

# Evaluation Vernetzungsprojekte

Markus Jenny  
Jacques Studer  
Andreas Bosshard



Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU)



vogelwarte.ch

# Impressum

## **Evaluation Vernetzungsprojekte**

Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU), Sektion Arten und Lebensräume.

## **Autoren**

Markus Jenny, Jacques Studer, Andreas Bosshard

## **Mitarbeit**

Regula Benz AGRIDEA, Chiara Solari

## **Fotos, Illustrationen (Titelseite)**

Markus Jenny

## **Zitiervorschlag**

Jenny, M., Studer, J. & A. Bosshard (2018): Evaluation Vernetzungsprojekte. Schweizerische Vogelwarte, Sempach.

## **Kontakt**

Markus Jenny, Schweizerische Vogelwarte, Seerose 1, 6204 Sempach

Tel.: 041 462 97 00, markus.jenny@vogelwarte.ch

## **© 2018, Schweizerische Vogelwarte Sempach**

Dieser Bericht darf ohne Rücksprache mit dem BAFU und der Schweizerischen Vogelwarte Sempach weder als Ganzes noch auszugsweise publiziert werden.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>3</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>5</b>
<b>1. Einleitung und Fragestellung</b>	<b>5</b>
<b>2. Agrarpolitische Ziele und heutige Situation der Biodiversität im Kulturland</b>	<b>7</b>
<b>3. Vernetzungsprojekte: Konzept und Funktionsweise des Instruments</b>	<b>10</b>
<b>4. Evaluationskonzept</b>	<b>11</b>
4.1 Herleitung Gesprächsleitfaden	11
4.2 Postulierte Defizite	14
4.3 Methodik und Auswertung	17
<b>5. Ergebnisse der Analyse</b>	<b>18</b>
5.1 Kantonale Richtlinien	19
5.2 Zusammenarbeit zwischen kantonalen Behörden	20
5.3 Kantonale Umsetzungskonzepte	21
5.4 Beratung, Coaching	23
5.5 Lagekriterien BFF	24
5.6 Auswahl Ziel- und Leitarten	26
5.7 Quantitative und qualitative Umsetzungsziele	27
5.8 Massnahmen, Wirksamkeit der Fördermassnahmen	28
5.9 Berichterstattung	29
5.10 Umsetzungskontrolle, Weiterführung Vernetzungsprojekte	30
5.11 Wirkungskontrolle	31
5.12 Finanzierung Restkosten, Projektkosten generell	31
5.13 Beteiligung, Kommunikation, Öffentlichkeitsarbeit	32
<b>6. Diskussion und Schlussfolgerung</b>	<b>33</b>
<b>7. Lösungsvorschläge, Weiterentwicklung</b>	<b>35</b>
<b>8. Literatur</b>	<b>40</b>
<b>Anhang 1: Fragebogen</b>	<b>42</b>
<b>Anhang 2: SWOT Analysen</b>	<b>51</b>
<b>Anhang 3: Interviews</b>	<b>51</b>

## Zusammenfassung

Um die Biodiversität im Landwirtschaftsgebiet gezielter zu fördern, führte der Bund 2001 das agrarpolitische Instrument der Vernetzungsprojekte ein. Obwohl heute Vernetzungsprojekte schätzungsweise mehr als 75 % der Landwirtschaftlichen Nutzfläche abdecken, nehmen die Bestände vieler Arten des Kulturlands weiterhin ab. Dies gilt namentlich für Arten mit spezielleren Lebensraumansprüchen (Zielarten). Die Wirksamkeit von Vernetzungsprojekten wurde deshalb von verschiedenen Seiten vermehrt in Frage gestellt.

Da der Vollzug und die Wirkung des Instruments seit seiner Einführung nie umfassend untersucht wurden, beauftragte das Bundesamt für Umwelt (BAFU) die Schweizerische Vogelwarte Sempach 2017 mit einer Evaluation. Ziel dieser Studie ist es, die gesetzlichen Rahmenbedingungen, den Vollzug und die konkrete Umsetzung des Instruments in Bezug auf die angestrebten Ziele, insbesondere auf die Erhaltung und Förderung von Ziel- und Leitarten bzw. UZL-Arten<sup>1</sup>, zu evaluieren. Zusätzlich soll das Optimierungspotenzial des Instruments in Hinblick auf die Ausgestaltung der Agrarpolitik 2022+ und den Aufbau der ökologischen Infrastruktur analysiert werden.

Die Resultate dieser Studie basieren einerseits auf strukturierten Interviews, die mit Akteuren der verschiedenen Ebenen (kantonale Behörden, Trägerschaften, Planungsbüros) geführt wurden, andererseits auf der Analyse der verfügbaren Projektunterlagen. Ausgewählt wurden je zwei Vernetzungsprojekte aus 10 Kantonen. Die Auswahl der Projekte umfasst eine breite Palette unterschiedlicher geografischer, naturräumlicher und betrieblicher Situationen.

Vernetzungsprojekte haben zu einer Sensibilisierung der bäuerlichen Bevölkerung für die Biodiversität beigetragen. Der verfolgte „Bottom-up“ Regionalisierungsansatz, welcher regionalen und lokalen Trägerschaften viel Verantwortung zuweist, ist allerdings anspruchsvoll. Eine wirksame Förderung der Ziel- und Leitarten ist mit dem Instrument durchaus möglich. Allerdings war dies nur bei wenigen der untersuchten Projekte der Fall. Erfolgreiche Projekte sind geprägt vom grossen Engagement einer oder einzelner Schlüsselpersonen mit klaren Zielen und Visionen, von einer engen, partizipativen Zusammenarbeit unter den Akteuren und einer professionalen Betreuung (fachkompetente Planung, gesamtbetriebliche Beratung) durch externe Fachleute. Die Analyse macht deutlich, dass viele Akteure mit den komplexen Aufgaben und Inhalten überfordert sind, nicht zuletzt – u.a. wegen fehlender Ressourcen – auch die zuständigen kantonalen Ämter selber. Zudem gewähren die Kantone den Trägerschaften grossen Handlungsspielraum bei der Umsetzung von Vernetzungsprojekten. Das kann dazu führen, dass bäuerlich dominierte Trägerschaften – das ist die Regel – die Optimierung von Direktzahlungen stärker gewichten als die anzustrebende Förderung der Biodiversität.

Die Evaluation offenbart vor allem Schwächen in den Bereichen „Beratung“ und „Qualität der Fördermassnahmen“. Die gesetzlichen Vorgaben (DZV) verlangen, dass die Bewirtschaftenden fachkompetent zu beraten sind und die beratenden Fachpersonen umfassende Kenntnisse über die Ziel- und Leitarten, deren Bedürfnisse und die Rahmenbedingungen der Landwirtschaft aufweisen müssen. In sehr vielen Projekten wird diesem wichtigen Aspekt kaum Gewicht beigemessen. Um die Kosten zu minimieren finden Beratungen meist in Kleingruppenveranstaltungen und nicht auf den einzelnen Landwirtschaftsbetrieben statt, dabei stehen administrative und nicht naturschutzfachliche Aspekte im Vordergrund.

Einer der analysierten Kantone verfolgt ein anderes Prinzip (Top-down). Er legt in Vernetzungsprojekten einen starken Akzent auf eine einzelbetriebliche Beratung und beteiligt sich massgeblich an den

---

<sup>1</sup> Der Bericht zur Umweltziele Landwirtschaft "Arten und Lebensräume" (OPAL, Walter et al. 2013) nennt rund 1700 Arten für welche die Landwirtschaft eine hohe Verantwortung trägt. Diese Arten werden als Umweltziele Landwirtschaft-Arten (UZL-Arten) bezeichnet.

Kosten für die Beratung. Über diese gesamtbetrieblichen Beratungen wird eine wirksame Förderung der Biodiversität sichergestellt, auch weil die Schnittstellen zu anderen Programmen (NHG, Landschaftsqualitätsbeiträge) zweckmässig koordiniert werden.

Die zweite grosse Schwachstelle beim Vollzug von Vernetzungsprojekten betrifft die Qualität der umgesetzten Massnahmen. Die Anforderungen der Kantone und der Trägerschaften an Vernetzungsflächen sind nicht oder zu wenig auf die Ansprüche von Ziel- und Leitarten ausgerichtet. Sehr oft setzen die Bewirtschaftenden einfach zu erfüllende Massnahmen um. Damit wird die in der Verordnung geforderte gezielte Förderung von Ziel- und Leitarten, insbesondere von Arten mit spezielleren Habitatsansprüchen, unterlaufen. Die gesetzlichen Anforderungen an die Qualität von Vernetzungsflächen lassen zu viel Interpretationsspielraum offen. Die Qualitätsanforderungen für Vernetzungsflächen, aber auch die Anforderungen an die Flächenanteile und die Lage von Vernetzungsflächen, müssen sich stärker an den Qualitätskriterien der Umweltziele Landwirtschaft (UZL-Qualität) orientieren. Der Bund ist gefordert, hier wirksamere Vorgaben zu machen.

Insgesamt kommt diese Evaluation zum Schluss, dass der in Vernetzungsprojekten angestrebte Regionalisierungsansatz, der den Kantonen und Trägerschaften viel Spielraum bietet, zu wenig zielführend ist. Die heutigen Vorgaben des Bundes und der Kantone stellen weder ein qualitatives Mindestniveau der Vernetzungsprojekte sicher, noch leisten sie einen wirksamen Beitrag zum Aufbau der ökologischen Infrastruktur und zur Förderung von Arten (UZL-Arten), für welche die Landwirtschaft eine hohe Verantwortung trägt. Um die erkannten Schwächen zu beheben, sind teilweise grundlegende Korrekturen am Konzept und an den Rahmenbedingungen für Vernetzungsprojekte unumgänglich. Die vorliegende Studie macht entsprechende Vorschläge. Für relevante Bereiche sollte der Bund zielfühendere und detailliertere Anforderungen wie Grundanforderungen für Vernetzungsflächen und betriebliche Einstiegsanforderungen für die Teilnahme an Vernetzungsprojekten vorgeben. Die Kantone und die Trägerschaften würden dadurch wesentlich entlastet und könnten sich vermehrt auf den Vollzug sowie die Sensibilisierung und Beratung der Bewirtschaftenden konzentrieren.

## Abkürzungsverzeichnis

AP	Agrarpolitik
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BFS	Bundesamt für Statistik
BFF	Biodiversitätsförderfläche
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
DZ	Direktzahlungen
DZV	Direktzahlungsverordnung
LQ	Landschaftsqualität
LWG	Landwirtschaftsgesetz
NHG	Natur- und Heimatschutzgesetz
OPAL	Operationalisierung der Umweltziele Landwirtschaft
ÖLN	Ökologischer Leistungsnachweis
PB	Planungsbüros
Q I, Q II	DZV-Qualität I, II
TS	Trägerschaft
TWW	Trockenwiesen und -weiden
UZL	Umweltziele Landwirtschaft
VP	Vernetzungsprojekt
VB	Vernetzungsbeiträge

## 1. Einleitung und Fragestellung

Vernetzungsprojekte haben sich seit ihrer Einführung im Jahr 2001 breit etabliert. Dieses agrarpolitische Instrument hatte zum Ziel, die Biodiversitätsförderung regional anzupassen und so das Aufwerten, Neuschaffen und Vernetzen von Biodiversitätsförderflächen (BFF) besser auf die Ansprüche der in der Region vorkommenden Ziel- und Leitarten auszurichten. Ein Schwerpunkt des Konzeptes der Vernetzungsprojekte wurde auf partizipative Prozesse gelegt, um lokales Wissen und Erfahrungen in die Projekte einbeziehen zu können. Damit sollte auch die Wertschätzung der Bewirtschafter für die regionalen Naturwerte erhöht werden.

Im Rahmen der Umsetzung der „Strategie Biodiversität Schweiz“ hat die Landwirtschaft eine wichtige Rolle beim Aufbau und der Realisierung der ökologischen Infrastruktur zu spielen (BAFU 2012, Schweizerischer Bundesrat 2017). Vernetzungsprojekte haben ein grosses Potenzial für die Förderung von Kulturlandarten und sind für folgende übergeordnete Ziele bedeutsam:

- Aufbau der ökologischen Infrastruktur im Kulturland (funktionale Vernetzung, Vorranggebiete Biodiversität);
- Erhaltung und Förderung der Bestände regionsspezifischer UZL-Arten (Umweltziele Landwirtschaft, UZL) und Lebensräume;
- Unterstützung des Biotopschutzes (Umsetzung NHG) und Förderung von Massnahmen für National Prioritäre Arten (BAFU 2011).

Obwohl Vernetzungsprojekte heute einen grossen Teil des Kulturlandes abdecken, ist unklar, ob Vernetzungsprojekte UZL-Arten bzw. Ziel- und Leitarten wirksam fördern. Eine Umsetzungsanalyse des BLW im Jahr 2005 zeigte aber Schwachstellen auf (Weber 2007). Weber analysierte 15 Vernetzungs-

projekte aus fünf Kantonen, wovon 8 im Berg- und 7 im Talgebiet lagen. Er verglich die prozentuale Entwicklung von BFF in Vernetzungsprojekten mit Referenzgebieten ohne Vernetzungsprojekte. Er stellte fest, dass die kantonalen Richtlinien zur Vernetzung bei den Angaben zur Definition der Wirkungsziele und vor allem des Ist-Zustandes der Ziel-/Leitarten Schwachstellen aufweisen und die Vorgaben in den Bereichen Partizipation und Umsetzungskonzept zu wenig konkret sind. Die meisten der genannten Mängel trafen auch auf die Vorschriften des Bundes zu. In einigen Projekten wurden keine Arten mit speziellen Lebensraumsprüchen ausgewählt. Die Definition des Ist-Zustandes bei den Ziel- und Leitarten war vielfach ungenau und die Beschreibung der Wirkungsziele bei den Ziel- und Leitarten war in vielen Fällen sehr allgemein. Die Definition der qualitativen Umsetzungsziele beurteilte der Autor in einigen Projekten als nicht zielführend; sie gingen kaum über die Forderungen der DZV hinaus. Die Hypothese, dass Vernetzungsprojekte zu einer Mehrleistung im Sinne einer signifikant höheren Zunahme an BFF führen, wurde nicht bestätigt. Der Vergleich der prozentualen Veränderung der BFF in den Vernetzungsperimetern und den Referenzperimetern zeigte, dass es in den untersuchten Vernetzungsprojekten (bisher) nicht zu einer signifikant grösseren Neuanlage von BFF und QII-Flächen gekommen ist. Weber schloss aus seiner Umsetzungsanalyse, dass die in Vernetzungsprojekten erbrachten Mehrleistungen insgesamt noch nicht zielführend waren. Die erbrachten Mehrleistungen beurteilte er als bescheiden.

Naturschutzkreise äusserten in der Folge immer häufiger ähnliche Kritikpunkte am Instrument „Vernetzungsprojekte“. Bemängelt wird, dass die in Vernetzungsprojekten umgesetzten Massnahmen zu wenig auf die Ansprüche von Ziel- und Leitarten ausgerichtet sind und die Umsetzung der Projekte durch die Kantone zu wenig begleitet und kontrolliert würde. In vielen Projekten stehe die betriebliche Optimierung von Direktzahlungen im Vordergrund. Umgekehrt kritisierten bäuerliche Kreise, dass der administrative Aufwand in Vernetzungsprojekten unverhältnismässig sei und vor allem private Planungsbüros daran verdienen würden. Einige Fallbeispiele zeigen, dass sich mit dem Instrument Ziel- und Leitarten durchaus erfolgreich fördern lassen (u.a. Meichtry-Stier et al. 2014, Graf 2015, Martinez et al. 2017, Jenny 2018).

Um zu diesen Kritikpunkten mehr Klarheit zu schaffen, analysierte eine Bachelorarbeit an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) elf Vernetzungsprojekte aus vier verschiedenen Kantonen (Hertach 2015). Trotz der geringen, nicht repräsentativen Stichprobengrösse bestätigte Hertach die Befunde von Weber (2007). Einige Schwachstellen des Instruments lassen sich mit den zu wenig konkret formulierten Vorgaben der DZV und der entsprechenden kantonalen Richtlinien begründen. Andere lassen sich darauf zurückführen, dass in einigen Kantonen die zuständigen Behörden die Projekte ungenügend begleiteten und kontrollierten. Insbesondere zeigte sich, dass die Umsetzung in zahlreichen Projekten ungenügend dokumentiert wurde. Der Autor der Bachelorarbeit kam zum Schluss, dass bei 8 der 11 untersuchten Projekte eine Förderung der ausgewählten Ziel- und Leitarten mit den realisierten Massnahmen wenig wahrscheinlich oder sogar unrealistisch sei. Die Arbeit zeigte aber auch anhand einiger positiver Projekte, dass das Instrument wirksam zur Förderung von wertvollen Lebensräumen und von Ziel- und Leitarten eingesetzt werden kann. Das Instrument hat demnach grundsätzlich ein hohes Potenzial zur Aufwertung von wertvollen Lebensräumen und zur Förderung der Biodiversität im Kulturland.

Vor diesem Hintergrund und im Hinblick auf den Aufbau der ökologischen Infrastruktur (BAFU 2012, 2017, Schweizerischer Bundesrat 2017) und der Ausgestaltung der Agrarpolitik 2022+ hat das BAFU im Jahr 2017 die Schweizerische Vogelwarte unter Beizug von AGRIDEA und des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) beauftragt, den heutigen Umsetzungsprozess und die Optimierungspotenziale des Instruments „Vernetzungsprojekte“ vertieft zu analysieren.

Ziel der vorliegenden Analyse ist es, die gesetzlichen Rahmenbedingungen und den Vollzug des Instruments „Vernetzungsprojekte“ in Bezug auf die angestrebten Ziele insbesondere auf die Erhaltung und Förderung von Ziel- und Leitarten bzw. UZL-Arten zu evaluieren.

## 2. Agrarpolitische Ziele und heutige Situation der Biodiversität im Kulturland

Das Bundesamt für Landwirtschaft definierte 1999 folgende agrarpolitischen Ziele für die Biodiversität (Gantner et al. 1999):

- Die natürliche Artenvielfalt und die Vielfalt der Lebensräume sollen gefördert werden.
- Es soll zu keinen weiteren Artenverlusten (Rote Listen) im Kulturland kommen, und bedrohte Arten sollen sich wieder ausbreiten.

Welche Arten konkret im Kulturland zu fördern sind, hat der Bund in den „Umweltzielen Landwirtschaft“ (UZL) festgelegt (BAFU & BLW 2008). Ergänzend dazu zeigte der Bericht zur Operationalisierung der Umweltziele Landwirtschaft (OPAL) auf, wie hoch der Anteil an qualitativ wertvollen Biodiversitätsförderflächen (BFF) in den verschiedenen Zonen sein müsste, um UZL-Arten zu erhalten und zu fördern (Walter et al. 2013).

Seit dem Jahr 2000 basiert die Förderung der Biodiversität in der Kulturlandschaft im Rahmen der Agrarpolitik auf vier Säulen, nämlich auf

- (1) der Grundanforderung im ÖLN, dass jeder Betrieb der Direktzahlungen bezieht, mindestens 7 % seiner LN (bei Spezialkulturen 3,5 %) als Biodiversitätsförderflächen BFF (ehemals Ökoflächen) bewirtschaften muss;
- (2) den 16 (ab 2015: 17) verschiedenen, mit spezifischen Bewirtschaftungsmassnahmen definierten BFF-Typen, die mit einem Grundbeitrag pro Fläche gefördert werden (BFF-Beiträge Qualitätsstufe QI);
- (3) den Bonusbeiträgen der Qualitätsstufe QII, mit denen BFF unterstützt werden, die eine bestimmte Arten- und/oder Strukturvielfalt aufweisen;
- (4) den Vernetzungsprojekten, welche weitere Beiträge für einzelne BFF-Typen generieren, wenn ihre Lage, Nutzung und Qualität so ist, dass die regional prioritären Ziel- und Leitarten gezielt gefördert werden können.

Für die Flächenbeiträge in diesen Programmen investierte der Bund jährlich rund 400 Mio. Franken (Abb. 1). Dabei wurden die Grundbeiträge für BFF QI in den letzten Jahren reduziert, während die QII-Beiträge entsprechend erhöht wurden. Heute gehen 42 % der Biodiversitätsfördergelder im Rahmen dieser Programme in den BFF-Grundbeitrag (QI), 34 % in den QII-Beitrag und 24 % (jährlich 99,3 Mio. Franken) in die Vernetzungsbeiträge (2017, Abb. 1). Wir schätzen, dass Vernetzungsprojekte heute mehr als 75 % der gesamten Landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) abdecken<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Genaue Daten sind nicht verfügbar, da die Kantone dem BLW keine Zusammenstellung über die laufenden Vernetzungsprojekte liefern müssen.



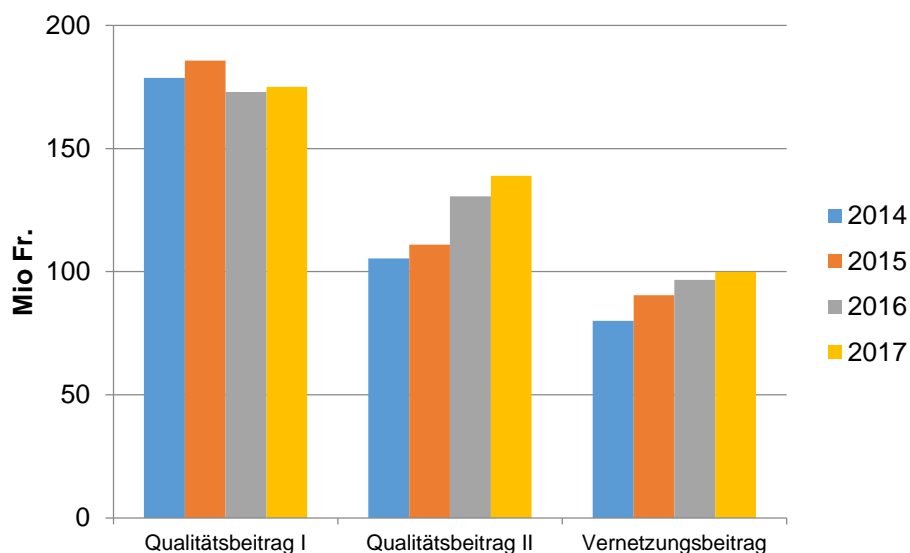


Abb. 1. Entwicklung der Biodiversitätsbeiträge nach Qualitätsstufen und Vernetzung von 2014–2017. Quelle: BLW (2018a)

Tab. 1. Entwicklung der Biodiversitätsbeiträge nach Qualitätsstufen und Vernetzung von 2014–2017 (Anteile in %). Quelle: BLW (2018a)

Jahr	Anteil Qualitätsbeitrag I (%)	Anteil Qualitätsbeitrag II (%)	Anteil Vernetzungsbeitrag (%)
2014	49,1	28,9	22,0
2015	48,0	28,7	23,3
2016	43,2	32,6	24,2
2017	42,3	33,6	24,1

Im Jahr 2017 lag der Anteil an BFF total bei 17,8 % der Landwirtschaftlichen Nutzfläche (Tab. 2, Daten BLW). BFF mit QII und BFF-Typen des Ackerlands machten 42,1 % aller BFF aus. Über alle Zonen hinweg wurden 2017 für 76,4 % aller Biodiversitätsflächen Vernetzungsbeiträge entrichtet und auf 13,6 % der Landwirtschaftlichen Nutzfläche wurden Vernetzungsbeiträge ausbezahlt. Viele Vernetzungsflächen entsprechen aber nicht oder nur bedingt dem UZL-Qualitätsniveau<sup>3</sup> (Tab. 4, s. Kap. 5.8). Wir schätzen, dass mindestens 45 % aller Vernetzungsflächen qualitativ nicht oder nur bedingt den UZL-Kriterien entsprechen. 77 % aller vernetzten BFF sind extensiv genutzte und wenig intensiv genutzte Wiesen sowie extensiv genutzte Weiden (inkl. Waldweiden); BFF-Typen auf Ackerland umfassen nur 2,2 % aller Vernetzungsflächen (Tab. 3).

<sup>3</sup> Als Flächen mit UZL-Qualität werden im OPAL-Bericht (Walter et al. 2013) folgende Flächen bezeichnet: NHG-Objekte mit nationaler Bedeutung, TWW, BFF mit QII, BFF-Typen Ackerland (Brachen, Säume); Pufferzonen und Uferbereiche.

