



# **Nachkontrolle: Schutz der Biodiversität in der Schweiz**

## **Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates**

vom 18. Mai 2026

---

## Das Wichtigste in Kürze

*Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) evaluiert im vorliegenden Bericht die Umsetzung ihrer drei Empfehlungen von 2021 zum Biodiversitätsschutz in der Schweiz. Zu diesem Zweck bilanziert sie den ersten Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz (AP SBS I) und prüft sie den 2024 verabschiedeten zweiten Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz (AP SBS II).*

### **Die Bundesbehörden sind sich der Bedeutung der Biodiversität bewusst, doch ihre bisherigen Massnahmen sind nicht wirkungsvoll genug**

*Die GPK-S zieht eine gemischte Bilanz der Umsetzung ihrer Empfehlungen von 2021. Sie hält fest, dass sich der Bundesrat und die zuständigen Verwaltungseinheiten bewusst sind, wie wichtig es ist, die Biodiversität in der Schweiz zu schützen. Allerdings sind die bisherigen Massnahmen nicht wirkungsvoll genug, da der Zustand der Biodiversität in der Schweiz nach wie vor kritisch ist. Die GPK-S erachtet es als notwendig, dass der Bundesrat zum einen darüber nachdenkt, welche zusätzlichen Massnahmen innerhalb des geltenden Rechtsrahmens ergriffen werden können, und zum anderen prüft, ob der Rechtsrahmen angepasst werden muss.*

*Die Kommission ist sich bewusst, dass der Handlungsspielraum des Bundesrates in diesem Bereich beschränkt ist – durch den Rechtsrahmen, die erforderliche Berücksichtigung anderer wichtiger Interessen der Schweiz und die begrenzten Ressourcen des Bundes. Dennoch ist die GPK-S der Ansicht, dass der Bundesrat den vorhandenen Spielraum noch besser nutzen könnte, um dafür zu sorgen, dass die Schweiz ihre nationalen und internationalen Biodiversitätsziele erreicht.*

### **Strategie Biodiversität Schweiz: Fortschritte sind zu verzeichnen, doch es bestehen nach wie vor Schwächen**

*Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) veröffentlichte 2023 eine Wirkungsanalyse zum AP SBS I. Die GPK-S zieht eine gemischte Bilanz dieser Analyse, da diese zwar wichtige Informationen enthält, ihrer Ansicht nach aber an Klarheit vermissen lässt.*

*Angesichts der Ergebnisse dieser Analyse musste der Bundesrat die Laufzeit des ersten Aktionsplans verlängern und Massnahmen zur beschleunigten Umsetzung ergreifen. Die Kommission erachtet diese Schritte als nachvollziehbar, bedauert aber, dass mit der beschleunigten Umsetzung eine Reduktion der Ziele des AP SBS I einherging.*

*Die GPK-S befasste sich ausserdem damit, wie der AP SBS II vorbereitet wurde. Nach Ansicht der GPK-S hat der Bundesrat gewisse Lehren aus den Schwächen des ersten Aktionsplans gezogen, insbesondere was die Steuerung des Aktionsplans, den Einbezug anderer Bundesämter und die Koordination mit den internationalen Zielen anbelangt. Die Kommission begrüsst, wie das BAFU die Massnahmen des neuen Aktionsplans ausgearbeitet hat. Sie bedauert hingegen, dass der Bundesrat die Ressourcen des BAFU für die Umsetzung des AP SBS II gekürzt hat. Dies erhöht das Risiko, dass der Aktionsplan nicht so umgesetzt wird, wie es vorgesehen ist.*

*Die GPK-S bedauert im Weiteren, dass der Bund nach wie vor kein vollständiges Set an Indikatoren hat, anhand von denen die Wirkung der Massnahmen des AP SBS und das Erreichen der SBS-Ziele evaluiert werden kann. Sie hat schliesslich ein Postulat beschlossen, das den Bundesrat beauftragt, ein Gesamtkonzept für den Biodiversitätsschutz für den Zeitraum 2030–2050 zu erstellen.*

### ***In der Landwirtschaft sind zusätzliche Anstrengungen nötig***

*Die GPK-S begrüsst, dass der Bundesrat die Wirksamkeit der Biodiversitätsmassnahmen in der Landwirtschaft regelmässig evaluiert. Die angefertigten Studien zeigen jedoch, dass die Lage insgesamt nach wie vor unbefriedigend ist und die Wirksamkeit der Biodiversitätsbeiträge in der Landwirtschaft erhöht werden muss.*

*Die Kommission hebt in diesem Zusammenhang positiv hervor, dass der Bundesrat in den vergangenen Jahren verschiedene Massnahmen zur Stärkung der Biodiversität im Landwirtschaftsbereich vorgeschlagen hat. Das Parlament stimmte der Reduktion der Risiken im Zusammenhang mit Pestiziden sowie der Zusammenlegung der Biodiversitäts- und Landschaftsbeiträge zu und lehnte die anderen Vorschläge ab.*

*Aus Sicht der GPK reichen die bisherigen Massnahmen voraussichtlich nicht, um die Situation wirksam und nachhaltig zu verbessern. Vor diesem Hintergrund ersucht sie das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), im Rahmen des Möglichen und des geltenden Rechts weiterhin Massnahmen zugunsten der Biodiversität auszuarbeiten. Sie erachtet es zudem als sinnvoll, dass der Bundesrat dem Parlament im Rahmen der Vorlage zur Agrarpolitik ab 2030 Vorschläge zur Verbesserung der Wirksamkeit der Biodiversitätsförderflächen unterbreitet.*

*Die GPK-S begrüsst, dass die Rolle der Landwirtschaft im AP SBS II gestärkt wurde. Insgesamt zieht sie eine positive Bilanz der Zusammenarbeit zwischen dem BAFU und dem BLW im Bereich der Biodiversität.*

### ***Die Analyse der biodiversitätsschädigenden Subventionen muss fortgesetzt werden***

*Die GPK-S begrüsst, dass der Bundesrat gewisse biodiversitätsschädigende Subventionen eingehend analysiert und auf dieser Grundlage verschiedene Anpassungen vorgenommen hat. Insgesamt ist die GPK-S der Ansicht, dass die bisherigen Massnahmen im Bereich der schädlichen Subventionen ein Schritt in die richtige Richtung sind, aber nicht ausreichen, um die nationalen und internationalen Ziele zu erreichen. Sie ersucht den Bundesrat, seine Bemühungen fortzusetzen und insbesondere die Auswirkungen der Subventionen auf die Biodiversität transparenter zu machen. Im Weiteren ersucht sie das BLW, zu prüfen, ob die biodiversitätsschädigenden Auswirkungen der Agrarsubventionen durch gezielte Anpassungen verringert werden können.*

### ***Der Kommunikation über die Biodiversität mehr Beachtung schenken***

*Die GPK-S zieht eine kritische Bilanz der Massnahmen des AP SBS zur Kommunikation über die Biodiversität. Sie bedauert, dass das Pilotprojekt des AP SBS I zu diesem Thema 2020 abgebrochen wurde. Auch zeigt sie sich erstaunt darüber, dass der AP SBS II keine einzige Kommunikationsmassnahme enthält. Die Kommission ersucht den Bundesrat, die Ergänzung solcher Massnahmen zu prüfen.*

*Auf der Grundlage einer Analyse der Medienmittelungen des Bundes kommt die GPK-S schliesslich zum Schluss, dass die Bundesbehörden insgesamt aktiv, regelmässig und einheitlich über das Thema Biodiversität informiert haben. Dennoch ist sie der Auffassung, dass die Kommunikation nicht immer vollständig war. Sie ersucht den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass alle wichtigen Informationen zum Thema Biodiversität künftig vollständig, transparent und proaktiv kommuniziert werden.*

## Inhaltsverzeichnis

<b>Das Wichtigste in Kürze</b>	<b>2</b>
<b>1 Einleitung und Ausgangslage</b>	<b>8</b>
1.1 Zustand der Biodiversität in der Schweiz	8
1.2 Tätigkeiten des Bundes zum Schutz der Biodiversität	9
<b>2 Vorgehen der GPK-S</b>	<b>13</b>
2.1 Bisherige Arbeiten	13
2.2 Nachkontrolle	13
<b>3 Umsetzung der Empfehlungen der GPK-S von 2021</b>	<b>15</b>
3.1 Umsetzung der Strategie Biodiversität Schweiz	15
3.1.1 Präsentation des Sachverhalts	16
3.1.1.1 Wirkungsanalyse und Bilanz des ersten Aktionsplans (AP SBS I)	16
3.1.1.2 Ausarbeitung des zweiten Aktionsplans (AP SBS II)	19
3.1.1.3 Finanzielle Mittel für die Umsetzung des AP SBS II und Personalressourcen des BAFU	21
3.1.1.4 Beteiligung der anderen Bundesämter, Steuerungsstrukturen des AP SBS II	23
3.1.1.5 Jährliches Controlling des AP SBS II	26
3.1.1.6 Evaluation des AP SBS und der SBS sowie Indikatoren	26
3.1.1.7 Perspektiven der SBS für die Zeit nach 2030	28
3.1.2 Beurteilung durch die GPK-S	29
3.1.2.1 Wirkungsanalyse und Bilanz des ersten Aktionsplans (AP SBS I)	30
3.1.2.2 Ausarbeitung des zweiten Aktionsplans (AP SBS II)	32
3.1.2.3 Finanzielle Mittel für die Umsetzung des AP SBS II und Personalressourcen des BAFU	33
3.1.2.4 Beteiligung der anderen Bundesämter, Steuerungsstrukturen des AP SBS II	34
3.1.2.5 Jährliches Controlling des AP SBS, Evaluation des AP SBS und der SBS	35
3.1.2.6 Perspektiven der SBS für die Zeit nach 2030	36
3.2 Schutz der Biodiversität in der Landwirtschaft	37
3.2.1 Präsentation des Sachverhalts	38
3.2.1.1 Bisherige Biodiversitätsschutzmassnahmen in der Landwirtschaft	38
3.2.1.2 Zusammenarbeit zwischen BAFU und BLW im Bereich der Biodiversität	43
3.2.1.3 Landwirtschaft im AP SBS	43

3.2.1.4	Ausblick	46
3.2.2	Beurteilung durch die GPK-S	47
3.2.2.1	Bisherige Biodiversitätsschutzmassnahmen in der Landwirtschaft	48
3.2.2.2	Zusammenarbeit zwischen BAFU und BLW im Bereich der Biodiversität	49
3.2.2.3	Landwirtschaft im AP SBS	50
3.3	Biodiversitätsschädigende Subventionen	51
3.3.1	Präsentation des Sachverhalts	51
3.3.1.1	Eingehende Analyse der schädlichen Subventionen	51
3.3.1.2	Schädliche Subventionen im Bereich Landwirtschaft	54
3.3.1.3	Schädliche Subventionen im Bereich Verkehr	55
3.3.1.4	Perspektiven im Rahmen des AP SBS II	55
3.3.2	Beurteilung durch die GPK-S	56
3.3.2.1	Eingehende Analyse der schädlichen Subventionen	57
3.3.2.2	Schädliche Subventionen im Bereich Landwirtschaft	58
3.3.2.3	Perspektiven im Rahmen des AP SBS II	59
3.4	Öffentliche Kommunikation der Bundesbehörden über die Biodiversität	60
3.4.1	Präsentation des Sachverhalts	60
3.4.1.1	Massnahmen des Bundes im Bereich der Kommunikation über die Biodiversität	60
3.4.1.2	Inhalt der Medienmitteilungen des Bundes über die Biodiversität	61
3.4.2	Beurteilung durch die GPK-S	62
3.4.2.1	Massnahmen des Bundes im Bereich der Kommunikation über die Biodiversität	63
3.4.2.2	Inhalt der Medienmitteilungen des Bundes über die Biodiversität	64
<b>4</b>	<b>Schlussfolgerungen</b>	<b>66</b>
4.1	Umsetzung der Empfehlungen	67
4.2	Offene Punkte	70
4.3	Nächste Schritte	73
	<b>Massnahmenliste AP SBS I und AP SBS II</b>	<b>77</b>
	<b>Fortführung der Massnahmen des AP SBS I im AP SBS II</b>	<b>80</b>
	<b>Übersicht über die Bundesmittel für die Biodiversität</b>	<b>87</b>
	<b>Analyse der medialen Kritik an der Wirkungsanalyse des Bundesamtes für Umwelt</b>	<b>89</b>



# Bericht

## 1 Einleitung und Ausgangslage

Im vorliegenden Bericht beurteilt die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S), inwieweit ihre Empfehlungen an den Bundesrat von 2021 zum Schutz der Biodiversität umgesetzt worden sind. Mit diesem Bericht schliesst sie die Nachkontrolle zu diesem Thema ab, die sie zwischen 2023 und 2025 durchgeführt hat.

### 1.1 Zustand der Biodiversität in der Schweiz

Zahlreiche neuere Studien zeigen, dass der Zustand der Biodiversität in der Schweiz in den vergangenen Jahren besorgniserregend blieb. In einem Bericht vom November 2023<sup>1</sup> kam das Bundesamt für Umwelt (BAFU) zum Schluss, dass die Biodiversität in der Schweiz in einem schlechten Zustand ist. Das Bundesamt verwies insbesondere auf die starke Beeinträchtigung der Gewässerlebensräume und den zunehmenden Versiegelungsgrad der Böden. Zudem gehe mit der schrumpfenden Artenvielfalt auch die genetische Vielfalt verloren.

Laut der Akademie der Naturwissenschaften Schweiz (SCNAT)<sup>2</sup> sind in der Schweiz 35 Prozent der Arten gefährdet oder bereits ausgestorben und 12 Prozent potenziell gefährdet. Zudem gelten 48 Prozent der Lebensräume als gefährdet und 13 Prozent als potenziell gefährdet. Studien belegen allerdings auch, dass in bestimmten Bereichen (z. B. bei der Biodiversität in den Wäldern) positive Entwicklungen zu beobachten sind.

Die Fläche der Schutzgebiete von nationaler Bedeutung nahm in den vergangenen Jahren zu. Im Jahr 2023 waren 13,4 Prozent der Landesfläche als Gebiete für den Schutz der Biodiversität ausgewiesen.<sup>3</sup> Dieser Zuwachs reicht allerdings nicht aus, um die nationalen und internationalen Ziele zu erreichen.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Biodiversität in der Schweiz: Zustand und Entwicklung, Bericht des BAFU vom 22.5.2023

<sup>2</sup> [www.naturwissenschaften.ch](http://www.naturwissenschaften.ch) > Biodiversität > Fragen und Antworten (aufgerufen am 8.12.2025)

<sup>3</sup> Biodiversität in der Schweiz: Zustand und Entwicklung, Bericht des BAFU vom 22.5.2023. Die Schutzgebiete von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung bedecken 10,7 % der Landesfläche. Weitere 2,7 % der Landesfläche sind in anderer Form der Biodiversität gewidmet (z. B. Biodiversitätsförderflächen der Qualitätsstufe II, siehe Ziff. 1.2 und 3.1).

<sup>4</sup> Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity [CBD], siehe Ziff. 1.2) wird in der Strategie Biodiversität Schweiz (SBS) erwähnt und legt als Ziel fest, bis 2020 17 % der Landesfläche für den Erhalt der Biodiversität vorzusehen. Ende 2022 legten die Vertragsstaaten des CBD – zu denen auch die Schweiz gehört, siehe unten – im internationalen Biodiversitätsrahmenwerk als Ziel fest, dass bis 2030 30 % der Flächen weltweit mit Schutzgebieten und anderen wirksamen flächenbezogenen Erhaltungsmassnahmen (in Englisch Other Effective area-based Conservation Measures, OECM) gesichert sind (siehe Ziff. 1.2).

Laut SCNAT<sup>5</sup> ist der Rückgang der Biodiversität hauptsächlich auf den Verlust und die Zersplitterung der Lebensräume sowie auf deren Verschlechterung der ökologischen Qualität durch intensive landwirtschaftliche Nutzung, Bautätigkeit und die Nutzung der Gewässer zurückzuführen. Die Qualität der Lebensräume werde auch durch übermässigen Stickstoffeintrag sowie durch Verschmutzungen, unter anderem durch Pestizide, gemindert. Zudem wirkten sich der Klimawandel und invasive gebietsfremde Arten stark auf die Biodiversität aus.

## 1.2 Tätigkeiten des Bundes zum Schutz der Biodiversität

### *Internationale Verpflichtungen*

Im Jahr 1994 ratifizierte die Schweiz das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die biologische Vielfalt (*Convention on Biological Diversity*, CBD).<sup>6</sup> Als Vertragsstaat verpflichtete sich die Schweiz, die biologische Vielfalt zu erhalten, deren Bestandteile nachhaltig zu nutzen sowie für einen ausgewogenen und gerechten Ausgleich der Vorteile zu sorgen, die sich aus der Nutzung genetischer Ressourcen ergeben. Das Übereinkommen verpflichtet die Schweiz zudem, nationale Strategien und Aktionspläne für den Erhalt der Biodiversität auszuarbeiten und umzusetzen.

An den regelmässig stattfindenden Konferenzen der Vertragsstaaten wird die Umsetzung des Übereinkommens überwacht und bei Bedarf durch Beschlüsse konkretisiert. An der Konferenz in Nagoya im Jahr 2010 wurden der globale strategische Plan 2011–2020 für den Erhalt der Biodiversität und die damit zusammenhängenden Aichi-Biodiversitätsziele festgelegt.<sup>7</sup> Im Dezember 2022 verabschiedeten die Vertragsstaaten das neue internationale Biodiversitätsrahmenwerk (*Global Biodiversity Framework*, GBF)<sup>8</sup>, das 23 Handlungsziele für 2030 und vier Oberziele mit Indikatoren für 2050 enthält.

### *Strategie und Aktionsplan Biodiversität Schweiz*

Gestützt auf das CBD verabschiedete der Bundesrat 2012 die Strategie Biodiversität Schweiz (SBS).<sup>9</sup> Diese umfasst zehn Ziele, an denen sich das Engagement des Bundes im Bereich der Biodiversität ausrichtet. Die Verantwortung für den Vollzug der SBS auf Bundesebene liegt beim BAFU.

<sup>5</sup> [www.naturwissenschaften.ch](http://www.naturwissenschaften.ch) > Biodiversität > Fragen und Antworten (aufgerufen am 8.12.2025)

<sup>6</sup> Übereinkommen vom 5.6.1992 über die biologische Vielfalt (SR **0.451.43**)

<sup>7</sup> [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Themen > Biodiversität > Biodiversitätspolitik > Internationales > **Internationale Abkommen** (aufgerufen am 11.12.2025)

<sup>8</sup> Die Handlungsziele des GBF (auch «Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework») sind u. a. die Erhaltung von 30 % der Land-, Gewässer- und Meeresflächen, die Wiederherstellung von 30 % der geschädigten Ökosysteme, die Reduzierung der Einführung invasiver gebietsfremder Arten um 50 % sowie die Verringerung schädlicher Subventionen um 500 Mrd. Dollar pro Jahr. Das GBF dient in erster Linie als strategischer Leitfaden. Seine Ziele sind für die Vertragsparteien nicht direkt rechtlich bindend. Mehr Informationen zu diesem Thema: [www.cbd.int/gbf](http://www.cbd.int/gbf) (aufgerufen am 9.12.2025); siehe auch AP SBS II, S. 15–17.

<sup>9</sup> [Strategie Biodiversität Schweiz](#) vom 25.4.2012

Im Jahr 2017 veröffentlichte der Bundesrat den Aktionsplan SBS (AP SBS), mit welchem diese Ziele konkretisiert werden. Der Aktionsplan ist in zwei Phasen gegliedert. Gemäss der ursprünglichen Planung dauerte die erste Phase von 2017 bis 2023 (AP SBS I) und die zweite von 2024 bis 2027 (AP SBS II).

Der AP SBS I<sup>10</sup> umfasste 27 Massnahmen, unterteilt in 4 Kategorien: 4 Sofortmassnahmen, 9 Synergiemassnahmen, 6 Massnahmen mit 19 Pilotprojekten und 8 Massnahmen, die aufgrund fehlender Ressourcen nicht umgesetzt wurden, jedoch für den AP SBS II geprüft werden sollen.<sup>11</sup>

Im Juni 2023 veröffentlichte das BAFU eine Wirkungsanalyse mit einer Zwischenevaluation des AP SBS I.<sup>12</sup> Diese zeigte insbesondere, dass sich die Umsetzung des AP verzögert hatte und die Ziele der SBS mehrheitlich nicht erreicht worden waren. Nach Kenntnisnahme der Wirkungsanalyse beschloss der Bundesrat, die Laufzeit der ersten Phase des AP SBS bis Ende 2024 zu verlängern.<sup>13</sup> Der Beginn der zweiten Phase wurde um ein Jahr verschoben und dauert neu von 2025 bis 2030.

Im November 2024 verabschiedete der Bundesrat den AP SBS II<sup>14</sup>, in welchem er die weitere Gültigkeit der SBS-Ziele bestätigte und diese bis 2030 verlängerte<sup>15</sup>. Der neue Aktionsplan enthielt 15 Massnahmen in der Zuständigkeit des BAFU und 7 Prüfaufträge in der Zuständigkeit weiterer Bundesämter.<sup>16</sup> Die Prüfaufträge an die weiteren Bundesämter wurden in einer neuen Version des Aktionsplans, der vom Bundesrat im Dezember 2025 verabschiedet worden war, ergänzt.<sup>17</sup> Der AP SBS II sieht ein jährliches Controlling und eine Gesamtevaluation gegen Ende des Umsetzungszeitraums vor.

### *Schutz der Biodiversität in der Landwirtschaft*

Die Landwirtschaft und der Schutz der Biodiversität sind eng miteinander verbunden. In seinem Bericht von 2022 über die zukünftige Ausrichtung der Agrarpolitik<sup>18</sup> be-

10 [Aktionsplan](#) SBS Phase I vom 6.9.2017

11 Die Liste der Massnahmen der AP SBS I und II findet sich im [Anhang 1](#).

12 Wirkung des Aktionsplans Biodiversität, [Bericht](#) des BAFU vom 21.6.2023, [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Themen > Biodiversität > Biodiversitätspolitik > SBS und Aktionsplan (aufgerufen am 18.12.2025); für weitere Informationen, siehe Ziff. 3.1.1.1

13 Bundesrat nimmt Wirkungsanalyse zum Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz zur Kenntnis, [Medienmitteilung](#) des Bundesrates vom 21.6.2023

14 [Aktionsplan](#) SBS Phase II vom 20.11.2024

15 Biodiversität: Bundesrat beschliesst die zweite Phase des Aktionsplans, [Medienmitteilung](#) des Bundesrates vom 20.11.2024

16 Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV), Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), Bundesamt für Energie (BFE), Bundesamt für Strassen (ASTRA) und Bundesamt für Verkehr (BAV)

17 [Aktionsplan](#) SBS Phase II vom 12.12.2025; siehe auch Aktionsplan Biodiversität: Weitere Massnahmen zugunsten der Artenvielfalt, [Medienmitteilung](#) des Bundesrates vom 12.12.2025

18 Zukünftige Ausrichtung der Agrarpolitik, [Bericht](#) des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 20.3931 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S) vom 20.8.2020 und 21.3015 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) vom 2.2.2021; siehe insbesondere Ziff. 3.3.2 und 3.5.

zeichnete der Bundesrat die Biodiversität als essenzielle Ressource für die Landwirtschaft.<sup>19</sup> Die Biodiversität trägt namentlich zur Resilienz der Landwirtschaft bei.<sup>20</sup> Die intensive landwirtschaftliche Bewirtschaftung und der Einsatz von Pestiziden hingegen wirken sich negativ auf die Biodiversität aus.

Die Landwirtschaft ist auch der Bereich, in welchen der Bund die meisten Mittel für den Schutz der Biodiversität (zwischen 430 und 450 Millionen von den insgesamt rund 600 Millionen Franken pro Jahr) investiert.<sup>21</sup> Die entsprechenden Massnahmen werden in erster Linie im Rahmen der Agrarpolitik des Bundes festgelegt, welche in der Zuständigkeit des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW) liegt. Das wichtigste Instrument sind die «Biodiversitätsbeiträge»<sup>22</sup>, eine Art der Direktzahlung für Landwirtinnen und Landwirte, mit der die Bewirtschaftung und die Pflege von «Biodiversitätsförderflächen» (BFF)<sup>23</sup> unterstützt werden soll. Gemäss ökologischem Leistungsnachweis (ÖLN)<sup>24</sup> müssen Betriebe, die Direktzahlungen beziehen wollen, über mindestens 7 Prozent BFF (3,5 Prozent bei Spezialkulturen) verfügen.

Im Jahr 2008 definierten das BAFU und das BLW Umweltziele für die Landwirtschaft (UZL). Die Ziele im Bereich Biodiversität wurden anschliessend für die verschiedenen Landwirtschaftszonen in der Schweiz nach quantitativen und qualitativen Zielgrössen der Flächen konkretisiert.<sup>25</sup> Im Jahr 2015 lancierte die Eidgenössische Forschungsanstalt Agroscope im Auftrag der beiden Bundesämter das Monitoringprogramm ALL-EMA, mit welchem die Entwicklung der Arten und Lebensräume in der Schweizer Landwirtschaft evaluiert werden soll.<sup>26</sup> Die Schlussfolgerungen des ersten Erhebungszyklus wurden 2021 veröffentlicht, jene des zweiten 2025.<sup>27</sup>

<sup>19</sup> Insbesondere für die strategischen Stossrichtungen «resiliente Lebensmittelversorgung sicherstellen» und «klima-, umwelt- und tierfreundliche Lebensmittelproduktion fördern»

<sup>20</sup> Beispielsweise im Zusammenhang mit der Bestäubung der Kulturen, dem Schutz vor Erosion und dem Erhalt der genetischen Vielfalt; siehe [www.naturwissenschaften.ch](http://www.naturwissenschaften.ch) > Biodiversität > Fragen und Antworten (aufgerufen am 11.12.2025) und Botschaft vom 4.3.2022 zur Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)» und zum indirekten Gegenvorschlag (Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes) (BBl 2022 737, Ziff. 2.1.3).

<sup>21</sup> Siehe Ziff. 3.2 und Anhang 3.

<sup>22</sup> Art. 2 der Verordnung vom 23.10.2013 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV; SR 910.13). Mehr Informationen zu den Biodiversitätsbeiträgen: [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) > Finanzielle Unterstützung > Direktzahlungen > Biodiversitätsbeiträge (aufgerufen am 9.12.2025).

<sup>23</sup> Die BFF sind in drei Typen unterteilt: Qualitätsstufe I, Qualitätsstufe II und Vernetzung. Im Jahr 2025 machten die BFF 19,9 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche aus. Für weitere Informationen: Agrarbericht 2025, [www.agrarbericht.ch](http://www.agrarbericht.ch) > Politik > Direktzahlungen > Biodiversitätsbeiträge (aufgerufen am 9.12.2025).

<sup>24</sup> Der ÖLN ist die Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen und stellt die gute landwirtschaftliche Praxis sicher; siehe [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) > Finanzielle Unterstützung > Direktzahlungen > Ökologischer Leistungsnachweis (aufgerufen am 7.1.2026)

<sup>25</sup> [www.agroscope.admin.ch](http://www.agroscope.admin.ch) > Themen > Umwelt und Ressourcen > Biodiversität, Landschaft > Ökoausgleich und Funktionen > Umweltziele Landwirtschaft (aufgerufen am 11.12.2025)

<sup>26</sup> [www.agroscope.admin.ch](http://www.agroscope.admin.ch) > Themen > Umwelt und Ressourcen > Monitoring, Analytik > Monitoringprogramm ALL-EMA (aufgerufen am 11.12.2025)

<sup>27</sup> Für weitere Informationen zu diesem Thema, siehe Ziff. 3.2.1.

Mehrere Ziele der SBS haben einen direkten oder indirekten Bezug zur Landwirtschaft.<sup>28</sup> Auch diverse Massnahmen und Projekte des AP SBS I<sup>29</sup> und des AP SBS II<sup>30</sup> hängen mit der Landwirtschaft zusammen.

### *Weitere Bereiche*

Der Schutz der Biodiversität hängt auch von mehreren anderen Politikbereichen des Bundes ab, wie Raumplanung, Verkehr, Energie, Gesundheit oder Wirtschaft. Im geltenden Bundesrecht sind zahlreiche Massnahmen und Instrumente vorgesehen, die direkt oder indirekt zum Schutz und zur Förderung der Biodiversität beitragen (z. B. im Umweltschutzgesetz, Waldgesetz, Gewässerschutzgesetz oder Raumplanungsgesetz).<sup>31</sup> Im Gegensatz dazu haben gewisse Subventionen oder finanzielle Anreize des Bundes negative Folgen, da sie biodiversitätsschädigende Aktivitäten fördern (z. B. in den Bereichen Landwirtschaft, Verkehr oder Energieproduktion).<sup>32</sup>

Ausserdem spielen auch die Kantone bei der Umsetzung der Massnahmen zum Schutz der Biodiversität eine wichtige Rolle (z. B. Programmvereinbarungen im Umweltbereich, Aufsicht über die Beiträge im Landwirtschaftsbereich).

### *Biodiversitätsinitiative*

Die vergangenen Jahre waren zudem geprägt von der Debatte zur Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft» (im Folgenden: Biodiversitätsinitiative). Diese Initiative verlangte unter anderem, dass Bund und Kantone mehr Mittel und Instrumente zur Sicherung und Stärkung der Biodiversität zur Verfügung stellen.<sup>33</sup> Der Bundesrat arbeitete einen indirekten Gegenvorschlag zur Initiative aus, der insbesondere vorsah, schweizweit mehr Schutzflächen zu schaffen und die Biodiversität in Siedlungsgebieten zu stärken. Die eidgenössischen Räte traten jedoch nicht auf den Gegenvorschlag ein.<sup>34</sup> Am 22. September 2024 lehnte das Volk die Initiative mit 63,04 Prozent der Stimmen ab.<sup>35</sup>

<sup>28</sup> Insbesondere die Ziele 1, 2 und 6.

<sup>29</sup> Z. B. die Massnahmen 4.2.1 («Konzeption der landesweiten ökologischen Infrastruktur») und 4.2.3 («Anpassung der landwirtschaftlichen Produktion an die natürlichen Standortbedingungen») sowie die Pilotprojekte A2.1 («Eindämmung des Klimawandels: Nachhaltige Nutzungen helfen den Schweizer Mooren») und A4.2 («Anreizsystem zur Ausscheidung und Pflege von Gebieten zur Förderung von Arten»)

<sup>30</sup> Z. B. die Massnahmen M4 («Wiederherstellung leistungsfähiger Ökosysteme»), M6 («Ökologisch wertvolle Flächen und Vernetzung»), M7 («Biodiversität im Klimawandel»), M9 («Genetische Vielfalt»), M12 («Dem Insektensterben entgegenwirken»), M18 («Ökosystemleistungen in der Landwirtschaft») und M22 («BFF der Landwirtschaft»)

<sup>31</sup> Wirkung des Aktionsplans Biodiversität, Bericht des BAFU vom 21.6.2023, Ziff. 2.2 und Kap. 7; [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Themen > Biodiversität > Biodiversitätspolitik > SBS und Aktionsplan (aufgerufen am 18.12.2025)

<sup>32</sup> Für weitere Informationen, siehe Ziff. 3.3.

<sup>33</sup> Botschaft vom 4.3.2022 zur Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)» und zum indirekten Gegenvorschlag (Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes) (BBl 2022 737)

<sup>34</sup> Für die parlamentarische Beratung, siehe Geschäft 22.025.

