

Inhalt

- Einleitung und Grundlagen
- Das System der Erfolgskontrolle
- Modul Auen
- Modul Trockenstandorte
- Modul Hecken
- Modul Mitberichte
- Theoretischer Hintergrund



Einleitung

Erfolgskontrollen im Naturschutz untersuchen den Vollzug und messen die Wirkungen, welche erzielt werden. Erfolgskontrollen eröffnen dem Naturschutz also die Möglichkeiten den Vollzug zu stärken und seine Wirkungen zu verbessern.

Der vorliegende Beitrag stellt das Konzept der Erfolgskontrolle Naturschutz im Kanton Bern dar. Im einleitenden Teil wird der Nutzen der Erfolgskontrolle aufgezeigt: In welchem Zusammenhang steht die Erfolgskontrolle? Wodurch zeichnet sie sich aus? Im zweiten Teil wird das System der Erfolgskontrolle vorgestellt. Im dritten Teil zeigen Praktische Beispiele, wie das theoretische Modell der Erfolgskontrolle bei einzelnen Naturschutzaufgaben funktioniert und wie die Erfolgskontrolle durchgeführt wird. Abschliessend ist ein theoretisches Kapitel beigefügt, in welchem konzeptionelle und wissenschaftliche Grundlagen beschrieben sind.

Autoren

Kathrin Peter, puls, 3007 Bern,
Arthur Kirchofer, WFN, 3205 Gümmenen

Grundlagen

Wichtige Grundlagen zur Einsicht oder zum Bezug – Herausgeber siehe Kapitel „Adressen“.

- Handbuch über die Evaluation öffentlicher Politiken. W. Bussmann, U. Klöti, P. Knoepfel. Verlag Helbling & Lichtenhahn, Basel, 1997.
Bezug: Buchhandel
- Analyse comparée de politiques publiques; P. Knoepfel avec la collaboration de C. Larrue, I. Kissling-Näf et M. Benninghoff. Notes de cours, Support de cours no 3, février 1997.
Hrsg.: idheap, Chavannes-près-Renens.
- Erfolgskontrolle von Massnahmen im Natur- und Landschaftsschutz. R. Maurer, F. Marti, 1997.
Hrsg.: Konferenz der Beauftragten für Natur- und Landschaftsschutz (KBNL)
- Leitbild Naturschutz des Kantons Bern. 1991.
Hrsg.: Naturschutzinspektorat, Bern
- Erfolgskontrolle von Staatsbeiträgen im Kanton Bern. Broschüre. T. Ledergerber, 1998.
Hrsg.: Organisationsamt des Kanton Bern

Wieso eine Erfolgskontrolle ?

Im Kanton Bern ist die Erfolgskontrolle im Naturschutz ein gesetzlicher Auftrag. Das Naturschutzgesetz (NSchG) fordert die Überprüfung des Erfolges der Massnahmen des Gesetzes (Art. 3). Die Naturschutzverordnung (NSchV) erläutert in Art. 37, was dies bedeutet: Sowohl Ziele als auch Wirkungen der Naturschutzarbeit sind periodisch zu überprüfen. Falls nötig, sind Ziele und Massnahmen neuen Gegebenheiten und Erkenntnissen anzupassen.

Es geht also darum, die Naturschutzbestrebungen effizienter und zielgerichteter zu gestalten, ihnen längerfristig aber auch mehr Wirksamkeit zu verleihen. Art. 35 NSchV besagt, dass die Fachkommission Naturschutz dem Naturschutzinspektorat (neu Abteilung Naturförderung) ein Konzept für die Erfolgskontrolle vorschlagen kann.

Fachkommission Naturschutz

Die Fachkommission Naturschutz des Kantons Bern berät die Volkswirtschaftsdirektion. Sie befasst sich unter anderem mit der Früherkennung von Gefährdungen und der langfristigen Erfolgskontrolle des Naturschutzes. Sie kann der Abteilung Naturförderung Konzepte und Programme vorschlagen. Bei der Umsetzung steht sie der Fachstelle beratend zur Seite. Die Aufgabe ist in der Naturschutzverordnung festgeschrieben. In der Zeit von 1994-1998 entwickelte die Fachkommission in enger Zusammenarbeit mit dem damaligen Naturschutzinspektorat ein zweckmässiges Kontrollsystem für die Erfolgskontrolle im Naturschutz. Nach ersten Abklärungen zu möglichen Ansätzen, wurde ein Konzept entworfen, welches auf die praktische Eignung überprüft wurde. Das daraus entwickelte System steht zum heutigen Zeitpunkt für den routinemässigen Einsatz bereit.



Mitarbeiter des Abteilung Naturförderung ermitteln den genauen Standort einer Beobachtungsfläche mittels Globalem Positionierungssystem (GPS).

Was nützt die Erfolgskontrolle ?

Die Erfolgskontrolle Naturschutz ist in erster Linie ein Führungsinstrument, um den Vollzug des Naturschutzes wirksamer, effizienter und wirtschaftlicher zu gestalten.

- Sie liefert Kennzahlen, um festzustellen, ob ein Ziel mit entsprechenden Sollwerten erreicht worden ist.
- Sie ermittelt, ob die Wirkung von Massnahmen in die gewünschte Richtung geht.
- Sie gibt Auskunft über den Zustand der Natur im Kanton Bern.
- Sie dient als Entscheidungshilfe, um bei knappen Mitteln Prioritäten zu setzen.
- Sie zeigt Verbesserungsmöglichkeiten auf, wie bei gegebenen Mitteln eine optimale Wirkung erreicht werden kann.

Zusammenhang zu anderen Erfolgskontrollen

Die Erfolgskontrolle Naturschutz des Kantons Bern steht mit weiteren Erfolgskontrollen durch inhaltliche oder strukturelle Aspekte im Zusammenhang. Das Forschungsprojekt „Politikkoordination im Naturschutz – ein Führungsinstrument für nachhaltige Politik“ erarbeitet die wissenschaftliche Theorie zur Politikbeobachtung. Dieses Forschungsprojekt ist Teil des Schwerpunktprogramms Umwelt (SPPU), Modul Biodiversität, und wurde vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) und u.a. vom Kanton Bern mitgetragen. Das Forschungsprojekt ist mit der Erfolgskontrolle Naturschutz im Kanton Bern, sowohl inhaltlich, wie auch organisatorisch koordiniert.

Das Konzept Erfolgskontrolle „Auen“ (1996), d.h. die Erfolgskontrolle der „Verordnung über den Schutz der Auengebiete von nationaler Bedeutung“ (Auenverordnung) auf Bundesebene ist mit dem Modul „Auen“ der Erfolgskontrolle Naturschutz im Kanton Bern konzeptionell bis ins Detail abgestimmt. Die Koordination Kanton – Bund ermöglicht die Überprüfung der Wirkung der Umsetzung von Bund und Kanton.

Die vorgesehene Erfolgskontrolle für das Projekt „Trockenwiesen und –weiden der Schweiz“ (TWW Schweiz) basiert auf den gleichen Ideen wie das Erfolgskontrollsystem Naturschutz im Kanton Bern. Die beiden Projekte sind aufeinander abgestimmt.

Auf kantonaler Ebene besteht ein konzeptioneller Zusammenhang zur Erfolgskontrolle von Staatsbeiträgen im Kanton Bern (ERKOS), welche von der Finanzdirektion vorgegeben ist. Die beiden Erfolgskontrollen treffen sich in der Detailuntersuchung. Die Erfolgskontrolle Naturschutz ermöglicht eine umfassende Wirkungsanalyse, wie sie im ERKOS vorgesehen ist.

Das Projekt „Erfolgskontrolle Realisierung Landschaftsentwicklung am Beispiel Rüti b. Büren“, getragen von der Regionalplanung Grenchen-Büren, dem Bundesamt für Landwirtschaft sowie dem Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern, zeigt auf einfache Weise, was eine Erfolgskontrolle nach dem Konzept Erfolgskontrolle Naturschutz des Kantons Bern auch in anderen Politikbereichen leisten kann.

Das System der Erfolgskontrolle



Können artenreiche Blumenwiesen im Kanton Bern erhalten und sogar ausgeweitet werden?

Welche Tätigkeiten werden kontrolliert ?

Wie in der Einleitung festgestellt, soll eine Erfolgskontrolle über verschiedenste Fragen des Vollzugs im Naturschutz Auskunft geben. Bei der „einfachsten“ Form einer Erfolgskontrolle wird die Tätigkeit der Verwaltung überprüft. Dies setzt voraus, dass die Ziele dieser Massnahme möglichst präzise definiert sind. Die Ziele des Naturschutzes sind in Art. 1 des Naturschutzgesetzes des Kantons Bern festgelegt.

Das Gesetz im Wortlaut – NSchG Kanton

- Art. 1 Dieses Gesetz bezweckt
- a die natürlichen und naturnahen Lebensräume der wildlebenden einheimischen Tiere und Pflanzen je für sich und als Lebensraumverbund zu schützen, wo nötig wiederherzustellen oder zu schaffen;
 - b die einheimische Tier- und Pflanzenwelt zu erhalten und zu fördern;
 - c das Gleichgewicht im Naturhaushalt zu bewahren oder wiederherzustellen;
 - d Störungen in empfindlichen Lebensräumen zu vermindern;
 - e umwelt- und standortgerechte Nutzungsweisen zu fördern;
 - f schutzwürdige geologische Objekte zu sichern und
 - g das Verständnis für die Zusammenhänge in der Natur zu wecken.

Diese Formulierungen sind umfassend und umreissen die gesamte Tätigkeit der kantonalen Verwaltung im Bereich Naturschutz. Weitere Naturschutzziele werden in verwandten Bereichen formuliert (Waldgesetz, Gewässerschutzgesetz, Fischereigesetz etc.). Mit unterschiedlichen Massnahmen wird auf das Erreichen dieser generellen Zielsetzungen hingearbeitet. Im Leitbild Naturschutz des Kantons Bern, das 1990 vom Regierungsrat zustimmend zur Kenntnis genommen wurde, sind eine Vielzahl von Naturschutzaufgaben den verschiedenen Verwaltungszweigen zugeordnet. Für die Erfolgskontrolle müssen für jeden der zu untersuchenden Bereiche die generellen Ziele des entsprechenden Gesetzes interpretiert und klarer gefasst werden, so dass das Erreichen des Ziels überprüft werden kann.

Ein Beispiel

Soll z.B. die Wirkung der Massnahmen zur Erhaltung von artenreichen Blumenwiesen überprüft werden, kann die Zieldefinition lauten:

- die charakteristischen Pflanzengemeinschaften sollen erhalten bleiben und
- die Gesamtfläche der artenreichen Blumenwiesen im Kanton Bern soll erhalten bleiben oder ausgeweitet werden.

