



# Wirkungsmodelle in der Evaluation des föderalen Politikvollzugs

**Stefan Rieder** | Die nationale Gesetzgebung wird von den Kantonen oft unterschiedlich vollzogen. Noch werden die Wirkungen und Outputs dieser verschiedenen Vollzugsstrategien der Kantone selten überprüft. Eine der wenigen aktuellen Untersuchungen bildet die Evaluation der Schutzpolitik im Bereich der Trockenwiesen und -weiden (TWW), die vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) in Auftrag gegeben wurde. Die ersten Ergebnisse dieser Evaluation liegen vor und werden in diesem Beitrag vorgestellt. Dabei wird primär der Frage nachgegangen, wie der Heterogenität des kantonalen Vollzugs in der Evaluation Rechnung getragen werden kann und wie sich das Evaluationsdesign auf Basis eines Wirkungsmodells in der Praxis bewährt hat.

## Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Evaluationsdesign
- 3 Ergebnisse
- 4 Schlussfolgerungen

## 1 Einleitung

Der föderale Politikvollzug in der Schweiz kann eine hohe Komplexität aufweisen, da die Kantone die nationale Gesetzgebung oft unterschiedlich vollziehen und damit variierende Ergebnisse erzielen (Kissling-Näf/Wälti 1999, 663–664). Die Evaluation einer föderal vollzogenen Politik stellt eine Herausforderung dar, gilt es doch zu prüfen, wie sich die verschiedenen Vollzugsstrategien der Kantone in den Outputs und den Wirkungen niederschlagen. Die hohe Komplexität führt dazu, dass Evaluationen im föderalen Politikvollzug eher selten anzutreffen sind. Der vorliegende Beitrag stellt ein Beispiel für die Evaluation eines föderalen Politikvollzugs dar: Es geht um den Schutz von Trockenwiesen und -weiden (TWW) im Rahmen des Natur- und Heimatschutzgesetzes.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Abschnitt 2 beschreibt die wichtigsten Elemente des Evaluationsdesigns (Vergleichsebene, Wirkungsmodell und Methode). Anschliessend gibt der Abschnitt 3 einen Einblick in die empirischen Resultate. Als Abschluss werden im Abschnitt 4 die Schlussfolgerungen gezogen.

## 2 Evaluationsdesign

Es werden an dieser Stelle nicht alle Elemente des Evaluationsdesigns dargestellt. Diese sind in einem ausführlichen Konzept dokumentiert (Hirsig/



Rieder 2004). Vielmehr sollen zwei Elemente näher beleuchtet werden. Es sind dies die Bestimmung des Evaluationsgegenstandes und abgeleitet daraus das Wirkungsmodell, welches der Evaluation der TWW-Schutzpolitik zugrunde liegt. Bevor wir auf diese Aspekte eingehen, wird der Gegenstand der Evaluation, die TWW-Schutzpolitik kurz beschrieben.

## 2.1 Schutzpolitik im Bereich TWW in der Schweiz

Trockenwiesen und -weiden (TWW) sind von landwirtschaftlicher Nutzung geprägte, artenreiche Lebensräume. Ihre Bedeutung für die Biodiversität in der Schweiz wurde schon früh erkannt: Einzelne Kantone der Schweiz begannen bereits 1980, die TWW zu schützen. Trotzdem zeigte sich Anfang der 1990er-Jahre, dass die TWW-Flächen stark zurückgegangen sind: Grund dafür sind die geringen Erträge und die schlechte Zugänglichkeit der Flächen, die sie für eine landwirtschaftliche Nutzung wenig interessant machen. Gerade die landwirtschaftliche Nutzung (Heuschnitt, Beweidung) ist aber für den Erhalt von TWW unbedingt notwendig.

Der Bund hat 1994 angesichts dieser Entwicklung und basierend auf dem Natur- und Heimatschutzgesetz das Projekt «Trockenwiesen und -weiden in der Schweiz» initiiert. Dessen Ziel ist es, die Trockenwiesen und -weiden in der Schweiz zu erhalten und die Flächenverluste zu stoppen. Kernstück ist die Etablierung eines einheitlichen Bundesinventars, das 2006 fertiggestellt worden ist und alle TWW-Flächen nationaler Bedeutung enthält. Die Kantone sind angehalten, die im Inventar benannten Flächen zu schützen. Basis dazu bildet das Natur- und Heimatschutzgesetz. Dieses wird nun in Bezug auf die TWW mit einer Verordnung konkretisiert, die sich momentan in der Anhörung bei den Kantonen befindet. In der Verordnung werden die Schutzziele definiert. Ferner enthält die Verordnung eine Liste der 3'100 zu schützenden Objekte mit einer Gesamtfläche von etwa 23'000 Hektaren.

## 2.2 Bestimmung des Evaluationsgegenstandes

Ein zentraler Schritt jeder Evaluation und damit auch der Evaluation der TWW-Schutzpolitik stellt die Fixierung des Evaluationsgegenstandes dar. In der Literatur sind verschiedene Konzepte zu finden, welche die Auswahl des Evaluationsgegenstandes erleichtern sollen. So schlagen Knoepfel/Bussmann (1997, 69) die Verwendung eines Modells vor, das sich am Policy-Zyklus orientiert (Windhoff-Héritier 1987; Schubert 1991; Jann/Wegerich 2003) und acht Stufen der Politikgestaltung und deren Umsetzung unterscheidet: Politikkonzept, Policy-Design, Behördenarrangement, Aktionspläne des Vollzugs, Outputs, Impacts und Outcomes sowie Ergebnisse der

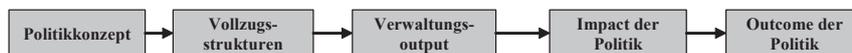




Politikevaluation. Jede dieser Stufen kann zum Gegenstand einer Evaluation gemacht werden. Der Idealfall wäre wohl dann erreicht, wenn alle acht Stufen in eine Evaluation einbezogen würden und somit eine vollständige Bewertung eines Programms oder einer Politik resultieren könnte. Allerdings ist ein solches Vorhaben anspruchsvoll: Zwischen allen acht Stufen bestehen Rückkoppelungseffekte, die Stufen laufen in der Praxis selten sequentiell sondern eher parallel ab, was zu einer hohen Komplexität führt (Knoepfel/Bussmann 1997, 71). Im variierenden Politikvollzug dürfte die Umsetzung einer solchen umfassenden Analyse wohl scheitern.

