

Die Öko-Qualitätsverordnung (ÖQV) des Bundes, Umsetzung von regionalen

Vernetzungsprojekten

Grundlagen, Vorgehen und Planungsabsichten in
Kantonen der Deutschschweiz

Master Thesis

Author(s):

Winter, Daniel

Publication date:

2001

Permanent link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-004424936>

Rights / license:

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#)

Die Öko-Qualitätsverordnung (ÖQV) des Bundes, Umsetzung von regionalen Vernetzungsprojekten



Grundlagen, Vorgehen und Planungsabsichten in Kantonen der Deutschschweiz

Verfasser:

Daniel Winter,
dipl. Biologe

Referent:

Prof. Dr. Willy A. Schmid,
ORL - Institut, ETHZ

Korreferentin:

Corina Schiess-Bühler,
dipl. Biologin, LBL

August 2001

Nachdiplomarbeit im Rahmen des Nachdiplomstudiums in Raumplanung
an der ETH Zürich

Die vorliegende Nachdiplomarbeit enthält vertrauliche Daten der nachstehenden Amtsstellen. Veröffentlichungen oder Vervielfältigungen der Diplomarbeit – auch nur auszugsweise – sind ohne ausdrückliche Genehmigung dieser Amtsstellen nicht gestattet. Die Diplomarbeit mit den Interviews ist nur dem Referenten und der Korreferentin sowie der Prüfungskommission der ETH Zürich zugänglich zu machen.

Amtsstellen:

Baudepartement, Kanton Aargau

Kantonales Planungsamt, Kanton Appenzell A.Rh.

Land- und Forstwirtschaftsdepartement, Kanton Appenzell I.Rh.

Amt für Gemeinden und Raumordnung, Kanton Bern

Amt für Umweltschutz, Natur- und Landschaftsschutz, Kanton Glarus

Amt für Natur und Landschaft, Kanton Graubünden

Amt für Natur- und Landschaftsschutz, Kanton Luzern

Amt für Wald und Landschaft, Kanton Obwalden

Kantonales Planungs- und Naturschutzamt, Kanton Schaffhausen

Amt für Raumplanung, Kanton Schwyz

Amt für Raumplanung, Kanton Solothurn

Planungsamt des Kantons St. Gallen

Amt für Raumplanung, Kanton Thurgau

Amt für Raumplanung, Kanton Uri

Kantonales Amt für Raumplanung, Kanton Zug

Kantonales Landwirtschaftsamt, Kanton Zug

Amt für Landschaft und Natur, Kanton Zürich

Anmerkung

Aus der vorliegenden Fassung wurde der Anhang C: Interviews 1–16 mit den Kantonen, der vertrauliche Daten miteinschliesst, entfernt.

Die vorliegende Fassung wird folgenden Stellen abgegeben:

- ◆ Den Interview- und Gesprächspartnern (vgl. Anhang D)
 - ◆ Dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW)
 - ◆ Dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL)
 - ◆ Der Konferenz der Beauftragten für Natur- und Landschaftsschutz (KBNL)
 - ◆ Dem Nationalen Forum für den ökologischen Ausgleich
-

Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand im Rahmen des berufsbegleitenden, zwei Jahre dauernden Nachdiplomstudiums in Raumplanung am Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung (ORL-Institut) der ETH Zürich.

In meinen Augen bietet die vom Bundesrat auf den 1. Mai 2001 in Kraft gesetzte Öko-Qualitätsverordnung (ÖQV) Chancen auf verschiedenen Ebenen. Sie hilft mit, Qualitätsaspekte im ökologischen Ausgleich verstärkt mit zu berücksichtigen. Sie fördert die Zusammenarbeit aller in der Landschaft wirkenden Stellen und Kreise und vermittelt neue Impulse im Natur- und Artenschutz. Zudem kann sie Auslöser für die Gestaltung von partizipativen Planungsprozessen sein.

Zur Wahrnehmung dieser Chancen braucht es aber eine engagierte Auseinandersetzung und Umsetzung der ÖQV. Sie ist daher als „Revitalisierungsprogramm“ einerseits für unsere Natur und Landschaft, andererseits aber auch in Bezug auf das Engagement und das Zusammenwirken für unseren Lebensraum zu verstehen. Diese Sachverhalte und mein persönliches und berufliches Interesse an Fragen des Naturschutzes und der Landschaftsplanung und -entwicklung waren daher Anstoss und Motivation für diese Arbeit.

An dieser Stelle möchte ich mich bei meiner Familie, insbesondere bei meiner Frau Brigitte für ihr Verständnis und ihre Geduld, und allen Personen bedanken, die mich durch Informationen, Hinweise und Gespräche in dieser Arbeit unterstützt haben.

Speziell danke ich Corina Schiess-Bühler für die hilfreichen Gespräche, wertvollen Hinweise und die konstruktive Kritik. Ebenfalls danke ich Markus Jenny für den interessanten Gedankenaustausch. Herrn Prof. Dr. Willy A. Schmid danke ich für die Übernahme des Referates und die anregenden Gespräche.

Vor allem möchte ich mich auch bei allen Gesprächs- und Interviewpartnern auf den kantonalen Amtsstellen und beim Bundesamt für Landwirtschaft bedanken, die ihre Zeit für die teilweise umfangreichen Interviews und Gespräche zur Verfügung gestellt und mich überaus offen, freundlich und unbürokratisch empfangen haben.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	6
Zusammenfassung	7
1 Einleitung	11
1.1 Agrarpolitik: Der Weg zu mehr Ökologie	11
1.2 Regionale Förderung der Qualität und Vernetzung	15
1.3 Ziele der Arbeit	16
1.4 Methodik	16
1.4.1 Vorgehen	16
1.4.2 Befragungen	19
1.4.3 Abgrenzungen	20
2 Rahmenbedingungen	23
2.1 Ökologischer Ausgleich	23
2.1.1 Ausgangslage	23
2.1.2 Definition	24
2.1.3 Ziele	26
2.1.4 Rechtliche Grundlagen	26
2.1.5 Evaluation	28
2.1.6 Stand der Umsetzung	31
2.1.7 Defizite	33
2.2 Öko-Qualitätsverordnung (ÖQV)	34
2.2.1 Ziele	34
2.2.2 Kernpunkte	35
2.2.3 Regionale Förderung von Vernetzungsprojekten	36
2.3 Ziele der Lebensraumvernetzung	38
2.3.1 Allgemeines	38
2.3.2 Hintergründe	38
2.3.3 Definition, Ziele	39
2.3.4 Zielsetzungen für regionale Vernetzungsprojekte	40
2.3.5 Regionale Vernetzungsprojekte, LEK	40
3 Resultate	43
3.1 Allgemeines	43
3.2 Stand der Bearbeitung	43
3.3 Zuständigkeiten	44
3.4 Zusammenarbeit auf Ämterebene	46
3.4.1 Konzeptphase	46

3.4.2	Umsetzungsphase	47
3.5	Bisherige Umsetzung ÖA/NHG	48
3.6	Bisherige Erfahrungen mit Vernetzungsprojekten	50
3.7	Beabsichtigte Umsetzungskonzepte	51
3.7.1	Zur ÖQV gleichwertige Naturschutzprogramme	52
3.7.2	Kantonales Landschaftsentwicklungskonzept	54
3.7.3	Kantonales Umsetzungskonzept	56
3.7.4	Kommunale Landschafts(entwicklungs)planung	57
3.7.5	Regionales Landschaftsleitbild	58
3.7.6	Regionale Vernetzungsprojekte	59
3.8	Grundlagen: Inventare, Konzepte, Richtpläne	61
3.9	Zielarten und Zielwerte	62
3.10	Zusatzanforderungen	63
3.11	Perimeter	64
3.12	Verbindlichkeit der Projekte	64
3.13	Ressourcen	65
3.13.1	Restkostenfinanzierung	65
3.13.2	Finanzierung Erstellungskosten Vernetzungsprojekte	66
3.13.3	Finanzierung, Organisation Umsetzungskontrolle	67
3.13.4	Finanzierung, Organisation Wirkungskontrolle	68
3.13.5	Personelle Auswirkungen	69
3.14	Information, Kooperation	69
3.15	Kritik, Sorgen und Anregungen	71
3.15.1	Kritik, Sorgen	71
3.15.2	Anregungen	73
4	Diskussion	77
4.1	Die ÖQV als Herausforderung	77
4.2	Zielgerichtete Weiterentwicklung des ÖA	79
4.3	Raumplanung und ÖQV	82
4.4	Förderung der Artenvielfalt	85
4.5	Planungsabsichten, Umsetzungskonzepte	86
5	Empfehlungen	91
6	Schlussbetrachtung	97
	(Anmerkung: Der Text wurde aus der vorliegenden Fassung entfernt)	
7	Literaturverzeichnis	99

Anhang

Anhang A: Gesprächsleitfaden (für Interviews)

Anhang B: Verordnung über die regionale Förderung der Qualität und der Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen in der Landwirtschaft (Öko-Qualitätsverordnung; ÖQV)

Anhang C: 1–16 Interviews mit den Kantonen
(Anmerkung: Die Interviews 1–16 wurden aus der vorliegenden Fassung entfernt)

Anhang D: Interview- und GesprächspartnerInnen

Abkürzungsverzeichnis

AZ	Ackerbauzone
AP 2002	Agrarpolitik 2002
BF	Betriebsfläche
BFS	Bundesamt für Statistik
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
BZI-IV	Bergzone I – Bergzone IV
CRSF	Centre du reseau suisse de floristique
CSCF	Centre suisse de cartographie de la faune
DZV	Direktzahlungsverordnung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
FAL	Eidg. Forschungsanstalt für Agrarökologie und Landbau, Reckenholz, Zürich
HSR	Hochschule Rapperswil
HZ	Hügelzone
IP	Integrierte Produktion
KBNL	Konferenz der Beauftragten für Natur- und Landschaftsschutz
KERN	Kernräume
KLEK	Kantonales Landschaftsentwicklungskonzept
kUk	Kantonales Umsetzungskonzept
LBL	Landwirtschaftliche Beratungszentrale Lindau
LEK	Landschaftsentwicklungskonzept
LEP	Landschaftsentwicklungsprogramm
LKS	Landschaftskonzept Schweiz
LKV	Verordnung über die Erhaltung der Lebensgrundlagen und der Kulturlandschaft
LN	Landwirtschaftliche Nutzfläche
LwG	Landwirtschaftsgesetz
NHG	Natur- und Heimatschutzgesetz
NHV	Verordnung über den Natur- und Heimatschutz
NIN	Nationale Interessengebiete Naturschutz
NS	Naturschutz

ÖA	Ökologischer Ausgleich
ÖAF	Ökologische Ausgleichsfläche
ÖBV	Öko-Beitragsverordnung
ÖLN	Ökologischer Leistungsnachweis
ÖQV	Öko-Qualitätsverordnung
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
REN	Nationales ökologisches Netzwerk
RPG	Raumplanungsgesetz
SANU	Schweizerisches Ausbildungszentrum für Naturschutz- und Umwelterziehung
SRVA	Service romand de vulgarisation agricole
UeZ	Übergangszone

Kantone:

AG	Aargau
AI	Appenzell I.Rh.
AR	Appenzell A.Rh.
BE	Bern
GL	Glarus
GR	Graubünden
LU	Luzern
OW	Obwalden
SG	St. Gallen
SH	Schaffhausen
SO	Solothurn
SZ	Schwyz
TG	Thurgau
UR	Uri
ZG	Zug
ZH	Zürich

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildungen

Abb. 1:	Übersicht zur Reform der schweizerischen Agrarpolitik	12
Abb. 2:	Strategien der Raumordnung Schweiz.	14
Abb. 3:	Befragte Kantone (in Grafik grau hinterlegt)	18
Abb. 4:	Räumliche Konzepte für das Verhältnis von Naturschutz und Landwirtschaft	23
Abb. 5:	Stärken und Schwächen von Integration, Segregation und Vernetzung	24
Abb. 6:	Hauptfragen der Erfolgskontrolle eines Planungs- und Umsetzungsprozesses	30
Abb. 7:	Entwicklung der beitragsberechtigten ökologischen Ausgleichsflächen 1992 bis 1998	32
Abb. 8:	Flächenanteile der ÖAF 1998	33
Abb. 9:	Stand der Bearbeitung in den befragten Kantonen	43
Abb. 10:	Zuständigkeiten für die ÖQV, Vollzug Vernetzung	45
Abb. 11:	Bisherige Erfahrungen mit Vernetzungsprojekten	50
Abb. 12:	„Hauptstossrichtungen“ der Umsetzungskonzepte	52
Abb. 13:	Beabsichtigte Restkostenfinanzierung	66

Tabellen

Tab. 1:	Daten zu den befragten Kantonen	19
Tab. 2:	Übersicht über die Beitragsberechtigung der ÖA-Typen	36
Tab. 3:	Zusammenfassung Wirkungsfelder eines umfassend verstandenen Natur- und Landschaftsschutzes	42
Tab. 4:	Gegenüberstellung der Eigenschaften verschiedener Vorgehensweisen zur Umsetzung der Naturschutzanliegen	83

Zusammenfassung

Neuorientierung

Im Zusammenhang mit der vom Bundesrat vorgenommenen Neuorientierung der Agrarpolitik werden seit 1993 zur Förderung der Vielfalt von Tieren, Pflanzen und Lebensräumen Beiträge für die Verwendung von landwirtschaftlichen Nutzflächen als ökologische Ausgleichsflächen (ÖAF) gewährt. Untersuchungen zeigen, dass wohl die Quantität der ÖAF den agrarpolitischen Zielen entspricht, ein Teil dieser Flächen aber die gesteckten biologischen Ziele nicht erfüllt. Auf den 1. Mai 2001 hat der Bundesrat deshalb die Öko-Qualitätsverordnung (ÖQV) in Kraft gesetzt. Die ÖQV zielt darauf ab, mit finanziellen Anreizen die Qualität und die Vernetzung von ÖAF mit regionalen Vernetzungsprojekten vermehrt zu fördern. Die Verordnung basiert auf Freiwilligkeit und verfolgt eine stärkere Berücksichtigung regionaler Besonderheiten. Die konkreten Abgeltungskriterien bei der Umsetzung sind durch die Kantone zu definieren, wobei vom Bund festgelegte Mindestanforderungen mit zu berücksichtigen sind.

Ziele, Vorgehen

Die vorliegende Arbeit zielt darauf ab, mittels leitfadensorientierten Experteninterviews Rahmenbedingungen, den Erarbeitungsprozess und das beabsichtigte Vorgehen von 16 Kantonen in der Deutschschweiz zur Umsetzung der ÖQV, Vollzug Vernetzung zu dokumentieren und zu diskutieren. Aus den Resultaten werden Empfehlungen für Stellen, die an der praktischen Umsetzung der ÖQV beteiligt sind, abgeleitet.

Resultate

Die Arbeiten an den Umsetzungskonzepten zur ÖQV sind in den befragten Kantonen unterschiedlich weit fortgeschritten. Während einige Kantone schon klare Vorstellungen zur Umsetzung der ÖQV erarbeitet haben, waren in einigen Kantonen zur Zeit der Befragung (Schwerpunkt April–Juni 2001) die Arbeiten dazu noch nicht aufgenommen oder erst begonnen worden. Es zeigt sich, dass die ÖQV der Zusammenarbeit der für den Naturschutz und die Landwirtschaft zuständigen Stellen innerhalb des Kantons förderlich ist. Eine direkte Zusammenarbeit mit Nachbarkantonen erfolgt nur in Ausnahmefällen. In der Mehrheit der befragten Kantone bestehen auf Ämterebene eher wenig Erfahrungen im konkreten Umgang mit Vernetzungsprojekten.

Die Grundlagendaten zu Arten und Lebensräumen und die konzeptionellen Vorstellungen zur Lebensraumentwicklung weisen in den einzelnen Kantonen eine unterschiedliche „Tiefenschärfe“ auf. Von den 16 befragten Kantonen verfügen zum Beispiel 13 Kantone über Leitbilder, Konzepte und/oder Festlegungen in Richtplänen für eine zielgerichtete Entwicklung der Natur und Landschaft. Die Aussagen decken aber nicht in jedem Fall das ganze Kantonsgebiet ab. Die Ziele und Massnahmen sind zudem teilweise wenig differenziert beschrieben. Detaillierte Angaben zu Zielarten und Zielwerten für Lebensraumtypen fehlen häufig. Auf na-

tionaler Ebene fehlt ebenfalls eine gezielte Biodiversitätsplanung. Das angelaufene Biodiversitäts-Monitoring kann weder eine Strategie noch einen Aktionsplan ersetzen.

Die Befragungsergebnisse thematisieren auch finanzielle Aspekte, die Erfolgskontrolle, Kooperations- und Informationsaspekte und dokumentieren Sorgen und Anregungen der Kantone im Zusammenhang mit der Umsetzung der ÖQV, Vollzug Vernetzung. In allen Kantonen wird dem Einbezug der LandwirtInnen in Vernetzungsprojekte usw. hohe Priorität eingeräumt.

Umsetzungskonzepte der Kantone

Schon konkreter ausformulierte Konzepte für die Umsetzung der ÖQV auf kantonaler Ebene verfolgen folgende „Hauptstossrichtungen“:

- ◆ Bisherige Naturschutzprogramme werden als gleichwertig zu den Mindestanforderungen der ÖQV erachtet. Es wird für eine Weiterführung der bisherigen Programme plädiert.
- ◆ Erstellung von Vernetzungsprojekten bevorzugt, aber nicht ausschliesslich auf kommunaler Stufe.
- ◆ An die Stelle von Vernetzungsprojekten tritt/treten:
 - ◆ ein kantonales Landschaftsentwicklungskonzept
 - ◆ ein kantonales Umsetzungskonzept mit detailliert ausformulierten Anforderungen
 - ◆ kommunale Landschaftsentwicklungsplanungen im Rahmen der kommunalen Richtplanung
 - ◆ regionale Landschaftsleitbilder verbunden mit Einzelbetriebsberatungen.

Die Lösungsansätze unterscheiden sich zum Teil stark in Bezug auf ihre konzeptionelle, räumliche und zeitliche Zielgenauigkeit und im Vorgehen. In vier Kantonen bestehen noch keine konkretisierten Vorstellungen zum Umsetzungskonzept. Die verschiedenen Ansätze werden umschrieben und in Beziehung zu den Mindestanforderungen des Bundes gestellt.

Diskussion, Schlussfolgerungen

Die neue Verordnung setzt in den Kantonen auf Ämterebene neue Impulse und bringt Verschiedenes in Bewegung. Beispiele: Förderung der Zusammenarbeit und Koordination, Überdenken von bisherigen Naturschutzstrategien, verstärkte Auseinandersetzung mit Aspekten der Biodiversität, Erstellung und Vertiefung bisheriger Leitbilder und Konzepte für die Landschaftsentwicklung.

Andererseits stösst die ÖQV in den Kantonen auch auf Probleme und wirft Fragen auf. Beispiele: Beschränkte finanzielle und personelle Ressourcen; Anpassungsbedarf bei bestehenden Reglementen, Gesetzen, EDV-Lösungen; es wird eine zu „planungslastige“ Umsetzung befürchtet; wie beurteilt der Bund die Projekte der Kantone?

Aspekte der ÖQV in Bezug auf das Konzept des ökologischen Ausgleichs (ÖA) und die Raumplanung werden diskutiert. Die ÖQV trägt zu einer verstärkten Zielgenauigkeit der Massnahmen und zu einer vermehrten Ergebnisorientierung bei. Sie eröffnet zudem die Chance für kooperative Planungsprozesse auf regionaler und lokaler Ebene unter Einbezug der Land

wirtInnen und der Gemeinden. Dadurch rückt der Kreis der Profitierenden, der Entscheidenden und der Zahlenden näher zusammen.

Empfehlungen

Die Empfehlungen umfassen Vorschläge zu verschiedenen Handlungsfeldern: Finanzen, Koordination, Partizipation, Zusammenarbeit, Erfolgskontrolle etc. Es werden auch Anregungen zur Ausarbeitung von Informations- und Vollzugshilfen, Weiterbildungsangeboten, zur Beratung und zur Erarbeitung von konzeptionellen Unterlagen gemacht, die für die Umsetzung der ÖQV als besonders wichtig eingestuft werden. Im Speziellen wird auch auf wichtige Planungs- und Beurteilungsgrundsätze hingewiesen (z. B. zielorientierte, strukturierte Planung; Sorgfalt vor Eile; Gleichbehandlung der kantonalen Lösungsansätze bei der Beurteilung durch den Bund etc.). Es wird auch für eine vermehrte interkantonale Koordination und Abstimmung der Naturschutzstrategien, orientiert an naturräumlichen und funktionalen Beziehungen, und für eine vermehrte Zusammenarbeit zwischen den Kantonen plädiert.

1 Einleitung

1.1 Agrarpolitik: Der Weg zu mehr Ökologie

Wesentliche Teile unserer Kulturlandschaft sind das Produkt jahrhundertelanger landwirtschaftlicher Tätigkeiten. Die landwirtschaftliche Nutzung hat nicht nur Landschaften geformt, sondern auch durch eine aus der heutigen Sicht extensiven Nutzung zur Ausbildung einer landschafts- und lebensraumtypischen Artenvielfalt beigetragen. Vor allem in den letzten fünf Jahrzehnten hat sich aber ein starker Wandel vollzogen.

Ab den fünfziger Jahren dieses Jahrhunderts hat die Schweizer Landwirtschaft einen in diesem Umfang ungeahnten technischen Fortschritt erlebt. Das Ergebnis war eine Verdoppelung der Produktion, während die Zahl der Beschäftigten auf einen Drittel sank. Als Folgen dieser Entwicklung resultierten u. a. eine gestiegene und in Teilbereichen zu hohe Gesamtproduktion, hohe Kosten und steigende Preisdifferenzen zum Ausland, grosse Verwertungsaufwendungen und eine hohe Intensität der Bewirtschaftung mit nachteiligen Folgen für die Umwelt (Bundesrat, 1992). Die Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion in den vergangenen Jahrzehnten führte zu erheblichen Belastungen und Verschmutzungen der natürlichen Ressourcen Wasser, Luft und Boden sowie zur Abnahme von Lebensräumen und der davon abhängigen Artenvielfalt (u. a. BUWAL et al., 1998; Eidg. Gewässerschutzkommission, 1993; OECD, 1998).

Mit der im Jahr 1992 verabschiedeten Agrarreform leitete der Bundesrat eine Neuorientierung in der Agrarpolitik ein, welche den tiefgreifenden Veränderungen im Umfeld der Landwirtschaft im In- und Ausland Rechnung tragen und ökologische Anliegen verstärkt ins Zentrum rücken soll. Die wichtigsten Punkte der Neuorientierung sind gemäss dem siebten Landwirtschaftsbericht von 1992:

- ◆ Vermehrte Trennung von Preis- und Einkommenspolitik; verstärkte Ausrichtung der Preise auf den Markt und nach aussenwirtschaftlichen Gesichtspunkten mit dem langfristigen Ziel der Angleichung an das Niveau in der Europäischen Union.
- ◆ Einführung von produkteunabhängigen, ergänzenden Direktzahlungen zur Sicherung eines angemessenen Einkommens und zur Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen.
- ◆ Verstärkte ökologische Ausrichtung der Agrarpolitik mittels gezielter Massnahmen, z. B. zur Extensivierung und zur Förderung besonders umweltschonender Bewirtschaftungsformen wie integrierte Produktion (IP) und biologischer Landbau.
- ◆ Förderung von alternativen Flächennutzungen, soweit sinnvoll und wirtschaftlich vertretbar, z. B. für Erholungszwecke, den ökologischen Ausgleich etc.

Die Umsetzung der neuen Agrarpolitik wurde mit einer Teilrevision des Landwirtschaftsgesetzes in Angriff genommen. Von besonderer Bedeutung sind die 1992 eingeführten Art. 31a über „ergänzende Direktzahlungen“ und Art. 31b über „Direktzahlungen für besondere ökologi-

sche Leistungen“. Während Art. 31a ergänzende Direktzahlungen zur Sicherung eines angemessenen Einkommens der bäuerlichen BewirtschafterInnen vorsieht, werden durch Art. 31b Direktzahlungen für besondere ökologische Leistungen geregelt (vgl. Kapitel 2.1.4).

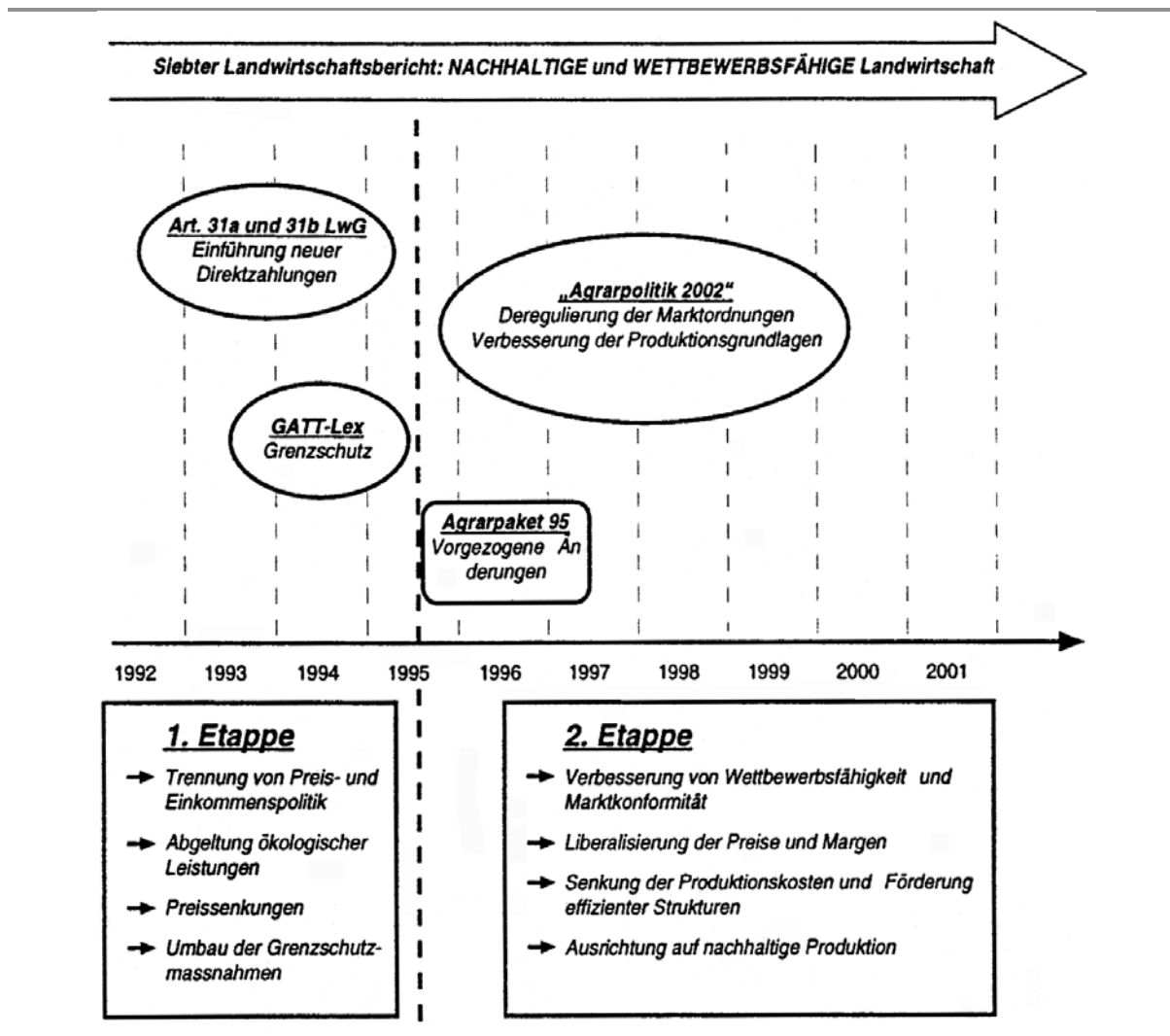


Abb. 1: Übersicht zur Reform der schweizerischen Agrarpolitik
(Quelle: Rösti, 1997)

Am 9. Juni 1996 stimmten Volk und Stände der Aufnahme des neuen Landwirtschaftsartikels in der Bundesverfassung zu. Darin sind die Aufgaben der Landwirtschaft sowie die wichtigsten agrarpolitischen Massnahmen umschrieben. Der Artikel ist im Laufe der Agrarreform entstanden und bildet deren verfassungsmässige Grundlage.

Die 1998 verabschiedete Revision des Eidgenössischen Landwirtschaftsgesetzes (Agrarpolitik 2002) verfolgt neben der Liberalisierung der Marktordnung und dem Ausbau der Wettbewerbsfähigkeit auch eine verstärkte Förderung der Anstrengungen zum Schutz von Umwelt, Natur und Tierwelt. Art. 70 des LwG legt die Grundsätze und Voraussetzungen für die Ausrichtung von Direktzahlungen fest. Die zentrale Voraussetzung seit dem 1. Januar 1999 ist der ökologische Leistungsnachweis (ÖLN). Die Direktzahlungen umfassen die allgemeinen Direktzahlungen und die Ökobeiträge (vgl. Kapitel 2.1.4). Die Direktzahlungsverordnung (DZV) beschreibt die Direktzahlungsarten.

In der Folge dieser agrarpolitischen Weichenstellung haben in den letzten Jahren die ökologischen Betriebsformen stark an Bedeutung gewonnen. 95% der landwirtschaftlichen Nutzfläche der Schweiz wurden 1999 gemäss den Richtlinien für den ökologischen Leistungsnachweis bewirtschaftet (Bundesamt für Statistik, 2001). Auf die Biobetriebe entfallen dabei gut 7%.

Die verstärkte Ausrichtung der Landwirtschaft auf eine nachhaltige Entwicklung und die Betonung ihrer Multifunktionalität soll und wird auch verschiedene Wirkungen auf die Raumplanung entfalten. Neben der Übernahme der ökologischen Verantwortung für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen von Mensch, Tier und Pflanzen und für die Pflege der Kulturlandschaft, soll die Landwirtschaft u. a. dazu beitragen, strukturschwache ländliche Regionen ökonomisch und sozial vital zu halten. Die Lebensqualität für die einheimische Bevölkerung ist zu garantieren und eine dezentrale Besiedlung unseres Landes sicherzustellen. Sie unterstützt und erfüllt damit wesentliche Postulate und Strategien der auf die Stärkung und Weiterentwicklung des Lebens- und Wirtschaftsraumes Schweiz ausgerichteten Raumordnungspolitik des Bundes. In den Grundzügen der Raumordnung Schweiz (Bundesamt für Raumplanung und Eidg. Justiz- und Polizeidepartement, 1996) stellt die Schonung des Natur- und Landschaftsraumes zudem eine Hauptstossrichtung in den Strategien des Bundes dar (vgl. Abb. 2). So sollen gemäss dieser Strategie u. a. der Bestand an naturnahen Flächen im Mittelland auf etwa 12% angehoben, naturnahe Lebensräume miteinander vernetzt und eine vielfältig genutzte Kulturlandschaft mit naturnahen Lebensräumen für die Pflanzen- und Tierwelt gefördert werden.



Abb. 2: Strategien der Raumordnung Schweiz.

(Quelle: Bundesamt für Raumplanung und Eidg. Justiz- und Polizeidepartement, 1996)

1.2 Regionale Förderung der Qualität und Vernetzung

Wie dargestellt, verfolgt die Eidgenössische Agrarpolitik seit 1993 das Ziel, die natürliche Artenvielfalt an Tieren und Pflanzen und die Vielfalt der Lebensräume durch Gewährung von Beiträgen (Ökobeiträge nach DZV) für die Verwendung von landwirtschaftlichen Nutzflächen als ökologische Ausgleichsflächen zu fördern.

Verschiedene in den letzten Jahren durchgeführte Erfolgskontrollen zeigen aber, dass wohl die Quantität des ökologischen Ausgleichs den agrarpolitischen Zielvorgaben entspricht, die Qualität und räumliche Anordnung der Flächen aber unbefriedigend ist und nicht den Bedürfnissen bedrohter Arten entspricht (vgl. Kapitel 2.1.7).

Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) sah sich dadurch in den vergangenen Jahren in zunehmendem Mass mit Kritik konfrontiert. Das Nationale Forum für den ökologischen Ausgleich nahm sich in der Folge diesem Problem an. Es war 1995 vom Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) und vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) im Rahmen des europäischen Naturschutzjahr initiiert worden und umfasst Vertreter zahlreicher am ökologischen Ausgleich interessierter Kreise (BLW, BUWAL, kantonale Naturschutz- und Landwirtschaftsämter, Forschung, Beratung, LandwirtInnen und Schutzorganisationen). Es hat unter anderem zur Aufgabe, den Informationsaustausch unter den verschiedenen Akteuren zu fördern und dem Bund Vorschläge zur Verbesserung der Effektivität und der Effizienz bei der Förderung des ökologischen Ausgleichs zu unterbreiten. Im Rahmen dieser Aufgabe hat es Vorschläge für die Verbesserung der Qualität und Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen erarbeitet.