Auf den ersten Blick scheint die Erfolgskontrolle eine rein naturwissenschaftliche Frage zu sein, die mit wiederholten Erhebungen über die Artenzusammensetzung in den entsprechenden Lebensräumen, oder über die Verfolgung der zeitlichen Bestandesänderungen von Pflanzen und Tierarten beantwortet werden könnte. Ein periodisches Inventar der Blumenwiesen und der auf diesen Flächen vorkommenden Pflanzen und Tiere sollte somit Auskunft über den Erfolg dieser Naturschutzmassnahme im Kanton Bern geben.

Bei genauerer Prüfung stellen sich allerdings eine Reihe weiterer Fragen, welche für die Erhaltung der artenreichen Blumenwiesen eine wichtige Rolle spielen und welche allein mit Pflanzenkartierungen nicht beantwortet werden können. So beispielsweise:

- Wie wirken sich Bewirtschaftungsbeiträge auf die Gesamtfläche der artenreichen Wiesen im Kanton aus?
- Wie hängt diese Entwicklung mit der Strukturänderung in der Landwirtschaft zusammen?
- Haben die Bedürfnisse des Tourismus in Berggebieten (Blumenwiesen als landschaftliche Attraktion) einen Einfluss auf deren Ausdehnung?
- Wie wird die Fläche solcher artenreicher Wiesen von der Landwirtschaftspolitik des Bundes beeinflusst (ökologischer Ausgleich, Direktzahlungen)?
- Sind Art der Bewirtschaftung (1-2maliger Schnitt) und Einhaltung der Bewirtschaftungsverträge (Düngeverbot) allein massgebend für die Artenzusammensetzung des Pflanzenbestandes auf den unterstützten Flächen?
- Wie beeinflusst eine veränderte Bewirtschaftung (z.B. frühere Düngergaben) die Artenzusammensetzung?

Dieses Beispiel zeigt, dass für den Erfolg der Naturschutzmassnahme „Bewirtschaftungsbeiträge zur Erhaltung artenreicher Blumenwiesen“ nicht allein ökologische, sondern auch ökonomische, gesellschaftliche oder administrative Aspekte ausschlaggebend sein können. Naturschutz ist zudem nicht nur eine Angelegenheit des Naturschutzgesetzes und der Abteilung Naturförderung, sondern ist vielfältig vernetzt mit anderen



Für die Erfolgskontrolle z.B. einer feuchten Sumpfdotterblumenwiese (Bild) müssen verschiedene Fragen und Aspekte untersucht werden.

Gesetzesgrundlagen und anderen Verwaltungsstellen (in unserem Beispiel Landwirtschaftsgesetz und Amt für Landwirtschaft auf Ebene Bund und Kanton).

Mit der Erfolgskontrolle im Naturschutz soll nicht nur eine Aussage zur Entwicklung der Natur gemacht und das Erreichen eines Teilzieles gemessen werden. Im NSchG wird festgelegt (Art. 37, Abs. 2): „Ziele und Wirkungen sind periodisch zu überprüfen. Wenn nötig sind Ziele und Massnahmen den neuen Gegebenheiten anzupassen.“

In einer umfassenden Erfolgskontrolle werden deshalb Aussagen zu Wirkungen und Ursachen für gewünschte oder nicht erwünschte Veränderungen in der Natur gemacht, aber auch die Ziele und Grundlagen überprüft. Das Ergebnis dieser Erfolgskontrolle beinhaltet nebst den Resultaten zur Messung der Zielerreichung auch Vorschläge für Anpassungen oder Verbesserungen von Gesetzen und Verordnungen und der Organisation und soll bei allen Beteiligten Lernprozesse auslösen.

Was ist Gegenstand der Erfolgskontrolle ?

Um die komplexen Zusammenhänge im Vollzug des Naturschutzes detaillierter zu analysieren, wurde im Projekt „Erfolgskontrolle Naturschutz im Kanton Bern“ ein 7-Ebenen-Konzept angewendet. Dieses wurde in den Politikwissenschaften zur Evaluation staatlichen Handelns entwickelt und konnte auf unsere Thematik übertragen werden. Das Konzept wird im folgenden vereinfacht erläutert (vgl. nachfolgende Abbildung), für detailliertere Ausführungen wird auf die in der Einleitung erwähnte Grundlagenliteratur und den theoretischen Hintergrund im Anhang verwiesen.

Die 7 Ebenen der Umsetzung der Naturschutzpolitik können, wie in untenstehender Abbildung dargestellt, als Abfolge von Stufen betrachtet werden, an deren Spitze die gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Grundlagen stehen, und deren Basis das eigentliche Objekt der Bemühungen darstellt – in diesem Falle die Natur.

Ebene 0 – Konzept

Das Konzept für den Vollzug im Naturschutz bildet der gesellschaftliche Konsens zur Erhaltung der biologischen Vielfalt, der einheimischen Arten und der natürlichen Lebensräume. Diese Übereinkunft wird durch wissenschaftliche Erkenntnisse untermauert. So zeigen zum Beispiel Gefährdungsanalysen ausgewählter Tierarten deren Funktion im Naturhaushalt, wie stark und warum sie bedroht sind, und wie sie erhalten werden können.

Ebene 1 – Gesetzgebung

Auf der nächsten Ebene werden diese Grundlagen in Programme gefasst. Diese sind als Gesetze und Verordnungen formuliert, die Ziele, Methoden, Massnahmen und Instrumente verbindlich festlegen. In unserem Falle sind dies Natur- und Heimatschutzgesetz und –verordnung des Bundes (NHG, NHV), sowie die Auenverordnung, die Verordnung über den Schutz der Hoch- und Übergangsmoore, die Flachmoorverordnung, das Naturschutzgesetz des Kantons Bern und die zugehörige Verordnung. Auch die Verordnung über Beiträge an Trockenstandorte und Feuchtgebiete (VTF) des Kantons ist hier anzusiedeln.



Ebene 2 – Zuständigkeiten

Eine Ebene weiter unten werden die Zuständigkeiten für den Vollzug dieser und verwandter Gesetzgebungen geregelt, eine Abmachung zwischen den beteiligten Behörden getroffen und die notwendigen Ressourcen (Finanzen, Personal) zugeteilt. Die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kanton und Gemeinden, die Zuteilung der finanziellen und personellen Mittel, aber auch die Einbindung privater Organisationen betreffen diese Ebene der Umsetzung der Naturschutzpolitik.

Ebene 3 – Vollzugsplanung

Hier werden die verwaltungsinternen Grundlagen für den Vollzug festgelegt. Inventare der schutzwürdigen Lebensräume, das kantonale Naturschutzleitbild, die Prioritätensetzung für den Einsatz der knappen personellen und finanziellen Mittel, oder das Mitberichtsverfahren der kantonalen Verwaltung sind beispielsweise wichtige Elemente dieser Ebene.

Ebene 4 – Massnahmen

Die nächste Ebene im Vollzug beinhaltet die Massnahmen der Verwaltung zum Gesetzesvollzug. Dies können Verfügungen sein, die für die Öffentlichkeit bindend sind (z.B. Schutzbeschluss, Verbot), oder Vereinbarungen mit privaten Grundeigentümern (Kauf, Pacht eines Gebietes) oder mit Bewirtschaftern einer Parzelle (Bewirtschaftungsverträge mit Beitragszusicherungen). Aber auch ein Mitbericht der Abteilung Naturförderung zu einem Vorhaben oder zu einer Planung ist eine Massnahme die zu dieser Umsetzungsebene gehört.

Ebene 5 – Zielgruppe

Die Adressaten oder Zielgruppen des Naturschutzes sind auf dieser Ebene angesiedelt. Mit einem Vertrag will die Verwaltung Einfluss auf das Verhalten einer Person oder einer Personengruppe nehmen, z.B. indem sie Auflagen an den Bewirtschaftungsbeitrag für Blumenwiesen an den Landwirt knüpft, oder indem sie die Erholungsnutzung eines Gebietes durch die Öffentlichkeit im Rahmen eines Schutzbeschlusses regelt. Das Verhalten dieser Zielgruppen und damit ihr konkreter Einfluss auf das Objekt des Interesses ist Bestandteil dieser Ebene.

Ebene 6 – Natur

An der Basis der „Vollzugspyramide“ steht das eigentliche Ziel der Programme, Vereinbarungen und Aktionen – die Natur. Diese wird unterteilt in kleinere Einheiten, z.B. ein Lebensraumtyp (alle Auen), ein Lebensraum (ein bestimmter Weiher), eine Artengruppe (Fledermäuse) oder eine einzelne Art (die sibirische Schwertlilie). Je nach Bedarf können also Verfahrens-, Umsetzungs-, Wirkungs- oder Zielkontrollen durchgeführt werden. Im ersten Schritt muss geklärt werden, was genau überprüft, mit welchen Indikatoren oder Messgrössen die gewünschten Aussagen beschrieben werden sollen und welche Fragen dazu gestellt werden müssen. Einige mögliche Kontrollfragen für die verschiedenen Ebenen

sollen dieses Vorgehen am eingangs erwähnten Beispiel der Blumenwiesen illustrieren und sind in untenstehender Tabelle zusammengefasst.

Bei einer umfassenden Erfolgskontrolle im Naturschutz müssten alle Ebenen einer Prüfung unterzogen werden. Der Aufwand für einzelne Ebenen kann jedoch gross werden. Namentlich die beiden obersten Ebenen 0 und 1 wurden deshalb vorläufig ausgeklammert, da speziell für viele zu schützende Lebensräume und Arten nicht ausreichende, präzise Daten zur Verfügung stehen. Die Inventarisierung von Arten oder die Grundlagenforschung zur Gefährdungssituation von Pflanzen, Tieren und Lebensräumen kann jedoch nicht im Rahmen einer Erfolgskontrolle durchgeführt werden. Die Resultate der Erfolgskontrolle können allerdings Anregungen zu diesen beiden Ebenen enthalten.

Das Projekt „Erfolgskontrolle im Kanton Bern“ wurde als modularer Baukasten aufgebaut und dazu in Teilbereiche unterteilt. Für jeden bisher bearbeiteten Teilbereich wurde abgeklärt, welche der sieben Ebenen in die Untersuchung einbezogen werden sollen, mit welchen Kontrollfragen diese erfasst werden können, und welche messbaren Indikatoren die gewünschte Auskunft geben. In den nachfolgenden Darstellungen der bisher bearbeiteten Teilbereiche wird immer wieder auf diese sieben Ebenen Bezug genommen.