Tab. 2. Anteile der BFF mit Qualität\* und Vernetzung im Jahr 2017 (eigene Berechnungen). Quellen: BFS (Daten LN), BLW (2018a, Daten BFF). \* Als BFF mit Qualität wurden folgende Typen berücksichtigt: BFF mit QII (inkl. Bäume) plus BFF-Typen Ackerland.

Zone	LN (ha)	Anteil BFF (%)	Anteil BFF mit Qualität* (% LN)	Anteil BFF mit Qualität* (% BFF)	Anteil BFF mit Vernetzungsbeiträgen (% LN)	Anteil BFF mit Vernetzungsbeiträgen (% BFF)
Tal	492'448	13,9	4,8	34,3	9,8	70,7
Hügel	144'084	16,2	6,3	39,0	11,8	72,9
BZ1	126'407	14,3	5,5	38,8	11,0	76,8
BZ2	155'746	19,1	8,7	45,4	15,7	81,9
BZ3	87'747	27,2	14,8	54,3	22,2	81,7
BZ4	39'677	56,3	30,6	54,4	47,0	83,5
<b>alle Zonen</b>	<b>1'046'109</b>	<b>17,8</b>	<b>7,5</b>	<b>42,1</b>	<b>13,6</b>	<b>76,4</b>

Tab. 3. BFF-Typen mit Vernetzungsbeiträgen in ha und in Prozent der LN im Jahr 2017. Quelle: BLW (2018a)

Typ	2017 ha	Anteil %
extensive Wiese	66'151	46,46
wenig intensive Wiese	9'123	6,41
ext. Weiden, Waldweiden	34'407	24,16
Streue	7'077	4,97
Hecken	3'140	2,21
Uferwiesen	39	0,03
Buntbrachen	2'274	1,60
Rotationsbrachen	430	0,30
Ackerschonstreifen	234	0,16
Saum auf Ackerland	183	0,13
Hochstammobstbäume	12'841	9,02
Nussbäume	395	0,28
Einzelbäume	1'452	0,97
Rebflächen mit hoher Artenvielfalt	1'954	1,37
Regionsspezifische BFF	2'760	1,94
<b>Total</b>	<b>142'391</b>	<b>100</b>

Trotz steigender Beteiligung an den Förderprogrammen konnten die qualitativen Ziele bei den Biodiversitätsförderflächen nicht erreicht und der weitere Rückgang der Biodiversität bisher nicht verhindert werden (BLW 2018b, BAFU & BLW 2016). Insbesondere haben die Bestände der meisten UZL-Arten nicht zugenommen. So zeigt die Bestandsentwicklung der 29 UZL-Brutvogel-Zielarten von 1990–2017 eine Abnahme um mehr als 50 % (Knaus et al. 2018; Abb. 2).

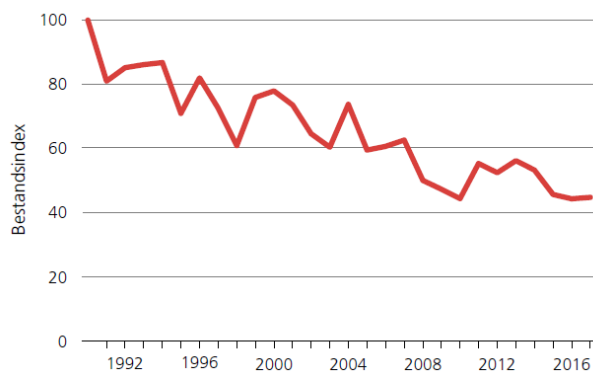


Abb. 2. Bestandsentwicklung (Swiss Bird Index) der 29 UZL-Brutvogel-Zielarten von 1990–2017. Quelle: Schweizerische Vogelwarte Sempach

Die Gründe für die unbefriedigende Wirkung im Bereich Biodiversität sind vielfältig und bereits verschiedentlich analysiert worden (Bosshard et al. 2010, BLW 2013, Schweizerischer Bundesrat 2016). Als Hauptgründe für die geringe Wirkung der agrarpolitischen Instrumente gelten der zu geringe Anteil an qualitativ wertvollen BFF und eine unbefriedigende räumliche Anordnung. Diese Defizite wollte man mit Vernetzungsprojekten beheben. Diesen wurde explizit die Aufgabe zugewiesen, die Lage, Quantität und Qualität der BFF so zu steuern, dass die Ziel- und Leitarten im Rahmen einer regionalen Prioritätensetzung gezielt gefördert werden können. Berechnungen des BLW und Auswertungen im Rahmen des Evaluation Biodiversitätsbeiträge für das Jahr 2017 verdeutlichen, dass auch 17 Jahre nach Einführung des Instruments Vernetzungsprojekte der Anteil an qualitativ wertvollen BFF in allen Zonen noch weit unterhalb der Soll-Zielwerte gemäss OPAL-Bericht liegt (Daten BLW 2018a, Tab. 4), namentlich in Ackerbaugebieten und in Regionen mit einem hohen Anteil an Spezialkulturen (Obstbau, Gemüsebau) (BLW 2013). Das Instrument der „Vernetzungsprojekte“ konnte offenbar die Biodiversität bis heute nicht wie erwartet fördern.

Tab. 4. OPAL-Ziele (in % der LN) und Anteil qualitativ wertvoller BFF (UZL-Qualität) in den Jahren 2010, 2016–2017. Geschätzt wie im Agrarbericht 2017. Als „qualitativ wertvolle BFF“ werden alle BFF der QII-BFF plus Buntbrachen, Rotationsbrachen, Ackerschonstreifen, Säume auf Ackerland und Hecken, Feld- und Ufergehölzen (QI)<sup>4</sup> bezeichnet. Quelle: Evaluation Biodiversitätsbeiträge, econcept, schriftliche Mitteilung 2018.

Zone	OPAL-Ziel	2010	2016	2017	Zielerreichung 2017
Talzone	10 % (8–12)	2,2–4 %	4,7 %	5,0 %	50 %
Hügelzone	12 % (10–14)	3–4,5 %	6,3 %	6,6 %	55 %
Bergzone 1	13 % (12–15)	3–4,5 %	5,5 %	5,8 %	45 %
Bergzone 2	17 % (15–20)	4,8–10 %	8,2 %	8,9 %	52 %
Bergzone 3	30 % (20–40)	20–40 %	13,2 %	14,9 %	50 %
Bergzone 4	45 % (40–50)	40–50 %	26,9 %	30,7 %	68 %

### 3. Vernetzungsprojekte: Konzept und Funktionsweise des Instruments

<sup>4</sup> In Gegensatz zum OPAL-Bericht (Walter et al. 2013) wurden für die Jahre 2106 und Jahr 2017 auch alle Feld- und Ufergehölze mit QI berücksichtigt. Umgekehrt sind in der Schätzung nach OPAL-Bericht auch Flächentypen enthalten, die in der ProxiSchätzung von econcept basierend auf den BFF-Typen nicht vorhanden sind (z.B. nicht angemeldete Flachmoore, Pufferzonen und Teile der Schätzung des "potenziell wertvollen Graslandes").

Das Ziel von Vernetzungsprojekten ist es, die natürliche Artenvielfalt in einer Region zu erhalten und gezielt zu fördern. Dabei sollen Biodiversitätsförderflächen so platziert und bewirtschaftet werden, dass günstige Bedingungen für die Entwicklung und Verbreitung von Tieren und Pflanzen entstehen (BÖA Vernetzung 2009, BLW 2015). Die landschaftstypische Lebensraumvielfalt und die Vernetzung dieser Lebensräume soll gefördert werden. Die Massnahmen eines Vernetzungsprojektes müssen auf die Förderung lokal vorkommender Ziel- und Leitarten ausgerichtet sein. Für die konzeptionelle Planung, die Sicherstellung der Finanzen, die Umsetzung der Massnahmen und die Kommunikation ist in der Regel eine lokale oder regionale Trägerschaft zuständig. Diese mandatiert gewisse Facharbeiten an externe Büros oder Gremien. Nach einer Projektperiode von 8 Jahren müssen die Kantone die Zielerreichung überprüfen und entscheiden, ob das Projekt für eine weitere Phase weitgeführt werden kann.

Die Umsetzung von Vernetzungsprojekten ist eine Verbundaufgabe zwischen Bund, Kanton und Trägerschaften. Bis 2013 wurden die Anforderungen an Vernetzungsprojekte und an Vernetzungs- und Qualitätsbeiträge über die Öko-Qualitätsverordnung (ÖQV) geregelt. Im Rahmen der Agrarpolitik 2014–17 wurde die ÖQV aufgehoben und die Anforderungen für Vernetzungsprojekte wurden in die DZV integriert. Die Kantone sind verpflichtet, aufbauend auf den Mindestkriterien der DZV entsprechende Anforderungen für Vernetzungsprojekte mittels eigener Richtlinien zu konkretisieren.

Ergänzend zur DZV verfasste das BLW eine interne **Checkliste zur Beurteilung der kantonalen Richtlinien** (BLW 2014) sowie eine **Vollzugshilfe Vernetzung** (BLW 2015). Die Vollzugshilfe dient als Hilfsmittel für Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen, Berater und Beraterinnen, öffentliche Organisationen und Ämter, die ein Vernetzungsprojekt initiieren und umsetzen wollen. Es werden alle nötigen Schritte und rechtlichen Grundlagen erklärt sowie mögliche Massnahmen aufgezeigt. Aus Sicht des BLW sollte diese Vollzugshilfe dazu beitragen, Vernetzungsprojekte für die Biodiversität zielführend und mit wenig administrativem Aufwand durchzuführen.

## 4. Evaluationskonzept

### 4.1 Herleitung Gesprächsleitfaden

Grundlagen für die Evaluation bildeten die DZV-Anforderungen und die ergänzenden Unterlagen des BLW, insbesondere die im vorhergehenden Kapitel erwähnte interne **Checkliste zur Beurteilung der kantonalen Richtlinien** (BLW 2014). Die Checkliste gibt einen umfassenden Überblick über die wichtigsten Erfolgsfaktoren von Vernetzungsprojekten.

In dieser Checkliste identifizierten wir die für die Förderung der Biodiversität wichtigsten Themenbereiche (Tab. 5). In Ergänzung zur Checkliste haben wir weitere Themenfelder definiert (Tab. 6). So unter anderem das Themenfeld „kantonale Umsetzungskonzepte“. In diesem Themenbereich haben wir ergänzend zum Themenbereich „kantonale Richtlinien“ analysiert, mit welchen Strategien und Konzepten die Kantone die Ziele von Vernetzungsprojekten erreichen wollen. Bedeutsam ist dabei beispielsweise, welche Planungsgrundlagen und Arbeitshilfen der Kanton den Trägerschaften zur Verfügung stellt, welche Zielvorgaben er fordert (Richtlinien), wie die Umsetzung verschiedener Instrumente (Vernetzungsprojekte, LQ, Ressourcenschutz, Artenförderung) im Sinne einer regionalen Gesamtstrategie aufeinander abzustimmen sind (Synergien), wie die Umsetzung durch die Trägerschaften und Planungsbüros begleitet und unterstützt wird (Beratung), welche finanziellen Mittel (Beteiligung Planungskosten und Beratungskosten, Übernahme Restkosten) der Kanton zur Verfügung stellt, welche Anforderungen an die Berichterstattung gestellt werden, wie die Zielerreichung (Umsetzung, Wirkung) kontrolliert wird und wie die Voraussetzungen für eine Weiterführung der Projekte bewertet werden.

Tab. 5. Auszüge aus der Checkliste des BLW zur Beurteilung der kantonalen Richtlinien Vernetzung (BLW 2014) und daraus abgeleitete Checkfragen. Die Nummerierung und der Wortlaut entsprechen der Checkliste. Die in roter Schrift festgehaltenen Textteile sind für die Förderung der Biodiversität bzw. für die Erreichung der angestrebten Wirkung von Vernetzungsprojekten von zentraler Bedeutung.

7. Ziel- und Leitarten		Checkfrage
DZV, Anh. 4 B; Ziff.2.1	<p>Die Ziele im Hinblick auf die Förderung der botanischen und faunistischen Vielfalt sind zu definieren.</p> <p>Sie müssen auf publizierten nationalen, regionalen oder lokalen Inventaren, wissenschaftlichen Grundlagen, Zielvorstellungen oder Leitbildern basieren.</p> <p><i>Sie müssen das spezifische Entwicklungspotenzial für Flora und Fauna des bezeichneten Gebiets berücksichtigen.</i></p>	<p>Ist die Zielsetzung geeignet und realistisch?</p> <p>Gibt der Kanton eine Vorgabe vor, welche Grundlagen genutzt werden sollen?</p> <p>Gibt es kantonale Grundlagen für regionale Entwicklungspotenziale?</p>
DZV Anh. 4 B; Ziff.2.2 Bst. a	<p>Ziel- und Leitarten sind zu definieren.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zielarten sind Arten, die gefährdet sind und für die das Projektgebiet eine besondere Verantwortung trägt.</li> <li>• Leitarten sind Arten, die für das Projektgebiet charakteristisch sind oder waren.</li> <li>• <i>Wenn im Perimeter Zielarten vorkommen, müssen diese berücksichtigt werden.</i></li> </ul>	<p>Anhand welcher Grundlagen werden die Arten gewählt?</p> <p>Gibt es kantonale Vorgaben zu den Ziel-/Leitarten?</p> <p><i>Falls nein, wie stellt der Kanton sicher, dass die regional prioritären Arten gebührend berücksichtigt werden?</i></p>
8. Wirkungsziele (biologische Ziele)		Checkfrage
DZV, Anh. 4 B; Ziff. 2.2 Bst. b	<p>Wirkungsziele sind zu definieren.</p> <p><i>Sie orientieren über die angestrebte Wirkung im Hinblick auf die gewählten Ziel- und Leitarten.</i></p>	Trägt die kantonale Richtlinie dem Rechnung?
Vollzugshilfe, Kap. 2.7, S. 6	<p>Die Ziel- und Leitarten sind durch das Projekt zu erhalten oder zu fördern.</p> <p><i>Mit den Wirkungszielen wird für jede gewählte Ziel- und Leitart aufgezeigt, ob sie erhalten oder gefördert werden soll.</i></p>	Trägt die kantonale Richtlinie dem Rechnung?
9. Quantitative Umsetzungsziele (Flächenziele)		Checkfrage
DZV, Anh. 4 B; Ziff.2.2 Bst. c	<p>Quantitative Umsetzungsziele sind zu definieren.</p> <p><i>Der Typ der zu fördernden Biodiversitätsförderflächen, ihre minimale Quantität sowie ihre Lage müssen festgelegt werden.</i></p> <p>Im Talgebiet und in den Bergzonen I und II muss je Zone für die erste 8-jährige Vernetzungsperiode ein Zielwert von mindestens 5 % der LN als ökologisch wertvolle BFF angestrebt werden.</p> <p>Für die weiteren Vernetzungsperioden muss ein Zielwert von 12–15 % BFF der LN je Zone, wovon mindestens 50 % der BFF ökologisch wertvoll sein müssen, vorgegeben werden.</p> <p>Als ökologisch wertvoll gelten BFF, die:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• die Anforderungen der Qualitätsstufe</li> </ul>	<p>Trägt die kantonale Richtlinie dem Rechnung?</p> <p>Gibt es kantonale Vorgaben (z.B. die Förderung regional typischer Lebensräume wie Hecken oder Buntbrachen), um Defizite auszugleichen?</p> <p>Trägt die kantonale Richtlinie dem Rechnung?</p>

	<p>II erfüllen;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>die Anforderungen für Buntbrache, Rotationsbrache, Ackerschonstreifen oder Saum auf Ackerland erfüllen; oder</li> <li>gemäss den Lebensraumsprüchen der ausgewählten Arten bewirtschaftet werden.</li> </ul>	Trägt die kantonale Richtlinie dem Rechnung?
Vollzugshilfe Kap. 2.8, S. 7	<p>Die Spanne bei den quantitativen Umsetzungszielen soll den verschiedenen Startbedingungen Rechnung tragen. Die Kantone definieren in ihren kantonalen Richtlinien, welche Mindestwerte gelten.</p> <p>Vernetzungsbeiträge werden nur für BFF mit Fördermassnahmen (Bewirtschaftungsauflagen oder Lagekriterien) gemäss Vernetzungsprojekt ausbezahlt.</p>	<p>Sind die kantonalen Vorgaben zu den Mindestwerten auf die verschiedenen Startbedingungen angepasst?</p> <p>Trägt die kantonale Richtlinie dem Rechnung?</p>
<b>10. Qualitative Umsetzungsziele (Massnahmen), Wirksamkeit der Fördermassnahmen</b>		<b>Checkfrage</b>
DZV, Anh. 4 B Ziff.2.2 Bst. d & e;	<p>d) Qualitative Umsetzungsziele (Massnahmen) sind zu definieren.</p> <p>e) Die Ziele müssen messbar und terminiert sein</p>	Trägt die kantonale Richtlinie dem Rechnung?
Vollzugshilfe Kap. 2.9, S. 9	<i>Die qualitativen Umsetzungsziele werden von den Ansprüchen der Ziel- und Leitarten des Projekts abgeleitet.</i>	Sind die Massnahmen auf die Ansprüche der Ziel- und Leitarten ausgerichtet?
<b>11. Betriebliche Beratung</b>		<b>Checkfrage</b>
DZV, Anh. 4 B Ziff.4.2.	<i>Damit ein Betrieb Vernetzungsbeiträge beziehen kann, muss eine fachkompetente einzelbetriebliche Beratung oder eine gleichwertige Beratung in Kleingruppen stattfinden.</i>	Wie wird das Fachwissen der Beratung sichergestellt und wiedergegeben?
Vollzugshilfe, Kap. 2.10, S. 7 & 8	<p>Die einzelbetriebliche Beratung bzw. die Beratung in Kleingruppen kann durch verschiedene Personen wahrgenommen werden (z.B. Projektbearbeiter, Trägerschaft, landwirtschaftliche Beratung usw.).</p> <p><i>Die beratende Fachperson muss umfassende Kenntnisse über die Ziel- und Leitarten, deren Bedürfnisse und die Rahmenbedingungen der Landwirtschaft aufweisen. In der einzelbetrieblichen oder Kleingruppenberatung werden mögliche Massnahmen vorgestellt.</i></p> <p>Eine Kleingruppe umfasst höchstens zehn Landwirte. In den kantonalen Richtlinien ist darzustellen, wie das Fachwissen der Beratung sichergestellt und wiedergegeben wird.</p>	<p>Trägt die kantonale Richtlinie dem Rechnung?</p> <p>Trägt die kantonale Richtlinie dem Rechnung?</p> <p>Hat der Kanton weitere Bedingungen definiert? Welche?</p>
<b>12. erforderliche Berichte (13.–17.)</b>		<b>Checkfrage</b>
Vollzugshilfe, Kap. 3, S. 8–	Die DZV fordert von der Projektträgerschaft die Erstellung eines:	Gibt es kantonale Vorgaben zur Berichterstattung?

11	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projektberichts (13.–15.) am Anfang des Vernetzungsprojekts,</li> <li>• eines Zwischenberichts (16.); nach dem vierten Verpflichtungsjahr, der den Zielerreichungsgrad überprüft, und eines</li> <li>• Schlussberichts (17.) vor Ablauf der 8-jährigen Vernetzungsperiode, der als Beurteilungsgrundlage für eine all-fällige Weiterführung des Projekts dient.</li> </ul>	
<b>17. Schlussbericht</b>		
DZV Anh. 4 B Ziff. 5.1	<p>Vor Ablauf der 8-jährigen Projektdauer ist der Zielerreichungsgrad zu überprüfen.</p> <p><b>Die definierten Umsetzungsziele müssen für eine Weiterführung des Projekts zu 80 % erreicht werden. In begründeten Fällen kann davon abgewichen werden.</b></p> <p>Vor Ablauf der 8-jährigen Projektdauer sind die qualitativen (Massnahmen) und quantitativen (Flächen) Umsetzungsziele zu überprüfen. Die Kantone definieren, wie die 80 % der umgesetzten Ziele definiert und berechnet werden müssen.</p> <p>Das Vorhandensein der Ziel- und Leitarten muss nicht statistisch ausgewertet werden.</p> <p>Der Schlussbericht enthält:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anteile der realisierten Flächen: Nach BFF-Typ und nach Qualitätsstufe</li> <li>• Ökologisch wertvolle BFF</li> <li>• <b>Feststellung, ob die qualitativen (Massnahmen) und quantitativen (Flächen) Zielwerte erreicht wurden oder nicht.</b></li> </ul>	<p>Trägt die kantonale Richtlinie dem Rechnung?</p> <p>Trägt die kantonale Richtlinie dem Rechnung?</p> <p>Definiert der Kanton wie die 80 % der Umsetzung der Ziele berechnet werden müssen?</p>
Vollzugshilfe Kap. 3.3.1, S. 10		
DZV Anh. 4 B Ziff. 5.2	<p><b>Die Zielsetzungen (Umsetzungsziele und Massnahmen) sind zu überprüfen und anzupassen. Der Projektbericht muss den Mindestanforderungen an die Vernetzung entsprechen.</b></p> <p>Für die Weiterführung des Vernetzungsprojekts ist ausser dem Schlussbericht ein neuer Projektbericht notwendig.</p> <p>Er kann auf dem Projektbericht der vorhergehenden Phase aufbauen und enthält die unter Kap. 3.1 genannten Punkte sowie die oben erwähnten Punkte des Schlussberichts.</p>	<p>Trägt die kantonale Richtlinie dem Rechnung?</p> <p>Trägt die kantonale Richtlinie dem Rechnung?</p> <p>Trägt die kantonale Richtlinie dem Rechnung?</p>
Vollzugshilfe Kap. 3.3.2, S. 1111		

## 4.2 Postulierte Defizite

Um Stärken und Schwächen der evaluierten Projekte identifizieren zu können, formulierten wir zu jedem Themenbereich mögliche Defizite. Diese leiteten wir her aus (I) den gesetzlichen Anforderungen (DZV, Richtlinien), (II) den Resultaten der Arbeiten von Weber (2007) und Hertach (2015) sowie (III) einem Workshop mit Akteuren, die mit Vernetzungsprojekten langjährige Erfahrungen mitbringen. Die möglichen Defizite haben wir hierarchisch geordnet (Tab. 6).

Tab. 6. Mögliche Defizite von Vernetzungsprojekten in den Themenbereichen gemäss Tab. 5. Die in Klammer gesetzten Zahlenangaben bei den Themenbereichen entsprechen jenen in der Checkliste des BLW (BLW 2014). Acht mögliche Defizite, die als zentral erachtet werden im Hinblick auf die fehlende Wirksamkeit des Instrumentes Vernetzung, sind fett markiert.