<sup>35</sup> [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Dokumentation > Volksabstimmungen > Volksabstimmung vom 22. September 2024 > Biodiversitätsinitiative (aufgerufen am 9.12.2025)

## 2 Vorgehen der GPK-S

### 2.1 Bisherige Arbeiten

Die GPK-S befasste sich ab 2019 mit den Arbeiten des Bundesrates zum Schutz der Biodiversität. Sie fokussierte sich in ihrer Inspektion auf drei Aspekte: die Umsetzung der SBS und des AP SBS, den Biodiversitätsschutz in der Landwirtschaft und die biodiversitätsschädigenden Bundessubventionen.

In ihrem Bericht vom Februar 2021<sup>36</sup> kam die GPK-S zum Schluss, dass die Massnahmen zum Schutz der Biodiversität nicht wirksam genug sind. Sie forderte den Bundesrat auf, eine gezielte Verstärkung der Massnahmen zu prüfen und unterbreitete ihm drei Empfehlungen in diesem Sinne.<sup>37</sup>

Der Bundesrat nahm die Empfehlungen der GPK-S in seiner Stellungnahme vom 26. Mai 2021 (im Folgenden: Stellungnahme von 2021)<sup>38</sup> insgesamt positiv auf. Er räumte insbesondere ein, dass der Zustand der Biodiversität in der Schweiz besorgniserregend ist und die bisher ergriffenen Massnahmen den Biodiversitätsverlust nicht aufhalten konnten. Er kündigte unter anderem an, dass er die Umsetzung des AP SBS I analysieren wird mit dem Ziel, Massnahmen für die künftigen Phasen des Aktionsplans zu erarbeiten, und dass er prüfen wird, wie die Biodiversität in der Landwirtschaft stärker gefördert werden kann. Nach zusätzlichen Abklärungen schloss die GPK-S ihre Inspektion im November 2021 ab.<sup>39</sup>

### 2.2 Nachkontrolle

Im Juni 2023 leitete die GPK-S die Nachkontrolle zu ihrer Inspektion von 2021 ein. Sie beauftragte ihre Subkommission Eidgenössisches Departement des Innern (EDI) / Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), Abklärungen in dieser Sache vorzunehmen.<sup>40</sup>

Gemäss Parlamentsgesetz (ParlG)<sup>41</sup> und den Handlungsgrundsätzen der GPK<sup>42</sup> besteht die Kernaufgabe der GPK darin, die Oberaufsicht über die Geschäftsführung des

<sup>36</sup> Schutz der Biodiversität in der Schweiz, Bericht der GPK-S vom 19.2.2021 ([BBl 2021 715](#))

<sup>37</sup> Schutz der Biodiversität: GPK-S zieht Bilanz und fordert Bundesrat zum verstärkten Handeln auf, [Medienmitteilung](#) der GPK-S vom 22.2.2021

<sup>38</sup> Schutz der Biodiversität in der Schweiz, Stellungnahme des Bundesrates vom 26.5.2021 ([BBl 2021 1264](#))

<sup>39</sup> Jahresbericht 2021 der GPK und der GPDel vom 25.1.2022 ([BBl 2022 513](#), Ziff. 3.8.6)

<sup>40</sup> Der Subkommission EDI/UVEK der GPK-S gehörten von 2021 bis November 2023 die Ständeräte Marco Chiesa (Präsident), Matthias Michel und Othmar Reichmuth (ab Juni 2023 ersetzt durch Marianne Maret) sowie die Ständerätinnen Elisabeth Baume-Schneider (ab Dezember 2022 ersetzt durch Mathilde Crevoisier Crelier) und Heidi Z'graggen an. Seit Dezember 2023 umfasst die Subkommission die Ständerätinnen Heidi Z'graggen (Präsidentin), Petra Gössi, Marianne Maret, Franziska Roth (seit 10.10.2025) und Céline Vara (bis Mai 2025) sowie die Ständeräte Fabien Fivaz (seit 2.6.2025) und Simon Stocker (bis 24.3.2025).

<sup>41</sup> Bundesgesetz vom 13.12.2022 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; [SR 171.10](#)), Art. 26 und 52

<sup>42</sup> [Handlungsgrundsätze](#) der GPK vom 13.5.2024, [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Organe > Kommissionen > Aufsichtskommissionen > GPK > [Grundlagenpapiere / Informationsrechte](#)

Bundesrates und der Bundesverwaltung auszuüben. Sie prüfen das Handeln der Behörden, um zur Behebung festgestellter Vollzugsängel und -missstände beizutragen. Gestützt auf diese Grundsätze konzentrierte sich die GPK-S bei ihrer Nachkontrolle darauf, wie ihre Empfehlungen von 2021 zur Stärkung des Schutzes der Biodiversität umgesetzt wurden, und insbesondere darauf, ob die vom Bundesrat angekündigten Massnahmen auch wirklich konkretisiert wurden. Darüber hinaus analysierte sie, welche Lehren aus den Massnahmen der zuständigen Bundesbehörden in Bezug auf die Geschäftsführung gezogen werden können.

Zu diesem Zweck befasste sich die Subkommission EDI/UVEK der GPK-S hauptsächlich mit der Bilanz des AP SBS I. Zudem prüfte sie den neuen AP SBS II, nachdem dieser im November 2024 vom Bundesrat verabschiedet worden war. Die Subkommission hörte zwischen Juni 2023 und Dezember 2025 das UVEK, das BAFU und das BLW mehrfach an und ersuchte den Bundesrat sowie die Verwaltungseinheiten um zahlreiche schriftliche Auskünfte. Sie bezog zudem diverse Berichte der Bundesbehörden zum Thema Biodiversität in ihre Nachkontrolle ein.<sup>43</sup> Der Schutz der Biodiversität war auch ein Schwerpunkt beim Dienststellenbesuch der Subkommission beim BAFU im November 2023.

Nicht untersucht hat die GPK-S den materiellen Inhalt der Massnahmen des AP SBS oder die technischen Details der einzelnen Instrumente zur Förderung der Biodiversität in der Landwirtschaft. Sie äussert sich auch nicht zur Qualität der Indikatoren, die eingesetzt werden, um die Wirkung der Massnahmen des AP SBS zu beurteilen. Angesichts der Vielzahl und der technischen Komplexität der Massnahmen hätte eine solche Analyse den Rahmen der Nachkontrolle gesprengt. Ausserdem konzentrieren sich die GPK gemäss ihrer Praxis im Rahmen der Oberaufsicht auf systemische Aspekte der Geschäftsführung der Bundesbehörden.

Darüber hinaus ist es nicht Aufgabe der GPK als Oberaufsichtsorgan, zu politischen Beschlüssen des Parlaments – namentlich solche zur Gesetzgebung und zu finanzpolitischen Prioritäten – Stellung zu beziehen, da dafür die Sachbereichskommissionen und die Finanzkommissionen (FK) zuständig sind. Folglich nimmt die GPK-S keine inhaltliche Beurteilung der Parlamentsbeschlüsse vor, die im Untersuchungszeitraum im Zusammenhang mit dem Schutz der Biodiversität oder der Agrarpolitik getroffen wurden.

Auf der Grundlage der zusammengetragenen Informationen hat die GPK-S beschlossen, ihre Beurteilung im vorliegenden Bericht zu veröffentlichen. Der Bericht wurde den betroffenen Stellen zur Stellungnahme vorgelegt und schliesslich am 18. Mai 2026 von der GPK-S verabschiedet und dem Bundesrat am 19. Mai 2026 übermittelt. Mit diesem Bericht schliesst die GPK-S ihre Nachkontrolle ab. Da verschiedene Fragen in diesem Dossier noch offen sind, hat sie aber beschlossen, 2029 eine zweite Nachkontrolle vorzunehmen.

<sup>43</sup> Es handelt sich namentlich um den Bericht der Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) vom Juni 2025 über die Biodiversitätsbeiträge in der Landwirtschaft (siehe Ziff. 3.2.1), um die Ergebnisse der Zweiterhebung des Monitoringprogramms ALL-EMA von Agroscope (siehe Ziff. 3.2.1) und den Bericht des BAFU vom Januar 2025 über die biodiversitätsschädigenden Bundessubventionen (siehe Ziff. 3.3.1).

### 3 Umsetzung der Empfehlungen der GPK-S von 2021

Die GPK-S präsentiert in diesem Kapitel den Sachverhalt betreffend die Umsetzung ihrer drei Empfehlungen von 2021, ihre Beurteilung der ergriffenen Massnahmen und die Fragen, die ihrer Ansicht nach noch offen sind (Ziff. 3.1 bis 3.3). Zudem befasst sie sich mit einem neuen Thema, der Kommunikation der Bundesbehörden zur Biodiversität (Ziff. 3.4).

#### 3.1 Umsetzung der Strategie Biodiversität Schweiz

##### *Empfehlung 1 von 2021*

1.1 Der Bundesrat wird ersucht, sich im Rahmen der Analyse zur Wirkung des Aktionsplans SBS kritisch mit den in der ersten Umsetzungsphase festgestellten Schwächen auseinanderzusetzen und auf dieser Grundlage zu bestimmen, in welchen Bereichen die Massnahmen zum Schutz der Biodiversität verstärkt werden müssen.

1.2 Der Bundesrat wird ersucht, in seine Wirkungsanalyse konkrete Indikatoren zu den Auswirkungen der SBS auf die Biodiversität einzubeziehen.

1.3 Der Bundesrat wird zudem ersucht, dafür zu sorgen, dass in der zweiten Umsetzungsphase ausreichend Personalressourcen für die Verwirklichung der Ziele der SBS zur Verfügung stehen.

In seiner Stellungnahme vom Mai 2021 kündigte der Bundesrat an, dass die Wirkungsanalyse zum AP SBS I als Grundlage für die Präzisierung der Massnahmen im Hinblick auf die zweite Umsetzungsphase dienen wird. Er teilte mit, dass für diese Analyse ein Set relevanter Indikatoren definiert wird, anhand von denen die Wirkung des Aktionsplans Biodiversität evaluiert werden soll. Dieses Vorgehen wurde von der GPK-S positiv gewürdigt. Die Kommission zeigte sich jedoch erstaunt darüber, dass sich der Bundesrat nicht klar zur langfristigen Fortführung des AP SBS bekannte.

Die GPK-S befasste sich in ihrer Inspektion von 2021 auch mit den Personalressourcen des BAFU, die ein weiterer zentraler Punkt für die Umsetzung der SBS sind. Sie stellte fest, dass das Bundesamt mangels Personalressourcen nicht alle Massnahmen des AP SBS I umsetzen kann. Der Bundesrat teilte in seiner Stellungnahme von 2021 mit, die nötigen Lehren aus der ersten Phase zu ziehen, um den Personalbedarf künftig besser abschätzen zu können.

### 3.1.1 Präsentation des Sachverhalts

#### 3.1.1.1 Wirkungsanalyse und Bilanz des ersten Aktionsplans (AP SBS I)

Das BAFU präsentierte die Ergebnisse der Wirkungsanalyse zum AP SBS I in seinem im Juni 2023 veröffentlichten Bericht (im Folgenden: Wirkungsanalyse von 2023).<sup>44</sup> Dieser beschreibt die Umsetzung des AP SBS I und zieht eine erste Bilanz über die Erreichung der Ziele der SBS. Fazit dieses Berichts ist, dass sich Bund, Kantone und Gemeinden verstärkt für die Biodiversität engagiert haben und die getroffenen Massnahmen in die richtige Richtung gehen, der Allgemeinzustand der Biodiversität in der Schweiz jedoch weiterhin unbefriedigend ist.<sup>45</sup>

Die Wirkungsanalyse von 2023 stützte sich insbesondere auf eine ab 2021 mit der Unterstützung externer Fachpersonen erstellte Zwischenevaluation des AP SBS I.<sup>46</sup> Diese zeigte, dass rund ein Drittel aller Massnahmen und Pilotprojekte des Aktionsplans auf Kurs war, ein Drittel einen leichten Rückstand gegenüber dem Zeitplan aufwies und bei einem Drittel die Umsetzung stark verzögert war oder der Inhalt gegenüber dem Projektbeginn vollständig überarbeitet worden war.<sup>47</sup> Die Zwischenevaluation zeigte zudem auf, dass die Massnahmen und Pilotprojekte aufgrund fehlender Personalressourcen beim Bund und bei den Kantonen nicht wie geplant vorangeschritten waren.

Im Hinblick auf die zweite Umsetzungsphase des AP SBS wurde in der Evaluation namentlich empfohlen, die personellen Ressourcen aufzustocken, die Governance des Aktionsplans zu optimieren, ein systematisches Stakeholdermanagement zu implementieren und eine systematische Kommunikation zu etablieren.

Gestützt auf diese Zwischenevaluation nahm das BAFU 2022 an den Massnahmen und Pilotprojekten des AP SBS I verschiedene Sofortanpassungen vor.<sup>48</sup> Gemäss der

<sup>44</sup> Wirkung des Aktionsplans Biodiversität, Bericht des BAFU vom 21.6.2023, [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Themen > Biodiversität > Biodiversitätspolitik > SBS und Aktionsplan (aufgerufen am 18.12.2025)

<sup>45</sup> Bericht des BAFU vom 21.6.2023, Kap. 8

<sup>46</sup> Die Zwischenevaluation stützte sich auf drei externe Gutachten und einen internen Bericht des BAFU. Jedes dieser Dokumente befasste sich mit spezifischen Massnahmen und Projekten des AP SBS I und alle sind auf der Website des BAFU veröffentlicht. Eine Begleitgruppe, die sich namentlich aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes, der Kantone und Biodiversitätsfachpersonen zusammensetzte, leistete bei der Evaluation fachliche Unterstützung. Das Vorgehen und die Ergebnisse der Zwischenevaluation sind Gegenstand von Kap. 4 des Berichts des BAFU vom 21.6.2023.

<sup>47</sup> Bericht des BAFU vom 21.6.2023, Ziff. 4.5. Die Zwischenevaluation zeigte, dass die Umsetzung der vier *Sofortmassnahmen* besonders erfolgreich war, da sich diese Massnahmen in den bewährten Prozess der Programmvereinbarungen mit den Kantonen eingliederten. Bei den *Synergienmassnahmen* und den *Pilotprojekten* kam es jedoch aufgrund der knappen Personalressourcen und der noch wenig etablierten Umsetzungsprozesse oft zu Verzögerungen.

<sup>48</sup> Bericht des BAFU vom 21.6.2023, Kap. 5. Die Anpassungen betrafen einerseits die Projektplanung und andererseits den Verzicht auf gewisse Inhalte. So wurde beispielsweise bei der Massnahme 4.2.3 «Anpassung der landwirtschaftlichen Produktion an die natürlichen Standortbedingungen» das Ziel einer vollzugsbereiten Lösung auf einen *Proof of Concept* reduziert (Schreiben des BAFU vom 6.11.2023 an die GPK-S, *nicht veröffentlicht*; siehe hierzu Ziff. 3.2).

Wirkungsanalyse von 2023 konnte die Umsetzung mit diesen Anpassungen beschleunigt werden.<sup>49</sup> Diese Beschleunigung ging jedoch mit einer Reduktion der Ziele und einer geringeren Wirkung der Massnahmen und Projekte als im AP SBS vorgesehen einher.<sup>50</sup>

Allerdings konnte in der Wirkungsanalyse von 2023 die Wirkung des AP SBS auf die Umwelt und die Erreichung der Ziele der SBS nicht abschliessend beurteilt werden. Mangels Indikatoren konnte nur bei drei von zehn Zielen eine genaue Beurteilung vorgenommen werden (siehe Ziff. 3.1.1.6).<sup>51</sup> Dennoch geht aus dem Bericht hervor, dass die meisten Ziele der SBS Ende 2022 noch nicht erreicht waren.<sup>52</sup>

Nach Kenntnisnahme der Wirkungsanalyse beschloss der Bundesrat im Juni 2023, die Laufzeit des AP SBS I bis Ende 2024 zu verlängern.<sup>53</sup> Ziel war es, die Massnahmen und Projekte, bei denen es zu Verzögerungen gekommen war, abzuschliessen und bei der Vorbereitung des AP SBS II der Parlamentsdebatte zur Biodiversitätsinitiative und dem 2022 verabschiedeten neuen internationalen Biodiversitätsrahmenwerk Rechnung zu tragen (siehe Ziff. 1.2).<sup>54</sup>

Der Umsetzungsstand aller Massnahmen und Pilotprojekte des AP SBS nach der ersten Phase wird auf einer hierfür geschaffenen Seite der Website des BAFU präsentiert.<sup>55</sup> Das Bundesamt nennt dort auch die Gründe, die zum Aufschub oder Abbruch von fünf Projekten führten.<sup>56</sup> Die GPK-S hat darauf verzichtet, diese Informationen eingehend zu prüfen, da dies den Rahmen der vorliegenden Nachkontrolle gesprengt hätte. Sie hält aber fest, dass es auf dieser Seite keine Übersicht über den Umsetzungsstand und über die Erreichung der Ziele der Massnahmen und Pilotprojekte per Ende der Laufzeit des AP SBS I gibt. Im Übrigen werden auf der Website des BAFU (Stand: Ende 2025) einige Projekte des AP SBS I noch als in Umsetzung angezeigt bzw. fehlen Informationen über deren Abschluss.<sup>57</sup>

Die GPK-S erkundigte sich ausserdem nach den Schwierigkeiten, die bei der Umsetzung des AP SBS I aufgetreten waren. Aus den vom BAFU erhaltenen Informationen<sup>58</sup> geht hervor, dass die Fristen für gewisse Projekte angesichts der verfügbaren

49 Bericht des BAFU vom 21.6.2023, Kap. 5. Laut BAFU waren Ende 2022 60 % der Massnahmen und Pilotprojekte auf Kurs und die übrigen Projekte waren grossmehrheitlich nur noch leicht verzögert. Zwei Pilotprojekte wiesen weiterhin erhebliche Verzögerungen auf.

50 Bericht des BAFU vom 21.6.2023, Zusammenfassung und Kap. 5. Laut BAFU wurden beispielsweise «die Ziele und Vorgehensweisen an den Empfehlungen [der Zwischenevaluation] ausgerichtet oder der Umsetzungszeitraum wurde verlängert».

51 Bericht des BAFU vom 21.6.2023, Kap. 6

52 Bericht des BAFU vom 21.6.2023, Kap. 6; Schreiben des Bundesrates vom 15.9.2023 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*)

53 Bundesrat nimmt Wirkungsanalyse zum Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz zur Kenntnis, Medienmitteilung des Bundesrates vom 21.6.2023

54 Schreiben des Bundesrates vom 15.9.2023 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*)

55 [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Themen > Biodiversität > Biodiversitätspolitik > Strategie & Aktionsplan > Projekte Phase I (aufgerufen am 9.12.2025)

56 Projekte A1.1, A3.1, A4.2, A5.1 und A5.3. Für weitere Informationen zu diesem Thema siehe unten «Fortführung der Massnahmen des AP SBS I» und Anhang 2.

57 z. B. Projekte A2.1 und A5.2

58 Schreiben des BAFU vom 6.11.2023 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*), Anhörung des BAFU vom 13.11.2023, Bericht des BAFU vom 21.6.2023 (insbesondere Ziff. 4.5.2 und 4.5.3)

Ressourcen, der Komplexität der Projekte und der vielen beteiligten Partner zu optimistisch waren. Bei gewissen Projekten gab es Umsetzungsschwierigkeiten, die nicht während der Laufzeit des AP SBS I gelöst werden konnten.<sup>59</sup> Das BAFU gab an, dass diese Projekte dort, wo es zweckmässig erscheint, in angepasster Form in den AP SBS II aufgenommen werden (siehe Ziff. 3.1.1.2).

Insgesamt zeigen die Abklärungen der GPK-S, dass sich die unzureichenden Personalressourcen negativ auf die Umsetzung auswirkten.<sup>60</sup> Laut BAFU zeigte die Wirkungsanalyse von 2023 auch, wie wichtig es ist, vermehrt andere Sektoralpolitiken in die Umsetzung des AP SBS einzubeziehen sowie die nationalen und internationalen Biodiversitätsziele besser zu koordinieren.<sup>61</sup>

Der Bundesrat räumte gegenüber der GPK-S ein, dass die Ziele der SBS in der ersten Umsetzungsphase nicht erreicht wurden.<sup>62</sup> Er erwähnte aber weder gegenüber der Kommission noch in seiner öffentlichen Kommunikation, dass die 2023 beschlossene raschere Umsetzung des AP SBS II mit einer Reduktion der Ziele einherging. Auch wies er nicht darauf hin, dass sich der Personalmangel negativ auf die Umsetzung des AP SBS auswirkte (siehe Ziff. 3.4).

#### *Exkurs: Mediale Kritik an der Wirkungsanalyse des BAFU*

Die Wirkungsanalyse von 2023 wurde in einzelnen Medien kritisiert. In einem Artikel war insbesondere zu lesen, die Schlussfolgerungen des BAFU-Berichts seien aus politischen Gründen beschönigt worden.<sup>63</sup>

Der Vorsteher des UVEK wies – als er von der GPK-S auf dieses Thema angesprochen wurde – die Kritik entschieden zurück und hob die konstruktive Zusammenarbeit des Departements mit dem BAFU hervor. Er betonte, wie wichtig die transparente Darstellung der Fakten durch das Bundesamt ist, wies aber gleichzeitig darauf hin, dass es danach Aufgabe des Departements ist, eine politische Beurteilung der Analysen des Amtes sowie eine Interessenabwägung vorzunehmen.<sup>64</sup> Die Direktorin des BAFU pflichtete dem Bundesrat bei.

Die GPK-S prüfte die Kritik eingehend. Die detaillierte Analyse findet sich in Anhang 4, die Beurteilung durch die Kommission unter Ziffer 3.1.2.1.

<sup>59</sup> Schreiben des BAFU vom 6.11.2023 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*); dies betrifft insbesondere das Pilotprojekt A1.3 «Wo der Wald noch wild ist», das bei den Kantonen auf Widerstand stiess (das Projekt wurde 2021 ausgesetzt), und das Pilotprojekt A1.4 «Potential von Flächenbörsen für die Biodiversität», bei dem es u. a. aufgrund eines Personalwechsels im BAFU zu grossen Verzögerungen kam.

<sup>60</sup> Dies geht insbesondere aus der Zwischenevaluation von 2021 hervor. Gemäss den Informationen auf der Website des BAFU wirkten sich die Ressourcenprobleme im Amt z. B. negativ auf die Massnahmen 4.2.5 «Berücksichtigung von Ökosystemleistungen bei raumrelevanten Entscheidungen» und 4.2.9 «Nutzung internationaler Erkenntnisse zugunsten der nationalen Biodiversitätspolitik» aus.

<sup>61</sup> Anhörung des UVEK, des BAFU und des BLW vom 27.8.2024

<sup>62</sup> Schreiben des Bundesrates vom 15.9.2023 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*)

<sup>63</sup> Röstis Beschönigungsbehörde. In: Republik, 6.5.2024

<sup>64</sup> Anhörung des UVEK, des BAFU und des BLW vom 27.8.2024

### 3.1.1.2 Ausarbeitung des zweiten Aktionsplans (AP SBS II)

#### *Fortführung der Ziele der SBS und Übereinstimmung mit dem GBF*

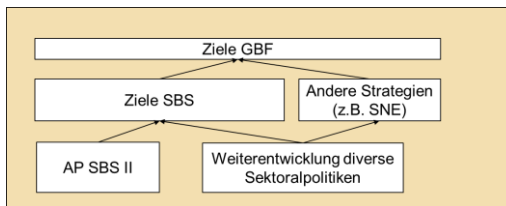
Das BAFU prüfte bei der Ausarbeitung des AP SBS II, inwieweit die zehn SBS-Ziele im Einklang mit den Zielen des 2022 verabschiedeten internationalen Biodiversitätsrahmenwerks (GBF, siehe Ziff. 1.2) stehen. Es kam zum Schluss, dass diese Ziele nach wie vor ihre Relevanz haben.<sup>65</sup> Der Bundesrat bestätigte bei der Verabschiedung des zweiten Aktionsplans die Ziele der SBS und verlängerte deren Gültigkeit bis 2030.<sup>66</sup>

Das BAFU präsentierte der GPK-S die Methode, anhand welcher die Überschneidungen der GBF-Ziele mit den SBS-Zielen sowie der Handlungsbedarf in den betreffenden Bereichen ermittelt wurden.<sup>67</sup> Im AP SBS II werden die Zusammenhänge zwischen den Massnahmen und Prüfaufträgen des Aktionsplans, den SBS-Zielen und den GBF-Zielen dargelegt.<sup>68</sup>

Das BAFU erklärte gegenüber der GPK-S, dass die Erreichung der SBS-Ziele und im weiteren Sinne auch der GBF-Ziele nicht nur vom AP SBS II abhängt, sondern auch von der Umsetzung anderer Sektoralpolitiken (siehe Ziff. 3.1.1.4).<sup>69</sup>

#### **Erreichung der Ziele der SBS und des GBF**

*Abbildung 1*



*Quelle:* BAFU, März 2025

#### *Fortführung der Massnahmen des AP SBS I im AP SBS II*

Der AP SBS II enthält 15 Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des BAFU.<sup>70</sup> Das Bundesamt betonte, dass die Kontinuität ein Faktor für den Erfolg des Aktionsplans ist. Es teilte mit, die Schlussfolgerungen der Wirkungsanalyse von 2023 (siehe Ziff. 3.1.1.1) berücksichtigt zu haben, als es entschied, welche Massnahmen im Hinblick auf die zweite Umsetzungsphase des Aktionsplans fortgeführt, angepasst oder ergänzt

<sup>65</sup> Anhörung des UVEK, des BAFU und des BLW vom 27.8.2024; AP SBS II vom 12.12.2025, Ziff. 2.2. Die SCNAT verglich im Auftrag des BAFU die GBF-Ziele mit den SBS-Zielen und prüfte die Eignung der SBS als Grundlage für die Umsetzung des GBF. Sie kam zum Schluss, dass keine Anpassung der SBS-Ziele nötig ist.

<sup>66</sup> Biodiversität: Bundesrat beschliesst die zweite Phase des Aktionsplans, Medienmitteilung des Bundesrates vom 20.11.2024

<sup>67</sup> Anhörung des UVEK, des BAFU und des BLW vom 27.8.2024; AP SBS II vom 12.12.2025, Ziff. 2.2

<sup>68</sup> AP SBS II vom 12.12.2025, Kap. 3 und 4

<sup>69</sup> Anhörung des BAFU vom 13.11.2023, Anhörung des BAFU und des BLW vom 25.3.2025

<sup>70</sup> AP SBS II vom 12.12.2025, Kap. 4; eine Liste der Massnahmen findet sich in Anhang I.

werden. Zudem habe es die acht für die zweite Umsetzungsphase zu prüfenden Massnahmen des AP SBS I sowie die vorläufig sistierten oder verlängerten Massnahmen geprüft.<sup>71</sup> Auch weitere Elemente (z. B. verschiedene Motionen des Parlaments zum Insektensterben)<sup>72</sup> seien berücksichtigt worden.

Im AP SBS II ist angegeben, dass «mehrere Massnahmen aus dem AP SBS I [...] in einen operativen Betrieb überführt und fortgesetzt [wurden]» und «andere [...] eine Ergänzung, Fortsetzung oder Weiterentwicklung in der zweiten Phase» finden.<sup>73</sup> Allerdings wird im neuen Aktionsplan nicht immer klar und detailliert dargelegt, welche Massnahmen übernommen wurden und welche nicht. Zudem fehlt es an einer Übersicht. Die GPK-S erkundigte sich deshalb diesbezüglich beim BAFU und hat die erhaltenen Informationen<sup>74</sup> in **Anhang 2** zusammengefasst.

Allgemein zeigen die Abklärungen der GPK-S, dass die meisten Massnahmen und Pilotprojekte aus dem AP SBS I auf die eine oder andere Weise in den AP SBS II aufgenommen wurden. Einige Massnahmen und Projekte wurden aufgegeben oder als abgeschlossen betrachtet.<sup>75</sup> Als Gründe dafür nannte das BAFU in erster Linie die Überführung in andere Instrumente, die politischen Entwicklungen (namentlich im Zusammenhang mit der Biodiversitätsinitiative) oder den Mangel an finanziellen Ressourcen. Verschiedene Projekte aus dem AP SBS I wurden laut BAFU im Rahmen der Vollzugsaufgaben fortgesetzt.<sup>76</sup>

Die vier Sofortmassnahmen des AP SBS I (4.1.1 bis 4.1.4) wurden ab 2017 in die verschiedenen Programmvereinbarungen mit den Kantonen aufgenommen.<sup>77</sup> Sie sind inzwischen in die entsprechenden Verpflichtungskredite integriert<sup>78</sup> und folglich nicht

<sup>71</sup> Schreiben des BAFU vom 16.6.2025 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*); **AP SBS II** vom 12.12.2025, Ziff. 2.1

<sup>72</sup> Mo. Gühl «Das dramatische Bienen- und Insektensterben rasch und konsequent stoppen» vom 21.3.2019 (19.3207), Mo. Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) «Das Insektensterben bekämpfen» vom 11.2.2020 (20.3010), Mo. Hegglin «Sicherung der Insektenbestäubung, insbesondere durch Wild- und Honigbienen» vom 20.9.2023 (23.4028)

<sup>73</sup> **AP SBS II** vom 12.12.2025, Ziff. 1.3

<sup>74</sup> Anhörung des BAFU und des BLW vom 25.3.2025, Schreiben des BAFU vom 16.6.2025 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*)

<sup>75</sup> Synergiemassnahmen 4.2.2, 4.2.5, 4.2.8 und 4.2.9; Pilotprojekte A1.1, A1.3, A3.1, A4.2, A5.3 und A5.1

<sup>76</sup> Anhörung des UVEK, des BAFU und des BLW vom 27.8.2024. Das BAFU nannte als Beispiele die Vereinbarungen des BAV mit Bahnunternehmen und die Musterbestimmungen für die Biodiversität im Siedlungsraum.

<sup>77</sup> Schreiben des BAFU vom 16.6.2025 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*). Die Programmvereinbarungen sind ein zentrales Instrument für die gemeinsame Umsetzung der Umweltpolitik von Bund und Kantonen. In den Programmvereinbarungen legen Bund und Kantone gemeinsam fest, welche Ziele erreicht werden sollen, welche Leistungen in welcher Qualität ein Kanton erbringt und welche Beiträge der Bund ihm dafür zur Verfügung stellt. Im vorliegenden Fall sind namentlich die Programmvereinbarung «Naturschutz» und das Teilprogramm «Waldbiodiversität» betroffen.

<sup>78</sup> Botschaft vom 21.2.2024 zu Verpflichtungskrediten im Umweltbereich 2025–2028 (**BBl 2024 527**)

mehr Teil des AP SBS.<sup>79</sup> Laut BAFU wird dadurch gewährleistet, dass die Biodiversitätsziele langfristig in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen verankert werden.<sup>80</sup>

Die GPK-S informierte sich ferner darüber, was mit den acht für den AP SBS II zu prüfenden Massnahmen (5.1 bis 5.8) passiert ist. Aus den Erklärungen des BAFU geht hervor, dass fünf dieser Massnahmen in den neuen Aktionsplan aufgenommen wurden und eine in ein nationales Forschungsprogramm integriert wurde.<sup>81</sup> Auf zwei Massnahmen aus dem Bereich Bildung und Erziehung (5.5 und 5.6) wurde aus Ressourcenmangel hingegen verzichtet. Die Kommission erkundigte sich beim BAFU nach den Auswirkungen dieses Verzichts. Dieses erklärte, dass der Verzicht «zu einem Wissensabbau in verschiedenen relevanten Berufszweigen führen» könnte.<sup>82</sup>

Den Inhalt der einzelnen Massnahmen des AP SBS II hat die GPK-S nicht analysiert, da dies den Rahmen der vorliegenden Nachkontrolle gesprengt hätte (siehe Ziff. 2.2). Näher befasst hat sie sich hingegen mit den Massnahmen in den Bereichen Landwirtschaft und biodiversitätsschädigende Subventionen, die Gegenstand ihrer Empfehlungen 2 und 3 sind (siehe Ziff. 3.2 und 3.3). Ausserdem hat sie das Thema der öffentlichen Kommunikation vertieft, das in Bezug auf die Geschäftsführung von grosser Bedeutung ist (siehe Ziff. 3.4).

