

**Umsetzung des Biodiversitätsübereinkommens
der Vereinten Nationen;
Vergleich von Artikel 18b --18d des Natur- und Heimatschutzgesetzes und
Artikel 31b des Landwirtschaftsgesetzes**

Conrad Widmer

UER: Politiques publiques et environnement

Cahiers de l'IDHEAP no 182
octobre 1999

© 1999 IDHEAP, Chavannes-près-Renens
ISBN 2-940177-44-9

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	V
1. Einleitung	1
2. Agrarpolitik im Spannungsfeld von Ernährungssicherung und Nachhaltigkeit	3
2.1. Bedrohung der naturnahen Lebensräume im 20. Jahrhundert	3
2.2. Schweizerische Agrarpolitik im Umbruch	6
2.2.1. Agrarpolitik vor 1990: die Planwirtschaft stösst an Grenzen	6
2.2.2. Erste Etappe der Agrarreform: die Einführung produktunabhängiger und ökologischer Direktzahlungen	9
2.2.3. Zweite Etappe der Agrarreform (Agrarpolitik 2002): Nachhaltigkeit und Marktwirtschaft	10
2.3. Ökologischer Ausgleich: Erhaltung der menschenbedingten und natürlichen Artenvielfalt	12
2.4. Zwei gesetzliche Grundlagen für den ökologischen Ausgleich	13
3. Theoretischer Rahmen: Analyse der Verwaltungsprogramme und der Behördenarrangements	16
3.1. Analyse der Verwaltungsprogramme	16
3.2. Analyse der Behördenarrangements	20
3.3. Hypothesen und Variablen	20
4. Analysen	24
4.1. Forderungen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt betreffend den ökologischen Ausgleich	24
4.2. Vergleich der Verwaltungsprogramme und Behördenarrangements gemäss NHG und LwG	30
4.2.1 Ziele	30
4.2.1.1. NHG	30
4.2.1.2. LwG	33
4.2.2 Evaluative Elemente	37
4.2.2.1. NHG	37
4.2.2.2. LwG	38
4.2.3 Operative Elemente	41

Inhaltsverzeichnis

4.2.3.1. NHG	41
4.2.3.2. LwG	49
4.2.4 Behördenarrangement, finanzielle Mittel und weitere Ressourcen	55
4.2.4.1. NHG	56
4.2.4.2. LwG	57
4.2.5 Instrumentelle und prozedurale Elemente	60
4.2.5.1. NHG	60
4.2.5.2. LwG	62
4.2.6 Vergleich der Verwaltungsprogramme mit den Anforderungen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt	64
4.3. Fallstudien in drei Kantonen zur Umsetzung des NHG und des LwG bei der Förderung des ökologischen Ausgleichs	68
4.3.1 Auswahl der Kantone	68
4.3.2 Kanton Basel-Landschaft	72
4.3.2.1. Kantonale Verwaltungsprogramme	72
4.3.2.2. Behördenarrangement	73
4.3.2.3. Veränderung des Behördenarrangements seit 1993 bis 1996	76
4.3.2.4. Outputs, Impacts und Outcomes der Massnahmen	77
4.3.3 Kanton Aargau	83
4.3.3.1. Kantonale Verwaltungsprogramme	83
4.3.3.2. Behördenarrangement	86
4.3.3.3. Veränderung des Behördenarrangements seit 1993 bis 1996	89
4.3.3.4. Outputs, Impacts und Outcomes der Massnahmen	90
4.3.4 Kanton Waadt	96
4.3.4.1. Kantonale Verwaltungsprogramme	96
4.3.4.2. Behördenarrangement	97
4.3.4.3. Veränderung der Behördenarrangements von 1993 bis 1996	101
4.3.4.4. Outputs, Impacts und Outcomes der Massnahmen	102

Inhaltsverzeichnis

5. Zusammenfassung der Resultate	107
6. Hypothesentest	108
7. Empfehlungen und Schlussfolgerungen	111
Literaturverzeichnis	118
Anhang	123
Liste des Cahiers de l'IDHEAP	135

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Bio	Biologischer Landbau
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101)
ha	Hektare
IP	Integrierte Produktion
LN	Landwirtschaftliche Nutzfläche
NHG	Bundesgesetz vom 1. Juli 1964 über den Natur- und Heimatschutz (SR 451)
NHV	Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz (SR 451.1)
LwG	Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (SR 910)
OeBV	Verordnung vom 26. April 1993 über Beiträge für besondere ökologische Leistungen in der Landwirtschaft (SR 910.132)

Abkürzungsverzeichnis

Umsetzung des Biodiversitätsübereinkommens der Vereinten Nationen

1. Einleitung

Die Schweiz hat das anlässlich der Umwelt- und Entwicklungskonferenz vom 3. bis 14. Juni 1992 in Rio erarbeitete Übereinkommen der Vereinten Nationen über Biologische Vielfalt zusammen mit 156 Ländern unterzeichnet, am 21. November 1994 ratifiziert und am 19. Februar 1995 in Kraft gesetzt. Darin wird unter anderem die Förderung des ökologischen Ausgleichs als Massnahme zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt vorgeschlagen.

Gemäss der diesbezüglichen Botschaft des Bundesrates¹ verfügt die Schweiz formell über genügende rechtliche Grundlagen, um die nationalen Verpflichtungen für die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt an die Hand zu nehmen. Seit 1962 ist der Natur- und Heimatschutz in Artikel 24^{sexies} der Bundesverfassung verankert. Auf dieser Grundlage sind Rechtsbestimmungen für die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt erlassen worden. Bezüglich ökologischer Ausgleich befinden sie sich in erster Linie im Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG)². Im Bereich der Landwirtschaft erlaubt der am 9. Oktober 1992 angenommene Artikel 31b des Landwirtschaftsgesetzes (LwG)³ der Eidgenossenschaft, Zuschüsse zur Verwendung landwirtschaftlicher Nutzflächen im Rahmen des ökologischen Ausgleichs zu bewilligen.

Beim Vollzug der beiden Gesetze bestehen wichtige Unterschiede: Das Landwirtschaftsgesetz überlässt, wie zahlreiche andere Gesetzeserlasse, den Vollzug den Kantonen. Die Kosten für den ökologischen Ausgleich werden jedoch zu 100 Prozent durch den Bund getragen und deshalb werden von diesem auch klare Vorgaben über den Vollzug vorgegeben. Der Bund ist verpflichtet, den Vollzug durch die Kantone zu kontrollieren. Er hat die Möglichkeit, den Vollzug bis auf Stufe Landwirtschaftsbetrieb zu überprüfen und zu koordinieren.

¹ Botschaft des Bundesrates vom 25. Mai 1994 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über Biologische Vielfalt, BBl 1994 III S.182ff

² Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451)

³ Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (LwG, SR 910.1)

1. Einleitung

Mit dem NHG wird den Kantonen der rechtliche Rahmen zur Umsetzung des verfassungsmässigen Auftrages (Art. 24 ^{sexies} Bundesverfassung) im Bereiche des Natur- und Heimatschutzes gegeben. Die Kompetenzen und die Finanzierung der Massnahmen nach diesem Gesetz liegen hauptsächlich bei den Kantonen. Die Einflussmöglichkeiten des Bundes sind beschränkt, eine Oberkontrolle ist nicht vorgesehen. In der Studie werden die beiden Verwaltungsprogramme und deren Umsetzung verglichen.

Mit dieser Diplomarbeit sollen die folgenden Fragen geklärt werden:

- In welchen Bereichen ergänzen sich das NHG und das LwG, wo bestehen Lücken oder Überschneidungen?
- Wie sind die Behördenarrangements im Kontext der beiden Gesetzeserlasse konzipiert?
- Wie hat die Neuorientierung der Landwirtschaftspolitik die Verwaltungsprogramme und die Behördenarrangements beeinflusst?
- Welches sind die Voraussetzungen für eine wirksame und effiziente Umsetzung der Gesetzeserlasse?

2. Agrarpolitik im Spannungsfeld von Ernährungssicherung und Nachhaltigkeit

2.1. *Bedrohung der naturnahen Lebensräume im 20. Jahrhundert*

Im 20. Jahrhundert hat sich die Landschaft der Schweiz und somit auch der Lebensraum für zahlreiche Pflanzen und Tiere stark verändert. "Ein wesentliches Merkmal des Landschaftswandels im 20. Jahrhundert sind massive Arealverschiebungen, wobei zwei Phänomene unterschieden werden können:

- Die Verwendung des unvermehrbares Gutes "Boden" für den Siedlungs- und Infrastrukturausbau vermindert zwingend die für andere Nutzungen (Landwirtschaft, Forstwirtschaft, naturnahe Ausgleichsflächen) zur Verfügung stehende Fläche.
- Innerhalb der ständig kleiner werdenden Nichtsiedlungsfläche finden Flächenverschiebungen zugunsten intensiver genutzter Land- und Forstwirtschaftsflächen auf Kosten der naturnahen Räume statt.⁴

Im Umweltbericht 1993 des BUWAL werden für die Landschaftsveränderungen seit Anfang der Siebzigerjahre folgende Bilanzen (Zuwachs abzüglich Rückgang) angegeben:

⁴ Broggi M., Schlegel H., Mindestbedarf an naturnahen Flächen in der Kulturlandschaft, nationales Forschungsprogramm Boden, Liebefeld, 1989, S. 25

2. Agrarpolitik im Spannungsfeld von Ernährung und Nachhaltigkeit

Tabelle 1: Zahlen der jährlichen Landschaftsveränderung für die gesamte Schweiz⁵

Merkmal	Veränderung 1972-1983	Veränderung 1978-1989
Siedlungsfläche	+980 ha	+1460 ha
Gebäude ausserhalb Siedlungen	+1600 ha	+2500 ha
Plätze, Sportanlagen etc.	+230 ha	+210 ha
Erschliessungen	+1650 ha	+960 ha
Materialabbau	+55 ha	-15 ha
Bachläufe	-70 km	-70 km
Hecken	+25 km	+25 km
Obstbaumflächen	-480 ha	-320 ha

In den Siebziger- und Achzigerjahren haben sich die Siedlungsflächen massiv auf Kosten der LN ausgedehnt. Dieser Trend setzte sich auch in den Neunzigerjahren fort. Auf dem Landwirtschaftsland wurden im Dienste einer rationelleren Bewirtschaftung zahlreiche Hochstammbäume gerodet und Bachläufe eingedeckt. Die Landwirtschaft ist einerseits in der Rolle des Opfers, verliert sie doch durch die ungebremsste Siedlungsentwicklung die allerbesten Böden, wie auch in der Rolle des Täters indem sie für die Beseitigung zahlreicher naturnaher Elemente verantwortlich ist. Auf der anderen Seite ist die Ausdehnung der Hecken zu erwähnen, welche vor allem entlang von Strassen (insbesondere den Nationalstrassen), Bachläufen und Kanälen angepflanzt werden.

Sukopp⁶ hat untersucht, welche Aktivitäten für den Artenrückgang der Pflanzen in der Bundesrepublik Deutschland hauptsächlich verantwortlich sind:

⁵ BUWAL, Umweltbericht 1993, Zur Lage der Umwelt in der Schweiz, EDMZ, Bern, 1994, S. 279

⁶ Sukopp, zitiert in Broggi M., Schlegel H., op. cit. S. 34

2. Agrarpolitik im Spannungsfeld von Ernährung und Nachhaltigkeit

Tabelle 2: Verursacher des Artenrückgangs in der Bundesrepublik Deutschland

Verursacher	Anzahl Pflanzenarten
Landwirtschaft	379
Tourismus	112
Rohstoffgewinnung	106
Städtisch-industrielle Nutzung	99
Wasserwirtschaft	93
Forstwirtschaft	84
Abfall- und Abwasserbeseitigung	67
Teichwirtschaft	37
Militär	32
Verkehr und Transport	19
Wissenschaft	7

Für die Schweiz liegen keine entsprechenden Forschungsarbeiten vor. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die Ursachen für den Artenrückgang in der Schweiz nicht grundsätzlich verschieden sind.

Aus den vorgenannten Zahlen geht hervor, dass verschiedene öffentliche Politiken die Artenvielfalt negativ beeinflussen. Eine sehr grosse Verantwortung trägt jedoch die Agrarpolitik.

2.2. Schweizerische Agrarpolitik im Umbruch

2.2.1. Agrarpolitik vor 1990: die Planwirtschaft stösst an Grenzen

Grundlage der Agrarpolitik der Nachkriegszeit bildete bis am 29. April 1998 das Landwirtschaftsgesetz⁷ (LwG) von 1951. Laut Artikel 18 dieses Gesetzes soll die landwirtschaftliche Produktion in der Schweiz die Landesversorgung so weit als möglich gewährleisten, der Aufnahmefähigkeit des einheimischen Marktes entsprechen und den Möglichkeiten der Ausfuhr genügen.

Artikel 29 garantiert den Landwirten die Deckung der mittleren Produktionskosten für ihre Produkte unter Voraussetzung:

- einer rationellen Betriebsführung;
- einer Übernahme des Landwirtschaftsbetriebes zu normalen Bedingungen;
- guter Qualität der Produkte;
- und einer umweltgerechten Betriebsführung (seit 1992).

Die seit dem zweiten Weltkrieg verfolgte Politik der Einkommenssicherung über die Produktpreise und die Substitution von Nahrungsmittelimporten durch die Ausdehnung der einheimischen Produktion, führte schon in den Sechzigerjahren bei der Milch zu Absatzproblemen. Schliesslich musste 1977 die Milchproduktion kontingentiert werden. Als Reaktion auf die Einschränkung der Milchproduktion dehnten die Landwirte die pflanzenbauliche Produktion, insbesondere den Getreidebau stark aus. Zusätzlich haben sie die Flächenproduktivität durch den vermehrten Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln sowie verbesserter Sorten stark erhöht. "Trotz der eher ungünstigeren klimatischen und topographischen Verhältnisse liegen die in der Schweiz erzielten Ernteerträge teils über den in den umliegenden Ländern erzielten. Im Vergleich zum Mittel der Jahre 1971 bis 1980 sind sie um rund einen Drittel angestiegen."⁸

⁷ Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (LwG, SR 910.1)

⁸ Schweizerischer Bauernverband, Statistische Erhebungen und Schätzungen über Landwirtschaft und Ernährung, 72. Jahreshaft 1995, Brugg, 1996, S. 34

2. Agrarpolitik im Spannungsfeld von Ernährung und Nachhaltigkeit

Eine 1987 von Bundesrat J.P. Delamuraz einberufene Expertenkommission (Kommission Popp) hat in ihrem Bericht von 1990⁹ fünf Problemfelder definiert, welche eine Richtungsänderung in der Agrarpolitik als unumgänglich erachten liessen. Es waren dies:

Ein steigendes Angebot an Nahrungsmitteln bei begrenzter Nachfrage

Der technische Fortschritt, die staatliche Preisstützung und die Beharrungstendenz der landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren im Produktionsprozess haben dazu geführt, dass in der Zeitspanne von 1980 bis 1990 das Gesamtangebot landwirtschaftlicher Produkte ungefähr um 1 Prozent pro Jahr gestiegen ist. Die Nachfrage hat sich jedoch aufgrund des schwachen Bevölkerungswachstums und der geringen Einkommenselastizität der Nachfrage nach Nahrungsmitteln in einem weit geringeren Mass erhöht.

Ökologische Aspekte

Die negativen externen Effekte der landwirtschaftlichen Produktion (z.B. Verluste an naturnahen Landschaftselementen, Rückgang des Artenreichtums in der Tier- und Pflanzenwelt) haben sich insbesondere aufgrund der Massnahmen zur Steigerung der Arbeits-, Flächen- und Tierproduktivität erhöht. Diesen Effekten wurde durch einen Wertewandel in der Bevölkerung vermehrt Beachtung geschenkt.

Internationale Entwicklungen

Die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung beeinflusst die schweizerische Landwirtschaft sowohl direkt wie auch indirekt. So gibt das GATT-Abkommen dem Landwirtschaftsbereich verbindliche Vorgaben für einen Abbau von produktionsfördernden Stützungsmaßnahmen. Davon betroffen sind die administrierten Preise, die Exportsubventionen und -mengen sowie die Zölle. Darüber hinaus enthält es auch eine Verpflichtung zum Umbau des Grenzschatzes. Erlaubt sind

⁹ Bundesamt für Landwirtschaft, Direktzahlungen in der schweizerischen Agrarpolitik, EDMZ, Bern, 1990, S. 7 - 30

2. Agrarpolitik im Spannungsfeld von Ernährung und Nachhaltigkeit

nur noch Zölle und Zollkontingente. Die Produktpreise müssen deshalb reduziert werden und die daraus entstehenden Erlösausfälle können mit GATT-konformen, nicht produktegebundenen Direktzahlungen kompensiert werden.

Die unterschiedliche Kostenentwicklung bei den Nahrungsmitteln im Vergleich zu den europäischen Nachbarstaaten hat zudem zu einem beträchtlichen Konsumtourismus geführt. So betragen z.B. 1995 die Preise für Weichweizen in der EU 21 Prozent der Preise in der Schweiz, bei der Milch sind es rund 50 Prozent.¹⁰

Strukturen und Einkommensverhältnisse

Die Agrarpolitik der Nachkriegszeit hat sich auf den Strukturwandel und das Wachstum der Betriebe hemmend ausgewirkt. Die Abwanderung aus der Landwirtschaft war in vergleichbaren EU-Staaten wesentlich höher als in der Schweiz. Die Durchschnittsgrösse der hauptberuflichen Betriebe in Deutschland beträgt rund 28 Hektaren, in Frankreich 45 Hektaren, in Grossbritannien 80 Hektaren, während sie in der Schweiz bei rund 16 Hektaren liegt. Gleichzeitig wird jedoch von Seiten der seit den Siebzigerjahren aktiver werdenden Kleinbauernbewegung kritisiert, dass sich kleinere Betriebe ohne besondere Spezialisierung in der Regel mit einem deutlich bescheideneren Einkommen als grössere Wirtschaftseinheiten zufrieden geben müssen.

Mit dem Siebten Landwirtschaftsbericht von 1992¹¹ hat der Bundesrat eine Neuorientierung der Agrarpolitik eingeleitet, welche den tiefgreifenden Veränderungen im Umfeld der Landwirtschaft im In- und Ausland Rechnung trägt. Die seit dem zweiten Weltkrieg verfolgte Politik der Einkommenssicherung über die Produktpreise und die Substitution von Nahrungsmittelimporten durch die Ausdehnung der einheimischen Produktion hatte seit Beginn der Neunzigerjahre auch beim Getreidebau ihre Grenzen erreicht. Zudem war eine Verschärfung der Konkurrenz infolge internationaler Entwicklungen, insbesondere der Uruguay-Runde

¹⁰ Botschaft des Schweiz. Bundesrates vom 26. Juni 1996 zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002), BBI 1996 IV, S. 418

¹¹ Bundesamt für Landwirtschaft, Siebter Landwirtschaftsbericht, EDMZ, Bern, 1992

2. Agrarpolitik im Spannungsfeld von Ernährung und Nachhaltigkeit

des GATT und der europäischen Integration, absehbar. Der Bundesrat hat folgendes Konzept zur Bewältigung dieser Herausforderungen vorgeschlagen:

- vermehrte Trennung von Preis- und Einkommenspolitik;
- Verwirklichung ökologischer Anliegen durch ökonomische Anreize und
- Lockerung der staatlichen Markteingriffe zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Ernährungssektors.

2.2.2. Erste Etappe der Agrarreform: die Einführung produktunabhängiger und ökologischer Direktzahlungen

In seiner Botschaft vom 27. Januar 1992¹² schlug der Bundesrat vor, die im Siebenten Landwirtschaftsbericht vorgesehene Trennung der Einkommens- von der Preispolitik mit zwei zusätzlichen Artikeln im Landwirtschaftsgesetz umzusetzen. Die Artikel 31a und 31b wurden am 9. Oktober 1992 vom Parlament beschlossen und auf den 1. Januar 1993 in Kraft gesetzt. Die Direktzahlungen nach Artikel 31a ergänzen das Einkommen und gelten die von der Landwirtschaft erbrachten gemeinwirtschaftlichen Leistungen ab, nämlich die Landschaftspflege und den Beitrag zur dezentralen Besiedlung. Die Direktzahlungen nach Artikel 31b, die Ökobeiträge, gelten besonders umwelt- und tiergerechte Produktionsweisen ab. Die Direktzahlungen sollen auch ein Sicherheitsnetz für die Landwirte bieten, damit diese die schrittweise Verschärfung des Wettbewerbes verkraften können. Die Verordnungen zu den beiden Gesetzesartikeln wurden im März 1993 publiziert und rückwirkend auf den 1. Januar in Kraft gesetzt¹³.

Im Rahmen seiner Beschlüsse betreffend das bäuerliche Einkommen hat der Bundesrat zwischen 1993 und 1996 durch die Reduktion der Preisstützung sowie der produktgebundenen Direktzahlungen einerseits und den Ausbau der neuen, nicht produktgebundenen Direktzahlungen andererseits die Trennung von Preis- und Einkommenspolitik konsequent umgesetzt. Zwischen 1993 und 1996 wurden

¹² Botschaft des Schweiz. Bundesrates vom 27. Januar 1992 zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes, BBl II 1992, S. 1 - 132

¹³ Direktzahlungsverordnung, SR 910.131; Oeko-Beitragsverordnung, SR 910.132

2. Agrarpolitik im Spannungsfeld von Ernährung und Nachhaltigkeit

neue Direktzahlungen nach den Artikeln 31a und 31b LwG von insgesamt 1085 Millionen Franken beschlossen. Diesem Betrag steht ein Abbau der produktegebundenen Stützung von 837 Millionen Franken gegenüber¹⁴. Von den neuen Direktzahlungen entfielen 1996 bereits rund 55 Prozent auf die Beiträge für besondere ökologische Leistungen nach Artikel 31b LwG. Als Ergebnis der damit verfolgten Anreizstrategie wurden 1996 ungefähr 60 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche nach den Methoden der Integrierten Produktion oder des Biologischen Landbaus bewirtschaftet.

2.2.3. Zweite Etappe der Agrarreform (Agrarpolitik 2002): Nachhaltigkeit und Marktwirtschaft

Die zweite Etappe der Agrarreform soll zu einer marktwirtschaftlichen Erneuerung des gesamten Ernährungssektors führen und gleichzeitig die Nachhaltigkeit der Bewirtschaftung in der Landwirtschaft weiter entwickeln und sicherstellen.

Die Strategie zur Erreichung einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit besteht darin, dass der Staat seine regulierenden Markteingriffe reduziert. Sämtliche Beteiligten, vom Produzenten bis zum Detaillisten, sollen an einer guten Marktleistung, das heisst am Verkaufsergebnis, direkt interessiert sein. Verschiedene vom Bund durchregulierte Marktordnungen mit Preis- und Absatzgarantien (z.B. Milch, Brotgetreide) sind zu ändern oder aufzuheben.

Die Landwirtschaft hat mit dem am 9. Juni 1996 von 77.6 Prozent der Stimmentenden angenommenen Artikel 31^{octies} der Bundesverfassung auf Verfassungsebene verbindliche Bestimmungen über ihre Funktion und ihre Aufgaben erhalten. Sie hat einen wesentlichen Beitrag zur sicheren Nahrungsmittelversorgung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, zur Pflege der Kulturlandschaft und zur dezentralen Besiedlung zu leisten. Die Landwirte sollen den Leistungsauftrag durch eine markt- und umweltgerechte Produktion erfüllen.

Artikel 31^{octies} Absatz 3 Buchstabe a verlangt einen ökologischen Leistungsnachweis als Voraussetzung für alle allgemeinen und ökologischen Direktzahlungen.

¹⁴ Botschaft zur Agrarpolitik 2002, op. cit. S. 22

2. Agrarpolitik im Spannungsfeld von Ernährung und Nachhaltigkeit

Voraussetzung für den Bezug dieser Direktzahlungen ist nach einer Übergangsfrist von längstens fünf Jahren:

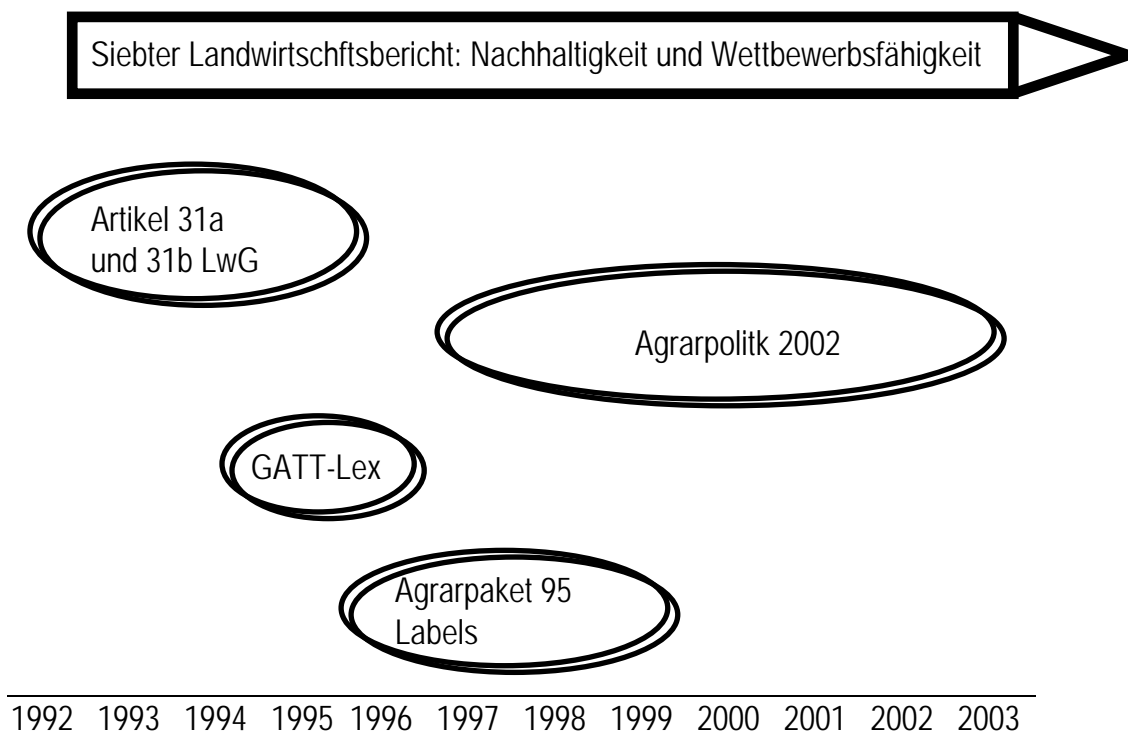
- eine ausgeglichene Düngerbilanz;
- ein angemessener Anteil an ökologischen Ausgleichsflächen;
- eine geregelte Fruchtfolge;
- ein geeigneter Bodenschutz;
- sowie eine Auswahl und gezielte Anwendung von Pflanzenbehandlungsmitteln.¹⁵

Dies entspricht den Anforderungen der Integrierten Produktion.

Das Gesetz wurde in der Frühjahrssession 1998 vom National- und Ständerat zu Ende beraten. Die Schlussabstimmung im Parlament fand am 29. April 1998 statt. Die Ausführungsverordnungen zum neuen Gesetz wurden am 7. Dezember 1998 vom Bundesrat beschlossen und traten per 1.1.1999 in Kraft. Die Übergangsfristen laufen noch bis längstens Ende 2003. Die neuen Ordnungen sind somit ab 2004 voll wirksam.

¹⁵ *ibid.* S. 209-210

Darstellung 1: Zeitliche Abfolge der Agrarreform



2.3 *Ökologischer Ausgleich: Erhaltung der menschenbedingten und natürlichen Artenvielfalt*

Für die Vielfalt der Pflanzen- und Tierarten ist in der Schweiz zum grossen Teil der Mensch verantwortlich, welcher durch die Gestaltung der Landschaft Lebensraum für Pflanzen und Tiere schafft oder auch vernichtet. Seit mindestens 5000 Jahren wurden in der Schweiz durch Rodungen und die Schaffung von Acker- und Weideland Gebiete geschaffen, auf denen sich im Verlaufe der Zeit eigenständige Lebensgemeinschaften entwickelten. Bis zum Beginn des letzten Jahrhunderts hat der Mensch viele Arten des Offenlandes bei uns gefördert. Seither be- und verdrängt er immer mehr Arten (vgl. Kapitel 2.1). Der ökologische Aus-

2. Agrarpolitik im Spannungsfeld von Ernährung und Nachhaltigkeit

gleich ist ein wichtiges Mittel, um die natürliche und vom Menschen geschaffene Artenvielfalt zu erhalten.

"Der ökologische Ausgleich ist ein Sammelbegriff für Massnahmen zur Vernetzung von Biotopen (Lebensräumen) in der Kulturlandschaft und zum Schutze von Flora und Fauna durch landschaftsgestalterische Massnahmen."¹⁶ Noch vorhandene oder neu geschaffene Biotope werden durch den ökologischen Ausgleich miteinander vernetzt. Zwischen den einzelnen Biotopen sollen möglichst kurze Distanzen bestehen, ihre Isolation soll vermindert werden. Eine Vernetzung der Biotope kann durch einzelne kleine naturnahe Flächen, sogenannte Trittsteine, und lineare Strukturen, die als Ökokorridore wirken, gewährleistet werden. Vernetzung bewirken auch dazwischenliegende Flächen, deren Attraktivität für gefährdete Pflanzen- und Tierarten durch Extensivierung vergrössert wird. Dem ökologischen Ausgleich dienen beispielsweise Hecken, extensiv bewirtschaftete Wiesen und Hochstammbäume.

2.4. Zwei gesetzliche Grundlagen für den ökologischen Ausgleich

Der ökologische Ausgleich in der Kulturlandschaft wird hauptsächlich über das NHG und das LwG gefördert. Von geringerer Bedeutung ist das Raumplanungsgesetz¹⁷.

Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG)¹⁸

Während der Debatte um die Rothenturm-Initiative von 1987 zum Schutze der schweizerischen Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung wurde dem Gesetzgeber klar, dass die Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft und Naturschutz gesetzlich geregelt werden musste.

¹⁶ Naturschutzinspektorat des Kantons Bern, Leitbild Naturschutz des Kantons Bern, Bern, 1991, S. 21

¹⁷ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung, SR 700

¹⁸ SR 451

2. Agrarpolitik im Spannungsfeld von Ernährung und Nachhaltigkeit

Das Ergebnis war die Formulierung der neuen Artikel 18a - 18d NHG, in welchen unter anderem festgehalten wird, dass den Landwirten eine angemessene Entschädigung zustehe, wenn sie im Interesse des Naturschutzes ihre bisherige Nutzung einschränken oder eine Leistung ohne entsprechenden wirtschaftlichen Ertrag erbringen. Die Kantone wurden verpflichtet, in intensiv genutzten Gebieten für den ökologischen Ausgleich zu sorgen. Seit 1987 zahlen der Bund und zahlreiche Kantone Beiträge für die Naturschutzleistungen der Landwirtschaft gestützt auf diese Gesetzesgrundlage aus. Die Beitragsgewährung erfolgt hauptsächlich aufgrund von Verträgen, welche die Bewirtschafter oder die Grundeigentümer freiwillig mit den Kantonen abschliessen.