Themenbereich	Mögliche Defizite
Kantonale Richtlinien	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Die kantonalen Richtlinien widerspiegeln die Grundanforderungen der DZV. Es fehlt an einer zielführenden Konkretisierung (z.B. Formulierung regionspezifischer Ziele, Fördermassnahmen, Beratung, Berichterstattung, Synergien mit NHG-Artenförderung/Biotopschutz/Ressourcenschutz, Kontrolle etc.).</b></li> <li>• Den Trägerschaften werden (zu) viele Freiheiten gewährt und die Kontrolle der Umsetzung ist ungenügend geregelt.</li> <li>• <b>BLW und BAFU üben die Oberkontrolle bei der Beurteilung kantonaler Richtlinien zu wenig konsequent aus und gewähren den Kantonen zu viel Spielraum.</b></li> <li>• Die verschiedenen Instrumente zur Förderung von prioritäre Arten (NHG-Artenförderungsprojekte, TWW etc.), die Förderung von Ziel- und Leitarten über Vernetzungsprojekte und Massnahmen zur Förderung der Landschaftsqualität (LQ) sind zu wenig aufeinander abgestimmt (fehlende Synergie).</li> </ul>
Zusammenarbeit auf Stufe der kantonalen Behörden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualität, Umsetzung und Wirkung von Vernetzungsprojekten hängen von der Art der Zusammenarbeit zwischen den involvierten Behörden (Landwirtschaft, Naturschutz) ab. Wo eine enge, partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Amtsstellen fehlt, leidet die Qualität der Vernetzungsprojekte.</li> </ul>
Kantonales Umsetzungskonzept	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Umsetzung von Vernetzungsprojekten ist stark personenabhängig. Dort wo engagierte Trägerschaften oder Kantone die Umsetzung primär an wenig qualifizierte Fachleute delegieren, leidet die Qualität. <b>Es fehlen Qualitätsanforderungen an die ausführenden Fachleute.</b></li> <li>• <b>Es fehlen Instrumente und Vorgehensweisen, welche sicherstellen, dass fachlich geeignete Akteure die Projekte durchführen.</b></li> <li>• In Projekten, die stark von landwirtschaftlichen Akteuren geprägt sind, liegt der Fokus primär bei der Optimierung von Direktzahlungen und selten bei der Förderung der Biodiversität.</li> </ul>
(7) Auswahl Ziel- und Leitarten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die von den Kantonen zur Verfügung gestellten Grundlagen (Artenlisten, Fördermassnahmen, Verbreitungskarten, Fördergebiete,) für eine zielgerichtete und wirksame Förderung von Ziel- und Leitarten sind oft wenig detailliert und/oder nicht zielführend.</li> <li>• Die Auswahl eines geeigneten Sets von Ziel- und Leitarten erfolgt oft fachlich zu wenig seriös (copy paste-Vorgehen).</li> <li>• Die vorhanden fachlichen Grundlagen und Auswahltools werden von den Trägerschaften ungenügend gewichtet und genutzt.</li> <li>• Die in der Vollzugshilfe Vernetzung erwähnten Beispiele von Standardmassnahmen prägen die Auswahl von Ziel- und Leitarten stark.</li> <li>• Anspruchsvollere Arten, die spezifische Fördermassnahmen benötigen, werden selten ausgewählt bzw. es werden auch für diese Arten Standardmassnahmen festgelegt.</li> <li>• Feldbegehungen zur von der DZV geforderten Erfassung von Ziel- und Leitarten haben den Charakter von Zufallsbeobachtungen (keine Standardisierung).</li> </ul>
(8) Wirkungsziele (biologische Ziele)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Für die ausgewählten Ziel- und Leitarten werden selten messbare Wirkungsziele (SMART-Prinzip) formuliert, sondern sehr allgemeine (erhalten, fördern).</li> <li>• Die Lebensraumpotenziale (Aufwertungspotenzial) werden bei der Formulierung von Wirkungszielen kaum gewichtet.</li> <li>• Eine Überprüfung der Wirkungszielerreichung fehlt in der Regel.</li> </ul>
(9) Quantitative Umsetzungsziele (Flächenziele)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Viele Projekte streben die minimalen DZV-Flächenzielwerte pro Zone an, selbst in Gebieten und Regionen, wo der Ist-Zustand bereits höhere Flächenanteile aufweist. Von den Flächenansprüchen der Ziel- und Leitarten hergeleitete Umsetzungsziele in Bezug auf die Flächenanteile und/oder sich an den OPAL-Zielen orientierende Flächenziele fehlen in der Regel.</b></li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In Zonen mit intensiver Nutzung (Tal/Hügel, BZ I, Spezialkulturen) ist das Erreichen der geforderten DZV-Flächenziele schwierig. Einige Kantone verlängern Projekte, auch wenn in einzelnen Zonen die minimalen Zielwerte nicht erreicht werden.</li> <li>• Es werden vor allem bestehende BFF als Vernetzungsflächen angemeldet. In produktiven Gunstlagen (Tal, Ackerbaugebiete, Spezialkulturen) mit Defiziten bei der Biodiversität werden kaum neue Biodiversitätsflächen angelegt.</li> <li>• Die Formulierung von differenzierten Zielen für einzelne Landschaftsräume (Ackerbau, Grünland, Spezialkulturen) fehlt oft. Gewichtet werden die Flächenziele in erster Linie nach Zonen.</li> </ul>
(10) Qualitative Umsetzungsziele (Fördermassnahmen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Viele Vernetzungsmassnahmen werden als „wertvoll“ deklariert, obwohl sie BFF nicht den qualitativen und quantitativen der ausgewählten Ziel- und Leitarten entsprechen. Die Mehrheit der Vernetzungsflächen erfüllt keine deutlich über die Anforderungen der DZV-Stufe QI hinausgehende Anforderungen (Anforderung an Qualität, Strukturvielfalt, Schnittzeitpunkte, Maschinentechnik etc.). Teilweise sind die Anforderungen schwächer als die DZV-Anforderungen (Schnittzeitpunktflexibilisierung).</b></li> <li>• <b>In der Regel wählen Landwirte jene BFF-Typen und Zusatzmassnahmen aus, die einfach zu erfüllen sind. Es werden meist die vorhandenen BFF angemeldet. Es fehlen Anreize oder Mindestanforderungen (Einstiegskriterien), welche sicherstellen, dass jeder Betrieb die sinnvollsten und nicht die einfachsten Massnahmen realisiert und die nötigen Flächen bereitstellt.</b></li> <li>• Aufwändigere Massnahmen zur Förderung v.a. von Zielarten werden in Richtlinien und Projektauflagen selten gefordert und kaum umgesetzt.</li> <li>• Eine Abstufung der Vernetzungsbeiträge nach Leistung (aufwändige versus wenig aufwändige Massnahmen) wird weder in Richtlinien noch in Projektanforderungen thematisiert.</li> <li>• Konkrete Anforderungen an geeignete Lagen (puffern von NHG-Flächen, Ausschluss ungünstiger Schattenlagen, Strassen etc.) werden kaum formuliert.</li> <li>• Das Anlegen von BFF an erfolgsversprechenden Lagen (z.B. Nähe von NHG-Flächen) wird kaum spezifisch gefördert.</li> </ul>
(11) Beratung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Eine fachlich kompetente Beratung ist ausschlaggebend für den Erfolg vor Ort. Oft finden Beratungen in Kleingruppen statt. Vertiefte naturschutzfachliche Beratungen der Bewirtschaftenden auf dem Betrieb sind Ausnahmen.</b></li> <li>• Übernimmt die Trägerschaft die Beratung, stehen in der Regel nicht naturschutzfachliche, sondern administrative Inhalte (Generieren von Beiträgen, Erfüllung Anforderungen) im Vordergrund.</li> <li>• Delegiert die Trägerschaft (oder ein Kanton) die Beratung und Umsetzung weitgehend an ein fachkompetentes Büro und regelt die Finanzierung, verbessert sich die Qualität der Umsetzung und die Wirkung substantziell.</li> <li>• Eine vertiefte einzelbetriebliche Beratung fördert die Akzeptanz der Bewirtschaftenden für ökologische Aufwertungsmassnahmen.</li> </ul>
(12) Berichterstattung (13–17)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In den Schlussberichten werden Defizite beim Zielerreichungsgrad (v.a. in produktive Gunstlagen) und der entsprechende Handlungsbedarf selten kritisch beleuchtet. In den Projektberichten für eine neue Phase werden auch bei Defiziten in der Zielerreichung oft wenig substantielle Anpassungen vorgeschlagen.</li> </ul>
Umsetzungskontrolle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Projektverantwortlichen (TS) begleiten und kontrollieren die korrekte Umsetzung nicht/kaum. Die Kontrolle der Umsetzung (Massnahmen) wird an die akkreditieren Kontrollorgane delegiert.</li> <li>• Die Kantone beurteilen die Umsetzung und Zielerreichung ausschliesslich anhand von Dokumenten (Projektberichte, Agrarstatistik, Checklisten).</li> <li>• Eine Oberkontrolle (Stichproben-, Themenkontrolle) der Umsetzung durch den Kanton erfolgt selten.</li> </ul>
Wirkungskontrolle (nicht von DZV gefordert) Feldüberprüfungen (von DZV gefordert)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Kantone überprüfen die Wirkung der Vernetzungsprojekte kaum.</li> <li>• Dort, wo Kantone eine Wirkungskontrolle (Vorkommen von Ziel-/Leitarten) von Trägerschaften fordern, erfolgen diese nicht nach standardisierten Methoden.</li> <li>• Feldüberprüfungen vor jeder Periode zur Beurteilung des Vorkommens und zur Häufigkeit von Ziel- und Leitarten haben den Charakter von Zufallsbeobachtun-</li> </ul>

---

gen und erfolgen nicht nach standardisierten Methoden bzw. es wird oft sogar darauf verzichtet.

---

### 4.3 Methodik und Auswertung

Grundsätzlich sollte eine Evaluation eines politischen Instruments auf der Basis einer repräsentativen Stichprobe von Daten und Projekten erfolgen. Da Vernetzungsprojekte aber konzeptionell stark von den Rahmenbedingungen der Kantone (Richtlinien) und administrativ von den lokalen und regionalen Strukturen (Trägerschaften) sowie den involvierten Fachpersonen (Planungsbüros) geprägt sind, ist die Umsetzung bei diesem Instrument sehr heterogen. Wir haben uns deshalb entschieden, diese Analyse auf der Basis von strukturierten Interviews durchzuführen. Um der konzeptionellen Vielfältigkeit gerecht zu werden, wählten wir je zwei Vernetzungsprojekte aus 10 Kantonen nach folgenden Kriterien aus:

- Unterschiedliche Verteilung LN auf Zonen (Tal/Hügel, Berg, Tal bis Berg)
- Unterschiedliche Umsetzungskonzepte (Bottom-up versus Top-down)
- Unterschiedlicher Anteil NHG-Flächen (Gebiete mit viel/wenig NHG-Flächen)
- unterschiedliche Bewirtschaftung (Ackerland/Grünland, Ackerland, Grünland, Spezialkulturen)
- geografische Verteilung (Ost, West, Süd, Nord)

Wir berücksichtigten sowohl Projekte, von denen mindestens ein Schlussbericht einer abgeschlossenen Projektperiode vorlag, als auch jüngere Projekte, die auf den neusten kantonalen Richtlinien basieren. Die Auswahlkriterien führten zur Wahl folgender Kantone (Tab. 7).

Tab. 7. Detailinformationen zu den ausgewählten Kantonen und Projekten gemäss den verwendeten Auswahlkriterien. TZ = Talzone, HZ = Hügelzone, BZ = Bergzone

Kanton	Lage (Zonen) Projekt 1/Projekt 2	Konzept	Anteil NHG- Flächen	Bewirtschaftung
Aargau	TZ bis HZ/TZ bis HZ	Top-down	hoch/tief	Gemischt
Bern	TZ bis BZ III/BZ I bis IV	Top-down	tief/mittel	Gemischt/Grünland
Graubünden	BZ III/BZ III bis IV	Top-down	hoch	Grünland
Jura	TZ/HZ bis BZ I	Bottom-up	hoch	Ackerland/Gemischt
Luzern	TZ bis HZ/BZ I bis III	Bottom-up	tief/hoch	Gemischt/Grünland
St. Gallen	TZ bis HZ/TZ bis BZ II	Bottom-up	tief/hoch	Gemischt/Grünland
Tessin	BZ I bis IV/HZ bis BZ IV	Bottom-up	hoch/tief	Grünland/Spezialkulturen
Uri	BZ I bis IV/BZ III bis IV	Bottom-up	tief/mittel	Grünland
Waadt	TZ bis HZ/TZ bis HZ	Bottom-up	hoch/tief	Ackerland/Gemischt
Wallis	TZ bis BZ II/BZ III bis IV	Bottom-up	tief/hoch	Grünland/Spezialkulturen

Die Auswahl der je zwei Projekte pro Kanton erfolgte nach Gewichtung der erwähnten Faktoren zufällig, d.h. ohne Kenntnis über die Projektsituation.

Wir führten mit zwei Vertretern bzw. Vertreterinnen der ausgewählten Kantone (Landwirtschafts- und Naturschutzamtes, Akteure Kantone), einem Vertreter der Projektverantwortlichen (Akteur Trägerschaft), einer mandatierten Fachperson (Akteur Planungsbüros) strukturierte Interviews durch. In den meisten Fällen waren die Vertreter der Trägerschaften selber praktizierende Landwirte.

Es handelt sich bei der gewählten Analysemethode um eine qualitative Methode, bei welcher bestimmte Themenbereiche – im vorliegenden Fall die Stärken und Schwächen einzelner Projekte – anhand von offenen Fragen zum Teil eingehend behandelt werden (Sökefeld 2003). Ausgehend von den möglichen Defiziten (Tab. 6) erstellten wir als Leitfaden für die Interviews für jede Gruppe von Akteuren einen thematisch strukturierten Fragenkatalog (s. Anhang). Die Fragen wurden den Ge-

sprächspartnern vor den Interviews in der Regel nicht zugestellt. Die Interviews dauerten in der Regel 2–3 Stunden und wurden je einzeln von drei mit der Materie gut vertrauten Personen durchgeführt (Autoren der Studie). Zwei der Interviewer waren Mitglieder der ehemaligen ÖQV-Expertengruppe des BLW und bei der konzeptionellen Entwicklung des Instruments Vernetzungsprojekte massgeblich beteiligt. Der dritte Interviewer begleite zwischen 2001 und 2015 als Mitinhaber eines Planungsbüros zahlreiche Vernetzungsprojekte in verschiedenen Kantonen.

Die verantwortlichen Personen der Kantone (Landwirtschaft, Naturschutz) wurden gemeinsam befragt. In drei Fällen wurden die kantonalen Vertreter Naturschutz und Landwirtschaft separat interviewt. Die Interviews mit den Vertretern der Trägerschaft und den Planungsbüros fanden jeweils – mit zwei Ausnahmen – separat statt. In drei Fällen delegierte die Trägerschaft das Interview an das Planungsbüro. In zwei Kantonen führten wir nur mit je einem Planungsbüro Interviews, weil Vernetzungsprojekte in diesen Kantonen nur von je einem einzigen Planungsbüro betreut werden. In einem Kanton, dessen Vernetzungsprojekte nach dem Top-down-Prinzip durch den Kanton und ein beauftragtes Planungsbüro organisiert sind, führten wir keine Interviews mit Trägerschaften, da diese keine Bedeutung bei der Umsetzung haben. Insgesamt wurden 46 Interviews mit 58 Akteuren geführt.

Zur Vorbereitung der Interviews baten wir die verantwortlichen Behörden und danach die Trägerschaften der ausgewählten Projekte mit einem Informationsschreiben um die Zustellung relevanter Grundlegendendokumente (Projektdateien, Richtlinien, Weisungen, Merkblätter etc.) sowie um Planungs- und Schlussberichte. Die meisten Kantone und Trägerschaften lieferten die gewünschten Unterlagen innerhalb nützlicher Frist in der gewünschten Qualität. Bei einigen Kantonen und Projekten zog sich die Beschaffung der Unterlagen über mehrere Monate hinweg. Alle Gespräche fanden in angenehmem und konstruktivem Rahmen statt.

Die Antworten der Interviewten wurden schriftlich protokolliert, aber nicht mit einem akustischen Aufnahmegerät aufgezeichnet. Die Protokollentwürfe wurden den Interviewten elektronisch zur Stellungnahme zugestellt und sie wurden um allfällige Ergänzungen, Präzisierungen und Kommentare gebeten. Wir erhielten verschiedentlich nach den Interviews wertvolle und zum Teil sehr umfangreiche Kommentare. Den Interviewten wurde zugesichert, dass ihre Aussagen vertraulich und anonymisiert behandelt werden. Alle Protokolle werden in anonymisierter Form dem Auftraggeber übergeben, sind aber für Dritte nicht zugänglich.

Da verschiedene Planungsbüros mehrere Vernetzungsprojekte betreuen, erhielten wir ergänzend zur Umsetzung im ausgewählten Projekt auch allgemeine Kommentare und Bewertungen zur Umsetzung von Vernetzungsprojekten.

Nach Sichtung aller Interviews haben wir die Umsetzung von Vernetzungsprojekten pro Kanton in einer Stärke-Schwäche-Matrix dargestellt (s. Anhang). Die Bewertung bezieht sich einerseits auf die mit dem Instrument angestrebte **Zielerreichung** (gezielte Aufwertung/Vernetzung von wertvollen Lebensräumen, Förderung Ziel-/Leitarten) als auch auf die **Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen** (Einhaltung Anforderungen DZV/Richtlinien, Checkliste Tab. 5).

## 5. Ergebnisse der Analyse

Die Darstellung der Ergebnisse zu den einzelnen Themenbereichen gliedert sich wie folgt:

- Kurze Beschreibung der Ausgangslage (gesetzliche Anforderungen, Handlungsanleitungen).
- Beschreibung der Ergebnisse basierend auf den gesichteten Dokumenten (Richtlinien, Projektberichte) und der Analyse der Interviews.
- Diskussion der Ergebnisse in Bezug auf die Stärken und Schwächen der analysierten Projekte.

Einleitend sind die analysierten Themenbereiche und der Bezug zu den verschiedenen Akteurebenen zusammengefasst (Tab. 8). Die Ebene „Projekt“ umfasst Akteure der Trägerschaften und der Planungsbüros. Einige wenige Themenbereiche können klar einer Ebene (Kanton bzw. Projekt) zugeordnet werden. Für die Kantonsebene sind dies die Bereiche „Richtlinien“, „Zusammenarbeit zwischen Ämtern“ und „kantonales Umsetzungskonzept“; für die Ebene Projekt die Bereiche „Quantitative und qualitative Umsetzungsziele“, „Berichterstattung“ sowie „Beteiligung, Kommunikation, Öffentlichkeitsarbeit“. Andere Bereiche lassen sich nicht eindeutig einer Ebene zuordnen. Einerseits weil es unterschiedliche Umsetzungsprinzipien gibt (Top-down, Bottom-up), andererseits weil die Kompetenzen der einzelnen Akteure (Kanton, Trägerschaft, Planungsbüros) stark von föderalen Eigenheiten und Interessen sowie von den vorhandenen personellen und fachlichen Ressourcen geprägt sind.

Tab. 8: Darstellung der analysierten Themenbereiche mit Zuordnung zu den verschiedenen Akteurebenen.

Akteurebene	Relevante Themenbereiche (angelehnt an Checkliste BLW)
Kanton	Kantonale Richtlinien
Kanton	Zusammenarbeit zwischen kantonalen Behörden (Landwirtschaft; Naturschutz)
Kanton	Kantonale Umsetzungskonzepte
Projekt/ <b>Kanton</b>	Beratung, Coaching
Projekt/ <b>Kanton</b>	Lagekriterien BFF
Projekt/ <b>Kanton</b>	Auswahl Ziel- und Leitarten
Projekt	Quantitative und qualitative Umsetzungsziele
Projekt/ <b>Kanton</b>	Massnahmen; Wirksamkeit der Fördermassnahmen
Projekt	Berichterstattung, Kommunikation, Öffentlichkeitsarbeit
<b>Projekt/Kanton</b>	Umsetzungskontrolle, Weiterführung Vernetzungsprojekte
<b>Projekt/Kanton</b>	Wirkungskontrolle
<b>Projekt/Kanton</b>	Finanzierung Restkosten, Projektkosten generell
Projekt	Beteiligung; Kommunikation, Öffentlichkeitsarbeit

## 5.1 Kantonale Richtlinien

Ausgangslage: Die kantonalen Richtlinien sollen die allgemein gehaltenen Vorgaben der Direktzahlungsverordnung im Hinblick auf die Situation im jeweiligen Kanton bezüglich Zuständigkeiten, verfügbare Ressourcen, Verantwortlichkeiten für Ziel- und Leitarten etc. spezifizieren (Regionalisierungsansatz). Für diese Spezifizierung gibt es verschiedene Arbeitshilfen und Weisungen, u.a. Checkliste des BLW zur Beurteilung kantonalen Richtlinien (BLW 2014), die Vollzugshilfe (BLW 2015) eine Handlungsanleitung („Vernetzungsprojekte leicht gemacht“, Jenny et al. 2002) zur Durchführung von Vernetzungsprojekten sowie diverse kantonale Grundlagen.

Ergebnisse: Die von uns analysierten Richtlinien geben weitgehend die Auflagen der DZV für Vernetzungsprojekte wider. Relevante Bereiche (von uns in Checkliste rot festgehalten wie Beratung, Zielformulierung, auf Ziel- Leitarten abgestimmte Fördermassnahmen, Lagekriterien, Aufwertung Defizitgebiete, Synergien mit anderen Instrumenten etc.) werden bis auf eine Ausnahme wenig bis nicht konkretisiert. In den Kantonen, die Vernetzungsprojekte nach dem Bottom-up Prinzip (s. Kap. 5.3) umsetzen, wird den Trägerschaften generell viel Spielraum bei der Umsetzung gewährt. Einige geforderte Auflagen (z.B. Lagekriterien) werden zum Teil in den Richtlinien gar nicht thematisiert; die Richtlinien sind damit als nicht DZV-konform zu bezeichnen. Angesprochen auf die wenig verbindlichen Vorgaben argumentieren einige Kantone, dass es Sache des BLW sei, konkretere Vorgaben zu machen. Zudem seien ihre Richtlinien von BLW und BAFU als DZV-kompatibel akzeptiert worden. Ein Kanton hat keine Richtlinien, da er selber die Projektträgerschaft der regionalen Projekte bildet.

Diskussion: Die Interviews bzw. die Sichtung der kantonalen Richtlinien bestätigten die von Weber (2007) und Hertach (2015) festgestellten Defizite. In relevanten Bereichen fehlt es bei den Richtlinien in der Regel an einer zielführenden Konkretisierung (z.B. Zielformulierung, Fördermassnahmen, Beratung, Berichterstattung, Synergien mit NHG-Artenförderung/Biotopschutz/Ressourcenschutz, Kontrolle etc.). Die Richtlinien können meistens nicht sicherstellen, dass die vorgegebenen Ziele von Vernetzungsprojekten, insbesondere eine gezielte Förderung von Ziel- und Leitarten, erreicht werden. Das BLW und das BAFU hätten die Aufgabe, die kantonalen Richtlinien nach den eigenen Beurteilungsrichtlinien detailliert zu prüfen (Checkliste). Das BLW und das BAFU übt(en) diese Prüfung aus unserer Sicht zum Teil zu wenig konsequent aus. Die Interviews zeigten, dass die meisten Kantone mit der Konkretisierung zielführender Richtlinien aufgrund mangelnder Ressourcen und teilweise auch mangelnder fachlicher Kompetenzen überfordert sind. Mehrere der interviewten Kantonsvertreter wünschten vom Bund konkretere inhaltliche (gesetzliche) Vorgaben. Der in Vernetzungsprojekten angestrebte Regionalisierungsansatz war in Bezug auf die Richtlinien nicht erfolgreich.

## 5.2 Zusammenarbeit zwischen kantonalen Behörden

Ausgangslage: Vernetzungsprojekte sind eine Querschnittsaufgabe zwischen Landwirtschaft und Naturschutz. Das setzt voraus, dass auf Stufe Verwaltung die betreffenden kantonalen Ämter – in der Regel das Landwirtschafts- und das Naturschutzamt – eng und partnerschaftlich zusammenarbeiten, um die jeweiligen fachlichen Kompetenzen einzubringen und die Trägerschaften bei der Umsetzung wirksam unterstützen zu können.

Ergebnisse: Fast alle untersuchten Kantone sind bestrebt, die Aufgaben zwischen den Behörden gemäss den verfügbaren Kapazitäten und den Zuständigkeiten aufzuteilen und ihre unterschiedliche Fachkompetenz konstruktiv einzubringen. Neben sehr positiven Beispielen gibt es aber auch Ausnahmen. In einem Fall ist die Zusammenarbeit zwischen den Behörden lose. Die Abteilung Landwirtschaft bestimmt in diesem Fall weitgehend in eigener Kompetenz ohne Berücksichtigung der Anliegen der Naturschutzbehörde über den Umsetzungsprozess in Vernetzungsprojekten. In einem anderen Fall hat die Abteilung Naturschutz aus Gründen mangelnder personeller Ressourcen die Umsetzung und Begleitung der Vernetzungsprojekte nach der Etablierungsphase des Instruments weitgehend an die Abteilung Landwirtschaft übertragen. In zwei Kantonen wurden die ursprünglich gebildeten internen Arbeitsgruppen (z.T. mit Beteiligung von NGO's) aufgelöst oder auf Eis gelegt. Einige Vertreter kantonaler Naturschutzbehörden bemängeln trotz guter interner Zusammenarbeit eine mehr oder weniger starke Dominanz der Landwirtschaftsbehörden. Bemängelt wird zudem, dass die Anliegen des Natur- und Artenschutzes zu wenig gewichtet werden und die Umsetzung des Instruments von bäuerlichen Akteuren in den Trägerschaften und von politischen Interessen der Bauernverbände geprägt werde (Einflussnahme auf Behörden). Es gibt auch Beispiele wo kantonale Bauernverbände sich konstruktiv um eine zielführende Umsetzung bemühen. Der Einfluss oder auch die Mitwirkung von Naturschutzverbänden ist in allen untersuchten Projekten unbedeutend.