Ebene	Mögliche Kontrollfragen (Auswahl)
0 – Konzept	Sind unsere Kenntnisse über den Einfluss von Häufigkeit und Zeitpunkt des Mähens auf die Zusammensetzung der Blumenwiesen ausreichend?
1 – Gesetzgebung (Programme)	Stimmt die VTF mit den anderen Gesetzen überein?
2 – Zuständigkeiten (Ressourcen)	Welche Amtsstellen befassen sich mit Blumenwiesen? Halten diese die Vorgaben ein?
3 – Vollzugsplanung (Verfahren)	Sind die Kenntnisse über die Vorkommen von Blumenwiesen im Kanton Bern ausreichend? Ist das Inventar vollständig?
4 – Massnahmen	Wie viele Bewirtschaftungsverträge konnten abgeschlossen werden, welche Fläche an Blumenwiesen wird damit gesichert?
5 – Verhalten der Zielgruppe	Halten die Bewirtschafter die Vertragsauflagen bez. Düngung und Mähzeitpunkt ein?
6 – Zustand der Natur	Bleibt die Fläche der Blumenwiesen im Kanton Bern konstant? Bleibt die Zusammensetzung der Pflanzengemeinschaften in den Blumenwiesen erhalten?

Welche Aufgaben werden kontrolliert ?

Gemäss NSchG ist die Volkswirtschaftsdirektion Aufsichtsbehörde, und die Abteilung Naturförderung die zuständige Fachstelle für Naturschutz in der kantonalen Verwaltung. Im Vollzug der Naturschutzvorschriften übt die ANF mehrere Funktionen aus und ordnet verschiedenste Massnahmen an. Als Basis für die Erfolgskontrolle wurden die Aufgaben, Tätigkeiten und Massnahmen die ANF systematisch erfasst, geordnet, zusammengefasst und vereinfacht in Kategorien unterteilt. Diese dienen als Grundlage für den modularen Aufbau der Erfolgskontrolle. Die komplexen und vielfältigen Aufgaben der ANF können nach zwei verschiedenen Funktionen unterschieden werden:

- Bei der Umsetzung der eigentlichen Naturschutzpolitik (z.B. Auen, Hoch- und Flachmoore, Ufervegetation, Schutz von Einzelarten, Hecken, geologischen und botanischen Objekten) ist die ANF federführende Behörde. In dieser Funktion hat die ANF die Möglichkeit, Verträge abzuschliessen, Schutzbeschlüsse zu formulieren und dem Regierungsrat zu unterbreiten, Vorschriften zu erlassen oder gewisse Aufgaben an untergeordnete Instanzen zu delegieren.
- Bei der Wahrnehmung der Naturschutzaufgaben in anderen Verwaltungstätigkeiten (z.B. Raumplanung, Wald, Fischerei, Jagd, Wasserbau, Landwirtschaft) ist die ANF Mitberichtsbehörde und bringt die Naturschutzanliegen in einem Mitbericht den zuständigen Verwaltungsstellen zur Kenntnis.

Diese Funktionen als federführende oder Mitberichtsbehörde betreffen die im Gesetz formulierten Naturschutzkategorien Erhaltung, Pflege und Aufwertung der Biotope und Objekte von nationaler und regionaler Bedeutung, Artenschutz für die in der NSchV aufgelisteten Pflanzen- und Tierarten und Ökologischen Ausgleich. Vereinfacht können grundsätzlich vier verschiedene Aufgabentypen unterschieden werden:



Zeigt der Artenschutz für die Zauneidechse den angestrebten Erfolg?

- Im direkten Biotop- und Objektschutz werden z.B. die Bundesinventare der Auen, Hoch- und Flachmoore sowie die kantonalen Inventare umgesetzt. Dabei werden die entsprechenden Gebiete oder Objekte durch einen Regierungsratsbeschluss unter Schutz gestellt oder durch Bewirtschaftungsverträge gesichert.
- Im Artenschutz werden spezifische Vorschriften erlassen und deren Einhaltung kontrolliert, z.B. Pflückverbote für bestimmte Pflanzenarten, Schonfristen und Mengenbeschränkungen für das Pilzsammeln, Fangverbote für geschützte Tierarten.
- Durch Delegierung ist der Schutz von Biotopen von lokaler Bedeutung an die Gemeinden übertragen worden. Dazu gehören z.B. die Hecken, für deren ungeschmählerte Erhaltung die Gemeinden zuständig sind, und für deren Rodungen die Regierungsstatthalter Ausnahmegenehmigungen erteilen können.
- Im Mitberichtsverfahren werden die Naturschutzanliegen als Stellungnahme der Bewilligungsbehörde zugeleitet und Auflagen formuliert.

Diese vier Typen von Naturschutzaufgaben umfassen sehr unterschiedliche Massnahmen auf verschiedenen Ebenen. Im Rahmen der Vorabklärungen für das Projekt Erfolgskontrolle Naturschutz zeigte sich bald, dass trotz vieler Studien und Datensammlungen im Kanton Bern die verfügbaren Unterlagen in vielen Bereichen nicht ausreichend sind, um eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Beispielsweise fehlen aktuelle kantonale Erhebungen für viele geschützte Pflanzen- und Tierarten, die eine Abschätzung der Wirkung von Schutzvorschriften erlauben würden. Sollen mit der Erfolgskontrolle im Naturschutz, auch Wirkungen, Ziele und Grundlagen analysiert werden, muss das Vorgehen je nach Aufgabenkategorie auf die unterschiedliche Vollzugsstruktur und Datenlage abgestimmt werden.

Wie ist die Erfolgskontrolle Naturschutz aufgebaut ?

Die Arbeiten der Fachkommission Naturschutz und der beauftragten Büros zur Analyse der Ziele, Vollzugsstrukturen, Aufgaben und Massnahmen im Naturschutz zeigten, dass die Erfolgskontrolle im Baukastensystem aufgebaut werden muss. Für jeden Typ von Naturschutzaufgaben sind andere Schwerpunkte gesetzt.

Das Grundgerüst der Erfolgskontrolle ist für alle Teilbereiche identisch und beinhaltet die sieben Ebenen. Für jede Ebene können die spezifischen, dem Aufgabentyp angepassten Kontrollfragen festgelegt werden. Zu deren Beantwortung werden die messbaren Indikatoren definiert und bearbeitet. Aufgrund verschiedener Überlegungen wurde das Vorgehen für die Erfolgskontrolle bisher an vier Testmodulen überprüft und optimiert, weitere Einzelmodule, sowie ein Übersichtsmodul sind in Bearbeitung:



Die Erfolgskontrolle für die Auen ist eines von vier Testmodulen. Bild: Bachauenwald mit Sumpfdotterblumen.

Obschon die Arbeiten bisher vor allem von beauftragten Büros und Personen durchgeführt wurden, ist die Erfolgskontrolle Naturschutz so aufgebaut, dass sie auch mit inspektoratseigenem Personal realisiert werden könnte. In den folgenden Kapiteln sind die vier Testmodule zusammenfassend dargestellt, wobei das Schwergewicht auf der Überprüfung der Methodik lag. Trotzdem sind auch vorläufige und mit wenig Daten zustande gekommene Resultate dargestellt.

- Das Modul Auen behandelt Aufgaben des direkten Biotopschutzes durch Unterschutzstellung mittels Regierungsratsbeschluss (hoheitliche Verfügung).
- Das Modul Trockenstandorte betrifft den direkten Biotopschutz durch Vertrag mit dem Bewirtschafter (privatrechtliche Vereinbarung).
- Im Modul Hecken wird die Delegation von Naturschutzaufgaben an Gemeinden und Regierungsstatthalterämter untersucht.
- Im Modul Mitberichte werden die Verfahren überprüft und die Auflagen und Auswirkungen der Mitberichte der ANF kontrolliert.

Modul Auen

(Stand 1998)



Kann die ausgeprägte Flusssdynamik der Sense geschützt werden?

Auen sind komplexe Systeme: Im Übergangsbereich von Wasser und Land treffen verschiedene Lebensräume aufeinander und beherbergen eine ausserordentlich grosse Arten- und Lebensraumvielfalt. Kennzeichnend sind die dynamischen Vorgänge, welche die Entwicklung der Lebensbedingungen in den Auen wesentlich bestimmen. Auen sind stark gefährdet und ihr Schutz dringend. 20% der Auengebiete von nationaler Bedeutung liegen im Kanton Bern.

Der Auenschutz im Kanton Bern stützt sich auf den Vollzug der „Verordnung über den Schutz der Auengebiete von nationaler Bedeutung vom 15.11.1992“ (Auenverordnung, AuenV). In Anbetracht der knappen zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel und der kurzen Vollzugsfrist bis Ende 1998 sind eine genaue Aktionsplanung mit Prioritäten und eine gute Zusammenarbeit mit dem Bund unabdingbar.

Die Auengebiete werden mit einem Regierungsratsbeschluss als kantonale Naturschutzgebiete unter Schutz gestellt. Nutzungen und Bewirtschaftung werden mit Verträgen auf die Schutzziele abgestimmt. Durch den Schutz von Auen sind verschiedene Fachbereiche betroffen. Um den Auenschutz erfolgreich vollziehen zu können, braucht es eine enge Zusammenarbeit aller beteiligten Amtsstellen. Die (Nutzungs-) Interessen der verschiedenen Amtsstellen können im Widerspruch zum Auenschutz stehen und dadurch Konflikte verursachen. Widerstände sind denn häufig auch bei andern Nutzern (z.B. Kiesunternehmen, Elektrizitätswerke etc.) auszumachen.

Wie die anderen Kantone ist auch der Kanton Bern mit dem Vollzug der Auenverordnung im Verzug. Dies liegt einerseits an den zu kleinen verfügbaren personellen und finanziellen Ressourcen, andererseits spielt die Komplexität des Auenschutzes eine wichtige Rolle.