Ein in Bezug auf die Anzahl der zu untersuchenden Elemente vereinfachtes Verfahren formuliert Balthasar (2000, 73). Er geht vom Modell nach Knoepfel/Bussmann aus, reduziert dieses aber auf fünf Stufen, nämlich: Politikkonzept, Vollzugsstrukturen, Verwaltungsausoutput, Impact und Outcome der Politik. Diese fünf Stufen sind bei der Gestaltung und Umsetzung einer Politik oder eines Programms zu durchlaufen.

Abb. 1: Politik als Prozess in fünf Stufen



Quelle: Balthasar (2000, 16)

Die fünf Elemente können gemäss Balthasar als Hürden interpretiert werden, die eine Politik zu nehmen hat, wenn sie Wirkung entfalten soll. Zu prüfen, ob die Hürden überwunden werden konnten, ist Aufgabe der Evaluation. Diese Betrachtung unterstreicht das Nacheinander der fünf Elemente: Die Evaluation eines Elements des Modells ist nur dann sinnvoll, wenn Informationen darüber bestehen, ob die vorangegangenen Elemente auch tatsächlich vorhanden sind. Eine Evaluation der Impacts ohne Kenntnisse darüber, ob Outputs vorliegen, macht keinen Sinn.

Noch stärker gewichtet wird die Abhängigkeit der einzelnen Schritte der Politikgestaltung bei jenen Autoren, die von einer Theoriebildung als ersten Schritt zur Evaluation einer Politik ausgehen. So etwa formuliert Christiansen (2000, 35–44) vier Schritte zur Ausarbeitung einer Programmtheorie, welche die Evaluation anleiten soll. Der letzte Schritt dieser Theoriebildung besteht in der Beschreibung der Wirkungsmechanismen mit Hilfe eines Wirkungsmodells. Dabei geht es darum, auf Grund von theoretischen Annahmen über Wirkungszusammenhänge in einem Politikfeld eine Beziehung zwischen der staatlichen Intervention einerseits und einer (potenziellen) Reaktion der Klientel einer Intervention andererseits herzustellen.



Die Reaktion kann als Veränderung von Einstellungen, Verhalten oder Lebensverhältnissen der Klientel verstanden werden (Christiansen 2000, 40; Chen 1990, 43). Allgemein formuliert beschreibt ein Wirkungsmodell die der Planung und Implementation eines Programms zugrunde liegenden Arbeitshypothesen (Rossi/Freemann/ Hofmann 1988). Es liefert eine Beschreibung dessen, was mit den Beteiligten einer öffentlichen Massnahme passiert und was die erwarteten Wirkungen und Ergebnisse sind (Wehmeier/ Beckmann/ Bamberg 2004, 19–20, Chen 1990, 192).

Diese theoriegeleitete Vorgehensweise lässt sich gut mit dem von Balthasar (2000) beschriebenen Modell verbinden. Ein Wirkungsmodell kann demnach als eine Konkretisierung des allgemeinen Modells staatlichen Handelns bei einer konkreten Massnahme oder einem konkreten Programm verstanden werden (Rieder 2003, 7). Es beschreibt die spezifischen intendierten Wirkungszusammenhänge einer Politik und orientiert sich dabei an den fünf Stufen der Politikgestaltung gemäss Abbildung 1. Das Wirkungsmodell geht von den strategischen Zielen auf der Konzeptebene aus, postuliert eine Vollzugsstruktur und formuliert Vorgaben für die Verwaltungsausputs. Diese sollen bei bestimmten Zielgruppen Reaktionen (Impacts) auslösen, die letztendlich positive Effekte bei den Betroffenen (Outcomes) zur Folge haben. Die Outcomes müssen schliesslich auf die Ziele im Konzept zurückzuführen sein, wenn das Programm konsistent formuliert worden ist. Diese vereinfachte Formulierung eines Wirkungsmodells kam im Falle der Evaluation der TWW-Schutzpolitik zur Anwendung.

### 2.3 Evaluationsdesign

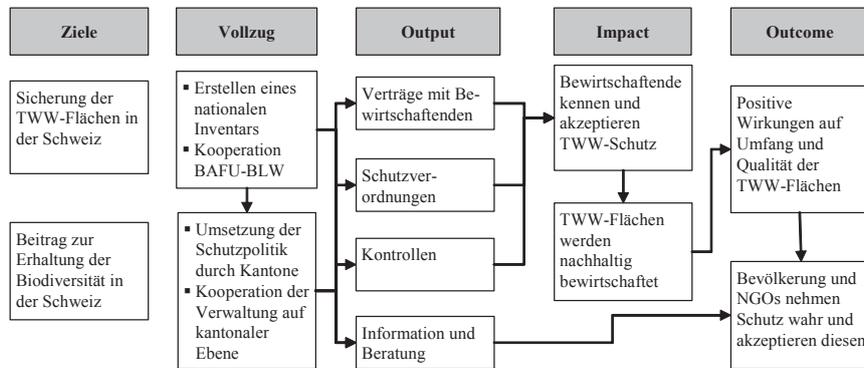
Das Evaluationsdesign der TWW-Schutzpolitik muss berücksichtigen, dass es keinen «Startzeitpunkt» der TWW-Schutzpolitik gibt. Vielmehr ist es so, dass die Kantone bereits seit mehr als 20 Jahren auf höchst unterschiedliche Art und Weise begonnen haben, die TWW-Flächen zu schützen. Dem trägt das Evaluationskonzept wie folgt Rechnung:

- Durch eine Nullmessung im Jahre 2006 sollen der Stand und die Wirkung der gegenwärtigen Schutzpolitik für alle Kantone erfasst werden.
- Die Messungen sollen nach sechs Jahren wiederholt werden. Damit lässt sich prüfen, ob und wie sich die Schutzpolitik und deren Wirkungen im Verlaufe der Jahre verändert haben (Hirsig/Rieder 2004, 24).