Die Beiträge gemäss NHG können für alle förderungs- oder schutzwürdigen Objekte ausgerichtet werden, unabhängig davon, ob es sich um Objekte auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche, auf dem Waldareal oder auf andern Flächen handelt. Die Beiträge werden sowohl an bäuerliche wie an nichtbäuerliche Landeigentümer oder Bewirtschafter ausgerichtet. Für die Finanzierung sind die Kantone zuständig. Die Ausgaben der Kantone werden durch den Bund subventioniert. Wegen der Zuständigkeit der Kantone variieren die Beiträge und die beitragsberechtigten Objekte stark zwischen den Kantonen. 1995 richteten zwei Kantone noch keine Beiträge gemäss NHG aus.

*Landwirtschaftsgesetz (LwG)*¹⁹

Die Förderung des ökologischen Ausgleichs über das LwG basiert auf dessen Artikel 31b. Einerseits werden seit 1993 Beiträge für Elemente wie extensiv genutzte Wiesen, Hecken oder Buntbrachen ausgerichtet, andererseits müssen Betriebe, welche sich an den gesamtbetrieblich ausgerichteten Programmen Integrierte Produktion (IP) oder Biologischer Landbau (Bio) beteiligen, 5 Prozent ihrer landwirtschaftlichen Nutzfläche als ökologische Ausgleichsfläche ausweisen.

Beiträge nach Artikel 31b können nur für Objekte auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche und nur an bäuerliche Bewirtschafter von landwirtschaftlichen Betrie-

¹⁹ SR 910.1

2. Agrarpolitik im Spannungsfeld von Ernährung und Nachhaltigkeit

ben ausgerichtet. Die Beiträge werden zu 100 Prozent vom Bund finanziert. Die Anforderungen für diese Beiträge sind in der gesamten Schweiz gleich. Lediglich bei den extensiv und wenig intensiv genutzten Wiesen gibt es abhängig von der Zone gemäss dem landwirtschaftlichen Produktionskataster unterschiedliche Schnittzeitpunkte, die beachtet werden müssen.

3. Theoretischer Rahmen: Analyse der Verwaltungsprogramme und der Behördenarrangements

Die vorliegende Untersuchung hat die Form einer vergleichenden Analyse. Im ersten Teil werden die beiden Verwaltungsprogramme gemäss NHG und LwG auf Stufe Bund mit den entsprechenden Forderungen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt verglichen. Referenzjahr ist das Jahr 1995. In einem zweiten Teil wird die Umsetzung der Programme in drei Kantonen analysiert. In einem dritten Teil werden die Hypothesen getestet und Empfehlungen zuhanden der Behörden formuliert.

3.1. *Analyse der Verwaltungsprogramme*

Nachfolgend wird geprüft, ob die beiden Verwaltungsprogramme auf Bundesebene kohärent und vollständig sind. Als Referenz dient das Übereinkommen über die biologische Vielfalt²⁰. Sowohl die Verwaltungsprogramme von NHG und LwG wie auch das Übereinkommen über die biologische Vielfalt werden anhand des folgenden, dem Kurs "Analyse comparée de politiques publiques"²¹ entnommenen Modells analysiert.

*Das Verwaltungsprogramm*²²

"Die Ziele und die wesentlichen Umsetzungselemente öffentlicher Politiken finden sich in den staatlichen Handlungsprogrammen ("Verwaltungsprogramme" = "Policy-Designs"). Diese formulieren die vom Gesetzgeber artikulierten politischen Aufträge für die zu erarbeitende Problemlösung in Form von Rechtssätzen. Diese letzteren sind die primäre Legitimationsquelle einer öffentlichen Politik. In formeller Hinsicht bestehen sie aus mehreren schriftlichen Dokumenten

²⁰ Übereinkommen vom 5. Juni 1992 über die Biologische Vielfalt, BBI 1994 III 182

²¹ Knoepfel P., Analyse comparée de politiques publiques, notes de cours, IDHEAP, Chavannes-près-Renens Volume 2, 1997, S. 189 ff

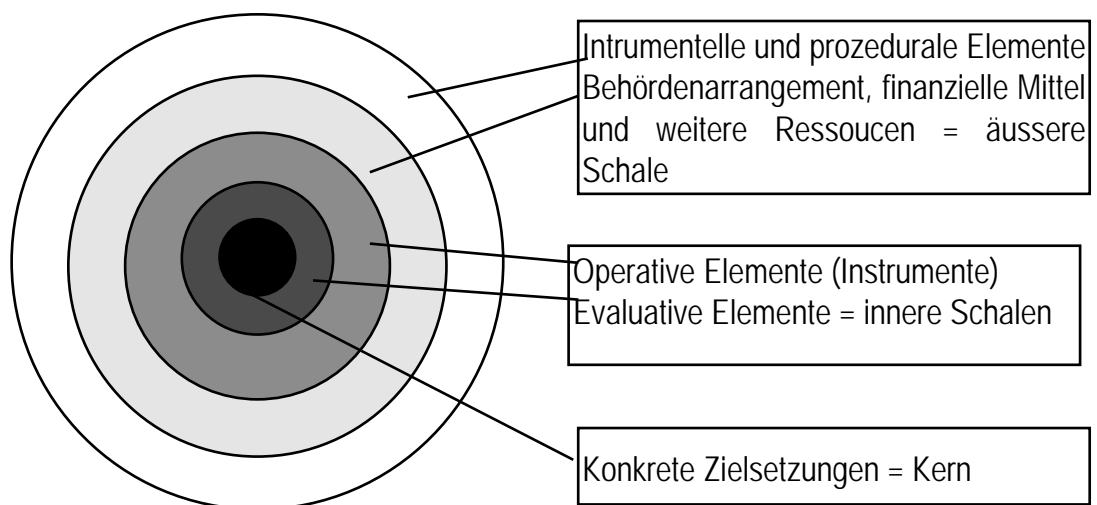
²² Bussmann W., Klöti U., Knoepfel P., Einführung in die Politikevaluation, Helbing und Lichtenhahn, Basel, 1997, S. 83 ff.

3. Theoretischer Rahmen

(v.a. Gesetze, Durchführungsverordnungen, Verwaltungsvorschriften etc.). Materiell beinhalten sie normative Sollwerte für die Art der angestrebten Problemlösung, die dazu bereitgestellten Mittel, die administrative Organisation der Politikumsetzung sowie für die Definition der Politikadressaten und deren Rolle bei der Politikrealisierung."

Die Programmanalyse wird nach dem folgenden Kern-Schale Modell vorgenommen, nach welchem fünf aufeinander bezogene Elemente unterschieden werden:

Darstellung 2: Die fünf konstitutiven Elemente eines Verwaltungsprogrammes²³



²³ ibid., S. 85

3. Theoretischer Rahmen

Ziele

"Ziele umschreiben den mit der Problemlösung anzustrebenden gesellschaftlichen Zustand im Problemfeld. Auf Gesetzesebene sind solche Ziele oft recht abstrakt formuliert. Auf der Ebene der einschlägigen Verordnungen und Verwaltungsvorschriften finden sich demgegenüber vielfach sehr konkrete quantifizierte und messbare Zielwerte."²⁴ Dabei wird nicht das Verhalten der Bürger sondern die durch die Verhaltensänderung der betroffenen Gruppen verursachte Auswirkung (=Outcome) als Ziel festgelegt.

Evaluative Elemente

"Namentlich jene Politiken, die mit vergleichsweise konkreten Zielbestimmungen operieren und die darüber hinaus einen stark technischen Charakter aufweisen, enthalten in ihren Verwaltungsprogrammen oft auch Angaben darüber, wann und welche Daten mit welchen naturwissenschaftlichen, ökonomischen oder sozialwissenschaftlichen Methoden wo zur genauen Bestimmung des Zielerreichungsgrades erhoben werden müssen."²⁵ Evaluative Elemente sind häufig in Anhängen zu technischen Verordnungen enthalten. Aufgrund ihres technischen Charakters wird die Definition dieser Elemente manchmal auch der Verwaltung überlassen. Die evaluativen Elemente erlauben, die Auswirkungen einer Politik nach naturwissenschaftlichen Kriterien zu messen.

Operative Elemente (Instrumente)

„Die operativen Elemente beschreiben, auf welche Art das Verhalten der Zielgruppen beeinflusst wird. Dies sind beispielsweise der Erlass von Verboten und Geboten, die Gewährung von staatlichen Konzessionen aber auch wirtschaftliche Massnahmen wie Lenkungsabgaben oder Subventionen. Die operativen Elemente definieren basierend auf dem Gesetzlichkeitsprinzip die staatlichen Interventionsmöglichkeiten. Sie können sehr detailliert (z.B. Festlegen von Standards für gewisse Produktionsverfahren) oder auch sehr offen formuliert werden und der

²⁴ *ibid.*, S. 86

²⁵ *ibid.* S. 87

3. Theoretischer Rahmen

Vollzugsbehörde die Verantwortung für die Operationalisierung der öffentlichen Politik übertragen.“

Behördenarrangement, finanzielle Mittel und weitere Ressourcen

„Diese Programmelemente bezeichnen die für verschiedene Umsetzungsstufen zuständigen Behörden und Amtsstellen, und sie legen ausserdem fest, welche anderen Verwaltungsinstanzen gegebenenfalls je Umsetzungsstufe in den Politikvollzug einzubeziehen bzw. anzuhören sind. ... Namentlich in der Agrar- oder Sozialpolitik gibt es im Rahmen dieser Programmelemente auch Beleihungen verbandlicher Träger. ... Die Ausstattung der öffentlichen Politiken mit bestehenden oder neugeschaffenen Amtsstellen und Behörden verschiedener staatlicher Ebenen (Behördenarrangement) ist nicht ohne Bedeutung für ihre Effektivität. ... Politikumsetzung kostet Geld. Das gilt nicht nur für jene öffentlichen Politiken, die ohnehin mit finanziellen Leistungen operieren (z.B. Hochschulförderung, Straßenbau), sondern schlichtweg für jede öffentliche Politik. Denn es müssen hierzu Personal, minimale Sachmittel oder ganz einfach Lokalitäten für neue Verwaltungszweige zur Verfügung gestellt werden.“²⁶

Instrumentelle und prozedurale Elemente

„Diese Elemente regeln in erster Linie die Beziehungen zwischen den verschiedenen Akteuren eines mit der Ausführung bestimmten Behördenarrangements (Koordination der Verfahren durch Weisungen, Reglemente etc.). Sie enthalten auch die administrativen Elemente, welche der Verwaltung zustehen (Pläne, Verfügungen, öffentlich-rechtliche Verträge, administrative und strafrechtliche Sanktionen, Umweltverträglichkeitsprüfungen und andere spezielle Instrumente) und definieren, welche institutionellen und sozialen Akteure in die spezifischen Verfahren einzubeziehen sind.

Diese Verfahrenselemente gelten keinesfalls nur als technische Elemente. Sie sind häufig stark umstritten, vor allem wenn sie die Teilnahme von Zielgruppen oder von dritten am administrativen Verfahren oder die Einsprache- oder Re-

²⁶ ibid. S. 88-89

3. Theoretischer Rahmen

kursmöglichkeit bei der Verwaltung oder den Verwaltungsgerichten regeln (z.B. Einsprachemöglichkeiten von Umweltorganisationen). Sie sind wichtig zur Bestimmung der Rollen und des Einflusses der Akteure im Rahmen der Umsetzung eines Verwaltungsprogrammes.“

3.2. Analyse der Behördenarrangements

Knoepfel definiert das Behördenarrangement (BA) wie folgt: "L'arrangement politico-administratif ... ou "Behördenarrangement" recouvre l'ensemble des acteurs institutionnels ou sociaux, chargés d'élaborer et/ou de mettre en oeuvre une politique publique".²⁷ Das Behördenarrangement umfasst die institutionellen Akteure. Gesellschaftliche Akteure sind ebenfalls Teil eines Behördenarrangements, sofern sie im Auftrag institutioneller Akteure handeln. Die Behördenarrangements können anhand der folgenden vier externen und drei internen Dimensionen analysiert werden:²⁸

Vier interne Dimensionen (dienen der eigentlichen Analyse des Behördenarrangements)

- Anzahl beteiligte Akteure
- Integration der einzelnen Akteure
- horizontale und vertikale Zentralität
- Politisierung des Behördenarrangements

Drei externe Dimensionen (dienen der Analyse seiner Umgebung)

- Kontext anderer öffentlicher Politiken
- Verfassungsmässiger, historischer und politischer Kontext
- Interaktion zwischen den institutionellen Akteuren und ihrem sozialen Umfeld

3.3. Hypothesen und Variablen

Ausgehend von den einleitend gestellten Fragen werden in der Arbeit die folgenden Hypothesen getestet:

²⁷ P. Knoepfel et al, Analyse comparée de politiques publiques, op. cit., S. 93

²⁸ ibid. S. 95 ff.

3. Theoretischer Rahmen

1. *Die Verwaltungsprogramme gemäss LwG und NHG decken sich mit den Forderungen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt. Bezüglich Programmformulierung besteht in der Schweiz kein Handlungsbedarf.*
2. *Die Einführung ökologischer Direktzahlungen in der Landwirtschaft hat die Behördenarrangements sowohl auf Naturschutz- wie auf Landwirtschaftsseite verändert und zu einem die Bereiche übergreifenden Arrangement geführt. Dieses wurde auch für gesellschaftliche Akteure insbesondere aus dem Naturschutzbereich stärker geöffnet.*

Erklärende Variable	zu erklärende Variable
Einführung ökologischer Direktzahlungen nach Art. 31b LwG	Veränderungen Behördenarrangement Integration neuer Akteure Umfang Politikarenen

3. *Je stärker die Behördenarrangements für die gesellschaftlichen Akteure geöffnet werden, desto „höher“ sind Output, Impact und Outcome.*

Erklärende Variable	zu erklärende Variable
Anzahl gesellschaftlicher Akteure im Behördenarrangement Verhältnis Landwirtschaft/Naturschutz bei den gesellschaftlichen Akteuren	<u>Outputs</u> NHG-Subventionen/ha LN LwG-Subventionen/ha LN <u>Impacts</u> NHG-Flächen in Prozent der LN LwG-Flächen in Prozent der LN <u>Outcomes</u> Qualität der NHG-Flächen Qualität der LwG-Flächen

4. *Die unterschiedliche Konzeption der Verwaltungsprogramme gemäss NHG bzw. LwG führt im gleichen Sachgebiet (ökologischer Ausgleich) zu unter-*

3. Theoretischer Rahmen

schiedlichen Outcomes. Beim LwG ist der Mitteleinsatz weniger wirksam als beim NHG, der Verwaltungsaufwand jedoch geringer.

Erklärende Variable	zu erklärende Variable
Verwaltungsprogramme NHG Verwaltungsprogramme LwG Behördenarrangement	<u>Outputs</u> NHG-Subventionen/ha LN LwG-Subventionen/ha LN <u>Impacts</u> NHG-Flächen in Prozent der LN LwG-Flächen in Prozent der LN <u>Outcomes</u> Qualität der NHG-Flächen Qualität der LwG-Flächen

5. Die beiden Programme mit ähnlicher Zielsetzung ergänzen sich. Die unterschiedlichen finanziellen Zuständigkeiten beim NHG (Kantone mit Bundesbeteiligung) und LwG (Bund) beeinflussen die Stellung des Bundes. Regionale Anliegen können dabei zu kurz kommen.

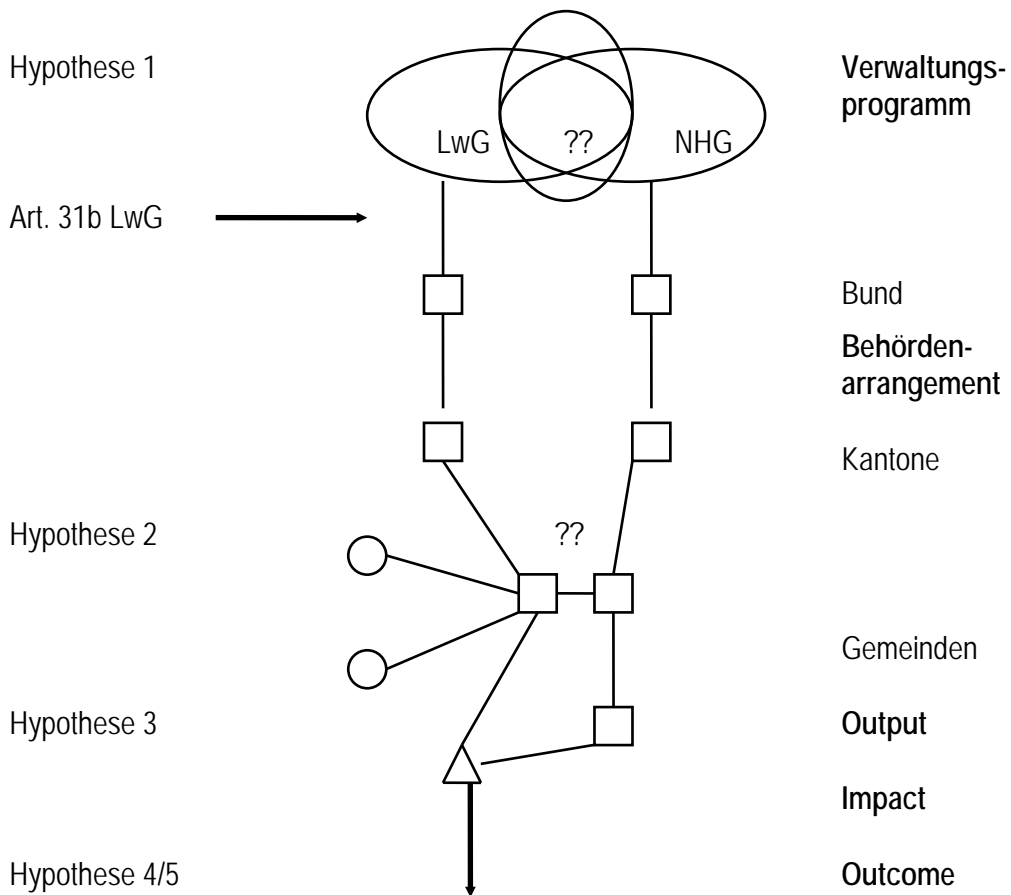
Erklärende Variable	zu erklärende Variable
Finanzielle Zuständigkeit Höhe der Finanzmittel Stellung von Bund/Kanton in den „Politikarenen“	<u>Outputs</u> NHG-Subventionen/ha LN LwG-Subventionen/ha LN <u>Impacts</u> NHG-Flächen in Prozent der LN LwG-Flächen in Prozent der LN <u>Outcomes</u> Qualität der NHG-Flächen Qualität der LwG-Flächen

Die folgende Darstellung zeigt, wie die Hypothesen im Umsetzungsprozess angesiedelt sind:

3. Theoretischer Rahmen

Darstellung 2: Untersuchungsgegenstand der 5 Hypothesen

Übereinkommen über die biologische Vielfalt



4. Analysen

4.1. *Forderungen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt betreffend den ökologischen Ausgleich*

Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Übereinkommen)²⁹ verfolgt zwei unterschiedliche Ziele. Einerseits soll es zunächst den Schutz der biologischen Vielfalt und deren nachhaltige Nutzung sicherstellen, andererseits soll es aber auch eine faire und gerechte Verteilung der Erträge, welche aus der Nutzung der biologischen Vielfalt entstehen (genetischen Ressourcen), gewährleisten.³⁰

Das Übereinkommen beginnt - wie häufig bei internationalen Übereinkommen - mit einer langen und ausschweifenden Präambel. Darin wird als Grundsatz unter anderem aufgeführt, "dass die Grundvoraussetzungen für die Erhaltung der biologischen Vielfalt darin bestehen, die Ökosysteme und natürlichen Lebensräume in situ zu erhalten und lebensfähige Populationen von Arten in ihrer natürlichen Umgebung zu bewahren und wiederherzustellen".

Ziele

Artikel 1 des Übereinkommens legt dessen Ziele fest. Es sind dies:

- "Erhaltung der biologischen Vielfalt;
- nachhaltige Nutzung ihrer Elemente;
- ausgewogene und gerechte Verteilung der Vorteile, die sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen ergeben"³¹

²⁹ SR 0451.43

³⁰ BUWAL, Umweltbericht 1993, op. cit., S. 94

³¹ Botschaft zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt, op. cit., S. 8-9

4. Analysen

Von Bedeutung für den ökologischen Ausgleich in der Schweiz sind die beiden ersten Ziele.

Artikel 2 definiert die biologische Vielfalt wie folgt: "Im Sinne dieses Übereinkommens ... bedeutet "biologische Vielfalt" die Variabilität unter lebenden Organismen jeglicher Herkunft, darunter unter anderem Land-, Meeres- und sonstige aquatische Ökosysteme und die ökologischen Komplexe, zu denen sie gehören; dies umfasst die Vielfalt innerhalb der Arten und zwischen den Arten und die Vielfalt der Ökosysteme".

Evaluative Elemente

Das Übereinkommen enthält keine evaluativen Elemente. Deren Festlegung wird den einzelnen Vertragsparteien überlassen.

Operative Elemente

a) Entwickeln und Anpassen von Strategien

Die Artikel 6 und 7 enthalten einige operative Elemente, wobei diese sehr generell gehalten sind. Artikel 6 beauftragt die Vertragsparteien "entsprechend ihren besonderen Umständen und Möglichkeiten" mit:

- dem Entwickeln von nationalen Strategien, Plänen oder Programmen zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt;
- der Anpassung von bestehenden Strategien;
- dem Einbezug der Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt in die diesbezüglichen sektoralen oder sektorenübergreifenden Pläne, Programme und Politiken.

b) Überwachung

Gemäss Artikel 7 verpflichten sich die unterzeichnenden Staaten, Bestandteile der biologischen Vielfalt zu bestimmen, die für deren Erhaltung und nachhaltige Nutzung von Bedeutung sind. Die definierten Bestandteile sind zu überwachen.

4. Analysen

Ergänzend sind Vorgänge und Kategorien von Tätigkeiten zu bestimmen, die erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt haben. Diese sind ebenfalls zu überwachen. Die erhobenen Daten sind auszuwerten.

c) Erhaltung natürlicher und naturnaher Lebensräume

Artikel 8 formuliert die Massnahmen, die jede Partei zur "In-situ-Erhaltung" (Erhaltung innerhalb der natürlichen Lebensräume) zu ergreifen hat.

Im Bereiche des ökologischen Ausgleichs wird gefordert, dass die Vertragsparteien "soweit möglich und sofern angebracht"

- "ein System von Schutzgebieten oder Gebieten, in denen besondere Massnahmen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt notwendig sind, einrichten" (Bst. a);
- "den Schutz von Ökosystemen und natürlichen Lebensräumen sowie die Bewahrung lebensfähiger Populationen von Arten in ihrer natürlichen Umgebung fördern" (Bst. d);
- "um den Schutz der Schutzgebiete zu verstärken, die umweltverträgliche und nachhaltige Entwicklung in den angrenzenden Gebieten fördern" (Bst. e);
- "beeinträchtigte Ökosysteme sanieren und wiederherstellen sowie die Regenerierung gefährdeter Arten fördern, unter anderem durch die Entwicklung und Durchführung von Plänen oder sonstigen Managementstrategien" (Bst. f)
- und "sich bemühen, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die gegenwärtigen Nutzungen mit der Erhaltung der biologischen Vielfalt und der nachhaltigen Nutzung ihrer Bestandteile vereinbar sind" (Bst. i).

d) Nachhaltige Nutzung

- Artikel 10 definiert, wie die biologische Vielfalt nachhaltig genutzt werden soll. Die Vertragsparteien müssen "soweit möglich und sofern angebracht":

4. Analysen

- "Gesichtspunkte der Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Ressourcen in den innerstaatlichen Entscheidungsprozess einbeziehen" (Bst. a);
- "Massnahmen im Zusammenhang mit der Nutzung der biologischen Ressourcen beschliessen, um nachteilige Auswirkungen auf die biologische Vielfalt zu vermeiden oder auf ein Mindestmass zu beschränken" (Bst. b);
- "die herkömmliche Nutzung biologischer Ressourcen im Einklang mit traditionellen Kulturverfahren, die mit den Erfordernissen der Erhaltung oder nachhaltigen Nutzung vereinbar sind, schützen und fördern" (Bst. c);
- "ortsansässige Bevölkerungsgruppen bei der Ausarbeitung und Durchführung von Abhilfemassnahmen in beeinträchtigten Gebieten, in denen die biologische Vielfalt verringert worden ist, unterstützen" (Bst. d);
- "die Zusammenarbeit zwischen ihren Regierungsbehörden und ihrem privaten Sektor bei der Erarbeitung von Methoden zur nachhaltigen Nutzung biologischer Ressourcen fördern" (Bst. e).

e) Anreizmassnahmen

Artikel 11 schliesslich verlangt die Einführung von "wirtschaftlich und sozial verträglichen Massnahmen, die als Anreiz für die Erhaltung und nachhaltige Nutzung von Bestandteilen der biologischen Vielfalt dienen". Ergänzend fordert Artikel 20 die Teilnehmerstaaten auf, "im Rahmen ihrer Möglichkeiten finanzielle Unterstützung und Anreize im Hinblick auf diejenigen innerstaatlichen Tätigkeiten, die zur Verwirklichung der Ziele dieses Übereinkommens durchgeführt werden sollen, im Einklang mit ihren innerstaatlichen Plänen, Prioritäten und Programmen bereitzustellen".

f) weitere Massnahmen

Schliesslich verlangen die Artikel 12 und 13 von den Vertragsparteien, "Ausbildungs-, Bildungs- und Forschungsprogramme einzurichten und die Öffentlichkeit für die Probleme der Erhaltung der biologischen Vielfalt zu sensibilisieren (Bewusstseinsbildung)."³²

³² idem

4. Analysen

Artikel 14 schreibt vor, dass jede Vertragspartei bei geplanten Vorhaben oder Programmen, von denen anzunehmen ist, dass sie nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben werden, eine Umweltverträglichkeitsstudie durchzuführen hat.

Artikel 26 verpflichtet die Vertragsparteien, regelmässig Berichte über die Massnahmen zur Durchführung des Übereinkommens vorzulegen.

4. Analysen

Zusammenfassung der wichtigsten Forderungen des Übereinkommens

Ziele	<ul style="list-style-type: none"> • Erhaltung der biologischen Vielfalt • Nachhaltige Nutzung ihrer Elemente
Operative Elemente	<i>Entwickeln und Anpassen von Strategien</i> <ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung nationaler sektoraler und sektorenübergreifender Strategien • Anpassung von bestehenden Strategien
	<i>Überwachung</i> <ul style="list-style-type: none"> • Überwachung von Indikatoren für die biologische Vielfalt • Überwachung von Tätigkeiten mit besonders nachteiligen Auswirkungen
	<i>Erhaltung natürlicher und naturnaher Lebensräume</i> <ul style="list-style-type: none"> • Einrichten von Schutzgebieten • Erhaltung von natürlichen Lebensräumen • Sanierung beeinträchtigter Schutzgebiete
	<i>Nachhaltige Nutzung</i> <ul style="list-style-type: none"> • Nachhaltige Nutzung = Grundlage staatlicher Entscheidungsprozesse • Minimierung negativer Auswirkungen der Nutzung • Förderung traditioneller Kulturverfahren • Unterstützung der Bevölkerung bei der Verbesserung der Voraussetzungen für die biologische Vielfalt • Zusammenarbeit Regierung und Nichtregierungsorganisationen
	<i>Anreizmassnahmen</i> <ul style="list-style-type: none"> • Wirtschaftliche Anreizmassnahmen • Staatliche finanzielle Unterstützung
	<i>weitere Massnahmen</i> <ul style="list-style-type: none"> • Förderung von Forschung und Bildung • Umweltverträglichkeitsprüfung bei problematischen Projekten

4.2. *Vergleich der Verwaltungsprogramme und Behördenarrangements gemäss NHG und LWG*

4.2.1. Ziele

4.2.1.1. NHG

Zielvorgabe der Bundesverfassung (BV)

Der Natur- und Heimatschutz ist gemäss Artikel 24^{sexies} Absatz 1 BV Sache der Kantone. Die Aufgaben und Kompetenzen des Bundes sind in den Absätzen 2 - 4 geregelt. Von Bedeutung ist für diese Arbeit insbesondere Absatz 4, wonach der Bund befugt ist, Bestimmungen zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt zu erlassen. Damit ist der ganze botanische und zoologische Naturschutz gemeint, das heisst der Arten und Biotopschutz³³. Der Verfassungsartikel enthält keine konkreten Zielvorgaben für den Bund, mit Ausnahme des mit der Rothenturminitiative von 1987³⁴ angefügten Absatzes 5. Dieser bezeichnet Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung als Schutzobjekte. Sie werden damit praktisch vollständig vor Veränderungen geschützt.

Das NHG war bis zur Revision von 1995 nicht auf diesen Absatz abgestützt sondern lediglich auf die Absätze 2, 3 und 4. Mit der Revision vom 24. März 1995 wurde der Auftrag der Rothenturminitiative mit einem neuen Abschnitt 3a auf gesetzlicher Stufe umgesetzt und das NHG damit auch auf den Absatz 5 abgestützt.

³³ Fleiner T., Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Basel, Zürich, Bern, 1987, Nr. 29 zu Artikel 24^{sexies} BV

³⁴ BBl 1988 I S 54

4. Analysen

Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG)

Unterstützung der Kantone beim Schutz der Tier- und Pflanzenwelt

Die Ziele des NHG sind in Artikel 1 zu finden. So hat dieses Gesetz im Rahmen der Zuständigkeit des Bundes gemäss Artikel 24^{sexies} Absätze 2-5 der Bundesverfassung zum Zweck, "die einheimische Tier- und Pflanzenwelt und ihren natürlichen Lebensraum zu schützen" (Bst. d). Ein weiteres Ziel ist, "die Kantone in der Erfüllung ihrer Aufgabe des Naturschutzes, des Heimatschutzes sowie der Denkmalpflege zu unterstützen und die Zusammenarbeit mit ihnen sicherzustellen" (Bst. b).

Inventare von nationaler Bedeutung

Artikel 6 fordert "die ungeschmälerte Erhaltung oder jedenfalls grösstmögliche Schonung" von Objekten in Inventaren von nationaler Bedeutung" (Abs. 1). "Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare (darf) bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen" (Abs. 2).

Schutz der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt

Der dritte Abschnitt des NHG regelt den Schutz der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt. Artikel 18 Absatz 1 nennt als Zielvorgabe, "dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten ... entgegenzuwirken".

Mit dem aufgrund des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983³⁵ eingefügten Absatz 1^{bis} von Artikel 18 sind folgende Elemente besonders zu schützen: "Uferbereiche, Riedgebiete und Moore, seltene Waldgesellschaften, Hecken, Feldgehölze, Trockenrasen und weitere Standorte, die eine ausgleichende Funk-

³⁵ Eingefügt durch Art. 66 Ziff. 1 des BG vom 7. Oktober 1993 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz), in Kraft seit 1. Jan. 1985 (SR 814.01)

4. Analysen

tion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen."

Moorschutz

Bezüglich Moorschutz definiert der 1995 neu ins NHG aufgenommene Artikel 23c als allgemeines Schutzziel "die Erhaltung jener natürlichen und kulturellen Eigenheiten der Moorlandschaften, die ihre besondere Schönheit und nationale Bedeutung ausmachen. Der Bundesrat legt Schutzziele fest, die der Eigenart der Moorlandschaften angepasst sind" (Abs. 1).

Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV)³⁶

Ökologischer Ausgleich

Die NHV definiert in Artikel 15 den Zweck des ökologischen Ausgleichs wie folgt: "Der ökologische Ausgleich (Art. 18b Abs. 2 NHG) bezweckt insbesondere, isolierte Biotope miteinander zu verbinden, nötigenfalls auch durch die Neuschaffung von Biotopen, die Artenvielfalt zu fördern, eine möglichst naturnahe und schonende Bodennutzung zu erreichen, Natur in den Siedlungsraum einzubinden und das Landschaftsbild zu beleben."

³⁶ Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz (NHV, SR 451.1)

4. Analysen

Zusammenfassung der Ziele gemäss NHG

Bundesverfassung

- Schutz der Moore

NHG

- Schutz der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt und ihres natürlichen Lebensraumes
- Unterstützung der Kantone beim Natur- und Heimatschutz
- Erhaltung und Schonung von Objekten von nationaler Bedeutung
- Schutz vor dem Aussterben der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt
- Schutz der Moore
- Schutz der Ufervegetation und weiterer Elemente mit ausgleichender Funktion im Naturhaushalt

NHV

- Verbinden und Neuschaffen von Biotopen, naturnahe Nutzung des Bodens, Förderung der Natur im Siedlungsraum

4.2.1.2. LwG

Zielvorgabe der Bundesverfassung

Agrarpolitik 2002

Mit der Abstimmung vom 9. Juni 1996 wurde der Landwirtschaftspolitik mit Artikel 31^{octies} BV eine neue Verfassungsgrundlage gegeben. Gemäss Absatz 1 hat der Bund dafür zu sorgen, "dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur ... Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und Pflege der Kulturlandschaft".

4. Analysen

Das Landwirtschaftsgesetz wurde basierend auf der neuen Verfassungsgrundlage einer Totalrevision unterzogen. Die Botschaft zur "Agrarpolitik 2002"³⁷ wurde vom Bundesrat am 26. Juni 1996 verabschiedet. Das Gesetz wurde am 29. April 1998 vom Parlament gutgeheissen und es wurde auf den 1. Januar 1999 in Kraft gesetzt. Die Analyse bezieht sich jedoch auf das alte Landwirtschaftsgesetz von 1951.

LwG

Die nachfolgende Analyse konzentriert sich auf zwei Gesetzesbereiche der Landwirtschaftsgesetzgebung, welche in einem Konfliktverhältnis zueinander stehen können, nämlich die Meliorationsgesetzgebung und die anfangs der Neunzigerjahre neu ins Landwirtschaftsgesetz aufgenommene Gesetzgebung zur Abgeltung ökologischer Leistungen.

Erste zaghafte Versuche 1991: Ökologisierung von Ackerland

Ein erster Schritt in Richtung Ökologisierung der Landwirtschaft wurde 1991 mit der Aufnahme von Artikel 20a³⁸ ins Landwirtschaftsgesetz gemacht. Danach kann der Bund "Beiträge gewähren an die vorübergehenden Stilllegung von Ackerflächen, insbesondere deren Verwendung als ... ökologische Ausgleichsflächen" (Abs. 1). In die auf diesem Gesetzesartikel basierende Verordnung über Produktionslenkung und extensive Bewirtschaftung im Pflanzenbau³⁹ wurde die Förderung von ökologischen Ausgleichsflächen (= extensiv genutzte Wiesen auf stillgelegtem Ackerland) und wenig intensiv genutzten Wiesen aufgenommen. Mit der Revision der Öko-Beitragsverordnung vom 26. Januar 1994 wurden diese Elemente dann in die Öko-Beitragsverordnung überführt.

³⁷ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft zur Reform der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2002), op. cit.

³⁸ Eingefügt durch Ziff. I des BB vom 21. Juni 1991, in Kraft vom 1. Jan. 1992 bis 31. Dez. 1996, verlängert bis längstens 31.12. 1998

³⁹ Verordnung vom 2. Dezember 1991 über Produktionslenkung und extensive Bewirtschaftung im Pflanzenbau (SR 910.17)

4. Analysen

Umweltgerechte Bewirtschaftung als Voraussetzung für ein angemessenes Einkommen

Mit Artikel 29 wird die Grundlage der Einkommenspolitik in der Landwirtschaftspolitik festgelegt. Gemäss Absatz 1 sind die von diesem Gesetz vorgesehenen Massnahmen "so anzuwenden, dass für die einheimischen landwirtschaftlichen Erzeugnisse guter Qualität Preise erzielt werden können, die zusammen mit anderen Einkommensbestandteilen die mittleren Produktionskosten rationell geführter, umweltgerechter und zu normalen Bedingungen übernommener landwirtschaftlicher Betriebe im Durchschnitt mehrerer Jahre decken". Der Artikel wurde am 9. Oktober 1992⁴⁰ gleichzeitig mit der Aufnahme der Artikel 31a und 31b um den Begriff "umweltgerecht" erweitert.

Direktzahlungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen

Mit Artikel 31a wurde die Basis für die ergänzenden Direktzahlungen geschaffen. Diese sollen gemäss Absatz 1 "zusammen mit jenen nach Artikel 31b der Landwirtschaft ermöglichen, die von ihr verlangten Aufgaben und gemeinwirtschaftlichen Leistungen zu erfüllen". Aufgrund von Absatz 5 werden die Direktzahlungen mit Bedingungen und Auflagen verknüpft. Diese sollen gemäss Buchstabe b insbesondere "die Landwirte veranlassen, auf dem ganzen Betrieb marktkonform, umweltschonend und tiergerecht zu produzieren." Im Vollzug wurde diese Forderung so umgesetzt, dass die Einhaltung der für den Natur- Umwelt- und Tierschutz relevanten Gesetzgebungen eine Voraussetzung für die Beitragsberechtigung ist.

Artikel 31b enthält lediglich in Absatz 2, welcher sich mit dem ökologischen Ausgleich befasst, eine Zielformulierung. Danach fördert der Bund mit der Gewährung von Beiträgen für die Verwendung von landwirtschaftlichen Nutzflächen als ökologische Ausgleichsflächen die natürliche Artenvielfalt.

⁴⁰ Fassung gemäss Ziff. 1 des BG vom 9. Okt. 1992, in Kraft seit 1. Jan. 1993

4. Analysen

Fünfter Titel des LwG: Bodenverbesserungen

Artikel 77 Absatz 1 definiert den Begriff "Bodenverbesserungen". "Bodenverbesserungen im Sinne dieses Gesetzes sind Massnahmen oder Werke, die den Zweck haben, die Ertragsfähigkeit des Bodens zu erhalten oder zu steigern, seine Bewirtschaftung zu erleichtern oder ihn vor Verwüstungen oder Zerstörungen durch Naturereignisse zu schützen."

Artikel 79 verlangt, "den allgemeinen Interessen der Umwelt, insbesondere der Erhaltung des Grundwassers und der damit verbundenen Trinkwasserversorgung sowie dem Schutze der Natur und der Wahrung des Landschaftsbildes (ist) Rechnung zu tragen."

Bodenverbesserungsverordnung

Artikel 1 Absatz 5 der Verordnung über die Unterstützung von Bodenverbesserungen und landwirtschaftlichen Hochbauten (Bodenverbesserungs-Verordnung)⁴¹ konkretisiert diese Anforderung: "Bei der Durchführung der Unternehmen ist auf die in Artikel 79 LwG genannten Interessen sowie auf die Orts-, Regional- und Landesplanung Rücksicht zu nehmen."

Artikel 2 definiert den Zweck von Güterzusammenlegungen. Aufgrund von Absatz 3 sind "mit der Güterzusammenlegung (sind) im Sinne der langfristigen Wirkung auch alle geeigneten Massnahmen zur Sicherung der zweckmässigen Bodennutzung im allgemeinen zu treffen, wie insbesondere die Ausscheidung von Wald und Weide, die Schaffung von Bau-, Industrie-, Grundwasser- und Naturschutzzonen".

Gemäss Artikel 4 haben "die für die Bodenverbesserungen und landwirtschaftlichen Hochbauten zuständigen Amtsstellen (haben) rechtzeitig die Zusammenarbeit mit den anderen interessierten Stellen des Bundes und der Kantone in die

⁴¹ Verordnung vom 17. April 1991 über die Unterstützung von Bodenverbesserungen und landwirtschaftlichen Hochbauten (SR 913.1)

4. Analysen

Wege zu leiten, wenn diese Massnahmen im Zusammenhang mit anderen vom Bund geförderten Bestrebungen stehen."

Zusammenfassung der Ziele gemäss LWG

Bundesverfassung

- Nachhaltige Produktion, wesentlicher Beitrag zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und Pflege der Kulturlandschaft (Art. 31^{octies})

LWG

- Stilllegung von Ackerflächen als ökologische Ausgleichsflächen
- Umweltgerechte Bewirtschaftung als Voraussetzung für kostendeckende Preise für landwirtschaftliche Produkte
- Förderung der natürlichen Artenvielfalt

Bodenverbesserungsverordnung

- Erhaltung oder Steigerung der Ertragsfähigkeit des Bodens
- Berücksichtigung von Interessen der Umwelt
- Sicherung einer zweckmässigen Bodennutzung durch Ausscheidung entsprechender Zonen

4.2.2. Evaluative Elemente

4.2.2.1. NHG

Wie in Kapitel 521 erwähnt, nennt Artikel 18 Absatz 1 das Ziel, dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten entgegenzuwirken. Diese Zielformulierung hat auch einen evaluativen Charakter. Anhand der Entwicklung der Bestände der aufgrund von Artikel 20 NHV geschützten Pflanzen- und Tierarten kann die Wirksamkeit der Massnahmen überprüft werden.

4. Analysen

4.2.2.2. LwG

Das LwG gibt weder im Bereiche der Ökologisierung noch im Bereiche der Bodenverbesserung evaluative Elemente vor. Das Bundesamt für Landwirtschaft hat im Rahmen seines Evaluationsprojektes die Erhaltung der Artenvielfalt im landwirtschaftlich genutzten Raum als evaluatives Element vorgegeben. Die landwirtschaftlichen Forschungsanstalten wurden mit der Erarbeitung und Durchführung eines entsprechenden Projektes beauftragt.

Synthese

Die Formulierung evaluativer Elemente wird in den Verwaltungsprogrammen häufig der Verwaltung überlassen. Es erstaunt deshalb nicht, dass in den untersuchten Gesetzeserlassen praktisch keine evaluativen Elemente enthalten sind.

Es ist schwierig, evaluierbare Vorgaben für die Erhaltung der Artenvielfalt zu definieren. Auch ohne menschliches Zutun gibt es ein natürliches Artensterben. Dieses ist jedoch um ein Vielfaches kleiner als die vom Menschen verursachte Aussterberate. "Während weltweit das in der Natur vorgegebene Aussterben von Pflanzen und Tieren auf ungefähr eine Art pro Jahr geschätzt wird, hat sich die vom Menschen verursachte Aussterberate bis heute global auf eine Art pro Tag beschleunigt und droht, bis zum Jahr 2000 den Stand von einer Art pro Stunde zu erreichen."⁴² Gemäss Tabelle 2 ist die Landwirtschaft ein wesentlicher Verursacher des Artensterbens.

Dieses kann nur auf ein akzeptierbares Mass gesenkt werden, wenn es gelingt, den gefährdeten Tier- und Pflanzenarten die zum Überleben notwendigen Räume zu sichern oder neu zu schaffen. Das BUWAL fordert deshalb, "möglichst bald die von Naturwissenschaftlern geforderten 50'000 Hektaren an ökologischen Ausgleichsflächen im schweizerischen Mittelland sicherzustellen. Dies entspricht ungefähr 12 Prozent der Fläche. Im Berggebiet muss dieser Anteil jedoch höher sein, damit unsere einheimische Vielfalt der Flora und Fauna vollständig erhalten

⁴² BUWAL, Umweltbericht 1993, op. cit. S. 286

4. Analysen

bleibt"⁴³. Im Rahmen des nationalen Forschungsprogrammes Boden (NFP 22)⁴⁴ wurde für das Mittelland der folgende Mindestbedarf an natürlichen und naturnahen Flächen ermittelt:

⁴³ *ibid.* S. 297

⁴⁴ Broggi M., Schlegel H., Mindestbedarf an naturnahen Flächen in der Kulturlandschaft, *op. cit.*, S. 149

4. Analysen

Tabelle 3: Bestand und Zusatzbedarf an natürlichen und naturnahen Flächen

<i>Biotoptyp</i>	<i>Bestand ha LN</i>	<i>Bestand ha Wald</i>	<i>Zusatzbedarf ha LN</i>	<i>Zusatzbedarf ha Wald</i>
Flächige Biotope				
Hoch- und Übergangsmoore	160		480	
Flachmoore	3600		2000	
Trocken- und Halbtrockenrasen	1900		9800	
Auen	400	2800	Bestandeswahrung	Bestandeswahrung
Naturnahe Waldflächen		40000		Bestandeswahrung
Obstgärten	8400		9100	
Total (einzeln)	14460	42800	21380	
Total (Zusammenzug)	57260		21380	
Lineare/punkturelle Biotope				
Waldränder		14000	13800	16000
Hecken	900		9500	
Übrige Biotope	7500		6500	
Total (einzeln)	8400	14000	29800	16000
Total (Zusammenzug)	22400		45800	
Gesamttotal (einzeln)	22860	56800	51180	16000
Gesamttotal (Zusammenzug)	81660*		67180	

* inkl. 2000 ha Auenflächen, die auf Ödland, Gewässer etc. entfallen

4. Analysen

Somit ergeben sich die beiden folgenden evaluativen Elemente:

- Keine weiteren Verluste an bedrohten Tier- und Pflanzenarten;
- rund 52'000 Hektaren neue ökologische Ausgleichsflächen auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche im Mittelland oder rund 12 Prozent der LN im Mittelland als ökologische Ausgleichsfläche genutzt.

4.2.3. Operative Elemente

4.2.3.1. NHG

Operative Elemente der Bundesverfassung

Wie in Kapitel 4.2.1 erwähnt, ist der Natur- und Heimatschutz gemäss Artikel 24^{sexies} Absatz 1 der Bundesverfassung Sache der Kantone. Entsprechend gering sind deshalb für den Bund die Möglichkeiten, direkt auf die Zielgruppen einzuwirken. Mit Absatz 2 wird er jedoch beauftragt, bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Grundsätze des Natur- und Heimatschutzes zu beachten.

Gemäss Absatz 3 kann der Bund "Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes durch Beiträge unterstützen sowie Naturreservate, geschichtliche Stätten und Kulturdenkmäler von nationaler Bedeutung vertraglich oder auf dem Wege der Enteignung erwerben oder sichern."

Schliesslich ermächtigt Absatz 4 den Bund, "Bestimmungen zum Schutze der Tier- und Pflanzenwelt zu erlassen."

NHG

Unterstützung von Naturschutzorganisationen

Die in Artikel 24^{sexies} Absatz 3 BV gegebene Möglichkeit, Bestrebungen, des Natur- und Heimatschutzes zu unterstützen, wurde in Artikel 1 Buchstabe c des NHG dahingehend präzisiert, dass der Bund Bestrebungen von Organisationen,

4. Analysen

die im Bereiche des Naturschutzes, des Heimatschutzes oder der Denkmalpflege tätig sind, unterstützen kann.

Naturschutz bei der Erfüllung von Bundesaufgaben

Die Artikel 2 und 3 NHG konkretisieren den Absatz 2 von Artikel 24^{sexies} BV. Artikel 3 NHG enthält eine nicht abgeschlossene Aufzählung von Bundesaufgaben. Für den Bereich Landwirtschaft ist Buchstabe c von Interesse, nach welchem "die Gewährung von Beiträgen an Planungen, Werke und Anlagen, wie Meliorationen, Sanierungen landwirtschaftlicher Bauten, Gewässerkorrekturen, Anlagen des Gewässerschutzes und Verkehrsanlagen" als Bundesaufgabe im Sinne des zitierten Verfassungsartikels gelten.

Artikel 3 definiert, wie die Behörden und Amtsstellen des Bundes sowie seine Anstalten und Betriebe bei der Erfüllung der Bundesaufgaben dafür zu sorgen haben, dass die Interessen des Natur- und Heimatschutzes gewahrt bleiben. Er verlangt, dass Beiträge an die unter Artikel 2 Buchstabe c aufgezählten Werke (Meliorationen etc.) nur zu gewähren sind, wenn das Interesse des Natur- und Heimatschutzes überwiegt.

Erstellen von Inventaren

Mit Artikel 5 wird der Bundesrat beauftragt, Inventare von Objekten mit nationaler Bedeutung aufzustellen, vorgängig jedoch die Kantone dazu anzuhören. Die Liste der Inventare ist nicht abschliessend und sie ist regelmässig zu überprüfen und zu bereinigen. Gemäss Artikel 6 sind die Objekte in den Inventaren von nationaler Bedeutung soweit möglich ungeschmälert zu erhalten oder jedenfalls grösstmöglich zu schonen.

Die Artikel 7 bis 10 regeln die Begutachtung von Fällen, bei welchen bei Erfüllung einer Bundesaufgabe ein Objekt beeinträchtigt werden könnte, das in einem Bundesinventar aufgeführt ist. Eine wichtige Stellung nimmt dabei die Natur- und Heimatschutzkommission ein, eine verwaltungsunabhängiges Gremium, welches die möglichen Konflikte begutachtet.

4. Analysen

Beschwerderecht von Gemeinden und Naturschutzorganisationen

Schliesslich haben gemäss der Artikel 12, 12a und 12b die Gemeinden und die gesamtschweizerischen Vereinigungen, die sich statutengemäss dem Natur- und Heimatschutz oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen, ein Beschwerderecht gegen kantonale Verfügungen oder Erlasse oder gegen Verfügungen von Bundesbehörden, bei welchen die Beschwerde an den Bundesrat oder das Bundesgericht zulässig ist. Gemäss der Änderung des NHG vom 24. März 1995 wird das Beschwerderecht auf Organisationen, welche seit mehr als 10 Jahren bestehen, eingeschränkt. Zudem muss bereits eine Beschwerde bei der ersten Instanz erfolgen. Neu hat auch das zuständige Bundesamt ein Beschwerderecht gegen materielle Entscheide.

Ausrichtung von Beiträgen

In Artikel 13 erhält der Bund die Kompetenz zur Ausrichtung von Beiträgen für die Erhaltung von schützenswerten Objekten. Er kann den Naturschutz, den Heimatschutz und die Denkmalpflege mit Beiträgen bis 35 Prozent, in Ausnahmefällen bis zu 45 Prozent unterstützen.

Gemäss Artikel 14 kann der Bund Vereinigungen des Natur- und Heimatschutzes von gesamtschweizerischer Bedeutung an die Kosten ihrer im öffentlichen Interesse liegenden Tätigkeit Beiträge ausrichten. Er kann Beiträge ausrichten an Forschungsvorhaben, Aus- und Weiterbildung von Fachleuten und Öffentlichkeitsarbeit oder solche Tätigkeiten im gesamtschweizerischen Interesse selbst durchführen oder durchführen lassen (Artikel 14a).

Ersatz bei der Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume

Gemäss Artikel 18 Absatz 1^{ter} hat der Verursacher einer Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume für besondere Massnahmen zu deren bestmöglichem Schutz, für Wiederherstellung oder ansonst für angemessenen Ersatz zu sorgen. Dieser Absatz, welcher mit der Revision des Umweltschutzgesetzes vom 19. Juni 1987 auf den 1. Februar 1988 in Kraft gesetzt wurde, lehnt sich an die

4. Analysen

Forstgesetzgebung an, nach welcher bei unvermeidlichen Rodungen Ersatzauf- forstungen zu tätigen sind.

Biotopschutz und ökologischer Ausgleich

Die Artikel 18a bis 18d⁴⁵ umfassen den Biotopschutz und wurden 1987 als indi- rektter Gegenvorschlag zur Rothenturinitiative ins NHG aufgenommen.

Gemäss Artikel 18a Absatz 1 bezeichnet der Bundesrat nach Anhören der Kan- tone die Biotope von nationaler Bedeutung, bestimmt deren Lage und legt die Schutzziele fest. Die Kantone sind für deren Schutz und Unterhalt zuständig (Abs. 2). Der Bundesrat kann nach Anhören der Kantone Fristen für die Anord- nung der Schutzmassnahmen bestimmen und, falls die Kantone untätig bleiben, zur Ersatzvornahme schreiten und den Kantonen einen angemessenen Teil der Kosten auferlegen (Abs. 3).

Die Kantone sorgen für Schutz und Unterhalt der Biotope von regionaler und lokaler Bedeutung (Art. 18b Abs. 1). Gemäss Absatz 2 sorgen sie in intensiv ge- nutzten Gebieten inner- und ausserhalb von Siedlungen "für ökologischen Aus- gleich mit Feldgehölzen, Hecken, Uferbestockungen oder mit anderer naturnaher und standortgemässer Vegetation. Dabei sind die Interessen der landwirtschaftli- chen Nutzung zu berücksichtigen."

Nach Artikel 18c Absatz 1 sollen Schutz und Unterhalt der Biotope "wenn mög- lich aufgrund von Vereinbarungen mit den Grundeigentümern und Bewirtschaf- tern sowie durch angepasste land- und forstwirtschaftliche Nutzung erreicht wer- den". Die Bewirtschafter oder Grundeigentümer haben Anspruch auf angemes- sene Abgeltung, wenn sie im Interesse des Schutzzieles die bisherige Nutzung einschränken oder Leistungen ohne entsprechenden wirtschaftlichen Ertrag er- bringen (Abs. 2).

⁴⁵ Eingefügt durch Ziffer I des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1987, in Kraft seit 1. Februar 1988

4. Analysen

Absatz 3 verpflichtet die Grundeigentümer, beim Unterlassen einer Nutzung, welche für das Erreichen des Schutzzieles notwendig ist, eine entsprechende Nutzung durch Dritte zu dulden. Schliesslich steht den Kantonen das Enteignungsrecht zu, soweit zur Erreichung des Schutzzieles der Landerwerb nötig ist (Abs. 4).

Finanzierung

Gemäss Artikel 18d Absatz 1 ist der Bund bei Biotopen von nationaler Bedeutung zuständig für die Finanzierung der Bezeichnung der Biotope sowie für die Schutz- und Unterhaltsmassnahmen. Er übernimmt 60 bis 90 Prozent der Kosten der Schutz- und Unterhaltsmassnahmen; in Ausnahmefällen kann er die gesamten Kosten übernehmen. Die Kantone tragen die Kosten für Schutz und Unterhalt der Biotope von regionaler und lokaler Bedeutung sowie für den ökologischen Ausgleich (Abs. 2). Der Bund beteiligt sich daran mit Abgeltungen bis 50 Prozent. Er berücksichtigt bei der Festlegung der Beiträge nach den Absätzen 1 und 2 die Finanzkraft der Kantone sowie ihre Gesamtbelastung durch den Moorlandschafts- und Biotopschutz (Abs. 3).

Weitere Schutzmassnahmen

Artikel 19 unterstellt das Sammeln wildwachsender Pflanzen und das Fangen freilebender Tiere zu Erwerbszwecken der Bewilligungspflicht der zuständigen kantonalen Behörden.

Artikel 20 gibt dem Bundesrat die Kompetenz, das Pflücken, Ausgraben, Ausreissen, Wegführen, Feilbieten, Verkaufen, Kaufen oder Vernichten seltener Pflanzen ganz oder teilweise zu untersagen. Zum Schutze von bedrohten oder sonst schützenswerten Tierarten kann er ebenfalls Vorschriften erlassen. Die Kantone können die Liste der geschützten Arten erweitern.

4. Analysen

Mit Artikel 21 Absatz 1 wird die Ufervegetation geschützt. Dieser Schutz basiert auf dem revidierten Umweltschutzgesetz⁴⁶. Mit dem revidierten Gewässerschutzgesetz von 1992⁴⁷ wird von den Kantonen eine Wiederherstellung fehlender Uferbestockungen oder die Schaffung der Voraussetzungen zu deren Gedeihen verlangt, soweit es die Verhältnisse erlauben.

Die 1995 ins NHG aufgenommenen Artikel zum Moorschutz (Artikel 23a - 23d) lehnen sich materiell an die Bestimmungen zum Schutz der Biotope (Artikel 18a bis 18d) an.

Schliesslich sieht Art. 24 e⁴⁸ die Verpflichtung zur Wiederherstellung beschädigter Elemente des Natur- und Heimatschutzes, zur Übernahme der Kosten aus der Beseitigung des Schadens (Ersatzvornahme) oder zur Leistung eines angemessenen Ersatzes vor, wenn die Wiederherstellung nicht möglich ist.

Natur- und Heimatschutzverordnung (NHV)

Schutz durch angepasste Nutzung

Artikel 13 der Natur- und Heimatschutzverordnung stellt den folgenden Grundsatz auf: "Der Schutz der einheimischen Pflanzen und Tiere soll wenn möglich durch angepasste land- und forstwirtschaftliche Nutzung ihrer Lebensräume (Biotope) erreicht werden. Diese Aufgabe erfordert die Zusammenarbeit zwischen den Fachorganen der Land- und Forstwirtschaft und jenen des Natur- und Heimatschutzes."

Gemäss Artikel 14 Absatz 2 werden die Biotope insbesondere geschützt durch:

⁴⁶ Fassung gemäss Art. 66 Ziff. 1 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Okt. 1983, in Kraft seit Januar 1985 (SR 814.01)

⁴⁷ Eingefügt durch Art. 75 Ziff. 2 des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991, in Kraft seit 1. Nov. 1992 (SR 814.20)

⁴⁸ Gemäss Änderung des Natur- und Heimatschutzgesetzes vom 24. März 1995

4. Analysen

- "Massnahmen zur Wahrung oder nötigenfalls Wiederherstellung ihrer Eigenart und biologischen Vielfalt" (Bst. a);
- "Unterhalt, Pflege und Aufsicht zur langfristigen Sicherung des Schutzziels" (Bst. b);
- "Gestaltungsmassnahmen, mit denen das Schutzziel erreicht, bestehende Schäden behoben und künftige Schäden vermieden werden können" (Bst. c);
- "Ausscheidung ökologisch ausreichender Pufferzonen" (Bst. d);
- "Erarbeitung wissenschaftlicher Grundlagen" (Bst. e);

Die Kantone regeln nach Anhören des BUWAL die Schutz- und Unterhaltsmassnahmen für die Biotopie von nationaler Bedeutung sowie deren Finanzierung (Art. 17 Abs. 1). Der Bund beteiligt sich mit einer Abgeltungen von 60 - 75 Prozent an den Schutz- und Unterhaltsmassnahmen (Abs. 2). Bei Kantonen, die durch den Biotopschutz stark belastet sind, kann er diesen Ansatz um höchstens 15 Prozent erhöhen und in Ausnahmefällen die gesamten Kosten übernehmen.

Gemäss Artikel 18 Absatz 1 unterstützt der Bund die Kantone, je nach Finanzkraft, bei den Abgeltungen für die Biotopie von regionaler und lokaler Bedeutung sowie für den ökologischen Ausgleich mit Beiträgen zwischen 20 und 40 Prozent.

4. Analysen

Zusammenfassung der operativen Elemente gemäss NHG

Bundesverfassung

- Beachtung der Grundsätze des Natur- und Heimatschutzes bei der Erfüllung von Bundesaufgaben
- Unterstützung der Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes
- Vertraglicher Schutz oder Enteignung
- Erlassen von Bestimmungen zum Schutze der Tier- und Pflanzenwelt

NHG

- Bundesbeiträge an Vereinigungen zum Schutze von Natur- und Heimat
- Definition von Bundesaufgaben
- Erstellen von Inventaren mit Objekten von nationaler Bedeutung
- Beschwerderecht von Vereinigungen, Gemeinden und betroffenen Bundesämtern
- Bundesbeiträge an Kosten zur Erhaltung schützenswerter Objekte unter Voraussetzung einer angemessenen Beteiligung der Kantone
- Wiederherstellung oder Ersatz bei der Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume
- Schutz und Unterhalt der Biotop durch Kantone
- Förderung des ökologischen Ausgleichs durch die Kantone vor allem mittels Vereinbarungen
- Angemessene Abgeltung von Bewirtschaftungseinschränkungen
- Enteignung als letzte Massnahme
- Weitere Schutzmassnahmen (z.B. Schutz der Ufervegetation)

NHV

- Schutz der Biotop durch angepasste Nutzung
- Ausscheidung von Pufferflächen
- Erarbeitung von wissenschaftlichen Grundlagen
- Abgeltung durch Bund und Kantone

4. Analysen

4.2.3.2. LwG

Wirtschaftlich lohnende Ökobeiträge

Als Instrumente zur Ökologisierung der Landwirtschaft dienen ausschliesslich finanzielle Anreize. Die finanziellen Aufwendungen gehen zu 100 Prozent zu Lasten des Bundes. Den Landwirten ist es freigestellt, sich an den verschiedenen Programmen zu beteiligen. Gemäss Artikel 20a kann der Bund längstens bis Ende 1998 Beiträge an die vorübergehende Stilllegung von Ackerflächen in Form von ökologischen Ausgleichsflächen (=extensiv genutzte Wiesen auf stillgelegtem Ackerland) oder an die extensive Nutzung von landwirtschaftlichen Nutzflächen (=wenig intensiv genutztes Grünland) gewähren.

Die gleiche Massnahme, nämlich Bundesbeiträge für freiwillige Extensivierungsmassnahmen auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche, wendet auch Artikel 31b an. Danach fördert der Bund Produktionsformen, "die besonders umweltschonend oder tiergerecht sind, namentlich den Biologischen Landbau, die Integrierte Produktion oder die kontrollierte Freilandhaltung in der Tierproduktion, mit Ausgleichsbeiträgen" (Abs. 1).

Absatz 2 verpflichtet den Bund, Beiträge für die Verwendung von landwirtschaftlichen Nutzflächen als ökologische Ausgleichsflächen zu gewähren. Im Gegensatz zu Artikel 20a, welcher eine "Kann-Formulierung" enthält, ist die Formulierung in Artikel 31b für den Bund verpflichtend.

Die Absätze 3 und 4 präzisieren, wie hoch die Beiträge sein müssen. So sind die Zahlungen vom Bundesrat so zu bemessen, dass es sich im Vergleich mit der konventionellen Landwirtschaft wirtschaftlich lohnt, derartige Leistungen zu erbringen. Schliesslich sollen diese Zahlungen nach einer Einführungsperiode annähernd die gleiche Grössenordnung erreichen wie diejenigen nach Artikel 31a.

Absatz 8 regelt die Abgrenzung zwischen den Zahlungen nach Artikel 31b LwG und Beiträgen für ähnliche Massnahmen gemäss Artikel 20a LwG und dem NHG. "Wird für eine bestimmte Fläche ein Beitrag nach diesem Artikel geleistet, so wird er auf allfällige Beiträge nach den Artikeln 20a dieses Gesetzes und nach den

4. Analysen

Artikeln 18a-18d des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz angerechnet". Die Umsetzung dieses Absatzes in der Öko-Beitragsverordnung hat zu Beginn grosse Probleme geschaffen, wie nachfolgend noch erläutert wird.