Die Vorschläge wurden vom BLW und BUWAL in Form der „Verordnung über die regionale Förderung der Qualität und der Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen in der Landwirtschaft (Öko-Qualitätsverordnung, ÖQV)“ konkretisiert. Vom 3. November bis am 4. Dezember 2000 wurde die Verordnung den kantonalen Fachstellen für Naturschutz, den kantonalen Landwirtschaftsämtern, Schutzorganisationen und bäuerlichen Organisationen zur schriftlichen Konsultation zugestellt. Anschliessend wurde die Verordnung aufgrund der Stellungnahmen überarbeitet und vom Bundesrat auf den 1. Mai 2001 in Kraft gesetzt (vgl. Kapitel 2.2). Die Verordnung basiert auf den Prinzipien der Freiwilligkeit und der finanziellen Anreize. Eine verstärkte Ausrichtung auf regionale Besonderheiten bildet zudem einen weiteren wichtigen Stützfeiler der neuen Verordnung. Die Honorierung von wertvollen ökologischen Ausgleichsflächen und der Vernetzung dieser Flächen im Rahmen von regionalen Projekten kann damit im Jahr 2001 bereits in die Umsetzungsphase treten.

Den Kantonen fällt die Aufgabe zu, die konkreten Abgeltungskriterien aufgrund der regionalen Besonderheiten zu definieren, wobei vom Bund festgelegte Mindestanforderungen mit zu berücksichtigen sind. Bei der Finanzierung der Anreize soll der Region eine Eigenverantwortung zugewiesen werden. 70–90% der Kosten für die Abgeltung der Qualität und der Vernetzung

trägt der Bund über ökologische Direktzahlungen. Für die restlichen 10–30% muss die Region aufkommen.

Die Öko-Qualitätsverordnung, besonders die Förderung der Vernetzung im Rahmen von regionalen Projekten, bietet die Chance, im Bereich der Naturschutzes und der Landschaftsentwicklung neue und zusätzliche Akzente zu setzen und partnerschaftliche Prozesse zwischen Landwirtschaft und Naturschutz zu entwickeln und zu pflegen.

1.3 Ziele der Arbeit

Mit der Arbeit werden folgende Ziele verfolgt:

Ziele

Darstellung von Voraussetzungen und Rahmenbedingungen in Kantonen der Deutschschweiz für die Umsetzung von regionalen Vernetzungsprojekten gemäss Öko-Qualitätsverordnung (ÖQV).

Dokumentation des Bearbeitungsstandes, der Art der Erarbeitung und der Umsetzungsabsichten und Lösungsansätze der Kantone.

Diskussion von wichtigen Aspekten der ÖQV, der Ergebnisse der Befragung und von Lösungsansätzen zur Umsetzung der ÖQV, Vollzug Vernetzung.

Zusammenstellen von Empfehlungen für den Vollzug und den Umgang mit der ÖQV. Zielpublikum: Stellen/Kreise, die an der praktischen Umsetzung der ÖQV, Vollzug Vernetzung, interessiert und/oder beteiligt sind.

1.4 Methodik

1.4.1 Vorgehen

Arbeitsschritte

1. Nach Vorbereitungsarbeiten (u. a. Kontaktaufnahme mit dem Bundesamt für Landwirtschaft und dem Präsidenten der Konferenz der kantonalen Beauftragten für Natur- und Landschaftsschutz (KBNL); Zusammenstellung Gesprächsleitfaden etc.), wurden in einem ersten Schritt Ende Februar 2001 die für den Natur- und Landschaftsschutz zuständigen Ämter der Kantone der Deutschschweiz angeschrieben. Im Schreiben wurden sie kurz über die vorgesehene Arbeit informiert und um Mitteilung der im Kanton für die Umsetzung

der ÖQV zuständigen Amtsstellen gebeten. Gleichzeitig wurde das Interesse an einer Befragung angemeldet.

2. Mitte März 2001 fand eine telefonische Kontaktaufnahme mit den Amtsstellen statt, um das Anliegen einer Befragung persönlich zu besprechen und um die definitive Zuständigkeit für die ÖQV bei den einzelnen Kantonen zu klären. Mit den zuständigen Stellen wurden bei Zustimmung für ein Gespräch Gesprächstermine vereinbart.
3. Im April bis anfangs Juli 2001 konnten bei 16 Kantonen Befragungen durchgeführt werden (vgl. Tab. 1 und Abb. 3). Es wurde darauf geachtet, Kantone aus allen naturräumlichen Grossregionen der Schweiz (Jura, Mittelland, Voralpen, Alpen) zu befragen, um damit auch zu prüfen, ob allenfalls Unterschiede zwischen Kantonen mit verschiedenen naturräumlichen Voraussetzungen bestehen.
4. Anschliessend wurden die Interviews ausgewertet, vergleichend analysiert, die Resultate zusammengestellt und Empfehlungen ausgearbeitet.

Aufbau der Arbeit

- ◆ Es werden verschiedene Rahmenbedingungen und Hintergründe zum ökologischen Ausgleich, zur ÖQV und zur Lebensraumvernetzung (Definitionen, Ziele, Gesetze, Konzepte etc.) vorgestellt, die für das Verständnis und die Umsetzung der Öko-Qualitätsverordnung wichtig sind (Kapitel 2).
- ◆ Anschliessend werden die Befragungsergebnisse zusammenfassend beschrieben und ein Überblick über den Stand der Bearbeitung ca. Mitte 2001, die Art der Erarbeitung, aber auch über Kritik, Probleme und Anregungen von Kantonen gegeben. Bereits vorhandene Lösungsansätze und Umsetzungskonzepte werden skizziert und ihre Übereinstimmung mit den Mindestanforderungen der ÖQV kurz überprüft (Kapitel 3).

Befragte Kantone

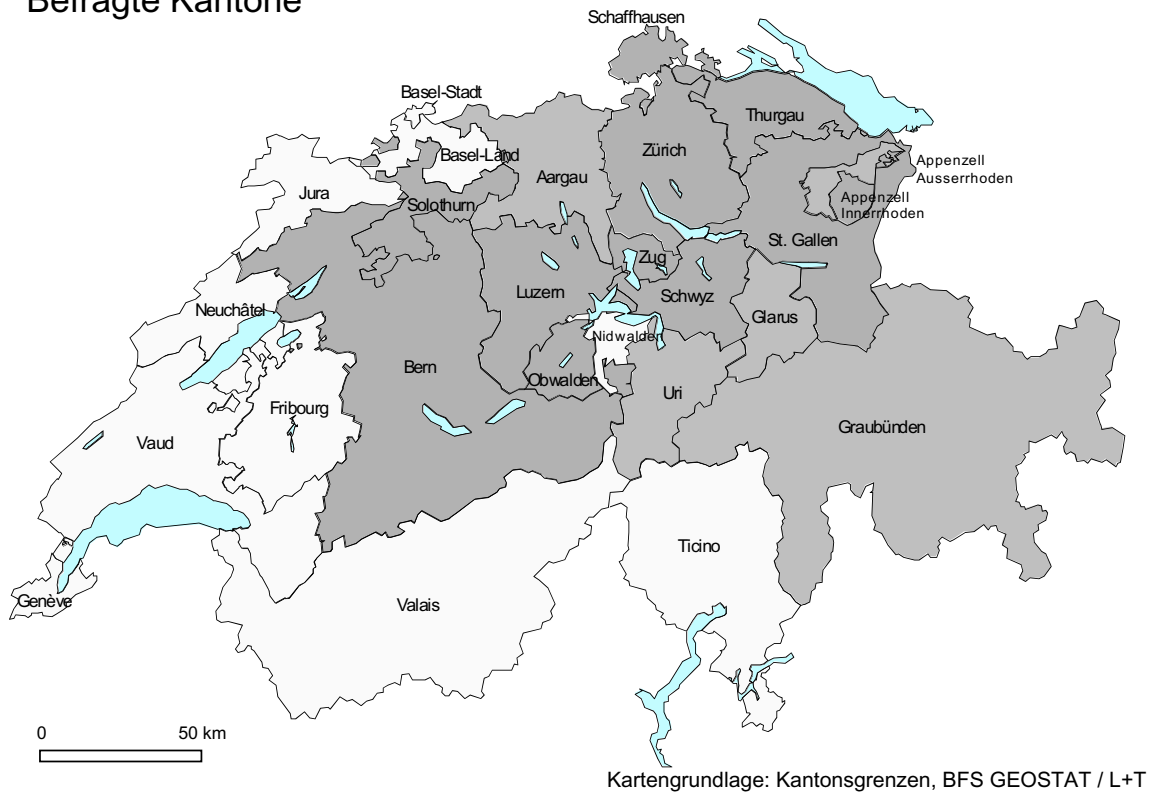


Abb. 3: Befragte Kantone (in Grafik grau hinterlegt)

- ◆ Im nächsten Schritt werden Zielsetzungen und Absichten der ÖQV und Resultate der Befragung diskutiert, Potentiale und Defizite herausgearbeitet und Erkenntnisse umschrieben (Kapitel 4).
- ◆ Anschliessend werden Empfehlungen für den Vollzug und den Umgang mit der ÖQV zusammengestellt (Kapitel 5).

Befragte Kantone	Datum der Befragung	Naturräumliche Grossregion	Höhe Finanzhilfe Bund	Restkosten regionale Trägerschaft
AG	09.04.2001	Mittelland, Jura	80%	20%
AI	16.05.2001	Voralpen	90%	10%
AR	05.04.2001	Voralpen	90%	10%
BE	16.05.2001	Jura, Mittelland, Voralpen, Alpen	80%	20%
GL	05.07.2001	Voralpen, Alpen	80%	20%
GR	04.05.2001	Alpen, Alpensüdseite	80%	20%
LU	10.07.2001	Mittelland, Voralpen	80%	20%
OW	13.06.2001	Voralpen	90%	10%
SG	30.04.2001	Mittelland, Voralpen, Alpen	80%	20%
SH	02.07.2001	Jura	80%	20%
SO	26.06.2001	Mittelland, Jura	80%	20%
SZ	01.05.2001	Voralpen, Alpen	80%	20%
TG	17.04.2001	Mittelland	80%	20%
UR	12.06.2001	Alpen	80%	20%
ZG	22.05.2001	Mittelland, Voralpen	70%	30%
ZH	25.04.2001	Mittelland	70%	30%

Tab. 1: Daten zu den befragten Kantonen

1.4.2 Befragungen

Die Befragung folgte der Methode des offenen, leitfadenorientierten Experteninterviews (Friedrichs, 1990; Meuser & Nagel, 1991). Die Leitfadengespräche sind hauptsächlich in der qualitativen Sozialforschung verbreitet. Der Leitfaden lässt dem Befragten die Möglichkeit offen, seine Antworten ohne Antwortvorgaben frei zu formulieren und herauszustellen, was ihm in Bezug auf das Thema bedeutsam ist.

Es wurde aber versucht, das Interview möglichst zu strukturieren, um eine Vergleichbarkeit zu erhalten. Es wurden alle auf den Gesprächsleitfaden notierten Fragen gestellt, wobei die einzelnen Interviews durchschnittlich zwischen ein bis zwei Stunden dauerten. In 14 Kantonen wurden die Interviews mit Vertretern der für den Naturschutz zuständigen Stelle geführt. In zwei Kantonen waren sowohl der Vertreter der für den Naturschutz zuständigen Stelle wie auch ein Vertreter des kantonalen Landwirtschaftsamtes am Interview beteiligt. Die Interviews wurden von 1–16 durchnummeriert. Den Befragten wurde zugesichert, dass die Interviews

vertraulich behandelt und nicht zugänglich gemacht werden (vgl. Sperrvermerk am Anfang der Arbeit). Auf die Anführung des Kantons und auf die Erwähnung der Namen der Interviewpartner in den im Anhang C angeführten Gesprächsleitfaden wurde mit Absicht verzichtet.

Es ist beabsichtigt, eine „Light-Version“ der vorliegenden Arbeit zu erstellen, aus der die Interviews im Anhang C entfernt werden. Diese Version wird den befragten Kantonen, dem BLW, dem BUWAL, der KBNL und dem Nationalen Forum für den ökologischen Ausgleich abgegeben.

In einigen Kantonen konnten zusätzlich Grundlagen und Konzepte eingesehen werden, die in die Auswertung mit einbezogen wurden.

Die Befragung konzentrierte sich auf folgende Aspekte und Themenkreise (vgl. Anhang A, Gesprächsleitfaden):

- ◆ Stand der Bearbeitung
- ◆ Zuständigkeit, Zusammenarbeit bei der Umsetzung der ÖQV auf Ämterebene
- ◆ Zusammenarbeit unter den Kantonen
- ◆ Bisherige Modelle Umsetzung ökologischer Ausgleich und NHG-Gesetzgebung
- ◆ Bisherige Erfahrungen mit Vernetzungsprojekten
- ◆ Beabsichtigtes Vorgehens- und Umsetzungskonzept für die ÖQV, Vollzug Vernetzung
- ◆ Grundlagen für die Vernetzungsprojekte, Bezug zur Richtplanung
- ◆ Beabsichtigte Anforderungen für die Vernetzungsprojekte
- ◆ Verbindlichkeit der Projekte
- ◆ Ressourcen (Finanzen, Personal)
- ◆ Information, Kooperation im Rahmen der ÖQV-Umsetzung (Öffentlichkeitsarbeit, Einbezug der BewirtschafterInnen, weiterer Akteure)
- ◆ Erfolgskontrolle
- ◆ Kritik, Sorgen und Anregungen der Kantone

1.4.3 Abgrenzungen

Sachlich

Die vorliegende Arbeit konzentriert sich *ausschliesslich* auf den Teil der ÖQV, der sich mit der *zielorientierten Vernetzung* der ökologischen Ausgleichsflächen befasst.

Durch die Befragung von fast zwei Dritteln der Schweizer Kantone wurde *mit Absicht* ein *breiter Überblick* über den Stand der Arbeiten, Lösungsstrategien etc. angestrebt. Die breite Auslegeordnung geht allerdings *auf Kosten* einer *vertieften Betrachtung* von einzelnen Kantonen oder Aspekten. Mit der vorliegenden Arbeit wird aber bezweckt, Kreisen und Stellen, die an der praktischen Umsetzung der ÖQV beteiligt oder interessiert sind, einen Überblick über das „Entwicklungslabor ÖQV“ zu verschaffen, Tendenzen in der Lösungssuche und -findung auf-

zuzeigen, Fragen aufzuwerfen und Probleme zu thematisieren. Durch den breiten Ansatz lässt sich eher abschätzen, ob allfällige Probleme und Defizite, aber auch Anregungen und Wünsche, nur kantonsspezifisch oder aber grundsätzlicher Natur sind. Es lässt sich auch relativ rasch erkennen, wo noch vertiefere Abklärungen und Präzisierungen notwendig sind. Allenfalls kann der breite Überblick auch Hinweise für Kantone liefern, die mit der Ausarbeitung ihrer Umsetzungskonzepte noch zugewartet oder erst begonnen haben und sich noch weiter orientieren möchten.

Als Nachteil dieses Ansatzes muss die geringere Bearbeitungstiefe von verschiedenen an sich zentralen Aspekten (z. B. Detailanalyse der bereits vorhandenen Lösungsstrategien, Analyse der vorhandenen Grundlagen in Bezug auf Leitbilder, Zielarten und Zielwerte, Prozessgestaltung u. a.) in Kauf genommen werden. Es wäre sehr zu begrüßen, wenn solche Aspekte in weiteren Arbeiten näher untersucht werden könnten.

Zeitlich

Die Befragungen fanden schwerpunktmässig von Mitte April bis Ende Juni 2001 statt (vgl. Tab. 1). Anfänglich war eine konzentrierte Befragung der für die ÖQV zuständigen Ämter im April 2001 vorgesehen. Da verschiedene Kantone zuerst die definitive Festsetzung der Verordnung durch den Bundesrat (bei der Planung der Arbeit gemäss Auskunft vom BLW auf den 1.4.2001 vorgesehen), die durch die Landwirtschaftliche Beratungszentrale Lindau (LBL) organisierten Infotage zur ÖQV (10.4. und 11.4.2001) und das Seminar der SANU am 10.5.2001 abwarten wollten und sich erst anschliessend vertiefter mit der ÖQV befassten, resultierte eine über drei Monate erstreckte Befragungszeit.

Wichtig

Es muss ausdrücklich betont werden, dass die Befragungsergebnisse eine Momentaufnahme zum jeweiligen Befragungszeitpunkt darstellen. Der erhobene Stand der Arbeiten ist zum heutigen Zeitpunkt allenfalls überholt oder weiterentwickelt worden.

Räumlich

Um den Aufwand zu begrenzen, konzentriert sich die Befragung von Kantonen auf den *deutschsprachigen Raum*. Kantone aus der französisch sprechenden Schweiz, der Kanton Wallis und der Kanton Tessin wurden nicht befragt. Ein Vergleich der vorliegenden Resultate für die Deutschschweiz mit Daten aus der Westschweiz wäre allerdings interessant.

Einleitung

2 Rahmenbedingungen

2.1 Ökologischer Ausgleich

2.1.1 Ausgangslage

Seit einigen Jahren hat die Strategie des Natur- und Landschaftschutzes in der Agrarlandschaft eine Ergänzung erfahren. Im Zentrum der Bemühungen stehen nicht mehr ausschliesslich der Artenschutz und die Ausweisung von klar abgegrenzten Schutzgebieten (segrativer Schutz von Arten und Biotopen). Es hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass der Naturschutz – in Ergänzung zu den bisherigen Bemühungen – von der „Insel“ *auch* in die „Fläche“ kommen muss (integrativer Ansatz, Naturschutz als fester Bestandteil der Landnutzung; Broggi et al., 1998, S. 13 und 21, vgl. auch Abb. 4 und 5). Dies ist aber nur im Zusammenwirken mit der Landwirtschaft möglich. Die Ausführungen in Kapitel 1.1 zeigen, dass der Zeitpunkt dazu günstig ist. Mit der im Jahr 1992 verabschiedeten Agrarreform leitete der Bundesrat einen flächendeckenden Ökologisierungprozess in der Landwirtschaft ein. Durch die Gewährung von Beiträgen für die Verwendung von landwirtschaftlichen Nutzflächen als ökologische Ausgleichsflächen (ÖAF) soll die natürliche Artenvielfalt und die Vielfalt der Lebensräume gefördert werden.

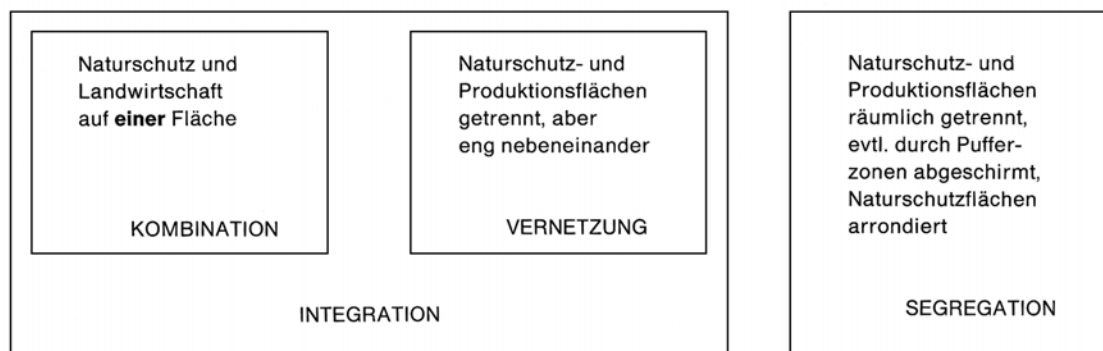


Abb. 4: Räumliche Konzepte für das Verhältnis von Naturschutz und Landwirtschaft

(Quelle: Hampicke, 1988)

Ziel	Integration	Vernetzung	Segregation
welt-/europaweit bedrohte Arten erhalten*	+	+	+
die Zahl der Arten einer Region erhalten	(+)	+	+
die Zahl häufiger Arten soll zunehmen	+	(+)	-
Wildnis	-	-	+
Naturdenkmäler	-	-	+

*) unterschiedliche Strategien nötig, je nach Ansprüchen der Arten

Abb. 5: Stärken und Schwächen von Integration, Segregation und Vernetzung

(Quelle: Weber, 1995)

Die unterschiedliche Notwendigkeit der drei Naturschutzkonzepte für die Realisierung der wichtigsten Naturschutzziele. Die Tabelle vereinfacht und gibt nur Schwerpunkte an. Einzelfälle weichen von der Darstellung ab.

2.1.2 Definition

Anlässlich der Inkraftsetzung der Öko-Beitragsverordnung zu Art. 31b LWG hat eine Expertengruppe des BUWAL den ökologischen Ausgleich in der Kulturlandschaft wie folgt definiert (zitiert nach Garnier, 1994):

Definition

Der Begriff „ökologischer Ausgleich“ wird verwendet für:

- a) natürliche Austauschvorgänge zwischen Lebensräumen mit unterschiedlichem ökologischem Potential;
- b) Ausgleichsmassnahmen, die das ökologische Potential eines Lebensraumes in genutzten Kulturlandschaften steigern.

Dem ökologischen Ausgleich dienen alle Massnahmen im Sinne von Punkt b), die zum Zwecke haben:

1. die natürlichen Mechanismen der Regulierung von einheimischen Arten und ihren Lebensräumen zu regenerieren, sowie ihre natürliche Vielfalt zu fördern;
 2. naturnahe und natürliche Lebensräume zu sichern oder neu zu schaffen und durch biologische Verbindungsstrukturen (Korridore, Trittsteine) zu vernetzen;
 3. zur Erhaltung und Förderung der biologischen Vielfalt der einheimischen Flora und Fauna beizutragen;
 4. die Kulturlandschaft als lebendiges Element unseres kulturellen Erbes zu erhalten, zu gestalten und zu beleben;
 5. den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Boden, Wasser, Luft) durch eine naturnahe und umweltschonende Bewirtschaftung zu fördern.
-

Vollzugsinstrumente für den *ökologischen Ausgleich* sind:

1. das Naturschutzrecht: Art. 18b Abs. 2 NHG und Art. 15 NHV
2. das Landwirtschaftsrecht: Art. 31b LwG, ab 1.1.1999 Art. 76 LwG.

Der auf dem Naturschutzrecht aufbauende ökologische Ausgleich verfolgt einen raumplanerischen Ansatz, der die Zuweisung der Flächen für den ökologischen Ausgleich auf der Grundlage von Richtplanungen, Landschaftsentwicklungskonzepten oder ähnlichen Planungen vorsieht (Broggi et al. 1998, S. 26 uff.). Er ist damit stärker zielgerichtet als der ökologische Ausgleich nach Art. 76 des LwG. Zudem verlangen das NHG und die NHV den ökologischen Ausgleich „in intensiv genutzten Gebieten innerhalb und ausserhalb von Siedlungen“.

Die Förderung nach Art. 76 LwG beschränkt sich auf die landwirtschaftliche Nutzfläche und überlässt den Entscheid, wo und in welcher Qualität der ökologische Ausgleich durchgeführt wird, dem Bewirtschaftenden.

Weiter beschränkt sich der Geltungsbereich der landwirtschaftlichen Gesetzgebung auf die BewirtschafterInnen, die auf eigene Rechnung und Risiko einen Betrieb führen (ausgenommen davon z. B. die Betriebe im Eigentum der öffentlichen Hand). Das NHG und die NHV kennen diesbezüglich keine Einschränkungen.

2.1.3 Ziele

Für den ökologischen Ausgleich, Zielbereich Biodiversität, wurden bis 2005 folgende Ziele festgelegt (Bundesamt für Landwirtschaft, 1999):

Wichtig

Wirkungsziele:

- ◆ Förderung der natürlichen Artenvielfalt
- ◆ Keine weiteren Artenverluste (Rote Liste), Wiederausbreitung bedrohter Arten

Umsetzungsziele:

Mindestens 10% ökologische Ausgleichsflächen an der gesamtschweizerischen Landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN), davon mindestens 65 000 ha im Talgebiet

Im Landschaftskonzept Schweiz (BUWAL, 1998) und in der Botschaft des Bundesrates zur Reform der Agrarpolitik, zweite Etappe (Agrarpolitik 2002), werden mindestens 65 000 ha ÖAF im Talgebiet vorgegeben.

2.1.4 Rechtliche Grundlagen

Für den ökologischen Ausgleich in der Landwirtschaft sind folgende gesetzliche Grundlagen zentral (Bundesamt für Landwirtschaft, 1999):

Verfassungsartikel, Art. 104, Abs. 3

u. a.

Gesetzestext

- a. Er (der Bund) ergänzt das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur ..., unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises.
 1. Er fördert mit wirtschaftlich lohnenden Anreizen Produktionsformen, die besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich sind.
-

Landwirtschaftsgesetz

Art. 70 des LwG legt die Grundsätze und Voraussetzungen für die Ausrichtung von Direktzahlungen fest. Die zentrale Voraussetzung seit dem 1. Januar 1999 ist der ökologische Leistungsnachweis.

LwG Art. 70, Abs. 2

Gesetzestext

² Der ökologische Leistungsnachweis umfasst:

- a. eine tiergerechte Haltung der Nutztiere;
 - b. eine ausgeglichene Düngerbilanz;
 - c. einen angemessenen Anteil an ökologischen Ausgleichsflächen;
 - d. eine geregelte Fruchtfolge;
 - e. einen geeigneten Bodenschutz; sowie
 - f. eine Auswahl und gezielte Anwendung der Pflanzenbehandlungsmittel.
-

Die Direktzahlungen umfassen laut Landwirtschaftsgesetz die allgemeinen Direktzahlungen und die Ökobeiträge. Die allgemeinen Direktzahlungen gelten die gemeinwirtschaftlichen Leistungen ab, sie fördern die Wettbewerbsfähigkeit und die flächendeckende Nutzung und sie tragen dazu bei, dass die Landwirtschaft in Lagen mit erschwerten Produktionsbedingungen erhalten wird (Art. 72–75 LwG).

Das Ziel der Ökobeiträge ist in Artikel 70, Abs. 3 LwG verankert:

Gesetzestext

³ Er (der Bund) fördert mit Ökobeiträgen Produktionsformen, die besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich sind; die Beiträge müssen sich wirtschaftlich lohnen.

Direktzahlungsverordnung (DZV)

Die Direktzahlungsverordnung beschreibt die Direktzahlungsarten.

DZV Art. 1 Abs. 3

Gesetzestext

Als Ökobeiträge gelten:

- 3 Beiträge für den ökologischen Ausgleich;
 - 4 Beiträge für die extensive Produktion von Getreide und Raps;
 - 5 Beiträge für den biologischen Landbau;
 - 6 Beiträge für die besonders tierfreundliche Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere
-

Die zu erbringenden ökologischen Leistungen sind in den Artikeln 5–15 der DZV festgehalten. Der Anteil der ökologischen Ausgleichsflächen ist im Artikel 7 der DZV festgelegt:

Gesetzestext

¹ Die ökologischen Ausgleichsflächen müssen mindestens 3,5 Prozent der mit Spezialkulturen belegten landwirtschaftlichen Nutzfläche und 7 Prozent der übrigen landwirtschaftlichen Nutzfläche des Betriebs betragen.

Die *beitragsberechtigten* ökologischen Ausgleichsflächentypen wie auch die räumliche Dokumentation der Flächen sind im 3. Abschnitt, 1. Kapitel, 1. Abschnitt angeführt:

Gesetzestext

¹ Beiträge für den ökologischen Ausgleich werden auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche gewährt für:

- a) extensiv genutzte Wiesen;
 - b) wenig intensiv genutzte Wiesen;
 - c) Streueflächen;
 - d) Hecken, Feld- und Ufergehölze;
 - e) Buntbrachen;
 - f) Rotationsbrachen;
 - g) Ackerschonstreifen;
 - h) Hochstamm-Feldobstbäume
-

Zudem sind weitere Ausgleichstypen an den ökologischen Ausgleich nach Art. 7 Absatz 1 *anrechenbar*, wenn die entsprechenden Bedingungen und Auflagen eingehalten werden (z. B. extensiv genutzte Weide, Waldweide, Ruderalflächen, Wassergraben, Teich, Trockenmauer, Rebfläche mit hoher Artenvielfalt etc.). Für diese Typen werden keine Beiträge gewährt.

2.1.5 Evaluation

Aufgrund der Verordnung über die Beurteilung der Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft vom 7. Dezember 1998 (Nachhaltigkeitsverordnung) ist periodisch eine Evaluation der Agrarpolitik und der Leistungen der Landwirtschaft vorzunehmen. Die Evaluation basiert auf den Artikeln 115, 116 und 185 des Landwirtschaftsgesetzes.

Gemäss Bundesamt für Landwirtschaft, 1999, geht es bei der Evaluation der Ökomassnahmen und Tierhaltungsprogramme darum, festzustellen, inwieweit die gesetzten Ziele erreicht worden sind. Die Evaluation soll dazu beitragen, die Massnahmen weiterzuentwickeln, die Resultate haben mithin eine Steuerungsfunktion. Die „Evaluation“ kann als Synonym zu „Erfolgskontrolle“ verwendet werden. Unter Punkt 2.1.3 sind die Wirkungs- und Umsetzungsziele für den ökologischen Ausgleich, Zielbereich „Biodiversität“, angeführt.

Da der Erfolgskontrolle auch bei der Umsetzung der ÖQV, Vollzug Vernetzung eine wichtige Rolle zukommt, werden nachfolgend einige allgemeine Kernpunkte zur Ergänzung angeführt. Die Ausführungen stützen sich auf folgende Arbeiten und Berichte ab: Marti & Stutz, 1993; BLW, 1999, Maurer & Marti, 1999. In diesen Arbeiten finden sich weitere Hinweise und Empfehlungen zu Hintergründen und zur Planung und Umsetzung von Erfolgskontrollen.

- ◆ Bei Erfolgskontrollen stehen Soll-Ist-Vergleiche im Vordergrund. Damit ist eine konkrete Definition des Soll-Zustandes (Ziele der Umsetzung) und des Erfolgsmassstabes Voraussetzung.

- ◆ Erfolgskontrollen dienen der Überprüfung von Wirkung, Umsetzung und Verfahren von Vorhaben und sind auf die Optimierung und Qualitätssicherung der Arbeit ausgerichtet. Zudem werden auch die Ziele des Vorhabens an sich kontrolliert.
- ◆ Erfolgskontrollen sollen dem zu kontrollierenden Vorhaben angemessen sein. Die Ausrichtung auf eine konkrete Fragestellung ist wichtig.
- ◆ Wichtig ist eine parallele Planung und Durchführung von Umsetzung und Erfolgskontrolle. Die Erfolgskontrolle darf nicht erst nach der Umsetzung beginnen. Ihr Konzept ist zusammen mit dem Umsetzungskonzept zu entwickeln.
- ◆ Im allgemeinen werden bei der Erfolgskontrolle drei Stufen unterschieden: Zielkontrolle, Wirkungskontrolle sowie Umsetzungs- und Verfahrenskontrolle:
 - Zielkontrolle:* Beurteilt, ob die mit der Problemlösung angestrebten Ziele weiterhin richtig, angemessen und zweckmässig sind, auch wenn sich allenfalls gewisse Rahmenbedingungen geändert haben.
 - Wirkungskontrolle:* Die zentrale Frage ist, ob die geplanten Zustandsänderungen bzw. Wirkungen z. B. in der Natur und Landschaft erreicht werden und in welchem Ausmass (qualitativ und quantitativ).
 - Umsetzungs- und Verfahrenskontrolle:* Zwei Fragen stehen im Vordergrund:
 1. Wurden die geplanten Massnahmen überhaupt umgesetzt, in welchem Ausmass und auf welchem Weg? Wurden die vorgesehenen Verhaltensänderungen erzielt (Soll-Ist-Vergleich; Effektivität)?
 2. Wie gross war der entsprechende Mittelverbrauch, um Massnahmen umzusetzen, Produkte zu erstellen, Verhaltensänderungen von Akteuren sowie Zustandsänderungen in der Natur zu erreichen (Effizienz)?

Im Bericht BLW, 1999, wird betont, dass auf der Ebene des einzelnen Betriebes nur konkrete Umsetzungsziele gesetzt und überprüft werden können. Sie sind Voraussetzung für den Vollzug.

Im Rahmen von Erfolgskontrollen spielen Zielarten und Zielwerte eine zentrale Rolle. Sie sind zudem wichtig für die Beurteilung von Lebensräumen, Herleitung von Zielen und die Bestimmung von Massnahmen. Die nachfolgende Umschreibung von Zielarten stützt sich auf Wiedemeier, 2000, ab.