Die Kommission hat im Weiteren zur Kenntnis genommen, dass der AP SBS II nach seiner Veröffentlichung von mehreren Umweltverbänden stark kritisiert wurde. Diese bezeichneten den Plan als ambitionslos und bemängelten die Kürzung der Ressourcen für die Umsetzung.<sup>83</sup>

### 3.1.1.3 **Finanzielle Mittel für die Umsetzung des AP SBS II und Personalressourcen des BAFU**

Der Bund investierte in den letzten Jahren – direkt oder indirekt – jährlich rund 600 Millionen Franken in die Instrumente und Massnahmen zum Biodiversitätsschutz. Die GPK-S liess sich über die genaue Verteilung dieser Mittel informieren. Eine entsprechende Übersicht findet sich in [Anhang 3](#). Den Grossteil der Bundesmittel, 430 bis 450 Millionen Franken pro Jahr, machen die Biodiversitätsbeiträge in der Landwirtschaft aus (siehe Ziff. 3.2).

<sup>79</sup> Schreiben des BAFU vom 6.11.2023 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*)

<sup>80</sup> Schreiben des BAFU vom 16.6.2025 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*)

<sup>81</sup> Anhörung des UVEK, des BAFU und des BLW vom 27.8.2024; Schreiben des BAFU vom 16.6.2025 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*)

<sup>82</sup> Schreiben des BAFU vom 16.6.2025 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*). Das Bundesamt hielt fest, dass es angesichts der Sparmassnahmen des Bundes im Bereich der Förderung von Berufsbildung und Weiterbildung keine Optionen für die Fortsetzung dieser Massnahmen ausserhalb des AP SBS II sieht.

<sup>83</sup> Biodiversitätskrise: Bundesrat veröffentlicht Plan der Untätigkeit, [Medienmitteilung](#) von BirdLife Schweiz, Pro Natura und WWF Schweiz vom 20.11.2024. Die Umweltverbände sind der Auffassung, dass die Schweiz mit diesem Aktionsplan nicht in der Lage ist, ihre nationalen und internationalen Ziele im Bereich des Biodiversitätsschutzes zu erreichen.

Für die Umsetzung des AP SBS II zwischen 2025 und 2030 sprach der Bundesrat dem BAFU 24 Millionen Franken bzw. 4 Millionen pro Jahr zu,<sup>84</sup> also deutlich weniger als die jährlich rund 10 Millionen Franken, die für die erste Umsetzungsphase des Aktionsplans (2017–2023) zur Verfügung standen. Das UVEK und das BAFU begründeten dies gegenüber der GPK-S im Wesentlichen mit der angespannten Finanzlage des Bundes. Der Vorsteher des UVEK betonte, dass der Handlungsspielraum des Departements sehr begrenzt war.<sup>85</sup>

Zudem wies der Bundesrat dem BAFU für die Umsetzung des AP SBS II keine zusätzlichen Personalressourcen zu. Die Amtsdirektion entschied vor diesem Hintergrund, im Rahmen ihres Gesamtbudgets Priorisierungen vorzunehmen. Sie setzte für die Umsetzung des AP SBS II mittels interner Kompensationen zwei zusätzliche Vollzeitäquivalente (VZÄ) ein, da sie dieses Projekt als prioritär betrachtet.<sup>86</sup> Insgesamt beläuft sich das Globalbudget des BAFU im Bereich Biodiversität (inkl. AP SBS) auf rund 17,5 Millionen Franken pro Jahr.

Aufgrund der Kürzung der Mittel für die Umsetzung des AP SBS muss das BAFU zudem eine Priorisierung der Massnahmen des Aktionsplans vornehmen. Laut Bundesamt<sup>87</sup> erfolgt diese Priorisierung zum einen anhand gewisser Prioritäten, die vom Bundesrat gesetzt wurden (z. B. Anpassung an den Klimawandel und Bekämpfung des Insektensterbens). Zum anderen werden die Massnahmen mit direkten Auswirkungen auf die Biodiversität priorisiert und jene mit einer eher indirekten Wirkung auf später verschoben. Auch die Umsetzung wird gestaffelt erfolgen. Der AP SBS II enthält jedoch keine Details zu den Kriterien für die Priorisierung.

Laut BAFU wurde die Kürzung der Mittel für den AP SBS II teilweise kompensiert durch eine verstärkte Nutzung der Synergien mit anderen Sektorpolitiken, die ebenfalls zur Erreichung der SBS-Ziele beitragen (siehe Ziff. 3.1.1.4).<sup>88</sup> Allerdings müssen die Aufträge der anderen Bundesämter zur Umsetzung des AP SBS II über deren regulären Budgets finanziert werden, da keine zusätzlichen Mittel für diesen Zweck vorgesehen sind.

Das UVEK und das BAFU betonten zudem, dass die Programmvereinbarungen mit den Kantonen im Umweltbereich<sup>89</sup>, in welche die Sofortmassnahmen des AP SBS I inzwischen aufgenommen wurden (siehe Ziff. 3.1.1.3), einen erheblichen finanziellen Beitrag zum Biodiversitätsschutz leisten.<sup>90</sup> Das BAFU wies im Weiteren darauf hin,

<sup>84</sup> Biodiversität: Bundesrat beschliesst die zweite Phase des Aktionsplans, Medienmitteilung des Bundesrates vom 20.11.2024

<sup>85</sup> Anhörung des UVEK, des BAFU und des BLW vom 27.8.2024

<sup>86</sup> Anhörung des UVEK, des BAFU und des BLW vom 27.8.2024; Anhörung des BAFU und des BLW vom 25.3.2025. Das BAFU setzt laut eigenen Angaben rund sechs VZÄ für den Biodiversitätsschutz ein.

<sup>87</sup> Anhörung des UVEK, des BAFU und des BLW vom 27.8.2024; Anhörung des BAFU und des BLW vom 25.3.2025

<sup>88</sup> Anhörung des BAFU und des BLW vom 25.3.2025

<sup>89</sup> Namentlich in den Bereichen «Wald», «Natur und Landschaft» und «Revitalisierung von Gewässern»

<sup>90</sup> Anhörung des UVEK, des BAFU und des BLW vom 27.8.2024; zu den einzelnen Beträgen siehe Anhang 3.

dass auch Mittel, die ausserhalb des AP SBS eingesetzt werden, zum Biodiversitätsschutz beitragen, namentlich die Mittel für Wildtiere, Jagd und Fischerei sowie für den Schweizerischen Nationalpark.<sup>91</sup>

Die GPK-S befragte den Vorsteher des UVEK ausserdem, wie sich die Ablehnung der Biodiversitätsinitiative und des Gegenentwurfs zu dieser, die beide zusätzliche finanzielle Mittel vorsahen, auf den AP SBS auswirkt.<sup>92</sup> Der Vorsteher des UVEK versicherte, dass diese Ablehnung nicht die Umsetzung des Aktionsplans infrage stellt und das Departement bestrebt ist, die verfügbaren Ressourcen noch gezielter und wirksamer einzusetzen.<sup>93</sup> Allgemein betonte er, dass das Ziel trotz der angespannten Finanzlage des Bundes weiterhin darin besteht, jährlich rund 600 Millionen Franken für den Biodiversitätsschutz einzusetzen.<sup>94</sup>

Schliesslich nahm die GPK-S zur Kenntnis, dass der Bundesrat im Dezember 2025 eine Reihe von Massnahmen und Prüfaufträgen zur Stärkung der bestehenden Finanzierungsquellen in den Bereichen Klima und Biodiversität sowie zur Erschliessung neuer Mittel verabschiedete.<sup>95</sup> Damit soll insbesondere die Einhaltung der Schweizer Verpflichtungen aus dem internationalen Biodiversitätsrahmenwerk sichergestellt werden. Das UVEK hat dem Bundesrat bis Ende Juni 2027 über die Ergebnisse seiner Abklärungen Bericht zu erstatten.

### 3.1.1.4 **Beteiligung der anderen Bundesämter, Steuerungsstrukturen des AP SBS II**

Laut dem Vorsteher des UVEK hat die Analyse des AP SBS I gezeigt, wie wichtig es ist, dass alle vom Thema betroffenen Bereiche zusammenarbeiten. Aus diesem Grund

<sup>91</sup> Anhörung des BAFU und des BLW vom 25.3.2025, Schreiben des BAFU vom 16.6.2025 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*). Gestützt auf das Jagdgesetz (SR **922.0**) gewährt der Bund den Kantonen Beiträge zur Deckung der Aufsichtskosten in Wasser- und Zugvogelreservaten sowie in eidgenössischen Jagdbanangeboten. Er beteiligt sich zudem an den Kosten für Schäden, die von geschützten Tierarten verursacht werden. Zusätzlich werden Finanzhilfen entrichtet für Massnahmen zur Überwachung der wildlebenden Säugetiere und Vögel sowie deren Lebensräume, für Schutz, Management, Monitoring und Förderung von national prioritären Arten und Lebensräumen, für die Verhütung von Wildschäden im Wald sowie für Massnahmen zur Information der Bevölkerung. Gestützt auf das Nationalparkgesetz (SR **454**) finanziert der Bund unter anderem die Verwaltung und die Erhaltung des Parks und von dessen Einrichtungen, Massnahmen zur Information der Öffentlichkeit sowie die Verhütung von Wildschäden und die entsprechenden Entschädigungen.

<sup>92</sup> Die Initiative sah zusätzliche 400 Millionen Franken pro Jahr, aufgeteilt auf Bund und Kantone, für den Biodiversitätsschutz vor. Der indirekte Gegenvorschlag des Bundesrates sah fünf zusätzliche Vollzeitstellen beim BAFU und eine Erhöhung der Bundesmittel um 96 Millionen Franken vor.

<sup>93</sup> Anhörung des UVEK, des BAFU und des BLW vom 27.8.2024

<sup>94</sup> Anhörung des UVEK, des BAFU und des BLW vom 27.8.2024

<sup>95</sup> Internationale Finanzierung für Klima und Biodiversität: Bundesrat strebt angemessenen Beitrag der Schweiz an, Medienmitteilung des Bundesrates vom 12.12.2025. Unter anderem möchte der Bundesrat durch die Nutzung von Garantien oder die Versicherung von privaten klimarelevanten Exporten in Entwicklungsländer private Investitionen und Innovationen fördern. Er möchte zudem herausfinden, wie durch die Instrumente der internationalen Zusammenarbeit mehr private Mittel für den Klimaschutz in Entwicklungsländern mobilisiert werden können.

wurden den anderen Sektoralpolitiken im zweiten Aktionsplan eine sichtbarere Rolle zugewiesen.<sup>96</sup> Zusätzlich zu den 15 Massnahmen, die das BAFU umzusetzen hat, erteilte der Bundesrat sechs anderen Bundesämtern<sup>97</sup> sieben Prüfaufträge, die zu neuen Massnahmen in den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen führen sollen.<sup>98</sup> Im Dezember 2025 verabschiedete der Bundesrat eine aktualisierte Fassung des AP SBS II, in der die Massnahmen dieser Bundesämter (M16 bis M22) dargelegt sind.<sup>99</sup>

Jedes Bundesamt ist für die Konkretisierung und Umsetzung der eigenen Massnahmen zuständig. Die betreffenden Bundesämter bleiben eigenverantwortlich für ihre interne Organisation und die Ressourcenverteilung. Ihnen wurden keine zusätzlichen Mittel zugesprochen. Das BAFU ist unterstützend und koordinativ tätig, ohne weisungsbefugt zu sein. Der Projekterfolg hängt folglich im Wesentlichen von der Überzeugungsarbeit des BAFU und dem Engagement der betreffenden Bundesämter in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich ab.<sup>100</sup>

Das BAFU präsentierte der GPK-S die Steuerungsstruktur für den AP SBS II, mit der insbesondere eine bessere Koordination der Bundesämter sichergestellt werden soll (siehe Abbildung 2).<sup>101</sup> Den Kern dieser Struktur unter Federführung des BAFU bilden zwei Gremien: der *Programmausschuss* (PAS), dem die Amtsdirektionen angehören und der den Aktionsplan steuert sowie die Zielerreichung überwacht, und die *Programmkoordination* (PK), welche sich aus dem Kader der involvierten Bundesämter zusammensetzt und die strategischen Überlegungen zur Umsetzung des AP SBS II anstellt. Im Weiteren hat eine *strategische Begleitgruppe* (SB), bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Kantone sowie ausgewählten Stakeholdern<sup>102</sup>, die Aufgabe, zu strategischen Fragen wie der Priorisierung von Zielen und der kommunikativen Ausrichtung Stellung zu nehmen. Die allgemeine Koordination des AP SBS II auf der Ebene der operativen Führung übernimmt die dem BAFU angegliederte *Programmleitung* (PL), der die Projektausführenden oder die Bundesämter Bericht erstatten. Laut UVEK haben alle operativen Steuerungs- und Führungsgremien des AP SBS II im Jahr 2025 ihre Arbeiten aufgenommen.<sup>103</sup>

Diese Strukturen wurden gegenüber dem AP SBS I verändert: In der ersten Phase lag die strategische Führung in erster Linie beim BAFU und die anderen Bundesämter waren in den Begleitgremien der Projekte vertreten.

<sup>96</sup> Anhörung des UVEK, des BAFU und des BLW vom 27.8.2024

<sup>97</sup> ARE, BLV, BLW, BFE, ASTRA und BAV

<sup>98</sup> Das Thema Landwirtschaft wird unter Ziffer 3.2 vertieft.

<sup>99</sup> AP SBS II vom 12.12.2025, Kap. 4 (siehe insbesondere S. 70 ff.). In der neuen Fassung des Aktionsplans werden für jede Massnahme in der Zuständigkeit eines anderen Bundesamtes die vorgesehenen Instrumente, der Zeitplan und die erwarteten Wirkungen dargelegt.

<sup>100</sup> Anhörung des BAFU und des BLW vom 25.3.2025; AP SBS II vom 12.12.2025, Ziff. 5.1

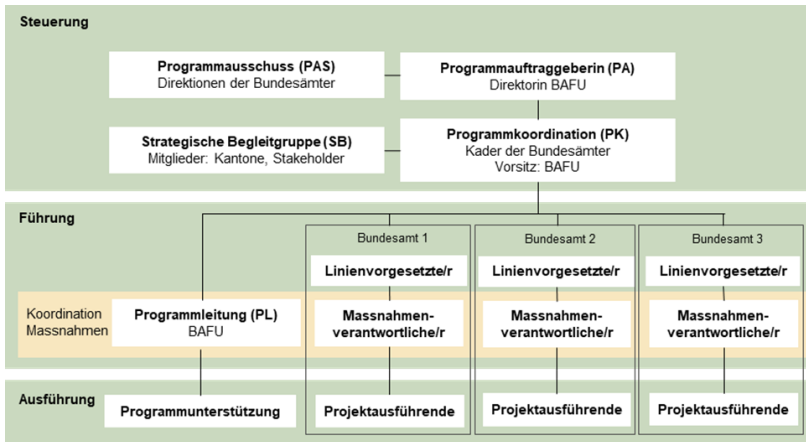
<sup>101</sup> Anhörung des BAFU und des BLW vom 25.3.2025; AP SBS II vom 12.12.2025, Ziff. 5.1. Die Projektorganisation stützt sich auf die HERMES-Grundsätze.

<sup>102</sup> Anhörung des BAFU und des BLW vom 25.3.2025. Laut BAFU sind in dieser Gruppe namentlich Wissenschaft und Zivilgesellschaft vertreten, indem ihr Dachverbände und Organisationen wie die Umweltallianz (Verkehrs-Club der Schweiz, BirdLife, Greenpeace, Pro Natura, SES und WWF) und der Schweizer Bauernverband angehören.

<sup>103</sup> Schreiben des UVEK vom 12.1.2026 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*)

## Programmorganisation

Abbildung 2



Quelle: AP SBS II, Ziff. 5.1

Das BAFU ist der Ansicht, in den Schlüsselbereichen des Aktionsplans gut aufgestellt zu sein, und bewertet die Zusammenarbeit mit den anderen Bundesämtern positiv.<sup>104</sup> Als erfreuliches Beispiel nannte es die Zusammenarbeit mit dem ASTRA bei den Wildtierpassagen über Nationalstrassen, ein Projekt, das im AP SBS II fortgeführt wird.<sup>105</sup> Laut der Amtsdirektorin soll die neue Projektorganisation die Kommunikation zwischen den Einheiten, den Erfahrungsaustausch und das Programmmonitoring sicherstellen. Anfang 2025 organisierte das BAFU ein Kick-off-Meeting zum AP SBS II, an der alle involvierten Ämter teilnahmen. Generell ist das BAFU eingeladen, an Arbeitsgruppen des Bundes teilzunehmen, die das Thema Biodiversität betreffen.

Das BAFU betonte, dass ein Teil der Massnahmen (z. B. im Bereich Landschaftsqualität oder Vernetzung) auch der aktiven Beteiligung der kantonalen und kommunalen Behörden bedarf. In diesen Fällen konzentriert sich das Bundesamt auf die Schaffung der Rahmenbedingungen, während die Verantwortung für die Umsetzung bei den Kantonen und Gemeinden liegt, da diese die Massnahmen besser den regionalen Gegebenheiten anpassen können.<sup>106</sup>

<sup>104</sup> Anhörung des BAFU und des BLW vom 25.3.2025

<sup>105</sup> Anhörung des BAFU und des BLW vom 25.3.2025; [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Themen > Biodiversität > Ökologisch wertvolle Lebensräume fördern und vernetzen > Wildtierkorridore (aufgerufen am 18.12.2025)

<sup>106</sup> Anhörung des BAFU und des BLW vom 25.3.2025

### 3.1.1.5 Jährliches Controlling des AP SBS II

Der AP SBS II sieht ein jährliches Controlling der Umsetzung der Massnahmen vor, das die notwendigen Informationen für die Programmsteuerung liefert.<sup>107</sup> Dieses Instrument gab es im AP SBS I noch nicht. Das Controlling erfolgt auf Grundlage der schriftlichen Berichte der Programmleitung, die sowohl innerhalb des BAFU als auch an die Steuerungsgremien übermittelt werden. Die Steuerungsgremien erhalten ergänzend zu den schriftlichen Berichten jeweils an ihren Sitzungen eine mündliche Information zum Stand der Umsetzung. Laut BAFU dienen als Indikatoren für das Controlling der Umsetzungsstand der geplanten Produkte im Vergleich zur ursprünglichen Planung hinsichtlich Ressourcen und Zeit.<sup>108</sup> Die Massnahmen des AP SBS II sind mit terminierten Meilensteinen versehen, die als Zwischenziele dienen (zur Festlegung und Evaluation der Ziele, siehe Ziff. 3.1.1.6).

### 3.1.1.6 Evaluation des AP SBS und der SBS sowie Indikatoren

Die Wirkungsanalyse von 2023 zeigte auf, dass bei den Indikatoren für die Evaluation der SBS-Zielerreichung Mängel bestehen. Nur drei von zehn Zielen konnten zufriedenstellend evaluiert werden.<sup>109</sup> Der Bundesrat räumte 2023 ein, dass die vorhandenen Daten und Indikatoren – entgegen seiner Ankündigung in seiner Stellungnahme von 2021 zuhanden der GPK-S – nicht für eine allgemeine Evaluation der Zielerreichung zum Ende des AP SBS I ausreichten.<sup>110</sup>

Eine abschliessende Evaluation des AP SBS II ist für 2028 geplant. Laut BAFU wird die Evaluation des Aktionsplans primär auf Ebene der Massnahmen erfolgen.<sup>111</sup> Diese «sind nach einem einheitlichen Schema aufgebaut, das sich an einem gängigen Wirkungsmodell orientiert». Für jede Massnahme werden Ziele nach der SMART-Methode formuliert.<sup>112</sup> Jede Massnahme definiert spezifische Ergebnisse (Ebene *Output*<sup>113</sup>) und Wirkungen (Ebene *Outcome*<sup>114</sup>). Laut BAFU können die dafür benötigten Indikatoren direkt aus den Zielen der jeweiligen Massnahme abgeleitet werden.

<sup>107</sup> AP SBS II vom 12.12.2025, Ziff. 5.2

<sup>108</sup> Schreiben des BAFU vom 16.6.2025 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*)

<sup>109</sup> Bericht des BAFU vom 21.6.2023, Ziff. 6.1. Ziele 1, 2 und 3. Für die Evaluation der sieben anderen Ziele stützte sich das BAFU auf Informationen aus fachlichen Veröffentlichungen und Gutachten sowie auf die Daten aus dem Länderbericht der Schweiz an das CBD-Sekretariat.

<sup>110</sup> Schreiben des Bundesrates vom 15.9.2023 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*), Schreiben des BAFU vom 6.11.2023 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*)

<sup>111</sup> Schreiben des BAFU vom 16.6.2025 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*)

<sup>112</sup> Die SMART-Methode ist an die Zielfestlegung geknüpft. Laut ihr müssen die Ziele spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch und terminiert sein (auf Englisch: *specific, measurable, accepted, realistic, timely*).

<sup>113</sup> Mit *Output* werden die konkreten Produkte des Aktionsplans bezeichnet (realisierte Projekte, erarbeitete Grundlagen, usw.)

<sup>114</sup> Mit *Outcome* werden die verbesserten Rahmenbedingungen oder die konkreten Verhaltensänderungen bei relevanten Akteuren bezeichnet, die auf den Aktionsplan zurückzuführen sind.

Die *Outputs* werden auf der Grundlage der Daten aus dem jährlichen Controlling des AP SBS II evaluiert (siehe oben). Für die Evaluation der *Outcomes* sind laut BAFU hingegen zusätzliche Informationen vonnöten, die während der Umsetzung gesammelt werden müssen. Das Bundesamt kündigte an, dass die dafür notwendigen Indikatoren massnahmenpezifisch im Rahmen der Gesamtevaluation des AP SBS II entwickelt werden.<sup>115</sup> Im Aktionsplan heisst es hierzu, dass die Evaluationen der Massnahmen erfolgen soll, wenn die Umsetzung abgeschlossen ist oder kurz vor dem Abschluss steht. Massnahmen, die vor 2030 abgeschlossen sind, werden unmittelbar nach Abschluss der Umsetzung evaluiert, ansonsten gegen Ende des Umsetzungszeitraumes des AP SBS II.<sup>116</sup>

Eine Evaluation auf *Impact*-Ebene<sup>117</sup> ist für die Massnahmen des AP SBS II hingegen nicht oder allenfalls punktuell vorgesehen.<sup>118</sup> Laut BAFU lässt sich die Wirkung der Massnahmen nicht isoliert vom komplexen Zusammenspiel weiterer Einflussfaktoren (z. B. Landnutzungsdruck, Klimawandel oder sektorale Politiken) erfassen. Da der Aktionsplan nur ein Teil der Umsetzung der SBS ist, ist eine belastbare Bewertung der Auswirkungen auf die Biodiversität nach Ansicht des Bundesamtes nur auf Ebene der SBS möglich, auf der alle relevanten Handlungsfelder, politischen Instrumente und externen Einflüsse gesamthaft berücksichtigt werden können.<sup>119</sup>

Die GPK-S informierte sich genauer über die Indikatoren, anhand von denen die Wirkung der SBS gemessen wird. Das UVEK übermittelte ihr die detaillierte Liste dieser Indikatoren (Stand Januar 2026, siehe [Anhang 5](#)). Es teilte der Kommission mit<sup>120</sup>, dass das BAFU diese mit den GBF-Indikatoren<sup>121</sup> harmonisiert hat, um sicherzustellen, dass die internationale Berichterstattung der Schweiz und das nationale Monitoring kohärent sind. Zur korrekten Evaluation der SBS hat das BAFU zusätzliche, auf die nationalen Bedürfnisse abgestimmte Indikatoren entwickelt.<sup>122</sup> Diese werden auch als ergänzende Indikatoren für die Länderberichte der Schweiz an die CBD verwen-

<sup>115</sup> Schreiben des BAFU vom 16.6.2025 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*). Für die Entwicklung der Indikatoren gelten laut BAFU drei zentrale Prinzipien: Nachvollziehbarkeit (enge Orientierung an den Zielen der Massnahme), Einfachheit (vertretbarer Aufwand der Datenerhebung) und Partizipation (Entwicklung im Dialog mit den für die Umsetzung zuständigen Akteurinnen und Akteuren).

<sup>116</sup> AP SBS II vom 12.12.2025, Ziff. 5.2

<sup>117</sup> Mit *Impact* wird die allgemeine Wirkung der SBS bzw. des Aktionsplans auf die Biodiversität bezeichnet.

<sup>118</sup> Im AP SBS II heisst es diesbezüglich: «Sofern eine Bewertung der Auswirkungen der Produkte auf die Akteurinnen und Akteure sowie gegebenenfalls auf die Umwelt bereits möglich ist, werden auch Fragen auf dieser Ebene gestellt» (AP SBS II vom 12.12.2025, Ziff. 5.2.)

<sup>119</sup> Schreiben des BAFU vom 16.6.2025 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*)

<sup>120</sup> Schreiben des UVEK vom 12.1.2026 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*)

<sup>121</sup> Die Konferenz der CBD-Vertragsparteien verabschiedete im Februar 2025 die wichtigsten GBF-Indikatoren. Diese sind obligatorisch für die regelmässige Berichterstattung der Mitgliedstaaten. Der siebte Länderbericht der Schweiz ist für 2026 vorgesehen.

<sup>122</sup> Schreiben des BAFU vom 6.11.2023 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*), Schreiben des BAFU vom 16.6.2025 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*), Schreiben des UVEK vom 12.1.2026 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*). Das BAFU wird bei diesen Arbeiten insbesondere vom Forum Biodiversität Schweiz SCNAT unterstützt.

det. Aus der Liste des UVEK geht hervor, dass 14 Indikatoren operativ und 17 Indikatoren zurzeit «in Produktion» sind. Im Übrigen werden 6 GBF-Indikatoren nicht verwendet, da sie nicht als relevant für die Schweiz angesehen werden.

Eine Gesamtevaluation der Erreichung der SBS-Ziele erfolgt spätestens Ende 2028. Der Bundesrat hat das BAFU beauftragt, die SBS unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Evaluation des AP SBS II zu aktualisieren und ihm auf dieser Grundlage Vorschläge für die weitere Umsetzung der SBS ab 2031 zu unterbreiten, wobei auch die Entwicklungen im Zusammenhang mit der CBD zu berücksichtigen sind.<sup>123</sup>

### 3.1.1.7 Perspektiven der SBS für die Zeit nach 2030

Der AP SBS II wurde ausgehend von den Zielen der SBS und des internationalen Biodiversitätsrahmenwerks ausgearbeitet (siehe oben). Letzteres definiert eine Vision mit Zeithorizont 2050 rund um vier allgemeine Ziele. Die Laufzeit des AP SBS II geht allerdings nur bis 2030 und enthält keine Perspektiven über diesen Zeitraum hinaus.

Die Frage der GPK-S nach den Perspektiven der SBS für die Zeit nach 2030 beantwortete der Bundesrat 2023 gleich wie in seiner Stellungnahme von 2021.<sup>124</sup> Die Fortsetzung der SBS hänge von den Ergebnissen der Gesamtevaluation, dem Erfolg des AP SBS und den Beiträgen der anderen Politikbereiche zu den Zielen der SBS ab.

Wie bereits erwähnt, beauftragte der Bundesrat das BAFU, die Umsetzung des AP SBS II bis spätestens Ende 2030 zu evaluieren, die Erreichung der SBS-Ziele bis spätestens Ende 2028 allgemein zu prüfen und ihm auf der Grundlage der Ergebnisse Vorschläge für die weitere Umsetzung der SBS zu unterbreiten.<sup>125</sup> Das BAFU teilte der GPK-S mit, dass sich der Bundesrat der Notwendigkeit, die SBS auch nach 2030 fortzusetzen, bewusst ist.<sup>126</sup>

<sup>123</sup> Anhörung des UVEK-Vorstehers, des BAFU und des BLW vom 27.8.2024, Anhörung des BAFU und des BLW vom 25.3.2025

<sup>124</sup> Schreiben des Bundesrates vom 15.9.2023 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*)

<sup>125</sup> Anhörung des BAFU und des BLW vom 25.3.2025; AP SBS II, Ziff. 5.2; Brief des UVEK an die Subkommission EDI/UVEK der GPK-S vom 17.3.2026

<sup>126</sup> Anhörung des BAFU und des BLW vom 25.3.2025

### 3.1.2 Beurteilung durch die GPK-S

#### *Zusammenfassung der Beurteilung – Umsetzung der Empfehlung 1*

*Punkt 1 der Empfehlung:* Die GPK-S zieht eine gemischte Bilanz der Wirkungsanalyse von 2023 zum AP SBS I. Sie ist der Ansicht, dass die Analyse wichtige Informationen für die Evaluation der Umsetzung des Aktionsplans liefert, es der verwendeten Methodik und den Schlussfolgerungen aber an Klarheit fehlt. Die Kommission erkennt allerdings keine Hinweise darauf, dass im entsprechenden Bericht wichtige Elemente abgeändert oder ganz weggelassen worden wären, wie dies in gewissen Medien behauptet wurde.

Die Kommission erachtet es angesichts der Verzögerungen bei der Umsetzung des AP SBS I als nachvollziehbar, dass der Bundesrat die Laufzeit des Aktionsplans bis Ende 2024 verlängerte und Massnahmen zur beschleunigten Umsetzung ergriff. Sie bedauert allerdings, dass damit eine Reduktion der Ziele einherging, und ist der Auffassung, dass der Bundesrat diesen Punkt deutlicher hätte kommunizieren müssen.

Die GPK-S kommt zum Schluss, dass der Bundesrat im Hinblick auf die zweite Umsetzungsphase gewisse Lehren aus den Schwächen des AP SBS I gezogen hat. Verbesserungen wurden insbesondere bei der Steuerung des Aktionsplans, beim Einbezug der anderen Bundesämter und bei der Koordination mit den internationalen Zielen vorgenommen. Aufgrund der angespannten Finanzlage des Bundes kürzte der Bundesrat allerdings die Ressourcen des BAFU für die Umsetzung des AP SBS, obwohl die Wirkungsanalyse einen erhöhten Mittelbedarf aufzeigt hatte.

Die GPK-S zieht eine insgesamt positive Bilanz hinsichtlich der Ausarbeitung der Massnahmen für den AP SBS II. Sie hält fest, dass das BAFU der Fortführung der Massnahmen aus der ersten Phase Aufmerksamkeit geschenkt und Informationen zu den unter- und abgebrochenen Projekten geliefert hat – wenn auch teilweise eher knappe. Sie begrüsst zudem, dass gewisse Massnahmen des AP SBS I in die Programmvereinbarungen mit den Kantonen aufgenommen wurden. Sie bedauert hingegen, dass der Bundesrat wegen der fehlenden finanziellen Ressourcen auf Massnahmen im Bereich Bildung und Erziehung verzichten musste. Im Weiteren begrüsst die Kommission den Beschluss, weitere Bundesämter in die Umsetzung des AP SBS einzubeziehen. Sie hält aber fest, dass der Erfolg der betreffenden Massnahmen hauptsächlich von der Bereitschaft des jeweiligen Amtes abhängt, einen Teil seiner Ressourcen in diesen Bereich zu investieren. Sie ersucht den Bundesrat, die betroffenen Ämter dazu zu ermutigen, solche Priorisierungen vorzunehmen.

