

Evaluation der Sofortmassnahmen des Aktionsplans Strategie Biodiversität Schweiz

Schlussbericht
Zürich, 3. August 2022

Anna Vettori, Felix Weber, Beatrice Ehmman, Thomas von Stokar

Im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU)

Impressum

Evaluation der Sofortmassnahmen des Aktionsplans Strategie Biodiversität Schweiz

Schlussbericht

Zürich, 3. August 2022

Auftraggeber

Projektleitung

Jean-Michel Gardaz, BAFU, Wirkungsanalyse Aktionsplan SBS

Philipp Röser, BAFU, Sektion Ökonomie

Projektbegleitung

Claudio de Sassi, Projektverantwortlicher Waldbiodiversität, BAFU

Daniel Walther, Projektverantwortlicher Naturschutz, BAFU

Amadea Tschannen, Interface

Autorinnen und Autoren

Anna Vettori, Felix Weber, Beatrice Ehmann, Thomas von Stokar

INFRAS, Binzstrasse 23, 8045 Zürich

Tel. +41 44 205 95 95

info@infras.ch

Hinweis: Dieser Bericht wurde im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) verfasst. Für den Inhalt ist allein der Auftragnehmer verantwortlich.

Inhalt

Executive Summary	5
Auftrag und Gegenstand	5
Resultate	6
Beurteilung	8
Empfehlungen	10
1. Einleitung	13
1.1. Ausgangslage	13
1.2. Ziele und Evaluationsfragen	13
1.3. Methodisches Vorgehen	15
1.4. Aufbau des Berichts	16
2. Sofortmassnahmen (Evaluationsgegenstand)	17
2.1. Kontext	17
2.1.1. Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen	17
2.1.2. Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz	18
2.2. Evaluationsgegenstand	19
2.2.1. Ziele und Inhalte der Sofortmassnahmen	19
2.2.2. Umsetzung der Sofortmassnahmen	21
2.3. Wirkungsmodell	24
3. Finanzielle und personelle Ressourcen (Output)	26
3.1. Verfügbare Ressourcen	26
3.1.1. Personalaufwand BAFU	26
3.1.2. Bundesbeiträge	28
3.1.3. Personalaufwand Kantone	33
3.1.4. Kantonsbeiträge (finanzielle Beiträge der Kantone)	34
3.1.5. Beurteilung der Ressourcen durch die befragten Akteure	39
3.2. Verwendung der Ressourcen	40
3.2.1. Verwendung der Beiträge	41
3.2.2. Ziele und Schwerpunkte der Fallstudienkantone	41
3.2.3. Erfolgsfaktoren	42
3.2.4. Hindernisse und Probleme bei der Umsetzung der Sofortmassnahmen	43

4.	Leistungen der Kantone und des Bundes (Outcome)	45
4.1.	Leistungen (Outcome)	45
4.1.1.	Leistungen Kantone: Umsetzung der Sofortmassnahmen	45
4.1.2.	Leistungen BAFU: Umsetzung der begleitenden Massnahmen	48
4.2.	Additionalität der Leistungen	49
4.3.	Verhaltensänderungen bei den Zielgruppen	51
4.4.	Einschätzung der Akteure zum Beitrag der Sofortmassnahmen zu den Zielen der Strategie Biodiversität Schweiz	52
5.	Beurteilung und Empfehlungen	53
5.1.	Beurteilung	53
5.1.1.	Beurteilung Umsetzung	53
5.1.2.	Beurteilung finanzielle Leistungen (Output)	55
5.1.3.	Beurteilung Mehrleistungen der Kantone (Outcome)	57
5.1.4.	Gesamtbeurteilung	61
5.2.	Handlungsempfehlungen	65
5.2.1.	Empfehlungen für Projektverantwortliche und Auftraggeber SBS	65
5.2.2.	Empfehlungen für die Projektleitungen	67
Annex		69
A1.	Weitere Auswertungen und Resultate	69
A1.1.	Finanzielle Ressourcen	69
A1.1.1.	Übersicht finanzielle Ressourcen	69
A1.1.2.	Bundesbeiträge	69
A1.1.3.	Kantonsbeiträge	74
A1.2.	Soll-Ist-Vergleich der Leistungen der Fallstudienkantone	75
A2.	Verknüpfung zur SBS	78
A3.	Interviews	79
A4.	Relevante Kriterien für die Beurteilung	82
Abbildungsverzeichnis		83
Tabellenverzeichnis		84
Abkürzungsverzeichnis		85
Literaturverzeichnis		87

Executive Summary

Auftrag und Gegenstand

Ausgangslage

Im Bereich Biodiversität besteht in der Schweiz ein Vollzugsdefizit. Verschiedene Ziele konnten bislang nicht erreicht werden, u.a. bei der Sicherung von Biotopflächen oder der Fläche an Waldreservaten. Der Bundesrat hat deshalb im Jahr 2016 im Rahmen des Aktionsplans Strategie Biodiversität Schweiz (AP SBS) sogenannte Sofortmassnahmen (SM) für die Periode 2016-2019 eingeführt. Die Sofortmassnahmen des Bundes stellen den Kantonen zusätzliche Mittel zu den bisher regulären Mitteln (RM) bereit. Die Kantone beteiligen sich dabei an der Finanzierung in ähnlichem Umfang wie der Bund.

Die Mittel der Sofortmassnahmen werden für folgende Zwecke eingesetzt: «Unterhalt und Sanierung bestehender Schutzgebiete», «Schaffung und Unterhalt von Waldreservaten», «Quantitative und qualitative Sicherstellung von Alt- und Totholz» sowie «Spezifische Förderung National Prioritärer Arten». Im Kern umfassen die Sofortmassnahmen eine Erhöhung der Bundesbeiträge für die Programmvereinbarungen mit den Kantonen. Darüber hinaus beinhalten sie begleitende Massnahmen, die vom Bund direkt umgesetzt werden.

Im Rahmen der Wirkungsanalyse 2022 des AP SBS hat das Bundesamt für Umwelt (BAFU) INFRAS beauftragt, die Sofortmassnahmen zu evaluieren. Die Ergebnisse der Evaluation dienen als Grundlage für die zweite Umsetzungsphase des AP SBS 2024-2027.

Zielsetzung und Fragestellungen

Ziel der Evaluation ist es, die Wirkungen der vier Sofortmassnahmen zu erfassen. Sie soll zeigen, inwieweit die Sofortmassnahmen die Zielgruppen erreicht und die Zielgruppen ihr Verhalten in die gewünschte Richtung geändert haben. Der Fokus liegt dabei auf Mehrleistungen, welche die Kantone dank der zusätzlichen finanziellen Mittel aus den Sofortmassnahmen erbringen können (Outcome). Die übergeordneten Fragestellungen lauten:

- Wie wird die Wirksamkeit der Sofortmassnahmen insgesamt beurteilt?
- Welchen Beitrag leisten die Sofortmassnahmen zur Zielerreichung der SBS?
- Inwiefern tragen die Sofortmassnahmen bei, das Vollzugsdefizit nachzuholen?

Methodisches Vorgehen

Um die finanziellen Mittel (Output) und die Mehrleistungen der Kantone (Outcome) darzustellen, wurden Datenanalysen mit Angaben aus der NFA-Datenbank des BAFU durchgeführt.¹ Für qualitative Einschätzungen wurden im Rahmen von Fallstudien Fokusgruppen- und Einzelgespräche mit KantonsvertreterInnen und den Projektverantwortlichen des BAFU durchgeführt. Schwerpunkte der Gespräche waren Umsetzung, Mehrleistungen der Kantone und Wirksamkeit der Sofortmassnahmen. Für Fallstudien haben sich folgende Kantone zur Verfügung gestellt: Freiburg, Waadt, Wallis und Zürich (Naturschutz) und Bern, Obwalden, Waadt und Zürich (Waldbiodiversität). Bei der Analyse waren diverse Einschränkungen zu berücksichtigen, u.a. war es nicht möglich zu unterscheiden, welche Leistungen gemäss Programmvereinbarungen durch die Sofortmassnahmen ermöglicht wurden und welche durch reguläre Mittel.

Resultate

Vollzug

Bei der Einführung der Sofortmassnahmen in der Periode 2016-2019 entstand dem BAFU zusätzlicher Arbeitsaufwand, weil Beiträge und Leistungen nachverhandelt werden mussten. Die weiterführende Abwicklung der Sofortmassnahmen ab der Periode 2020-2024 verursacht dem BAFU gemäss Angaben der Projektverantwortlichen i.d.R. aber wenig Mehraufwand, weil die Massnahmen im Rahmen der NFA-Programmvereinbarungen umgesetzt werden.

Zum Personalaufwand bei den Kantonen liegen keine Daten vor. Die Interviews mit den KantonsvertreterInnen lassen darauf schliessen, dass das Aufgleisen und die Umsetzung von Projekten und Aktivitäten im Rahmen der Sofortmassnahmen zu beträchtlichem Personalmehraufwand geführt haben. Fehlende personelle Ressourcen sind aus Sicht der Fallstudienkantone das Hauptproblem bei der Umsetzung der Sofortmassnahmen. Mit der Aufstockung der Mittel in der Programmperiode 2020-2024 hat sich dieser Druck noch verstärkt. Beim BAFU verzögern fehlende Personalressourcen die Umsetzung der begleitenden Massnahmen.

Finanzielle Mittel (Output)

Insgesamt stellt der Bund von 2016 bis 2024 350 Mio. CHF für Sofortmassnahmen bereit. Dies entspricht einer Verdoppelung der regulären Mittel gemäss Programmvereinbarungen in diesem Zeitraum. Die Kantone haben rund 96% dieser zusätzlichen Mittel nachgefragt, 95% im Bereich Naturschutz, 100% im Bereich Wald. Im Zeitraum 2017-2019 lag die Ausschöpfung bei

¹ Datenbank zu den Programmvereinbarungen im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA).

93%. Letzteres lässt sich damit erklären, dass die Sofortmassnahmen relativ kurzfristig eingeführt wurden. Viele Kantone konnten nicht schnell genug reagieren, um die zusätzlichen Mittel fristgerecht zu verarbeiten. Dass die Ausschöpfung beim Naturschutz auch in der Periode 2020-2024 nicht ganz 100% erreicht, liegt an Budgetkürzungen des Parlaments für den Kredit «Natur und Landschaft».

Zwischen den Kantonen gibt es jedoch grosse Unterschiede. Diese sind vor allem auf fehlende personelle und finanzielle Mittel zurückzuführen sowie teilweise auf fehlende politische Bereitschaft, in die Biodiversität zu investieren. Um fehlende finanzielle Mittel auszugleichen, setzen einzelne kantonale Fachstellen Drittmittel von Stiftungen etc. zur Finanzierung ein. Diese Lösung ist für Kantone mit knappen personellen Ressourcen oft keine Option, weil die Beschaffung von Drittmitteln personelle Kapazitäten bindet, die nicht verfügbar sind.

Der Soll-Ist-Vergleich über alle Kantone zeigt, dass die erbrachten finanziellen Leistungen der Kantone (Ist) in der Regel mindestens so hoch sind wie die Bundesbeiträge (Soll). Abweichungen, insbesondere bei der Waldbiodiversität, begründet das BAFU mit unvollständigem Reporting der Kantone. Zum Teil werden die Soll-Leistungen von einzelnen Kantonen deutlich überschritten. Dies gilt sowohl für den Naturschutz als auch für die Waldbiodiversität.

Mit 75% fliesst der Grossteil der verfügbaren Mittel von Bund und Kantonen in den Naturschutz. Dies entspricht der Konzeption der Sofortmassnahmen gemäss Bundesratsbeschluss zu den Sofortmassnahmen² sowie Projektmanagementplan und ist proportional zu den bisherigen regulären Mitteln gemäss Programmvereinbarung.

Gemäss BAFU ist die Aufstockung der Mittel durch die Sofortmassnahmen für die Förderung der Biodiversität elementar. Ohne die Sofortmassnahmen wären viele Massnahmen nicht finanzierbar gewesen und die Vollzugsdefizite würden sich zusätzlich verschärfen. Vor allem die Massnahmen in den Programmzielen (3) Sanierung Biotope, (4) Artenförderung, (5) Amphibien/Feuchtgebiete und (6) Wissen werden vollständig oder zu einem grossen Teil durch die Sofortmassnahmen finanziert. Die Sofortmassnahmen erlauben es auch, komplexere Projekte umzusetzen.

Sofortmassnahmen: Mehrleistungen der Kantone (Outcome)

Der Soll-Ist-Vergleich über alle Kantone zeigt, dass die Mehrleistungen der Kantone (z.B. zusätzlich ausgeschiedene Hektaren Waldreservate) immer mindestens so hoch sind, wie zwischen Bund und Kantonen vereinbart. Ein Teil der Kantone hat Alternativerfüllungen geleistet, d.h. anstelle der ursprünglich mit dem BAFU vereinbarten Leistungen alternative, gleichwertige Leistungen erbracht. Diese verringern weder Umfang noch Qualität der erbrachten Leistungen.

² <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biodiversitaet/mitteilungen.msg-id-61729.html>

Sowohl die Projektverantwortlichen des BAFU als auch die KantonsvertreterInnen beurteilen die Leistungen der Sofortmassnahmen in hohem Mass als additional. D.h. die Aufstockung der Mittel mit den Sofortmassnahmen hat dazu geführt, dass zusätzliche Aktivitäten und Projekte ausgeführt wurden, die ohne diese Beiträge nicht möglich gewesen wären. Eine quantitative Bestimmung der Additionalität ist mangels Datengrundlagen nicht möglich, u.a. können die Leistungen aufgrund der Sofortmassnahmen nicht von den Leistungen aufgrund der regulären Mittel separiert werden.

Faktoren, welche die erfolgreiche Umsetzung der Sofortmassnahmen begünstigt haben, sind:

- Mit der Abwicklung der Sofortmassnahmen über die Programmvereinbarungen können sich Bund und Kantone auf bewährte Strukturen abstützen.
- Bei den Sofortmassnahmen handelt es sich um Massnahmen, die sich bei der Umsetzung in den Kantonen bereits bewährt haben und effektiv umgesetzt werden können. Die Konzepte für die Umsetzung der Massnahmen waren bereits vorhanden und die betroffenen AkteurInnen damit vertraut.
- Die Möglichkeit zur Alternativerfüllung erlaubt den Kantonen, auf unvorhergesehene Schwierigkeiten zu reagieren und Mittel bei Bedarf anderweitig einzusetzen. Die Möglichkeit besteht auch bei regulären Mitteln, sie ist aber bei den Sofortmassnahmen besonders wichtig, weil kurzfristig grosse zusätzliche Mittel einzusetzen waren.

Begleitende Massnahmen: Mehrleistungen des BAFU (Outcome)

Es war vorgesehen, dass das BAFU im Rahmen von begleitenden Massnahmen zusätzliche Leistungen erbringt. Mangels personeller Ressourcen hat das BAFU in der Periode 2016-2019 keine begleitenden Massnahmen umsetzen können. Im Rahmen des regulären Budgets hat das BAFU jedoch einzelne Leistungen erbracht, die inhaltlich den begleitenden Massnahmen zugeordnet werden können. Für die Periode 2020-2024 sind begleitende Massnahmen budgetiert.

Beurteilung

Sofortmassnahmen sind wirksam

Insgesamt beurteilen wir die Wirksamkeit der Sofortmassnahmen als gut. Die Auswertung der Beiträge von Bund und Kantonen und der Leistungsindikatoren zeigt, dass mehr finanzielle Mittel bei den Kantonen mehr Leistungen ausgelöst haben: Dank der Sofortmassnahmen konnten die Kantone Projekte durchführen, die im Rahmen der regulären Programmvereinbarungen nicht oder nur reduziert realisierbar gewesen wären. Es wurden in der gleichen Zeit mehr Leistungen erbracht oder die Qualität wurde verbessert. Die Leistungen sind klar additional. Es ist

anzunehmen, dass damit der Effekt der regulären Mittel deutlich verstärkt wird. Somit bewähren sich die Sofortmassnahmen.

Umsetzung funktioniert - Einbindung in bestehendes System als Stärke

Die Umsetzung funktioniert ohne grössere Schwierigkeiten (abgesehen von den aufwendigen Nachverhandlungen in der Periode 2016-2019). Die Auswertungen der NFA-Datenbank zeigt, dass der Bund die geplanten Mittel auch tatsächlich zur Verfügung gestellt hat und die Kantone die verfügbaren Mittel in der Periode 2016-2019 zu 95% ausgeschöpft haben. Somit konnten dank der Sofortmassnahmen in kurzer Zeit namhafte finanzielle Mittel eingesetzt werden. Dies hat es zumindest den Kantonen mit ausreichenden personellen und finanziellen Mitteln ermöglicht, rasch und gezielt Projekte zu realisieren.

Die Stärke der Sofortmassnahmen liegt darin, dass die Umsetzung im Rahmen der Programmvereinbarungen erfolgt. Dank dieser Strukturen haben die Sofortmassnahmen von den Vorarbeiten der Programmvereinbarungen und der bewährten Umsetzung profitieren können (Konzepte, klare Rollenzuteilung, Möglichkeit der Alternativerfüllung).

Fehlende Ressourcen als limitierender Faktor

Als problematisch erachten wir die fehlenden personellen und finanziellen Ressourcen bei den Kantonen und die mangelnden Personalressourcen beim Bund. Sie sind der zentrale limitierende Faktor bei der Umsetzung der Sofortmassnahmen. Die Folge ist, dass ein Teil der Kantone die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel nicht abholen und dass der Bund die begleitenden Massnahmen in der ersten Programmperiode nur teilweise umsetzen konnte.

Beitrag der Sofortmassnahmen an die Ziele der SBS

Die Sofortmassnahmen stellen zusätzliche finanzielle Mittel zur Verfügung und generieren damit zusätzliche Leistungen. Sie tragen damit dazu bei, das Vollzugsdefizit zu mindern und die Zielsetzungen der SBS zu erreichen.

Einen grossen Beitrag der Sofortmassnahmen an die Ziele der SBS (im Verhältnis zu den regulären Programmvereinbarungen) sehen wir vor allem bei der ökologischen Infrastruktur: Dank der Sofortmassnahmen und der deutlichen Aufstockung der finanziellen Mittel konnten weitaus mehr Aktivitäten und Projekte für eine ökologische Infrastruktur geschaffen werden, als dies ohne die Sofortmassnahmen der Fall gewesen wäre. Es war jedoch aus mehreren Gründen nicht möglich, das Ausmass der Wirkungen auf die Biodiversität zu ermitteln, die durch die Leistungen der Sofortmassnahmen erzielt wurden: Die Sofortmassnahmen lassen sich nicht von den regulären Mitteln unterscheiden, Ursache-Wirkungsbeziehungen sind noch nicht in einem

Umfang bekannt, um die schweizweite Wirkung zu bestimmen, und der Zeitraum seit Einführung der Sofortmassnahmen ist zu kurz für eine abschliessende Analyse.

Empfehlungen

Optimierungspotenzial sehen wir vor allem in der Konzeption, Umsetzung und Wirkungsmessung. Daraus leiten wir verschiedene Empfehlungen ab, wobei wir zwischen operativen und konzeptionellen Empfehlungen unterscheiden.

Auf **konzeptioneller Ebene** richten sich die Empfehlungen an die Projektverantwortlichen beim BAFU, an den Bundesrat als Auftraggeber der SBS sowie an die Kantone:

Empfehlung 1: Mittel dem Bedarf entsprechend aufstocken und langfristig garantieren

Aus den Datenauswertungen geht hervor, dass die zusätzlichen Mittel durch die Sofortmassnahmen mehr Leistungen generieren. Um die Kontinuität der Leistungen zu gewährleisten, sollten der Bund und die Kantone auch in Zukunft Mittel in ausreichender Höhe zur Verfügung stellen. Da weiterhin Vollzugsdefizite bestehen, sollten die Mittel aufgestockt werden.

Damit die Kantone vorausplanen können, brauchen sie Planungssicherheit und genügend Vorlaufzeit. Der Bund sollte die Mittel deshalb frühzeitig über einen längeren Zeitraum garantieren. Dies würde den Kantonen mehr Zeit geben, um politische Unterstützung für eine Aufstockung der finanziellen Kantonsbeiträge und ihrer personellen Ressourcen zu finden.

Im Rahmen der Programmvereinbarungen ermöglichen die Sofortmassnahmen dieselbe Art von Leistungen wie die regulären Mittel. Insgesamt setzen die Kantone also nicht andere Massnahmen und Aktivitäten um, sondern mehr von denselben, die auch unter den NFA-Programmvereinbarungen umgesetzt werden. Die Unterscheidung zwischen Sofortmassnahmen und regulären Mitteln kann deshalb aufgehoben werden. Das Konzept kann so vereinfacht werden.

Empfehlung 2: Prioritäten der Sofortmassnahmen beibehalten

Der Bund sollte lenkend wirken und die Mittel weiterhin nach den Prioritäten der Sofortmassnahmen gezielt zur Minderung der Vollzugsdefizite einsetzen, d.h. Lücken bei der Zielerreichung bei der Qualität von Biotopen, bei der Waldpolitik sowie bei den Grundlagen für national prioritären Arten zu schliessen. Die bisherigen Prioritäten der Sofortmassnahmen können beibehalten werden.

Empfehlung 3: Personelle Ressourcen der kantonalen Vollzugsbehörden garantieren

Wir haben gesehen, dass die Kantone sehr unterschiedlich von den Angeboten des Bundes für Beiträge an die Sofortmassnahmen Gebrauch machen. Als Grund werden immer wieder fehlende personelle Ressourcen genannt. Weil im Rahmen der Verbundaufgabe der Vollzug der Sofortmassnahmen Aufgabe der Kantone ist, sollten in erster Linie diese versuchen, die benötigten personellen Ressourcen bereitzustellen. Deshalb sollten sich die kantonalen Vollzugsbehörden weiterhin für dringend benötigte Aufstockungen beim Personal einsetzen. Falls das nicht funktioniert, könnten betroffene Kantone sich in Form von Vollzugs- oder Kompetenzzentren mit anderen Kantonen zusammenschliessen und den Aufwand für den Vollzug so optimieren. Falls auch diese Lösung nicht möglich ist, sollten die betroffenen Kantone gemeinsam mit dem BAFU nach anderen Lösungen suchen. Fehlende personelle Ressourcen sind das grösste Hindernis für eine erfolgreiche Umsetzung der Sofortmassnahmen und bergen dadurch das Risiko, dass die Vollzugsdefizite nicht behoben werden können. Deshalb ist es zentral, Lösungen für dieses Problem zu finden.

Die folgenden **operativen Empfehlungen** richten sich an die Projektleitenden beim BAFU.

Empfehlung 4: Begleitende Massnahmen verstärkt nutzen

Der Bund hat 2016-2019 nur wenige Aktivitäten im Rahmen der begleitenden Massnahmen des BAFU umgesetzt. Da die Sofortmassnahmen (wie auch die regulären Mittel) heute primär auf die bekannten Problemfelder wie Qualität der Schutzgebiete und Artenverlust ausgerichtet sind, sollte der Bund im Rahmen der begleitenden Massnahmen versuchen, weiterführende Aktivitäten zu finanzieren. Aus unserer Sicht wäre es beispielsweise wichtig, verstärkt die Wirkungen von Massnahmen (lokal) nachzuweisen und so die biologische Wirksamkeit der Sofortmassnahmen zu belegen.

Empfehlung 5: Austausch fördern

Zurzeit findet der Austausch unter den Kantonen vor allem über die Konferenz der Beauftragten für Natur- und Landschaftsschutz (KBNL) und die Konferenz der Kantonsförster/Konferenz für Wald, Wildtiere und Landschaft (KOK/KWL) statt. Ein Austausch über Best Practices ist noch zu wenig etabliert, ebenso werden noch unterschiedliche Instrumente und Methoden zur Wirkungsmessung eingesetzt. Bund und Kantone und auch die Kantone untereinander sollten sich deshalb vermehrt austauschen. Der Bund sollte die Vernetzung unter den Kantonen unterstützen. Ein verstärkter Austausch fördert die Verbreitung von Best Practice und einheitlichen Instrumenten und Methoden, hilft den Fokus auf ähnliche Themen zu lenken und trägt dazu bei,

dass Projekte vermehrt interkantonal umgesetzt werden. Zudem können insbesondere bei komplexeren Projekten Hemmschwellen abgebaut und Synergien zugänglich gemacht werden.

Empfehlung 6: Grundlagen, Reporting und Monitoring überprüfen

Eine wichtige Grundlage für die vorliegende Evaluation war der Projektmanagementplan zu den Sofortmassnahmen.³ Dieser wies einige Lücken auf. Um zukünftige Wirkungsanalysen zu vereinfachen, sollte das BAFU den Projektmanagementplan aktualisieren.

Der Bund sollte ausserdem das Reporting der Kantonsbeiträge besser überprüfen. Ein korrektes Reporting ist wichtig, um Themen zu identifizieren, bei denen die Kantone noch zu wenig Ressourcen einsetzen. Zudem sollte das Monitoring des Vollzuges auf Stufe Kantone intensiviert werden. Bisher geschieht dies nur punktuell, z.B. über eine Umfrage bei den Kantonen zum Stand Umsetzung Biotope von nationaler Bedeutung. Das BAFU könnte eine solche Umfrage auch nutzen, um Best Practices zu identifizieren.

³ BAFU 2021b.

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage

Die Strategie Biodiversität Schweiz zielt darauf ab, die Biodiversität und ihre Ökosystemleistungen langfristig zu erhalten.⁴ Um dieses Ziel zu erreichen, sieht der Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz (AP SBS) neben Synergiemassnahmen und Pilotprojekten auch Sofortmassnahmen vor.⁵ Die Sofortmassnahmen dienen dazu, dringende Vollzugsdefizite bei der Sanierung und dem Unterhalt bestehender Schutzgebiete und der Waldbiodiversität zu beheben und die Lücken in den Grundlagen (Massnahmen und Aktionspläne) für die National Prioritären Arten zu schliessen.

Im Rahmen der Wirkungsanalyse des AP SBS untersucht der Bundesrat nun alle Massnahmen des AP SBS.⁶ Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) hat deshalb INFRAS beauftragt, die Sofortmassnahmen zu evaluieren. Die Evaluationen sind als Zwischenergebnis vor der zweiten Umsetzungsphase des AP SBS 2024-2027 zu verstehen.⁷ Im Jahr 2026 ist eine generelle, abschliessende Evaluation des Aktionsplans und der Strategie Biodiversität Schweiz vorgesehen.

1.2. Ziele und Evaluationsfragen

Ziel der Evaluation ist es, die Wirkungen der vier Sofortmassnahmen «Unterhalt und Sanierung bestehender Schutzgebiete», «Schaffung und Unterhalt von Waldreservaten», «Quantitative und qualitative Sicherstellung von Alt- und Totholz» sowie «Spezifische Förderung National Prioritärer Arten» des AP SBS aufzuzeigen: Sie soll zeigen, inwieweit die Sofortmassnahmen die Zielgruppen erreicht haben und ob die Zielgruppen ihr Verhalten in die gewünschte Richtung verändert haben. Der Fokus liegt dabei auf Mehrleistungen, welche die Kantone durch die zusätzlichen finanziellen Mittel aus den Sofortmassnahmen erbringen können. Soweit notwendig soll die Evaluation auch vorangehende Wirkungsebenen untersuchen, um die Gründe der Resultate zu ermitteln. Die Ergebnisse der Evaluation dienen dazu, Handlungsempfehlungen für die Umsetzungsphase 2 des AP SBS abzuleiten. Zudem bilden sie die Basis für inhaltlichen und finanziellen Entscheide im Hinblick auf die Umsetzungsphase 2.

⁴ BAFU 2012a.

⁵ Bundesrat 2017.

⁶ BAFU 2021a.

⁷ Phase 1 des AP SBS läuft von 2017-2023.

Fragestellungen

Die übergeordneten Fragestellungen der Evaluation lauten:

- Wie wird die Wirksamkeit insgesamt beurteilt?
- Welchen Beitrag leisten die Sofortmassnahmen zur Zielerreichung der SBS?
- Inwiefern tragen die Sofortmassnahmen bei, das Vollzugsdefizit nachzuholen?

Im Weiteren soll die Evaluation folgende Fragestellungen beantworten, wobei der Schwerpunkt auf der Ebene Outcome liegt. Die Ebene Impact ist nicht Gegenstand der Evaluation.

Tabelle 1: Evaluationsfragen

Input

- Welche personellen und finanziellen Ressourcen werden von Bund und Kantonen für die Umsetzung der Sofortmassnahmen eingesetzt?
-

Leistungen (Output)

- Wie wurden die zusätzlichen Finanzmittel in den Kantonen eingesetzt?
 - Inwieweit wurden die zusätzlichen Finanzmittel durch Projekte in den Kantonen ausgeschöpft? Welches waren Gründe für die Nichtausschöpfung?
-

Mehrleistungen der Kantone, Verhaltensänderungen (Outcome)

- In welchem Umfang haben die Sofortmassnahmen Mehrleistungen der Kantone und zusätzliche Verhaltensänderungen der Zielgruppen ausgelöst? Wie sind diese Mehrleistungen und Verhaltensänderungen im Vergleich zur «regulären» Förderung im Rahmen des NFA zu sehen (Additionalität der Sofortmassnahmen)?
 - Inwieweit werden durch die Subventionen unerwünschte Verhaltensänderungen ausgelöst?
 - Gibt es wichtige Aktivitäten/Massnahmen, welche noch nicht angegangen werden konnten?
 - Was sind mögliche Hindernisse bei der Umsetzung auf kantonaler Ebene?
 - Was sind mögliche Herausforderungen/Hindernisse bei der Organisation der Umsetzung und der Koordination mit dem BAFU?
 - Welche Faktoren und Voraussetzungen begünstigen die erfolgreiche Umsetzung der Massnahmen?
 - Welche Chancen ergeben sich?
 - Welche Sofortmassnahmen zeigten mehr Wirkung, welche weniger? Aus welchen Gründen?
 - Wo bestehen Unterschiede bei den Sofortmassnahmen: Welche wurden schneller und erfolgreicher umgesetzt?
 - Welche Outcomes lassen sich heute noch nicht oder nicht ausreichend erfassen? Welches sind die Gründe dafür?
-

Gesamtbeurteilung und Empfehlungen

- Inwieweit tragen die Sofortmassnahmen bzw. deren Wirkungen dazu bei, die Ziele der Strategie Biodiversität zu erreichen? Wo ist es nicht gelungen, mit den Sofortmassnahmen an die Zielerreichung beizutragen?
- Welche Lehren lassen sich im Hinblick auf die Phase 2 des AP SBS aus der Umsetzung ziehen?
- Welche Handlungsempfehlungen lassen sich ableiten?

