

ECOPLAN

Forschung und Beratung in
Wirtschaft und Politik



Marketing
Kommunikation
Evaluation



**KEK
CDC**

Analyse
Beratung
Evaluation

Σ SIGMAPLAN

Raum Umwelt Verkehr
Geoinformatik

WaldKultur

Beratung und
Forschung



11. Februar 2022

Synthese der Evaluationen von Los II

im Rahmen der Evaluation ausgewählter
Massnahmen des Aktionsplans Strategie
Biodiversität Schweiz («Wirkungsanalyse 2022»)

Bern, 11.02.2022

Im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU)

Stand der evaluierten Projekte: September 2021

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autoren: Ecoplan, htp St.Gallen, KEK-CDC, Sigmaplan, WaldKultur

Titel: Synthese der Evaluationen von Los II
Untertitel: im Rahmen der Evaluation ausgewählter Massnahmen des Aktionsplans Strategie Biodiversität Schweiz («Wirkungsanalyse 2022»)

Auftraggeber: Bundesamt für Umwelt (BAFU), Abt. Biodiversität und Landschaft, CH-3003 Bern
Das BAFU ist ein Amt des Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK).

Datum: 11. Februar 2022

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

Zuständig beim Auftraggeber

Jean-Michel Gardaz, BAFU
Philipp Röser, BAFU
unterstützt von Stefan Rieder und Daniel Landolt, Interface

Projektteam

Lead für dieses Dokument: Felix Walter und Samuel Zahner, Ecoplan

Mitarbeit an diesem Dokument:
Ecoplan: Felix Walter, Samuel Zahner, Eva Wieser
htp St. Gallen: Stephan Feige
KEK-CDC: Carsten Schulz
Sigmaplan: Christoph Könitzer
WaldKultur: Sandra Limacher

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des BAFU oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

Lead für dieses Dokument:

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Mitarbeit:

htp St.Gallen Managementberatung AG, Zürich www.htp-sg.ch

KEK - CDC Consultants AG Zürich, www.kek.ch

Sigmaplan AG, Bern, www.sigmaplan.ch

WaldKultur GmbH Luzern/Flims Waldhaus, www.waldkultur.ch

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	1
2	Ziel und Methode	8
3	Das Wichtigste aus den zehn Evaluationen	8
3.1	Überblick und evaluierte Aspekte.....	8
3.2	A1.2: Pärke.....	9
3.3	A1.4: Flächenbörsen	12
3.4	A2.2: Agglomerationen.....	14
3.5	MN 4.2.2: Bodenstrategie	16
3.6	MN 4.2.3: Landwirtschaft	18
3.7	MN 4.2.6: Nachhaltigkeitsstandards	20
3.8	MN 4.2.8: Internationales	22
3.9	A5.1: Mainstreaming	24
3.10	A5.2: Wasser (Module 1 bis 3) und neues Projekt «Seeforelle»	27
3.11	A6.1: Bundesflächen	29
4	Synthese und übergeordnete Ergebnisse	31
4.1	Projektstand: Überblick	31
4.2	Befund auf Stufe Konzept und Umsetzung sowie häufige Probleme	32
4.3	Wirkungen: Überblick und übergeordnete Ergebnisse	36
4.4	Übergeordnete Empfehlungen	40
5	Schlusswort	43
6	Quellen	44
7	Abkürzungen	45

Beilage: 10 Berichte zu den evaluierten 10 Projekten

1 Zusammenfassung

a) Überblick

Im Los II wurden zehn sehr unterschiedliche Projekte des AP SBS evaluiert, die zudem teilweise verschiedene Teilmassnahmen enthalten. Diese Zusammenfassung kann daher nur einen gerafften Überblick zeigen und einige übergeordnete Hinweise geben. Für Details sei auf die nachfolgenden Kapitel und insbesondere auf die zehn Teilberichte verwiesen. Die Ergebnisse entsprechen dem Stand vom September 2021, also etwas mehr als zwei Jahre vor Abschluss der ersten Umsetzungsphase. Es ist nicht Aufgabe dieses Berichts, zu beurteilen, ob die Ergebnisse von Los II repräsentativ sind für den gesamten Aktionsplan.

Für die gute Zusammenarbeit und die Auskunftsbereitschaft der Beteiligten sei an dieser Stelle bestens gedankt. Die Ergebnisse wurden mit den Projektverantwortlichen diskutiert, für die Folgerungen und Empfehlungen sind aber allein die Evaluationsteams verantwortlich.

b) Stand der Projekte

Die folgende Abbildung zeigt, dass vier Projekte auf Kurs sind, aber alle anderen evaluierten Projekte Verzögerungen aufweisen oder nur einen Teil der geplanten Aktivitäten durchführen konnten, obwohl überall mit viel Engagement gearbeitet wurde.

Abbildung 1-1: Übersicht Projektstand (Stand September 2021)

MN = Massnahme, TM = Teilmassnahme, TP = Teilprojekt

Nummer	Kurztitel	Stand *	Kommentar zum Projektstand inkl. Konzept und Outputs	Gründe, falls nicht auf Kurs	Folge für Evaluation
A1.2	Pärke	1	<ul style="list-style-type: none"> – TM 1 (Forschungsprojekt): erste Zwischenoutputs liegen vor. – TM 2 (Innovationen): Outputs liegen praktisch vollständig vor. 		
A1.4	Flächenbörsen	3	<ul style="list-style-type: none"> – TP 1: Die Vorstudien wurden erstellt. – TP 2: Die Überarbeitung des Leitfadens für Ersatzmassnahmenpools wurde sistiert. – TP 3: Für die eigentliche MN haben bisher nur Vorabklärungen stattgefunden. 	<ul style="list-style-type: none"> – Unrealistische Planung des Projekts. – Geringe personelle Ressourcen beim BAFU. 	Anpassung: Überprüfung des Sachstands des Projekts mit einer Einschätzung zum Erfolg.
A2.2	Agglomerationen	2	<ul style="list-style-type: none"> – Referenzrahmen und Potenzialanalyse liegen vor. Die Abklärungen zur Wissensplattform sind fast abgeschlossen. Hier stehen Grundsatzentscheide auf übergeordneter Ebene aus. – Die weiteren Projektschritte werden bis im November 2021 vorbereitet. 	<ul style="list-style-type: none"> – Zielführende, aber zeitraubende Änderung der Projektorganisation (Einbezug TK) und Erschwernisse durch Pandemie. – Grundsatzentscheide auf höherer Ebene im BAFU zur «Wissensplattform Biodiversität und Landschaftsqualität im Siedlungsraum» seit Längerem ausstehend. 	Ein Teil der im Detailkonzept und im PMP vorgesehenen Evaluationsfragen sind zum heutigen Zeitpunkt nicht untersuchbar. Der aktuelle Projektstand ist deshalb als zusätzliche Evaluationsebene aufgenommen worden.

Nummer	Kurztitel	Stand *	Kommentar zum Projektstand inkl. Konzept und Outputs	Gründe, falls nicht auf Kurs	Folge für Evaluation
MN 4.2.2	Bodenstrategie	1	Die Bodenstrategie wurde vom Bundesrat im Jahr 2020 verabschiedet. Alle Massnahmen befinden sich in einem eher frühen Stadium der Umsetzung.		
MN 4.2.3	Landwirtschaft	3	Die Indikatoren wurden weitgehend entwickelt, einige Betriebe teilweise beraten, aber noch keine Zielvereinbarungen abgeschlossen.	Die Umsetzungsstrukturen sind der Komplexität (Hoch-Risiko-Projekt) nicht angemessen (Entscheidstrukturen, Defizite beim Projektmanagement und Austausch beteiligter Akteure, Misstrauen).	Die Evaluationsfragen und -methoden mussten im Vergleich zum Detailkonzept angepasst werden.**
MN 4.2.6	Nachhaltigkeitsstandards	2	<ul style="list-style-type: none"> – MN 1: Zwischenbericht Ist-Analyse liegt vor (verzögert); zudem Wirkungsanalyse aus vorgezogenen Pilotprojekt Soja – MN 2: Bericht liegt vor, aber unveröffentlicht. 	Die Ist-Analyse wurde wegen mangelnder personeller Ressourcen um 1-2 Jahre verzögert gestartet.	Fokus auf vorgezogenes Pilotprojekt (gemäss Detailkonzept).
MN 4.2.8	Internationales	1	<ul style="list-style-type: none"> – 5 der 8 TM sind bereits erledigt. – 3 TM sind in Bearbeitung bzw. teilweise abgeschlossen worden. 		
A5.1	Mainstreaming	3	<p>Von 7 vorbereitenden Teilprojekten sind</p> <ul style="list-style-type: none"> – 2 abgeschlossen, – 4 abgebrochen, – 1 nicht begonnen. 	Abbruch wichtiger Teilprojekte aus politischen Gründen (Biodiversitätsinitiative).	Fokus auf prinzipielle Eignung des Gesamtaufbaus und Output der beiden abgeschlossenen Vorbereitungsprojekte.
A5.2	Wasser: TP Quellen (Modul 1)	1	Die Beratungsstelle Quell-Lebensräume ist seit Anfang 2020 operativ tätig.		
	Beendete Module 2 / 3	3	<ul style="list-style-type: none"> – Module 2 / 3 vorzeitig beendet – Aus Modul 2 liegt eine Vorstudie vor. 	Fehlende Abstimmung während Konzipierungs- und Umsetzungsphase und ungenügende Datengrundlagen.	Untersuchung der Abbruchgründe.**
	neues Projekt «Seeforrelle»	Nicht beurteilbar	Es liegt noch kein PMP vor.	Neues Projekt gemäss Direktionsentscheid Frühjahr 2020.	Untersuchung, inwiefern ein umsetzungsreifes Konzept vorliegt.**
A6.1	Bundesflächen	2	Berichte zu Vorprojekt, Flächenbeurteilung und Pilotprojekten liegen vor, aber es ist noch kein Vorgehen bestimmt, was das Ziel des Pilotprojektes wäre.	Verzögerungen aufgrund ausstehender, notwendiger grundlegender Entscheide auf höherer Hierarchiestufe.	Zusätzliche Evaluationsfragen auf Stufe «Konzept» und «Vollzug» bearbeitet.

* **Legende: Einschätzung durch Evaluator/in**

- 1 = ganz oder überwiegend auf Kurs
- 2 = leichte bis mittlere Verzögerungen bzw. Korrekturen zu ursprünglichem Plan
- 3 = grosse Verzögerungen oder starke Korrektur zu ursprünglichem Plan

** Angepasstes Vorgehen gemäss Beschluss mit Auftraggeber in Kerngruppensitzung vom 30. Juni 2021

c) Wirkungen der Projekte: bisherige und erwartete

Die meisten Projekte haben in der bisher beurteilbaren Anfangsphase überwiegend konzeptionelle Arbeiten geleistet, und bei einigen haben sich die genannten Verzögerungen ausgewirkt. Daher erstaunt es nicht, dass substantielle Wirkungen im Sinne von Outcomes (Wirkungen auf die Zielgruppen) oder gar Impacts (Wirkungen auf die Biodiversität) nur in wenigen Fällen feststellbar sind. Weiter gibt es bei einigen Projekten Hinweise, dass sich mit der Umsetzung der Projekte die übergeordneten Ziele des AP und der SBS nicht erreichen lassen (strategischer Gap), worauf auch die Studie von BHP¹ hinweist. Die folgende Abbildung gibt einen Überblick.

Abbildung 1-2: Übersicht über bisherige und erwartete Wirkungen (Outcomes und Impacts)

Nummer	Kurztitel	Beurteilung *	Bemerkungen zu Outcomes und Impacts	Kommentar (insb. betr. Beitrag zum Ziel der SBS und Potenzial)
A1.2	Pärke	2	– Einzelne Outcomes bei TM 2 feststellbar (innovative Produkte, Dienstleistungen und Geschäftsmodelle).	Hinweise auf – Transfergap: Zielgruppen können voraussichtlich nur reduziert erreicht werden) – Strategischen Gap (insb. zentraler Beitrag zum SBS-Ziel 2 «Schaffung ÖI» ist fraglich)
		bzw. 3	– Outcomes werden bei TM 2 und 3 aufgrund vorzeitiger Beendigung Mainstreaming voraussichtlich nur in stark reduziertem Umfang erreicht.	
A1.4	Flächenbörsen	3	Bisher keine Outcomes messbar.	Thema könnte u. U. grosses Potenzial aufweisen.
A2.2	Agglomerationen	2	Outcomes und Impacts sind zurzeit noch nicht messbar. Mit Referenzrahmen, Potenzialanalyse und daraus abgeleiteten Thesen bestehen gute Planungsgrundlagen für die nun in Angriff genommenen nächsten Arbeitsschritte.	Voraussichtlich wird es bis zum Erreichen von Outputs und Impacts länger dauern als ursprünglich angenommen (nach Umsetzungsphase I).
MN 4.2.2	Bodenstrategie	2	Grundsätzlich ist es bei allen Massnahmen zu früh, um eine Aussage über Wirkungen zu machen.	Die Lancierung des AP SBS hat dazu beigetragen, dass der Bundesrat die Bodenstrategie verabschiedet hat.
MN 4.2.3	Landwirtschaft	3	– Zielsetzungen im PMP entsprechen eher einer innovativen, längerfristigen Vision als im Rahmen des Projekts realisierbaren Wirkungen – Betriebsebene: Hinweise auf Akzeptanzprobleme. – Direktzahlungssystem: Umsetzungsreifes und akzeptiertes Konzept ist kaum mehr realistisch im Rahmen des Projekts.	Sehr innovatives Projekt: Auch wenn die Wirkungen im Rahmen des Projekts vermutlich geringer ausfallen als geplant, besteht nach wie vor ein grosses Wirkungspotenzial.
MN 4.2.6	Nachhaltigkeitsstandards	1	– TM 1: erste konkrete, aber punktuelle Outcomes im Sojabereich.	Hinweise auf strategischen Gap: Mit den punktuell zu erwartenden Wirkungen werden die ergriffenen Massnahmen den Erwartungen einer Synergiemassnahme und des «Mainstreamings» kaum gerecht.
		bzw. 2	– TM 2: noch zu früh für Outcomes. – Generell keine Impactziele im PMP-festgehalten, daher schwer zu beurteilen.	
MN 4.2.8	Internationales	1	Wirkungen der Massnahmen (wie z.B. Qualitätssicherungsprozesse und die Erarbeitung der Anrechnungsmethodik) auf Projekte von DEZA und SECO sind nachweisbar. Daraus kann man jedoch keine Aussage ableiten, welche Wirkung	Hinweis auf einen strategischen Gap: Das Thema «Erhalt und Förderung der Biodiversität» führt in der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz ein Nischendasein.

¹ Cavelti; Lüthi (2021); Risiko in Kapitel 7, S. 31: „Geschürte Erwartungen durch AP (Aktion + Plan), Impact ist kaum erzielbar, strategischer Gap zwischen SBS und AP SBS (Ziele lassen sich mit AP SBS nicht erreichen)“

Nummer	Kurztitel	Beurteilung *	Bemerkungen zu Outcomes und Impacts	Kommentar (insb. betr. Beitrag zum Ziel der SBS und Potenzial)
			(Impact) diese Projekte im Bereich «Erhalt und Förderung der Biodiversität» im Ausland erzielt haben.	
A5.1	Mainstreaming	3	Nur Output im Sinne von konzeptionellen Grundlagen, da Abbruch wesentlicher Teilprojekte (Abbruch von 2 WTO Ausschreibungen aus politischen Gründen (Biodiversitätsinitiative)). Projektziele mehrheitlich nicht erreicht.	Mehrheitlich nützliche konzeptionelle Grundlagen, aber (noch) kein Beitrag zur Zielerreichung der SBS.
A5.2	Wasser: Teilprojekt Quellen (Modul 1)	1	– Wirkungsindikator (Anzahl Kantone mit Erhebungen von Quell-Lebensräumen) gemäss PMP wird erfüllt. – Aus Umfrage erste Beispiele von Verhaltensänderungen zum Schutz von Quell-Lebensräumen.	Beitrag zu SBS-Zielen ungefähr wie im Anhang AP vorgesehen, ausser Sensibilisierung an breite Zielgruppen geringer (aufgrund Abbruch Mainstreaming)
	Beendete Module 2 / 3	3	Aus Modulen 2 und 3 werden kaum Outcomes resultieren (vorzeitige Beendigung).	
	Neues Projekt «Seeforelle»	nicht beurteilbar	Erwartete Wirkungen noch nicht definiert.	
A6.1	Bundesflächen	2	Keine (nur Outputs, siehe oben); Ziel des Pilotprojekts war, ein Vorgehen zu bestimmen (Output, noch nicht erreicht), insofern sind Wirkungen erst nach Abschluss des Pilotprojekts zu erwarten.	Bundesflächen sind ein wichtiger und direkt durch den Bund steuerbarer Hebel für die Biodiversitätsförderung.

* **Legende: Einschätzung durch Evaluator/in**

- 1 = Outcome und/oder Impact zumindest punktuell feststellbar
- 2 = Outcome und Impact bisher noch nicht feststellbar, aber im Projektverlauf noch ungefähr wie im Wirkungsmodell (gemäss PMP) realistisch
- 3 = Outcome und Impact im Projektverlauf bisher noch nicht feststellbar und nicht – oder nur noch in stark reduzierter Form – realistisch

d) Empfehlungen auf Projektebene

Entsprechend der Heterogenität der Projekte und ihres Fortschritts fallen auch die Empfehlungen sehr unterschiedlich aus (Details siehe Kapitel 3 und Teilberichte). Grundsätzlich wird bei allen Projekten eine Weiterführung empfohlen, sofern die Empfehlungen beachtet und die nötigen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden können.