*Punkt 2 der Empfehlung:* Die GPK-S bedauert, dass der Bund nach wie vor kein vollständiges Set an Indikatoren hat, anhand von denen die Wirkung der Biodiversitätsmassnahmen des Bundes klar evaluiert werden kann. Sie erachtet es als unerlässlich, dass der Bundesrat rasch Indikatoren für die Evaluation der Massnahmen des AP SBS (*Output* und *Outcome*) und allgemein der Erreichung der Ziele der SBS (*Impact*) ausarbeitet. Im Weiteren erachtet es die GPK-S als notwendig, dass der Bundesrat – im Sinne der Planungssicherheit für alle Beteiligten – Leitlinien für den Biodiversitätsschutz für die Zeit nach 2030 festlegt.

*Punkt 3 der Empfehlung:* Die GPK-S bedauert, dass der Bundesrat beschlossen hat, die Ressourcen des BAFU für die Umsetzung des AP SBS II aufgrund der angespannten Finanzlage zu kürzen. Nach Ansicht der Kommission erhöht diese Kürzung das

Risiko, dass der Aktionsplan nicht innert der vorgesehenen Fristen umgesetzt wird und die Ziele der SBS nicht erreicht werden. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass diese Kürzung teilweise durch die Aufnahme gewisser Massnahmen in die Programmvereinbarungen mit den Kantonen und durch den Einbezug anderer Bundesämter in die Umsetzung des Aktionsplans aufgefangen wird. Es ist jedoch auch festzustellen, dass der Bundesrat diesen Bundesämtern keine zusätzlichen Mittel für ihre Beteiligung zugesprochen hat. Vor diesem Hintergrund begrüsst die GPK-S den Entscheid des BAFU, seine Personalressourcen für den AP SBS durch interne Kompensationen zu stärken. Sie erachtet es zudem als zweckmässig, dass das Bundesamt eine Priorisierung der Massnahmen des Aktionsplans vornimmt. Sie erwartet, dass diese Priorisierung anhand klarer Kriterien erfolgt.

Aufgrund dieser Feststellungen kommt die Kommission zum Schluss, dass ihre Empfehlung teilweise umgesetzt ist. Sie sieht insbesondere Handlungsbedarf bei der Nachverfolgung der Wirkung der SBS und des Aktionsplans sowie bei den dafür erforderlichen Indikatoren, bei den Ressourcen für die Umsetzung des AP SBS II und bei der Vision für den Biodiversitätsschutz nach 2030.

Die ausführliche Beurteilung der GPK-S wird nachfolgend dargestellt.

### **3.1.2.1                    Wirkungsanalyse und Bilanz des ersten Aktionsplans (AP SBS I)**

Die GPK-S hält fest, dass das BAFU wie angekündigt eine Wirkungsanalyse zum AP SBS I erstellt und veröffentlicht hat. Sie ist der Ansicht, dass die Analyse wichtige Informationen für die Evaluation der Umsetzung des Aktionsplans liefert, zugleich aber gewisse Mängel aufweist (siehe unten).

Die Kommission begrüsst im Zusammenhang mit dieser Wirkungsanalyse, dass das BAFU 2021 externe Fachleute mit einer Zwischenevaluation der Massnahmen und Pilotprojekte des AP SBS I beauftragte. Sie hält fest, dass die Ergebnisse dieser Evaluation besorgniserregend waren, da diese Verzögerungen bei den meisten Massnahmen und Projekten des Aktionsplans aufzeigten. Die Gutachten bestätigten auch die von der GPK-S bereits zuvor geäusserte Sorge über die negativen Auswirkungen der für die Umsetzung des Aktionsplans zu geringen Ressourcen des BAFU.

Vor diesem Hintergrund erachtet die GPK-S den Entscheid des Bundesrates als nachvollziehbar, die Laufzeit des AP SBS I bis Ende 2024 zu verlängern, um diesen abzuschliessen zu können. Angesichts der damaligen Parlamentsdebatten über die Biodiversitätsinitiative und der Verabschiedung des neuen globalen Biodiversitätsrahmenwerks (*Global Biodiversity Framework*, GBF) erachtet sie es auch als gerechtfertigt, dass der Start des AP SBS II auf 2025 verschoben wurde. Im Weiteren betrachtet sie es als grundsätzlich zweckmässig, dass das BAFU Massnahmen ergriffen hat, um die Umsetzung des AP SBS I zu beschleunigen. Allerdings ist es bedauerlich, dass für diese Beschleunigung eine Reduktion der Ziele nötig war und somit die Wirkung des Aktionsplans verringert wurde. Die Kommission hält es zudem für problematisch, dass der Bundesrat diesen Punkt bei der Veröffentlichung der Wirkungsanalyse nicht aktiver kommunizierte (siehe hierzu Ziff. 3.4).

Die GPK-S ist im Übrigen der Ansicht, dass es der Wirkungsanalyse von 2023 in mehreren Punkten an Klarheit fehlt. So gibt das BAFU im Kapitel über den Stand des AP SBS I per Ende 2022 an, dass nach der beschleunigten Umsetzung 60 Prozent der Massnahmen und Projekte auf einem guten Wege sind,<sup>127</sup> ohne jedoch auszuführen, welche Anpassungen an den Massnahmen und Projekten vorgenommen wurden oder wie dieser Wert berechnet wurde. Ausserdem ist nicht immer klar, ob sich die Schlussfolgerungen des Berichts auf die Zwischenevaluation von 2021 oder auf den Stand per Ende 2022 stützen.<sup>128</sup> Ferner legt das BAFU nicht dar, wie die Ergebnisse der Wirkungsanalyse bei der Ausarbeitung des zweiten Aktionsplans berücksichtigt werden. Die GPK-S ersucht den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass beim Evaluationsbericht zum AP SBS II diese Mängel nicht mehr vorkommen.

Darüber hinaus verweist die GPK-S darauf, dass im Rahmen der Wirkungsanalyse – entgegen ihrem Namen – keine wirkliche Analyse der Wirkung des AP SBS I auf die Biodiversität möglich war, namentlich aufgrund des Fehlens von geeigneten Indikatoren. Die Kommission erachtet es als unerlässlich, dass die Indikatoren des AP SBS verbessert werden, damit sie als Grundlage für die künftigen Entscheide der Bundesbehörden dienen können (siehe Ziff. 3.1.2.5).

Das BAFU hat die Wirkungsanalyse und namentlich mehrere Empfehlungen aus dem entsprechenden Bericht bei der Ausarbeitung des AP SBS II berücksichtigt, was von der GPK-S begrüsst wird. Das Bundesamt hat insbesondere die Steuerungsstrukturen des Programms überarbeitet, den Einbezug der anderen Bundesämter verstärkt und der Koordination des Aktionsplans mit den internationalen Biodiversitätszielen mehr Aufmerksamkeit geschenkt. Allerdings ist der Bundesrat der Empfehlung, dem BAFU mehr Ressourcen zur Verfügung zu stellen, leider nicht gefolgt (siehe unten).

Die Kommission hält positiv fest, dass das BAFU auf seiner Website die Ergebnisse der Massnahmen und Pilotprojekte des AP SBS I veröffentlicht hat, bedauert aber, dass es mangels globalen Schlussberichts keine Gesamtbilanz gibt.

#### *Exkurs: Mediale Kritik an der Wirkungsanalyse des BAFU*

Die GPK-S hat sich mit der medialen Kritik an der Wirkungsanalyse von 2023 befasst. Sie hat die entsprechenden Passagen im BAFU-Bericht und in den externen Gutachten, auf dessen Grundlage dieser erstellt wurde, auf die Vorwürfe der Medien<sup>129</sup> hin untersucht. Die detaillierte Analyse findet sich in Anhang 4.

Die GPK-S hat keine Hinweise gefunden, die bestätigen, dass in der Wirkungsanalyse von 2023 wichtige Informationen abgeändert oder ganz weggelassen wurden. Trotz gewisser Vorbehalte der Kommission gegenüber dem BAFU-Bericht (siehe oben) kommt die GPK-S zum Schluss, dass die kritischen Ergebnisse der Zwischenevaluation von 2021 und der Stand der Zielerreichung der SBS in diesem Bericht insgesamt transparent dargelegt sind. Ausserdem weist die Kommission darauf hin, dass die ex-

<sup>127</sup> Bericht des BAFU vom 21.6.2023, Kap. 5

<sup>128</sup> So bezieht sich Kapitel 6 über den Beitrag des Aktionsplans zur Erreichung der Ziele der SBS auf die Zwischenevaluation von 2021 und scheint die Entwicklung bis Ende 2022 nicht zu berücksichtigen.

<sup>129</sup> Namentlich: Röstis Beschönigungsbehörde. In: Republik, 6.5.2024

ternen Gutachten, auf die sich dieser Bericht stützt, öffentlich zugänglich sind. Anhand der ihr zur Verfügung stehenden Informationen kann sie im konkreten Fall keine problematische Einflussnahme des UVEK feststellen.

Es liegt im Handlungsspielraum des federführenden UVEK, zu entscheiden, wie die Aussagen des Berichts politisch bewertet und der Öffentlichkeit kommuniziert werden. Die GPK-S ist jedoch der Ansicht, dass die Medienmitteilung zur Wirkungsanalyse<sup>130</sup> Verbesserungspotenzial gehabt hätte. Ihrer Ansicht nach hätte das UVEK darin expliziter auf die kritischen Erkenntnisse der Zwischenevaluation von 2021 und die Korrektur gewisser Ziele nach unten zur Beschleunigung der Umsetzung des AP SBS I hinweisen müssen. Grundsätzlich ist die Kommission der Auffassung, dass die öffentliche Kommunikation der Bundesbehörden zum Thema Biodiversität verbessert werden muss (siehe Ziff. 3.4).

Darüber hinaus hebt die Kritik an der Wirkungsanalyse gewisse allgemeine Aspekte hervor, die für die Oberaufsicht von Bedeutung sind. Dabei geht es insbesondere um die Notwendigkeit langfristiger Perspektiven für den AP SBS (siehe Ziff. 3.1.2.6) und einer stärkeren Berücksichtigung der Landwirtschaft im AP SBS (siehe Ziff. 3.2).

### 3.1.2.2 Ausarbeitung des zweiten Aktionsplans (AP SBS II)

Die GPK-S begrüsst, dass das BAFU bei der Vorbereitung des AP SBS II die Vereinbarkeit der Ziele der SBS mit den GBF-Zielen überprüft hat, um zu ermitteln, in welchen Bereichen Handlungsbedarf besteht. Die vom Bundesamt dafür angewendete Methode scheint ihr geeignet zu sein. Sie erachtet es im Weiteren als zweckmässig, dass sich der AP SBS II stärker an den internationalen Zielen orientiert sowie die Zusammenhänge von AP-Massnahmen, SBS-Zielen und GBF-Zielen darin ausdrücklich genannt werden.

Die Fortführung und Vertiefung der bewährten Massnahmen und Pilotprojekte des AP SBS I ist ein entscheidender Erfolgsfaktor für die zweite Phase. Die GPK-S hält fest, dass das BAFU diesem Aspekt offensichtlich besondere Aufmerksamkeit geschenkt hat. Ihre Analyse zeigt, dass die meisten Massnahmen und Projekte des AP SBS I auf die eine oder andere Weise im neuen Aktionsplan fortgeführt oder berücksichtigt werden. Allerdings hätte sie sich diesbezüglich eine systematische Gesamtsicht im AP SBS II gewünscht.

Die Informationen des BAFU zu den Massnahmen und Pilotprojekten des AP SBS I, die abgebrochen wurden oder nicht fortgesetzt werden (siehe [Anhang 2](#)), erachtet die Kommission insgesamt als zufriedenstellend. Sie hält allerdings fest, dass gewisse Erläuterungen sehr knapp sind. Dies gilt insbesondere für die Fälle, in denen der Stopp von Projekten mit der Biodiversitätsinitiative und dem Gegenentwurf des Bundesrates begründet wurden, die ja letztlich beide abgelehnt wurden.<sup>131</sup> Die Kommission lädt

<sup>130</sup> Bundesrat nimmt Wirkungsanalyse zum Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz zur Kenntnis, [Medienmitteilung](#) des Bundesrates vom 21.6.2023

<sup>131</sup> Eine solche Begründung findet sich insbesondere für den Unterbruch der Pilotprojekte A4.2 («Anreizsystem zur Ausscheidung und Pflege von Gebieten zur Förderung von Arten») und A5.1 («Mainstreaming Biodiversity»). Auf das zweite Beispiel wird unter Ziffer 3.4 näher eingegangen.

den Bundesrat ein, dafür zu sorgen, dass über den Abbruch oder die Änderung von Massnahmen des AP SBS künftig systematisch und transparent öffentlich informiert wird.

Die GPK-S begrüsst, dass die vier Sofortmassnahmen des AP SBS I in die Programmvereinbarungen mit den Kantonen im Umweltbereich aufgenommen werden konnten und somit ihre mittelfristige Fortführung sichergestellt ist. Die Kommission ersucht den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass diese Massnahmen bei der Evaluation der SBS berücksichtigt werden.

Die Kommission nimmt im Weiteren erfreut zur Kenntnis, dass mehrere der acht für den AP SBS II zu prüfenden Massnahmen in den neuen Aktionsplan aufgenommen wurden. Sie bedauert allerdings den Beschluss des Bundesrates, auf die Massnahmen im Bereich Bildung und Erziehung zu verzichten. Ihrer Ansicht nach ist der Aspekt der Sensibilisierung zentral für den Biodiversitätsschutz. Die Kommission ersucht den Bundesrat deshalb, diese Massnahmen im Hinblick auf die nächste Phase des AP SBS erneut zu prüfen.

Wie unter Ziffer 3.1.1.2 erwähnt, äussert sich die GPK-S nicht zum Inhalt der einzelnen Massnahmen des AP SBS II. Sie hat aber Kenntnis genommen von der diesbezüglichen Kritik der Umweltverbände. Für sie stellt sich zudem die Frage, ob der Bund angesichts der begrenzten Mittel, die dafür eingeplant sind, in der Lage sein wird, den AP SBS II innert des vorgesehenen Zeitraums umzusetzen (siehe Ziff. 3.1.2.3). Eine Gesamtbilanz des AP SBS II wird sie im Jahr 2030 bei der zweiten Nachkontrolle ziehen.

### **3.1.2.3                    Finanzielle Mittel für die Umsetzung des AP SBS II                                   und Personalressourcen des BAFU**

Die GPK-S bedauert, dass der Bundesrat beschlossen hat, die Mittel des BAFU für die zweite Umsetzungsphase des AP SBS zu kürzen, dies umso mehr, als die verschiedenen Evaluationen aufgezeigt haben, wie negativ sich der Ressourcenmangel auf die Umsetzung des AP SBS I ausgewirkt hat (siehe oben). Sie nimmt zur Kenntnis, dass diese Kürzung insbesondere auf die angespannte Finanzlage des Bundes zurückzuführen ist. Zudem haben Parlament und Volk die Biodiversitätsinitiative und den Gegenentwurf zu dieser, die beide eine Erhöhung der Bundesmittel für die Biodiversität vorsahen, abgelehnt, womit auch ein politisches Zeichen gesetzt wurde.

Nach Auffassung der Kommission erhöht sich durch die Kürzung der Ressourcen des BAFU das Risiko, dass der AP SBS II nicht gemäss vorgesehenem Zeitplan umgesetzt werden kann und die – jüngst vom Bundesrat bekräftigten – ehrgeizigen Ziele der SBS nicht erreicht werden können. Die Kommission ist ausserdem der Ansicht, dass der Bundesrat bei der Verabschiedung des neuen Aktionsplans proaktiver über die Kürzung der Ressourcen des BAFU und deren Auswirkungen hätte informieren müssen (vgl. Ziff. 3.4.2.2).

Die GPK-S nimmt zur Kenntnis, dass die Kürzung der Mittel des BAFU laut Bundesrat und UVEK teilweise durch die Aufnahme der Sofortmassnahmen des AP SBS I in die Programmvereinbarungen mit den Kantonen und durch den verstärkten Einbezug

anderer Bundesämter in die Umsetzung des Aktionsplans aufgefangen wird. Sie erachtet diese Massnahmen durchaus als positiv, bezweifelt aber, dass sie die Kürzung der BAFU-Mittel vollumfänglich ausgleichen können. Denn die vom Bundesrat zwischen 2017 und 2024 unterstützten Sofortmassnahmen (die nun in die Programmvereinbarungen aufgenommen wurden) waren nicht im Finanzrahmen des PA SBS I enthalten, sondern wurden bereits separat finanziert.<sup>132</sup> Die Aufnahme der Sofortmassnahmen in die Programmvereinbarungen steht also in keinem direkten Zusammenhang mit den dem BAFU für den AP SBS zugewiesenen Mitteln. Die Kommission bedauert zudem, dass der Bundesrat den anderen Bundesämtern keine Mittel für ihre Beteiligung am AP SBS zugesprochen hat. Deren Engagement in diesem Bereich hängt also von internen Ressourcenverschiebungen ab, über welche die einzelnen Einheiten selbst entscheiden können, was die Umsetzung des Aktionsplans gefährden könnte.

Vor diesem Hintergrund begrüsst die GPK-S den Entscheid des BAFU, seine Personalressourcen für den AP SBS durch interne Kompensationen zu stärken. Sie erachtet es zudem als zweckmässig, dass das Bundesamt bei der Umsetzung der Massnahmen des Aktionsplans eine Priorisierung vornimmt. Für sie ist es wichtig, dass diese Priorisierung anhand klarer Kriterien erfolgt. Sie geht davon aus, dass die Priorisierung in den Führungsorganen des AP SBS regelmässig diskutiert wird, und ersucht den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass über diesen Punkt angemessen informiert wird.

Im Weiteren nimmt die Kommission positiv zur Kenntnis, dass der Bundesrat auf internationaler Ebene zusätzliche Finanzierungsquellen für den Biodiversitätsschutz erschliessen möchte und dem UVEK einen entsprechenden Auftrag erteilt hat. Sie wird diesen Schritt in der zweiten Nachkontrolle vertiefen.

### **3.1.2.4 Beteiligung der anderen Bundesämter, Steuerungsstrukturen des AP SBS II**

Die GPK-S begrüsst die Absicht des Bundesrates, die anderen Bundesämter durch die Zuweisung spezifischer Massnahmen in deren Zuständigkeitsbereich stärker in die Umsetzung des AP SBS II einzubeziehen. Sie hält aber fest, dass der Erfolg dieser Massnahmen grösstenteils vom Mitwirkungswillen der einzelnen Ämter abhängt sowie von deren Bereitschaft, einen Teil ihrer Ressourcen dem Biodiversitätsschutz zu widmen. Sie empfindet es als etwas paradox, dass das BAFU als programmverantwortlich bezeichnet wurde, aber in der Praxis über keine Entscheidkompetenz verfügt hinsichtlich der sieben Massnahmen (ein Drittel des Aktionsplans), mit denen andere Bundesämter betraut wurden.

Die Kommission begrüsst deshalb, dass sich das BAFU um den Einbezug der Partnerämter in die Ausarbeitung des AP SBS II bemüht hat. Sie ersucht das UVEK und die anderen zuständigen Departemente (WBF und EDI), dafür zu sorgen, dass die betreffenden Bundesämter aktiv an der Umsetzung des Aktionsplans mitwirken und die Projekte im Zusammenhang mit dem AP SBS bestmöglich priorisieren.

<sup>132</sup> Für diese Sofortmassnahmen hatte der Bundesrat im Jahr 2016 135 Millionen Franken für die Periode 2017-2020 (Kompensation BAFU: 80 Millionen) und im Jahr 2019 232 Millionen Franken für die Periode 2021-2024 (Kompensation BAFU: 20 Millionen) bereitgestellt.

Die GPK-S begrüsst im Weiteren die neuen Steuerungsstrukturen des AP SBS II. Ihrer Ansicht nach sollten diese dazu beitragen, die Koordination zwischen den Bundesämtern und die kohärente Umsetzung des Aktionsplans sicherzustellen. Sie erachtet es zudem als positiv, dass die betroffenen Akteure über die strategische Begleitgruppe ins Programm einbezogen sind. Sie betont in diesem Zusammenhang, dass es wichtig ist, dem Einbezug der Kantons- und Gemeindebehörden besondere Aufmerksamkeit zu schenken, da diese eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der Biodiversitätsmassnahmen einnehmen.

Darüber hinaus hält es die Kommission für wesentlich, dass ein einheitliches Monitoring der Umsetzung des AP SBS II durch das BAFU erfolgt, unabhängig davon, ob die Massnahmen in die Zuständigkeit des BAFU oder anderer Bundesämter fallen. Hierbei spielt die Festlegung einheitlicher Indikatoren eine zentrale Rolle (siehe Ziff. 3.1.2.5).

### 3.1.2.5 **Jährliches Controlling des AP SBS, Evaluation des AP SBS und der SBS**

Die GPK-S begrüsst, dass es künftig ein jährliches Controlling der Massnahmen des AP SBS II gibt. Dieses Instrument ist ihrer Ansicht nach wichtig für die Steuerung des Programms und insbesondere die allfällige Vornahme von Anpassungen und Priorisierungen. Sie wird diesen Punkt in ihrer zweiten Nachkontrolle vertiefen.

Die GPK-S bedauert hingegen, dass der Bund nach wie vor kein vollständiges Set an Indikatoren hat, anhand von denen die Wirkung der Massnahmen des AP SBS und allgemein die Erreichung der SBS-Ziele evaluiert werden kann. Sie hält fest, dass es dementsprechend nicht möglich ist, klar zu bestimmen, welche Wirkung der AP SBS I hatte und ob die Anpassungen im Hinblick auf die zweite Phase tatsächlich zu einer besseren Zielerreichung führen.

In Anbetracht der Wichtigkeit des Biodiversitätsschutzes und der für den AP SBS investierten Mittel erachtet es die GPK-S als unerlässlich, dass der Bund zügig Indikatoren festlegt, anhand derer die Wirkung des Aktionsplans (im Sinne von *Output* und *Outcome*) evaluiert werden kann. Diese Indikatoren müssen eine einheitliche Evaluation der Massnahmen des AP SBS II über alle Bundesämter hinweg ermöglichen. Die Kommission begrüsst die laufenden Arbeiten in dieser Sache, hält aber fest, dass die Informationen, die derzeit diesbezüglich vorliegen, wenig präzise sind. Sie ersucht den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass alle in die Umsetzung des Aktionsplans involvierten Bundesämter an der Entwicklung und Messung dieser Indikatoren mitwirken.

Die GPK-S erachtet es als zweckmässig, dass die *Wirkung* der Biodiversitätsschutzmassnahmen auf der allgemeinen Ebene der SBS evaluiert wird und dass die Wirkungsanalyse bereichsübergreifend alle Instrumente des Bundes berücksichtigt. Sie begrüsst die Schritte des BAFU, die SBS-Indikatoren bestmöglich mit den GBF-Indikatoren zu harmonisieren und um spezifisch auf die Schweizer Bedürfnisse ausgerichtete Indikatoren zu ergänzen. Zum technischen Inhalt der Indikatoren äussert sie sich nicht. Deren Zweckmässigkeit wird sie in der zweiten Nachkontrolle vertiefen. Sie hält allerdings fest, dass die meisten Indikatoren derzeit noch keine konkreten Ergebnisse ausweisen (Status «in Produktion», siehe [Anhang 5](#)).

Die Kommission geht davon aus, dass der Bundesrat die Schlussfolgerungen der Evaluation der SBS in einem gesonderten Bericht veröffentlicht. Zudem erachtet sie es als wichtig, dass dieser Evaluationsbericht einen Abschnitt zum Beitrag des AP SBS enthält.

### 3.1.2.6 Perspektiven der SBS für die Zeit nach 2030

Angesichts dessen, dass die meisten Projekte und Massnahmen des AP SBS erheblicher Mittel bedürfen und auf eine mittel- bis langfristige Wirkung abzielen, kann die GPK-S nur schwer nachvollziehen, dass der Bundesrat bislang keine Vision für den Biodiversitätsschutz nach 2030 ausgearbeitet hat. Dies auch vor dem Hintergrund, dass das neue globale Biodiversitätsrahmenwerk vier Oberziele mit Zeithorizont 2050 vorgibt, die auch für die Schweiz gelten. Die Absicht des Bundesrates, sich erst 2029 mit der Verlängerung der SBS und des AP SBS zu befassen, führt nach Auffassung der Kommission zu Planungsunsicherheit für alle Beteiligten.

Vor diesem Hintergrund ist die GPK-S der Ansicht, dass der Bundesrat ein Gesamtkonzept zum Schutz der Biodiversität in der Schweiz für den Zeitraum 2030–2050 festlegen sollte, in welches die SBS und ihr Aktionsplan nach 2030 integriert werden können. Die Kommission hält es für notwendig, dass der Bundesrat in diesem Rahmen insbesondere folgende Aspekte vertieft:

- *Aktualisierung der Ziele der SBS für 2040 und 2050:* Die aktualisierten Ziele sollten sich auf die der Schweiz zugewiesenen internationalen Ziele und die Ergebnisse der ersten beiden Umsetzungsphasen stützen.<sup>133</sup> Ein besonderer Schwerpunkt soll auf die Ziele gelegt werden, bei denen die grössten Umsetzungsdefizite bestehen.
- *Leitlinien für die Umsetzung der SBS:* Die Modalitäten für die nächsten Umsetzungsphasen der SBS bis 2050 sollten geklärt werden. Aus Sicht der Kommission sollte der Bundesrat insbesondere Entscheidungen über die Dauer der Aktionspläne, die Steuerungsstrukturen, die Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Bundeseinheiten und die Indikatoren zur Evaluation der Wirkung der SBS treffen.
- *Analyse zu den erforderlichen Ressourcen:* aus Sicht der GPK-S muss die SBS mit Mittel ausgestattet werden, die gewährleisten, dass die festgelegten Ziele bis 2050 erreicht werden. Sie hält es daher für angebracht, dass der Bundesrat im Rahmen der Ausarbeitung des Gesamtkonzepts analysiert, welche Mittel der Bund und die Kantone in den verschiedenen Sektoralpolitiken investieren müssen, um eine vollständige und kohärente Umsetzung der SBS zu gewährleisten. Diese Analyse soll dem Parlament ermöglichen, bei seinen künftigen Finanzentscheidungen im Bereich der Biodiversität über einen Gesamtüberblick zu verfügen.

Der Kommission ist es allerdings wichtig, dass die allfällige Ausarbeitung eines solchen Gesamtkonzeptes nicht zulasten der Umsetzung des AP SBS II geht, weshalb der Bundesrat für dieses Vorhaben spezifische Mittel vorsehen sollte.

<sup>133</sup> Die GPK-S stellt fest, dass sich die derzeit geltenden Ziele der SBS weiterhin auf das Jahr 2020 beziehen.

*Postulat: Gesamtkonzept zum Schutz der Biodiversität in der Schweiz für den Zeitraum 2030–2050*

Der Bundesrat wird beauftragt, bis 2029 ein Gesamtkonzept zum Schutz der Biodiversität in der Schweiz für den Zeitraum 2030–2050 zu erstellen und darüber Bericht zu erstatten. Dieses sollte die Umsetzung der internationalen Ziele gewährleisten, zu deren Erfüllung sich die Schweiz verpflichtet hat. In diesem Rahmen wird er insbesondere beauftragt:

1. die Ziele der SBS für 2040 und 2050 zu aktualisieren;
2. Leitlinien für die nächsten Umsetzungsphasen der SBS festzulegen;
3. eine Analyse zu den Ressourcen, die für eine vollständige und kohärente Umsetzung der SBS notwendig sind, vorzunehmen.

### 3.2 Schutz der Biodiversität in der Landwirtschaft

*Empfehlung 2 von 2021*

2.1 Der Bundesrat wird ersucht, mindestens alle vier Jahre die Wirksamkeit der Massnahmen zum Schutz der Biodiversität in der Landwirtschaft kritisch zu evaluieren. Er wird ersucht, darauf zu achten, dass die Subventionen in diesem Bereich sinnvoll eingesetzt werden, indem er vor allem auf deren tatsächliche mittelfristige Wirkung achtet.

2.2 Der Bundesrat wird ersucht, zu prüfen, ob die Beaufsichtigung der kantonalen Umsetzung der Biodiversitätsbeiträge durch das BLW verstärkt werden muss, und der GPK-S die Ergebnisse seiner Prüfung mitzuteilen.

2.3 Der Bundesrat wird ersucht, zu prüfen, ob dem Schutz der Biodiversität in der Landwirtschaft im Aktionsplan SBS im Hinblick auf dessen zweite Umsetzungsphase grössere Bedeutung beizumessen ist.

2.4 Der Bundesrat wird ersucht, auf eine stärkere Harmonisierung zwischen den «Umweltzielen Landwirtschaft» von 2008 und denjenigen der SBS und des Aktionsplans SBS zu achten.

Der Bundesrat anerkannte in seiner Stellungnahme von 2021<sup>134</sup>, dass die bis dahin ergriffenen Biodiversitätsschutzmassnahmen in der Landwirtschaft nicht wirksam genug waren, namentlich in Bezug auf die Qualität der Biodiversitätsförderflächen (BFF). Er verwies auf seine verschiedene Anpassungsvorschläge in der Botschaft zur

<sup>134</sup> Schutz der Biodiversität in der Schweiz, Stellungnahme des Bundesrates vom 26.5.2021 (BBI 2021 1264)

Agrarpolitik ab 2022 (AP22+)<sup>135</sup> und kündigte an, die BFF im Rahmen des indirekten Gegenvorschlags zur Biodiversitätsinitiative weiterentwickeln zu wollen.<sup>136</sup>

Die GPK-S betonte daraufhin noch einmal, dass es unbedingt Massnahmen für einen besseren Biodiversitätsschutz in der Landwirtschaft braucht. Sie ersuchte den Bundesrat, zwei Aspekten – der Ausbildung der Landwirtinnen und Landwirte sowie der Stärkung des Beratungsangebots – besondere Beachtung zu schenken.<sup>137</sup>

Der Bundesrat teilte im Weiteren mit, die Wirksamkeit der Massnahmen weiterhin mittels des Monitoringprogramms ALL-EMA zu evaluieren.<sup>138</sup> Er kündigte an, ausgehend von den für 2025 erwarteten Resultaten des zweiten Erhebungszyklus Massnahmen zu definieren, mit denen die Wirksamkeit der Biodiversitätsbeiträge erhöht wird. Die GPK-S begrüsst die Fortsetzung des Programms und ersuchte den Bundesrat, die Lehren und Empfehlungen aus diesem Programm bei seinen Arbeiten zur Agrarpolitik sowie in der zweiten Umsetzungsphase des AP SBS zu berücksichtigen.