Diskussion: Die Interviews verdeutlichen, dass die Art der Zusammenarbeit zwischen den Naturschutz- und Landwirtschaftsbehörden und deren Engagement starke Auswirkungen auf die Umsetzung des Instruments Vernetzungsprojekte haben. Eine enge, vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Amtsstellen und eine koordinierte, konfliktfreie Arbeitsteilung ist eine wichtige Voraussetzung für die Qualität von Vernetzungsprojekten, aber auch auf die Zufriedenheit der Akteure. Verwaltungsstrukturen, die Landwirtschaft und Naturschutz im selben Amt vereinen, erleichtern eine konstruktive und effiziente behördliche Zusammenarbeit.

Zur Zusammensetzung der Trägerschaften sollten die Kantone konkrete Vorgaben machen. Dass der private Naturschutz (NGO's) in den Trägerschaften oder den Begleitgremien des Kantons praktisch keine Rolle spielt, betrachten wir als grossen Mangel, da Vernetzungsprojekte grundsätzlich ein geeignetes Instrument wären, um Naturschutzziele in der Kulturlandschaft zu erreichen. Warum der pri-

vate Naturschutz bisher diese Chance so gut wie nicht genutzt hat, geht aus den Befragungen nicht hervor. In keinem Fall wurde der Naturschutz aktiv an der Teilnahme in der Trägerschaft gehindert.

### 5.3 Kantonale Umsetzungskonzepte

Ausgangslage: Das Konzept der Vernetzungsprojekte sah vor, dass die Kantone, aufbauend auf den Vorgaben der DZV, Rahmenbedingungen für Projekte konkretisieren und die Umsetzung an kommunale oder regionale Trägerschaften delegieren. Ein grosses Gewicht legt das Instrument der Vernetzungsprojekte auf partizipative Prozesse, um bei der Umsetzung lokales Wissen und Erfahrungen in die Projekte einbeziehen zu können. Bei diesem Bottom-up Prinzip wird von den Akteuren an der Basis erwartet, dass sie selber Verantwortung für die Förderung und Erhaltung der Biodiversität übernehmen. Gemäss dem Konzept des Bundes sollten die Kantone den Trägerschaften Grundlagen für die Planung bereitstellen und sie mit Arbeitshilfen als Ergänzung zu den kantonalen Richtlinien unterstützen. Die Kantone wurden aber gesetzlich nicht verpflichtet, solche Grundlagen zu entwickeln.

Ergebnisse: Sieben der zehn analysierten Kantone setzen bei der Umsetzung von Vernetzungsprojekten auf das beschriebene Bottom-up Prinzip, die restlichen drei verfolgen mit unterschiedlichen Ausprägungen einen Top-down Ansatz. Zwei dieser Kantone übernehmen in hohem Mass die Verantwortung indem sie sich beim Umsetzungsprozess inhaltlich, personell und auch finanziell stark beteiligen. Bei diesem Top-down Prinzip spielen Trägerschaften eine unbedeutende Rolle. Der dritte Kanton verfolgt ebenfalls eine Art Top-down Strategie und hat detaillierte und umfangreiche Grundlagen für die Umsetzung entwickelt. Der Kanton übernimmt die Rolle der Trägerschaft. Die Umsetzung in Grossregionen erfolgt über regionale Koordinationsstellen mit zum Teil starkem Einbezug des Bauernverbands.

Nur ein Kanton hat eine Art regionale Gesamtstrategie für die Förderung der Artenvielfalt im Kulturland entwickelt, welche das Ziel verfolgt, Synergien zwischen der Artenförderung nach NHG (Förderung Prioritätsarten) und der Förderung der Biodiversität nach LWG zu nutzen. Kein einziger der befragten Kantone hat explizit und ergänzend zu den Richtlinien ein Konzept entwickelt, das den Umsetzungsprozess von Vernetzungsprojekten und die Koordination mit der Artenförderung nach NHG konkretisiert. Die meisten der analysierten Kantone beschränken sich auf das Bereitstellen von mehr oder weniger detaillierten Planungsgrundlagen (Inventare, Liste Ziel-/Leitarten, Massnahmenliste etc.). Zwei Kantone haben kaum Grundlagen entwickelt und delegieren die Umsetzung weitgehend an die Trägerschaften und an die von diesen beauftragten Planungsbüros.

Die konzeptionellen Unterschiede bei der Umsetzung von Vernetzungsprojekten sind stark geprägt vom gewählten Prinzip (Bottom-up versus Top-down). In Kantonen, die Vernetzungsprojekte nach dem Bottom-up Prinzip über eine Trägerschaft (Gruppierungen von Landwirten, Gemeinde, Gemeindeverband) umsetzen, ist die Umsetzung stark abhängig vom Engagement der Trägerschaften. In solchen Kantonen kann die Qualität von Vernetzungsprojekten trotz gleichen kantonalen Rahmenbedingungen sehr unterschiedlich sein.

Die grosse Mehrheit der interviewten Akteure bestätigt, dass die Umsetzung von Vernetzungsprojekten nach dem Prinzip Bottom-up sehr stark personenabhängig ist. Die Interviews mit Akteuren mit Vertretern der Kantone (Naturschutz) und den Planungsbüros verdeutlichen auch, dass in Vernetzungsprojekten mehrheitlich die Interessen der Landwirtschaft (Optimierung Direktzahlungen) über den Interessen des Naturschutzes (Förderung Biodiversität) stehen. In der Pionierphase nach Einführung des Instruments bzw. während der Etablierungsphase von Vernetzungsprojekten unterstützten einige Kantone die Trägerschaften in dem sie eine aktive, begleitende und beratende Funktion einnahmen. Dies beinhaltete auch Wahlvorschläge für fachkompetente Beratungsbüros. Verschiedene Akteure beurteilten diesen Support als sehr wertvoll. Mit zunehmender flächiger Umsetzung von Vernetzungsprojekten nach Einführung der AP14–17 stiessen die Kantone aber mit ihrem Support aus finanziellen und personellen Gründen an Grenzen. In der Folge konzentrierten sich die meisten Kantone auf eine admi-

nistrative Unterstützung der Projekte und delegierten den Umsetzungsprozess weitgehend an die Trägerschaften. Die Interviews zeigen, dass es verallgemeinert zwei Varianten von Trägerschaften gibt.

**Optimaler Fall:** In der Trägerschaft sind Fachkompetenzen aus verschiedenen Bereichen (Landwirtschaft, Naturschutz, Forstwirtschaft, Jagd, Konsumenten) vertreten und die Mitglieder zeigen viel Engagement und Herzblut für die Aufwertung von Lebensräumen bzw. die Förderung der Biodiversität. Die Trägerschaft zieht ein kompetentes Planungsbüro bei und vertraut diesem relativ viel Kompetenz bei der Umsetzung an. Die Trägerschaft überzeugt die Gemeinde und die Landwirte, dass für die fachliche Begleitung und Beratung der Landwirte genügend finanzielle Ressourcen zu sprechen sind. Die Landwirte beteiligen sich an den Kosten. Einige Interviews zeigen, dass Vernetzungsprojekte unter diesen Voraussetzungen sehr erfolgreich sein können und die Landwirte mit der Umsetzung zufrieden sind, auch wenn sie jährlich bis zu 10 % der Vernetzungsbeiträge dafür bezahlen müssen.

**Pessimaler Fall:** In der Trägerschaft dominieren die Interessen der Landwirtschaft, und naturschutzfachliche Kompetenzen sind unbedeutend oder nicht vorhanden. Die Trägerschaft ist in erster Linie bestrebt, den Landwirten auf einfache und kostengünstige Art und Weise Vernetzungsbeiträge zukommen zu lassen. Die Rolle der Planungsbüros beschränkt sich auf das Erarbeiten der benötigten Konzept-, Zwischen- und Schlussberichte. Um Kosten zu sparen, übernimmt die Trägerschaft relevante Aspekte wie die Beratung und Betreuung der Bewirtschaftenden sowie die Administration von Verträgen. Im Vordergrund steht in erster Linie die bessere Wertschöpfung (mehr Direktzahlungen) der vorhandenen BFF und nicht eine qualitative Aufwertung oder Ausdehnung von BFF.

Einige Akteure bringen zum Ausdruck, dass in einzelnen Kantonen bäuerliche Kreise (v.a. kantonale Bauernverbände) seit der Einführung der AP14–17 verstärkt Einfluss auf die Umsetzung von Vernetzungsprojekten ausüben. Sie fordern eine starke Vereinfachung (administrative Vereinfachung, Vereinheitlichung der Massnahmen, Zusammenlegung von Projekten) der Anforderungen an Vernetzungsprojekte und wollen den Gestaltungsspielraum der Planungsbüros und ihren Einfluss aus finanziellen Gründen möglichst minimieren. Einige Kantone sind sich bewusst, dass solche Umsetzungsvarianten kaum zielführend sind. Eine Verschärfung der Anforderungen finde aber politisch keine Akzeptanz.

Die Interviews zeigen, dass beide Varianten der erwähnten Ausprägungen real vorkommen. Wir gehen aber davon, dass der Durchschnitt der Vernetzungsprojekte einem Kompromiss zwischen den beiden Varianten entspricht.

Diskussion: Unsere Analyse verdeutlicht, dass die meisten kantonalen Behörden sowohl mit der strategisch-konzeptionellen Planung als auch mit dem Vollzug der Vernetzungsprojekte und anderer Programme (LQ, NHG) überfordert sind (s. Kap. 5.1). Die Gründe für diese Überforderungen sind vielseitig und reichen von fehlenden personellen Ressourcen, über mangelhafte Fachkompetenzen bis hin zu tiefer Prioritätensetzung (Einfluss Politik). Den Trägerschaften und Bewirtschaftenden wird viel Spielraum bei der Planung und Umsetzung gewährt. Dieser Spielraum kann von engagierten Akteuren durchaus positiv genutzt werden und erfolgreiche Projekte mit guter bäuerlicher Akzeptanz sind möglich. Der Spielraum kann aber auch dazu genutzt werden, mit möglichst geringem personellem und finanziellem Aufwand wenig anforderungsreiche Projekte zu realisieren.

Aufgrund der aufgedeckten Schwächen, sind grundlegende Anpassungen beim Instrument „Vernetzungsprojekte“ angezeigt. Einige Kantonsvertreter sind sich der angesprochenen Defizite bewusst und vertreten die Meinung, dass der Bund klarere Vorgaben machen müsse. Den Kantonen würden die Kapazitäten fehlen, die vorgesehenen Spielräume der Regionalisierung mit eigenen Vorgaben und Konzepten zu konkretisieren. Solange der Bund die Richtlinien als DZV-kompatibel beurteilt habe, sehen Kantonsvertreter zudem wenig Grund, ihre Richtlinien im oben erwähnten Sinn zu überarbeiten.

## 5.4 Beratung, Coaching

Ausgangslage: Die DZV verlangt, dass für den Bezug von Vernetzungsbeiträgen eine fachkompetente einzelbetriebliche Beratung oder eine gleichwertige Beratung in Kleingruppen stattfinden muss. In der Vollzugshilfe des BLW (BLW 2015) wird konkretisiert, dass die beratende Fachperson umfassende Kenntnisse über die Ziel- und Leitarten, deren Bedürfnisse und die Rahmenbedingungen der Landwirtschaft aufweisen muss.

Ergebnisse: Keine der analysierten kantonalen Richtlinien stellen konkrete Anforderungen an den Beratungsprozess. In der Regel finden zu Beginn einer Projektphase Informationsveranstaltungen über das Vernetzungsprojekt statt. Danach finden meist im Rahmen von Gruppenanlässen Beratungsgespräche mit den Landwirten statt. Der zeitliche Aufwand für solche Beratungsgespräche umfasst meist ca. 15 Minuten bis 1 Stunde. Die Beratungen konzentrieren sich in erster Linie auf das Festlegen und Anmelden der Vernetzungsflächen und den von den kantonalen Richtlinien geforderten Zusatzmassnahmen. Die Beratenden erstellen nach dem Beratungsgespräch einen Vertragsentwurf. Eine vertiefte Biodiversitätsberatung auf den Betrieb, die den Landwirten auf die Betriebssituation bezogene Vorschläge für geeignete Massnahmen zur Förderung von Ziel- und Leitarten aufzeigt, findet in der Regel nicht statt. Obwohl alle interviewten Kantone die Anforderungen der DZV in den Richtlinien praktisch wörtlich übernommen haben, gibt es auch Ausnahmefälle, wo die Landwirte ihre Vernetzungsflächen direkt selbstständig online anmelden, ohne dass zuvor eine Beratung durch eine Fachperson stattgefunden hat.

Die Interviews verdeutlichen auch, dass nicht alle Beratenden über die von der Vollzugshilfe geforderten naturschutzfachlichen Kompetenzen verfügen. Der Kreis der Beratenden geht von fachkompetenten Mitarbeitern der Planungsbüros und Mitarbeitern von Behörden bis zu den landwirtschaftlichen Beratern und Landwirtschaftsbeauftragten der Gemeinden.

Die fachliche Qualität und Intensität der Beratung ist stark vom Interesse der Trägerschaft geprägt. Entsprechend heterogen können die Beratungstätigkeit und der Beratungsaufwand sein. Beispiele aus einzelnen Kantonen zeigen, dass es Trägerschaften gibt, die eine kompetente und umfassende einzelbetriebliche Beratung anbieten, aber auch solche, die einer fachkompetenten Beratung und Begleitung der Bewirtschaftenden kein Gewicht beimessen.

Oft wird von bäuerlichen Vertretern eingebracht, dass eine fachkompetente einzelbetriebliche Beratung nicht finanzierbar sei. Die Interviews zeigen aber, dass es sehr wohl auch von Bewirtschaftenden akzeptierte Finanzierungsmodelle dafür gibt. In zahlreichen Projekten beteiligen sich die Landwirte mit 5–10 % ihrer Vernetzungsbeiträge an den Kosten für die Beratung und Umsetzung der Projekte. Es gibt auch einige Kantone und Gemeinden, die über pauschale oder flächenbezogene Projektbeiträge einen Beitrag an die Beratungskosten leisten. Als wegweisend betrachten wir zwei Kantone, die starke Akzente auf die einzelbetriebliche Beratung setzen und einen grossen Teil der Kosten (50–100 %) für einzelbetriebliche Beratungen Vernetzungsprojekte übernehmen.

Zwei Kantone, die Vernetzungsprojekte nach dem Top-down Prinzip umsetzen, gewichten die einzelbetriebliche Beratung sehr hoch. In beiden Kantonen können die Planungsbüros für den Beratungsprozess bis zum Vertragsabschluss 2–3 Tage pro Betrieb aufwenden. Weitere Beratungen finden z.T. während der gesamten Projektdauer statt. Der eine Kanton hat die gesamte Umsetzung an ein einziges Planungsbüro delegiert. Der andere Kanton hat eine Art gutachterliches Audit für Planungsbüros etabliert. Beide Kantone delegieren an die Planungsbüros viel Kompetenz. Umgekehrt haben Trägerschaften in diesem Umsetzungskonzept keine oder eine sehr untergeordnete Funktion. Die kantonalen Stellen definieren in enger Zusammenarbeit mit den Planungsbüros die Anforderungen für Vernetzungsprojekte und den Umsetzungsprozess. Der eine Kanton übernimmt zudem fast vollumfänglich die Kosten für die Planung, Beratung und Umsetzung. Der andere Kanton hat ein eigenes Finanzierungsmodell entwickelt (Kostenbeteiligung Landwirte, gestufte Abgeltung Massnahmen, NHG-Mittel). Dieses Modell setzt starke Akzente bei der Beratung und z.T. bei der Förderung von sehr



wertvollen BFF (NHG-Flächen wie TWW oder Flachmoore). Beide Kantone verfolgen mit relativ hohem finanziellem Aufwand das Ziel, die Qualität der BFF auf dem Betrieb zu optimieren. Auf eine umfangreiche Berichterstattung wird im einen Fall weitgehend verzichtet. Im anderen Fall sind die Berichte ausführlich. Der Aufwand dafür ist entsprechend gross. Verschiedene Akteure wünschen eine Reduktion des Aufwands für die Berichterstattung. Die frei werdenden Mittel sollen in die Aus- und Weiterbildung der Landwirte investiert werden.

Diskussion: Diese Analyse zeigt, dass der Aufwand und die Qualität der Beratung sehr oft nicht den Anforderungen der DZV und der Vollzugshilfe entsprechen. Einer kompetenten, wirkungsorientierten Beratung wird selten das nötige Gewicht beigemessen. Die Beratung konzentriert meist auf administrative, beitragsoptimierende Aspekte. Im Bereich der Beratung besteht grosser Handlungs- und Konkretisierungsbedarf.

Um sowohl die Akzeptanz für die Biodiversität bei den Bewirtschaftenden wie auch die Wirkung des Instruments zu verbessern, braucht es eine deutliche Stärkung bei der gesamtbetrieblichen Fachberatung. Unsere Analyse offenbart zwei zentrale Handlungsfelder: Zum einen besteht ein grosser Mangel an kompetenten Beratungskräften die solide Kenntnisse über agronomische wie ökologische Bereiche verfügen. Wir plädieren dafür, dass diesbezüglich in der Aus- und Weiterbildung ein entsprechendes Angebot geschaffen wird (z.B. Ausbildungslehrgang „betriebliche Nachhaltigkeitsberatung“) und der Bund und die Kantone ein einheitliches Audit für BeraterInnen etablieren. Zum anderen sind Finanzierungsmodelle für die gesamtbetriebliche Beratung zu entwickeln. Diesbezüglich gibt es heute schon erfolgreich praktizierte Modelle, die auch von den Landwirten akzeptiert werden. Über eine kompetente Beratung kann naturschutzfachliches Wissen vermittelt werden. Dies fördert die Sensibilisierung und Akzeptanz der Landwirte für die Biodiversität.

## 5.5 Lagekriterien BFF

Ausgangslage: Die Lage und Verteilung von BFF ist ein entscheidendes funktionelles Kriterium in Bezug auf die Vernetzung und sehr relevant in Bezug auf die Qualität der ökologischen Infrastruktur. Das Ziel von Vernetzungsprojekten ist es, bestehende BFF zu erhalten und aufzuwerten sowie in Gebieten mit Defiziten an wertvollen BFF, neue Lebensräume zu schaffen. So fordert die DZV u.a., dass die Lage der Biodiversitätsförderflächen festzulegen ist. Die Vollzugshilfe präzisiert, dass der Ist-Zustand der naturnahen Lebensräume und von Defiziträumen im Projektgebiet auf einem Plan dargestellt werden muss. Der Aspekt „Aufwertung von Defizitgebieten“ wird aber sowohl in der DZV wie in der Vollzugshilfe nicht konkretisiert.

Ergebnisse: Mit zwei Ausnahmen stellen die evaluierten Kantone für die Lage von Vernetzungsflächen keine verbindlichen Anforderungen. Es wird meist die Formulierung der DZV übernommen. Diese besagt, dass BFF vorwiegend entlang von Gewässern, Wäldern und Naturschutzflächen anzulegen sind. Zwei Kantone machen konkrete Vorgaben zu den Maximaldistanzen zwischen benachbarten BFF. In einem Fall der beiden Kantone werden für BFF aber keine Vorgaben für Minimalgrößen gemacht. Die geforderten Maximaldistanzen können so durch das Anlegen von Kleinstflächen relativ einfach erreicht werden. Nach Aussagen eines Planungsbüros diene diese Auflage primär als „Druckmittel“, um die Bauern zu motivieren, Defizitgebieten mit neuen BFF aufzuwerten.

Nur ein Kanton hat für die Lage von Vernetzungsflächen Ausschlusskriterien formuliert wie z.B. Abstand von stark befahrenen Hauptstrassen, Schattenlagen etc. Mit solchen Ausschlusskriterien könnte vermieden werden, dass BFF bzw. einzelne BFF-Typen an ungeeigneten Lagen angelegt werden.

Ein Kanton fordert, dass auf Ackerflächen ein Mindestanteil von 3 % an wertvollen BFF auszuweisen ist. Dies ist aber keine betriebliche Grundanforderung, sondern ein Förderziel für die gesamte Ackerfläche im Perimeter und wird für die Fortführung von Projekten nicht überprüft.

Die Problematik der ökologischen Aufwertung von Gunstlagen wird zum Teil umgangen, indem der Perimeter von Vernetzungsprojekten so gelegt bzw. angepasst wird, dass schwierig aufzuwertende Gebiete nicht berücksichtigt werden (s. Kap. 5.6).

Gemäss DZV müssen seit 2008 Umsetzungsziele nach Zonen erreicht werden. So ist es möglich, dass in der entsprechenden Zone die Ziele erreicht sein können, obwohl im Ackerbaugesamtgebiet dieser Zone keine einzige BFF angelegt wurde. Vor der Einführung dieser Zielvorgaben, wurde in den Projekten in der Regel Ziele nach Landschaftsraum (Fördergebiet) formuliert.

In Gebieten mit einem hohen Anteil an NHG-Flächen und Grenzertragsflächen werden die Umsetzungsziele einfach erreicht. In intensiv genutzten Lagen bleiben die Defizite jedoch bestehen, weil die Aufwertung weniger wertvoller Flächen und die Neuanlage von BFF von untergeordneter Bedeutung ist bzw. keine entsprechenden Akzente gesetzt werden.

Ein Bergkanton verfolgt seit Einführung des Instruments das Ziel, mit Vernetzungsprojekten gezielt sehr wertvolle Wiesenbrüteregebiete und NHG-Flächen (TWW, Flachmoore) mit Verträgen zu sichern und diese mit Pufferzonen aufzuwerten. Dies zeigt, dass Vernetzungsprojekte genutzt werden können, um den gesetzlich geforderten Schutz von wertvollen Schutzgebieten zu vollziehen.

Eine Erhöhung der betrieblichen Grundanforderungen (z.B. Anteil BFF mit QII, Anteil BFF auf Ackerland) auf Stufe Bund oder Kanton wird unterschiedlich beurteilt. Bäuerliche Kreise sind meist gegen erhöhte Auflagen. Es gibt aber in allen Akteursgruppen auch Stimmen, die erhöhte Grundanforderungen für Vernetzungsflächen und Einstiegskriterien für die Teilnahmen an Vernetzungsprojekten befürworten. Sie betonen aber, dass gesamtbetriebliche Anforderungen für die Teilnahme an einem Vernetzungsprojekt, wie z.B. Nachweisen eines Mindestanteils an BFF auf Ackerland, auf Stufe Bund und nicht auf Stufe Kanton oder Projekt zu definieren sind.

Diskussion: Die Lage und räumliche Verteilung von qualitativ wertvollen BFF sind von zentraler Bedeutung für eine gezielte Förderung der Biodiversität. Unsere Analyse zeigt, dass diesem Aspekt in Vernetzungsprojekten praktisch kein Gewicht beigemessen wird. In fast allen Projekten können BFF unabhängig von der Lage als Vernetzungsflächen angemeldet werden. Einer Steuerung der Lage von BFF über konkrete Anforderungen wie Ausschlusskriterien, konkrete Lagekriterien für bestimmte BFF-Typen oder Vorgaben für Mindestanteile für bestimmten BFF-Typen pro Betrieb wird mit wenigen Ausnahmen (Aufwertung NHG-Flächen mit Pufferzonen) keine Rechnung getragen. Das widerspricht nach unseren Einschätzungen den Vorgaben der DZV.

Ein zentrales Problem der Biodiversitätsförderung im Kulturland, die Aufwertung von Defizitgebieten (produktive Gunstlagen), wird mit Vernetzungsprojekten nicht behoben. Dies zeigen die Daten zu den BFF (s. Tab. 4). In den produktiven Gunstlagen des Mittellands (v.a. Ackerbau, intensiv genutzte Grünlandgebiete, Spezialkulturen) bis in die BZ I genügt der Anteil an wertvollen BFF (UZL-Qualität, OPAL-Bericht) nicht, um Ziel- und Leitarten wirksam zu fördern (BLW 2013, Walter et al. 2013, BAFU 2014, Knaus et al. 2018).