Abbildung 1-3: Wichtigste Empfehlungen auf Projektebene (übrige siehe Kap. 2)

Nummer	Kurztitel	Empfehlung
		Oftmals richten sich die Empfehlungen sowohl an die Projektleitungen wie auch an die Programmleitung AP SBS und teilweise an die BAFU-Direktion; soweit es sinnvoll und auf dem beschränkten Platz möglich ist, ist eine Differenzierung in den folgenden Kapiteln, und sonst in den Teilberichten zu finden.
A1.2	Pärke	– die beim Aufbau der ÖI führenden Fachstellen aktiver einbeziehen – gemeinsame Strategie von Forschungsteam und BAFU für Transferarbeiten (z. B. mit Zielgruppe Behörden) nach Abschluss des Projekts ValPar.CH erarbeiten (Übergabestrategie)
A1.4	Flächenbörsen	– Thema weiterverfolgen und Entscheide zur Weiterführung treffen – interne personelle Ressourcen erhöhen – PMP anpassen und dabei u. a. Zusammenarbeit mit Kantonen stärken

Nummer	Kurztitel	Empfehlung
A2.2	Agglomeratio- nen	<ul style="list-style-type: none"> – Ressourcen projektintern erhöhen; Terminprogramm anpassen, damit diesbezüglich druckfreier gearbeitet werden kann – sicherstellen, dass in den nun gefestigten Strukturen innerhalb der Bundesverwaltung und im Projekt selber über den Terminrahmen des Projekts weitergearbeitet werden kann – Kommunikationsspezialisten frühzeitig einbeziehen, damit (primär auf Gemeindeebene) klare, gut verständliche und einfach anwendbare Instrumente für die Umsetzung erarbeitet werden können
MN 4.2.2	Bodenstrategie	<ul style="list-style-type: none"> – Erwartungsmanagement zwischen Bundesstellen und Kantonen, besonders bei Umfang und Zeitplan der rechtlichen Änderungen, an das Machbare anpassen – zusätzliche BAFU interne personelle Ressourcen für die Begleitung schaffen
MN 4.2.3	Landwirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> – realisierbare Projektziele und -inhalte festlegen – Projektorganisation anpassen und Aufgaben im Projektteam klarer definieren – Erwartungs- und Projektmanagement verbessern – Transparenz der Methoden, Indikatoren und Dokumentationen erhöhen – regelmässigen Austausch aller beteiligten Akteure ermöglichen
MN 4.2.6	Nachhaltig- keitsstandards	<ul style="list-style-type: none"> – engere Zusammenarbeit mit dem SECO und anderen Politikbereichen anstreben (vgl. MN 4.2.8) – Bedeutung der Massnahme für internationalen Kontext klären – weitere Massnahmen zur Reduktion des Biodiversitätsfussabdrucks im Ausland prüfen
MN 4.2.8	Internationales	<ul style="list-style-type: none"> – dem Thema «Biodiversität in der Internationalen Zusammenarbeit» nicht nur im AP SBS, sondern vor allem in der IZA-Strategie² stärkeres Gewicht verleihen – inhaltlich-fachliche Kompetenz bei DEZA und SECO, um Biodiversität als Transversal-Thema in den Projekten zu verankern, verbessern – strategisch-inhaltliche Koordination und Abstimmung zwischen den relevanten Bundesämtern intensivieren (siehe auch MN 4.2.6)
A5.1	Mainstreaming	<p>Zur Erreichung der Ziele des Aktionsplans ist zwingend umfassend und mit grosser Reichweite an die Bevölkerung zu kommunizieren. Die Ziele ausschliesslich mit der Amtskommunikation des BAFU zu erreichen, ist unmöglich. Als alternative Ansätze zum aus politischen Gründen (Biodiversitätsinitiative) abgebrochenen WTO-Verfahren werden additiv empfohlen</p> <ul style="list-style-type: none"> – informative Sachbotschaften an die Bevölkerung im Sinne der Art. 14a und 25a des Natur- und Heimatschutzgesetzes erarbeiten und kommunizieren – eine «Allianz Biodiversität» unter Führung des BAFU mit Partnern aus der Wirtschaft aufgleisen – das Projekt auf die Mainstreaming-Ziele des Aktionsplans fokussieren und dabei die Projekte «nationale Öffentlichkeitsarbeit» und «Begleitkommunikation» eng abstimmen, aber getrennt führen – Begleit- und Ergebniskommunikation konkreter planen – messbare Kommunikationsziele im Sinne der Ziele des Aktionsplanes Biodiversität formulieren
A5.2	Wasser: Teil- projekt Quellen (Modul 1)	<ul style="list-style-type: none"> – die Angebote der Beratungsstelle bei den Zielgruppen (insb. ausserhalb des Naturschutzes) noch aktiver bekannt machen – eine Finanzierungslösung für die 2. Phase des AP SBS (nach 2024) sicherstellen
	Beendete Mo- dule 2 / 3	<ul style="list-style-type: none"> – Vorstudie zur Identifikation «intakter» bzw. «wertvoller» Fliessgewässer veröffentlichen
	Neues Projekt «Seeforelle»	Aufgrund des Projektstands ist keine Empfehlungen möglich.

² Schweizerischer Bundesrat (2020); IZA = Internationale Zusammenarbeit

Nummer	Kurztitel	Empfehlung
A6.1	Bundesflächen	<ul style="list-style-type: none"> – Zusammenarbeit zwischen BAFU und VBS weiterführen – hierfür auf rasche departementsübergreifende Entscheidungsfindung hinwirken, um offene Fragen im Umgang mit Interessensgegensätzen und Zuständigkeitsfragen zu klären – temporären Verkaufsstopp als Sofortmassnahme prüfen; – Verkaufspraxis und strategische Vorgaben überprüfen – Kategorisierung der Flächen abschliessen – Thema Landtausch mit einem konkreten Pilotprojekt angehen und Leadfunktion für ökologische Pachtverträge einnehmen

e) Gesamtbilanz

Einige Projekte haben erste wichtige Ergebnisse hervorgebracht und auch zielführende Zusammenarbeitsformen aufgebaut (Beispiel «Quellen») und die Projektorganisation optimiert (Beispiel: «Agglomerationen»). Es zeigt sich allerdings, dass bei mehreren Projekten ähnliche **Problemmuster** und dadurch oftmals auch Verzögerungen aufgetreten sind, und zwar bei der Konzeption auf Ebene Programm, bei der Planung auf Stufe Projekt und bei der Umsetzung (Details siehe Abbildung 4-1; siehe auch Erläuterungen im Abschnitt 4.2b): Insbesondere wurden in mehreren Fällen durch die Projekte kaum realisierbare Outcome- und Impact-Ziele (Wirkungsziele) gesetzt, nicht genügend personelle Ressourcen zugeteilt, anstehende Entscheide durch die vorgesetzten Stellen nicht getroffen und wichtige Steuerungs- und Koordinationsmechanismen innerhalb des BAFU und darüber hinaus nicht implementiert. Mehrfach sind auch Mängel im Projektmanagement und im Umgang mit wichtigen Stakeholdern aufgetreten. Einige Projekte litten und leiden unter dem Wegfall der geplanten Kommunikationsunterstützung.

Aus diesen und weiteren Gründen ergibt sich trotz grossem Engagement der Projektleitenden eine teilweise kritische Zwischenbilanz:

- Beim **Projektfortschritt** (Soll-Ist-Vergleich bezüglich Vollzug und Outputs, siehe Abbildung 1-1) zeigt sich, dass
 - vier Massnahmen bzw. Module ungefähr auf Kurs sind,
 - drei leichte bis mittlere Verzögerungen aufweisen,
 - bei vier Projekten starke Verzögerungen aufgetreten sind oder wesentliche Teile gar nicht gestartet wurden
 - und ein Modul noch nicht beurteilt werden konnte, weil noch kein PMP vorliegt.
- Für eine umfassende **Wirkungsbeurteilung** ist es bei fast allen Projekten zu früh ist (siehe Abbildung 1-2 und Abbildung 4-2). Dennoch lässt sich festhalten, dass bei einigen Projekten wichtige Grundlagen gelegt und in fünf Projekten erste punktuelle Outcomes erzielt werden konnten. Bei mindestens fünf Projekten bzw. Modulen lässt sich abschätzen, dass die Gesamtwirkung voraussichtlich geringer ausfallen wird als im PMP geplant.
- Bei vielen Projekten zeichnet sich zudem eine **«strategische Lücke»** ab: Die Projekte bringen zwar wertvolle Erkenntnisse, vermögen aber selbst im Falle einer erfolgreichen Durchführung bzw. Weiterführung die vorgesehenen Beiträge zur Umsetzung der Ziele der SBS

nicht zu liefern.³ Mit dem Abbruch der Hauptelemente im Projekt «Mainstreaming» ist zudem eine wichtige Lücke im Bereich Kommunikation entstanden.

f) Übergeordneten Empfehlungen

- Anpassungen in der **Programmorganisation**: Hier stimmen die Empfehlungen zu grossen Teilen mit jenen aus der BHP-Studie⁴ überein. Ganz besonders wichtig scheint es uns,
 - die Zusammenarbeit, das Wissensmanagement und den Informationsaustausch zwischen den Projekten und mit der Programmleitung zu verstärken,
 - das Thema Biodiversität im Sinne der angestrebten Synergiemassnahmen und des Mainstreamings noch stärker in anderen Politikbereichen zu verankern,
 - ein besseres Projektmanagement zu fördern und insbesondere die PMP zu aktualisieren, wo nötig zu straffen und verstärkt als Führungs- und Kommunikationsinstrument einzusetzen sowie
 - Nahtstellen zu stärken, also übergeordnete Steuerungs- und Koordinationsmechanismen festzulegen, damit Entscheide über Abteilungen, Ämter und Departemente hinweg gefällt werden können.
- Überprüfung **der Wirkungsziele und Planungen**: Insbesondere im Hinblick auf die zweite Programmphase ist darauf zu achten, dass die Ziele erreichbar sind und die zugeteilten Ressourcen dafür auch ausreichen. Dies erfordert deutliche Anpassungen, insbesondere bei der personellen **Ressourcenzuteilung** und der **Prioritätensetzung**. Dies sollte dann auch dazu beitragen, dass die nötigen **Verbesserungen im Projektmanagement** realisiert werden.
- Ersatzlösungen für die **Kommunikation**: Durch den Abbruch der WTO-Ausschreibung des Kernbestandteils der Kommunikation (Projekt «Mainstreaming») fehlen die Basiskommunikation und z.T. die Begleitkommunikation der Projekte. Wir empfehlen, auf Stufe Programm soweit möglich rasch konkrete Lösungsansätze für Ersatzmassnahmen zu erarbeiten, und wo nicht möglich, die Erwartungen bzw. Wirkungsziele der Projekte zurückzustufen.
- Zu den weiteren **Empfehlungen zur Phase II** (siehe Abschnitt 4.4f) gehört die Lancierung konkreter Projekte in und mit den Kantonen und Regionen (bspw. analog Pilotprogramm Anpassung an den Klimawandel).

³ Damit werden Ergebnisse aus der BHP-Evaluation (Cavelti; Lüthi 2021) durch die zehn Evaluationen bestätigt und auch illustriert. Es ist allerdings nicht Aufgabe dieses Berichts, zu beurteilen, ob die Ergebnisse der zehn sehr unterschiedlichen Projekte von Los II repräsentativ sind für den gesamten Aktionsplan.

⁴ Cavelti; Lüthi (2021)

2 Ziel und Methode

Gemäss Pflichtenheft hat die Wirkungsanalyse 2022 zum **Ziel**, Erkenntnisse zu liefern, damit die Umsetzungsphase II» des AP SBS bestmöglich gestaltet werden kann. Zudem soll sie Rechenschaft ablegen über die Wirksamkeit (Outcome und/oder Impact) der Projekte des AP SBS. Die Evaluationsschwerpunkte wurden im Detailkonzept festgelegt und richten sich nach dem Stand der Projekte; das heisst, dass bei einigen Projekten noch keine Wirkungen, sondern nur das Konzept und der Stand der Umsetzung beurteilt werden konnten (siehe Abbildung 3-1).

Wie erwähnt entsprechen die Ergebnisse dem Stand vom September 2021, also etwas mehr als zwei Jahre vor Abschluss der ersten Umsetzungsphase. Es kann sein, dass in der Zwischenzeit weitere Entwicklungen in den Projekten eingetreten sind, die nicht mehr berücksichtigt werden konnten.

Die untersuchten Projekte sind sehr vielfältig, und entsprechend wurde auch eine Vielfalt von **Methoden** eingesetzt, die in den Teilberichten dokumentiert sind, insbesondere Dokumentenanalyse und Interviews mit den Projektleitenden und weiteren bundesinternen und -externen Stellen (z.B. Kantone, NGOs), Workshops, Peer-Reviews und in einem Fall (Wasser: Modul Quellen) eine Online-Umfrage. In allen Projekten wurde zudem eine systematische zusammenfassende Beurteilung entlang der Stufen des Wirkungsmodells gemäss einem Raster des BAFU vorgenommen (siehe Anhänge der Evaluationsberichte).

Die Entwürfe vom Oktober 2021 wurden der Begleitgruppe und den Projektleitenden sowie dem Leitungsteam der Wirkungsanalyse zur Stellungnahme unterbreitet. Die **Kommentare** wurden bei der Finalisierung bestmöglich berücksichtigt, jedoch tragen die Evaluationsteams die Verantwortung für die Einschätzungen und Empfehlungen.

3 Das Wichtigste aus den zehn Evaluationen

3.1 Überblick und evaluierte Aspekte

Die evaluierten Aspekte bzw. Ebenen (Konzept bis Wirkungen) sind vom jeweiligen Projektfortschritt abhängig und wurden mit den Detailkonzepten der Evaluation festgelegt. In einigen Fällen musste der Fokus der Evaluation aufgrund der Projektentwicklung angepasst werden (siehe dazu auch Abbildung 1-1, letzte Spalte). Die folgende Abbildung gibt eine Übersicht.

Abbildung 3-1: In die Evaluation einbezogene Aspekte

Nummer	Projekttitel	Lead bei Evaluation	K	V	O	W
A1.2	Inwertsetzung der Ökologischen Infrastruktur in Pärken von nationaler Bedeutung	S. Zahner Ecoplan	x	x	x	(x)
A1.4	Potenzial von Flächenbörsen für die Biodiversität	C. Schulz KEK-CDC	x	x		
A2.2	Biodiversität und Landschaftsqualitäten in Agglomeratio-nen fördern	Ch. Könitzer Sigmaplan	x	x	(x)	
MN 4.2.2	Entwicklung einer Bodenstrategie Schweiz	C. Schulz KEK-CDC	x	x	(x)	
MN 4.2.3	Anpassung der landwirtschaftlichen Produktion an die natürlichen Standortbestimmungen	S. Zahner Ecoplan	x	x	x	(x)
MN 4.2.6	Ergänzung der bestehenden Nachhaltigkeitsstandards mit Aspekten der Biodiversität	S. Zahner Ecoplan	x	x	x	(x)
MN 4.2.8	Internationale Zusammenarbeit zugunsten der Biodiversität und Umsetzung der Verpflichtungen im Bereich Biodiversitätsfinanzierung	C. Schulz KEK-CDC	x	x	x	(x)
A5.1	Mainstreaming Biodiversität	S. Feige htp St.Gallen	x	x	(x)	
A5.2	Wasser Teilprojekt Quellen (Modul 1)	S. Zahner Ecoplan	x	x	x	(x)
	Beendete Module 2 / 3	S. Zahner Ecoplan	x	x	x	
	Neues Projekt «Seeforelle»	S. Zahner Ecoplan	x			
A6.1	Sicherung von Bundesflächen als wertvoller Teil der Ökologischen Infrastruktur	E. Wieser Ecoplan	x	x	x	

Legende: K, V, O, W bezeichnet, ob **K**onzept, **V**ollzug, **O**utput und **W**irkungen (Outcome/Impact) in der Evaluation einbezogen und beurteilt werden konnten, oder zumindest teilweise (x).
Die Projekte mit A... sind sog. **Pilotprojekte**, die Projekte MN... sind sog. **Synergiemassnahmen**.

Es folgen Kurzfassungen aller zehn Evaluationen. Für Details sei auf die Teilberichte verwiesen, insbesondere werden dort alle Empfehlungen ausführlich ausformuliert und erläutert.

3.2 A1.2: Pärke

a) Projektstand und Soll-Ist-Vergleich

Im Rahmen des evaluierten Pilotprojekts sollen die Mehrwerte, die durch den Aufbau der Ökologischen Infrastruktur (ÖI) entstehen, erfasst und kommuniziert werden. Als Untersuchungsregion dienen die Pärke von nationaler Bedeutung. Um Nutzen und Mehrwerte der ÖI zu ermitteln,

wurde im Rahmen der **Teilmassnahme 1** (TM 1) ein transdisziplinäres Forschungsprojekt (**Valpar.CH**⁵) gestartet. Zum Evaluationszeitpunkt lief das Forschungsprojekt seit rund einem Jahr und es lagen die gemäss Planung vorgesehenen ersten Zwischenresultate vor.

Im Rahmen der **Teilmassnahme 2** wurde zuerst eine Sammlung von Beispielen zu Produkten, Dienstleistungen und Geschäftsmodellen zur Nutzung der ÖI erstellt. Anschliessend wurde ein **Innovationswettbewerb**⁶ durchgeführt.