Auengebiet	Stand Vollzug	Charakterisierung
Oberburger Schachen	<ul style="list-style-type: none"> • Unterschutzstellung noch nicht angegangen 	<ul style="list-style-type: none"> • Mittelland • Keine laterale Flusssdynamik
Sense	<ul style="list-style-type: none"> • Unterschutzstellung in Bearbeitung 	<ul style="list-style-type: none"> • Voralpen • Flusssdynamik ausgeprägt
Wilerau	<ul style="list-style-type: none"> • Unterschutzstellung bevorstehend 	<ul style="list-style-type: none"> • Voralpen • Flusssdynamik vorhanden • Restwasserstrecke

Das Testmodul Auen hatte folgende Aufgaben:

- Entwicklung des Erfolgskontrollsystems zur Überprüfung der Aufgaben des „direkten Biotopschutzes mit dem Verfahren der Unterschützstellung durch Regierungsratsbeschluss“.
- Pilotmässige Durchführung der Erfolgskontrolle auf den Ebenen 1 – 4 (Verwaltungsprogramme, Zusammenarbeit und Ressourcen, Vollzugsplanung und durchgeführte Massnahmen)
- Analysieren der Zusammenarbeit Bund und Kanton Bern

Die Arbeiten des Testmoduls Auen wurden von den Büros naturaqua und puls, Bern, durchgeführt. Zur Bearbeitung des Testmoduls wurden die drei in untenstehender Tabelle charakterisierten Auengebiete von nationaler Bedeutung ausgewählt, welche die Bandbreite im Kanton gut wiedergeben.

Anhand von Kartierungen wurden die Auswirkungen von Nutzung und Bewirtschaftung in den drei Auen festgehalten. Darauf baut die Erfolgskontrolle auf, welche sich an den Vorgaben der Auenverordnung orientiert.

Untersucht wurden vorläufig nur Ebenen 1 – 4. Für jede Ebene wurden Kontrollfragen formuliert. Zudem wurden für jede Frage Indikatoren und Beurteilungskriterien bereitgestellt. Anschliessend wurde mit einer Auswahl an Kontrollfragen die Erfolgskontrolle für die Ebenen 1 – 3, welche Programme, Zusammenarbeit Behörden, Ressourcen und Vollzugsplanung umfassen, pilotmässig durchgeführt.

Die pilotmässige Durchführung der Erfolgskontrolle in den drei Testgebieten hat zu folgenden vorläufigen Ergebnissen geführt:

- Die Ziele der meisten für den Auenschutz relevanten Gesetzgebungen widersprechen der Auenverordnung nicht.
- Die kantonale Naturschutzgesetzgebung ist ein gutes Instrument, um die Anforderungen der Auenverordnung umzusetzen.
- Der Auenschutz in den Testgebieten muss in erster Linie mit den vier Sachbereichen Wald, Wasserbau, Gewässerschutz (Deponien) und Freizeitnutzungen koordiniert werden. Der Aufwand dafür ist ausserordentlich hoch.
- Die Koordination innerhalb des Amtes für Natur und zum Amt für Wald ist gut eingespielt. Mit dem Amt für Gemeinden und Raumordnung besteht eine enge Zusammenarbeit. Ein grosser Koordinationsbedarf besteht zur Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion.
- Die Ressourcen, welche der Abteilung Naturförderung für den Auenschutz zur Verfügung stehen, sind zu gering um die Auenverordnung termingerecht zu vollziehen.
- Eine Aufgabenteilung der Zusammenarbeit von Bund und Kanton für eine Erfolgskontrolle des Bundesinventars ist möglich und in einem weiteren Vorgehen seitens des Bundes zu entwickeln.

Die Tabelle der folgenden Seite zeigt eine Auswahl von Kontrollfragen und Indikatoren für das Modul Auen.

Ebene	Kontrollfragen	Indikatoren
1 – Gesetze (Programme)	<ul style="list-style-type: none"> ● Gibt es Zielkonflikte zu andern Gesetzen und Verordnungen auf Bundes- und Kantonebene? ● Entsprechen die im Kanton Bern zur Verfügung stehenden Instrumente den Vorgaben der AuenV? 	<ul style="list-style-type: none"> ● Ziel- und Zweckartikel Bestimmungen ● Gesetze, Verordnungen, Programmelemente, Konzepte
2 – Zuständigkeiten, Ressourcen	<ul style="list-style-type: none"> ● Welche Amtsstellen sind beteiligt? Wie sehen die Zuständigkeiten aus? Wie sieht das Organigramm der beteiligten Amtsstellen aus? Wie ist die Zusammenarbeit geregelt? Eignet sie sich um die Vorgaben und Fristen der AuenV zu erfüllen? ● Welche Ressourcen (Finanzen, Personal, Zeit, Infrastruktur) stehen für die Umsetzung zur Verfügung? Genügen sie, um die Vorgaben und Fristen der AuenV zu erfüllen? ● Wie erfolgt die Beratung und Unterstützung des Bundes an den Kanton? Genügt sie? Ist sie kompetent? Erfolgt sie termingerecht? 	<ul style="list-style-type: none"> ● Abzustimmende Nutzungen, Amtsstellen, Organisationsstruktur der kantonalen Verwaltung, Konzepte, Arbeitsgruppen ● Fristen, finanzielle und personelle Mittel, Kompetenz, Infrastruktur ● Beratung, Unterlagen Bund, Zufriedenheit Fachstelle
3 – Vollzugsplanung, Verfahren	<ul style="list-style-type: none"> ● Genügt der rechtliche Schutz bestehender Schutzgebiete mit Auen den Vorgaben der AuenV? ● Wieviele Schutzverfahren konnten eingeleitet werden? 	<ul style="list-style-type: none"> ● Bestehende Schutzziele, Zustand der Gebiete, geplante und ausgeführte Massnahmen ● Stand Schutzverfahren
4 – Massnahmen	<ul style="list-style-type: none"> ● Werden angrenzende Biotope entsprechend den Vorgaben der AuenV berücksichtigt? ● Wie viele Auen sind geschützt? Entspricht der Schutz den Vorgaben der AuenV? ● Sind alle Nutzungen auf die Ziele der AuenV abgestimmt? Sind die Verträge vollständig? 	<ul style="list-style-type: none"> ● Schutzbeschluss, Schutzplan, Zustand des Gebietes ● Anzahl Schutzbeschlüsse, Schutzziele, Nutzungsabstimmungen ● Nutzungen, Verträge, Auflagen
5 – Verhalten der Zielgruppe	<ul style="list-style-type: none"> ● Halten sich die Vertragspartnerinnen und -partner an die Vereinbarungen? 	<ul style="list-style-type: none"> ● Nutzungskartierung, Kontrollgänge
6 – Zustand der Natur	<ul style="list-style-type: none"> ● Wie verändern sich Anzahl und Flächen der Objekte? Sind sie ungeschmälert erhalten? ● Wie verändert sich die Artenzusammensetzung (Flora und Fauna) in den Objekten? Ist der Bestand der auentypischen einheimischen Arten ungeschmälert erhalten oder nimmt er zu? ● Wie verändert sich das Mosaik an Formationen und Lebensräumen? Ist es ungeschmälert erhalten? 	<ul style="list-style-type: none"> ● Anzahl und Fläche der Objekte, beurteilt nach den Kriterien für nationale Bedeutung ● Artenzahl ● Formations- und Lebensraumkartierung

Modul Trockenstandorte

(Stand 1998)

Kann der Orchideenreichtum von Trockenstandorten bewahrt werden?

Bild: Riemenzunge (Orchideenart).



Die Erhaltung und Förderung von Trockenstandorten hat im Kanton Bern eine lange Tradition. Bereits in den Jahren 1982 bis 1985 wurde ein Inventar erstellt, das seither laufend aktualisiert wird. Im Inventar sind blumenreiche Wiesen und Weiden verzeichnet, die durch ihre Vielfalt an Schmetterlingen und anderen Kleintieren auffallen. Kennzeichnend ist die Ökologie der mageren und trockenen Standorte.

Die „Berner Lösung“ ist ein Schutzprogramm mit einer kantonalen gesetzlichen Grundlage zur Auszahlung von Bewirtschaftungsbeiträgen, der Verordnung über Beiträge an Trockenstandorte und Feuchtgebiete (VTF) vom 15.5.1989. Sie basiert auf der Freiwilligkeit von Vertragsabschlüssen und arbeitet mit dem Anreiz des finanziellen Beitrages. Bereits 1993 waren über 80% der Flächen unter Vertrag (Ordner Berner Naturschutz). Jährlich werden über 2 Millionen Franken an Beiträgen für Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter von Trockenstandorten im Kanton Bern ausbezahlt.

Der Schutz der Trockenstandorte unterliegt noch keinem spezifischen Bundesprogramm. Das Projekt „Trockenwiesen und –weiden“ der Schweiz hat unter anderem zum Ziel, die trockenen und wechsellackenen Wiesen und Weiden von nationaler Bedeutung nach Art. 18a NHG zu bezeichnen und für diese Objekte in den nächsten Jahren ein Konzept für den Schutz zu entwickeln. Der Bund ist daher an Erfahrungen und Ergebnissen aus der Erfolgskontrolle Naturschutz des Kantons Bern interessiert.

Das Testmodul Trockenstandorte hatte folgende Aufgaben:

- Entwicklung des Erfolgskontrollsystems zur Überprüfung der Aufgaben des „direkten Biotopschutzes mit dem Verfahren von privatrechtlichen Vertragsabschlüssen“.
- Es soll auf die Erfolgskontrolle des kantonalen Inventars der Feuchtgebiete übertragbar sein.
- Pilotmässige Durchführung der Erfolgskontrolle auf den Ebenen 4 – 6 (Vertragsabschlüsse, Einhalten der Verträge und Zustand der Trockenstandorte).
- Analysieren der Kartiermethoden von Bund und Kanton.

Die Arbeiten des Testmoduls Trockenstandorte wurden von naturaqua, Bern, durchgeführt. Das Testmodul kann für den Aufbau des Kontrollsystems auf ein reiches Datenmaterial zurückgreifen. Die Testgebiete wurden nach folgenden Kriterien ausgewählt:

- Viele Objekte im kantonalen Inventar und mit möglichst vielen potentiellen Flächen für den Bund;
- Verschiedene Höhenstufen umfassend (montan bis subalpin);
- Verschiedene Nutzungen und Bewirtschaftungsarten (Mahd, Weide und Wildheu);
- Detaillierte wissenschaftliche Grundlagen vorhanden, die das Nachvollziehen von qualitativen Kriterien ermöglichen.