Tabelle INFRAS. Quelle: Detailkonzept vom 25.8.2021, Offerte vom 15.6.2021 und Pflichtenheft vom 29.4.2021.

1.3. Methodisches Vorgehen

Für die Bearbeitung der Fragestellungen haben wir folgende Methoden eingesetzt:

Dokumentenanalysen und explorative Interviews

Ausgewertet haben wir Unterlagen des BAFU zu den Sofortmassnahmen sowie Dokumente zum AP SBS und zu den Programmvereinbarungen. Zudem haben wir explorative Interviews mit den Projektverantwortlichen des BAFU und einem Kanton geführt (siehe Anhang A3), um die benötigten Hintergrundinformationen, Unterlagen sowie erste Hinweise für die Evaluation zu erhalten. Die für die Evaluation verwendeten Unterlagen und Dokumente sind im Literaturverzeichnis aufgeführt.

Datenanalysen

Für die Datenanalyse haben wir uns im Wesentlichen auf die NFA-Datenbank des BAFU und Unterlagen zu den Sofortmassnahmen abgestützt. Die Auswertungen erfolgten deskriptiv-statistisch in Excel. Die Ergebnisse wurden für die Darstellung der Leistungen (Output), die Wirkungen bei den Zielgruppen und die Leistungsindikatoren verwendet (Outcome).

Die NFA-Datenbanken enthält eine sehr grosse Anzahl manuell erfasster, rapportierter Daten. In der Waldbiodiversität lassen die sehr tiefen Zahlen vermuten, dass nicht alle Kantonsbeiträge erfasst sind. Wo wir aufgrund der Diskussion mit den Fallstudienkantonen Fehler entdeckt haben, wurden diese korrigiert und dem BAFU gemeldet.

Fallstudien

Um die Umsetzung, Wirkungen und Wirksamkeit der Sofortmassnahmen zu vertiefen, haben wir Fallstudien bei ein paar Kantonen durchgeführt. Die Kantone wurden in Absprache mit den Projektverantwortlichen des BAFU für Naturschutz und Waldbiodiversität ausgewählt. Die Auswahl berücksichtigt Sprachregionen, Kantonsgrösse sowie Stadt-/Landkantone. Im Naturschutz haben sich die Kantone Freiburg, Waadt, Wallis und Zürich beteiligt, in der Waldbiodiversität die Kantone Bern, Obwalden, Waadt und Zürich.

Mit den zuständigen KantonsvertreterInnen haben sodann Fokusgruppen und Einzelgespräche stattgefunden (siehe Anhang A3). Insgesamt haben wir mit acht KantonsvertreterInnen Gespräche geführt, jeweils eine Person pro Kanton aus dem Naturschutz und aus der Waldbiodiversität. Als Grundlage dienten uns die explorativen Gespräche, die wir mit den Projektverantwortlichen des BAFU durchgeführt haben. Zudem haben wir uns mit den Projektverantwortlichen des BAFU und den KantonsvertreterInnen mehrfach schriftlich und telefonisch zu Detailspekten ausgetauscht.

Grenzen der Untersuchung und der Aussagekraft der Ergebnisse

Grundsätzlich beurteilen wir die Ergebnisse der Untersuchung als solide. Es gibt jedoch folgende Einschränkungen:

- Für reguläre Mittel und Sofortmassnahmen besteht kein separates Controlling. Die Kantonsbeiträge sowie die vereinbarten und erbrachten Mehrleistungen können nicht auf Sofortmassnahmen und reguläre Mittel aufgeteilt werden. Für diese Variablen haben wir den Anteil der Sofortmassnahmen jeweils grob abgeschätzt. Die Abschätzungen beruhen auf den Annahmen, dass die Kantonsbeiträge für die Sofortmassnahmen den Bundesbeiträgen entsprechen und dass eine Erhöhung der Mittel zu einer entsprechenden Erhöhung der Leistungen führt. Auch die Kantone selber haben nur beschränkt zwischen Sofortmassnahmen und regulären Mitteln differenzieren können.
- Für 2020-2024 sind keine Aussagen zu den Leistungen möglich, weil die Periode noch nicht abgeschlossen ist.
- Die Anzahl Kantone im Rahmen der Fallstudien war zu gering, um Aussagen über alle Kantone machen zu können.
- Für die Analyse der Outcomeebene wurden nur Leistungsindikatoren (LI) verwendet. Qualitätsindikatoren wurden auf Anraten des BAFU nicht ausgewertet, da sie erst punktuell lokal verfügbar sind.
- Quantitative Aussagen zur Additionalität sind nicht möglich, weil die Leistungsindikatoren von verschiedenen Faktoren beeinflusst werden. Diese müssten vertieft untersucht werden, um Trugschlüsse zu vermeiden.
- Beim Vollzug werden die eingesetzten Personalressourcen beim Bund dargestellt. Ansonsten wurde der Vollzug nicht weiter vertieft.
- Bei den Zielgruppen wurden ausschliesslich die Mehrleistungen der Kantone untersucht. Andere Zielgruppen wurden aus pragmatischen Gründen nicht vertieft einbezogen.

1.4. Aufbau des Berichts

Kapitel 2 gibt einen Überblick über den die Sofortmassnahmen als Evaluationsgegenstand. Kapitel 3 stellt ausgehend von den Evaluationsfragen den Vollzug und die Leistungen (Output) der Sofortmassnahmen dar. Dabei wird zwischen verfügbaren personellen und finanziellen Ressourcen (Kapitel 3.1) und der Verwendung der Mittel (Kapitel 3.2) unterschieden. Kapitel 4 befasst sich mit den Mehrleistungen der Sofortmassnahmen (Outcome). Es folgen in Kapitel 5 die Beurteilung und Empfehlungen aus Sicht des Evaluationsteams sowie Optimierungspotenziale und Empfehlungen für die Umsetzungsphase 2 des AP SBS.

2. Sofortmassnahmen (Evaluationsgegenstand)

Gegenstand der vorliegenden Evaluation sind die Sofortmassnahmen gemäss Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz (AP SBS).⁸ Die nachfolgenden Abschnitte geben einen Überblick über den Kontext und den Inhalt der Sofortmassnahmen.

2.1. Kontext

Der Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen in der Schweiz – und damit auch der Erhalt der Biodiversität – ist in der Bundesverfassung (BV) vorgeschrieben (BV Art. 2 und 74). Diese Vorgabe zur Biodiversität regeln mehrere Gesetze: das Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG), das Waldgesetz (WaG), das Umweltschutzgesetz (USG), das Jagdgesetz (JSG), das Gewässerschutzgesetz (GSchG), das Fischereigesetz (BGF) und das Gentechnikgesetz (GTG). Die Umsetzung dieser Gesetze und damit der Erhalt und die Förderung der Biodiversität ist eine Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen. Seit 2008 legen Bund und Kantone in Programmvereinbarungen fest, wie solche Verbundaufgaben im Umweltbereich gelöst werden sollen.

2.1.1. Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen

Im Jahr 2005 wurde die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen in der Bundesverfassung festgelegt⁹. Der Nationale Finanzausgleich (NFA) gleicht nicht nur Unterschiede der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Kantonen aus, sondern regelt auch die Aufgaben der Kantone in der Umweltpolitik sowie entsprechende Finanzflüsse vom Bund zu den Kantonen.

Auf Basis des NFA werden Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen ausgehandelt. Die Programmvereinbarungen sind das zentrale Instrument zur gemeinsamen Umsetzung der Umweltpolitik durch Bund und Kantone. Sie bestimmen über jeweils vier Jahre¹⁰ (die Leistungen der Kantone im Umweltbereich und die finanziellen Mittel, die vom Bund und von den Kantonen für diese Leistungen eingesetzt werden. Diese Leistungen umfassen Massnahmen zur Förderung der Biodiversität in verschiedenen Bereichen (z.B. Landschaft, Naturschutz, Wildtierschutzgebiete, Wald, Revitalisierungen).¹¹ Basis für die Leistungen und die Erfolgskontrolle sind Programmziele. Die Mittel werden nachfolgend als reguläre Mittel im Rahmen des NFA bezeichnet.

⁸ Bundesrat 2017.

⁹ siehe BAFU 2018.

¹⁰ Ausnahme: Die Periode 2020-2024 umfasst fünf Jahre.

¹¹ Siehe BAFU 2018.

2.1.2. Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz

Im Jahr 2012 verabschiedete der Bundesrat die Strategie Biodiversität Schweiz (SBS) mit folgendem, übergeordnetem Ziel: *«Die Biodiversität ist reichhaltig und gegenüber Veränderungen reaktionsfähig. Die Biodiversität und ihre Ökosystemleistungen sind langfristig zu erhalten».*

Ausgehend von diesem übergeordneten Ziel wurden zehn strategische Ziele für unterschiedliche Bereiche definiert.¹² Diese strategischen Ziele sind Grundlage für die Programmziele der Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen sowie für die weiteren Massnahmen.

Die SBS war eine direkte Folge davon, dass der Handlungsbedarf trotz der Aktivitäten und Projekte aus den Programmvereinbarungen weiterhin gross war. Hinzu kam, nachdem eine Biodiversitätsstrategie in der Schweiz lange fehlte, interner Druck des Bundesrats und Parlaments sowie externer Druck der internationalen Gemeinschaft (Biodiversitätskonvention der UNO sowie OECD), eine solche Strategie zu erstellen. Verschiedene Instrumente wie Biotopinventare, rote Listen oder das Biodiversitätsmonitoring zeigten, dass die Biodiversität in der Schweiz in einem unbefriedigenden Zustand war und dass der Verlust von Biodiversität nur minimal gebremst werden konnte. Basierend auf der SBS wurde ein Aktionsplan entwickelt (AP SBS).¹³ Der Aktionsplan konkretisiert die Ziele der SBS und schlägt Massnahmen vor, mit welchen diese Ziele erreicht werden sollen. Diese Massnahmen lassen sich in drei Gruppen einteilen:

- **Sofortmassnahmen** sollen dazu beitragen, dringende Vollzugsdefizite in bestehenden Biotopen und im Bereich der Waldbiodiversität zu beheben. Diese Vollzugsdefizite beziehen sich auf die Ziele des NHG zum Schutz und der Qualität von Biotopen von nationaler Bedeutung und der Waldpolitik 2020 zur Fläche an Waldreservaten und dem Volumen an Totholz.¹⁴ Zudem sollen die Sofortmassnahmen helfen, die Lücken in den Grundlagen für die National Prioritären Arten zu schliessen. Übergeordnet sollen die Sofortmassnahmen einen Beitrag an mehrere Ziele der SBS leisten¹⁵. Die Verknüpfung der Sofortmassnahmen mit der SBS ist im Anhang A2 dargestellt.
- **Synergiemassnahmen** verbessern Grundlagen und definieren konzeptionelle Rahmenbedingungen. Sie nutzen Synergiepotenzial, so dass die Biodiversität innerhalb einzelner Sektoren und Politikbereiche (z.B. Naturschutz, Landwirtschaft, Raumplanung) oder in gemeinsamer Anstrengung verschiedener Sektoren und Politikbereiche optimal gefördert werden kann.
- **Massnahmen mit Pilotprojekten** dienen als erste konkrete und wirkungsvolle Schritte zur Umsetzung komplexer und aufwendiger Massnahmen.

¹² BAFU 2012a, Kapitel 7.

¹³ Bundesrat 2017.

¹⁴ Vollzugsdefizite Biotop: WSL 2019a, Waldreservate: IMPULS 2019, Totholz: WSL 2019b.

¹⁵ Gemäss Anhang AP SBS soll ein Beitrag an folgende Ziele geleistet werden: 1. Nachhaltige Nutzung, 2. Schaffung einer ökologischen Infrastruktur, 3. Verbesserung des Zustands von national prioritären Arten, 4. Erhaltung und Förderung der genetischen Vielfalt sowie 7. Generierung und Verbreitung von Wissen und 10. Überwachung von Veränderungen (Waldreservate).

2.2. Evaluationsgegenstand

Evaluationsgegenstand sind die vier Sofortmassnahmen des Aktionsplans Strategie Biodiversität Schweiz:

- Sofortmassnahme 1 (SM 1): Unterhalt und Sanierung bestehender Schutzgebiete
- Sofortmassnahme 2 (SM 2): Schaffung und Unterhalt von Waldreservaten
- Sofortmassnahme 3 (SM 3): Quantitative und qualitative Sicherstellung von Alt- und Totholz
- Sofortmassnahme 4 (SM 4): Spezifische Förderung National Prioritärer Arten

Die Sofortmassnahmen wurden im Jahr 2017 eingeführt. Ihre Einführung erfolgte damit zeitversetzt zum Start der Programmperiode 2016-2019 und der Vergabe der regulären Mittel. Die Vergabe der Bundesbeiträge im Rahmen der Sofortmassnahmen musste deshalb separat mit den Kantonen verhandelt werden. Der Einfachheit halber wird der Zeitraum für die Sofortmassnahmen nachfolgend ebenfalls mit 2016-2019 bezeichnet.

2.2.1. Ziele und Inhalte der Sofortmassnahmen

Die Sofortmassnahmen stellen eine Erhöhung der finanziellen Mittel für die Biodiversität dar. Das Ziel der zusätzlichen Mittel ist es, einen Beitrag zur Minderung des Vollzugsdefizits zu leisten. Die Umsetzung der Sofortmassnahmen läuft grundsätzlich über die Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen in den Bereichen Naturschutz und Waldbiodiversität.¹⁶

Tabelle 2: Ziele und Inhalte der Sofortmassnahmen

Sofortmassnahme	Ziel(e)	Inhalt
SM 1: Unterhalt und Sanierung bestehender Schutzgebiete (Massnahme 4.1.1 AP SBS)	Die Biotope von nationaler Bedeutung inklusive ausreichender Pufferzonen werden aufgewertet resp. saniert und der Unterhalt dieser Gebiete wird gesichert.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Es gibt Nachholbedarf in Unterhalt und Sanierung schon existierender Schutzgebiete bei den Biotopen von nationaler Bedeutung gemäss NHG als auch bei den jagdfreien und störungsarmen Schutzgebieten gemäss JSG. ▪ Bund und Kantone vereinbaren die Umsetzung der Sanierungsmassnahmen zeitlich gestaffelt und entsprechend der Kriterien Handlungsbedarf, Bedeutung, Aufwertungspotenzial und Machbarkeit priorisiert. Sie halten dies in Management- und Pflegeplänen fest. ▪ Der Bund entwickelt ein Monitoring des Unterhalts und der Sanierungsmassnahmen und überprüft systematisch die Qualität deren Umsetzung.

¹⁶ Kernelement der Programmvereinbarungen ist, dass Bund und Kantone gemeinsam die Ziele der jeweils vierjährigen Periode festlegen. Die operative Umsetzung wird den Kantonen überlassen, während der Bund die Programme durch Globalbeiträge unterstützt. Im Bereich Naturschutz beträgt die Beteiligung des Bundes 40-65%, bei der Waldbiodiversität 40-50%.

SM 2: Schaffung und Unterhalt von Waldreservaten (Massnahme 4.1.2 AP SBS)	Die Programmvereinbarungen im Bereich Waldbiodiversität zwischen Bund und Kantonen werden weiterentwickelt und es werden Wirkungsanalysen erstellt. In der Waldpolitik 2020 verabschiedeten Ziele für eine natürliche Waldentwicklung werden konsequent umgesetzt.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Waldpolitik 2020 gibt vor, die bestehende Fläche der Waldreservate bis 2020 auf 8% und bis 2030 auf 10% zu ergänzen und 30 Grossreservate (>500ha) einzurichten. ▪ Als für die langfristige Erhaltung der Biodiversität notwendiger Prozessschutz, als Referenzfläche für das Monitoring natürlicher Prozesse und als Anschauungsobjekte für die Naturbildung werden Naturwaldreservate eingerichtet. ▪ Als Lebensraumfördermassnahmen für national prioritäre Waldarten und -gesellschaften oder zur Förderung ökologisch wertvoller Waldlebensräume werden Sonderwaldreservate eingerichtet.
SM 3: Quantitative und qualitative Sicherstellung von Alt- und Totholz (Massnahme 4.1.3 AP SBS)	Die grössten ökologischen Defizite der Schweizer Wälder (Fehlen der Zerfallsphase, Mangel an alten Bäumen, unzureichende Mengen und Qualitäten an Alt- und Totholz) werden verringert.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Förderung von Altholzinseln und Biotopbäumen unterstützt die Zielerreichung für Totholz aus der Waldpolitik 2020. ▪ Waldbesitzer, Waldbewirtschafter und die Öffentlichkeit werden für die Bedeutung der Altholzinseln, Biotopbäume und Totholz sensibilisiert.
SM 4: Spezifische Förderung National Prioritärer Arten (Massnahme 4.1.4 AP SBS)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aktionspläne zur Förderung National Prioritärer Arten sind vom Bund erarbeitet. ▪ Auf dieser Grundlage sind regionalspezifische Artenförderungsmaßnahmen durch die Kantone geplant und umgesetzt. ▪ Nationale Beratungsstellen sind ausgebaut und durch regionale ergänzt. ▪ Die Ausbildung von Artenspezialisten ist gefördert. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aktionspläne gemäss «Konzept Artenförderung Schweiz» orientieren sich u.a. an den Lebensraumansprüchen der National Prioritären Arten oder deren Artengruppen. ▪ Gebiete werden identifiziert, in denen Massnahmen zur Förderung der National Prioritären Arten und/oder Artengemeinschaften getroffen werden sollen. ▪ Regionalspezifischer Massnahmen dienen der langfristigen Erhaltung und der Förderung National Prioritärer Arten. ▪ Die Schutzziele und die Umsetzung dieser Massnahmen werden im Rahmen der Programmvereinbarungen definiert. ▪ Die Kantone sind dafür besorgt, dass analoge Massnahmen für die regional prioritäre Arten getroffen und umgesetzt werden.

SM = Sofortmassnahme; AP SBS = Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz; NHG = Natur- und Heimatschutzgesetz; JSG = Jagdgesetz.

Tabelle INFRAS. Quelle: Basierend auf BAFU 2018.

Abgrenzung zwischen Sofortmassnahmen und regulären Programmvereinbarungen

Der Fokus dieser Evaluation liegt auf den Sofortmassnahmen für die Biodiversität und nicht auf regulären NFA-Programmvereinbarungen im Umweltbereich. Weil es sich bei den Sofortmassnahmen im Kern aber um zusätzliche finanzielle Ressourcen handelt, die im Rahmen der NFA-Programmvereinbarungen umgesetzt werden, ist eine Abgrenzung schwierig. Wo möglich, haben wir die Aussagen spezifisch den Sofortmassnahmen zugeordnet. Wo eine Unterscheidung zwischen Sofortmassnahmen und regulären NFA-Programmvereinbarungen nicht möglich ist, haben wir dies entsprechend vermerkt.

Biologische Wirksamkeit der Sofortmassnahmen (Impact)

Die Untersuchung der biologischen Wirksamkeit der Sofortmassnahme (Impact, siehe Wirkungsmodell im Kapitel 2.3) ist nicht Gegenstand der Evaluation. Die Mehrleistungen der Kantone lassen sich dank der Informationen aus der NFA-Datenbank (z.B. Hektare Waldreservate) gut nachvollziehen. Das Ausmass der biologischen Wirksamkeit der Sofortmassnahmen aus folgenden Gründen hingegen nicht messbar:

- Die Wirkungen der Leistungen, die durch die Sofortmassnahmen ermöglicht wurden, lassen sich nicht von jenen unterscheiden, die durch die regulären Massnahmen ermöglicht wurden.
- Biodiversität ist komplex. Oft ist der Zustand der Biodiversität nicht nur von einem Faktor abhängig. Um eine Wirkung zu erzielen, braucht es mehrere kombinierte Massnahmen. Welchen Beitrag die Sofortmassnahmen leisten, ist daher in einer isolierten Betrachtung schwierig abzuschätzen.
- Ursache-Wirkungsbeziehungen sind zwar zum Teil (lokal) bekannt, der heutige Wissensstand reicht aber nicht aus, um den Beitrag zur Zielerreichung vollumfänglich zu messen. Ein schweizweites Monitoring der Qualität der Wirkung von Massnahmen für die Biodiversität steht für die befragten Projektverantwortlichen beim BAFU nicht im Vordergrund, weil es mit vielen Unsicherheiten und einem sehr hohen Aufwand verbunden wäre. Vielmehr weisen die ExpertInnen für die Bestimmung auf Ursache-Wirkungsbeziehungen auf lokale Studien hin, welche die Wirksamkeit von gängigen Massnahmen belegen.
- Der Zeitraum seit Einführung der Sofortmassnahmen (seit 2017) ist deutlich zu kurz, um den Beitrag zur Zielerreichung abschliessend analysieren zu können. Die Massnahmen zeigen erst längerfristig Wirkung und es ist deshalb noch zu früh, um die Wirkungen zu messen (insbesondere bei den Arten). Die Monitorings des BAFU sind langfristig ausgelegt, nach fünf Jahren sind noch keine quantitativen Aussagen möglich.

2.2.2. Umsetzung der Sofortmassnahmen

Mit Ausnahme der begleitenden Massnahmen lassen sich die Sofortmassnahmen inhaltlich den Programmzielen der NFA-Programmvereinbarungen Umwelt zuordnen. Die folgende Tabelle zeigt diese Zuordnung. Alle vier Sofortmassnahmen sind Gegenstand der Evaluation.

Tabelle 3: Aufbau der Sofortmassnahmen

Sofortmassnahme (SM)	Massnahmen¹⁷ (Aufstockung der Mittel für bestehende Massnahmen im Rahmen der NFA-Programmvereinbarungen Umwelt)	Programmziel (PZ) 2016-19¹⁸
SM 1: Unterhalt und Sanierung bestehender Schutzgebiete	Sanierung und Aufwertung von nationalen und regionalen oder lokalen Biotopen	PZ 1 und 2 (PZ 5) (2020-24: PZ 3, EP)
	Unterhalt und Pflege von nationalen Biotopobjekten	PZ 1 (2020-24: PZ 2)
	Projekte zu Monitoring und Wirkungskontrolle ¹⁹	(2020-24: PZ 6)
	<i>Begleitende Massnahme:</i> Monitoring zu Unterhalt und Sanierung	-
SM 4: Spezifische Förderung National Prioritärer Arten	Förderung National Prioritärer Arten	PZ 3, 4 und 5 (2020-24: PZ 3, 4, 5, EP)
	<i>Begleitende Massnahmen:</i> Aktionspläne (AP) zur Artenförderung; Ausbau nationalen Daten- und Informationszentren und Koordinationsstellen Artenförderung; Ausbildung von Artenspezialisten	-
SM 2: Schaffung und Unterhalt von Waldreservaten	Schaffung von Naturwaldreservaten und Sonderwaldreservaten	PZ 1
	Pflege von Sonderwaldreservaten	PZ 2
	Förderung von Lebensräumen und Arten im Wald ¹⁹	PZ 2
	Projekte zu Monitoring und Wirkungskontrolle ¹⁹	(2020-24: PZ 1 und 2)
	<i>Begleitende Massnahme:</i> Wirkungsanalyse erstellen und Programmvereinbarungen weiterentwickeln	-
SM 3: Quantitative und qualitative Sicherstellung von Alt- und Totholz	Ausscheidung von Altholzinseln und Stehenlassen von Biotopbäumen	PZ 1
	Projekte zu Monitoring und Wirkungskontrolle ¹⁹	(2020-24: PZ 1)
	<i>Begleitende Massnahme:</i> Sensibilisierung von Waldeigentümern etc.	-

SM = Sofortmassnahme; PZ= Programmziel.

Programmziele Naturschutz:

- PZ 1: Schutz, Unterhalt, Aufwertung von Biotopen von nationaler Bedeutung
- PZ 2: Schutz, Unterhalt, Aufwertung von Biotopen von regionaler oder lokaler Bedeutung
- PZ 3: Arten
- PZ 4: Vernetzung
- PZ 5: Innovation/Chancen

Programmziele Waldbiodiversität

- PZ 1: Langfristiger Schutz von Waldflächen und Bäumen mit besonderen Naturwerten
- PZ 2: Förderung von Lebensräumen und Arten.

Tabelle INFRAS. Quelle: Projektmanagementplan Sofortmassnahmen (PMP SM; BAFU 2021b), Pflichtenheft vom 29.4.2021.

Kern der Sofortmassnahmen

Im Kern handelt es sich bei den Sofortmassnahmen um zusätzliche finanzielle Mittel, die den Kantonen vom Bund für spezifische Aufgaben im Bereich der NFA-Programmvereinbarungen zur Verfügung gestellt werden. Für die Umsetzung der Aufgaben sind die Kantone zuständig,

¹⁷ BAFU 2021b, Abschnitt 1.1; Pflichtenheft.

¹⁸ Handbuch Programmvereinbarungen 2016-2019 (BAFU 2015).

¹⁹ BAFU 2021b, Abschnitt 1.4.1.

abgegolten werden die Leistungen über die Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen abgegolten. Die Mittelvergabe richtet sich dabei nach den im Handbuch Programmvereinbarungen festgehaltenen Ziele und Massnahmen.²⁰ Es handelt sich dabei um eine Mittelerhöhung der Bundesbeiträge des bestehenden NFA-Instrumentariums in den Perioden 2016-2019 und 2020-2024 gegenüber der Periode 2012-2015. Gemäss AP SBS beteiligen sich die Kantone in ähnlichem Umfang an der Finanzierung der Sofortmassnahmen.

Die folgenden Bereiche des NFA-Instrumentariums entsprechen den Sofortmassnahmen 1 und 4, im Bericht jeweils mit «Naturschutz» bezeichnet:

- Periode 2012-2015 und Periode 2016-2019: Natur- und Landschaftsschutz, Programmpolitik «Arten, Biotope, Moorlandschaften, Vernetzung und ökologischer Ausgleich»
- Periode 2020-2024: Naturschutz

Die folgenden Bereiche des NFA-Instrumentariums entsprechen den Sofortmassnahmen 2 und 3, im Bericht jeweils mit «Waldbiodiversität» bezeichnet:

- Periode 2012-2015 & Periode 2016-2019: Waldbiodiversität
- Periode 2020-2024: Wald, Teilprogramm «Waldbiodiversität»

Zwischen den Perioden gab es verschiedene Verschiebungen und semantische Anpassungen im NFA-Instrumentarium, u.a. bei den Programmzielen und Leistungsindikatoren innerhalb der Bereiche und Teilbereiche. Wo nicht anderweitig spezifiziert, verwenden wir in diesem Bericht die Bezeichnungen und Nummerierungen der Periode 2016-2019 als Basis unserer Auswertungen. Entsprechende Programmziele und Leistungsindikatoren der Periode 2012-2015 und 2020-2024 haben wir, wo möglich, jenen von 2016-2019 zugeordnet.

Gemäss Handbuch Programmvereinbarungen 2016-2019 übernimmt der Bund bei den regulären Mitteln und Sofortmassnahmen im Naturschutz maximal 40-65% der Kosten (je nach Programmziel). Für die Sofortmassnahmen wird jedoch im AP SBS nur bestimmt, dass sich die Kantone in ähnlichem Umfang beteiligen sollen wie der Bund. Falls nicht anderweitig spezifiziert, gehen wir in unseren Auswertungen deshalb von der Annahme aus, dass die Kantone für die Sofortmassnahmen einen gleich hohen Beitrag einsetzen wie der Bund.

Begleitende Massnahmen

Die begleitenden Massnahmen sind unabhängig von den Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen. Es handelt sich dabei um Massnahmen, welche die Rahmenbedingungen

²⁰ BAFU 2018.

für Wirksamkeit der Sofortmassnahmen verbessern und damit die Behebung der Vollzugsdefizite indirekt unterstützen sollen. Die Finanzierung und Umsetzung der begleitenden Massnahmen übernimmt der Bund.

2.3. Wirkungsmodell

Das Wirkungsmodell bildet die Grundlage für die Wirkungsanalyse und stellt die Wirkungslogik der Sofortmassnahmen auf den verschiedenen Ebenen dar. Für die Wirkungsketten stützen wir uns dabei auf den Projektmanagementplan zu den Sofortmassnahmen und die Interviews mit den Fachverantwortlichen des BAFU:²¹

- Die **Konzeptebene** bezeichnet die Massnahmen, welche durch das Wirkungsmodell abgebildet werden. Im vorliegenden Fall geht es um die Sofortmassnahmen, die im Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz definiert sind. Im Wirkungsmodell unterscheiden wir Sofortmassnahmen in den Bereichen Naturschutz und Waldbiodiversität.
- Die **Outputebene** zeigt die von den Vollzugsakteuren erbrachten Leistungen. Bei den Sofortmassnahmen sind dies die Bereitstellung von finanziellen Mitteln durch Bund und Kantone sowie die vom BAFU erbrachten Arbeitsleistungen im Rahmen der begleitenden Massnahmen (Aktionspläne, Grundlagenarbeiten etc.).
- Die **Outcomeebene** zeigt, welche erwünschten Aktivitäten bei den Zielgruppen (Outcomes) durch die Leistungen erreicht werden sollen. Bei den Sofortmassnahmen umfassen diese Aktivitäten die Mehrleistungen der Kantone und erwünschte Verhaltensänderungen weiterer Akteure (Bewirtschaftende, EigentümerInnen). Die Mehrleistungen werden mittels der im Handbuch Programmvereinbarungen definierten Leistungsindikatoren (LI) erfasst. Im Wirkungsmodell haben wir auch unmittelbar damit verbundene Folgewirkungen dargestellt.²²
- Die **Impactebene** beschreibt den Beitrag der Massnahmen an die übergeordneten Ziele. Im vorliegenden Fall geht es darum, wie sich die Verhaltensänderungen infolge der Sofortmassnahmen auf die übergeordneten Ziele der SBS auswirken.²³ Die Impactebene stand nicht im Fokus der vorliegenden Evaluation.