Die **Teilmassnahme 3** sieht vor, die Werte der ÖI verschiedenen Akteuren bewusst zu machen. Konkret sollen Argumente entwickelt und getestet werden, um die Wertschätzung der Ökologische Infrastruktur zu stärken. Schliesslich sollen im Rahmen der TM 3 die Ergebnisse aller drei Teilmassnahmen **kommuniziert** werden. Die Ausschreibung zur TM 3 ist noch nicht erfolgt.

b) Erkenntnisse und Antworten auf die Evaluationsfragen

Für eine abschliessende Gesamtwirkungsbeurteilung des Pilotprojekts kam die Evaluation zu früh. Die Evaluationsergebnisse deuten darauf hin, dass sich die Outputs voraussichtlich weitgehend wie geplant umsetzen lassen, woraus wertvolle Grundlagen zu erwarten sind. Dennoch gibt es Hinweise, dass die Impactziele gemäss PMP und die Beiträge zur Umsetzung der SBS nicht im erwünschten Umfang erreicht werden: Durch die vorzeitige Beendigung des Projekts Mainstreaming (A5.1) kann vermutlich nur ein Teil der Zielgruppe (insb. Kantone), aber nicht die gesamte definierte Zielgruppe (insb. Gemeinden, Parkbesuchende, Wirtschaft, Bevölkerung) erreicht werden (Transfergap). Schwierigkeiten beim Aufbau der ÖI erschweren den Transfer ebenfalls, da viele Akteure kaum ein Verständnis der ÖI haben. Weiter ist es fraglich, ob das Projekt einen zentralen Beitrag zum Aufbau der ÖI (SBS-Ziel 2) leisten kann, wie im AP SBS angedacht. Die spezifischen Evaluationsfragen und wichtigsten Antworten dazu sind in Abbildung 3-6 zusammengefasst.

Abbildung 3-2: Übersicht Evaluationsfragen und wichtigste Erkenntnisse dazu

Evaluationsfrage	Ergebnis	Ebene
Ist das Forschungsprojekt auf Kurs?	<ul style="list-style-type: none"> – Im Vergleich zum Forschungsplan auf Kurs. – Projektmanagement, Zusammenarbeit und Koordination funktionieren gut. – Schwierigkeiten in der Kooperation mit der Praxis an der Schnittstelle zum Aufgabenbereich ÖI. 	Vollzug
Inwiefern sind die Zwischenausgaben geeignet, um die Gesamtzielsetzung des Projekts zu erreichen?	<ul style="list-style-type: none"> – Es liegen erst sehr punktuelle Zwischenergebnisse vor, entsprechend lassen sich nur wenig Aussagen dazu machen. – Das im Rahmen eines Arbeitspapiers entwickelte gemeinsame Verständnis einer «funktionierende ÖI» ist zentrale Voraussetzung für das Gelingen des Projekts. – Die Zwischenergebnisse aus der «SensMaker-Umfrage» zeigen bisher wenig Mehrwert. 	Output

⁵ <http://www.valpar.ch>

⁶ <https://innovationswerkstatt.creation.camp/>

Evaluationsfrage	Ergebnis	Ebene
Liegt eine Zusammenstellung guter Beispiele marktfähiger Produkte aus dem In- und Ausland vor?	<ul style="list-style-type: none"> – Zusammenstellung von 53 Beispielen, 6 Beispiele wurden detaillierter beschrieben. – Anzahl Beispiele hängen stark von Abgrenzungskriterien ab (z. B. ÖI im engen vs. weiten Sinne) 	Output
Konnte die Entstehung marktfähiger Produkte zusätzlich angeregt werden?	– Ja, im Rahmen der «Innovations-Werkstatt Schweizer Pärke» wurden 31 Ideenskizzen eingereicht, an der Schlussveranstaltung wurden 10 innovative Produkte, Dienstleistungen und Geschäftsmodelle vorgestellt.	Output
Welche ersten Hinweise gibt es zur Akzeptanz, dem Innovationsgehalt und den Marktchancen der Produkte?	– Mindestens die zehn Siegerideen haben intakte Marktchancen, einzelne Ideen wurden auf dem Markt bereits eingeführt.	Outcome

c) Empfehlungen

Aufgrund der aufgeführten Erkenntnisse empfiehlt das Evaluationsteam, das Projekt fortzusetzen, aber noch stärker auf die Praxis auszurichten. Damit die Wirkung des Projekts angesichts des vergleichsweise hohen Mitteleinsatzes erhöht werden kann, wurden vier Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Projekts abgeleitet sowie zwei übergeordnete Empfehlungen. Zudem wurden dank dem engen Austausch mit dem ValPar.CH-Team weitere zehn Empfehlungen zur Weiterentwicklung des AP SBS für die zweite Umsetzungsphase erarbeitet (siehe Beilage zum Evaluationsbericht «Pärke»).

Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Projekts zuhanden BAFU (PL, Projektauftraggeber) und Val.Par.CH-Team

- Projektorganisation anpassen (TM1): Sektion ÖI und die beim Aufbau der ÖI führenden kantonalen Fachstellen aktiver einbeziehen
- Praxisfragestellungen und Erwartungen an Transferprodukte erheben (TM1)
- gemeinsame Strategie von Forschungsteam und BAFU für Transferarbeiten (z. B. mit Zielgruppe Behörden) nach Abschluss des Projekts ValPar.CH erarbeiten (Übergabestrategie, TM1)
- Potenzial der Transferarbeiten im Rahmen von TM 3 maximal ausnutzen

Übergeordnete Empfehlungen zuhanden BAFU (Sektion ÖI, Direktion, Projektauftraggeber)

- Konsequente Umsetzung der Empfehlungen aus der Vorgängerevaluation⁷
- Kommunikation zum Thema Biodiversität an breite Zielgruppen auf Programmebene für die Umsetzungsphase II des AP SBS sicherstellen

⁷ Interface; HSR (2018)

3.3 A1.4: Flächenbörsen

a) Projektstand und Soll-Ist-Vergleich

Im Rahmen des Pilotprojekts A1.4 «Potenzial von Flächenbörsen für die Biodiversität» sollen ökonomische Instrumente zur Sicherung von Flächen mit ökologischem Potenzial und die Förderung ökologisch sinnvoller Aufwertungsmassnahmen analysiert und ihre Anwendbarkeit getestet werden.

Dazu ist das Pilotprojekt in 3 Teile aufgeteilt: Im Teilprojekt 1 wurden 2019 zwei Vorstudien durch externe Büros erstellt, die als Grundlage für die Weiterentwicklung der Teilprojekte 2 und 3 dienen sollen. Das verzögerte Teilprojekt 2 sieht eine Überarbeitung der Vollzugshilfe zu Ersatzmassnahmenpools (sog. Pflasterlibroschüre) vor. Im Teilprojekt 3 sollen zukünftig konkrete Pilotmassnahmen (Flächenbörsenmodell) konzipiert und deren Anwendbarkeit und Erfolg bis 2027 getestet werden.

Das Projekt wurde im Juli 2021 durch die Projektleiterin vorübergehend sistiert, die in der Zwischenzeit das BAFU verlassen hat. Die Regelung der Nachfolge ist bei Redaktionsschluss noch im Gang.

b) Erkenntnisse und Antworten auf die Evaluationsfragen

Durch die vorläufige Sistierung des Projekts wurden die ursprünglich im Detailkonzept beschriebenen Evaluationsfragen dahingehend verändert, den Stand des Projekts zu ermitteln und den Grund für die Verzögerung der Umsetzungsarbeiten herauszuarbeiten. In der folgenden Tabelle sind die Antworten auf die geänderten Evaluationsfragen aufgeführt.

Abbildung 2-3: Zusammenfassende Beantwortung der Evaluationsfragen

Evaluationsfrage	Ergebnis	Ebene
Was ist der Sachstand des Pilotprojekts Flächenbörse zum Zeitpunkt Juli 2021? Was waren die geplanten und realisierten Massnahmen? Wie kann man diese bewerten?	Die zwei Vorstudien zu Ersatzmassnahmenpools und Flächenpools wurden von externen Büros erstellt. Die Planung von weiteren Folgeschritten und die konzeptionelle Weiterarbeit mit den Erkenntnissen aus den Vorstudien haben sowohl für TP 2 wie auch TP 3 nicht stattgefunden.	Vollzug
Was ist der Grund für die Verzögerungen? Welche möglichen Konsequenzen hat die Verzögerung für weitere Umsetzungsarbeiten?	Die Planungsschritte bei TP 2 und TP 3 sind wegen notwendiger Diskussions- und Abstimmungsprozesse nicht realistisch geplant, und daher nur verzögert angegangen worden. Das Projekt hat zu wenig personelle Ressourcen für die Abstimmung und Koordination mit relevanten Akteuren vorgesehen. Entscheide über die Weiterführung wurden nicht gefällt.	Vollzug
Wie kann man den zukünftigen Erfolg bzw. die Wirkungen des Pilotprojekts Flächenbörse einschätzen?	Grundsätzlich hat das Thema Potenzial und stösst auf Interesse bei relevanten Akteuren. Geeignete Flächen für zukünftige Flächenbörsenmodelle zu erhalten, ist nicht einfach. Das Konkretisieren und Testen dieser Modelle benötigt ein konstruktives Zusammenspiel zwischen Gemeinden, Kantonen und dem Bund und einen Zeithorizont von ca. 6 Jahren.	Vollzug

c) Empfehlungen

Grundsätzlich wird empfohlen, dieses Pilotprojekt weiterzuverfolgen, weil innovative Modelle für die Sicherung von Flächen grundsätzlich Potenzial haben, auch wenn sich mannigfache Herausforderungen stellen. Die entsprechenden Entscheide zur Fortführung sind zu treffen, wobei für einen entsprechenden Neustart bzw. die Weiterführung folgende Punkte beachtet werden sollten:

1. Eine Neubewertung der Ressourcenausstattung des Teilprojektleiters / der Teilprojektleiterin für die Begleitung dieses sehr anspruchsvollen Projekts muss erfolgen.
2. Der/die neue Stelleninhaber/in soll gut im BAFU sowie mit den relevanten Bundesstellen vernetzt sein, um das interdisziplinäre Dossier gut mit den jeweiligen Ansprechpersonen in den verschiedenen Bundesstellen, aber auch in den Kantonen, verzahnen zu können. Denkbar wäre auch das Bilden eines Tandems von 2 BAFU-Mitarbeitenden, die sich mit unterschiedlichen Senioritätsstufen, Erfahrungen und Kontakten zu relevanten Akteuren ergänzen könnten.
3. Der Projektmanagementplan (PMP) sollte überarbeitet werden, speziell im Hinblick auf die anspruchsvolle Zusammenarbeit mit den Akteuren in Kantonen und Gemeinden, und den daraus resultierenden Risiken bei der Umsetzung.

3.4 A2.2: Agglomerationen

a) Projektstand und Soll-Ist-Vergleich

Beim Projekt A.2.2 «Biodiversität und Landschaftsqualitäten in Agglomerationen fördern» handelt es sich um ein Pilotprojekt, das bis 2023 umzusetzen ist. Es sollen die Grundlagen und Rahmenbedingungen für die Biodiversität und Landschaftsqualitäten im Agglomerationsraum untersucht, entsprechende Planungsinstrumente entwickelt und die Kommunikation/Auffindbarkeit der bestehenden Instrumente optimiert werden.

Der Projektstand ist gegenüber dem ursprünglichen Terminprogramm um mehrere Monate im Verzug. Der Rückstand ist im Wesentlichen auf zwei Ursachen zurückzuführen: Einerseits wurde die Leitungsstruktur des Projekts nach der Startphase insofern geändert, als dass die Tripartite Konferenz auch Projektleitungsfunktionen übernommen hat. Diese Massnahme hatte grössere Auswirkungen auf die Projektorganisation und die Terminplanung. Andererseits hat Covid die Zusammenarbeit im Projektteam und mit den Auftragnehmern phasenweise stark erschwert und es mussten im Bereich der Kommunikation Umstellungen definiert und umgesetzt werden. Man hat im Projekt entschieden, trotz des bestehenden Rückstands am Arbeitsprogramm festzuhalten und auch die Bearbeitungsdauer der noch folgenden Projektteile nicht stark zu kürzen. Gute Resultate werden demnach höher gewichtet als das ursprüngliche Terminprogramm. Der Abschluss des Syntheseberichts (Genehmigung durch die TK) ist neu für November 2022 vorgesehen.

b) Erkenntnisse und Antworten auf die Evaluationsfragen

Die im Rahmen der vorliegenden Evaluation bearbeitbaren, im Detailkonzept zur Evaluation und im PMP des Projekts formulierten Evaluationsfragen sind in nachfolgender Tabelle aufgeführt.

Abbildung 3-3: Zusammenfassende Beantwortung der Evaluationsfragen

Evaluationsfrage	Ergebnis	Ebene
Projektstand Herbst 2021	Der Projektstand ist gegenüber dem ursprünglichen Terminprogramm um mehrere Monate im Verzug. Dieser Rückstand kann nicht aufgeholt werden. Der Abschluss der Synthesephase ist neu für November 2022 vorgesehen.	Vollzug
Projektsteuerung durch Tripartite Konferenz (TK)	Die zwischen TK und BAFU geteilte PL wird für das Projekt als gewinnbringend und gut bewertet. Die PL-Arbeit konnte gut organisiert werden und läuft auch gut. Das Projekt hat dank der Übernahme der Co-PL-Rolle durch die TK an Gewicht und Strahlkraft gewonnen.	Vollzug
Erfahrungen bei der Anwendung des Referenzrahmens bei der Erarbeitung eines Grundlagenberichts auf Ebene Konzept	Der Referenzrahmen stellt eine Auslegeordnung des aktuellen Wissens dar und weniger einen Lösungsweg. Er genügt den Anforderungen dieses Projekts. Aktuell besteht kein Anpassungsbedarf.	Output

Evaluationsfrage	Ergebnis	Ebene
Stellenwert BD und LQ in entstehenden Planungsinstrumenten	Der Stellenwert von Biodiversität und Landschaftsqualitäten ist heute aus verschiedenen Gründen höher als vor zehn oder fünfzehn Jahren. Dies wird als wertvolle Rahmenbedingung gesehen für die Erarbeitung, Implementierung und Umsetzung neuer Instrumente für BD und LQ im Siedlungsraum, eine Wirkung des Projekts ist aber hier erwartungsgemäss noch nicht festzustellen.	Outcome

c) Empfehlungen

Im Sinne eines Fazits werden ausgehend von den im Evaluationsbericht ausgeführten Erkenntnissen verschiedene Empfehlungen im Hinblick auf den Projektabschluss und die Konzipierung der Umsetzungsphase II des AP SBS formuliert:

- Das Projekt hat heute aus verschiedenen Gründen einen Bearbeitungsrückstand von mehreren Monaten. Wir empfehlen, dem Projektteam ausreichend Zeit zur Verfügung zu stellen. So kann das Projekt optimal weitergeführt die angestrebten Wirkungen besser erreicht werden. In diesem Zusammenhang wird auch empfohlen, dass die der PL BAFU für das Projekt zur Verfügung stehenden Kapazitäten noch einmal überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.
- Für die Vorbereitung der Umsetzung empfehlen wir eine frühzeitige Zusammenarbeit mit Kommunikationsspezialisten. Es ist im Verlauf der Evaluation mehrfach darauf hingewiesen worden, dass die mit der Umsetzung von Bestimmungen und Instrumenten betrauten Akteur/innen vor allem in den Gemeinden auf klare, gut verständliche und einfach anwendbare Instrumente warten.
- Für die Biodiversität bestehen heute noch vergleichsweise wenig Grundlagen (Instrumente, Beispiele) für die Umsetzung. Wir empfehlen, in diesem Bereich rasch gezielte Anstrengungen zu unternehmen, um die Voraussetzungen für die Umsetzung vor Ort auch in diesem Bereich zu optimieren. Mit mehreren, aktuell in der Bearbeitung begriffenen Projekten sind erste Aktivitäten auf dieser Ebene in Angriff genommen worden. Diese werden in der nachfolgenden Synthese (Projektschritt vier) analysiert. Zudem werden dann zusätzliche Schritte für die Phase II AP SPS vorgeschlagen werden können.
- Die Gemeindeebene besteht aus sehr vielen, sehr unterschiedlichen Einzelgemeinden. Dies kann es für die Verantwortlichen vor Ort zusätzlich schwierig machen, innerhalb nützlicher Frist zu den für sie richtigen Informationen oder Beispielen zu kommen. Wir empfehlen in diesem Zusammenhang, dass diesem Umstand bei der Ausarbeitung von Planungsinstrumenten ein besonderes Augenmerk geschenkt wird. Die geplante Wissensplattform könnte auch hier bald eine wichtige Rolle spielen.
- Abschliessend empfehlen wir in Übereinstimmung mit allen Interviewpartnerinnen und -partnern, dass das Projekt A2.2 in Phase II des AP SPS überführt wird und so die wertvollen und sachdienlichen bisherigen Arbeiten abgeschlossen werden können.

3.5 MN 4.2.2: Bodenstrategie

a) Projektstand und Soll-Ist-Vergleich

Die Bodenstrategie Schweiz konnte im Mai 2020 vom Bundesrat verabschiedet werden (= Massnahme 1).⁸ Alle weiteren Massnahmen des Projekts «4.2.2. Entwicklung einer Bodenstrategie» wurden fristgerecht gestartet:

- Im Massnahmenpaket 2 hat Anfang 2021 das Kompetenzzentrum Boden (KOBO) den regulären Betrieb aufgenommen (www.ccsols.ch).
- Ein Kommunikationskonzept für Sensibilisierungsmassnahmen im Bereich Boden wurde erstellt.
- Das Projekt «ReviSol» wurde unter Federführung des BAFU und mit den Kantonen lanciert, um Grundlagen für die Verstärkung des Vollzugs und die Überprüfung der Gesetzgebung zu schaffen.
- Im Massnahmenpaket 3 haben alle vier bodenbiologischen Forschungsprojekte ihre Arbeiten im Jahr 2020 bzw. 2021 aufgenommen.

Die genannten Massnahmen werden entsprechend der ursprünglichen Planung umgesetzt, und mit den ersten Zwischenberichten kann im Jahr 2022 gerechnet werden.

b) Erkenntnisse und Antworten auf die Evaluationsfragen

In Anbetracht des Projektstandes wurde die Evaluation stark limitiert und auf den Stand der Arbeiten fokussiert. Eine vertiefte Analyse, insbesondere der Wirkungen oder der ersten Aktivitäten des KOBO, war nicht Gegenstand der Evaluation.