Ebene	Kontrollfragen	Indikatoren
4 – Massnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Wieviel Fläche bzw. Objekte Trockenstandorte sind unter Vertrag? • Wieviel Geld wird ausgegeben? 	<ul style="list-style-type: none"> • Vertragsabschlüsse • Höhe der Beitragszahlungen
5 – Verhalten der Zielgruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Werden die Auflagen in den Verträgen durch die Zielgruppen erfüllt? • Wie entwickelt sich der Zustand der Trockenstandorte (Objekte)? 	<ul style="list-style-type: none"> • Vertragskontrolle durch die Kantonalen Naturschutzaufseher • Anzahl und Fläche der Objekte
6 – Zustand der Natur	<ul style="list-style-type: none"> • Wie wirken sich die Vertragsabschlüsse auf den Zustand der Trockenstandorte (Objekte) aus? • Wie wirken sich die in den Verträgen vorgesehenen Massnahmen auf den Zustand der Trockenstandorte (Objekte) aus? 	<ul style="list-style-type: none"> • Vertragsabschlüsse und Zustand der Trockenstandorte • Bewirtschaftungsmassnahmen und Zustand der Trockenstandorte

Als Testgebiete wurden Gebiete am Brienersee und an der Niesenflanke gewählt. Sie umfassen Flächen der Gemeinden Ringgenberg, Niederried (Brienersee Süd), Iseltwald (Brienersee Nord) und Frutigen (Niesenflanke im Engstligental).

Die kantonalen Objekte wurden 1996/97 nochmals begangen und mit der gleichen Methode wie bei der Ersterhebung kartiert. Der Zustand und die Entwicklung der Trockenstandorte zwischen der Erst- und Zweiterhebung konnten mit den Indikatoren Anzahl und Fläche der Objekte verglichen werden. Die Kontrolle, ob die Verträge eingehalten werden (Vertragskontrolle), wurde 1998 von den kantonalen Naturschutzaufsehern durchgeführt.

Die Testgebiete wurden gleichzeitig vom Kartiererteam des Bundesprojektes TWW aufgenommen. So wird ein Vergleich zwischen Bundesmethode und kantonaler Erhebungsmethode möglich werden.

Obenstehende Tabelle zeigt eine Auswahl von erarbeiteten Kontrollfragen und Indikatoren für das Modul Trockenstandorte.

Bereits liegen erste Ergebnisse für die Testgebiete vor:

- Das Gebiet mit den meisten Verträgen ist die Gemeinde Niederried: Rund 81% der Flächen sind unter Vertrag. Brienersee Nord hat am wenigsten.
- Grosse Flächen der kartierten Trockenstandorte sind Wildheugebiete in steilem Gelände. Hier wurden kaum Verträge abgeschlossen.
- Die Entwicklung der Objekte in den Testgebieten zeigt eine Abnahme sowohl an Flächen wie an Anzahl Trockenstandorte. Sie ist je nach Gebiet unterschiedlich stark. Die grösste Abnahme zeigt Brienersee Süd mit nahezu 24%, die kleinste Brienersee Nord. Die häufigsten Gründe für den Verlust sind Änderungen der Bewirtschaftung (Schafhaltung), Verbrachung und Bautätigkeiten. Unter den verlorenen Trockenstandorten sind auch Vertragsobjekte.
- Zur weiteren Begründung fehlt noch die Vertragskontrolle.

Das weitere Vorgehen im Testmodul umfasst 1998 die Ausarbeitung eines Vorschlages zu Stichproben und Kosten einer routinemässig angewandten Erfolgskontrolle Trockenstandorte sowie allgemeine Empfehlungen.

Modul Hecken

(Stand 1998)

Können Bestand und Qualität der Hecken im Kanton Bern gesichert werden?

Hecken und Feldgehölze sind wertvolle Lebensräume in der Kulturlandschaft. Sie bestehen aus lichtbedürftigen Sträuchern und bieten Nahrung, Unterschlupf, Brut-, Schutz- und Wandermöglichkeiten für unzählige Tierarten, speziell Insekten, Vögel und Kleinsäuger. Da in den Hecken viele Nützlinge überleben können, sind sie für die Landwirtschaft zwar ein kleiner Verlust an produktiver Fläche, aber auch ein wichtiges Reservoir von Nützlingen in einer ökologisch ausgerichteten Produktion. Ausserdem sind Hecken prägende Elemente in der Landschaft und stellen daher auch einen ästhetischen Wert für den Menschen dar. Aus all diesen Gründen wurden die Hecken und Feldgehölze im Kanton Bern in ihrem Bestand gesetzlich geschützt.

Da Hecken weder durch Bund noch Kanton inventarisiert und bewertet wurden, sind sie als Biotope von lokaler Bedeutung eingestuft. Die Kontrolle über den Heckenschutz obliegt somit im Kanton Bern den Gemeinden. Mit dem Modul Hecken konnte das Erfolgskontrollsystem an einer Naturschutzaufgabe des Typs „Delegierung“ überprüft werden.



Das Testmodul Hecken hatte folgende Aufgaben:

- den Vollzug des Heckenschutzes zu analysieren,
- den Erfolg einzelner Massnahmen zu überprüfen und
- den Zustand der Hecken an ausgewählten Fallbeispielen im Feld zu untersuchen.

Die in der Tabelle der folgenden Seite zusammengestellte Auswahl an Kontrollfragen und messbaren Indikatoren für die sieben Ebenen der Erfolgskontrolle zeigt das Vorgehen auf. Die schematisch und nur als Auswahl wiedergegebenen Kontrollfragen müssen bei der konkreten Umsetzung in Gesprächen und Interviews mit den Beteiligten umgesetzt werden. Die Arbeiten zum Testmodul Hecken wurde vom Büro Impuls, Thun bearbeitet.

Die versuchsweise Analyse der Vollzugsstrukturen und Verfahren zeigte:

- dass der Vollzug des Heckenschutzes im Kanton Bern auf verschiedene Fachstellen verteilt ist.
- Zentrale Vollzugsbehörden sind Gemeinden und Regierungsstatthalterämter.
- Die Abteilung Naturförderung übt in diesem speziellen Fall eine Aufsichts- (Naturschutzaufsicht), Mitsprache- (Mitberichte und Stellungnahmen) und Beratungsfunktion für die Regierungsstatthalterämter aus.
- Im komplexen Beziehungsgefüge der Zuständigkeiten wäre ein hoher Koordinations- und Informationsaufwand erforderlich.
- Es besteht keine zentrale Datensammlung zu Heckenvorkommen, Beitragszahlungen, Ersatzpflanzungen etc.
- Die Ablage von Dossiers zu Hecken und Feldgehölzen ist von Stelle zu Stelle unterschiedlich.

Zur Erarbeitung der Ebenen 3 – 6 zum konkreten Vollzug des Heckenschutzes und zum Zustand der Hecken in der Natur wurden drei Gemeinden (Köniz, Meikirch, Schwanden b/Brienz) als Fallbeispiele ausgewählt. In diesen wurde geprüft, wie die Hecken in der Ortsplanung erfasst wurden (Naturinventar, Schutzzonenplan), ob überhaupt, mit welchen Auflagen und in welcher Höhe Abgeltungen für Heckenpflege ausgerichtet werden, und ob bewilligte oder illegale Heckenrodungen vorgekommen sind. Weiter wurde mit Hilfe der Luftbildinterpretation die flächenmässige Ausdehnung und zusätzlich mit Kontrollen im Feld die Zusammensetzung nach Arten und Altersklassen der Hecken erhoben. Dies erlaubte eine Klassierung nach dem ökologischen Wert, der als Indikator für die Erfolgskontrolle auf Ebene 6 (Zustand der Natur) dient.

Die Resultate dieses Tests basieren nur auf wenigen Daten. Trotzdem zeigt sich bereits:

- dass die tatsächliche Erhaltung der Hecken wesentlich von der Integration in die Raumplanung auf Gemeindeebene abhängig ist.
- Die Ausarbeitung eines Schutzzonenplanes setzt eine intensive Auseinandersetzung mit den Anliegen des Naturschutzes voraus. Dieser Prozess trägt wesentlich zu einem besseren Informationsstand der Behörden und der Öffentlichkeit bei.
- Obschon der Heckenschutz nach Gesetz gewährleistet ist, zeigten sich mögliche Probleme im Vollzug in der unterschiedlichen Bereitschaft der Landwirte zum Abschluss von Vereinbarungen zur Pflege der Hecken. Verstärkte Information und Öffentlichkeitsarbeit der (staatlichen und privaten) Naturschutzorgane könnte dem entgegenwirken.

Bezüglich Zustand der Hecken in der Natur wird für die drei Testgemeinden festgestellt, dass der Bestand zurzeit gesichert scheint. Ob auch die Qualität dieser Hecken gesichert ist muss allerdings offen bleiben und kann nur durch eine weitergehende Kontrolle an konkreten Fallbeispielen untersucht werden.

Auf der folgenden Seite ist eine Auswahl an Kontrollfragen und Indikatoren für die Erfolgskontrolle Hecken zusammengestellt.

Ebene	Kontrollfragen	Indikatoren
1 – Gesetze (Programme)	<ul style="list-style-type: none"> • Welche Grundlagen existieren zum Schutz der Hecken/Feldgehölze? • Sind Hecken und Feldgehölze klar definiert? • Erfahren Hecken/Feldgehölze im Siedlungsgebiet den gleichen Schutz wie im Landwirtschaftsgebiet? • Welche Vorschriften zur Pflege von Hecken existieren? 	<ul style="list-style-type: none"> • NSchG, Art. 27 • NSchG, Art. 28 • im Siedlungsgebiet gemäss Waldgesetz • NSchV, Art. 16
2 – Zuständigkeiten Ressourcen	<ul style="list-style-type: none"> • Welche Amtsstellen mit welchen Zuständigkeiten und Kompetenzen sind im Heckenvollzug involviert? • Wieviel Personal und Finanzen sind für den Heckenvollzug vorhanden? • Wie ist die Zusammenarbeit (z.B. bei Rodungsgesuchen) organisiert? • Wie hoch ist der Problemkonsens? Ist der Wert der Hecken erkannt? 	<ul style="list-style-type: none"> • Beziehungsgefüge • Aufwand (Stunden) • Informationsflüsse • Kenntnis des Ordners „Berner Naturschutz“
3 – Vollzugsplanung, Verfahren	<ul style="list-style-type: none"> • Wurden Anzeigen gegen unbewilligte Heckenrodungen gemacht? • Sind die entscheidenden Stellen über Anzeigen informiert worden? • Wurden Heckenfeststellungen durchgeführt? • Werden Gesuche für Pflegebeiträge gestellt? 	<ul style="list-style-type: none"> • Anzahl Anzeigen • Weg der Anzeigen • Anzahl Heckenfeststellungen • Anzahl Gesuche
4 – Massnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Sind regionale oder jährliche Unterschiede bei den Ausnahmegewilligungen für Heckenrodungen festzustellen? Ist eine Entwicklung feststellbar? • Enthalten Mitberichte, Verfügungen und Bewilligungen Auflagen? 	<ul style="list-style-type: none"> • Anzahl und Verteilung der Rodungsbewilligungen • Auflagen in Mitberichten und Verfügungen
5 – Verhalten der Zielgruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Werden die Auflagen in Mitberichten, Verfügungen und Bewilligungen eingehalten? • Sind regionale Unterschiede bezüglich widerrechtlicher Heckenrodungen feststellbar? 	<ul style="list-style-type: none"> • Anzahl und Qualität der Wiederherstellungen und Ersatzmassnahmen • Anzahl und Verteilung der Rodungen und Anzeigen
6 – Zustand der Natur	<ul style="list-style-type: none"> • Welche Qualität (Artenzusammensetzung, Altersstruktur) und Quantität (Ausdehnung) haben die Hecken und Feldgehölze? • Wie hat sich die Qualität/Quantität der Hecken und Feldgehölze zwischen zwei Inventaren verändert? 	<ul style="list-style-type: none"> • Hecken- und Feldgehölztypen, Masse (Länge, Breite, Fläche), Vogelarten (typ. Heckenbewohner), Qualitätsindikatoren gem. LBL (1997) oder NSI (1998) • Differenz dieser Indikatoren zwischen Zeitpunkt 1 und 2

Modul Mitberichte

(Stand 1998)

Werden die Auflagen im Rahmen von Mitberichten wie z.B. ökologische Ersatzmassnahmen – im Bild eine neu geschaffene Ruderalfläche – eingehalten?