*Öko-Beitragsverordnung (OeBV)*⁴⁹

Beschränkung auf bäuerliche Bewirtschafter und auf die LN

Die OeBV zählt in Artikel 1 die beitragsberechtigten Bewirtschaftungsarten auf. Danach gewährt der Bund auf Gesuch hin Beiträge an bäuerliche Bewirtschafter von Landwirtschaftsbetrieben für den ökologischen Ausgleich, die Integrierte Produktion, den Biologischen Landbau sowie die kontrollierte Freilandhaltung von Nutztieren. Das letztgenannte Programm ist im Rahmen dieser Arbeit nicht von Interesse und wird nicht weiterbehandelt.

Beiträge werden nur an Bewirtschafter gewährt, die auf eigene Rechnung und Gefahr einen Betrieb von mindestens 3 Hektaren anrechenbarer Nutzfläche führen und ihren zivilrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz haben (Art. 3).

Artikel 6 nennt die Elemente, die unter dem Begriff "ökologischer Ausgleich" gefördert werden. Dies sind:

- extensiv genutzte Wiesen, Streueflächen, Hecken und Feldgehölze
- extensiv genutztes Ackerland
- wenig intensiv genutzte Wiesen
- Hochstamm-Feldobstbäume

Während das NHG flächendeckend wirksam ist, sind die Bestimmungen über den ökologischen Ausgleich gemäss LwG auf die landwirtschaftliche Nutzflächen (LN) begrenzt. Die Definition der LN ist in Artikel 9 der Verordnung vom 24. April 1993 über landwirtschaftliche Be-

⁴⁹ Verordnung vom 26. April 1993 über Beiträge für besondere ökologische Leistungen in der Landwirtschaft (OeBV, SR 910.132)

4. Analysen

griffe und die Anerkennung von Betriebsformen⁵⁰ aufgeführt. "Als landwirtschaftliche Nutzfläche gilt die pflanzenbaulich nutzbare Fläche eines Betriebes. Dazu gehören:

- a. die Ackerfläche;
- b. die Dauergrünfläche;
- c. die Streuefläche ausserhalb des Sömmerungsgebietes;
- d. die Fläche mit Dauerkulturen;
- e. die Fläche mit Kulturen in ganzjährig geschütztem Anbau (Gewächshaus, Hochtunnel, Treibbeet);
- f. die Fläche mit Hecken und Feldgehölzen."

Gewisse Flächen sind zum vornherein von Öko-Beiträgen ausgeschlossen. Gemäss den mit der Änderung vom 15. Februar 1995 eingefügten Buchstaben c bis e von Artikel 5 Absatz 1 OeBV wird der Flächenbeitrag nicht ausgerichtet für:

- "Flächen, die weder im Eigentum des Bewirtschafters noch von ihm gepachtet sind;
- Flächen, die sich im ausgemachten Bereich von öffentlichen Strassen sowie von Eisenbahnlinien befinden;
- Flächen, deren Hauptzweck nicht die landwirtschaftliche Nutzung ist, namentlich innerhalb von Golf-, Camping-, Flug- und militärischen Übungsplätzen sowie innerhalb von erschlossenem Bauland, das die Kriterien nach den Artikeln 15 und 19 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 ⁵¹erfüllt."

Im Gegensatz zum NHG sind die Bestimmungen des Landwirtschaftsgesetzes nicht flächendeckend wirksam.

⁵⁰ Verordnung vom 24. April 1993 über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen (SR 910.91)

⁵¹ SR 700

4. Analysen

Abgrenzung zum NHG

Die Beiträge an die ökologischen Ausgleichsflächen werden zu 100 Prozent vom Bund ohne eine Beteiligung von dritten (insbesondere der Kantone) getragen. Dabei stellt sich das Problem der Abgrenzung zum Natur- und Heimatschutzgesetz, welches die Kantone mit der Förderung des ökologischen Ausgleichs beauftragt. Artikel 7 regelt die Abgrenzung zum NHG und die Vermeidung von Doppelzahlungen. Absatz 1 löst dieses Problem wie folgt: "Wird für die gleiche Leistung auf derselben landwirtschaftlichen Nutzfläche ein Beitrag sowohl aufgrund der Artikel 18a-18d des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG) als auch aufgrund des LwG verlangt, so wird der Bundesbeitrag aufgrund des NHG um den Beitrag nach dieser Verordnung reduziert."

Absatz 2 ist das Resultat der Arbeit einer interdepartementalen Arbeitsgruppe, welche im Auftrage des Bundesrates einen Vorschlag zu einer praktikablen Abgrenzung zu erarbeiten hatte. Das Kriterium für die Beitragszahlung nach dem LwG bei einer Beitragsberechtigung sowohl nach dem LwG als auch nach dem NHG bildet die Freiwilligkeit. "Kein Beitrag nach dieser Verordnung wird ausgerichtet für Flächen, für welche nach den Artikeln 18a oder 18b NHG naturschützerische Auflagen bestehen, ohne dass mit den Bewirtschaftern oder Grundeigentümern eine Vereinbarung zur angemessenen Abgeltung dieser Auflagen abgeschlossen wurde." Diese Regelung löste 1994 eine Regelung ab, nach welcher Biotope von nationaler Bedeutung generell von Beiträgen gemäss der OeBV ausgeschlossen waren. Die Beiträge nach Artikel 31b bilden somit einen Sockelbeitrag für den ökologischen Ausgleich.

Bewirtschaftungsvorschriften

Die OeBV verwendet zahlreiche Gebote und Verbote als Beitragsvoraussetzungen. Diese sind in den Artikeln 8 bis 10 enthalten. So sind beispielsweise bei extensiv genutzten Wiesen Düngung und Pflanzenschutz verboten, als Hauptnutzung ist lediglich die Mähnutzung zugelassen, es ist ein später Schnitzeitpunkt vorgeschrieben und der Landwirt verpflichtet sich, die Flächen während sechs Jahren entsprechend zu nutzen. Für die übrigen Elemente des ökologischen Ausgleichs gibt es analoge Auflagen.

4. Analysen

Die Beiträge für den ökologischen Ausgleich sind nach Element und Produktionszone abgestuft und liegen zwischen 300 und 3000 Franken pro Hektare bzw. bei 15 Franken pro Hochstamm-Feldobstbau. Sie können mit jenen für die Integrierte Produktion oder den Biologischen Landbau kumuliert werden.

Ökologischer Ausgleich als Voraussetzung für die Integrierte Produktion und den biologischen Landbau

Gemäss Artikel 13 der Öko-Beitragsverordnung ist die Förderung der biologischen Vielfalt und die Anlage von extensiven Pufferstreifen entlang von Oberflächengewässern, Hecken und Waldrändern eine Voraussetzung für die Teilnahme an den Programmen der Integrierten Produktion und des Biologischen Landbaus. In den entsprechenden Weisungen des Bundesamtes für Landwirtschaft⁵² wird dies so konkretisiert, dass 5 Prozent gemessen an der landwirtschaftlichen Nutzfläche als ökologische Ausgleichsflächen anzulegen sind. In einer gemeinsamen Wegleitung von BLW, BUWAL, dem Forschungsinstitut für biologischen Landbau sowie den Beratungszentralen LBL und SRVA⁵³ werden 15 Elemente definiert, welche an den obligatorischen ökologischen Ausgleich angerechnet werden können.

Bodenverbesserungen

Wie im Bereiche der Ökologie werden auch die Bodenverbesserungsmassnahmen mit Bundesbeiträgen unterstützt. Gemäss Artikel 91 Absatz 1 LwG unterstützt der Bund "im Rahmen der bewilligten Kredite Bodenverbesserungen durch Beiträge bis zu 40 Prozent der Erstellungskosten". In Ausnahmefällen kann der Bundesbeitrag bis auf 50 Prozent erhöht werden. Im Gegensatz zur Ökologisierungspolitik übernimmt der Bund bei den Bodenverbesserungen nicht die Ge-

⁵² Weisungen des Bundesamtes für Landwirtschaft zur Anerkennung von Regeln der Integrierten Produktion, Bern, 1995

⁵³ Wegleitung für den ökologischen Ausgleich auf dem Landwirtschaftsbetrieb, Landwirtschaftliche Beratungszentrale Lindau (Herausgeber), Lindau, 1996

4. Analysen

samtkosten, sondern beteiligt sich lediglich an den Kosten, an welche auch Private und die Kantone beitragen müssen.

Bodenverbesserungsverordnung

Artikel 25 und folgende regeln die beitragsberechtigten Massnahmen. Die Bundesbeiträge an Massnahmen, welche das höchste Konfliktpotential mit der Ökologisierung der Landwirtschaft haben, nämlich an Entwässerungen und Urbarmachungen, betragen zwischen 14 und 30 Prozent der Kosten. Die Beiträge hängen von der Finanzkraft der Kantone ab.

Gemäss Artikel 27 kann bei Entwässerungen das Eindecken offener Wasserläufe unterstützt werden, "wenn wichtige kultur- oder betriebstechnische Gründe es erfordern und wenn das Vorhaben nicht den Grundsätzen und Vorschriften über Landschaftsschutz, Ökologie, Fischerei und Wasserwirtschaft widerspricht". Das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer⁵⁴ erlaubt das Eindecken allerdings nur in ganz wenigen Spezialfällen.

Eindahlungen wurden seit Beginn der Achzigerjahre nur noch in Einzelfällen unterstützt (z.B. Bachdurchlässe bei Güterwegen). Bereits die 1983 gemeinsam von BLW und BUWAL veröffentlichte Wegleitung Natur- und Heimatschutz bei Meliorationen⁵⁵ postulierte den generellen Verzicht auf die Eindohlung von Fliessgewässern. Seit 1983 gab es keinen Beschwerdefall wegen Eindahlungen bei Meliorationen.⁵⁶

"Die Kosten der zusätzlichen Arbeiten zur Berücksichtigung der gemäss Artikel 79 des Landwirtschaftsgesetzes zu schützenden Interessen sind beitragsberechtigt, soweit sie sich in technisch und wirtschaftlich tragbarem Rahmen halten." (Artikel 46)

⁵⁴ Art. 38 des Bundesgesetzes vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (SR 814.20)

⁵⁵ Bundesamt für Forstwesen, Bundesamt für Landwirtschaft, Fachgruppe der Kultur- und Vermessungsingenieure des SIA, Natur- und Heimatschutz bei Meliorationen, Wegleitung und Empfehlungen 1983, S. 34

⁵⁶ Persönliche Mitteilung, eidg. Meliorationsamt

4. Analysen

Ergänzend dazu hält Artikel 52 fest, dass bei der Ermittlung des Bundesbeitrages "Kosten aus der Mitberücksichtigung von Massnahmen, die nicht durch die Zielsetzungen der Artikel 77 und 79 des Landwirtschaftsgesetzes geboten sind" nicht berücksichtigt werden.

Zusammenfassung der operativen Elemente gemäss LWG

Direktzahlungen

- Wirtschaftlich lohnende Beiträge für den ökologischen Ausgleich auf der LN
- Budgetsumme nach einer Einführungszeit gleich hoch wie jene für die ergänzenden Direktzahlungen
- Beiträge für den ökologischen Ausgleich zwischen 300 und 3000 Franken pro Hektare
- 31b-Beitrag als Sockelbeitrag für den ökologischen Ausgleich
- Freiwilligkeit
- 5 Prozent ökologische Ausgleichsflächen als Voraussetzung für die Teilnahme an den Programmen IP und Bio
- extensive Pufferstreifen entlang von Oberflächengewässern, Hecken und Waldrändern als Voraussetzung für die Teilnahme an den Programmen IP und Bio

Bodenverbesserungen

- Bundesbeiträge an die Bodenverbesserungsmassnahmen von 40 bis maximal 50 Prozent der Erstellungskosten
- Bundesbeiträge an Entwässerungen und die Urbarmachung von 14 bis 30 Prozent der Kosten
- Beiträge an das Eindohlen offener Gewässer unter gewissen Voraussetzungen
- Anrechenbarkeit der Kosten aus der Berücksichtigung naturschützerischer Interessen

4.2.4. Behördenarrangement, finanzielle Mittel und weitere Ressourcen

4. Analysen

4.2.4.1. NHG

Bundesverfassung

Aufgrund von Artikel 24^{sexies} Absatz 1 ist der Natur- und Heimatschutz Sache der Kantone (vgl. Kapitel 53, in welchem die Behördenarrangements von drei Kantonen untersucht werden). Der Bund hat jedoch in Erfüllung seiner Aufgaben den Anliegen des Natur- und Heimatschutzes Rechnung zu tragen.

NHG

Artikel 25 Absatz 1 verpflichtet den Bundesrat, eine oder mehrere Kommissionen zu bestellen. Mit Absatz 2 werden die Kantone verpflichtet, eine Fachstelle für Natur- und Heimatschutz und Denkmalpflege zu bezeichnen.

NHV

Gesuche um Finanzhilfen sind bei den kantonalen Fachstellen einzureichen. Diese leiten sie mit ihrem Antrag und den erforderlichen Angaben und Unterlagen an das BUWAL oder das Bundesamt für Kultur (BAK) weiter (Art. 4 Abs. 1).

In Artikel 23 wird der Vollzug des NHG dem eidg. Departement des Innern (EDI) übertragen, sofern nicht andere Bundesbehörden zuständig sind. Seine Fachstellen für Natur- und Heimatschutz sind das BUWAL und das BAK. Der Bund kommt auch für deren Finanzierung auf.

Artikel 24 und 25 regeln die Organisation und die Aufgaben der eidg. Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK). Diese steht dem Departement beratend zur Seite.

Artikel 26 beauftragt die Kantone mit dem sachgerechten und wirksamen Vollzug von Verfassungs- und Gesetzesauftrag. Die kantonale Organisationshoheit wird eingeschränkt, indem die Kantone verpflichtet werden, eine Amtsstelle als Fachstelle für den Natur- und Heimatschutz zu bezeichnen. Die Kosten für diese Ver-

4. Analysen

waltungseinheiten gehen zu Lasten der Kantone. Ihre Erlasse über den Natur- und Heimatschutz haben die Kantone dem BUWAL und dem BAK mitzuteilen.

Zusammenfassung der Organisation und Finanzierung gemäss NHG

Bundesverfassung

- Natur- und Heimatschutz ist Sache der Kantone
- Der Bund muss die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes bei seinen Tätigkeiten berücksichtigen

NHG und NHV

- Verwaltungsunabhängige Natur- und Heimatschutzkommission auf Bundesebene
- Fachstellen des Bundes = BUWAL und BAK
- Bezeichnen einer Fachstelle durch die Kantone

4.2.4.2. LwG

Artikel 31b Absatz 5 beauftragt den Bundesrat, die Bedingungen und Auflagen für den Bezug von Öko-Beiträgen festzulegen. Als Grundvoraussetzung für die Beteiligung an den Öko-Programmen nach Artikel 31b hat der gesamte Betrieb die Bedingungen und Auflagen nach Artikel 31a zu erfüllen.

Kontrolle

Die Kantone sind mit der Überprüfung der Bewirtschafter beauftragt (Absatz 6). Sie kommen für die Kosten der Kontrollen auf. Sie können diese Aufgabe anerkannten Organisationen übertragen. Das Departement regelt die Anerkennung der Organisationen. Hiezu ist anzufügen, dass entgegen dem Gesetzesauftrag eine Anerkennung von Organisationen nicht vorgenommen wurde. Sie widerspricht dem Grundgedanken des föderalen Vollzuges und wurde deshalb mit der Agrarpolitik 2002 gestrichen.

4. Analysen

Der Bundesrat kann anerkannte Organisationen mit Beiträgen unterstützen (Abs. 7). Auch von dieser Möglichkeit hat der Bundesrat keinen Gebrauch gemacht und der entsprechende Absatz wurde mit der Agrarpolitik 2002 ebenfalls gestrichen.

Öko-Beitragsverordnung

Bei der Festlegung des Schnittzeitpunktes für extensiv und wenig intensiv genutzte Wiesen haben die Kantone einen gewissen Spielraum. Artikel 8 Absatz 6 und Artikel 9e Absatz 7 bestimmen jedoch, dass die kantonale Behörde (in der Regel das Landwirtschaftsamt) vor einer Vorverlegung des Schnittzeitpunktes mit der kantonalen Fachstelle für Natur- und Landschaftsschutz Rücksprache nehmen muss.

Beizug von Fachorganisationen

Die Öko-Beiträge werden gemäss Artikel 24 auf Gesuch hin ausgerichtet. Die Anmeldung muss bei der vom Wohnsitzkanton bezeichneten Behörde, in der Regel dem Landwirtschaftsamt, eingereicht werden. Der Kanton ist auch mit der Kontrolle der Bewirtschafter beauftragt (Artikel 25). Die Kantone können Organisationen, die für eine sachgemässe Kontrolle Gewähr bieten, zum Vollzug beziehen. Die Kosten für die Vollzugsaufgaben der Kantone bzw. der von ihnen beauftragten Gemeinden oder Organisationen gehen voll zu Lasten der Kantone. Der Bund leistet daran keine Beiträge.

Oberkontrolle und Evaluation durch das BLW

Gemäss Artikel 33 vollzieht das Bundesamt für Landwirtschaft diese Verordnung, soweit nicht die Kantone damit beauftragt sind. Es zieht dafür, soweit nötig, andere interessierte Bundesämter bei. Schliesslich beaufsichtigt das Bundesamt für Landwirtschaft den Vollzug durch die Kantone.

Es ist gemäss Artikel 34 auch mit der Evaluation der Massnahmen aufgrund der Öko-Beitragsverordnung beauftragt. Die Evaluation hat den Zweck, die Wirkung der getroffenen Massnahmen periodisch zu überprüfen und sie dient als Grundlage für die Weiterentwicklung der Öko-Programme.

4. Analysen

Fünfter Titel des Landwirtschaftsgesetzes: Bodenverbesserungen

Artikel 77 Absatz 4 gibt den Kantonen die Möglichkeit, selbst auf dem Gebiet der Bodenverbesserungen noch gesetzgeberisch tätig zu werden. "Soweit dieses Gesetz nicht selbst Vorschriften aufgestellt hat, wird die Gesetzgebung über die Bodenverbesserungen und die Bodenverbesserungs-Genossenschaften den Kantonen überlassen."

Bodenverbesserungsverordnung

Gemäss Artikel 13 stehen die vom Bund unterstützten Unternehmen während der Ausführung und nach ihrer Vollendung unter der Aufsicht der Kantone. Das Eidgenössische Meliorationsamt übt für den Bund die Oberaufsicht aus.

Die Artikel 14 bis 24 regeln die Verfahren bei der Gewährung von Beiträgen. Gesuche müssen den Kantonen eingereicht werden. Diese reichen sie dann an das Eidgenössische Meliorationsamt weiter.

4. Analysen

Zusammenfassung der Organisation und Finanzierung gemäss LwG

Direktzahlungen

- Festlegen von Bedingungen und Auflagen durch den Bundesrat
- Kontrolle durch die Kantone; Beizug anerkannter Organisationen möglich
- Beschränkter Ermessensspielraum für Vollzugsbehörde bei der Festlegung der Schnittzeitpunkte
- Oberaufsicht und Vollzug durch das BLW
- Evaluation durch das BLW

Bodenverbesserungen

- Kantonale Gesetzgebungskompetenz
- Gesuchseinreichung bei den Kantonen
- Unternehmen stehen unter Aufsicht der Kantone
- Oberaufsicht durch das eidg. Meliorationsamt

4.2.5. Instrumentelle und prozedurale Elemente

4.2.5.1. NHG

Bundesverfassung

Die wichtigsten Instrumente der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung werden bereits im Artikel 24^{sexies} vorgegeben. So kann der Bund gemäss Absatz 3:

- Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes durch Beiträge unterstützen;
- bestimmte Objekte von nationaler Bedeutung vertraglich oder auf dem Wege der Enteignung erwerben oder schützen.

Gemäss Absatz 4 ist er befugt, Bestimmungen zum Schutze der Tier- und Pflanzenwelt zu erlassen.

4. Analysen

NHG

Das NHG nimmt den Gedanken von Artikel 24^{sexies} Absatz 3 BV in Artikel 15 auf. Danach kann der Bund Naturlandschaften, geschichtliche Stätten oder Natur- und Kulturdenkmäler von nationaler Bedeutung vertraglich oder ausnahmsweise auf dem Wege der Enteignung erwerben oder sichern. Das Enteignungsgesetz⁵⁷ wird als anwendbar erklärt.

Artikel 12 gibt den Gemeinden sowie den gesamtschweizerischen Organisationen, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen und mindestens seit zehn Jahren bestehen, ein Beschwerderecht gegen Verfügungen, für welche letztinstanzlich der Bundesrat oder das Bundesgericht zuständig ist.

Artikel 16 ermöglicht es dem eidg. Departement des Innern, Naturlandschaften von nationaler Bedeutung bei einer unmittelbaren Gefahr durch eine befristete Massnahme unter den Schutz des Bundes zu stellen und die nötigen Sicherungen zu seiner Erhaltung anzuordnen. Diese Kompetenzerweiterung des Bundes wurde mit der Revision von 1987 zusammen mit dem erweiterten Biotopschutz ins NHG aufgenommen.

Artikel 18c, welcher ebenfalls mit der Revision von 1987 ins NHG aufgenommen wurde, regelt den Schutz und den Unterhalt der Biotope. Danach sollen Schutz und Unterhalt der Biotope wenn möglich aufgrund von Vereinbarungen mit den Grundeigentümern und Bewirtschaftern erreicht werden.

Artikel 19 unterstellt das Sammeln wildwachsender Pflanzen der Bewilligungspflicht.

⁵⁷ Bundesgesetz vom 20. Juni 1930 über die Enteignung (SR 711)

4. Analysen

Zusammenfassung der Instrumente der Verwaltungstätigkeit des NHG

Bundesverfassung

- Beiträge an den Natur- und Heimatschutz
- Schutz durch Vertrag oder Enteignung
- Bund: Bestimmungen zum Schutze der Tier- und Pflanzenwelt

NHG

- Beschwerderecht für Schutzorganisationen
- Vertraglicher Schutz, Erwerb oder Enteignung
- Befristete Unterschutzstellung durch das EDI bei unmittelbarer Gefahr bei Naturlandschaften von nationaler Bedeutung
- Schutz und Unterhalt von Biotopen wenn möglich aufgrund von Vereinbarungen und durch angepasste Nutzung
- Bewilligung für Sammeln von wildwachsenden Pflanzen

4.2.5.2. LwG

Direktzahlungen

Als Instrumente zur Förderung der Artenvielfalt mit ökologischen Ausgleichsflächen stehen nur freiwillige Vereinbarungen zur Verfügung. Gemäss Maurer⁵⁸ handelt es sich bei der Regelung in der Öko-Beitragsverordnung um eine mitwirkungsbedürftige Verfügung, obwohl die Botschaft⁵⁹ ausdrücklich die Vertragslösung vorsah.

⁵⁸ Maurer H., Naturschutz in der Landwirtschaft als Gegenstand des Bundesrechts, Zürich, 1995, S. 119

⁵⁹ Botschaft vom 27. Januar 1992 zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes, op. cit., S. 59 ff

4. Analysen

Bodenverbesserungen

Im fünften Titel "Bodenverbesserungen" werden zwei spezifische Elemente verwendet, um den Wert der meliorierten Böden zu erhalten, nämlich die Bewirtschaftungspflicht und das Verbot der Zweckentfremdung.

So sind nach Artikel 84 Absatz 1 LwG "die mit Bundesbeiträgen unterstützten Bodenverbesserungen und Hochbauten (sind) dem Zweckentfremdungsverbot, der Aufsicht des Bundes und der Kantone sowie der Unterhalts- und Bewirtschaftungspflicht unterstellt." Diese können gemäss Absatz 2 im Grundbuch angemerkt werden. Das Zweckentfremdungsverbot gilt während 20 Jahren (Art. 85).

Artikel 87 enthält eine eigentliche Verpflichtung zur Nutzung von Brachland. Gemäss Absatz 1 sind "einzelne brachliegende Grundstücke, die sich ausserhalb der Bauzone der Ortschaften befinden, wie vorübergehend nicht landwirtschaftlich benutztes Land, durch Korrektur abgeschnittene Strassenstücke und dergleichen, (sind) vom Eigentümer der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung wieder zuzuführen, sofern dies technisch möglich ist und dem Eigentümer die Kosten zugemutet werden können; die zuständige kantonale Behörde hat den Eigentümer dazu anzuhalten." Absatz 2 ermächtigt die Behörde zur Ersatzvornahme, sofern der Eigentümer die Instandstellung des Landes nicht selbst vornimmt.

Bodenverbesserungsverordnung

Artikel 53 Absatz 2 definiert den Begriff "Zweckentfremdung". Als relevant für den ökologischen Ausgleich ist vor allem Buchstabe a, nach welchem "die Überbauung oder anderweitige Verwendung des Bodens zu nichtlandwirtschaftlichen Zwecken" als Zweckentfremdung gilt.

Gemäss Absatz 6 gilt bei meliorierten Böden ein unbefristetes Zerstückelungs- und Wiederaufforstungsverbot sowie ein Zweckentfremdungsverbot bis zum Ablauf von 20 Jahren seit der Schlusszahlung des Bundesbeitrages. Eine Vernachlässigung der Bewirtschaftungs- oder Unterhaltspflicht kann mit der Rückforderung der Bundesbeiträge geahndet werden (Artikel 60).

4. Analysen

Umweltverträglichkeitsprüfungen bei grösseren Meliorationen

Die Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung⁶⁰ verlangt im Anhang unter Punkt 8 eine Umweltverträglichkeitsprüfung bei Gesamtmeliorationen. Als solche gelten Güterzusammenlegungen von mehr als 400 ha oder solche mit kulturtechnischen Massnahmen, wie Bewässerungen und Entwässerungen von Kulturland von mehr als 20 ha oder mit Terrainveränderungen von mehr als 5 ha, sowie generelle landwirtschaftliche Gesamterschliessungsprojekte von mehr als 400 ha. In den letzten Jahren wurden bei rund 40 Prozent der mit Bundesmitteln geförderten Meliorationen Umweltverträglichkeitsprüfungen durchgeführt.⁶¹

Zusammenfassung der Instrumente der Verwaltungstätigkeit des LwG

Öko-Beiträge

- Freiwillige Vereinbarung (mitwirkungsbedürftige Verfügung)

Bodenverbesserungen

- Zweckentfremdungsverbot
- Unterhalts- und Bewirtschaftungspflicht
- Bewirtschaftungspflicht von Brachland; Ersatzvornahme bei fehlender Bewirtschaftung
- Unbefristetes Zerstückelungs- und Wiederaufforstungsverbot
- Umweltverträglichkeitsprüfungen bei Gesamtmeliorationen

4.2.6. Vergleich der Verwaltungsprogramme mit den Anforderungen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt

Der Vergleich der Anforderungen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt mit den Verwaltungsprogrammen nach NHG und LwG wird hauptsächlich auf der Basis ihrer operativer Elemente vorgenommen. "Sie sind die für den Cha-

⁶⁰ Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (SR 814.011)

⁶¹ Persönliche Mitteilung eidg. Meliorationsamt

4. Analysen

rakter einer öffentlichen Politik vermutlich entscheidenden Programmelemente, weil sie ihre Interventionsintensität bestimmen, unmittelbare Rechte und Pflichten der Adressaten festlegen und somit Ausmass und Qualität der Politikleistungen determinieren."⁶² In der folgenden Zusammenstellung werden die wichtigsten Forderungen des Übereinkommens mit den in der Schweiz vorhandenen Regelungen verglichen.

Tabelle 4: Vergleich der Forderungen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt mit den Regelungen von NHG und LwG

Wichtigste Forderungen des Übereinkommens	Regelungen Schweiz
Nationale Strategien	Inventare (Moorinventare), Konzepte (Landschaftskonzept Schweiz), Definition Bundesaufgaben gemäss NHG
Überwachung von Indikatoren für die biologische Vielfalt	Evaluation Ökobeiträge (in Vorbereitung), Biomonitoring Schweiz (in Vorbereitung)
Überwachung von Tätigkeiten mit besonders nachteiligen Auswirkungen	Arealstatistik, nationale Beobachtungsnetze (z.B. Luft, Boden), Koordination durch "Informations- und Koordinationsorgan Umweltbeobachtung" (IKUB)
Einrichten von Schutzgebieten, Erhaltung von natürlichen Lebensräumen	Inventare (NHG), Förderung ökologischer Ausgleich (NHG und LwG), Schutz wichtiger Lebensräume (NHG)
Sanierung beeinträchtigter Schutzgebiete	Wiederherstellung oder Ersatz bei Schädigung (NHG)
Nachhaltige Nutzung als Grundlage staatlicher Entscheidungsprozesse	Definition von Bundesaufgaben (NHG), Agrarpolitik 2002
Minimierung negativer Aus-	Förderung Integrierte Produktion und Biologischer

⁶² Bussmann W., Klöti U., Knoepfel P., Einführung in die Politikevaluation, op. cit., S. 87

4. Analysen

wirkungen der Nutzung	Landbau (LwG), Anlage von ökologischen Ausgleichsflächen und Pufferstreifen als Voraussetzung für die Teilnahme an diesen Programmen
Förderung traditioneller Kulturverfahren	Beiträge für die Erhaltung wertvoller Landsorten (Pflanzenbau) und der schweizer Rassen (Tierzucht) mit der Agrarpolitik 2002
Unterstützung der Bevölkerung	Förderung des ökologischen Ausgleichs über Vereinbarungen mit finanziellen Anreizen (NHG und LwG)
Zusammenarbeit Regierung - NGO	Finanzielle Unterstützung von privaten Vereinigungen (NHG), Beschwerderecht (NHG), Kontrollaufgaben durch Fachorganisationen (LwG)
Wirtschaftliche Anreizmassnahmen, staatliche Unterstützung	Beiträge (NHG und LwG)
Förderung von Forschung und Bildung	Bundeseigene "Forschungsanstalt für Agrarökologie und Landbau", Unterstützung des privaten Forschungsinstitutes für biologischen Landbau durch den Bund, Unterstützung der Beratungszentralen
Umweltverträglichkeitsprüfung bei problematischen Projekten	UVP bei Gesamtmeliorationen und anderen Grossanlagen im ländlichen Raum

Aus Tabelle 4 geht hervor, dass die Schweiz die Forderungen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt praktisch vollständig erfüllt. Bei folgenden Punkten sind jedoch noch Anstrengungen nötig: Sowohl das Biodiversitätsmonitoring⁶³ wie auch die Evaluation der Ökobeiträge nach Art. 31b befinden sich noch im Projektstadium. Es muss dafür gesorgt werden, dass diese Projekte möglichst bald operativ werden und Rückschlüsse auf die getroffenen Massnahmen zulassen.

⁶³ Bundesamt für Statistik und BUWAL, Umwelt in der Schweiz 1997, EDMZ, Bern, 1997, S. 17

4. Analysen

Eine zweite Lücke besteht bei der Förderung traditioneller Kulturverfahren, insbesondere beim Schutz bedrohter Kultursorten (z.B. alte Getreidesorten) und Nutztieren. Die Botschaft zur Agrarpolitik 2002 sieht vor, diese Lücken zu schliessen.