⁸ Weitere Informationen: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/boden/fachinformationen/massnahmen-fuer-den-bodenschutz/bodenstrategie-schweiz.html>

Abbildung 3-4 Zusammenfassende Beantwortung der Evaluationsfragen

Evaluationsfrage	Ergebnis	Ebene
Wird dem Thema Biodiversität in der Umsetzung der Bodenstrategie genügend Rechnung getragen?	Das Thema Biodiversität spielt in einigen der Massnahmen eine grosse Rolle. Über alle Massnahmen hinweg ist der Mehrwert aus Sicht des AP SBS eher klein, aber es gibt einen Mitnahmeeffekt. In der Zukunft jedoch könnten die Wirkungen der Bodenstrategie auf die Biodiversität (ab 2050 Netto Null Bodenverbrauch) sehr bedeutsam sein.	Outcome (Einschätzung)
Wie ist der Stand der Aktivitäten des Nationalen Kompetenzzentrums Boden (KOBO) zu beurteilen?	Das KOBO ist mit den üblichen Anfangsschwierigkeiten gut gestartet. Es ist keine Aussage über die Zielerreichung möglich, da sich das KOBO zur Zeit dieser sehr limitierten Evaluation in einem frühen Stadium der Betriebsphase befindet.	Vollzug/ Output
Wie ist der Stand der Umsetzung im Bereich des Themas «Sensibilisierung» zu beurteilen?	Ein Kommunikationskonzept sowie eine operative Planung von Sensibilisierungsmassnahmen wurde erstellt und befindet sich mit etwas Verspätung in der Umsetzung.	Vollzug/ Output
Wie ist der Stand der Umsetzung im Bereich des Projekts ReviSol zu beurteilen?	ReviSol wurde als Projekt gemeinsam mit den Kantonen gut aufgegleist. Die Zeitpläne für die Revisionsanliegen entsprechen nicht immer der Dringlichkeit oder Wichtigkeit, die für eine Zielerreichung erforderlich wären. Die für ReviSol verfügbaren personellen Ressourcen beim BAFU wie auch bei den Kantonen sind eher eng bemessen.	Vollzug/ Output
Wie ist der Stand der Umsetzung im Bereich des Projekts Forschung im Bereich der Bodenbiodiversität zu beurteilen?	Alle 4 Teilmassnahmen im Bereich Forschung der Bodenbiodiversität sind in der Umsetzung begriffen. Mit den ersten Zwischenberichten kann 2022 gerechnet werden.	Vollzug/ Output
Wie ist der Vollzug in der Umsetzung der Bodenstrategie zu bewerten?	Zusammenfassend kann zu diesem frühen Zeitpunkt der Vollzug der Umsetzung der Bodenstrategie als gut bewertet werden.	Vollzug/ Output

c) Empfehlungen

Die Umsetzung der Bodenstrategie soll wegen ihrer langfristigen strategischen Bedeutung unbedingt weitergeführt werden. Aus den Erkenntnissen der Untersuchung können die folgenden allgemeinen Empfehlungen abgeleitet werden.

Empfehlung 1: Die personellen Ressourcen vom BAFU müssen der strategischen Bedeutung des Themas «Bodenstrategie» entsprechen. Aus diesen Gründen wird empfohlen, hier eine Neubewertung durchzuführen.

Empfehlung 2: Das Erwartungsmanagement zwischen den Bundesstellen und den Kantonen bei der Umsetzung der Bodenstrategie, besonders bezüglich Umfang und Zeitplan der Änderungen der relevanten Verordnungen, sollte angepasst werden.

3.6 MN 4.2.3: Landwirtschaft

a) Projektstand und Soll-Ist-Vergleich

Beim Evaluationsgegenstand handelt es sich gemäss AP SBS um eine Synergiemassnahme, welche im PMP als Pilotprojekt «3V» (Verantwortung, Vertrauen, Vereinfachung) bezeichnet wurde. Anhand eines neuen, im Rahmen des Projekts zu entwickelnden Beratungsansatzes sollen bei rund 25 Pilotbetrieben auf freiwilliger Basis Zielvereinbarungen abgeschlossen werden, welche es erlauben, die Ziellücken zu den Umweltzielen Landwirtschaft (UZL) wesentlich zu reduzieren.

Dazu mussten in einem ersten Schritt die UZL auf die Betriebsebene heruntergebrochen werden, wozu in Zusammenarbeit mit Forschenden ein Set von Indikatoren entwickelt wurde. Das Vorgehen hat sich während der Konzept- und Umsetzungsphase mehrfach geändert und entspricht in einigen Punkten nicht mehr dem PMP. Bei der Entwicklung des Indikatorensets traten grössere Verzögerungen auf, welche die Fortsetzung der weiteren Arbeiten teilweise blockierten. So konnte zum Zeitpunkt des Evaluationsberichts (September 2021) noch mit keinem Betrieb eine Zielvereinbarung abgeschlossen werden. Bei rund der Hälfte der Betriebe hatte eine Erstberatung stattgefunden, welche aber noch nicht alle Indikatoren umfasste. Zum Zeitpunkt des Evaluationsberichts lagen allerdings drei Zwischenoutputs im Entwurfsstadium vor, welche zum Teil über die vorgesehenen Outputs im PMP hinausgehen.

b) Erkenntnisse und Antworten auf die Evaluationsfragen

Aufgrund der grösseren Verzögerungen konnten die Evaluationsfragen gemäss Detailkonzept nicht wie vorgesehen beantwortet werden. Der Fokus der Evaluation wurde deshalb auf die Ergründung der aufgetretenen Schwierigkeiten und Verzögerungen gelegt. Aufgrund der Abweichungen vom PMP wurde zudem genauer untersucht, welche Zwischenoutputs zurzeit vorliegen (siehe Abbildung 3-5). Die im Detailkonzept vom 15.03.2021 definierten Evaluationsfragen wurden – soweit es der Projektstand erlaubte – im Sinne von Nebenfragestellungen mit ersten Hinweisen beantwortet, wozu auf den Evaluationsbericht verwiesen wird. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die bisher erarbeiteten Zwischenoutputs ein grosses Innovations-Wirkungspotenzial aufweisen. Allerdings ist die Methodik bisher noch nicht genügend nachvollziehbar und transparent dargelegt. Aus den Interviews gibt es zudem Hinweise auf mögliche Akzeptanzprobleme des 3V-Ansatzes. Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass es kaum landwirtschaftliche Beratende gibt, welche das nötige breite Knowhow mitbringen.

Abbildung 3-5: Hauptfragestellungen und Antworten Projekt Landwirtschaft

Evaluationsfrage	Ergebnis	Ebene
Welche Schwierigkeiten traten auf und was sind die Gründe für die Verzögerungen im Projekt?	<ul style="list-style-type: none"> – Hohe Komplexität des Projekts, agrarpolitisches Spannungsfeld – Projektorganisation funktionierte nicht wie gewünscht (fehlender Austausch mit BLW, zu wenig regelmässig zwischen Auftraggeber und PL) 	Konzept, Vollzug

Evaluationsfrage	Ergebnis	Ebene
	<ul style="list-style-type: none"> – Kaum regelmässige Austauschformen aller beteiligten Akteure – Defizite beim Projekt- und Erwartungsmanagement – Teilweise stark verzögerte bzw. lückenhafte Leistungserbringung der Forschungsinstitutionen – Teilweise Misstrauensstimmung und Frustration 	
Welche Zwischenoutputs wurden erarbeitet?	<ul style="list-style-type: none"> – Leitlinien zum UZL-konformen Betrieb – Set aus Indikatoren in sieben Zieldimensionen⁹, welche beanspruchen, die Nachhaltigkeit des Betriebs umfassend zu beschreiben – Darstellungsmöglichkeit in Form eines Spinnendiagramms 	Output

Für Nebenfragenfragestellungen und deren Beantwortung siehe Evaluationsbericht Landwirtschaft

c) Empfehlungen

Aus Sicht des Evaluationsteams entspricht der PMP des Projekts einer sehr interessanten und innovativen Vision, welche weiterverfolgt werden sollte. Im Rahmen des untersuchten Projekts lassen sich unserer Einschätzung nach aber nur Zwischenschritte bzw. -ziele davon erreichen. In Form von fünf Empfehlungen empfehlen wir dem BAFU darum, umfassende Korrekturen *im Projekt* vorzunehmen. Einige dieser Empfehlungen wurden während der Evaluation vom BAFU bereits angegangen. Weiter wurden aus den Erkenntnissen der Evaluation fünf zusätzliche Empfehlungen abgeleitet, welche darauf abzielen, das grosse Wirkungspotenzial der entwickelten Indikatoren *über das Projekt hinaus* weiterzuentwickeln und eine Integration in Instrumente der Umwelt- und Agrarpolitik zu prüfen (detaillierter Beschrieb der Empfehlungen siehe Evaluationsbericht).

Empfehlungen zuhanden des BAFU (PL, Direktion) zur Verbesserung des Projekts:

- Realisierbare Projektziele und -inhalte festlegen
- Projektorganisation anpassen
- Regelmässigen Austausch aller beteiligten Akteure ermöglichen
- Erwartungs- und Projektmanagement verbessern
- Transparenz der Methoden, Indikatoren und Dokumentationen verbessern

Empfehlungen zuhanden BAFU (Direktion, Programmauftraggeber) und BLW (Direktion) über das Projekt hinaus:

- Erkenntnisse aus 3V und anderen indikatorbasierten Projekten gemeinsam weiterentwickeln
- Beiträge UZL-konformer Betriebe für den Aufbau der ÖI ausloten
- Ergänzung bestehender agrarpolitischer Instrumente mit UZL-konformen Analysemethoden prüfen
- «Verursacherprinzip» in öffentlicher Agrardiskussion als politikrelevant etablieren
- Weiterentwicklung von Labels im Ernährungsbereich und Synergien mit der MN 4.2.6 prüfen

⁹ Ökonomie, Effizienz, Produktivität, Biodiversität Tierproduktion, Ackerbau, Soziales

3.7 MN 4.2.6: Nachhaltigkeitsstandards

a) Projektstand und Soll-Ist-Vergleich

Im Rahmen der Massnahme sollen Nachhaltigkeitsstandards (z.B. bei Rohstoffen, Nahrungsmitteln, im Baubereich usw.) mit konkreten Biodiversitätskriterien ergänzt werden. So soll das Thema Biodiversität bei Finanzentscheidungen verschiedener Sektoren vermehrt berücksichtigt werden. Zwecks Leserlichkeit werden die Begriffe Standards, Normen und Labels in diesem Bericht als Nachhaltigkeitsstandards zusammengefasst und mit **VSS** (Voluntary Sustainability Standards)¹⁰ abgekürzt.

Auf Stufe Output ist das Projekt inhaltlich gesehen weitgehend auf Kurs. Aus **Massnahme 1 (Biodiversitätskriterien in Standards und Labels)** liegt ein Zwischenbericht mit einer breiten IST-Analyse von VSS hinsichtlich Biodiversitätskriterien vor, samt ersten Handlungsempfehlungen für den Bund. Der Start der Ist-Analyse war allerdings um ein bis zwei Jahre verzögert, so dass die Massnahme zum Zeitpunkt der Evaluation noch nicht abgeschlossen war. Trotz Verzögerung der Ist-Analyse konnte bereits ein vorgezogenes Pilotprojekt durchgeführt werden. Dabei wurde mit einer Wirkungsanalyse untersucht, ob die Kriterien von zwei wichtigen Nachhaltigkeitsstandards im Sojabereich in einem Anbaugebiet in Brasilien auch eingehalten werden.

Im Rahmen der **Massnahme 2** wurde die – unabhängig vom AP SBS – durchgeführte Überarbeitung der **Methode der ökologischen Knappheit (MöK)** genutzt, um sie mit **Biodiversitätskriterien** zu ergänzen. Die weiter geplante Teilmassnahme 2 (MN2TM2) zu den Auswirkungen der Landnutzungsveränderungen auf die Biodiversität wird voraussichtlich nicht mehr umgesetzt.

b) Erkenntnisse und Antworten auf die Evaluationsfragen

Wie Abbildung 3-6 zeigt, liegen neben den erwähnten Outputs auch erste konkrete Outcomes vor. Im Sinne einer prospektivischen Gesamtbeurteilung gibt es allerdings einige Hinweise, dass mit den ergriffenen Massnahmen v.a. eine punktuelle Wirkung erzielt wird, jedoch die gemäss AP und SBS erwünschte Wirkung nicht erreicht werden kann: Bei der untersuchten Massnahme handelt es sich um eine Synergiemassnahme, welche wesentlich dazu beitragen soll, dass die Biodiversität in anderen Sektoren und Politikfeldern noch optimaler gefördert werden kann. Weiter soll die Massnahme gemäss Anhang des AP SBS einen zentralen Beitrag zum SBS-Ziel nachhaltige Nutzung leisten, was bisher kaum zu erkennen ist (detailliertere Informationen siehe Evaluationsbericht).

¹⁰ Siehe dazu bspw. SECO (2021), SECO's Engagement in Voluntary Sustainability Standards (VSS)

Abbildung 3-6: Übersicht Evaluationsfragen und wichtigste Erkenntnisse dazu

Evaluationsfrage	Ergebnis	Ebene
Massnahme 1		
– Teilmassnahme 1, 2: Liegt ein Konzept zur konsistenten Beurteilung der VSS bezüglich BD-Kriterien vor?	Es lag ein Zwischenbericht (Stand Mai 2021) vor: – sehr breite Analyse der VSS-Landschaft hinsichtlich Biodiversität; Beurteilung der einzelnen VSS teilweise etwas oberflächlich – verschiedene Verbesserungspotenziale wurden teilweise in der Überarbeitung des Zwischenberichts bereits aufgegriffen	Output
Teilmassnahme 3: – Ist das gewählte Vorgehen im Pilotprojekt Soja geeignet, um Verbesserungspotenziale zu identifizieren und Änderungen anzustossen?	– mit vergleichsweise wenig eingesetzten Mitteln konnten erste punktuelle Outcomes erzielt werden	Output
Teilmassnahme 3: – Werden die untersuchten VSS von den Unternehmen akzeptiert und in der Praxis eingesetzt? – Wie gross ist das Marktpotenzial?	– In der Schweiz wird praktisch nur noch zertifizierte Soja eingeführt, d. h. die VSS werden akzeptiert. – Global gesehen ist der Marktanteil von zertifizierter Soja sehr gering; um dessen Marktanteil zu erhöhen, bräuchte es weiterführende Massnahmen.	Vollzug Output Outcome
Massnahme 2		
– Liegt die aktualisierte MöK im Bereich Biodiversität vor? – Ist die aktualisierte MöK im Bereich Biodiversität kohärent und nachvollziehbar?	– Umfassender Bericht mit aktualisierter MöK liegt vor; Teilkapitel Landnutzung berücksichtigt Biodiversität – Transparent dargelegt – Methode entspricht dem Stand des Wissens – Eingeschränkte Aussagekraft aufgrund von limitierter Datengrundlage und fehlenden Querbezügen des Themas Biodiversität mit anderen Umweltfaktoren (z. B. Nährstoffe, Klima etc.)	Output

c) Empfehlungen

Das Evaluationsteam empfiehlt, die Massnahme fortzuführen und noch stärker im Sinne einer Synergiemassnahme und eines Mainstreamings zu gestalten, d.h. es soll neben dem bereits verfolgten Ansatz (der Weiterentwicklung von einzelnen VSS) auch versucht werden, das Thema Biodiversität generell stärker bei den zahlreichen Akteuren von VSS zu verankern. Zur Umsetzung der Empfehlungen sind zusätzliche personelle Ressourcen nötig. Angesichts der beschränkten Wirkung von VSS und dem grossen Handlungsbedarf bezüglich des Biodiversitätsfussabdrucks im Ausland wird zudem empfohlen, weiterführende Massnahmen zu prüfen (detaillierter Beschrieb der Empfehlungen siehe Evaluationsbericht). Erste Empfehlungen wurden während des Evaluationsprozesses schon aufgegriffen und teilweise bereits umgesetzt.

Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Projekts, zuhanden BAFU (PL, Abteilung, Programmauftraggeber)

- Ist-Analyse und Handlungsempfehlungen für den Bund weiterentwickeln
- Langfristiges Engagement in den ausgewählten Themen sicherstellen
- Engere Zusammenarbeit mit dem SECO und anderen Politikbereichen anstreben

Übergeordnete Empfehlung (Programm, Vollzug, Politik) zuhanden BAFU (Programmleitung, Programmauftraggeber, Direktion)

- Weitere Massnahmen zur Reduktion des Biodiversitätsfussabdrucks im Ausland prüfen

3.8 MN 4.2.8: Internationales

Das Projekt «MN 4-2-8: Internationale Zusammenarbeit zugunsten der Biodiversität und Umsetzung der Verpflichtungen im Bereich Biodiversitätsfinanzierung» wird durch den Bereich Umweltfinanzierung in der Abteilung Internationales beim BAFU koordiniert. Es hat zum Ziel, die Schweizer Unterstützungsbeiträge der relevanten Bundesämter im Bereich «internationale Zusammenarbeit zugunsten der Biodiversität» datentechnisch so aufzubereiten, dass die Schweiz international über ihre finanziellen Verpflichtungen Bericht erstatten kann.

a) Projektstand und Soll-Ist-Vergleich

Die Zusammenarbeitsplattform PLAFICO, die aus den Direktorinnen und Fachmitarbeitenden dreier relevanter Bundesämter (BAFU, DEZA, SECO) besteht, koordiniert alle Massnahmen und überprüft ihre Umsetzung. Ein Grossteil der Massnahmen konnte entsprechend der ursprünglichen Planung umgesetzt werden. Die Verdoppelung der internationalen Biodiversitätsfinanzierung der Schweiz im Rahmen der Biodiversitätskonvention¹¹ konnte u.a. durch die erarbeitete Anrechnungsmethodik erreicht werden. Die entsprechende Berichterstattung gegenüber der Biodiversitätskonvention ist erfolgt.