Damit dieser Längsschnittvergleich gelingt, wurde ein Wirkungsmodell definiert, das die einzelnen Elemente der Politik sequenziell ordnet (gemäss Abb. 1) und die postulierten Zusammenhänge zwischen Zielen, Vollzug, Outputs, Impacts und Outcomes explizit darstellt. Das Wirkungsmodell präsentiert sich wie folgt.

Abb. 2: Wirkungsmodell TWW-Schutzpolitik



Auf allen fünf Ebenen galt es, Variablen zu bestimmen, die den Vollzug beschreiben und zur Ermittlung der in der obigen Abbildung 2 unterstellten Wirkungszusammenhänge dienen. Im Wesentlichen wurden die folgenden Evaluationselemente überprüft:

- *Vollzug durch die Bundesstellen:* Der Schutz der TWW ist untrennbar mit der Landwirtschaftspolitik verzahnt. Es musste ermittelt werden, wie gut die Zusammenarbeit zwischen dem Bundesamt für Landwirtschaft und dem Bundesamt für Umwelt funktioniert.
- *Vollzug durch kantonale und kommunale Stellen:* Im klassischen föderalen Vollzug sind es die Kantone und in Einzelfällen gar die Gemeinden, die für den Vollzug verantwortlich sind. Die Evaluation muss die Vollzugsmodelle eruieren und sie nach Vollzugsphilosophie und Vollzugsintensität beschreiben.
- *Output:* Die Outputs in den Kantonen müssen erfasst werden. Zentrale Grösse bildet die mittels Verträgen oder Schutzverordnungen gesicherte TWW-Fläche («gesichert» bedeutet, dass die Nutzung der Fläche durch den Bewirtschaftenden verbindlich geregelt wird, die Bewirtschaftenden erhalten dafür eine finanzielle Entschädigung).

- *Impacts*: Die wichtigsten Zielgruppen bilden die Bewirtschaftenden (meist Bauernbetriebe), die TWW-Flächen nutzen. Die Evaluation hatte zu untersuchen, wie gut die Bewirtschaftenden den TWW-Schutz akzeptieren und sich an die Auflagen der öffentlichen Hand halten.
- *Outcomes*: Schliesslich musste die Entwicklung der TWW-Flächen in Qualität und Quantität erfasst werden. Daneben sollte geprüft werden, ob und wie gut die TWW-Schutzpolitik bei der Bevölkerung und den NGOs (primär Umweltschutzorganisationen) bekannt und akzeptiert wird.

Die Erfassung der gesamten Wirkungskette machte den Einsatz eines breiten Spektrums an Methoden notwendig. Zentral war zudem die Vorgabe an die Evaluation, den Vollzug in allen Kantonen zu erfassen. Dies erforderte eine grosse Zahl von Interviews (total 88 Interviews), umfangreiche Befragungen der Zielgruppen (1'000 Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter) und die Auswertung von umfangreichen Datenbeständen auf Stufe der Kantone, die mit dem nationalen Inventar der TWW-Flächen abgeglichen werden mussten.

Tab. 1: Evaluationsgegenstände und Methodeneinsatz

Evaluationsgegenstand	Quantitative Erhebungen	Qualitative Erhebungen
Vollzug Bund		Interviews
Vollzug Kantone		Interviews
Outputs	Aufbereitung der kantonalen Statistiken in einer einheitlichen Datenbank	Auswertung von Dokumenten (Verträgen, Konzepten, Beitragsmodellen)
Impacts	Telefonische Befragung	Interviews
Outcomes	Telefonische Umfragen bei NGOs und Bevölkerung  Vergleich von kantonalen Inventaren und nationalem Inventar zur Ermittlung von Veränderungen der TWW-Flächen (Zu- oder Abnahmen)	

### 3 Ergebnisse

Die erste Messung (Nullmessung) der Evaluation der TWW-Politik ist 2007 abgeschlossen und in einem Bericht dokumentiert worden (Rieder et al. 2007). Wir greifen einige ausgewählte Resultate heraus, die insbesondere vor dem methodischen Hintergrund von Bedeutung sind (alle Ergebnisse gemäss Rieder et al. 2007).

### 3.1 Vollzugsmodelle und ihre Bestimmungsgründe

Um den stark heterogenen Vollzug der Kantone mit einem analytischen Konzept zu beschreiben, wurden zwei Variablen definiert: Die Vollzugsphilosophie und die Vollzugsintensität. Bei der Vollzugsphilosophie lassen sich drei Varianten unterscheiden:

- *Freiwilliger Vollzug*: Der Kanton setzt auf eine freiwillige Vereinbarung mit den Bewirtschaftenden ohne rechtlichen Druck. Primär wird mit Überzeugung und finanziellen Anreizen gearbeitet.
- *Dirigistischer Vollzug*: Die Kantone setzen auf den Erlass von Rechtsnormen, welche die Bewirtschaftenden zu einer bestimmten Nutzung zwingen, die finanziell abgegolten wird.
- *Kombinierter Vollzug*: Es wird mit freiwilligen Verträgen und Schutzbestimmungen gearbeitet.