Doppelspurigkeiten

Im Bereiche des ökologischen Ausgleichs überschneiden sich das NHG und das LwG. In der Botschaft zu Artikel 31b hat der Bundesrat zur Abgrenzung folgendes vorgeschlagen⁶⁴: "Im Vollzug (des NHG), der bei den Kantonen liegt, ergibt sich eine pragmatische Abgrenzung vor allem dadurch, dass die Massnahmen nach Artikel 31b wie auch Artikel 20a LwG, im Gegensatz zu denen gemäss Artikel 18 a-d NHG, nur auf jenen Flächen Anwendung finden, welche nicht durch besondere Schutzzonen oder Inventare öffentlichrechtlich gesichert sind." In der ersten Version der Öko-Beitragsverordnung wurde die Abgrenzung zwischen LwG und NHG in diesem Sinne durchgeführt. Da die Kantone an die Massnahmen gemäss NHG massgebliche finanzielle Beiträge leisten müssen, die Programme gemäss LwG jedoch zu 100 Prozent vom Bund finanziert werden, haben sich die Kantone aber auch das BUWAL stark gegen diese Abgrenzung gewehrt.

1994 wurde aufgrund der Arbeiten einer interdepartementalen Arbeitsgruppe die Abgrenzungsfrage mit dem sogenannten Sockelbeitragsprinzip neu geregelt. Danach zahlt der Bund für alle Flächen, welche die Anforderungen der Öko-Beitragsverordnung erfüllen, und für welche Vereinbarungen mit den Grundeigentümern oder Bewirtschaftern bestehen, einen Sockelbeitrag zur Abgeltung der Grundanforderungen (siehe Darstellung D1 im Anhang). Für zusätzliche Anforderungen, Leistungen oder Qualitäten, z.B. speziell wertvolle Standorte, werden von den Kantonen Zusatzbeiträge über das NHG ausgerichtet. Diese können teilweise vom Bund zusätzlich subventioniert werden. Auch das BUWAL beurteilt die heute praktizierte Abgrenzung mit einem Sockel- und einem Zusatzbeitrag als positiv⁶⁵.

⁶⁴ Botschaft vom 27. Januar 1992 zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes, op. cit., S.37

⁶⁵ Zürcher D., BUWAL, Vortrag vom 29. Mai 1996 in Granges-Verney

4. Analysen

Wertung

Die Hypothese, dass die Schweiz über genügend rechtliche Grundlagen verfüge, um den eingegangenen internationalen Verpflichtungen im Bereiche des ökologischen Ausgleichs nachzukommen, kann bestätigt werden. Eine Lücke besteht zur Zeit noch bei den traditionellen Kultursorten und Nutztieren. Mit der Zustimmung des Parlamentes zum neuen Landwirtschaftsgesetz konnte dieser Mangel behoben werden. Genügende rechtliche Grundlagen bedeuten aber noch nicht, dass eine Aufgabe auch wirkungsvoll umgesetzt wird. Im zweiten Teil der Arbeit wird deshalb die Förderung des ökologischen Ausgleichs in drei Kantonen vertieft geprüft.

4.3. *Fallstudien in drei Kantonen zur Umsetzung des NHG und des LwG bei der Förderung des ökologischen Ausgleichs*

4.3.1. *Auswahl der Kantone*

Die vorliegende Analyse der Situation in den Kantonen hat die im Rahmen des Kurses "Analyse comparée de politiques publiques" zusammen mit A.-M. Briand gemachte Semesterarbeit zur Grundlage⁶⁶. In dieser wurde in sechs Kantonen untersucht, ob es Zusammenhänge gibt zwischen der Struktur der Behördenarrangements und der Höhe der outputs (Subventionen pro ha LN).

Vergleichbare landwirtschaftliche Produktionsbedingungen

Erstes Kriterium für die Auswahl der Vergleichskantone war die Einteilung der landwirtschaftlichen Nutzfläche der Kantone in die einzelnen Zonen gemäss der Verordnung über den landwirtschaftlichen Produktionskataster und die Ausschei-

⁶⁶ Widmer C. und Briand A.-M., Mise en oeuvre de la compensation écologique en Suisse au travers des lois sur l'agriculture et de la protection de la nature, Travail de semestre, ID-HEAP, 1997 (unveröffentlicht)

4. Analysen

derung von Zonen⁶⁷. Diese verlangt in den Artikeln 4 und 5, dass bei der Festlegung der Zonen die klimatische Lage, die Verkehrslage, die Oberflächengestaltung, die Höhenlage, die Exposition und weitere Elemente berücksichtigt werden. Der Anteil der LN in den Tal- und den Bergzonen der einzelnen Kantone kann der Tabelle T1 im Anhang entnommen werden

Grösstmögliche Varianz der Outputs (Subventionen)

LwG

Zur Bestimmung der Outputs haben wir die Subventionen pro ha LN für die folgenden Elemente berücksichtigt: Extensiv genutzte Wiesen, Streuflächen, Hecken und Feldgehölze, Buntbrachen und extensiv genutzte Wiesen auf stillgelegtem Ackerland. Nicht berücksichtigt wurden die wenig intensiv genutzten Wiesen sowie die Hochstamm-Feldobstbäume, da sie vor allem bereits vorhandene Bewirtschaftungsarten widerspiegeln und somit relativ schlechte Indikatoren für die Ökologisierung in der Landwirtschaft sind.

NHG

Als Indikator für die outputs wurden die kantonalen Subventionen (ohne Bundesbeiträge) pro ha LN gemäss Artikel 18b NHG für 1995 gewählt.

Die Kantone wurden anhand einer grafischen Darstellung der Outputs empirisch in 3 Klassen eingeteilt (vgl. Darstellungen D2 und D3 und Tabellen T2 - T8 im Anhang). Die folgende Übersicht zeigt die Kriterien zur Einteilung der Kantone in die verschiedenen Klassen:

Klasse	Output NHG	Output LwG
	<i>Fr./ha LN</i>	<i>Fr./ha LN</i>
tief	0-6.00 Fr.	0-20.00 Fr.
mittel	6.01-16.00 Fr.	20.01-40.00 Fr.

⁶⁷ Verordnung vom 17. April 1991 über den landwirtschaftlichen Produktionskataster und die Ausscheidung von Zonen (SR 912.1)

4. Analysen

hoch	> 16 Fr.	> 40 Fr.
------	----------	----------

Die Kantone sollen eine möglichst grosse Varianz der Outputs aufweisen. Aufgrund der beiden vorgenannten Kriterien (vergleichbare landwirtschaftliche Produktionsbedingungen, grösstmögliche Varianz der Outputs), wurden in der Semesterarbeit⁶⁸ folgende Kantone identifiziert und die Relationen zwischen den Behördenarrangements und den Outputs analysiert:

Output	Output NHG	Output LwG
BL	hoch	hoch
GE	tief	hoch
AG	mittel	mittel
VD	tief	mittel
FR	tief	tief
LU	hoch	tief

Bei der Auswahl der Kantone wurde auch darauf geachtet, dass sowohl Deutschschweizer wie Westschweizer Kantone untersucht werden konnten.

Vorhandensein von aktuellen Evaluationen über den ökologischen Ausgleich

Diese Kriterium schränkt die obige Liste von Kantonen nochmals ein. Das BLW hat im Rahmen seiner Evaluation der Massnahmen nach Art. 31b⁶⁹ die Forschungsanstalt für Agrarökologie und Landbau in Zürich (FAL) mit der Evaluation der Förderung des ökologischen Ausgleichs beauftragt. Die entsprechenden Arbeiten sind jedoch erst im Anlaufen. Resultate liegen noch keine vor. Deshalb muss zur Beurteilung der Wirkung der Massnahmen auf punktuelle Studien abgestellt werden, die zum Teil auf Aufträge der Kantone zurückgehen oder im Rahmen von studentischen Arbeiten gemacht wurden. In den sechs vorgenann-

⁶⁸ Widmer C. und Briand A.-M., Mise en oeuvre de la compensation écologique en Suisse au travers des lois sur l'agriculture et de la protection de la nature, op. cit., S. 6

⁶⁹ Art. 34 OeBV

4. Analysen

ten Kantonen konnten für die Kantone Basel-Landschaft⁷⁰, Aargau⁷¹ und Waadt⁷² für diese Arbeit verwendbare Evaluationsstudien gefunden werden, welche mindestens teilweise Auskunft über die Wirkung der Massnahmen geben. Die Analyse beschränkt sich deshalb auf die Kantone Basel-Landschaft, Aargau und Waadt.

⁷⁰ Muntwyler E., Vertraglich geschützte Magerwiesen und Magerweiden im Kanton Basel-Landschaft, Sissach, 1996

⁷¹ Ackermann T., Quantitative und qualitative Beurteilung der ökologischen Ausgleichsflächen in einer aargauer Juragemeinde, Kurzfassung der Projektarbeit, Schweizerische Ingenieurschule für Landwirtschaft, Zollikofen, 1995; Baudepartement des Kantons Aargau, Natur 2001, Jahresbericht 1996, Aarau, 1997

⁷² Etat de Vaud, Compensation écologique et agriculture, Lausanne, 1997

4. Analysen

4.3.2. Kanton Basel-Landschaft

4.3.2.1. *Kantonale Verwaltungsprogramme*

Der Kanton Basel-Landschaft verfügt über ein Gesetz über den Natur- und Landschaftsschutz⁷³. Dieses definiert in den Artikeln 4 bis 7 die schützenswerten Objekte (z.B. Art. 6 Bst. d: Magerwiesen, Magerweiden, Blumenwiesen und Obstgärten). Der Kanton und die Einwohnergemeinden werden durch Artikel 9 beauftragt, den ökologischen Ausgleich durch die Vernetzung isolierter Lebensräume zu fördern. Obwohl nicht explizit auf das NHG abgestützt, bildet dieses Gesetz die Rechtsgrundlage zur Umsetzung des NHG im Bereiche des ökologischen Ausgleichs auf kantonaler Ebene.

Am 8. Februar 1994 hat der Regierungsrat eine Verordnung zur Förderung des ökologischen Ausgleichs⁷⁴ verabschiedet. Diese regelt die Auszahlung von Abgeltungsbeiträgen für den ökologischen Ausgleich im Sinne des vorgenannten Gesetzes. Beiträge können zusätzlich zu den Sockelbeiträgen des Bundes aufgrund von Artikel 31b LwG ausgerichtet werden für: Hecken, extensiv genutzte Wiesen, Streuobstbestände, extensiv genutzte Weiden und Spezialstandorte (Art. 2). Für die beiden letzteren Elemente richtet der Bund keine Beiträge nach Artikel 31b LwG aus. Neben den Selbstbewirtschaftern können auch Naturschutzvereine und zielverwandte gemeinnützige Personengemeinschaften, die die Objekte durch eigene Mitglieder bewirtschaften lassen, Beiträge beziehen (Art. 15). Die Beitragsbedingungen sowie die Höhe der kantonalen Beiträge werden in einer Vereinbarung zwischen dem Bewirtschafter und dem Kanton geregelt (Art. 17).

Zuständig für den Abschluss dieser Vereinbarungen ist das Amt für Landwirtschaft (Art. 22). Dieses schliesst auf Antrag der Kommission für ökologischen Ausgleich (Kommission) die Bewirtschaftungsvereinbarungen ab oder löst sie auf, es zahlt die Beiträge aus und fordert die Bundesbeiträge ein. Die Zusam-

⁷³ Gesetz vom 20. November 1991 über den Natur- und Landschaftsschutz

⁷⁴ Verordnung vom 8. Februar 1994 über Abgeltungsbeiträge zur Schaffung und Erhaltung von ökologischen Ausgleichsflächen in der Landwirtschaftszone

4. Analysen

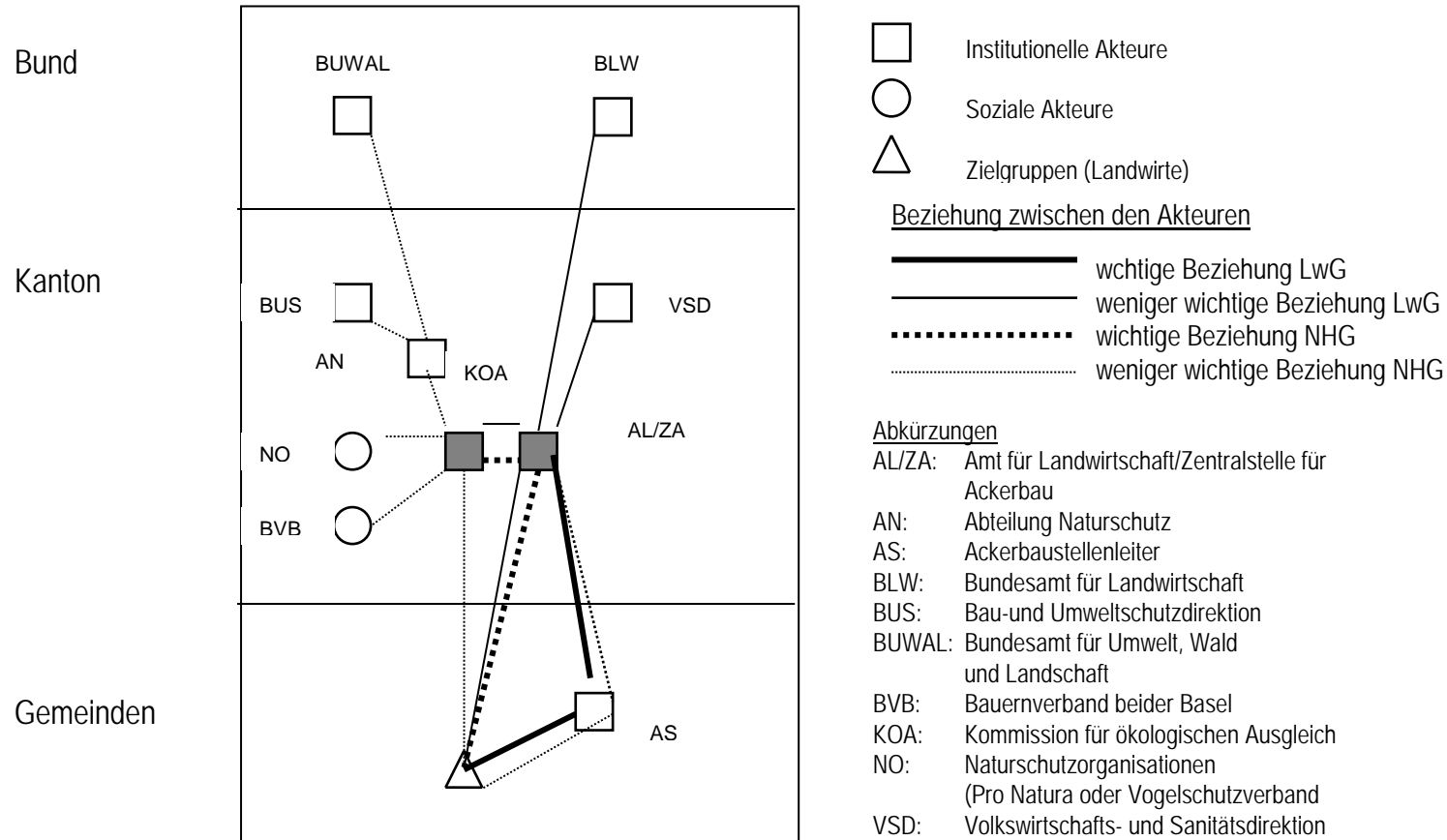
mensetzung der Kommission ist in der Verordnung geregelt (Art. 23, vgl. Kapitel 532.2). Das Amt für Landwirtschaft führt den Vorsitz. Die Kommission führt gemäss der Verordnung die Vereinbarungsverhandlungen, stellt die Anträge und überwacht die Einhaltung der Bestimmungen (Art. 23). Indem in der Regel zwei Mitglieder der Kommission, begleitet vom Biologen, die Vertragsverhandlungen führen, hat diese im Gegensatz zu konsultativen Kommissionen in andern Kantonen einen direkten Einfluss auf die Ausgestaltung der Politik.

Im Bereich der Landwirtschaftsgesetzgebung bestehen keine Rechtserlasse, welche für den ökologischen Ausgleich von Bedeutung sind.

4.3.2.2. *Behördenarrangement*

4. Analysen

Darstellung 3: Behördenarrangement im Kanton Basel-Landschaft



4. Analysen

Das Behördenarrangement zum Vollzug des ökologischen Ausgleichs im Kanton Basel-Landschaft lässt sich nicht in einen Landwirtschafts- und einen Naturschutzteil unterteilen. Die Zentralstelle für Ackerbau ist der Drehpunkt für den ökologischen Ausgleich, die Abteilung Naturschutz spielt im Kanton Basel-Landschaft eine untergeordnete Rolle. Sie ist in der Kommission für ökologischen Ausgleich vertreten und fordert beim BUWAL die Bundesmittel gemäss NHG an, welche sie anschliessend dem Amt für Landwirtschaft überweist.

Die Kommission für ökologischen Ausgleich spielt eine zentrale Rolle bei der Förderung des ökologischen Ausgleichs. Sie stellt dem Amt für Landwirtschaft Antrag über den Abschluss von Bewirtschaftungsvereinbarungen und ist für die Kontrolle der Bewirtschafter verantwortlich. Die Kontrolle der Einhaltung der Bewirtschaftungsauflagen hat sie den Ackerbaustellenleitern der Gemeinden übertragen und für die Kontrolle der Qualität der einzelnen Elemente hat sie einen vom Kanton besoldeten Biologen zur Verfügung. Die Kommission setzt sich zur Zeit aus einem Vertreter des Landwirtschaftsamtes (Präsident), der Abteilung Naturschutz, des Bauernverbandes beider Basel und der Vogelschutzverbände zusammen. Pro Natura und die Vogelschutzverbände sprechen sich jeweils über den Einsitz ab.

Das Landwirtschaftsamt (Zentralstelle für Ackerbau) berät in Zusammenarbeit mit der Kommission die Landwirtschaftsbetriebe bei der Anlage neuer und der Sicherstellung bestehender ökologischer Ausgleichsflächen. Diese Konzentration auf praktisch eine verantwortliche Stelle für den ökologischen Ausgleich hat für die Landwirte den Vorteil, dass sie sich für alle Fragen an die gleiche Stelle wenden können.

Charakterisierung des Behördenarrangements (BA) des Kantons Basel-Landschaft

Das BA weist eine beschränkte Anzahl Akteure auf. Es ist horizontal stark integriert und zentralisiert. Zentrum ist die an der landwirtschaftlichen Schule Ebenrain in Sissach beheimatete Zentralstelle für Ackerbau. Schlüsselfigur ist deren Leiter, welcher gleichzeitig die Kommission ökologischer Ausgleich präsidiert. Die Rolle der Gemeinden ist gering, sie beschränkt sich auf die Kontrolle der Einhal-

4. Analysen

tung der Bewirtschaftungsauflagen von LwG- und NHG-Flächen (von den Gemeinden besoldete Ackerbaustellenleiter) und auf die Erstellung von Landschaftsrichtplänen. Das BA kann - aufgrund der aktiven Teilnahme der sozialen Akteure und der Zielgruppen in der Kommission ökologischer Ausgleich - als offen bezeichnet werden.

Dimension	
Anzahl beteiligte Akteure	8 institutionelle, 2 soziale
Integration der Akteure	horizontal integriert
horizontale und vertikale Zentralität	horizontal zentralisiert
Öffnung des BA	offen

4.3.2.3. *Veränderung des Behördenarrangements seit 1993 bis 1996*

Der kantonale und kommunale Teil des Behördenarrangements hat sich seit 1993 nicht verändert. Das heute bestehende Behördenarrangement wurde mit der ersten kantonalen Magerwiesenverordnung vom 20.12.1988 gebildet. 1993 kam lediglich als neuer Akteur das Bundesamt für Landwirtschaft dazu.

4. Analysen

4.3.2.4. *Outputs, Impacts und Outcomes der Massnahmen*

Tabelle 5: LwG: Beiträge und Flächen 1993 - 1996⁷⁵

Jahr	1993	1994	1995	1996
Ext. Wiesen, Hecken, Feldgehölze, Streueflächen (Fr.)	220476	434878	619320	737692
Ext. Wiesen... (ha)	321	479	590	706
Ext. Wiesen (% der LN)	1.6	2.1	2.6	3.1
Buntbrachen (Fr.)		240	4170	15600
Buntbrachen (ha)		0	1	5
Ext. Wiesen auf stillgelegtem Ackerland (Fr.)	95360	216270	316763	434213
Ext. Wiesen auf stillgelegtem Ackerland (ha)	38	72	107	142
Ext. Wiesen auf stillgelegtem Ackerland (% der LN)	0.2	0.3	0.5	0.6
Beiträge total (Fr.)	315836	651388	940253	1187505
Beiträge/ha LN (Fr.)	16.23	28.53	41.18	52.01
Fläche total (ha)	359	551	698	853
Fläche in % der LN	1.8	2.4	3.1	3.7

⁷⁵ Bundesamt für Landwirtschaft, Direktzahlungen an die Landwirtschaft, Jahresberichte 1993 bis 1996, Bern 1994-1997

4. Analysen

Tabelle 6: NHG: Beiträge und Flächen 1993 - 1996⁷⁶

Jahr	1993	1994	1995	1996
Beiträge Kanton (Fr.)	344918	700137	1183000	1283000
Beiträge/ha LN (Fr.)	17.73	30.66	51.81	56.19
Extensiv genutzte Wiesen (ha)	232	278	343	370
Fromental-, Goldhaferwiesen (ha)	134	139	145	156
Magerweiden (ha)	410	500	552	566
Buntbrachen, Spezialstandorte (ha)	0	1	14	21
Hecken (ha)	0	11	31	38
Hochstamm-Feldobstbäume (Anzahl)	0	72940	296855	348745
LN (Zuwachs 1994 wegen Kantonswechsel Laufental)	19456	22834	22834	22834
Fläche total (ohne Bäume) in ha	776	929	1085	1151
Fläche ohne Bäume in % der LN	4.0	4.1	4.8	5.0

Outputs

Endprodukt des politisch-administrativen Prozesses zur Förderung des ökologischen Ausgleichs über Direktzahlungen ist die Gewährung von Subventionen an die Bewirtschafter. Als Indikatoren wurden die Beiträge für die drei ausgewählten Elemente des ökologischen Ausgleichs gewählt. Die Outputs sind sowohl für den Bereich LwG wie auch für den Bereich NHG im Vergleich zu andern Kantonen sehr hoch und zeigen zwischen 1992 und 1996 ein starkes Wachstum. Die Outputs gemäss LwG teilen sich 1995 wie folgt auf die einzelnen Elemente auf:

⁷⁶ Quelle: Zentralstelle für Ackerbau des Kantons Basel-Landschaft, Sissach

4. Analysen

Element	Output BL (Fr./ha LN)	Output CH (Fr./ha LN)
Extensiv genutzte Wiesen, Hecken, Feldgehölze, Streueflächen	27.1	17.7
Buntbrachen	0.2	0.2
Extensiv genutzte Wiesen auf stillgeleg- tem Ackerland	13.8	7.5

Der Anteil der Beiträge für extensiv genutzte Wiesen auf Grünland und auf stillgelegtem Ackerland sowie für Hecken, Feldgehölzen und Streueflächen liegt massiv über dem schweizerischen Mittel, derjenige für Buntbrache entspricht etwa dem schweizerischen Mittelwert.

Eine Ursache für die hohe Akzeptanz der Ökobeiträge nach Art. 31b LwG liegt sicher darin, dass der Kanton bereits seit 1988 ökologische Ausgleichsflächen mit kantonalen Beiträgen unterstützt. Sowohl für die Landwirte wie auch für das kantonale Landwirtschaftsamt war der ökologische Ausgleich etwas Gewohntes. Die neue Bundespolitik fiel auf ein vorbereitetes Terrain und war gut auf das bereits existierende kantonale Programm abgestützt.

Ursache für die hohe Bereitschaft, kantonale Mittel für den ökologischen Ausgleich einzusetzen war die hohe Sensibilisierung der Bevölkerung für die Bedrohung der Magerwiesen im Kanton Basel-Landschaft. Der für die Landwirtschaft zuständige Regierungsrat hatte sich stark für die Erhaltung der Magerwiesen eingesetzt und das Parlament, insbesondere auch die bürgerlichen Parteien, waren bereit, namhafte Mittel zu diesem Zweck einzusetzen.⁷⁷

⁷⁷ Persönliche Mitteilung, Zentralstelle für Ackerbau

4. Analysen

In einer Fallstudie zur Wirksamkeit der umweltbezogenen Beratung im Kanton Basel-Landschaft wird aufgezeigt⁷⁸, dass drei Hauptgründe zur hohen Akzeptanz der kantonalen Politik bei den Landwirten beigetragen haben:

- Person des Leiters der Zentralstelle für Ackerbau. Der Leiter hatte sowohl das Vertrauen der Landwirte wie auch das Vertrauen der Naturschutzorganisationen.
- Freiwilligkeit und Mitgestaltungsmöglichkeit durch die Landwirte.
- Attraktive Beiträge und Verunsicherung bei der traditionellen landwirtschaftlichen Produktion.

Impacts

Als Impacts gelten die bei den Zielgruppen eintretenden Verhaltensänderungen, auf die konkreten Politikoutputs zurückzuführen sind. Als Impact der Politik kann in erster Linie die Neuanlage von ökologischen Ausgleichsflächen betrachtet werden, in zweiter Linie aber auch die Erhaltung bestehender Flächen oder Elemente. Nicht nur die direkten Outputs sondern auch indirekte wie eine zielgerichtet Beratung können die Sensibilisierung der Landwirte für ökologische Fragen erhöhen und somit zu höheren Beteiligungen (impacts) führen. Beim ökologischen Ausgleich stellt sich allerdings die Frage, ob die Outputs (Subventionen) immer einen Impact nach sich ziehen, können doch durchaus auch Beiträge für Flächen bezahlt werden, welche bereits vorher extensiv bewirtschaftet wurden und gar nicht anders bewirtschaftet werden können.

Im Kanton Basel-Landschaft ist gemäss Schätzung der Zentralstelle für Ackerbau auf rund 80 Prozent der mit LwG-Geldern abgegoltenen Wiesen eine Extensivierung eingetreten. Diese kann jedoch in Einzelfällen sehr gering sein (lediglich späterer Schnitzeitpunkt). Bei den Hecken, den Hochstamm-Feldobstbäumen und den Buntbrachen sind nach Meinung des Leiters der kantonalen Zentralstelle für Ackerbau die Beiträge viel zu gering, um Neuanlagen zu bewirken. Der Impact ist deshalb vernachlässigbar. Extensiv genutzte Wiesen auf stillgelegtem

⁷⁸ Ingold R., Freiwillige Vereinbarungen zum Schutze der Magerwiesen, Teildarstellung Dissertation ETH Zürich, Dornach, 1995, S.2

4. Analysen

Ackerland wurden zwar zahlreiche neu angelegt (positiver Impact), der ökologische Wert (Outcome) dieser Flächen ist wegen mangelnden Bundesvorschriften bezüglich Saatgut jedoch sehr gering.

Bei den kantonalen Beiträgen nach NHG hat sich die Priorität, welche in den Anfangsjahren bei den Magerwiesen und -weiden lag, zu den Buntbrachen und Spezialstandorten sowie Hecken und Hochstamm-Feldobstbäumen verlagert. Seit 1995 werden rund ein Viertel der kantonalen Mittel für die Erhaltung der Hochstamm-Feldobstbäume eingesetzt, wobei auch die kantonalen Beiträge nur wenige Neupflanzungen bewirkt haben. Hingegen wurden dank den kantonalen Beiträgen rund 15 bis 20 km Hecken neu gepflanzt und sämtliche abgegoltene Buntbrachen neu angelegt.⁷⁹

Outcomes

"Outcomes sind die Gesamtheit der intendierten oder nichtintendierten Auswirkungen der Verhaltensänderungen der Politikadressaten auf die Konstitution des Problems, das sich die Politik zu lösen vorgenommen hat."⁸⁰ E. Muntwyler hat im Kanton Basel-Landschaft stichprobeweise 36 vom Kanton und 24 vom Bund geförderte extensiv bzw. wenig intensiv genutzte Flächen⁸¹ verglichen. Der ökologische Wert der Flächen wurde anhand der Kriterien "Bestandeszusammensetzung", "Artenzahl" sowie "Rote-Liste"-Arten beurteilt. Der Vergleich der Bestandeszusammensetzung zeigte folgende Resultate⁸²:

⁷⁹ Persönliche Mitteilung, Zentralstelle für Ackerbau

⁸⁰ Bussmann W., Klöti U., Knoepfel P., Einführung in die Politikevaluation, op cit., S.73

⁸¹ Muntwyler E., Vertraglich geschützte Magerwiesen und Magerweiden im Kanton Basel-Landschaft, op. cit. S. 14

⁸² ibid., S. 19-20

4. Analysen

Element	Förderung Bund (LwG)	Förderung Kanton (NHG)
Magerwiesen	12% reine oder potentielle Magerwiesen	81% reine oder potentielle Magerwiesen
Fromental-, Goldhaferwiesen	63% reine oder potentielle Fromental-/Goldhaferwiesen	88% reine oder potentielle Fromental-/Goldhaferwiesen
Magerweiden	keine Förderung über LwG	84% reine oder potentielle Magerweiden

Ähnliche Resultate zeigen auch die Vergleiche aufgrund der Artenzahl und der "Rote-Liste"-Arten.

Muntwyler führt für das schlechte Abschneiden der über das LwG geförderten Flächen folgende Gründe an⁸³:

- Keine qualitativen Anforderungen an die Flächen. Die Flächen werden vor allem nach betrieblich-organisatorischen Gesichtspunkten angelegt (z.B. an Nordlagen und Waldrandparzellen).
- Förderung hochwüchsiger Gräser durch den späten Schnittzeitpunkt. Diese verdrängen lichtbedürftige Kräuter und Kleearten.
- Unterschiedliche Nährstoffausmagerung des Bodens durch die extensive Nutzung. Die Kantonsflächen (ohne Magerweiden) sind durchschnittlich seit 1991 unter Vertrag, die Bundesflächen seit 1993.
- Unterschiedliche Exposition: Die Mehrzahl der Kantonsflächen ist südexponiert, die Mehrzahl der Bundesflächen nordexponiert.

⁸³ ibid., S. 24

4. Analysen

4.3.3. Kanton Aargau

4.3.3.1. *Kantonale Verwaltungsprogramme*

Der Kanton Aargau hat sowohl für den Bereich LwG als auch für den Bereich NHG je eine für den ökologischen Ausgleich relevante kantonale Gesetzgebung.

Programm Natur 2001

Der Kanton Aargau hat wie der Kanton Basel-Landschaft bereits eine längere Tradition bei der Förderung von ökologisch wertvollen Flächen mit kantonalen Mitteln. 1985 wurden gestützt auf das Dekret über den Natur- und Landschaftsschutz vom 26. Februar 1985 erstmals Bewirtschaftungsverträge mit Landwirten abgeschlossen. Der Kanton Aargau hat mit dem Projekt "Naturgemässe Kulturlandschaft Fricktal" auch die Ausgestaltung der Programme gemäss Artikel 31b LwG mitgeprägt.