¹¹ In 2014 entschlossen die Vertragsparteien der Biodiversitätskonvention an der COP12 (Entscheidung XII/03) die Verdoppelung der biodiversitätsbezogenen internationalen Finanzmittelflüsse in Entwicklungsländer bis 2015 und mindestens dieses Niveau bis 2020 beizubehalten. Sie beschlossen ausserdem, dass die biodiversitätsbezogenen internationalen Finanzflüsse von 2006 bis 2010 (d.h. deren Mittelwert) als Grundlage für die Verdoppelung dienen sollten.

b) Erkenntnisse und Antworten auf die Evaluationsfragen

Abbildung 3-7: Übersicht Evaluationsfragen und wichtigste Erkenntnisse dazu

Evaluationsfrage	Ergebnis	Ebene
1) Wie weit haben die Massnahmen z.B. Qualitätssicherungsprozesse und die Erarbeitung der Anrechnungsmethodik dazu beigetragen, dass die Integration des Themas Biodiversität in der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz verbessert werden konnte? ¹²	<ul style="list-style-type: none"> – Die geplanten Massnahmen und die neue Anrechnungsmethodik wurden erfolgreich umgesetzt. – Daraus kann allerdings nicht geschlossen werden, dass sich die Integration des Themas Biodiversität in der internationalen Zusammenarbeit verbessert hätte. – Das Thema Biodiversität in der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz führt nach wie vor ein Nischendasein. – Eine Bundesämter übergreifende Wirkungsmessung im Zusammenhang mit der internationalen Biodiversitätsfinanzierung wird noch zu wenig konsequent durchgeführt. 	Umsetzung/ Output
2) Wie ist die Koordinations- und Umsetzungsstruktur aller beteiligten Bundesämter BAFU, DEZA und SECO zu beurteilen?	<ul style="list-style-type: none"> – Die operationelle Koordination und Umsetzung mit PLAFICO in Bezug auf Fragen der internationalen Klima- und Umweltfinanzierung läuft gut. – Eine inhaltliche und strategische Koordination des Themas Biodiversität in der internationalen Zusammenarbeit ist unter den relevanten Bundesämtern allerdings nur unzureichend vorhanden. – Es scheint in der Bundesverwaltung eine Kompetenz-Lücke zu geben, welches Bundesamt die Federführung in der strategisch-inhaltlichen Planung im Bereich Biodiversität in der internationalen Zusammenarbeit hat. 	Umsetzung/ Output
3) Wie weit ist die Erhöhung der finanziellen Mittel für die Biodiversität in der internationalen Zusammenarbeit erfolgt, und wie schätzen relevante Akteure diese ein?	<ul style="list-style-type: none"> – Die Erhöhung der Mittel wurde formal erreicht. Die Erhöhung wurde zu einem substanziellen Teil dank der international üblichen, neu einbezogenen Anrechnung der Schweizer Beiträge an relevante multilaterale Organisationen möglich. – Relevante Akteure äussern sich verhalten kritisch über die Erhöhung. Es wird z.T. kritisiert, dass die erarbeitete Anrechnungsmethodik für biodiversitätsrelevante Beiträge nur begrenzt einer effektiven Erhöhung der Mittel entspreche. 	Output
4) Wie weit berücksichtigen DEZA und SECO die Themen «Nachhaltige Nutzung bzw. Schutz der Biodiversität» in ihren Projekten? ¹²	<ul style="list-style-type: none"> – DEZA und SECO berücksichtigen in ihren Projekten Themenfelder, die mit Biodiversität zu tun haben. Allerdings ist der thematische Fokus verloren gegangen. – Relevante Themen in der Biodiversitätsagenda werden nicht konsequent berücksichtigt, da nur wenig personelle Ressourcen für das Thema in beiden Bundesämtern vorhanden sind. – Es besteht das Risiko, dass durch die Marginalisierung des Themas Biodiversität in der IZA-Strategie und die damit einhergehende abnehmende Wichtigkeit bei SECO und DEZA wichtige Zukunftsthemen sehr spät oder nur unzureichend aufgegriffen werden. 	Output – Einschätzung Outcome

¹² Eine Aussage zum Thema «Impact» der durch die Schweiz finanzierten Massnahmen in der internationalen Zusammenarbeit auf die globale Biodiversität ist im Rahmen dieser Untersuchung nicht möglich.

c) Empfehlungen

Aufgrund der Erkenntnisse spricht das Evaluationsteam sich klar dafür aus, die Massnahmen weiterzuführen und dem Thema «Biodiversität in der internationalen Zusammenarbeit» besonders auf strategischer Ebene mehr Gewicht zu verleihen.

Abbildung 3-8: Wichtigste Empfehlungen

Nr.	Empfehlungen	Weiterentwicklungs-Ebene	Adressaten
1	Das Thema «Biodiversität in der internationalen Zusammenarbeit» braucht neben des zukünftigen AP SBS auch ein stärkeres Gewicht in der IZA-Strategie des Bundes. ¹³	Programm bzw. Strategie	UVEK (BAFU), EDA (DEZA), WBF (SECO)
2	Eine inhaltliche und strategische Koordination und Abstimmung des Themas «Biodiversität in der internationalen Zusammenarbeit» soll – zusammen mit den relevanten Bundesämtern – gestärkt werden.	Programm	BAFU, DEZA, SECO
3	Die Wirkung des Themas Biodiversität in den Projekten von DEZA und SECO soll systematisch erfasst und weiter erhöht werden.	Programm	BAFU, DEZA, SECO
4	Die notwendige inhaltliche Vertiefung und qualitative Verbesserung des Themas «internationale Zusammenarbeit zugunsten der Biodiversität» kann nur durch mehr personelle Ressourcen bei BAFU, DEZA und SECO erreicht werden.	Programm	BAFU, DEZA, SECO

Die oben genannten Empfehlungen konnten bereits während des Validierungsworkshops mit den Fachmitarbeitenden der verschiedenen Bundesämter wie auch mit Vertretern der Zivilgesellschaft diskutiert werden, und wurden von allen Beteiligten als sinnvoll erachtet.

3.9 A5.1: Mainstreaming

a) Projektstand und Soll-Ist-Vergleich

Im Projekt Mainstreaming Biodiversität geht es zum einen darum, in der Bevölkerung mittels Kommunikation eine realistische Wahrnehmung über den Zustand der Biodiversität in der Schweiz und die Handlungserfordernisse herzustellen. Zum anderen soll das Projekt in Sinne einer Ergebniskommunikation auch für und über die anderen Pilotprojekte kommunizieren, insofern dies sinnvoll und erforderlich erscheint.

Das Projekt Mainstreaming Biodiversität unterteilt sich in 2 Phasen mit gesamthaft 9 Teilprojekten, von denen 2 abgeschlossen, 6 abgebrochen und eines nicht begonnen wurde. Der Abbruch der WTO-Beschaffungen für den Agentur-Support und die Mediaplanung erfolgte vor der Publikation des Zuschlags aus politischen Gründen (Biodiversitätsinitiative).

¹³ Schweizerischer Bundesrat (2020)

Abbildung 3-9: Projektstand Oktober 2021

Teilprojekt		Projektstatus	Evaluation
1.1 Studie psychografisches Klima Biodiversität	1.2 Werkzeugkasten Kommunikation Biodiversität	abgeschlossen	Eignung des Outputs
1.3 Beschaffung Agentur-Support	2.1 Projektbegleit- und Ergebniskommunikation	abgebrochen (WTO Beschaffungen Agencursupport und Mediaplanung)	keine oder konzeptionelle Überlegungen
1.4 Mediaplanung	2.2 nationale Öffentlichkeitsarbeit Biodiversität		
1.5 Erkennungszeichen / Logo			
1.6 Konzept visuelle Kommunikation			
1.7 Auswertung Medienmonitoring		nicht begonnen	Erfordernis

b) Erkenntnisse und Antworten auf die Evaluationsfragen

Durch den Abbruch der Teilprojekte 1.3 und 1.4 (WTO-Ausschreibung zur Beschaffung von Agentur-Support und Mediaplanung) wurde das Gesamtprojekt Mainstreaming Biodiversität im Kern gestoppt. Aus diesem Grund wurde die Mehrheit der Projektziele nicht erreicht. Insbesondere wurde kein «Outcome» erreicht, der im Detail zu evaluieren wäre. Zudem können auch andere Teilprojekte aufgrund des Abbruchs des Teilprojektes 2.1 (Projektbegleit- und Ergebniskommunikation) ihre Ziele nicht oder schwieriger erreichen (siehe auch Abschnitt 4.2g).

Abbildung 3-10: Zusammenfassende Beantwortung der Evaluationsfragen

Evaluationsfrage	Ergebnis	Ebene
1. Eignung des Gesamtaufbaus des Projektes	Das Projekt ist mit einem Grundlagen- und einem Umsetzungsteil sowie den Teilprojekten gut aufgestellt.	Konzept
2. Eignung der geschaffenen Grundlagen für die Kommunikation	Die Qualität der bis zum Abbruch geleisteten Vorbereitungsaufgaben waren mehrheitlich zielführend – Die Grundlagen «psychographisches Klima» stellt ein vertieftes Verständnis her und ist eine gute Basis – Der «Werkzeugkasten» ist eher zu komplex und sollte vereinfacht oder weggelassen werden – Die Zielgruppensegmentierung mit Personas ist zu wenig spezifisch und sollte vertieft werden – Die Messbarkeit der Zielerreichung ist zu wenig gegeben	Output
3. Gesamthafte Zielerreichung	Die formulierten Outcome Ziele des Aktionsplans Biodiversität wurden nicht erreicht.	Output, Outcome

c) Empfehlungen

Es wird empfohlen das Projekt fortzusetzen bzw. wieder aufzunehmen.

Zur Erreichung der vorgegebenen Ziele des Projektes Mainstreaming Biodiversität ist zwingend umfassend und mit grosser Reichweite an die Bevölkerung zu kommunizieren. Die Kommunikationsmassnahmen müssen sich in Dauer und Umfang mindestens im Bereich der im Projekt ursprünglich geplanten Massnahmen bewegen. Konkret erscheint ein Budget in der Grössenordnung von 10 Mio. CHF für einen Zeitraum von vier Jahren realistisch.

Es ist unmöglich, die Ziele des Projektes alternativ ausschliesslich mit der Amtskommunikation des BAFU und damit ohne externe Medien, die sich an die Bevölkerung als Ganzes richten, zu erreichen. Die Zielgruppen müssen aktiv angesprochen werden, dort erreicht werden, wo sie sind, und die Botschaften können nicht nur sachorientiert und rational informierend gesendet werden, sondern müssen auch emotional vermittelt werden.

Mit der geplanten Kommunikation zuzuwarten, bis die Biodiversitätsinitiative entschieden ist und die Restriktionen in der Kommunikation wegfallen, würde die Zielerreichung ebenfalls um mindestens weitere 3 Jahre verschieben.

Es wird daher empfohlen, verschiedene Ansätze parallel und ergänzend zu verfolgen:

1. Erarbeitung informativer Sachbotschaften und deren fokussierte Kommunikation an die Bevölkerung im Sinne der Art. 14a und 25a des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG), die Bund und Kantone verpflichten, die Öffentlichkeit über die Bedeutung und den Zustand von Natur und Landschaft zu informieren. Ziel ist es, der Bevölkerung Basisinformationen bzgl. der Problematik der zurückgehenden Biodiversität sowie deren Relevanz und Dringlichkeit zur Verfügung zu stellen.
2. Aufgleisen einer «Allianz Biodiversität» unter Führung oder zumindest Einflussnahme des BAFU mit Partnern aus der Wirtschaft (z. B. UBS, Coop, Migros, Swiss Re, Allianz, Zürich, Mobiliar oder dergleichen), die selbst über reichweitenstarke Kommunikationskanäle verfügen. Die Führung kann über die Erarbeitung von Inhalten (siehe 1.) im Rahmen der Amtskommunikation erfolgen, die dann von Partnern aufgenommen werden. Inwiefern auch NGOs einbezogen werden, muss aus politischer Sicht entschieden werden.
3. Das Projekt sollte sich auf die Mainstreaming-Ziele des Aktionsplans fokussieren. Die Begleit- und Ergebniskommunikation (Projektteil 2.1) ist konkreter zu planen. Die Projekte «nationale Öffentlichkeitsarbeit» und «Begleitkommunikation» sollten eng abgestimmt, aber getrennt geführt werden.
4. Im Detail erscheint ein gemeinsames Erkennungszeichen für die Kommunikation sowie ein Konzept für die visuelle Kommunikation sinnvoll. Das nicht begonnene Medienmonitoring ist im Sinne einer regelmässigen Puls- und Erfolgsmessung umzusetzen.
5. Für alle Massnahmen sollten messbare Kommunikationsziele im Sinne der Ziele des Aktionsplanes Biodiversität formuliert werden. Eine systematische Ist- und Fortschritts-Messung ist unabdingbar, um den Mitteleinsatz über die Jahre zu optimieren und Rechenschaft über den Erfolg ablegen zu können.

3.10 A5.2: Wasser (Module 1 bis 3) und neues Projekt «Seeforelle»

a) Projektstand und Soll-Ist-Vergleich

Das Projekt umfasste ursprünglich drei Module:

- Im Rahmen von Modul 1 sollen eine externe Beratungsstelle aufgebaut und **Quell-Lebensräume** erhoben werden.
- Modul 2 sah vor, mit einem GIS-gestützten Ansatz die noch **intakten** bzw. besonders wertvollen **Fliessgewässer** zu erheben und in einer Karte zur Verfügung zu stellen.
- Weiter war in Modul 3 vorgesehen, den **Wert des Wassers** zu erfassen und an die weitere Öffentlichkeit zu kommunizieren.

Im Frühjahr 2021 hat die Direktion des BAFU entschieden, dass die Module 2 und 3 vorzeitig beendet werden und durch ein separat umzusetzendes, **neues Projekt «Seeforelle»** ersetzt werden. Im ursprünglichen Projekt A5.2 verbleibt somit nur das Modul 1 «Quell-Lebensräume und unterirdische Gewässer erhalten und aufwerten», das sowohl inhaltlich wie auch zeitlich weitgehend auf Kurs ist.

Zum **neuen Projekt** «Schutz und Förderung der migrierenden Forelle», nachfolgend **«Seeforelle»** genannt, konnte kein Soll-Ist-Vergleich im eigentlichen Sinne erstellt werden, da noch kein PMP vorliegt. Es existiert jedoch bereits weitgehend ein inhaltliches Konzept, welches ausserhalb des AP SBS erarbeitet wurde. Die Umsetzung dieses Konzepts hat sich aufgrund fehlender Finanzierung bisher um rund zwei Jahre verzögert und soll nun im Rahmen des AP SBS erfolgen.

b) Erkenntnisse und Antworten auf die Evaluationsfragen

Die Evaluationsfragen und wichtigsten Antworten dazu sind in Abbildung 3-11 synthetisiert. Für weitere Erkenntnisse wird auf den Evaluationsbericht verwiesen. Fazit:

- Es ist gelungen, eine externe Beratungsstelle zu Quell-Lebensräumen aufzubauen, welche zum Zeitpunkt der Evaluation seit rund eineinhalb Jahren operativ tätig war. Um eine Zwischenbeurteilung der Beratungsstelle vornehmen zu können, wurde im Rahmen der Evaluation eine Umfrage bei 79 Institutionen durchgeführt. Daraus geht hervor, dass die Beratungsstelle ihre vorgesehenen Aufgaben sehr gut wahrnimmt, von den Zielgruppen geschätzt wird und dazu beiträgt, dass die Kantone weitere Erhebungen zu Quell-Lebensräumen durchführen und Entscheidungsträger bezüglich Quell-Lebensräumen sensibilisiert werden. Das Projekt ist auch gemessen an dem im PMP definierten Leitindikator auf Kurs.
- Aus dem **Modul 2** liegt eine Vorstudie für eine Methodik zur Erfassung von «intakten» bzw. «wertvollen» Fliessgewässern inkl. Fallstudie vor.
- Durch die vorzeitige Beendigung der **Module 2 und 3** werden die Wirkungen nicht wie gemäss PMP vom 31.01.2020 erwartet eintreten.
- Die vorzeitige Beendigung des **Moduls 3** und des Projekts Mainstreaming (A5.1, vgl. Abschnitt 3.9) führt insb. auch dazu, dass die Sensibilisierung zum Thema Quell-Lebensräume

an breite Zielgruppen (Gesellschaft) wesentlich geringer ausfallen wird als ursprünglich geplant.