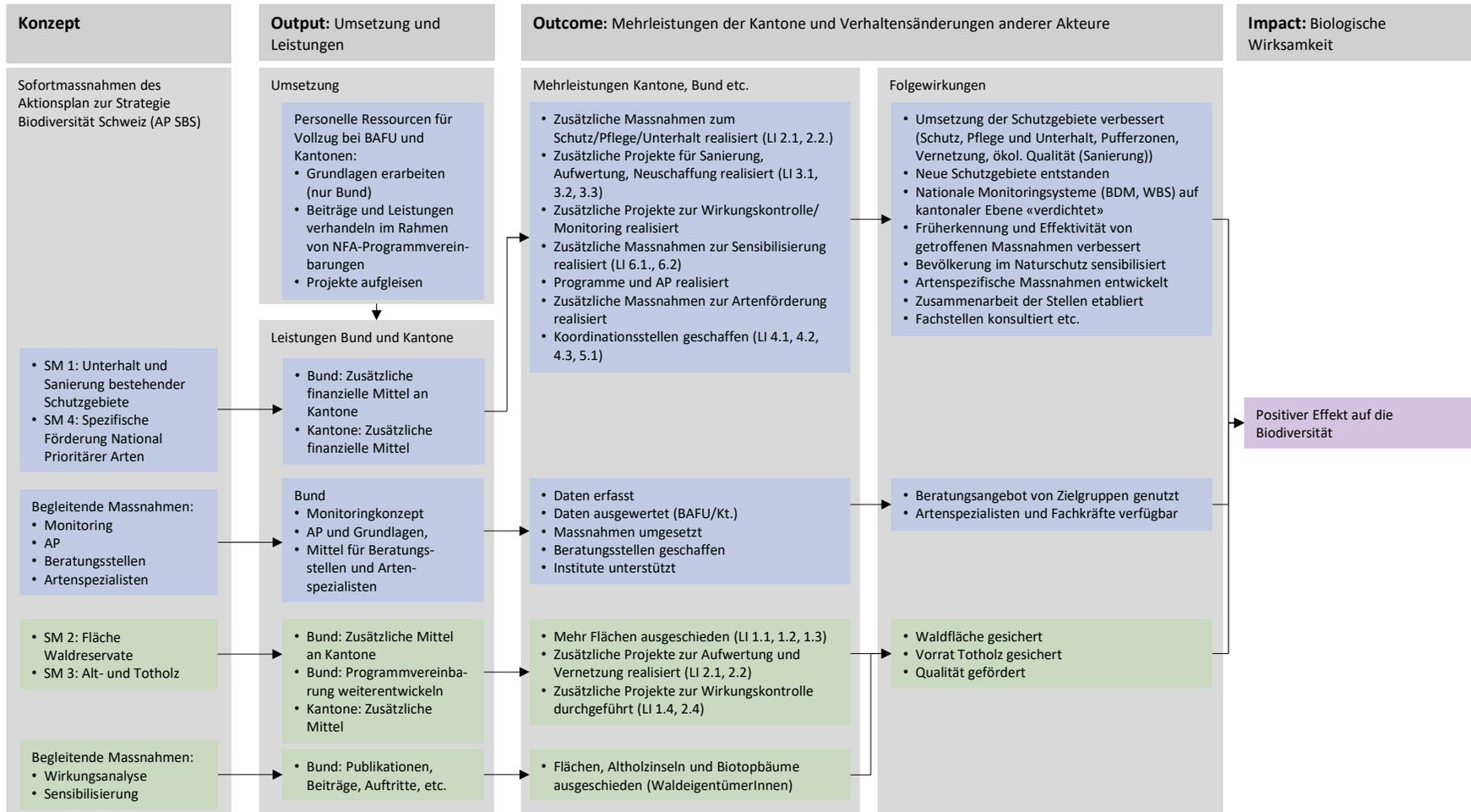
Die Evaluation der Sofortmassnahmen fokussiert auf die Leistungen (Output) und die Wirkungen auf (Outcome). Beim Vollzug beschränken wir uns auf die Darstellung der eingesetzten (personellen) Ressourcen. Die Zusammenarbeit zwischen dem Team des AP SBS und den Projektleitungen war keine explizite Evaluationsfragestellung und wurde nicht vertieft untersucht.

²¹ BAFU 2021b.

²² Diese wären gemäss Projektmanagementplan (BAFU 2021b) teilweise mit Qualitätsindikatoren messbar. Mangels Datengrundlagen haben wir die Qualitätsindikatoren jedoch nicht ausgewertet.

²³ Dabei kann es Überschneidungen zwischen Outcome- und Impactebene geben. Der Vorrat an Totholz bspw. Der Projektmanagementplan (BAFU 2021b) bspw. ordnet den Vorrat an Totholz sowohl der Outcome- als auch der Impactebene zu.

Abbildung 1: Wirkungsmodell



Blau: Sofortmassnahmen im Bereich Naturschutz, grün: Sofortmassnahmen im Bereich Waldbiodiversität, violett: übergeordnete Wirkungen.

SM = Sofortmassnahme; PV = Programmvereinbarung; LI = Leistungsindikatoren der Periode 2020-2024; AP = Aktionspläne

Grafik INFRAS. Quelle: AP SBS, Handbuch Programmvereinbarungen 2020-2024 (BAFU 2018).

3. Finanzielle und personelle Ressourcen (Output)

In diesem Kapitel analysieren wir den Vollzug der Sofortmassnahmen und die aus dem Vollzug resultierenden Leistungen (Output). Beim Vollzug zeigen wir die eingesetzten Personalressourcen von Bund und Kantonen. Ansonsten haben wir den Vollzug nicht weiter vertieft. Der Fokus liegt auf den finanziellen Mitteln (Output), die das BAFU und die Kantone für die vier Sofortmassnahmen und die begleitenden Massnahmen einsetzen (Kapitel 3.1). Grundlage für die Auswertung der Ressourcen bilden die NFA-Datenbank des Bundes sowie qualitative Angaben von den Projektverantwortlichen des BAFU und Aussagen aus den Expertengesprächen im Rahmen der vier Fallstudienkantone.

Die quantitative Analyse zu den Leistungen ergänzen wir mit qualitativen Einschätzungen der InterviewpartnerInnen zum Stand der Umsetzung und zu Erfolgsfaktoren und Hindernissen (Kapitel 3.2).

Die Ergebnisse in diesem Kapitel liefern die Grundlage, um die Evaluationsfragen zum Output beantworten zu können (siehe Kapitel 1.2).

3.1. Verfügbare Ressourcen

Für die Umsetzung der Sofortmassnahmen setzen BAFU und Kantone personelle und finanzielle Ressourcen ein:

- Personelle Ressourcen:
 - Die Kantone sind für die Umsetzung der Projekte und die Aktivitäten zuständig, die sich aus den Sofortmassnahmen gemäss NFA-Programmvereinbarungen ergeben. Entsprechend stellen sie die benötigten personellen Ressourcen zur Verfügung.
 - Beim BAFU deckt der Personalaufwand folgende Aufgaben: Koordination und Durchführung der Verhandlungsrunden mit den Kantonen, Begleitung und Unterstützung der Kantone bei der Umsetzung der vereinbarten Leistungen, Controlling mittels Reporting und Stichprobenkontrollen, Vereinbaren zusätzlicher Leistungen im Rahmen von Nachverhandlungen und von Einzelprojekten während der Periode sowie Umsetzung der begleitenden Massnahmen.
- Die finanziellen Ressourcen für die Umsetzung der Sofortmassnahmen werden vom Bund und von den Kantonen gemeinsam bereitgestellt. Basis für die Bundesbeiträge und die kantonalen Beiträge sind Verhandlungen zwischen Bund und Kantonen.

3.1.1. Personalaufwand BAFU

Der Personalaufwand beim BAFU für die Sofortmassnahmen umfasst im Wesentlichen die Administration mit den Kantonen sowie die Umsetzung der begleitenden Massnahmen. Für die

Administration entsteht gemäss BAFU i.d.R. nur ein geringer Mehraufwand, weil sie im Rahmen der NFA-Programmvereinbarungen Umwelt umgesetzt werden (mit Ausnahme der zusätzlichen Verhandlungsrunde im Jahr 2017). Diese Umsetzung obliegt den Kantonen und verursacht beim BAFU keinen personellen Aufwand.

Tabelle 4 zeigt den zusätzlich benötigten Personalaufwand des BAFU pro Bereich (Naturschutz und Waldbiodiversität) und Sofortmassnahme. Ein beträchtlicher personeller Aufwand fiel beim BAFU für die Nachverhandlungen der Programmperiode 2016 bis 2019 an, sowohl für den Naturschutz als auch für die Waldbiodiversität. Dieser Aufwand fiel einmalig an. Der personelle Aufwand des BAFU für die Verhandlungen zur Programmperiode 2020-2024 war gering, weil die Sofortmassnahmen gleichzeitig mit den regulären Mitteln verhandelt werden konnten.

Für die begleitenden Massnahmen wurden folgende Ressourcen eingesetzt:

- Im Bereich Naturschutz können die begleitenden Massnahmen im Rahmen der bestehenden personellen Ressourcen umgesetzt werden, d.h. es fallen keine zusätzlichen personellen Aufwände an.
- Im Bereich Waldbiodiversität setzt das BAFU pro Jahr je 20 Arbeitstage für die Wirkungsanalyse und für die Weiterentwicklung der Programmvereinbarungen ein sowie 10 Arbeitstage für die Sensibilisierung.

Tabelle 4: Geschätzter Personalaufwand beim BAFU für die Sofortmassnahmen

Bereich	Massnahmen	Zusätzlich benötigte Arbeitstage pro Jahr
Naturschutz	SM 1 & 4: Nachverhandlungen 2016-2019	Min. 100 (einmalig)
	SM 1 & 4: Verhandlungen 2020-2024	Vernachlässigbar
	Begleitende Massnahmen	Keine zusätzlichen personellen Ressourcen
Waldbiodiversität	SM 1 & 4: Nachverhandlungen 2016-2019	Min. 75 (einmalig)
	SM 1 & 4: Verhandlungen 2020-2024	Vernachlässigbar
	Begleitende Massnahme: Wirkungsanalyse erstellen	20
	Begleitende Massnahme: Programmvereinbarungen weiterentwickeln	20
	Begleitende Massnahme: Sensibilisierung	10

SM = Sofortmassnahme.

Tabelle INFRAS. Quelle: Rückmeldungen Projektverantwortliche.

3.1.2. Bundesbeiträge

Die Beiträge des Bundes lassen sich wie folgt definieren:

- Offerierte Beiträge: Der Bund offeriert jedem Kanton gemäss einem Verteilschlüssel einen gewissen Betrag, separat für Naturschutz und Waldbiodiversität («Offerte BAFU»). Diese Beiträge werden in der Folge als **Soll** bezeichnet. Es handelt sich dabei um zusätzlich budgetierte Mittel für die Sofortmassnahmen neben den regulären Beiträgen im Rahmen des NFA. Mittel für die Umsetzung der begleitenden Massnahmen werden nicht berücksichtigt.²⁴
- Vereinbarte Beiträge: Die Kantone erstellen sodann im Rahmen ihrer personellen und finanziellen Möglichkeiten eine Eingabe, auf deren Basis die Verhandlungen geführt werden. Bei der Einführung der Sofortmassnahmen 2017 mussten die Beiträge nachverhandelt werden, da die Programmperiode schon 2016 startete. Für die Periode 2020-2024 fanden die Verhandlungen im Vorfeld der Programmperiode statt. Die vereinbarten Beiträge werden nachfolgend als **Ist** bezeichnet.
- Effektive Beiträge: Diese bezeichnen die vom Bund bis zum Ende der Programmperiode effektiv an die Kantone ausbezahlten Beiträge (finale Abrechnung). Für die Periode 2016-2019 war es nicht möglich die effektiv eingesetzten Mittel zu ermitteln, da sich diese nicht von den regulären Mitteln separieren lassen. Für die Periode 2020-2024 sind die effektiv eingesetzten Mittel noch nicht verfügbar, da die Programmperiode noch läuft. Für beide Perioden wurden deshalb die vereinbarten Mittel als Ist-Werte definiert.²⁵

In den folgenden Abschnitten werden Soll- und Ist-Beiträge des Bundes sowohl schweizweit als auch für die Fallstudienkantone verglichen und die Verwendung der Bundesbeiträge durch die Kantone aufgezeigt. Verglichen werden die offerierten mit den vereinbarten Beiträgen. Dies zeigt, inwieweit die Kantone bereit sind, das Instrument der Sofortmassnahmen einzusetzen.²⁶

Die detaillierten Informationen und Daten zu den Soll- und Ist-Bundesbeiträgen auf nationaler Ebene finden sich im Anhang A1.1.2. Für die Fallstudienkantone konnten die Daten aus der NFA-Datenbank mit Hilfe der KantonsvertreterInnen validiert und zusätzliche Angaben erfasst werden. Dadurch stehen bessere Daten zur Verfügung, die einen fundierteren Soll-Ist-Vergleich ermöglichen.

²⁴ Das Soll bezieht sich auf die Beträge, die vom Parlament in den jährlichen Budgetentscheidungen gesprochen wurden. Diese Beträge unterscheiden sich leicht von den Mitteln, welche der Bundesrat in seiner Medienmitteilung vom 18.5.2016 vorgesehen hat (<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-61729.html>).

²⁵ Theoretisch müssten für die effektiven Bundesbeiträge die eingesetzten Mittel nach Rückzahlungen der Kantone und die Alternativerfüllungen berücksichtigt werden. Da sie anteilmässig aber sehr gering sind, nutzen wir die vereinbarten Bundesbeiträge als Annäherung der effektiv eingesetzten Bundesbeiträge.

²⁶ Ein Vergleich zwischen den vereinbarten Bundesbeiträgen und den effektiv abgerechneten Beiträgen war nicht möglich, weil bei abgerechneten Beiträgen nicht zwischen regulären Mitteln und Sofortmassnahmen unterschieden werden kann. Ein solcher Vergleich würde den Umsetzungserfolg zeigen und inwieweit die Kantone die Vereinbarungen haben einhalten können. Der Vergleich wird für die Kantonsbeiträge (reguläre Mittel und Mittel für Sofortmassnahmen) durchgeführt.

Bundesbeiträge: Soll-Ist-Vergleich schweizweit

Über alle Sofortmassnahmen hat der Bund über die gesamte Zeitperiode 2016-2024 Mittel in der Höhe von 350 Mio. CHF offeriert (Soll).²⁷ Davon haben die Kantone 96% bzw. 337 Mio. CHF nachgefragt (Ist).²⁸ Im Bereich Naturschutz haben die Kantone 95% der geplanten Bundesbeiträge ausgeschöpft, im Bereich Wald 100%. Dass die Mittel im Bereich Naturschutz nicht vollständig ausgeschöpft werden konnten, lässt sich wie folgt erklären:

In der Periode 2016-2019 liegt die Abweichung zwischen Soll und Ist daran, dass die Kantone einen kleinen Teil der verfügbaren Mittel nicht nachgefragt haben, vor allem aufgrund fehlender personeller Ressourcen (siehe Kapitel 3.2.4). In der Periode 2020-2024 ist die Abweichung mit den Kürzungen des Budgets durch das Parlament zu begründen. Das Parlament hat in diesem Zeitraum den Kredit «Natur und Landschaft» für mehrere Jahre leicht reduziert.²⁹ Dies hatte sowohl Auswirkungen auf die Sofortmassnahmen als auch auf die regulären Mittel. Weil wir die Sofortmassnahmen und die regulären Mittel in der Periode 2020-2024 nicht exakt voneinander abgrenzen können³⁰, können wir auch nicht abschätzen, wie sich diese Kürzungen spezifisch auf die verfügbaren Mittel für die Sofortmassnahmen ausgewirkt haben. Die Projektverantwortlichen des BAFU gehen aber davon aus, dass die Abweichung zwischen Soll und Ist bei den Sofortmassnahmen in der Periode 2020-2024 auf diese Kürzungen zurückzuführen sind. Laut den Projektverantwortlichen wurden die insgesamt verfügbaren Mittel (für Sofortmassnahmen und reguläre Mittel) in der Periode 2020-2024 von den Kantonen vollständig ausgeschöpft.

Im Bereich Naturschutz hat der Bund die Mittel für die Sofortmassnahmen von 14 Mio. CHF pro Jahr in der Periode 2016-2019 für die Periode 2020-2024 auf das Dreifache, d.h. 42 Mio. CHF pro Jahr erhöht. Dieser Anstieg lässt sich wie folgt begründen: Der AP SBS definiert für die Sofortmassnahme 1 (Unterhalt und Sanierung bestehender Schutzgebiete), dass die Massnahmen zeitlich gestaffelt und nach Prioritäten umgesetzt werden sollen. Die Erhöhung der Mittel 2021 gegenüber 2017 sollte es den Kantonen ermöglichen, nach und nach ebenfalls mehr Mittel einzusetzen. So könnten zuerst die vergleichsweise günstigeren, konzeptionellen Arbeiten ausgeführt und erst danach die teureren Sanierungsprojekte umgesetzt werden. Die kantonalen Fachstellen hätten so auch Zeit erhalten, die nötigen Kantonsmittel zu beschaffen.

²⁷ Siehe Tabelle 15 und Tabelle 19 im Anhang A1.1.2.

²⁸ Siehe Tabelle 16 und Tabelle 19 im Anhang A1.1.2.

²⁹ Der Kredit betrifft die Programmvereinbarungen im Bereich Naturschutz und im Bereich Landschaft. Zudem können auch Beiträge an Organisationen oder Vorhaben auf Grundlage der Art. 14 und Art. 14a NHG durch diesen Kredit finanziert werden.

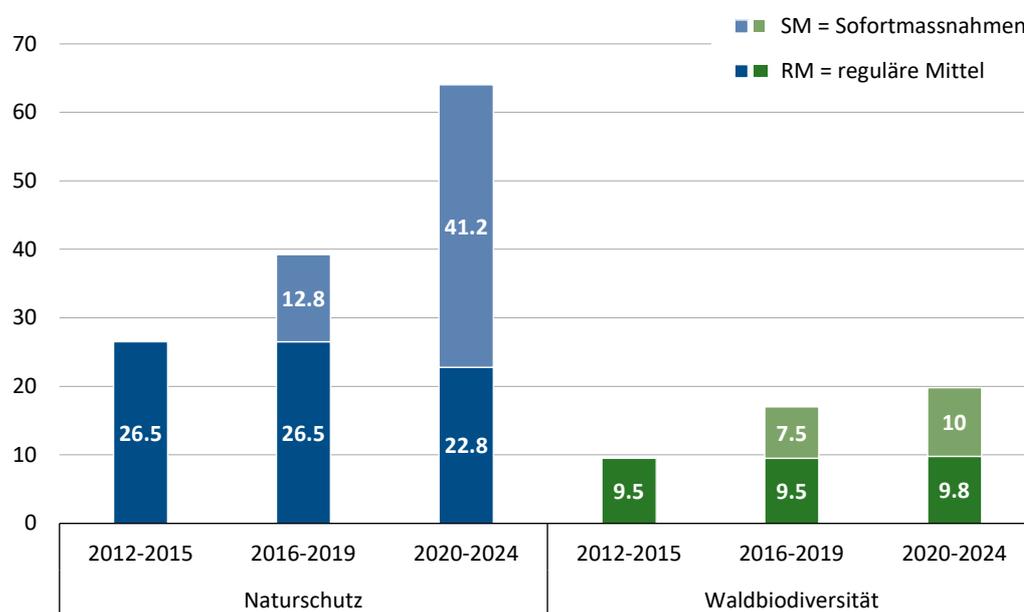
³⁰ Erläuterungen zur Abgrenzung zwischen den Sofortmassnahmen und den regulären Mitteln siehe Abschnitte «Grenzen der Untersuchung» im Kapitel 1.3 sowie «Abgrenzung zwischen Sofortmassnahmen und regulären Programmvereinbarungen» im Kapitel 2.2.1.

Bundesbeiträge: Vergleich mit der Vorperiode 2012-2015

Dank der Sofortmassnahmen sind die Bundesbeiträge sowohl im Naturschutz als auch in der Waldbiodiversität im Vergleich zur Periode 2012-2015 deutlich angestiegen (siehe Abbildung 3). Die detaillierten Zahlen dazu finden sich im Anhang A1.1.2.

Abbildung 2: Vereinbarte Bundesbeiträge pro Jahr (reguläre Mittel und Sofortmassnahmen)

Mio. CHF/a



Angaben inkl. Einzelprojekte im Bereich Naturschutz.

Grafik INFRAS. Quelle: NFA Datenbank; Projektverantwortliche.

Bundesbeiträge an die Fallstudienkantone (Bereich Naturschutz)

Im Bereich Naturschutz wird die Höhe der Finanzierung durch den Bund festgelegt.³¹ Der Verteilungsschlüssel für die Kantone in der Periode 2016-2019 beruhte für die regulären Mittel auf zwei Prinzipien:

- Zum einen sollten die Kantone mindestens denselben Betrag erhalten, der in der vorangehenden Periode bereits bezahlt wurde.
- Zum anderen sollten jene Kantone besonders berücksichtigt werden, die in der Umsetzung der Biotopinventare³² besonderen Nachholbedarf aufweisen.

³¹ Basierend auf NHV Art. 18, Abs. 1.

³² Umsetzung heisst in diesem Fall: a) Vollständige, öffentlich-rechtliche Schutzlegung und b) Pflege und Unterhalt sind, wo sinnvoll, durch Verträge mit den BewirtschafterInnen vollständig gesichert.

Diese Prinzipien konnten für alle Kantone eingehalten werden, mit Ausnahme des Kantons Zürich, der rund 4% weniger erhielt als in der Vorperiode 2012-15.

Der Verteilschlüssel für die Kantone bei den Nachverhandlungen zu den Sofortmassnahmen 2017 sowie für Verhandlungen der Periode 2020-2024 basiert dagegen auf verschiedenen biogeographischen Kriterien.³³ Diese Anpassung der Kriterien hatte besonders für den Kanton Zürich einen grossen Einfluss, da Ihnen mit den neuen Kriterien ein deutlich höherer Anteil der Bundesbeiträge offeriert wurde.

Tabelle 5 zeigt den Soll-Ist-Vergleich im Bereich Naturschutz für die vier Kantone Freiburg, Waadt, Wallis und Zürich. Die Daten für die Periode 2016-2019 zeigen deutliche Unterschiede zwischen den Kantonen:

- Der Kanton Freiburg konnte deutlich weniger Bundesbeiträge einsetzen als vom BAFU vorgesehen (9%). Die Kantone Waadt und Wallis konnte die Bundesbeiträge zu einem grossen Anteil einsetzen (82% bzw. 92%). Hauptgrund, weshalb diese Kantone auf einen Teil der angebotenen Ressourcen verzichteten, sind laut den befragten KantonsvertreterInnen fehlende personelle Ressourcen.
- Der Kanton Zürich konnte deutlich mehr Bundesbeiträge einsetzen als vom BAFU vorgesehen (260%).

Tabelle 5: Soll-Ist-Vergleich der Bundesbeiträge für den Naturschutz in den Fallstudienkantonen

[Mio. CHF]	Kt. FR *)	Kt. VD *)	Kt. VS	Kt. ZH
Periode 2016-2019				
Soll RM	1.6	3.6	3.3	12.2
Ist RM	2.1	4.3	4.9	13.0
Soll SM	2.3	3.3	2.6	2.3
Ist SM	0.2	2.7	2.4	6.0
Ist zu Soll 2016-2019, nur SM	9%	82%	92%	260%
Periode 2020-2024 **)				
Soll RM und SM	14.7	29.1	19.2	19.9
Ist RM und SM	8.7	27.2	12.7	37.3
Ist zu Soll 2020-2024, RM und SM	74%	93%	66%	187%

Soll: Offerte BAFU gemäss Verteilschlüssel, Ist: vereinbart gemäss Verhandlungen. Exkl. Leistungen aus Einzelprojekten.
RM = reguläre Mittel, SM = Sofortmassnahme.

*) 2016-2019: Die Leistungen "Rive Sud" (Grande Cariçai, Südufer Neuenburgersee) sind nicht inbegriffen.

***) Für die Periode 2020-2024 kann nicht zwischen RM und SM unterschieden werden.

Tabelle INFRAS. Quelle: BAFU: Verteilschlüssel Bereich Naturschutz; NFA-Datenbank.

³³ Kantonsfläche, die tiefer als 2'000 m.ü.M. liegt, Biotopflächen, Anteil National Prioritärer Arten/Kantonsfläche, Aufwertungsbedarf Biotope National, Koeffizient Einwohnerzahl.

Bundesbeiträge an die Fallstudienkantone (Bereich Waldbiodiversität)

Im Bereich Waldbiodiversität basiert der Verteilschlüssel auf einer Abschätzung des verbleibenden Potenzials und der bestehenden Defizite der Waldbiodiversität pro Kanton.³⁴ Gemäss Handbuch Programmvereinbarungen 2016-2019 (BAFU 2015) werden folgende Kriterien berücksichtigt:

- Potenzial an besonders wertvollen Waldtypen und -formen (Gewichtung: 25%)
- Potenzial zur Förderung prioritärer Lebensräume und Arten (Gewichtung: 25%)
- Ökologische Defizite, z. B. zu wenig Totholz (Gewichtung: 50%)

Tabelle 6 zeigt den Soll-Ist-Vergleich im Bereich Waldbiodiversität für die vier Kantone Bern, Obwalden, Waadt und Zürich. Auch hier zeigen die Ergebnisse für die Periode 2016-2019 deutliche Unterschiede zwischen den Kantonen:

- Die Kantone Bern und Waadt konnten deutlich weniger Bundesbeiträge einsetzen als vom BAFU vorgesehen (14% resp. 59%). Die befragten KantonsvertreterInnen haben angegeben, dass dies an fehlenden personellen Ressourcen gelegen habe.³⁵
- Die Kantone Obwalden und Zürich konnten sogar mehr Bundesbeiträge einsetzen als vom BAFU vorgesehen (385% resp. 121%). Der Kanton Zürich hatte laut dem befragten Experten aus früheren Programmperioden die Erfahrung, dass im Kanton aufgrund ausreichender finanzieller und personeller Ressourcen mehr Mittel eingesetzt werden kann. Die Situation in Zürich habe sich zudem positiv entwickelt, was den Stellenwert der Waldbiodiversität betreffe, sodass absehbar gewesen sei, dass die Aktivitäten ausgebaut werden könnten. Der Kanton Obwalden konnte aufgrund der begrenzten finanziellen und personellen Ressourcen keine zusätzlichen Projekte umsetzen. In Absprache mit dem BAFU wurden aber gewisse Mittel der Sofortmassnahmen eingesetzt, um die langfristigen Entschädigungen für Naturwaldreservate bereits auszuzahlen und die Reservate somit langfristig zu sichern (bis zu 99 Jahre).

³⁴ Hintermann & Weber 2005.

³⁵ Auf eine Vertiefung dieser Aussage haben wir aus zeitlichen Gründen in Absprache mit der Projektleitung BAFU verzichtet.

Tabelle 6: Soll-Ist-Vergleich der Bundesbeiträge für die Waldbiodiversität in den Fallstudienkantonen

[Mio. CHF]	Kt. BE	Kt. OW	Kt. VD	Kt. ZH
Periode 2016-2019				
Soll RM	4.7	0.57	4.6	1.9
Ist RM	3.5	0.54	3.9	1.9
Soll SM	3.5	0.40	2.7	1.4
Ist SM	0.5	1.54	1.6	1.7
Ist zu Soll 2016-2019, nur SM	14%	385%	59%	121%
Periode 2020-2024 *)				
Soll RM und SM	13.4	1.7	10.3	5.5
Ist RM und SM	7.4	1.1	10.6	5.4
Ist zu Soll 2020-2024, RM und SM	55%	65%	103%	98%

Soll: Offerte BAFU gemäss Verteilschlüssel, Ist: vereinbart gemäss Verhandlungen
 RM = reguläre Mittel, SM = Sofortmassnahme.

*) Für die Periode 2020-2024 kann nicht zwischen RM und SM unterschieden werden.

Tabelle INFRAS. Quelle: BAFU: Verteilschlüssel Bereich Waldbiodiversität; NFA-Datenbank.

Verwendung der Bundesbeiträge durch die Kantone

Die Kantone erhalten die vereinbarten Gelder, wenn sie die vereinbarten Leistungen erbringen oder Alternativerfüllungen nachweisen können. Dass die Kantone zu wenig Leistungen erbringen, kommt nur in Ausnahmefällen vor. Die Kantone haben denn auch bis zum Ende der Programmperioden nur einen kleinen Anteil der Bundesbeiträge zurückbezahlen müssen: 2016-2019 wurde im Bereich Naturschutz 1% und im Bereich Waldbiodiversität 0.3% der Mittel zurückbezahlt (reguläre Mittel und SM).

In den Fallstudien bestätigt sich dieses Bild: Fast alle befragten Kantone haben Alternativerfüllungen getätigt, wenn sie eine spezifische Leistung nicht wie vereinbart umsetzen konnten. Ein Kanton konnte die Massnahmen erst mit 1 bis 2 Jahren Verspätung erbringen, was in Absprache mit dem Bund erfolgte. Zwei Kantone konnten nicht alle Mittel des Bundes verwenden und haben einen Teil zurückbezahlt. In einem Kanton betraf dies nur einen sehr kleinen Teil des Bundesbeitrags. Im anderen Kanton wurden die Mittel in der Nachverhandlungen 2017/18 stark erhöht – der Kanton nahm das Angebot des BAFU im Wissen an, dass die Umsetzung schwierig sein könnte, und versuchte, möglichst viel umzusetzen.