Im Baugesetz⁸⁴ sind gemäss Artikel 40 unter anderem Massnahmen vorgesehen für die Erhaltung, Pflege und Gestaltung von Landschaften, Gebieten und Objekten des Naturschutzes. Absatz 2 listet die besonders zu schützenden Lebensräume auf (z.B. Trockenstandorte, Streuwiesen, Feldgehölze, Hecken), wobei die Liste nicht abschliessend ist. Als Massnahmen zur Erhaltung dieser Elemente können der Kanton und die Gemeinden:

- Schutzzonen ausscheiden (Abs. 3 Bst. a);
- Vorschriften oder Verfügungen über den Schutz, die Gestaltung und den Unterhalt von Schutzobjekten erlassen (Bst. b);
- Vereinbarungen über die Bewirtschaftung und die Erhaltung abschliessen (Bst. c);
- die Kosten für den Schutz, die Gestaltung und den Unterhalt von Schutzobjekten ganz oder teilweise übernehmen (Bst. d).

⁸⁴ Gesetz vom 19. Januar 1993 über Raumplanung, Umweltschutz und Bauwesen

4. Analysen

Gestützt auf diesen Artikel hat der grosse Rat des Kantons Aargau 1993 das Mehrjahresprogramm Natur 2001 beschlossen. Mit diesem Programm sollen innerhalb von zwei Legislaturperioden (8 Jahre) folgende Ziele erreicht werden:⁸⁵

- Sicherung von biologisch hochwertigen Flächen (z.B. Vorrangflächen Naturschutz, Auenschutz);
- Aufwertung und Vernetzung der Landschaft ausserhalb der Vorrangflächen durch ökologischen Ausgleich;
- Dezentraler Vollzug bestehender Schutzbestimmungen, insbesondere der Nutzungsplanung;
- Kontrollprogramm als Voraussetzung für die langfristige Vorsorge im Natur- und Landschaftsschutz.

Als Flächenziel wurde festgelegt, dass rund 6 Prozent der Kantonsfläche ausserhalb des Waldes als Vorrangflächen gesichert oder durch ökologischen Ausgleich aufgewertet werden soll, was 13 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche entspricht.

Der Schwerpunkt des Programmes liegt bei den freiwilligen Massnahmen gemäss Baugesetz Art. 40 Abs. 3 Bst. c. Mittels Bewirtschaftungsvereinbarungen werden kantonale Beiträge als Zuschlag zu den Bundesbeiträgen nach Art. 31b LwG angeboten. Die Vereinbarungen mit den Bewirtschaftern werden für sechs Jahre abgeschlossen. Regional konzentrieren sich die Aktivitäten auf die "Vorranggebiete Naturschutz und Aufwertung" (Vorranggebiete). Beiträge werden auch an Bewirtschafter für Parzellen in Vorranggebieten ausgerichtet, welche die betrieblichen Anforderungen nach Art. 31b LwG nicht erfüllen (z.B. weniger als 3 ha landwirtschaftliche Nutzfläche). Beiträge werden ausgerichtet für Streuwiesen, Magerwiesen, Rückführungsflächen in Magerwiesen, Hecken und Feldgehölze, Buntbrachen auf Ackerland, Fromentalwiesen, Feldobstbäume, extensive Rinderweiden und Kleinstrukturen. Primär werden gesamtbetriebliche Verträge abgeschlossen, in denen einerseits die Bewirtschaftung des Betriebes geregelt ist (IP oder Bio als Pflicht) und andererseits die Anforderungen an die Bewirtschaf-

⁸⁵ Baudepartement des Kantons Aargau, Mehrjahresprogramm Natur 2001, Jahresbericht 1996, Aarau 1996

4. Analysen

tung der ökologischen Ausgleichsflächen festgehalten werden. Es besteht aber auch die Möglichkeit, nur für einzelne besonders wertvolle Flächen Bewirtschaftungsverträge abzuschliessen. Charakterisiert wird das Programm durch die Freiwilligkeit, attraktive finanzielle Anreize, Abwicklung der Verträge über eine private Stelle und das Vermeiden von Problemverschiebungen (gesamtbetriebliche Verträge sollen die Kompensation von Extensivierungen durch Intensivierungen an anderen Stellen verhindern).

Die Vertragsabwicklungen und die Beratungen werden im Drittauftrag durch die Firma Agrofutura, Brugg, durchgeführt. Sie stehen unter Aufsicht einer gemeinsamen Projektleitung der Abteilungen Landwirtschaft sowie Landschaft und Gewässer.

Die Auswahl der Gemeinden richtet sich nach der kantonalen Richtplanung, in welcher der grosse Rat (Legislative) Fördergebiete Naturschutz und Artenvielfalt bezeichnet hat, die der Ergänzung und Vernetzung bestehender Vorranggebiete durch gezielte ökologische Aufwertungsmassnahmen dienen. Die Gebiete liegen mehrheitlich im aargauer Jura. Sie umfassen 18 Prozent des Kantonsgebietes oder 35 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche. Innerhalb dieser Gebiete legt die Projektleitung die Priorität bei der Bearbeitung der Gemeinden fest. 1996 waren 10 Gemeinden fertig bearbeitet, 8 Gemeinden in Bearbeitung und in 6 Gemeinden eine Bearbeitung geplant.

Revision des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes

1996 wurde das kantonale Landwirtschaftsgesetz⁸⁶ revidiert und mit einem zusätzlichen Abschnitt betreffend Abgeltung ökologischer Leistungen versehen. Das Gesetz ermöglicht dem Kanton, finanzielle Abgeltungen zu leisten, wenn der Betrieb beispielsweise "in erheblichem Ausmass zur Ausdehnung von bestehenden oder zur Anlage von neuen Biotopen, Hecken, Feldgehölzen, ökologischen Aufwertung und Vernetzung der Landschaft beiträgt"⁸⁷. Diese kantonale Geset-

⁸⁶ Gesetz vom 11. November 1980 über die Erhaltung und Förderung der Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz)

⁸⁷ Art. 28a Abs. 2 Bst. b

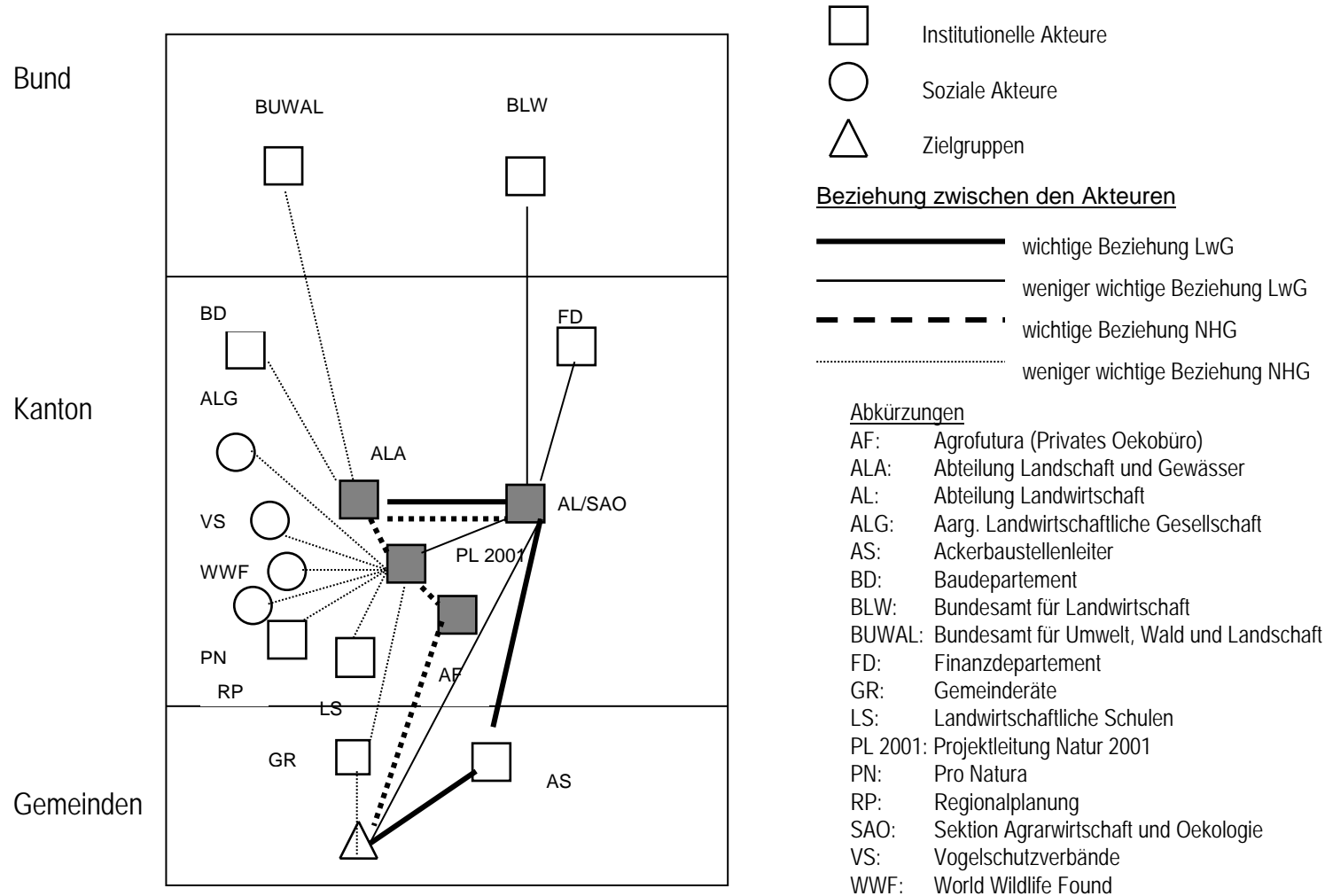
4. Analysen

zesgrundlage ermöglicht es, Zusatzbeiträge zu den Bundesbeiträge gemäss Art. 31b LwG ausserhalb der kantonalen Vorrang- und Aufwertungsgebiete auszurichten.

4.3.3.2. *Behördenarrangement*

4. Analysen

Darstellung 4: Behördenarrangement im Kanton Aargau



4. Analysen

Gleich wie im Kanton Basel-Landschaft gibt es beim Behördenarrangement des Kantons Aargau keine strikte Trennung zwischen dem Teil LwG und dem Teil NHG. Die Zentralisierung geht jedoch weniger weit als diejenige im Kanton Basel-Landschaft.

Die Abteilung Landwirtschaft des Finanzdepartementes ist verantwortlich für den Vollzug der Landwirtschaftsgesetzgebung. Die Sektion Agrarwirtschaft und Ökologie ist für die Umsetzung der Programme nach Artikel 31b LwG zuständig. Die Datenerhebung und die Kontrolle der Bewirtschaftungsvorschriften wird im Bereiche der Landwirtschaftsgesetzgebung durch die Ackerbaustellen der Gemeinden vorgenommen.

Die Abteilung Landschaft und Gewässer des Baudepartementes ist für die Umsetzung der auf dem NHG basierenden kantonalen Gesetzgebung zuständig. Für das Mehrjahresprogramm Natur 2001 wurde eine eigene Projektorganisation gebildet, in welcher institutionelle und soziale Akteure eingebunden sind. Die Abteilungen Landwirtschaft (Finanzdepartement) sowie Landschaft und Gewässer (Baudepartement) bilden gemeinsam die Projektleitung. Die Landwirtschaftsschulen, die Regionalplanungsgruppen, Pro Natura, der WWF, die Vogelschutzverbände sowie die aargauische landwirtschaftliche Gesellschaft sind in einer konsultativen Kommission vertreten. Diese hat jedoch im Vergleich zum Kanton Basel-Landschaft weniger Handlungskompetenz. Ein privates Ökobüro (Agrofutura, Brugg), schliesst im Auftrag der Projektleitung die Verträge ab und ist für die Beratung der Landwirte und die Wirkungskontrolle (Kartierung der Vertragsflächen kurz vor Ablauf der sechsjährigen Vertragsperiode) verantwortlich.

Die Gemeinden haben keine aktive Rolle. Die Gemeinderäte werden vor dem Beginn kantonaler Aktivitäten informiert. Sie tragen finanziell, mit Ausnahme der Besoldung des Ackerbaustellenleiters, nichts zum ökologischen Ausgleich auf dem Gemeindegebiet bei.

Charakterisierung des Behördenarrangements (BA) des Kantons Aargau

Das Behördenarrangement enthält im Vergleich zum Kanton Basel-Landschaft mehr Akteure. Es ist auf kantonaler Ebene horizontal stark integriert (Projektlei-

4. Analysen

tung Natur 2001). Die Zentralisierung geht weniger weit als im Kanton Basel-Landschaft. Wichtigster Akteur auf der Seite Landwirtschaft ist die Sektion Agrarwirtschaft und Ökologie. Auf Seite NHG ist es die Abteilung Landschaft und Gewässer. Zwischen diesen Akteuren, welche gemeinsam die Projektleitung Natur 2001 bilden, herrscht eine zielgerichtete und sehr konstruktive Zusammenarbeit. Die Projektleitung trägt die Verantwortung für das Programm Natur 2001 auf der strategischen und politischen Ebene, auf der Umsetzungsebene spielt das Büro Agrofutura die entscheidende Rolle. Es handelt sich dabei um einen Akteur, welcher ausserhalb der eigentlichen Verwaltung steht. Das Behördenarrangement ist gegenüber den sozialen Akteuren (Interessengruppen) und den Zielgruppen (Landwirte) im Vergleich zum Kanton Basel-Landschaft weniger stark geöffnet. Die Kommission, in welcher diese vertreten sind hat lediglich konsultativen Charakter.

4.3.3.3. *Veränderung des Behördenarrangements seit 1993 bis 1996*

Dimension	
Anzahl beteiligte Akteure	12 institutionelle, 4 soziale
Integration der Akteure	horizontal integriert
horizontale und vertikale Zentralität	vertikal zentralisiert
Öffnung des BA	teilweise geöffnet

Im Behördenarrangement sind seit 1993 (Beginn der Ökobeiträge gemäss LwG und Start des Programmes Natur 2001) keine Änderungen eingetreten. Weder wurden Akteure neu aufgenommen, noch sind solche ausgeschieden. Das Behördenarrangement weist eine grosse Stabilität auf.

4. Analysen

4.3.3.4. *Outputs, Impacts und Outcomes der Massnahmen*

Tabelle 7: LwG: Beiträge und Flächen 1993 - 1996⁸⁸

Jahr	1993	1994	1995	1996
Ext. Wiesen, Hecken, Feldgehölze, Streueflächen (Fr.)	623358	1064203	1551198	1931308
Ext. Wiesen... (ha)	795	1101	1362	1686
Ext. Wiesen (% der LN)	1.3	1.7	2.2	2.7
Buntbrachen (Fr.)		19140	30500	64590
Buntbrachen (ha)		10	11	25
Ext. Wiesen auf stillgelegtem Ackerland (Fr.)	265070	423326	551156	794976
Ext. Wiesen auf stillgelegtem Ackerland (ha)	94	143	208	296
Ext. Wiesen auf stillgelegtem Ackerland (% der LN)	0.1	0.2	0.3	0.5
Beiträge total (Fr.)	888428	1506669	2132854	2790874
Beiträge/ha LN (Fr.)	14.10	23.91	33.84	44.28
Fläche total (ha)	889	1254	1581	2007
Fläche in % der LN	1.4	2.0	2.5	3.2

⁸⁸ Bundesamt für Landwirtschaft, Direktzahlungen an die Landwirtschaft, op. cit.

4. Analysen

**Tabelle 8: NHG: Entwicklung Beiträge und Beteiligung
1993 - 1996⁸⁹**

Jahr	1993	1994	1995	1996
Beiträge Kanton (Fr.)	420317	609300	956000	1205000
Beiträge/ha LN (Fr.)	6.67	9.67	15.17	19.12
Elemente (ha)				
Streueflächen	nicht	137.6	139.7	140.3
Magerwiesen	verfüg-	214.8	263.3	269.6
Rückführung in Magerwie-	bar	55.6	98.8	112.8
sen				
Fromentalwiesen		141.3	210.6	227.3
Rückführung in Fromental-		9.3	49.8	86.8
wiesen				
Ext. Wiesen auf stillgeleg-		0.0	19.0	32.0
tem Ackerland				
Extensivierungsflächen		10.4	10.4	10.4
Extensive Weiden		19.2	46.6	64.5
Buntbrachen		1.9	10.1	13.7
Kleinstrukturen		0.4	20.8	38.1
Hecken und Säume		9.8	42.9	59.1
Bäume		91.1	136.9	163.7
Lichte Waldflächen		2.7	3.1	4.4
Gestufte Waldränder		4.2	4.2	6.0
Wässermatten		7.0	7.0	7.0
Fläche total (ohne Bäume)		614.2	926.3	1072.0
in ha				
Fläche ohne (ohne Bäume)		1.0	1.5	1.7
in % der LN				

⁸⁹ Quelle: BUWAL und Baudepartement des Kantons Aargau (Kostenanteil Kanton 1995 und 1996 geschätzt)

4. Analysen

Outputs

Die Outputs der beiden Politiken sind ausgeglichen. Die Beiträge gemäss LwG betragen 1995 Fr. 2'132'854.- oder Fr. 33.8/ha und liegen somit leicht über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt. Sie teilen sich 1995 wie folgt auf die einzelnen Elemente auf:

Element	Output AG (Fr./ha LN)	Output CH (Fr./ha LN)
Extensiv genutzte Wiesen, Hecken, Feldgehölze, Streueflächen	24.6	17.7
Buntbrachen	0.5	0.2
Extensiv genutzte Wiesen auf stillgeleg- tem Ackerland	8.7	7.5

Die Beiträge gemäss NHG betragen 1995 Fr. 956'000.- oder 15.2 Fr./ha LN und liegen ebenfalls leicht über dem schweizerischen Durchschnitt. Sie wurden an ca. 600 Bewirtschafter mit gesamtbetrieblichen Verträgen oder Einzelverträgen ausgerichtet. Die kantonalen Beiträge verteilten sich 1996 wie folgt auf die einzelnen Elemente⁹⁰:

Artenreiche Wiesen:	17%
Extensive Weiden:	10%
Hecken:	9%
Kleinstrukturen:	19%
Buntbrachen:	3%
Übriges:	6%
Hochstamm-Feldobstbäume:	36%

⁹⁰ Baudepartement des Kantons Aargau, Mehrjahresprogramm Natur 2001 - Jahresbericht 1996, op cit.

4. Analysen

Impacts

Von den beiden verantwortlichen Personen der Sektion Agrarwirtschaft und Ökologie und der Abteilung Landschaft und Gewässer wird der Einfluss der Programme auf das Verhalten der Landwirte wie folgt beurteilt:

Der Einfluss der Förderung des ökologischen Ausgleichs aufgrund von Artikel 31b LwG auf die Änderung der Bewirtschaftung wird als relativ gering eingestuft. Die 5 Prozent ökologischen Ausgleichsflächen, welche für die Integrierte Produktion notwendig sind, bedingen keine grundsätzliche Umstellung der Bewirtschaftung.

Das Programm Natur 2001 hat hingegen in den betroffenen Gebieten das Verhalten der Landwirte geändert. Bei den gesamtbetrieblichen Verträgen unterliegen im Mittel 21 Prozent der Betriebsfläche besonderen Anforderungen des Naturschutzes. Ein so hoher Anteil setzt in den meisten Fällen eine wesentliche Umstellung der Bewirtschaftung voraus. Im übrigen wurde auch darauf hingewiesen, dass 1997 von den Vertragslandwirten die "Interessengemeinschaft Natur und Landwirtschaft" gegründet wurde. Diese rein von den Landwirten getragene Organisation hat sich als Hauptziel die Propagierung der gesamtbetrieblichen Verträge gesetzt.

Outcomes

LwG

Im Rahmen des Nachdiplomstudiums "Agrar-Umweltingenieur" der Schweizerischen Ingenieurschule für Landwirtschaft, Zollikofen, wurde 1994/95 in einer aargauer Juragemeinde die mit Beiträgen nach Artikel 31b LwG geförderten Flächen nach qualitativen und quantitativen Kriterien beurteilt⁹¹. Die Studie zeigt folgende Resultate:

⁹¹ Ackermann T., Quantitative und qualitative Beurteilung der ökologischen Ausgleichsflächen in einer aargauer Juragemeinde, op. cit.

4. Analysen

Quantität

Element	Fläche (ha)	Anteil an LN in %
Extensive Wiesen auf stillgelegtem Ackerland	2.62	0.54
Wenig intensiv genutzte Wiesen	8.65	1.78
Extensiv genutzte Wiesen auf Grünland	1.43	0.29
Hecken	0.50	0.10
Hochstamm-Feldobstbäume (1 Baum = 1 Are)	8.98	1.83
Total	22.18	4.54

Der Anteil der angemeldeten Ausgleichsflächen an der LN beträgt 4.54%. Von den 17 Landwirten der Gemeinde machen 15 an mindestens einer Massnahme mit, die meisten bei den Hochstamm-Feldobstbäumen. Am wenigsten wurden Hecken angemeldet, sowohl bezogen auf die Anzahl Bewirtschafter als auch auf die Fläche.

Qualität

Die Flächen wurden nach ökologischen Kriterien beurteilt mit folgendem Resultat:

aktuell wertvoll:	33.36% oder 7.40 ha
mittelfristig aufwertbar:	44.32% oder 9.83 ha
mittelfristig nicht aufwertbar	22.32% oder 4.95 ha:

Am wertvollsten waren die angemeldeten Hecken. Die extensiv genutzten Wiesen auf stillgelegtem Ackerland hatten nur einen geringen Wert bezüglich floristischer Vielfalt. Ihr Wert dürfte darin liegen, dass der Boden nicht bearbeitet wird und weder gedüngt noch gespritzt wird.

4. Analysen

Gesamthaft wurde in der Arbeit festgestellt, dass die neu geschaffenen extensiv genutzten Wiesen auf stillgelegtem Ackerland in der sechsjährigen Verpflichtungsperiode aus floristischer Sicht nicht aufwertbar sind. Ohne eine über die sechsjährige Periode hinausgehende extensive Nutzung und eine floristische Aufwertung durch Übersaat tragen sie wenig zur Ökologisierung bei.

Weiter wurde festgestellt, dass die Auswahl der Standorte für die ökologischen Ausgleichsflächen nicht nach landschaftlichen oder ökologischen Kriterien getroffen wurde, sondern in erster Linie nach betriebswirtschaftlichen Kriterien. Die angemeldeten Flächen liegen nicht dort, wo im Schutzzonenplan der Gemeinde extensiv genutzte Wiesen vorgesehen sind. Ackermann folgert aus diesen Resultaten, dass für die Schaffung von genügend naturnahen Flächen im Landwirtschaftsgebiet die ökologischen Ausgleichsflächen nach Artikel 31b LwG nicht ausreichen.

NHG

Um abzuklären, ob sich die ökologischen Ausgleichsflächen in die richtige Richtung entwickeln, werden die Pflanzenbestände kurz vor Ablauf der sechsjährigen Vertragsperiode kartiert und mit den Pflanzenbeständen bei Beginn der Vertragsdauer verglichen. 1996 wurden 146 Magerwiesen kartiert und ein Vergleich mit der Ersterhebung durchgeführt. Die Kontrolle ergab folgendes Resultat⁹²:

- Bei 82 Flächen (56%) wurde das Qualitätsziel bezüglich Extensivierungsgrad erreicht.
- Bei 60 Flächen (41%) wurde das Qualitätsziel teilweise erreicht, die Verträge wurden teilweise angepasst.
- Bei 4 Flächen (3%) wurde das Ziel nicht erreicht und die Verträge wurden aufgelöst.

Die Trendanalyse zeigt, dass mit den Massnahmen das Ziel von qualitativ wertvollen ökologischen Ausgleichsflächen erreicht werden kann.

⁹² Baudepartement des Kantons Aargau, Mehrjahresprogramm Natur 2001 - Jahresbericht 1996, op cit.

4. Analysen

4.3.4. Kanton Waadt

4.3.4.1. *Kantonale Verwaltungsprogramme*

Der Kanton Waadt verfügt mit dem Gesetz über Beiträge für ökologische Leistungen in der Landwirtschaft (ECO-PREST)⁹³ über eine kantonale Gesetzgebung, welche sich sowohl auf Artikel 25 der Öko-Beitragsverordnung vom 26. April 1993 als auch auf Artikel 18 des Natur- und Heimatschutzgesetzes und Artikel 19 der Natur- und Heimatschutzverordnung vom 16. Januar 1991 abstützt. Dieses Gesetz bildet die Basis für sämtliche Beiträge des Kantons im Bereiche des ökologischen Ausgleichs. Es ist am 1. Januar 1994 in Kraft getreten. Am 21. Juni 1995 wurde zusätzlich vom Staatsrat des Kantons Waadt ein Reglement (Reg. ECO-PREST, Ausführungsverordnung) erlassen.⁹⁴

Ziel von ECO-PREST ist einerseits die Umsetzung von Artikel 31b LwG, andererseits die Gewährung von Beiträgen für Trockenstandorte und Streueflächen gemäss Art. 19 der Natur- und Heimatschutzverordnung und schliesslich in Anwendung der Gesetzgebung über den Natur- und Heimatschutz die Schaffung und Erhaltung von Pufferzonen entlang von Hecken, Gewässern und inventarisierten Biotopen (Art. 1 ECO-PREST).

Mit dem Vollzug der Gesetzgebung wird das Landwirtschaftsamt beauftragt (Art. 1 Reg. ECO-PREST). Dieses kann vertraglich Teile des Vollzugs der vom Staatsrat bezeichneten Organisation "Prométerre"⁹⁵ übertragen, wobei Prométerre wiederum die in den verschiedenen Fachbereichen wie zum Beispiel der Integrierten Produktion tätigen Fachorganisationen beiziehen muss (Art. 3 Reg. ECO-PREST). Prométerre hat insbesondere die folgenden Aufgaben (Art. 9 ECO-PREST):

⁹³ Loi du 13 septembre 1993 sur les contributions pour des prestations de caractère écologique dans l'agriculture (ECO-PREST)

⁹⁴ Règlement du 21 juin 1995 d'application de la loi du 13 septembre 1993 sur les contributions pour des prestations de caractère écologique dans l'agriculture

⁹⁵ Association vaudoise de promotion des métiers de la terre, Prométerre

4. Analysen

- Information und Beratung über die vom Gesetz gegebenen Möglichkeiten;
- Prüfung der angemeldeten Objekte;
- Abschluss der Verträge;
- Zusammenstellung der für die Auszahlung der Beiträge notwendigen Informationen zu Händen des Landwirtschaftsamtes;
- Überprüfung der Vertragseinhaltung;
- Erstellen eines Verzeichnisses der angemeldeten Flächen.

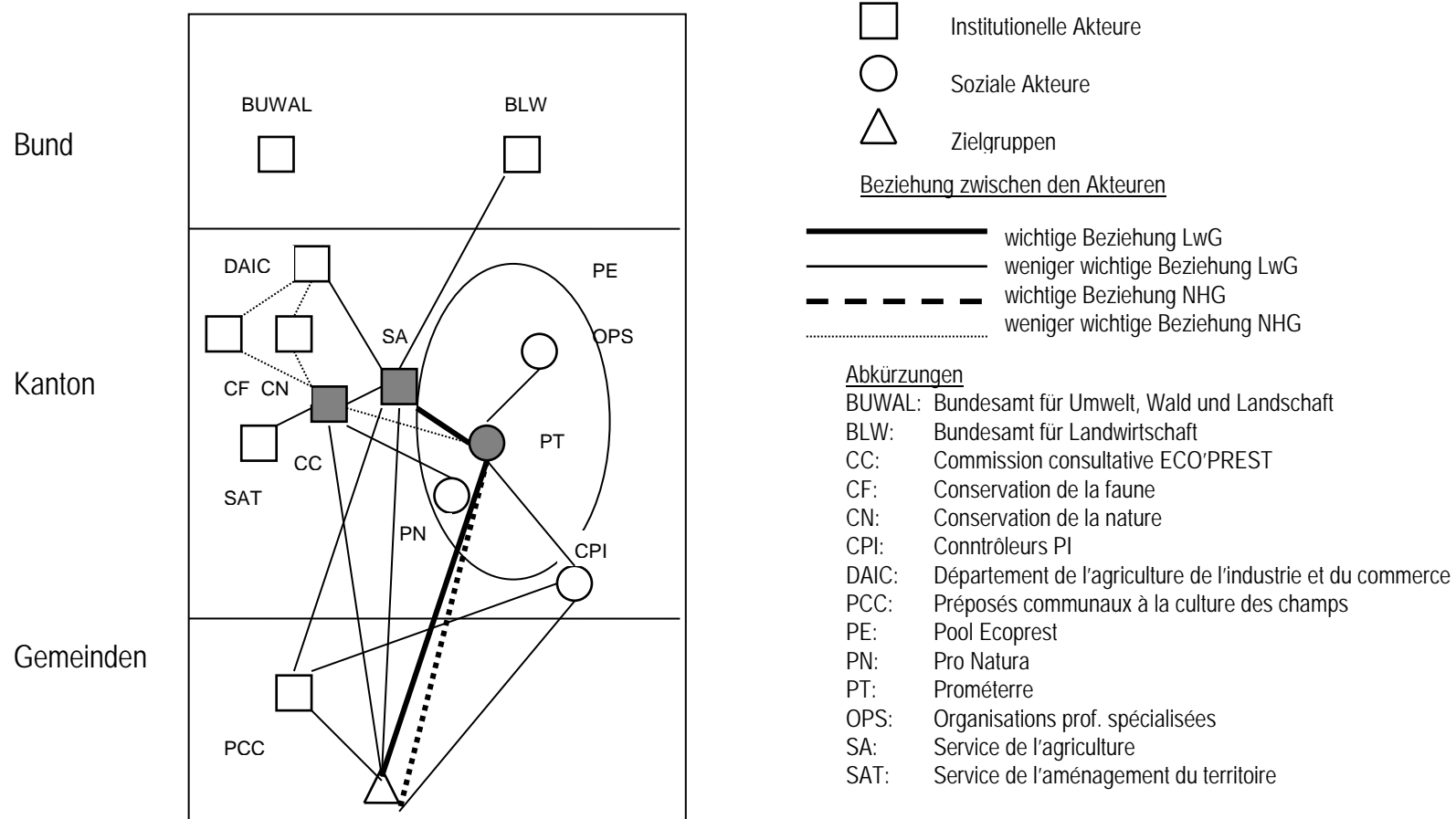
Der Staatsrat setzt eine auf vier Jahre gewählte konsultative Kommission ein, welche sich zu den gesetzten Prioritäten und den angemeldeten Elementen äussern kann (Art. 11 ECO-PREST). Das Departement präsidiert die Kommission und führt das Sekretariat (Art.12 ECO-PREST).

Die Beiträge für Trockenwiesen, Magerwiesen Moore und Streueflächen werden abgestuft nach dem Ertragsausfall, dem ökologischen Wert, und möglichen Bewirtschaftungshindernissen (Art. 8 und 9 Reg. ECO-PREST). Zum Wiederherstellen ökologisch geschädigter Flächen können gesonderte Beiträge ausgerichtet werden (Art. 11 Reg. ECO-PREST). Die Bewirtschaftungsverträge werden in der Regel für sechs Jahre abgeschlossen (Art. 13 Reg. ECO-PREST), bei mindesten zehnjährigen Verträgen wird der jährliche Beitrag um 5 Prozent erhöht (Art. 10 Reg. ECO-PREST).