Einzelne Kantone haben Fördergebiete (biogeografische Regionen, unterschiedliche Landschafts-/Nutzungsräume) für Ziel- und Leitarten ausgeschieden. In den ersten Jahren nach Einführung des Instruments Vernetzungsprojekte legten die Trägerschaften Gewicht auf die Ausscheidung von Fördergebieten und wählten entsprechende Arten aus. Nach der Revision der DZV und der Integration der ÖQV in die DZV wurde diesem Aspekt deutlich weniger Gewicht beigemessen. Der Fokus wurde auf die Erreichung der geforderten Umsetzungsziele (Anteil BFF nach Zonen) gelegt. Das hatte zur Folge, dass einzelne Projekte gewisse Fördergebiete (v.a. Defizitgebiete wie Ackergebiete) gar nicht erst in den Perimeter integrierten oder in einer zweiten oder dritten Projektphase aus dem Perimeter herausstrichen. Als Folge solcher Perimeterreduktionen wurden dann auch einzelne Ziel- und Leitarten gestrichen (z.B. Feldlerche). Dieses Vorgehen widerspricht den Zielen der DZV.

Um die erwähnten Schwächen der heutigen DZV Anforderungen betreffend Lage und Verteilung qualitativ wertvoller BFF zu beheben, sollten konkrete betriebliche Einstiegskriterien definiert werden (s. Kap. 5.8).

## 5.6 Auswahl Ziel- und Leitarten

Ausgangslage: Ein zentrales Element des Instruments ist, dass in Vernetzungsprojekte Ziele im Hinblick auf die Förderung der botanischen und faunistischen Vielfalt zu definieren sind. Diese müssen gemäss DZV auf publizierten nationalen, regionalen oder lokalen Inventaren, wissenschaftlichen Grundlagen, Zielvorstellungen oder Leitbildern basieren. Zudem müssen sie das spezifische Entwicklungspotenzial für Flora und Fauna des bezeichneten Gebiets berücksichtigen. Wenn Zielarten im Perimeter vorkommen, müssen diese gemäss DZV berücksichtigt werden. Zielarten mit sehr komplexen Lebensraumansprüchen benötigen Artenförderungsmassnahmen, welche über das NHG geregelt und durch dieses finanziert werden. Vernetzungsprojekte können solche Artenförderungsmassnahmen nicht ersetzen. Synergien sind jedoch möglich und auch zu nutzen (Vollzugshilfe).

Ergebnisse: Die meisten analysierten Kantone fordern, dass die Trägerschaften ein geeignetes Set an Ziel- und Leitarten definieren. Sie bieten dazu meist Listen geeigneter Arten mit zum Teil sehr detaillierten Artbeschreibungen inkl. Habitatansprüchen der Arten an. Keiner der analysierten Kantone hat Planungsgrundlagen entwickelt, die Ziel- und Leitarten bestimmten Fördergebieten im Kanton zuweisen.

Obwohl der Bericht Umweltziele Landwirtschaft (BAFU & BLW 2008) rund 1460 Ziel- und Leitarten (UZL-Arten) ausweist, wird in Vernetzungsprojekten meist ein Standardset an Leitarten ausgewählt, die zum Teil wenig spezialisierte Habitatansprüche haben. Arten mit spezialisierten Habitatansprüchen und oder auch potenziell vorkommende Zielarten werden selten berücksichtigt. Synergien mit Artenförderungsprojekten nach NHG werden wenig genutzt. Keiner der analysierten Kantone macht konkrete Vorgaben zur Förderung von regional prioritären Arten in Vernetzungsprojekten (Forderung Vollzugshilfe). Auch ist das vorhandene Werkzeug<sup>5</sup> zur Auswahl von Leitarten wenig bekannt und wird von Planenden kaum genutzt.

Die meisten Kantone verlangen von den Trägerschaften, dass das Vorkommen der Arten durch Feldbegehungen zu überprüfen ist. Diese Erhebungen haben aber den Charakter von Zufallsbeobachtungen. Der in der Vollzugshilfe erwähnte Hinweis, dass die Kantone in ihren Richtlinien festlegen können, ob ein Konzept oder ein Protokoll für die Feldbegehungen erforderlich ist, wird nur in einem analysierten Kanton umgesetzt.

Diskussion: Diese Analyse bestätigt, dass in Vernetzungsprojekten meist wenig anspruchsvolle Leitarten ausgewählt bzw. anspruchsvollere UZL-Arten oder potenziell vorkommende Prioritätsarten selten ausgewählt werden. Oft wird in Vernetzungsprojekten ein ähnliches Set an Leitarten oder Artgruppen mit entsprechenden Standardmassnahmen ausgewählt. Die DZV fordert aber, dass beim Vorkommen von Zielarten, solche Arten zu berücksichtigen und entsprechende Fördermassnahmen zu definieren sind. Umgekehrt wird in der Vollzugshilfe erwähnt, dass Vernetzungsprojekte Artenförderungsprojekte nach NHG nicht ersetzen können. Der Verweis, dass zwischen Vernetzungsprojekten und NHG-Artenförderung Synergien zu nutzen sind, wird in bei der Umsetzung von Massnahmen in Projekten kaum gewichtet, weil konkrete kantonale Strategien und Konzepte weitgehend fehlen. Bund und Kantone sollten konkreter aufzeigen, wie die Entwicklung einer ökologischen Infrastruktur und die Förderung von Ziel- und Leitarten im Rahmen von Vernetzungsprojekten (Artenförderung über Landwirtschaft) mit der Förderung von regional prioritären Arten (Artenförderung über Naturschutz) instrumentell umgesetzt werden soll (Interpolicy-Koordination). Hier besteht aus unserer Sicht grosser Handlungsbedarf auf Stufe Bund und Kantone.

<sup>5</sup> <http://www.bff-spb.ch/de/reseau/projektumsetzung/ziele-und-massnahmen/outil-pour-le-choix-des-especes>

## 5.7 Quantitative und qualitative Umsetzungsziele

Ausgangslage: Die DZV fordert (DZV, Anhang 4 B), dass in Vernetzungsprojekten sowohl quantitative (Flächenziele) wie auch qualitative (Massnahmen) Umsetzungsziele zu definieren sind. Für eine Weiterführung in eine nächste Periode müssen in der Regel mind. 80 % der Zielwerte erfüllt werden.

In der Vollzugshilfe wird präzisiert:

- Der Typ der zu fördernden Biodiversitätsförderflächen, ihre minimale Quantität sowie ihre Lage müssen festgelegt werden.
- Die Spanne bei den quantitativen Umsetzungszielen soll den verschiedenen Startbedingungen Rechnung tragen. Die Kantone definieren in ihren kantonalen Richtlinien, welche Mindestwerte gelten.
- Die qualitativen Umsetzungsziele werden von den Ansprüchen der Ziel- und Leitarten des Projekts abgeleitet.

Ergebnisse: Hinsichtlich der quantitativen Umsetzungsziele (Flächenziele) beziehen sich praktisch alle kantonalen Richtlinien auf die Zielvorgaben der DZV. Eine knappe Mehrheit der analysierten Kantone fordert, wie von der Vollzugshilfe präzisiert, auch Flächenziele pro BFF-Typ. Bei der Formulierung von Soll-Zustandszielen pro BFF-Typ orientieren sich die Trägerschaften in erster Linie an der Akzeptanz der Landwirte für bestimmte Massnahmen (realisierbare Zielerreichung) und nicht an den Flächenansprüchen der ausgewählten Ziel- und Leitarten. OPAL-Ziele (UZL-Qualität) werden zwar in den Richtlinien vereinzelt erwähnt. Als naturschutzfachliche Referenzwerte für die Zielformulierung werden sie in Vernetzungsprojekten aber nicht berücksichtigt.

Das Einhalten betrieblicher Einstiegskriterien für den Bezug von Vernetzungsbeiträgen wird von wenigen Kantonen und Projekten gefordert. Solche Kriterien sind zudem meist wenig anspruchsvoll. Quantitative Anforderungen (Mindestanteil BFF mit Vernetzung) pro Betrieb fordert nur ein Kanton. Qualitative Anforderungen pro Betrieb (z.B. Anteil an BFF mit QII) werden in keinem Kanton und auch in keinem Projekt gefordert.

Hinsichtlich Qualitätsanforderungen an Vernetzungsflächen orientieren sich die Kantone und Projekte an der DZV-Formulierung wonach BFF *wertvoll* sind, wenn sie u.a. gemäss den Lebensraumsprüchen der ausgewählten Arten bewirtschaftet werden. Diese Formulierung lässt viel Spielraum offen (s. Kap. 5.8). Die überwiegende Mehrheit von Vernetzungsflächen erfüllen die Qualitätsstufe QI mit Zusatzmassnahmen (z.B. 10 % Rückzugsstreifen). Damit können sie als *ökologisch wertvoll* angerechnet werden. Dies verdeckt die Tatsache, dass der Anteil an Vernetzungsflächen mit QII in den meisten Projekten (v.a. Tal bis Bergzone I) sehr gering ist. Ausnahmen bilden Projekte in höheren Lagen die einen hohen Anteil an NHG-Flächen (TWW, Flachmoore) im Projektperimeter haben.

Diskussion: Mit den Vorgaben der DZV zu den quantitativen und qualitativen Umsetzungszielen verfolgte der Gesetzgeber das Ziel, in allen Zonen einen angemessenen Anteil an wertvollen BFF zu etablieren. Aus naturschutzfachlicher Sicht stellt sich die Frage, ob diese Vorgaben ausreichen, um die Lage von Vernetzungsflächen und v.a. auch den Anteil nötiger spezifischer Lebensraumtypen in einem Raum genügend gut zu steuern. Hier zeigt sich eine grosse Schwäche des Instruments Vernetzungsprojekte: Die Zielvorgaben von Soll-Flächenzielen für die einzelnen BFF-Typen sind nicht oder kaum auf populationsbiologische Anforderungen (OPAL-Ziele) ausgerichtet. Solange die Kantone und Projekte nur die Vorgaben der DZV übernehmen und die quantitativen und qualitative Ziele im Sinne einer Regionalisierung nicht konkretisieren, ist die Umsetzung von Fördermassnahmen für Ziel- und Leitarten im Rahmen von Vernetzungsprojekten zufällig. Die Kantone wären mit Unterstützung des Bundes gefordert, konzeptionelle Grundlagen (Ausscheidung Fördergebiete, Definition Artensets, Definition spez. Fördermassnahmen) zu entwickeln und regionalisierte Flächenziele zu definieren (s.

Kap. 5.8). Dies würde eine gezieltere Umsetzung der Massnahmen im Rahmen von Vernetzungsprojekten ermöglichen (s. Kap. 7 und Kap. 8).

## 5.8 Massnahmen, Wirksamkeit der Fördermassnahmen

Ausgangslage: Vernetzungsprojekte verfolgen das Ziel, die natürliche Artenvielfalt auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche zu erhalten und zu fördern. Dafür sollen Biodiversitätsförderflächen (BFF) so platziert und bewirtschaftet werden, dass günstige Bedingungen für die Entwicklung und Verbreitung von Tieren und Pflanzen entstehen. Die landschaftstypische Lebensraumvielfalt und die Vernetzung dieser Lebensräume (räumliche Verteilung) soll gefördert werden. Die Massnahmen eines Vernetzungsprojektes **müssen** auf lokal vorkommende Ziel- und Leitarten abgestimmt sein. Sind in einem Projektgebiet Zielarten vorhanden, sind diese im Vernetzungsprojekt zu berücksichtigen (Auszug Vollzugshilfe Vernetzung, BLW 2015). Grundsätzlich sind alle BFF als Vernetzungsflächen beitragsberechtigt, vorausgesetzt sie sind **ökologisch wertvoll** bzw. sie erfüllen die Anforderungen für Vernetzungsflächen: Nach DZV sind BFF als Vernetzungsflächen beitragsberechtigt, wenn sie a) die Anforderungen der Qualitätsstufe II erfüllen oder b) die Anforderungen für Buntbrache, Rotationsbrache, Ackerschonstreifen oder Saum auf Ackerland erfüllen, oder c) **gemäss den Lebensraumansprüchen der ausgewählten Arten bewirtschaftet werden**. Die Punkte a) und b) tragen nachweislich zur Förderung einer breiten Vielfalt an Arten bei. Punkt c) schafft explizit die Verknüpfung mit den Ansprüchen der Ziel- und Leitarten (UZL-Arten). Es wäre primär Aufgabe des Kantons zu prüfen, ob die in einem Vernetzungsprojekte ausgewählten Massnahmen wirksam zur Förderung der ausgewählten Ziel- und Leitarten beitragen.

Ergebnisse: Die meisten kantonalen Richtlinien fordern für Vernetzungsflächen gewisse Grundanforderungen und Zusatzaufgaben die über die Qualitätsstufe I hinausgehen. Einige Zusatzaufgaben sind einfach zu erfüllen, so dass grundsätzlich praktisch alle BFF mit QI mit geringem Zusatzaufwand als wertvoll akzeptiert werden. Aus den von den Kantonen angebotenen Auswahllisten an Zusatzaufgaben wählen die Landwirte für BFF mit QI meist jene Massnahmen aus – wie 10 % Rückzugsstreifen oder Einsatz Messerbalken – die einfach zu erfüllen sind. Speziellere und aufwändigere Zusatzmassnahmen, werden vor allem in den Gunstlagen selten umgesetzt. Die Bewirtschaftenden befürchten bei gewissen Massnahmen (z.B. Heckenpflanzungen, Weiherbau) eine Unterschutzstellung solcher Objekte.

In Projekten, wo den Bewirtschaftenden eine naturschutzfachliche Beratung angeboten wird, machen die Beratenden Vorschläge für bestimmte BFF-Typen und Zusatzmassnahmen sowie geeignete Lagen. Die Bewirtschaftenden entscheiden aber schliesslich, ob sie die Vorschläge akzeptieren wollen oder andere Massnahmen umsetzen wollen.

Diskussion: Die Sichtung der kantonalen Richtlinien sowie der Konzept- und Schlussberichte zeigt, dass von den umgesetzten Massnahmen in Vernetzungsprojekten Tier- und Pflanzenarten mit geringen Lebensraumansprüchen profitieren. Eine Förderung von UZL-Arten mit spezielleren Lebensraumansprüchen ist mit den umgesetzten Massnahmen unrealistisch.

Da die Beratung (s. Kap. 5.4) kaum auf naturschutzfachliche Aspekte ausgerichtet ist und die Einflussmöglichkeiten der Planungsbüros begrenzt sind, aber auch weil die Vernetzungsbeiträge nicht gestuft sind und es für anspruchsvollere Massnahmen selten höhere Beiträge (NHG) gibt, bevorzugen die Landwirte meist einfache Standardmassnahmen (BFF mit QI plus einfache Zusatzmassnahmen). Damit wird eine Förderung vieler Ziel- und Leitarten unterlaufen.

Verschiedene Kantone und Trägerschaften monierten, dass Vernetzungsprojekte als agrarpolitisches Instrument bedingt zur Artenförderung (v.a. von Zielarten und regionalen Prioritätsarten) geeignet sind. Zudem beruhe das Instrument auf Freiwilligkeit. Von den Landwirten könne nicht erwartet wer-

den, dass sie speziellere Naturschutzmassnahmen umsetzen. Für speziellere Massnahmen brauche es zusätzliche NHG-Beiträge.

In Bezug auf die Förderung von UZL-Arten bzw. prioritären Arten ist die Qualität von BFF von entscheidender Bedeutung. Im Bericht OPAL wurden unter dem Begriff UZL-Qualität Kriterien für qualitativ wertvolle Flächen definiert. Zudem wurden für die verschiedenen Landwirtschaftlichen Zonen Zielwerte (Soll-Werte) für Flächen mit UZL-Qualität abgeleitet (Walter et al. 2013, Tab. 4). Diese Zielwerte gelten als Referenz für die Erhaltung und Förderung von UZL-Arten. Die Kriterien für UZL-Qualität orientieren sich primär an Qualitätsniveaus (u.a. NHG-Flächen wie TWW/Flachmooren, BFF mit QII, BFF-Typen Ackerland), die eine nachgewiesene Wirkung für die Förderung von UZL-Arten haben. Die DZV-Vernetzungskriterien für qualitativ wertvolle BFF orientieren sich an diesen Qualitätskriterien. So fordert die DZV u.a. explizit, dass Vernetzungsflächen den ausgewählten Ziel- und Leitarten entsprechen müssen. Die Frage, ob eine BFF qualitativ wertvoll ist, hängt aber stark von der Auswahl der Ziel- und Leitarten und deren Ansprüchen ab. Wenn hauptsächlich Arten mit geringen Lebensraumanprüchen ausgewählt werden, lässt sich quasi eine geringere Qualität der BFF rechtfertigen. In Vernetzungsprojekten besteht also viel Interpretationsspielraum hinsichtlich der Definition der Qualität von Vernetzungsflächen. Wie in Kap. 2 gezeigt, erfüllen mind. 45 % aller Vernetzungsflächen die Kriterien der UZL-Qualität nicht oder nur bedingt.

Die Mehrheit der Vernetzungsflächen erfüllen die QI-Anforderungen plus Zusatzanforderungen. Auch wenn gewisse Leitarten von einfacheren Zusatznahmen profitieren, reichen die geforderten Zusatzmassnahmen für BFF mit QI aus unserer Sicht nicht aus, um UZL-Arten mit spezielleren Ansprüchen gezielt zu fördern. Die Qualitätsanforderungen für Vernetzungsflächen müssten sich stärker an den Kriterien der UZL-Qualität orientieren.

Das erwähnte Dilemma liesse sich durch höhere betriebliche Anforderungen verbessern. Von einem Betrieb der Vernetzungsbeiträge beanspruchen will, sollte erwartet werden, dass er z.B. einen bestimmten Grundanteil an BFF mit QII, an BFF mit Strukturvielfalt und einen Anteil an BFF auf Ackerflächen ausweist. Für gewisse BFF-Typen wie extensive Weide, artenreiche Rebberge und Hochstamm-bäume sollten für Vernetzungsbeiträge QII oder explizit artenfördernde Zusatzmassnahmen verlangt werden. Zudem sollten einfach zu erfüllende Standardmassnahmen wie 10 % Rückzugsstreifen in Wiesen und der Einsatz von schonenden Mähgeräten eine Grundauflage für Vernetzungsflächen sein (s. Kap. 7). Einige der interviewten Akteure – auch einzelne Akteure aus Trägerschaften – befürworten solche Einstiegsbedingungen für Vernetzungsbeiträge. Es wird aber auch befürchtet, dass die Beteiligungsrate in Vernetzungsprojekte bei einer Erhöhung der Anforderungen sinken würde.

## 5.9 Berichterstattung

Ausgangslage: Die DZV fordert von der Projektträgerschaft:

die Erstellung von Projektberichten am Anfang des Vernetzungsprojekts bzw. zu Beginn jeder neuen Projektphase;

- einen Zwischenberichts nach dem vierten Verpflichtungsjahr, der den Zielerreichungsgrad überprüft;
- einen Schlussbericht vor Ablauf der 8-jährigen Vernetzungsperiode, der als Beurteilungsgrundlage für eine allfällige Weiterführung des Projekts dient. Hinsichtlich Zielerreichung und Weiterführung der Projekte sind vor allem die Schlussberichte relevant.

Ergebnisse: Die Vorgaben für die Berichterstattung (Projektberichte, Schlussberichte) sind in den analysierten Kantonen sehr unterschiedlich. In der Regel sind die von Planungsbüros erstellten Projektberichte ausführlich und widerspiegeln die von der DZV und den Richtlinien geforderten Anforderungen. Die Mehrheit der Kantone fordert auch für Schlussberichte eine detaillierte und ausführliche Dokumentation.

In drei Kantonen, die Vernetzungsprojekte mehr oder weniger stark nach dem Top-down Prinzip umsetzen, erfolgt die Berichterstattung durch den Kanton selber. Im einen Fall ist diese Berichterstattung äusserst knapp. Ein Beschrieb der Umsetzung ist in den Schlussberichten weitgehend auf die tabellarische Darstellung der Flächenstatistik reduziert.

Diskussion: Die Qualität der Berichte kann mit wenigen Ausnahmen als zufriedenstellend bis gut bewertet werden. Zu bemängeln ist aber, dass die Trägerschaften bzw. Kantone (Top-down) den Zielerreichungsgrad und ev. Defizite in Schlussberichten wenig kritisch analysieren und dem allenfalls nötigen Handlungsbedarf wenig Gewicht beimessen. Hier bestehen in verschiedenen Kantonen und Projekten Schwächen (s. Kap. 5.10). Einzelne Kantonsvertreter stellen selbstkritisch fest, dass in Schlussberichten viel kaschiert werden könne. Es muss erwartet werden, dass die Kantone Schlussberichte kritisch prüfen und fordern, dass allfällige Defizite in der nächsten Projektphase konsequent angegangen werden. Hier orten wir v.a. bei stark bäuerlich geprägten Trägerschaften einen Interessenkonflikt. Die Trägerschaften sind in erster Linie bemüht, die Projekte in eine weitere Projektphase zu führen und daher wenig interessiert, Ziellücken detailliert zu beleuchten (s. Kap. 5.10). Vor diesem Hintergrund ist die Forderung einiger Akteure aus Trägerschaften, wonach der Aufwand für die Erstellung der Schlussberichte zu reduzieren sei, etwas kritisch zu werten. Wir sind allerdings der Meinung, dass beim finanziellen Aufwand für die Berichterstattung durchaus Optimierungsbedarf besteht.

## 5.10 Umsetzungskontrolle, Weiterführung Vernetzungsprojekte

Ausgangslage: Im Rahmen der Berichterstattung müssen die Trägerschaften bzw. der Kanton (Top-down) vor Ablauf der 8-jährigen Projektdauer Auskunft über die Zielerreichungsgrad geben. In den Berichten ist auszuweisen a) wie hoch der Anteil der realisierten Flächen ist (nach BFF-Typ und nach Qualitätsstufen), b) wie hoch der Anteil an ökologisch wertvollen Flächen in den verschiedenen Zonen ist und ob die qualitativen (Massnahmen) und quantitativen (Flächen) Zielwerte erreicht wurden oder nicht.

Die definierten Umsetzungsziele müssen für eine Weiterführung des Projekts zu 80 % erreicht werden. Die Kantone definieren, wie die 80 % der umgesetzten Ziele definiert und berechnet werden müssen. In begründeten Fällen kann davon abgewichen werden. Es ist Aufgabe der Kantone, die Zielerreichung und den allfälligen Handlungsbedarf zu kontrollieren und zu beurteilen. Zudem ist zu kontrollieren, ob die Bewirtschaftungsauflagen auf den Vernetzungsflächen auch eingehalten werden.

Ergebnisse: Unsere Analyse zeigt, dass die Beurteilung der Zielerreichung durch die Trägerschaften und die Kantone zum Teil wenig detailliert erfolgt. Einige Kantone beurteilen die Umsetzung und Zielerreichung primär anhand von Tabellen und Checklisten. Aus den von den Trägerschaften ausgefüllten Checklisten sind meist jedoch keine detaillierten Informationen zur Umsetzung zu entnehmen. Solche Informationen müssen den Schlussberichten entnommen werden. Doch oft fehlt in diesen Berichten eine kritische Beschreibung der Ziellücken (s. Kap. 5.9). Dies gilt vor allem für Defizite in produktiven Gunstlagen und für den Anteil an BFF mit hoher Qualität (QII, BFF-Typen Ackerland).

Es zeigt sich ein Grundprinzip über alle Kantone: In den höheren Lagen (BZ II-IV) ist die Zielerreichung in der Regel kein Problem, weil in diesen Lagen der Anteil an NHG-Flächen (TWW, Flachmoore) und extensiv genutzten Wiesen und Weiden hoch bis sehr hoch ist. In diesen Lagen werden die vorhandenen BFF angemeldet und zusätzlich in Wert gesetzt. Neue Mehrwerte (z.B. Kleinstrukturen, Aufwertung von Hecken) für die Biodiversität werden aber kaum geschaffen.

In den landwirtschaftlichen Gunstlagen (Ackerbau, Intensivgrünland Tal bis BZ I) wird der von der DZV verlangte Anteil an wertvollen BFF hingegen meist (noch) nicht erreicht. Die angestrebte Aufwertung und Vernetzung mit wertvollen Lebensräumen verharrt auf tiefem Niveau. Trotzdem werden viele Projekte weitergeführt, auch wenn von der ersten bis in die dritte Projektperiode kaum wesentliche Ver-

besserungen festzustellen sind. In den produktiven Gunstlagen, wo eine Aufwertung dringend nötig wäre, zeigt das Instrument Vernetzungsprojekte geringe Wirkung.