Die Vollzugsintensität drückt aus, wie systematisch die Kantone den Schutz planen (Existenz von Umsetzungskonzepten) und in welchem Umfang sie Information, Beratung und Kontrollen durchführen. Mittels der beiden Variablen Vollzugsphilosophie und Vollzugsintensität lässt sich der stark unterschiedliche kantonale Vollzug neun Kategorien zuweisen. Für 24 Kantone ist das Ergebnis in der Tabelle 2 aufgeführt (trotz intensiver Bemühungen konnten für zwei Kantone die notwendigen Informationen nicht oder nur mit grossen Verzögerungen erhoben werden).

Tab. 2: *Vollzugsphilosophie und Vollzugsintensität in den Kantonen*

		Vollzugsphilosophie			Total
		freiwillig	kombiniert	dirigistisch	
Vollzugsintensität	Hoch	3	2	0	5
	Mittel	6	1	3	10
	Tief	4	3	2	9
<b>Total</b>		<b>13</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>24</b>

Das Ergebnis zeigt, dass der freiwillige Vollzug vorherrschend ist und nur ein kleiner Teil der Kantone auf einen dirigistischen Vollzug setzt. Gleichzeitig weist die Vollzugsintensität eine grosse Spannbreite auf: Fünf Kantone vollziehen den Schutz der TWW intensiv, neun eher zögerlich oder gar nicht. Wie aber lassen sich diese unterschiedlichen Vollzugsmuster erklären? Die fast flächendeckende Analyse des Vollzugs erlaubt es, bestimmte Faktoren wie Grösse und Lage der Kantone, Sprachzugehörigkeit usw. auf ihren Erklärungsgehalt zu testen. Zwei Zusammenhänge haben sich als signifikant erwiesen:



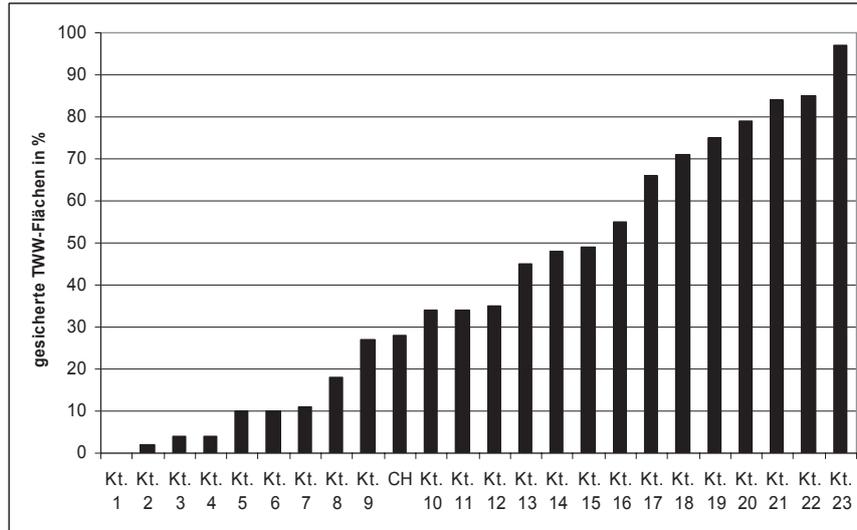
- *Problemdruck beeinflusst Vollzugsphilosophie:* Der Problemdruck wird definiert durch die Anzahl zu schützender TWW-Flächen von nationaler Bedeutung, die ein Kanton aufweist. Bei einer grossen Zahl von Flächen ist die Herausforderung für die kantonalen Stellen grösser, den Verlust von Flächen zu verhindern. Die Analyse zeigt, dass je grösser der Problemdruck ausfällt, desto eher die kantonalen Verantwortlichen einen kombinierten oder freiwilligen Vollzug wählen. Umgekehrt ist ein dirigistischer Vollzug nur in Kantonen mit wenig TWW-Flächen zu beobachten. Mit anderen Worten, wenn auf Grund der vielen Flächen mit einer grossen Zahl von Zielgruppen zu rechnen ist, schrecken die Kantone vor einem dirigistischen Vollzug zurück.
- *Politische Akzeptanz bestimmt Vollzugsintensität:* In Kantonen, in denen die politischen Behörden nach Meinung der Vollzugsverantwortlichen die zukünftige TWW-Verordnung gut akzeptieren, ist eine hohe Vollzugsintensität zu beobachten. Mit anderen Worten, eine höhere politische Akzeptanz der Schutzpolitik führt zu einer höheren Vollzugsintensität.

### 3.2 Starke Unterschiede bei den Outputs: Erklärungen

Die Erfassung der gesicherten Flächen stellte eine zentrale Grösse zur Beschreibung der Outputs dar: Eine Fläche gilt dann als gesichert, wenn sie entweder mit einer Schutzverordnung belegt ist oder aber ein Bewirtschaftungsvertrag zwischen Kanton und Bewirtschaftenden vorliegt, der die Nutzung der Fläche regelt. Auf Grund der unterschiedlichen Vollzugsmuster erstaunt es nicht, dass der Output des kantonalen Vollzugs stark variiert. Als wichtigster Indikator dafür darf der Anteil der gesicherten TWW-Flächen von nationaler Bedeutung pro Kanton angeführt werden. Abbildung 3 zeigt die Ergebnisse in anonymisierter Form für 23 Kantone. Die Höhe der Balken gibt an, wie viele Flächen von nationaler Bedeutung, die im nationalen Inventar aufgeführt sind, in einem Kanton durch Schutzverordnungen oder Verträge mit den Bewirtschaftenden im Jahre 2006 gesichert sind.