Abbildung 3-11: Evaluationsfragen und Antworten Projekt Quell-Lebensräume ¹⁴

Evaluationsfrage	Ergebnis	Ebene
Modul 1	– Bisher werden v.a. kantonale Fachstellen aus dem Bereich Naturschutz erreicht, die übrigen Zielgruppen punktuell.	Output, Outcome
Welche Wirkung erzielt die Beratungsstelle bei den Zielgruppen?	– Grosse Wirkungen auf Stufe Outcome und Impact können aufgrund des frühen Evaluationszeitpunktes noch nicht erwartet werden. – Erste Beispiele von konkreten Wirkungen auf Stufe Outcome werden genannt.	
Inwiefern ziehen die Zielgruppen einen Nutzen aus den Angeboten der Beratungsstelle?	– Die Fachstelle wird von den Nutzern als Kompetenzzentrum für fachliche und methodische Fragen wahrgenommen und geschätzt. – Bestehende Angebote werden von den Befragten mehrheitlich als eher nützlich bis sehr nützlich eingestuft.	Output, Outcome
Welche Hinweise gibt es zu Hindernissen zur Nutzung der Beratungsstelle?	– Das grösste Defizit besteht gemäss der Umfrage im Bereich Datenhaltung (MIDAT-Source). – Die Fachstelle und deren Angebote sind ausserhalb des Naturschutzes noch wenig bekannt. – Das Thema Schutz von Quell-Lebensräumen genießt insgesamt noch geringen Stellenwert/Akzeptanz.	Konzept, Vollzug, Output
Module 2 / 3	– Die strategische Abstimmung während der Konzipierungs- und der Vollzugsphase war marginal.	Konzept, Vollzug
Welche Schwierigkeiten gab es im Projekt und was sind die Gründe für die vorzeitige Beendigung der Module 2 und 3?	– Reorganisation und Personalwechsel erschwerten Umsetzung. – Teilweise fehlten personelle Ressourcen und wegen des Abbruchs des Projekts Mainstreaming fehlte die kommunikative Unterstützung. – Bundesgeodaten sind zu wenig robust für eine nationale Kartengrundlage als Vollzugsinstrument für Gewässerschutz. – Es besteht wenig Mehrwert für die Kommunikation im Vergleich zu bestehenden Grundlagen.	
Seeforelle	– Ein inhaltliches Konzept wurde (ausserhalb des AP SBS) ausgearbeitet und liegt vor, muss aber aktualisiert werden. – Es liegt noch kein PMP vor, einzelne Aspekte wie z. B. die Finanzplanung und Projektorganisation liegen im Entwurf vor. Wichtige Teile, z. B. ein aktueller Zeitplan und WTO-Ausschreibungsunterlagen, fehlen noch.	Konzept
Inwieweit liegt ein umsetzungsreifes Konzept vor?		

c) Empfehlungen

Aufgrund der positiven Zwischenbeurteilung zur Beratungsstelle Quell-Lebensräume empfehlen wir, diese auch in der zweiten Phase des AP SBS fortzusetzen und eine entsprechende Finanzierung sicherzustellen. Zum Projekt Seeforelle soll als erster Schritt das inhaltliche Dachkon-

¹⁴ Zur Frage «Welche Lücken gibt es bei den Beratungsangeboten bzw. welche Weiterentwicklungen sind von der Zielgruppe erwünscht? siehe Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Beratungsstelle.

zept in einen vollständigen PMP überführt werden. Nachfolgend werden die einzelnen Empfehlungen stichwortartig aufgeführt (für einen detaillierteren Beschrieb wird auf den Evaluationsbericht verwiesen).

Zur Weiterentwicklung der Quell-Beratungsstelle, zuhanden Beratungsstelle (Modul 1)	<ul style="list-style-type: none"> – Sensibilisierung: Bekanntheit der Beratungsangebote erhöhen – Datenhaltung (MIDAT-Source) kundenfreundlicher gestalten – Praxishilfen ergänzen und weiterentwickeln
Übergeordnete Empfehlungen zuhanden BAFU	<ul style="list-style-type: none"> – Finanzierung zur Fortsetzung der Quell-Beratungsstelle sicherstellen – Weitere Massnahmen zum Schutz von Quell-Lebensräumen prüfen – Vorstudie aus Modul 2 veröffentlichen – Projekte für 2. Phase des AP SBS aktiv mit Beteiligten abstimmen

3.11 A6.1: Bundesflächen

a) Projektstand und Soll-Ist-Vergleich

Das Pilotprojekt A6.1 «Sicherung von Bundesflächen als wertvoller Teil der Ökologischen Infrastruktur» beabsichtigt, bis Ende 2021 ein Vorgehen festzulegen, damit biodiversitätsrelevante Lebensräume, die sich im Dispositionsbestand des VBS befinden, erhalten und nachhaltig genutzt werden. Zudem sollte ein Vorgehen für den Tausch von nicht biodiversitätsrelevanten Flächen im Bundesbesitz gegen biodiversitätsrelevante Flächen von Dritten bestimmt werden.

Die Projektarbeiten sind im Gang. Nicht alle Massnahmen konnten wie geplant umgesetzt werden. Um jeweils ein Vorgehen zur Flächensicherung festzulegen, müssen departementsübergreifende Entscheide auf einer höheren hierarchischen Ebene getroffen werden. Diese waren zum Zeitpunkt der Erhebung nach wie vor ausstehend. Aufgrund der dadurch zu erwartenden Verzögerungen ist unklar, ob und bis wann die ursprünglichen Ziele erreicht werden können.

b) Erkenntnisse und Antworten auf die Evaluationsfragen

Aufgrund notwendiger Anpassungen und ausstehender Entscheide konnten zum jetzigen Zeitpunkt einige der Evaluationsfragen nur teilweise beantwortet werden. Eine Übersicht gibt Abbildung 3-12.

Abbildung 3-12: Zusammenfassende Beantwortung der Evaluationsfragen

Evaluationsfrage	Ergebnis	Ebene
Inwiefern sind die beabsichtigten Ziele im Rahmen eines Pilotprojekts zu erreichen?	<ul style="list-style-type: none"> – Eines der drei Ziele wurde wie geplant erreicht. – Ein Ziel musste aufgrund exogener Faktoren angepasst werden. – Ein Ziel erwies sich als zu ambitiös. – Das Pilotprojekt ist ein passender Rahmen, vorausgesetzt, die offenen Fragen, welche die Entscheidungskompetenz der Begleitgruppe übersteigen, werden auf höherer hierarchischer Ebene geklärt. 	Konzept
Wie ist die Zusammenarbeit der betroffenen Bundesstellen zu beurteilen?	<ul style="list-style-type: none"> – Grundsätzlich funktioniert die Zusammenarbeit gut. – Aufgrund unterschiedlicher strategischer Vorgaben bestehen Interessensgegensätze, die innerhalb der Begleitgruppe nicht gelöst werden können. 	Vollzug
Sind die Rahmenbedingungen gegeben, um die beabsichtigten Leistungen zu erbringen?	<ul style="list-style-type: none"> – Die Komplexität des Themas wurde unterschätzt. Der Handlungsspielraum der Begleitgruppe ist aufgrund bestehender Vorgaben zum Umgang mit Bundesflächen beschränkt. – Auf Stufe Projektleitung sind die Ressourcen zu knapp bemessen. 	Vollzug
Ist der Naturwert bestimmt und sind die Managementmassnahmen festgelegt?	<ul style="list-style-type: none"> – Mittels einer räumlichen Analyse in GIS ist der Naturwert abgeschätzt worden. – Für eine abschliessende Beurteilung der Biodiversitätsrelevanz müssen die Flächen aber im Einzelfall verifiziert werden, dafür braucht es Fachwissen. – Managementmassnahmen sind noch keine bestimmt. 	Output
Wie sind die Kriterien für die Auswahl der Flächen sowie die Prozesse und Rahmenbedingungen mit den Umsetzungspartnern festgelegt?	<ul style="list-style-type: none"> – Für die Auswahl der Flächen ist eine automatisierte Beurteilung mittels Kriterienkatalog nicht ausreichend. Um die Flächen schliesslich zu kategorisieren, müssen die Ergebnisse der GIS-Analyse im Einzelfall verifiziert werden. – Die Festlegung von Prozessen und Rahmenbedingungen mit den Umsetzungspartnern setzt voraus, dass entschieden wird, welche Variante schliesslich für den Umgang mit den biodiversitätsrelevanten Flächen verfolgt wird. Dies übersteigt die Entscheidungskompetenzen der Begleitgruppe. 	Output
Wie sind die Kriterien und die Massnahmenvorschläge zu beurteilen? Sind sie aufeinander abgestimmt und kohärent?	<ul style="list-style-type: none"> – Eine Beurteilung ist noch nicht möglich, da das Vorgehen zur Auswahl der Flächen und die Massnahmenvorschläge noch nicht festgelegt werden konnten. 	Output
Ist die Übergabe von Eigentumsrechten definiert?	<ul style="list-style-type: none"> – Dies ist noch nicht definiert und hängt von der weiterzuverfolgenden Variante ab. 	Output
In welchem Zeitraum und Umfang sind Umsetzungen von Massnahmen zu erwarten?	<ul style="list-style-type: none"> – Aufgrund der ausstehenden Entscheide ist die Umsetzung von Massnahmen aktuell nicht abschätzbar. – Die zu erwartende Verzögerung ist problematisch, da ein Risiko besteht, dass biodiversitätsrelevante Flächen verkauft und nicht im Sinne der Biodiversität bewirtschaftet werden. 	Output

c) Empfehlungen

Im Sinne eines Fazits werden ausgehend von den im Evaluationsbericht ausgeführten Erkenntnissen verschiedene Empfehlungen im Hinblick auf den Projektabschluss und mögliche Folgeprojekte gemacht:

- Zusammenarbeit BAFU-VBS weiterführen, aber Interessengegensätze klären.
- Klare Zuständigkeiten für den Umgang mit biodiversitätsrelevanten Flächen definieren und die dafür notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen sichern (erst wenn dies der Fall ist, sind die ursprünglichen Ziele erreicht, solange sollte es also weitergeführt werden).
- Temporären Verkaufsstopp als Sofortmassnahme prüfen, d. h. dass biodiversitätsrelevante Flächen bis zur Fertigstellung der kantonalen Planungen der Ökologischen Infrastruktur temporär nicht mehr (wie bisher gemäss den Vorgaben der Immobilienstrategie des VBS) veräussert werden, damit keine Potenziale verloren gehen; zumindest sollte (im Sinne einer Minimalvariante) sichergestellt werden, dass das BAFU zu den von armasuisse Immobilien vorgesehenen Verkäufen periodisch aus Biodiversitätssicht Stellung nimmt.
- Kategorisierung und Priorisierung der Flächen abschliessen.
- Aktuelle Verkaufspraxis und strategische Vorgaben überprüfen und konsequent umsetzen.
- Leadfunktion für ökologische Pachtverträge einnehmen, z. B. mit Pilotprojekt in der Umsetzungsphase II.
- Thema Landtausch mit einem konkreten und einfach konzipierten Pilotprojekt angehen.
- Projektbegleitung und die nötigen Ressourcen hierfür sicherstellen.

4 Synthese und übergeordnete Ergebnisse

4.1 Projektstand: Überblick

Die Übersicht in der Zusammenfassung (siehe Abbildung 1-1) zeigt, dass von den zehn (mit dem neuen Projekt «Seeforelle» eigentlich elf) untersuchten Projekten vier weitgehend auf Kurs sind, während sechs namhafte Verzögerungen bzw. Korrekturen zur ursprünglichen Planung aufweisen. Dies hat auch dazu geführt, dass sich die Evaluation auf bestimmte Aspekte fokussieren musste und in vielen Fällen die Wirkungen (Outcomes / Impacts) nur punktuell oder vorausschauend (prospektivisch) untersucht werden konnten. Stattdessen wurden oftmals die Gründe für Schwierigkeiten ausgelotet. Auf häufige Problemmuster gehen wir unten ein, es sei jedoch vorweggenommen, dass auf Stufe Projekt sehr engagiert gearbeitet wurde und die Schwierigkeiten und die dadurch entstandenen Verzögerungen zu einem ansehnlichen Teil durch exogene bzw. übergeordnete Probleme oder durch die Konzeption in der Programm- und/oder der Projektphase bedingt sind.

4.2 Befund auf Stufe Konzept und Umsetzung sowie häufige Probleme

a) Überblick

Obschon es sich beim Los II um zehn weitgehend unabhängige und sehr heterogene Projekte handelt, sind doch gewisse «Problemmuster» bei mehreren Projekten in ähnlicher Weise aufgetreten. Diese «Problemmuster» liegen zum Teil bereits in der Konzeptphase begründet, haben sich aber manchmal erst beim Vollzug bzw. der Projektabwicklung so richtig gezeigt und dadurch auch die Outputs und die Wirkungen beeinträchtigt. Oftmals sind es Probleme ausserhalb (bzw. «oberhalb») der Reichweite der Projektleitungen, insbesondere wenn es um Fragen der Ressourcenzuteilung sowie der übergeordneten Koordination und Entscheidungsfindung geht. Die folgende Übersicht zeigt die «typischen Problemmuster», die anschliessend erläutert werden.

Abbildung 4-1: Übersicht: Typische «Problemmuster»

Nummer	Kurztitel	Konzept *			Vollzug *			
		Ziele nicht realistisch	Ressourcenmangel	Steuerung- und Koordination ¹⁵	Projektmanagement	Stakeholdermanagement	Kommunikations-Support fehlt	Verzögerung
A1.2	Pärke		(x)			(x)	x	
A1.4	Flächenbörsen	x	x	(x)	x	(x)		x
A2.2	Agglomerationen		x					x
MN 4.2.2	Bodenstrategie		(x)	x				(x)
MN 4.2.3	Landwirtschaft	x	(x)	x	x	(x)		x
MN 4.2.6	Nachhaltigkeitsstandards		x			x		x
MN 4.2.8	Internationales			(x)				
A5.1	Mainstreaming			(x)				x
A5.2	Wasser Quellen (Modul 1)						x	
	Beendete Module 2 / 3	(x)	x	x		x		x
	Neues Projekt «Seeforelle»		x					x
A6.1	Bundesflächen	(x)	(x)	x				x

Legende: x: Problem ist vorhanden, (x): Problem ist teilweise vorhanden

* Hinweis: Als Teile des **Konzepts** können die Zielsetzung, die Ressourcenzuweisung und das Steuerungs- und Koordinations-Arrangement verstanden werden, wobei sich Probleme in den beiden letztgenannten Aspekten manchmal auch erst während der Durchführung, also im **Vollzug**, zeigen. Die typischen Probleme in der Vollzugsphase sind demnach teilweise auch auf Probleme des Konzepts zurückzuführen, ebenso sind Mängel bei den **Wirkungen** oft die Folge von Problemen beim Konzept und im Vollzug.

¹⁵ Zeitraubende oder mangelnde Koordination innerhalb BAFU, mit anderen Ämtern und Departementen, fehlende Koordinations- und Entscheidungsgremien.

b) Analytische Gliederung

Diese «Problemmuster», die notabene nicht bei allen Projekten, aber doch mehrfach aufgetreten sind, könnten nach Stufen gegliedert auch so beschrieben werden:

- *Programmproblem bzw. «Konzeptversagen» auf Stufe Programm:* Die Wirkungen sind im Einzelnen in Zukunft durchaus plausibel, aber es braucht auf Grund der bisherigen Erfahrungen umfassendere Massnahmen, viel mehr Zeit oder viel mehr Ressourcen, als man ursprünglich angenommen hat und vielleicht auch hätte annehmen können. Die ursprünglichen Ziele in Bezug auf Eintretenszeit, Art und Umfang der Wirkungen waren unrealistisch. *Auf diese Fragen gehen wir unten im Abschnitt 4.3 (Wirkungen) ein.*
- *Planungsproblem bzw. «Konzeptversagen» auf Stufe PMP:* Die Ziele und Massnahmen sowie die Zeit- und Ressourcenplanung in den PMP sind nicht kohärent. Entweder sind die Ziele zu ambitiös oder die Massnahmen nicht zweckmässig, es fehlen wichtige Transferarbeiten, um die Wirkungsziele zu erreichen oder die Ressourcen sind zu knapp – oder alles zusammen.
- *Vollzugsproblem bzw. «Umsetzungsversagen»:* Die Rahmenbedingungen (Entscheidungsstrukturen, Ressourcen, Umsetzungsprozesse) wurden nicht wie geplant bereitgestellt, teilweise auf Grund anderer Prioritäten innerhalb der Sektionen, Abteilungen oder des Amtes.

Im Folgenden werden die oben erwähnten «Problemmuster» erläutert und z.T. auch über die kurzen Schlagworte hinaus erweitert. Das Thema «realistische Ziele» und die Probleme im Zusammenhang mit den Wirkungen werden später im Abschnitt 4.3 (Wirkungen) behandelt.

c) Ressourcen: Personelle Ressourcen fehlen

Der Bundesrat hat zwar dem AP SBS finanzielle Mittel zugeteilt,¹⁶ aber nur in kleinem Mass auch personelle Ressourcen (siehe auch BHP-Evaluation).¹⁷ Trotz einiger Umdispositionen und einiger interner Ressourcenverschiebungen hat dies dazu geführt, dass einige Projekte deutlich zu wenig interne personelle Ressourcen einsetzen konnten.¹⁸ Projekte, welche viel Leitungs- und Begleitungsaufwand erfordern, sind entsprechend nicht wie geplant fortgeschritten. Dies sind typischerweise komplexere, besonders innovative Projekte, oder solche, die eine intensive Zusammenarbeit zwischen Stakeholdern erfordern (bspw. Landwirtschaft, Bundesflächen, Agglomerationen).

¹⁶ Auskunft J.M. Gardaz, 24.09.21: „Für die Massnahmen zur Nutzung von Synergien und für die Massnahmen mit Pilotprojekten hat der Bundesrat für den Zeitraum 2019-2023 jährlich 10 Millionen vorgesehen. (...) Die dem AP SBS im Budget des BAFU zugewiesenen Finanzressourcen betragen seit 2020 8 Mio. CHF/Jahr und werden heute ausgeschöpft.« Eine detaillierte Zusammenstellung der personellen und finanziellen Ressourcen pro Projekt liegt nicht vor und diese sind auch aus den PMP nur unvollständig ersichtlich.

¹⁷ Cavelti; Lüthi (2021); siehe z.B. Empfehlung 11 bzw. Abschnitt 6.3.

¹⁸ Umgekehrt zeigte sich, dass dennoch einige Projekte, die mit wenig *personellen* Ressourcen und vergleichsweise viel *finanziellen* Ressourcen gut voranschreiten. Dies sind typischerweise Forschungs- und Grundlagenprojekte (bspw. Wasser Teilprojekt Quellen, Pärke, Flächenbörsen) oder Massnahmen, wo Synergien mit den übrigen Arbeiten der Abteilungen bestehen (bspw. Nachhaltigkeitsstandards).