3.1.3. Personalaufwand Kantone

Zum Personalaufwand bei den Kantonen liegen keine Daten vor. Mangels Angaben war es uns auch nicht möglich, den Personalaufwand der Kantone für die Umsetzung der Sofortmassnahmen zu schätzen. Gemäss BAFU lassen sich die personellen Ressourcen bei den Kantonen kaum

auf Sofortmassnahmen, reguläre Mittel und weitere Aktivitäten und Projekte im Bereich Biodiversität aufteilen.

Bei denjenigen Kantonen, die sich für die Umsetzung der Sofortmassnahmen um Drittmittel³⁶ bemüht haben, hat auch der Kontakt mit potenziellen Geldgebern Personalaufwand generiert. Insgesamt weisen mehrere Kantone darauf hin, dass die Belastung des Personals aufgrund des zusätzlichen Aufwands durch die Sofortmassnahmen zugenommen habe. Eine Abschätzung des Regierungsrates des Kantons Zürich zeigt, dass es pro 1.6 Mio. CHF finanzielle Mittel im Bereich Naturschutz eine zusätzliche Vollzeitstelle bräuchte.³⁷

3.1.4. Kantonsbeiträge (finanzielle Beiträge der Kantone)

Wie für die Bundesbeiträge erstellen wir auch für die Kantonsbeiträge einen Soll-Ist-Vergleich. Der Vergleich basiert auf dem im Handbuch Programmvereinbarungen festgelegten Prinzip, dass die Kantone die Sofortmassnahmen in gleichem Umfang finanzieren sollen wie der Bund:

- Das Soll der Kantonsbeiträge entspricht damit dem Ist der Bundesbeiträge, d.h. den zwischen Bund und Kantonen vereinbarten Bundesbeiträgen (siehe Kapitel 3.1.2).
- Das Ist entspricht den finanziellen Mitteln, die durch den Kanton effektiv rapportiert wurden.

Für die Beiträge der Kantone haben wir uns auf die NFA-Datenbank des BAFU abgestützt. Das BAFU erhebt die Beiträge der Kantone im Rahmen des jährlichen Reportings zu den Programmvereinbarungen. Es wird aber gemäss Angaben der Projektverantwortlichen nicht kontrolliert, ob die Daten von allen Kantonen (vollständig) eingehen oder ob die Angaben korrekt sind. Die Auswertungen sind deshalb laut den Projektverantwortlichen mit Unsicherheiten behaftet. Entsprechend sind die Ergebnisse als Grössenordnungen und nicht als exakte Angaben zu verstehen. Im Rahmen des Controllings des Jahresberichts 2019 (zum Abschluss der Periode 2016-2019) im Bereich Naturschutz wurden die Kantone jedoch explizit aufgefordert, die Kantonsbeiträge konsequent auszuweisen. Die aus der NFA-Datenbank ermittelten Angaben haben wir den KantonsvertreterInnen zur Validierung vorgelegt.

Kantonsbeiträge: Soll-Ist-Vergleich

Die NFA-Datenbank zeigt, dass die rapportierten Kantonsbeiträge im Bereich Naturschutz mit 180 Mio. CHF deutlich über den Bundesbeiträgen von 140 Mio. CHF liegen (reguläre Mittel und Sofortmassnahmen). Dies deutet darauf hin, dass die Bedingung im AP SBS, dass die Kantone

³⁶ Siehe Abschnitt A1.1.3.

³⁷ N+L Inside 2021. Im Antrag des Regierungsrates des Kantons Zürich werden eine zusätzliche Vollzeitstelle pro 2 Mio. CHF genannt (Kanton Zürich 2019).

die Sofortmassnahmen «in ähnlichem Umfang» mitfinanzieren müssen, im Bereich Naturschutz erfüllt bzw. übererfüllt ist. Die Mehrausgaben der Kantone könnten laut den Projektverantwortlichen des BAFU ein Indiz sein, dass die vereinbarten Leistungen während der Umsetzung teurer wurden, dass die Kantone unvereinbarte Mehrleistungen erbracht haben (Übererfüllung) oder sie fehlende Bundesbeiträge für dringend benötigte Leistungen kompensiert haben.

In der Waldbiodiversität liegen die rapportierten Kantonsbeiträge mit 55 Mio. CHF hingegen deutlich unter den Bundesbeiträgen von 68 Mio. CHF. Gemäss BAFU deutet die Abweichung darauf hin, dass die Kantone die Kantonsbeiträge nicht vollständig rapportiert haben.³⁸

Kantonsbeiträge: Vergleich mit der Vorperiode 2012-2015

Die effektiven Kantonsbeiträge (reguläre Mittel und Sofortmassnahmen) fielen in der Periode 2016-2019 mit insgesamt 235 Mio. CHF deutlich höher aus als in der Vorperiode mit 182 Mio. CHF (siehe Tabelle 7). Im Naturschutz ist dieser Unterschied viel grösser als in der Waldbiodiversität.³⁹ Tatsächlich liegen die 44 Mio. CHF Kantonsbeiträge für die Sofortmassnahme 2 in der Waldbiodiversität für 2016-2019 sogar unter den für 2012-2015 rapportierten 49 Mio. CHF.⁴⁰

Tabelle 7: Kantonsbeiträge im Rahmen der Programmvereinbarungen (Ist)

[Mio. CHF]	Naturschutz		Waldbiodiversität		Total	
	SM 1 *)	SM 4	SM 2	SM 3		
2012-2015: RM		104	24	49	5	182
2016-2019: Total RM und SM		153	27	44	11	235
davon für SM		41	10	21	9	81
davon für RM		112	17	23	2	154

*) In der Periode 2012-2015 gab es noch keine Sofortmassnahmen. Wir haben die Mittel entsprechend den Leistungsindikatoren den Sofortmassnahmen zugeordnet: SM 1 umfasst die Mittel, die 2012-2015 in die LI 1.1 und 2.1 geflossen sind, SM 4 die LI 3.1, 3.2, 3.3, 4.2, SM 2 die LI 1.1, 2.1, 2.2, 2.3, SM 3 die LI 1.2, 1.3.

Exkl. Einzelprojekte im Bereich Naturschutz.

Die Angaben zu den Kantonsbeiträgen in der Waldbiodiversität sind evtl. unvollständig. Die Angaben entsprechen deshalb Minimalbeiträgen.

LI = Leistungsindikator,⁴¹ RM = reguläre Mittel, SM = Sofortmassnahme.

Bei den Werten für SM 2 und SM 3 handelt es sich um Schätzungen.

Tabelle INFRAS. Quelle: BAFU: NFA-Datenbank.

³⁸ Gemäss BAFU fehlen die Ressourcen, um die Angaben der Kantone zu überprüfen.

³⁹ Das BAFU geht davon aus, dass die Kantone in der Periode 2012-2015 nicht alle effektiv für den Naturschutz verwendeten Mittel rapportiert haben. Ab 2016 dürften die Kantone vollständig rapportiert haben, weil es eine explizite Aufforderung dazu gab. In der Waldbiodiversität gab es keine solche explizite Aufforderung, weshalb die Kantone wohl auch ab 2016 immer noch nicht alle Mittel rapportiert haben.

⁴⁰ Die SM 2 entspricht den Leistungsindikatoren 1.1, 2.1, 2.2 und 2.3.

⁴¹ Siehe Tabelle 10 für eine Übersicht über die Leistungsindikatoren.

Kantonsbeiträge der Fallstudienkantone für Naturschutz

Im Naturschutz haben die Kantone Waadt und Wallis in der Periode 2016-2019 insgesamt (reguläre Mittel und Sofortmassnahmen) mehr Kantonsbeiträge eingesetzt als in der Vorperiode. Dies gilt sowohl für die Sofortmassnahme 1 als auch für die Sofortmassnahme 4 (siehe Tabelle 8). Bei den Kantonen Freiburg und Zürich war es dagegen jeweils etwas weniger:

- Der Kanton Zürich ist ein Spezialfall: Für die Periode 2016-2019 hat der Kanton im Vergleich zur Vorperiode keine zusätzlichen Kantonsbeiträge beschafft, obwohl er neben den regulären Mitteln zusätzlich Sofortmassnahmen in Anspruch genommen hat. Das liegt daran, dass der Kanton Zürich in der Vorperiode 2012-2015 zur Kompensation fehlender Bundesbeiträge bereits deutlich mehr Kantonsbeiträge geleistet hatte. Dadurch musste der Kanton die Kantonsbeiträge für die Periode 2016-2019 nicht aufstocken, um die Bundesbeiträge für die Sofortmassnahmen nachzufragen beziehungsweise Zusatzleistungen umzusetzen.
- Die Kantone Wallis und Waadt hatten nicht genügend kantonseigene Mittel zur Verfügung, um die offerierte Bundesbeiträge auszuschöpfen. Sie mussten deshalb auf Dritteleistungen zurückgreifen, damit sie die Sofortmassnahmen in Anspruch nehmen und den geforderten Kantonsanteil von ungefähr 50% erreichen konnten. Als Dritteleistungen haben die beiden Kantone Beiträge von Gemeinden und einer Stiftung gewinnen können. Aus den explorativen Interviews gibt es Hinweise, dass auch andere Kantone Drittebeiträge beschafft haben.⁴² Der Kanton Freiburg gab an, dass sich der Kanton gerne um Dritteleistungen bemüht hätte, die dafür nötigen personellen Ressourcen jedoch nicht aufbringen konnte.

⁴² Solche Drittebeiträge sind im Handbuch Programmvereinbarungen 2016-2019 explizit als mögliche Finanzierungsquelle vorgesehen, vgl. Handbuch Programmvereinbarungen 2016-2019: Abschnitt Vereinbarungsgegenstand.

Drittebeiträge können sowohl vom Kanton als auch von Dritten ausgehen: Es gibt Beispiele, bei denen die kantonale Fachstelle eine Umweltorganisation anfragt, ob sie mithelfen kann eine Naturschutzmassnahmen mit Finanzierung durch Sofortmassnahmen zu realisieren. Es kommt aber auch vor, dass eine Umweltorganisation eine Möglichkeit sieht, ein Naturschutzprojekt in einem Kanton zu realisieren. In diesem Fall fragt sie die kantonale Fachstelle an, ob dafür via Sofortmassnahmen Bundesgelder ausgelöst werden können.

Tabelle 8: Kantonsbeiträge der Fallstudienkantone für Naturschutz (Ist)

[Mio. CHF]	Kt. FR	Kt. VD	Kt. VS	Kt. ZH
Sofortmassnahme 1				
2012-2015: RM	3.0	2.4	2.9	36
2016-2019: RM + SM	2.0	3.1	3.3	32
davon Kantonsbeiträge für SM 2016-2019 *	0.1	1.1	1.7	32 **
davon Kantonsbeiträge für RM 2016-2019 *	1.9	2.0	1.6	
Sofortmassnahme 4				
2012-2015: RM	0.57	0.81	0.61	6.8
2016-2019: RM + SM	0.22	2.64	1.18	4.6
davon Kantonsbeiträge für SM 2016-2019 *	0.05	1.62	0.70	4.6
davon Kantonsbeiträge für RM 2016-2019 *	0.17	1.02	0.48	

SM 1 umfasst die Mittel, die 2012-2015 in die LI 1.1 und 2.1 geflossen sind.

SM 4 umfasst die Mittel, die 2012-2015 in die LI 3.1, 3.2, 3.3, 4.1 und 4.2 geflossen sind.

LI = Leistungsindikator, RM = reguläre Mittel, SM = Sofortmassnahme.

* Falls in den Interviews nicht weiter spezifiziert, basiert diese Angabe auf der Annahme Kantonsbeitrag = Bundesbeitrag.

** Nicht aufteilbar.

Tabelle INFRAS. Quelle: BAFU: NFA-Datenbank.

Der Soll-Ist-Vergleich im Naturschutz basiert darauf, dass die Kantone und der Bund die Sofortmassnahmen in ähnlichem Umfang finanzieren sollen. Dazu vergleichen wir die vereinbarten Bundesbeiträge (Tabelle 5) mit den rapportierten Kantonsbeiträgen (Tabelle 8). Im Vergleich zu den vereinbarten Bundesbeiträgen haben die Kantone Freiburg, Waadt und Wallis weniger Kantonsbeiträge rapportiert als erfordert gewesen wäre (Ist-Soll-Verhältnis 96%, 81% resp. 62%).⁴³ Der Kanton Zürich konnte hingegen mehr Kantonsbeiträge einsetzen als die vereinbarten Bundesbeiträge (Ist-Soll-Verhältnis 195%).

Kantonsbeiträge der Fallstudienkantone: Bereich Waldbiodiversität

Die Beiträge der Kantone für Waldbiodiversität sind in Tabelle 9 ausgewiesen. Das Bild offenbart wiederum einige Unterschiede:

- Für die Sofortmassnahme 2 haben die Kantone Obwalden und Waadt in der Periode 2016-2019 mehr Kantonsbeiträge eingesetzt als in der Vorperiode. Die Kantone Bern und Zürich haben dagegen weniger Mittel eingesetzt.
- Für die Sofortmassnahme 3 haben der Kanton Obwalden und der Kanton Zürich mehr Beiträge aufgewendet, die Kantone Bern und Waadt weniger.

⁴³ Siehe Tabelle 20 im Anhang A1.1.3.

- Der Kanton Zürich hat auch im Bereich Waldbiodiversität keine zusätzlichen Kantonsbeiträge beschafft, weil bereits in der Vorperiode mehr Kantonsbeiträge geleistet wurden als verlangt.
- Auch der Kanton Obwalden hat keine zusätzlichen Kantonsbeiträge für die Sofortmassnahmen im Bereich Wald eingesetzt. Dies hat jedoch einen anderen Hintergrund. Der Kanton Obwalden konnte keine zusätzlichen Kantonsbeiträge generieren und hätte somit eigentlich nicht von den Sofortmassnahmen profitieren können. Die Bundesbeiträge der Sofortmassnahmen konnten jedoch dafür eingesetzt, Waldreservate abzubezahlen und somit direkt zur langfristigen Sicherung der Schutzgebiete beitragen. Dafür wurde mit dem BAFU vereinbart, dass keine zusätzlichen Kantonsbeiträge geleistet werden mussten.

Tabelle 9: Kantonsbeiträge der Fallstudienkantone für Waldbiodiversität (Ist)

[Mio. CHF]	Kt. BE	Kt. OW	Kt. VD	Kt. ZH
Sofortmassnahme 2				
2012-2015: RM	1.73	0.37	3.1	6.5
2016-2019: RM + SM	1.38	0.44	3.2	5.3
davon Kantonsbeiträge für SM 2016-2019 *)	0.34	-	1.7	-
davon Kantonsbeiträge für RM 2016-2019 *)	1.04	0.44	1.5	5.3
LI 1.2 und 1.3 (Bereich SM 3)				
2012-2015: RM	1.00	0.02	1.4	0.02
2016-2019: RM + SM	0.16	0.04	0.9	0.03
davon Kantonsbeiträge für SM 2016-2019 *)	0.16	-	0.9	-
davon Kantonsbeiträge für RM 2016-2019 *)	-	0.04	-	0.03

SM 2 umfasst Mittel, die 2012-2015 in die LI 1.1, 2.1, 2.2, 2.3 und 2.4 geflossen sind.

SM 3 umfasst Mittel, die 2012-2015 in die LI 1.2 und 1.3 geflossen sind.

LI = Leistungsindikator, RM = reguläre Mittel, SM = Sofortmassnahme.

Angaben Kantonsbeiträge im Bereich Waldbiodiversität ggf. unvollständig. Angaben entsprechen deshalb Minimalbeiträgen.

*) Falls in den Interviews nicht weiter spezifiziert, basiert diese Angabe auf der Annahme: Kantonsbeitrag = Bundesbeitrag.

Tabelle INFRAS. Quelle: BAFU: NFA-Datenbank, Interviews mit KantonsvertreterInnen.

Der Soll-Ist-Vergleich für die Kantone basiert auf der Annahme, dass die Kantone und der Bund die Sofortmassnahmen in ähnlichem Umfang finanzieren. Dazu vergleichen wir die vereinbarten Bundesbeiträge (Tabelle 6) mit den rapportierten Kantonsbeiträgen (Tabelle 9). Im Vergleich zu den vereinbarten Bundesbeiträgen haben die Kantone Bern, Obwalden und Waadt weniger Kantonsbeiträge rapportiert: Ist-Soll-Verhältnis 39%, 23% resp. 75% (Tabelle 21). Der Kanton Zürich konnte hingegen mehr Kantonsbeiträge einsetzen als die vereinbarten Bundesbeiträge (Ist-Soll-Verhältnis 148%).

3.1.5. Beurteilung der Ressourcen durch die befragten Akteure

Dieses Kapitel zeigt die Beurteilung der personellen und finanziellen Ressourcen für die Sofortmassnahmen durch das BAFU und die Kantone. Die Informationen stammen aus den qualitativen Interviews mit den Projektverantwortlichen des BAFU und mit den Fallstudienkantonen.

Beurteilung durch die Projektverantwortlichen des BAFU

Die Projektverantwortlichen des BAFU beurteilen den personellen Aufwand für die Einführung der Sofortmassnahmen als beträchtlich: Die Nachverhandlungen für die Sofortmassnahmen 2017/18 seien ähnlich aufwändig gewesen wie frühere Verhandlungen regulärer Mittel für ordentliche Programmperioden. Vor allem im Naturschutz hätten die Projektverantwortlichen des BAFU mehrfach auf die Kantone zugehen müssen, bis die Mittel der Sofortmassnahmen verteilt werden konnten. Zu beachten sei ausserdem, dass dieser einmalige Zusatzaufwand dazu führte, dass andere Aktivitäten zurückgestellt werden mussten. Das sei in diesem Fall möglich gewesen, dürfe aber nicht zum Dauerzustand werden. Ausserdem nehme der Aufwand auch während der PV-Periode zu (für die Beurteilung von Controllingberichten oder die Beratung der Kantone).

Auch für die Kantone habe der Prozess einen deutlichen Mehraufwand dargestellt. Deshalb erachtet das BAFU es als wichtig, dass solch massive Aufstockungen der Gelder wie bei den Sofortmassnahmen eine ausreichende Vorlaufzeit erhalten. Nur so sei es möglich, dass die Umsetzung fristgerecht erfolgen könne – denn diese sei kaskadenartig organisiert (nach Erhöhung der Bundesmittel müssen die Kantone ihrerseits die Mittel erhöhen oder Drittmittel⁴⁴ finden und im Anschluss Aufträge für Dritteleistungen erteilen, die wiederum bei privaten Unternehmen mehr Ressourcen erfordern). Das BAFU ist sich bewusst, dass die personellen Ressourcen einiger Kantone knapp sind. Es sei aber Aufgabe der Kantone, die benötigten personellen Ressourcen im Sinne der Verbundaufgabe bereitzustellen.

Für die Periode 2020-2024 geht das BAFU beim Naturschutz davon aus, dass der Aufwand wegen der höheren Mittel leicht zugenommen hat (grössere Programme, mehr Auskünfte an Kantone, etc.). Die Verteilung der zusätzlichen Mittel an die Kantone sei aber effizienter gewesen. Dies liege zum einen daran, dass die regulären Mittel und die Sofortmassnahmen gemeinsam verhandelt werden konnten. Zum anderen seien die Kantone besser auf die zusätzlichen Mittel vorbereitet gewesen. So konnten die Mittel mit weniger Aufwand vergeben werden.

Die Aufstockung der Mittel für Sofortmassnahmen beurteilt das BAFU grundsätzlich als sehr positiv. Ohne die Sofortmassnahmen hätten sie nur die Massnahmen mit allerhöchster Priorität finanzieren können. D.h. ohne Sofortmassnahmen hätte der Bunde bei den nationalen

⁴⁴ Siehe Abschnitt A1.1.3.

Biotopen (Programmziel 1) nur Unterhalt und Pflege, einen Drittel der Sanierungen (Programmziel 3) und die Hälfte der Artenförderung (Programmziel 4) finanzieren können. Kantonale Gesamtkonzepte (Programmziel 1) hätten auch noch ohne Sofortmassnahmen finanziert werden können. Sie seien ebenfalls sehr wichtig, weil sie der Implementierung der ökologischen Infrastruktur dienen (wichtiges Ziel der SBS).

Beurteilung durch die Fallstudienkantone

Die befragten InterviewpartnerInnen beurteilen die finanziellen Ressourcen für die beiden Bereiche Naturschutz und Waldbiodiversität grundsätzlich als knapp ausreichend, wobei die Situation je nach Kanton unterschiedlich ist. Die KantonsvertreterInnen sind aber überzeugt, dass in den nächsten Jahren noch weitere Mittel notwendig sein werden, um das Vollzugsdefizit und damit auch die Ziele der SBS zu erreichen.

Die befragten Kantone sind mehrheitlich der Meinung, dass sich die finanzielle Situation dank der Sofortmassnahmen verbessert habe. Limitierender Faktor seien nun nicht mehr die finanziellen Ressourcen, sondern eher die personellen Ressourcen. In gewissen Kantonen war eine Personalaufstockung auch mit den zusätzlichen Mitteln aus den Sofortmassnahmen nicht möglich. Diese Kantone konnten deshalb i.d.R. weniger Massnahmen umsetzen und das Personal war einem höheren Zeitdruck ausgesetzt. Andere Kantone, z.B. die Kantone Zürich und Bern, konnten ihre personellen Ressourcen erhöhen, wobei nicht nur die zusätzlichen Mittel aus den Sofortmassnahmen dafür ausschlaggebend waren, sondern auch allgemein der Stellenwert der Biodiversität im politischen Diskurs.

Einzelne KantonsvertreterInnen haben den Verteilschlüssel bemängelt. Dieser orientiere sich noch zu sehr an den bisherigen Ausgaben. Er solle verstärkt dem Bedarf angepasst werden. Das BAFU weist diesbezüglich darauf hin, dass die Verteilung der Mittel auf Grundlagen über Potential und Defizite basiere und damit bereits bedarfsorientiert erfolge. Es sei ausserdem denkbar, dass Kantone, die zusätzliche Mittel anfragen, entsprechend mehr Bundesmittel erhalten könnten, falls solche noch vorhanden sind und der Bund die angebotenen Leistungen als zweckmässig beurteilt.

3.2. Verwendung der Ressourcen

Dieses Kapitel basiert überwiegend auf den Aussagen der befragten KantonsvertreterInnen. Bei der Einordnung sind folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Es war nicht in jedem Fall möglich, Aussagen klar nach Sofortmassnahmen und regulären Mitteln gemäss Programmvereinbarungen zu separieren. In solchen Fällen ist im Text vermerkt, dass der Aspekt nicht nur die Sofortmassnahmen betrifft, sondern auch die regulären

Mittel. Aussagen, die ausschliesslich die regulären Mittel betreffen, sind für die vorliegende Evaluation nicht relevant und werden deshalb in Fussnoten oder im Anhang aufgeführt.

- Viele Aspekte (z.B. was gut läuft, Hindernisse, Erfolgsfaktoren, etc.) sind für den Naturschutz und die Waldbiodiversität ähnlich. Deshalb beziehen sich die folgenden Aussagen jeweils auf beide Bereiche. Bei Aussagen, die sich explizit nur auf Naturschutz oder nur auf Waldbiodiversität beziehen, ist dies im Text vermerkt.

3.2.1. Verwendung der Beiträge

Der Projektmanagementplan hält fest, dass rund 75% der vom Bund für die Sofortmassnahmen vorgesehenen Mittel in den Naturschutz fliessen sollen.⁴⁵

Aus den Daten der NFA-Datenbank wird ersichtlich, dass der Grossteil der verfügbaren Mittel von Bund und Kantonen in den Naturschutz und da in den Schutz von Biotopen (SM 1) fliesst. Für die Förderung prioritärer Arten (SM 4) im Naturschutz und die beiden Stossrichtungen in der Waldbiodiversität (SM 2 Waldreservate und SM 3 Alt- und Totholz) haben die Kantone weniger Mittel verwendet.

Die Verteilung der Mittel auf die Aktivitäten ist nicht eine spezielle Charakteristik der Sofortmassnahmen, sondern ist proportional zu den bisherigen regulären Mitteln gemäss Programmvereinbarung. Bereits vor der Einführung der Sofortmassnahmen lag der Schwerpunkt bei den Biotopen.

3.2.2. Ziele und Schwerpunkte der Fallstudienkantone

Übergeordnet haben die Sofortmassnahmen zum Ziel, das Vollzugsdefizit bei der Umsetzung der Zielsetzungen aus den Programmvereinbarungen im Umweltbereich zu beheben. Entsprechend basieren die Kantone die Ziele für die Sofortmassnahmen auf den Programmvereinbarungen. Die befragten Kantone halten sich bei den Zielen an die Ziele des Bundes⁴⁶. Auch bei der Wahl von Schwerpunkten für die Sofortmassnahmen halten sich die Kantone an die (übergeordneten) Ziele des Bundes. Zusätzlich determinieren folgende Faktoren die Schwerpunkte der Kantone:

⁴⁵ BAFU 2021b.

⁴⁶ Im Bereich Waldbiodiversität publizieren die Kantone einen Waldentwicklungsplan mit generellen Zielen, Schwerpunkten und Massnahmen, die jedoch über die Sofortmassnahmen hinaus gehen. Der Kanton Waadt verfolgt bei der Auswahl der Schwerpunkte für die Waldbiodiversität einen Bottom-Up-Ansatz. Der Kanton wurde in vier Regionen aufgeteilt, die von je 3 bis 4 WaldinspektorInnen betreut werden. Gemeinsam mit diesen InspektorInnen wird für jede Region ein Programm und Aktionsplan entwickelt. Für die Entwicklung der Aktionspläne wird den lokalen FörsterInnen ein Beratungsrundgang mit geschulten Biologen angeboten, mit deren Unterstützung sinnvolle Massnahmen definiert werden. Sofern die Massnahmen von den WaldeigentümerInnen gutgeheissen werden, werden sie in den Aktionsplan aufgenommen. Die Schwerpunkte ergeben sich also bei der Waldbiodiversität im Kanton Waadt aus den Bedürfnissen der lokalen FörsterInnen und werden so gut wie möglich auf die Ziele des Bundes abgestimmt.

- **Finanzielle und personelle Ressourcen:** Für die meisten befragten Kantone sind Aktivitäten und Projekte im Rahmen der Sofortmassnahmen durch die finanziellen und personellen Ressourcen limitiert. Sie versuchen deshalb, die Ressourcen zu optimieren und Massnahmen umzusetzen, bei welchen die Widerstände möglichst gering sind.⁴⁷
- **Defizite und Potenzial:** Die befragten Kantone setzen die Sofortmassnahmen dort an, wo grosse Probleme oder grosse Chancen bestehen. Defizite bestehen in Bereichen, in denen sie den Zielen hinterherhinken. Potenzial lassen sich bspw. aus den Potenzialstudien des BAFU ableiten.

3.2.3. Erfolgsfaktoren

Als Erfolgsfaktoren für die Umsetzung der Sofortmassnahmen heben die InterviewpartnerInnen folgende Punkte hervor:⁴⁸

- Die Umsetzung der Sofortmassnahmen im bewährten System der NFA-Programmvereinbarungen. Nur so sei es möglich gewesen, die finanziellen Mittel für die Biodiversität so stark zu erhöhen. Eine Umsetzung mit einem alternativen Instrument, unabhängig von den Programmvereinbarungen, wäre laut den InterviewpartnerInnen deutlich weniger effizient gewesen, und die Gelder hätten weniger schnell eingesetzt werden können.
- Die Umsetzung von etablierten Aktivitäten und Projekten, mit welchen die Kantone bereits Erfahrung bei den regulären Programmvereinbarungen hatten. Solche Massnahmen seien in der Konzeption weniger aufwendig und könnten aufgrund bestehender Erfahrungen effizient umgesetzt werden.
- Die Flexibilität durch die Alternativerfüllungen: Diese kämen bei regulären Mitteln⁴⁹ und bei Sofortmassnahmen zur Anwendung. Für die Sofortmassnahmen sehen die Kantone aber weitergehende Vorteile. Die Umsetzung der Sofortmassnahmen berge aufgrund der stark erhöhten finanziellen Mittel zusätzliche Unsicherheiten (benötigt deutlich mehr Koordination mit betroffenen Akteuren, Umgang mit viel mehr Einsprachen, mehr und diversere technische Hürden, vermehrt wetterbedingte Verzögerungen etc.). Die Alternativerfüllungen seien deshalb insbesondere für die Sofortmassnahmen zentral. Sie würden nicht zu weniger Leistungen oder weniger Qualität der Leistungen führen, sondern sie seien gleichwertig mit den ursprünglich vorgesehenen Massnahmen.

⁴⁷ Widerstände können laut InterviewpartnerInnen im Zusammenhang mit dem Projektkonzeptionsstand, Bewilligungen, GrundeigentümerInnen, der Komplexität der Umsetzung/des Projekts, der Anzahl Akteure, der Finanzen, sowie personellen Ressourcen auftreten.

⁴⁸ Die Kantone äusserten sich positiv zur administrativen Koordination mit dem BAFU. Dies bezieht sich aber nicht per se auf die Sofortmassnahmen, sondern allgemein auf die Programmvereinbarungen, und liegt deshalb nicht im Fokus dieser Evaluation.

⁴⁹ Spezifisch zu NFA-Programmvereinbarungen (reguläre Mittel, nicht im Fokus dieser Evaluation) äusserten sich die Kantone wie folgt: Es sei gut, dass das Handbuch Programmvereinbarungen 2020-2024 (BAFU 2018) klare Regeln aufzeige, an welche sich die Kantone zu halten hätten. Gleichzeitig sei das BAFU bei der Anwendung flexibel und pragmatisch.

- Die Sofortmassnahmen ermöglichen laut den befragten Kantonen, Opportunitäten zu nutzen. Insbesondere das Programm zu Innovation/Chancen⁵⁰ sei im Bereich Naturschutz wichtig, weil bei den periodisch verhandelten Sofortmassnahmen (und regulären Mitteln) Projekte noch nicht bekannt seien, die kurzfristig umgesetzt werden könnten. Es sei wichtig, dass mit den Sofortmassnahmen Gelegenheiten schnell genutzt würden, weil sonst Partner abspringen könnten.
- Die Zusammenarbeit zwischen dem BAFU und den Kantonen wird von allen Interviewpartnern als positiv und als Erfolgsfaktor angesehen. Auch hier hilft es, dass bei der Umsetzung der Sofortmassnahmen an die erfolgreiche Zusammenarbeit im Rahmen der Programmvereinbarungen angeknüpft werden konnte.