Abb. 3: Anteil der gesicherten TWW-Flächen in den Kantonen 2006



Während sechs Kantone bereits 70 Prozent und mehr der Flächen gesichert haben, weisen fünf Kantone Anteil von unter 10 Prozent aus. Diese Unterschiede lassen sich hauptsächlich durch die Vollzugsintensität in den Kantonen erklären:

- Kantone mit einer hohen Vollzugsintensität betreiben in grossem Umfang Information und Beratung, verfügen über Aktions- und Umsetzungspläne und führen systematisch Kontrollen und Begehungen von Flächen durch. Sie weisen einen höheren Anteil an gesicherten Flächen aus.
- Kantone mit einer niederen Vollzugsintensität bieten wenig oder keine Information und Beratung für die Bewirtschaftenden an, führen keine systematischen Kontrollen durch und verfügen in der Regel über keine Umsetzungspläne zum Schutz der TWW-Flächen. Bei neun Kantonen mit tiefer Vollzugsintensität liegt der Anteil der gesicherten Flächen zwischen 0 und 50 Prozent. Vier von diesen neun Kantonen vereinigen allein 40 Prozent der nationalen TWW-Flächen auf ihrem Kantonsgebiet und verfügen über einen Anteil an gesicherten Flächen von unter 4 Prozent.

Die Kombination der Vollzugsmodelle mit den Outputdaten lässt eine erste Überprüfung von Wirkungszusammenhängen zu. Dabei lassen sich auch konkrete Hinweise ableiten, in welchen Kantonen eine Verbesserung der Schutzpolitik erfolgen könnte.



### 3.3 Wirksamkeit auf Stufe der Bewirtschaftenden

Eine grosse Herausforderung der Evaluation des TWW-Schutzes bestand darin, die Wirksamkeit der Politik auf das Verhalten der Bewirtschaftenden (in der Regel Bauern und Bäuerinnen, die TWW-Flächen nutzen) zu erfassen. Als Instrument wurde eine telefonische Befragung eingesetzt. Das Problem bestand einerseits darin, sicherzustellen, dass die zur Diskussion stehenden Flächen im Interview eindeutig identifiziert werden konnten. Andererseits liessen sich die Adressen der Bewirtschaftenden nicht einfach aus einer Datenbank beziehen, sondern mussten bei jedem Kanton einzeln beschafft werden. Für beide Probleme wurde eine angemessene Lösung gefunden: Mit Hilfe der GIS-Daten des nationalen Inventars und den Adressbeständen der kantonalen landwirtschaftlichen Stellen liessen sich die Anschriften der Bewirtschaftenden ermitteln. Die Identifizierung der Flächen wurde sichergestellt, indem jede Person, die befragt wurde, vorgängig per Post eine Karte zugeschickt erhielt, auf der die zu schützenden Flächen eingezeichnet worden waren.

Die Befragung konnte schliesslich bei 1'000 Bewirtschaftenden realisiert werden. Die wichtigsten Ergebnisse präsentieren sich wie folgt:

- Die Akzeptanz des Schutzes von TWW-Flächen ist gross: Eine grosse Mehrheit der Befragten ist mit den Schutzzielen für die Trockenwiesen und -weiden entweder «voll und ganz» (73%) oder «eher einverstanden» (22%). Die Akzeptanz des TWW-Schutzes hängt stark von den erwarteten Entschädigungen ab: Diese werden von allen Befragten klar befürwortet.
- Die Bewirtschaftenden sind in hohem Masse über die Auflagen auf ihren Flächen im Bilde. Sie sind zufrieden mit der Höhe der Beiträge, die sie für die Einhaltung der Auflagen erhalten.
- Etwas kritischer sieht es beim Schutz der TWW mittels eines Inventars aus: Der TWW-Schutz über dieses Instrument stösst bei 30 Prozent der befragten Bewirtschaftenden auf Skepsis.

Die Vollzugsaktivitäten der Kantone sind ein zentrales Element für den TWW-Schutz: In der Regel ist es eine aktive Strategie der Vollzugsverantwortlichen, die zum Erlass von Schutzauflagen führt. Allerdings kommt auch das Gegenteil vor: Immerhin ein Drittel der Bewirtschaftenden gibt an, sich aus eigener Initiative um Verträge für TWW-Flächen bemüht zu haben. Der Grund dürfte darin liegen, dass die Bewirtschaftenden primär den finanziellen Vorteil suchen, vor allem in Fällen, in denen sie ihre Bewirtschaftung nicht anpassen müssen. Der Vollzug kommt somit auch dort in Bewegung, wo die Kantone eine geringe Vollzugsintensität an den Tag legen.





Zentrales Element der Wirkungskette ist die Reaktion der Bewirtschaftenden auf die Outputs: Halten die Bewirtschaftenden die Bewirtschaftungsauflagen auf ihren Flächen auch effektiv ein? Dies ist offenbar der Fall: Aufgrund der Telefoninterviews schätzen wir die Anzahl der Verstösse gegen Auflagen zum Schutz der TWW auf 10 bis maximal 20 Prozent. Diese gute Beachtung der Auflagen wird auch durch die Aussagen in den Interviews bei den Umweltverbänden sowie bei den kantonalen Verantwortlichen bestätigt. Eine zentrale Hypothese im Wirkungsmodell wird demnach bestätigt.

Worauf ist dieses positive Ergebnis aber zurückzuführen? Der Grund dafür liegt vermutlich darin, dass die Auflagen auf den TWW-Flächen in der Regel keine Veränderung im Verhalten der Bewirtschaftenden notwendig machen. Das heisst, die Bewirtschaftenden können mit Verträgen und Schutzverordnungen die Flächen wie bisher bewirtschaften, erhalten dafür aber eine Entschädigung. Diese soll primär dafür sorgen, dass Flächen nicht aufgegeben werden, was zu einem Verlust der Qualität der Flächen führen würde. Die Erhebungen haben aber auch gezeigt, dass dort, wo die Auflagen eine Veränderung der Bewirtschaftung notwendig machen, die Bewirtschaftenden Schwierigkeiten haben, die Auflagen einzuhalten. Die untenstehende Tabelle verdeutlicht dies. Der Anteil der Bewirtschaftenden, die Mühe haben Vertragsbestimmungen einzuhalten, liegt dort höher, wo die Auflagen der öffentlichen Hand eine Veränderung in der Bewirtschaftung notwendig machen.