Die Einhaltung der spezifischen Zusatzanforderungen für Vernetzungsflächen wird in praktisch allen Kantonen über die offiziellen Kontrollorgane (ÖLN-Kontrolle) kontrolliert. Die Trägerschaften betrachten es nicht als ihre Aufgabe, die Umsetzung der Massnahmen zu kontrollieren. Dafür hätten sie auch keine Kompetenzen. In einem einzigen Kanton werden gewisse Kontrollen durch andere Instanzen (ausgebildete Personen, Mitarbeiter Naturschutzamt, Gemeindebeauftragte, Planungsbüros) gemacht. Für solche Kontrollen werden den Landwirten max. 6 % der DZ direkt abgezogen. Da die Planungsbüros aber in einem Auftragsverhältnis mit der Trägerschaft stehen, ist die Verknüpfung von Beratungs- und Kontrollfunktion heikel. Zwei Kantone machen Stichproben- oder Themenkontrollen (z.B. Einhaltung Rückzugsstreifen, Kontrolle Anzahl Bäume, Einhaltung Auflagen NHG-Flächen).

Diskussion: Bei der Kontrolle der Umsetzung zeigt sich, dass Trägerschaften die Zielerreichung und die Beurteilung von Verbesserungsmassnahmen für neue Projektphasen selten kritisch beleuchten. Aus den Interviews wurde auch deutlich, dass der Druck der Bewirtschaftenden auf die Trägerschaften und eine gewisse Befangenheit der Trägerschaft spürbar sind. Die Planungsbüros stehen in einer Abhängigkeit zu den Trägerschaften und neigen dazu, ihre Arbeit zur Zufriedenheit des Auftraggebers auszuführen. Hinzu kommt, dass die Kantone kaum spezifische Themenkontrollen durchführen und sich aus personellen und zeitlichen Gründen wenig intensiv mit den einzelnen Projektdossiers auseinandersetzen. Unter dem Druck der administrativen Vereinfachung besteht die Gefahr, dass die Kontrolle zur ineffizienten Pflichterfüllung wird und der nötige Handlungsbedarf bei der Weiterführung von Projekten zu wenig deutlich aufgezeigt und eingefordert wird.

## 5.11 Wirkungskontrolle

Ausgangslage: Eine Wirkungskontrolle ist keine gesetzliche Pflicht in Vernetzungsprojekten.

Ergebnisse: Einzelne Kantone erwarten aber von den Trägerschaften, dass sie (in bestimmten Gebieten) eine Wirkungskontrolle (für bestimmte Ziel- Leitarten) durchführen. Es werden aber mit zwei Ausnahmen keine standardisierten Methoden vorgegeben. Ein Kanton macht eine standardisierte botanische Wirkungskontrolle allerdings nur in NHG-Flächen.

Einige Kantone fordern von den Trägerschaften explizit, dass das Vorkommen von Ziel- und Leitarten vor jeder neuen Projektphase im Feld überprüft wird. Solche Erhebungen erfolgen nicht nach standardisierten Methoden.

Zwei Kantone sind bestrebt, bzw. im Begriff, ein kantonales Wirkungsmonitoring aufzubauen.

Diskussion: Es ist eine Schwäche des Instruments Vernetzungsprojekte, dass bis heute weder auf Stufe Bund noch auf Stufe der Kantone, Konzepte für die Überprüfung der Wirkung von Vernetzungsprojekten vorhanden sind. Ein Wirkungsmonitoring wäre wichtig, um die Effizienz des Instruments, insbesondere des Mitteleinsatzes, quantifizieren zu können. Wir schlagen vor, dass der Bund in Absprache mit den Kantonen ein standardisiertes Monitoring für das Instrument Vernetzungsprojekte entwickelt. Dabei sind Synergien mit anderen Monitoringprogrammen zu nutzen.

## 5.12 Finanzierung Restkosten, Projektkosten generell

Ausgangslage: Der Bund übernimmt 90 % der Vernetzungsbeiträge. Für die Finanzierung der Restkosten sind die Kantone, Trägerschaften (Gemeinden) oder Dritte aufzukommen. Zusätzlich sind die Kantone und Trägerschaften von Vernetzungsprojekten für die Finanzierung der allgemeinen Projektkosten (Beratung, Fachunterstützung, Berichterstattung etc.) verantwortlich.

Ergebnisse: 9 von 10 Kantonen übernehmen die Restkosten von 10 %. Nur in einem Kanton müssen die Gemeinden die Restkosten übernehmen. Auch die Finanzierung von Projektkosten scheint in allen Kantonen und Projekten kein Problem zu sein. In Bottom-up Projekten übernehmen die Gemeinden



einen grossen Teil der Kosten. Teilweise leisten auch die Landwirte einen Beitrag an die Kosten für die Umsetzung, indem sie jährlich oder pro Projektperiode einen bestimmten Anteil ihrer Vernetzungsbeiträge an die Trägerschaften zahlen. In einigen Kantonen und Projekten bezahlen die Landwirte 5–10 % ihrer jährlichen Vernetzungsbeiträge an die Trägerschaft. Umgekehrt gibt es auch Kantone und Projekte, wo die Bauern keinerlei oder sehr geringe Beiträge (50–70 Fr. pro Gruppenberatung einmal alle 8 Jahre) an die Umsetzung leisten.

Sehr unterschiedlich geregelt ist die Finanzierung einer fachkompetenten Beratung (s. Kap. 5.4). Zwei Kantone die starke Akzente auf die (einzelbetriebliche) Beratung setzen, übernehmen 50–100 % der Kosten für die Beratung. In einen Fall müssen sich die Landwirte mit 50 % an den Beratungskosten beteiligen. Gemeinden bzw. Trägerschaften, welche die Restkosten und die Projektkosten weitgehend selber tragen müssen, versuchen in der Regel die Fachberatung durch die Planungsbüros so tief wie möglich zu halten.

Diskussion: Da es sich bei Vernetzungsprojekten um ein Regionalisierungsinstrument handelt ist es angebracht und weitgehend akzeptiert, dass die Kantone oder die Gemeinden 10 % der Vernetzungsbeiträge übernehmen. Die Analyse zeigt aber, dass für relevante Bereiche (einzelbetriebliche Beratung, Kommunikation, Weiterbildung, Kontrolle) welche positive Auswirkungen auf die Qualität und Wirkung von Vernetzungsprojekten haben, meist wenig Mittel zur Verfügung stehen (s. Kap. 5.13). Fallbeispiele zeigen aber, dass Landwirte durchaus bereit sind, sich finanziell an der Umsetzung von Vernetzungsprojekten zu beteiligen. Dass sich die von Vernetzungsprojekten profitierenden Bewirtschaftungen in angemessener Form an den Projektkosten (v.a. den Beratungskosten) beteiligen, scheint uns angebracht. Die erwähnten Beispiele könnten dabei als Modelle für kantonale Regelung dienen.

### 5.13 Beteiligung, Kommunikation, Öffentlichkeitsarbeit

Ausgangslage: Die Teilnahme an Vernetzungsprojekten ist freiwillig. Zur Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit und Weiterbildung in Vernetzungsprojekten werden in der DZV und in der Vollzugshilfe keine Angaben gemacht.

Ergebnisse: In den evaluierten Kantonen sind 70–100 % der Kantonsfläche mit Vernetzungsprojekten abgedeckt. In den Bergzonen bilden die Vernetzungsbeiträge eine wichtige und bedeutende Einkommensquelle. Entsprechend hoch ist dort die Beteiligungsrate der Betriebe. In den produktiven Gunstlagen in den tiefen Lagen, besonders in Zonen mit Spezialkulturen, ist die Beteiligungsrate deutlich tiefer.

Der Kommunikation und Weiterbildung wird in den meisten Projekten wenig Gewicht beigemessen. Meist werden die Bauern zu Beginn einer neuen Periode über den Stand des Projekts informiert. Die Beteiligungsrate der Landwirte an Weiterbildungsveranstaltungen der Trägerschaft ist generell tief. Es gibt aber auch einzelne Trägerschaften und Planungsbüros, die starkes Gewicht auf die Öffentlichkeitsarbeit und Weiterbildung legen und sich in hohem Mass uneigennützig engagieren. Die Landwirte schätzen das sehr.

Diskussion: Die schwache Gewichtung der Kommunikation in Vernetzungsprojekten und das geringe Interesse der Landwirte für Weiterbildungsveranstaltung machen deutlich, dass der Stellenwert der Förderung der Biodiversität in vielen Vernetzungsprojekten weniger gewichtet wird als das Generieren von zusätzlichen Direktzahlungen. Eine aktive Kommunikation, Öffentlichkeitsarbeit und Weiterbildung in Vernetzungsprojekten würde sowohl das Problembewusstsein zur Situation der Biodiversität im Kulturland schärfen wie auch den Wissenstransfer und die Akzeptanz der Bewirtschaftenden für die Fördermassnahmen verbessern. Es wäre eine Aufgabe der Kantone (Richtlinien), Vorgaben zur Kommunikation und Weiterbildung zu machen. In diesem Bereich sollte auch der landwirtschaftlichen Beratung (Offizialberatung) eine aktivere Rolle zugewiesen werden.

## 6. Diskussion und Schlussfolgerung

Die Einführung des Instruments „Vernetzungsprojekte“ im Jahre 2001 war mit der Hoffnung verbunden, damit die Defizite bei der Erhaltung und Förderung der Biodiversität in landwirtschaftlich genutzten Gebieten mit diesem Regionalisierungsinstrument beheben zu können. Aufbauend auf den Vorgaben des Bundes sollten die Kantone zielführende Richtlinien erarbeiten und die Akteure an der Basis bei der Feinsteuerung der Massnahmen und ihrer Umsetzung unterstützend begleiten.

Nach einer Etablierungsphase fanden Vernetzungsprojekte in bäuerlichen Kreisen zunehmend Akzeptanz. Viele Landwirte und Landwirtinnen konnten sich mit der Idee, Biodiversität zu „produzieren“, anfreunden. Nicht zuletzt erkannten sie bald, dass Vernetzungsbeiträge einen substantiellen Beitrag zur Verbesserung des bäuerlichen Einkommens leisten können. Letztere Erkenntnis wurde mit der Einführung der AP14–17 und Biodiversitätsanforderungen in Label-Programmen (IP-Suisse, Bio Suisse) gestärkt. Namentlich in den Berggebieten bringen allein die bereits vorhandenen extensiv genutzten Flächen mit geringem Zusatzaufwand wesentliche zusätzliche Direktzahlungen.

Praktisch alle interviewten Akteure bestätigen, dass Vernetzungsprojekte zu einer Sensibilisierung der bäuerlichen Bevölkerung für die Biodiversität beigetragen haben. Einige wenige Fallbeispiele zeigen auch, dass eine wirksame Förderung der Ziel- und Leitarten mit dem Instrument durchaus möglich ist. Der verfolgte Regionalisierungsansatz, welcher den regionalen und lokalen Trägerschaften viel Verantwortung zuweist, ist allerdings sehr anspruchsvoll und verlangt von den Akteuren viel Aufwand. Inhaltlich sind Vernetzungsprojekte eine Verbundaufgabe zwischen (vermeintlich) gegensätzlichen Interessen. Die Schwierigkeit besteht darin, die betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkte mit den ökologischen Anforderungen in Einklang zu bringen. Das bedingt, dass die Akteure auf allen Stufen ein breites Wissen (Agronomie, Ökologie) verfügen und sich stark für die ökologische Zielerreichung engagieren (Commitment). Die Realität zeigt, dass diese Voraussetzungen nur in wenigen Kantonen und Projekten erfüllt sind.

Erfolgreiche Projekte erfüllen drei Voraussetzungen: Sie sind geprägt (I) vom Engagement einer oder einzelner Schlüsselpersonen mit klaren Ziele und Visionen, (II) von einer engen, partizipativen Zusammenarbeit unter den Akteuren und (III) einer professionalen Betreuung (fachkompetente Planung, gesamtbetriebliche Beratung) durch externe Fachleute. Angesichts der grossen Spielräume, die der Bund der Umsetzung von Vernetzungsprojekten gewährt, sind dies zu hohe Ansprüche. Die Antworten vieler Interviewpartner machen deutlich, dass in der Realität das Bottom-up Prinzip viele Akteure überfordert, nicht zuletzt auch die zuständigen kantonalen Ämter selber. Zudem besteht die Gefahr, dass bäuerliche Akteure und Politiker versuchen, das Instrument primär zur Optimierung von Direktzahlungen zu nutzen. Zahlreiche interviewte Akteure halten selbstkritisch fest, dass Vernetzungsprojekte heute in erster Linie der Optimierung von Direktzahlungen dienen und die angestrebte Wirkung für die Biodiversität von untergeordneter Bedeutung sei. Nicht-bäuerliche Akteure (v.a. Naturschutzbehörden) bemängeln, dass das Instrument in den letzten Jahren nicht weiterentwickelt wurde, sondern dass im Gegenteil eine Nivellierung nach unten stattgefunden hat. Umgekehrt kritisieren bäuerliche Kreise, dass die meisten Landwirte mit den vielen Programmen und der Einhaltung der Auflagen überfordert sind. Stark kritisiert wird von fast allen Akteuren, dass der Vollzug der verschiedenen Programme (Vernetzung, Landschaftsqualität, NHG-Biotopschutz, Artenförderung, Ressourcenschutz) innerhalb der Kantone unbefriedigend koordiniert ist.

Dass das Instrument „Vernetzungsprojekte“ nicht die erhoffte Wirkung erzielt, hat auch verwaltungstechnische Gründe. Vernetzungsprojekte sind ein agrarpolitisches Instrument. Die Verantwortung für die Umsetzung liegt in der kantonalen Verwaltung meist primär bei der Landwirtschaftsbehörde (Landwirtschaftsamt). In den meisten Kantonen steht die Landwirtschaftsbehörde aber unter starkem politischem Druck, Prozesse administrativ zu vereinfachen und keine hohen Anforderungen zu stellen. Eine Konkretisierung der Richtlinien wäre jedoch meist mit höheren Anforderungen verbunden. Verschiedene interviewte Akteure bezweifeln, dass erhöhte Anforderungen politisch akzeptiert würden.

Gleichzeitig bringen sich die Naturschutzbehörden mit ihren Forderungen und Vorschlägen sehr zaghaft ein – teils mangels personeller Kapazitäten, vor allem aber, um ein gutes Einvernehmen mit den Landwirtschaftsbehörden nicht zu gefährden.

Eine weitere zentrale Schwachstelle des Instruments der Vernetzungsprojekte liegt in den Themenbereichen „Beratung, Coaching“ und „Massnahmen, Wirksamkeit Fördermassnahmen“. Diese Bereiche sind eng miteinander gekoppelt. Untersuchungen zeigen, dass sich die Biodiversitätsleistung auf Betrieben durch eine kompetente gesamtbetriebliche Beratung markant verbessern lässt (Chevillat et al. 2017). Das Vermitteln von Wissen fördert zudem die Akzeptanz für die Biodiversität bei den Bewirtschaftenden. Die Mehrheit der untersuchten Projekte führte jedoch keine eigentliche betriebsspezifische Biodiversitätsberatungen durch. Meist finden Beratungen aus Kostengründen in Kleingruppen statt und es stehen administrative und nicht naturschutzfachliche Aspekte im Vordergrund. Dadurch wird die Chance nicht genutzt, das grosse Potenzial von Vernetzungsprojekten proaktiv auszuschöpfen. Bei der Weiterentwicklung des Instruments soll deshalb der Beratung durch klare Vorgaben deutlich mehr Gewicht beigemessen werden (s. Kap. 5.4).

Dasselbe gilt für den Themenbereich „Massnahmen, Wirksamkeit Fördermassnahmen“. Wie in Kap. 5.7 ausführlich diskutiert, besteht bei den Qualitätsforderungen und der räumlichen Verteilung von Vernetzungsflächen grosser Handlungsbedarf. Vor allem der Bund, aber auch die Kantone sind gefordert, aufbauend auf den Grundlagen des OPAL-Berichts (Walter et al. 2013) und neuen Erkenntnissen aus dem Monitoringprogramm „Arten und Lebensräume Landwirtschaft“ (ALL-EMA, Riedel et al. 2018), wirksame Anforderungen an die Qualität von Vernetzungsflächen zu definieren und entsprechende Planungsgrundlagen zu entwickeln. Wie in Kap. 5.7 dargelegt, sollten für Vernetzungsflächen generelle Grundanforderungen gelten, die in Übereinstimmung mit den Zusatzbeiträgen, klar über die allgemeinen Anforderungen der DZ hinausgehen. Damit wird sichergestellt, dass weit verbreitete Leitarten generell wirksam gefördert werden.

Darüber hinaus müssen Bund und subsidiär die Kantone konkretisieren, wo welche Ziel- und Leitarten gefördert werden sollen und welche spezifischen Massnahmen dafür geeignet sind. Diese Aufgabe wird somit den Planungsbüros abgenommen. Damit wird der Planungsprozesse effizienter und der Qualitätsstandard innerhalb der Projekte wird generell erhöht und vereinheitlicht.

Bemerkenswert ist schliesslich die Feststellung, dass Naturschutzorganisationen in Vernetzungsprojekten keine Rolle spielen. Weder auf Stufe Trägerschaft, noch bei der Beratung, und mit wenigen Ausnahmen auch in konzeptioneller Hinsicht auf Ebene Kanton, übernehmen Naturschutzorganisationen eine gestaltende Rolle. Vernetzungsprojekte bieten verschiedene Möglichkeiten, sich aktiv einzubringen. Der private Naturschutz sollte die Chance besser nutzen, die Ausgestaltung von Vernetzungsprojekten positiv mitzuprägen.

Fazit: Vernetzungsprojekte haben, das zeigt diese Evaluation, ein hohes Potenzial zur Förderung der regionalen Biodiversität und zur Vernetzung wertvoller Lebensräume. Die analysierten Unterlagen und die durchgeführten Interviews zeigen aber auch, dass die jetzigen Rahmenbedingungen, Vorgaben und Konzepte nicht sicherstellen, dass dieses Potenzial in der Praxis auch genutzt wird. Das Vorgehen mit dem Bottom-up-Regionalisierungsansatz führt oft zu ineffizienten und administrativ aufwändigen Abläufen und verleitet die Akteure dazu, die Anforderungen auf das gesetzliche Minimum zu beschränken.

Im nachfolgenden Kap. 7 werden, basierend auf den Befragungen und Analysen, konkrete Vorschläge für eine Verbesserung und Weiterentwicklung des Instruments „Vernetzungsprojekte“ gemacht.

## 7. Lösungsvorschläge, Weiterentwicklung

Um die erkannten Defizite zu beheben, sind teilweise grundlegende Korrekturen am Konzept und den Rahmenbedingungen für Vernetzungsprojekte unumgänglich. Wir schlagen vor, dass der **Bund** insbesondere für folgende Bereiche zielführendere und detailliertere Anforderungen vorgibt:

- **Grundanforderungen für Vernetzungsflächen;**
- **betriebliche Einstiegsriterien für eine Beteiligung in Vernetzungsprojekten;**
- **Vorgaben für wirksame Fördermassnahmen mit Bezug zu den Ansprüchen von Ziel- und Leitarten;**
- **Vorgaben für eine wirkungsvolle einzelbetriebliche Beratung.**

Die **Kantone** sollten basierend auf den neuen Vorgaben des Bundes Aufgabenbereiche übernehmen, die heute von den Trägerschaften wahrzunehmen sind:

- **regionalspezifische Auswahl von Ziel- und Leitarten;**
- **Feinsteuerung der Fördermassnahmen;**
- **Sicherstellung der Fachberatung;**
- **Umsetzungskontrolle.**

Die **Trägerschaften** können damit administrativ entlastet werden und sich auf Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation und Weiterbildung konzentrieren.

Die nachfolgenden Vorschläge wurden teilweise mit den Interviewpartnern diskutiert oder wurden von ihnen eingebracht. Zudem wurden die Vorschläge in verschiedenen Gremien, so der Begleitgruppe des Projektes, diskutiert.

### A. Ebene Bund

Die DZV soll mit folgenden Anforderungen ergänzt werden:

#### a) Generelle Grundanforderungen für Vernetzungsflächen

- BFF-Wiesen:
  - a) Mahd nur mit Messerbalken und Verzicht Mähauflbereiter
  - b) 10 % Rückzugsstreifen bei jedem Schnitt; Belassen von Altgrasstreifen über Winter
  - c) Maximal 3 Nutzungen pro Jahr, davon 2 Mähnutzungen
- Folgende BFF-Typen müssen für Vernetzungsbeiträge QII-Niveau erreichen:
  - a) wenig intensiv genutzte Wiese (nur Tal- und Hügelzone)
  - b) extensiv genutzte Weiden
  - c) Rebflächen mit natürlicher Artenvielfalt
  - d) Hochstamm-Obstbäume
- Auf Vernetzungsflächen der übrigen BFF-Typen, welche QII nicht erfüllen, müssen im Vergleich zu QI-Vernetzungsflächen zusätzliche, auf die Förderung von Ziel- und Leitarten ausgerichtete Massnahmen erfüllt werden (Strukturen und Bewirtschaftungsmassnahmen). Details sind von den Kantonen zu definieren.

Hintergrund: Mit allgemeinen Grundanforderungen, die über das QI-Niveau hinausgehen, kann sichergestellt werden, dass generell wirksame Massnahmen zur Förderung der Biodiversität in allen Projekten zur Anwendung kommen. Damit wird garantiert, dass Vernetzungsflächen dem UZL-Qualitätsniveau entsprechen, was derzeit meistens nicht der Fall ist.

#### b) Einzelbetriebliche Einstiegsriterien als Voraussetzung für die Teilnahme an Vernetzungsprojekt

- Mindestanteil an Vernetzungsflächen pro Zone:  
In der 1. Projektperiode müssen ab Projektteilnahme folgende Anteile erreicht werden: TZ/HZ 5 %; BZ I 6,5 %; BZ II 8,5 %, BZ III 15 %, BZ IV 20 %, wobei mit Ausnahme von BZ III und BZ IV mind. 25 % dieser Anteile ausserhalb von NHG-Schutzgebietsflächen.

- In der 2. Projektperiode müssen ab Teilnahme folgende Anteile erreicht werden: TZ/HZ 10 %; BZ I 13 %; BZ II 17 %, BZ III 30 % BZ IV 40 %, wobei mit Ausnahme von BZ III und BZ IV mind. 25 % dieser Anteile ausserhalb von NHG-Schutzgebietsflächen.
- Mindestanteil BFF auf Ackerland (BFF-Typen Ackerland): 3 %
- Alle NHG-Flächen sowie alle regionalen und kommunalen Schutzobjekte werden ab Projektteilnahme vom betreffenden Betrieb nach Vorgaben der zuständigen Behörden bewirtschaftet. Um diese Flächen muss eine Pufferzone gemäss Schutzverordnung oder BAFU-Pufferzonen-schlüssel (Marti et al. 1997) angelegt werden.

Hintergrund: Die Analyse wies auf ein verbreitetes „Rosinenpicken“ in Vernetzungsprojekten hin: Betriebe melden vor allem diejenigen BFF zur Vernetzung an, die sie bereits haben bzw. die mit geringem Aufwand „vernetzungs-fähig“ gemacht werden können. Dadurch entstehen hohe Mitnahmeeffekte, und die angestrebte Förderung der Biodiversität wird unterlaufen. Auch wird so das Erreichen der angestrebten Flächenziele im Vernetzungspereimeter erschwert. Um dies zu verhindern, sollte jeder teilnehmende Betrieb einen bestimmten Mindestanteil an Vernetzungsflächen ins Projekt einbringen. Als Referenz für die Einstiegskriterien gelten die OPAL-Flächenziele (Walter et al 2013).

### c) Lage von Vernetzungsflächen

- Für Bunt- und Rotationsbrachen sowie Säume auf Ackerland, die in einem Bereich von 0–50 Meter von stark befahrenen Hauptstrassen (National- und Kantons- sowie stark befahrende Gemeindestrassen) liegen, können keine Vernetzungsbeiträge geltend gemacht werden (Grund: Fallenwirkung, Fallwild).
- Weitere, spezifischere Lagekriterien sind von den Projekten zu definieren. Generell sollen für BFF, die an Lagen mit einem schlechten Standortpotenzial für die gewählten Ziel- und Leitarten liegen (z.B. Schattenlagen), keine Vernetzungsbeiträge geltend gemacht werden können.