3.2.4. Hindernisse und Probleme bei der Umsetzung der Sofortmassnahmen

Viele Kantone sehen den Mangel an personellen Ressourcen als ein grosses Problem für die Umsetzung der Sofortmassnahmen an. Die Kantone hätten seit Jahren darauf gepocht, dass vom Bund mehr finanzielle Mittel für die Biodiversität zur Verfügung gestellt würden (über die regulären Mittel hinaus). Als dann die Sofortmassnahmen angekündigt wurden, seien viele Kantone personell und z.T. auch finanziell eingeschränkt gewesen, zudem seien sie bereits mit der Abwicklung der regulären Mittel ausgelastet gewesen. Das habe einerseits dazu geführt, dass die Kantone nicht genügend Aktivitäten und Projekte für die Verwendung der Mittel des Bundes gehabt hätten. Einzelne der befragten Kantone konnten deshalb das erste Angebot des BAFU zu den finanziellen Mitteln für die Sofortmassnahmen nicht ausschöpfen. Andererseits führte der Mangel an personellen Ressourcen zu grossem Druck auf dem Personal der betroffenen Kantone. Nur wenige Kantone (BE und ZH im Bereich Waldbiodiversität) konnten die personellen Ressourcen aufstocken.⁵¹ Bei vielen anderen Kantonen wurden die zusätzlichen Aktivitäten durch die Sofortmassnahmen mit unveränderten personellen Ressourcen umgesetzt. In vielen Fällen seien aufgrund der Drucksituation durch die zusätzlichen finanziellen Mittel anhaltende Überlastsituationen entstanden.

Nach Ansicht des BAFU sind die personellen Ressourcen ein limitierender Faktor. Die politische Bereitschaft sei aber ein weiterer wichtiger Aspekt, der die personellen und finanziellen Ressourcen beeinflusse. Insbesondere zu Beginn der ersten Periode 2016-2019 hätten personelle Ressourcen gefehlt, um kurzfristig zusätzliche Massnahmen initiieren zu können. Personelle Engpässe hätten aber auch in den Folgejahren bestanden. Viele Kantone haben zusätzliche Leistungen mit dem gleichen Personalbestand wie vor den Sofortmassnahmen umgesetzt.

⁵⁰ PZ 5 (2016-19) oder Einzelprojekte (EP) ausserhalb der Programmvereinbarungen (2020-24).

⁵¹ Die genauen Stellenprozentage haben wir nicht erhoben. Unklar ist, ob diese Angaben überhaupt verfügbar gewesen wären.

Zudem gestalteten sich Verhandlungen mit Grund- und WaldeigentümerInnen und Gemeinden häufig sehr aufwendig.

Der administrative Aufwand wird von den befragten Kantonen ebenfalls als Hindernis für die Umsetzung der Sofortmassnahmen wahrgenommen. Ein erhöhter administrativer Aufwand entstehe durch die Separierung der Sofortmassnahmen von den regulären Mittel und für Einzelprojekte im Naturschutz. Problematisch sei auch der unterschiedliche Zeithorizont für reguläre und Sofortmassnahmen in der ersten Programmperiode 2016-2019 gewesen. Insbesondere für die Vorbereitung und Durchführung der zusätzlichen Verhandlungen mit dem BAFU sei Zusatzaufwand angefallen. Für die Periode 2020-2024 seien dann die Verhandlungen für die Programmvereinbarungen und die Sofortmassnahmen gleichzeitig geführt worden.

Das BAFU schätzt Zusatzaufwand bei den Kantonen für die Verhandlungen der Sofortmassnahmen im Verhältnis zum ohnehin anfallenden Aufwand für die regulären Mittel als gering. Eine Ausnahme seien Einzelverfügungen, die im Bereich Naturschutz im Rahmen der Sofortmassnahmen ausgesprochen wurden.⁵² Für diese Einzelverfügungen waren separate Verhandlungen und ein Controlling ausserhalb der Programmvereinbarungen notwendig.

⁵² Einzelverfügungen wurden nötig, weil nicht die gesamten Mittel für die Sofortmassnahmen im Rahmen der Verhandlungen für die Programmvereinbarungen mitverhandelt werden konnten.

4. Leistungen der Kantone und des Bundes (Outcome)

Dieses Kapitel beinhaltet die Analysen zu den Leistungen (Outcome), welche die Kantone im Bereich der vier Sofortmassnahmen mit den verfügbaren Ressourcen erbringen (Kapitel 4.1). Grundlage für diese Analysen sind die NFA-Datenbank und die Aussagen der Projektverantwortlichen des BAFU sowie der KantonsvertreterInnen.

Ein wichtiger Aspekt ist die Additionalität und die Frage, inwiefern die Kantone aufgrund der für die Sofortmassnahmen zur Verfügung gestellten Ressourcen Mehrleistungen erbracht haben, die sie ohne die Mittel aus den Sofortmassnahmen nicht erbracht hätten. Die Darstellung der Additionalität basiert auf Hinweisen der InterviewpartnerInnen (Kapitel 4.2).

Weitere Verhaltensänderungen wurden soweit in den Bericht integriert, als dass sie von den befragten ExpertInnen erwähnt wurden (siehe Kapitel 4.3). Erste Erkenntnisse zum Beitrag der Sofortmassnahmen zur Zielerreichung wurden aufgrund der durchgeführten Analysen und der Gespräche in der Gesamtbeurteilung durch das Evaluationsteam aufgenommen (siehe Kapitel 4.4).

4.1. Leistungen (Outcome)

In diesem Kapitel geht es um die Leistungen, welche Bund und Kantone im Rahmen der Sofortmassnahmen erbringen:

4.1.1. Leistungen Kantone: Umsetzung der Sofortmassnahmen

Leistungsindikatoren

Die Leistungen der Kantone aus den Sofortmassnahmen werden mittels Leistungsindikatoren (LI) gemäss dem Handbuch Programmvereinbarungen⁵³ erfasst (siehe Tabelle 10).

⁵³ Handbuch Programmvereinbarungen 2016-2019 (BAFU 2015) und Handbuch Programmvereinbarungen 2020-2024 (BAFU 2018).

Tabelle 10: Verwendete Leistungsindikatoren

Sofortmassnahme	Betrachtete Leistungsindikatoren 2016-2019
Naturschutz	
Sofortmassnahme 1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ LI 1.1: Biotope von nationaler Bedeutung [ha] ▪ LI 2.1: Biotope von regionaler oder lokaler Bedeutung [ha]
Sofortmassnahme 4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ LI 3.1: Förderung von Arten [ha] ▪ LI 3.2: Bekämpfung von Neobiota [ha] ▪ LI 3.3: Investitionen in die Aufrechterhaltung der KARCH und KOF/CCO [CHF] ▪ LI 4.2: Vernetzungsprojekte [ha]
Waldbiodiversität	
Sofortmassnahme 2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ LI 1.1: Waldreservate [ha] ▪ LI 2.1: Waldränder und Vernetzungselemente [ha] ▪ LI 2.2: Aufgewertete Lebensräume [ha] ▪ LI 2.3: Gepflegte kulturhistorisch, ökologisch und landschaftlich wertvolle Nutzungsformen [ha]
Sofortmassnahme 3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ LI 1.2: Altholzinseln [ha] ▪ LI 1.3: Biotopbäume [Stk.]

LI = Leistungsindikator; KARCH = Koordinationsstelle für Amphibien- und Reptilienschutz in der Schweiz;
KOF/CCO = Koordinationsstelle Ost für Fledermausschutz.

Tabelle INFRAS. Quelle: Handbuch Programmvereinbarungen 2016-2019 (BAFU 2015).

Soll-Ist-Vergleich der Leistungen über alle Kantone

Um die Leistungen beurteilen zu können, haben wir wiederum einen Soll-Ist-Vergleich durchgeführt:

- Als Soll bezeichnen wir die Leistungen, die Bund und Kantone im Rahmen gemäss Programmvereinbarungen im Rahmen von regulären Mitteln und Sofortmassnahmen vereinbart haben. Die dazugehörigen Angaben haben wir der NFA-Datenbank entnommen.
- Die Ist-Angaben zeigen die effektiv erbrachten Leistungen. Für die Ist-Werte können wir ebenfalls auf die NFA-Datenbank abstützen.

Der Soll-Ist-Vergleich beschränkt sich auf die Leistungen der Periode 2016-2019. Für die Periode 2020-2024 sind die effektiv erbrachten Leistungen noch nicht verfügbar (die Periode ist noch nicht abgeschlossen).

Der Soll-Ist-Vergleich berücksichtigt die Leistungen aller Kantone aus den regulären Mitteln gemäss Programmvereinbarungen und den Sofortmassnahmen. Inwieweit die Leistungen auf die regulären Mittel der Programmvereinbarungen oder die Mittel aus den Sofortmassnahmen zurückzuführen sind, dazu ist keine Aussage möglich. Dies hat zwei Gründe:

- Zum einen wurden in den Nachverhandlungen die Leistungen der Kantone für die Sofortmassnahmen verhandelt, aber gleichzeitig auch Korrekturen zur ursprünglichen Vereinbarung für die bestehende Programmperiode 2016-2019 vorgenommen. Die NFA-Datenbank

kann nur die vereinbarten Leistungen zu Beginn der Programmperiode, die Veränderung dieser Leistungen aufgrund der Nachverhandlungen und der Sofortmassnahmen sowie die gesamten, effektiven Leistungen am Ende der Programmperiode ausweisen. Eine Unterscheidung dieser Angaben nach Sofortmassnahmen und regulären Mitteln ist somit nicht möglich.

- Zum anderen sind die Aktivitäten und Projekte im Rahmen der Sofortmassnahmen gemäss den befragten KantonsvertreterInnen oft typähnlich wie bei den Programmvereinbarungen. Eine Abgrenzung der Aktivitäten und Projekte sei deshalb nicht sinnvoll (und auch nicht gewollt gewesen).

Die Ergebnisse des Soll-Ist-Vergleichs über alle Kantone zeigen, dass die erbrachten Leistungen (Ist) immer mindestens so hoch sind wie die vereinbarten Leistungen (Soll). Dies gilt sowohl für den Naturschutz als auch für die Waldbiodiversität. Ein Wert von 100% bedeutet, dass mit den effektiv ausbezahlten Bundesbeiträgen das Soll erreicht wurde. Die Kantone haben teilweise aber mehr Kantonsbeiträge eingesetzt, ohne dass sie mehr Bundesbeiträge erhalten hätten. Damit konnten sie mehr Leistungen erbringen, was zu einem Wert von über 100% führt. Das bedeutet, dass die Kantone im Rahmen der Programmvereinbarungen und Sofortmassnahmen insgesamt mehr Leistungen erbracht haben als vereinbart.

Tabelle 11 zeigt den Soll-Ist-Vergleich für die Sofortmassnahmen 1 und 4 im Bereich Naturschutz. Für die Sofortmassnahme 1 liegt die Übererfüllung der Leistungsindikatoren bei 12% und 19%. Bei der Sofortmassnahme 4 unterscheidet sich die Übererfüllung je nach Leistungsindikator stärker: Bei Vernetzungsprojekten ist die Übererfüllung mit 151% am höchsten, bei der Bekämpfung von invasiven, gebietsfremden Arten mit 101% am niedrigsten.

Tabelle 11: Soll-Ist-Vergleich Leistungen für den Naturschutz (ganze Schweiz) 2016-2019

	Sofortmassnahme 1		Sofortmassnahme 4			
	LI 1.1 Biotope von nationaler Bedeutung [ha]	LI 2.1 Biotope von regionaler Bedeutung [ha]	LI 3.1 Förderung National Prioritäre Arten [ha]	LI 3.2 Bekämpfung invasive Arten [ha]	LI 3.3 Investitionen in KARCH oder KOF/COO [Mio. CHF]	LI 4.2 Vernetzungsprojekte [ha]
Soll RM + SM (vereinbart)	346'618	231'647	592'018	42'044	4.9	402'952
Ist RM + SM (erbracht)	387'123	274'899	617'294	4'595	6.1	609'326
Vergleich Ist-Soll (RM + SM)	112%	119%	104%	101%	124%	151%

LI = Leistungsindikator, RM = reguläre Mittel, SM = Sofortmassnahme, ha = Hektare.
Angaben exkl. Leistungen aus Einzelprojekten.

Tabelle INFRAS. Quelle: BAFU: NFA-Datenbank.

Tabelle 12 zeigt die Leistungen für die Sofortmassnahmen 2 und 3 im Bereich Waldbiodiversität. Die Übererfüllung bei der Sofortmassnahme 2 schwankt zwischen 104% bei den Waldreservaten und 133% bei den aufgewerteten Lebensräumen. Bei der Sofortmassnahme 3 beträgt die Übererfüllung bei den Altholzinseln 139%, bei den Biotopbäumen ist das Ist mit 100.2% nur unwesentlich höher als das Soll.

Tabelle 12: Soll-Ist-Vergleich Leistungen für die Waldbiodiversität (ganze Schweiz) 2016-2019

	Sofortmassnahme 2			Sofortmassnahme 3		
	LI 1.1 Waldreservate [ha]	LI 2.1 Waldränder & Vernetzungselemente [ha]	LI 2.2 Aufwertung Lebensräume [ha]	LI 2.3 Wertvolle Nutzungsformen [ha]	LI 1.2 Altholzinseln [ha]	LI 1.3 Biotopbäume [Stück]
Soll RM + SM (vereinbart)	17'435	1'864	4'717	1'099	1'075	12'485
Ist RM + SM (erbracht)	18'168	2'402	6'254	1'168	1'498	12'511
Vergleich Ist-Soll (RM + SM)	104%	129%	133%	106%	139%	100%

LI = Leistungsindikator, RM = reguläre Mittel, SM = Sofortmassnahme, ha = Hektare.

Tabelle INFRAS. Quelle: BAFU: NFA-Datenbank.

Soll-Ist-Vergleich der Leistungen der Fallstudienkantone

Die Analyse der Fallstudienkantone bestätigt die oben beschriebenen Resultate. Bei allen Fallstudienkantonen und allen vier Sofortmassnahmen beträgt das Verhältnis zwischen Ist und Soll mindestens 100% (siehe Anhang A1.2).

4.1.2. Leistungen BAFU: Umsetzung der begleitenden Massnahmen

Bei den begleitenden Massnahmen handelt es sich um Massnahmen, die vom BAFU ausserhalb der Programmvereinbarungen umgesetzt werden. Sie sollen vor allem die Rahmenbedingungen verbessern. Der Umfang dieser Leistungen ist im Vergleich zum Kern der Sofortmassnahmen sehr gering. Die folgenden Angaben stammen hauptsächlich aus dem Programmmanagementplan (PMP) des BAFU.⁵⁴

Bereich Naturschutz

Dem Naturschutz lassen sich vier begleitende Massnahmen zuordnen. Die begleitende Massnahme über Monitoring zu Unterhalt und Sanierung ist Teil der Sofortmassnahmen 1. Die Ana-

⁵⁴ BAFU 2021b.

lyse der bislang erbrachten Aktivitäten zeigt, dass bereits vor der Einführung der Sofortmassnahmen Monitorings installiert wurden. Diese Monitorings wurden alle weitergeführt. Sie wurden jedoch weder ausgebaut noch ergänzt. In der Periode 2020-2024 werden im LI 6.1 mit den Sofortmassnahmen neu auch kantonale Projekte zur Wirkungskontrolle und Monitoring unterstützt. Diese laufen jedoch über die NFA-Programmvereinbarungen.

Auch die Sofortmassnahme 4 beinhaltet begleitende Massnahmen. Im Rahmen der Sofortmassnahmen wurden keine zusätzlichen Mittel eingesetzt. Im Rahmen des regulären Budgets hat das BAFU jedoch einzelne Leistungen erbracht, die inhaltlich den folgenden drei begleitenden Massnahmen zugeordnet werden können:

- Aktionspläne zur Artenförderung: Der Bund hat nur den Aktionsplan «Lichter Wald» erarbeitet. Weitere Aktionspläne zur Förderung National Prioritärer Arten konnten aufgrund mangelnder Ressourcen nicht erarbeitet werden.
- Ausbau nationalen Daten- und Informationszentren und Koordinationsstellen Artenförderung: In diesem Bereich werden insbesondere InfoSpecies unterstützt, es gab aber keinen Ausbau. Regionale Koordinationsstellen hingegen wurden im Rahmen der NFA-Programmvereinbarungen deutlich ausgebaut.
- Ausbildung von Artenspezialisten: Das BAFU ist nicht federführend bei der Ausbildung der Artenspezialisten, kann aber die Fachausbildung unterstützen (Art. 14a NHG). Diese wurden im Rahmen der Sofortmassnahmen nicht ausgeweitet. Es wurde aber neu eine Strategie zwischen den Fachhochschulen, InfoSpecies und dem BAFU dazu ausgearbeitet.

Bereich Waldbiodiversität

Im Rahmen der Sofortmassnahmen 2 soll das BAFU eine Wirkungsanalyse erstellen und die Programmvereinbarungen weiterentwickeln (SPM 1). Diese sind geplant und es werden voraussichtlich einmalig ca. 300'000 CHF und ca. 40 Arbeitstage pro Jahr eingesetzt.⁵⁵

Zudem soll das BAFU als Teil von Sofortmassnahme 3 die SPM 2 «Sensibilisierung von Waldeigentümern etc.» umsetzen. Dazu hat das BAFU 2019 und 2020 eine Kampagne für die Biodiversität im Wald geführt, wofür ca. 200'000 CHF (nicht ausschliesslich aus SM) und 10 Arbeitstage pro Jahr aufgewendet wurden.

4.2. Additionalität der Leistungen

Wir definieren die Massnahmen als additional, wenn die über die Sofortmassnahmen finanzierten Projekte zusätzlich getätigt werden. Massnahmen, die auch ohne Mittel der Sofortmassnahmen durchgeführt worden wären, gelten nicht als additional.

⁵⁵ Siehe Abschnitt 3.1.1.

Wir haben versucht, die Additionalität quantitativ anhand der verfügbaren Daten pro Leistungsindikator nachzuweisen. Aufgrund der verfügbaren Daten war allerdings kein Vergleich auf Basis der Sofortmassnahmen möglich, sondern nur kumulativ für Sofortmassnahmen und reguläre Mittel. Zudem sind die Resultate dieser Analysen schwierig zu interpretieren. Sie werden durch verschiedene Effekte beeinflusst, u.a.:

- Die Kosten für die Umsetzung von Massnahmen in der Periode 2016-2019 unterscheiden sich von den Kosten in der Periode 2012-2015. Aufgrund der zusätzlichen Mittel aus den Sofortmassnahmen konnten z.T. teurere Massnahmen umgesetzt werden. Das bedeutet, dass 2016-2019 vergleichsweise weniger Fläche (in Hektaren) erzielt wurden.
- Im Naturschutz werden unterschiedliche Flächendefinitionen verwendet (Wirkungsfläche, Eingriffsfläche, Konzeptfläche), was einen Vergleich zwischen den Perioden und zwischen den Kantonen erschwert.
- In der Waldbiodiversität haben die Kantone in der Periode 2012-2015 ihr Soll z.T. deutlich übererfüllt, weshalb ein Vergleich mit Periode 2016-2019 zu Trugschlüssen verleiten kann.
- Die Leistungsindikatoren waren in den Perioden 2012-2015 und 2016-2019 z.T. nicht gleich differenziert, ein Vergleich ist deshalb schwierig.

Zusammenfassen lässt sich festhalten: Aufgrund der fehlenden Datengrundlage ist eine Analyse nur für die Sofortmassnahmen nicht möglich. Die Interpretation der quantitativen Ergebnisse wäre zudem schwierig, es wären keine robusten Aussagen möglich. Aus diesen Gründen verzichten wir darauf, die quantitativen Resultate darzustellen. Unsere Analyse der Additionalität stützen wir auf qualitative Aussagen der Projektverantwortlichen des BAFU und der KantonsvertreterInnen.

Beurteilung der Additionalität durch die Projektverantwortlichen des BAFU

Die Projektverantwortlichen des BAFU für Naturschutz und für Waldbiodiversität sind klar der Meinung, dass mit den zusätzlichen finanziellen Mitteln der Sofortmassnahmen mehr Leistungen erbracht wurden. Die zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel hätten fast vollständig eingesetzt werden können. Dies zeige die Motivation der Kantone, mehr Projekte umzusetzen. Es gebe einen klaren Zusammenhang zwischen den zusätzlichen Mitteln und den zusätzlichen Leistungen der Kantone, die Additionalität sei hoch.

Beurteilung der Additionalität in den Fallstudienkantone

Von den acht befragten KantonsvertreterInnen konnten sieben die mit den Mitteln aus den Sofortmassnahmen finanzierten Aktivitäten von den mit den regulären Mitteln geförderten Projekten unterscheiden. Inhaltlich weisen die Kantone jedoch darauf hin, dass sich ein Grossteil

der Projekte und Aktivitäten unter den Sofortmassnahmen nicht von den Programmvereinbarungen unterscheidet. Im Naturschutz liegt der Fokus der Sofortmassnahmen der befragten Kantone wie bei den Programmvereinbarungen auf der Revitalisierung und dem Unterhalt von Biotopen, in der Waldbiodiversität auf der eigentumsrechtlichen Sicherung/Ausscheidung und der Pflege von Waldreservaten.

Dank der Sofortmassnahmen konnten die meisten befragten Kantone auch einzelne Projekte realisieren, die von den bestehenden Programmvereinbarungen vollständig losgelöst sind. Diese Projekte sind in der Regel auf zwei unterschiedliche Arten zustande gekommen:

- Entweder es hat sich eine Opportunität ergeben, die sich aufgrund der zusätzlichen finanziellen Mittel der Sofortmassnahmen nutzen liess.
- Oder es handelt sich um sehr teure Projekte, die aufgrund fehlender Mittel im «Standby-Modus» waren und erst mit den Sofortmassnahmen finanziert werden konnten (z.T. auch mit Unterstützung von Dritten).

Folgende Beispiele illustrieren solche Projekte:

- Kanton Bern, Waldbiodiversität: Grosswaldreservat Grünenbergpass (wäre ohne Sofortmassnahmen kleiner oder später umgesetzt worden)
- Kanton Waadt, Naturschutz: Spezielle Korridore für Kleintiere (Wildwechsel), Amphibien-Unterführungen unter Strassen, Pilotprojekt für Zugvögel in Feuchtgebieten
- Kanton Wallis, Naturschutz: Kampagne gegen Neophyten im Pfywald (Smaragd-Gebiet besonders wertvoller Lebensräume)
- Kanton Zürich, Waldbiodiversität: Neues Programm für Biotopbäume

Alle Kantone sind sich einig, dass dank der zusätzlichen finanziellen Mittel zusätzliche Aktivitäten umgesetzt wurden, die ohne Sofortmassnahmen weniger umfangreich oder erst zu einem späteren Zeitpunkt hätten angegangen werden können. Die Aktivitäten und Projekte mit den zusätzlichen Mitteln der Sofortmassnahmen sind also laut der befragten Kantone in einem hohen Mass additional.

4.3. Verhaltensänderungen bei den Zielgruppen

Aus Sicht der InterviewpartnerInnen war es ein wichtiges Signal, dass der Bund Mittel zugunsten der Biodiversität erhöht hat. Dies habe gezeigt, dass Biodiversität ein wichtiges Thema ist.⁵⁶ Dadurch sei bei den Zielgruppen, z.B. bei den WaldeigentümerInnen, die Sensibilität für das Thema Biodiversität gestiegen. Aus Sicht einzelner InterviewpartnerInnen wäre es deshalb

⁵⁶ Zu diesem Ergebnis kommt auch die Kantonsbefragung zu Mittelfluss, Empfänger und Wirkung der Investitionen in Naturschutz und Waldbiodiversität (BAFU 2019b).

wichtig, dass der Bund den Kantonen zusichern würde, ihre Aktivitäten langfristig, über die aktuelle Programmperiode hinaus, zu unterstützen. Um die Mittel optimal einsetzen zu können, sollte der Bund die Kantone frühzeitig informieren.

4.4. Einschätzung der Akteure zum Beitrag der Sofortmassnahmen zu den Zielen der Strategie Biodiversität Schweiz

Wir haben von den befragten ExpertInnen Hinweise dafür erhalten, dass die Sofortmassnahmen einen Beitrag zur Zielerreichung der Strategie Biodiversität Schweiz leisten:

- Das BAFU und die KantonsvertreterInnen sind sich einig, dass die Sofortmassnahmen einen Beitrag zur Zielerreichung der Programmziele und damit auch zu den Zielen der SBS leisten. Sie begründen dies unter anderem damit, dass die biologische Wirksamkeit von Massnahmen zu Biotopen und Waldreservaten, wie sie in den Sofortmassnahmen umgesetzt werden, unbestritten ist. Mehrere InterviewpartnerInnen bestätigten basierend auf punktuellen/lokalen Beobachtungen, dass die ergriffenen Massnahmen eine sichtbar positive Auswirkung auf die Biodiversität hätten. Gemäss BAFU hat das Monitoring der Wirkungskontrolle Biotopschutz Schweiz (WBS) jeweils dort eine Verbesserung der Biotope festgestellt, wo auch konkrete Massnahmen umgesetzt werden. In jenen Biotopen, wo keine Massnahmen umgesetzt werden, zeige das WBS jeweils eine Verschlechterung.⁵⁷ Dies deute darauf hin, dass mehr Massnahmen bzw. mehr Leistungen auch zu mehr Wirkung führten, selbst wenn diese schwierig zuzuordnen und zeitlich erst in einigen Jahren feststellbar sei.
- Das BAFU führt regelmässig Umfragen bei den Kantonen durch zum Stand der Umsetzung bei den Biotopinventaren von nationaler Bedeutung.⁵⁸ Aus den bisherigen Umfragen gibt es Hinweise darauf, dass seit der Einführung der Sofortmassnahmen beim grundeigentümerverbindlichen Schutz,⁵⁹ bei der Unterhaltssicherung und bei den Objekten mit guter Qualität⁶⁰ positive Entwicklungen stattgefunden haben.⁶¹

⁵⁷ Aussage betrifft Sofortmassnahme 1. Ähnliche Zusammenhänge könnten auch bei anderen Sofortmassnahmen bestehen.

⁵⁸ BAFU 2019a, BAFU 2021c.

⁵⁹ Für grundeigentümerverbindlichen Schutz muss die Fläche des betroffenen Objektes z.B. über kantonale Schutzverordnungen oder kommunale Naturschutzzonen im Zonenplan geschützt sein. Die nicht geschützte Fläche des Objektes darf höchstens eine Lücke der Grössenordnung < 10% darstellen.

⁶⁰ Gute Qualität bedeutet, dass das Objekt keinen Sanierungsbedarf hat.

⁶¹ In der Umfrage 2021 geben die Kantone beispielsweise an, dass 3'245 Objekte grundeigentümerrechtlich geschützt sind. 2018 waren es erst 2'800 Objekte. Das bedeutet, dass 14% des grundeigentümerrechtlichen Schutzes zwischen 2018 und 2021 umgesetzt wurden. Bei der Unterhaltssicherung waren es sogar 18%, bei Objekten mit guter Qualität sind es 12%.

Leider lassen sich die Ergebnisse der Umfragen von 2018 und 2021 nicht mit den Umfragen von 2010 und 2014 vergleichen, da unterschiedliche Fragen gestellt wurden. Deshalb ist es nicht möglich abzuschätzen, ob sich die Entwicklung beschleunigt hat, seit es die Sofortmassnahmen gibt.

5. Beurteilung und Empfehlungen

Basierend auf der Analyse von Umsetzung und Wirkungen und der Einschätzung der Vollzugsakteure folgt in diesem Kapitel die Beurteilung der Sofortmassnahmen aus Sicht des Evaluationssteams.

Wir orientieren uns dafür an den **Ebenen des Wirkungsmodells und den für diese Ebenen relevanten Evaluationsfragen** (blau hinterlegt zu Beginn jedes Abschnitts). Die Beurteilung erfolgt sodann anhand der relevanten Output- und Outcome-Kriterien gemäss Feinkonzept Interne Evaluationen (siehe Anhang A4).⁶²

5.1. Beurteilung

5.1.1. Beurteilung Umsetzung

Welche personellen und finanziellen Ressourcen werden von Bund und Kantonen für die Umsetzung der Sofortmassnahmen eingesetzt?