Erfolgskontrolle: Hauptfragen

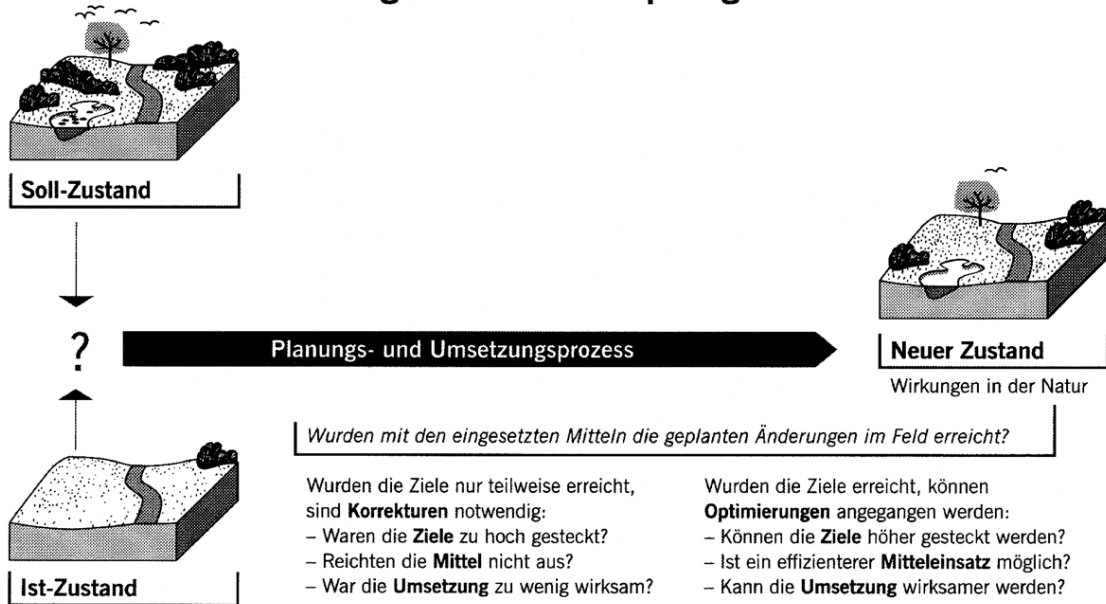


Abb. 6: Hauptfragen der Erfolgskontrolle eines Planungs- und Umsetzungsprozesses

(Quelle: Maurer & Marti, 1999)

Zielarten

Für die Planung ist es oft zweckmässig, die grosse Anzahl der vorhandenen Tier- und Pflanzenarten auf eine geeignete und überschaubare Auswahl zu beschränken. Diese Arten werden als „Zielarten“ bezeichnet. Sie zeichnen sich in der Regel durch folgende Eigenschaften aus:

- ◆ Arten der Roten Listen, Indikatorarten oder geschützte Arten, für welche das Planungsgebiet eine besondere Bedeutung hat;
- ◆ Arten, für welche die Schweiz eine besondere internationale Verantwortung trägt;
- ◆ Arten, für welche in der Region Artenhilfsprogramme vorliegen;
- ◆ Arten mit besonders hohen ökologischen Ansprüchen, z. B. an bestimmte Strukturen, Ausbildungen oder Kombinationen von Biotopen;
- ◆ Arten, die zumindest früher für die Region typisch und weit verbreitet waren;
- ◆ Zielarten decken oft die Lebensraumsprüche zahlreicher weiterer Arten ab.

Die Auswahl der Zielarten muss sorgfältig vorgenommen, genügend breit sein und die Ansprüche der Arten müssen möglichst alle vorhandenen, für die Region typischen und wichtigen Lebensräume abdecken.

Zielwerte

Sie bezeichnen den anzustrebenden Flächenwert eines bestimmten Lebensraums, abgestützt auf den Ausgangszustand, die naturräumlichen Voraussetzungen und Potentiale in einem definierten Raum.

Beispiel:

Fromentalwiesen	Fläche
Zielwert für einen bestimmten Raum (Soll)	50 ha
Vorhandene Fromentalwiesen (Ist)	20 ha
Differenz Soll-Ist	30 ha

Mit den einzuleitenden Massnahmen sind damit im vorgesehenen Zeitraum rund 30 ha Rückführungsflächen oder Neuanlagen von Fromentalwiesen anzustreben.

2.1.6 Stand der Umsetzung

Nutzfläche (Bundesamt für Statistik, 2001):

Im Jahr 1999 wurden 95% der landwirtschaftlichen Nutzfläche der Schweiz gemäss den Richtlinien für den ökologischen Leistungsnachweis bewirtschaftet; auf die biologischen Betriebe entfallen dabei gut 7%.

Beiträge (Bundesamt für Landwirtschaft, 2000):

Die Evaluation der Ökomassnahmen und Tierhaltungsprogramme für das Jahr 1998 zeigt bei den Direktzahlungen an die Landwirtschaft folgendes Bild:

Direktzahlungen 1998	Betrag
Total der Direktzahlungen an die Landwirtschaft	Fr. 2,54 Mia.
Davon Beiträge für ökologische Direktzahlungen	Fr. 745 Mio.
Davon Beiträge nach Art. 31b (für besondere ökologische Leistungen)	Fr. 688,4 Mio. (100%)
1. für die ökologischen Ausgleichsflächen (ohne Obstbäume)	Fr. 77,9 Mio. (11,3%)
2. für Hochstamm-Feldobstbäume	Fr. 37,4 Mio. (5,4%)

Ökologische Ausgleichsflächen (Bundesamt für Landwirtschaft, 2000):

Seit der Einführung der Öko-Massnahmen nahmen die beitragsberechtigten ökologischen Ausgleichsflächen stetig zu (vgl. Abb. 7).

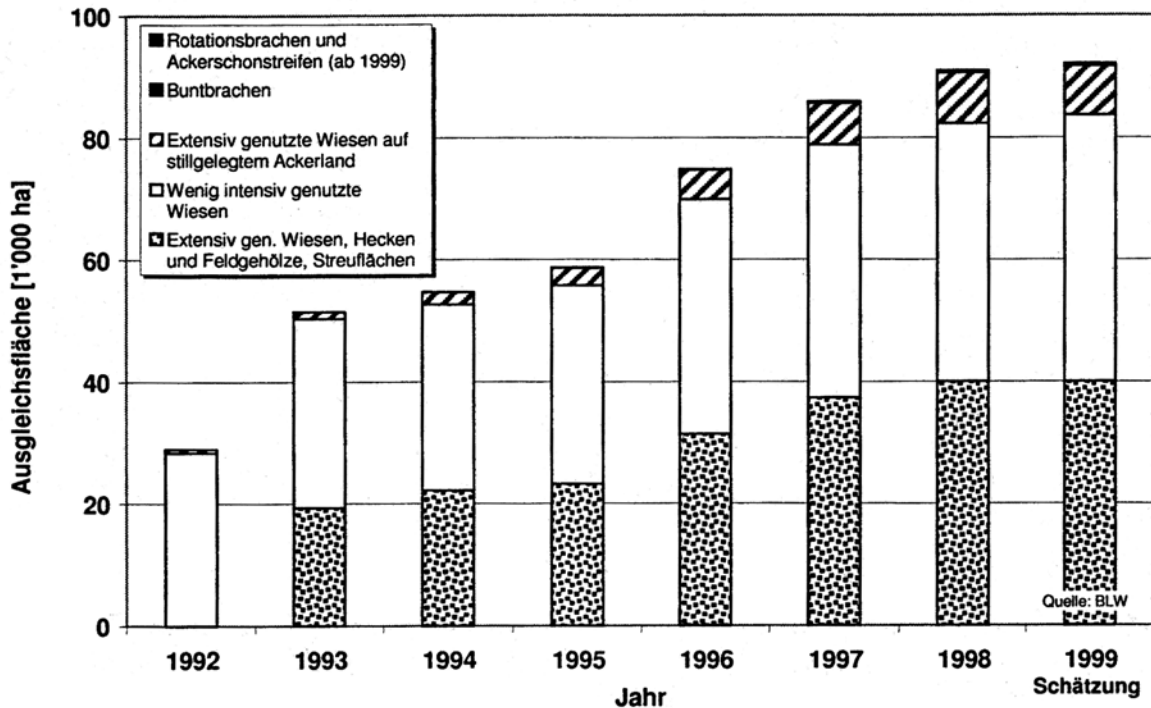


Abb. 7: Entwicklung der beitragsberechtigten ökologischen Ausgleichsflächen 1992 bis 1998

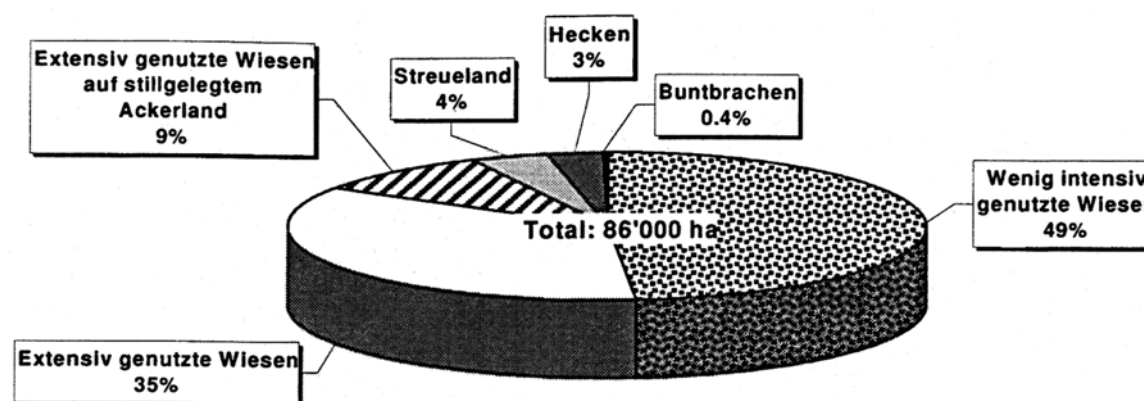
(Quelle: Bundesamt für Landwirtschaft, 2000)

1998 umfassten die beitragsberechtigten ÖAF etwa 86 000 ha landwirtschaftliche Nutzfläche (LN), was ca. 8,6% der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche entspricht. Davon lagen 42 000 ha in den Tal- und 44 000 ha in den Bergzonen.

Flächenanteile der beitragsberechtigten ÖA:

Flächenbeschreibung	Anteil
wenig intensiv genutzte Wiesen	ca. 41 800 ha (49%)
extensiv genutzte Wiesen	ca. 30 500 ha (35%)
extensiv genutzte Wiesen auf stillgelegtem Ackerland	ca. 8000 ha (9%)
Streuflächen	ca. 3300 ha (4%)
Hecken und Feldgehölze	ca. 2200 ha (3%)
Buntbrachen	ca. 360 ha (0,4%)
Hochstamm-Feldobstbäume (Anzahl Bäume)	2,716 Mio.

Die ÖAF-Anteile an der LN schwankten 1998 von der Ackerbauzone bis zur Bergzone II zwischen 5,5 bis 7,0%. In den Bergzonen III und IV betragen die ÖAF-Anteile 17 bzw. 30% der LN. Die Beteiligung am ÖA ist also in den Talgebieten und Hügellagen kleiner.



Quelle: BLW (AGIS)

Abb. 8: Flächenanteile der ÖAF 1998
(Quelle: Bundesamt für Landwirtschaft, 2000)

2.1.7 Defizite

Im Rahmen der Evaluationsarbeiten der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Agrarökologie und Landbau (FAL), Zielbereich Biodiversität und weiteren Erfolgskontrollen wird auf die unbefriedigende Qualität und räumliche Anordnung von ökologischen Ausgleichsflächen in Landwirtschaftsgebieten hingewiesen (z. B. Wittwer et al., 1997; Weggler & Widmer, 2000; Jenny et al. (im Druck; dort weitere Hinweise und Literatur).

Unbefriedigende Qualität wird v. a. bei der wenig intensiven Wiesennutzung geortet, wo aufgrund eingeschränkter Entwicklungspotentialen auch kaum mit Verbesserungen zu rechnen ist. So kam Wittwer et al., 1997, zum Schluss, dass von den wenig intensiv genutzten Wiesen ein Viertel bis die Hälfte kaum entwicklungsfähig ist. Auch bei den Feldobstbäumen wurde eine ungenügende Qualität festgestellt. Lediglich 40% konnten als befriedigend eingestuft werden, wobei hier der Mangel an extensiver Unternutzung im Vordergrund steht. 1998 flossen ca. 37,4 Mio. in die Feldobstbäume, was 32% der Aufwendungen für den ökologischen Ausgleich entspricht. Dem Qualitätsproblem in diesem Bereich kommt deshalb hohe Bedeutung zu. Die ÖAF werden zudem oft an Lagen ausgeschieden, die aus Sicht des Artenschutzes von gerin-

ger Bedeutung sind und/oder ein geringes Entwicklungspotential besitzen: z. B. schattige Waldränder, entlang von Strassen etc.

Jenny et al. (im Druck) kommen zusammenfassend zu folgender Einschätzung:

- ◆ Die Quantität des ökologischen Ausgleichs entspricht den agrarpolitischen Zielvorgaben;
- ◆ Die Qualität und räumliche Anordnung der Flächen des ökologischen Ausgleichs sind unbefriedigend und entsprechen nicht den Bedürfnissen bedrohter Arten;
- ◆ Die Standortwahl erfolgt in erster Linie nach betriebswirtschaftlichen Kriterien;
- ◆ 90% der ökologischen Ausgleichsflächen liegen auf Grünland oder haben ihren Ursprung in der Anrechnung von Obstbäumen;
- ◆ Der Anteil an ökologischen Ausgleichsflächen auf guten Ackerböden liegt in der Regel bei weniger als 2%, die Qualität ist unbefriedigend.

Wichtig

Schlussfolgerung:

Der ökologische Ausgleich nach DZV bildet daher ein noch zu wenig leistungsorientiertes, flächenwirksames Instrument für die Arten- und Lebensraumförderung.

2.2 Öko-Qualitätsverordnung (ÖQV)

2.2.1 Ziele

Kapitel 1.2 vermittelt einen Überblick über die „Wurzeln“ der Verordnung über die regionale Förderung der Qualität und der Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen in der Landwirtschaft (Öko-Qualitätsverordnung; ÖQV). Der Verordnungstext ist im Anhang B angeführt.

Die ÖQV zielt darauf ab, mit finanziellen Anreizen die Qualität und Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen zu fördern, um damit den bestehenden Defiziten im ökologischen Ausgleich zu begegnen (vgl. Kapitel 2.1.7).

Sie dient auch der Umsetzung von zwei internationalen Abkommen im Bereich der biologischen Vielfalt, dem Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (Berner Konvention; in der Schweiz 1982 in Kraft getreten) und dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt vom Jahre 1992 (Biodiversitätskonvention, 1992 in Rio de Janeiro abgeschlossen, in der Schweiz am 1995 in Kraft getreten). Auf nationaler Ebene ist sie der Umsetzung des Bundesverfassungsartikels 104, Absatz 1, Buchstabe b und des Landschaftskonzepts Schweiz (LKS) verpflichtet.

2.2.2 Kernpunkte

Vgl. auch Verordnungstext im Anhang B.

- ◆ Beiträge können an BewirtschafterInnen ausgerichtet werden, welche auf Grund der Direktzahlungsverordnung (DZV) für den ökologischen Ausgleich beitragsberechtigt sind. Die Verordnung stützt sich sowohl auf das Landwirtschaftsgesetz (LwG) wie auf das Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) ab.
- ◆ Die Reversibilität der Massnahmen wird zugesichert.
- ◆ Die Beitragsstrategie der Verordnung ist „zweischienig“ ausgerichtet: Beiträge werden einerseits für die biologische Qualität, andererseits für die Vernetzung ausgerichtet. Die Beiträge für die Qualität und die Vernetzung sind kumulierbar.
- ◆ Beiträge für die biologische Qualität werden für folgende ökologische Ausgleichsflächen bezahlt: Extensiv genutzte Wiesen, wenig intensiv genutzte Wiesen, Streueflächen, Hecken, Feld- und Ufergehölze, Hochstamm-Feldobstbäume. Beiträge für die Vernetzung: vgl. Tab. 2.
- ◆ Die Verordnung basiert auf den Prinzipien der Freiwilligkeit und der Regionalisierung. Regionalisierung bedeutet, dass floristische, faunistische und landschaftliche Ziele bei der Qualität wie auch die massgebenden Abgeltungskriterien bei der Vernetzung auf Grund regionaler Besonderheiten festgelegt werden. Deshalb sollen die vom LandwirtIn zu erfüllenden Anforderungen an die biologische Qualität oder die Vernetzung durch die Kantone definiert werden. Sie müssen mindestens gleichwertig sein zu den Mindestanforderungen des Bundes, die in den Anhängen der Verordnung bzw. in separaten technischen Ausführungsbestimmungen definiert sind. Entsprechen die kantonalen Anforderungen den Mindestanforderungen des Bundes oder sind sie mindestens gleichwertig zu diesen und ist die regionale Mitfinanzierung gewährleistet, so leistet der Bund über das Landwirtschaftsbudget Finanzhilfen an die von den Kantonen an die LandwirtInnen ausgerichteten Beiträge. Die Finanzhilfen bewegen sich je nach Finanzkraft der Kantone zwischen 70 und 90 Prozent der anrechenbaren Kosten (vgl. Tab. 1).

ÖA-Typen	Anrechnung	Direktzahlungsverordnung	Öko-Qualitätsverordnung		NHG
		Beiträge	Beiträge Vernetzung	Beiträge Qualität	Beiträge
1 Extensiv genutzte Wiese					abhängig vom Kanton
2 Extensiv genutzte Weide					
3 Waldweide					
4 Wenig intensiv genutzte Wiese					
5 Streueflächen					
6 Ackerschonstreifen					
7 Buntbrache/Rotationsbrache					
8 Hochstamm-Feldobstbäume					
9 Standortgerechte Einzelbäume, Alleen					
10 Hecken, Feld- und Ufergehölze					
11 Wassergraben, Tümpel, Teich					
12 Ruderalfläche, Steinhäufen, -wälle					
13 Trockenmauer					
14 Unbefestigter, natürlicher Weg					
15 Rebfläche mit hoher Artenvielfalt					
16 weitere ÖAF auf der LN					

Tab. 2: Übersicht über die Beitragsberechtigung der ÖA-Typen
(Quelle: nach Koller et al., 2001; Merkblatt zur ÖQV, LBL/SRVA)

- ◆ Die vom Bund maximal anrechenbaren Öko-Qualitätsbeiträge betragen Fr. 500.– pro Hektare und Jahr für den Qualitätsbonus und den Vernetzungsbonus bzw. Fr. 20.– pro Jahr für Hochstamm-Obstbäume. Die Beitragshöhe ist unabhängig von den Höhenstufen.
- ◆ Die Verfahrensabläufe sind grösstenteils identisch mit jenen der DZV. Die Verpflichtungsdauer von 6 Jahren entspricht ebenfalls derjenigen der DZV.

2.2.3 Regionale Förderung von Vernetzungsprojekten

Da sich die vorliegende Arbeit auf den Vollzug des „Vernetzungsaspekts“ der Öko-Qualitätsverordnung konzentriert, werden nachstehend auf die Vernetzung bezogene Aspekte der ÖQV noch näher präzisiert.

Die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Beiträgen für die Vernetzung sind in Art. 4 der ÖQV umschrieben:

Gesetzestext

¹ Beiträge werden ausgerichtet an ökologische Ausgleichsflächen nach dem Anhang Punkt 3.1 DZV, die als landwirtschaftliche Nutzfläche gelten und die Anforderungen des Kantons an die Vernetzung erfüllen.

² Beiträge für die Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen werden nur gewährt, wenn die Flächen nach den Vorgaben eines vom Kanton genehmigten regionalen Vernetzungsprojektes angelegt und bewirtschaftet werden.

³ Die Anforderungen des Kantons an die Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen müssen den Mindestanforderungen nach Anhang 2 entsprechen.

Bei der Prüfung der Gesuche von Kantonen für die globale Ausrichtung der Finanzhilfen nach Art. 16 der ÖQV ist folgendes Vorgehen vorgesehen (C. Widmer, mündlich):

Bei der Vernetzung sollen sowohl die Abgeltungskriterien als auch die einzelnen regionalen Vernetzungsprojekte geprüft werden. Dies ist notwendig, weil die Mindestanforderungen in diesem Bereich auf Grund mangelnder Erfahrung wenig detailliert ausgearbeitet werden konnten. Die Mindestanforderungen für Vernetzungsprojekte sollen jedoch mit der Zeit soweit präzisiert werden können, dass zu einem späteren Zeitpunkt die Einzelüberprüfung der Vernetzungsprojekte möglicherweise aufgehoben werden kann.

Die Mindestanforderungen des Bundes an die Vernetzung gemäss Anhang 2 zur ÖQV lauten wie folgt:

Mindestanforderungen an die Vernetzung

1. Ziele

- a) Die Ziele im Hinblick auf die Förderung der botanischen und faunistischen Vielfalt sind zu definieren. Sie basieren auf publizierten nationalen, regionalen oder lokalen Inventaren, wissenschaftlichen Grundlagen, Zielvorstellungen oder Leitbildern. Sie berücksichtigen das spezifische Entwicklungspotential für Flora und Fauna des bezeichneten Gebietes.
- b) Flächen sind insbesondere anzulegen:
 1. entlang von Gewässern, wobei diesen der erforderliche Raum für ihre natürlichen Funktionen zu gewähren ist;
 2. entlang von Wäldern;
 3. zur Erweiterung von bestehenden ökologischen Ausgleichs- und Naturschutzflächen.
- c) Synergien mit Projekten in den Bereichen Ressourcenschutz und Landschaftsgestaltung sind zu nutzen.

2. Vorgehen

- a) Ein abgegrenztes Gebiet wird definiert und auf einem Plan dargestellt. Dieser zeigt den Ausgangszustand der einzelnen Landschaftselemente auf.
 - b) Der Sollzustand der räumlichen Anordnung der ökologischen Ausgleichsflächen ist auf einem Plan darzustellen.
 - c) In einem Umsetzungskonzept sind aufzuzeigen:
 1. die Umsetzungsziele;
 2. die Zwischenschritte bis zur Erreichung der Umsetzungsziele; und
 3. die Massnahmen zur Erreichung der Umsetzungsziele.
-

2.3 Ziele der Lebensraumvernetzung

2.3.1 Allgemeines

Der Begriff „Vernetzung“ hat die Vorstellungen und Diskussionen über geeignete Naturschutzstrategien in den vergangenen Jahren wesentlich mitgeprägt. Aufgrund zum Teil erst in den letzten Jahren gewonnenen wissenschaftlichen Erkenntnissen (z. B. über die Bedeutung der Grossflächigkeit und der Dynamik, Resultaten aus der Populationsbiologie etc.) findet heute eine intensive Diskussion um wirkungsvolle Ziele und Strategien in der Naturschutzplanung statt, auf die in diesem Rahmen nicht eingetreten werden kann. Einen Überblick über verschiedene Ziele und Strategien findet sich aber u. a. in Hintermann et al., 1995 (vgl. auch Tab. 3). Doch was wird unter „Vernetzung“ verstanden? Was soll damit erreicht werden, zum Beispiel auch im Rahmen von regionalen Vernetzungsprojekten?

2.3.2 Hintergründe

Die traditionelle Kulturlandschaft unseres Landes bildete einst ein vielfältiges, zusammenhängendes Mosaik aus naturnahen, reichhaltigen Lebensräumen. Auch anspruchsvolleren Arten standen geeignete Lebensräume in vielfältiger Ausprägung, ausreichender Grösse und Häufigkeit zur Verfügung. Die Ausbreitung von Arten zwischen verschiedenen Lebensräumen war, abgesehen vom Vorhandensein von natürlichen Ausbreitungsbarrieren wie Seen, Flüssen oder Gebirgen, mehr oder weniger ungehindert möglich. Die Intensivierung der Landwirtschaft, der Bau von Strassen, Siedlungen etc. haben im Verlauf des 20. Jahrhunderts natürliche und naturnahe Lebensräume meist bis auf kleine, isolierte Reste zerstört und zu einer starken Fragmentierung der Lebensräume und Populationen von Tieren und Pflanzen geführt. Viele Tiere und Pflanzen leben in isolierten Populationen mit hohem Aussterberisiko. Die Ausbreitung bzw. der Austausch zwischen benachbarten Populationen ist nicht oder nur mehr sehr beschränkt möglich. Ein Licht auf die dramatische Situation und den hohen Handlungsbedarf in Sachen Artenschutz in der Schweiz wirft auch eine Studie der OECD (Organisation für wirt-

schaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), die erstmals die Erfolge der Schweiz im Umweltschutz untersucht und mit den Leistungen der übrigen 28 Mitgliedstaaten verglichen hat (OECD, 1998; Stalder, 1998). In Bezug auf den Artenschutz wird festgestellt, dass die Zahl der gefährdeten Tier- und Pflanzenarten im Vergleich zu den andern OECD-Staaten sehr hoch ist. Die OECD drängt darauf, dass der Naturschutz stärker und früher in die Infrastrukturplanung, Raumplanung und auch Landwirtschaftspolitik einbezogen werden müsse. Ein wichtiger Schluss ist auch, dass die Schutzgebiete vernetzt werden müssen.

2.3.3 Definition, Ziele

Pfister et al., 1994, definieren „Vernetzung“ wie folgt:

„Vernetzung bedeutet die Schaffung von naturnahen Strukturen zwischen bestehenden Lebensräumen mit dem Ziel, die Distanzen zwischen den naturnahen Elementen einer Landschaft mit Blick auf die Aktionsradien der betrachteten Tiere zu vermindern. Durch Vernetzungsmassnahmen werden verschiedene Ziele erreicht: Förderung der Verbreitung von Tier- und Pflanzenarten, Anreicherung der Landschaft mit Biotopen (Mosaiklandschaften), Erhöhung der Zahl tiergerechter Leitstrukturen als Verbindung zwischen Kerngebieten. Eine vernetzte Landschaft ist eine Landschaft, in der solche Aufwertungsmassnahmen stattgefunden haben oder worin noch ein ausgeprägter Lebensraumverbund besteht“.

Abgestützt auf die Ausführungen von Pfister et al., 1994, Wiedemeier, 2001, und Jedicke, 1994, lassen sich für eine zielorientierte Vernetzung u. a. folgende Ziele ableiten:

- ◆ Förderung der Durchlässigkeit der Landschaft für Pflanzen und Tiere
- ◆ Förderung der Integration des Intensivkulturlandes in ein Lebensraumsystem
- ◆ Erweiterung des Tieren und Pflanzen zur Verfügung stehenden Gesamtlebensraums
- ◆ Ermöglichung des Individuen- und Genaustausch zwischen isolierten Populationen
- ◆ Ermöglichung des täglichen und saisonalen Lebensraumwechsels von Tieren. Tiere leben meist nicht nur in einem Lebensraum, sondern brauchen unterschiedliche Lebensraumtypen: Als Nahrungsgebiet, als Schlafplatz, für die Fortpflanzung, zur Überwinterung etc.

Die ökologischen Ausgleichsflächen übernehmen dabei wichtige Aufgaben als Elemente der Lebensraumvernetzung: Ganz-, Teillebensräume für Tiere und Pflanzen, Vernetzungselemente und Trittsteine für den Biotopverbund. Zudem können sie weitere ausgleichende Funktionen im Landschaftshaushalt erfüllen, z. B. Erosionsschutz, Windschutz, Rückzugs- und Entwicklungsräume für Nützlinge, Schutz/Regulation Wasserhaushalt. Zudem stellen sie auch eine landschaftsästhetische Bereicherung dar.

2.3.4 Zielsetzungen für regionale Vernetzungsprojekte

Nach Koller et al., 2001, sind bei regionalen Vernetzungsprojekten folgende Zielsetzungen zu verfolgen:

- ◆ *Erhaltung und Förderung der Durchlässigkeit der Landschaft für Pflanzen und Tiere mittels einer zielorientierten Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen.*
- ◆ *Die ökologischen Ausgleichsflächen sowie weitere naturnahe Lebensräume sind so zu platzieren, aufzuwerten und zu ergänzen, dass*
 - ◆ *die charakteristischen und zu fördernden Tier- und Pflanzenarten der Region genügend und geeigneten Raum finden zur Nahrungssuche, zur Deckung, zur Fortpflanzung, zur Überwinterung.*
 - ◆ *die Voraussetzungen für die Verbreitung und den genetischen Austausch der Pflanzen- und Tierarten günstig sind.*
 - ◆ *den landschaftlichen Eigenheiten der Region Rechnung getragen wird.*
 - ◆ *die Anforderungen des Gewässer- und Ressourcenschutzes berücksichtigt werden.*

Weiter:

„Welche Typen von ÖAF miteinander vernetzt werden, hängt von den zu fördernden Arten ab. Deren ökologische Ansprüche und Verbreitungsmöglichkeiten bestimmen zudem die wünschbare Lage, den Flächenanteil und die Abstände der ÖAF im Vernetzungsprojekt“.

Die von Wiedemeier, 2001, formulierten Anforderungen an ÖAF für regionale Vernetzungsprojekte aus biologischer Sicht decken sich weitgehend mit den obigen Vorstellungen:

- ◆ Art und Lage der ÖAF sollen Rücksicht auf den lokalen und regionalen Charakter des Kulturlandes, auf die noch vorhandenen grossflächigen naturnahen Lebensräume (Naturschutzgebiete) und auf die vorkommenden Arten nehmen.
- ◆ Sie verbinden naturnahe Lebensräume in Form von Trittsteinen und Vernetzungskorridoren miteinander, wobei die Verbindung nicht physisch sondern funktional gewährleistet sein muss.
- ◆ Sie sollen in einem kleinräumigen Mosaik ins Intensivkulturland eingestreut sein und idealerweise sind ihre Abstände nicht grösser als 50–100m.
- ◆ Die Lage der ÖAF ist primär auf die ökologischen Anforderungen auszurichten. Beispielsweise sind i. a. sonnige Standorte schattigen vorzuziehen.

2.3.5 Regionale Vernetzungsprojekte, LEK

Regionale Vernetzungsprojekte gemäss ÖQV können *nicht* mit Landschaftsentwicklungskonzepten (LEK) gleichgesetzt werden. Landschaftsentwicklungskonzepte streben einen flächendeckenden Einbezug verschiedenster landschaftsrelevanter Sachbereiche und Nutzungen inner- und ausserhalb des Siedlungsraums an. Der Planungsprozess von LEK ist weiter durch den Einbezug möglichst aller wichtigen Akteure und Interessengruppen in einem definierten Raum gekennzeichnet. Die Vernetzungsprojekte nach ÖQV konzentrieren sich auf den

landwirtschaftlich genutzten Raum, Hauptakteure sind die LandwirtInnen, wobei der Einbezug weiterer Akteure und Interessengruppen selbstverständlich auch erwünscht ist. Das LEK hat damit inhaltlich wie auch prozessual eine breitere Basis als Vernetzungsprojekte. Idealerweise werden Vernetzungsprojekte nach ÖQV in Landschaftsentwicklungskonzepte integriert. Grundlagen und Hinweise zur Durchführung eines LEK liefert der Werkzeugkasten LEK der HSR Hochschule Rapperswil und SRVA Lausanne.

Absicht Teilbereiche	Bestehendes erhalten	Bestehendes fördern	Neues einleiten/schaffen
Arten	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Vielfalt ◆ Seltene Vorkommen 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Vielfalt erhöhen und räumlich ausdehnen ◆ Seltene Arten begünstigen 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ ausgestorbene Arten einbürgern ◆ Populationen fördern
Biotope	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Gute Qualität ◆ Zusammenhängende Flächen ◆ Günstige Anordnung 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Erweitern ◆ Flächen ergänzen/ abrunden ◆ Revitalisieren ◆ Konflikte beseitigen 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Zusätzliche Flächen zur Verfügung stellen
Wildnis/natürliche Prozesse	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Nutzung/Kultivierung unterlassen ◆ Prozesse zulassen ◆ Zusammenhängende Flächen 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Flächen vergrössern ◆ Vielfalt der Prozesse erhöhen 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Prozesse einleiten/ natürliche Dynamik zulassen ◆ Neue, grossräumige Gebiete (Rückzug des Menschen)
Landschaften	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Landschaftscharakter ◆ Fläche 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Wertvolle Strukturen ergänzen ◆ Konflikte beseitigen 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Neu gestalten
Geotope	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Qualität ◆ Fläche 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Konflikte beseitigen 	
Ressourcen	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Qualität ◆ Nutzungsoptionen ◆ Menge/Fläche 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Nutzung ändern ◆ Konflikte beseitigen 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Aus Nutzung entlassen
Nutzungen	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Naturverträgliche Formen 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Mindeststandards einhalten ◆ Konflikte vermeiden ◆ Naturverträgliche Formen 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Nutzungsform ändern

Tab. 3: Zusammenfassung Wirkungsfelder eines umfassend verstandenen Natur- und Landschafts-schutzes

(Quelle: aus Broggi et al., 1998, dort nach Hintermann, 1995)

3 Resultate

3.1 Allgemeines

Die nachstehenden Ausführungen fassen die Befragungsergebnisse aus den 16 von April bis anfangs Juli 2001 geführten Interviews zusammen. Die Interviews sind im Anhang C angeführt. Wie unter Punkt 1.4.3 erwähnt, stellen die Interviews eine *Momentaufnahme* zum Zeitpunkt der Befragung dar. Insbesondere bei im April und Mai befragten Kantonen sind die Arbeiten an Vorgehens- und Umsetzungskonzepten für regionale Vernetzungsprojekte allenfalls aufgenommen bzw. weiter entwickelt worden. Es kann sich seither bei den Befragten bezüglich gewisser Punkte auch eine andere Einschätzung oder eine neue Sicht ergeben haben. Wo wichtig und notwendig für das Verständnis der Resultate, wird speziell auf die Befragungstermine hingewiesen.