4.3.4.2. *Behördenarrangement*

4. Analysen

Darstellung 5: Behördenarrangement im Kanton Waadt



4. Analysen

Beim Behördenarrangement des Kantons Waadt gibt es gleich wie bei den Kantonen Basel-Landschaft und Aargau keine strikte Trennung zwischen einem Teil LwG und einem Teil NHG. Im Gegensatz zu den beiden ersten Kantonen wird jedoch im Bereiche des ökologischen Ausgleichs auf der Seite NHG praktisch kein Output produziert.

In die Förderung des ökologischen Ausgleichs sind zahlreiche institutionelle und soziale Akteure einbezogen. Im Mittelpunkt steht die landwirtschaftliche Organisation Prométerre, welche mit der Umsetzung des ökologischen Ausgleichs beauftragt ist sowie deren konsultative Kommission. Die Verantwortung zur Umsetzung des Gesetzes ECO-PREST liegt bei der Dienststelle Landwirtschaft. Sie ist für den Kontakt mit dem BLW zuständig, fordert dort die notwendigen Finanzmittel an und zahlt diese auf Anweisung von Prométerre an die Landwirte aus. Der Grösste Teil der Umsetzung wird jedoch von der Organisation Prométerre geleistet. Die Delegation der Vollzugsaufgaben an Prométerre erfolgte einerseits aus politischen Gründen. Prométerre umfasst alle waadtländischen Berufsorganisationen der Landwirtschaft. Durch die Benutzung bereits bestehender Strukturen wurde eine bessere Akzeptanz der ökologischen Direktzahlungen bei den Zielgruppen erwartet. Andererseits war der Vollzug in den bestehenden staatlichen Strukturen nicht möglich, ebenso eine Aufstockung des Personalbestandes. Zudem wurde argumentiert, dass eine Auslagerung der Vollzugsaufgaben für den Staat kostengünstiger sei als der Vollzug innerhalb der staatlichen Strukturen. Damit haben die Landwirte im Kanton Waadt einen grossen Einfluss und eine grosse Verantwortung bei der Umsetzung der Politik zur Förderung des ökologischen Ausgleichs. Prométerre angegliedert ist eine konsultative Kommission. Der Chef der Dienststelle für Landwirtschaft führt deren Präsidium. Weiter sind der Leiter der Fachstelle für Naturschutz, der Leiter der Fachstelle für Faunaschutz, ein Vertreter des Amtes für Raumplanung, ein Vertreter der waadtländer Sektion von Pro Natura, ein Vertreter von Prométerre und mindestens drei aktive Landwirte vertreten. Im Vergleich zu den Kommissionen in den Kantonen Basel-Landschaft und Aargau sind die Landwirte im Kanton Waadt zahlenmässig stärker vertreten. Die Gemeinden spielen wie im Kanton Aargau keine aktive Rolle. Einzig bei der Kontrolle der Bewirtschaftungsaufgaben werden die Ackerbaustellenleiter miteinbezogen. Seit 1975 werden diese jedoch nicht mehr von den Gemeinden sondern direkt vom Kanton gewählt und bezahlt.

4. Analysen

Charakterisierung des Behördenarrangements des Kantons Waadt

Das Behördenarrangement weist 12 Akteure auf. Das BUWAL tritt im Gegensatz zu den beiden andern Kantonen nicht als Akteur auf. Wie im Kanton Basel-Landschaft ist Pro Natura der einzige soziale Akteur der spezifisch die Interessen des Naturschutzes vertritt. Der Kern des Behördenarrangements bilden die Dienststelle Landwirtschaft, Prométerre und die konsultative Kommission. Der Pool Ecoprest, welcher in den kantonalen Rechtserlassen nicht erwähnt wird, ist ein Zusammenschluss sämtlicher spezialisierter Produzentenorganisationen (z.B. Weinbau), welche sich mit der Integrierten Produktion befassen. Darin vertreten ist neben der Dachorganisation Prométerre auch Pro Natura. Der Pool hat die Aufgabe, die Anforderungen und die Kontrollen bei der Integrierten Produktion zwischen den einzelnen Produktionszweigen zu harmonisieren. Im Gegensatz zu den Kantonen Basel-Landschaft und Aargau wird die Kontrolle der Bewirtschaftungsauflagen beim ökologischen Ausgleich gemeinsam durch den IP-Kontrollleur und den Ackerbaustellenleiter durchgeführt. Stichprobenweise werden sie noch durch einen Vertreter von Pro Natura begleitet. Die kantonale landwirtschaftliche Beratung tritt nicht als Akteur auf. Sie hat der neuen Politik am Anfang wenig Interesse entgegengebracht und sich vor allem auf die betriebswirtschaftliche Beratung spezialisiert.

Das Behördenarrangement ist auf kantonaler Ebene horizontal stark integriert. Im Bereiche NHG ist es vertikal fragmentiert. Das BUWAL ist ein wichtiger "nicht-Akteur" in diesem Behördenarrangement. Die Zentralisierung geht mit den drei vorgenannten zentralen Akteuren jedoch weniger weit als diejenige im Kanton Basel-Landschaft. Auffällig ist die periphere Rolle des Natur- und Faunaschutzes. Sie besteht in der Mitarbeit in der konsultativen Kommission ECO PREST, einer Kommission, welche im Vergleich zu jener im Kanton Basel-Landschaft mit viel weniger Kompetenzen ausgestattet ist. Der Einbezug der sozialen Akteure im Bereiche Naturschutz in die Kommission zeigt schliesslich, dass es sich um ein teilweise und selektiv offenes Behördenarrangement handelt.

Dimension	
Anzahl beteiligte Akteure	8 institutionelle, 4 soziale

4. Analysen

Integration der Akteure	horizontal integriert vertikal im Bereiche NHG fragmentiert
horizontale und vertikale Zentralität	vertikal zentralisiert
Öffnung des BA	selektiv offen

4.3.4.3. *Veränderung der Behördenarrangements von 1993 bis 1996*

Obwohl das Gesetz ECO-PREST erst am 1. Januar 1994 in Kraft getreten ist, wurde der ökologische Ausgleich seit 1993 mit einem praktisch gleichbleibenden Behördenarrangement vollzogen. Folgende Änderungen fanden in der Zeit zwischen 1993 und 1997 statt:

- Bis im Juni 1995 war der Naturschutz dem "Département des travaux publics, aménagement et transport" unterstellt. 1995 wurde er dem "Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce" unterstellt. Dem gleichen Département gehört auch die Dienststelle für Landwirtschaft an. Für 1998 ist vorgesehen, die beiden für die untersuchte Politik wichtigen Dienste wiederum verschiedenen Departementen zuzuordnen. Die Frage der Unterstellung erklärt teilweise die periphere Rolle, welche der Naturschutz bei der Umsetzung dieser Politik spielt.
- Die Kontrolle der ökologischen Ausgleichsflächen wurden bis Ende 1996 von zwei IP-Kontrollleuren gemeinsam vorgenommen, seit 1997 ist es ein IP-Kontrollleur zusammen mit dem Ackerbaustellenleiter.

4. Analysen

4.3.4.4. *Outputs, Impacts und Outcomes der Massnahmen*

Tabelle 9: LwG: Beiträge und Flächen 1993 - 1996⁹⁶

Jahr	1993	1994	1995	1996
Ext. Wiesen, Hecken, Feldgehölze, Streueflächen (Fr.)	562416	928087	1361497	1823779
Ext. Wiesen... (ha)	770	1034	1286	1737
Ext. Wiesen (% der LN)	0.7	0.9	1.2	1.6
Buntbrachen (Fr.)		56490	51300	66750
Buntbrachen (ha)		29	17	22
Ext. Wiesen auf stillgelegtem Ackerland (Fr.)	735040	1651357	2246600	3838599
Ext. Wiesen auf stillgelegtem Ackerland (ha)	247	554	751	1282
Ext. Wiesen auf stillgelegtem Ackerland (% der LN)	0.2	0.5	0.7	1.2
Beiträge total (Fr.)	1297456	2635934	3659397	5729128
Beiträge/ha LN (Fr.)	11.91	24.20	33.59	52.59
Fläche total (ha)	1017	1617	2054	3041
Fläche in % der LN	0.9	1.5	1.9	2.8

⁹⁶ Bundesamt für Landwirtschaft, Direktzahlungen an die Landwirtschaft, op. cit.

4. Analysen

Tabelle 10: NHG: Beiträge und Beteiligung 1995 und 1996⁹⁷

Jahr	1995	1996
Anzahl Verträge	47	50
Anzahl Objekte	101	86
Fläche total (ha)	56.78	50.94
Mittlere Fläche pro Objekt (ha)	0.55	0.59
Beiträge für ökologischen Wert	29286	21015
Arbeitserschweris	1967	1407
Längere Vertragsdauer	313	68
Wiederherstellung	0	620
Beiträge total	31566	23110

Outputs

Die Beiträge gemäss LwG betragen 1995 Fr. 33.60 pro ha LN. Sie liegen leicht über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt und praktisch gleich hoch wie diejenigen des Kantons Aargau. Sie teilen sich wie folgt auf die einzelnen Elemente auf:

Element	Output VD (Fr./ha LN)	Output CH (Fr./ha LN)
Extensiv genutzte Wiesen, Hecken, Feldgehölze, Streueflächen	12.5	17.7
Buntbrachen	0.5	0.2
Extensiv genutzte Wiesen auf stillgelegtem Ackerland	20.6	7.5

Von den untersuchten Beiträgen gemäss LwG wurden 1995 rund 1/3 für extensiv genutzte Wiesen auf Grünland und 2/3 für extensiv genutzte Wiesen auf stillge-

⁹⁷ Quelle: Fachstelle für Naturschutz des Kantons Waadt

4. Analysen

legtem Ackerland ausbezahlt. Die Anlage der letztgenannten Elemente wurde durch Prométerre und die Dienststelle Landwirtschaft aktiv propagiert. Wirtschaftlichkeitsberechnungen der Eidg. Forschungsanstalt Tänikon⁹⁸ haben gezeigt, dass die extensiv genutzten Wiesen auf stillgelegtem Ackerland im Vergleich zu Winterweizen oder Körnermais wirtschaftlich sehr interessant sind. Dazu kommt, dass die Bundesbeiträge eine grössere wirtschaftliche Sicherheit bieten als die unsicheren und tendentiell sinkenden Getreidepreise. Die waadtländer Landwirte haben auf diesen ökonomischen Anreiz stärker reagiert als die Landwirte in den beiden untersuchten deutschschweizer Kantonen. Die entsprechenden Beiträge bezogen auf die LN sind im Kanton Waadt rund dreimal so hoch wie im gesamtschweizerischen Mittel.

Der Kanton Waadt hat 1993/94 keine und 1995/96 sehr geringe Zusatzbeiträge gestützt auf ECO-PREST ausgerichtet, obwohl seit 1994 jährlich rund Fr. 400'000.- für solche Zusatzbeiträge ins kantonale Budget aufgenommen wurden. Als Ursache für den fehlenden Output wurden von den Verantwortlichen des Kantons Waadt folgende Gründe genannt:

- Der Kanton wollte seine beschränkten Ressourcen bei der Einführung des Gesetzes ECO-PREST auf die Umsetzung von Artikel 31b LwG konzentrieren. Die Mittel erlaubten es nicht, den Bereich NHG und LwG gleichzeitig umzusetzen.
- Die mit dem Vollzug beauftragten bäuerlichen Organisationen standen den Zusatzprogrammen aufgrund des NHG eher skeptisch gegenüber. Es wurde keinerlei Werbung für dafür gemacht.
- Die Umsetzung des Moorschutzes hat die Landwirte zusätzlich davon abgehalten, geeignete Flächen für Verträge anzumelden. Sie hatten Angst davor, dass Vertragsflächen unter Schutz gestellt würden und die Massnahmen deshalb nicht mehr reversibel seien.

⁹⁸ Bundesamt für Landwirtschaft, Beurteilung nachwachsender Rohstoffe in der Schweiz in den Jahren 1993 - 1996, EDMZ, Bern, 1997, S. 151 ff.

4. Analysen

Obwohl die vom Kanton geleisteten Beiträge aufgrund es NHG subventionsberechtigt sind, wurde bis anhin aufgrund der geringen Summen kein entsprechendes Gesuch beim BUWAL gestellt.

Impacts

Das Departement für Landwirtschaft, Industrie und Handel hat zusammen mit der Dienststelle Naturschutz in den Jahren 1995 und 1996 in fünf Gemeinden des Kantons die nach Artikel 31b LwG angemeldeten Flächen untersucht⁹⁹. Neben der Untersuchung nach floristischen und faunistischen Kriterien wurden auch Aussprachen zu den gefundenen Resultaten mit den betroffenen Landwirten durchgeführt. Nachfolgend zwei bemerkenswerte, sich widersprechende Aussagen der Landwirte¹⁰⁰:

- Einerseits sind die 5 Prozent ökologischen Ausgleichsflächen der Preis für den Eintritt in die Integrierte Produktion (IP). Um die Kosten zu minimieren werden dafür die für die intensive Landwirtschaft ungeeigneten Flächen ausgewählt.
- Andererseits sind die ökologischen Ausgleichsflächen die Eintrittspforte in die IP und deren sichtbares Aushängeschild. Sie zeigen der Öffentlichkeit die Anstrengungen der Landwirte bei der Ökologisierung der Landwirtschaft.

Gemäss der ersten Aussage wäre zu erwarten, dass sich die ökologischen Ausgleichsflächen vor allem an schattigen Nordhängen befinden. In den fünf untersuchten Gemeinden wird aufgezeigt, dass dies nicht der Fall ist: 22 Prozent der Flächen sind gegen Norden, Nordosten oder Nordwesten exponiert, 27 Prozent gegen Süden, Südosten oder Südwesten, 15 Prozent gegen Osten oder Westen und 36 Prozent befinden sich auf ebenem Gelände.¹⁰¹

⁹⁹ Etat de Vaud, Compensation écologique et agriculture, op. cit.

¹⁰⁰ ibid. S. 56

¹⁰¹ ibid. S. 30

4. Analysen

Outcomes

Die Flächen wurden sowohl nach floristischen wie auch nach faunistischen Kriterien beurteilt. Wir beschränken uns nachfolgend auf die floristischen Kriterien.¹⁰²

Extensiv genutzte Wiesen auf stillgelegtem Ackerland: Diese sind in der Regel artenarm, im Mittel wurden lediglich 7 Arten gefunden. Der Wert dieser Flächen liegt jedoch darin, dass sie häufig Pufferzonen zwischen naturnahen Elementen (z.B. Wald) und den landwirtschaftlichen Kulturen bilden.

Extensive genutzte Wiesen auf Grünland: Von diesem Element wurden zwei grundsätzlich unterschiedliche Typen gefunden. Der erste hat eine geeignete Lage (flachgründiger Boden, Hanglage, gute Exposition) und eine entsprechend hohe Artenvielfalt (bis 25 Arten). Der zweite besteht aus kleinen Randparzellen, welche häufig schlecht exponiert (Schattenlagen) und entsprechen artenarm sind.

Hecken: Die mittlere Artenzahl liegt bei 8 Arten, was relativ wenig ist, wenn man nur die Sträucher und die Bäume beurteilt. Die Qualität des Krautsaumes trägt dazu bei, den Wert der Hecken zu erhöhen. Die Krautsäume sind im intensiv genutzten Landwirtschaftsland jedoch meistens sehr schmal und bestehen häufig aus extensiv genutzten Wiesen auf stillgelegtem Ackerland.

Zusammenfassend hält die Studie fest, dass die Landwirte ökologische Ausgleichsflächen vor allem entlang von bereits existierenden naturnahen Elementen oder auf Flächen an der Peripherie der Betriebe anlegen. Die ökologischen Ausgleichsflächen tragen dazu bei, die Qualität der natürlichen und landschaftlichen Werte bestehender Elemente zu erhalten.¹⁰³

Zu den Zusatzverträgen aufgrund von ECO-PREST wurde bis anhin keine Evaluation vorgenommen.

¹⁰² *ibid.* S. 34 ff.

¹⁰³ *ibid.* S. 63

5. Zusammenfassung der Resultate

5. Zusammenfassung der Resultate

Die nachfolgende Tabelle fasst die Resultate der untersuchten Kantone für das Jahr 1995 zusammen.

**Tabelle 11: Zusammenfassung der Resultate der Kantone
Basel-Landschaft, Aargau und Waadt**

	BL	AG	VD
Kantonale Gesetzgebung LwG betreffend ökologischen Ausgleich	keine	1996 Gesetz	1993 Gesetz
Kantonale Gesetzgebung NHG betreffend ökologischen Ausgleich	1988 Verordnung, 1991 Gesetz, 1994 Verordnung	1985 Dekret, 1993 Gesetz	1993 Gesetz, 1995 Reglement
Output LwG 1995: (Fr./ha)	41.18	33.80	33.60
Output NHG 1995: (Fr./ha)	51.81	15.2	0
Ökofläche LwG in % der LN	3.1	2.5	1.9
Ökofläche NHG in % der LN	4.8	1.5	< 0.1
Akteure total	10	16	12
davon institutionelle	8	12	8
davon gesellschaftliche Landwirtschaft	1	1	3
davon gesellschaftliche Naturschutz	1	3	1
Qualität Ökoflächen LwG	Magerwiesen: 12% mittel-gut, Fromental- und Goldhaferwiesen: 63% mittel-gut	33% wertvoll, 45% aufwertbar, 22% nicht aufwertbar	Ext. Wiesen auf Acker: artenarm, ext. Wiesen: teils artenreich, teils artenarm. Hecken: artenarm
Qualität Ökoflächen NHG	Magerwiesen: 81% mittel-gut, Fromental- und Goldhaferwiesen: 88% mittel-gut	56% Qualitätsziel erreicht, 41% Qualitätsziel teilweise erreicht, 3% Qualitätsziel nicht erreicht.	

6. Hypothesentest

1. Die erste Hypothese, wonach sich die Verwaltungsprogramme gemäss LwG und NHG mit den Forderungen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt decken, kann grundsätzlich bestätigt werden (vgl. Kapitel 526). Gewisse Mängel bestehen jedoch noch bei der Operationalisierung der Biodiversitätsüberwachung und der Evaluation der Fördermassnahmen gemäss Artikel 31b LwG sowie bei der Förderung traditioneller Kulturrassen.
2. Auch die zweite Hypothese kann bestätigt werden, nach welcher die Einführung der Ökobeiträge in der Landwirtschaft die Behördenarrangements von Naturschutz und Landwirtschaft zusammengeführt und zu einem die Bereiche übergreifenden Arrangement geführt hat. Die Behördenarrangements zur Umsetzung von LwG und NHG sind in allen drei Kantonen miteinander verschmolzen und weisen eine hohe vertikale Zentralität auf kantonaler Ebene auf. Mit Ausnahme des Kantons Waadt treten keine Fragmentierungen auf. Die Behördenarrangements wurden für soziale Akteure sowohl aus dem Bereich Naturschutz wie auch aus dem Bereich Landwirtschaft geöffnet. Den höchsten Einfluss haben die sozialen Akteure - obwohl zahlenmässig am schwächsten vertreten - im Kanton Basel-Landschaft, da sie direkt an den Entscheiden mitwirken. In den beiden andern Kantonen sind sie in beratenden Kommissionen vertreten. Die Naturschutzvertreter können im Kanton Waadt zusätzlich noch an den Kontrollen teilnehmen.
3. Die dritte Hypothese geht davon aus, dass Output, Impact und Outcome umso höher sind, je stärker das Behördenarrangement für die sozialen Akteure geöffnet wird. Diese Hypothese kann nur teilweise bestätigt werden. Bestätigt wird sie im Kanton Basel-Landschaft für die Subventionen pro Hektare gemäss LwG und NHG (Output). Auch der Anteil der ökologischen Ausgleichsflächen an der landwirtschaftlichen Nutzfläche ist sehr hoch. Trotz der Öff-

6. Hypothesentest

nung des Behördenarrangements ist jedoch die Qualität der nach Artikel 31b geförderten ökologischen Ausgleichsflächen relativ schlecht. Im Kanton Waadt haben die sozialen Akteure aus der Landwirtschaft eine starke Stellung im Behördenarrangement. Dies führte dazu, dass insbesondere das Element mit den höchsten Bundesbeiträgen (extensiv genutzte Wiesen auf stillgelegtem Ackerland) stark gefördert wurde. Von allen Elementen weist dieses jedoch die tiefste Artenvielfalt auf. Der hohe Output führt also nicht zu einem hohen Outcome. Der Naturschutz ist im Vergleich zur Landwirtschaft im Behördenarrangement schwach vertreten. Dies dürfte eine wichtige Ursache für die mangelnde Umsetzung des Bereiches NHG im Kanton Waadt sein.

4. Die vierte Hypothese, nach welcher die unterschiedliche Konzeption der Verwaltungsprogramme gemäss NHG und LwG im gleichen Sachgebiet zu unterschiedlichen Outcomes führt, kann bestätigt werden. Die Evaluationen in den Kantonen Aargau und Kantonen Basel-Landschaft zeigen markante Unterschiede bei der Qualität der aufgrund des NHG oder des LwG geförderten ökologischen Ausgleichsflächen. Es muss jedoch erwähnt werden, dass für Flächen, für welche Beiträge nach dem NHG ausgerichtet werden, meistens auch ein Sockelbeitrag gemäss LwG ausgerichtet wird. Die Resultate einer vom BUWAL finanzierten Studie zum Wert der über das LwG geförderten ökologischen Ausgleichsflächen¹⁰⁴ zeigen, dass bezüglich Pflanzenbestand und Standort ungefähr die Hälfte der Flächen als befriedigend beurteilt werden kann. Zirka ein Viertel der Objekte kann mit den erforderlichen Anstrengungen verbessert werden. Ein Viertel aller Wiesenflächen bleibt aber von ungenügender Qualität.

Während also bei den LwG-Flächen rund 25 Prozent nicht verbessert werden können und somit die Beiträge nicht die erwartete Wirkung entfalten können,

¹⁰⁴ BUWAL Umwelt-Materialien Nr. 82, Ökologischer Ausgleich: erste Erfolgskontrolle in drei Regionen aus Sicht der Förderung der Artenvielfalt, Bern, 1997, S.68-69

6. Hypothesentest

ist die Erfolgsquote bei den NHG-Flächen wesentlich höher. Der höhere Erfolg wird mit einem grösseren administrativen Aufwand erreicht, sind doch sowohl im Kanton Aargau als auch im Kanton Basel-Landschaft spezifische Strukturen zur Umsetzung dieser Gesetzgebung geschaffen worden. Jede Fläche wird vor Vertragsabschluss besichtigt und beurteilt.

5. Die fünfte Hypothese geht davon aus, dass sich die Förderung aufgrund des LwG und des NHG ergänzen, dass die Einführung ökologischer Direktzahlungen durch das LwG die Stellung des Bundes gestärkt hat und dadurch regionale Anliegen zu kurz kommen können. Auch diese Hypothese kann bestätigt werden. Die Kantone Basel-Landschaft und Aargau verfügten bereits vor der Einführung der 31b-Beiträge über kantonale Förderprogramme für wertvolle ökologische Ausgleichsflächen. Sie haben diese Programme 1993 (AG) und 1994 (BL) auf den Artikel 31b abgestimmt und das sogenannte Sockelbeitragssystem auf kantonaler Ebene umgesetzt. Auch der Kanton Waadt hat 1993 eine auf Artikel 31b LwG abgestimmte Gesetzesgrundlage geschaffen. Der Teil NHG wurde jedoch praktisch nicht umgesetzt. Es ist jedoch davon auszugehen, dass der Kanton Waadt, gleich wie die beiden andern untersuchten Kantone, über zahlreiche Elemente des ökologischen Ausgleichs verfügt, welche über Artikel 31b nur ungenügend oder gar nicht (z.B. Magerweiden) gefördert werden. Der Bund finanziert die LwG-Beiträge zu hundert Prozent und bestimmt die Elemente, die gefördert werden. Durch die Beschränkung auf die Bundesprogramme werden im Kanton Waadt die Magerweiden im Vergleich zu den beiden andern Kantonen nur minimal gefördert, obwohl dieses Element von allen im Kanton Waadt untersuchten Elementen die höchste Artenvielfalt aufweist¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Etat de Vaud, Compensation écologique et agriculture, op. cit., S. 36.

7. Empfehlungen und Schlussfolgerungen

Um die Wirksamkeit und die Effizienz der Förderung des ökologischen Ausgleichs zu verbessern komme ich zu den folgenden Empfehlungen:

Verwaltungsprogramme

Die Förderung des ökologischen Ausgleichs auf Stufe Bund, die auf zwei gesetzlichen Grundlagen basiert, ist historisch begründet. Eine Zusammenführung der Vorschriften in einer Verordnung würde die Transparenz und das Verständnis verbessern. Eine solche "integrierte Verordnung zur Förderung des ökologischen Ausgleichs" könnte gleichzeitig auf das LwG und das NHG abgestützt werden. Der Kanton Waadt gibt mit der Verordnung ECO-PREST ein gutes Beispiel für eine solche Verordnung.

Behördenarrangement

Die Untersuchungen in den drei Kantonen zeigen, dass das Behördenarrangement das Schlüsselement ist, welches zum grossen Teil über Erfolg oder Misserfolg bei der untersuchten Politik entscheidet. Jänicke und Weidner kommen aufgrund zahlreicher untersuchter Fallstudien in Europa zum Schluss: "There is broad consensus in the social sciences that institutional framework conditions are highly relevant for policy outcome."¹⁰⁶ Mit welchem Behördenarrangement kann der ökologische Ausgleich am wirksamsten und am effizientesten gefördert werden?

Anzahl Akteure

Auf kantonaler Ebene müssen neben den mit der Umsetzung der Politik beauftragten institutionellen Akteuren auch die wichtigsten an der Politik interessierten sozialen Akteure im Behördenarrangement vertreten sein. Es fällt auf, dass das kleinste Behördenarrangement, jenes des Kantons Basel-Landschaft, den grös-

¹⁰⁶ Jänicke M. und Weidner H., Successful environmental policy, a critical evaluation of 24 cases, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Edition Sigma, Berlin, 1995, S.17

7. Empfehlungen und Schlussfolgerungen

ten Erfolg aufweist. Daraus kann geschlossen werden, dass ein umfangreiches Behördenarrangement den Erfolg einer Politik nicht unbedingt vergrössert. Um eine effiziente Kommunikation zu gewährleisten, sollte deshalb das ideale Behördenarrangement nicht mehr als ungefähr 10 Akteure umfassen.

Integration der Akteure

Eine hohe horizontale und vertikale Integration vermindert Reibungsverluste und fördert die Output-Performanz. Dass sich die Fragmentierung des Behördenarrangements negativ auf den Output auswirkt zeigt das Beispiel des Kantons Waadt. In der Untersuchung über Lernen in öffentlichen Politiken¹⁰⁷ wird aufgezeigt, dass im Bereich der Umweltverträglichkeitsprüfungen die Fragmentierung mit einer vergleichsweise niedrigen ökologischen Qualität der jeweiligen Outputs korreliert. Die Befunde lassen jedoch keine Generalisierung dieser Aussage zu.

Zentralität

Dazu lassen sich aus der Studie keine Empfehlungen ableiten. Die Unterschiede bei den verschiedenen Behördenarrangements waren bezüglich Zentralität relativ gering.

Öffnung

Die Öffnung eines Behördenarrangements ist von grosser Bedeutung für den Erfolg einer Politik. Die sozialen Akteure sollten nicht nur in konsultativen Kommissionen angehört werden, sondern aktiv Verantwortung für die Umsetzung der Politik übernehmen. Gute Beispiele für die Integration liefert der Kanton Basel-Landschaft aber auch der Einbezug von Pro Natura bei den Kontrollen im Kanton Waadt.

Im Kanton Basel-Landschaft sind die sozialen Akteure von Naturschutz und Landwirtschaft paritätisch vertreten, im Kanton Aargau sogar in Überzahl. Im

¹⁰⁷ Knoepfel P. et al., Lernen in öffentlichen Politiken, Helbing und Lichtenhahn, Basel und Frankfurt am Main, 1997, S.232 - 233

7. Empfehlungen und Schlussfolgerungen

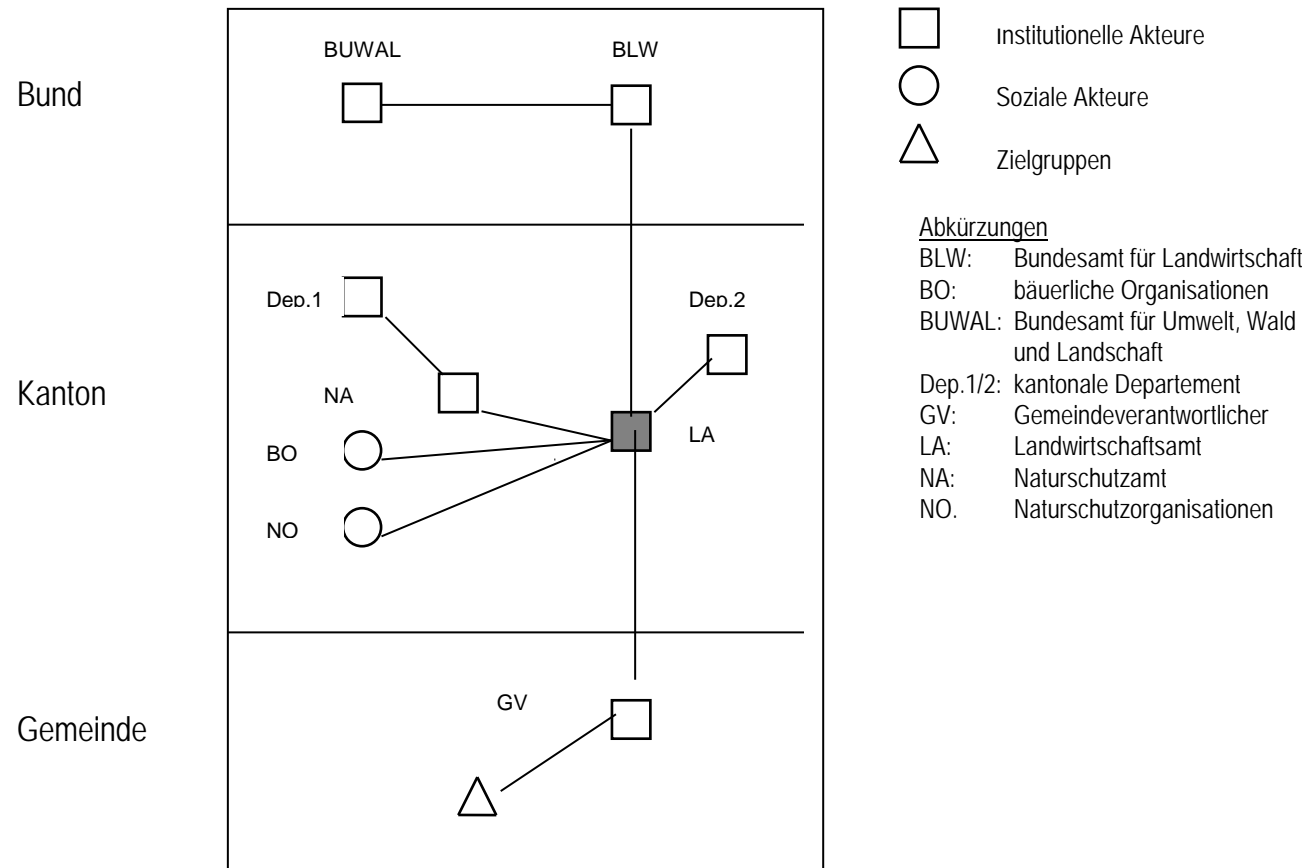
Gegensatz dazu ist das Behördenarrangement des Kantons Waadt, was die sozialen Akteure betrifft, stark landwirtschaftslastig, was sich vermutlich wesentlich auf das schlechte Ergebnis bei der Umsetzung des NHG auswirkt. Die gesellschaftlichen Akteure sollten deshalb paritätisch vertreten sein. Um das Behördenarrangement nicht zu vergrössern sollten sich Organisationen mit ähnlicher Zielsetzung (z.B. WWF und Pro Natura, Produzentenorganisationen, welche verschiedene Betriebszweige vertreten) auf einen Vertreter einigen.