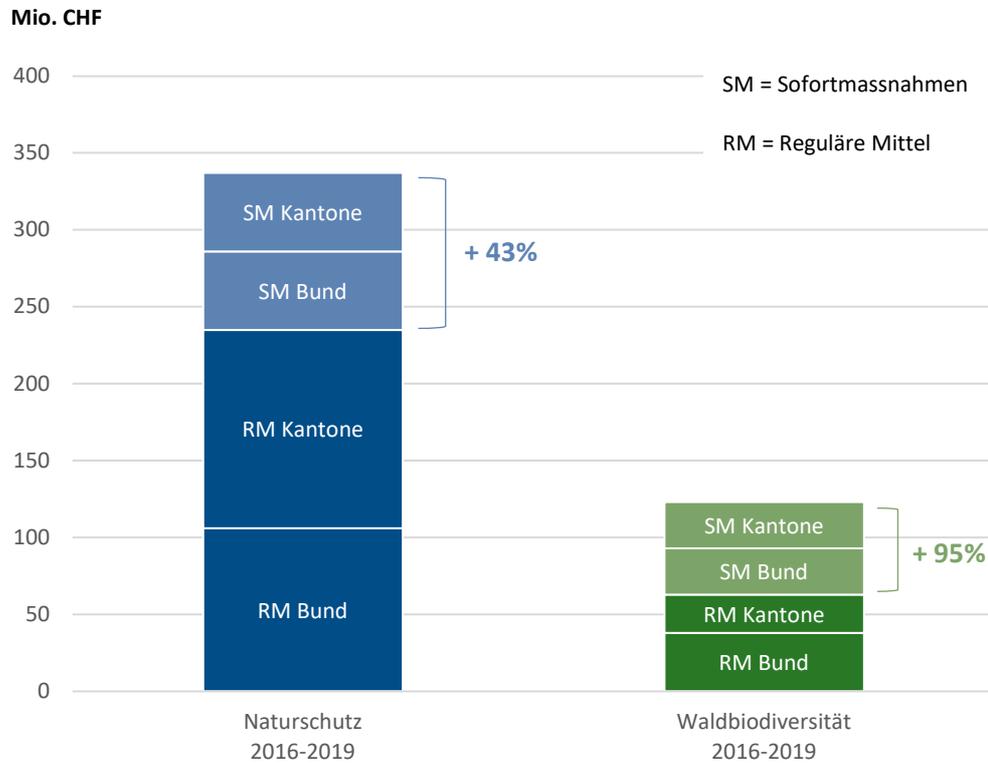
Finanzielle Ressourcen deutlich aufgestockt

In der **Periode 2016-2019** haben Bund und Kantone im Rahmen der Sofortmassnahmen insgesamt 162 Mio. CHF für Naturschutz und Waldbiodiversität eingesetzt.⁶³ Davon sind 102 Mio. CHF in den Naturschutz und 60 Mio. CHF in die Waldbiodiversität geflossen. Gegenüber den regulären Mitteln entspricht dies einer deutlichen Erhöhung um über 40% beim Naturschutz und um 95% bei der Waldbiodiversität (siehe Abbildung 3).

⁶² Details dazu sind in der «Wirkungsanalyse 2022 AP SBS – Feinkonzept Interne Evaluationen», Abschnitt 4.2 zu finden.

⁶³ Die Kantonsbeiträge sind mit Unsicherheit behaftet, siehe Kapitel 3.1.4.

Abbildung 3: Aufstockung der Bundes- und Kantonsbeiträge für Sofortmassnahmen 2016-2019



SM = Sofortmassnahme; RM = reguläre Mittel.

Ausschliesslich Periode 2016-2019. Für die Periode 2020-2024 sind die Kantonsbeiträge noch nicht rapportiert.

Grafik INFRAS. Quelle: basierend auf Anhang A1.1.1, Tabelle 14 (BAFU: NFA-Datenbank).

Für die **Periode 2020-2024** hat der Bund seine Beiträge für Sofortmassnahmen im Naturschutz gegenüber 2016-2019 nochmals vervierfacht, von 51 Mio. CHF auf 206 Mio. CHF. Die Beiträge für Waldbiodiversität blieben unverändert. Der Anteil der Sofortmassnahmen am Gesamtvolumen (reguläre Mittel und Sofortmassnahmen) beträgt für Waldbiodiversität ca. 50% und im Naturschutz ca. 65%. Die Aufstockung der Mittel durch die Sofortmassnahmen ist damit für die Förderung der Biodiversität elementar. Ohne die Sofortmassnahmen wären viele Massnahmen nicht finanzierbar gewesen. Vor allem die Massnahmen in den Programmzielen 3 Sanierung Biotope, 4 Artenförderung, 5 Amphibien/Feuchtgebiete und 6 Wissen werden vollständig oder zu einem grossen Teil durch die Sofortmassnahmen finanziert.

Effiziente Abwicklung dank Programmvereinbarung, aber suboptimale Einführung

Die Umsetzung der Sofortmassnahmen erfolgt im Rahmen von Programmvereinbarungen. Die Einführung der Sofortmassnahmen erfolgte allerdings nicht gleichzeitig mit der regulären Programmperiode, sondern mitten in der laufenden Programmperiode 2016-2019. Der Vollzug der Sofortmassnahmen war zu Beginn für Bund und Kantone personalintensiv, weil Nachverhandlungen notwendig waren.

Grundsätzlich sehen wir es als grossen Vorteil, dass die Sofortmassnahmen über die Programmvereinbarungen abgewickelt werden. Bund und Kantone können sich damit auf bewährte Strukturen abstützen. Der Zeitpunkt der Einführung war aber aus unserer Sicht nicht optimal. Effizienter wäre gewesen, wenn die Sofortmassnahmen gleichzeitig mit der regulären Programmperiode eingeführt worden wären, weil dann keine Nachverhandlungen nötig gewesen wären.

Personalressourcen als limitierender Faktor

Gemäss Aussagen der BAFU-Verantwortlichen mussten wegen der Sofortmassnahmen andere Aktivitäten zurückgestellt werden. Aus diesem Grund hat der Bund bei den begleitenden Massnahmen praktisch keine zusätzlichen Projekte realisieren können.

Bei den Kantonen haben die Sofortmassnahmen zu einem Mehraufwand geführt, einerseits für die Nachverhandlungen und andererseits, weil sie ab 2017 deutlich höhere Mittel verarbeiteten als in der Vorperiode 2012-2015. Gewisse Kantone haben allerdings nur einen geringen Teil der vom Bund angebotenen Mittel ausgeschöpft.

Wir schliessen daraus, dass fehlende Personalressourcen ein relevantes Problem für die Umsetzung der Sofortmassnahmen darstellen.

5.1.2. Beurteilung finanzielle Leistungen (Output)

Wie wurden die zusätzlichen Finanzmittel in den Kantonen eingesetzt?

Verwendung nach Bereichen wie in Projektmanagementplan vorgesehen

Der Grossteil der verfügbaren Mittel von Bund und Kantonen fliesst in den Naturschutz. Dies entspricht der Konzeption der Sofortmassnahmen gemäss Projektmanagementplan, wonach 75% der Bundesbeiträge in den Naturschutz fließen sollten. Insofern beurteilen wir die Verwendung der zusätzlichen Finanzmittel als erfüllt.

Wie wir aus den Fallstudien erfahren haben, fließen bei den befragten Kantonen auch noch weitere Aspekte wie verfügbare Ressourcen, das verfügbare Potenzial und Überlegungen der Stakeholder in die Zielsetzungen zur Verwendung mit ein. Grundsätzlich erachten wir es als

sinnvoll, wenn die Kantone weitere Aspekte berücksichtigen, solange sich die Projekte an den übergeordneten Zielsetzungen orientieren.

- Inwieweit wurden die zusätzlichen Finanzmittel durch Projekte in den Kantonen ausgeschöpft?
- Welches waren Gründe für die Nichtausschöpfung?

Ausschöpfungsgrad bei Bundesbeiträgen fast 100%, aber je nach Kanton sehr unterschiedlich

Insgesamt haben die Kantone über den gesamten Zeitraum 2016-2024 mit 96% einen grossen Teil der offerierten Bundesbeiträge ausgeschöpft (Naturschutz und Waldbiodiversität). In der Periode 2016-2019 lag die Ausschöpfung bei 93%, für 2020-2024 liegt sie bei 98%. Die tiefere Ausschöpfung zu Beginn lässt sich damit erklären, dass die Sofortmassnahmen relativ kurzfristig eingeführt wurden und die Kantone mit den gegebenen personellen Ressourcen nicht schnell genug reagieren konnten, um die zusätzlichen Mittel fristgerecht zu verarbeiten. Dass die Ausschöpfung beim Naturschutz auch in der Periode 2020-2024 nicht ganz 100% erreicht, liegt an Budgetkürzungen des Parlaments für den Kredit «Natur und Landschaft». Aus der hohen Ausschöpfung der Mittel schliessen wir, dass sich die Sofortmassnahmen bewährt haben. Es unterstreicht auch die Bedeutung der Sofortmassnahmen für die Aktivitäten der Kantone in der Biodiversität. Je nach Kanton gibt es aber grosse Unterschiede bei der Ausschöpfung der angebotenen Bundesbeiträge. Gewisse Kantone haben deutlich weniger Mittel verwendet als angeboten, andere mehr. Basierend auf den Interviewaussagen sehen wir fehlende personelle Ressourcen und vorgelagert die mangelnde politische Bereitschaft als wesentliche Gründe für eine geringe Ausschöpfung.

Die Folgen einer geringen Ausschöpfung der Mittel durch gewisse Kantone spiegeln sich dann auch in den Leistungen wieder. Die Analyse zeigt, dass mehr Mittel auch zu mehr Leistungen führen. Kantone mit geringer Ausschöpfung generieren weniger Leistungen (in Form von Flächen oder Volumen) und damit auch einen geringeren Beitrag an die Zielsetzungen der SBS.

Drittmittel als Finanzierungsquelle relevant

Für zwei Fallstudienkantone sind Drittbeiträge von Stiftungen, Gemeinden etc. eine relevante Finanzierungsquelle. Solche Drittbeiträge sind im Handbuch Programmvereinbarungen 2016-2019 explizit als mögliche Finanzierungsquelle vorgesehen.⁶⁴ Die Akquise von Drittmitteln bindet aber auch personelle Ressourcen.

Aus unserer Sicht ist eine Finanzierung via Drittmittel für Kantone sinnvoll, die nicht ausreichend kantonale finanzielle Mittel aufbringen können. Bei diesen Kantonen besteht die Gefahr,

⁶⁴ Vgl. Handbuch Programmvereinbarungen 2016-2019: Abschnitt Vereinbarungsgegenstand.

dass die Vollzugsdefizite weiterhin bestehen, falls nicht auf Drittmittel zurückgegriffen werden kann.

5.1.3. Beurteilung Mehrleistungen der Kantone (Outcome)

In welchem Umfang haben die Sofortmassnahmen Mehrleistungen der Kantone und zusätzliche Verhaltensänderungen der Zielgruppen ausgelöst?

Kantone erbringen Mehrleistungen

Die Leistungsindikatoren zeigen deutlich, dass mit den zusätzlichen Mitteln im Rahmen der Sofortmassnahmen auch mehr Leistungen erzielt wurden. Die vereinbarten Leistungen wurden von allen Kantonen erreicht, teilweise sogar übertroffen. Das Ziel, bei den Kantonen in der gleichen Zeit Mehrleistungen auszulösen wurde damit erreicht. Gemäss Interviewaussagen haben die zusätzlichen Mittel für die Sofortmassnahmen ausserdem eine Signalwirkung ausgelöst und weitere Akteure wie WaldeigentümerInnen für Biodiversitätsanliegen sensibilisiert.

Wie sind diese Mehrleistungen und Verhaltensänderungen im Vergleich zur «regulären» Förderung im Rahmen des NFA zu sehen (Additionalität der Sofortmassnahmen)?

Additionalität bei den Leistungen gegeben

Aufgrund der Aussagen der Projektverantwortlichen des BAFU und der KantonsvertreterInnen schliessen wir, dass die Leistungen der Sofortmassnahmen in hohem Mass additional sind. Die Aufstockung der Mittel mit den Sofortmassnahmen hat dazu geführt, dass zusätzliche Aktivitäten und Projekte ausgeführt wurden, die ohne diese Beiträge nicht realisiert worden wären.

Eine umfassende, quantitative Beurteilung der Additionalität der Sofortmassnahmen ist nicht möglich. Zum einen können die Leistungen aufgrund der Sofortmassnahmen nicht von den Leistungen aufgrund der regulären Mittel separiert werden. Zum anderen gibt es verschiedene Faktoren, welche die Leistungsindikatoren beeinflussen können, u.a. Grenzkosten, teuren Opportunitäten usw. Diese Faktoren wurden im Rahmen der vorliegenden Evaluation nicht untersucht.

Defizite nicht behoben bei Kantonen mit geringer Ausschöpfung

Die Fallstudien haben gezeigt, dass es Kantone gibt, welche die vom Bund offerierten Mittel nur zu einem geringen Teil ausgeschöpft haben. Ausgehend von der Erkenntnis, dass mehr Mittel auch mehr Leistungen und damit letztlich auch mehr Wirkung generieren, sehen wir bei diesen Kantonen Handlungsbedarf.

Inwieweit werden durch die Subventionen unerwünschte Verhaltensänderungen ausgelöst?

Keine relevanten unerwünschten Wirkungen

Basierend auf den Gesprächen mit den Fallstudienkantonen halten wir fest, dass keine klar unerwünschten Wirkungen durch die Umsetzung der Sofortmassnahmen ersichtlich sind. In der Artenförderung gibt es zwar Massnahmen, die eine Art fördern und sich negativ auf eine andere Art auswirken. Das Ausmass dieser Wirkungen stufen wir aufgrund der Rückmeldungen aber als gering ein. Ausserdem erachten wir es als Aufgabe der Kantone, in solchen Fällen Prioritäten zu setzen und Massnahmen aufeinander oder räumlich abzustimmen. Aus den Fallstudien schliessen wir, dass sich die Kantone noch zu wenig zu Best Practices und Prioritäten bei der Artenförderung austauschen und auch das BAFU noch wenig koordinierend eingreift.

Gibt es wichtige Aktivitäten/Massnahmen, welche noch nicht angegangen werden konnten?

Keine Aussage zu Lücken möglich

In den Fallstudien haben wir gesehen, dass die Kantone wegen fehlender personeller Ressourcen bisher nicht alle Massnahmen und Bereiche gleich umfassend angehen konnten. Da wir aber aus Budgetgründen nur ein paar wenige KantonsvertreterInnen haben fragen können und die Wirkungen auf die Biodiversität erst längerfristig sichtbar sind, können wir zu möglichen Lücken keine Aussage machen.

Was sind mögliche Hindernisse bei der Umsetzung auf kantonaler Ebene?

Vor allem fehlende finanzielle und personelle Ressourcen als Hindernisse bei der Umsetzung

Die Umsetzung der Sofortmassnahmen zeigt, dass nicht alle Kantone die für sie zur Verfügung gestellten Gelder ausgeschöpft haben. Insgesamt war die Ausschöpfung der Mittel hoch, aber zwischen den Kantonen gibt es grosse Unterschiede. Aus den Gesprächen mit den KantonsvertreterInnen schliessen wir, dass fehlende personelle und/oder fehlende eigene finanzielle Mittel dafür verantwortlich sind, dass gewisse Kantone nur einen Teil der verfügbaren Mittel in Anspruch genommen haben.

Auch beim Bund sehen wir knappe Personalressourcen als Hindernis für die Umsetzung. Dies zeigt sich u.a. daran, dass 2016-2019 praktisch keine begleitenden Massnahmen umgesetzt wurden.

Weitere Hindernisse, die von den Kantonsvertretern genannte werden, sind: regionale Gegebenheiten und die Komplexität.

Was sind mögliche Herausforderungen/Hindernisse bei der Organisation der Umsetzung und der Koordination mit dem BAFU?

Abwicklung über Programmvereinbarungen vereinfacht Umsetzung, erschwert Beurteilung

Die Umsetzung der Sofortmassnahmen erfolgt über die Programmvereinbarungen und damit über bewährte Strukturen und Prozesse. Dies erlaubt grundsätzlich eine effiziente und schnelle Abwicklung. Einzelne Prozesse wie das Controlling sind aber nicht von den regulären Programmvereinbarungen getrennt. Dies erschwert die Beurteilung der Sofortmassnahmen.

Die Zusammenarbeit mit dem BAFU wird von den Kantonen positiv beurteilt. Hier sehen wir keinen Handlungsbedarf.

Welche Faktoren und Voraussetzungen begünstigen die erfolgreiche Umsetzung der Massnahmen? Welche Chancen ergeben sich?

Bewährte Massnahmen und Flexibilität bei der Mittelverwendung als Erfolgsfaktoren

Aus den Fallstudien schliessen wir, dass die erfolgreiche Umsetzung der Sofortmassnahmen im Wesentlichen darauf zurückzuführen ist, dass es sich um Projekte und Aktivitäten handelt, die sich bei der Umsetzung in den Kantonen bereits bewährt haben und effektiv umgesetzt werden können. Die Konzepte für die Umsetzung dieser Projekte und Aktivitäten waren zum Teil bereits vorhanden und die betroffenen AkteurInnen damit vertraut.

Ein weiterer Erfolgsfaktor ist aus unserer Sicht die Möglichkeit der Alternativerfüllung. Es war bereits vor der Einführung der Sofortmassnahmen möglich, auf unvorhergesehene Schwierigkeiten zu reagieren und Mittel anderweitig einzusetzen. Bei den Sofortmassnahmen ist die Alternativerfüllung aber besonders wichtig, weil kurzfristig grosse zusätzliche Mittel verfügbar sind.

Aus den Gesprächen schliessen wir ausserdem, dass auch die gute Koordination mit dem BAFU den Kantonen geholfen hat, effizient und zielgerichtet Massnahmen aufzugleisen.

Austausch unter den Kantonen ausbaufähig

Viele Kantone haben mit denselben Schwierigkeiten zu kämpfen und könnten gegenseitig von den Erfahrungen profitieren. Basierend auf den Interviewaussagen tauschen sich die Kantone noch zu wenig untereinander aus.

- Welche Sofortmassnahmen zeigten mehr Wirkung, welche weniger? Aus welchen Gründen?
- Wo bestehen Unterschiede bei den Sofortmassnahmen: Welche wurden schneller und erfolgreicher umgesetzt?

Nur kleine Unterschiede zwischen den vier Sofortmassnahmen

Grosse Unterschiede zwischen den vier Sofortmassnahmen sehen wir weder bei der Wirkung noch bei der Umsetzung. Die Umsetzung war aus unserer Sicht erfolgreich: Bei allen vier Sofortmassnahmen wurden die finanziellen Mittel deutlich aufgestockt, sodass wir auch bei allen vier Sofortmassnahmen von einer positiven Wirkung ausgehen. Der Anteil, den die Mittel aus Sofortmassnahmen gemessen an den gesamten Mitteln aus den Programmvereinbarungen ausmachen, war jedoch je nach Sofortmassnahme unterschiedlich gross. Die Programmziele 3 Sanierung Biotopen, 5 Amphibien, Feuchtgebiete und 6 Wissen finanzierten sich hauptsächlich oder vollständig durch Mittel aus Sofortmassnahmen. Der Beitrag der Sofortmassnahmen zu diesen Programmzielen ist deshalb besonders hoch ist.

Unterschiede sehen wir bei den begleitenden Massnahmen. Die begleitenden Massnahmen zur Artenförderung waren aufgrund fehlender Ressourcen weniger erfolgreich und die im Projektmanagementplan verankerten Ziele konnten nicht erreicht werden.

Welche Outcomes lassen sich heute noch nicht oder nicht ausreichend erfassen? Welches sind die Gründe dafür?

Leistungsindikatoren beschränkt aussagekräftig

Für die Beurteilung der Mehrleistungen (Outcomes) haben wir uns primär auf Leistungsindikatoren konzentriert. Fast alle erfassten Leistungen sind objektiv messbar (u.a. in ha, Stück oder CHF). Wir haben jedoch festgestellt, dass die Aussagekraft der Leistungsindikatoren beschränkt ist, weil die Massnahmen unterschiedlich sind (unterschiedliche Kosten pro Hektare, unterschiedliche Grenznutzen etc.). Es sind im Handbuch Programmvereinbarungen auch Qualitätsindikatoren festgelegt, diese sind aber nur punktuell lokal verfügbar. Dadurch wird die Wirkungsanalyse nicht nur der Sofortmassnahmen, sondern der Leistungen gemäss Programmvereinbarungen generell erschwert.

5.1.4. Gesamtbeurteilung

- Wie wird die Wirksamkeit insgesamt beurteilt?
- Welchen Beitrag leistet das Projekt zur Zielerreichung der SBS?
- Inwiefern tragen die Sofortmassnahmen bei, das Vollzugsdefizit nachzuholen?

Sofortmassnahmen sind wirksam

Insgesamt beurteilen wir die Wirksamkeit der Sofortmassnahmen als gut. Sowohl im Naturschutz als auch in der Waldbiodiversität wurden die verfügbaren Mittel dank der Sofortmassnahmen ungefähr verdoppelt. Die Auswertung der Beiträge von Bund und Kantonen und der Leistungsindikatoren zeigt, dass mehr finanzielle Mittel bei den Kantonen mehr Leistungen ausgelöst haben: Dank der Sofortmassnahmen konnten die Kantone Projekte durchführen, die im Rahmen der regulären Programmvereinbarungen nicht oder nur reduziert realisierbar gewesen wären. Die Additionalität der Sofortmassnahmen ist also hoch einzustufen, d.h. die Leistungen der Kantone sind zusätzlich. Wir gehen davon aus, dass eine (additionale) Aufstockung der Mittel zusätzliche Wirkungen erzeugt, und dass die Sofortmassnahmen deshalb einen Beitrag zur Zielerreichung leisten, der ähnlich gross einzuschätzen ist wie der Beitrag der regulären Mittel. Das gilt für die beiden Bereiche Naturschutz und Waldbiodiversität gleichermaßen.

Die biologische Wirkung von geeigneten Massnahmen zur Förderung der Biodiversität, z.B. Biotope und Waldreservate, ist unbestritten. Dies bestätigen laut unserer InterviewpartnerInnen punktuelle Beobachtungen sowie die Resultate der Wirkungskontrolle Biotopschutz. Somit haben sich die Sofortmassnahmen bewährt: Sie tragen dazu bei, das Vollzugsdefizit rascher zu mindern und die Zielsetzungen der SBS zu erreichen.

Beitrag der Sofortmassnahmen zur SBS

Tabelle 13 zeigt, welchen Beitrag die Sofortmassnahmen zu den zehn strategischen Zielen der SBS leisten. Wie bereits erwähnt, ist es noch zu früh, um die Wirkungen der Sofortmassnahmen abschliessend zu beurteilen. Deshalb können wir keine Aussage dazu machen, in welchem Ausmass die Sofortmassnahmen die Zielerreichung unterstützen. Basierend auf unseren Analysen und den Hinweisen der befragten ExpertInnen können wir aber einschätzen, wie gross der Beitrag im Verhältnis zu den regulären Mitteln gemäss Programmvereinbarungen ist.

Eine abschliessende Beurteilung der Wirkungen der Sofortmassnahmen ist nicht möglich. Unsere Einschätzung in der unten folgenden Tabelle verstehen sich im Vergleich zu den Leistungen anderer Instrumente (v.a. reguläre Mittel der Programmvereinbarungen).

Tabelle 13: Beitrag der Sofortmassnahmen zu den strategischen Zielen der SBS

Ziel gemäss SBS	Beitrag der Sofortmassnahmen	Beitrag an die Ziele (im Verhältnis zu regulären Mitteln)
1. Biodiversität nachhaltig nutzen	Die Kantone konnten dank der Aufstockung der finanziellen Ressourcen mehr Aktivitäten und Projekte umsetzen als nur mit den regulären Mitteln. Dadurch mussten sie auch stärker mit verschiedenen Akteuren zusammenarbeiten (z.B. Grundeigentümer, Gemeinden, NGOs). Wir gehen davon aus, dass dies einen Effekt auf verschiedene Bereiche dieses Zieles hatte (z.B. Raumplanung, Waldwirtschaft, Landwirtschaft). Es gibt jedoch auch andere Bereiche, die von den Sofortmassnahmen wenig angegangen werden konnten (z.B. Tourismus/Sport/Freizeit, Verkehr, erneuerbare Energien).	Mittel
2. Eine ökologische Infrastruktur schaffen	Dank der Sofortmassnahmen und der deutlichen Aufstockung der finanziellen Mittel konnten weitaus mehr Aktivitäten und Projekte für eine ökologische Infrastruktur geschaffen werden, als dies ohne die Sofortmassnahmen der Fall gewesen wäre. Die Evaluation zeigt, dass die Additionalität der Sofortmassnahmen hoch ist, d.h. die Leistungen der Kantone wären ohne Sofortmassnahmen nicht zustande gekommen. Sowohl im Bereich Naturschutz als auch im Bereich Waldbiodiversität wurden die verfügbaren Mittel dank der Sofortmassnahmen ungefähr verdoppelt. Wir gehen davon aus, dass eine (additionale) Aufstockung der Mittel auch zusätzliche Wirkungen erzeugt, und dass die Sofortmassnahmen deshalb einen Beitrag zur Zielerreichung geleistet haben, der ebenso gross einzuschätzen ist wie der Beitrag der regulären Mittel. Das gilt für beide Bereiche gleichermaßen, für den Naturschutz und die Waldbiodiversität.	Gross
3. Erhaltungszustand von National Prioritären Arten verbessern	Eine der Sofortmassnahmen im Bereich Naturschutz richtet sich explizit an die Förderung national prioritärer Arten (SM 4). Wie für die anderen Sofortmassnahmen wurden die finanziellen Mittel mit SM 4 deutlich aufgestockt (gegenüber den regulären Mitteln in diesem Bereich um 60% ⁶⁵).	Mittel
4. Genetische Vielfalt erhalten und fördern	Die Sofortmassnahmen leisten hier einen indirekten Beitrag durch die Artenförderung (Bereich Naturschutz). Zudem unterstützen die Sofortmassnahmen die Genreservate (Leistungsindikator 1.1 im Bereich Waldbiodiversität). Ansonsten liegen die Handlungsfelder dieses Ziels (Aktionspläne, Genbanken, mikrobiologische Stammsammlungen, zoologische oder botanische Gärten) nicht im Fokus der Sofortmassnahmen.	Mittel
5. Finanzielle Anreize überprüfen	Dieses Ziel liegt nicht im Fokus der Sofortmassnahmen, begleitende Massnahmen könnten allenfalls einen Beitrag leisten (aber nicht in der bestehenden Ausgestaltung mit knappen Ressourcen).	Gering
6. Ökosystemleistungen erfassen	Das Controlling der Kantone und gewisse Monitoring-Aktivitäten können einen Beitrag zur Erfassung von Ökosystemleistungen leisten, aber Ökosystemleistungen per se liegen nicht im Fokus der Sofortmassnahmen.	Gering

⁶⁵ Zunahme der finanziellen Mittel (Bundesbeiträge + Kantonsbeiträge) aufgrund der Sofortmassnahmen in Periode 2016-19.

Ziel gemäss SBS	Beitrag der Sofortmassnahmen	Beitrag an die Ziele (im Verhältnis zu regulären Mitteln)
7. Wissen generieren und verteilen	Die Sofortmassnahmen fokussieren auf Massnahmen in der Fläche. Die begleitende Massnahme in der Waldbiodiversität zur Sensibilisierung leistet einen Beitrag zu diesem Ziel, allerdings in begrenztem Umfang (10 Arbeitstage pro Jahr am BAFU). Im Bereich Naturschutz sind wenig Ressourcen für begleitende Massnahmen vorhanden, mit mehr Ressourcen könnte die begleitende Massnahme zum Ausbau nationalen Daten- und Informationszentren und Koordinationsstellen Artenförderung einen Beitrag leisten.	Gering
8. Biodiversität im Siedlungsraum fördern	Bei den Sofortmassnahmen liegt ein Fokus auf Biotopen und Waldreservaten. In Naherholungsgebieten können diese einen Beitrag zur Biodiversität im Siedlungsraum leisten, je nach Zugänglichkeit auch als Naherholungsgebiet. Die Sofortmassnahmen fokussieren aber nicht auf Siedlungsgebiete, ein grosser Teil der Aktivitäten und Projekte wird auch ausserhalb des Siedlungsgebietes umgesetzt.	Gering
9. Internationales Engagement verstärken	Dieses Ziel liegt nicht im Fokus der Sofortmassnahmen, begleitende Massnahmen könnten allenfalls einen Beitrag leisten (aber nicht in der bestehenden Ausgestaltung mit knappen Ressourcen).	Gering
10. Veränderungen der Biodiversität überwachen	Das Controlling der Kantone zu den Aktivitäten und Projekten trägt dazu bei, dass Veränderungen überwacht werden können. Die begleitende Massnahme eines Monitorings im Bereich Naturschutz leistet einen Beitrag, aber die Ressourcen im Rahmen der Sofortmassnahmen für die Umsetzung dieser Massnahme durch das BAFU sind sehr beschränkt.	Mittel

SBS = Strategie Biodiversität Schweiz.

Tabelle INFRAS. Quelle: 10 strategische Ziele gemäss Strategie Biodiversität Schweiz (BAFU 2012a).

War die Umsetzung erfolgreich oder nicht (Umsetzungsversagen)?

Umsetzung funktioniert

Die Umsetzung funktioniert dank der Abwicklung über die Programmvereinbarungen ohne grössere Schwierigkeiten (abgesehen von den aufwendigen Nachverhandlungen in der Periode 2016-2019). Die Auswertungen der NFA-Datenbank zeigt, dass der Bund die geplanten Mittel auch tatsächlich zur Verfügung gestellt hat und die Kantone die verfügbaren Mittel in der Periode 2016-2019 zu 95% ausgeschöpft haben. Insofern war die Umsetzung erfolgreich.

Als problematisch an der Umsetzung erachten wir die fehlenden personellen und finanziellen Ressourcen bei den Kantonen und die mangelnden Personalressourcen beim Bund. Sie führen dazu, dass gewisse Kantone die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel nicht abholen können.

Einbindung in bestehendes System als Stärke

Dank der Sofortmassnahmen hat der Bund in kurzer Zeit namhafte finanzielle Mittel verfügbar gemacht, die Kantone haben diese Mittel ausgeschöpft und mit eigenen Mitteln aufgestockt. Dies hat es den Kantonen ermöglicht, rasch und gezielt Projekte zu realisieren. Die Stärke der Sofortmassnahmen liegt darin, dass die Umsetzung im Rahmen der Programmvereinbarungen erfolgt. Dank dieser Strukturen haben die Sofortmassnahmen von den Vorarbeiten der Programmvereinbarungen und der bewährten Umsetzung profitieren können (Konzepte, klare Rollenzuteilung, Möglichkeit der Alternativerfüllung).

Die grössten Schwächen sind unserer Ansicht nach die unzureichenden personellen und finanziellen Ressourcen bei einigen Kantonen und beim BAFU sowie die Schwierigkeiten bei der Wirkungsmessung.

Welche Hinweise ergeben sich aus der Evaluation für die Gesamtkonzeption des AP SBS, insbesondere mit Fokus auf Kohärenz zwischen den Sofortmassnahmen und anderen Instrumenten des AP SBS?