Tab. 3: Zusammenhang zwischen Veränderungen auf TWW-Flächen und Einhaltung der Bewirtschaftungsauflagen

Die Bewirtschaftung der TWW-Fläche ist...	Bewirtschaftende haben Mühe, Vertragsbestimmungen einzuhalten	
	Ja	Nein
... gleich geblieben	17.5%	82.5%
... hat sich verändert	37.6%	62.4%
N	170	596

Der ermittelte Zusammenhang dürfte vor allem für den Vollzug in jenen Kantonen von Bedeutung sein, die viele TWW-Flächen aufweisen. Es kann vermutet werden, dass bei einer Ausdehnung des Schutzes auf zusätzliche Flächen vermehrt Veränderungen der Bewirtschaftungen notwendig werden, was die Einhaltung der Auflagen schwieriger macht. Wir erklären dies damit, dass in Kantonen mit vielen TWW-Flächen zuerst jene Flächen gesi-



chert werden, bei denen dies eher leichter fällt und keine Veränderungen in der Bewirtschaftung notwendig sind. Bei einer Ausdehnung des Schutzes dürften vermehrt Objekte betroffen sein, die schwieriger zu schützen sind, sprich, bei denen eine Verhaltensänderung der Bewirtschaftenden notwendig wird. Die Vollzugsinstanzen werden daher bei zunehmender Dauer des Vollzugs immer stärker gefordert werden.

Insgesamt ergibt sich aufgrund der Ergebnisse eine differenzierte Beschreibung der im Wirkungsmodell postulierten Verhaltensweise der Zielgruppen. Zunächst ist die implizite Hypothese, wonach die Zielgruppen primär durch Aktivitäten der Kantone Reaktionen zeigen, in dieser generellen Form nicht zutreffend. Die Zielgruppen werden aufgrund finanzieller Überlegungen auch von sich aus aktiv. Zweitens reagieren die Zielgruppen je nach Beschaffenheit ihrer Flächen unterschiedlich auf die Impulse der TWW-Politik: Handelt es sich um Flächen, bei denen der Status quo bei der Bewirtschaftung erhalten bleibt, tritt die erwartete Reaktion (Einhaltung der Auflagen) ein. Nimmt der Aufwand bei der Bewirtschaftung zu, ergeben sich Umsetzungsprobleme und Auflagen können weniger gut eingehalten werden.

Die Ergebnisse der Befragungen erlauben es auch, die Vollzugsprobleme klar zu benennen: Nach übereinstimmenden Aussagen von Bewirtschaftenden und Vollzugsstellen ist die Einhaltung des Schnittzeitpunktes das zentrale Problem. Hier sind Verstöße am häufigsten. Wir vermuten, dass dies einerseits stark vom Wetter beeinflusst wird. Bewirtschaftende wollen die gute Wetterlage ausnutzen, um das Heu ins Trockene zu bringen. Andererseits liegt die Schwierigkeit auch darin, dass Schnitttermine einmal vergessen werden oder die Verlockung im Einzelfall gross sein kann, Flächen gemeinsam zu schneiden, um nicht mehrere Anfahrtswege auf sich nehmen zu müssen.

### 3.4 Outcomes

Der Schutz der TWW soll in der Schweiz einen Beitrag zur Erhaltung der Biodiversität leisten. TWW-Flächen gelten als die artenreichsten Biotop der Schweiz und bilden Lebensraum für eine Vielzahl von Tieren. Die Messung der Outcomes muss auf zwei Ebenen ansetzen:

- Erstens gilt es, die Wahrnehmung und die Akzeptanz der TWW-Schutzpolitik in der Bevölkerung abzufragen. Die Wirkung der Politik liegt hier darin, die Wichtigkeit von TWW für den Erhalt der Biodiversität zu verdeutlichen.





- Zweitens müssen die quantitativen (Zu- oder Abnahme von Flächen) und qualitativen Veränderungen (z.B. Veränderung der Anzahl Arten) der TWW-Flächen beurteilt werden.

Auf der Ebene der Betroffenen (Bevölkerung) liegen konkrete Evaluationsergebnisse aus Befragungen vor. Die qualitativen und quantitativen Auswirkungen der Schutzpolitik auf die TWW-Flächen lassen sich momentan nicht direkt messen. Es lassen sich aber aus Vergleichen von Daten des nationalen Inventars mit kantonalen Inventaren Tendenzen feststellen.

Wenden wir uns zunächst den Effekten der TWW-Politik bei der Bevölkerung zu. Diese entstehen dadurch, dass direkt Information und Öffentlichkeitsarbeit der öffentlichen Hand stattfindet (z. B. über die Presse, Führungen usw.) oder indirekt durch Umweltverbände über TWW informiert wird. Um entsprechende Effekte zu erfassen, wurden 1'000 zufällig ausgewählte Personen befragt. Damit lassen sich Aussagen über den Informationsstand und die Akzeptanz des TWW-Schutzes in der Bevölkerung formulieren: Demnach gibt etwa die Hälfte der Befragten spontan an, den Begriff TWW schon einmal gehört zu haben. Wird diese Aussage mit einer offenen Frage überprüft, so zeigt sich, dass etwa ein Viertel der Befragten wichtige Eigenschaften von TWW kennt. Die übrigen Befragten haben nur vage oder keine Vorstellungen darüber, was TWW-Flächen sind. Wird eine Erklärung zu den TWW nachgeliefert und gefragt, wie der Schutz von TWW-Flächen beurteilt wird, so zeigt sich eine hohe Akzeptanz des TWW-Schutzes: 89 Prozent der Befragten befürworten grundsätzlich den Schutz der TWW-Flächen. Die Akzeptanz sinkt etwas, je konkreter der Schutz mit Massnahmen beschrieben wird. Alle drei Schutzmassnahmen (Inventar, Verträge, finanzielle Entschädigung) werden aber immer noch von mindestens 70 Prozent der Befragten akzeptiert. Die Wirkung der TWW-Politik auf der Stufe der Betroffenen wird bei der Wiederholung der Nullmessung genauer erfasst werden können. Dann wird es möglich sein, Veränderungen des Informationsstandes und der Akzeptanz zu ermitteln und mit spezifischen Informations- und Beratungsmassnahmen zu verbinden.