Naturschutz ist eine ausgesprochene Querschnittsaufgabe. Die Wahrung der Interessen der Natur kann nicht allein von einer einzelnen Fachstelle innerhalb der kantonalen Verwaltung sichergestellt werden, sondern sie ist durch die gesamte öffentliche Verwaltung mitzutragen, wie dies auch im Leitbild Naturschutz des Kantons Bern vorgesehen ist. Aus diesem Grunde wird für Vorhaben, die ändern Gesetzen unterliegen (z.B. Bau-, Energie- oder Raumplanungsgesetz) und bei denen die Abteilung Naturförderung nicht Leitbehörde ist, eine Stellungnahme des Naturschutzes eingeholt.

Bei der Erfolgskontrolle für das Mitberichtsverfahren wurden verschiedene Ebenen überprüft: einerseits die Regelung der Zuständigkeiten (Zusammenarbeit zwischen Leit- und Mitberichtsbehörde) und der Vollzugsplanung (Ressourceneinsatz, Personal), andererseits die konkreten Massnahmen und die Einhaltung der Auflagen. Für die Entwicklung einer Erfolgskontrolle wurden zufällig und nicht repräsentativ 18 Mitberichte aus den Jahren 1994 und 1996 (vor und nach Inkrafttreten des kantonalen Koordinationsgesetzes) zu den Themenbereichen Artenschutz, Biotop von lokaler Bedeutung, Biotop von regionaler/nationaler Bedeutung und ökologischer Ausgleich ausgewählt.

Ebene	Kontrollfragen	Indikatoren
1 – Gesetze (Programme)	<ul style="list-style-type: none"> • Welche Grundlagen regeln das Mitberichtsverfahren? 	<ul style="list-style-type: none"> • NSchG
2 – Zuständigkeiten, Ressourcen	<ul style="list-style-type: none"> • Welche Amtsstellen verlangen Mitberichte? • Wieviel Personal und Finanzen sind für die Ausarbeitung der Mitberichte vorhanden? • Wie ist die Zusammenarbeit zwischen Leitbehörde und ANF organisiert? 	<ul style="list-style-type: none"> • Beziehungsgefüge • Aufwand (Stunden, Finanzen) • Informationsflüsse
3 – Vollzugsplanung Verfahren	<ul style="list-style-type: none"> • Werden die Projekte im Feld überprüft? • Werden die Mitberichte nach Prioritäten bearbeitet? 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausarbeitung der Mitberichte • Themen der Mitberichte
4 – Massnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Enthalten Mitberichte Auflagen für die Projektrealisierung? 	<ul style="list-style-type: none"> • Auflagen
5 – Verhalten der Zielgruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Werden die Auflagen eingehalten? 	<ul style="list-style-type: none"> • Rückmeldungen, Realisierung

An diesen Beispielen wurde der Inhalt des Mitberichtes und dessen Berücksichtigung im anschliessenden Bewilligungsverfahren überprüft. Für einige Beispiele wurde mit einem Augenschein vor Ort die Einhaltung der Auflagen beurteilt und mit beteiligten Personen/Behörden das Verfahren erörtert. Das Testmodul Mitberichte wurde von R. Luder, Bern erarbeitet.

Gemäss NSchG (Art. 15, Abs. 3, Lit. k) fasst die ANF Mitberichte zu Plänen und Vorhaben. In der NSchV wird festgehalten (Art. 32), dass die ANF die anderen Stellen der Verwaltung berät und unterstützt, auf die Belange des Naturschutzes hinweist und für den notwendigen Informationsfluss sorgt. Für ausgewählte Projekte (z.B. grössere Vorhaben mit Umweltverträglichkeitsprüfung, Raum- und Nutzungsplanungen, Vorhaben in Schutzgebieten und Inventarobjekten) ist eine Stellungnahme der ANF zwingend, für andere ist das Einholen einer Beurteilung der ANF oft fakultativ. Voranfragen und Mitberichte können von privaten Vereinen, Gemeinden, Regionen, Regierungsstatthalterämtern oder kantonalen Stellen angefordert werden. Da nicht voraussehbar ist, welche Biotope und/oder geschützten Arten von einem Vorhaben betroffen sind, muss die gesetzliche Regelung des Mitberichtsverfahrens zwangsläufig wenig präzise sein. Allerdings kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass in jedem Fall die eigentlich erforderliche Stellungnahme der Abteilung Naturförderung auch tatsächlich angefordert wird. Die Einflussnahme der zuständigen Fachstelle für den Vollzug der Naturschutzpolitik erfolgt daher mehr oder weniger zufällig und lässt sich nicht mit festen Regeln steuern.

In den letzten Jahren wurden von der Abteilung Naturförderung von zwei Mitarbeitern jährlich gegen 600 Mitberichte verfasst. Da zu den unterschiedlichsten Vorhaben die gesamten Belange des Naturschutzes beurteilt werden müssen und die Umsetzung der Auflagen häufig wesentlich vom Verhandlungsgeschick der Sachbearbeiter abhängt, stellt das Mitberichtsverfahren allerhöchste Anforderungen an die Mitarbeiter der Abteilung Naturförderung.

An 18 Einzelfällen wurde das Vorgehen zur Erfolgskontrolle erprobt. Die Resultate aus diesen wenigen Detailanalysen zeigten:

- dass die Wirkung des Mitberichtes dann optimal war, wenn die ANF frühzeitig beigezogen wurde.
- Der schriftliche Mitbericht ist oft das Resultat ausführlicher Diskussionen zwischen Leitbehörde oder Projektierenden einerseits und den Vertretern der ANF andererseits, und dadurch auch geeignet, andere Verwaltungsstellen für die Anliegen des Naturschutzes zu sensibilisieren und diese bereits im Planungs- und Projektierungsstadium einzubringen.
- Die in den Mitberichten formulierten Auflagen wurden in den meisten überprüften Fällen in den Entscheid der Leitbehörde (z.B. Baubewilligung, Überbauungsordnung, Konzession, Subventionsentscheid) übernommen.
- Die Überprüfung der Realisierung der Auflagen im Feld ist aus Zeit- und Personalgründen in vielen Fällen nicht möglich.
- Soweit es um bauliche Auflagen geht, werden diese in der Regel eingehalten.
- Organisatorische Massnahmen (z.B. in der Bauphase) oder Nutzungsvorschriften sind dagegen offensichtlich schwieriger durchzusetzen.
- Rückmeldungen der Leitbehörde an die ANF über das Resultat des Mitwirkungsverfahrens, die Integration der Auflagen in den Entscheid und die Realisierung der geforderten Massnahmen würde wesentlich zu einer Erleichterung der Kontrolle beitragen.

Theoretischer Hintergrund zum System der Erfolgskontrolle

In der Praxis geht es bei der Erfolgskontrolle um die wirksame Erhaltung und Entwicklung unserer gefährdeten Lebensräume mit ihrer faszinierenden Tier- und Pflanzenwelt. Bild: Hummel-Orchis – eine typische Magerwiesenpflanze.



Dieses Kapitel führt in die Zusammenhänge der Politikevaluation ein. Diese bilden die wissenschaftlich-theoretischen Grundlagen für das Konzept Erfolgskontrolle Naturschutz im Kanton Bern. Das methodische Vorgehen wurde von Prof. Peter Knoepfel am IDEAP (Institut de hautes études en administration publique in Lausanne) im Rahmen des Nationalen Forschungsprogrammes 27 „Wirksamkeit staatlicher Massnahmen“ (vgl. Bussmann et al., 1997) entwickelt. Für das Verständnis der Erfolgskontrolle ist die Lektüre dieses Kapitels nicht unbedingt notwendig.

Politikevaluation setzt sich vertieft mit dem Prozess der Umsetzung und den Mechanismen des Vollzugs auseinander. Unter Umsetzung wird der Prozess verstanden, der beim Gestalten eines Verwaltungsprogrammes mit dem Politikkonzept beginnt, den Vollzug umfasst und bei der Überprüfung der Auswirkungen endet. Die Erfolgskontrolle ist somit Teil der Umsetzung.

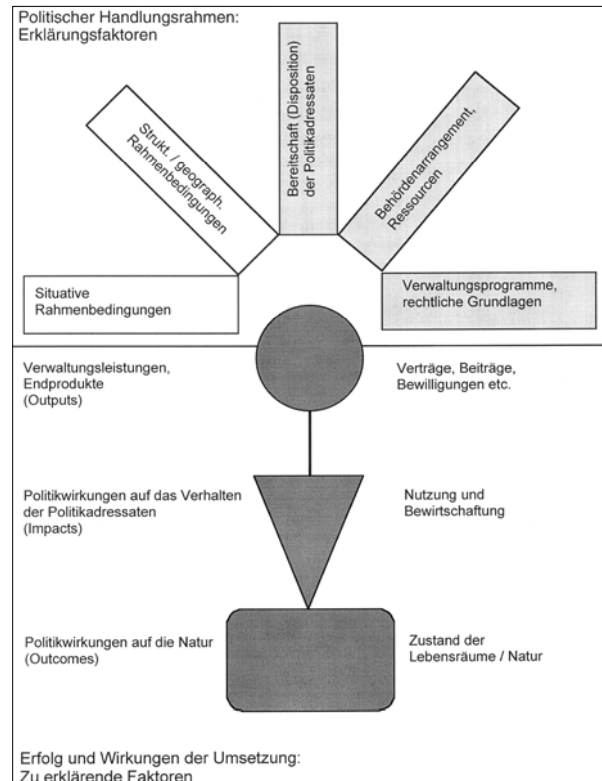
Der Verlust von seltenen und natürlichen Lebensräumen ist ein dringendes gesellschaftliches Problem. Um Gefährdungen natürlicher Lebensräume und Landschaften zu begegnen, wird im Naturschutz auf ein gut eingespieltes System verwaltungspolitischer Problemlösungswege zurückgegriffen. Handlungsansätze dazu finden sich in staatlichen Programmen (Verwaltungsprogramme). Zu diesen zählen unter anderem Gesetze, Verordnungen oder Konzepte. So stellt beispielsweise die „Verordnung über den Schutz der Auengebiete von nationaler Bedeutung“ (Auenverordnung) das politische Programm zum Auenschutz dar. Sie gibt den Rahmen für das verwaltungspolitische Handeln, setzt Ziele und zeigt, wie die Problemlösung von der Verwaltung angegangen werden soll.