3.2 Stand der Bearbeitung

Die Befragung der 16 Kantone über den Stand ihrer Arbeiten an einem Vorgehens- und Umsetzungskonzept zur ÖQV, Vollzug Vernetzung, ergibt folgendes Bild (vgl. Abb. 9):

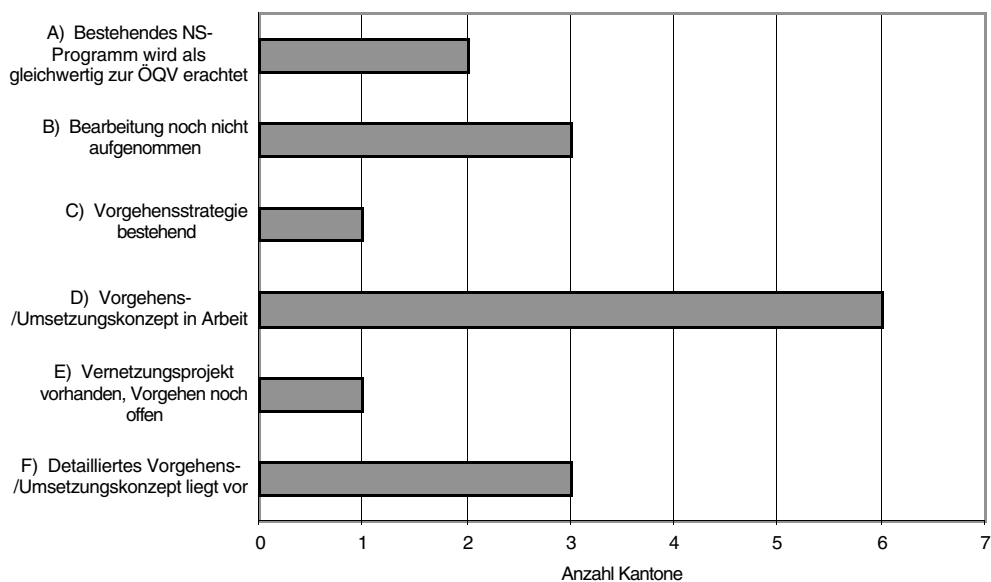


Abb. 9: Stand der Bearbeitung in den befragten Kantonen

- A) Bestehendes NS (Naturschutz)-Programm wird als gleichwertig zur ÖQV erachtet:** Zwei Kantone erachten ihre bisherigen, langjährigen Naturschutzprogramme als mindestens gleichwertig zu den Mindestanforderungen der ÖQV. Abgesehen von kleineren Anpassungen und Abstimmungen ist daher aus Sicht der Kantone keine Abweichung vom bisherigen Ansatz bzw. Neuorientierung im Sinne der ÖQV vorgesehen.
- B) Bearbeitung noch nicht aufgenommen:** In drei Kantonen (Befragungstermine: Mai, Juni) waren die Arbeiten an einem Vorgehens- und Umsetzungskonzept für regionale Vernetzungsprojekte gemäss ÖQV noch nicht konkret aufgenommen bzw. diese erst „angedacht“ worden (Befragungstermine: Anfangs Mai, Mitte Mai und Mitte Juni).
- C) Vorgehensstrategie bestehend:** Ein Kanton hat die konkreten Arbeiten noch nicht aufgenommen, aber eine Vorgehensstrategie dazu ausgearbeitet. ÖQV-Beiträge für regionale Vernetzungsprojekte sollen frühestens ab 2003 ausbezahlt werden. Die Zeit bis dann soll genutzt werden, um das bisherige kantonale „Naturschutzmodell“ grundsätzlich zu hinterfragen, eine Neuordnung desselben anzustreben und die Frage nach Form und Inhalt von regionalen Vernetzungsprojekten zu klären.
- D) Vorgehens-/Umsetzungskonzept in Arbeit:** Sechs Kantone beschäftigen sich gegenwärtig mit der Erarbeitung von konkreten Vorgehens- und Umsetzungskonzepten. Erste „Konturen“ des möglichen Lösungsweges sind sichtbar, zum Teil aber noch etliche Details abklärungsbedürftig. Erst in einem Kanton sind die Arbeiten schon weiter fortgeschritten. Ebenfalls offen ist noch die ämterinterne und -externe Bereinigung.
- E) Vernetzungsprojekt vorhanden, Vorgehen noch offen:** In einem Kanton besteht ein neu auf kantonaler Ebene erarbeitetes, flächendeckendes Landschaftsentwicklungskonzept, das als „Gesamtes“ dem Bund als Vernetzungsprojekt eingereicht werden soll. Das genaue Vorgehen und der konkrete Umgang mit Initiativen von der Basis her, ist im Detail noch zu klären.
- F) Detailliertes Vorgehens-/Umsetzungskonzept liegt vor:** In drei Kantonen bestehen detaillierter ausformulierte Absichten über das Vorgehen, den Inhalt und die Anforderungen an regionale Vernetzungsprojekte. Die bestehenden Lösungsansätze sind ämterintern und -extern aber noch nicht bereinigt.

3.3 Zuständigkeiten

Die nachfolgenden Ausführungen geben einen Überblick, wie die Kantone beabsichtigen, die Zuständigkeiten (Verantwortlichkeit, Federführung) in den einzelnen Kantonen bezüglich der Umsetzung der ÖQV, Vollzug Vernetzung, zu regeln (vgl. auch Abb. 10). Bezüglich der biologischen Qualität werden aufgrund von Bemerkungen einiger Befragten die Zuständigkeiten allenfalls anders geregelt.

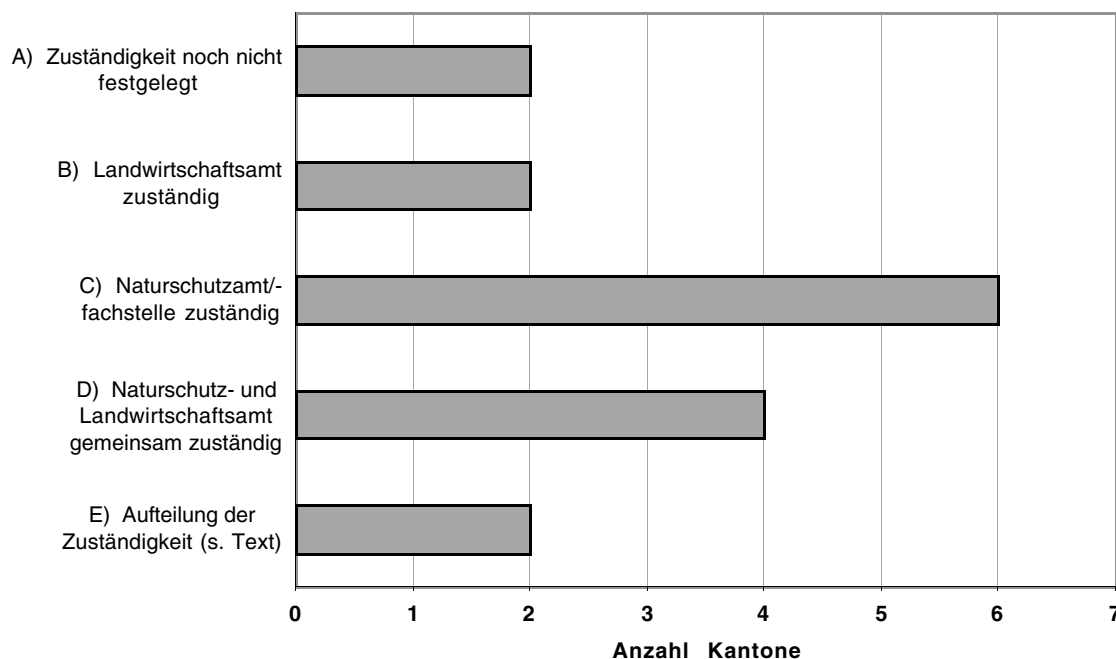


Abb. 10: Zuständigkeiten für die ÖQV, Vollzug Vernetzung

Erläuterungen

- A) In zwei Kantonen ist die Zuständigkeit (Verantwortlichkeit, Federführung für den Vollzug Vernetzung) noch nicht diskutiert worden.
- B) In zwei Kantonen sind explizit die Kantonalen Landwirtschaftsämter zuständig.
- C) In sechs Kantonen sind die Kantonalen Naturschutzämter/-fachstellen zuständig. Allenfalls können sich hier noch Aufteilungen analog zu Punkt E1) ergeben.
- D) In vier Kantonen bestehen gemeinsame Projektleitungen bzw. ein „Konsortium“ zwischen den für den Naturschutz verantwortlichen Stellen und dem Kantonalen Landwirtschaftsamt.
- E) 1. In einem Kanton wird die Zuständigkeit wie folgt geregelt:
 Fachliche Aspekte: Naturschutzamt/-fachstelle
 Administrative Aspekte: Landwirtschaftsamt
2. In einem Kanton ergibt sich für die Zuständigkeit folgende Aufteilung:
 Für die Naturschutzgebiete (ca. 6% der Kantonsfläche): Planungs-/Naturschutzamt
 Für die übrigen Kantonsgebiete: Landwirtschaftsamt

3.4 Zusammenarbeit auf Ämterebene

Unter diesem Punkt wurde der Frage nachgegangen, wie die Kantone die Zusammenarbeit betreffend der ÖQV, Vollzug Vernetzung, in der Konzept- und Umsetzungsphase auf Ämterebene zu organisieren gedenken und wie weit mit andern Kantonen zusammengearbeitet wird.

3.4.1 Konzeptphase

Zusammenarbeit innerhalb des Kantons

In allen befragten Kantonen arbeiten die für den Naturschutz verantwortlichen Amtsstellen und die Landwirtschaftsämter, unabhängig von der Zuständigkeit, bei der Erarbeitung des Vorgehens- und/oder Umsetzungskonzepts in Arbeitsgruppen, -kreisen, Kommissionen und Plattformen zusammen bzw. ist eine Zusammenarbeit geplant. In den zwei Kantonen, die ihre bestehenden Naturschutzprogramme als gleichwertig zu den Mindestanforderungen der ÖQV betrachten, ist die Zusammenarbeit zwischen Naturschutz und Landwirtschaft ebenfalls institutionalisiert. Die Zusammenarbeit wird zumeist als kooperativ, anregend und für die Sache als förderlich beurteilt. „Dissonanzen“ konnten nur in einem Fall festgestellt werden. Allerdings ist zu beachten, dass nur in Einzelfällen auch die für die Landwirtschaft verantwortlichen Stellen befragt werden konnten. Um ein abgerundetes „Stimmungsbild“ zu erhalten, wäre die Einschätzung aller Beteiligten notwendig.

In vier Kantonen sind in dieser Phase auch weitere Amtsstellen beteiligt (Wald, Jagd und Fischerei).

In vier Kantonen wirken bei der Erarbeitung des Vorgehens- und Umsetzungskonzepts direkt auch Vertreter von verwaltungsexternen Organisationen (Bauernverband, landwirtschaftliche Beratungsdienste, Naturschutzorganisationen) mit. Ein weiterer Kanton verfügt über ein kantonales LEK, das auf der Regionsstufe unter Mitwirkung der zuständigen Regionalplanungsgruppen, Gemeinden und Vertretern aus verschiedenen „Landschaftsnutzergruppen“ erarbeitet wurde.

Zusammenarbeit mit andern Kantonen

In einem Kanton wird in der Konzeptphase der Einbezug eines Vertreters des Nachbarkantons in die Arbeitsgruppe in Erwägung gezogen. Die Kontakte zwischen den Kantonen beschränken sich sonst auf den Informations- und Erfahrungsaustausch, z. B. bei kantonsübergreifenden Treffen und Veranstaltungen. Dem Informations- und Erfahrungsaustausch wird übereinstimmend eine grosse Bedeutung beigemessen. Eine wichtige Rolle spielten dabei die von der LBL und der SANU organisierten Tagungen. Als zentral wird ebenfalls die KBNL erachtet, die das Thema „ÖQV“ an ihren dreimal jährlich stattfindenden Treffen im Januar, Mai und September regelmässig traktandiert bzw. traktandieren wird (U. Meyer, mündlich). Als hilfreich in dieser Phase wird von einigen Kantonen auch die Möglichkeit erachtet, mit dem BLW und BUWAL jederzeit Kontakt aufzunehmen, Fragen stellen und Begehungen durchführen zu kön-

nen. In verschiedenen Kantonen wurde auch auf das Bedürfnis nach einer Koordination zwischen den Kantonen in Bezug auf Beitragsansätze, Formulierung von Anforderungen für Vernetzungsprojekte etc. hingewiesen.

3.4.2 Umsetzungsphase

Zusammenarbeit innerhalb des Kantons

Bei allen Kantonen besteht die Absicht, die Zusammenarbeit zwischen den verantwortlichen Naturschutzfachstellen und Landwirtschaftsämtern unabhängig von der getroffenen Regelung der Zuständigkeit auch in der Umsetzungsphase (Beurteilung und Umgang mit konkreten Projekten) weiterzuführen.

Übersicht:

- ◆ In vier Kantonen wurden noch keine weitergehenden Überlegungen zur Organisation der Zusammenarbeit und zu einer allfälligen Arbeitsteilung angestellt. Eine Zusammenarbeit wird aber als wichtig erachtet.
- ◆ Zwei Kantone beabsichtigen ihre bisherige Form der Zusammenarbeit zwischen den verantwortlichen Stellen des Naturschutzes und der Landwirtschaft in den bestehenden Naturschutz-Programmen weiterzuführen (gemeinsame Projektleitung bzw. fallweise interne Zusammenarbeit, zudem beide mit Begleitkommissionen, in der auch Vertreter aus der Verwaltung, Verbänden, Planungsgruppen etc. Einsitz haben).
- ◆ In acht Kantonen wird für die Umsetzungsphase eine Arbeitsteilung ins Auge gefasst. Die für den Naturschutz verantwortlichen Stellen befassen sich schwerpunktmässig mit der materiellen Prüfung von Vernetzungsprojekten, stellen die fachliche Seriosität der Projekte und die Koordination mit den Bundesstellen sicher und stehen für Fachfragen zur Verfügung. Die Landwirtschaftsämter konzentrieren sich schwerpunktmässig auf die Kontrolltätigkeit, die Auszahlung der Beiträge und allenfalls weitere administrative Aufgaben.
- ◆ In einem Kanton sollen alle Aufgaben einem Amt zugewiesen werden, unter Gewährleistung der weiteren intensiven Zusammenarbeit mit dem andern Amt.
- ◆ In einem Kanton (vgl. Kapitel 3.3, Punkt E2) kümmert sich die für den Naturschutz verantwortliche Stelle um Projekte innerhalb der Naturschutzgebiete, das Landwirtschaftsamt um die Projekte im übrigen Gebiet. Die Naturschutzfachstelle verfasst einen Mitbericht zu Projekten ausserhalb der Naturschutzgebiete. Allenfalls soll aber die Auszahlung der Beiträge für das ganze Kantonsgebiet neu über das Landwirtschaftsamt geregelt werden. Aktuell werden die Beiträge getrennt ausbezahlt.

In vier Kantonen besteht die Absicht, ein der verantwortlichen Amtsstelle zur Seite stehendes Begleitgremium (Richtlinienkommission, Jury, Plattform) für die Begleitung der Umsetzung einzusetzen (z. B. für die Beurteilung von Vernetzungsprojekten, Besprechung von auftretenden Problemen). Den Gremien sollen neben Vertretern aus der Verwaltung (u. a. teilweise auch aus Ämtern, die bei der Konzepterarbeitung nicht beteiligt waren) auch Vertreter von Organisationen ausserhalb der Verwaltung angehören (z. B. aus Landwirtschafts- und Natur-

schutzkreisen und/oder externe Fachleute). In zwei Kantonen mit Naturschutzprogrammen bestehen solche Begleitkommissionen seit etlichen Jahren (s. oben).

Zusammenarbeit mit andern Kantonen

Verschiedene Kantone brachten ihr Bedürfnis nach vermehrter Koordination und Abstimmung bei den Beitragssystemen, Beitragshöhen, in Bezug auf die ÖQV, Vollzug Vernetzung, auch den Wunsch auf eine Abstimmung von Anforderungen und Vorgehensweisen zum Ausdruck. Für einzelne Kantone sind Vernetzungsprojekte mit Nachbarkantonen vorstellbar, aber es existieren noch keine konkreten Absichten.

Das Landwirtschaftsamt eines Kantons arbeitet schon heute für die Auszahlung der Beiträge mit Nachbarkantonen zusammen.

3.5 Bisherige Umsetzung ÖA/NHG

Unter diesem Punkt wurde der Frage nachgegangen, ob im betreffenden Kanton bisher Verträge für Einzelobjekte oder gesamtbetriebliche Verträge mit den BewirtschafterInnen abgeschlossen wurden, d. h. ob eher die „Einzelfläche“ oder der „Gesamtbetrieb“ im Blickfeld der Bemühungen steht. Zudem interessierte, ob mit der Einführung der ÖQV allenfalls eine Anpassung der bisherigen Strategie ins Auge gefasst wird.

Ein Vergleich und eine Diskussion über die Vor- und Nachteile dieser beiden „Modelle“ findet sich in Broggi et al., 1998, im Zusammenhang mit der Umsetzung des ökologischen Ausgleichs in Nationalen Interessengebieten für den Naturschutz (NIN) bzw. in Kerngebieten (KERN). Beide Modelle werden von Broggi et al. (1998) als grundsätzlich tauglich für die Umsetzung des ÖA in NIN und KERN bezeichnet. Es wird aber betont, dass die Eignung des einen oder andern Modells für eine Region je nach Ausgangssituation und Zielsetzungen unterschiedlich sein kann.

Vertragsmodell für Einzelobjekte

Bei Verträgen für Einzelobjekte werden die Beiträge nach Art. 31b bzw. DZV durch Zusatzbeiträge i.d.R. aus der „Naturschutzkasse“ aufgestockt, verbunden mit der Verpflichtung, erhöhte qualitative Anforderungen einzuhalten. Analog wird mit unter Schutz stehenden Einzelflächen verfahren. Die öffentliche Hand legt dabei fest, welche Objekttypen mit Zusatzbeiträgen gefördert werden sollen, überprüft die einzelnen Objekte auf ihre Eignung und schliesst mit den Bewirtschaftenden mehrjährige Verträge ab.

Gesamtbetriebliche Verträge

Für den Abschluss eines Vertrages mit einem Betrieb wird ein Mindestanteil an ökologischen Ausgleichsflächen an der Betriebsfläche vorausgesetzt. Zudem sind weitere Anforderungen zu erfüllen (z. B. umweltgerechte Produktion auf der gesamt Betriebsfläche: IP oder Bio). Der Ge-

sambetrieb wird durch eine Fachkraft nach ökologischen, produktionstechnischen und betriebswirtschaftlichen Aspekten analysiert. Erfüllt ein Bewirtschaftender alle Voraussetzungen, erhält er zusätzlich zu den Förderbeiträgen nach Art. 31b LwG bzw. DZV Beiträge für weitere Objekttypen, für die beim Bund keine Beiträge bezahlt werden. Ergänzend wird ein Betriebsbeitrag ausgerichtet, der vom Anteil der Vertragsflächen an der LN abhängig ist.

Resultat der Befragung

Nur ein einziger befragter Kanton verfolgt bisher das Modell des „Gesamtbetrieblichen Vertrages“. Alle andern Kantone arbeiten mit dem Vertragsmodell für Einzelobjekte. Die Einführung des Modells „Gesamtbetrieblicher Ansatz“ wurde in früheren Jahren in mehreren Kantonen ebenfalls geprüft, aufgrund fehlender personeller und finanzieller Ressourcen aber wieder verworfen. In mehreren Kantonen wurde aber betont, dass bei Vertragsabschlüssen fallweise auch Betriebsberatungen durchgeführt und finanziert werden. In einem Kanton, der neben Verträgen auch mit dem Instrument der Schutzverordnung arbeitet, gehören Betriebsberatungen für stark betroffene Betriebe zum selbstverständlichen Instrumentarium der Umsetzung.

In einem Kanton wird die Einführung der ÖQV zum Anlass genommen, das bisherige Vertragsmodell für Einzelobjekte grundsätzlich zu überdenken. Ein Wechsel zum Modell „Gesamtbetrieblicher Vertrag“ soll geprüft werden. In einem weiteren Kanton wird der Beratung auf Einzelbetriebsebene im Rahmen der Umsetzung der ÖQV entscheidende Bedeutung zukommen. Die Ausarbeitung von regionalen Landschaftsleitbildern soll mit Betriebsberatungen auf Einzelbetriebsebene kombiniert werden. Die übrigen Kantone beabsichtigen, ihr bisheriges Modell weiterzuführen.

3.6 Bisherige Erfahrungen mit Vernetzungsprojekten

In den befragten Kantonen bestehen mit Projekten, bei denen die Lebensraumvernetzung (auch) einen Schwerpunkt bildet unterschiedliche Erfahrungen.

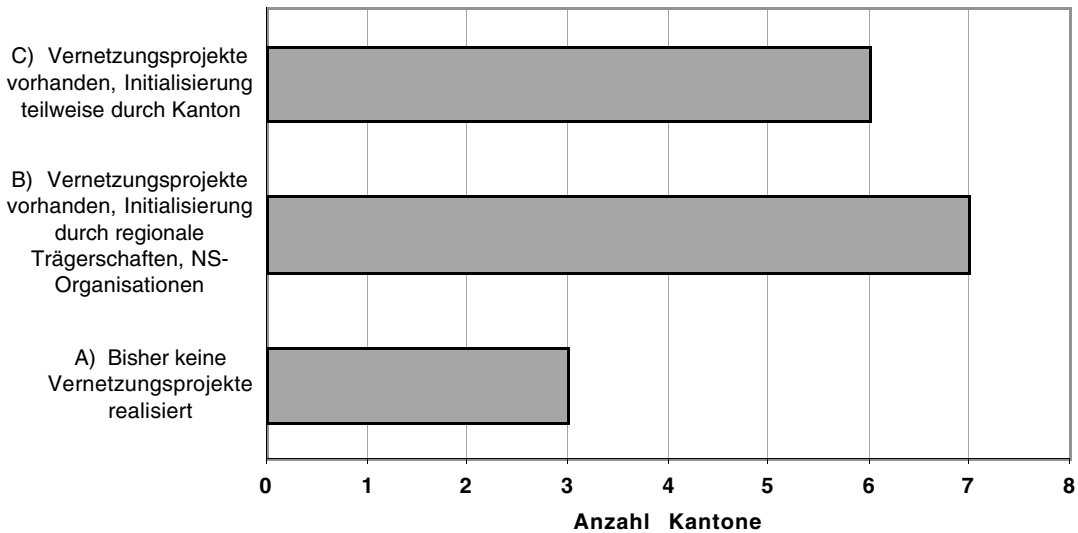


Abb. 11: Bisherige Erfahrungen mit Vernetzungsprojekten

Aus Abb. 11 ist ersichtlich, dass in 6 Kantonen Projekte mit dieser Ausrichtung mindestens teilweise durch den Kanton direkt initialisiert und begleitet wurden. Die für den Naturschutz verantwortlichen Stellen innerhalb des Kantons wirkten in der Konzeptphase, z. B. bei der Bestimmung der Ziele, der konkreten Massnahmen und bei der Ausgestaltung des Vorgehens entscheidend mit.

In weiteren 7 Kantonen wurden Projekte mit dieser Zielausrichtung ebenfalls durchgeführt, wobei hier aber die Initialisierung durch regionale Trägerschaften (z. B. Regionalplanungsgruppen, Gemeinden, Meliorationsträgerschaften, Landschaftsschutzverbände und Naturschutzorganisationen) erfolgte. Die Kantone wirkten teilweise in Begleitgremien in beratender Funktion mit oder beteiligten sich finanziell. Sie waren aber nicht mit der eigentlichen Konzeptarbeit befasst. In drei Kantonen bestehen gar keine Erfahrungen mit Vernetzungsprojekten.

Dieser Überblick zeigt, dass bei der Mehrzahl der befragten Kantone bezüglich konkreter Erfahrungen im Umgang mit Vernetzungsprojekten (Lancierung, Konzeptarbeit, Umse-

tzung) Erfahrungsdefizite vorhanden sind. Die ÖQV zielt darauf ab, Vernetzungsprojekte möglichst auf regionaler Ebene anzusiedeln und regionale Trägerschaften zur Erstellung von Projekten zu gewinnen. Die dafür erforderlichen Anforderungen sind aber durch die Kantone festzulegen und erstellte Projekte auch durch diese zu prüfen. Den Kantonen kommt daher bei der Ausgestaltung und bei der Qualitätssicherung von Vernetzungsprojekten eine entscheidende Bedeutung zu. Es ist deshalb wichtig, dass vorhandene Erfahrungsdefizite durch Informationsaustausch, Ausbildung, Vollzugshilfen oder durch Pilotprojekte abgebaut werden. Das Bedürfnis nach gezielter Unterstützung u. a. durch den Bund kam in der Befragung deutlich zum Ausdruck. Zwei Kantone beabsichtigen zudem, ausgelöst durch die ÖQV Pilotprojekte zu lancieren, die ihnen Hinweise und Erfahrungen zur Formulierung der Anforderungen vermitteln sollen.

3.7 Beabsichtigte Umsetzungskonzepte

Wie unter Kapitel 3.2 beschrieben, sind die Kantone in der Bearbeitung ihrer Vorgehens- und Umsetzungskonzepte unterschiedlich weit fortgeschritten oder es ergeben sich aufgrund von unterschiedlichen Voraussetzungen auch unterschiedliche Lösungsstrategien.

Nachfolgend werden bereits konkreter bestehende Umsetzungskonzepte kurz beschrieben. Die Angaben stützen sich auf die Befragungsergebnisse ab.

Anschliessend werden diese Befunde zu den Mindestanforderungen der ÖQV gemäss Anhang 2 in Beziehung gesetzt. Bei diesen Ausführungen handelt es sich um Interpretationen des Autors. Sie sind als Anregung und zur Diskussion gedacht und entsprechen *nicht* einer Wertung der einzelnen Umsetzungskonzepte!

Es können bisher sechs „Hauptstossrichtungen“ unterschieden werden (vgl. Abb. 12). Ausführlichere Beschreibungen der Ansätze finden sich in den jeweiligen Interviews im Anhang C. In vier Kantonen bestehen noch keine näheren Vorstellungen zur Form und zum Inhalt des Umsetzungskonzepts.

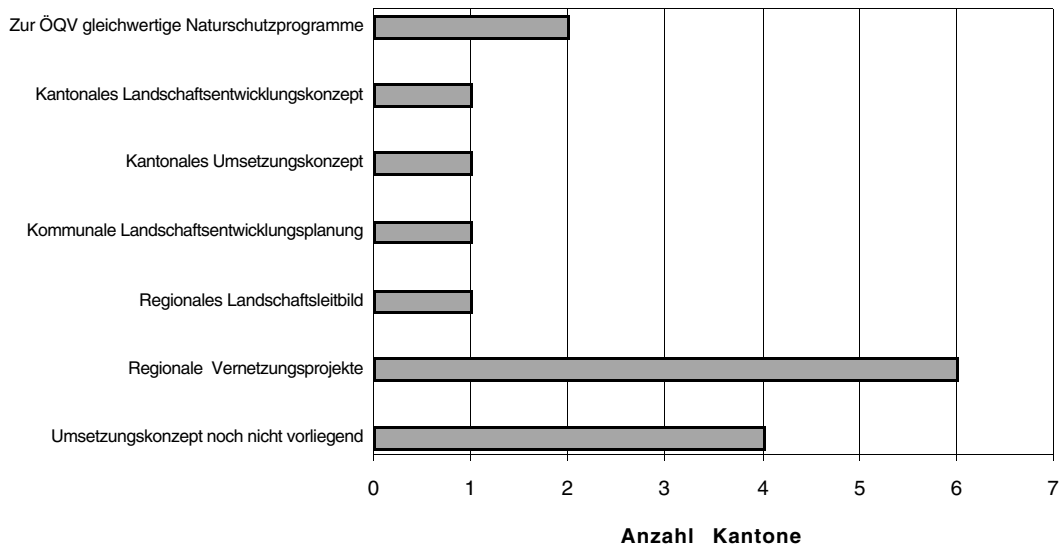


Abb. 12: „Hauptstossrichtungen“ der Umsetzungskonzepte

3.7.1 Zur ÖQV gleichwertige Naturschutzprogramme

Dieser Ansatz wird von zwei Kantonen verfolgt. Ihre bisherigen Programme bauen auf folgenden Grundsätzen auf:

Kanton 1 (vgl. Interview 13)

Beschrieb

Mit freiwilligen Vereinbarungen werden naturnahe und regionstypische Lebensräume grossflächig erhalten und aufgewertet, wobei die Grossflächigkeit der Vertragsflächen ein wichtiger Aspekt bildet. Das Naturschutzprogramm (Mehrjahresprogramm) läuft seit 1992, seine Wurzeln reichen bis 1981 zurück.

Vernetzungsaspekte werden beim Abschluss der Verträge mit berücksichtigt. Sie werden u. a. durch nebenamtliche Mitarbeiter des Kantons, die mit den lokalen Verhältnissen gut vertraut sind, sichergestellt. Die Initiative zum Abschluss von Verträgen kann sowohl vom Kanton wie auch von einem interessierten Bewirtschaftenden ausgehen. Einem guten Vertrauensverhältnis zwischen Kanton und Bewirtschaftenden wird grosse Bedeutung beigemessen.

Festlegungen im neu überarbeiteten kantonalen Richtplan (Vorranggebiete Natur und Landschaft, Schwerpunktgebiet für den ökologischen Ausgleich) sollen mithelfen, die bisherige räumliche Schwerpunktsetzung im Mehrjahresprogramm noch zu verstärken. Für die im Richtplan angeführten Gebiete existieren Ziele und Massnahmenbeschriebe. Die Grossflächigkeit

und der Bezug zu bereits bestehenden naturnahen Objekten werden als wichtige Voraussetzungen für die Ausrichtung des Vernetzungsbonus betrachtet. Im Mehrjahresprogramm sind auch Qualitäts- und Flächenziele umschrieben. Angaben zu Ziel- und Leitarten sind vorhanden, wohl aber zu wenig detailliert. Die Vertragsflächen werden ca. alle 2 Jahre durch die nebenamtlichen Mitarbeiter des Kantons kontrolliert und floristische und faunistische Daten aufgenommen.

Der bestehende Ansatz wird auch favorisiert, weil dadurch kein grosser Planungsaufwand und keine Kosten für die Erstellung von Vernetzungprojekten anfallen. Die Restkosten sollen durch den Kanton übernommen werden.

Grob-Vergleich mit den Mindestanforderungen der ÖQV

Ziele: Eine Zielumschreibung betreffend der Förderung von Flora, Fauna und von auf die vorhandenen Naturwerte und Entwicklungspotentiale abgestimmten Lebensräumen findet sich in den Grundlagen (Richtplan sowie in Grundlagen zum Mehrjahresprogramm). Es stellt sich die Frage, inwieweit die Ziele präzise genug sind. Die Berücksichtigung des spezifischen Entwicklungspotentials soll u. a. durch die nebenamtlichen Mitarbeiter, die mit den lokalen Verhältnissen gut vertraut sind, gewährleistet werden. Inwieweit Potentiale und Defizite hinreichend analysiert werden, ist nicht schlüssig beurteilbar. Eine räumliche Prioritätensetzung findet statt, inwieweit sie ausreichend ist, muss offen bleiben. Die Angaben zu Zielarten sind wenig detailliert.

Vorgehen: Gegenüber dem in der ÖQV umschriebenen Vorgehen ergeben sich Abweichungen. Ein Umsetzungskonzept mit den verschiedenen Etappen und vorgesehenen Massnahmen soll nicht erstellt werden. Dadurch besteht das Risiko einer zu geringen räumlichen und zeitlichen (und eventuell konzeptionellen) Verbindlichkeit. Allfälliger Nachteil des Ansatzes: Die Gemeinde ist nicht in den Umsetzungsprozess einbezogen.