Kohärenz gegeben

Die Sofortmassnahmen sind in das System der NFA-Programmvereinbarungen mit den entsprechenden Zielen und Prioritäten eingebunden. Die Kohärenz mit den regulären Mitteln gemäss Programmvereinbarungen erachten wir als gegeben. Die Kohärenz zu weiteren Instrumenten können wir nicht beurteilen, da wir dazu keine Evaluationsfragen untersucht haben.

5.2. Handlungsempfehlungen

- Welche Handlungsempfehlungen lassen sich ableiten?
- Was müsste für die restliche Projektdauer verbessert/geändert werden?

Gemäss den Evaluationsergebnissen haben die Kantone im Rahmen der Sofortmassnahmen Mehrleistungen erbracht. Diese Leistungen tragen auch zu den übergeordneten Zielen der SBS bei. Aus unserer Sicht haben sich die Sofortmassnahmen damit grundsätzlich bewährt.

Optimierungspotenzial sehen wir vor allem in der Konzeption, in der Umsetzung und bei der Wirkungsmessung. Daraus leiten wir verschiedene Empfehlungen ab, wobei wir unterscheiden zwischen operativen Empfehlungen, die sich an die Projektleitungen beim BAFU und den Kantonen richten, und strategischen Empfehlungen, die sich an die Projektverantwortlichen und die Auftraggeber des AP SBS richten.⁶⁶

Die Empfehlungen sind nach Priorität geordnet, d.h. die erstgenannten Empfehlungen sollten aus unserer Sicht vorrangig umgesetzt werden.

5.2.1. Empfehlungen für Projektverantwortliche und Auftraggeber SBS

Auf **konzeptioneller Ebene** sehen wir folgende Anknüpfungspunkte für Optimierungen:

Empfehlung 1: Mittel dem Bedarf entsprechend aufstocken und langfristig garantieren

Aus den Datenauswertungen geht hervor, dass die zusätzlichen Mittel durch die Sofortmassnahmen mehr Leistungen generieren. Um die Kontinuität der Leistungen zu gewährleisten, sollten der Bund und die Kantone auch in Zukunft Mittel in entsprechender Höhe zur Verfügung stellen. Da ausserdem weiterhin Vollzugsdefizite bestehen, sollten Bund und Kantone ihre Mittel aufstocken. Aufgrund des abnehmenden Grenznutzens der Aktivitäten und Projekte dürfte es immer aufwendiger werden dürfte, eine Verbesserung der Leistungen zu erreichen.

Zu berücksichtigen ist auch, dass Bund, Kantone und die mit der Realisierung der Projekte beauftragten Unternehmen und Organisationen (z.B. Umweltbüros) Zeit benötigen, um ihre Ressourcen an die zusätzlich verfügbaren Mittel anzupassen. Die mangelnden personellen Ressourcen beim Bund und vor allem bei den Kantonen, aber auch der Einsatz von Drittmitteln weisen darauf hin, dass dieser Anpassungsprozess noch im Gange ist. Damit die Kantone sinnvoll vorausplanen können, brauchen sie Planungssicherheit und genügend Vorlaufzeit. Der Bund sollte deshalb die vierjährigen Programmperioden weiterführen und die Mittel über meh-

⁶⁶ Auftraggeber des AP SBS: siehe Bundesrat 2017, S. 9.

rere Jahre garantieren. Dies würde den Kantonen auch mehr Zeit geben, um politische Unterstützung für eine Aufstockung der Kantonsbeiträge zu finden, und die Notwendigkeit für Drittmittel reduzieren.

Im Rahmen der Programmvereinbarungen ermöglichen die Sofortmassnahmen dieselbe Art von Leistungen wie die regulären Mittel. Insgesamt setzen die Kantone also nicht andere Massnahmen und Aktivitäten um, sondern mehr von denselben, die auch unter den NFA-Programmvereinbarungen umgesetzt werden. Die Unterscheidung zwischen Sofortmassnahmen und regulären Mitteln kann deshalb aufgehoben werden. Das Konzept kann so vereinfacht werden.

Empfehlung 2: Prioritäten der Sofortmassnahmen beibehalten

Auch wenn eine Unterscheidung zwischen den Sofortmassnahmen und den regulären Mitteln nicht mehr nötig ist (siehe Empfehlung 1), sollte der Bund weiterhin lenkend wirken und die Mittel nach den Prioritäten der Sofortmassnahmen gezielt zur Minderung der Vollzugsdefizite einsetzen, d.h. Lücken bei der Zielerreichung bei der Qualität von Biotopen, bei der Waldpolitik sowie bei den Grundlagen für national prioritären Arten zu schliessen. Die bisherigen Prioritäten der Sofortmassnahmen können beibehalten werden. Die Kantone haben ausserdem vorgeschlagen, dass der Bund die verschiedenen Instrumente zur Förderung der Biodiversität (Programmvereinbarungen, Direktzahlungen Landwirtschaft, Programme im Siedlungsgebiet) besser aufeinander abstimmen sollte. Da der Vorschlag über die Sofortmassnahmen hinausgeht, haben wir ihn nicht weiter vertieft.

Empfehlung 3: Personelle Ressourcen der kantonalen Vollzugsbehörden garantieren

Wir haben gesehen, dass die Kantone sehr unterschiedlich von den Angeboten des Bundes für Beiträge an die Sofortmassnahmen Gebrauch machen. Obwohl der Bund evaluiert, in welchem Ausmass Vollzugsdefizite in den Kantonen bestehen und mit einem Verteilschlüssel die benötigten finanziellen Mittel verteilt, können viele Kantone das entsprechende Angebot des Bundes nicht annehmen. Das bedeutet, die Kantone können nicht so viele Mittel einsetzen, wie eigentlich nötig wären, um die Vollzugsdefizite in diesen Kantonen zu beheben. Neben fehlenden finanziellen Mitteln auf Seiten der Kantone werden als Grund immer wieder fehlende personelle Ressourcen genannt. Gemäss dem NFA und im Sinne der Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen ist es unerlässlich, dass die Kantone ausreichend personelle Ressourcen für den Vollzug der Sofortmassnahmen bereitstellen. Nur so können die Vollzugsdefizite flächendeckend in allen Kantonen behoben werden.

Bei Kantonen, welche nicht genügend Ressourcen bereitstellen, sollten sich die kantonalen Behörden deshalb weiterhin um eine Aufstockung der personellen Ressourcen bemühen. NGOs

und die zunehmende Sensibilisierung der Bevölkerung dürften den Druck auf die Kantone erhöhen.

Falls eine Aufstockung der personellen Ressourcen weiterhin schwierig ist, sehen wir verschiedene Varianten, wie diese Kantone ihre Ressourcen optimieren könnten:

- Kantone mit wenig Ressourcen könnten versuchen, enger mit anderen Kantonen zusammenzuarbeiten. Es könnte beispielsweise ein regionales Vollzugszentrum eingesetzt werden, welches effizient die Vollzugsaufgaben mehrerer Kantone übernimmt. Als Beispiel könnte der Zusammenschluss der Urkantone im Vollzug des Chemikalienrechts dienen⁶⁷. Durch einen Zusammenschluss können die Vollzugsaufgaben deutlich effizienter abgearbeitet werden, was Kantonen mit knappen personellen Ressourcen entgegenkommen könnte. Eine andere Variante wäre, dass die Kantone verschiedene Kompetenzzentren gründen, welche für komplexe Vollzugsaufgaben Hilfestellung leisten könnten.
- Die Kantone könnten gemeinsam mit dem BAFU Lösungen für die personellen Engpässe suchen. Der Bund könnte die Kantone mit Begleitmassnahmen unterstützen und bspw. Grundlagen bereitstellen oder dabei helfen, ein Kompetenzzentrum einzurichten.

5.2.2. Empfehlungen für die Projektleitungen

Die folgenden **operativen Empfehlungen** richten sich an die Projektleitenden beim BAFU. Ihre Umsetzung ist mit den Kantonen abzustimmen.

Empfehlung 4: Begleitende Massnahmen verstärkt nutzen

Der Bund hat 2016-2019 nur wenige Aktivitäten im Rahmen der begleitenden Massnahmen des BAFU umgesetzt. Da die Sofortmassnahmen (wie auch die regulären Mittel) heute primär auf die bekannten Problemfelder wie Qualität der Schutzgebiete und Artenverlust ausgerichtet sind, sollte der Bund im Rahmen der begleitenden Massnahmen versuchen, weiterführende Aktivitäten zu finanzieren. Aus unserer Sicht wäre es beispielsweise wichtig, verstärkt die Wirkungen von Massnahmen (lokal) nachzuweisen und so die biologische Wirksamkeit der Sofortmassnahmen breiter zu belegen. Zudem könnten bestehende externe Kompetenzzentren des Bundes (z.B. InfoSpecies, Datenzentren, WSL) mit Mitteln der begleitenden Massnahmen zusätzliche Grundlagen im Auftrag des Bundes zur Unterstützung der Kantone erarbeiten.

Empfehlung 5: Austausch fördern

Zurzeit findet der Austausch unter den Kantonen vor allem über die KBNL und die KOK/KWL statt. Ein Austausch über Best Practices ist noch zu wenig etabliert, ebenso werden noch unter-

⁶⁷ <https://laburk.ch/kantonschemiker/chemikalien/>

schiedliche Instrumente und Methoden zur Wirkungsmessung eingesetzt. In diversen Themenbereichen gibt es Vorreiter-Kantone, von deren Erfahrungen andere Kantone profitieren könnten. Zur Stärkung des Vollzugs schlagen wir deshalb Peer-Reviews über Umsetzung und Vollzug vor. Die Peer-Reviews könnten über die KBNL, KOK und KWL organisiert werden. Bei Bedarf könnte das BAFU die Organisation und Umsetzung der Peer Reviews unterstützen.

Empfehlung 6: Grundlagen, Reporting und Monitoring überprüfen

Eine wichtige Grundlage für die vorliegende Evaluation war der Projektmanagementplan zu den Sofortmassnahmen.⁶⁸ Dieser wies noch einige Lücken auf. Um zukünftige Wirkungsanalysen zu vereinfachen, sollte das BAFU den Projektmanagementplan aktualisieren (Abgrenzungen im Wirkungsmodell präzisieren, Ziele formulieren, Ressourcenplanung etc.).

Aufgrund der Ungenauigkeiten, die wir festgestellt haben, sollte der Bund ausserdem das Reporting der Kantonsbeiträge besser überprüfen. Ein korrektes Reporting ist wichtig, um Themen zu identifizieren, bei denen die Kantone noch zu wenig Ressourcen einsetzen. Diese Empfehlung gilt nicht nur für die Sofortmassnahmen, sondern für die Programmvereinbarungen generell. Zudem sollte das Monitoring des Vollzuges auf Stufe Kantone intensiviert werden. Bisher geschieht dies nur punktuell, z.B. mittels Umfrage bei den Kantonen zum Stand Umsetzung Biotop von nationaler Bedeutung. Das BAFU könnte basierend auf einer solchen Umfrage ein Benchmarking der kantonalen Vollzugsaktivitäten durchführen und dabei Best Practices identifizieren.

⁶⁸ BAFU 2021b.

Annex

A1. Weitere Auswertungen und Resultate

A1.1. Finanzielle Ressourcen

A1.1.1. Übersicht finanzielle Ressourcen

Folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die finanziellen Ressourcen (Bundesbeiträge und Kantonsbeiträge für die Sofortmassnahmen und für reguläre Mittel) für die gesamte Zeitperiode 2016-2019.

Tabelle 14: Finanzielle Ressourcen Sofortmassnahmen und reguläre Mittel

Periode 2016-2019 [Mio. CHF]	Naturschutz	Waldbiodiversität	Total
Sofortmassnahmen: Total	102	60	162
davon Bundesbeiträge	51	30	81
davon Kantonsbeiträge	51	30	81
Reguläre Mittel: Total	235	63	298
davon Bundesbeiträge	106	38	144
davon Kantonsbeiträge	129	25	154

Die Kantonsbeiträge basieren auf einer Schätzung. Da die Angaben zu den Kantonsbeiträgen im Bereich Waldbiodiversität evtl. unvollständig sind, sind die Werte in der Tabelle als Minimalbeiträge zu verstehen.

Tabelle INFRAS. Quelle: BAFU: NFA-Datenbank.

A1.1.2. Bundesbeiträge

In diesem Kapitel werden die detaillierten Auswertungen der Ist- und Soll-Bundesbeiträge dargestellt. Diese Daten sind Grundlage für den Soll-Ist-Vergleich im Kapitel 3.1.2.

Bundesbeiträge: Soll

Insgesamt hat der Bund im gesamten Zeitraum 2017-2024 **350 Mio. CHF** für die Sofortmassnahmen vorgesehen (siehe Tabelle 16). Davon entfällt der grössere Teil auf den Naturschutz, nämlich 270 Mio. CHF (rund 77%). Die restlichen 80 Mio. CHF waren für die Waldbiodiversität vorgesehen (23%). Die Aufteilung entspricht in etwa den Anteilen in der Periode 2012-2015: 73% Naturschutz und 27% Waldbiodiversität.

Tabelle 15: Bundesbeiträge (Soll)

[Mio. CHF]	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total	%-Anteil
Naturschutz	9	21.2	26.4	29	46	46	46	46	270	77%
Waldbiodiversität	10	10	10	10	10	10	10	10	80	23%
Total									350	100%

Tabelle INFRAS.

Quellen: Hinweise von F. Humair vom 4. März 2019 und J.-M. Gardaz vom 23. Juni 2022 (Jahre 2017-2019); BAFU 2018 (Jahre 2020-2024).

Während in der Waldbiodiversität konstant 10 Mio. CHF pro Jahr für die Sofortmassnahmen vorgesehen sind, steigen die Beiträge im Naturschutz von 9 Mio. CHF im Jahr 2017 ab 2021 auf 46 Mio. CHF an. Der Grossteil der Mittel im Bereich Naturschutz entfällt dabei auf die Sofortmassnahme 1 (siehe Tabelle 16).

Bundesbeiträge: Ist

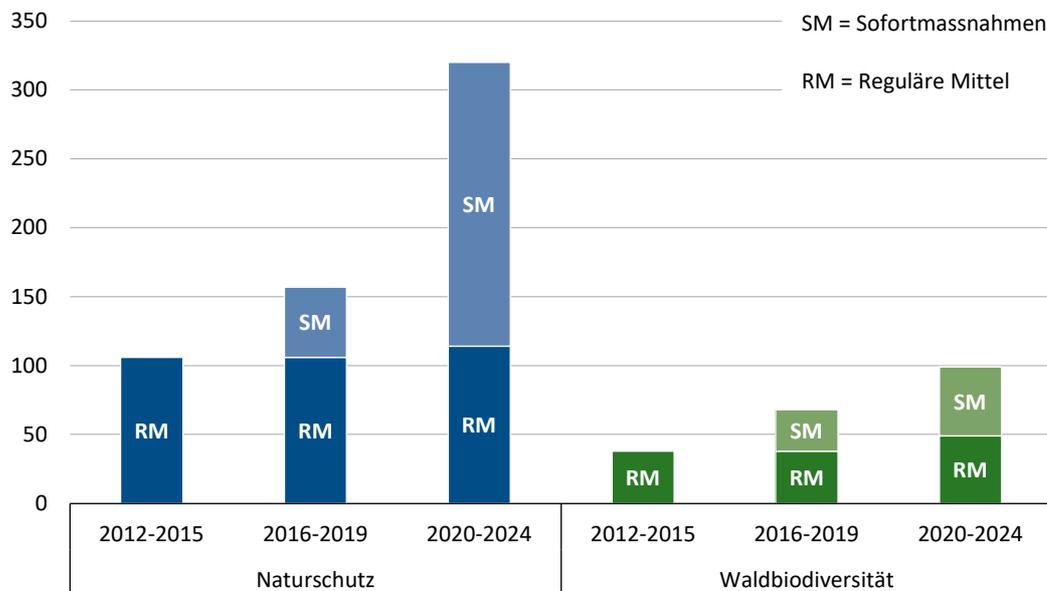
In der Periode 2016-2024 betragen die vereinbarten Bundesbeiträge für die Sofortmassnahmen rund **337 Mio. CHF**. Zum Vergleich: Die finanziellen Ressourcen für die regulären Mittel der Programmvereinbarungen (NFA) betragen zwischen 2016-2024 insgesamt 309 Mio. CHF. Die zusätzlichen Mittel der Sofortmassnahmen verdoppeln damit die Bundesbeiträge in dieser Periode.

Abbildung 4 zeigt die total vereinbarten Bundesbeiträge (Sofortmassnahmen und reguläre Mittel) in den Perioden 2012-2015, 2016-2019 und 2020-2024. Die regulären Mittel für Naturschutz und Waldbiodiversität betragen 2012-2015 und 2016-2019 jeweils 144 Mio. CHF. Die Bundesbeiträge für Sofortmassnahmen in der Programmperiode 2016-2019 machen zusätzlich 81 Mio. CHF aus (im Schnitt 27 Mio. CHF pro Jahr, siehe Abbildung 2 in Abschnitt 3.1.2). In der aktuellen Periode 2020-2024 werden zusätzlich zu den 163 Mio. CHF an regulären Mitteln mit 256 Mio. CHF für Sofortmassnahmen deutlich mehr Mittel eingesetzt (im Schnitt 51 Mio. CHF pro Jahr).

Die etappierte Aufstockung begründet das BAFU damit, dass die Kantone die Umsetzung haben vorbereiten müssen. Dieser Prozess sei noch nicht zu Ende. Am schwierigsten seien die Personalressourcen, diese müssten entsprechend aufgestockt werden, um Projekte umzusetzen und zu begleiten. Nichtsdestotrotz habe es dann aber doch Kantone gegeben, die überfordert waren. Andererseits würden die Mittel sukzessive erhöht, weil zunehmend auch die schwierigen, komplexen, langwierigen Projekte angegangen werden müssten.

Abbildung 4: Vereinbarte Bundesbeiträge (reguläre Mittel und Sofortmassnahmen)

Mio. CHF



Angaben inkl. Einzelprojekte im Bereich Naturschutz.

Grafik INFRAS. Quelle: NFA Datenbank; Angaben Projektverantwortliche.

Der grössere Anteil der Bundesbeiträge entfällt auf den Naturschutz (257 Mio. CHF). Die restlichen 80 Mio. CHF werden für die Waldbiodiversität eingesetzt⁶⁹.

Der Grund für die höheren Beiträge im Naturschutz liegt bei der Sofortmassnahme 1 zu den Schutzgebieten: Dafür werden 191 Mio. CHF eingesetzt. Im Vergleich dazu machen die weiteren Sofortmassnahmen deutlich weniger aus: Sofortmassnahme 2 zu den Waldreservate 54 Mio. CHF, Sofortmassnahme 3 zum Alt- und Totholz 24 Mio. CHF und Sofortmassnahme 4 zu den national prioritären Arten 66 Mio. CHF. Die Aufteilung der Bundesbeiträge auf die Sofortmassnahmen konnte nur grob vorgenommen werden, die Beiträge sind daher als Grössenordnung zu verstehen. Diese Grössenordnungen entsprechen in etwa den Anteilen, die diese Aktivitäten auch in der Periode 2012-2015 ohne die Sofortmassnahmen einnahmen⁷⁰.

Auf die begleitenden Massnahmen entfällt nur ein verschwindend kleiner Anteil der Bundesbeiträge: Im Bereich Waldbiodiversität (Sofortmassnahmen 2 und 3) umfassen diese rund

⁶⁹ Zum Vergleich: Die finanziellen Ressourcen für die regulären Mittel der Programmvereinbarungen (NFA) betragen zwischen 2016-2024 221 Mio. CHF für den Bereich Naturschutz und 88 Mio. CHF für den Bereich Waldbiodiversität.

⁷⁰ In der Programmperiode 2012-2015 teilten sich die Beiträge wie folgt auf die Aktivitäten in den entsprechenden Sofortmassnahmen auf: 62% Schutzflächen (SM 1), 22% Waldreservate (SM 2), 5% Altholzinseln (SM 3) und 11% spezifische Artenförderung (SM 4).

300'000 Franken für eine Wirkungsanalyse und die Weiterentwicklung der Programmvereinbarungen sowie rund 20'000 Franken pro Jahr für Sensibilisierungsaktivitäten. Im Naturschutz (Sofortmassnahmen 1 und 4) werden keine finanziellen Mittel für spezifische Massnahmen eingesetzt.

Tabelle 16 zeigt, wie sich die Bundesbeiträge (Ist) auf die beiden Programmperioden (2016-2019 und 2020-2024) und die vier Sofortmassnahmen aufteilen. Da die Bundesbeiträge in der Waldbiodiversität nur auf Ebene der Programmziele erfasst werden, basieren die Angaben zu den vereinbarten und den eingesetzten Mitteln auf einer groben Abschätzung.⁷¹

Tabelle 16: Vereinbarte Bundesbeiträge für Sofortmassnahme 2016-2024 (Ist)

	SM 1	SM 2	SM 3	SM 4	Total
Sofortmassnahmen, 2016-2019, [Mio. CHF] *)	41	21	9	10	81
Sofortmassnahmen, 2020-2024 [Mio. CHF] *)	150	35	15	56	256
Begleitende Massnahmen [CHF]	-	300'000 (**)	20'000 (***)	-	-
Total 2016-2024 [Mio. CHF]	191	56	24	66	337
Total 2016-2024 [%]	57%	16%	7%	20%	100%

Angaben inkl. Einzelprojekte im Naturschutz.

SM = Sofortmassnahme, davon SM 1 und 4 im Bereich Naturschutz und SM 2 und 3 im Bereich Waldbiodiversität *) Die Zuteilung der Bundesbeiträge auf die Sofortmassnahmen aufgrund der Daten zu PZ und LI basiert z.T. auf Schätzungen. Schätzungen waren nötig für SM2/3 in der Periode 2016-2019 und für SM1/4 inkl. EP für die Periode 2020-2024.

) einmalig, *) pro Jahr.

Tabelle INFRAS. Quelle: BAFU: NFA-Datenbank.

Die vereinbarten Bundesbeiträge (Ist) lassen sich auch nach den Programmzielen unterteilen. Die Programmziele der beiden Programmperioden lassen sich im Bereich Naturschutz nicht vergleichen. Sie entsprechen den Programmzielen aus dem Handbuch Programmvereinbarungen 2016-2019 (BAFU 2015) bzw. aus dem Handbuch Programmvereinbarungen 2020-2024 (BAFU 2018). Deshalb werden die vereinbarten Bundesbeiträge pro Programmziel in zwei unterschiedlichen Tabellen abgebildet (siehe Tabelle 17 und Tabelle 18).

In der Periode 2016-2019 wurde sowohl im Naturschutz wie auch in der Waldbiodiversität ein Fokus auf das Programmziel 1 gesetzt (Biotope und Moorlandschaften von nationaler Bedeutung resp. langfristiger Schutz von Waldflächen und Bäumen mit besonderen Naturwerten).

⁷¹ Die Programmziele Naturschutz und Waldbiodiversität lassen sich nicht nur einer einzelnen Sofortmassnahme zuordnen. Programmziel 1 im Bereich Waldbiodiversität bspw. enthält sowohl den Leistungsindikator LI 1.1 Waldreservate (Sofortmassnahme 2) als auch LI 1.2 Fläche der Altholzinseln (Sofortmassnahme 3) und seit 2016 LI 1.3 Biotopbäume (Sofortmassnahme 3).

Tabelle 17: Vereinbarte Bundesbeiträge pro Programmziel für 2016-2019 (Ist)

[Mio. CHF]	PZ1	PZ2	PZ3	PZ4	EP	Total
Naturschutz	25.5	6	6.6	0.5	12.7	51.3
Waldbiodiversität	17.6	12.1	-	-	-	29.7

Angaben für die Sofortmassnahmen (ohne begleitende Massnahmen). EP = Einzelprojekte im Bereich Naturschutz; PZ = Programmziel.

Tabelle INFRAS. Quelle: PV Naturschutz, NFA Controlling.

Für die aktuelle Periode 2020-2024 fokussiert der Bereich Naturschutz klar auf das Programmziel 3 (Sanierung, Aufwertung, Neuschaffung und Vernetzung von Biotopen sowie Sanierung, Aufwertung und Neuschaffung von ökologischen Ausgleichsflächen).

Im Bereich Waldbiodiversität sind Programmziele 1 (langfristiger Schutz von Waldflächen und Bäumen mit besonderen Naturwerten) und 2 (Förderung von Lebensräumen und Arten) beide wichtig.

Für die Periode 2020-2024 basieren die Angaben auf einer Abschätzung der Projektverantwortlichen, welche PZ auch ohne SM finanziert worden wären und welche finanziert wurden, weil die SM eingeführt wurden. Im Bereich Naturschutz 2020-2024 wurden demnach PZ 1 komplett, ein Grossteil von PZ 2 und ca. die Hälfte von PZ 4 durch die regulären Mittel finanziert. Der Grossteil von PZ 3 sowie die gesamten PZ 5, PZ 6 und EP wurden dagegen durch die SM finanziert. Dies sind aber nur theoretische Überlegungen. In der Praxis wurden regulären Mittel und die SM gleichzeitig verhandelt und gleichbehandelt.

Tabelle 18: Vereinbarte Bundesbeiträge pro Programmziel für 2020-2024 (Ist)

[Mio. CHF]	PZ1	PZ2	PZ3	PZ4	PZ5	PZ6	EP	Total
Naturschutz	0	11.6	129.6	15.5	5.3	19.6	25.1	206.7
Waldbiodiversität	23.25	26.4	-	-	-	-	-	49.7

Angaben für die Sofortmassnahmen (ohne begleitende Massnahmen). EP = Einzelprojekte im Bereich Naturschutz; PZ = Programmziel.

Tabelle INFRAS. Quelle: PV Naturschutz, NFA Controlling.

Hintergrunddaten zum Soll-Ist-Vergleich Bundesbeiträge

Tabelle 19 zeigt den Soll-Ist-Vergleich zu den Bundesmitteln für die Sofortmassnahmen.

Tabelle 19: Bundesbeiträge Ist zu Soll

[Mio. CHF]	Ist*	Soll	Ist zu Soll
2016-2019			
Naturschutz	51	57	89%
Waldbiodiversität	30	30	100%
2020-2024			
Naturschutz	206	213	97%
Waldbiodiversität	50	50	100%
2016-2024			
Naturschutz	257	270	95%
Waldbiodiversität	80	80	100%
Total	337	350	96%

Die begleitenden Massnahmen sind hier nicht abgebildet.

* Die Zuteilung der Bundesbeiträge auf die Sofortmassnahmen aufgrund der Daten zu PZ und LI basiert z.T. auf Schätzungen (vgl. Tabelle 16).

Lesebeispiel: In der Periode 2016-2019 wurden für den Naturschutz 51 Mio. CHF (Ist) eingesetzt anstelle der vorgesehenen 57 Mio. CHF (Soll), was einer Deckung von 89% entspricht.

Tabelle INFRAS. Quelle: basierend auf den obigen Tabellen.

A1.1.3. Kantonsbeiträge

Für die Waldbiodiversität lässt sich nicht unterscheiden, ob die Kantonsbeiträge für LI 1.1 (SM 2) oder LI 1.2 oder LI 1.3 (SM 3) eingesetzt wurden. Es liegen Angaben dazu vor, wie viele Mittel für das Programmziel 1 verwendet wurden. Basierend darauf haben wir die Mittel auf die LI aufgeteilt:

- 2012-2015: je 50% in LI 1.1 und LI 1.2 (damals gab es LI 1.3 noch nicht)
- 2016-2019: je ein Drittel in LI 1.1, LI 1.2 und LI 1.3.

Zwei der befragten Kantone haben für die Sicherung des Kantonsbeitrags zu den Sofortmassnahmen (finanziell) im Naturschutz von Drittmitteln Gebrauch gemacht. Der Kanton Waadt hat für den Naturschutz, namentlich für Biotop, rund zwei Drittel der benötigten (kantonalen) Mittel über die Stiftung MAVA finanziert. Der Kanton Wallis hat im Bereich Naturschutz rund 10% der benötigten finanziellen Mittel durch Dritte gesichert. Dafür seien aufwändige Verhandlungen mit Gemeinden, Bürgergemeinden und NGOs nötig gewesen.

Soll-Ist-Vergleich Kantonsbeiträge

Tabelle 20 und Tabelle 21 zeigen die Daten zum Soll-Ist-Vergleich der Kantonsbeiträge. Die Prozentangaben Ist zu Soll sind Grundlage für die Analysen im Kapitel 3.1.4.

Tabelle 20: Soll-Ist-Vergleich Kantonsbeiträge Naturschutz 2016-2019

[Mio. CHF]	Kt. FR	Kt. VD	Kt. VS	Kt. ZH
Soll Kantonsbeiträge RM	2.1	4.3	4.9	13.0
Soll Kantonsbeiträge SM	0.2	2.7	2.4	6.0
Total Soll	2.3	7.0	7.3	19.0
Ist Kantonsbeiträge für SM 1: RM + SM	2.0	3.1	3.3	32
Ist Kantonsbeiträge für SM 4: RM + SM	0.22	2.64	1.18	4.6
Total Ist	2.2	5.7	4.5	36.6
Ist zu Soll	96%	81%	62%	195%

RM = reguläre Mittel, SM = Sofortmassnahme.

Soll Kantonsbeiträge RM/SM = Ist Bundesbeiträge RM/SM

Tabelle INFRAS. Quelle: Zusammenzug aus Tabelle 5 und Tabelle 8.

Tabelle 21: Soll-Ist-Vergleich Kantonsbeiträge Waldbiodiversität 2016-2019

[Mio. CHF]	Kt. BE	Kt. OW	Kt. VD	Kt. ZH
Soll Kantonsbeiträge RM	3.5	0.54	3.9	1.9
Soll Kantonsbeiträge SM	0.5	1.54	1.6	1.7
Total Soll:	4.0	2.08	5.5	3.6
Ist Kantonsbeiträge für SM 2: RM + SM	1.38	0.44	3.2	5.3
Ist Kantonsbeiträge für SM 3: RM + SM	0.16	0.04	0.9	0.03
Total Ist	1.54	0.48	4.1	5.33
Ist zu Soll	39%	23%	75%	148%

RM = reguläre Mittel, SM = Sofortmassnahme.