Was bestimmt die Wirksamkeit von Naturschutzmassnahmen ?

Die Erfolgskontrolle soll Qualität, Wirkung und Verwendung öffentlicher Leistungen (Verwaltungshandeln) einschätzen. Die Politikanalyse bezeichnet Komponenten im politisch-administrativen System, welche Qualität und Quantität der Verwaltungsleistungen damit den Erfolg einer Politik massgebend beeinflussen.

Die unterschiedlichen Ausprägungen dieser Komponenten (unabhängige Faktoren) erklären zu einem grossen Teil Unterschiede in Vollzugsergebnissen (abhängige Faktoren). Die meisten der unabhängigen, wie auch der abhängigen Komponenten finden sich im Umsetzungsprozess wieder. Sie stehen für die Erfolgskontrolle als Beurteilungsrahmen bereit. In nebenstehender Abbildung sind die unabhängigen und die abhängigen Grössen des Vollzugs schematisch dargestellt.

Der Anstoss für Naturschutzpolitik sind gefährdete Arten oder Lebensräume. So soll sich ihr Zustand in Richtung der gesetzten Ziele (Sollzustände) entwickeln. Die Entwicklung der gefährdeten Lebensräume steht für das Ergebnis der Bestrebungen des Naturschutzes. Hier zeigt sich, wie wirksam eine Politik ist (Politikwirkungen auf die Natur, Outcomes). Die Outcomes (Stufe 6) sind die abhängigen Grössen im Umsetzungsprozess, die es in der Erfolgskontrolle zu erklären gilt.



Die Politikwirkungen auf die Personen (Impacts) beziehen sich auf Nutzung und Bewirtschaftung der Natur. Es gilt, Handeln und Verhalten von Personen zu steuern. Ihre Nutzungen und Bewirtschaftungsweisen sollen mit den Zielen des Naturschutzes in Einklang stehen. Die Leistung der Politik (Impacts) zeigt sich darin, ob es gelingt, das Handeln dieser Personen auf die Erfordernisse des Schutzes abzustimmen. Die Stufe 5 (Impacts) ist ebenfalls eine abhängige Grösse.

Zentrale und Fabrikstätte des Vollzugs ist die Verwaltung (Bund, Kantone, Gemeinden). Ihre Leistungen (Outputs) lassen sich in Zwischenoutputs der Stufe 3 und in Endprodukte der Stufe 4 unterteilen. Die Vollzugsendprodukte messen sich an der Menge Papier, welche die Produktionsstätte „Verwaltung“ verlässt (Effizienz). Die Verwaltungsleistungen sind abhängig von der Ausgestaltung des politischen Handlungsrahmens (unabhängige Faktoren).

Zusammenhänge im Vollzug

Das Geschehen in der Verwaltung spielt in einem Handlungsrahmen, welcher durch verschiedene Komponenten abgesteckt wird. Diese wurden in der Politikanalyse als erklärende Faktoren (unabhängige Grössen) für den Erfolg einer Politik identifiziert (vgl. Bussmann et al. 1997). Dieser Rahmen bestimmt die Verwaltungsleistungen und damit die Wirksamkeit einer Politik wesentlich. Er umfasst folgende Komponenten:

Verwaltungsprogramme und rechtliche Grundlagen:

Das einer Verwaltung zur Verfügung stehende Recht ist eine wichtige Grösse für das staatliche Handeln. Struktur und Inhalt von Programmelementen, wie Instrumente, sind oft entscheidend.

Behördenarrangement und Handlungsressourcen:

Auch Struktur und Organisation der beteiligten Behörden sowie Kommunikations- und Interaktionsformen im Akteurnetz können den Erfolg der Politikumsetzung entscheidend bestimmen. Räumlich und zeitlich unterschiedliche Vollzugsleistungen können das Ergebnis von unterschiedlich zusammenarbeitenden Behörden und Akteuren sein.

Die Verfügbarkeit der Umsetzungsressourcen bei den institutionellen Akteuren wird ebenfalls zu den erklärenden Grössen gezählt. Die Umsetzungsressourcen umfassen unter anderem Zeit, Geld, Information, Personal und Konsens. Forschungsergebnisse zeigen, dass in technisch orientierten Politikbereichen, wie der Umweltpolitik und der Raumplanung, die Vollzugsergebnisse oftmals eher durch die Verfügbarkeit von Verwaltungsressourcen als durch Verwaltungsprogramme erklärt werden können (vgl. Bussmann et al. 1997). Das wird im Naturschutz nicht anders sein.

Disposition der Politikadressaten:

Der Erfolg des Naturschutzes ist oft davon abhängig, ob sich die Politikadressaten für die Anliegen des Natur- und Landschaftsschutzes gewinnen lassen. Position und Einstellung der Personen werden durch verschiedene Faktoren bestimmt: Wahrnehmung und Wissen über die

Problematik, Anreize, Mitwirkungsmöglichkeiten, Interessen und Betroffenheit. Die Disposition der Politikadressaten wird durch Informationskampagnen, Öffentlichkeitsarbeit, Mediationsverfahren zu beeinflussen versucht.

Strukturelle Rahmenbedingungen:

Strukturelle Grössen sind Einflüsse, welche über längere Zeit die Vollzugsbedingungen mitbestimmen. Beispiele für gesellschaftsstrukturelle Faktoren sind stabile gesellschaftliche Werthaltungen, Herrschafts- und Eigentumsverhältnisse sowie Machtverteilung in Verwaltungseinheiten. Zu den strukturellen Faktoren gehören auch geographische Besonderheiten.

Strukturelle Rahmenbedingungen liegen in der Regel ausserhalb des Einflussbereiches der betrachteten Politik. Sie fehlen in den Umsetzungsstufen und werden daher in der Erfolgskontrolle nicht automatisch erfasst. Sie helfen jedoch erklären, wie zeitlich-räumlich unterschiedliche Muster von Politikwirkungen entstehen.

Situative Rahmenbedingungen:

Situative Faktoren sind kurzfristige Ereignisse und Veränderungen, welche die Rahmenbedingungen einer Umsetzung entscheidend beeinflussen und verändern können. Dazu zählen etwa Reorganisationen in Verwaltungen oder Naturkatastrophen.

Auch situative Rahmenbedingungen liegen in der Regel ausserhalb des Einflussbereiches der betrachteten Politik. Sie sind in den Umsetzungsstufen nicht zu finden und werden daher in der Erfolgskontrolle nicht automatisch erfasst. Auch sie helfen zeitlich-räumlich unterschiedliche Muster von Verwaltungsleistungen und -wirkungen erklären.

Die Umsetzung einer Politik, wie z.B. der Naturschutz, kann entlang von Stufen beschrieben werden. Entlang dieser Umsetzungsstufen wird auch die Erfolgskontrolle durchgeführt. So stellt jede Umsetzungsstufe in der Erfolgskontrolle eine Kontrollstufe dar. Jeder Stufe sind Kontrollgegenstände und -kriterien zugeordnet.

Diese werden im folgenden erläutert.

Die 7 Stufen der Umsetzung

Stufe 0: Politikkonzept

Verwaltungsprogramme basieren oft auf Politikkonzepten, welche vorgängig von den Programmierungsbehörden erarbeitet werden. Bei Bundesprogrammen ist dies das BUWAL. Bei kantonalen Programmen stellt die Fachstelle die Grundlagen zusammen.

Ein Politikkonzept stützt sich auf Wirkungsmodelle und den zugrundeliegenden Hypothesen. Zu ihrer Formulierung werden wissenschaftliche Grundlagen benötigt: Zu Problemursachen: Wer/Was verursacht den Verlust oder die Beeinträchtigungen der Lebensräume? Zu Problemlösungen: Wie können Verlust und Schmälerung gestoppt werden? Welche Instrumente und Massnahmen sind im Programm vorzuschreiben? Zu Zielen: Welche Vegetationstypen sollen speziell gefördert werden?

Die anschliessende Formulierung des Programms ist ein politischer Prozess, der zu Abweichungen zwischen den Annahmen im Wirkungsmodell und den Vorgaben im Programm führen kann.

Die 7 Stufen der Erfolgskontrolle

Stufe 0: Überprüfung des Wirkungsmodells

Das Politikkonzept mit seinem Wirkungsmodell und den zugrundeliegenden Hypothesen wird in der Erfolgskontrolle erst ganz am Schluss auf Stufe 7 der Gesamtevaluation bewertet. Dabei wird untersucht, ob die in den Hypothesen postulierten Wirkungen (Wirkungsmodelle im Politikkonzept) tatsächlich eingetroffen sind.

Stufe 1: Programme

Die erste Stufe der Umsetzung gehört den Verwaltungsprogrammen. Sie setzen den Rahmen für die Umsetzung und stellen damit die Vorgaben für die Erfolgskontrolle bereit. Die Vorgaben sind in verschiedenen Elementen der Verwaltungsprogramme enthalten. Sie bezeichnen Ziele, Erhebungsmethoden, Massnahmen und Instrumente, Zuständigkeiten und Ressourcen sowie Verfahren, welche im Vollzug zum Tragen kommen.