Einige Aspekte ihrer Empfehlung vertiefte die GPK-S in der Nachkontrolle nicht, da diese aus ihrer Sicht bereits per Ende der Inspektion von 2021 umgesetzt waren.<sup>139</sup> Dies gilt für Punkt 2 betreffend die verstärkte Beaufsichtigung der kantonalen Umsetzung der Biodiversitätsbeiträge durch das BLW. Die Kommission hatte bereits 2021 die diesbezüglichen Arbeiten der Bundesverwaltung begrüsst. Auch Punkt 4 betreffend die Harmonisierung zwischen den Umweltzielen Landwirtschaft (UZL) und den Zielen der SBS erachtete sie bereits damals als umgesetzt. Die GPK-S konzentrierte sich bei ihrer Nachkontrolle deshalb auf die Punkte 1 und 3 der Empfehlung.

## 3.2.1 Präsentation des Sachverhalts

### 3.2.1.1 Bisherige Biodiversitätsschutzmassnahmen in der Landwirtschaft

#### *Entwicklung der Massnahmen seit 2021*

Die Biodiversitätsbeiträge in der Landwirtschaft sind die grösste finanzielle Investition des Bundes zugunsten des Biodiversitätsschutzes.<sup>140</sup> Sie teilen sich in zwei Hauptkategorien auf: die Qualitätsbeiträge<sup>141</sup>, die der Unterstützung gewisser BFF-

<sup>135</sup> Botschaft vom 12.2.2020 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab 2022 (AP22+; [BBl 2020 3851](#))

<sup>136</sup> Botschaft vom 4.3.2022 zur Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)» und zum indirekten Gegenvorschlag (Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes) ([BBl 2022 737](#))

<sup>137</sup> Jahresbericht 2021 der GPK und der GPDel vom 25.1.2022 ([BBl 2022 513](#), Ziff. 3.8.6)

<sup>138</sup> <http://www.agroscope.admin.ch> > Themen > Umwelt und Ressourcen > Monitoring, Analytik > [Monitoringprogramm ALL-EMA](#) (aufgerufen am 11.12.2025)

<sup>139</sup> Jahresbericht 2021 der GPK und der GPDel vom 25.1.2022 ([BBl 2022 513](#), Ziff. 3.8.6)

<sup>140</sup> Die Biodiversitätsbeiträge sind eine Kategorie von BFF-Direktzahlung (siehe Ziff. 1.2). Sie belaufen sich auf 430 bis 450 Millionen Franken pro Jahr (siehe [Anhang 3](#)).

<sup>141</sup> Z. B. Buntbrachen, extensiv genutzte Wiesen, Hecken-, Feld- und Ufergehölze. Die Qualitätsbeiträge sind noch einmal in verschiedene Niveaus unterteilt (BFF Qualitätsstufe I, BFF Qualitätsstufe I+II, BFF Qualitätsstufe II).

Typen dienen, und die Vernetzungsbeiträge<sup>142</sup>, die dem Anlegen von BFF an ausgewählten Standorten und der Vernetzung der Arten- und Lebensräume auf regionaler Ebene dienen.

Wie in der Stellungnahme von 2021 angekündigt, schlug der Bundesrat in seiner Botschaft zur AP22+<sup>143</sup> verschiedene Massnahmen im Zusammenhang mit diesen Beiträgen vor, die insbesondere darauf abzielten, die in einem Evaluationsbericht von 2019<sup>144</sup> genannten Mängel zu beheben. Allerdings lehnte das Parlament bei der Beratung der AP22+ die Massnahmen zur Förderung von besonderen Biodiversitätsleistungen ab.<sup>145</sup> Im Jahr 2023 verabschiedete das Parlament dann einen reduzierten Entwurf der AP22+, in dem auf zusätzliche Massnahmen zum Schutz der Biodiversität verzichtet wurde.<sup>146</sup> Das Parlament lehnte zudem den Gegenvorschlag zur Biodiversitätsinitiative ab (siehe Ziff. 1.2), der verschiedene Massnahmen im Landwirtschaftsbereich vorsah.<sup>147</sup> Das heisst, dass die meisten der vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen keine Zustimmung fanden.

Parallel dazu nahm der Bundesrat zwischen 2022 und 2024 auf Ebene der Landwirtschaftsverordnungen verschiedene Änderungen im Zusammenhang mit der Biodiversität vor.<sup>148</sup> Zu diesen zählte unter anderem die Einführung eines Mindestanteils von 3,5 Prozent BFF an den Ackerflächen sowie eines neuen BFF-Typs. Mehrere dieser Massnahmen wurden in der Folge jedoch entschärft oder ganz aufgegeben.<sup>149</sup> Aus-

<sup>142</sup> Für weitere Informationen: <http://www.blw.admin.ch> > Finanzielle Unterstützung > Direktzahlungen > Biodiversitätsbeiträge (aufgerufen am 6.1.2026)

<sup>143</sup> Botschaft vom 12.2.2020 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab 2022 (AP22+; BBl 2020 3851)

<sup>144</sup> Evaluation der Biodiversitätsbeiträge, Bericht von econcept AG, AGRIDEA und L'Azuré vom 8.10.2019 im Auftrag des BLW, [www.agridea.ch](http://www.agridea.ch), Unsere Themen > Umwelt, Landwirtschaft und ÖLN > Biodiversität > Evaluation der Biodiversitätsbeiträge (aufgerufen am 12.6.2025)

<sup>145</sup> Schreiben des Bundesrates vom 15.9.2023 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*)

<sup>146</sup> Siehe Geschäft «Agrarpolitik ab 2022 (AP22+)» (20.022)

<sup>147</sup> Insbesondere: Integration Biotope von regionaler und lokaler Bedeutung in den ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN, siehe Ziff. 1.2); Möglichkeit des Bundesrates, besondere Anforderungen für besonders wertvolle BFF festzulegen; Ausweisung von Kerngebieten für die ökologische Infrastruktur

<sup>148</sup> Inkrafttreten der Massnahmen für eine nachhaltigere Landwirtschaft, Medienmitteilung des Bundesrates vom 13.4.2022; Bundesrat passt nach der Vernehmlassung mehrere Agrarverordnungen an, Medienmitteilung des Bundesrates vom 1.11.2023; Bundesrat setzt zentrale Massnahmen der Agrarpolitik 2022 um, Medienmitteilung des Bundesrates vom 6.11.2024.

<sup>149</sup> So verzichtete der Bundesrat 2024 nach verschiedenen Parlamentsbeschlüssen auf den Mindestanteil von 3,5 % BFF an den Ackerflächen und auf die Einführung der BFF «Getreide in weiter Reihe». Siehe auch: Bundesrat setzt zentrale Massnahmen der Agrarpolitik 2022 um, Medienmitteilung des Bundesrates vom 6.11.2024. Das BLW teilte der GPK-S mit, dass die Mittel, die für die BFF «Getreide in weiter Reihe» vorgesehen waren, für andere Biodiversitätsbeiträge verwendet werden. Es präzisierte, dass die Kantone die Möglichkeit haben, diese Art von Pflanzen im Rahmen von regionalen BFF-Projekten zu fördern.

serdem ergriff der Bundesrat in Anwendung des Bundesgesetzes über die Verminderung der Risiken durch den Einsatz von Pestiziden<sup>150</sup> Massnahmen zur Reduktion der Nährstoffverluste und der Risiken von Pflanzenschutzmitteln. Laut BLW werden sich diese Massnahmen positiv auf die Biodiversität in der Landwirtschaft auswirken.<sup>151</sup>

Das Parlament und der Bundesrat änderten ferner die Struktur der Biodiversitätsbeiträge. Die Hauptänderung besteht darin, dass die Vernetzungsbeiträge ab 2028 mit den Landschaftsqualitätsbeiträgen<sup>152</sup> zu einer neuen Direktzahlungskategorie («Beitrag für die regionale Biodiversität und die Landschaftsqualität», BrBL) zusammengelegt werden.<sup>153</sup> Laut BLW dient dies dazu, das System zu vereinfachen sowie die administrativen Anforderungen an die Landwirtinnen und Landwirte zu verringern, dabei aber die Qualitätsanforderungen beizubehalten und so die Wirkung der Beiträge zu erhöhen. Der Direktor des BLW versicherte der GPK-S, dass sich diese Zusammenführung nicht negativ auf die Qualität der BFF auswirken wird.<sup>154</sup> Im Entlastungspaket 2027 beantragte der Bundesrat allerdings, den Bundesanteil an den BrBL-Mitteln von 90 auf 50 Prozent zu senken, was einer Kürzung um 126 Millionen Franken pro Jahr entspricht.<sup>155</sup> Dieser Antrag wurde vom Ständerat in der ersten Lesung im Dezember 2025 abgelehnt.<sup>156</sup>

Neben den bereits erwähnten Biodiversitätsbeiträgen verfügt der Bund über weitere Instrumente zur Förderung der Biodiversität im Landwirtschaftsbereich.<sup>157</sup> Das BLW

150 Bundesgesetz vom 19.3.2021 über die Verminderung der Risiken durch den Einsatz von Pestiziden (Änderung des Chemikaliengesetzes, des Gewässerschutzgesetzes und des Landwirtschaftsgesetzes; [AS 2022 263](#)). Auslöser dieser Änderung war die parlamentarische Initiative [19.475](#) («Das Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren») der WAK-S.

151 Anhörung des BAFU und des BLW vom 25.3.2025. Das Projekt sieht eine Verminderung der Stickstoffverluste um 15 % und der Phosphorverluste um 20 % bis 2030 sowie eine Reduktion der Risiken von Pflanzenschutzmitteln um 50 % bis 2027 vor.

152 Diese Beiträge dienen dazu, regionale Anliegen und kulturlandschaftliche Besonderheiten wie die Erhaltung von Waldweiden oder die Förderung des Bergackerbaus zu berücksichtigen. Für weitere Informationen: [www.blw.admin.ch](#) > Finanzielle Unterstützung > Direktzahlungen > [Landschaftsqualitätsbeiträge](#) (aufgerufen am 6.1.2026)

153 Änderung vom 6.11.2024 der Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV; [AS 2024 671](#)). Siehe [www.blw.admin.ch](#) > Finanzielle Unterstützung > Direktzahlungen > [Landschaftsqualitätsbeiträge](#) (aufgerufen am 7.1.2026). Das BLW wird dann für die Genehmigung von Projekten für diesen Beitragstyp zuständig sein und nicht mehr wie bisher die Kantone.

154 Anhörung des BAFU und des BLW vom 25.3.2025

155 Botschaft des Bundesrates vom 19.9.2025 zum Entlastungspaket 2027 für den Bundeshaushalt ([BBl 2025 3067](#)). Laut Bundesrat müssten die Kantone bei gleichbleibender Anzahl und gleichbleibendem Umfang der Projekte dann ihre finanzielle Beteiligung an den Programmen erhöhen (von 31 auf 156 Mio. Franken) oder stattdessen auch Priorisierungen bei den Projekten oder den geförderten Massnahmen vornehmen, was mit negativen Auswirkungen auf die regionale Biodiversität und die Landschaftsqualität verbunden wäre.

156 Siehe Parlamentsgeschäft 25.063

157 Anhörung des BAFU und des BLW vom 25.3.2025

nannte gegenüber der GPK-S insbesondere das Ressourcenprogramm Landwirtschaft<sup>158</sup>, mit dem verschiedene innovative Pilotprojekte<sup>159</sup> unterstützt werden, den nationalen Aktionsplan zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der pflanzengenetischen Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft (NAP-PGREL)<sup>160</sup> sowie verschiedene Strukturverbesserungsmassnahmen mit ökologischer Ausrichtung<sup>161</sup>, die hauptsächlich in Tiefbauprojekten umgesetzt werden. Die finanziellen Mittel für diese Instrumente sind in [Anhang 3](#) aufgeführt.

### *Evaluation der bisherigen Massnahmen*

Der erste Erhebungszyklus des Programms ALL-EMA (2015–2019)<sup>162</sup>, dessen Ergebnisse 2021 veröffentlicht wurden, zeigte, dass sich die BFF insgesamt positiv auf die Biodiversität auswirken, vor allem, wenn sie in Vernetzungsprojekte integriert sind. Er zeigte allerdings auch, dass die Ziele, namentlich die Qualitätsziele der BFF, nicht erreicht wurden und die Artenvielfalt in den Talgebieten geringer ist als in den Berggebieten.<sup>163</sup>

Als der Bundesrat 2023 von der GPK-S dazu befragt wurde, welche Folge den Empfehlungen des Programms ALL-EMA gegeben wurde, bekräftigte er die Notwendigkeit einer Steigerung der ökologischen Qualität der BFF und die vermehrte Anlage von BFF in ackerbaulich genutzten Regionen. Ausserdem bezeichnete er es als sehr wichtig, dass die Intensität der landwirtschaftlichen Nutzung dem jeweiligen Standort angepasst ist, um die Tragfähigkeit der Ökosysteme zu erhalten.<sup>164</sup> Zwischen 2020 und 2024 schlug der Bundesrat verschiedene Massnahmen zur Weiterentwicklung der Biodiversitätsbeiträge vor (siehe oben). Der Direktor des BLW erklärte gegenüber der GPK-S, dass der Schwerpunkt auf Biodiversitätsmassnahmen in der Talgebieten liegen muss.<sup>165</sup> Das BAFU wiederum bestätigte gegenüber der GPK-S, dass die Ergebnisse von ALL-EMA bei der Ausarbeitung des AP SBS II berücksichtigt werden (siehe Ziff. 3.2.1.3).<sup>166</sup>

<sup>158</sup> Gestützt auf Art. 77a und Art. 77b des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft vom 29.4.1998 (LwG, SR **910.1**) richtet der Bund Beiträge an regionale und branchenspezifische Projekte in den Bereichen Boden, Wasser, Luft, Klima und Biodiversität aus. Siehe [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) > Finanzielle Unterstützung > Projektunterstützung > [Ressourcenprogramm Landwirtschaft](#) (aufgerufen am 15.12.2025).

<sup>159</sup> Zum Beispiel honig- und wildbienenfördernde Landwirtschaft, Förderung der Biodiversität im Ackerbau, Förderung gefährdeter Flora in Rebbergen.

<sup>160</sup> Dieses Programm dient in erster Linie dazu, die genetische Vielfalt der Kulturpflanzen und ihrer wilden Verwandten zu fördern. Siehe [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) > Themen > Pflanzen > Vielfalt der Nutzpflanzen > [Aktionsplan für die Vielfalt der Nutzpflanzen](#) (aufgerufen am 15.12.2025).

<sup>161</sup> Anhörung des BAFU und des BLW vom 25.3.2025. Diese Massnahmen stützen sich auf das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1.7.1966 (NHG; SR **451**). Sie dienen insbesondere dazu, ökologische Ausgleichsmassnahmen bei Eingriffen in die landwirtschaftliche Infrastruktur finanziell zu unterstützen.

<sup>162</sup> Zustand der Biodiversität in der Schweizer Agrarlandschaft, Zustandsbericht ALL-EMA 2015–2019, Bericht von Agroscope von 2021, [www.agroscope.admin.ch](http://www.agroscope.admin.ch) > Themen > Umwelt und Ressourcen > Monitoring, Analytik > Monitoringprogramm ALL-EMA > [Publikationen](#) (aufgerufen am 2.12.2025)

<sup>163</sup> Anhörung des BAFU und des BLW vom 25.3.2025

<sup>164</sup> Schreiben des Bundesrates vom 15.9.2023 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*)

<sup>165</sup> Anhörung des BAFU und des BLW vom 25.3.2025

<sup>166</sup> Anhörung des UVEK, des BAFU und des BLW vom 27.8.2024

In der Folge veröffentlichte Agroscope im Juli 2025 die Ergebnisse des zweiten Erhebungszyklus ALL-EMA (2020–2024).<sup>167</sup> Im Ergebnisbericht wird festgehalten, dass sich der Zustand der Biodiversität in der Schweizer Agrarlandschaft in den zehn vorhergehenden Jahren insgesamt nicht verändert hat. Einige Indikatoren hätten sich positiv entwickelt, vor allem innerhalb der Grasland-BFF,<sup>168</sup> andere negativ.<sup>169</sup> Bei der Artenvielfalt im Talgebiet sei nach wie vor ein grosses Defizit zu verzeichnen. Die Fläche der ökologisch besonders wertvollen Lebensräume sei unverändert geblieben (11 %) und erreiche nach wie vor nicht den in den Umweltzielen Landwirtschaft vorgesehenen Zielwert (16 %). Allerdings bestätigt der zweite Erhebungszyklus den positiven Nutzen der BFF für die Biodiversität.<sup>170</sup>

Damit sich die Arten- und Lebensraumvielfalt in der Agrarlandschaft der Schweiz positiv weiterentwickelt, müssen laut Agroscope die Gegebenheiten der jeweiligen Standorte stärker mitberücksichtigt sowie die BFF ökologisch hochwertiger und besser in der Landschaft vernetzt werden. Im ALL-EMA-Bericht heisst es, dass es in den tiefergelegenen Landwirtschaftszonen rasch gezielte Zusatzmassnahmen braucht.<sup>171</sup>

Über das ALL-EMA-Programm hinaus, waren die Biodiversitätsbeiträge 2025 Gegenstand eines Prüfberichts der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK).<sup>172</sup> Diese kam darin zum Schluss, dass die Qualitätsbeiträge insgesamt sinnvoll sind. Eine Ausnahme bilden allerdings die rund 40 Mio. Franken Beiträge für Flächen der Qualitätsstufe I zur Erfüllung der ÖLN-Anforderungen. Die EFK beurteilt diese als unnötig, da die meisten Betriebe den ÖLN ohnehin einhalten, um direktzahlungsberechtigt zu sein. Bei den Vernetzungsbeiträgen sah die EFK zudem ~~sie hingegen~~ ein hohes Risiko, dass die Ressourcen nicht effizient eingesetzt werden. Die EFK erachtete deshalb eine verstärkte Aufsicht des BLW in diesem Bereich als erforderlich. Sie empfahl zudem, klarere Biodiversitätsziele für die verschiedenen Landwirtschaftszonen und namentlich für die Talgebiete festzulegen. Sie richtete fünf Empfehlungen an das BLW, davon eine in Zusammenarbeit mit dem BAFU, welche bis auf die Empfehlung bezüglich dem ÖLN angenommen wurden.<sup>173</sup> Das BLW will diese Empfehlungen

<sup>167</sup> Agroscope: Veränderung der Biodiversität in der Schweizer Agrarlandschaft: Von der ALL-EMA-Ersterhebung (2015–2019) zur Zweiterhebung (2020–2024), Bericht von Agroscope von 2025, [www.agroscope.admin.ch](http://www.agroscope.admin.ch) > Themen > Umwelt und Ressourcen > Monitoring, Analytik > Monitoringprogramm ALL-EMA > Publikationen (aufgerufen am 2.12.2025). Siehe auch: Biodiversität in der Agrarlandschaft: Erkenntnisse aus zehn Jahren Monitoring, [Medienmitteilung](#) von Agroscope vom 1.7.2025

<sup>168</sup> Zum Beispiel zeigt die Vegetation nährstoffärmere Verhältnisse an, was sich positiv auf die Artenvielfalt auswirkt (die Vegetation zeigt allerdings auf sehr nährstoffreiche Verhältnisse in den tiefergelegenen Gebieten). Im Übrigen haben die typischen Pflanzenarten der Agrarlandschaft in der Talzone zugenommen. Auch die Vielfalt der Lebensräume und der lebensraumtypischen Arten ist gestiegen.

<sup>169</sup> Zum Beispiel werden sich die Pflanzengesellschaften immer ähnlicher, was längerfristig zu einer Abnahme der grossräumigen Pflanzenartenvielfalt führt. Darüber hinaus nimmt der Rückgang der bereits gefährdeten Brutvogelarten weiter zu.

<sup>170</sup> Bericht von Agroscope von 2025, Zusammenfassung, S. 6/7

<sup>171</sup> Bericht von Agroscope von 2025, Ziff. 4.2.1 bis 4.2.4, S. 57–61. Im Bericht werden zudem gezielte Fördermassnahmen für die gefährdeten Brutvogelarten empfohlen.

<sup>172</sup> Prüfung der Biodiversitätsbeiträge in der Landwirtschaft, [Prüfbericht](#) Nr. 24469 der EFK vom 25.6.2025

<sup>173</sup> Das BLW lehnte die Empfehlung 3 zu den Beiträgen für die BFF, die zur Erfüllung des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) erforderlich sind, ab. Alle anderen Empfehlungen wurden angenommen.

namentlich bei der Einführung der BrBL und in der für 2027 vorgesehenen Botschaft über die Agrarpolitik nach 2030 (AP30+) umsetzen (siehe unten).

### 3.2.1.2 Zusammenarbeit zwischen BAFU und BLW im Bereich der Biodiversität

Die Konzeptionierung und die Umsetzung der Biodiversitätsschutzmassnahmen in der Landwirtschaft liegen in der Verantwortung des BLW. Allerdings sind sie eng verknüpft mit der allgemeinen Biodiversitätspolitik des Bundes. Die GPK-S erkundigte sich vor diesem Hintergrund danach, wie sich die Zusammenarbeit zwischen dem BAFU und dem BLW seit 2021 entwickelt hat.

Die beiden Bundesämter schufen im Rahmen der Vorbereitung der AP22+ eine gemeinsame Arbeitsgruppe zum Thema Biodiversität. Fachleute aus beiden Ämtern tauschen sich seitdem mehrmals jährlich in diesem Rahmen aus.<sup>174</sup> Diese Arbeitsgruppe diente unter anderem als Plattform für die Ausarbeitung der landwirtschaftlichen Aspekte des AP SBS II (siehe Ziff. 3.2.1.3) und des Gegenvorschlags zur Biodiversitätsinitiative. Weitere Diskussionsthemen waren insbesondere die Auswirkungen der BFF, die Schaffung der BrBL und die Schutzmassnahmen im Zusammenhang mit der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV).<sup>175</sup>

Das BLW beteiligt das BAFU zudem an den Gesprächen über die künftige Agrarpolitik.<sup>176</sup> Im Gegenzug bezieht das BAFU das BLW in die Steuerungsstrukturen für den AP SBS II ein (siehe Ziff. 3.1.1.4).

Die beiden Bundesämter bezeichneten ihre Zusammenarbeit gegenüber der Kommission als positiv, eng, konstruktiv und offen, trotz gewisser Meinungsverschiedenheiten aufgrund der jeweiligen Rollen. Das BLW betonte mehrfach den unmittelbaren Zusammenhang von Landwirtschaft und Biodiversitätsschutz sowie die Bedeutung einer Integration des Biodiversitätsschutzes in die Agrarpolitik.<sup>177</sup>

### 3.2.1.3 Landwirtschaft im AP SBS

#### *Bilanz des AP SBS I*

Mehrere Massnahmen und Pilotprojekte des AP SBS I betrafen die Landwirtschaft. Die GPK-S bilanzierte diese gestützt auf die Wirkungsanalyse von 2023 (siehe Ziff. 3.1.1.1) und die Informationen auf der Website des BAFU.

<sup>174</sup> Schreiben des BAFU vom 6.11.2023 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*), Anhörung des BAFU vom 13.11.2023, Anhörung des UVEK, des BAFU und des BLW vom 27.8.2024

<sup>175</sup> Verordnung über den Natur- und Heimatschutz vom 16.1.1991 (NHV; SR **451.1**); Schreiben des BAFU vom 6.11.2023 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*), Anhörung des BAFU vom 13.11.2023

<sup>176</sup> Anhörung des UVEK, des BAFU und des BLW vom 27.8.2024. Das BAFU war auch an der Ausarbeitung des Berichts über die künftige Ausrichtung der Agrarpolitik beteiligt, der in Erfüllung der Motion WAK-S **22.4251** vom 10.10.2022 («Bericht zur zukünftigen Ausrichtung der Agrarpolitik. Konkretisierung des Konzepts») erstellt wurde.

<sup>177</sup> Anhörung des BAFU vom 13.11.2023, Anhörung des UVEK, des BAFU und des BLW vom 27.8.2024, Anhörung des BAFU und des BLW vom 25.3.2025

Die Hauptmassnahme «Anpassung der landwirtschaftlichen Produktion an die natürlichen Standortbedingungen» (4.2.3) wies 2021 erhebliche Verzögerungen auf, die laut BAFU auf ihre Komplexität und ihren bereichsübergreifenden Charakter zurückzuführen waren.<sup>178</sup> Das Ziel der Massnahme wurde in der Folge von einer vollzugsbereiten Lösung auf einen *Proof of Concept* gestützt auf ein Pilotprojekt reduziert.<sup>179</sup> Letztlich führte die Massnahme 2023 zur Schaffung eines Nachhaltigkeits-Analysetools für Landwirtschaftsbetriebe (Analysetool 3V), das in rund 20 Betrieben in zwei Kantonen getestet wurde.<sup>180</sup> Der Schlussbericht zieht eine insgesamt positive Bilanz dieses Projekts.<sup>181</sup> Laut BAFU wird diese Massnahme in einem Folgeprojekt und teils im AP SBS II (Massnahme M4) weitergeführt. Die Erkenntnisse sollen auch in andere landwirtschaftliche Projekte und in die Agrarpolitik 2030+ einfließen.<sup>182</sup>

Die Informationen des BAFU zeigen, dass andere Massnahmen des AP SBS I gewisse nützliche Ergebnisse für die Landwirtschaft erzielt haben.<sup>183</sup> So erarbeiteten die Kantone beispielsweise im Rahmen der Massnahme «Konzeption der landesweiten ökologischen Infrastruktur» (4.2.1) ihre Planungen der ökologischen Infrastruktur, die unter anderem bei den landwirtschaftlichen Projekten zur Förderung der regionalen Biodiversität genutzt werden. Das Pilotprojekt «Eindämmung des Klimawandels: Nachhaltige Nutzungen helfen den Schweizer Mooren» (A2.1) sollte zur besseren Abgrenzung der Moorgebiete beitragen und die Kantone dazu bringen, ausreichende Pufferzonen um diese herum festzulegen. Im Weiteren führte die Analyse der Wirkung der Bundessubventionen (Massnahme 4.2.4) zu Anpassungen bei zwei Subventionen im Landwirtschaftsbereich. Dieser Aspekt wird unter Ziffer 3.3 vertieft.

#### *Vorbereitung des AP SBS II und Massnahmen des Aktionsplans*

Das BAFU bezog das BLW in die Vorbereitung des AP SBS II ein. Insbesondere anhand des Programms ALL-EMA ermittelten die Bundesämter drei Handlungsfelder im Landwirtschaftsbereich: *Ökosystemleistungen und Resilienz der Ökosysteme, Sicherung der Produktionsgrundlagen* und *Optimierung der BFF*. Das BLW wurde anschliessend beauftragt, als Grundlage für künftige Massnahmen Prüfaufträge auszuarbeiten.<sup>184</sup>

Die vom Bundesrat im November 2024 verabschiedete erste Fassung des AP SBS II umfasste zwei Prüfaufträge im Landwirtschaftsbereich (E3 und E7). Diese wurden

<sup>178</sup> Bericht des BAFU vom 21.6.2023, S. 22. Siehe auch Ecoplan, htp St.Gallen, KEK-CDC, Sigmaphan, Waldkultur: Synthese der Evaluationen von Los II im Rahmen der Evaluation ausgewählter Massnahmen des Aktionsplans Strategie Biodiversität Schweiz («Wirkungsanalyse 2022»), Bericht vom 11.2.2022

<sup>179</sup> Schreiben des BAFU vom 6.11.2023 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*), Anhörung des BAFU vom 16.11.2023

<sup>180</sup> Siehe [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Themen > Biodiversität > Biodiversitätspolitik > Strategie & Aktionsplan > Projekte Phase I > Durch Dialog zu nachhaltigen Landwirtschaftsbetrieben (aufgerufen am 8.1.2026)

<sup>181</sup> Pilotprojekt 3V (2019–2023), Schlussbericht, Bericht des BAFU vom Juni 2023

<sup>182</sup> Schreiben des BAFU vom 16.6.2025 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*)

<sup>183</sup> Schreiben des BAFU vom 16.6.2025 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*)

<sup>184</sup> Schreiben des BAFU vom 6.11.2023 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*), Anhörung des UVEK, des BAFU und des BLW vom 27.8.2024

anschliessend vom BLW vertieft und mündeten – in der zweiten Fassung des Plans von Dezember 2025 – in zwei Massnahmen:<sup>185</sup>

- «*Ökosystemleistungen in der Landwirtschaft*» (M18): Diese Massnahme dient in erster Linie der Ausarbeitung von Massnahmen und Pilotprojekten zur Bekämpfung des Insektensterbens. Es werden Anpassungen der Agrarpolitik im Bereich der Bestäubung und der Regulation von Schadinsekten vorgeschlagen. Die Massnahme sieht zudem die Umsetzung und Verwertung von Projekten aus dem Ressourcenprogramm Landwirtschaft (siehe Ziff. 3.2.1.1) sowie Massnahmen zur gezielteren Nutzung von Pflanzenschutzmitteln vor.
- «*Biodiversitätsförderflächen der Landwirtschaft*» (M22): Diese Massnahme hat zum Ziel, die Informationsgrundlagen auszuarbeiten, anhand von denen festgelegt wird, welche BFF wie und an welchen Standorten prioritär qualitativ aufgewertet werden sollen. Das BLW sieht ausserdem vor, im Rahmen der AP30+ Massnahmen zur Aufwertung der BFF vorzuschlagen.<sup>186</sup> Deren Umsetzung soll in Pilotprojekten getestet werden.

Zuständig für die Umsetzung dieser beiden Massnahmen ist das BLW. Wie bereits erwähnt, sprach der Bundesrat dem Bundesamt hierfür keine zusätzlichen Mittel zu (siehe Ziff. 3.1.1.3).

Verschiedene weitere Massnahmen des AP SBS II unter Federführung des BAFU betreffen auch die Landwirtschaft.<sup>187</sup> In diesen Fällen wird die Landwirtschaft grundsätzlich als ein Aspekt unter vielen betrachtet. Das BLW wird bei diesen Massnahmen über die Steuerungsstrukturen des Aktionsplans als Partner einbezogen.

#### *Weiterbildung und Beratung in Sachen Biodiversität in der Landwirtschaft*

Die GPK-S fasste sich in ihrer Nachkontrolle ausserdem eingehend mit dem Thema der Weiterbildung und Beratung in Sachen Biodiversität in der Landwirtschaft, das sie auch in ihrem Bericht von 2021 behandelt hatte. Der Bundesrat hielt gegenüber der Kommission fest, dass seine Vorschläge in diesem Bereich zwar vom Parlament bei der Beratung der AP22+ abgelehnt wurden, die Beratung aber ein zentraler Faktor für die eigenverantwortliche Verbesserung der Biodiversitätsförderung in den Betrieben bleibt.<sup>188</sup> Die für den AP SBS II zu prüfende Massnahme der Stärkung des Themas Biodiversität in der Weiterbildung und Beratung (Massnahme 5.6) wurde allerdings aus Mangel an Ressourcen nicht übernommen (siehe Ziff. 3.1.1.2 und Anhang 2).

<sup>185</sup> AP SBS II vom 12.12.2025, S. 74/75 und 82/83; Anhörung des BAFU und des BLW vom 25.3.2025

<sup>186</sup> Anhörung des BAFU und des BLW vom 25.3.2025. Das BLW sprach insbesondere von einer stärkeren Ausrichtung auf die Ergebnisse der Biodiversitätsbeiträge (BFF der Qualitätsstufe II ohne betriebliche Anforderungen) und vom Zusammenlegen gewisser BFF im Bereich des Ackerbaus.

<sup>187</sup> Z. B. Massnahmen M4 («Wiederherstellung leistungsfähiger Ökosysteme»), M6 («Ökologisch wertvolle Flächen und Vernetzung»), M7 («Biodiversität im Klimawandel»), M9 («Genetische Vielfalt»), M10 («Überprüfung und Weiterentwicklung von Subventionen und Anreizen») und M12 («Dem Insektensterben entgegenwirken»).