Kanton 2 (vgl. Interview 2)

Beschrieb

Im Rahmen eines seit etlichen Jahren bestehenden Naturschutzprogrammes (Mehrjahresprogramm) werden gesamtbetriebliche Verträge zwischen dem Kanton und den BewirtschafterInnen, kombiniert mit einer Betriebsberatung durch ein externes Fachbüro, abgeschlossen. Die Initiative dazu geht i.d.R. vom Kanton aus, wobei nach Prioritäten vorgegangen wird.

Es ist ein Mindestanteil der Betriebsfläche für den ökologischen Ausgleich einzusetzen (mind. 12% bzw. in der HZ und BZ1 mind. 15%). Um die Mittel möglichst effizient und wirkungsorientiert zu lenken, baut das Programm auf Festlegungen im kantonalen Richtplan (Beitrags-, Aufwertungsgebiete, Vernetzungskorridore), auf Regionalzielen für den ökologischen Ausgleich mit Zielwerten für Lebensraumtypen und Regionalen Landschaftsentwicklungsprogrammen (LEP, mit einer Karte im Mst. 1:25000) auf. Angaben zu Zielarten sind vorhanden, mindestens teilweise aber noch wenig detailliert.

Regionalplanungsgruppen, Gemeinden oder z. B. auch BewirtschafterInnengruppen können zur allfälligen inhaltlichen und räumlichen Präzisierung von Aufwertungsmassnahmen zudem zusätzlich Landschaftsentwicklungskonzepte (LEK) erstellen. Hauptzweck des LEK ist es, eine Verbindung zwischen übergeordneten kantonalen Prioritäten und der detaillierten Festlegung von Massnahmen im Rahmen von Bewirtschaftungsverträgen zu schaffen. Der Kanton betrachtet die Regionalziele und das LEP aber als hinreichend für den Abschluss von gesamtbetrieblichen Verträgen, ein LEK muss nicht erstellt werden.

Die Kosten für die gesamtbetrieblichen Beratungen, Erstellung Regionalziele etc. werden durch den Kanton getragen. Bei der Erstellung von LEK beteiligt sich der Kanton i.d.R. im Rahmen der üblichen Subventionspolitik an den Kosten.

Der Kanton führt heute schon Wirkungskontrollen durch. Die Umsetzungskontrolle wird durch das externe Fachbüro gewährleistet.

Grob-Vergleich mit den Mindestanforderungen der ÖQV

Ziele: Ziele dürften weitgehend abgedeckt sein. Gewisse Unschärfen ergeben sich allenfalls in Bezug auf Zielarten, wo detaillierte Angaben teilweise fehlen. Es stellt sich auch die Frage, inwieweit die Regionalziele und der LEP, beim Fehlen eines LEK, eine ausreichende Zielgenauigkeit für Massnahmen auf der lokalen und Einzelbetriebsebene gewährleisten.

Vorgehen: Gegenüber dem in der ÖQV umschriebenen Vorgehen ergeben sich Abweichungen. Mögliche Schwächen des Ansatzes: Gemeinden sind beim Fehlen eines LEK nicht eingebunden, haben auch keine Mitwirkungsmöglichkeiten, sind so aber auch aus der Mitverantwortung entlassen. Die Förderung der Vernetzung über die Einzelbetriebsebene hinaus hängt zudem stark davon ab, ob sich in einem Raum mehrere oder eine grosse Anzahl von Betriebsleitern für den Abschluss von gesamtbetrieblichen Verträgen entschliessen können und ihre Massnahmen auch sinnvoll aufeinander abstimmen. Den Beratern kommt diesbezüglich eine grosse Verantwortung zu. Falls dies nicht gelingt, bleibt die Vernetzung lückenhaft bzw. dem „Zufall“ überlassen. Betriebe, die die Voraussetzung für gesamtbetriebliche Verträge nicht erfüllen, aber aufgrund ihrer Lage mit einer gezielten Anordnung der ökologischen Ausgleichsflächen auch einen wichtigen Beitrag zur Vernetzung leisten könnten, bleiben zudem ausgeschlossen.

3.7.2 Kantonales Landschaftsentwicklungskonzept

Beschrieb

Ein Kanton (vgl. Interview 3) hat von 1998–2000 in einem breit abgestützten Prozess ein flächendeckendes LEK über den Kanton, aufbauend auf sieben regionalen LEK, erstellt. Die Resultate des LEK sollen in den kantonalen Richtplan aufgenommen werden. Dieses LEK bildet den Rahmen und die Grundlage für die Umsetzung der ÖQV, Bereich Vernetzung. Es stellt

das eigentliche Vernetzungsprojekt dar und soll vom Bund als Gesamtes bewilligt werden. Die Beiträge für die Vernetzung sollen abgestützt auf dieses Konzept ausbezahlt werden.

Das Konzept enthält für die darin enthaltenen Elemente Kerngebiete, Korridore und Barrieren Beschreibungen der Ziele und der wünschbaren Massnahmen mit Hinweisen auf Zielarten. Bei den Kerngebieten handelt es sich um wichtige Lebensräume i.d.R. Naturschutzgebiete. Die Korridore konzentrieren sich auf Gebiete mit Vernetzungsfunktion, in denen vermehrt ökologische Ausgleichsflächen zu liegen kommen sollten (bis gegen 20% der Korridorfläche wünschbar). Barrieren sind grosse Verkehrsanlagen, intensiv genutzte Flächen oder hohe Schwellen in Gewässern, die als Ausbreitungshindernisse wirken. Mit gezielten Massnahmen sollen diese Bereiche durchlässiger gemacht werden. Der Detaillierungsgrad von Angaben zu Zielarten und Zielwerten ist gering.

Das genaue Vorgehen für die Umsetzung ist noch offen. An sich soll die Initiative für die Beantragung von Beiträgen bei den BewirtschafterInnen liegen. Die Rolle der Gemeinden ist noch offen. Der Kanton könnte sich aber eine gezielte Animationsarbeit in der Region vorstellen.

Erstellungskosten für Vernetzungsprojekte fallen nicht an, der Restkostenanteil soll vermutlich durch den Kanton übernommen werden.

Eine Wirkungskontrolle ist nicht vorgesehen bzw. sollte durch den Bund über bestehende Programme gewährleistet werden.

Grob-Vergleich mit den Mindestanforderungen der ÖQV

Ziele: Eine Zielumschreibung betreffend der Förderung von Flora, Fauna und von auf die vorhandenen Naturwerte und Entwicklungspotentiale abgestimmten Lebensräumen ist vorhanden. Entwicklungspotentiale und Defizite werden berücksichtigt. Es stellt sich die Frage, inwieweit die Ziele präzise genug sind. Detaillierte Angaben zu Zielarten und Zielwerten für die Lebensräume fehlen weitgehend. Eine räumliche Prioritätensetzung findet statt, es stellt sich die Frage nach der „Feinmaschigkeit“ der geplanten Massnahmen.

Vorgehen: Der Ausgangszustand und der Sollzustand werden dargestellt. „Lücken“ bestehen beim Umsetzungskonzept (Realisierungsprogramm, Aufzeigen der Arbeitsschritte etc.). Die Arbeiten an diesem Punkt waren bei der Befragung noch im Gang. Offen ist die Frage nach dem Umgang mit den „Zwischenräumen“ (Gebiete ausserhalb der Kerngebiete, Korridore und Barrieren), u. a. auch, weil das Konzept recht grobmaschig geknüpft ist. Diese können u. U. für Kulturlandarten ebenfalls von Bedeutung sein, Aussagen dazu fehlen aber. Offen ist auch der Einbezug der Gemeinde. Genügt ihr Einbezug im Rahmen der Erstellung des kantonalen Konzeptes? War sie dort zudem hinreichend vertreten?

3.7.3 Kantonales Umsetzungskonzept

Beschrieb

In einem Kanton (vgl. Interview 1) besteht ein Entwurf für ein kantonales Umsetzungskonzept (kUk). Es enthält die Ziele, Grundsätze und Rahmenbedingungen, aufgrund derer die Ausrichtung der Vernetzungsbeiträge erfolgen soll. Alle ÖAF, die in den Genuss des Vernetzungsbonus kommen wollen, müssen verschiedene ökologische und geographische Anforderungen erfüllen, die sich auf den vorhandenen Richtplan, auf ein kantonales Lebensraumverbundkonzept etc. abstützen.

Beispiele von ökologischen Anforderungen: Die Flächen müssen mind. 50 a gross sein, bestehende Biotope verbinden, an Gewässern liegen und mind. 10 m breit sein, an SE–SW-exponierten Waldrändern liegen und mind. 10 m breit sein.

Beispiele von geographischen Anforderungen: Die anspruchsberechtigten Flächen müssen in Gebieten/Flächen liegen, wo eine Landschaftsaufwertung im öffentlichen Interesse liegt z. B. Massnahmengebiete Lebensraumverbund, Puffer- und Vernetzungsflächen von Naturschutz-zonen gemäss kantonalem Schutzzonenplan).

Beiträge sind auch ausserhalb dieser Gebiete denkbar. Voraussetzung ist in solchen Fällen eine überbetriebliche Zusammenarbeit bzw. eine optimale Vernetzung auf Einzelbetriebs-ebene.

Auf die Erstellung von Vernetzungsprojekten soll verzichtet, die operationelle Umsetzung aufgrund des kUk, vorhandener Grundlagen und betriebsspezifischen Abklärungen erfolgen. Die Umsetzung soll durch einfache Merkblätter, in denen speziell zu fördernde Biotoptypen und Arten vermerkt sind, zusätzlich unterstützt werden. Detaillierte Angaben zu Zielarten und Zielwerten fehlen aber noch.

Das genaue Vorgehen (Wer wird aktiv? Animationsarbeit durch den Kanton?) war zum Zeitpunkt der Befragung noch offen.

Erstellungskosten für Vernetzungsprojekte entfallen, Restkosten werden vermutlich durch den Kanton übernommen, ebenso die Kosten für Beratung.

Die Umsetzungskontrolle soll auf vorhandenen Strukturen aufgebaut werden. Für den Kanton ist eine Wirkungskontrolle kaum möglich.

Grob-Vergleich mit den Mindestanforderungen der ÖQV

Ziele: Eine Zielumschreibung betreffend der Förderung von Flora, Fauna und von auf die vorhandenen Naturwerte und Entwicklungspotentiale abgestimmten Lebensräumen ist vorhanden. Entwicklungspotentiale und Defizite werden berücksichtigt. Es stellt sich die Frage, inwieweit die Ziele präzise genug sind. Detaillierte Angaben zu Zielarten und Zielwerten für Lebensraumtypen fehlen weitgehend. Eine räumliche Prioritätensetzung wird angestrebt. Es stellt sich

aber die Frage, ob mit diesem Ansatz eine genügende räumliche Steuerung erreicht werden kann (Gefahr des JeKaMi?).

Vorgehen: Gegenüber dem in der ÖQV umschriebenen Vorgehen ergeben sich Abweichungen (z. B. Verzicht auf die Darstellung des Soll-Zustandes, Fehlen eines Umsetzungskonzepts mit Etappen und den vorgesehenen Massnahmen etc.). Es besteht das Risiko einer zu geringen räumlichen und zeitlichen Verbindlichkeit. Es stellt sich auch die Frage nach der Handhabbarkeit des Ansatzes (der Anforderungskatalog ist recht umfassend). Zudem stellt sich auch die Frage nach dem Einbezug der Gemeinde oder anderer Kreise bei der Umsetzung. Läuft die Umsetzung an ihnen vorbei?

3.7.4 Kommunale Landschafts(entwicklungs)planung

Beschrieb

Das von einem Kanton (vgl. Interview 9) beabsichtigte Umsetzungskonzept baut auf dem seit 1998 vorhandenen Modell der Verordnung über die Erhaltung der Lebensgrundlagen und der Kulturlandschaft (LKV) auf, wobei hinsichtlich der Umsetzung der ÖQV noch Präzisierungen vorgenommen wurden. Der Begriff „regionale Vernetzungsprojekte“ wird grundsätzlich mit kommunalen Landschaftsentwicklungsplanungen gleichgesetzt.

Als Grundlage für die Ausrichtung von Vernetzungsbeiträgen ist auf der Basis der LKV eine umfassende kommunale Landschaftsentwicklungsplanung durchzuführen, die Teil der Richtplanung und damit behördenverbindlich ist. Sie stellt sowohl thematisch wie geographisch eine umfassende Betrachtung dar. Die Verantwortung für die Planung liegt bei den Gemeinden. Die Planung soll einem klar strukturierten Ablauf folgen. Inhaltliche Voraussetzungen: Groberhebung der Natur- und Landschaftselemente; Definierte Ziele im Hinblick auf die Förderung der botanischen und faunistischen Vielfalt; Richtplan mit der räumlichen Anordnung der ÖAF; Realisierungsprogramm mit Umsetzungszielen, Prioritäten, Verantwortlichkeiten und Massnahmen. Eine lokale oder regionale Trägerschaft ist notwendig. Sie soll auch in die qualitative Erfolgskontrolle eingebunden werden.

Die Mindestanforderungen der ÖQV gemäss Anhang 2 müssen erfüllt werden. Notwendige Angaben zu Zielarten und Zielwerten sollen im Rahmen der Planung erarbeitet werden. Ist die kommunale Landschaftsplanung (noch) nicht abgeschlossen, können Beiträge längstens während dreier Jahre aufgrund eines Konzeptentwurfs, der vom Kanton genehmigt werden muss, für den ökologischen Ausgleich ausbezahlt werden. Damit soll bei einer allfälligen langen Verfahrensdauer trotzdem eine Auszahlung von Vernetzungsbeiträgen ermöglicht werden.

Die Planungskosten gehen zulasten der Gemeinde (in Ausnahmefällen Suventionen des Kantons möglich). Restkosten werden eventuell vom Kanton übernommen.

Von der Verknüpfung mit der ÖQV verspricht man sich einen Impuls für die Erstellung seriöser kommunaler Landschaftsplanungen. Zudem soll die Behördenverbindlichkeit der Planung Gewähr für eine kontinuierliche Umsetzung der Vernetzungsziele und -massnahmen bieten.

Umsetzungskontrolle gewährleistet, allenfalls auch Wirkungskontrolle, deren Umfang aber noch offen ist.

Grob-Vergleich mit den Mindestanforderungen der ÖQV

Ziele und Vorgehen: Die Mindestanforderungen der ÖQV dürften abgedeckt werden. Allenfalls Unklarheiten in Bezug auf bereits bestehende Planungen: Wie weit müssen diese nachgebessert werden, dass Beiträge ausgerichtet werden können?

3.7.5 Regionales Landschaftsleitbild

Beschrieb

In einem Kanton (vgl. Interview 7) sollen regionale Landschaftsleitbilder für das Landwirtschaftsgebiet, verbunden mit Einzelbetriebsberatungen, die Grundlage für die Ausrichtung von Vernetzungsbeiträgen bilden. Sie sollen prioritär für ausgewählte Räume erstellt werden: z. B. tiefere Lagen mit ausgedehnten Heckenlandschaften, die grossen Obstbaugebiete und ausgeräumte Ackerbaugebiete mit einem grossen Bedarf zur Vernetzung von naturnahen Landschaften.

Zweck der Leitbilder: u. a. Optimierung der Ausscheidung von ökologischen Ausgleichsflächen, Neuanlage von ökologischen Ausgleichsflächen, Biotopvernetzung, Schwerpunkte für landschaftspflegerische Massnahmen setzen, BewirtschafterInnen für die Pflege der Kulturlandschaft sensibilisieren etc.

Die zu bearbeitende Landschaft wird in Teilräume gegliedert, der Ist-Zustand der Landschaft erfasst und anschliessend Ziele und Massnahmen für jeden Teilraum definiert. Ziele werden soweit möglich messbar definiert, damit ihre Erreichung später überprüft werden kann. Die Ziele müssen auch die Ansprüche von Zielarten umfassen. Die Zielarten werden vom Kanton vorgegeben.

Der Anstoss zur Erstellung eines regionalen Landschaftsleitbildes erfolgt i.d.R. durch den Kanton. Ein Projekt kann aber auch durch eine Region initialisiert werden kann. Das Landschaftsleitbild soll eine oder mehrere Gemeinden umfassen, die Erstellung erfolgt durch eine Arbeitsgruppe vor Ort, mit Einbezug verschiedener Akteure. Die Vernetzungsbeiträge sollen in intensiv genutzten Talböden an die Fläche, in Gebieten, in denen der Erhalt der Strukturen vorrangig ist, an Leistungen gebunden werden.

Vorgehen bei der Umsetzung: Mit allen Bewirtschaftenden im bearbeiteten Gebiet wird Verbindung aufgenommen, um mit ihnen einen Bewirtschaftungsvertrag abzuschliessen.

Die Erstellungskosten für die regionalen Leitbilder werden zu 2/3 durch den Kanton abgedeckt, 1/3 ist durch die Gemeinden sicherzustellen. Die Beratung und Nachbetreuung geht zulasten des Kantons. Die Restkosten sollen durch den Kanton übernommen werden. Umsetzungskontrolle und eine gewisse Wirkungskontrolle soll gewährleistet werden. Das Vorgehen in Bezug auf die Wirkungskontrolle ist aber noch „ausbaufähig“, es sollte eine Zusammenarbeit mit dem Bund angestrebt werden.

Grob-Vergleich mit den Mindestanforderungen der ÖQV

Ziele und Vorgehen: Die Mindestanforderungen der ÖQV scheinen abgedeckt zu werden. Allenfalls gewisse Unschärfen bei der Formulierung von Zielwerten für Lebensraumtypen, bei der Bestimmung der Zwischenschritte bis zur Erreichung der Umsetzungsziele und bei der Darstellung des Soll-Zustandes? Auf eine parzellenscharfe Darstellung von Massnahmen wird absichtlich verzichtet. Nach Auskunft des Interviewpartners würde ein zu detaillierter Plan mit parzellenscharfen Abgrenzungen von den Beteiligten nicht akzeptiert. Offen ist, inwieweit das vorgesehene Entschädigungsmodell ÖQV-verträglich ist (Ausrichtung von Beiträgen für Leistungen, „losgelöst“ von der Fläche).

3.7.6 Regionale Vernetzungsprojekte

In sechs Kantonen wird der Ansatz von regionalen Vernetzungsprojekten im Sinne der ÖQV, Anhang 2, verfolgt (vgl. Interviews 4, 5, 10, 14, 15, 16). In einem dieser Kantone soll zuerst ein Pilotprojekt erstellt werden, das weitere Anhaltspunkte für die definitive Ausgestaltung des Umsetzungskonzeptes geben soll. Als bevorzugte Umsetzungsebene wird mehrheitlich mindestens eine Gemeinde oder ein zusammenhängender Naturraum, der u. U. auch mehrere Gemeinden umfassen kann, ins Auge gefasst. Fünf dieser Kantone verfügen über planerische Grundlagen (kantonale Richtpläne, kommunale Naturschutzleitpläne, Naturschutz-Gesamtkonzept, Beschreibungen von kantonalen Massnahmenswerpunkten usw.), die ihnen Vorgaben und/oder Hinweise für räumliche und thematische Schwerpunktsetzungen liefern. Angaben zu Zielarten und Zielwerten liegen nur in einem Kanton relativ detailliert vor. In den andern bestehen Hinweise auf Zielarten und speziell zu fördernde Lebensräume, die es aber noch zu präzisieren gilt. Erst in einem Kanton ist das Umsetzungskonzept schon näher konkretisiert worden.

Beispiel eines konkreten Umsetzungskonzepts

Beschrieb

Vgl. Interview 4. Grundlage für die Ausrichtung von Vernetzungsbeiträgen soll ein Landschaftsentwicklungskonzept (LEK) oder ein Vernetzungsprojekt bilden. Prioritär ist ein LEK erwünscht, in dem neben dem ÖA auch weitere Themen bearbeitet werden (Wald, Erholung, Siedlung etc.).

Die breite Anlage eines LEK ist oft mit einem hohen personellen, finanziellen und zeitlichen Ressourceneinsatz verbunden, der primär aus landwirtschaftlichen Kreisen kommende Initiati-

ven abblocken könnte. Daher werden auch Vernetzungsprojekte akzeptiert, die den Anforderungen eines LEK entsprechen, sich aber ausschliesslich auf das Landwirtschaftsgebiet konzentrieren. Sie sollen zu einem späteren Zeitpunkt problemlos als Modul in ein LEK übernommen werden können. Die Präferenz für ein LEK soll mit finanziellen Anreizen gesteuert werden (die LEK-Erstellung wird finanziell unterstützt, für Vernetzungsprojekte werden keine Unterstützungen ausgerichtet). Sowohl bei einem LEK wie auch bei einem Vernetzungsprojekt sind die Mindestanforderungen der ÖQV zu erfüllen.

Mindestinhalt eines Vernetzungsprojektes:

Perimeterdefinition; Darstellung Ausgangszustand; Zielformulierung: Wirkungs- und Umsetzungsziele. Zentrale Zielarten und soweit möglich auch Zielwerte sind anzugeben, Bezeichnung der Prioritäten; Darstellung Soll-Zustand auf Plan: Aufzeigen der räumlichen Anordnung der zusätzlichen potentiellen Ausgleichsflächen, Vorranggebiete, Förderungsschwerpunkte und Massnahmen inkl. Darstellung erforderlicher Pufferzonen; Umsetzungskonzept: Massnahmenkatalog mit Beschreibung/Angabe Prioritäten, Umsetzungsschritten, Zeitplan, geschätzte Kosten, Umsetzungsinstrumente, Adressaten, Verantwortlichkeiten, Vorstellung wie Erfolgskontrolle vorgenommen werden soll, Umschreibung Akteure.

Die Beurteilung der fachlichen Seriosität geschieht durch eine speziell eingesetzte Jury. Die Initialisierung von Projekten ist Sache der Gemeinden und/oder anderer Trägerschaften. Vorgehen: a) Einreichung einer Projektskizze bei der Fachstelle Naturschutz/Jury; b) Beurteilung der Projektskizze durch Jury; c) wenn Projektskizze akzeptiert wird, Projekterarbeitung und -bewilligung.

Die Erstellungskosten eines Vernetzungsprojektes sind durch die Gemeinde/regionale Trägerschaft zu übernehmen. Bei einem LEK beteiligt sich der Kanton zu einem Drittel. Die Restkosten für überkommunale Objekte gehen zulasten des Kantons, die Restkosten für kommunale Objekte und ÖAF zulasten der Gemeinden. Gemeinden werden mit Absicht verstärkt in die Mitverantwortung eingebunden.

Form und Inhalt der Wirkungskontrolle ist noch offen.

Grob-Vergleich mit den Mindestanforderungen der ÖQV

Ziele und Vorgehen: Die Mindestanforderungen der ÖQV scheinen abgedeckt zu werden.

3.8 Grundlagen: Inventare, Konzepte, Richtpläne

Lebensraum-, Artinventare, Konzepte, Leitbilder

Unter diesem Punkt interessierte, auf welche Grundlagen sich die Kantone bei der Erarbeitung von Vernetzungsprojekten abstützen. Bei allen Kantonen besteht die Absicht, vorhandene Lebensraum- und Artinventare auf der nationalen, kantonalen und kommunalen Ebene beizuziehen. In einigen Kantonen wurde darauf hingewiesen, dass die Inventare auf kommunaler Stufe von unterschiedlicher Qualität sind. Es wurde nicht näher abgeklärt, ob in den Kantonen für alle Gemeinden ein Inventar vorliegt. Dies ist eher nicht anzunehmen. Grosses Gewicht wird auch auf den Einbezug von Wissen von Lokalkennern gelegt.

Wiederholt wurde auch auf den Einbezug von Daten zu Wildkorridoren (SGW, 1999), aus dem Projekt für ein nationales ökologisches Netzwerk (REN), aus dem Projekt Effort (kantonale Wald-Wildkonzepte), über Jagdbanngebiete und aus dem Projekt „Nationale Prioritäten des ökologischen Ausgleichs im landwirtschaftlichen Talgebiet“ (Broggi et al., 1998). hingewiesen. Inwieweit zum Beispiel auch auf die Flora- und Fauna-Datenbanken von CRSF und CSCF oder die Vogeldatenbanken der Schweizerischen Vogelwarte Sempach zurückgegriffen werden soll, ist offen. Auf jeden Fall wurden diese Grundlagen kaum erwähnt, beim Interview vom Autor aber allenfalls auch zu wenig konsequent nachgefragt.

In zehn Kantonen bestehen zudem auf kantonaler, regionaler und in einzelnen Fällen auch auf kommunaler Stufe Leitbilder und Konzepte für eine zielgerichtete Entwicklung der Natur und Landschaft, wobei diese aufgrund der Aussagen der befragten Personen aber von unterschiedlicher Tiefe und Schärfe sind. Der Bogen spannt sich von einem detaillierten Gesamtkonzept Naturschutz über Massnahmenpläne und -gebiete Lebensraumverbund, Kantonale Massnahmen-Schwerpunkte Natur und Landschaft, Naturschutzkonzepten, Regionalziele für den ökologische Ausgleich, Landschafts(entwicklungs)konzepten und -programmen, Regionsprofilen, Konzeptstudie „Lebensräume für Pflanzen und Tiere“, Raumordnungskonzept bis hin zu kommunalen Naturschutz-Leitplänen. In einzelnen Kantonen wird die ÖQV nun zum Anlass für die Erstellung von Leitbildern und Konzepten genommen.

Richtpläne

In fünf Kantonen bestehen in den kantonalen Richtplänen Festlegungen für eine zielgerichtete Aufwertung und Entwicklung bzw. Vernetzung der Landschaft und Natur. In drei weiteren Kantonen, die gegenwärtig mit der Überarbeitung ihrer Richtpläne beschäftigt sind, sind ebenfalls Festlegungen in dieser Richtung vorgesehen.

Die Festlegungen konzentrieren sich auf folgende Schwerpunkte:

- ◆ Vorranggebiete, Erhaltungsschwerpunkte Natur- und Landschaft
- ◆ Aufwertungs- und Förderschwerpunkte für den ökologischen Ausgleich
- ◆ Vernetzungskorridore, -achsen

In der Regel liegen für die Festlegungen Beschreibungen vor, die gebietsspezifische Ziele und Massnahmen näher umschreiben.

Von den Befragten wurde teilweise betont, dass die Verknüpfung mit dem Richtplan zu einer höheren zeitlichen und räumlichen Verbindlichkeit für die Umsetzung der Aufwertungs- und Vernetzungsmassnahmen beiträgt und eine Fortschreibung der Planung gewährleistet. Zudem würden die notwendigen Finanzen für die konkrete Ausarbeitung von weiteren Planungen z. B. Vernetzungsprojekten eher bereit gestellt. Im weiteren sei die Planung so auch demokratisch legitimiert.

3.9 Zielarten und Zielwerte

Die vorgenommene Befragung betreffend vorhandenen Grundlagendaten zu Zielarten und -werten gestattet nur eine oberflächliche Beschreibung der Situation. Es blieb keine Zeit, die vorhandenen Grundlagen näher zu analysieren. Die nachfolgenden Angaben lassen wohl einen groben Überblick zu. Für eine abschliessende Beurteilung sind aber zusätzliche Abklärungen nötig, die sehr zu empfehlen sind. Eine Vertiefung dieses Aspektes ist für eine gezielte und erfolgreiche Umsetzung der ÖQV von grosser Bedeutung (siehe Kapitel 4, Diskussion).

Resultate der Befragung

Lediglich in fünf Kantonen scheinen detailliertere und aufgearbeitete Angaben zu Zielarten vorhanden zu sein, in drei weiteren Kantonen sollen diesbezügliche Angaben im Rahmen von Projekten der ÖQV aufgearbeitet und miteinbezogen werden. In den übrigen Kantonen gibt es wohl Vorstellungen und Hinweise betreffend ausgewählter Arten und Artengruppen, die aber nach Aussagen der meisten Befragten noch einer weiteren Vertiefung bedürfen.

Über detaillierte Zielwerte, mindestens für Teilgebiete des Kantons oder für ausgewählte Lebensraumtypen verfügen drei Kantone. In den übrigen Kantonen sind entsprechende Daten noch aufzuarbeiten und zu vertiefen.

Dieser grobe Überblick zeigt, dass bezüglich diesen wichtigen Grössen für die Umsetzung der ÖQV grosse Defizite bestehen.

3.10 Zusatzanforderungen

Gemäss ÖQV sind die Anforderungen für die Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen durch die Kantone zu definieren. Sie müssen dabei den Mindestanforderungen nach Anhang 2 der ÖQV entsprechen.

In diesem Zusammenhang interessierte, welche zusätzlichen Anforderungen in Ergänzung zu den bestehenden Mindestanforderungen der ÖQV von den Kantonen für die Ausrichtung von Vernetzungsbeiträgen zur Einführung beabsichtigt sind. In fünf Kantonen wurden dazu noch keine Vorstellungen erarbeitet. In den übrigen Kantonen (exklusive der zwei Kantone mit bestehenden Mehrjahresprogrammen) sind folgende Ansätze für zusätzliche Anforderungen *in Diskussion*:

- ◆ In sieben Kantonen: Räumliche Vorgaben und Präzisierungen zu den Angaben der ÖQV, gemäss Punkt 1.b. Beispiel: Flächen sollen (bevorzugt) innerhalb von Vorranggebieten zum Erhalt, zur Aufwertung und zur Förderung von Natur und Landschaft oder innerhalb von Korridoren gemäss Richtplan, eines Konzeptes oder Leitbildes liegen.
- ◆ In einem Kanton: Die Betriebe müssen einen Mindestanteil von 10% ÖAF an der LN aufweisen.
- ◆ In einem Kanton: Die Vernetzungsflächen müssen eine definierte Mindestgrösse aufweisen (z. B. mindestens 50 Aren gross, mindestens 10 m breit sein).
- ◆ In zwei Kantonen: Die Vernetzungsflächen müssen in einem engen räumlichen Bezug zu bestehenden naturnahen Objekten stehen.
- ◆ In einem Kanton: Die NHG-Auflagen für Schutzobjekte auf einem Betrieb müssen vollumfänglich erfüllt werden, auch für Objekte, die nicht für einen Vernetzungsbeitrag angemeldet werden.
- ◆ In einem Kanton: ÖQV-Beiträge für die Qualität und Vernetzung von Schutzobjekten und dazugehörige Pufferzonen sollen nur ausbezahlt werden, wenn die Objekte über ökologisch ausreichende Pufferzonen verfügen bzw. die Pufferzonen ökologisch ausreichend dimensioniert sind. Mögliche Alternative: Bedarf an ökologisch ausreichenden Pufferzonen ist im Vernetzungsprojekt auszuweisen und ein Umsetzungsvorschlag mit Zeitplan zu formulieren.
- ◆ In einem Kanton: Es müssen vom Kanton geprüfte und bewilligte kommunale Naturschutzinventare vorliegen.
- ◆ In einem Kanton: Für bestimmte Biotoptypen, Rückführungsflächen, Hecken etc. wird eine über sechs Jahre hinausgehende Vertragsdauer festgelegt (z. B. mindestens 10 Jahre).
- ◆ In zwei Kantonen: Vorgaben zur Prozessgestaltung und Mitwirkung von Akteuren bei der Erarbeitung von Vernetzungsprojekten.
- ◆ In einem Kanton: Es wird eine Landschafts(entwicklungs)planung verlangt, die Bestandteil der kommunalen Richtplanung und damit behördenverbindlich ist. Sie schliesst zum Beispiel auch eine Mitwirkung der Öffentlichkeit mit ein, die bei der ÖQV keine Mindestanforderung darstellt.

3.11 Perimeter

Gemäss ÖQV, Anhang 2, Punkt 2.a ist ein abgegrenztes Gebiet als Planungseinheit zu definieren. In den befragten Kantonen zeichnen sich folgende Lösungsansätze ab, wobei regelmässig betont wurde, dass bei der Bestimmung des Perimeters situationsgerecht reagiert und begründete Abweichungen toleriert werden sollten:

- ◆ In zwei Kantonen wird die Gemeindeebene als Planungseinheit bevorzugt.
- ◆ In einem Kanton ebenfalls die Gemeindeebene oder mindestens 100 ha.
- ◆ In drei Kantonen ebenfalls die Gemeindeebene, allenfalls aber auch mehrere Gemeinden oder ein zusammenhängender Naturraum.
- ◆ In einem Kanton sollen mindestens 5 Betriebe miteinbezogen oder mindestens ein 50 ha grosses Gebiet bearbeitet werden.
- ◆ In einem Kanton: Mindestens ein Betrieb, aber auch ein zusammenhängender Naturraum denkbar. Es sollen keine fixen Vorgaben gemacht werden.
- ◆ In einem Kanton: Perimeter soll sich über mehrere Betriebe erstrecken.
- ◆ In einem Kanton: Zusammenhängender Naturraum, ohne Bezug zu institutionellen Grenzen, allenfalls orientiert an Gebietsfestlegungen im Richtplan.

In vier Kantonen bestehen noch keine Vorstellungen.