Hintergrund: Die heutigen Vorgaben der DZV führen dazu, dass auch für BFF, die an Standorten mit einem schlechten Potenzial für die Biodiversität liegen, Vernetzungsbeiträge bezahlt werden. Mit Ausschlusskriterien soll verhindert werden, dass Vernetzungsflächen aus rein betriebswirtschaftlichen Gründen an ungünstigen Lagen angelegt werden. Die optimale Lage von Vernetzungsflächen wird zusätzlich durch die **einzelbetrieblichen Einstiegskriterien (b)** und die **einzelbetriebliche Beratung (g)** gesteuert. Die zusätzlichen Vorgaben (b, c, e) stellen sicher, dass Vernetzungsflächen an günstigen Standorten ausgeschieden und im Raum sinnvoll verteilt werden.

### d) Flächenziele im Vernetzungspereimeter

- In der 1. Projektperiode sind folgende Anteile an Vernetzungsflächen innerhalb des Projektperimeters zu erreichen: TZ/HZ 5 %; BZ I 7 %; BZ II 9 %, BZ III 15 %, BZ IV 20 %, wobei mit Ausnahme von BZ III und IV mind. 25 % dieser Anteile ausserhalb von NHG-Schutzgebietsflächen.
- In der 2. Projektperiode (bzw. der ersten Projektperiode nach neuer Verordnung, wenn vorher bereits ein mind. 8-jähriges Projekt nach alter Verordnung existierte) sind folgende Anteile von Vernetzungsflächen innerhalb des Perimeters zu erreichen: TZ/HZ 10 %; BZ I 13 %; BZ II 17 %, BZ III 30 %, BZ IV 40 %.
- Mit jeder weiteren Projektperiode sind substanzielle qualitative Verbesserungen primär auf den bestehenden Flächen sowie eine verbesserte Vernetzung zwischen den Flächen zu erreichen. Die Verbesserungsziele sind in den Projektberichten im Hinblick auf eine Förderung der gewählten Ziel- und Leitarten zu definieren.
- Um zu verhindern, dass Vernetzungsprojektperimeter so gelegt werden, dass die Flächenziele leichter erreicht werden können (z.B. Ausscheiden von Korridoren, Ausschluss der Talzonen u.ä.) sind generell Gemeindegrenzen als Perimetergrenzen zu wählen. Dies führt auch zu einer administrativen Vereinfachung.

Hintergrund: Die OPAL-Flächenziele wurden aus den Ansprüchen der wichtigsten Ziel- und Leitarten gesamtschweizerisch hergeleitet. Um die Ziel- und Leitarten wirkungsvoll zu fördern, sind in Vernetzungsprojekten in quantitativer Hinsicht zumindest diese Flächenziele innerhalb des Perimeters zu erreichen.

#### **e) Einzelbetriebliche Beratung**

- Mindestanforderung: Die Beratung erfolgt auf dem Betrieb und durch naturschutzfachlich und agronomisch kompetente BeraterInnen. Dabei wird jedem Betrieb aufgezeigt, a) wie er die Einstiegsriterien erfüllen kann, b) welche Flächen er darüber hinaus nach den Vorgaben des Vernetzungsprojektes weiter aufwerten kann und c) welche finanziellen Auswirkungen die Massnahmen haben (einfache Teilbudgetberechnung).
- Das Bundesamt für Landwirtschaft beteiligt sich an den Beratungskosten und an den Arbeitsleistungen der Trägerschaft im Umfang von 3 % der anfallenden Vernetzungsbeiträge oder 50 % der anfallenden Beratungskosten (das zuerst Erreichte gilt).

Hintergrund: Mit diesen klaren Vorgaben soll eine Mindestqualität der Beratung sichergestellt werden mit dem Ziel, dass die Bewirtschaftenden den Sinn und die biologische Bedeutung wertvoller Biodiversitätsförderflächen erkennen und das betriebliche Potenzial für die Biodiversität im Rahmen der betrieblichen Möglichkeiten möglichst ausschöpfen. Untersuchungen zeigen, dass sich eine kompetente Beratung für die Betriebe auch finanziell lohnt, weil u.a. auch zusätzliche Direktzahlungen generiert werden können (Chevillat et al. 2017, Bosshard 2018). Eine Co-Finanzierung in einem Rahmen, wie sie im Beratungsbereich üblich ist, entlastet die Kantone, die Trägerschaften und die Landwirte.

#### **f) Vorgabe von geeigneten Fördermassnahmen**

- In einer ergänzenden Weisung des Bundes werden für Gilden von Ziel- und Leitarten verbindliche Fördermassnahmen bzw. Massnahmensets definiert. Die Kantone können darüber hinaus weitere spezifische, auf die gewählten Ziel- und Leitarten ausgerichtete Massnahmen formulieren.  
Für die Erarbeitung der Massnahmenliste zieht das BLW in Absprache mit dem BAFU Fachexperten bei.

Hintergrund: Der fehlende oder ungenügende Konnex zwischen den gewählten Ziel- und Leitarten und den angemeldeten Fördermassnahmen ist eine der wesentlichsten identifizierten Schwächen des Instruments „Vernetzungsprojekte“. So werden unabhängig von den gewählten Ziel- und Leitarten oft einfach zu erreichende Standardmassnahmen umgesetzt. Mit der Vorgabe von verbindlichen Ziel- und Leitarten-spezifischen Fördermassnahmen bzw. Massnahmensets durch den Bund wird eine minimale Förderung der Ziel- und Leitarten in Vernetzungsprojekten sichergestellt.

#### **g) Projekt-Weiterführung**

- Projekte, welche die Flächenziele bei Ende einer Projektperiode nicht zu 90 % erreichen, können nicht mehr verlängert werden.
- Eine Anpassung des Projektperimeters mit dem Ziel, nicht erreichte Flächenziele zu umgehen, ist nicht erlaubt.

Hintergrund: Mit dieser neuen Anforderung kann der Vollzug der Flächenzielvorgaben sichergestellt werden. Auch in Gebieten mit intensiver landwirtschaftlicher Nutzung (Gunstlagen) muss ein genügend hoher Anteil an wertvollen Biodiversitätsförderflächen ausgeschieden werden.

#### **h) Wirkungskontrolle**

- Der Bund erstellt mit Unterstützung der Kantone (KBNL, KOLAS) und unter Einbezug laufender Monitoringprojekte (z.B. ALL-EMA) ein Konzept für eine kantonsübergreifend einheitliche Wirkungskontrolle in Vernetzungsprojekten. Die Kantone sind für deren Umsetzung verantwortlich. Die Wirkungskontrolle erfolgt nach einer standardisierten Methode, und die Daten werden zentral ausgewertet (statistisch genügend grosse Stichprobe).

- Der Bund beteiligt sich mit 3 % der jährlichen Summe der Vernetzungsbeiträge pro Kanton an den Kosten für die Wirkungskontrolle.

Hintergrund: Mit den individuellen, untereinander nicht kompatiblen Stichprobenerhebungen bei gleichzeitig viel zu kleinen Stichproben, wie sie bisher erhoben worden sind, waren trotz teilweise beträchtlichem Aufwand kaum Aussagen zur Wirkung von Vernetzungsprojekten möglich. Mit einem bundesweit koordinierten Vorgehen kann dieses Defizit behoben werden, ohne dass die Kosten wesentlich höher sein müssen.

## B. Ebene Kantone: Kantonale Richtlinien

Die Richtlinien der Kantone regeln nur noch folgende Bereiche (was gegenüber heute eine wesentliche administrative Entlastung darstellt):

- **Zusammenarbeit und Verantwortlichkeiten** für die Vernetzungsprojekte **innerhalb der Verwaltung** (Landwirtschaft, Naturschutz). Die Schnittstellen, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sind klar geregelt.
- **Konkretisierung der fachlichen Inhalte und Anforderungen** (Vorgehen, Zeitaufwand, Kosten pro Betrieb) an die Beratung.
- **Auditierung der BeraterInnen**, um eine fachliche Mindestkompetenz sicherzustellen.
- Regelung des Datenzugangs für die Trägerschaften (GIS-Flächendaten sowie Naturschutzdaten). Dabei soll der Kanton die Trägerschaften so gut als möglich unterstützen, um über Internetschnittstellen Zugang zu den verfügbaren Daten zu erhalten (Digitalisierung der Flächen, Inventare, Artvorkommen etc.).
- Grundsätzliche **Rollenteilung und Verantwortung** bei verschiedenen Konzepten:

Bei **Bottom-up** Konzept (mit Trägerschaften): Gründung eines Vereins; Verein ist verantwortlich für Umsetzung, Kontakt zu Kanton, Verwaltung Finanzen, Öffentlichkeitsarbeit, Weiterbildung etc. analog Pflichtenheft heute.

Bei **Top-down** Konzept (Verantwortung Kanton): Der Kanton übernimmt alle Pflichten, die an die Trägerschaften gestellt werden (Beratung, Administration Verträge, Umsetzungskontrolle, Berichterstattung etc.).

- Basierend auf der Liste des Bundes erstellt der Kanton – ggf. regional differenzierte – **Listen von zu fördernden Ziel- und Leitarten**. Dabei kann er für einzelne Arten und Gilden Massnahmen festlegen, die über die Massnahmensets des Bundes hinausgehen. Falls eine regional differenzierte Förderung angestrebt wird, sind entsprechende Plangrundlagen mit **Fördergebieten** zur Verfügung zu stellen.
- Erstellung eines Konzepts zur **Kontrolle der Umsetzung** (Einhaltung Anforderungen), das die Trägerschaften und Planungsbüros miteinbezieht.
- Erstellung eines Konzepts zur **Finanzierung der Projektierungskosten** inkl. Restfinanzierung der Beratung und der Arbeitsleistungen der Trägerschaften (Aufteilung zwischen Bund, Kanton, Trägerschaft und Bewirtschaftern).

Hintergrund: Die Anforderungen an die kantonalen Richtlinien sind deutlich geringer als bisher, da der Bund mehr regelt. Dies bedeutet eine administrative Entlastung der Kantone. Umgekehrt sind die Kantone gefordert, die notwendigen Strukturen für die einzelbetriebliche Beratung zu schaffen, den Vollzug zu verbessern und die verschiedenen Instrumente im Umweltbereich (NHG, Ökologische Infrastruktur, Landschaftsqualität, Gewässerräume etc.) besser zu koordinieren. Zudem müssen sie die Mittel für die Restfinanzierung der Flächenbeiträge, der Projektkosten inkl. der Kosten für die einzelbetriebliche Beratung sichern. Da der Bund den Vollzug von Vernetzungsprojekten gegenüber heute verstärkt finanziell unterstützt (u.a. Kostenbeteiligung für Beratung und Wirkungskontrolle) ist davon auszugehen, dass die vorgeschlagene Weiterentwicklung des Instruments „Vernetzungsprojekte“ für die Kantone kostenneutral ist.

### C. Vollzug

- **Der Bund (BLW, BAFU)** richtet wieder eine **Expertengruppe** „Vernetzung“ ein. Diese unterstützt und berät die Verwaltung bei der Umsetzung der neuen Anforderungen. Die Gruppe besteht in ausgewogener Zusammensetzung aus VertreterInnen aus Landwirtschaft, Naturschutz, Forschung, kantonalen Amtsstellen und Planungsbüros.
- **Die Kantone** bilden **Arbeitsgruppen** mit VertreterInnen aus Landwirtschaft, Naturschutz, Forschung, kantonalen Amtsstellen und Planungsbüros, die den Vollzug begleiten und sicherstellen, dass Synergien zwischen den verschiedenen Instrumenten optimal genutzt werden.

Hintergrund: Der Vollzug des Instrumentes Vernetzung ist anspruchsvoll. Durch die zusätzlichen Vorgaben seitens Bund dürfte dieser nicht weniger anspruchsvoll werden. Die einst existierende Expertengruppe Vernetzung hat sich ausgesprochen bewährt nicht nur im Hinblick auf eine Entlastung des BLW, sondern auch zur Förderung der Akzeptanz des Vollzuges bei den Akteuren (Kantone, Landwirtschaft, Naturschutz).

### Fazit

Die hier formulierten Verbesserungsvorschläge sind so konzipiert, dass sie flächendeckend ein qualitatives Mindestniveau der Vernetzungsprojekte sicherstellen. Es ist zu erwarten, dass Vernetzungsprojekte dadurch tatsächlich einen wesentlichen Beitrag zum Aufbau der ökologischen Infrastruktur leisten und Ziel- und Leitarten bzw. UZL-Arten wirksam fördern. Da der Bund gegenüber heute zusätzliche Vorgaben macht, wichtige Basisgrundlagen für die Planung bereitstellt und zusätzliche Mittel für den Vollzug (Beratung, Wirkungskontrolle) bereitstellt, können sich die Kantone vermehrt auf den Vollzug und die Beratung der Bewirtschaftenden konzentrieren. Für die Trägerschaften reduziert sich der administrative Aufwand, indem deutlich geringere Anforderungen an die Berichte gestellt werden. Die Trägerschaften können dadurch ihre Tätigkeit verstärkt auf die Beratung, die Sensibilisierung der Landwirte (z.B. Kurse, Weiterbildung, Wissenstransfer etc.) und die Öffentlichkeitsarbeit ausrichten. Diese wird gemäss den hier gemachten Vorschlägen neu vom Bund finanziell unterstützt.



## Dank

Wir bedanken uns ganz herzlich bei allen interviewten Akteuren sowie den Mitgliedern der Begleitgruppe Regula Benz, Judith Ladner, Matthieu Raemy, Gabriella Silvestri, Debora Unternährer und Gabrielle Volkart für ihre konstruktive Zusammenarbeit. Zudem danken wir Simon Birrer, Roman Graf und Judith Zellweger-Fischer für ihre wertvollen Ergänzungen zu diesem Bericht und Isabelle Kaiser und Jael Hoffmann für die redaktionelle Mitarbeit.

## 8. Literatur

- BAFU (2011): Liste der National Prioritären Arten, Arten mit nationaler Priorität für die Erhaltung und Förderung, Stand 2010. Umwelt-Vollzug. Bundesamt für Umwelt BAFU, Bern.
- BAFU (2012): Strategie Biodiversität Schweiz: In Erfüllung der Massnahme 69 (Ziel 13, Art. 14, Abschnitt 5) der Legislaturplanung 2007–2011: Ausarbeitung einer Strategie zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität. Bundesamt für Umwelt (BAFU).
- BAFU (2014): Biodiversität in der Schweiz. Kurzfassung des 5. Nationalberichts zuhanden der Biodiversitätskonvention. Bundesamt für Umwelt (BAFU), Bern.
- BAFU (2017): Ausgewiesene Gebiete zum Schutze und zur Förderung der Biodiversität in der Schweiz. Bundesamt für Umwelt, Bern.
- BAFU & BLW (2008): Umweltziele Landwirtschaft. Hergeleitet aus bestehenden rechtlichen Grundlagen. Umwelt-Wissen 0820. Bundesamt für Umwelt (BAFU) und Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), Bern.
- BLW (2013): Handlungsfeld Landwirtschaft des Aktionsplans Strategie Biodiversität Schweiz: Ergebnisse des partizipativen Prozesses zur Erarbeitung von Massnahmen. Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), Bern.
- BLW (2014): Checkliste: Kantonale Richtlinien Vernetzung. Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), Bern.
- BLW (2015): Vollzugshilfe Vernetzung, Version 1.1. Bundesamt für Landwirtschaft (BLW).
- BLW (2018a): Agrarbericht 2018 des Bundesamtes für Landwirtschaft. Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), Bern.
- BLW (2018b): Vernehmlassung zur Agrarpolitik ab 2022 (AP22+). Erläuternder Bericht. Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), Bern.
- BÖA Vernetzung (2009): ÖQV-Vernetzungsprojekte erfolgreich umsetzen. Fallbeispiele aus der Praxis (<https://agridea.abacuscity.ch/de/~489>). Agridea, Lindau.
- BOSSHARD, A. (2018): Gesamtbetriebliche Nachhaltigkeitsberatung – Nachhaltigkeitspotenziale der Schweizer Landwirtschaft durch gesamtbetriebliche ökologisch-ökonomische Beratung besser ausschöpfen. Schlussbericht z.Hd. Bundesamt für Umwelt (BAFU).
- BOSSHARD, A., F. SCHLÄPFER & M. JENNY (2010): Weissbuch Landwirtschaft Schweiz. Haupt, Bern.
- CHEVILLAT, V., S. STÖCKLI, S. BIRRER, M. JENNY, R. GRAF, L. PFIFFNER & J. ZELLWEGE-FISCHER (2017): Mehr und qualitativ wertvollere Biodiversitätsförderflächen dank Beratung. Agrarforschung Schweiz 8: 232–239.
- GANTNER, U., D. FORNI & H. U. GUJER (1999): Evaluation der Ökomassnahmen und Tierhaltungsprogramme – überarbeiteter Konzeptbericht, Juni 1999. Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), Bern.
- GRAF, R. (2015): Vernetzungsprojekt Wauwiler Ebene – Abschlussbericht der zweiten Umsetzungsperiode und Konzept für die dritte Umsetzungsperiode 2015–2022. Schweizerische Vogelwarte, Sempach.

- HERTACH, M. (2015): Evaluation der Umsetzung von Vernetzungsprojekten in den Kantonen Bern, Freiburg, Schaffhausen, Zürich. Bachelorarbeit, ZHAW.
- JENNY, M. (2018): Monitoring Brutvogel- und Feldhasenbestände im Klettgau – Erfassungsjahre 2016 und 2017. Schweizerische Vogelwarte, Sempach.
- JENNY, M., R. GRAF, L. KOHLI & U. WEIBEL (2002): Vernetzungsprojekte – leicht gemacht. Schweizerische Vogelwarte, Sempach, Schweizer Vogelschutz SVS - BirdLife Schweiz, Zürich & Landwirtschaftliche Beratungsstelle Lindau, Service romand de vulgarisation agricole Lausanne.
- KNAUS, P., S. ANTONIAZZA, S. WECHSLER, J. GUÉLAT, M. KÉRY, N. STREBEL & T. SATTLER (2018): Schweizer Brutvogelatlas 2013–2016: Verbreitung und Bestandsentwicklung der Vögel in der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein. Schweizerische Vogelwarte, Sempach.
- MARTI, K., B. O. KRÜSI, J. HEEB & E. THEIS (1997): Pufferzonen-Schlüssel. Leitfaden zur Ermittlung von ökologisch ausreichenden Pufferzonen für Moorbiotope. BUWAL-Reihe Vollzug Umwelt. Bern, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft.
- MARTINEZ, N., T. ROTH, V. MOSER, G. OESTERHELT, B. PFARR GAMBKE, P. RICHTERICH, T. B. TSCHOPP, M. SPIESS & S. BIRRER (2017): Bestandsentwicklung von Brutvögeln in der Reinacher Ebene von 1997 bis 2016. Ornithol. Beob. 114: 257–274.
- MEICHTRY-STIER, K. S., M. JENNY, J. ZELLWEGE-FISCHER & S. BIRRER (2014): Impact of landscape improvement by agri-environment scheme options on densities of characteristic farmland bird species and brown hare (*Lepus europaeus*). *Agricult. Ecosyst. Environ.* 189: 101–109.
- RIEDEL, S., E. MEIER, S. BUHOLZER, F. HERZOG, A. INDERMAUER, G. LÜSCHER, T. WALTER, J. WINIZKI, G. HOFER, K. ECKER & C. GINZLER (2018): Methodenbericht ALL-EMA Arten und Lebensräume Landwirtschaft – Espèces et milieux agricoles. *Agroscope Science* 57. Agroscope, Reckenholz.
- Schweizerischer Bundesrat (2016): Natürliche Lebensgrundlagen und ressourceneffiziente Produktion. Aktualisierung der Ziele: Bericht in Erfüllung des Postulats 13.4284 Bertschy vom 13. Dezember 2013. Schweizerische Eidgenossenschaft, Bern.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (Hrsg.) (2017): Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz. Bundesamt für Umwelt (BAFU), Bern.
- SÖKEFELD, M. (2003): Strukturierte Interviews und Fragebögen in: B. BEER (Hrsg.): Methoden und Techniken der Feldforschung. Reimer, Berlin.
- WALTER, T., S. EGGENBERG, Y. GONSETH, F. FIVAZ, C. HEDINGER, G. HOFER, A. KLIEBER-KÜHNE, N. RICHTERICH, K. SCHNEIDER, E. SZERENCSEK & S. WOLF (2013): Operationalisierung der Umweltziele Landwirtschaft.: Bereich Ziel- und Leitarten, Lebensräume (OPAL). ART-Schriftenreihe 18. Forschungsanstalt Agroscope Reckenholz-Tänikon ART, Tänikon.
- WEBER, M. (2007): Umsetzungsanalyse ÖQV-Vernetzung. Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), Bern.

## Anhang 1: Fragebogen

### Fragen an Mitarbeiter kantonaler Ämter, zuständig für Vernetzungsprojekte

#### 1. Rolle und Bedeutung der Vernetzungsprojekte

- a. Wie ist die Aufgabenverteilung bei der Behandlung von VP in Ihrem Kanton? Zusammenarbeit Landwirtschaft und Naturschutz eng oder unbedeutend? Werden die Anliegen des Naturschutzes (Verwaltung, kantonale und lokale NGO's) und der Landwirtschaft gleichwertig behandelt?
- b. Wie beurteilen Sie die Einflussnahme und das Engagement von landwirtschaftlichen Kreisen und privaten Naturschutzkreisen, Jägerschaft auf die Ausgestaltung von VP?
- c. Welche Bedeutung messen Sie Vernetzungsprojekten zu im Hinblick auf die Erhaltung und Förderung der Biodiversität? Gibt es Zielkonflikte, welche eine wirksame Umsetzung behindern? Welche, Gründe:
- d. Orientiert sich der Kanton bei der Umsetzung von VP an Naturschutzziele wie der Förderung/Erhaltung von regional Prioritären Arten sowie an der Vernetzung und Vergrößerung von Schutzgebieten und wichtigen Naturräumen? stark/kaum/nein > wie konkretisiert in Richtlinien?
- e. Wie zufrieden sind Sie mit der Umsetzung der Vernetzungsprojekte in Ihrem Kanton zufrieden?  
Wird das Potenzial ausgeschöpft? Werden aus Ihrer Sicht Synergien zwischen den verschiedenen Instrumenten (Artenförderungsprojekte, Naturpark/Landschaftsentwicklung, LQ, Ressourcenschutz, Meliorationsprojekte, etc.). wirksam genutzt? Gibt es Zielkonflikte? Welchen Verbesserungsbedarf sehen sie?
- f. Wie vermittelt der Kanton den Akteuren (Trägerschaften, Landwirten) die Bedeutung der Vernetzung von Lebensräumen (ökol. Infrastruktur) als Grundvoraussetzung für die Förderung und Erhaltung der Artenvielfalt? aktivüber Vorträge; Flurbegehungen; Beratung; Schulung? delegiert an Landwirtschaftsschulen/Verbände? Keine direkte Vermittlung
- g. Machen Sie die Trägerschaften konkret auf mögliche Synergien auf zwischen Ressourcenschutzprojekten/-Massnahmen und Artenschutzprojekten/-Massnahmen) aufmerksam? > Pufferstreifen um Schutzgebiete> Erosionsschutz > Verhinderung Stoffeinträge etc.
- h. ((Falls zutreffend in Kanton: Wie erklären Sie sich, dass zahlreiche Gemeinden immer noch kein Vernetzungsprojekt haben? > Fehlendes Wissen, politischer Druck, mangelhafte Unterstützung Kanton > zu hohe Anforderungen etc.??))
- i. Orientieren Sie sich an anderen Kantonen bei der Ausgestaltung der kantonalen Richtlinien und des Umsetzungsvorgehens (Support GIS, Vorlagen, Auswahl LZ-Arten etc.? Gibt es einen aktiven Austausch?