<sup>188</sup> Schreiben des Bundesrates vom 15.9.2023 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*)

Das BLW teilte der GPK-S im Jahr 2025 mit, dass es in der Botschaft zur AP30+ erneut eine Stärkung des Beratungsangebots für die Landwirtschaftsbetriebe vorschlagen wird, dies angesichts der positiven Wirkung dieser Massnahme auf die Biodiversität.<sup>189</sup> Die Abklärungen zu diesem Punkt erfolgen im Rahmen der Massnahme M22 des AP SBS II.

Der Direktor des BLW betonte die wichtige Rolle, welche die Kantone und die Branchenorganisationen bei der Entwicklung des Ausbildungsangebots spielen. Er hielt fest, dass das BLW dort keinen direkten Einfluss hat, die Beiträge an die Landwirtinnen und Landwirte aber in gewissen Fällen an Weiterbildungsmaßnahmen geknüpft werden könnten.<sup>190</sup>

### 3.2.1.4 Ausblick

Aktuell bereitet das BLW die Botschaft zur AP30+ vor. Vorgesehen ist, dass der Entwurf 2026 in die Vernehmlassung geht und 2027 vom Bundesrat fertiggestellt wird.<sup>191</sup> Der Direktor des BLW betonte, dass das Parlament den Auftrag erteilt hat, den Entwurf unter anderem auf die Reduktion des ökologischen Fussabdrucks der Landwirtschaft und damit auf die Förderung der Biodiversität auszurichten.<sup>192</sup> Wie im AP SBS II dargelegt, sieht das Bundesamt insbesondere vor, Massnahmen zur Aufwertung der BFF – durch die Steigerung der Qualität und die Verringerung des administrativen Aufwands<sup>193</sup> – und zur Bekämpfung des Insektensterbens<sup>194</sup> vorzuschlagen. Das BAFU ist in die entsprechenden Arbeiten einbezogen.

Das Programm ALL-EMA wiederum wird künftig im Grossen und Ganzen so fortgesetzt wie bisher. Der dritte Erhebungszyklus (2025–2029) läuft. Vorgesehen sind methodische Anpassungen, um die Aussagekraft und Vergleichbarkeit der Daten weiter zu erhöhen. Der dritte Zyklus soll zeigen, ob sich die bisher beobachteten Veränderungen als belastbare Trends bestätigen lassen.<sup>195</sup>

<sup>189</sup> Anhörung des BAFU und des BLW vom 25.3.2025. Die EFK betont auch diese positive Wirkung in ihrem Prüfbericht vom Juni 2025 über die Biodiversitätsbeiträge (siehe oben).

<sup>190</sup> Anhörung des BAFU und des BLW vom 25.3.2025

<sup>191</sup> [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) > Agrarpolitik > Laufende agrarpolitische Projekte > [Agrarpolitik 2030+](#) (aufgerufen am 9.12.2025)

<sup>192</sup> Mo. WAK-S «Bericht zur zukünftigen Ausrichtung der Agrarpolitik. Konkretisierung des Konzepts» vom 10.10.2022 ([22.4251](#))

<sup>193</sup> Für mehr Details siehe insbesondere: Prüfung der Biodiversitätsbeiträge in der Landwirtschaft, Prüfbericht Nr. 24469 der EFK vom 25.6.2025, Ziff. 3.4. Die geplanten Anpassungen werden von der EFK als positiv betrachtet.

<sup>194</sup> Anhörung des BAFU und des BLW vom 25.3.2025

<sup>195</sup> Bericht von Agroscope von 2025, Ziff. 4.1, S. 54

### 3.2.2 Beurteilung durch die GPK-S

#### *Zusammenfassung der Beurteilung – Umsetzung der Empfehlung 2<sup>196</sup>:*

*Punkt 1 der Empfehlung:* Die GPK-S hält fest, dass der Bundesrat die Wirksamkeit der Biodiversitätsmassnahmen in der Landwirtschaft evaluiert hat, namentlich mittels des Programms ALL-EMA. Sie begrüsst dieses Programm und dessen Fortführung. Der jüngste ALL-EMA-Bericht und eine EFK-Prüfung von 2025 zeigen, dass die Biodiversitätsqualität in den BFF nach wie vor nicht zufriedenstellend ist, namentlich in den Talgebieten. Sie verdeutlichen, dass die Wirksamkeit der Biodiversitätsbeiträge in der Landwirtschaft verbessert werden muss.

Die GPK-S weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Bundesrat in den vergangenen Jahren verschiedene Massnahmen zur Stärkung der Biodiversität in der Landwirtschaft vorgeschlagen hat, diese vom Parlament aber grösstenteils abgelehnt wurden. Lediglich zwei Massnahmen fanden Zustimmung (Reduktion der Risiken im Zusammenhang mit Pestiziden und Zusammenlegung der Biodiversitäts- und Landschaftsbeiträge). Die GPK-S wird sich in einigen Jahren über deren Wirkung auf die Biodiversität informieren. Die Kommission begrüsst im Weiteren, dass das BLW mit verschiedenen anderen Instrumenten darauf hinwirkt, den Biodiversitätsschutz in der Landwirtschaft zu fördern. Die Tragweite dieser Instrumente ist jedoch begrenzt.

Die GPK-S bezweifelt allerdings, dass die bisherigen Massnahmen ausreichen, um den Zustand der Biodiversität in der Landwirtschaft entscheidend zu verbessern. Vor diesem Hintergrund ersucht sie das BLW, im Rahmen des Möglichen und des geltenden Rechtsrahmens weiterhin Massnahmen und Projekte zugunsten der Biodiversität auszuarbeiten. Sie erachtet es als zweckmässig, dass der Bundesrat dem Parlament im Rahmen der AP30+-Vorlage Vorschläge zur Verbesserung der Wirksamkeit und der Vernetzung der BFF unterbreitet. Sie lädt den Bundesrat insbesondere dazu ein, seine Überlegungen zur Stärkung der Weiterbildung und Beratung fortzusetzen.

*Punkt 3 der Empfehlung:* Die GPK-S kommt zum Schluss, dass der Landwirtschaft im AP SBS II mehr Platz eingeräumt wurde. Sie hält fest, dass das BLW in die Vorbereitung des neuen Aktionsplans einbezogen wurde und dieser zwei spezifische Massnahmen zur Landwirtschaft enthält. Sie weist aber darauf hin, dass der Erfolg dieser Massnahmen abhängt von der Priorität, die ihnen das BLW einräumt, sowie von den Parlamentsbeschlüssen im Zusammenhang mit der AP30+. Sie ersucht das BLW, dafür zu sorgen, dass die in dessen Verantwortung liegenden Massnahmen des AP SBS II gemäss Zeitplan umgesetzt werden. Im Weiteren ersucht sie den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass die Ergebnisse der Landwirtschaftsprojekte des AP SBS I bestmöglich verwertet werden.

Insgesamt zieht die GPK-S eine positive Bilanz der Zusammenarbeit zwischen dem BAFU und dem BLW im Bereich der Biodiversität in den letzten Jahren. Die beiden Bundesämter haben regelmässig Kontakt und bemühen sich, ihre Arbeiten in diesem Bereich zu koordinieren. Die Kommission ermuntert die beiden Ämter, entsprechend weiterzufahren.

<sup>196</sup> Die GPK-S erachtete die Punkte 2 und 4 ihrer Empfehlung bereits Ende 2021 weitgehend als erfüllt, weshalb sie diese in ihrer Nachkontrolle nicht vertiefte.

Aufgrund dieser Feststellungen kommt die Kommission zum Schluss, dass ihre Empfehlung 2 teilweise umgesetzt ist. Verbesserungsbedarf sieht sie hinsichtlich der Wirksamkeit der Biodiversitätsschutzmassnahmen in der Landwirtschaft, namentlich was die Beiträge an die Landwirtinnen und Landwirte angeht.

Die detaillierte Beurteilung wird nachfolgend präsentiert.

### **3.2.2.1 Bisherige Biodiversitätsschutzmassnahmen in der Landwirtschaft**

Für die GPK-S steht ausser Frage, dass der Biodiversitätsschutz in der Schweiz insbesondere von wirksamen Massnahmen in der Landwirtschaft abhängt. Ihre Abklärungen haben gezeigt, dass sich der Bundesrat und das BLW dessen bewusst sind. Beide haben gegenüber der Kommission ihre Handlungsbereitschaft in diesem Bereich verdeutlicht. Die Kommission ist allerdings der Ansicht, dass die Wirksamkeit der Massnahmen noch verbessert werden muss.

Die GPK-S hält fest, dass der Bundesrat – wie gewünscht – die Wirksamkeit der Biodiversitätsschutzmassnahmen in der Landwirtschaft evaluiert hat, namentlich mittels des Programms ALL-EMA von Agroscope. Sie begrüsst dieses Programm, das eine wissenschaftliche Überprüfung der Wirkung der BFF ermöglicht. Die Kommission erkennt keine Elemente, welche die Qualität oder die Zweckmässigkeit dieses Programms in Zweifel ziehen, und ist erfreut, dass dieses in den kommenden Jahren weitergeführt wird. Sie erachtet es als wichtig, dass der Bundesrat und das Parlament die ALL-EMA-Ergebnisse bei ihren agrarpolitischen Überlegungen berücksichtigen. Allerdings hat sie gewisse Vorbehalte gegenüber der Art und Weise, wie die Schlussfolgerungen des zweiten Erhebungszyklus der Öffentlichkeit kommuniziert wurden (siehe hierzu Ziff. 3.4).

Die GPK-S hat die jüngsten Berichte über die Wirksamkeit der Biodiversitätsschutzmassnahmen in der Landwirtschaft (Ergebnisse des zweiten ALL-EMA-Erhebungszyklus und EFK-Prüfung der Biodiversitätsbeiträge) geprüft. Diese zeigen, dass die Situation nach wie vor unbefriedigend ist. Aus diesen Berichten geht hervor, dass sich die Biodiversitätsbeiträge und die BFF zwar grundsätzlich positiv auf die Biodiversität auswirken, die Qualitätsziele aber – insbesondere in den tiefergelegenen Landwirtschaftszonen – nicht erreicht sind und der Zustand der Biodiversität auf niedrigem Niveau stagniert. Im Weiteren liegt die Fläche der ökologisch besonders wertvollen Lebensräume unter dem Zielwert. Agroscope betont, dass die Qualität und die Vernetzung der BFF erheblich verbessert werden müssen und bei den Biodiversitätsschutzmassnahmen die Gegebenheiten der jeweiligen Standorte stärker zu berücksichtigen sind. Die EFK-Prüfung wiederum zeigt, dass die Vernetzungsbeiträge verbessert und die Biodiversitätsziele für die verschiedenen Landwirtschaftszonen klarer formuliert werden müssen.

Die Kommission hält in diesem Zusammenhang positiv fest, dass der Bundesrat in den letzten Jahren verschiedene Massnahmen zur Weiterentwicklung der Biodiversitätsbeiträge in der Landwirtschaft und zur Verbesserung der Wirksamkeit dieser Beiträge vorgeschlagen hat. Der Bundesrat hat somit Lehren aus der durchwachsenen

Bilanz der früheren Massnahmen gezogen. Allerdings wurden die meisten seiner Vorschläge bei der Behandlung der AP22+ und des Gegenvorschlags zur Biodiversitätsinitiative vom Parlament abgelehnt.

Zwei Gesetzesänderungen der letzten Jahre weisen einen Zusammenhang mit der Biodiversität in der Landwirtschaft auf: erstens das 2021 vom Parlament verabschiedete Bundesgesetz über die Verminderung der Risiken durch den Einsatz von Pestiziden und zweitens die Zusammenlegung der Vernetzungs- und Landschaftsqualitätsbeiträge, die 2028 in Kraft tritt. Für die GPK-S ist es noch zu früh, um die Wirkung dieser Massnahmen auf die Biodiversität in der Landwirtschaft zu beurteilen. Sie ersucht den Bundesrat, für eine konsequente Umsetzung dieser Massnahmen zu sorgen, und wird in ihrer zweiten Nachkontrolle eine erste Zwischenbilanz ziehen.

Die Kommission begrüsst im Weiteren, dass das BLW mit verschiedenen anderen Instrumenten wie dem Ressourcenprogramm Landwirtschaft und dem Aktionsplan NAP-PGREL darauf hinwirkt, den Biodiversitätsschutz in der Landwirtschaft zu fördern. Sie ist sich aber bewusst, dass diese Instrumente zwar die Unterstützung von biodiversitätsfördernden Projekten ermöglichen, ihr finanzieller Umfang jedoch nicht mit den Biodiversitätsbeiträgen vergleichbar ist.

Angesichts der besorgniserregenden Ergebnisse der Evaluationen der letzten Jahre bezweifelt die GPK-S, dass die bisherigen Massnahmen ausreichen, um den Zustand der Biodiversität in der Schweiz entscheidend zu verbessern sowie die nationalen und internationalen Biodiversitätsziele in der Landwirtschaft zu erreichen – und dies trotz der beträchtlichen Mittel, die in die Biodiversitätsbeiträge investiert werden. Sie ersucht den Bundesrat und das BLW deshalb, ihre Anstrengungen fortzusetzen und den Handlungsspielraum, den ihnen das geltende Recht lässt, auszunutzen, um Massnahmen zugunsten der Biodiversität in der Landwirtschaft zu fördern. Im Weiteren erachtet sie es als zweckmässig, dass der Bundesrat und das BLW, wie angekündigt, im Rahmen der AP30+-Vorlage Massnahmen zur Verbesserung der Qualität und der Vernetzung der BFF vorschlagen. Diese Massnahmen sollten – wie vom Gesetzgeber gewünscht – die Wirksamkeit der Biodiversitätsbeiträge erhöhen, ohne einen unverhältnismässigen Mehraufwand für die Landwirtinnen und Landwirte zu verursachen. Die Kommission ersucht den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass das BLW bei seinem Entwurf den Schlussfolgerungen und Empfehlungen des ALL-EMA-Programms und der EFK-Prüfung Rechnung trägt.

### **3.2.2.2 Zusammenarbeit zwischen BAFU und BLW im Bereich der Biodiversität**

Insgesamt zieht die GPK-S eine positive Bilanz der Zusammenarbeit zwischen dem BAFU und dem BLW im Bereich der Biodiversität in den letzten Jahren. Die beiden Bundesämter haben regelmässig Kontakt und bemühen sich, ihre Arbeiten in diesem Bereich zu koordinieren. Die Kommission begrüsst insbesondere die Schaffung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe zur Biodiversität. Angesichts des unmittelbaren Zusammenhangs von Landwirtschaft und Biodiversitätsschutz erachtet sie es als unerlässlich, dass die beiden Ämter in diesem Bereich weiterhin eng zusammenarbeiten.

### 3.2.2.3 Landwirtschaft im AP SBS

Die GPK-S bedauerte in ihrem Bericht von 2021, dass der Landwirtschaft im AP SBS I nur eine untergeordnete Rolle zukommt. Sie hält aber fest, dass die Massnahmen und Pilotprojekte der ersten Umsetzungsphase des Aktionsplans, welche die Landwirtschaft betrafen, dennoch einen gewissen – wenn auch bescheidenen – Mehrwert brachten. Die Kommission ersucht den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass im AP SBS II und in der Agrarpolitik des Bundes allgemein an die Ergebnisse der Projekte aus dem AP SBS I (wie das 3V-System) angeknüpft wird und diese bestmöglich verwertet und fortgeführt werden.

Die GPK-S nimmt im Übrigen erfreut zur Kenntnis, dass der Landwirtschaft im AP SBS II ein grösserer Platz eingeräumt wird, so wie sie es empfohlen hatte. Sie begrüsst, dass das BAFU das BLW in die Ausarbeitung des Aktionsplans einbezogen hat und dass dieser zwei Massnahmen zur Landwirtschaft enthält (M18 und M22). Diese Entwicklung spiegelt die Absicht wider, die anderen Sektoralpolitiken stärker in den Biodiversitätsschutz einzubinden (siehe Ziff. 3.1), was die Kommission als sinnvoll erachtet.

Zum Inhalt der Massnahmen des AP SBS II äussert sich die Kommission nicht. Sie weist aber darauf hin, dass die Umsetzung dieser Massnahmen in der Landwirtschaft von der Priorität abhängt, die ihnen das BLW einräumt, da der Bundesrat dem Bundesamt dafür keine zusätzlichen Mittel zugewiesen hat (siehe Ziff. 3.1.1.3). Sie ersucht das BLW, dafür zu sorgen, dass die in dessen Verantwortung liegenden Massnahmen priorisiert und gemäss Zeitplan umgesetzt werden.

Der Erfolg der beiden landwirtschaftlichen Massnahmen des AP SBS II hängt zudem stark von den Parlamentsbeschlüssen im Zusammenhang mit der AP30+ ab. Die Kommission erachtet es als sinnvoll, dass die Biodiversitätsschutzmassnahmen, die eine Änderung der Rechtsgrundlagen nötig machen, im Rahmen dieser Vorlage beraten werden. Da die Ausarbeitung und die Beratung dieser Massnahmen noch viel Zeit in Anspruch nehmen werden, hält sie es zudem für wichtig, dass das BLW im Rahmen des Möglichen weiterhin an Massnahmen und Projekten zugunsten der Biodiversität arbeitet, die innerhalb des geltenden Rechtsrahmens umgesetzt werden können. Im Weiteren ersucht sie das BAFU und das BLW, bei der Umsetzung der anderen Massnahmen des AP SBS II mit Bezug zur Landwirtschaft eng zusammenzuarbeiten.

Die Kommission lädt den Bundesrat zudem dazu ein, seine Überlegungen zur Stärkung der Ausbildung und Beratung in Sachen Biodiversität in der Landwirtschaft fortzusetzen. Sie begrüsst die Absicht des BLW, Massnahmen zur Förderung der Beratung in der AP30+ vorzuschlagen. Sie erachtet es zudem als wichtig, dass sich das BLW weiterhin eng mit den Kantonen und Branchenorganisationen über die Durchführung von Biodiversitätsfortbildungen austauscht und seinen Handlungsspielraum nutzt, um solche Weiterbildungen bestmöglich zu fördern.

Insgesamt ist nach Ansicht der GPK-S zentral, dass der Bund die beteiligten Akteure bestmöglich dafür sensibilisiert, wie wichtig die Biodiversität für die Resilienz des Agrarsystems ist. Die öffentliche Kommunikation in diesem Bereich muss in ihren Augen intensiviert werden (siehe hierzu auch Ziff. 3.4).

### 3.3 Biodiversitätsschädigende Subventionen

#### *Empfehlung 3 von 2021*

3.1 Der Bundesrat wird ersucht, die Empfehlungen aus der Studie der Akademie der Naturwissenschaften Schweiz (SCNAT) und der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL) von August 2020 zu den biodiversitätsschädigenden Bundessubventionen eingehend zu analysieren.

3.2 Er wird gebeten, auf der Grundlage dieser Analyse die konkreten Massnahmen zu präsentieren, die er zur Umsetzung der Empfehlungen aus der Studie beschlossen hat.

3.3 In diesem Rahmen wird der Bundesrat ersucht, zu klären, ob an der langfristigen Agrarpolitik des Bundes Anpassungen vorzunehmen sind, insbesondere bei den Subventionen, die sich stark auf die Biodiversität auswirken.

Das Thema der biodiversitätsschädigenden Subventionen ist seit 2012 in der SBS enthalten<sup>197</sup> und wurde 2017 im AP SBS I<sup>198</sup> konkretisiert.

Eine Studie der SCNAT und der WSL aus dem Jahr 2020 lieferte eine Übersicht über 162 biodiversitätsschädigende Bundessubventionen.<sup>199</sup> In seiner Stellungnahme von 2021 schrieb der Bundesrat, dass er – unter Berücksichtigung der Interessenkonflikte zwischen Politik und Wirtschaft – den Ergebnissen dieser Studie bei der Evaluation der entsprechenden Massnahme des AP SBS I Rechnung tragen und verschiedene Reformvorschläge zum Abbau von biodiversitätsschädigenden Fehlanreizen prüfen wird.

Die Kommission befasste sich in ihrer Nachkontrolle mit den Ergebnissen dieser eingehenden Analyse und informierte sich über die auf Grundlage dieser Analyse ergriffenen oder geplanten Massnahmen sowie über die Perspektiven, namentlich über jene der Subventionen in den Bereichen Landwirtschaft und Verkehr. Zudem prüfte sie, wie dieser Aspekt in den AP SBS II einfließt.

#### 3.3.1 Präsentation des Sachverhalts

##### 3.3.1.1 Eingehende Analyse der schädlichen Subventionen

Im Jahr 2022 fertigte das BAFU im Rahmen des AP SBS I (Massnahme 4.2.4) eine Vorstudie zur Auswahl derjenigen Subventionen an, deren Auswirkungen auf die Biodiversität eingehender untersucht werden sollten.<sup>200</sup> Zu diesem Zweck wurden die

<sup>197</sup> Ziel 5: «Negative Auswirkungen von bestehenden finanziellen Anreizen auf die Biodiversität werden bis 2020 aufgezeigt und wenn möglich vermieden. Wo sinnvoll werden neue positive Anreize geschaffen.»

<sup>198</sup> Massnahme 4.2.4: «Evaluation der Wirkung von Bundessubventionen»

<sup>199</sup> Gubler L, Ismail SA, Seidl I (2020), Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz. Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL), Forum Biodiversität Schweiz (SCNAT), Birmensdorf und Bern.

<sup>200</sup> Evaluation der Wirkung von Bundessubventionen auf die Biodiversität: Vorstudie zur Bestimmung der Vertiefungen, Bericht des BAFU vom 3.6.2022. Siehe auch: Untersuchung zur Wirkung verschiedener Bundessubventionen auf die Biodiversität, Medienmitteilung des BAFU vom 3.6.2022.

Subventionen nach den Kriterien «ökologische Relevanz» und «Reformpotenzial» bewertet.<sup>201</sup> Die Wahl fiel auf acht Subventionen<sup>202</sup> aus den Bereichen Landwirtschaft, Waldbewirtschaftung und Regionalpolitik, für die der Bund jährlich insgesamt rund 3,3 Milliarden Franken vorsieht<sup>203</sup>. Gestützt darauf beauftragte der Bundesrat das UVEK (BAFU) und das WBF (BLW und Staatssekretariat für Wirtschaft [SECO]), diese Subventionen vertieft zu untersuchen.

Der Bundesrat nahm im Juni 2024 Kenntnis von den Ergebnissen der Untersuchung<sup>204</sup> und beschloss auf dieser Grundlage gezielte Verbesserungen bei fünf Subventionen. Bei den restlichen drei Subventionen verzichtete er auf Massnahmen.<sup>205</sup>

Anfang 2025 veröffentlichte das BAFU einen Fortschrittsbericht zu den Auswirkungen der Subventionen auf die Biodiversität.<sup>206</sup> Dieser enthält die Schlussfolgerungen der Untersuchungen zu den acht genannten Subventionen und die auf dieser Grundlage ergriffenen Massnahmen. Ausserdem wird im Bericht über verschiedene andere Entwicklungen im Zusammenhang mit biodiversitätsrelevanten Subventionen informiert (insbesondere in den Bereichen Landwirtschaft und Verkehr, siehe unten).

In diesem Bericht kommt das BAFU gestützt auf die acht vertieften Untersuchungen zum Schluss, dass Zielkonflikte bei den Subventionen oft mit einfachen Massnahmen – insbesondere durch einen frühen Einbezug von Biodiversitätsthemen in die Prozesse

201 Bericht des BAFU vom 3.6.2022, Kap. 3. Das BAFU nahm nach einer verwaltungsinternen Konsultation eine definitive Auswahl der zu analysierenden Subventionen vor. Dabei wurden diverse andere Kriterien berücksichtigt: Restriktionen aufgrund des gesetzgeberischen Prozesses, vorhandene Zielkonflikte, auslaufende Subventionen, Verhältnis zwischen politischem Konsens und Gesamtindexwert sowie Verteilung auf die Sektoralpolitiken.

202 Es handelte sich um die folgenden Subventionen: (1) Programmvereinbarung Wald, Teilprogramm «Waldbewirtschaftung» (Fokus auf Walderschliessung ausserhalb des Schutzwaldes), (2) Forstliche Investitionskredite, (3) Grenzschutz im Agrarbereich, (4) Versorgungssicherheitsbeiträge, (5) Strukturverbesserungsbeiträge im Bereich Landwirtschaft, (6) Absatzförderung für Milch, Fleisch und Eier, (7) Darlehen im Rahmen der Neuen Regionalpolitik sowie (8) Rückerstattung der Mineralölsteuer.

203 Laut BAFU beläuft sich das Total der «biodiversitätsrelevanten» Subventionen auf knapp 12 Mrd. Franken pro Jahr (ohne Grenzschutz sind es knapp 10 Mrd. Franken).

204 Biodiversität: Gezielte Verbesserungen bei Bundessubventionen, Medienmitteilung des Bundesrates vom 19.6.2024. Die Untersuchungsberichte sind auf der Website des BAFU publiziert: [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Themen > Biodiversität > Biodiversitätspolitik > Strategie & Aktionsplan > Projekte Phase I > Biodiversitätsauswirkungen von Bundessubventionen (aufgerufen am 14.1.2026).

205 Der Bundesrat beauftragte das BAFU, mehrere Verbesserungen am Teilprogramm «Waldbewirtschaftung» und an den forstlichen Investitionskrediten vorzunehmen. Zudem beauftragte er das BLW, im Hinblick auf die AP30+ zwei Massnahmen zu prüfen, mit denen dem negativen Effekt des Grenzschutzes auf die Biodiversität im Inland entgegen gewirkt werden kann. Ausserdem beauftragte er das BLW mit der Prüfung mehrerer Optimierungen in Bezug auf die Strukturverbesserungsbeiträge (siehe unten). Im Weiteren beschloss er, im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP) drei Massnahmenpakete umzusetzen. Allerdings verzichtete er auf Massnahmen im Zusammenhang mit den Versorgungssicherheitsbeiträgen, der Absatzförderung für Milch, Fleisch und Eier sowie mit der Rückerstattung der Mineralölsteuer.

206 Biodiversitätsauswirkungen von Bundessubventionen: Gesamtübersicht über die bisher erzielten Fortschritte zur Verbesserung von Anreizen, Bericht des BAFU vom 29.1.2025

– entschärft werden können.<sup>207</sup> Das Bundesamt sah zum Berichtszeitpunkt keine Notwendigkeit für weitere eingehenden Untersuchungen, da die biodiversitätsrelevantesten Subventionen bereits in einem umfassenderen Kontext überprüft wurden, gerade erst eingeführt bzw. reformiert worden sind oder kurz vor dem Auslaufen stehen.<sup>208</sup>

Der BAFU-Bericht enthält ausserdem eine Analyse der Subventionsprozesse des Bundes. Das Bundesamt kommt darin zum Schluss, dass sich die Mechanismen, mit denen die Auswirkungen von Subventionen auf die Biodiversität geprüft werden,<sup>209</sup> bewährt haben und in den vergangenen Jahren verbessert wurden. Allerdings wird festgehalten, dass bei der politischen Kohärenz der Prozesse Optimierungspotenzial besteht. Das BAFU empfiehlt, die Transparenz der biodiversitätsrelevanten Steuervergünstigungen zu erhöhen<sup>210</sup>, die Erfahrungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) mit der periodischen Subventionsüberprüfung auszuwerten<sup>211</sup> und die Datenbank der Bundessubventionen mit Angaben zur Biodiversität zu ergänzen<sup>212</sup>.

Gestützt auf den Bericht des BAFU verzichtete der Bundesrat vorerst auf die vertiefte Prüfung weiterer Subventionen. Er erteilte jedoch dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) und dem UVEK den Auftrag, zu prüfen, wie die Transparenz der Steuervergünstigungen verbessert werden kann. Zudem beauftragte er das UVEK, ihm bis Ende 2028 erneut über die Fortschritte hinsichtlich der Auswirkungen der Subventionen auf die Biodiversität Bericht zu erstatten und ihm nötigenfalls weitere Analysen und/oder Reformen vorzuschlagen.<sup>213</sup> Gegenüber der GPK-S äusserte das BAFU die Meinung, dass künftig das Augenmerk auf die biodiversitätsrelevanten Sektorpolitiken, wie die Landwirtschaft oder die Energie, gerichtet werden sollte.<sup>214</sup>

In der Anhörung vor der GPK-S erwähnte der Vorsteher des UVEK, dass die Überprüfung der Subventionen gewisse Anpassungen nach sich gezogen hat, daraus aber nicht geschlossen werden kann, dass alle betroffenen Subventionen abgeschafft werden müssen. Er führte an, dass diese Subventionen das Ergebnis von politischen Entscheidungen sind, die es bei der Interessenabwägung ebenfalls zu berücksichtigen gilt. Er erwarte jedoch vom BAFU, dass es dem Departement die Auswirkungen dieser

<sup>207</sup> Bericht des BAFU vom 29.1.2025, Zusammenfassung; Anhörung des BAFU und des BLW vom 25.3.2025

<sup>208</sup> Bericht des BAFU vom 29.1.2025, Kap. 5 und Anhänge 1 und 2. Gestützt auf die Vorstudie wurden 52 Subventionen als «biodiversitätsrelevant» definiert. Die überwiegende Mehrheit dieser Subventionen betrifft die Bereiche Landwirtschaft, Verkehr und Energieproduktion. Acht Subventionen waren Teil der vertieften Untersuchungen. Der Bericht des BAFU liefert auch eine Übersicht über andere Subventionen.

<sup>209</sup> Insbesondere: Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) für neue Subventionen und Anpassungen, periodische Subventionsüberprüfung sowie Aufsicht durch die EFK.

<sup>210</sup> Dies betrifft insbesondere die Befreiung des internationalen Flugverkehrs von der Mineralölsteuer, die Mehrwertsteuervergünstigungen in verschiedenen Bereichen, die Rückerstattung des Netzzuschlags für stromintensive Unternehmen und die Steuererleichterungen im Rahmen der Neuen Regionalpolitik.

<sup>211</sup> Die Subventionen werden alle sechs Jahre überprüft. Anfang 2022 nahm die EFV Fragen zu entgegenstehenden öffentlichen Interessen, zu Marktverzerrungen und zu negativen Externalitäten in den Fragebogen zur Subventionsüberprüfung auf.