Stufe 2: Behördenarrangement und Handlungsressourcen

Diese Stufe bezeichnet Zuständigkeiten und Ressourcenverfügbarkeit. Bei Bundesprogrammen im Naturschutz, wie der Auenverordnung haben die Kantone den Vollzug zu übernehmen. Dafür werden den Kantonen von Seiten des Bundes detaillierte Grundlagen (z.B. Vegetationskarten) zur Verfügung gestellt. An der Umsetzung sind meist eine Vielzahl von Akteuren beteiligt. Neben staatlichen Institutionen sind auch private Organisationen, wie Naturschutzverbände involviert. Organisation und Struktur der Verwaltung, Art und Weise ihrer Kooperation, das Akteurnetz sind oft entscheidende Faktoren für das Gelingen des Vollzugs.

Von zunehmender Bedeutung sind die verfügbaren Ressourcen. Als Ressourcen gelten neben den finanziellen Mitteln, rechtliche Grundlagen, Personal, Zeit, Kompetenzordnung in der Verwaltung, Information, Konsens und Problemakzeptanz. Für die Kantone ist die Beratung durch den Bund eine Ressource. Eine weitere Ressource ist die Einstellung von Personen, mit deren konkreten Hilfe die Problemlösung angegangen werden soll. Sie heissen Politikadressaten und sind natürliche oder juristische Personen oder Institutionen. Im Natur- und Landschaftsschutz werden unter Politikadressaten Personen verstanden, die sich im Lebensraum bewegen (z.B. Wandern), ihn nutzen (z.B. Erholung, Wasserkraft) und ihn bewirtschaften (z.B. Pflege, Weide, Mahd). Die Politik versucht mit Anreizen, Verboten etc. das Verhalten dieser Personen zu steuern. Die Bereitschaft der Politikadressaten zu einem bestimmten Verhalten wird ebenfalls als begünstigender Faktor für den Erfolg einer Politik gewertet.

Stufe 1: Überprüfung der Programme

Beim politisch abhängigen Schritt vom Konzept zum Programm auf Stufe 1 können Teile aus dem Wirkungsmodell des Politikkonzeptes verloren oder verändert worden sein. Bei der Erfolgskontrolle werden daher die Vorgaben in den Verwaltungsprogrammen auf Widerspruchlichkeit zum Politikkonzept, in sich und zu anderen Programmen überprüft. Das Kriterium heisst Kohärenz.

Stufe 2: Überprüfung des Behördenarrangements und der Handlungsressourcen

Die Erfolgskontrolle bewertet die Vollzugsstruktur und -organisation (Eignung) sowie den Einsatz an Handlungsressourcen und der Politikadressaten (Verfügbarkeit). Entscheidend dabei sind die Beiträge des Behördenarrangements und des Akteurnetzes am Erfolg und die Verfügbarkeit von genügend Ressourcen. Die Disposition (Verfügbarkeit) der Politikadressaten ist eine entscheidende Grösse. Ihre Einstellungen bestimmen wesentlich, wieviele Verträge (Verwaltungsendprodukte) abgeschlossen werden können und somit, wie hoch die Verwaltungsleistung ist.

Stufe 3: Zwischenprodukte / Outputs

Verwaltungsleistungen heissen allgemein Outputs. Sie werden auch Verwaltungsmassnahmen oder -produkte genannt. Es gilt bei den Verwaltungsleistungen die Zwischenprodukte der Stufe 3 von den Endprodukten der Stufe 4 zu unterscheiden.

Bei der Planung (Zwischenproduktion) werden zeitliche und inhaltliche Prioritätensetzungen der Endprodukte vorgenommen. So entstehen Verwaltungsleistungen mit Vorläuferfunktion für die Stufe 4.

Zu den Verwaltungsleistungen in den kantonalen Fachstellen auf dieser Stufe zählt die Planung, wie der Vollzug konkret auszugestalten ist. Dazu gehören alle Leistungen, die zur Vorbereitung der Vollzugsendprodukte dienen, wie Informationskampagnen, Datenerhebungen und Verhandlungen.

Stufe 4: Endprodukte / Outputs

Die Endprodukte werden der Stufe 4 zugeordnet. Es wird unterschieden zwischen Outputs für die politikinterne Weiterbearbeitung, Outputs für die politikexterne Weiterbearbeitung und Outputs, welche Vollzugsendprodukte sind. Beispiele für Verwaltungsprodukte, welche zur politikinternen Weiterbearbeitung genutzt werden, sind Arbeitspapiere, welche als Grundlagen zur Programmierung von kantonalen Programmen (z.B. Kartierungen) benötigt werden.

Wichtigster Output für die politikexterne Weiterbearbeitung sind Mitberichte. Sie verlassen die Fachstelle, um in einer anderen Politik und in einer anderen Fachstelle umgesetzt zu werden. Vollzugsendprodukte im Naturschutz sind Pflegemassnahmen, Bewirtschaftungsverträge und -beiträge, Vereinbarungen, Verbote etc. Sie werden in der Regel auf der kantonalen Ebene erstellt. Vollzugsendprodukte richten sich an bestimmte Personen oder Personengruppen (Politikadressaten), um ein gewünschtes Verhalten zu bewirken (Politikwirkungen auf Personen). Vollzugsendprodukte haben einen Raumbezug. Ein Bewirtschaftungsvertrag beispielsweise bezieht sich stets auf ein bestimmtes Objekt, das sich im Raum „orten“ lässt (Politikwirkungen im Raum oder in der Natur).

Stufe 3: Überprüfung der Zwischenprodukte

Die Kontrollkriterien dieser Stufe heissen Angemessenheit der Prioritätensetzung in der Planung, Eignung, Effizienz und Qualität der Zwischenproduktion.

Die erzielte Effizienz lässt sich in der Gegenüberstellung zu unabhängigen Grössen erklären. Die Qualität misst sich als Zielerfüllungsgrad der Programmvorgaben. Die Wirtschaftlichkeit misst sich als verbrauchte Mittel für eine Verwaltungsleistung in der Gegenüberstellung zu den verbrauchten Mitteln vergleichbarer Verwaltungsleistungen. Die Wirtschaftlichkeit der Zwischenproduktion lässt sich schwer abschätzen, da die gesamten Kosten für eine spezielle Verwaltungsleistung in der Zwischenproduktion kaum zu isolieren sind. Dazu kommt, dass Verwaltungsleistungen dieser Stufe selten vergleichbar sind. Hingegen können die reinen Kosten (Mittelverbrauch) von ganzen Leistungspaketen einander gegenübergestellt werden (z.B. Kosten Inventarisierung der Moore auf Bundesstufe im Vergleich zu den Bundeskosten anderer Biotoperhebungen).

Stufe 4: Überprüfung der Endprodukte

Effizienz, Wirtschaftlichkeit sowie Qualität der Outputproduktion sind Erfolgskriterien für Verwaltungsleistungen. Die erzielte Effizienz kann durch Gegenüberstellung mit den unabhängigen Grössen erklärt werden. Bei der Wirtschaftlichkeit wird die Effizienz dem Ressourceneinsatz gegenübergestellt. Die Qualität misst sich daran, wie gross die Erfüllung der Vorgaben (Zielerreichung) ist.

Stufe 5: Verhalten der Politikadressaten

Diese Stufe bezeichnet die Politikadressaten. Politikadressaten sind natürliche oder juristische Personen. Der Naturschutz wünscht von diesen Personen ein bestimmtes Handeln oder bestimmte Nutzungs- und Bewirtschaftungsweisen zugunsten der Schutzziele. Das gewünschte Verhalten wird in den Vollzugsendprodukten (z.B. als Auflagen in den Verträgen oder als Vorschriften) festgelegt. Die Leistung einer Politik zeigt sich darin, ob es gelingt, das Verhalten und somit das Handeln dieser Personen auf die Erfordernisse des Schutzes abzustimmen und in die gewünschte Richtung zu lenken.

Die Verwaltungsprodukte der Stufe 4 richten sich an Personen, welche die Lebensräume nutzen. Sie bezwecken, das Handeln dieser Personen auf Bedürfnisse und Ziele des Naturschutzes abzustimmen.

Stufe 6: Zustand der Natur

Diese Stufe bezieht sich auf die Natur. Alle Bemühungen des Naturschutzes richten sich auf die Entwicklung der Lebensräume in Richtung der gewünschten Sollzustände (Ziele). Erfolgreich wirksam ist eine Schutzpolitik, welche den Gefährdungen Einhalt gebieten kann.

Stufe 7: Gesamtevaluation

Die Umsetzung einer Politik endet mit einer abschliessenden Bewertung des Prozesses in einer Gesamtschau. Die Gesamtschau der Politik führt zur Überprüfung des Wirkungsmodelles im Politikkonzept in der Stufe 0 des Politikkonzeptes und schliesst so den Umsetzungsprozess und die Erfolgskontrolle zu einem Kreis.

Stufe 5: Überprüfung der Auswirkungen auf das Verhalten der Politikadressaten (Impacts)

Die Stufe 5 untersucht, wie die Personen tatsächlich handeln, und ob sie Auflagen und Vorschriften einhalten. Hier wird die Wirkung der Verwaltungsleistungen auf das Verhalten der Politikadressaten sichtbar. Die Kontrolle bezieht sich auf die Effektivität, die Wirtschaftlichkeit der erzielten Wirkung und die Qualität. Die erzielte Effektivität kann durch die Gegenüberstellung mit den unabhängigen Grössen und der Effizienz erklärt werden. Bei der Wirtschaftlichkeit der erzielten Wirkung wird die Effektivität dem Mitteleinsatz gegenübergestellt. Die Qualität misst sich daran, wie weit die Vorgaben des Vollzugsprogrammes erfüllt werden konnten.

Stufe 6: Überprüfung der Auswirkungen auf den Zustand der Natur (Outcomes)

An den Veränderungen in der Natur zeigen sich die Wirkungen des staatlichen Handelns zugunsten des Naturschutzes. Die Erfolgskontrolle überprüft die Wirksamkeit, die wirkungsbezogene Wirtschaftlichkeit und die Qualität. Bei der wirkungsbezogenen Wirtschaftlichkeit wird die Wirksamkeit dem Ressourceneinsatz gegenübergestellt. Die Wirksamkeit kann durch die Gegenüberstellung mit den unabhängigen Grössen, der Effizienz und der Effektivität erklärt werden. Die Qualität zeigt sich im Erfüllungsgrad der Schutzziele.

Kontrollfragen

Die Erfolgskontrolle wird anhand von Kontrollfragen durchgeführt. Kontrollfragen entstehen, indem für jedes Kriterium, für jeden Kontrollgegenstand und für jede Vorgabe des Verwaltungsprogrammes auf den verschiedenen Stufen Fragen formuliert werden. Die Erfolgskontrolle kann sich auch nur auf einzelne Fragen beziehen. Diese werden nach Bedürfnis und Zielsetzung der gewünschten Erfolgskontrolle ausgewählt.