Die qualitativen wie quantitativen Veränderungen der TWW-Flächen konnten indirekt über einen Vergleich der Flächen von früher erstellten kantonalen Inventaren mit den heutigen im nationalen Inventar enthaltenen Flächen ermittelt werden. (Die entsprechende Analyse wurde von der Firma PULS in Bern im Auftrag des BAFU im Jahr 2006 durchgeführt). Für neun Kantone liess sich auf diese Weise die Entwicklung der TWW-Flächen in den letzten 20 Jahren beurteilen. Es zeigte sich, dass sich die Zahl der TWW-Flächen



negativ entwickelt hat: Es muss davon ausgegangen werden, dass 17 Prozent der in den neun Kantonen untersuchten Flächen mit Sicherheit verschwunden sind (d. h. die ehemaligen TWW-Flächen sind heute zum Beispiel verbuscht oder werden intensiv landwirtschaftlich genutzt). Die wahrscheinlichen Verluste liegen gar bei 25 bis 30 Prozent der Flächen. Die TWW-Schutzpolitik hat ihre Ziele somit noch nicht erreicht. Diese bleiben auch in Zukunft aktuell.

Für die Wiederholung der Nullmessung ist prinzipiell vorgesehen, für ausgewählte Flächen, bei denen die Bewirtschafter bereits befragt worden sind, Erhebungen zur Veränderung der Qualität und Quantität der Flächen durchzuführen. Auf diese Weise liesse sich die Wirkungskette zwischen Impact und Outcome überprüfen. Ob dies gelingt, ist allerdings noch offen. Die bisherigen Planungen gehen davon aus, dass es spezifische Messungen brauchen wird, um das Verhalten der Bewirtschaftenden mit der biologischen Entwicklung der von ihnen bewirtschafteten Flächen verknüpfen zu können.

#### 4 Schlussfolgerungen

Die Darstellung des Beispiels macht zunächst den Nutzen einer (möglichst lückenlosen) Evaluation entlang eines Wirkungsmodells deutlich:

- Die Formulierung von Wirkungsketten als Grundlage für die Evaluation stellt erstens ein nützliches Instrument dar, das es erlaubt, Hypothesen über die erwarteten Zusammenhänge zu formulieren, die durch die öffentliche Politik beeinflusst werden sollen. Mittels einer Kombination der Daten auf verschiedenen Ebenen der Wirkungskette lassen sich Zusammenhänge prüfen und auf ihre Relevanz hin untersuchen. Wichtige Effekte bei den Zielgruppen lassen sich differenzierter erkennen und erlauben es, den Verantwortlichen, gezielte Verbesserungen am Vollzug anzubringen.
- Die fast lückenlose Prüfung des föderalen Vollzugs in den Kantonen (24 von 26 Kantonen konnten in die Untersuchung einbezogen werden) erlaubt es zweitens, die Evaluationsresultate formativ einzusetzen: So konnten die Evaluatoren auf Grund der ermittelten Vollzugsmodelle pro Kanton präzise empfehlen, welche Indikatoren für die zukünftige Verteilung der finanziellen Mittel im Rahmen des neuen Finanzausgleichs eingesetzt werden sollen. Ebenso konnten zuhanden der Kantone Hinweise formuliert werden, wie sich die Lerneffekte im föderalen Vollzug verbessern lassen.





- Auf der strategischen Ebene erlauben es die Evaluationsergebnisse, den Bundesbehörden Vorschläge zu unterbreiten, wie in den einzelnen Regionen der Schutz von TWW-Flächen verbessert werden kann. Durch die flächendeckende Darstellung von Vollzug, Outputs und Impacts lässt sich eine solche Strategieentwicklung gut begründen. So etwa können durch einen Vergleich der Vollzugsintensität, der gesicherten Flächen und der vorhandenen TWW-Flächen jene Regionen identifiziert werden, in denen der Schutz in erster Linie verstärkt werden muss. Ferner erlaubt die Abschätzung der Outcomes eine Legitimation der Politik an sich: Die Abnahme der TWW-Flächen unterstreicht, dass ein Problem besteht und ein entsprechendes Programm notwendig ist, wenn die TWW-Flächen in Zukunft erhalten werden sollen.

Das Beispiel weist allerdings auch auf Schwierigkeiten bei der Durchführung einer umfassenden Evaluation hin:

- Die Messung von Wirkungen auf der gesamten Länge der Wirkungskette zieht einen erheblichen Aufwand nach sich. Dieser wird durch den variierenden Vollzug akzentuiert, geht es doch darum, die Implementation, den Output und den Impact in allen Kantonen zu beschreiben und miteinander in Verbindung zu setzen. Die entsprechenden finanziellen Aufwendungen für die Interviews, die Beschaffung der Outputdaten und die breiten Befragungen von Zielgruppen sind hoch.
- Dreh- und Angelpunkt einer Prüfung der Wirkungskette ist die Erfassung der Outputs des kantonalen Vollzugs. Nur wenn diese Werte vorliegen, ist eine detaillierte Überprüfung der Zusammenhänge zwischen Vollzug und Impacts möglich. Leider wird der Erfassung der Outputdaten in den Kantonen oftmals zu wenig Beachtung geschenkt. Oft wird auf eine systematische und einheitliche Erfassung in der Praxis verzichtet. Dies rächt sich spätestens dann, wenn Adressdaten von Bewirtschaftenden und Flächen nach einheitlichen Kriterien erhoben und verglichen werden sollen. In einigen Kantonen ist die Datenlage auf der Outputebene so schlecht, dass die Erhebung von Hand und vor Ort erfolgen musste. Eine bereits im Vollzug integrierte systematische Erfassung von Outputdaten, zum Beispiel im Rahmen der «Wirkungsorientierten Verwaltungsführung», würde einen wesentlichen Fortschritt bedeuten und hohe Aufwendungen bei der Nacherfassung von Daten vermeiden (Rieder 2007).