<sup>212</sup> Bericht des BAFU vom 29.1.2025, Kap. 6 und 7

<sup>213</sup> Wirkung von Subventionen auf die Biodiversität: Bundesrat will Transparenz weiter verbessern, Medienmitteilung des Bundesrates vom 29.1.2025

<sup>214</sup> Anhörung des BAFU und des BLW vom 25.3.2025

Subventionen auf die Umwelt sachlich und ausgewogen darlegt, damit dieses anschliessend die erforderlichen politischen Entscheidungen treffen kann.<sup>215</sup>

### 3.3.1.2 Schädliche Subventionen im Bereich Landwirtschaft

Von den acht eingehend untersuchten Subventionen betreffen vier die Landwirtschaft. Im Juni 2024 verabschiedete der Bundesrat gezielte Verbesserungen an zwei von diesen Subventionen.<sup>216</sup> Bezüglich des *Grenzschatzes für Agrarprodukte* beauftragte er das BLW, im Rahmen der AP30+ zwei Massnahmen zu prüfen, welche die negativen Auswirkungen dieses Instruments auf die Biodiversität im Inland verringern sollen.<sup>217</sup> In Bezug auf die *Strukturverbesserungsbeiträge*<sup>218</sup> beauftragte der Bundesrat das BLW, das Anreizsystem für freiwillige ökologische Massnahmen zu überprüfen und die Anforderungen an ökologische Ausgleichsmassnahmen bei Gesamtmeliorationen zu konkretisieren.<sup>219</sup> Bei den anderen beiden überprüften Instrumenten verzichtete der Bundesrat auf Massnahmen. Laut den Analysen haben die *Versorgungssicherheitsbeiträge* einen geringen Einfluss auf die Biodiversität. Die Auswirkungen der *Absatzförderung für Milch, Fleisch und Eier* konnten nicht quantifiziert werden.<sup>220</sup>

Aus dem BAFU-Bericht vom Januar 2025 geht hervor, dass ein Grossteil der noch nicht vertieft untersuchten biodiversitätsrelevanten Bundessubventionen in den Bereich Landwirtschaft fallen (34 von 52). Das Bundesamt empfahl, deren Auswirkungen auf die Biodiversität bei der Weiterentwicklung der Agrarsubventionen im Hinblick auf die AP30+ zu berücksichtigen (siehe Ziff. 3.2).<sup>221</sup>

Darüber hinaus erwähnte das BAFU in seinem Bericht diverse jüngere Entwicklungen, die bestimmte biodiversitätsrelevante Agrarsubventionen betreffen,<sup>222</sup> namentlich den Anstieg der *Produktionssystembeiträge*<sup>223</sup>, die Ausdehnung der *Einzelkulturbeiträge*<sup>224</sup> und die Schaffung des *Beitrags für regionale Biodiversität und Landschaftsqualität* (siehe Ziff. 3.2.1.1).

<sup>215</sup> Anhörung des UVEK, des BAFU und des BLW vom 27.8.2024

<sup>216</sup> Bericht des BAFU vom 29.1.2025, Ziff. 3.1

<sup>217</sup> Die finanzielle Förderung der Biodiversitätsberatung sowie die Förderung oder Entwicklung digitaler Tools, welche die Nachhaltigkeit der Landwirtschaftsbetriebe optimieren

<sup>218</sup> Gemäss der Verordnung vom 2.11.2022 über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft (SVV; SR **913.1**) dienen die Strukturverbesserungsbeiträge der Verbesserung der landwirtschaftlichen Infrastrukturen wie Strassen, Gebäude und Grundstücksgrenzen. Die vom Bundesrat beschlossenen Anpassungen erfolgten unter anderem als Reaktion auf eine Prüfung der EFK (Subventionen für Strukturverbesserungen im Tiefbau, Bericht der EFK vom 30.6.2022).

<sup>219</sup> Dafür sind allenfalls Anpassungen der SVV erforderlich.

<sup>220</sup> Bericht des BAFU vom 29.1.2025, Ziff. 3.1; Anhörung des BAFU und des BLW vom 25.3.2025

<sup>221</sup> Bericht des BAFU vom 29.1.2025, Kap. 5

<sup>222</sup> Bericht des BAFU vom 29.1.2025, Ziff. 4.1.2

<sup>223</sup> Diese Beiträge betreffen insbesondere die biologische Landwirtschaft, den Verzicht auf Pflanzenschutzmittel, die Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit, den effiziente Stickstoffeinsatz im Ackerbau sowie die graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion. Sie sind von 2022 auf 2023 von 508 Mio. auf 686 Mio. Franken angestiegen (+35 %).

<sup>224</sup> Der Bundesrat dehnte 2022 die Ausrichtung dieser Beiträge auf sechs botanische Leguminosen-Gattungen aus. Zudem sind seit 2023 nicht nur als Tierfutter dienende Körnerleguminosen stützungsberechtigt, sondern auch solche, die als Nahrungsmittel für den Menschen angebaut werden.

### 3.3.1.3 Schädliche Subventionen im Bereich Verkehr

Ergänzend zur vertieften Prüfung der acht Subventionen ergriffen das ASTRA und das BAV verschiedene Massnahmen, um die schädlichen Auswirkungen der Subventionen im Verkehrsbereich zu verringern. Sie stützten sich dabei auf einen Bericht, der 2021 im Auftrag der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates (KVF-N) erstellt worden war.<sup>225</sup>

Die GPK-S informierte sich über Gegenstand und Umsetzung dieser Massnahmen.<sup>226</sup> Ziel dieser Massnahmen war es insbesondere, die Biodiversitätsziele in verschiedenen Instrumenten der Verkehrspolitik zu verankern<sup>227</sup>, die Biodiversität besser in den Ausführungsbestimmungen der Eisenbahnverordnung und in den Umweltverträglichkeitsprüfungen zu berücksichtigen sowie eine Ausnahmeregelung zur Kraftfahrzeugsteuer zu prüfen. Ein Grossteil dieser Massnahmen wurde zwischen 2021 und 2023 umgesetzt.<sup>228</sup> Eine der Massnahmen – eine Anti-Littering-Kampagne entlang der Nationalstrassen – wurde nicht umgesetzt.<sup>229</sup>

### 3.3.1.4 Perspektiven im Rahmen des AP SBS II

Das Handlungsziel 18 des 2022 verabschiedeten GBF sieht vor, die biodiversitätsschädigenden Anreize um mindestens 500 Milliarden Dollar pro Jahr zu verringern und die positiven Anreize auszubauen. Die GPK-S informierte sich darüber, wie dieses Ziel im zweiten Aktionsplan angegangen wird.

Eine der Massnahmen des AP SBS II betrifft die Subventionen und Anreize.<sup>230</sup> Sie zielt darauf ab, dass die Auswirkungen der Bundessubventionen auf die Biodiversität bis 2030 systematisch überprüft und bei Entscheidungen zur Gewährung von Subventionen berücksichtigt werden. Die zuständigen Departemente und Ämter sind beauftragt, die Auswirkungen der Subventionen auf die Biodiversität im Rahmen der laufenden Geschäfte zu prüfen. Die Massnahme umfasst auch den vom Bundesrat 2025 erteilten Auftrag, die Transparenz von Steuervergünstigungen zu prüfen (siehe Ziff. 3.3.1.1) und sieht einen Erfahrungsaustausch zwischen Bund und Kantonen über die

<sup>225</sup> Biodiversitätsschädigende Subventionen im Verkehrsbereich, Bericht des Bundesamtes für Strassen (ASTRA) und des Bundesamtes für Verkehr (BAV) vom 13.8.2021, erstellt im Auftrag der KVF-N, [www.astra.admin.ch](http://www.astra.admin.ch) > Themen > Strassenfinanzierung > Berichte (aufgerufen am 16.6.2025)

<sup>226</sup> Bericht des BAFU vom 29.1.2025, Ziff. 3.2; Schreiben des BAFU vom 6.11.2023 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*)

<sup>227</sup> Verankerung der Biodiversitätsziele im Zahlungsrahmen Nationalstrassen (ASTRA), in den Leistungsvereinbarungen mit den Bahninfrastrukturbetreibern (BAV) und in den Leistungsvereinbarungen mit den Gebietseinheiten (ASTRA)

<sup>228</sup> Für Details siehe Bericht des BAFU vom 29.1.2025, Ziff. 3.2. Die Massnahme zu den Umweltverträglichkeitsprüfungen wurde teilweise umgesetzt: Eine Richtlinie zu den Nationalstrassen wurde revidiert. Laut dem Bericht diskutieren die involvierten Bundesämter (BAFU, ASTRA und BAV) über das weitere Vorgehen.

<sup>229</sup> Laut dem BAFU-Bericht von 2025 erhöhte das ASTRA jedoch die Reinigungsintervalle an «Hotspots».

<sup>230</sup> M10 («Überprüfung und Weiterentwicklung von Subventionen und Anreizen»), siehe AP SBS II vom 12.12.2025, S. 58/59

Reform der Subventionen vor. Darüber hinaus wird das BAFU im Rahmen der CBD-Länderberichte 2026, 2028 und 2030 zum Thema Subventionen Bericht erstatten.<sup>231</sup>

Für die Umsetzung dieser Massnahme sind das BAFU und die anderen jeweils zuständigen Bundesämter verantwortlich. Die Arbeiten werden mit dem Bericht über die Fortschritte bei den biodiversitätsschädigenden Subventionen koordiniert, den der Bundesrat beim UVEK in Auftrag gegeben hat und der spätestens Ende 2028 vorliegen sollte (siehe Ziff. 3.3.1.1).<sup>232</sup>

### 3.3.2 Beurteilung durch die GPK-S

*Zusammenfassung der Beurteilung – Umsetzung der Empfehlung 3:*

*Punkt 1 der Empfehlung:* Die GPK-S hält fest, dass der Bundesrat bestimmte biodiversitätsschädigende Subventionen eingehend analysieren liess. Das BAFU legte die Methodik für die Auswahl der zu untersuchenden Subventionen und die Ergebnisse der entsprechenden Untersuchungen transparent dar. Die Kommission erachtet die Auswahl des BAFU als pragmatisch. Sie hält jedoch fest, dass letztlich nur eine geringe Anzahl Subventionen untersucht wurde (8 von 156).

*Punkt 2 der Empfehlung:* Die Kommission hält fest, dass der Bundesrat gestützt auf die eingehenden Analysen und andere Untersuchungen verschiedene Anpassungen an den biodiversitätsschädigenden Subventionen vorgenommen hat. Für die GPK-S ist es jedoch schwierig, die konkreten Auswirkungen dieser Massnahmen auf die Biodiversität zu beurteilen. Die Kommission ersucht den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass die Umsetzung und die Auswirkungen der Anpassungen genau verfolgt werden.

Die GPK-S begrüsst, dass das BAFU ausserdem eine Analyse der Subventionsprozesse des Bundes vornahm. Die Kommission ersucht den Bundesrat, sicherzustellen, dass die Thematik der Biodiversität bei der Schaffung und der periodischen Überprüfung von Subventionen frühzeitig einbezogen wird.

Insgesamt gelangt die GPK-S zum Schluss, dass die bisherigen Massnahmen im Bereich der biodiversitätsschädigenden Subventionen zwar einen Schritt in die richtige Richtung darstellen, aber nicht ausreichen, um die nationalen und internationalen Ziele zu erreichen. Der Kommission ist bewusst, dass die betroffenen Subventionen das Ergebnis von politischen Entscheiden sind und oftmals andere, für die Schweiz ebenfalls wichtige Ziele verfolgen. Nach Meinung der GPK-S ist es jedoch unerlässlich, dass der Bundesrat pragmatische Lösungen für die Erreichung der nationalen und internationalen Ziele sucht und zumindest die Auswirkungen der einzelnen Subventionen auf die Biodiversität transparenter macht.

Vor diesem Hintergrund bedauert die GPK-S, dass der Bundesrat im AP SBS II keine ehrgeizigeren Ziele zur Analyse der schädlichen Subventionen setzte. Die Kommission begrüsst die Absicht, die Transparenz bezüglich der Steuervergünstigungen zu

<sup>231</sup> Anhörung des BAFU und des BLW vom 25.3.2025

<sup>232</sup> Anhörung des BAFU und des BLW vom 25.3.2025

verbessern. Sie ist jedoch der Ansicht, dass der Auftrag an die Departemente und Ämter, die Auswirkungen von Subventionen auf die Biodiversität im Rahmen der laufenden Geschäfte zu prüfen, sehr vage ist.

*Punkt 3 der Empfehlung:* Die GPK-S hält fest, dass der Bundesrat gezielte Anpassungen an bestimmten Agrarsubventionen vorgenommen hat, bisher aber nur wenige Änderungen vorgeschlagen worden sind und deren Auswirkungen unklar sind. Sie geht davon aus, dass das BLW dem Bundesrat und dem Parlament möglichst bald Vorschläge für entsprechende Präzisierungen unterbreitet.

Die GPK-S stellt ausserdem fest, dass ein Grossteil der nicht vertieft untersuchten biodiversitätsrelevanten Bundessubventionen in den Bereich Landwirtschaft fällt. Nach Meinung der Kommission ist es sehr wichtig, dass das BLW im Rahmen der Vorbereitung der AP30+ prüft, ob die schädlichen Auswirkungen bestimmter Subventionen auf die Biodiversität mit gezielten Verbesserungen verringert werden können.

Aufgrund dieser Feststellungen kommt die Kommission zum Schluss, dass ihre Empfehlung 3 teilweise umgesetzt ist. Verbesserungsbedarf sieht sie beim Monitoring der bereits beschlossenen Anpassungen, bei der Analyse der anderen schädlichen Subventionen und – ganz allgemein – bei der Verbesserung der Transparenz im Hinblick auf die Auswirkungen der Subventionen auf die Biodiversität.

Die detaillierte Beurteilung wird nachfolgend präsentiert.

### 3.3.2.1 **Eingehende Analyse der schädlichen Subventionen**

Die GPK-S hält fest, dass der Bundesrat die Empfehlungen aus der Studie der SCNAT und der WSL von 2021 eingehend analysierte und die Ergebnisse dieser Analyse präsentierte. Zudem wurden die Vorstudie zur Auswahl der zu untersuchenden Subventionen sowie die entsprechenden Untersuchungen veröffentlicht. Der Bundesrat informierte die Öffentlichkeit über die auf dieser Grundlage ergriffenen Massnahmen.

Im Allgemeinen ist die GPK-S der Meinung, dass das BAFU einer klaren Methodik folgte, als es 2022 auswählte, welche Subventionen vertieft untersucht werden. Sie hält jedoch fest, dass letztlich nur eine geringe Anzahl Subventionen untersucht wurde (8 von 156, die rund einem Viertel der Ausgaben entsprechen). Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass sich das BAFU angesichts seiner begrenzten Ressourcen auf Subventionen konzentrierte, die einfach zu reformieren sind. Dieser Ansatz ist aus Sicht der GPK-S pragmatisch, hatte aber zur Folge, dass der Bund zunächst auf die Analyse bestimmter Subventionen verzichtete, da diese komplexere Anpassungen erfordern hätten.

Die Kommission hält fest, dass der Bundesrat in der Folge der eingehenden Untersuchungen an fünf Subventionen gezielte Anpassungen vornahm.<sup>233</sup> Ausserdem nimmt sie zur Kenntnis, dass in den vergangenen Jahren andere punktuelle Anpassungen an

<sup>233</sup> Der Bundesrat ergriff keine unmittelbaren Massnahmen zu den Agrarsubventionen, er teilte dem BAFU jedoch zusätzliche Prüfaufträge (siehe unten).

bestimmten Subventionen vorgenommen wurden, insbesondere im Verkehrsbereich. Es ist derzeit jedoch schwierig, die konkreten Auswirkungen dieser Anpassungen auf die Biodiversität zu beurteilen. Die GPK-S erachtet es als besonders wichtig, dass die Umsetzung und die Auswirkungen der vorgenommenen Anpassungen genau verfolgt werden. Sie ersucht den Bundesrat, ein solches Monitoring sicherzustellen und in seinen nächsten Berichten zu diesem Thema darüber zu informieren.

Die Kommission begrüsst ausserdem die Analyse, die das BAFU in seinem Bericht von 2025 zu den Subventionsprozessen des Bundes vornahm. Sie teilt die Ansicht des Bundesamtes, dass es wichtig ist, die Thematik der Biodiversität bei der Schaffung und der periodischen Überprüfung von Subventionen frühzeitig einzubeziehen, um Verbesserungsmöglichkeiten zu erkennen, und ersucht den Bundesrat, sicherzustellen, dass die Kontrollmechanismen entsprechend optimiert werden.

Insgesamt gelangt die GPK-S jedoch zum Schluss, dass die bisherigen Massnahmen im Zusammenhang mit den biodiversitätsschädigenden Subventionen zwar einen Schritt in die richtige Richtung darstellen, aber nicht ausreichen, um die nationalen und internationalen Ziele in diesem Bereich zu erreichen,<sup>234</sup> was auch aus der Wirkungsanalyse zum AP SBS I hervorgeht.<sup>235</sup>

### 3.3.2.2 Schädliche Subventionen im Bereich Landwirtschaft

Die GPK-S stellt fest, dass bisher relativ wenige Änderungen an den biodiversitätsschädigenden Subventionen im Landwirtschaftsbereich vorgenommen worden sind. Gestützt auf die eingehende Analyse beauftragte der Bundesrat das BLW, Anpassungen an zwei Subventionen zu prüfen (Grenzschutz für Agrarprodukte und Strukturverbesserungsbeiträge). Diese werden im Wesentlichen im Rahmen der AP30+ und einer Ordnungsrevision vertieft. Derzeit ist nicht klar, wie diese Anpassungen aussehen werden und wie sie sich auswirken werden. Die GPK-S geht davon aus, dass das BLW die entsprechenden Anpassungen dem Bundesrat und dem Parlament so bald wie möglich vorlegt.

Die GPK-S hält fest, dass ein Grossteil der noch nicht vertieft untersuchten biodiversitätsrelevanten Bundessubventionen in den Bereich Landwirtschaft fällt (34 von 52). Vor diesem Hintergrund ist ausschlaggebend, welche Ausrichtung diesen Subventionen im Rahmen der AP30+ gegeben wird.

Nach Meinung der GPK-S ist es entscheidend, dass das BLW diese Gelegenheit nutzt, um zu prüfen, ob die schädlichen Auswirkungen bestimmter Subventionen auf die Biodiversität mit gezielten Verbesserungen verringert werden können. Aus ihrer Sicht wäre es sinnvoll gewesen, wenn der Bundesrat genauer definiert hätte, welche Agrarsubventionen eingehend untersucht werden sollen.<sup>236</sup> Die Kommission geht davon

<sup>234</sup> Die Schweiz verpflichtete sich 2010 im Rahmen des CBD, bis 2020 die biodiversitätsschädigenden Subventionen anzupassen oder zu streichen.

<sup>235</sup> Bericht des BAFU vom 21.6.2023, Kap. 6, S. 36

<sup>236</sup> Im Bericht des BAFU vom Januar 2025 ist diesbezüglich nur festgehalten, dass es nötig ist, «bei der Weiterentwicklung der Agrarsubventionen im Rahmen der Agrarpolitik 2030+ die Auswirkungen auf die Biodiversität mitzuberücksichtigen» (Kap. 5, S. 17).

aus, dass das Bundesamt seine Vorschläge in der für 2027 vorgesehenen Botschaft zur AP30+ präsentieren wird (vgl. Ziff. 3.2).

### 3.3.2.3                    **Perspektiven im Rahmen des AP SBS II**

Zur Erreichung des Handlungsziels 18 des GBF müsste die Schweiz bis 2030 weitreichende Massnahmen in Bezug auf die biodiversitätsschädigenden Subventionen ergreifen. Zahlreiche Subventionen müssten angepasst, reduziert oder abgeschafft werden, insbesondere in den Bereichen Landwirtschaft, Energie und Verkehr. Der GPK-S ist bewusst, dass die betroffenen Subventionen das Ergebnis von politischen Entscheidungen sind und mit ihnen auch für die Schweiz wichtige – teils in der Verfassung verankerte – Ziele verfolgt werden, die in manchen Fällen in direktem Widerspruch zum Schutz der Biodiversität stehen. Nach Meinung der Kommission ist es jedoch unerlässlich, dass der Bundesrat pragmatische Lösungen sucht, um die Ziele der SBS und des GBF bestmöglich zu erreichen, und er zumindest dafür sorgt, dass die Auswirkungen der einzelnen Subventionen auf die Biodiversität transparenter gemacht werden. Der Bundesrat und das Parlament müssen in Bezug auf die betroffenen Subventionen Interessenabwägungen in voller Kenntnis der Sachlage vornehmen können.

Vor diesem Hintergrund bedauert die GPK-S, dass der Bundesrat im AP SBS II keine ehrgeizigeren Ziele zur Analyse der biodiversitätsschädigenden Subventionen setzte (Massnahme M10). Die Kommission begrüsst zwar, dass das EFD und das UVEK beauftragt wurden, zu prüfen, wie die Transparenz der Steuervergünstigungen verbessert werden kann. Sie ist jedoch der Ansicht, dass der Auftrag an die Departemente und Ämter, die Auswirkungen von Subventionen auf die Biodiversität im Rahmen der laufenden Geschäfte zu prüfen, sehr vage ist. Sie ersucht den Bundesrat, die erforderlichen Massnahmen zu treffen, damit dieser Auftrag nicht toter Buchstabe bleibt.

Die Kommission kann auch nur schwer nachzuvollziehen, wieso der Bundesrat darauf verzichtete – ergänzend zu den acht Untersuchungen zwischen 2022 und 2024 und über die erwähnten Massnahmen bezüglich der Steuervergünstigungen hinaus – weitere schädliche Subventionen vertieft zu untersuchen. Sie versteht zwar, dass eine solche Überprüfung bei bestimmten Subventionen nicht sinnvoll ist, namentlich dann, wenn kurz zuvor eine Anpassung erfolgte oder eine solche bevorsteht. Ihrer Meinung nach fehlt es der diesbezüglichen Analyse im BAFU-Bericht vom Januar 2025 jedoch an Klarheit.<sup>237</sup> Ausserdem hätte der Bundesrat aus Sicht der Kommission genauer definieren sollen, welche Agrarsubventionen im Rahmen der AP30+ prioritär zu prüfen sind (siehe oben).

Die Kommission wird diesen Punkt im Rahmen der zweiten Nachkontrolle erneut bilanzieren und insbesondere die Schlussfolgerungen im Bericht, den das UVEK bis Ende 2028 zuhanden des Bundesrates ausarbeiten wird, prüfen.

<sup>237</sup> Nach Meinung der GPK-S sind die Informationen im Bericht des BAFU vom Januar 2025 zu den noch nicht untersuchten Subventionen (siehe Kap. 4 und 5) recht zusammengefasst. Gestützt auf diese Informationen ist schwer nachzuvollziehen, wie das Bundesamt zum Schluss gelangte, dass sich keine weitere eingehende Untersuchung aufdrängt.

## 3.4 Öffentliche Kommunikation der Bundesbehörden über die Biodiversität

Der Bericht von 2021 enthielt keine spezifische Empfehlung zur öffentlichen Kommunikation der Bundesbehörden über die Biodiversität. Die GPK-S stellte allerdings in der Nachkontrolle fest, dass diesem Aspekt bei der Geschäftsführung grosse Bedeutung zukommt, weshalb sie ihm ein eigenes Kapitel widmet.

### 3.4.1 Präsentation des Sachverhalts

#### 3.4.1.1 Massnahmen des Bundes im Bereich der Kommunikation über die Biodiversität

Ziel 7 der vom Bundesrat 2012 verabschiedeten und 2024 bestätigten SBS betrifft das Generieren und Verbreiten von Wissen über die Biodiversität.<sup>238</sup>

Im AP SBS I war ein Pilotprojekt mit dem Titel «Mainstreaming Biodiversity» (A5.1) vorgesehen.<sup>239</sup> Dieses Kommunikationsprojekt sollte die Ursachen dafür analysieren, warum die Schweizer Bevölkerung den Biodiversitätsverlust nur bedingt als Problem wahrnimmt, geeignete Methoden zur Verminderung dieser Wahrnehmungsdefizite aufzeigen und diese mittels geeigneter Massnahmen und Kanäle umsetzen. Das Projekt sollte insbesondere eine Grundlage für biodiversitätsbewusstes Handeln schaffen und die Bevölkerung für die Bedeutung des fortschreitenden Biodiversitätsverlusts sensibilisieren.<sup>240</sup> Das Projekt sah unter anderem eine Ausschreibung für die Unterstützung durch eine Agentur und für eine Mediaplanung, die Schaffung eines visuellen Kommunikationskonzepts und Öffentlichkeitsarbeit auf nationaler Ebene vor.

Das UVEK entschied im Dezember 2020 allerdings, das Projekt zu stoppen. Das BAFU begründete diesen Entscheid mit den politischen Entwicklungen im Zusammenhang mit der Biodiversitätsinitiative und dem Gegenvorschlag des Bundesrates zu dieser.<sup>241</sup> Auch auf Nachfrage der GPK-S nach den genauen Gründen für den Projektstopp machte das Bundesamt keine weiteren Angaben.<sup>242</sup>

In der externen Evaluation, welche das BAFU 2022 im Rahmen der Wirkungsanalyse zum AP SBS I in Auftrag gegeben hatte (siehe Ziff. 3.1),<sup>243</sup> wurde der Projektstopp kritisiert. Die Fachleute waren der Ansicht, dass die Projektziele nicht allein über die öffentliche Kommunikation des BAFU erreicht werden können. Der Bericht enthielt

<sup>238</sup> «Wissen über Biodiversität ist in der Gesellschaft [...] ausreichend vorhanden und schafft die Basis dafür, dass Biodiversität von allen als eine zentrale Lebensgrundlage verstanden und bei relevanten Entscheidungen berücksichtigt werden kann.»

<sup>239</sup> Auf Französisch: «*Démocratiser la sauvegarde de la biodiversité*»

<sup>240</sup> AP SBS I vom 6.9.2017, S. 36

<sup>241</sup> [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Themen > Biodiversität > Biodiversitätspolitik > Strategie und Aktionsplan > Massnahmen und Projekte Phase I (aufgerufen am 9.12.2025)

<sup>242</sup> Schreiben des BAFU vom 16.6.2025 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*)

<sup>243</sup> Ecoplan, htp St.Gallen, KEK-CDC, Sigmaphan, WaldKultur: Synthese der Evaluationen von Los II im Rahmen der Evaluation ausgewählter Massnahmen des Aktionsplans Strategie Biodiversität Schweiz («Wirkungsanalyse 2022»), Bericht vom 11.2.2022, Ziff. 3.9

fünf Empfehlungen, darunter diejenige, dieses Projekt fortzusetzen.<sup>244</sup> Diese Empfehlungen wurden nach Kenntnis der GPK-S aber nicht umgesetzt. Die Fachleute wiesen auch darauf hin, dass der Projektstopp negative Folgen für die gesamte Kommunikation zu den Massnahmen und Projekten des AP SBS und damit auf deren Wirkung hat.<sup>245</sup> Die anderen externen Evaluation im Rahmen der Wirkungsanalyse bestätigten die negativen Auswirkungen dieses Projektstopps und allgemein die Notwendigkeit, die Kommunikation über die Biodiversität zu verstärken.

Die GPK-S erkundigte sich beim BAFU nach den Kommunikationsmassnahmen im Bereich Biodiversität, die nach dem Projektstopp ergriffen wurden. Das Bundesamt erklärte<sup>246</sup>, seine Kommunikation entlang von zwei Achsen ausgerichtet zu haben. Zum einen gehe es darum, die Produkte des BAFU im Bereich Biodiversität (Publikationen, Medienkonferenzen, Website) zur Geltung zu bringen, zum anderen darum, mittels Subventionen gestützt auf das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG)<sup>247</sup> die Kommunikation durch Dritte zu fördern.

Die GPK-S untersuchte ausserdem, in welchem Masse das Thema Kommunikation im AP SBS II Niederschlag gefunden hat. Sie stellte fest, dass der Aktionsplan keine spezifische Massnahme zu diesem Thema enthält. Der Bundesrat anerkennt im Plan zwar den Handlungsbedarf in diesem Bereich und die Bedeutung eines erleichterten Zugangs zu Wissen über die Biodiversität, hält aber fest, dass mit Blick auf die bereits laufenden Massnahmen und aufgrund der beschränkten Ressourcen im Rahmen des AP SBS II keine weiteren Schritte in die Wege geleitet werden.<sup>248</sup> Im Aktionsplan heisst es lediglich, dass das BAFU und die anderen beteiligten Bundesämter für die Kommunikation über die Massnahmen des AP SBS und über die Biodiversität verantwortlich sind. Die Massnahme M14 («Optimiertes Daten- und Informationsmanagement Biodiversität») ist die einzige im AP SBS II die das Thema Kommunikation berührt, allerdings liegt ihr Fokus auf dem Austausch fachlicher Informationen unter Expertinnen und Experten.<sup>249</sup> Zwei andere für die zweite Phase zu prüfende Massnahmen im Bereich Bildung und Ausbildung (5.5 und 5.6) wurden mangels Ressourcen nicht übernommen (siehe Ziff. 3.1.1.2 und Anhang 2).

### 3.4.1.2 Inhalt der Medienmitteilungen des Bundes über die Biodiversität

Um die Kommunikation der Bundesbehörden über die Biodiversität zu evaluieren, analysierte die GPK-S eine Auswahl von einschlägigen Medienmitteilungen aus den vergangenen Jahren:

<sup>244</sup> Sie empfahlen unter anderem die Schaffung einer «Allianz Biodiversität» mit Partnern aus der Wirtschaft, die Erstellung eines Konzepts für die visuelle Kommunikation sowie die Festlegung von Kommunikationszielen für jede Massnahme des AP SBS.

<sup>245</sup> Bericht vom 11.2.2022, Ziff. 4.4

<sup>246</sup> Schreiben des BAFU vom 16.6.2025 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*)

<sup>247</sup> Art. 14a Abs. 1 Bst. c NHG sieht vor, dass der Bund Beiträge an die Öffentlichkeitsarbeit im Zusammenhang mit dem Natur- und Heimatschutz ausrichten kann.

<sup>248</sup> AP SBS II vom 12.12.2025, S. 33/34

<sup>249</sup> Schreiben des BAFU vom 16.6.2025 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*); AP SBS II vom 12.12.2025, S. 66/67

- Medienmitteilung des Bundesrates vom Juni 2023 über die Wirkungsanalyse zum AP SBS I;<sup>250</sup>
- Medienmitteilung des Bundesrates vom Juni 2024 über die Optimierung der Bundessubventionen;<sup>251</sup>
- Medienmitteilung des Bundesrates vom November 2024 über den AP SBS II;<sup>252</sup>
- Medienmitteilung des Bundesrates vom Januar 2025 über die Wirkung der Biodiversitätssubventionen;<sup>253</sup>
- Medienmitteilung von Agroscope vom Juli 2025 über die Ergebnisse des zweiten Erhebungszyklus des ALL-EMA-Programms;<sup>254</sup>
- Medienmitteilung des Bundesrates vom Dezember 2025 über die Verabschiedung ergänzender Massnahmen im AP SBS II.<sup>255</sup>

Die GPK-S prüfte, ob diese Medienmitteilungen den Grundsätzen für die öffentliche Information entsprechen, die im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)<sup>256</sup> festgelegt und im Leitbild für die Information und Kommunikation<sup>257</sup> konkretisiert sind. Sie untersuchte insbesondere, wie in diesen Medienmitteilungen der Zustand der Biodiversität in der Schweiz dargestellt ist und ob die wichtigsten Biodiversitätsmassnahmen des Bundesrates und der Bundesverwaltung darin erwähnt sind.

### 3.4.2 Beurteilung durch die GPK-S

#### *Zusammenfassung der Beurteilung:*

Die öffentliche Kommunikation ist für die GPK-S ein zentraler Aspekt der Biodiversitätspolitik des Bundes. Sie bedauert es deshalb sehr, dass das UVEK 2020 das Pilotprojekt des AP SBS I zur öffentlichen Kommunikation stoppte. Dieser Projektstopp wirkte sich negativ auf das Erreichen des SBS-Ziels 7 und auf den Aktionsplan im Allgemeinen aus. Die Kommission kann die Erklärungen für diesen Stopp nur schwer nachvollziehen.