3.12 Verbindlichkeit der Projekte

Allgemeine Bemerkungen

Die ÖQV basiert auf Freiwilligkeit und zielt darauf ab, mit finanziellen Anreizen die Qualität und Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen zu optimieren. In diesem Zusammenhang interessiert, ob aus der Sicht der mit der Umsetzung betrauten Stellen bei den Kantonen allenfalls eine verbindlichere Form erwünscht wäre (z. B. Festsetzung der Projekte als Teil der Richtplanung), um damit den Defiziten in der Zielgenauigkeit, der ungenügenden konzeptionellen Abstützung der Mittel-Zuweisung und der geringen zeitlichen Verbindlichkeit im Konzept des ÖA zu begegnen.

Resultate der Befragung

Die Ausrichtung der ÖQV auf Freiwilligkeit, verbunden mit finanziellen Anreizen, wird von allen befragten Zuständigen bei den Kantonen begrüsst und als die richtige Strategie im Zusammenhang mit der Umsetzung des ÖA erachtet. Eine verbindlichere Form (z. B. Festsetzung der regionalen Vernetzungsprojekte nach ÖQV im Richtplan) würde in ihrer Einschätzung kaum die notwendige Akzeptanz finden.

Einige Kantone verfügen in ihren Richtplänen über Festlegungen wie Kantonale Vernetzungsachsen, Beitrags- und Aufwertungsgebiete, Vorranggebiete für den ökologischen Ausgleich etc. Diese Festlegungen sollen im Rahmen der Umsetzung der ÖQV, Vollzug Vernetzung, nun zu einer verstärkten räumlichen Schwerpunktsetzung der Massnahmen im ÖA beitragen. Die

Umsetzung soll aber freiwillig sein. In einem Kanton soll zudem die im Rahmen der kommunalen Ortsplanungen durchzuführende Landschaftsentwicklungsplanung die Voraussetzung für die Ausrichtung von Vernetzungsbeiträgen bilden (vgl. Kapitel 3.7.4).

In einem Kanton sollen erarbeitete Vernetzungsprojekte zudem durch die kantonale Behörde festgesetzt werden. Damit soll erreicht werden, dass die Projekte in der einmal erarbeiteten Form eine gewisse Zeit Bestand haben und nicht laufend angepasst und auf allenfalls individuelle Bedürfnisse und Einzelinteressen ausgerichtet werden.

Verpflichtungsdauer

Die Verpflichtungsdauer von 6 Jahren wird im allgemeinen als nachvollziehbar beurteilt. Sie entspricht damit der im ÖA und auch bei Pachtverhältnissen allgemein gültigen Frist. Allerdings erachten die Vertreter von 10 Kantonen eine längere Frist bei Rückführungen von Fettwiesen/-weiden in Magerwiesen/-weiden, bei Neuanlagen von Hecken und bei Baumpflanzungen etc. als sinnvoll und prüfenswert. In einzelnen Kantonen bestehen im Vertragsnaturschutz bereits heute längere Vertragsfristen (z. B. 10 Jahre), u. a. auch zur Legitimation der höheren Beiträge.

3.13 Ressourcen

3.13.1 Restkostenfinanzierung

Je nach Finanzkraft der Kantone leistet der Bund Finanzhilfen zwischen 70–90% an die anrechenbaren Kosten d. h. an die Ökoqualitäts-Beiträge. Die Restkosten (10–30%) sind über eine regionale Mitfinanzierung zu gewährleisten.

Für die Finanzierung der Restkosten bestehen in den Kantonen folgende Absichten (vgl. Abb. 13):

- A) Sieben Kantone beabsichtigen, die Restkosten vollumfänglich zu übernehmen.
- B) In weiteren fünf Kantonen zeichnet sich die gleiche Lösung ab, diesbezügliche Entscheide sind aber noch nicht gefallen.
- C) In einem Kanton besteht die Absicht, die Restkosten wie folgt aufzuteilen:
Für überkommunale Naturschutzgebiete und Vertragsobjekte: Kanton kostenpflichtig.
Für kommunale Naturschutzobjekte und Vertragsobjekte sowie für die ökologischen Ausgleichsflächen: Gemeinden kostenpflichtig.
- D) In einem Kanton: Gemeinden vollumfänglich kostenpflichtig.
- E) In zwei Kantonen: Frage noch nicht diskutiert.

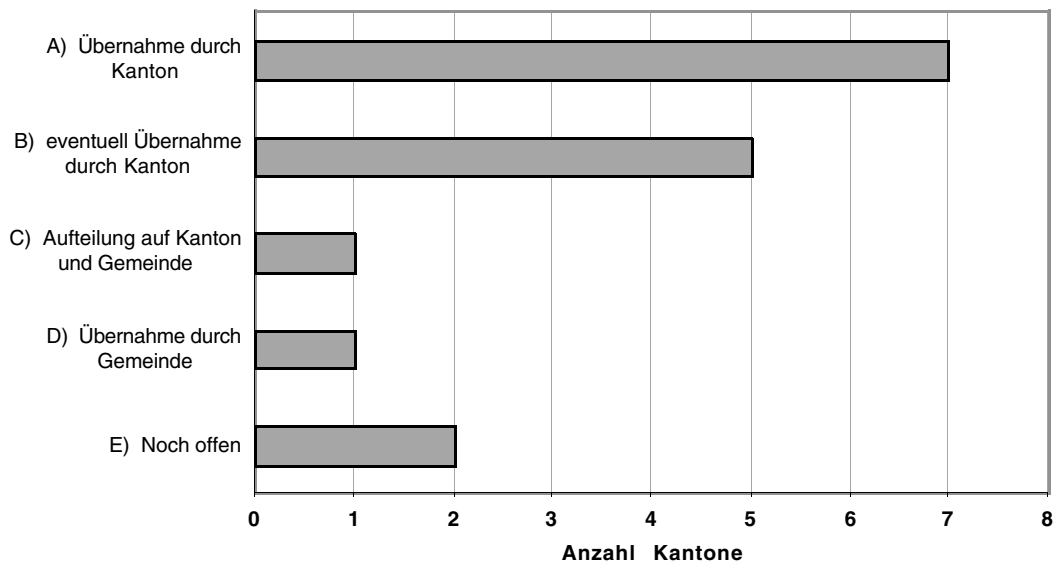


Abb. 13: Beabsichtigte Restkostenfinanzierung

Die Finanzierung der Restkosten wird von elf Kantonen, im Gegensatz zur Finanzierung der Erstellungskosten für Vernetzungsprojekte, als kein Problem oder als das kleinere Problem eingestuft. Bei den Beiträgen für die biologische Qualität ergeben sich oft Einsparungen, da die bisher durch den Kanton bezahlte Beiträge teilweise durch ÖQV-Beiträge abgelöst werden. Allerdings sind die Auswirkungen häufig noch nicht detailliert bekannt. In drei Kantonen wird mit deutlichen Mehrkosten gegenüber heute gerechnet, z. B. ausgelöst durch eine stark erhöhte Anzahl von Verträgen. Mehr Geld sei aufgrund der politischen Gegebenheiten aber nur schwierig zu erhalten. In zwei Kantonen wurden die finanziellen Auswirkungen noch nicht abgeschätzt.

3.13.2 Finanzierung Erstellungskosten Vernetzungsprojekte

An die Erstellungskosten von Vernetzungsprojekten sind vom Bund im Rahmen der ÖQV keine eigentlichen Finanzhilfen vorgesehen. Der Bund unterstützt aber die landwirtschaftliche Beratung und kann auch Beiträge im Rahmen der üblichen Unterstützung von Natur- und Heimatschutzmassnahmen ausrichten.

Wichtig

In der vorliegenden Befragung kam sehr deutlich zum Ausdruck, dass die Erstellungskosten für Vernetzungsprojekte in den Augen der Mehrheit der Kantone eine grosse Einstiegshürde für die Umsetzung der ÖQV darstellen könnten.

Vorgehensabsichten der Kantone in Bezug auf die Finanzierung der Erstellungskosten von Vernetzungsprojekten:

- ◆ In sieben Kantonen bestehen bezüglich der Finanzierung der Erstellungskosten noch keine Vorstellungen.
- ◆ In vier Kantonen bestehen bereits als gleichwertig zur ÖQV betrachtete Mehrjahresprogramme oder Lösungsansätze, die nach Ansicht der Kantone die Erstellung von zusätzlichen Vernetzungsprojekten überflüssig machen. In einem dieser Kantone können regionale Trägerschaften (z. B. Gemeinden, Regionalplanungsgruppen) zusätzlich Landschaftsentwicklungskonzepte erstellen, die allenfalls mit kantonalen Subventionen unterstützt werden.
- ◆ In zwei Kantonen sollen die Gemeinden für die Erstellungskosten aufkommen. In einem dieser Kantone können die Erstellungskosten allenfalls subventioniert werden, im andern Kanton beteiligt sich der Kanton bei einem über den üblichen Rahmen eines Vernetzungsprojektes hinaus gehenden Landschaftsentwicklungskonzept allenfalls zu einem Drittel an den Kosten.
- ◆ In einem Kanton besteht die Absicht, ein Pilotprojekt zu lancieren, an dem sich der Kanton zu 70%, die Gemeinde zu 30% beteiligt. Weitere Projekte gehen anschliessend vollumfänglich zulasten der Gemeinden bzw. regionalen Trägerschaften.
- ◆ In einem Kanton besteht die Absicht, regionale Landschaftsleitbilder, die Vernetzungsprojekten entsprechen, zu 2/3 durch den Kanton und zu einem 1/3 durch die Gemeinden zu finanzieren.
- ◆ Ein Kanton beabsichtigt ein Gesamtkonzept über den Kanton zu erstellen, wobei die Kosten vollumfänglich vom Kanton übernommen werden sollen.

3.13.3 Finanzierung, Organisation Umsetzungskontrolle**Finanzierung**

Gemäss ÖQV, Art. 12, sind die Kantone verpflichtet, während der Verpflichtungsdauer mindestens eine Kontrolle durchzuführen. Nach den Vorstellungen der Kantone sollen die Kosten für diese Kontrolle wie folgt finanziert werden:

- ◆ In acht Kantonen beabsichtigen die Kantone, die Kosten vollumfänglich zu übernehmen
- ◆ In zwei Kantonen zeichnet sich ebenfalls eine Übernahme der Kosten durch den Kanton ab, wobei aber noch kein Entscheid gefallen ist.
- ◆ In zwei Kantonen stehen eine Beteiligung der Gemeinden an den Kosten zur Debatte, allerdings ist noch nichts entschieden.
- ◆ In vier Kantonen sind noch keine Überlegungen zu diesem Punkt angestellt worden.

Organisation

Nach Ansicht der Mehrzahl der Kantone sollte für die Umsetzungskontrolle gem. ÖQV, Art. 12, auf die vorhandenen Kontrolldienste (ÖLN-Kontrolleure, Mitarbeiter von landwirtschaftlichen Beratungsdiensten, speziell interessierte und ausgebildete LandwirtInnen, speziell motivierte Ackerbaustellenleiter, in einem Kanton nebenamtliche Mitarbeiter der für den Naturschutz verantwortlichen Amtsstelle, in einem Kanton ein externes Büro) abgestellt und keine zusätzliche Organisation aufgebaut werden. In vier Kantonen kommt neben dem erwähnten Personenkreis auch der Einsatz von externen Umweltschutzbüros in Frage. Begründet wird der Einbezug von Personen ausserhalb der bestehenden landwirtschaftlichen Beratungsdienste u. a. damit, dass dadurch eher eine neutrale Kontrolle zu ermöglichen sei. In einzelnen Kantonen wurde explizit der Verzicht auf den Einsatz von Ackerbaustellenleitern als Kontrollpersonen postuliert, da diese durch ihre Nähe und ihre Eingebundenheit in lokale Beziehungsgeflechte nicht die nötige Unabhängigkeit und Unparteilichkeit mitbrächten.

3.13.4 Finanzierung, Organisation Wirkungskontrolle

Mit der Wirkungskontrolle soll überprüft werden, ob die geplanten Zustandsänderungen bzw. Wirkungen z. B. in Bezug auf die Entwicklung der Tier- und Pflanzenwelt erreicht werden und in welchem Ausmass.

Bezüglich der Finanzierung und Organisation der Wirkungskontrolle bestehen bei den meisten befragten Kantonen erhebliche Unsicherheiten bezüglich Inhalt, Finanzierung und Organisation.

- ◆ In zwölf Kantonen wurde der Aspekt der Wirkungskontrolle im Zusammenhang mit der ÖQV noch nicht näher bearbeitet. Es herrscht aber die Meinung vor, falls in Verbindung mit der ÖQV eine Wirkungskontrolle durchgeführt werden muss/soll, sollten deren Inhalte durch den Bund oder zusammen mit dem Bund erarbeitet werden. Für die Finanzierung sollte der Bund aufkommen.
- ◆ In vier Kantonen werden bereits aktuell zum Teil umfangreiche und kostenintensive Kontrollprogramme, z. B. zur Ermittlung des Zielerreichungsgrades von laufenden Mehrjahresprogrammen, Überprüfung der Wirksamkeit von ausgewählten Naturschutzprojekten auf die Entwicklung von gefährdeten Tier- und Pflanzenarten und Lebensräumen etc. durchgeführt, wobei die Finanzierung durch die Kantone gewährleistet wird. Auch hier stellt sich aber die Frage, ob durch die ÖQV zusätzliche Wirkungskontrollen notwendig werden und durch wen diese abgedeckt werden sollen.

Gemäss Checkliste von BLW und BUWAL zur Beurteilung von Vernetzungsprojekten, Version 8.6.2001, soll auf Kantonsebene nur eine Evaluation der Umsetzungsziele, nicht aber der Wirkungsziele durchgeführt werden. Diese Lösung dürfte den Kantonen in der praktischen Umsetzung der ÖQV wohl entgegenkommen. Eine Wirkungskontrolle zur Beurteilung der Wirksamkeit der durch die ÖQV ausgelösten Projekte, Initiativen und Massnahmen ist aber zwin-

gend notwendig und sollte nicht auf die lange Bank geschoben werden. Wie unter Kapitel 2.1.5 angeführt, sollte das Konzept für eine Erfolgskontrolle, zu der auch die Wirkungskontrolle gehört, zusammen mit dem Umsetzungskonzept entwickelt und durchgeführt werden.

3.13.5 Personelle Auswirkungen

Die grosse Mehrheit der Kantone rechnet im Zusammenhang mit der ÖQV sowohl in der Vorbereitungs- wie auch anschliessend in der Umsetzungsphase mit einem personellen Zusatzaufwand, der als schwierig abschätzbar eingestuft wird.

Neben der Erarbeitung von Vorgehens- und Umsetzungskonzepten werden praktisch in allen Kantonen Anpassungen der vorhandenen Beitragsreglemente und/oder Gesetzesgrundlagen nötig. Ebenfalls sind bestehende EDV-Lösungen für die Beitragsausrichtung neu zu organisieren, es ist mit vermehrtem Koordinationsaufwand zwischen den Naturschutzfachstellen und den Landwirtschaftsämtern zu rechnen, es fallen zusätzliche Prüf- und Kontrollarbeiten an usw.

Personalaufstockungen sind in den meisten Kantonen aufgrund verhängter Personalstoppmassnahmen nicht möglich. Als Ausweg zur Behebung von Engpässen bietet sich die Anstellung von Aushilfen, Praktikanten oder die Auslagerung von Aufgaben an externe Büros an. Für Drittaufträge fehlen in den vorhandenen Etats aber teilweise die notwendigen Gelder.

In mehreren Kantonen trat zudem eine deutliche Verunsicherung bezüglich der „Beständigkeit“ der heutigen ÖQV-Lösung zutage. Lohnt es sich, mit grossem Aufwand Gesetzesvorlagen, Beitragsreglemente etc. anzupassen? Werden die Anpassungen nicht schon wieder in wenigen Jahren durch neue Entwicklungen in Frage gestellt?

3.14 Information, Kooperation

Information der BewirtschafterInnen

Die Information der BewirtschafterInnen über die ÖQV wird von den meisten Kantonen als zentral erachtet. Viele BewirtschafterInnen stehen der vermehrten Ausrichtung der Agrarpolitik auf ökologische Anliegen zwiespältig gegenüber. Landschaftspflege wird häufig noch nicht als landwirtschaftliches „Produkt“ verstanden. Zudem werden viele BewirtschafterInnen durch das angeschlagene Tempo und dauernde Änderungen stark herausgefordert. Es besteht die Gefahr, dass die ÖQV nur als weiterer „Gessler-Akt“ interpretiert und verstanden wird. Eine möglichst direkte Information kann dazu beitragen, Vorurteile abzubauen und in Bezug auf die Ausarbeitung von Vernetzungsprojekten mithelfen, Initiativen an der Basis auszulösen.

In elf Kantonen wurden zur Information der BewirtschafterInnen erste Überlegungen angestellt oder bereits Schritte eingeleitet. In fünf Kantonen sind die Abklärungen noch nicht so weit gediehen oder es wird vorerst bewusst auf eine Information verzichtet.

Folgende Informationsmittel und -kanäle stehen im Vordergrund: LBL-Merkblatt zur ÖQV, Tagungen der Ackerbaustellenleiter, Beratungs- und Informationsabende, Presseartikel in landwirtschaftlichen Zeitschriften, Flurbegehungen.

Vier Kantone erachten es als sinnvoll, dass in Bezug auf die ÖQV, Vollzug Vernetzung, Ausbildungskurse angeboten werden. In einzelnen Kantonen bestehen bereits Kursangebote für LandwirtInnen, zum Beispiel im Zusammenhang mit der Pflege von naturnahen Lebensräumen, die ausgebaut werden könnten. Im Zusammenhang mit Kursangeboten wird aber betont, dass entsprechende Angebote koordiniert und nicht von jedem Kanton selber entwickelt werden sollten.

Information der Öffentlichkeit

Sechs Kantone beabsichtigen eine gezielte Information der Öffentlichkeit über die ÖQV, hauptsächlich mittels Presseartikeln, aber auch mit Informationsveranstaltungen und dem Vorstellen von konkreten Beispielen. Ein Kantonsvertreter machte auch die Anregung, einen Wettbewerb „für gute Projektideen“ zu lancieren. Mit solchen Massnahmen kann u. a. das Problembewusstsein von Kreisen ausserhalb der Landwirtschaft gefördert werden. Oder es können auch Initiativen von Gemeinden oder von Naturschutz- und Landwirtschaftskreisen zur Erarbeitung von Vernetzungsprojekten ausgelöst werden. In zwei weiteren Kantonen soll der Inhalt und das Vorgehen in Bezug auf die Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen von Informationskonzepten bestimmt werden.

Akteure bei Vernetzungsprojekten

Dem direkten Einbezug der BewirtschafterInnen in der Erstellung von Vernetzungsprojekten wird bei allen Kantonen hohe Priorität eingeräumt. Als zentral wird auch der Einbezug der Öffentlichkeit (z. B. Gemeinden, Vertreter von Planungsgruppen etc.) eingestuft.

Über den Einbezug weiterer Interessengruppen und -vertretern z. B. von Naturschutz- und Landwirtschaftskreisen, der Jägerschaft, Sportverbänden etc. bestehen erst in sieben Kantonen konkretere Vorstellungen. In zwei Kantonen mit bestehenden Naturschutzprogrammen, die von diesen als gleichwertig zur ÖQV eingestuft werden, wird der Einbezug von Interessenverbänden über die bestehenden Begleitkommissionen sichergestellt (vgl. Kapitel 3.4.2). Bei zwei Kantonen wurden bzw. werden Interessenverbände auf der Ebene der Erstellung des kantonalen Lösungsvorschlages, der keine weitere Erarbeitung von Vernetzungsprojekten vorsieht, einbezogen. In zwei Kantonen soll der Einbezug der Bevölkerung und von Interessenverbänden durch die regionalen Trägerschaften entschieden und geregelt werden, wobei in einem dieser zwei Kantone bei der Einreichung des Projektes an den Kanton Angaben zu diesem Punkt verlangt werden, im andern eine Beratung durch den Kanton erfolgt. In einem

Kanton schreibt der gewählte Lösungsansatz eine Sicherstellung der Interessenvertretung von Landwirtschaft, Naturschutz, Behörden und Bürgern vor.

3.15 Kritik, Sorgen und Anregungen

Nachstehend sind in den Gesprächen geäußerte Kritik, Sorgen, Anregungen und offene Fragen stichwortartig zusammengefasst. Verschiedene Aspekte und Punkte wurden mehrfach geäußert. Auf eine Gewichtung wurde verzichtet. Die Aussagen vermitteln verschiedene Standpunkte und sind teilweise widersprüchlich.

3.15.1 Kritik, Sorgen

Allgemeines

- ◆ Zeitpunkt der Inkraftsetzung der ÖQV: Wurde zu wenig mit den Kantonen kommuniziert und auf deren Situation bzw. Bedürfnisse abgestimmt. Besser wäre eine Inkraftsetzung auf 1. Januar 2002 gewesen.
- ◆ Die Delegation von Aufgaben an die Kantone sollte gepaart sein mit einer gleichzeitigen Abtretung von Verantwortung und Kompetenzen.
- ◆ Pragmatische Lösungen sind gefragt, die nicht durch Detailversessenheit „verkompliziert“ werden sollten.
- ◆ ÖQV, Vollzug Vernetzung, kommt zu „planungslastig“ daher. Es sollte keine Planungswelle ausgelöst werden.
- ◆ Die wiederkehrenden Änderungen in der DZV sind sehr problematisch. Sie machen Bemühungen der Kantone, austarierte und akzeptierte Lösungen zu schaffen, wieder zunichte. Sie lösen auch bei den Bewirtschaftenden Verunsicherungen und Frustrationen aus.
- ◆ Die Empfindung und das Denken der LandwirtInnen sollte verstärkt bei neuen Instrumenten miteinbezogen werden: Sie sollten nicht überfahren werden, Zeit haben, sich auf Neues einzustellen. Sie werden von der schnellen Entwicklung überrollt, reagieren mit Wut, Ablehnung oder Resignation. Die Verbesserung der Kommunikation ist zentral.

Administration

- ◆ Mit der Einführung und Umsetzung der ÖQV ist ein grosser administrativer Aufwand (Prüf-, Kontrollaufwand, Anpassung der Beitragsreglemente, Gesetzesgrundlagen, EDV-Lösungen etc.) verbunden. Die Befürchtung besteht, dass schon bald wieder Änderungen bei der DZV oder ÖQV anstehen, die erneute Anpassungen nach sich ziehen.
- ◆ Kantonale Auszahlungstermine mit den Terminen der ÖQV nicht harmonisiert: In der ÖQV ist der Auszahlungstermin 31.12. vorgegeben, der Kanton zahlt für die Naturschutzflächen die Beiträge per 31.3. aus. Dies sollte auch weiterhin so möglich sein.

Ressourcen

- ◆ Es ist absehbar, dass die Finanzen ein Problem bei der Umsetzung der ÖQV darstellen werden. Die finanzielle Situation des Kantons einerseits, das hohe Potential an beitragsberechtigten Flächen andererseits, lässt die geforderte Mitfinanzierung von 20% zu einer hohen Hürde für die Umsetzung der ÖQV werden. Der Bund sollte daher 100% der Finanzierung der ÖQV-Beiträge übernehmen.
- ◆ Gerade bei kleinen Bergkantonen steht die Finanzierungsfrage sehr dominant im Raum. Insbesondere stellen die Erstellungskosten für Vernetzungsprojekte und die Kosten für die notwendige Informations- und Motivationsarbeit ein Problem dar.
- ◆ Bund sollte mehr Rücksicht auf die spezielle Situation kleiner Kantone nehmen. Diese verfügen oft über beschränkte finanzielle und personelle Ressourcen, Fachleute fehlen, Know-how muss „eingekauft“ werden. Wenn Finanzen fehlen, ist der Vollzug nicht gesichert.
- ◆ Die Finanzierung der Erstellungskosten bildet die Haupthürde für die Realisierung von Vernetzungsprojekten. Für LandwirtInnen kaum zu finanzieren: Kosten/Nutzen stehen in einem schlechtem Verhältnis, die ÖQV-Beiträge sind zu klein, sie reichen nicht zur Amortisation der Erstellungskosten aus. In finanzschwachen Gemeinden ist zudem kaum mit einer Beteiligung an den Erstellungskosten zu rechnen.
- ◆ Die Beiträge für die Vernetzung (maximal Fr. 5.–) sind zu klein. Zur Förderung der Vernetzung im Talgebiet sind die Beiträge zu tief, weil neugeschaffene Elemente die Bedingungen für den Qualitätsbonus i.d.R. nicht erreichen können resp. dafür gar nicht vorgesehen sind (z. B. Buntbrachen).

Verhältnis ÖA/NHG

- ◆ Die Unterschiede in den Beiträgen für Naturschutzflächen und allgemeine ökologische Ausgleichsflächen werden verwischt. Mit den bis anhin deutlich höheren Beiträgen für Naturschutzflächen wurde der verbindliche Charakter der Naturschutzverordnungen begründet. Anreiz für die Umsetzung der Naturschutzanliegen wird vermindert bzw. entfällt.
- ◆ Die Restkostenfinanzierung durch den Kanton muss mit NHG-Mitteln bestritten werden. Dies ist nicht richtig, da Massnahmen für den ökologischen Ausgleich vollständig über Landwirtschaftsgelder bezahlt werden sollten. Wenn der Bund (BLW) 100% der ÖQV-Beiträge übernehme, könnte dieses Problem gelöst werden.

Beurteilung von Projekten/Lösungsansätzen durch den Bund

- ◆ Das Postulat der „Regionalität“ ist ernst zu nehmen. Dazu gehören auch unterschiedliche Vorgehensweisen. Schematisches Vorgehen wird als unzweckmässig betrachtet.
- ◆ Befürchtung, dass bei den einzelnen Kantonen unterschiedliche Massstäbe angewendet werden und eine sehr unterschiedliche Qualität der Vernetzungsprojekte resultiert. Die einen Kantone nehmen die Vorgaben ernst, andere nicht, der Bund setzt keine einheitliche Beurteilung durch.

3.15.2 Anregungen

Allgemeines

- ◆ Vereinheitlichung der Naturschutzmodelle in der Schweiz anstreben: Ausgeprägter Föderalismus bei den Umsetzungsstrategien, Beitragsregelungen etc. Durch zusätzliche Auflagen des Bundes, z. B. auch durch die ÖQV werden die Unterschiede noch grösser. Eine Vereinheitlichung wäre auch der Zusammenarbeit über Kantonsgrenzen hinweg förderlich.
- ◆ Vermehrte interkantonale Zusammenarbeit, auch Angleichung der Umsetzungskonzepte anstreben, mit Unterstützung durch den Bund.
- ◆ Das Beitragssystem für Landwirtschaftsflächen und für Naturschutzgebiete sollte getrennt bzw. für jeden Sachbereich auf eine eigene Basis gestellt werden. Unnötiges Konkurrenzverhältnis.
- ◆ Trennung der ÖQV-Beiträge in Qualität und Vernetzung aufheben: Regionale Aufwertungsprogramme sollten das Kriterium Vernetzung als einen qualitativen Aspekt behandeln bzw. integrieren. Sollte diese Trennung beibehalten werden, ist zu garantieren, dass der Vernetzungsbonus erst dann zum Zuge kommt, wenn die Voraussetzungen für den Qualitätsbonus erreicht sind. Sonst wird evtl. das Vernetzen von qualitativ ungenügenden Elementen honoriert.
- ◆ Das Qualitätsmodul der ÖQV ist auf weitere Lebensraumtypen (z. B. Weiden, Buntbrachen etc.) auszudehnen.
- ◆ Bundesstellen sollten einen intensiveren Kontakt mit den Kantonen pflegen. Der Kontakt sollte sich nicht nur auf Papier und Telefone beschränken. Begehungen und Meinungsaustausch vor Ort sind zentral. Persönliche Kontakte vermehrt in den Vordergrund stellen.

Beurteilung, Anforderungen an Vernetzungsprojekte

- ◆ Keine zu starke Reglementierung bei der Beurteilung der Projekte durch den Bund. Spielräume sollten für die Kantone bewahrt bleiben! Eine möglichst gute Operabilität, nicht die wissenschaftliche Akribie sollte im Vordergrund stehen.
- ◆ Der auf den regionalen Spezifitäten des Kantons entstandene Lösungsvorschlag sollte akzeptiert werden. Andernfalls entstehen für den Kanton grosse Probleme. Es soll eine pragmatische Umsetzung angestrebt werden, die den regionalen Besonderheiten angepasst ist, keine Dogmatismus! Ziele in den Vordergrund stellen, nicht Pläne!
- ◆ Wenn bestehende Programme in den Zielen und Grundsätzen der ÖQV entsprechen, im Vorgehen aber allenfalls Abweichungen aufweisen, sollten sie trotzdem als Ganzes anerkannt werden.
- ◆ Bei der Beurteilung der kantonalen Lösungsansätze ist eine klare „Linie“ durchzuziehen. Mindestanforderungen nicht aufweichen. Gleichbehandlung aller Kantone sicherstellen!
- ◆ Beurteilungen von Projekten durch den Bund transparent machen: Es ist interessant zu wissen, was der Nachbarkanton macht, wie seine Projekte aussehen und wie sie vom Bund beurteilt werden. Diesbezügliche Informationen sollten übers Internet zugänglich gemacht werden. Denkbar sind auch gemeinsam mit der KBNL organisierte Informationsveranstaltungen, Workshops etc., in deren Verlauf Projekte vorgestellt, beurteilt und diskutiert werden.

- ◆ Gewährung von Übergangsfristen: Falls bestehende Aufwertungsprogramme im jetzigen Zeitpunkt noch nicht alle Anforderungen der ÖQV erfüllen, soll die Genehmigung durch den Bund mit der Auflage verbunden werden, die laufenden Verträge mit den BewirtschafterInnen bei der nächsten Ablösung anzupassen.
- ◆ Die Förderung des Hochstammobstbaus ist zwingend an regionale Förderkonzepte zu binden.
- ◆ Präzisierung der Vorstellungen des Bundes betreffend einer allenfalls erforderlichen Mindestbeteiligung an Vernetzungsprojekten, so dass Erreichung Soll-Zustand ein realistisches Ziel bleibt.

Finanzen

- ◆ Die Aufteilung der Beiträge in Biologische Qualität und Vernetzung fällt zu stur aus. Die Kantone sollten die Freiheit haben, die möglichen Fr. 10.– selber aufzuteilen.
- ◆ Die Frage der Restkostenfinanzierung sollte nochmals geprüft werden. Der Bund sollte 100% übernehmen. Es handelt sich um eine Verordnung seitens der Landwirtschaft. Der vom Kanton zu übernehmende Restkostenanteil muss aber über Naturschutzgelder finanziert werden. Dies ist nicht sinnvoll. Eine verstärkte Subventionierung der kantonalen und regionalen Anstrengungen durch Landwirtschaftskredite des Bundes wäre daher folgerichtig.
- ◆ Die finanzielle Unterstützung/Subventionierung der ÖQV durch den Bund ist nochmals zu überdenken z. B. bei einer späteren Überarbeitung. Postulate:
BLW übernimmt 100% der Zusatzbeiträge für die Qualität und die Vernetzung.
BUWAL subventioniert Programmentwicklung und -durchführung, evtl. mit gegenüber heute erhöhten Sätzen.

Aus-, Weiterbildung, Beratung

- ◆ Eine gute Ausbildung der BewirtschafterInnen, nicht nur bezüglich der Aspekte der biologischen Qualität sondern auch in Bezug auf die Vernetzung, ist zentral. Es sind daher durch landwirtschaftliche Beratungsorganisationen massgeschneiderte Ausbildungsmodulare zu erarbeiten. Die Erstellung soll in enger Zusammenarbeit zwischen dem Bund, der KBNL und den Kantonen erfolgen.
- ◆ Bund soll Beratung stärken, nicht einfach in Form von Papier. Bund soll mehr Geld für Ausbildung und Beizug von Fachleuten zur Verfügung stellen. Gute Lösungen nur möglich mit Engagement vor Ort. Braucht Zeit, Fachleute und Geld.

Information, Vollzugshilfen

- ◆ Betreffend dem Vernetzungsteil der ÖQV gibt es viele Unsicherheiten und auch unterschiedliche Interpretationen (Ziele, Prioritäten, Perimeter etc.) Es fehlen gute, praxisnahe Unterlagen und Vollzugshilfen (z. B. wie im Moorschutz). Es ist unsinnig, dass jeder Kanton wieder alles selber aufarbeitet. Der Bund sollte daher Vollzugshilfen und auch eine Internet-Plattform für den Informations- und Erfahrungsaustausch zur Verfügung stellen, allenfalls in Zusammenarbeit mit der KBNL. Vorteile für den Bund: Gewährleistung von homogenen Produkten/ Lösungsansätzen, Nutzung von Synergien. Auf der Internet-

Plattform sollte man ad-hoc Fragen aufwerfen können und umgehend/bald beantwortet bekommen.