Diese Erkenntnis¹⁹ bzw. das Risiko, dass Projekte unter den Ressourcen- und Prioritätskonflikten mit (anderen) politischen Aufträgen leiden, hat sich bestätigt: Ressourcen wurden z.T. geplant, dann aber doch für andere Aufgaben benötigt, was z.T. auch die Motivation beeinträchtigt hat. Wieso in einigen Projekten nicht stärker auf externe Unterstützung bei der Projektführung zurückgegriffen wurde, ist nicht immer klar geworden, aber wohl teilweise darauf zurückzuführen, dass auch dies mit einem gewissen internen Begleitaufwand verbunden ist. Es kommt hinzu, dass die Vergabe von Aufträgen, insbesondere bei grossen (WTO-) Ausschreibungen aufwendig ist und viele Ressourcen bindet, was wohl oftmals unterschätzt wurde.

d) Projektmanagement

Das Projektmanagement ist in vielen Fällen sehr anspruchsvoll, weil – wie erwähnt – sowohl die Thematik wie insbesondere die Akteurskonstellationen und die Ressourcenplanung komplex ist. Die Anforderungen an die Projektleitenden, aber auch das Programmmanagement, sind entsprechend hoch, hingegen stimmen die Projektmanagementkompetenzen und die einsetzbaren Ressourcen nicht in allen Fällen mit diesen Anforderungen überein, wie auch bereits die BHP-Evaluation feststellte («Fachkompetenz ist genügend vorhanden, Projektmanagementkompetenzen sind hingegen weniger verbreitet»)²⁰.

Das Projektmanagement funktioniert in einigen der evaluierten Projekte gut, in anderen nicht wie nötig. Manchmal wurde das Instrument der PMP nicht genügend oder kaum genutzt, insbesondere wurden häufig Zeitpläne nicht nachgeführt und das Instrument auch nicht im Kontakt mit wichtigen Projektpartnern eingesetzt. Mehrfach haben Projektbeteiligte erwähnt, dass sie über die Ziele, den Stand und die Planung der Projekte nicht ausreichend im Bild seien. Die Rollen der Beteiligten und auch die übergeordneten Steuerungsmechanismen wurden in vielen Fällen nicht ausreichend geklärt bzw. aktualisiert (siehe auch folgende Abschnitte hierzu). Möglicherweise wurde eine Aktualisierung und Komplettierung der PMP von der Programmleitung bzw. den Auftraggebern – mit Rücksicht auf knappe Ressourcen – auch nicht ausreichend gefordert und durchgesetzt bzw. es ist nicht gelungen, ein schlankes Dokument zu entwickeln, in dem nur die wichtigsten Teile aktualisiert werden müssen.

e) Steuerung- und Koordination – Synergien und Konfliktlösung

In mehreren Projekten zeigten sich folgende Probleme, die sich durch die Covid-19-Pandemie noch akzentuiert haben:

- Geringer Informationsfluss zwischen den Projekten des AP SBS
- Fehlende / ausstehende Entscheide und mangelnde Unterstützung bzw. Priorisierung durch die vorgesetzten Stellen (Abteilung, Direktion) (Beispiele: Bundesflächen, Bodenstrategie, Flächenbörsen, Landwirtschaft, Wasser)

¹⁹ Cavelti; Lüthi (2021) S. 29 stark verkürzt: „Zusätzliche Aufträge, namentlich politische Aufträge, beinhalten das Risiko einer (...) Konkurrenzsituation mit den Arbeiten für den AP SBS. (...) Da es keine Prioritätsvorgaben gibt, legt jeder Projektleitende die Prioritäten selbst fest, was letztlich die Zielerreichung des AP SBS beeinträchtigen kann.“

²⁰ Cavelti; Lüthi (2021), S. II

- Fehlende oder nicht aktivierte Koordinations- und Entscheidungsgremien, insbesondere auf übergeordneter Ebene (z. B. Stufe Abteilung, Vizedirektion und/oder mit anderen Ämtern). Dies zeigte sich insbesondere beim Projekt «Bundesflächen», im Projekt «Landwirtschaft» (geregelter Zusammenarbeit mit dem BLW fehlt) und im Projekt «Internationales», wo ein strategisches, departementsübergreifendes Organ fehlt, das den Lead bei der Umsetzung der Biodiversitätsziele und -massnahmen im Rahmen internationaler Aktivitäten übernimmt.

Die hohe Komplexität des AP SBS insgesamt und vieler der evaluierten Projekte, sowohl inhaltlich wie in der Akteurskonstellation, macht die Steuerung zu einem sehr anspruchsvollen, aber auch erfolgskritischen Aspekt. Teilweise wurden die Abstimmungsprozesse in den PMP nicht (oder nicht ausreichend) aufgeführt, teilweise wurden sie auch im Projektverlauf nicht umgesetzt.

f) Stakeholdermanagement

Mit «Stakeholdermanagement» ist der gesamte Umgang mit bundesinternen und besonders bundesexternen Interessensgruppen gemeint. Hier wurden oftmals Schwierigkeiten oder auch Lücken festgestellt, und zwar nicht nur (wie bereits oben erwähnt) bundesintern, sondern auch beim Einbezug von externen Akteur/innen (z. B. Landwirtschaft, Pärke und Nachhaltigkeitsstandards, wobei hier bereits Korrekturen eingeleitet wurden). Die Abläufe bei Umsetzungspartner/innen (z. B. NGOs, Landwirtschaft, Forschung bei Landwirtschaftsprojekt) sind oft komplex und dies hat z.T. zu den Schwierigkeiten beigetragen bzw. wurde nicht ausreichend antizipiert. Hingegen konnte beim Agglo-Projekt mit dem Einbezug der Tripartiten Konferenz die Abstützung des Projektes verbessert werden.

g) Kommunikation und Umsetzung: Nicht ausreichend und Support fehlt

In mehreren Projekten sind die Umsetzungs-, Kommunikations- bzw. generell die Transferarbeiten, um die Outputs für die Zielgruppen zu «übersetzen» und die Wirkungspotenziale auf Stufe Outcome auszuschöpfen, nicht (oder noch nicht) ausreichend vorgesehen. Der Abbruch der grossen Kommunikations-Ausschreibung im Projekt «Mainstreaming» reduziert auch bei einigen anderen Projekten die voraussichtliche Wirkung auf Stufe Outcome und Impact zusätzlich, weil nun der Support und ein Gefäss für die Kommunikation an breite Zielgruppen fehlt und momentan noch keine Alternativlösungen in Griffnähe scheinen.²¹

h) Verzögerung

Die aufgezeigten Verzögerungen sind in aller Regel eine Folge einer Kombination von oben genannten Faktoren.

²¹ Das Projekt Mainstreaming Biodiversität hat im Teilprojekt 2.1 die Aufgabe der Begleit- und Ergebniskommunikation formuliert. Der Gedanke war, andere Teilprojekte zu unterstützen und ausgewählte, den eigenen Ziele förderliche, Inhalte aufzugreifen. Durch den Abbruch dieses Projektteils ist bei einzelnen anderen Projekten bereits absehbar, dass die Wirkungsziele nur noch in reduzierter Form erreicht werden können («Pärke» und «Wasser»). Da die Ausschreibung vorsah, noch zahlreiche weitere Projekte mit Begleitkommunikation zu unterstützen, ist davon auszugehen, dass in Zukunft noch bei weiteren Projekten (als bloss «Pärke» und «Wasser») ähnliche Probleme auftauchen werden.

4.3 Wirkungen: Überblick und übergeordnete Ergebnisse

a) Überblick

Die Übersicht in der Zusammenfassung bietet eine stark gekürzte Darstellung der Wirkungen auf der **Projektebene** (siehe Abbildung 1-2 sowie auch Gesamtbeurteilung im Abschnitt 1e).

Es zeigt sich, dass in einigen Projekten zwar wichtige Grundlagen gelegt werden konnten, aber die Wirkungen in den meisten Fällen noch nicht über erste punktuelle Outcomes hinausgehen (siehe Spalte 1 in Abbildung 4-2), z. B. erste Beispiele von Verhaltensänderungen zum Schutz von Quell-Lebensräumen (Projekt «Wasser»), innovative Produkte, Dienstleistungen und Geschäftsmodelle bei «Pärke», Fortschritte mit Standards im Bereich Soja (Nachhaltigkeitsstandards).

Dies ist auch nicht erstaunlich, da aufgrund des Zeitplans (PMP) in vielen Fällen noch keine grosse Wirkung erwartet werden kann. Die folgende Abbildung 4-2 zeigt stark verkürzt,

- (2)/(3) dass es bei fast allen Projekten zu früh ist, bis jetzt (September 2021) eine Gesamtwirkung (im Sinne der gesamten geplanten Wirkungen gemäss PMP) festzustellen
- (4) dass in einigen Fällen – soweit aufgrund des heutigen Projektstands abschätzbar – die Wirkungen auch bis zum Ende der Programmperiode geringer ausfallen dürften als geplant
- (5) dass in einigen Projekten die Ziele des SBS, auf die insbesondere bei den Synergienmassnahmen explizit Bezug genommen wurde, auch bei gutem Projektverlauf nicht erreicht werden können.

Wie die nachstehenden Ausführungen ausführlicher zeigen, sind die Beiträge zu den Zielen der SBS momentan noch gering, und es gibt Hinweise auf eine **«Ziellücke»**, und zwar

- weil einige Projekte ihre Aktivitäten nicht wie vorgesehen durchgeführt oder vorzeitig beendet haben oder die Umsetzung bei visionären Projekten nicht wie erhofft funktioniert (Umsetzungs-Gap, Beispiele: «Mainstreaming», «Landwirtschaft», «Wasser»)
- weil die Projekte auch bei erfolgreicher Umsetzung nur sehr punktuelle Beiträge zu den zehn strategischen Zielen der SBS²² leisten könn(t)en (Umsetzungs-Gap: Insb. bei Nachhaltigkeitsstandards, Internationales).

Bestätigt werden damit Erkenntnisse, die auch in der BHP-Evaluation²³ genannt wurden.

²² Schweizerischer Bundesrat (2017)

²³ Cavelti; Lüthi (2021); Risiko in Kapitel 7, S. 31: „Geschürte Erwartungen durch AP (Aktion + Plan), Impact ist kaum erzielbar, strategischer Gap zwischen SBS und AP SBS (Ziele lassen sich mit AP SBS nicht erreichen)“

Abbildung 4-2: Einschätzung der Gesamtwirkungen

Nummer	Kurztitel	Wirkungen				
		(1) zumindest erste, punktuelle Outcomes feststellbar	(2) wie gemäss PMP geplant, ist es ...	(3) wegen Projektanpassungen ist es, anders als im PMP geplant, ...	(4) Abschätzung: Voraussichtliche Gesamtwirkung geringer als im PMP geplant (prospektivisch)	(5) Hinweise auf strategische Lücke zu den Zielen der SBS (prospektivisch)
		... zu früh, um bis heute eine Gesamtwirkung festzustellen				
A1.2	Pärke	x	x		x	(x)
A1.4	Flächenbörsen		x		x	(x)
A2.2	Agglomerationen		x			(x)
MN 4.2.2	Bodenstrategie	x	x			(x)
MN 4.2.3	Landwirtschaft			x	x	
MN 4.2.6	Nachhaltigkeitsstandards	x	x			x
MN 4.2.8	Internationales	x				x
A5.1	Mainstreaming			x	x	
A5.2	Wasser: Quellen (Modul 1)	x	x			
	Beendete Module 2 / 3			x	x	
	Neues Projekt «Seeforelle»		kein PMP			
A6.1	Bundesflächen		x			(x)

Hinweis insb. zur letzten Spalte: Die Projekte mit A... sind sogenannte Pilotprojekte, die Projekte MN... sind sogenannte Synergiemassnahmen. Nur bei den Synergiemassnahmen gibt es eine explizite Verknüpfung zu den Zielen der SBS, während die Pilotprojekt quasi eine Vorstufe zu Massnahmen sind. Daher wird bei den Pilotprojekten in der letzten Spalte ein (x) gesetzt, wenn das Pilotprojekt voraussichtlich nicht ausreicht, um via die dazu gehörende Massnahme einen substanziellen Beitrag zum Ziel der SBS zu leisten.

Gesamtwirkung meint: Wirkung im Sinne der gesamten geplanten Wirkungen gemäss PMP

Aussagen zum **Kosten-Nutzen-Verhältnis** bzw. zur Effizienz sind nicht möglich, da der Nutzen bzw. die Wirkung wie gezeigt in fast allen Fällen noch nicht abschätzbar ist und zudem zu den personellen und finanziellen Kosten der Massnahmen keine aussagekräftige und auf die gesamte Projektdauer bezogene Übersicht verfügbar ist. Punktuelle Hinweise sind in den Anhängen der Evaluationsberichte (Raster) zu finden.

b) Strategische Lücke zur SBS

Im Anhang B des AP SBS ist für die untersuchten Synergiemassnahmen (Bodenstrategie, Landwirtschaft, Nachhaltigkeitsstandards und Internationales) festgehalten, zu welchen der zehn SBS-Ziele²⁴ sie einen Beitrag liefern sollen.²⁵ Weiter sollen Synergiemassnahmen gemäss dem AP SBS (S. 11) Grundlagen verbessern, konzeptionelle Rahmenbedingungen definieren und

²⁴ Schweizerischer Bundesrat (2012)

²⁵ Siehe auch: Ecoplan (2016)

Synergiepotenzial nutzen, so dass die Biodiversität innerhalb einzelner Sektoren und Politikbereiche oder in gemeinsamer Anstrengung mit ihnen noch optimaler gefördert werden können. Die Synergiemassnahmen orientieren sich damit stark am Aichi-Ziel A «*Address the underlying causes of biodiversity loss by mainstreaming biodiversity across government and society*»²⁶, zu dessen Umsetzung die SBS massgeblich beitragen soll. Bei den untersuchten Synergiemassnahmen zeigt sich, dass diese Erwartung nicht oder nur punktuell erfüllt werden kann.

Beispiele zur Illustration:

Beim Projekt **Nachhaltigkeitsstandards** können mit den ergriffenen und angedachten Massnahmen nur einzelne wenige Nachhaltigkeitsstandards von 132 markt- und biodiversitätsrelevanten Standards bearbeitet werden.²⁷

Bei der **Bodenstrategie** ist aktuell zu erwarten, dass nur ein kleiner Teil der biodiversitätsrelevanten Aspekte innert nützlicher Frist angegangen werden kann

Im Bereich «**Internationales**» (mit einem jährlichen Budgetvolumen von ca. CHF 120 Millionen) hat die Untersuchung festgestellt, dass in der IZA-Strategie²⁸ das Thema Biodiversität von anderen Themen wie Klimaschutz und Management Natürlicher Ressourcen überlagert wird. Erhalt und Förderung von Biodiversität fristet strategisch nach wie vor ein Nischendasein. Hier sieht man recht deutlich die strategische Lücke zwischen dem SBS und den relevanten Strategien anderer Politikbereiche.

Das Projekt «**Landwirtschaft**» hat grosses Wirkungspotenzial und entspricht gemäss AP SBS einer Synergiemassnahme. Die im PMP beschriebenen Ziele entsprechen aus Sicht des Evaluationsteams eher einer längerfristigen Vision als realistischen Projektzielen. Im Gegensatz zu den anderen aufgeführten Beispielen kann diese Vision potenziell einen grossen Beitrag zur Umsetzung der SBS-Ziele leisten, doch sind die Ziele im Rahmen eines einzelnen Projektes und unter den gegebenen Rahmenbedingungen schwer zu erreichen. Das Projekt wurde darum von der BAFU-Direktion zu Recht als Hochrisikoprojekt eingestuft. Im Projektverlauf zeigten sich zahlreiche Schwierigkeiten, so dass bisher noch keine Outcomes feststellbar sind. Im Sinne einer Synergiemassnahme wäre insbesondere eine aktive Zusammenarbeit zwischen dem BAFU und BLW nötig.

Aus den untersuchten Projekten lassen sich einige Ursachen der strategischen Lücke ergründen:

- Zwischen der Formulierung der SBS²⁹ (ca. 2010 -2012) bis zur aktuellen Umsetzung von Massnahmen gab es eine lange Verzögerung. In dieser Zeit haben sich teilweise die Rahmenbedingungen geändert (Bsp. «Nachhaltigkeitsstandards»: die VSS-Landschaft hat sich stark gewandelt)
- Die erhofften Beiträge der einzelnen Projekte zu den SBS-Zielen waren den Projektleitenden teilweise nicht bekannt. Es gibt auch Hinweise, dass die Ziele der einzelnen Projekte nur

²⁶ Siehe Anhang A1 in: Schweizerischer Bundesrat (2017)

²⁷ FiBL, ecos, sfs (2021)

²⁸ Schweizerischer Bundesrat (2020)

²⁹ Schweizerischer Bundesrat (2012)

teilweise auf die Aichi-Ziele, die SDGs und die Ziele der SBS ausgerichtet sind bzw. dass sie im besten Fall Vorarbeiten und Teilbeiträge zu diesen Zielen leisten können.³⁰

- Die beschränkten Ressourcen haben teilweise dazu geführt, dass die Ziele auf das realisierbare Minimum reduziert wurden (Bsp. «Nachhaltigkeitsstandards» und Pilotprojekte siehe nachfolgender Abschnitt)
- Teilweise wurden unter dem Erwartungsdruck auch (Wirkungs-)Ziele gesetzt, die sich unter den gegebenen Rahmenbedingungen (Ressourcen, Entscheidungsstrukturen, Projektpartner) als nicht erreichbar erwiesen haben. Dies insbesondere, weil die Komplexität der Thematik und insbesondere der Zeitbedarf für die Abstimmung mit vielen involvierten Akteur/inn/en unterschätzt wurde (Bsp «Landwirtschaft» «Internationales»³¹)

c) Ziele bei Pilotprojekten im Besonderen

Im Gegensatz zu den Synergiemassnahmen sind im AP SBS die Beiträge der Pilotprojekte zur Umsetzung der zehn SBS-Ziele nicht klar definiert. Hinweise können jedoch abgeleitet werden, indem die Pilotprojekte einzelnen Massnahmen zugewiesen sind, und diese wiederum den 10 SBS-Zielen. Weiter sollen Pilotprojekte gemäss AP SBS «erste konkrete und wirkungsvolle Schritte zur Umsetzung komplexer und aufwendiger Massnahmen [gewährleisten]»³², was aber faktisch in der begrenzten Zeit und angesichts der Komplexität der Materien und Akteurskonstellationen oft nicht realistisch war, konkret:

- Der Abstimmung mit wichtigen Stakeholdern erwies sich als schwieriger als angenommen (siehe Abschnitt 4.2f)).
- Teilweise handelt es sich bei den Pilotprojekten um Forschungs- oder Grundlagenprojekte (Output). Aus den vorliegenden Unterlagen geht dabei teilweise (noch) nicht hervor, wie die erwünschten Wirkungen bei den Zielgruppen (Outcome, Impacts) erzielt (bspw. «Pärke», neues Projekt «Seeforelle») werden.
- Pilotprojekte haben oftmals den Charakter von punktuellen Interventionen und lassen zentrale Fragen zur Multiplikation bzw. zum Transfer (bspw. «Nachhaltigkeitsstandards») offen, was die Wirksamkeit hemmt.