Soll Kantonsbeiträge RM/SM = Ist Bundesbeiträge RM/SM

Tabelle INFRAS. Quelle: Zusammenzug aus Tabelle 6 und Tabelle 9.

A1.2. Soll-Ist-Vergleich der Leistungen der Fallstudienkantone

Tabelle 22 und Tabelle 23 zeigen die flächenbasierten bzw. die weiteren Leistungen für die Sofortmassnahmen 1 und 4 im Bereich Naturschutz für die Fallstudienkantone:

- Für die Sofortmassnahme 1 beträgt das Verhältnis zwischen Ist und Soll bei den flächenbasierten Leistungsindikatoren zwischen 100 und 150%.
- Bei der Sofortmassnahme 4 unterscheidet sich das Verhältnis zwischen Ist und Soll je nach Leistungsindikator stärker. Im Kanton Zürich ist das Verhältnis am höchsten (255% bei flächenbasierten Leistungen), beim Kanton Wallis am niedrigsten (100%), d.h. es wurden exakt so viele Leistungen erbracht wie vereinbart. Die deutliche Übererfüllung durch den Kanton Zürich bei den flächenbasierten Leistungen stammt fast ausschliesslich von Vernetzungspro-

jekten. Zu beachten ist, dass der Kanton Freiburg keine flächenbasierten Leistungen im Zusammenhang mit der Sofortmassnahme 4 vereinbart und entsprechend auch keine Leistungen erbracht hat.

Tabelle 22: Soll-Ist-Vergleich flächenbasierte Leistungen im Naturschutz für Fallstudienkantone 2016-2019

	Kanton FR	Kanton VD	Kanton VS	Kanton ZH
Sofortmassnahme 1				
Soll RM + SM vereinbart	4'074 ha	96'562 ha	11'473 ha	29'808 ha
Ist RM + SM erbracht	6'125 ha	96'563 ha	11'473 ha	43'010 ha
Ist zu Soll 2016-2019, RM und SM	150%	100%	100%	144%
Sofortmassnahme 4				
Soll RM + SM vereinbart	0 ha	221'981 ha	2'303 ha	16'909 ha
Ist RM + SM erbracht	0 ha	359'826 ha	2'303 ha	43'104 ha
Ist zu Soll 2016-2019, RM und SM	-	162%	100%	255%

LI = Leistungsindikator; SM = Sofortmassnahme; RM = reguläre Mittel.

Angaben exkl. Leistungen aus Einzelprojekten.

SM 1 = LI 1.1 Biotop von nationaler Bedeutung und 2.1 Biotop von regionaler Bedeutung

SM 4 = LI 3.1 Förderung National Prioritäre Arten, 3.2 Bekämpfung invasive Arten und 4.2 Vernetzungsprojekte

Bei gewissen LI gibt es mehrere Ausprägungen: z.B. LI 3.1 der Periode 2016-2019 im Bereich Naturschutz:

- LI 3.1a: Förderung der nationalen Arten, Anzahl Aktionspläne und Programme [Stk.]
- LI 3.1b: Förderung der nationalen Arten, abgedeckte Fläche [ha].

In solchen Fällen haben wir jeweils nur die flächenbasierte Ausprägung ausgewertet, weil diese Teilindikatoren dieselbe Leistung erfassen und sich die flächenbasierten Teilindikatoren inhaltlich besser aggregieren lassen. Zudem lassen sich nicht-flächenbasierte Teilindikatoren für die Perioden 2012-2015 und 2016-2019 nicht vergleichen, weil sie 2012-2015 noch nicht erhoben wurden.

Tabelle INFRAS. Quelle: BAFU: NFA-Datenbank.

Tabelle 23 zeigt die weiteren Leistungen für die Sofortmassnahmen 4 im Bereich Naturschutz für die Fallstudienkantone. Die Kantone Freiburg, Waadt und Wallis haben das vereinbarte Soll jeweils punktgenau erfüllt, der Kanton Zürich übererfüllt.

Tabelle 23: Soll-Ist-Vergleich weitere Leistungen im Naturschutz für Fallstudienkantone 2016-2019

[CHF]	Kanton FR	Kanton VD	Kanton VS	Kanton ZH
LI 3.3 Investitionen in KARCH oder KOF/COO (Sofortmassnahme 4)				
Soll RM + SM vereinbart	180'288	243'893	112'000	285'600 F
Ist RM + SM erbracht	180'289	243'893	112'000	339'200
Ist zu Soll 2016-2019, RM und SM	100%	100%	100%	119%

LI = Leistungsindikator; SM = Sofortmassnahme; RM = reguläre Mittel. Angaben exkl. Leistungen aus Einzelprojekten.

Tabelle INFRAS. Quelle: BAFU: NFA-Datenbank.

Tabelle 24 und Tabelle 25 zeigen die Leistungen für die Sofortmassnahmen 2 und 3 im Bereich Waldbiodiversität für die Fallstudienkantone:

- Für die Sofortmassnahme 2 liegt die Übererfüllung der flächenbasierten Leistungsindikatoren zwischen 0 und 1%, ist also kaum vorhanden.
- Auch bei Sofortmassnahme 3 werden die vereinbarten Leistungen fast exakt erfüllt, d.h. sowohl bei den flächenbasierten als auch den weiteren Leistungsindikatoren liegt die Übererfüllung zwischen 0 und 4%. Zu beachten ist, dass der Kanton Obwalden keine Leistungen im Zusammenhang mit der Sofortmassnahme 3 vereinbart und entsprechend auch keine Leistungen erbracht hat. Der Kanton Zürich hat im Rahmen der Sofortmassnahmen 3 nur Biotopbäume (LI 1.3), aber keine Altholzinseln (LI 1.2) ausgeschieden.

Tabelle 24: Soll-Ist-Vergleich flächenbasierte Leistungen in der Waldbiodiversität für Fallstudienkantone 2016-2019

	Kanton BE	Kanton OW	Kanton VD	Kanton ZH
Sofortmassnahme 2				
Soll RM + SM vereinbart	1'908 ha	190 ha	1'691 ha	883 ha
Ist RM + SM erbracht	1'908 ha	191 ha	1'695 ha	888 ha
Ist zu Soll 2016-2019, RM und SM	100%	100%	100%	101%
Sofortmassnahme 3				
Soll RM + SM vereinbart	57 ha	0 ha	652 ha	0 ha
Ist RM + SM erbracht	57 ha	0 ha	676 ha	0 ha
Ist zu Soll 2016-2019, RM und SM	100%	-	104%	-

LI = Leistungsindikator; SM = Sofortmassnahme; RM = reguläre Mittel.

SM 2 = LI 1.1 Waldreservate, 2.1 Waldränder & Vernetzungselemente, 2.2 Aufwertung Lebensräume und 2.3 Wertvolle Nutzungsformen.

SM 3 = LI 1.2 Altholzinseln.

Tabelle INFRAS. Quelle: BAFU: NFA-Datenbank.

Tabelle 25: Soll-Ist-Vergleich weitere Leistungen in der Waldbiodiversität für Fallstudienkantone 2016-2019

[Stück]	Kanton BE	Kanton OW	Kanton VD	Kanton ZH
LI 1.3 Biotopbäume (SM 3)				
Soll RM + SM vereinbart	48	0	6'655	228
Ist RM + SM erbracht	48	0	6'655	228
Ist zu Soll 2016-2019, RM und SM	100%	-	100%	100%

LI = Leistungsindikator; SM = Sofortmassnahme; RM = reguläre Mittel.

Tabelle INFRAS. Quelle: BAFU: NFA-Datenbank.

A2. Verknüpfung zur SBS

Abbildung 5 zeigt, wie die vier Sofortmassnahmen mit den zehn strategischen Zielen der SBS zusammenhängen.

Abbildung 5: Verknüpfung Sofortmassnahmen zur SBS

Beitrag der Massnahmen zur Erreichung der zehn strategischen Ziele

Nr.	MASSNAHMENTITEL	BEITRAG DER MASSNAHME ZUR ZIELERREICHUNG SBS									
		1. NACHHALTIGE NUTZUNG	2. SCHAFFUNG EINER ÖKOLOGISCHEN INFRASTRUKTUR	3. VERBESSERUNG DES ZUSTANDS VON NATIONAL PRIORITÄREN ARTEN	4. ERHALTUNG UND FÖRDERUNG DER GENETISCHEN VIELFALT	5. ÜBERPRÜFUNG VON FINANZIELLEN ANREIZEN	6. ERFASSUNG VON ÖKO SYSTEMLEISTUNGEN	7. GENERIERUNG UND VERBREITUNG VON WISSEN	8. FÖRDERUNG DER BIODIVERSITÄT IM SIEDLUNGSRAUM	9. VERSTÄRKUNG DES INTERNATIONALEN ENGAGEMENTS	10. ÜBERWACHUNG VON VERÄNDERUNGEN
Umsetzungsphase I. 2017-2023											
Sofortmassnahmen											
4.1.1	Unterhalt und Sanierung bestehender Schutzgebiete	✓	✓✓	✓	✓						
4.1.2	Schaffung und Unterhalt von Waldreservaten	✓	✓✓	✓	✓						✓
4.1.3	Quantitative und qualitative Sicherstellung von Alt- und Totholz	✓✓	✓	✓	✓			✓			
4.1.4	Spezifische Förderung National Prioritärer Arten	✓	✓	✓✓	✓			✓			

✓✓ Zentraler Beitrag
 ✓ Weiterer Beitrag

Grafik INFRAS. Quelle: AP SBS (Bundesrat 2017), Anhang B, Tabelle 5.

A3. Interviews

Für die Evaluation waren Gespräche mit VertreterInnen des BAFU und der Kantone (vor allem im Rahmen der Fallstudien) zentral. Tabelle 26 zeigt die InterviewpartnerInnen, die für die Evaluation der Sofortmassnahmen befragt wurden. Die Konferenzen der Beauftragten für Natur- und Landschaftsschutz (KBNL), für Wald, Wildtiere und Landschaft (KWL) und der Kantonsförster (KOK) haben uns freundlicherweise bei der Kontaktaufnahme mit den Kantonen unterstützt. Das BAFU hat die offiziellen Anfragen verschickt. Zwei Kantone mussten ihre Teilnahme an den Fallstudien aufgrund der hohen Arbeitsbelastung absagen (Bern und Obwalden für den Naturschutz), sie wurden durch zwei andere Kantone ersetzt. Insgesamt haben wir 16 Personen befragt.

Tabelle 26: Übersicht über Interviews, Gruppengespräche und Abklärungen

Name	Organisation, Funktion
Explorative Interviews und telefonischer/schriftlicher Austausch	
Daniel Walther	BAFU, Projektverantwortlicher Naturschutz
Claudio de Sassi	BAFU, Projektverantwortlicher Waldbiodiversität
Reinhard Schnidrig	BAFU, Sektionschef Wildtiere und Artenförderung
Urs Känzig-Schoch	Kanton Bern, Abteilungsleiter Naturförderung
Fallstudien Naturschutz: Gruppengespräche und Einzelinterviews	
Francesca Cheda	Kanton Freiburg, Sektionschefin Natur und Landschaft
Catherine Strehler Perrin	Kanton Waadt, Abteilungsleiterin Biodiversität und Landschaft
Yann Clavien	Kanton Wallis, Sektionschef Natur und Landschaft
Ursina Wiedmer	Kanton Zürich, Leiterin Fachstelle Naturschutz
Fallstudien Waldbiodiversität: Gruppengespräche und Einzelinterviews	
Zora Urech	Kanton Bern, Produktkoordinatorin Waldbiodiversität
Roland Christen	Kanton Obwalden, Amtsleiter Wald und Landschaft
Anne-Mickaëlle Golay	Kanton Waadt, Sektionschefin Biodiversität und Wald
Simon Ammann	Kanton Zürich, Sektionsleiter Waldentwicklung und Ressourcen
Weitere Gespräche und schriftlicher Austausch	
Daniel Lehmann	BAFU, Sektionschef Finanzen und Controlling
Glenn Litsios	BAFU, Stv. Sektionschef Biodiversitätspolitik
Danielle Hofmann	BAFU, zuständig für nationale Daten- und Informationszentren und die Koordinationsstelle Artenförderung.
Urs Tester	Pro Natura

Tabelle INFRAS.

Die Gespräche wurden in Deutsch und Französisch anhand eines halbstrukturierten Gesprächsleitfadens geführt.⁷² Erste explorative Gespräche erfolgten im Juli 2021. Die übrigen Gespräche fanden im Juli bis Oktober 2021 statt. Die Interviews und Gruppengespräche wurden telefonisch oder per Videokonferenz geführt. Einzelne ExpertInnen haben schriftlich Rückmeldung gegeben.

In den Gesprächen mit den Kantonen wurden folgende Fragen diskutiert.

1. Grundsätzliche Überlegungen

- Welchen Stellenwert haben die Sofortmassnahmen (=Erhöhung der Finanzmittel mit dem Ziel, Vollzugsdefizite zu beheben) in den kantonalen Aktivitäten für Naturschutz und Waldbiodiversität?
- Welche quantitativen und qualitativen Ziele hat sich der Kanton in Bezug auf Naturschutz und Waldbiodiversität gesetzt? Welche wurden von Bund vorgeschlagen/vorgegeben?
- Welche Überlegungen waren ausschlaggebend für die Beteiligung an den Sofortmassnahmen? (Annahme des finanziellen Angebots des BAFU, Erhöhung kantonales Budget, andere)
- Welche Schwerpunkte wurden bei den Sofortmassnahmen gesetzt? Welche Überlegungen waren für die Schwerpunktsetzung ausschlaggebend? (aus Bundessicht, aus kantonaler Sicht)

2. Ausschöpfung der Finanzmittel

- Wir haben basierend auf den Daten des BAFU einige Kennzahlen zu Ihrem Kanton ermittelt, die wir Ihnen zustellen (werden). Bitte prüfen Sie, ob diese für Ihren Kanton zutreffen.
- Reichen die verfügbaren Mittel aus, um die Ziele des Kantons im Rahmen der Programmvereinbarungen einzuhalten? Falls nein, was fehlt?

3. Verwendung der Mittel für Sofortmassnahmen

- Lässt sich unterscheiden, welche Projekte mit regulären Mitteln oder mit Mitteln der Sofortmassnahmen umgesetzt werden?
- Wurden mit den Sofortmassnahmen zusätzliche Projekte und Aktivitäten umgesetzt? Oder wurden bestehende Projekte und Aktivitäten (im Rahmen der bestehenden Programmvereinbarungen) verstärkt oder intensiviert?
- Gibt es Projekte oder Aktivitäten, die noch nicht angegangen werden konnten?

⁷² Halbstrukturiertes Interview (oder Leitfadeninterview): Das Gespräch wird mit einem Leitfaden vorbereitet. Abweichungen von den im Leitfaden festgelegten Fragen sind möglich.

- Wie haben sich die Aktivitäten und Massnahmen des Kantons verändert, seit es Sofortmassnahmen gibt? Was hat sich bei der Umsetzung von Aktivitäten und Massnahmen verändert?
- Was läuft gut beim Aufgleisen und Umsetzen der Projekte, die aus den Sofortmassnahmen finanziert werden? Was läuft weniger gut?
- Wo sehen Sie die Herausforderungen oder Hindernisse bei der Umsetzung der Sofortmassnahmen?
- Wie läuft die Koordination zwischen den Kantonen und dem BAFU?
- Haben sich die gesetzten Schwerpunkte bewährt? Was würden Sie künftig bei der Auswahl der Schwerpunkte anders machen?

4. Wirkungen der Sofortmassnahmen

- Wir haben basierend auf Angaben vom BAFU (Leistungsindikatoren) einige Kennzahlen zu den Wirkungen ermittelt. Wir bitten Sie, in den nächsten Tagen die Kennzahlen zu bestätigen?
- Welche Wirkungen wurden mit den Aktivitäten und Projekten im Naturschutz und in der Waldbiodiversität erzielt, die mit Geldern aus den Sofortmassnahmen unterstützt wurden?
- Welche Projekte oder Aktivitäten entfalten mehr Wirkung als andere?
- Welche Wirkungen können heute (noch) nicht erfasst werden?

5. Lehren und Empfehlungen für die Umsetzungsphase 2

- Welche Lehren und Empfehlungen würden Sie im Hinblick auf eine Weiterführung der Sofortmassnahmen ziehen?

6. Abschluss

- Welche Daten und Informationen, die für uns interessant sein könnten, können Sie uns liefern?

A4. Relevante Kriterien für die Beurteilung

Die für die Beurteilung relevanten Kriterien sind dem Feinkonzept interne Evaluationen entnommen (nicht öffentliches Dokument). Die folgende Tabelle listet die für die vorliegende Evaluation relevanten Kriterien auf. Die Auswahl der relevanten Kriterien orientiert sich an den Fragestellungen gemäss Pflichtenheft. Eine explizite Gewichtung der Kriterien haben wir nicht vorgenommen, die Gewichtung erfolgte pragmatisch basierend auf den verfügbaren Ergebnissen. Kriterien, für die keine Fragestellungen zu untersuchen waren, haben wir nicht in die Beurteilung einbezogen.

Tabelle 27: Evaluationskriterien

Evaluations-ebenen	Kriterien	Fragestellungen (gemäss Pflichtenheft)
Output	Angemessenheit der erbrachten Leistungen	Welche Leistungen wurden in welcher Qualität erstellt? Entsprechen die Leistungen in Art, Umfang und Qualität den Vorgaben aus dem Programmkonzept?
	Reichweite und Beurteilung der Leistungen durch Zielgruppe	Welcher Anteil der angesprochenen Zielgruppe wurde erreicht? Wie werden die Outputs durch die Zielgruppe/n beurteilt?
Outcome	Verhaltensänderung	Inwieweit hat sich das Verhalten der Zielgruppe/n in die gewünschte Richtung verändert? Welches sind die Gründe, welche das Verhalten der Zielgruppen positiv/negativ beeinflusst haben?
	Wirksamkeit	Als wie wirksam werden die Massnahmen beurteilt (qualitativ) bezüglich Beeinflussung der Zielgruppe? Wie ist der Grad der Übereinstimmung zwischen beabsichtigter (im Rahmen der Massnahme erwünscht) und tatsächlich eingetretener Verhaltensänderung (möglicherweise unerwünscht) bei der Zielgruppe/n?
	Wirkungsbezogene Effizienz	Wie ist das Verhältnis von eingesetzten Ressourcen und tatsächlich erzielter Verhaltensänderung bei der Zielgruppe/n?
Impact	Entwicklung der Zielgrösse	Wie haben sich die Zielgrössen entwickelt? Wie ist der Grad der Übereinstimmung zwischen beabsichtigter (im Rahmen der Massnahme erwünscht) und tatsächlich eingetretener Wirkung (möglicherweise unerwünscht) in Bezug auf die Entwicklung der Zielgrösse?
	Wirkungsbezogene Effizienz	Wie ist das Verhältnis von eingesetzten Ressourcen und eingetretener Wirkung (Entwicklung der Zielgrösse)?
Gesamtbeurteilung	Gesamtbeurteilung	Wie wird die Wirksamkeit insgesamt beurteilt? War die Umsetzung erfolgreich oder nicht (Umsetzungsversagen) Was müsste für die restliche Projektdauer verbessert/geändert werden? Empfehlungen für nächste Phase AP SBS: Soll dieses weiterentwickelt werden oder z.B. upscaling? Wenn ja, wie? Welchen Beitrag leistet das Projekt zur Zielerreichung der SBS?

Tabelle INFRAS. Quelle: BAFU 2021a.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wirkungsmodell _____	25
Abbildung 2: Vereinbarte Bundesbeiträge pro Jahr (reguläre Mittel und Sofortmassnahmen) __	30
Abbildung 3: Aufstockung der Bundes- und Kantonsbeiträge für Sofortmassnahmen 2016-2019	54
Abbildung 4: Vereinbarte Bundesbeiträge (reguläre Mittel und Sofortmassnahmen) _____	71
Abbildung 5: Verknüpfung Sofortmassnahmen zur SBS _____	78

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Evaluationsfragen _____	14
Tabelle 2: Ziele und Inhalte der Sofortmassnahmen _____	19
Tabelle 3: Aufbau der Sofortmassnahmen _____	22
Tabelle 4: Geschätzter Personalaufwand beim BAFU für die Sofortmassnahmen _____	27
Tabelle 5: Soll-Ist-Vergleich der Bundesbeiträge für den Naturschutz in den Fallstudienkantonen _____	31
Tabelle 6: Soll-Ist-Vergleich der Bundesbeiträge für die Waldbiodiversität in den Fallstudienkantonen _____	33
Tabelle 7: Kantonsbeiträge im Rahmen der Programmvereinbarungen (Ist) _____	35
Tabelle 8: Kantonsbeiträge der Fallstudienkantone für Naturschutz (Ist) _____	37
Tabelle 9: Kantonsbeiträge der Fallstudienkantone für Waldbiodiversität (Ist) _____	38
Tabelle 10: Verwendete Leistungsindikatoren _____	46
Tabelle 11: Soll-Ist-Vergleich Leistungen für den Naturschutz (ganze Schweiz) 2016-2019 _____	47
Tabelle 12: Soll-Ist-Vergleich Leistungen für die Waldbiodiversität (ganze Schweiz) 2016-2019 _____	48
Tabelle 13: Beitrag der Sofortmassnahmen zu den strategischen Zielen der SBS _____	62
Tabelle 14: Finanzielle Ressourcen Sofortmassnahmen und reguläre Mittel _____	69
Tabelle 15: Bundesbeiträge (Soll) _____	70
Tabelle 16: Vereinbarte Bundesbeiträge für Sofortmassnahme 2016-2024 (Ist) _____	72
Tabelle 17: Vereinbarte Bundesbeiträge pro Programmziel für 2016-2019 (Ist) _____	73
Tabelle 18: Vereinbarte Bundesbeiträge pro Programmziel für 2020-2024 (Ist) _____	73
Tabelle 19: Bundesbeiträge Ist zu Soll _____	74
Tabelle 20: Soll-Ist-Vergleich Kantonsbeiträge Naturschutz 2016-2019 _____	75
Tabelle 21: Soll-Ist-Vergleich Kantonsbeiträge Waldbiodiversität 2016-2019 _____	75
Tabelle 22: Soll-Ist-Vergleich flächenbasierte Leistungen im Naturschutz für Fallstudienkantone 2016-2019 _____	76
Tabelle 23: Soll-Ist-Vergleich weitere Leistungen im Naturschutz für Fallstudienkantone 2016- 2019 _____	76
Tabelle 24: Soll-Ist-Vergleich flächenbasierte Leistungen in der Waldbiodiversität für Fallstudienkantone 2016-2019 _____	77
Tabelle 25: Soll-Ist-Vergleich weitere Leistungen in der Waldbiodiversität für Fallstudienkantone 2016-2019 _____	77
Tabelle 26: Übersicht über Interviews, Gruppengespräche und Abklärungen _____	79
Tabelle 27: Evaluationskriterien _____	82

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AP	Aktionsplan
AP SBS	Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz
Art.	Artikel
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BE	Bern (Kanton)
BGF	Fischereigesetz
BV	Bundesverfassung
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CHF	Schweizer Franken
EP	Einzelprojekt
evtl.	eventuell
FR	Freiburg (Kanton)
GSchG	Gewässerschutzgesetz
GTG	Gentechnikgesetz
ha	Hektare
i.d.R.	in der Regel
JSG	Jagdgesetz
KARCH	Koordinationsstelle für Amphibien- und Reptilienschutz in der Schweiz
KBNL	Konferenz der Beauftragten für Natur- und Landschaftsschutz
KOF/CCO	Koordinationsstelle Ost für Fledermausschutz
KOK	Konferenz der Kantonsförster
KWL	Konferenz der Beauftragten für Wald, Wildtiere und Landschaft
Kt.	Kanton
LI	Leistungsindikator
Mio.	Millionen
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NGO	Nichtregierungsorganisation
NHG	Natur- und Heimatschutzgesetz
NHV	Verordnung über den Natur- und Heimatschutz
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OW	Obwalden (Kanton)

PMP	Projektmanagementplan
PV	Programmvereinbarung
PZ	Programmziel
RM	Reguläre Mittel
SBS	Strategie Biodiversität Schweiz
SM	Sofortmassnahme
SR	Systematische Rechtssammlung
Stk.	Stück
u.a.	unter anderem
USG	Umweltschutzgesetz
v.a.	vor allem
VD	Waadt (Kanton)
VS	Wallis (Kanton)
WaG	Waldgesetz
WBS	Wirkungskontrolle Biotopschutz Schweiz
z.B.	zum Beispiel
ZH	Zürich (Kanton)
z.T.	zum Teil

Literaturverzeichnis

- BAFU 2012a:** Strategie Biodiversität Schweiz. Bundesamt für Umwelt (BAFU), Bern, 2012.
<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biodiversitaet/publikationen-studien/publikationen/strategie-biodiversitaet-schweiz.html> [31.10.2021]
- BAFU 2012b:** Waldreservate in der Schweiz – Bericht über den Stand Ende 2012. Bundesamt für Umwelt (BAFU), Bern, 2012. <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/36290.pdf> [22.12.2021]
- BAFU 2015:** Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich 2016-2019. Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde an Gesuchsteller. Bundesamt für Umwelt (BAFU), Bern, 2015.
<https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/recht/uv-umwelt-vollzug/handbuch-programmvereinbarungenim Umweltbereich20162019.pdf.download.pdf/handbuch-programmvereinbarungenim Umweltbereich20162019.pdf> [31.10.2021]
- BAFU 2016:** Biodiversität in der Schweiz: Zustand und Entwicklung. Bundesamt für Umwelt (BAFU), Bern, 2016. <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biodiversitaet/publikationen-studien/publikationen/biodiversitaet-schweiz-zustand-entwicklung.html> [22.12.2021]
- BAFU 2018:** Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich 2020 – 2024. Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde an Gesuchsteller. Bundesamt für Umwelt (BAFU), Bern, 2018. <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/recht/fachinformationen/programmvereinbarungen-im-umweltbereich/handbuch-programmvereinbarungen-im-umweltbereich.html> [10.09.2021]
- BAFU 2019a:** Stand Umsetzung der Biotop von nationaler Bedeutung – Kantonsumfrage 2018. <https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/biodiversitaet/fachinfo-daten/stand-der-umsetzung-der-biotopinventare-2018.pdf.download.pdf/Bericht%20Stand%20Umsetzung%20der%20Biotop%20von%20nationaler%20Bedeutung%202018.pdf> [31.10.2021]
- BAFU 2019b:** Mittelfluss, Empfänger und Wirkung der Investitionen in Naturschutz und Waldbiodiversität. Kantonsbefragung. Schlussbericht. Bundesamt für Umwelt (BAFU), Bern, 2019. https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/biodiversitaet/fachinfo-daten/Mittelfluss-Empfaenger-und-Wirkung-der-Investitionen-in-Naturschutz-und-Waldbiodiversitaet.pdf.download.pdf/Kantonsumfrage_Mittelfl%C3%BCsse_Schlussbericht_2019_Final_D.pdf [31.10.2021]
- BAFU (Hrsg.) 2020:** Sozioökonomische Analyse der Wirkungen von Investitionen in Naturschutz und Waldbiodiversität. Bundesamt für Umwelt, Bern.

- BAFU 2021a:** Wirkungsanalyse 2022 AP SBS – Feinkonzept Interne Evaluationen. Bundesamt für Umwelt (BAFU), Bern, 2021. Aktenzeichen: BAFU-410.1-1/2/1/2/39/31/1 (unveröffentlicht).
- BAFU 2021b:** Projektmanagementplan Sofortmassnahmen. Bundesamt für Umwelt (BAFU), Bern, 2021. Arbeitsdokument, unveröffentlicht (Stand Juni 2021).
- BAFU 2021c:** Stand Umsetzung der Biotope von nationaler Bedeutung – Kantonsumfrage 2021. Bundesamt für Umwelt (BAFU), Bern, 2021. Unveröffentlicht (Stand Oktober 2021).
- Bundesrat 2017:** Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz. Vom Bundesrat am 06.09.2017 genehmigt. Herausgegeben vom Bundesamt für Umwelt (BAFU), Bern, 2017.
https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/biodiversitaet/fachinfo-daten/aktionsplan-strategie-biodiversitaet-schweiz.pdf.download.pdf/Aktionsplan_SBS_fi-nal_Deutsch.pdf [04.10.2021]
- IMPULS 2019:** Waldreservate in der Schweiz: Bericht über den Stand Ende 2018. IMPULS AG, Thun. https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/biodiversitaet/fachinfo-daten/waldreservate_inderschweiz.pdf.download.pdf/waldreservate_inderschweiz.pdf [03.01.2019]
- Hintermann & Weber 2005:** Erhaltung der Biodiversität im Wald – technischer Bericht.25 (August 2005).
- Kanton Zürich 2019:** Antrag des Regierungsrates vom 20. November 2019 zu 5582 Beschluss des Kantonsrates über die kantonale Volksinitiative «Rettet die Zürcher Natur (Natur-Initiative)». <https://www.zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschluesse/beschluesse-des-regierungsrates/rrb/regierungsratsbeschluss-1070-2019.html> [31.10.2021]
- N+L Inside 2021:** Überlastet und überfordert. N+L Inside, KBNL und BAFU, Ausgabe 3/2021 (August 2021).
- WSL 2019a:** Zustand und Entwicklung der Biotope von nationaler Bedeutung: Resultate 2011–2017 der Wirkungskontrolle Biotopschutz Schweiz. Eidgenössische Forschungsanstalt WSL, Birmensdorf, 2019. <https://www.wsl.ch/de/publikationen/zustand-und-entwicklung-der-biotope-von-nationaler-bedeutung-resultate-2011-2017-der-wirkungskontrolle-biotopschutz-schweiz.html> [03.01.2022]
- WSL 2019b:** Totholz im Wald: Entstehung, Bedeutung und Förderung. Eidgenössische Forschungsanstalt WSL, Birmensdorf, 2019. <https://www.dora.lib4ri.ch/wsl/islandora/object/wsl:20025/datastream/PDF> [22.12.2021]