#### 2. Anforderungen an Vernetzungsprojekte und Genehmigung, Ausgestaltung kantonalen Richtlinien

##### 2.1. Anforderungen an die Betriebsberatung

- a. Die DZV verlangt eine fachkompetente einzelbetriebliche Beratung oder eine gleichwertige Beratung in Kleingruppen. Welches Angebot bietet ihr Kanton im Rahmen von VP an? > Mindeststandard einer Beratung? Ist die Beratung in VP eine Aufgabe der kantonalen Officialberatung? Bietet der Kanton den Trägerschaften Unterstützung an? Wie, was?

- b. Was fordern Sie von den Trägerschaften konkret im Bereich Beratung? Grösse Kleingruppen? Wie wird seitens ihres Amtes die Qualität der Beratung gesichert und kontrolliert?
- c. Wie erklären Sie sich die grossen Unterschiede der angebotenen Beratung? Mangel an finanziellen Mitteln > Mangel an fachkompetenten Beratern > Einflussnahme bestimmter Kreise
- d. Gibt es Bestrebungen die Vernetzungsberatung mit anderen Bereichen zu koppeln, um Synergien im Sinne der Arten- und Landschaftsförderung zu schaffen? (LQ, QII, Ressourcenschutz). Rolle der Officialberatung?
- e. Was halten Sie von einem generellen Grundberatungsangebot (Tipps und Tricks Anlage, Pflege BFF, etc.) während der gesamten Projektdauer? Finanzierung über Abgaben aus Vernetzungsbeiträgen?

## 2.2. Ziele

- a. Wie werden die landschaftstypische Lebensraumvielfalt (Landschaftsräume) und die Vernetzung der Lebensräume (räumliche Verteilung) gewichtet? Gibt der Kanton den VP spezifische Flächenziele für Zonen, Landschaftsräume/Nutzungseinheiten, wie Ackerbau, Spezialkulturen, Grünland, etc. vor (Grundlage OPAL-Bericht)?
- b. Könnten Sie sich basierend auf den Umsetzungszielen eines VP entsprechende Umsetzungsziele oder Mindestziele pro Betriebe vorstellen? > bessere Zielerreichung, höhere Wirkung  
Halten Sie gesamtbetriebliche Anforderungen (Flächenziele) für ein geeignetes Mittel, um in VP's einen Mehrwert zu schaffen? (analog IPS). > Gründe für Ja/Nein
- c. Der Bund stellt Anforderungen an die Lage der Flächen (entlang von Gewässern, Wäldern, zur Pufferung und Aufwertung von Naturschutzflächen). Wie gewichtet der Kanton diese Vorgaben konkret? > Vorgaben zu Mindestabständen > Mindestgrössen oder Lage für beitragsberechtigte Vernetzungsflächen > Fördergebiete etc. konkrete Vorgaben in Richtlinien/gewisse Vorgaben/keine Vorgaben > Konkretisierung delegiert an Trägerschaft
- d. Halten Sie die Mindestanforderungen der DZV an Vernetzungsprojekte bezüglich quantitativer Flächenziele für schwierig oder einfach zu erreichen für VP in ihrem Kanton? Wo sehen sie die Schwierigkeiten (z.B. Ackerbaugebiete). Wie gehen Sie in schwierigen Situationen vor? > aktive oder passive Rolle des Kantons?
- e. Welchen Stellenwert haben kantonale Konzepte (Förderung Prioritätsarten, Artenförderungsprojekte, Aufwertung NHG-Flächen/Schutzgebiete) bei der Ausgestaltung von VP? Gibt es Auflagen für bestimmte Fördergebiete, bestimmte Massnahmen?
- f. Werden den VP-Trägerschaften Vorgaben zur Auswahl von Leit- und Zielarten gemacht?
- g. Unterstützt der Kanton die Trägerschaften aktiv bei der Auswahl von Leit- und Zielarten? > Karten, Inventare, Fördergebiete, Förderung Prioritätsarten, etc.
- h. Die **qualitativen** Umsetzungsziele müssen von den Ansprüchen der L/Z-Arten abgeleitet werden. Macht der Kanton den VP ergänzend zur den Vorgaben der DZV konkrete Vorgaben zur **Quantität** und **Qualität** der Umsetzungsziele/Fördermassnahmen? Auf welchen Überlegungen/Grundlagen basieren diese? > OPAL
- i. Umsetzungsziele müssen den unterschiedlichen Startbedingungen/Ausgangslage angepasst sein. Wie wird dieser Vorgabe Rechnung getragen (Mindestzielwerte sind zu definieren)? Berücksichtigen Sie die unterschiedlichen Ausgangslagen bei den VP bei der Bewilligung?

- j. Zahlreiche Projekte erreichen die dritte Umsetzungsphase. Welche Rolle übernimmt der Kanton bei der Definition der Ziele für die dritte Phase (keine Definition in DZV).
- k. Wie gehen Sie damit um, wenn in VP in den oberen Zonen (BZ1-BZ4) die Flächenziele erfüllt sind, aber in den meist intensiver genutzten, niedrigeren Zonen und Landschaftsräumen (Ackerbau) immer noch Defizite herrschen?

### 2.3. Fördermassnahmen

- a. Wenn in einem Perimeter Zielarten vorkommen müssen entsprechende spez. Fördermassnahmen definiert werden.  
Definiert der Kanton solche Fördermassnahmen, ist die Umsetzung verpflichtend oder überlässt er die Ausgestaltung den Trägerschaften?  
Welche Vorgaben macht der Kanton den Trägerschaften bezüglich Auswahl der Ziel- und Leitarten? Unterstützt er die Trägerschaften bei der Definition von spez. Fördermassnahmen (z.B. Typ 16).
- b. Wenn der Kanton keine Vorgaben macht: Wie werden die Massnahmen auf Plausibilität der Anforderungen (Sicherung der Wirksamkeit) vom Kanton geprüft?
- c. Stellt der Kanton generelle Grundforderungen an Vernetzungsflächen die über den DZV-Auflagen liegen (Lage, Qualität, Maschinentechnik, Rückzugsstreifen). > oder werden Standardmassnahmen auf dem Niveau DZV akzeptiert?
- d. Gibt es abgestufte Beitragshöhen je nach Fördermassnahme?
- e. Wie reagieren Sie seitens des Amtes, wenn VP-Trägerschaften Minimalvarianten/Standardmassnahmen/tiefe Umsetzungsziele vorschlagen, die für die ausgewählten L/Z-Arten nicht oder kaum fördern?

### 2.4. Anforderungen an die Trägerschaften und ausführenden Umweltbüros

- a. Gibt es kantonale Vorgaben zur Zusammensetzung der Trägerschaft?
- b. Macht der Kanton den VP Vorgaben hinsichtlich Auswahl geeigneter Planungsbüros (Qualitätssicherung, Audit)?
- c. Sehen Sie Unterschiede bezüglich der Qualität der VP von verschiedenen Umweltbüros?
- d. Können Sie feststellen, dass sich das Engagement des ausführenden Planungsbüros auf die Qualität der Vernetzungsprojekte auswirkt? (Minimalvariante vs. ehrgeiziges Projekt).
- e. Wie gehen Sie vor, wenn Sie erkennen, dass gewisse Büros den verlangten Qualitätsansprüchen nicht genügen oder es diesen offensichtlich an der nötigen Fachkompetenz fehlt?

### 2.5. Berichterstattung, Sanktionierung

- a. Gibt es ein standardisiertes Verfahren in Sinne einer Inhaltsvorlage für Berichte die u.a. eine Vergleichbarkeit der VP hinsichtlich Zielerreichung erlaubt?
- b. Wer prüft (Kantonale Checkliste) in Ihrem Kanton die von der DZV verlangten Berichte (Zwischenberichte, Schlussberichte)? Landwirtschaft? Naturschutz? Externe Beurteilung?
- c. Prüfen Sie die Umsetzung und Zielerreichung in VP durch Stichprobenkontrollen (Analyse Agis-Daten) und Feldbegehungen?
- d. Stellen Sie den Trägerschaften Auswertungen zur Verfügung? > Basis AGIS-Daten

- e. Welche Erfahrung haben Sie gemacht mit Projekten, welche die Umsetzungs-/Flächenziele (Qualität und Quantität) nicht erreicht haben?
- f. Wie gehen Sie vor (Forderungen), wenn Umsetzungsziele nicht erreicht werden?
- g. Wie gehen Sie vor, wenn Sie feststellen, dass ein Projekt offensichtlich die Vorgaben der DZV (Ziele, Umsetzung) und der kantonalen Richtlinien nicht erfüllt?
- h. Werden die Trägerschaften verpflichtet, die Vertragslandwirte periodisch über den Stand des VP zu informieren?

### **2.6. Qualitätssicherung, Umsetzungs- und Wirkungskontrolle**

- a. Wie beurteilen Sie das ausgewählte Ziel- und Leitartenset und die entsprechenden Fördermassnahmen? Wer beurteilt das Konzept? > Landwirtschaftsamt > Naturschutzfachstelle > zusammen > externe Fachleute
- b. Wer beurteilt die von den VP definierten Wirkungsziele? Auf welchen Grundlagen basiert die Beurteilung?
- c. Wie kontrollieren Sie, ob die Bewirtschaftungsauflagen eingehalten werden? Wer kontrolliert? > im Rahmen ordentliche Kontrolle > Stichprobenkontrolle > Verantwortung der Trägerschaften
- d. Könnten Sie sich vorstellen, die Kontrolle und Qualitätsbeurteilung von VP an eine unabhängige, qualifizierte Stelle zu delegieren? > externes Audit
- e. Kontrolliert der Kanton die Wirksamkeit der Förderung von L/Z-Arten in VP im Rahmen eines Monitorings?
- f. Wissen Sie von Projekten, die ein Monitoring für die definierten Ziel- und Leitarten machen, und wie fiel dieses Ergebnis aus?

### **3. Verschiedenes**

- a. Haben Sie wichtige Ergänzungen, Wünsche, Anregungen etc.

## Fragen an **Verantwortliche der Trägerschaft**

### 1. **Ausgangslage und Bedeutung Vernetzungsprojekt, Zusammensetzung Trägerschaft**

- a. Welches war die Hauptmotivation der Trägerschaft, ein Vernetzungsprojekt zu starten?
- b. Wie ist die Trägerschaft zusammengesetzt und wie beurteilen Sie die fachliche Kompetenz und den Aufwand der Trägerschaft bei der Umsetzung Ihres VP?
- c. Wie beurteilen Sie die Richtlinien des Kantons für VP?
- d. Welche Bedeutung/Priorität hat das Vernetzungsprojekt in der Gemeinde/Region?
- e. Würden Sie Ihr VP als ehrgeiziges Projekt bezüglich Wirkung und Flächenziele bezeichnen, oder eher als weniger ambitioniert?
- f. Wie beurteilen Sie die Wirkung des Vernetzungsprojektes? Haben wertvolle Flächen zugenommen?
- g. Wer ist Ihr Hauptansprechpartner beim Kanton?
- h. Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit den Landwirten und deren Engagement? Was könnte verbessert werden?

### 2. **Anforderungen an ausführendes Planungsbüro**

- a. Wie viele Offerten haben Sie eingeholt und wie haben Sie die eingeladenen Büros ausgewählt? Welche Kriterien waren für die Wahl des Büros entscheidend?
- b. Wie sind Sie und die Bauern mit der Tätigkeit des Planungsbüros zufrieden? Was könnte besser gemacht werden?

### 3. **Anforderungen an Vernetzungsprojekte**

#### 3.1. **Betriebsberatung**

- a. Wer berät die Landwirte und begleitet die Landwirte bei der Umsetzung?
- b. Wenn nicht das Planungsbüro die Beratung macht: Welche Faktoren waren für Sie entscheidend die Beratung anders zu organisieren?
- c. Welche Anforderungen, Kompetenzen werden an die Beratung gestellt? > Administrative Hilfe > Erfüllung Auflagen für Beiträge > Aufwertungsvorschläge machen > Hilfe bei Umsetzung BFF > Ökologische Wissensvermittlung
- d. Wie genau läuft die Beratung ab und wie häufig findet sie statt?
- e. Wie wichtig beurteilen Sie die Bedeutung der Beratung in Bezug auf die Zielerreichung und angestrebte Wirkung?
- f. Bieten Sie ein generelles Grundberatungsangebot während der gesamten Projektperiode an? Welche Leistungen umfasst dieses Angebot? > telefonische Auskünfte > Beratung auf Hof > Beratungsanlässe für alle Landwirte
- g. Wie wird die Beratung finanziert?
- h. Könnten Sie sich vorstellen, dass die Landwirte einen Beitrag an die Beratung zahlen?
- i. Gibt es Schwierigkeiten bei der Finanzierung der Beratung?

- j. Falls in der Umsetzung und Zielerreichung Defizite vorliegen: Gedenken Sie die Beratung zu intensivieren?
- k. Welches sind für Sie die wichtigsten drei Faktoren, damit ein Betrieb ins VP einsteigt?
- l. Wäre es für Sie wünschenswert, wenn der Kanton bei der Beratung über die Offizialberatung mehr Unterstützung bieten würde?

### **3.2. Ziele**

- a. Haben Sie gesamtbetriebliche Anforderungen für die Teilnahme am VP formuliert?
- b. Was spricht dagegen entsprechende Umsetzungsziele pro Betriebe zu definieren, um eine bessere Zielerreichung und eine höhere Wirkung zu erzielen?

### **3.3. Berichterstattung, Überprüfung Zielerreichung, Sanktionierung**

- a. Wer erarbeitet die Berichte?
- b. Wie informieren Sie die Landwirte über den Stand des VP?
- c. Welche Aktivitäten bezüglich Ausbildung, Weiterbildung und Information der Landwirte wurden vorgenommen, bzw. sind noch geplant?
- d. Machen Sie bei den Landwirten Umfragen betreffend Umsetzung der Massnahmen?  
> Schwachstellen? > Unterstützung? > Administrativer Aufwand > verbesserte Akzeptanz für Artenförderung/Ökologie
- e. Haben Sie in Ihrem VP die formulierten Ziele erreicht?
- f. Wenn Sie alle Ziele erreicht haben, hat dies dazu geführt, dass sie danach ehrgeizigere Ziele formuliert haben?

### **3.4. Umsetzungs- und Wirkungskontrolle, Qualitätssicherung**

- a. Kontrollieren Sie in Ihrem VP die korrekte Umsetzung der Massnahmen bzw. die Einhaltung der Bewirtschaftungsauflagen?
- b. Wie gehen Sie bei Verstössen gegen die Auflagen vor (Sanktionen)? Informieren Sie auch den Kanton?
- c. Wer analysiert in Ihrem Projekt die Umsetzung und die Zielerreichung?

## **4. Verschiedenes**

- a. Haben Sie wichtige Ergänzungen, Wünsche, Anregungen etc.



## Fragen an **Planungsbüro**

### 1. **Ausgangslage und Bedeutung Vernetzungsprojekt**

- b. Wie beurteilen Sie die Richtlinien des Kantons für VP? > anspruchsvoll > lassen viel/wenig Spielraum offen > konkretere Vorgaben wären hilfreich > zu hohe Anforderungen
- c. Wer sind Förderer, bzw. Bremser für das Projekt? > welche Interessen dominieren.
- d. Gibt es ausserhalb des VP noch zusätzliche Initiativen für die Artenförderung, und auf wessen Engagement beruhen diese?
- e. Würden Sie Ihr VP als ehrgeiziges Projekt bezüglich Wirkung und Flächenziele bezeichnen, oder eher als weniger ambitioniert? > Einflussnahme einzelner Akteure auf Zielformulierung?
- f. Wie würden Sie die Ausgangslage bezogen auf die Artenvielfalt in Ihrem Vernetzungsprojekt bezeichnen? > Hohe Artenvielfalt > grosse/geringe Defizite bei Artenvielfalt > Schwerpunkt Aufwertung/Pflege bestehender Lebensräume > Neuschaffung Lebensräume
- g. Wie beurteilen Sie die Wirkung des Vernetzungsprojektes? Haben wertvolle Flächen zugenommen? Konnten Z+L-Arten gefördert werden? Stehen Aufwand und Wirkung in gutem Verhältnis?
- h. Wie lief das Bewilligungsverfahren für Ihr VP? Mussten Sie Anpassungen beim Konzept (Ziele, Massnahmen) machen? viel; wenig; keine
- i. Wer ist Ihr Hauptansprechpartner beim Kanton? > Landwirtschaftsamt > Naturschutzamt
- j. Ist die Unterstützung durch den Kanton angemessen, hilfreich und zielführend?
- k. Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit den Landwirten und deren Engagement? Was könnte verbessert werden?

### 2. **Anforderungen an Vernetzungsprojekte**

#### 2.1. **Betriebsberatung**

- a. Wie ist die Beratung organisiert? theoretische Gruppeninformationen > Gruppengrösse > einzelbetrieblich Beratung > Aufwand Einzelberatung
- b. Bieten Sie ein generelles Grundberatungsangebot während der gesamten Projektperiode an? Welche Leistungen umfasst dieses Angebot? > telefonische Auskünfte > Beratung auf Hof > Beratungsanlässe für alle Landwirte
- c. Wie wichtig beurteilen Sie die Bedeutung der Beratung in Bezug auf die Zielerreichung und angestrebte Wirkung? (sehr wichtig/wichtig/wenig wichtig) Gründe:
- d. Gibt es Schwierigkeiten bei der Finanzierung der Beratung? Könnten Sie sich vorstellen, dass die Landwirte einen Beitrag an die Beratung zahlen?
- e. Falls in der Umsetzung und Zielerreichung Defizite vorliegen: Gedenken Sie die Beratung zu verstärken? > Anderes Vorgehen?
- f. Welches sind für Sie die wichtigsten drei Faktoren, damit ein Betrieb ins VP einsteigt?

## 2.2. Ziele

- a. Haben Sie sich bei der Ausarbeitung des VP an Projekten in umliegenden Gemeinden/Regionen orientiert? (z.B. bezüglich Beratung, Ziele, Ziel- und Leitarten, Fördergebieten) > copy paste Projekte
- b. Halten Sie die Mindestanforderungen der DZV (Flächenziele) in Ihrem VP bezüglich quantitativer Flächenziele für schwierig oder einfach zu erreichen? Falls Sie es als schwierig einschätzen, welche Anstrengungen wurden unternommen, bzw. welche Schwerpunkte haben Sie bei der Umsetzung gesetzt?
- c. Bei welchen Massnahmen/Lebensräumen/Lebensraumtypen sehen Sie in Ihrem Projekt Defizite und wie gehen Sie diese an?
- d. Wie werden die landschaftstypische Lebensraumvielfalt und die Vernetzung der Lebensräume (räumliche Verteilung) gewichtet? Wurden bei der Planung spezifische Flächenziele für Zonen, Lebensraum-/Nutzungseinheiten, wie Ackerbau, Spezialkulturen, Grünland, etc. definiert (Grundlage OPAL-Bericht)?
- e. Haben Sie gesamtbetriebliche Anforderungen für die Teilnahme am VP formuliert? Wenn nein: Was spricht dagegen entsprechende Umsetzungsziele pro Betriebe zu definieren, um eine bessere Zielerreichung und eine höhere Wirkung zu erzielen?

## 2.3. Fördermassnahmen

- a. Wie haben Sie die Leit- und Zielarten ausgewählt? > eigene Erhebungen/Feldbegehungen > Leitartentool > Vorgaben Kanton > Unterstützung Kanton, Dritte/NGO > Sichtung Grundlagen
- b. Welchen Anteil der Massnahmen, die in Ihrem Umsetzungskonzept formuliert sind, würden sie den folgenden Kategorien zuteilen:
  - Massnahmen erfüllen DZV-QI-Auflagen xx%
  - Massnahmen erfüllen DZV-QII-Auflagen oder sind qualitativ wertvoll (Brachen, Säume, Ackerschonstreifen) xx%
  - spezifische Artenförderungsmassnahmen für Zielarten (z.B. Teiche, spez. Brachepflege; offener Boden Obstgärten, spez. Schnittzeitpunkte, etc.)
  - Massnahmen umfassen bestehende BFF xx%
  - Anteil neu angelegte BFF xx%
- c. Gibt es generelle Grundaufgaben für die Vernetzungselemente (Rückzugstreifen, Einsatz schonender Mähtechnik, Anteil Strukturen, Frühschnitt nur für bestimmten BFF-Wiesenanteil)?
- d. Gibt es bei gewissen Fördermassnahmen abgestufte Beitragshöhen?
- e. Gibt es in Ihrem VP Anforderungen an die Lage von Vernetzungsflächen? > Wo ja, > wo nein > nur Vorgaben Kanton
- f. Gibt es Lagekriterien für Vernetzungselemente in Bezug auf Schutzgebiete? (ja/nein/teilweise)
- g. Wurden um Schutzgebiete neue wertvolle BFF angelegt? (zahlreiche, wenige, keine) Gründe: nicht Ziel VP / nicht akzeptiert
- h. Konnten schutzwürdige Lebensräume im Projekt gesichert werden? (ja alle/nein/teilweise) Gründe nein/teilweise
- i. Sind Schutzgebiete mittels Pufferzone geschützt? (alle, Mehrheit, Minderheit /%-Anteil: Gründe: nicht Ziel VP / nicht akzeptiert
- j. Konnten Schutzgebiete mittels neuangelegten, wertvollen Vernetzungsflächen (QII) vernetzt werden? (ja, kaum, nein) Gründe: nicht Ziel VP / nicht akzeptiert

- k. Wie werden Kleinstrukturen im Projekt gefördert? (keine aktive Förderung/über Grundanforderungen/über Auflagen Qll/spezifische Anforderung bei einzelnen BFF-Typen)
- l. Gibt es viele BFF die aufgrund der Anforderungen nicht angemeldet werden können, oder wo aufgrund der Anforderungen gezielte Aufwertungsmassnahmen durchgeführt werden müssen? Viele/wenige/keine
- m. Wie stark gewichten Sie bei der räumlichen Planung von Massnahmen Synergien zwischen Ressourcenschutz und Biodiversitätsförderung? >Pufferstreifen > Erosionsschutz > Verhinderung Stoffeinträge etc. (stark/wenig/nicht)
- n. Wie beurteilen Sie Qualität und Quantität der im Perimeter vorkommenden Habitate für die ausgewählten Zielarten die als Lebensraum? (ideal/genügend/ungenügend/%-Zielerreichung).

#### **2.4. Berichterstattung, Überprüfung Zielerreichung, Sanktionierung**

- a. Haben Sie in ihrem VP die formulierten Ziele erreicht?
- b. Wie fiel die Rückmeldung des Kantons zu Ihren Berichten aus? Mussten Sie Anpassungen machen? Keine Anpassungen?
- c. Machen Sie bei den Landwirten Umfragen betreffend Umsetzung der Massnahmen? > Schwachstellen? > Unterstützung? > Administrativer Aufwand > verbesserte Akzeptanz für Artenförderung/Ökologie
- d. Wenn Sie die Ziele erreicht haben, hat dies dazu geführt, dass sie danach ehrgeizigere Ziele formuliert haben?
- e. Falls das Projekt bereits in die dritte Umsetzungsphase geht, wie haben Sie die Ziele formuliert? (Keine Vorgabe DZV)
- f. Welche Aktivitäten bezüglich Ausbildung, Weiterbildung und Information der Landwirte haben sie vorgenommen, bzw. sind noch geplant?

#### **2.5. Umsetzungs- und Wirkungskontrolle, Qualitätssicherung**

- a. Wie kontrollieren Sie die Umsetzung? > Regelmässig Stichprobenkontrollen > X
- b. Wie gehen Sie bei Verstössen gegen die Auflagen vor (Sanktionen)? Wird auch der Kanton informiert?
- c. Eine Wirkungskontrolle (Monitoring) wird weder in der DZV noch in den meisten kantonalen Verordnungen explizit gefordert. Evaluieren Sie, ob die Massnahmen wirksam zur Förderung der Arten beitragen bzw. ob die Massnahmen und Leit- und Zielarten wirksam fördern? Wenn ja, wie (Methode); Vorgabe Kanton?
- d. Erhielten Sie von Kanton Vorgaben und Support bei Analyse der Zielerreichung und der Umsetzung Ihres VP? > Daten zu Flächen > GIS, Pläne > Tabellenraster für Flächenziele (Vergleich Ist/Soll), etc.

### **3. Verschiedenes**

- a. Haben Sie wichtige Ergänzungen, Wünsche, Anregungen etc.

## **Anhang 2: SWOT Analysen**

Siehe separates Dokument

## **Anhang 3: Interviews**

Interviews aller Akteure nur zuhanden des Auftraggebers (Abgabe erfolgt elektronisch)