³⁰ Dies gilt auch für Strategien und Botschaften, die Sektoren- und Politikbereich-übergreifende Themen beinhalten, wie z. B. die IZA-Strategie des Bundes. Bei diesen «strategischen Lücken» sieht man, dass das Thema Biodiversität noch nicht in alle Politikbereiche «gemainstreamed» wurde, wie dies dem Aichi-Ziel A entspräche.

³¹ Ein ähnlich gelagertes Beispiel: Beim Projekt «Internationales» zeigte sich bereits im Wirkungsmodell, dass nicht ausreichend geklärt war, ob die Wirkung der von DEZA und SECO durchgeführten Projekte angepeilt, oder die Wirkung der Schweiz auf die Global Environmental Facility (GEF) gemessen werden sollte. Die vorliegende Untersuchung «Internationales» kann – wenn überhaupt – nur die Wirkung bei DEZA und SECO messen. Denn der Globale Umweltfonds (engl. Global Environment Facility, GEF) ist ein internationaler Mechanismus zur Finanzierung von Umweltschutzprojekten in Entwicklungsländern, bei denen die Schweiz zu den kleinen Nettozahlern gehört. Allerdings: auch als kleiner Zahler hat die Schweiz einen grossen Einfluss, denn obwohl sie nur eines von 182 Mitgliedern ist, verfügt sie über einen Sitz im 32-köpfigen GEF-Exekutivrat.

³² Schweizerischer Bundesrat (2017)

- Um die Massnahme umzusetzen, welche ein Pilotprojekt vorbereitet, bräuchte es u. U. noch weitere Pilotprojekte. Z. B. wurde bei der Massnahme 4.3.6 (Bundesflächen) nur ein Pilotprojekt formuliert, dieses kann zwar die Umsetzung der Massnahme unterstützen, ist dafür aber nicht ausreichend.

d) Konkrete Projekte in und mit Kantonen/Regionen als Chance?

Bei vielen der untersuchten Projekte handelt es sich um Bundes- oder um Grundlagenprojekte. In einigen Interviews kam die Aussage, dass der AP SBS kaum als Aktionsplan wahrgenommen wird. Um eine Wirkung «im Feld» zu erzielen, wären mehr konkrete Projekte in den Kantonen und Regionen wünschenswert. Die Chancen eines «föderalen Labors» sollten noch verstärkt gesucht und genutzt werden. Im Vergleich mit Bundesprojekten können sich auf kantonaler und regionaler Ebene auch Chancen beim Stakeholdermanagement ergeben, in dem es dort eher möglich ist, alle wichtigen Stakeholder in einem konkreten Projekt zu integrieren (Multi-Stakeholder-Projekte). Ein Beispiel hierfür wäre das «Pilotprogramm Anpassung an den Klimawandel».³³

4.4 Übergeordnete Empfehlungen

Wir beschränken uns hier auf übergeordnete Empfehlungen, denn die **Empfehlungen auf Projektebene** sind vielfältig und werden in der Zusammenfassung (siehe Abbildung 1-3) resümiert und im Kapitel 3 etwas ausführlicher beschrieben.

a) Anpassungen in der Programmorganisation

Hier sei auf die BHP-Studie³⁴ verwiesen. Viele Erkenntnisse haben sich anhand der zehn Projekte bestätigt, und die Empfehlungen können aus Optik der zehn Projekte voll unterstützt werden. Ganz besonders wichtig scheint uns,

- die Zusammenarbeit, das Wissensmanagement und den Informationsaustausch zwischen den Projekten und mit der Programmleitung zu verstärken und damit auch die Sichtbarkeit und Bedeutung des AP SBS amtsintern und bundesintern zu stärken (siehe auch Handlungsempfehlung 7 von BHP)
- das Thema Biodiversität im Sinne der angestrebten Synergiemassnahmen und des Mainstreamings noch stärker in andern Politikbereichen zu verankern
- die PMP zu aktualisieren, wo nötig zu straffen, und verstärkt als Führungs- und Kommunikationsinstrument einzusetzen, aber durch die Programmleitung auch einzufordern (siehe auch Handlungsempfehlungen 4 und 5 von BHP)

³³ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/anpassung-klimawandel/pilotprogramm.html>

³⁴ Cavelti; Lüthi (2021)

- Nahtstellen zu stärken, das heisst: abgestimmt auf die unterschiedlichen Bedürfnisse und Konstellationen der Projekte jeweils übergeordnete Steuerungs- und Koordinationsmechanismen festzulegen bzw. entsprechende Gremien zu schaffen oder bestehende Gremien für die Koordination zu nutzen, damit Entscheide über Abteilungen, Ämter und Departemente hinweg gefällt werden können (siehe auch Handlungsempfehlungen 8 und 9 von BHP).

b) Verbesserungen im Projektmanagement

Wir empfehlen der Programmleitung sowie den Projektleitenden und ihren Vorgesetzten, mehr Gewicht auf ein gutes Projektmanagement zu legen. Neben der stärkeren Nutzung der PMPs wären möglicherweise auch Weiterbildungen im Projektmanagement und ein Erfahrungsaustausch sowie vermehrte externe Unterstützung beim Projektmanagement zielführend. Weiter sollte geprüft werden, ob nach dem Abschluss von wichtigen Projekten oder Etappen die erzielten Impacts mit Erfolgskontrollen untersucht werden können (z. B. «Landwirtschaft»).

c) Anpassungen bei Ressourcenzuteilung und Prioritätensetzung

Wir empfehlen dem BAFU, für die Umsetzungsphase II des AP deutlich mehr personelle Ressourcen einzusetzen bzw. zu beantragen, obschon uns die damit verbundenen Schwierigkeiten sehr bewusst sind. Weiter soll die Zuteilung der personellen Ressourcen und die entsprechende Prioritätensetzung so angepasst werden, dass sich die eingesetzten Mittel noch stärker am Wirkungspotenzial orientieren:

- Damit die Synergiemassnahmen ihrem angedachten Zweck und Wirkungspotenzial gerecht werden, braucht es hier i.d.R. einen deutlich höheren Mitteleinsatz.
- Bei Forschungs- und Grundlagenprojekten empfehlen wir zu überprüfen, ob der Mitteleinsatz gerechtfertigt ist, solange die Mittel für die Transferarbeiten nicht gesichert sind, welche für die Wirkungserzielung nötig wären.

d) Überprüfung der Zielsetzungen und des Erwartungsmanagements

Wir empfehlen den Projektleitungen und der Programmleitung, die teils zu ambitionösen Zielsetzungen und Planungen anzupassen bzw. realistische Zwischenziele zu setzen, sofern die Ressourcen und Massnahmen nicht verstärkt werden können. Insbesondere im Hinblick auf die zweite Programmphase ist darauf zu achten, dass die Ziele erreichbar sind und die zugeteilten Ressourcen dafür auch ausreichen. Bei der Weiterführung oder Neulancierung von Pilotprojekten ist darauf zu achten, dass die Erwartungen realistisch gesetzt und transparent kommuniziert werden, insbesondere in jenen Fällen:

- in denen ein Gap zu den Zielen der SBS besteht,
- vorab noch Grundlegearbeiten zu leisten sind
- und/oder komplexe Akteurskonstellationen zu bewältigen sind.

e) Ersatzlösungen für die Kommunikation

Durch den Abbruch der WTO-Ausschreibung des Kernbestandteils der Kommunikation (Projekt «Mainstreaming») fehlt die Basiskommunikation und auch die Begleitkommunikation für die Projekte. Bei Projekten, welche auf Kommunikationsmassnahmen an breite Zielgruppen angewiesen sind, fehlt somit nun ein Instrument für die Wirkungserzielung. Wir empfehlen, hier auf Stufe Programm soweit möglich rasch konkrete Lösungsansätze für Ersatzmassnahmen zu erarbeiten und wo nicht möglich, die Erwartungen bzw. Wirkungsziele der Projekte zurückzustufen.

f) Weiterentwicklung AP SBS für 2. Umsetzungsphase

Eine Gesamtbeurteilung zum Weiterentwicklungsbedarf des AP SBS in der Umsetzungsphase II ist nur in der übergeordneten «Wirkungsanalyse 2022» möglich. Aus den zehn untersuchten Projekten resultieren allerdings einige Hinweise zu grundsätzlichem Weiterentwicklungsbedarf.

- Grundsätzlich sollten alle Projekte unter Beachtung der jeweiligen Empfehlungen weitergeführt werden, sofern die hierfür nötigen Ressourcen bereitgestellt werden können.
- Bei der Projektauswahl für die nächste Phase sollte noch stärker darauf geachtet werden, wie und in welchem Umfang sie zur Umsetzung der SBS-Ziele beitragen.
- Die Projekte sollten wesentlich stärker als bisher zur Verankerung des Themas Biodiversität in anderen Politikbereichen und Sektoren beitragen (Mainstreaming). Im Sinne von Synergien sollte angestrebt werden, Biodiversitätsziele in bestehende Instrumente, insb. der Raumplanung und Landwirtschaftspolitik zu integrieren.
- Um konkrete Wirkungen zu erzielen und gleichzeitig wichtige Schlüsselstakeholder stärker einzubinden, wird empfohlen, konkrete, innovative Multi-Stakeholder-Projekte in und mit den Kantonen und Regionen zu lancieren (bspw. analog Pilotprogramm Anpassung an den Klimawandel) (siehe 4.3d).
- Zur Wirkungsentfaltung der Massnahmen gilt es, proaktiv die Umsetzung einer Kommunikationskampagne sicherzustellen.

Für weitere Empfehlungen zur Weiterentwicklung hinsichtlich der Umsetzungsphase II wird auf die Beilage des ValPar.CH-Teams verwiesen, welche im Rahmen der Evaluation des Projekts A1.2 entstanden ist (Beilage zum Evaluationsbericht Pärke).

Schliesslich sollte im Rahmen der übergeordneten Gesamtwirkungsanalyse aufgezeigt werden, inwiefern sich die Ziele der SBS überhaupt mit Pilotprojekten und Synergiemassnahmen erreichen lassen bzw. welche weiterführenden Massnahmen (z. B. Behebung von Fehlanreizen, Stärkung ordentlicher Vollzug, Regulierungen) dazu nötig sind.

5 Schlusswort

Die zehn untersuchten, sehr unterschiedlichen Projekte sind nur ein kleiner Teil des AP SBS und der Biodiversitätspolitik der Schweiz. Zu beurteilen, ob bestimmte Erkenntnisse für den gesamten Aktionsplan gelten, liegt ausserhalb des Mandats. Im Sinne einer Wirkungsanalyse kam die Evaluation zu früh, und so lagen bei den meisten untersuchten Projekten keine oder erst punktuelle Outcomes vor. Es konnten jedoch im Sinne einer formativen Evaluation wichtige Erkenntnisse auf Konzept- und Vollzugsebene gewonnen und häufige vorkommende Problemuster identifiziert werden.

Einige Projekte haben, wie oben gezeigt, erste wichtige Ergebnisse hervorgebracht und auch zielführende Zusammenarbeitsformen aufgebaut (Beispiel «Quellen») und die Projektstruktur optimiert (Beispiel: «Agglomerationen»). In den meisten Projekten konnten erste konkrete Outputs erzielt werden, die wertvolle Beiträge liefern. Einige Projekte sind, wenn auch teils etwas verzögert, auf Kurs (siehe auch Gesamtbeurteilung im Abschnitt 1e).

Allerdings haben sich in mehreren Projekten trotz engagierter und grosser Arbeit auch zahlreiche Probleme gezeigt, insbesondere zu geringe personelle Ressourcen und mangelnde Priorisierung sowie ungenügend etablierte Entscheidemechanismen auf übergeordneter Stufe. Weiter wurden einzelne Aktivitäten vorzeitig beendet oder nicht genügend Transferarbeiten vorgesehen, um die erhofften Wirkungen zu erzielen. Aufgrund dieser Schwierigkeiten können die geplanten Wirkungen (Outcomes) in mehreren Projekten voraussichtlich höchstens in reduzierter Form erreicht werden (vgl. Abbildung 4-2).

Darüber hinaus ist zu beachten, dass selbst bei plangemässer Abwicklung aller untersuchten Projekte vermutlich noch eine «strategische Lücke» zu den Zielen der SBS besteht.

Wie im Abschnitt 4.2b) erwähnt, können diese Probleme, die neben den dargestellten Erfolgen aufgetreten sind, auch wie folgt beschrieben werden:

- *Programmproblem bzw. «Konzeptversagen» auf Stufe Programm*
- *Planungsproblem bzw. «Konzeptversagen» auf Stufe PMP*
- *Vollzugsproblem bzw. «Umsetzungsversagen»*

Es wird darum empfohlen, rasch weiterführende Massnahmen zu ergreifen, die nötigen Prioritäten zu verlagern und die personellen Ressourcen zuzuteilen sowie die Steuerungs- und Projektmanagementmechanismen anzupassen. Damit könnten auch das durchwegs vorhandene sehr hohe Engagement und Fachwissen der involvierten Personen und das bisher Geleistete besser valorisiert werden.

Wir möchten uns an dieser Stelle ausdrücklich bei der Leitung der Wirkungsanalyse und auch bei den Projektleitenden und allen Interviewten für die gute Zusammenarbeit und die Zeit bedanken, die sie den Evaluationen gewidmet haben. Wir sind überzeugt, dass die kritische Auseinandersetzung und damit der Evaluationsprozess allen Beteiligten neue Erkenntnisse gebracht hat und hoffen, damit einen Beitrag zur nächsten Programmphase zu leisten.

6 Quellen

Siehe auch **Teilberichte der zehn Projekte** (entsprechend den Titeln gemäss Kapitel 3 und Abbildung 3-1) und dortige Quellen.

Cavelti, Guido und Lüthi, Stefan (2021): Beurteilung Organisation und Umsetzung AP SBS – Phase I - 2017-2023, BAFU-interner Bericht. Zürich, BHP - Brugger und Partner AG.

Ecoplan (2016): Beurteilung des Aktionsplans Biodiversität Schweiz. Kostenübersicht und Einschätzung zu den Auswirkungen des «Aktionsplans Biodiversität Schweiz» auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft.

FiBL, ecos, sfs (2021): Biodiversitätskriterien in Nachhaltigkeitsstandards und Labels stärken. Zwischenbericht Arbeitspaket 1 und 2.

Interface und HSR (2018): Zwischenevaluation des Pilotprojekts zur Förderung der ökologischen Infrastruktur in Parks. Nicht veröffentlicht.

Schweizerischer Bundesrat (2012): Strategie Biodiversität Schweiz.

Schweizerischer Bundesrat (2017): Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz.

Schweizerischer Bundesrat (2020): Botschaft zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021–2024 (IZA-Strategie 2021–2024).

7 Abkürzungen

Abkürzung	Erläuterung
3V	Verantwortung, Vertrauen, Vereinfachung («Motto» des Projekts «Landwirtschaft»)
AP SBS	Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz ³⁵
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BHP	BHP - Brugger und Partner AG, siehe BHP-Studie ³⁶
BD oder BioDiv	Biodiversität
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EDA	Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten
GEF	Global Environmental Facility
IZA	Internationale Zusammenarbeit ³⁷
MN	Massnahme
Mök	Methode der ökologischen Knappheit
NHG	Natur- und Heimatschutzgesetz
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OECD DAC	OECD Development Assistance Committee
ÖI	Ökologische Infrastruktur
PL	Projektleitung, Projektleiter/in
PLAFICO	Das Engagement der Schweiz im Bereich Klima- und Umweltfinanzierung wird in der gemeinsamen Plattform «PLAFICO» von DEZA, SECO BAFU koordiniert.
PMP	Projektmanagementplan, Projektmanagementpläne
PP	Pilotprojekt
SBS	Strategie Biodiversität Schweiz ³⁸
SDG	Sustainable Development Goals (Ziele für nachhaltige Entwicklung) ³⁹
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SIF	Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
TK	Tripartite Konferenz
TM	Teilmassnahme
TP	Teilprojekt
UZL	Umweltziele Landwirtschaft
ValPar.ch	Projekt Werte der Ökologischen Infrastruktur in Schweizer Pärken, www.valpar.ch
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VSS	Voluntary Sustainability Standards, freiwillige Nachhaltigkeitsstandards
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

³⁵ Schweizerischer Bundesrat (2017)

³⁶ Cavelti; Lüthi (2021)

³⁷ Schweizerischer Bundesrat (2020)

³⁸ Schweizerischer Bundesrat (2012)

³⁹ <https://www.eda.admin.ch/agenda2030/de/home/agenda-2030/die-17-ziele-fuer-eine-nachhaltige-entwicklung.html>