- Die Verknüpfung von Impacts mit den Outcomes stellt wohl die grösste Herausforderung einer vollständigen Überprüfung der Wirkungskette dar. Der Grund liegt einmal darin, dass sich die Nebeneffekte, welche die Wirkung der öffentlichen Politik verwischen, auf der Ebene der Outcomes häufen. Im Falle der TWW beeinflusst beispielsweise die Landwirtschaftspolitik die Schutzpolitik sowohl positiv wie negativ. Zudem ist die Evaluation fast immer darauf angewiesen, dass sie bei der Erfassung von Outcome-Grössen auf bestehende Daten zurückgreifen kann. Im Falle der TWW sind dies die Erhebungen im Rahmen der kantonalen und nationalen Inventare. Es ist nicht immer einfach, die entsprechenden Daten für die Fragestellung der Evaluation zu nutzen, zumal sie nicht primär im Hinblick auf die Evaluation erhoben werden.

Insgesamt zeigt das Beispiel der Evaluation der TWW auf, dass es sich lohnt, die Wirkungskette in ihrer Ganzheit zu untersuchen. Damit ergeben sich wertvolle Aufschlüsse über die Wirksamkeit öffentlicher Politik wie auch Hinweise zur strategischen Weiterentwicklung. Allerdings bringt die Evaluation der Wirkungskette erst dann den vollen Ertrag, wenn die hier vorgestellten Ergebnisse der Nullmessung auch wiederholt werden. Erst zu diesem Zeitpunkt werden sich die im Wirkungsmodell postulierten Zusammenhänge effektiv überprüfen lassen. Da eine relativ lange Zeit zwischen Nullmessung und ihrer Wiederholung verstreichen muss, besteht die Gefahr, dass auf Letztere verzichtet wird. Dafür kann es verschiedene Gründe geben, wie etwa eine Finanzknappheit, ein Politikwechsel oder eine Verschiebung von Prioritäten.

*Stefan Rieder, Dr. rer.pol., Bereichsleiter bei Interface Institut für Politikstudien,  
Luzern, Lehrbeauftragter an der Hochschule für Soziale Arbeit, Luzern.  
E-Mail: rieder@interface-politikstudien.ch*



## Literatur

- Balthasar, Andreas, 2000, «Evaluationssynthesen: Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen», *Leges, Gesetzgebung & Evaluation*, 2000/1, S. 13–25.
- Chen, Huey-Tsyh, 1990, *Theory-Driven Evaluations*, Newbury Park, London, New Delhi.
- Christiansen, Gerhard, 2000, *Evaluation – ein Instrument zur Qualitätssicherung in der Gesundheitsförderung*, Forschung und Praxis der Gesundheitsförderung Bd. 8, Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Köln.
- Hirsig, Peter/Rieder, Stefan, 2004, *Erfolgskontrolle Trockenwiesen und -weiden der Schweiz*, Konzept, Bern.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai, 2003, *Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle*, in: Schubert/Bandelow, *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, Oldenburg, S. 71–104.
- Kissling-Näf, Ingrid/Wälti, Sonja, 1999, *Der Vollzug öffentlicher Politiken*, in: Knoepfel, Peter/Kriesi, Hans-Peter/Linder, Wolf/Papadopoulos, Yanis, *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich.
- Knoepfel, Peter/Bussmann, Werner, 1997, *Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt*, in: Bussmann, Werner/Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter, *Einführung in die Politikevaluation*, Basel, Frankfurt am Main, S. 58–78.
- Schubert, Klaus, 1991, *Politikfeldanalyse*, Einführung, Verlag Leske & Budrich, Opladen.
- Rieder, Stefan, 2007, *Ungenutzte Synergien, Evaluationen und New Public Management*, NZZ vom 31. März 2007, S. 19.
- Rieder, Stefan, 2003, *Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung, eine Anleitung zur Formulierung von Leistungen, Zielen und Indikatoren in der öffentlichen Verwaltung*, erstellt im Auftrag der Programmleitung FLAG, Luzern.
- Rieder, Stefan/Hirsig, Peter/Mauch, Corine/Landis, Flurina/Frey, Rahel, 2007, *Erfolgskontrolle des Schutzes von Trockenwiesen und -weiden*, Bericht der Nullmessung, Luzern/Bern.
- Rossi, Peter H./Freeman, Howard E./Hofmann, Gerhard, 1988, *Programm-Evaluation, Einführung in die Methoden angewandter Sozialforschung*, Stuttgart.
- Wehmeier, Thomas/Beckmann, Klaus J./Bamberg, Sebastian, 2004, *Leitlinien zur Evaluation verkehrlicher Maßnahmen und Programme*, Achen/Giessen.
- Windhoff-Héritier, Adrienne, 1987, *Policy-Analyse, Eine Einführung*, Campus, Frankfurt/New York.

## Résumé

*La législation nationale est mise en œuvre selon des modalités qui varient d'un canton à l'autre. Il est encore rare que les effets et les résultats de ces différentes stratégies soient contrôlés. L'une des rares analyses récentes concerne la politique de protection dans le domaine des prairies et pâturages secs, donnée en mandat par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Les premières conclusions de cette évaluation ont été déposées et elles sont présentées dans cette contribution. La question qui est examinée en premier lieu est celle de la meilleure manière de tenir compte dans l'évaluation de l'hétérogénéité de la mise en œuvre dans les cantons et de l'adéquation dans la pratique d'un type d'évaluation basé sur un modèle déterminé.*