Änderungen auf Bundesebene

Schliesslich stellt sich auch die Frage, ob es noch angebracht ist, dass sich zwei Ämter aufgrund von zwei Gesetzesgrundlagen mit ein und derselben Politik befassen müssen. Im Rahmen der anstehenden Verwaltungsreformen sollte eine organisatorische Zusammenlegung auf Bundesebene geprüft werden. Nachdem das Bundesamt für Landwirtschaft in den vergangenen vier Jahren Erfahrungen in der Umsetzung des ökologischen Ausgleichs sammeln konnte und auch von den Naturschutzkreisen als Partner akzeptiert wurde, sollte das Modell des Kantons Basel-Landschaft auch auf Bundesebene geprüft werden. Dies würde bedeuten, dass die Förderung des ökologischen Ausgleichs auf Bundesebene in die Verantwortung des BLW fallen würde.

7. Empfehlungen und Schlussfolgerungen

Das neue Behördenarrangement könnte demnach wie folgt aussehen:



7. Empfehlungen und Schlussfolgerungen

Auf Bundesebene wird gemeinsam von BUWAL und BLW ein einheitliches Verwaltungsprogramm zur Förderung des ökologischen Ausgleichs formuliert. Für den Vollzug ist das BLW verantwortlich. Das BUWAL hat das Recht in den Vollzug Einsicht zu nehmen.

Auf kantonaler Ebene ist das Landwirtschaftsamt oder eine von ihm beauftragte Organisation für den Vollzug verantwortlich. Das Landwirtschaftsamt, das Naturschutzamt, ein Vertreter der bäuerlichen Organisationen und der Naturschutzorganisationen bilden gemeinsam eine Kommission für den ökologischen Ausgleich. Sowohl die bäuerlichen als auch die Naturschutzorganisationen einigen sich auf je einen Vertreter in der Kommission. Diese ist mit Entscheidungsbefugnissen auszustatten (z.B. erste Rekursinstanz). Gemeinsam mit den Gemeindeverantwortlichen hat sie auch die Verantwortung für die Kontrollen.

Die Schlussfolgerungen aus dieser Arbeit werden aufgrund der in der Einleitung auf Seite 3 gestellten Fragen gezogen:

In welchen Bereichen ergänzen sich das NHG und das LwG, wo bestehen Lücken oder Überschneidungen?

Das NHG und das LwG sind - nach anfänglichen Schwierigkeiten - auf Verordnungsebene mit dem sogenannten Sockelbeitragsprinzip gut aufeinander abgestimmt worden. Doppelspurigkeiten bestehen keine mehr, Lücken bestehen zur Zeit noch beim Schutz traditioneller Kultursorten und Nutztierarten, wobei dies die vorliegende Arbeit nur am Rande betrifft. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Schweiz über eine solide und gut abgestimmte Rechtsgrundlage zur Erreichung der Ziele des Übereinkommens über die Biologische Vielfalt verfügt.

7. Empfehlungen und Schlussfolgerungen

Wie sind die Behördenarrangements im Kontext der beiden Gesetzeserlasse konzipiert?

Die Behördenarrangements von Naturschutz und Landwirtschaft sind miteinander verschmolzen. Sie weisen mehrere Akteure auf, sind zentralisiert und in unterschiedlichem Masse offen für die sozialen Akteure.

Wie hat die Neuorientierung der Landwirtschaftspolitik die Verwaltungsprogramme und die Behördenarrangements beeinflusst?

In allen drei untersuchten Kantonen hat die Neuorientierung der Landwirtschaftspolitik im Bereich NHG und teilweise (Kantone AG und VD) im Bereich LwG zu neuen gesetzlichen Grundlagen geführt, mit welchen der ökologische Ausgleich zusätzlich zu den Anstrengungen des Bundes von den Kantonen noch vermehrt gefördert werden kann. Das neue Engagement des Bundes hat also nicht zu einem Rückzug der Kantone aus diesem bis anhin ihnen vorbehaltenen Gebiet geführt, sondern zu noch verstärkten Anstrengungen. Die Behördenarrangements von Naturschutz und Landwirtschaft wurden miteinander verschmolzen. Seit 1993 sind sie in allen drei untersuchten Kantonen praktisch konstant.

Welches sind die Voraussetzungen für eine wirksame und effiziente Umsetzung der Gesetzeserlasse?

Der Schlüssel für eine wirksame und effiziente Umsetzung liegt in der Konzeption des Behördenarrangements. Das Behördenarrangement muss für die sozialen Akteure geöffnet sein und ihnen Verantwortung übergeben, darf auch nicht zu gross sein, damit die Kommunikation noch gewährleistet ist.

Literaturverzeichnis

Literaturverzeichnis

- ACKERMANN T., *Quantitative und qualitative Beurteilung der ökologischen Ausgleichsflächen in einer aargauer Juragemeinde*, Kurzfassung der Projektarbeit, Schweizerische Ingenieurschule für Landwirtschaft, Zollikofen, 1995
- BAUDEPARTEMENT DES KANTONS AARGAU, *Natur 2001 - Jahresbericht 1996*, Aarau, 1997
- BROGGI M., SCHLEGEL H., *Mindestbedarf an naturnahen Flächen in der Kulturlandschaft*, nationales Forschungsprogramm Boden, Liebefeld, 1989
- BUNDESAMT FÜR FORSTWESEN, BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT, FACHGRUPPE DER KULTUR- UND VERMESSUNGSINGENIEURE DES SIA, *Natur- und Heimatschutz bei Meliorationen*, Wegleitung und Empfehlungen, EDMZ, Bern, 1983
- BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT, *Direktzahlungen in der schweizerischen Agrarpolitik*, EDMZ, Bern, 1990
- BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT, *Siebter Landwirtschaftsbericht*, EDMZ, Bern, 1992
- BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT, Abteilung Strukturverbesserungen, *Jahresbericht 1995*, Bern, 1996
- BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT, *Direktzahlungen in der Landwirtschaft*, Jahresberichte 1993, 1994, 1995, 1996, Bern, 1994-1997
- BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT, *Beurteilung nachwachsender Rohstoffe in der Schweiz in den Jahren 1993-1996*, EDMZ, Bern, 1997
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK UND BUWAL, *Umwelt in der Schweiz 1997*, EDMZ, Bern, 1997
- BUSSMANN W., KLÖTI U., KNOEPFEL P., *Einführung in die Politikevaluation*, Helbing und Lichtenhahn, Basel, 1997
- BUSSY C., *Apprentissage dans les politiques publiques*, Cahiers de l'IDHEAP no 152, Chavannes-près-Renens, 1995

Literaturverzeichnis

- BUWAL, *Umweltbericht 1993, Zur Lage der Umwelt in der Schweiz*, EDMZ, Bern, 1994
- BUWAL, *Umwelt-Materialien Nr. 82, Ökologischer Ausgleich, erste Erfolgskontrolle in drei Regionen aus Sicht der Förderung der Artenvielfalt*, Bern, 1997
- ETAT DE VAUD, *Compensation écologique et agriculture*, Lausanne, 1997
- FLEINER-GERSTER Th., *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Basel, Zürich, Bern, 1987
- INGOLD R., *Freiwillige Vereinbarungen zum Schutze der Magerwiesen*, Teildarstellung Dissertation ETH Zürich, Dornach, 1995
- JÄNICKE M. und WEIDNER H., *Successful environmental policy, a critical evaluation of 24 cases*, Edition Sigma, Berlin, 1995
- KNOEPFEL P. und ZIMMERMANN W., *Ökologisierung von Landwirtschaft*, Sauerländer, Aarau, 1987
- KNOEPFEL P. et al, *Analyse comparée de politiques publiques*, support de cours, Chavannes-près-Renens, 1997
- KNOEPFEL P. et al., *Lernen in öffentlichen Politiken*, Helbing und Lichtenhahn, Basel, 1997
- LANDWIRTSCHAFTLICHE BERATUNGSZENTRALE LINDAU (Herausgeber), *Wegleitung für den ökologischen Ausgleich auf dem Landwirtschaftsbetrieb*, Lindau, 1996
- MAURER H., *Naturschutz in der Landwirtschaft als Gegenstand des Bundesrechts*, Schulthess, Zürich, 1995
- MUNTWYLER E., *Vertraglich geschützte Magerwiesen und Magerweiden im Kanton Basel-Landschaft*, Sissach, 1996
- NATURSCHUTZINSPEKTORAT DES KANTONS BERN, *Leitbild Naturschutz des Kantons Bern*, Bern, 1991
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT, *Bericht über den Stand und die Entwicklung der Bodennutzung und Besiedlung in der Schweiz (Raumplanungsbericht 1987)*, EDMZ, Bern, 1987

Literaturverzeichnis

SCHWEIZERISCHER BAUERNVERBAND, *statistische Erhebungen und Schätzungen über Landwirtschaft und Ernährung*, 72. Jahresheft 1995, Brugg, 1996

SUKOPP H., *Veränderungen von Flora und Vegetation in Agrarlandschaften*, in: Ber. ü. Landwirtschaft, N.F. 197, Sonderheft, 255-264, 1991

WIDMER C. und BRIAND A.-M., *Mise en oeuvre de la compensation écologique en Suisse au travers des lois sur l'agriculture et de la protection de la nature*, Semesterarbeit IDHEAP, 1997 (unveröffentlicht)

Internationale Verträge, Botschaften, Bundesgesetzgebung

Übereinkommen vom 5. Juni 1992 über die Biologische Vielfalt (SR 0451.43)

Botschaft zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die biologische Vielfalt, BBl 1994 III 182

Botschaft vom 27. Januar 1992 zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes, BBl 1992 II 59

Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002), BBl 1996 IV 418

Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (SR 451)

Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (SR 700)

Bundesgesetz vom 20. Juni 1930 über die Enteignung (SR 711)

Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (SR 814.01)

Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (SR 814.20)

Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (SR 910.1)

Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz (SR 451.1)

Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (SR 814.011)

Literaturverzeichnis

Verordnung vom 2. Dezember 1991 über Produktionslenkung und extensive Bewirtschaftung im Pflanzenbau (SR 910.17)

Verordnung vom 24. April 1993 über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen (SR 910.91)

Verordnung vom 26. April 1993 über Beiträge für besondere ökologische Leistungen in der Landwirtschaft (SR 910.132)

Verordnung vom 17. April 1991 über den landwirtschaftlichen Produktionskatalog und die Ausscheidung von Zonen (SR 912.1)

Verordnung vom 14. Juni 1971 über die Unterstützung von Bodenverbesserungen und landwirtschaftliche Hochbauten (SR 913.1)

Wegleitung für den ökologischen Ausgleich auf dem Landwirtschaftsbetrieb, Landwirtschaftliche Beratungszentrale Lindau (Herausgeber), Lindau, 1996

Weisungen des Bundesamtes für Landwirtschaft zur Anerkennung von Regeln der Integrierten Produktion, Bern, 1995

Kantonale Rechtsgrundlagen

Basel-Landschaft

Gesetz vom 20. November 1991 über den Natur- und Landschaftsschutz

Verordnung vom 8. Februar 1994 über Abgeltungsbeiträge zur Schaffung und Erhaltung von ökologischen Ausgleichsflächen in der Landwirtschaftszone

Aargau

Gesetz vom 11. November 1980 über die Erhaltung der Landwirtschaft

Dekret vom 26. Februar 1985 über den Natur- und Landschaftsschutz

Gesetz vom 19. Januar 1993 über Raumplanung, Umweltschutz und Bauwesen

Literaturverzeichnis

Waadt

Loi du 13 septembre 1993 sur les contributions pour des prestations de caractère écologique dans l'agriculture (ECO-PREST)

Règlement du 21 juin 1995 d'application de la loi du 13 septembre 1993 sur les contributions pour des prestations de caractère écologique dans l'agriculture

Anhang

Anhang

Darstellung D1: Zusammenwirken von NHG Art. 18b-d und LwG Art. 31b

Beispiel: extensive Wiese im Talgebiet

NHG Art. 18b-d
Zusatzbeitrag Bund
und Kanton für

Zusätzliche Auflagen

- späterer Schnittzeitpunkt
- längerer Vertrag
- hohe Artenvielfalt
- etc.

LwG Art. 31b
Sockelbeitrag
Bund von Fr. 1200.-
pro ha für

Auflagen

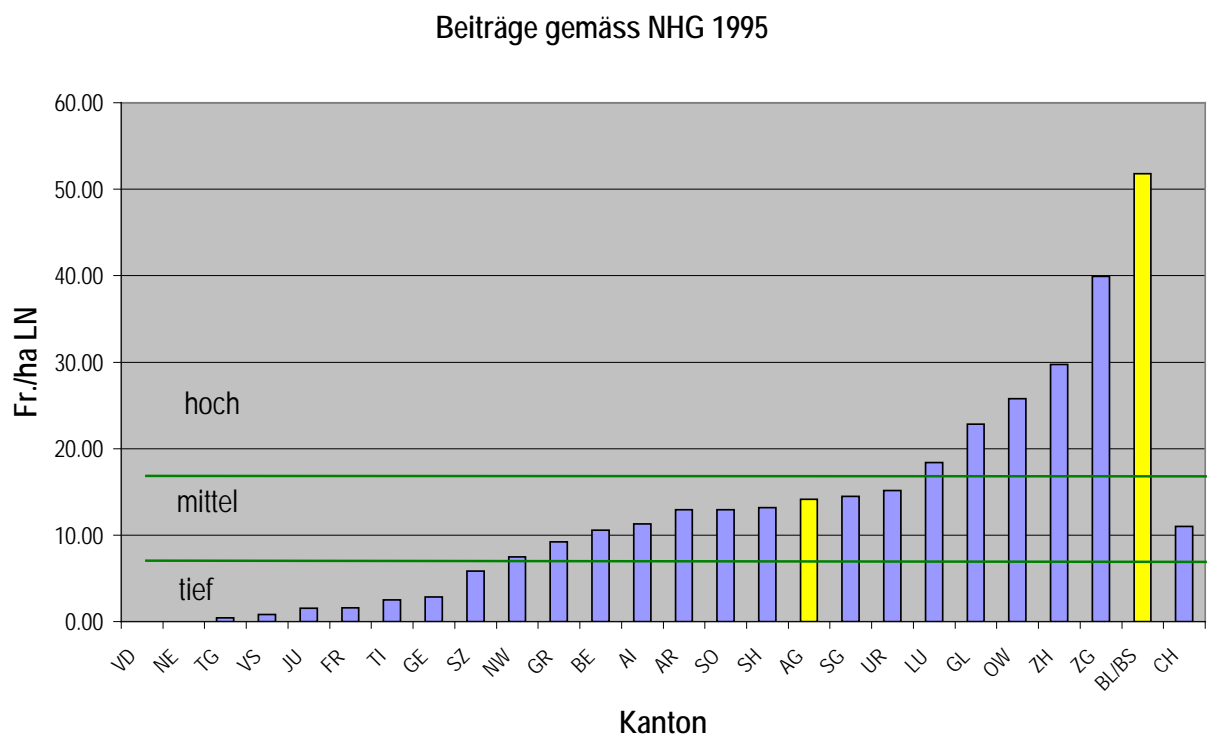
- keine Düngung
- kein Pflanzenschutz
- später Schnitt

Beitragsberechtigung

- Landwirt
- landw. Nutzfläche

nicht Landwirt
nicht landw. Nutz-
fläche

Darstellung D2



Darstellung D3

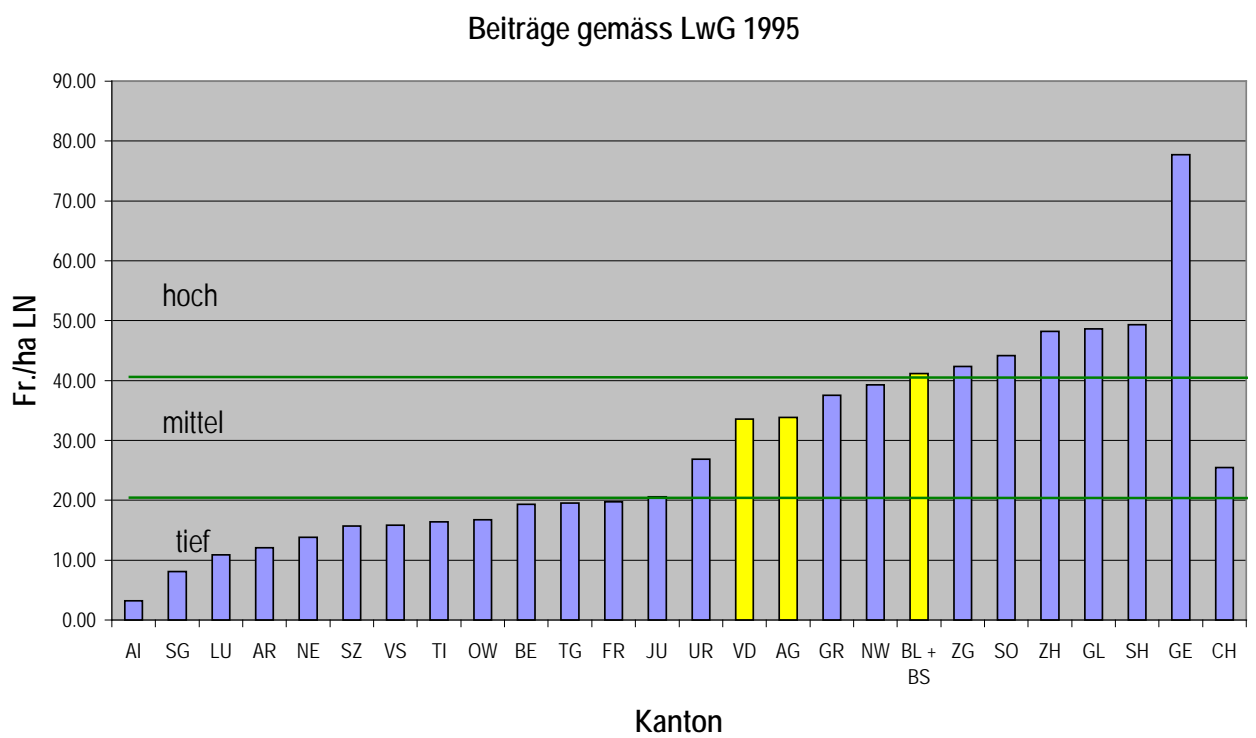


Tabelle T1: Landwirtschaftliche Nutzfläche nach Produktionskategorien 1996

Zone Kanton	Talzone in % der LN	Bergzonen in % der LN
ZH	93 %	7 %
BE	51 %	49 %
LU	69 %	31 %
UR	12 %	88 %
SZ	29 %	71 %
OW	23 %	77 %
NW	19 %	81 %
GL	20 %	80 %
ZG	50 %	50 %
FR	72 %	28 %
SO	74 %	26 %
BS	100 %	0 %
BL	81 %	19 %
SH	100 %	0 %
AR	2 %	98 %
AI	0 %	100 %
SG	57 %	43 %
GR	7 %	93 %
AG	98 %	2 %
TG	98 %	2 %
TI	32 %	68 %
VD	83 %	17 %
VS	29 %	71 %
NE	22 %	78 %
GE	100 %	0 %
JU	49 %	51 %
Total	62 %	38 %

Quelle: Betriebszählung 1996

Tabelle T2: Beiträge nach Art. 18b-d NHG: Beiträge Bund, Kanton und Gemeinden in Franken

Bund, Kanton und Gemeinden; Beiträge in Fr.-						
Jahr	1992	1993	1994	1995	LN	Fr./ha
Kanton					(ha) (1995)	LN (1995)
ZH	1'670'000	1'830'000	3'499'700	3'638'000	75'600	48.12
BE	2'767'284	3'573'221	4'053'100	4'254'600	196'150	21.69
LU	1'348'555	1'359'000	2'019'500	2'190'500	80'352	27.26
UR	115'158	123'100	128'500	163'600	7'078	23.11
SZ	488'905	521'000	546'500	552'400	25'666	21.52
OW	335'400	374'359	420'200	452'100	8'580	52.69
NW				161'900	6'657	24.32
GL	122'000	154'000	275'000	299'600	7'620	39.32
ZG	437'062	596'777	412'200	885'700	11'441	77.41
FR	171'400	224'000	221'100	221'737	76'776	2.89
SO	355'651	421'902	605'700	744'100	32'735	22.73
BL	599'090	484'436	716'900	1'811'000	22'834	79.31
SH	418'207	379'387	314'500	325'300	14'415	22.57
AR	375'200	412'000	290'500	290'300	12'398	23.42
AI	98'800	117'101	121'700	137'800	7'442	18.52
SG	2'363'500	1'982'153	1'726'900	1'858'600	75'973	24.46
GR	606'404	848'702	1'236'700	1'258'300	54'414	23.12
AG	781'200	680'737	877'900	1'350'000	63'026	21.42
TG	23'092	28'000	31'000	61'100	53'185	1.15
TI	34'100	25'901	73'100	73'700	13'674	5.39
VD					108'940	-
VS			36'500	92'600	37'214	2.49
NE					31'230	-
GE				44'200	11'407	3.87
JU	84'500	80'325	139'600	169'900	37'324	4.55
Total	13'195'508	14'216'101	17'746'800	21'037'037	1'072'131	19.62

Tabelle T3: Beiträge nach Art. 18b-d NHG: Beiträge Bund in Franken

Jahr	1992	1993	1994	1995	LN	Fr.-/ha
Kanton					(ha)	LN (1995)
ZH	570'973	625'677	1'345'600	1'391'600	75'600	18.41
BE	1'420'057	1'798'865	2'063'800	2'179'900	196'150	11.11
LU	666'871	672'705	685'000	714'103	80'352	8.89
UR	48'712	52'071	64'300	56'400	7'078	7.97
SZ	356'411	379'809	398'400	402'600	25'666	15.69
OW	175'700	169'980	206'200	231'000	8'580	26.92
NW				112'200	6'657	16.85
GL	53'800	67'760	114'600	125'600	7'620	16.48
ZG	221'487	302'044	222'600	429'200	11'441	37.51
FR	77'100	100'800	99'500	99'782	76'776	1.30
SO	99'413	136'696	196'200	320'900	32'735	9.80
BL	178'379	139'518	206'500	628'000	22'834	27.50
SH	148'672	124'264	110'400	135'400	14'415	9.39
AR	165'500	181'692	130'700	130'100	12'398	10.49
AI	47'100	50'893	52'100	53'900	7'442	7.24
SG	914'700	801'358	684'700	757'400	75'973	9.97
GR	376'693	501'286	743'100	757'000	54'414	13.91
AG	343'700	260'420	268'600	459'000	63'026	7.28
TG	14'132	17'136	12'000	36'800	53'185	0.69
TI	20'300	14'429	36'500	39'600	13'674	2.90
VD					108'940	0.00
VS			24'600	62'500	37'214	1.68
NE					31'230	0.00
GE				11'900	11'407	1.04
JU	56'700	53'778	93'500	113'100	37'324	3.03
Total	5'956'400	6'451'181	7'758'900	9'247'985	1'072'131	8.63

Tabelle T4: Beiträge nach Art. 18b-d NHG: Beiträge Kantone und Gemeinden in Franken

Jahr	1992	1993	1994	1995	LN	Fr./ha
Kanton					(ha)	LN (1995)
ZH	1'099'027	1'204'323	2'154'100	2'246'400	75'600	29.71
BE	1'347'227	1'774'356	1'989'300	2'074'700	196'150	10.58
LU	681'684	686'295	1'334'500	1'476'397	80'352	18.37
UR	66'446	71'029	64'200	107'200	7'078	15.15
SZ	132'494	141'191	148'100	149'800	25'666	5.84
OW	159'700	204'379	214'000	221'100	8'580	25.77
NW				49'700	6'657	7.47
GL	68'200	86'240	160'400	174'000	7'620	22.83
ZG	215'575	294'733	189'600	456'500	11'441	39.90
FR	94'300	123'200	121'600	121'955	76'776	1.59
SO	256'238	285'206	409'500	423'200	32'735	12.93
BL	420'711	344'918	510'400	1'183'000	22'834	51.81
SH	269'535	255'123	204'100	189'900	14'415	13.17
AR	209'700	230'308	159'800	160'200	12'398	12.92
AI	51'700	66'208	69'600	83'900	7'442	11.27
SG	1'448'800	1'180'795	1'042'200	1'101'200	75'973	14.49
GR	229'711	347'416	493'600	501'300	54'414	9.21
AG	437'500	420'317	609'300	891'000	63'026	14.14
TG	8'960	10'864	19'000	24'300	53'185	0.46
TI	13'800	11'472	36'600	34'100	13'674	2.49
VD					108'940	0.00
VS			11'900	30'100	37'214	0.81
NE					31'230	0.00
GE				32'300	11'407	2.83

Tabelle T5: Beiträge nach Art. 31b LwG
Extensiv genutzte Wiesen, Hecken und Feldgehölze, Streuflächen;
Beiträge in Franken

Jahr	1993	1994	1995	Veränderung
Kanton				93-95 in %
ZH	980'614	1'226'320	2'878'935	294%
BE	1'537'986	2'284'606	2'847'524	185%
LU	799'909	399'296	653'929	82%
UR	66'515	140'935	190'113	286%
SZ	191'811	316'173	403'391	210%
OW	43'308	127'107	143'961	332%
NW	168'656	215'859	261'280	155%
GL	271'950	357'571	370'309	136%
ZG	42'752	81'071	467'750	1094%
FR	220'416	513'950	793'859	360%
SO	489'065	771'472	1'077'381	220%
BL + BS	220'476	434'878	619'320	281%
SH	160'495	333'590	459'678	286%
AR	101'334	129'584	149'980	148%
AI	9'546	13'783	23'965	251%
SG	929'817	1'552'490	542'505	58%
GR	2'691'670	2'192'475	2'019'244	75%
AG	623'358	1'064'203	1'551'198	249%
TG	233'390	452'314	703'206	301%
TI	34'478		106'269	308%
VD	562'416	928'087	1'361'497	242%
VS	420'245	436'695	499'360	119%
NE	107'824	166'838	214'203	199%
GE	132'968	198'000	211'200	159%
JU	84'849	302'171	455'588	537%
Total	11'125'848	14'639'468	19'005'645	171%

Tabelle T6: Beiträge nach Art. 31b LwG

Buntbrachen; Beiträge in Franken

Jahr	1993	1994	1995
Kanton			
ZH	0	25'800	31'200
BE	0	6'810	14'310
LU	0	0	3'600
UR	0	0	0
SZ	0	0	0
OW	0	0	0
NW	0	0	0
GL	0	0	0
ZG	0	0	0
FR	0	9'000	12'960
SO	0	3'210	3'480
BL + BS	0	240	4'170
SH	0	25'500	30'240
AR	0	0	0
AI	0	0	0
SG	0	3'690	4'350
GR	0	3'510	3'090
AG	0	19'140	30'500
TG	0	0	2'340
TI	0	0	0
VD	0	56'490	51'300
VS	0	24'300	20'100
NE	0	0	0
GE	0	0	0
JU	0	8'460	12'360
Total	0	186'150	224'000

Tabelle T7: Beiträge nach Art. 31b LwG

Extensiv genutzte Wiesen auf stillgelegtem Ackerland; Beiträge in Franken

Jahr	1993	1994	1995	Veränderung
Kanton				93-95 in %
ZH	249'030	470'920	733'620	295%
BE	483'679	690'022	934'380	193%
LU	137'477	160'047	214'317	156%
UR	0	0	0	
SZ	0	0	0	
OW	0	0	0	
NW	0	0	0	
GL	0	0	0	
ZG	10'650	15'810	16'620	156%
FR	284'987	524'000	707'175	248%
SO	151'340	267'050	365'390	241%
BL + BS	95'360	216'270	316'763	332%
SH	37'890	150'990	221'280	584%
AR	0	0	0	
AI	0	0	0	
SG	36'120	52'260	69'300	192%
GR	24'884	10'440	20'820	84%
AG	265'070	423'326	551'156	208%
TG	123'210	230'250	333'330	271%
TI	90'862	0	117'510	129%
VD	735'040	1'651'357	2'246'600	306%
VS	55'568	54'000	69'300	125%
NE	87'768	148'055	216'660	247%
GE	104'700	363'660	675'000	645%
JU	80'355	266'364	300'114	373%
Total	3'053'990	5'694'821	8'109'335	266%

Tabelle T8: Beiträge nach Art. 31b LwG, Total Beiträge in Franken

Jahr	1993	1994	1995	Veränderung	LN	Fr./ha
Kanton				93-95 in %	(ha)	LN (1995)
ZH	1'229'644	1'723'040	3'643'755	296%	75'600	48.20
BE	2'021'665	2'981'438	3'796'214	188%	196'150	19.35
LU	937'386	559'343	871'846	93%	80'352	10.85
UR	66'515	140'935	190'113	286%	7'078	26.86
SZ	191'811	316'173	403'391	210%	25'666	15.72
OW	43'308	127'107	143'961	332%	8'580	16.78
NW	168'656	215'859	261'280	155%	6'657	39.25
GL	271'950	357'571	370'309	136%	7'620	48.60
ZG	53'402	96'881	484'370	907%	11'441	42.34
FR	505'403	1'046'950	1'513'994	300%	76'776	19.72
SO	640'405	1'041'732	1'446'251	226%	32'735	44.18
BL + BS	315'836	651'388	940'253	298%	22'834	41.18
SH	198'385	510'080	711'198	358%	14'415	49.34
AR	101'334	129'584	149'980	148%	12'398	12.10
AI	9'546	13'783	23'965	251%	7'442	3.22
SG	965'937	1'608'440	616'155	64%	75'973	8.11
GR	2'716'554	2'206'425	2'043'154	75%	54'414	37.55
AG	888'428	1'506'669	2'132'854	240%	63'026	33.84
TG	356'600	682'564	1'038'876	291%	53'185	19.53
TI	125'340	0	223'779	179%	13'674	16.37
VD	1'297'456	2'635'934	3'659'397	282%	108'940	33.59
VS	475'813	514'995	588'760	124%	37'214	15.82
NE	195'592	314'893	430'863	220%	31'230	13.80
GE	237'668	561'660	886'200	373%	11'407	77.69
JU	165'204	576'995	768'062	465%	37'324	20.58
Total	14'179'838	20'520'439	27'338'980	193%	1'072'131	25.50