- ◆ Wenn Vollzugshilfe erstellt wird, dann möglichst als Ringheft/Ordner, der problemlos ergänzt werden kann. Vollzugshilfe möglichst praxisnah gestalten. Als zusätzliche Informationsgrundlage, z. B. für die Motivationsarbeit in Regionen, wäre auch eine Dia-Show hilfreich.
- ◆ Der Bund sollte den Kantonen regionalisierte Zielartenlisten liefern. Zudem sind konzeptionelle Grundlagen für den Schutz und die Förderung alpiner Arten und Lebensräume zu erstellen.

Erfolgskontrolle

- ◆ Wirkungskontrolle ist zentral. Es muss gewährleistet werden, dass Qualität erbracht wird, dass die ÖQV bzw. das zusätzliche Geld nicht ihre/seine Wirkung verfehlt.
- ◆ Wirkungskontrolle: Über ein „Bundesprogramm“ angehen. Bisherige Wirkungskontrolle des Bundes betreffend ÖA ausbauen.

Resultate

4 Diskussion

4.1 Die ÖQV als Herausforderung

Die Haltung der befragten Vertreter der Kantone gegenüber der Öko-Qualitätsverordnung wird von Ambivalenz geprägt. Einerseits werden die Ziele und Absichten der ÖQV in Bezug auf die Förderung der Qualität und die Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen, der regionale Ansatz und die auf Freiwilligkeit beruhende Anreizstrategie begrüsst. Andererseits sind aus der Sicht der Kantone mit der Umsetzung der ÖQV verschiedene Probleme in organisatorischer, finanzieller und personeller Hinsicht verbunden und Fragen offen.

Neue und zusätzliche Impulse

Wie die Resultate der Befragung zeigen, setzt die neue Verordnung in den Kantonen auf Ämterebene neue Impulse und bringt Verschiedenes in Bewegung:

- ◆ Sie löst eine rege Zusammenarbeit zwischen den für den Naturschutz und den für die Landwirtschaft verantwortlichen Stellen aus. Sie bietet Anlass, das bisherige Zusammenwirken weiter zu vertiefen oder „wiederzubeleben“. Die gleiche Beobachtung ist auch auf Bundesebene zu machen, wo die ÖQV in einer intensiven und fruchtbaren Zusammenarbeit zwischen dem BLW und BUWAL entstanden ist (C. Widmer, mündlich).
- ◆ Die ÖQV ist sowohl der horizontalen wie auch vertikalen Koordination förderlich, sei dies zwischen Amtsstellen, zwischen dem Bund und den Kantonen, den Kantonen und Gemeinden etc.
- ◆ Vorhandene Lösungsstrategien und Konzepte für die Umsetzung von Naturschutzanliegen und für den ökologischen Ausgleich werden hinterfragt, überdacht und teilweise neu strukturiert. Die ÖQV löst auch Pilotprojekte aus, mit denen bestehende Erfahrungsdefizite im Bereich der Lebensraumvernetzung auf inhaltlicher und prozessualer Ebene abgebaut und auf den Kanton zugeschnittene Lösungen gesucht werden.
- ◆ Die Kantone nutzen den Spielraum bei der Präzisierung der vom Bund für Vernetzungsprojekte vorgegebenen Mindestanforderungen und bringen sich mit eigenen, auf ihre Situation bezogenen Anforderungen ein. Sie setzen die ÖQV zudem dazu ein, allfällig bestehende Schwachpunkte in der Umsetzung von Naturschutzanliegen (z. B. ungenügende Schwerpunktsetzung bei bestehenden Naturschutzprogrammen, ungenügender Einbezug der Gemeinden in die Verantwortung, zu geringe zeitliche Verbindlichkeit für bestimmte Naturschutzmassnahmen etc.) zu beheben oder zu mildern. Dieser Aspekt ist allerdings zweischneidig und es stellt sich die Frage, ob und wie weit es sinnvoll ist, die auf Freiwilligkeit basierende ÖQV zur Behebung von Naturschutz-Vollzugsdefiziten einzusetzen?
- ◆ Die Erarbeitung von Umsetzungskonzepten hat in verschiedenen Kantonen auch zur Bildung von Arbeitsgruppen, teilweise mit amtsexternen Mitwirkenden geführt, was einem Dialog förderlich ist. Zudem sind in einzelnen Kantonen auch Begleitkommissionen für die

Umsetzungsphase der ÖQV geplant, was zu einer verstärkten Abstützung der Anliegen des Naturschutzes beitragen kann.

- ◆ Die ÖQV löst auch die Frage nach einer vermehrten kantonsübergreifenden Zusammenarbeit zwischen den Kantonen aus. Es tritt ein klares Bedürfnis nach mehr Abstimmung zu Tage. Es ist zu hoffen, dass institutionelle Grenzen vermehrt überwunden, Planungsperimeter nach funktionalen und naturräumlichen Überlegungen festgelegt und die kantonsübergreifende Zusammenarbeit gefördert wird. Das gleiche auch für Projekte auf der Gemeinde- und Regionsebene.
- ◆ Die ÖQV löst weiter eine Auseinandersetzung mit wichtigen naturschützerischen Themen wie Biodiversität und Lebensraumvernetzung aus, die nicht überall gleich ernst genommen und umgesetzt werden. Die tönernen Begriffsgefässe sind auf ihren Inhalt abzuklopfen und zu hinterfragen (s. unten).
- ◆ Es ist absehbar, dass durch die ÖQV landschaftsrelevante Planungen wie Vernetzungsprojekte, Waldentwicklungsplanungen, Meliorationsprojekte und Massnahmen im Gewässerschutz vermehrt miteinander vernetzt und/oder aufeinander abgestimmt werden. In einzelnen Kantonen bestehen dazu bereits erste Überlegungen.
- ◆ Die Verordnung bietet Amtsstellen zudem die Möglichkeit, Anliegen im Zusammenhang mit Naturschutz, Vernetzung und Biodiversität im Rahmen von kooperativ ausgerichteten Projekten in die Regionen hinaus zu tragen. Das Bewusstsein für diese Anliegen kann gefördert und weitere Kreise für die Ziele des Natur- und Landschaftsschutzes gewonnen werden (Multiplikatoreffekt!).
- ◆ Nach Einschätzung des Bundes können sich Kantone in bestehenden Vertragsprogrammen mittelfristig finanziell entlasten und somit ihre Finanzen noch gezielter für den Naturschutz einsetzen. Inwieweit sich diese Einschätzung in Bezug auf die Finanzen bewahrheitet, bleibt aber noch abzuwarten. Die Mehrzahl der Befragten geht von einer Entlastung im Bereich der bisherigen Beiträge an Vertragsobjekte aus, erwartet aber eine Mehrbelastung durch die Auslagerung von Arbeiten an externe Mandatsträger, durch die (Mit)Finanzierung von Vernetzungsprojekten und durch eine wachsende Anzahl von Verträgen.

Sorgen, Fragen der Kantone

Die ÖQV löst aber auch Fragen, Sorgen und Probleme vor allem bei kleinen und/oder finanzschwachen Kantonen mit beschränkten finanziellen und personellen Kapazitäten aus. Es wird zudem von einigen Kantonen eine „planungslastige“ Umsetzung befürchtet, die nicht die notwendige Akzeptanz und Abstützung innerhalb der politischen wie auch landwirtschaftlichen Kreise finden könnte. Verschieden offene Fragen zum Beispiel im Zusammenhang mit der Beurteilung der Projekte durch den Bund, betreffend dem konkreten Vorgehen bei der Umsetzung etc. verunsichern zusätzlich. Ebenso besteht eine Verunsicherung betreffend der Beständigkeit der ÖQV in der festgesetzten Form. Mit grossem Aufwand werden als Auswirkung der ÖQV gegenwärtig in den meisten Kantonen Beitragsreglemente und Gesetzesgrundlagen revidiert. Lohnt sich dieser Aufwand oder ist schon in wenigen Jahren wieder mit einer Neuüberarbeitung zu rechnen?

Diese Beispiele zeigen, dass die ÖQV damit eine *echte Herausforderung* sowohl für die Kantone wie aber auch für den Bund darstellt. Die unter Kapitel 3.15 beschriebenen Sorgen und Anregungen der Kantone sind durch die Bundesstellen ernst zu nehmen. Es ist eine gezielte Unterstützung und Beratung sicherzustellen und wo möglich und sinnvoll, sind auch Optimierungen einzuleiten (vgl. Kapitel 5). Andererseits sollte von den Kantonen der „Sprung ins kalte Wasser“, wie es einer der Befragten ausdrückte, gewagt und der neuen Verordnung offen begegnet werden. Eine wichtige Rolle spielt dabei vor allem beim Vollzug des Vernetzungsteils der ÖQV auch die Zeit. Wie die Befragung zeigt, bestehen im Umgang mit Vernetzungsprojekten noch Erfahrungsdefizite. Ein überlegtes Vorgehen, wenn damit auch eine zeitliche Verzögerung der Umsetzung in Kauf genommen werden muss, ist einer überhasteten Umsetzung unbedingt vorzuziehen.

4.2 Zielgerichtete Weiterentwicklung des ÖA

Drängende Fragen im Zusammenhang mit dem ÖA

Die ÖQV bringt auch Bewegung in verschiedene drängende Fragen der Ausgestaltung des ökologischen Ausgleichs. Wie dargestellt, ist die Qualität der angemeldeten Flächen teilweise unbefriedigend. Bei der Auswahl der ÖAF werden zudem naturkundliche Potentiale zu wenig mit berücksichtigt.

Bei vielen BewirtschafterInnen besteht zudem ein Misstrauen gegenüber der Neuausrichtung der Agrarpolitik. Es besteht wenig Vertrauen in die Beständigkeit der Direktzahlungen, in die Verlässlichkeit der Beitragshöhen, der ökologische Ausgleich wird für einen Modetrend gehalten. Die LandwirtInnen fühlen sich fremdbestimmt. Zudem fehlt ihnen oft Wissen über den Biotop- und Artenschutz und damit auch die Überzeugung und Sicherheit, dass ihr Beitrag sinnvoll ist (Broggi et al., 1998).

Eine zentrale Stellung nehmen auch wirtschaftliche Aspekte ein. Der ökologische Ausgleich steht in einem Konkurrenzverhältnis zur landwirtschaftlichen Produktion und hat nur dann Chancen, wenn sich die Rentabilität der Flächenbewirtschaftung zu Gunsten des ÖA verschiebt d. h. die Nahrungsmittelproduktion wirtschaftlich weniger interessant wird und/oder die landschaftsökologische Qualität einen betriebswirtschaftlichen Wert bekommt. Der ÖA muss sich für Bewirtschaftende lohnen, aber auch auf die betrieblichen Organisation abgestimmt sein. Baur, 1998, weist in ihrer Arbeit „ÖA durch Direktzahlungen – Denkanstösse für eine zielgerechte Weiterentwicklung“ neben der Betrachtung von wirtschaftlichen Aspekten zudem darauf hin, dass der ÖA vermehrt ergebnisorientiert ausgestaltet werden sollte. BewirtschafterInnen sollte vermehrt Eigenverantwortung zugewiesen werden. Weiter plädiert sie dafür, dass die Grobsteuerung des ÖA „von oben“ durch eine Verlagerung von Kompetenzen nach unten verfeinert werden sollte d.h. Delegation auf die regionale Ebene, partizipative Erarbeitung von Landschaftsentwicklungskonzepten, kleinräumige Umsetzung und Kontrolle.

Verstärkte Orientierung am Ergebnis

Die ÖQV nimmt verschiedene dieser Postulate auf. Mit der auf Freiwilligkeit basierenden Anreizstrategie und Ausrichtung von „Boni“ für qualitativ hochwertige Flächen und die Förderung der Vernetzung werden verschiedene Aspekte abgedeckt. Die Berücksichtigung der biologischen Qualität von Flächen beginnt sich zu lohnen, was sich positiv auf den Erhalt vorhandener wertvoller Flächen wie aber auch für die Förderung von zusätzlichen Flächen auswirken kann. Die positive Auswahl von Flächen mit einem biologischen Potential wird unterstützt, da hier die Förderung und Entwicklung von biologisch reichhaltigeren Standorten auch am ehesten Erfolg verspricht. Zudem kann das Sensorium von BewirtschafterInnen für den qualitativen Aspekt des ÖA geschärft werden. Mit dem Vernetzungsbonus wird weiter eine räumlich gezieltere Auswahl und Anordnung der ÖAF belohnt. Damit kann auch eine vermehrte Schwerpunktsetzung und die Förderung der Lebensraumvernetzung einhergehen.

Allgemein resultiert daraus eine verstärkte Orientierung am Ergebnis der biologischen und landschaftlichen Qualität. Es entsteht ein Anreiz, in Eigenverantwortung eine gezielte Auswahl von Flächen zu treffen und Verbesserungen der biologischen Qualität von Flächen, mit der Vernetzung auch der landschaftsökologischen Qualität, anzustreben. Dadurch wird auch das Interesse und das Wissen um ökologische Zusammenhänge gefördert.

Genügen die finanziellen Anreize?

Es stellt sich die Frage, inwieweit die Höhe der Beiträge gemäss ÖQV einen genügenden Anreiz für BewirtschafterInnen darstellen wird. Es ist deshalb wichtig, die Entwicklung der Beteiligung in den nächsten Jahren aufmerksam zu verfolgen und zu analysieren. Sollte sich die Beitragshöhe als ungenügender Anreiz erweisen, könnte sich als Reaktionsmöglichkeit eine Erhöhung des ÖQV-Beitrages anbieten. Eine allfällige Senkung des Grundbeitrags als Reaktion auf ein allgemein tieferes Preisniveau, könnte durch eine Erhöhung des Qualitätsbonus aufgefangen bzw. kompensiert werden. Es könnte auch ein gezielter Ausbau der Qualitätskomponente auf Kosten des Grundbeitrages vorgenommen werden, wobei dieser Ansatz sehr umstritten ist. Weiter wäre auch eine reale Erhöhung der Beiträge denkbar. Baur, 1998, warnt allerdings vor einem Überschreiten der Öko-Ausgleichspolitik und setzt Hoffnungen in die Zukunft. Die Zeit „arbeitete für den ÖA“. Die relative Rentabilität des ÖA wird aufgrund sinkender Agrarproduktepreise und erschwelter Absatzbedingungen zunehmen. Immer mehr LandwirtInnen werden realisieren, dass der ÖA eine echte Produktionsalternative darstellt. Die gegenwärtig noch geringe Beteiligung ist nicht nur mit ungenügender Wirtschaftlichkeit erklärbar, sondern auch mit der „Trägheit des Systems“, d. h. dem Beharrungsvermögen einer bestimmten Produktionsstruktur und Bewirtschaftungsweise. Es ist auch zu erwarten, dass der ÖA in den Augen der LandwirtInnen zunehmend mehr Akzeptanz gewinnt. Die ÖQV und daraus folgende, auf Partizipation aufbauende Projekte können dabei unterstützend wirken.

Regionalisierung und Kooperation sind zentral

Die vom Bund mit der ÖQV angestrebte Regionalisierung ermöglicht weiter eine vermehrte Verlagerung von Kompetenzen nach unten und eröffnet die Möglichkeit, Projekte und Programme stärker auf regionale und örtliche Gegebenheiten abzustimmen. Dadurch kann vor-

handenes Lokalwissen mitgenutzt und eine höhere Identifikation mit dem Resultat der Planung erreicht werden. Den Kantonen steht es zudem frei, ihrerseits Gemeinden und andere mögliche Trägerschaften wie Regionalplanungsgruppen etc. verstärkt in die Verantwortung mit einzubinden, mit entsprechender Delegation von Kompetenzen. Die unter Kapitel 3.7 vorgestellten Umsetzungskonzepte weisen mindestens teilweise eine diesbezügliche Ausrichtung auf.

Durch den Ansatz der Regionalisierung wird erreicht, dass der Kreis der der Profitierenden, der Entscheidenden und der Zahlenden näher zusammenrückt, nach Baur (1998) ein wichtiger Grund zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz von Massnahmen im ÖA. Bei den befragten Kantonsvertretern herrscht zudem die Ansicht vor, dass die Massnahmen für die Förderung der Lebensraumvernetzung im Rahmen von Projekten, Naturschutzprogrammen etc. zusammen mit den BewirtschafterInnen definiert und umgesetzt werden müssen. Diese Absicht kommt auch in den schon konkreter bestehenden Umsetzungskonzepten klar zum Ausdruck, die auf einen Einbezug und die Mitgestaltung von Direktbetroffenen bauen. In einigen Ansätzen wird auch der Betriebsberatung eine wichtige Rolle zugeordnet.

Aus der Befragung geht zudem hervor, dass bei der Initialisierung und Durchführung von Vernetzungsprojekten ämterexterne Organisationen wie Natur- und Landschaftsschutzverbände etc. oft eine wichtige Rolle spielen. Eine gezielte Information und ein Einbezug, allenfalls auch Delegation von Aufgaben an solche Trägerschaften, ist daher sinnvoll und zu prüfen. Zudem sollte versucht werden, auch landwirtschaftliche Organisationen vermehrt für eine Zusammenarbeit zu gewinnen. Ein gemeinsames Vorgehen und Lobbying von Landwirtschafts- und Naturschutzkreisen könnte dazu beitragen, dass Finanzen für die Erstellung von Vernetzungsprojekten eher bereit gestellt werden.

4.3 Raumplanung und ÖQV

Landwirtschaftspolitisch geprägte Vorgehensweise

Der bisherige ÖA in der Landwirtschaft baut auf dem Landwirtschaftsrecht auf, konzentriert sich auf die landwirtschaftliche Nutzfläche und überlässt den Entscheid, wo und in welcher Qualität der ökologische Ausgleich durchgeführt wird, weitgehend dem Bewirtschaftenden. Stärken dieses Ansatzes sind die Freiwilligkeit, schlanke Umsetzungswege, die Flexibilität gegenüber Veränderungen und der geringe Planungsaufwand. Die Schwächen liegen u. a. bei einer geringen zeitlichen Verbindlichkeit, einer ungenügenden konzeptionellen Abstützung der Mittelzuweisung und fehlenden räumlichen Schwerpunktsetzung.

Raumplanerisch geprägte Vorgehensweise

Der klassisch raumplanerische Ansatz unterscheidet sich in verschiedenen Punkten von der landwirtschaftspolitisch geprägten Vorgehensweise und strebt eine stärkere konzeptionelle, räumliche und zeitliche Verbindlichkeit und damit höhere Zielgenauigkeit an. Zum Beispiel wäre auch im ÖA ein verstärkt raumplanerisch ausgerichteter Lösungsansatz denkbar. Zentrale Flächen für die Vernetzung oder die Vernetzungsbedürftigkeit von Flächen könnten in die kantonalen oder regionalen Richtpläne aufgenommen werden. Das Naturschutzrecht sieht zudem den ÖA auch innerhalb von Siedlungen vor. Die konkrete örtliche Festlegung und Ausgestaltung der Vernetzungsobjekte und -anliegen könnte und müsste anschliessend im Nutzungsplan umgesetzt werden (Maurer, 1995). Bestandteil des Richtplans könnte auch ein Konzept für Vorrang- und Ausgleichflächen, ergänzt mit konkreten Flächenzielen, Massnahmenkatalog und zeitlichen Rahmen für die Realisierung sein (vgl. Gfeller, 1992). Schwächen des raumplanerischen Ansatzes sind allerdings die oft lange Verfahrensdauer, die geringere Flexibilität gegenüber Veränderungen und die stärkere Verbindlichkeit der Instrumente, die auf Akzeptanzprobleme stossen. In Tabelle 4 sind verschiedene Eigenschaften der beiden Ansätze einander gegenübergestellt (vgl. Spalten A und C).

Es wäre interessant, den „Zielerreichungsgrad“ dieser beiden beschriebenen Vorgehensweisen anhand von konkreten Projekten einmal vertiefter zu vergleichen und zu diskutieren.

	A) Ansatz in der Raumplanung	B) Ansatz in der Landwirtschaft, mit ÖQV	C) Ansatz in der Landwirtschaft, ohne ÖQV
Räumlicher Ansatz	Flächendeckende Planung vom Konzept bis zur verbindlich festgelegten Massnahme	← Konzeptionelle Planung, Zieldefinition, Soll-Zustand, Umsetzungskonzept mit Massnahmen wird für einen definierten Perimeter verlangt	Räumlich lückenhaft; Massnahmen greifen dort, wo die Bewirtschaftenden bereit sind, sie anzubieten
Zielgenauigkeit	Hohe konzeptionelle und damit räumliche Verbindlichkeit	← Konzeptionelle Zielgenauigkeit und räumliche Verbindlichkeit vorhanden	Konzeptionelle Zielgenauigkeit gering, Beiträge auf der Basis der Freiwilligkeit, nach betriebswirtschaftlichen Überlegungen, ohne konzeptionelle Vorstellungen
Sicherheit	Hohe zeitliche Verbindlichkeit der Planung	Geringe bis mittlere zeitliche Verbindlichkeit, 6-jährige Vertragsdauer	→ Geringe bis mittlere zeitliche Verbindlichkeit, 6-jährige Vertragsdauer
Flexibilität	Geringe Flexibilität gegenüber Veränderungen des sozio-ökonomischen oder rechtlichen Umfeldes	Relativ grosse Flexibilität gegenüber Veränderungen des sozio-ökonomischen oder rechtlichen Umfeldes. Verordnung lässt sich leicht anpassen.	→ Relativ grosse Flexibilität gegenüber Veränderungen des sozio-ökonom. oder rechtlichen Umfeldes. Verordnung lässt sich leicht anpassen.
Verfahrensdauer	Dauert meist lange, langwieriger Prozess bis nationale Ziele auf der betrieblichen Ebene umgesetzt sind	Schlanke Umsetzungswege, ausbezahlte Gelder gelangen relativ direkt zum Bewirtschaftenden	→ Schlanke Umsetzungswege, ausbezahlte Gelder gelangen relativ direkt zum Bewirtschaftenden
Planungsaufwand	Ressourcenintensive Planung (Finanzen, Personal, Zeit)	← Planung mit einem gewissen Aufwand	Keine aufwendige Planung
Zahl der Interessen	Vielschichtiger Problemlösungszyklus, viele Interessen zu berücksichtigen	← Massnahmen konzentriert auf das Landwirtschaftsgebiet Allenfalls Bezug von weiteren Akteuren (Wald, Erholung)	→ Massnahmen konzentriert auf das Landwirtschaftsgebiet
Öffentliche Mitwirkung	Vorgeschrieben (vgl. Art. 4 RPG)	Nicht vorgeschrieben	→ Nicht vorgeschrieben
Form der Umsetzung	Umsetzung übergeordneter Interessen (Naturschutz) ist verpflichtend	Weitgehend auf freiwilliger Basis, mit finanz. Anreizen. Einen gewissen Anpassungsdruck schafft der Markt	→ Weitgehend auf freiwilliger Basis, mit finanz. Anreizen. Einen gewissen Anpassungsdruck schafft der Markt

Tab. 4: Gegenüberstellung der Eigenschaften verschiedener Vorgehensweisen zur Umsetzung der Naturschutzanliegen

→ = „Anlehnung“ des ÖQV-Ansatzes an Ansatz A oder C
 (Quelle: nach Broggi et al., 1998, verändert und ergänzt)

Die vorliegenden Resultate der Befragung zeigen, dass in fünf Kantonen in den kantonalen Richtplänen Festlegungen für eine zielgerichtete Aufwertung und Entwicklung bzw. Lebensraumvernetzung bestehen und in weiteren drei Kantonen entsprechende Festlegungen ebenfalls in Vorbereitung sind. Zudem soll in einem Kanton die ÖQV über die Verankerung im kommunalen Richtplan umgesetzt werden (vgl. Punkt 3.7.4). Die Festlegungen im Richtplan werden im Rahmen der Umsetzung der ÖQV als Basis für die konzeptionelle Planung und räumliche Schwerpunktsetzung verwendet. Gemäss den Aussagen eines Teils der Befragten in Kantonen mit entsprechenden Festsetzungen im Richtplan, könne die Verknüpfung mit der Richtplanung den politischen Willen zur Umsetzung eher gewährleisten und die Finanzierung von Vernetzungsprojekten eher sicherstellen. Im weiteren werde die Planung durch dieses Vorgehen auch demokratisch legitimiert.

Der „Mittelweg“ der ÖQV

Die ÖQV schlägt in Bezug auf die oben umschriebenen Ansätze einen Mittelweg ein und kombiniert „positive“ Eigenschaften bzw. Vorteile aus den beiden Ansätzen. Dafür sind aber auch „Folgekosten“ in Kauf zu nehmen. In Tabelle 4 wurde versucht, die „Anlehnung“ der ÖQV an den einen oder andern Ansatz darzustellen. Gemäss den im Anhang 2 der ÖQV definierten Mindestanforderungen, die durch die Kantone ergänzt oder durch einen zumindest gleichwertigen Ansatz ersetzt werden können, wird für ein abgegrenztes Gebiet eine flächendeckende Betrachtung, Ziele in konzeptioneller und räumlicher Hinsicht und ein Umsetzungskonzept verlangt. Dadurch sollen bestehende Defizite im heutigen ÖA abgebaut und die Effizienz und Effektivität von Massnahmen verbessert werden. Eine erhöhte Zielgenauigkeit erfordert allerdings einen erhöhten Planungsaufwand. Andererseits wird weiter auf Freiwilligkeit, auf eine begrenzte Verpflichtungsdauer von sechs Jahren, schlanke Umsetzungswege etc. gesetzt. Diese Umsetzungsstrategie wird von Kantonen durchgehend begrüsst. Es ist zu hoffen, dass durch diese Kombination eine erhöhte Zielgenauigkeit im ÖA und eine vermehrte Beteiligung der LandwirtInnen erreicht werden kann.

Offene Fragen

Als ungelöster Punkt wurde mehrmals die in der ÖQV angeführte „Reversibilität“ der Massnahmen erwähnt. Gemäss Art. 6, Absatz 2, können Flächen nach Ablauf der Verpflichtungsdauer wieder wie vor der Beitragsgewährung bewirtschaftet werden. Die Zusicherung der Reversibilität wird von den meisten befragten Kantonsvertretern als sinnvoll erachtet, ungelöst sei aber das Verhältnis zu andern Rechtsgrundlagen des Naturschutzes. Allenfalls wurde diese Frage juristisch bereits hinreichend abgeklärt. In einigen Kantonen konnte trotzdem eine Verunsicherung betreffend dieses Aspektes festgestellt werden.

Zudem stellt sich die Frage, ob eine allfällig notwendige Mindestbeteiligung an einem Vernetzungsprojekt für die Beitragszahlung vorauszusetzen ist (z. B. mindestens 50% der Bewirtschaftenden müssen sich beteiligen oder mindestens 50% der Massnahmen sind umzusetzen). Wie ist zudem zu reagieren, wenn die gesetzten Ziele des Projektes nach sechs Jahren nicht oder nur teilweise erfüllt werden? Gibt es einen minimalen Zielerreichungsgrad, der auf jeden Fall erfüllt sein muss?

Unsicherheiten bestehen auch zu Fragen in Bezug auf die Umsetzung der Naturschutzgesetzgebung, z. B. kann oder soll die Einhaltung der Auflagen des NHG für alle innerhalb eines Vernetzungsprojektgebietes liegende Naturschutzobjekte zwingend vorausgesetzt werden? Oder kann höchstens eine entsprechende Pflicht für Objekte abgeleitet werden, für die Vernetzungsbeiträge ausbezahlt werden? Es stellt sich auch die Frage nach dem Umgang mit Pufferzonen für Moorbiotope, Trockenstandorte und Gewässer im Rahmen von Vernetzungsprojekten. Können oder sollen ökologisch ausreichende Pufferzonen zwingend vorausgesetzt werden? Allenfalls sind solche Fragen bereits bearbeitet, gelöst oder gar nicht relevant. Eine klare Beantwortung und/oder Kommunikation der Sachverhalte, auch den LandwirtInnen und weiteren Akteuren bei Vernetzungsprojekten gegenüber, ist jedenfalls sehr wichtig.

4.4 Förderung der Artenvielfalt

Die prioritäre Gewichtung der Erhaltung und Förderung der Artenvielfalt kommt in den Wirkungszielen des BLW für den ökologischen Ausgleich, Zielbereich Biodiversität, deutlich zum Ausdruck: Förderung der natürlichen Artenvielfalt; keine weiteren Artenverluste (Rote Liste), Wiederausbreitung bedrohter Arten. Gemäss ÖQV, Anhang 2, sind Ziele im Hinblick auf die Förderung der botanischen und faunistischen Vielfalt zu definieren. Sie haben zudem das Entwicklungspotential für Flora und Fauna des bezeichneten Gebietes zu berücksichtigen. Obwohl diese Formulierungen im Laufe der Überarbeitung der ÖQV an Schärfe verloren haben, ist aufgrund der Wirkungsziele des BLW für den ÖA und den Zielen der ÖQV (die ÖQV dient u. a. auch der Umsetzung der Berner Konvention und der Biodiversitätskonvention), eine klare Verpflichtung für die Ausrichtung der Massnahmen auf den Erhalt und die Förderung von Arten abzuleiten. Um dies zu erreichen, ist ein Einbezug von Zielarten zentral und bestimmt die Qualität der Planung wesentlich mit. Sie sind zudem wichtig für die Beurteilung von Lebensräumen, Herleitung von Zielen und Massnahmen sowie für die Erfolgskontrolle (Wiedemeier, 2000).

Die vorliegende Befragung zeigt aber, dass in der Mehrheit der befragten Kantone wohl gewisse Grundlagen betreffend ausgewählter Arten und Artengruppen vorhanden sind, diese aber auch nach Aussage der meisten Befragten noch einer weiteren Vertiefung bedürfen. Ebenso bestehen nur in wenigen befragten Kantonen präzisere Vorstellungen zu Zielwerten für bestimmte Lebensraumtypen auf Kantons- bzw. Regionsebene. Es besteht damit ein grosser Handlungsbedarf in diesen zentralen Punkten.

Dieser Zustand ist nicht zuletzt auch das Resultat einer ungenügenden bzw. fehlenden Biodiversitätsplanung in der Schweiz. Die Schweiz hat sich noch keine Biodiversitätsstrategie gegeben, obwohl eine entsprechende Verpflichtung aufgrund der Rio-Konvention von 1992 besteht. Wohl wurde ein Biodiversitäts-Monitoring eingeleitet, das aber weder eine Biodiversitätsstrategie noch einen Aktionsplan ersetzt (Suter et al., 1998).

Für eine zielgerichtete Umsetzung der ÖQV sind verstärkte Bemühungen in dieser Richtung zentral. Bei der Befragung wurde mehrmals das Bedürfnis nach regionalisierten Zielartenlisten geäußert, die durch den Bund zuhanden der Kantone erstellt werden könnten. Mit der Ausarbeitung einer Biodiversitätsstrategie, die die Zieleinheiten der Biodiversität, Prioritäten für Massnahmen, eine Quantifizierung und Regionalisierung der Schutzziele etc. beinhalten könnte, stünden wertvolle Grundlagen für die Umsetzung der ÖQV zur Verfügung.

4.5 Planungsabsichten, Umsetzungskonzepte

Unter Kapitel 3.7 werden acht bereits konkreter formulierte Umsetzungskonzepte von Kantonen kurz umschrieben und in Bezug zu den Mindestanforderungen der ÖQV gestellt. Sie stellten bei der Befragung allerdings immer noch Entwürfe dar. Die verschiedenen Lösungsansätze unterscheiden sich zum Teil stark und ein direkter Vergleich ist dadurch sehr erschwert. In den übrigen Kantonen sind die Arbeiten noch nicht so weit gediehen.

Auf den Lösungsansatz einwirkende Faktoren

Aufgrund der Auswertung der Befragung können in Bezug auf eine allfällige Beeinflussung des Lösungsansatzes durch die geographische Lage (z. B. Alpenkanton, Voralpenkanton oder Mittellandkanton) keine eindeutigen Unterschiede festgestellt werden. Es kann allenfalls die Tendenz herausgelesen werden, allerdings mit Inkonsequenzen, dass schwerpunktmässig im Mittelland situierte Kantone sich eher an einem „planerischen“ Ansatz orientieren (zum Beispiel Umsetzung der ÖQV mit Landschaftsentwicklungskonzepten und -entwicklungsplanungen). Kantone mit Schwerpunkt oder gewichtigen Anteilen im Jura, Voralpen- und Alpenraum andererseits verfolgen einen eher pragmatischen, verstärkt auf die landwirtschaftlichen Einzelbetriebe ausgerichteten Lösungsansatz (Einbezug des Einzelbetriebsebene, Betriebsberatung etc.). Als mögliche Erklärung könnte sich folgende Interpretation anbieten. Die Kantone des Voralpen- und Alpenraum wie auch im Jura sind noch stärker landwirtschaftlich geprägt, die Betriebe weisen aufgrund ihrer Betriebsstruktur, Produktionsausrichtung und aufgrund der natürlichen Gegebenheiten oft einen engeren Handlungsspielraum als Betriebe im Talgebiet auf. Der ÖA kann die Betriebsstruktur und -organisation stark beeinflussen. Durch eine verstärkte Betrachtung und Analyse der Einzelbetriebsebene und entsprechende Beratungsangebote kann eine bessere Abstimmung zwischen den Anliegen des ÖA und allfälligen Engpässen im Betrieb erreicht und die Ziele des ÖA erfolgreicher umgesetzt werden.

In städtisch und durch Agglomerationen geprägten Kantonen sind die Fragestellungen bezüglich der Landschaftsaufwertung und -entwicklung oft komplexer. Neben der Landwirtschaft sind verschiedene weitere Interessen und Problemkeise mit zu berücksichtigen (z. B. Erholung, verstärkte Fragmentierung der Landschaft durch Siedlungen und Verkehrsinfrastrukturen) und aufeinander abzustimmen. Die Bedeutung der Landwirtschaft tritt zudem in Teilgebieten stark zurück. Die Anforderungen an die Planung sind vielschichtiger und es besteht ein erhöhter Anspruch an eine gezielte Koordination und den Einbezug verschiedener Interessen, wodurch

eher eine Orientierung an raumplanerischen Instrumenten (z. B. Richtplanung, Vorrang- und Ausgleichskonzepte, Landschaftsplanungen, Landschaftsentwicklungskonzepte etc.) erfolgt.

Die Unterschiedlichkeit der Ansätze dürfte vor allem aber auch durch Faktoren wie die verfügbaren finanziellen und personellen Ressourcen und politische Realitäten geprägt werden. Im weiteren spielen auch das Beharren auf der bisher verfolgten Strategie im Naturschutz, aufgrund guter Erfahrungen teilweise sicher berechtigt, und die personelle Zusammensetzung der Verantwortlichen bzw. deren Persönlichkeit eine gewichtige Rolle.

Ist ein Minimalperimeter sinnvoll?

In Bezug auf die Bestimmung des Bearbeitungsperimeters für Vernetzungsprojekte gehen die Vorstellungen der Befragten von der Betriebsebene bis zu mehreren Gemeinden, wobei die Gemeindeebene die stärkste Bevorzugung erhält (vgl. Kapitel 3.11). Die Wahl des Perimeters hängt stark vom gewählten Lösungsansatz ab, allgemein wird aber für eine situationsgerechte Bestimmung des Perimeters plädiert. Doch was heisst situationsgerecht? Abgestimmt auf die betriebliche oder politische Situation, oder die ökologischen und räumlichen Ansprüche der zu fördernden Arten? Bei der Wahl des Perimeters müssen die biologischen Ziele und funktionale Zusammenhänge Vorrang haben, die Perimeterbestimmung ist *zielgerecht* vorzunehmen. Dies schliesst den Einbezug anderer Aspekte nicht aus und führt nicht notwendigerweise nur zu grossräumigen Projekten. In Abhängigkeit der Ziele kann der Projektperimeter in einem Fall einige Betriebe, in Spezialfällen sogar einen Einzelbetrieb umfassen (z. B. sehr grosser Betrieb, spezielle Artenschutzüberlegungen). In einem andern Fall ist es sinnvoll, dass der Perimeter einen zusammenhängenden, sich über mehrere Gemeinden erstreckenden Naturraum umfasst. Bei der Bestimmung und Beurteilung des Perimeters ist deshalb die getroffene Wahl jeweils in Bezug auf die formulierten Ziele und im Hinblick auf funktionale Zusammenhänge immer nochmals kritisch zu hinterfragen.

Bemerkungen zu den bestehenden Umsetzungskonzepten

Die Beschreibungen der bereits konkreter vorhandenen Umsetzungskonzepte in Kapitel 3.7 zeigen, dass i. a. eine Abstützung auf vorhandene Grundlagen erfolgt. Defizite und Entwicklungspotentiale werden mit berücksichtigt und der Ansatz orientiert sich an meist übergeordneten konzeptionellen Überlegungen (Konzepte, Leitbilder auf kantonaler und/oder regionaler Stufe). Bei den Grundlagen wie auch bei den übergeordneten Konzepten ist aber bei einem Teil der Ansätze ein Fragezeichen zu machen, inwieweit diese insbesondere für die lokale Ebene eine genügende Tiefe und Genauigkeit besitzen.

Es ist zudem ersichtlich, dass eine räumliche Schwerpunktsetzung verfolgt wird. Dabei spielen in mehreren Kantonen vorhandene Festlegungen in den Richtplänen oder Naturschutzkonzepten und -programme eine wesentliche Rolle, die bei einem Teil der Ansätze auf lokaler Stufe allerdings sehr grobmaschig sind. Was ist vorgesehen mit den „Zwischenräumen“?

Es wird weiter auf einen guten Einbezug der Direktbetroffenen geachtet. Hier bleibt teilweise die Frage offen, welcher Raum den Bewirtschaftenden für eigene Initiativen zugestanden wird.

Interessanterweise wird in der Hälfte der näher beschriebenen Ansätze die Gemeinde als direkt mitwirkender und mitverantwortlicher Partner „übersprungen“. Es finden sich auch wenig präzise Hinweise auf den Umgang mit andern Nutzungen wie Erholung oder über den Einbezug der Forstwirtschaft. Die Berücksichtigung dieser Interessen kann je nach Situation sehr wichtig sein. Allerdings schweigt sich die ÖQV zu diesem Punkt auch aus.

Fragezeichen ergeben sich bei einem Teil der Ansätze bezüglich der Genauigkeit der Zielformulierung, der Darstellung des Soll-Zustandes und des Erfolgsmassstabes, u. a. auch weil Grundlagen zu Zielarten und Zielwerten nur ansatzweise vorhanden sind. Teilweise scheinen auch die Realisierungsschritte, verbunden mit einem zeitlichen Programm, unscharf gefasst zu sein.

Im Rahmen der Erfolgskontrolle ist eine Umsetzungskontrolle, teilweise auch eine Wirkungskontrolle vorgesehen. In vier der angeführten Kantone werden heute schon teilweise beträchtliche Mittel in Wirkungskontrollen investiert. In den andern beschriebenen Kantonen, aber auch in den Kantonen, die noch über keine konkreten Umsetzungskonzepte verfügen, kann und soll die Wirkungskontrolle nach Meinung der Befragten mehrheitlich nicht durch den Kanton oder regionale Trägerschaften gewährleistet werden. Es wird meist für eine Sicherstellung der Wirkungskontrolle durch den Bund bzw. deren Verbindung mit bestehenden Bundesprogrammen plädiert.

Wichtig

Sorgfältige Planung und Partizipation der Bewirtschaftenden ist zentral

Der Erfolg der ÖQV in Bezug auf eine höhere Zielgenauigkeit der Massnahmen im ÖA dürfte stark von einer sorgfältigen Planung, d. h.

- ◆ einer zielgerichteten, sinnvollen Abgrenzung des Projektgebietes
- ◆ vom Vorliegen und Einbezug genügend detaillierter, zielrelevanter Grundlagen
- ◆ von einer Analyse des lokalen Charakters des Projektgebietes, seiner biologischen und landschaftlichen Besonderheiten, Potentiale und Defizite
- ◆ von einer klaren Formulierung von möglichst messbaren Zielen, strukturiert nach Wirkungs- und Umsetzungszielen, unter Berücksichtigung von Zielarten und Zielwerten
- ◆ einer klaren Prioritätensetzung unter Einbezug übergeordneter Anliegen in Bezug auf den Natur- und Artenschutz
- ◆ umsetzbaren Massnahmen mit zeitlich realistischen und sinnvollen Zwischenschritten und deren genügenden Dokumentation
- ◆ je nach Situation auch Einbezug weiterer Nutzungen wie Erholung und Einbezug des Waldes, allenfalls auch der Siedlungsrandgebiete
- ◆ Definition eines realistischen Zielerreichungsgrades für die anzustrebenden Massnahmen innerhalb der Vertragsdauer von sechs Jahren und insbesondere
- ◆ von einem guten Zusammenwirken aller Beteiligten und Betroffenen abhängen.

Für die Form der Planung und für die Umsetzung sind verschiedene Vorgehen denkbar. Es sollte durchaus ein „Wettstreit unterschiedlicher Ideen“ zugelassen oder sogar gefördert werden. Die Planung muss aber nachvollziehbar und überprüfbar bleiben. Es ist zudem eine Erfolgskontrolle in Bezug auf Wirkung, Umsetzung und Verfahren sicherzustellen. Eine konkrete Definition des Soll-Zustandes und des Erfolgsmassstabes sind dabei unerlässlich. Das Vorgehen betreffend der künftigen Wirkungskontrolle bedarf aber sicher noch weiterer Überlegungen in Bezug auf Umfang, Inhalt, Verantwortlichkeiten und ist vorzugsweise in einer Zusammenarbeit zwischen Bund und den Kantonen zu organisieren.

Von einigen Kantonen wird befürchtet, dass die ÖQV zu „planungslastig“ daherkomme bzw. eine Planungswelle nach dem Motto „ausser Spesen nichts gewesen“ auslöse. Die Resultate des bisherigen ÖA zeigen aber deutlich die Folgen einer ungenügend lenkenden Planung auf. Es ist daher wichtig, dass trotz erhöhtem Planungsaufwand von den Kantonen und auch beim Bund auf einer sorgfältigen Ausarbeitung der Projekte, orientiert an den obigen Grundsätzen, bestanden wird. Die ÖQV sollte nicht aufgrund kurzfristiger oder Einzelinteressen zur Beliebigkeit verkommen. Eine sorgfältige, konzeptionell gut abgestützte Planung liegt im Interesse aller Beteiligten. Sie trägt zu einem gezielten Einsatz der Finanzmittel bei, steigert die Ökoeffizienz der Massnahmen und ist der Gleichbehandlung dienlich.

Zentral ist dabei ein kooperativer Planungsansatz, der die LandwirtInnen und weitere Interessen von Beginn an umfassend einbezieht. Die LandwirtInnen müssen bei der Festlegung der Ziele und der konkreten Massnahmen mitbeteiligt und diese für sie transparent und nachvollziehbar sein. Dadurch können eine Identifikation der Beteiligten mit dem Resultat erreicht und Vorbehalte gegenüber einer konzeptionell ausgerichteten Planung abgebaut werden. Der Planungsprozess gibt zudem die Möglichkeit, Sinn und Zweck des Vorgehens offen und sachlich miteinander zu diskutieren und Verständnis und Akzeptanz dafür aufzubauen.

Weiter kommt der Transparenz der Beurteilung der kantonalen Ansätze und Projekte durch den Bund grosse Bedeutung zu. Die Beurteilungen sind einsichtig zu machen und zu diskutieren. Ebenso ist eine Gleichbehandlung der Lösungsansätze der Kantone bzw. bei nicht oder nur schwer vergleichbaren Ansätzen eine nachvollziehbare, stichhaltige Begründung sicherzustellen. Das Gleiche gilt auch für Projektbeurteilungen auf kantonomer Ebene.

Zusätzlich ist den Initiativen von Bewirtschaftenden möglichst umfassend Raum zu gewähren. Durch Informations-, Beratungs- und Weiterbildungsangebote sind BewirtschafterInnen für eine aktive Beteiligung zu motivieren und zu befähigen, auch eigene Initiativen zu ergreifen.

Diskussion

5 Empfehlungen

Nachstehend sind Empfehlungen zum Vollzug und Umgang mit dem Vernetzungsteil der ÖQV stichwortartig zusammengefasst, die vom Autor als besonders zentral erachtet werden. Sie basieren auf den Resultaten der Befragung und der Diskussion. Auf weitere Ausführungen und Begründungen zu den einzelnen Punkten wird daher verzichtet oder nur in Ausnahmefällen noch eine Ergänzung angefügt. Die Empfehlungen sind nach verschiedenen Handlungsfeldern gruppiert. Zudem werden bei den einzelnen Empfehlungen mögliche Akteure (Handlungsträger, -initianten) angeführt. Unter Kapitel 3.15.2 finden sich zudem Anregungen der Kantone, die in den nachstehenden Empfehlungen zum Teil mit berücksichtigt sind.

Naturschutz“strategische“ Ebene

Empfehlungen	Akteure
Vermehrte Koordination und Abstimmung der kantonalen Naturschutzstrategien und Beitragssysteme. Handlungsbedarf und -möglichkeiten abklären. Strategien ausarbeiten.	Bund, Kantone, KBNL
Anregung des Autors: Bildung von kantonsübergreifenden „Naturschutz-Grossregionen“ prüfen, Abgrenzung orientiert an naturräumlichen und funktionalen Beziehungen.	
Ausarbeitung einer Biodiversitätsstrategie: Definition Zieleinheiten, Prioritäten für Massnahmen, Quantifizierung und Regionalisierung der Schutzziele.	Bund

Finanzen

Empfehlungen	Akteure
Vernetzungsprojekte mit Pilotcharakter während einer Übergangsfrist von z. B. drei Jahren finanziell unterstützen (insbesondere bei finanzschwachen Kantonen und Gemeinden wichtig). Oder Projektentwicklung, -durchführung und -begleitung von Vernetzungsprojekten im Zusammenhang mit der ÖQV während einer Übergangsfrist generell mit gegenüber heute erhöhten Subventionsätzen unterstützen.	Bund, Kantone
Projektideenwettbewerb lancieren: Jedes Jahr werden einige vorbildliche Projekte ausgezeichnet und diesen zum Beispiel die Kosten für die Projektentwicklung bezahlt.	Bund, Kantone
Landwirtschaftliche und ökologische Beratung in der konkreten Umsetzung von Vernetzungsprojekten mit erhöhten Subventionsansätzen unterstützen.	Bund, Kantone

Empfehlungen

Empfehlungen	Akteure
Finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten zusammenfassend darstellen: Subventionsmöglichkeiten und -ansätze auf Bundes- und Kantonebene, aber auch weitere „Finanzquellen“ wie Stiftungen, Lotteriefond etc.	Bund, unter Einbezug der Kantone

Koordination, Partizipation, Zusammenarbeit

Empfehlungen	Akteure
Horizontale und vertikale Koordination auf allen Ebenen sicherstellen (Bund, Kanton, Region, Gemeinde). Abstimmung von Vernetzungsprojekten mit andern landschaftsrelevanten Projekten (z. B. Waldentwicklung, Meliorationen, Gewässerschutz, Gewässerrenaturierung).	Bund, Kantone, Regionen, Gemeinden, Trägerschaften von Projekten
Regelmässiger Erfahrungsaustausch zwischen Bund und Kantonen betreffend der Umsetzung der ÖQV sicherstellen. Kurzfristig: Moderierte Workshops für den gezielten Austausch, die Diskussion und die gemeinsame Weiterentwicklung verschiedener Aspekte und Ideen zur ÖQV organisieren. Mittel- und langfristig: Zum Beispiel jedes Jahr ein Treffen organisieren, wo Projekterfahrungen und -ideen ausgetauscht, Projekte gemeinsam besprochen und vor Ort und Stelle besucht werden. Eventuell interkantonale Plattform mit den für die Umsetzung der ÖQV zuständigen Stellen (Naturschutz- und Landwirtschaft!) für die Umsetzung der ÖQV schaffen, unter Einbezug des Bundes.	Bund, Kantone, KBNL, landwirtschaftliche Koordinationsorgane auf interkantonaler Ebene
Vernetzung der Kantons-, Gemeinde- und BewirtschafterInnenebene bei der Umsetzung des kantonalen Lösungsansatzes anstreben. Gemeinden in die Verantwortung mit einbinden.	Kantone
Partizipation der LandwirtInnen sicherstellen. Auch bei der Prüfung von Lösungsansätzen und Projekten durch Bund und Kantone ist diesem Aspekt besondere Beachtung zu schenken. Weiterer „Prüf“punkt: Ist gewährleistet, dass die Bewirtschaftenden auch eigene Initiativen starten können und nicht Initiativen „von oben“ abwarten müssen?	Bund, Kantone, Trägerschaften von Projekten
Einbezug von Landwirtschafts-, Forstwirtschafts- und Naturschutzkreisen und weiteren Akteuren z. B. aus dem Erholungsbereich in die Erarbeitung von Vernetzungsprojekten.	Kantone, Gemeinden, Trägerschaften von Vernetzungsprojekten

Grundlagen für Vernetzungsprojekte

Empfehlungen	Akteure
Ausarbeitung von regionalisierten Zielartenlisten.	Bund, Kantone
Erstellung von ausreichend detaillierten Art- und Lebensrauminventaren auf kantonaler und insbesondere auch auf kommunaler Stufe. Artinventare auf wichtige Indikator- und Zielarten(-gruppen) konzentrieren (z. B. Säugetiere, Vögel, Reptilien, Amphibien, Tagfalter, Libellen, Heuschrecken, Pflanzen, je nach Frage- und Problemstellung auch andere Gruppen wie Fische, Laufkäfer, Spinnen, Schnecken etc. sinnvoll).	Kantone, Gemeinden
Erstellung von kantonalen, regionalen, evtl. auch kommunalen Naturschutzleitbildern, mit Zielwertvorgaben für alle für die Arterhaltung wichtigen Lebensraumtypen, unter Berücksichtigung der vorhandenen naturräumlichen Potentiale und übergeordneten Naturschutzziele.	Kantone, Regionen, Gemeinden
Auf Bundesebene: Erstellung einer Vollzugshilfe für die Umsetzung der ÖQV, z. B. orientiert am Beispiel der Vollzugshilfe für Moorlandschaften. Separat oder als Teil der Vollzugshilfe: Begründung und Ziele der Lebensraumvernetzung anschaulich darstellen. Beschreibung Mindestanforderungen/Standards für die Akkreditierung von Vernetzungsprojekten in verständlicher Kurzform erstellen.	Bund
Auf Kantonsebene: Erstellung einer Checkliste (kurz, prägnant) und von Musterprojekten als Orientierungshilfen und Handlungsanleitung für die Planung und Realisierung von Vernetzungsprojekten, abgestimmt auf den jeweiligen Lösungsansatz in einem Kanton.	Kantone

Beurteilung, Anforderungen, Umsetzung ÖQV

Empfehlungen	Akteure
„Sorgfalt vor Eile“: Sorgfältige Erarbeitung des kantonalen Lösungsansatzes ist einem übereilten Vorgehen vorzuziehen, selbst wenn dadurch die Umsetzung der ÖQV, Teil Vernetzung, zeitlich verzögert wird.	Kantone
Gleichbehandlung der kantonalen Lösungsansätze bei der Beurteilung durch den Bund sicherstellen. Bei nicht oder nur schwer vergleichbaren Ansätzen stichhaltige Begründung erstellen. Beurteilungen und Begründungen sollten den Kantonen zur Einsicht offen stehen. Das Gleiche gilt auch für die Beurteilung von Vernetzungsprojekten auf kantonaler Ebene.	Bund, Kantone
Sorgfältige, nachvollziehbare und überprüfbare Planung gewährleisten (vgl. Kapitel 4.5 letzter Abschnitt, Seiten 88–89).	Bund, Kantone, Trägerschaften von Projekten
Realisierung von kantons-, regions- und gemeindeübergreifenden Projekten (funktionale und naturräumliche Zusammenhänge in den Mittelpunkt der Betrachtung stellen).	Kantone, Trägerschaften von Projekten

Empfehlungen

Empfehlungen	Akteure
Relevanz des Einbezuges von Erholungsaspekten, des Waldes, allenfalls auch weiterer zielrelevanter Sachbereiche wie z. B. der Siedlungsraum etc. bei Vernetzungsprojekten sorgfältig überprüfen.	Bund, Kantone (als Prüfbehörden), Trägerschaften von Projekten
Regionale Förderkonzepte für den Hochstammobstbau erstellen.	Bund, Kantone
Raumbedarf der Fliessgewässer gemäss Empfehlungen des Bundes als Minimalanforderung voraussetzen.	Bund

Erfolgskontrolle

Empfehlungen	Akteure
Gewährleistung einer seriösen Umsetzungskontrolle. Ausarbeitung eines Konzeptes für die Wirkungs- und Verfahrenskontrolle im Zusammenhang mit der ÖQV. Schwerpunkte setzen. Es ist nicht notwendig, dass „alles“ untersucht wird. Allenfalls Ergänzung, Zusammenarbeit mit bestehenden Programmen, auf jeden Fall Koordination sicherstellen. Zusammenarbeit zwischen Kantonen anstreben (z. B. interkantonale Vergleiche von Projektgebieten, der Wirkung von unterschiedlichen Lösungsansätzen etc.)	Bund, KBNL, Kantone, landwirtschaftliche Koordinations- und Kontrollorgane auf kantonaler und interkantonaler Ebene.
Zielerreichung der ÖQV regelmässig überprüfen. Wichtig zur Optimierung allfälliger Defizite der ÖQV auf strategischer und operationeller Ebene. Wichtig z. B. auch zur Klärung der Frage, inwieweit die Höhe der ÖQV-Beiträge einen genügenden Anreiz darstellen (dazu auch regelmässig Umfragen bei den BewirtschafterInnen durchführen und ihre Einschätzung einholen!).	Bund

Information, Beratung, Weiterbildung

Empfehlungen	Akteure
Internetplattform zur ÖQV schaffen: Transparente Darstellung der Beurteilung von Projekten. Gute Beispiele von Projekten und Lösungsansätzen aufnehmen. Vermittlung von wichtigen Informationen im Umgang mit der ÖQV und Vernetzungsprojekten. Erfahrungsaustausch: „Diskussions-Ecke“ einrichten.	Bund
Aufbau von Informations- und Weiterbildungsangeboten für LandwirtschaftsberaterInnen, BewirtschafterInnen und weitere Interessierte im Zusammenhang mit der Erstellung von Vernetzungsprojekten. Koordiniertes Vorgehen und Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und den mit dem Aufbau und der Gestaltung der Angebote betrauten Stellen gewährleisten. Einbezug der Anliegen der Lebensraumvernetzung ins Lehrprogramm von landwirtschaftlichen Schulen.	Kantone, landwirtschaftliche Beratungsdienste, weitere Stellen und Kreise mit Bezug zur Landwirtschaft, Naturschutz, Landschaftsentwicklung

Empfehlungen	Akteure
Landwirtschaftliche und ökologische Beratung der BewirtschafterInnen gewährleisten und wahrnehmen (im Rahmen der Umsetzung der ÖQV, vor Ort!).	Kantone, Gemeinden
Gezielte Animations- und Motivationsarbeit auf regions- und/oder Gemeindeebene einleiten z. B. Regionalplanungsgruppen und Gemeinden, aber auch Landwirtschafts- und Naturschutzkreise etc. über die Möglichkeiten der ÖQV informieren und zu Eigeninitiativen anregen.	Kantone
Aktive Öffentlichkeitsarbeit fördern. Möglichst anschauliche Vermittlung der Informationsinhalte, z. B. mittels Exkursionen, Vorstellen von Projekten vor Ort, Besuch von beteiligten Betrieben. Erfahrungsaustausch zwischen verschiedenen Projekten fördern.	Bund, Kantone, Gemeinden, Trägerschaften, Landwirtschafts- und Naturschutzor- ganisationen, Betei- ligte an Verne- tzungsprojekten

Klärung von offenen Fragen durch den Bund (Beispiele)

Offene Fragen	Akteure
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Reversibilität von ökologischen Ausgleichsmassnahmen: Bezug zum NHG klären. Information aller Kantone. Diese sollten anschliessend für eine transparente Information von Trägerschaften und BewirtschafterInnen besorgt sein. ◆ Wird eine Mindestbeteiligung an Vernetzungsprojekten vorausgesetzt? ◆ Wird nach Ablauf der sechs Jahre ein minimaler Zielerreichungsgrad in einem Vernetzungsprojekt für die Weiterführung der Beitragszahlungen vorausgesetzt? ◆ Wie werden Hochstämme bei der Vernetzung angerechnet (nach Bäumen oder nach der Fläche)? ◆ Ist die Auszahlung von ÖQV-Beiträgen durch einen separaten Vertrag sicherzustellen? ◆ Umgang mit NHG-Aspekten: Kann/soll die Gewährleistung von ökologisch ausreichenden Pufferzonen, insbesondere auch bei Feucht- und Trockenstandorten, als Minimalanforderung für Vernetzungsprojekte vorausgesetzt werden? Wenn ja, nur für Objekte, die einen Vernetzungsbonus erhalten oder für sämtliche Objekte innerhalb eines Bearbeitungsperimeters? 	Bund

Empfehlungen

6 Schlussbetrachtung

Anmerkung: Der Text wurde aus der vorliegenden Fassung entfernt.

Schlussbetrachtungen

7 Literaturverzeichnis

- Baur, P., 1998: Ökologischer Ausgleich durch Direktzahlungen – Denkanstösse für eine zielgerechte Weiterentwicklung. Schriftenreihe Institut für Agrarwirtschaft, 1998/5. ETH Zürich. 45 S.
- Broggi, M., Schlegel, H., 1989: Mindestbedarf an naturnahen Flächen in der Kulturlandschaft; Bericht 31 des Nationalen Forschungsprogrammes „Boden“. Liebefeld-Bern. 180 S.
- Broggi, M., Schlegel, H., 1998: Nationale Prioritäten des ökologischen Ausgleichs im landwirtschaftlichen Talgebiet, Schriftenreihe Umwelt Nr. 306, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), Bern, 162 S.
- Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), 1999 (ed): Evaluation der Ökomassnahmen und Tierhaltungsprogramme. Konzeptbericht. Bundesamt für Landwirtschaft, Bern, 23 S.
- Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), 2000 (ed): Evaluation der Ökomassnahmen und Tierhaltungsprogramme. Bereich Beteiligungsanalyse. Dritter Zwischenbericht. Bundesamt für Landwirtschaft, Bern, 18 S.
- Bundesamt für Raumplanung (BRP), Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), 1996: Grundzüge der Raumordnung Schweiz. Bern. 73 S.
- Bundesamt für Statistik (Bfs), 2001 (ed): Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2001. Verlag Neue Zürcher Zeitung. 867 S.
- Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) et al., 1998: Landschaftskonzept Schweiz, Teil I Konzept; Teil II Bericht; Konzepte und Sachpläne (Art. 13 RPG), BRP, Bern, 175 S.
- Bundesrat, 1992: Siebter Bericht über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes. Bern. 405 S.
- Eidg. Gewässerschutzkommission, 1993 (ed): Der Stickstoffhaushalt in der Schweiz. Konsequenzen für Gewässerschutz und Umweltentwicklung, Schriftenreihe Umwelt, Gewässerschutz, 209. Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), Bern, 74 S.
- Friedrichs, J., 1990: Methoden empirischer Sozialforschung. Westdeutscher Verlag. Opladen.

- Garnier, M, 1994: Naturnahe Lebensräume für den ökologischen Ausgleich. Umwelt-Materialien Natur und Landschaft, Nr. 17. Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), Bern, 36 S.
- Gfeller, M. 1992: Problemlösungen zwischen Landwirtschaft und Naturschutz. Das Vorrang- und Ausgleichskonzept in der Raumplanung. Ergebnisse aus der Fallstudie „Ökologische Planung Bündner Rheintal“. ORL-Bericht 82. Zürich. 241 S. + Anhang.
- Hampicke, U, 1988: Extensivierung der Landwirtschaft für den Naturschutz – Ziele, Rahmenbedingungen und Massnahmen. Schriftenr. Bayer. Landesamt für Umweltschutz, Heft 84: S. 9-35.
- Hintermann, U., 1995: Naturschutz überall. Ziele, Lösungen und Visionen, in: Hintermann, U., Broggi, M.F., Locher, R., Gallandat J-D., 1995: Mehr Raum für die Natur. Ziele, Lösungen, Visionen im Naturschutz. Basel. S. 35-42.
- Hintermann, U., Broggi, M.F., Locher, R., Gallandat J-D., 1995: Mehr Raum für die Natur. Ziele, Lösungen, Visionen im Naturschutz. Basel. 352 S.
- Jedicke, E., 1994: Biotopverbund: Grundlagen und Massnahmen einer neuen Naturschutzstrategie. 2. überarb. und erw. Aufl. Stuttgart. Ulmer. 287 S.
- Jenny, M., Weibel, U., Lugrin, B., Josephy, B., Regamey, J.-L & Zbinden, N. (im Druck): Förderung von typischen Brutvogelarten der offenen Feldflur durch ökologische Ausgleichsflächen in intensiv genutzten Ackerbaugebieten des Klettgaus SH und der Champagne genevoise GE. BUWAL Schriftenreihe Umwelt.
- Koller, N., Pearson, S. (SRVA), Schiess-Bühler, C., Hirschi, M. (LBL), 2001: Qualität und Vernetzung im ökologischen Ausgleich. Erläuterungen zur Öko-Qualitätsverordnung (ÖQV). Merkblatt zur ÖQV. Hrsg.: LBL, Lindau und SRVA Lausanne.
- Marti, F., Stutz, H.P., 1993: Zur Erfolgskontrolle im Naturschutz. Literaturgrundlagen und Vorschläge für ein Rahmenkonzept. Ber. Eidgenöss. Forsch.anst. Wald Schnee Landsch. 336: 171 S.
- Maurer, H., 1995: Naturschutz in der Landwirtschaft als Gegenstand des Bundesrechts. Unter besonderer Berücksichtigung der Meliorationen. Schriftenreihe zum Umweltrecht, Band 9, Hrsg.: Kölz, A., Rausch, H., Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich. 219 S.
- Maurer, R., Marti, F., 1999: Begriffsbildung zur Erfolgskontrolle im Natur- und Landschaftsschutz. Empfehlungen. Reihe Vollzug Umwelt. Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, Bern, 31 S.

- Meuser, M., Nagel, U., 1991: ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. In: D. Garz & K. Kraimer (Hrsg.): *Qualitativ-empirische Sozialforschung*. Westdeutscher Verlag. Opladen. S. 441-471.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), 1998: *Environmental Performance Reviews – Switzerland*, OECD Publications, Paris.
- Pfister, H.P., 1994 et al: *Ökologischer Ausgleich in der Kulturlandschaft. Fallbeispiele aus verschiedenen Regionen der Schweiz*. Hrsg.: Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft und Schweizerische Vogelwarte. Bern und Sempach. 37 S.
- Rösti, A., 1997: *Auswirkungen der Agrarpolitik 2002 auf die Schweizer Landwirtschaft*. Dissertation an der ETH Zürich.
- SGW (Schweizerische Gesellschaft für Wildtierbiologie), 1999: *Wildtierkorridore Schweiz- Räumlich eingeschränkte, überregional wichtige Verbindungen für terrestrische Wildtiere im ökologischen Vernetzungssystem der Schweiz*. Schweizerische Vogelwarte, Sempach. 71 S. + Anhang.
- Stalder, H., 1998: *OECD kritisiert: Tiere und Pflanzen zuwenig geschützt*. Tages Anzeiger, 20.10.1998, S. 11.
- Suter, W., Bürgi, M., Ewald, K.C, Baur, B., Duelli, P., Edwards, P.J., Lachavanne, J.B., Nievergelt, B., Schmid, B. & Wildi, O., 1998: *Ein Planungsauftrag des Übereinkommens von Rio 92: Die Biodiversitätsstrategie als Naturschutzkonzept auf nationaler Ebene*. In: *GAIA* 7/3, S. 174-183.
- Weber, D., 1995: *Keine Angst vor Theorien*, in: Hintermann, U., Broggi, M.F., Locher, R., Gallandat J-D., 1995: *Mehr Raum für die Natur. Ziele, Lösungen, Visionen im Naturschutz*. Basel. S. 301-322.
- Weggler, M., Widmer, M., 2000: *Vergleich der Brutvogelbestände im Kanton Zürich 1986-1988 und 1999. I. Was hat der ökologische Ausgleich in der Kulturlandschaft bewirkt?* *Ornithol. Beob.* 97: S. 123-146.
- Wiedemeier, P., 2000: *Einbezug des Naturschutzes in ein LEK*. In: *HSR/SRVA: Werkzeugkasten LEK, Entwurf vom 15.12.2000, Kapitel 3.5*. 16 S.
- Wiedemeier, P., 2001: *Ökologische Ziele der Lebensraumvernetzung. SANU-Seminar „Regionale ökologische Vernetzungsprojekte nach ÖQV“*. Polykopia. 8 S.

Literaturverzeichnis

Wittwer, A., Meier, R., Bolliger, P., Wittwer, J., Thomet, P., Thomet, E. & Beyeler, H., 1997: Ökologischer Ausgleich. Erste Erfolgskontrolle in drei Regionen aus Sicht der Förderung der Artenvielfalt, Umwelt-Materialien, Natur und Landschaft, Nr. 82, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), Bern, 91 S.

Wittwer, A., 1998: Ökologischer Ausgleich in der Landwirtschaft. Pro Natura. Bilanz und Ausblick. Pro Natura, Basel. 35 S.