Die GPK-S ist zudem erstaunt, dass der AP SBS II keine einzige Massnahme zur Kommunikation über die Biodiversität und zur Sensibilisierung für den Biodiversi-

- 250 Bundesrat nimmt Wirkungsanalyse zum Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz zur Kenntnis, Medienmitteilung des Bundesrates vom 21.6.2023
- 251 Biodiversität: Gezielte Verbesserungen bei Bundessubventionen, Medienmitteilung des Bundesrates vom 19.6.2024
- 252 Biodiversität: Bundesrat beschliesst die zweite Phase des Aktionsplans, Medienmitteilung des Bundesrates vom 20.11.2024
- 253 Wirkung von Subventionen auf die Biodiversität: Bundesrat will Transparenz weiter verbessern, Medienmitteilung des Bundesrates vom 29.1.2025
- 254 Biodiversität in der Agrarlandschaft: Erkenntnisse aus zehn Jahren Monitoring, Medienmitteilung von Agroscope vom 1.7.2025
- 255 Aktionsplan Biodiversität: Weitere Massnahmen zugunsten der Artenvielfalt, Medienmitteilung des Bundesrates vom 12.12.2025
- 256 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21.3.1997 (RVOG; SR **172.010**), namentlich Art. 10 Abs. 2
- 257 Information und Kommunikation von Bundesrat und Bundesverwaltung, Leitbild der Konferenz der Informationsdienste (KID) des Bundes vom 10.3.2025; [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Bundesrat > Aufgaben > Information und Kommunikation (aufgerufen am 20.1.2026)

tätsschutz enthält, obwohl der Bundesrat den Handlungsbedarf in diesem Bereich ausdrücklich anerkennt. In ihren Augen wäre es sinnvoll gewesen, im Aktionsplan eine Querschnittsmassnahme zur Kommunikation vorzusehen. Das Fehlen von Massnahmen im Bereich Kommunikation erhöht das Risiko, dass die SBS-Ziele 2030 nicht erreicht werden. Die Kommission begrüsst zwar die Schritte des BAFU zur Stärkung seiner Kommunikation über die Biodiversität, ist aber der Ansicht, dass dies nicht ausreicht, um die Ziele zu erreichen.

Die GPK-S kommt nach der Analyse der Medienmitteilungen, die in den vergangenen Jahren zum Thema Biodiversität veröffentlicht wurden, zum Schluss, dass die Bundesbehörden insgesamt aktiv, regelmässig und kohärent über dieses Thema und ihre wichtigsten Beschlüsse in diesem Bereich informierten. Sie ist allerdings der Auffassung, dass die Kommunikation der Behörden nicht immer vollständig war. Die Medienmitteilungen sind in einem eher sachlichen Ton gehalten und der Fokus liegt vor allem auf den ergriffenen Massnahmen und den positiven Entwicklungen, wohingegen die negativen Aspekte kaum Erwähnung finden. Darüber hinaus wird generell nicht auf den allgemeinen Zustand der Biodiversität in der Schweiz eingegangen. GPK-S ersucht den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass alle wichtigen Informationen zu diesem Thema vollständig, transparent und engagiert kommuniziert werden.

Die detaillierte Beurteilung wird nachfolgend präsentiert.

#### **3.4.2.1 Massnahmen des Bundes im Bereich der Kommunikation über die Biodiversität**

Insgesamt erachtet die GPK-S die öffentliche Kommunikation als zentralen Aspekt der Biodiversitätspolitik des Bundes. Sie dient dazu, die Bevölkerung für die Wichtigkeit dieses Themas zu sensibilisieren sowie jede Bürgerin und jeden Bürger zu einem biodiversitätsbewussten Handeln anzuregen. Die Kommunikation ist zudem entscheidend dafür, die allgemeine Wirkung der Massnahmen des AP SBS zu verstärken und so die SBS-Ziele zu erreichen. Die GPK-S ist daher der Auffassung, dass diesem Aspekt systemische Bedeutung aus der Perspektive der Geschäftsführung zukommt.

Die Kommission bedauert es deshalb sehr, dass das UVEK 2020 das Pilotprojekt des AP SBS I zur öffentlichen Kommunikation stoppte. Wie die externen Evaluationen gezeigt haben, wirkte sich dieser Projektstopp negativ auf das Erreichen des SBS-Ziels 7, aber auch den AP SBS I im Allgemeinen aus. Die Kommission kann die sehr allgemein gehaltenen Begründungen, die sie für diesen Stopp erhalten hat, nur schwer nachvollziehen.

Im Weiteren ist die GPK-S angesichts der Schlussfolgerungen der Wirkungsanalyse zum AP SBS I sehr erstaunt darüber, dass der AP SBS II keine einzige Massnahme zur Kommunikation über die Biodiversität und zur Sensibilisierung für den Biodiversitätsschutz enthält, obwohl der Bundesrat den Handlungsbedarf in diesem Bereich ausdrücklich anerkennt. Auch hierzu erhielt die Kommission nur sehr allgemein gehaltene Begründungen. Die GPK-S geht davon aus, dass im Zusammenhang mit gewissen Massnahmen des Aktionsplans spezifische Kommunikationsmassnahmen vorgesehen sind, und begrüsst dies. In ihren Augen wäre es allerdings sinnvoll gewesen,

im AP SBS II eine Querschnittsmassnahme zur Kommunikation vorzusehen. Sie erachtet es als erforderlich, dass der Bund die Wahrnehmung der Biodiversität durch die Schweizer Bevölkerung umfassend analysiert und auf der Grundlage dieser Analyse über die geeigneten Kommunikationsmassnahmen nachdenkt.

Die Kommission begrüsst die Schritte, die das BAFU dennoch unternommen hat, um seine Kommunikation über die Biodiversität zu verstärken. Sie ist allerdings der Ansicht, dass sich eine wirksame Sensibilisierung der Bevölkerung für dieses Thema nicht allein auf die institutionelle Kommunikation der Bundesbehörden stützen kann, sondern zusätzlicher Massnahmen bedarf. Im Übrigen ist die GPK-S der Auffassung, dass die Kommunikation des Bundes über die Biodiversität in einigen Punkten verbessert werden könnte (siehe Ziff. 3.4.2.2).

Die Tatsache, dass der AP SBS II keine Massnahmen im Bereich der öffentlichen Kommunikation enthält, erhöht nach Ansicht der GPK-S das Risiko, die SBS-Ziele 2030 nicht zu erreichen. Die Kommission ist der Auffassung, dass der Bundesrat die einschlägigen Schlussfolgerungen aus der Wirkungsanalyse zum ersten Aktionsplan nicht angemessen berücksichtigt hat. Als Organ der parlamentarischen Oberaufsicht sieht sie dementsprechend nach wie vor Handlungsbedarf in Sachen Geschäftsführung. Sie ersucht den Bundesrat, im Rahmen der verfügbaren Ressourcen dafür zu sorgen, dass in den AP SBS II Massnahmen im Bereich der öffentlichen Kommunikation aufgenommen werden. Sie wird diesen Punkt in ihrer zweiten Nachkontrolle bilanzieren.

### **3.4.2.2                    Inhalt der Medienmitteilungen des Bundes über die Biodiversität**

Die GPK-S kommt gestützt auf die Analyse der ausgewählten Medienmitteilungen zum Schluss, dass die Bundesbehörden die gesetzlichen Kommunikationsgrundsätze und das dazugehörige Leitbild insgesamt eingehalten haben. Diese informierten aktiv, regelmässig und kohärent über das Thema Biodiversität und ihre wichtigsten Entscheide in diesem Bereich. Die Kommission erkennt keine Hinweise darauf, dass die kommunizierten Informationen nicht der Wahrheit entsprechen. Nach ihrer Kenntnis wurden die Unterlagen, die für die Entscheide der Behörden grundlegend waren (z. B. interne und externe Berichte), alle veröffentlicht.

Die GPK-S ist sich bewusst, dass die Biodiversität ein weitreichendes und komplexes Thema ist und es bei der Kommunikation zu diesem Thema zwischen einer möglichst umfassenden und transparenten Information einerseits sowie einer präzisen und zielpublikumsorientierten Information andererseits abzuwägen gilt. Zudem anerkennt sie, dass die Departemente bei der Formulierung ihrer öffentlichen Kommunikation über einen Ermessensspielraum verfügen.

Die GPK-S kommt allerdings anhand ihrer Analyse zum Schluss, dass die Kommunikation der Bundesbehörden über die Biodiversität in den vergangenen Jahren nicht immer *vollständig* im Sinne des Leitbilds des Bundes für die Kommunikation war.<sup>258</sup>

Die Kommission hält erstens fest, dass die Kommunikation der Bundesbehörden in den vergangenen Jahren in Anbetracht des bedenklichen Zustands der Biodiversität in der Schweiz in einem eher sachlichen Ton gehalten war und der Fokus vor allem auf den ergriffenen Massnahmen und den positiven Entwicklungen lag. Die negativen Entwicklungen und die Wirkungslosigkeit gewisser Massnahmen wurden hingegen weniger aufgegriffen und allenfalls punktuell erwähnt.

- *Beispiel 1:* In der Medienmitteilung des Bundesrates vom Juni 2023 wird hervorgehoben, dass zahlreiche Massnahmen des AP SBS I umgesetzt wurden oder sich in Umsetzung befinden.<sup>259</sup> Es wird festgehalten, dass deren Wirkung noch nicht abschliessend evaluiert werden kann, aber es wird nicht auf die kritischen Schlussfolgerungen der Wirkungsanalyse des BAFU eingegangen und auch nicht erwähnt, dass ein Grossteil der SBS-Ziele nicht erreicht ist.
- *Beispiel 2:* In der Medienmitteilung von Agroscope vom Juli 2025 heisst es, dass sich der Zustand der Biodiversität in der Schweizer Agrarlandschaft in den vergangenen Jahren kaum verändert hat. Es wird nicht präzisiert, dass die Ziele deutlich verfehlt wurden.<sup>260</sup> Der Fokus liegt vor allem auf den positiven Entwicklungen, die das Monitoringprogramm ALL-EMA ermittelt hat.

Die Kommission ist zweitens der Ansicht, dass in den Medienmitteilungen des Bundes gewisse wichtige Informationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der SBS ausdrücklicher hätten dargelegt werden müssen.

- *Beispiel 1:* In der Medienmitteilung des Bundesrates vom Juni 2023<sup>261</sup> wird nicht erwähnt, dass mit der Beschleunigung mehrerer Massnahmen und Pilotprojekte des AP SBS I im Jahr 2022 eine Reduktion der Ziele einherging. Auch wird nicht darauf hingewiesen, dass sich der Ressourcenmangel negativ auf die Umsetzung des AP SBS auswirkt (siehe Ziff. 3.1.1.1).
- *Beispiel 2:* In der Medienmitteilung des Bundesrates vom November 2024 heisst es, dass für die Umsetzung des AP SBS II bis 2030 insgesamt 24 Millionen Franken zur Verfügung stehen.<sup>262</sup> Nicht erwähnt wird hingegen, dass dies deutlich weniger als in der ersten Phase des Aktionsplans ist und welche Auswirkungen diese Senkung hat (siehe Ziff. 3.1.1.3).

<sup>258</sup> Gemäss dem Leitbild des Bundes für die Kommunikation (S. 9) sind alle «wesentlichen Tatsachen und Zahlen [...] der Öffentlichkeit vollständig bekannt zu geben», auch «unangenehme Sachverhalte – Fehler, Pannen, Misserfolge – sind offen darzulegen».

<sup>259</sup> Bundesrat nimmt Wirkungsanalyse zum Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz zur Kenntnis, Medienmitteilung des Bundesrates vom 21.6.2023

<sup>260</sup> Biodiversität in der Agrarlandschaft: Erkenntnisse aus zehn Jahren Monitoring, Medienmitteilung von Agroscope vom 1.7.2025

<sup>261</sup> Bundesrat nimmt Wirkungsanalyse zum Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz zur Kenntnis, Medienmitteilung des Bundesrates vom 21.6.2023

<sup>262</sup> Biodiversität: Bundesrat beschliesst die zweite Phase des Aktionsplans, Medienmitteilung des Bundesrates vom 20.11.2024

Drittens hält die GPK-S fest, dass sich die Medienmitteilungen im Allgemeinen auf Verfahrensfragen und technische Aspekte konzentrieren. Der allgemeine Zustand der Biodiversität in der Schweiz wird hingegen nicht erwähnt, mit Ausnahme der Medienmitteilung von Agroscope vom Juli 2025<sup>263</sup>. Die Kommission ist deshalb der Ansicht, dass die untersuchten Medienmitteilungen nur begrenzt dazu beitragen, die Bevölkerung für den Zustand der Biodiversität zu sensibilisieren.

- *Beispiel 1:* In der Medienmitteilung des Bundesrates vom November 2024 ist lediglich von einem «Verlust der Artenvielfalt» die Rede, ohne weitere Details.<sup>264</sup>
- *Beispiel 2:* In der Medienmitteilung des Bundesrates vom Juni 2023 heisst es, dass «die Artenvielfalt in der Schweiz weiterhin unter Druck [steht]».<sup>265</sup>
- *Beispiel 3:* In den Medienmitteilungen des Bundesrates vom Juni 2024<sup>266</sup>, Januar 2025<sup>267</sup> und Dezember 2025<sup>268</sup> wird der Zustand der Biodiversität in der Schweiz überhaupt nicht erwähnt.

Die GPK-S erachtet es als äusserst wichtig, dass der Bundesrat und die Bundesbehörden künftig verstärkt darauf achten, wie die öffentliche Kommunikation über die Biodiversität formuliert ist. Ausgehend von den zuvor genannten Beispielen ersucht die Kommission den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass alle wichtigen Informationen – auch die negative Entwicklung gewisser Projekte und die lückenhafte Umsetzung der SBS – vollständig, transparent und engagiert kommuniziert werden. Sie ersucht den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass die zuständigen Bundesbehörden die Öffentlichkeit regelmässig über den Zustand der Biodiversität in der Schweiz informieren. Die GPK-S wird in ihrer zweiten Nachkontrolle bilanzieren, wie sich die Praktiken in diesem Bereich entwickelt haben.

## 4 Schlussfolgerungen

Die GPK-S zieht nach ihrer Nachkontrolle eine gemischte Bilanz der Umsetzung ihrer drei Empfehlungen von 2021. Sie hält fest, dass sich der Bundesrat und die zuständigen Verwaltungseinheiten – namentlich das BAFU und das BLW – bewusst sind, wie wichtig es ist, die Biodiversität in der Schweiz zu schützen: Sie berücksichtigten diesen Aspekt bei ihren Arbeiten und haben in den vergangenen Jahren verschiedene Schutzmassnahmen ergriffen. Vor allem die Verabschiedung des AP SBS II stellt einen wichtigen Schritt dar.

<sup>263</sup> Biodiversität in der Agrarlandschaft: Erkenntnisse aus zehn Jahren Monitoring, Medienmitteilung von Agroscope vom 1.7.2025

<sup>264</sup> Biodiversität: Bundesrat beschliesst die zweite Phase des Aktionsplans, Medienmitteilung des Bundesrates vom 20.11.2024

<sup>265</sup> Bundesrat nimmt Wirkungsanalyse zum Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz zur Kenntnis, Medienmitteilung des Bundesrates vom 21.6.2023

<sup>266</sup> Biodiversität: Gezielte Verbesserungen bei Bundessubventionen, Medienmitteilung des Bundesrates vom 19.6.2024

<sup>267</sup> Wirkung von Subventionen auf die Biodiversität: Bundesrat will Transparenz weiter verbessern, Medienmitteilung des Bundesrates vom 29.1.2025

<sup>268</sup> Aktionsplan Biodiversität: Weitere Massnahmen zugunsten der Artenvielfalt, Medienmitteilung des Bundesrates vom 12.12.2025

Die GPK-S weist allerdings darauf hin, dass die bisherigen Massnahmen nicht wirkungsvoll genug waren. Der Zustand der Biodiversität in der Schweiz hat sich in den vergangenen Jahren insgesamt nicht nennenswert verbessert und bleibt – insbesondere in der Landwirtschaft – kritisch, wie verschiedene Studien gezeigt haben. Die Kommission ist der Auffassung, dass die bisherigen Massnahmen des Bundes nicht ausreichen werden, um die nationalen (SBS) und internationalen (GBF) Biodiversitätsschutzziele der Schweiz zu erreichen. Die GPK-S erachtet es deshalb als notwendig, dass der Bundesrat zum einen prüft, welche zusätzlichen Massnahmen zur Verbesserung des Biodiversitätsschutzes innerhalb des geltenden Rechtsrahmens ergriffen werden können, und nötigenfalls prüft, welche Anpassungen am Rechtsrahmen erforderlich sind.

Die Kommission ist sich bewusst, dass der Handlungsspielraum des Bundesrates in diesem Bereich aus mehreren Gründen beschränkt ist. Erstens hat er den Rechtsrahmen zu achten, der nicht immer so weiterentwickelt wurde, wie er es vorgeschlagen hatte. Zweitens muss er bei seiner Beschlussfassung verschiedene andere wichtige Interessen der Schweiz berücksichtigen, die ebenfalls rechtlich verankert sind und zum Teil im Widerspruch zum Biodiversitätsschutz stehen (z. B. in den Bereichen Landwirtschaft, Energie und Verkehr). Drittens sind die verfügbaren Ressourcen aufgrund der angespannten Finanzlage des Bundes begrenzt. Dennoch sieht die GPK-S in verschiedene Möglichkeiten, die Biodiversitätspolitik des Bundes zu verbessern und die Ziele des internationalen Biodiversitätsrahmenwerks und der Strategie Biodiversität Schweiz zu erreichen. Verbesserungen sind ihrer Ansicht nach insbesondere bei der Sensibilisierung der Öffentlichkeit und bei der Transparenz über die Aktivitäten der Bundesbehörden möglich.

Nachstehend sind die wichtigsten Schlussfolgerungen der Kommission zusammengefasst (Ziff. 4.1). Anschliessend folgt eine Übersicht der Punkte, die nach Ansicht der GPK-S noch offen sind (Ziff. 4.2). Die nächsten Schritte werden unter Ziffer 4.3 dargestellt.

## 4.1 Umsetzung der Empfehlungen

Die GPK-S kommt zum Schluss, dass ihre drei Empfehlungen von 2021 teilweise umgesetzt sind.

### *Umsetzung der Strategie Biodiversität Schweiz (Empfehlung 1, Ziff. 3.1)*

Die GPK-S hält fest, dass bei der Umsetzung der SBS in den vergangenen Jahren wichtige Entwicklungen stattgefunden haben. Das BAFU hat eine Wirkungsanalyse zum ersten Aktionsplan erstellt und der Bundesrat hat auf dieser Grundlage Ende 2025 einen zweiten Aktionsplan mit 22 Massnahmen in verschiedenen Bereichen verabschiedet.

Die Bilanz der Kommission zur *Wirkungsanalyse zum AP SBS I* fällt gemischt aus: Diese enthält zwar wichtige Informationen, allerdings mangelt es ihr an Klarheit. Angesichts der Ergebnisse dieser Analyse erachtet es die Kommission als nachvollziehbar, dass der Bundesrat die Laufzeit des ersten Aktionsplans um ein Jahr verlängerte und Massnahmen zur Beschleunigung der Umsetzung ergriff. Sie bedauert aber,

dass mit der beschleunigten Umsetzung eine Reduktion der Massnahmen- und Projektziele einherging. Nach Abschluss des AP SBS I war die Mehrheit der SBS-Ziele nicht erreicht.

Die GPK-S hat sich ausserdem damit befasst, wie der *zweite Aktionsplan* (AP SBS II) vorbereitet wurde. Ihrer Ansicht nach hat der gewisse Lehren aus den Schwächen des ersten Aktionsplans gezogen, insbesondere was die Steuerung des Aktionsplans und die Koordination mit den internationalen Zielen anbelangt. Insgesamt begrüsst sie auch, wie das BAFU die Massnahmen des AP SBS II ausgearbeitet und darauf geachtet hat, dass diese an den ersten Plan anknüpfen, auch wenn die diesbezüglichen Erläuterungen bisweilen sehr knapp sind. Sie bedauert allerdings, dass der Bundesrat auf Massnahmen im Bereich Bildung und Erziehung verzichtet hat. Im Weiteren begrüsst die Kommission den Beschluss, weitere Bundesämter in die Umsetzung des AP SBS einzubeziehen. Sie hält aber fest, dass der Erfolg der betreffenden Massnahmen hauptsächlich von der Bereitschaft der zuständigen Ämter abhängt.

Die GPK-S bedauert zudem, dass der Bundesrat aufgrund der angespannten Finanzlage des Bundes die *Ressourcen des BAFU für die Umsetzung des AP SBS gekürzt hat*, obwohl im Wirkungsanalysebericht das Gegenteil empfohlen wurde. Diese Kürzung erhöht nach Auffassung der Kommission das Risiko, dass der Aktionsplan nicht fristgerecht umgesetzt wird und seine Ziele nicht erreicht werden. Die GPK-S weist ausserdem darauf hin, dass der Bundesrat auch den anderen Bundesämtern keine zusätzlichen Mittel für ihre Beteiligung am AP SBS zugesprochen hat. Vor diesem Hintergrund begrüsst sie den Entscheid des BAFU, seine Ressourcen für den AP SBS durch interne Kompensationen zu erhöhen. Sie erachtet es ferner als zweckmässig, dass das Bundesamt eine Priorisierung der Massnahmen des Aktionsplans vornimmt.

Die Kommission bedauert darüber hinaus, dass der Bund nach wie vor kein *vollständiges Set an Indikatoren für die Evaluation der Wirkung der Biodiversitätsmassnahmen* hat. Sie erachtet es als unerlässlich, dass der Bundesrat rasch Indikatoren für die Evaluation der Massnahmen des AP SBS und allgemein für das Erreichen der SBS-Ziele ausarbeitet.

Im Weiteren erachtet es die GPK-S als notwendig, dass der Bundesrat – im Sinne der Planungssicherheit für alle Beteiligten – ein Gesamtkonzept für den *Biodiversitätsschutz für den Zeitraum 2030–2050* festlegt. Sie hat deswegen ein entsprechendes Postulat beschlossen.

### *Schutz der Biodiversität in der Landwirtschaft (Empfehlung 2, Ziff. 3.2)*

Für die GPK-S hängt der Biodiversitätsschutz in der Schweiz hauptsächlich von wirksamen Massnahmen in der Landwirtschaft ab. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass sich der Bundesrat und das BLW dieser Herausforderung bewusst sind und dass sie bereit sind, Massnahmen zu ergreifen.

Die GPK-S hält fest, dass der Bundesrat – wie von ihr empfohlen – *regelmässig die Wirksamkeit der Biodiversitätsmassnahmen in der Landwirtschaft evaluiert*, namentlich mittels des Agroscope-Programms ALL-EMA. Die Studien zeigen, dass die Biodiversitätsqualität insgesamt nach wie vor nicht zufriedenstellend ist, namentlich in

den Landwirtschaftszonen in den Talgebieten. Sie verdeutlichen, dass die Wirksamkeit der Biodiversitätsbeiträge des Bundes in der Landwirtschaft verbessert werden muss.

Die Kommission hebt in diesem Zusammenhang hervor, dass der Bundesrat in den vergangenen Jahren *verschiedene Massnahmen zur Weiterentwicklung der Biodiversitätsbeiträge* und allgemein zur Förderung der Biodiversität im Landwirtschaftsbereich vorgeschlagen hat. Der Bundesrat hat folglich Lehren aus der durchwachsenen Bilanz der früheren Massnahmen gezogen. Allerdings stimmte das Parlament der Reduktion der Risiken im Zusammenhang mit Pestiziden sowie der Zusammenlegung der Biodiversitäts- und Landschaftsbeiträge zu und lehnte die anderen Vorschläge ab. Die GPK-S wird sich in einigen Jahren über deren Wirkung informieren. Die Kommission hält im Weiteren fest, dass das BLW mit verschiedenen anderen Instrumenten darauf hinwirkt, den Biodiversitätsschutz in der Landwirtschaft zu fördern.

Die GPK-S bezweifelt allerdings, dass die bisherigen Massnahmen ausreichen, um den Zustand der Biodiversität in der Landwirtschaft entscheidend zu verbessern. Sie ersucht das BLW deshalb, im Rahmen des Möglichen und des geltenden Rechts weiterhin Massnahmen und Projekte zugunsten der Biodiversität auszuarbeiten. Sie erachtet es zudem als zweckmässig, dass der Bundesrat dem Parlament im Rahmen der Vorlage zur AP30+ Vorschläge zur Verbesserung der Wirksamkeit und der Vernetzung der Biodiversitätsförderflächen (BFF) unterbreitet. Sie lädt den Bundesrat insbesondere dazu ein, seine Überlegungen zur Stärkung der Weiterbildung und Beratung fortzusetzen.

Die GPK-S kommt ferner zum Schluss, dass die *Rolle der Landwirtschaft im AP SBS II gestärkt wurde*. Sie hält fest, dass das BLW in die Vorbereitung des neuen Aktionsplans einbezogen wurde und dieser zwei spezifische Massnahmen zur Landwirtschaft enthält. Sie weist aber darauf hin, dass der Erfolg dieser Massnahmen von der Priorität abhängt, die ihnen das BLW einräumt, sowie von den Parlamentsbeschlüssen im Zusammenhang mit der AP30+. Insgesamt zieht die GPK-S eine positive Bilanz der Zusammenarbeit zwischen dem BAFU und dem BLW im Bereich der Biodiversität in den letzten Jahren.

#### *Biodiversitätsschädigende Subventionen (Empfehlung 3, Ziff. 3.3)*

Die GPK-S hält fest, dass der Bundesrat – wie von ihr empfohlen – *bestimmte biodiversitätsschädigende Subventionen eingehend analysieren liess*. Sie erachtet die Auswahl des BAFU als pragmatisch, hält aber fest, dass letztlich nur wenige Subventionen überprüft wurden.

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass der Bundesrat auf der Grundlage dieser Überprüfungen verschiedene *Anpassungen an den biodiversitätsschädigenden Subventionen* vorgenommen hat. Deren konkrete Auswirkungen zu evaluieren, ist allerdings schwierig. Die Kommission ersucht den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass die Umsetzung dieser Anpassungen genau verfolgt wird. Sie begrüsst zudem, dass der Bundesrat die Subventionsprozesse des Bundes überprüft hat.

Insgesamt gelangt die GPK-S zum Schluss, dass die bisherigen Massnahmen im Bereich der schädlichen Subventionen zwar einen Schritt in die richtige Richtung darstellen, aber nicht ausreichen, um die nationalen und internationalen Ziele in diesem

Bereich zu erreichen. Sie erachtet es als unerlässlich, dass der Bundesrat pragmatische Lösungen sucht, um diese Ziele zu erreichen, und zumindest die Auswirkungen der einzelnen Subventionen auf die Biodiversität transparenter macht. Sie bedauert vor diesem Hintergrund, dass der Bundesrat im AP SBS II keine ehrgeizigeren Ziele betreffend die Analyse der schädlichen Subventionen gesetzt hat. Zudem ist sie der Ansicht, dass der Auftrag an die Bundesverwaltung, die Auswirkungen von Subventionen auf die Biodiversität im Rahmen der laufenden Geschäfte zu prüfen, sehr vage ist.

Die GPK-S hält fest, dass der Bundesrat *im Landwirtschaftsbereich* bestimmte Subventionen gezielt angepasst hat, sich die bisherigen Änderungsvorschläge aber sehr in Grenzen halten und ihre Auswirkungen unklar sind. Sie erwartet, dass das BLW diese schnellstmöglich konkretisiert. Im Übrigen hält sie es für entscheidend, dass das Bundesamt im Rahmen der Vorbereitung der AP30+ prüft, ob die biodiversitätsschädigenden Auswirkungen anderer Agrarsubventionen mit gezielten Verbesserungen verringert werden können.

#### *Öffentliche Kommunikation der Bundesbehörden über die Biodiversität (Ziff. 3.4)*

Die öffentliche Kommunikation ist aus der Perspektive der Oberaufsicht ein entscheidendes Element der Biodiversitätspolitik des Bundes. Die GPK-S hat diesen Aspekt in ihrer Nachkontrolle deshalb eingehend untersucht.

Die Kommission hat sich mit den *im AP SBS vorgesehenen Massnahmen zur Kommunikation über die Biodiversität* befasst. Sie bedauert sehr, dass das UVEK das Pilotprojekt des AP SBS I zur öffentlichen Kommunikation 2020 abgebrochen hat. Dieser Schritt hat sich negativ auf das Erreichen der SBS-Ziele ausgewirkt. Der Kommission fällt es schwer, die Gründe für diesen Entscheid nachzuvollziehen.

Die GPK-S ist zudem erstaunt, dass der AP SBS II keine einzige Massnahme zur Kommunikation über die Biodiversität und zur Sensibilisierung für den Biodiversitätsschutz enthält, obwohl der Bundesrat den Handlungsbedarf in diesem Bereich ausdrücklich anerkennt. Das Fehlen von Massnahmen im Bereich Kommunikation erhöht das Risiko, dass die SBS-Ziele bis 2030 nicht erreicht sind. Die Kommission begrüsst die Schritte des BAFU zur Stärkung seiner Kommunikation über die Biodiversität, ist aber der Ansicht, dass diese nicht ausreichen, um die Ziele zu erreichen.

Die GPK-S hat im Weiteren die *Medienmitteilungen des Bundes zum Thema Biodiversität* analysiert. Sie kommt zum Schluss, dass die Bundesbehörden insgesamt aktiv, regelmässig und kohärent über dieses Thema und ihre wichtigsten Entscheide in diesem Bereich informieren. Sie ist allerdings der Auffassung, dass die Kommunikation der Behörden nicht immer vollständig war. Die Medienmitteilungen sind in einem eher sachlichen Ton gehalten und der Fokus liegt vor allem auf den ergriffenen Massnahmen und den positiven Entwicklungen, wohingegen die negativen Aspekte kaum Erwähnung finden. Darüber hinaus wird in der Regel nicht auf den allgemeinen Zustand der Biodiversität in der Schweiz eingegangen.

## **4.2 Offene Punkte**

Die GPK-S führt nachfolgend die Punkte auf, bei denen sie nach ihrer Nachkontrolle nach wie vor Handlungsbedarf sieht oder denen der Bundesrat im Hinblick auf die

angemessene Umsetzung ihrer Empfehlungen und der Biodiversitätsmassnahmen im Allgemeinen künftig vermehrt Aufmerksamkeit schenken sollte.

*Wirkungsanalyse zum AP SBS (Ziff. 3.1.2.1):* Die Kommission ersucht den Bundesrat, sicherzustellen, dass die bei der Wirkungsanalyse zum AP SBS I festgestellten Mängel bei der Evaluation des AP SBS II erneut auftreten. Sie bittet den Bundesrat zudem, dafür zu sorgen, dass die Ergebnisse der Massnahmen des AP SBS II transparent und vollständig dargelegt werden, z. B. in Form eines Gesamtberichts.

*Fortführung der Massnahmen des AP SBS (Ziff. 3.1.2.2):* Die Kommission ersucht den Bundesrat, nach dem Ende des AP SBS II einen vollständigen Überblick darüber vorzulegen, welche Massnahmen fortgeführt werden und welche nicht. Die Einstellung oder Anpassung von Massnahmen sollte der Öffentlichkeit systematisch und transparent kommuniziert werden. Die Kommission bittet den Bundesrat zudem, im Hinblick auf die nächste Phase des AP SBS noch einmal die Aufnahme von Bildungs- und Erziehungsmassnahmen zu prüfen.

*Priorisierung der Massnahmen des AP SBS (Ziff. 3.1.2.3):* Die Kommission erachtet es angesichts der begrenzten Ressourcen des BAFU als wichtig, dass die Priorisierung der Massnahmen des AP SBS II anhand klarer Kriterien erfolgt, regelmässig in den Führungsorganen des AP SBS diskutiert wird sowie der Öffentlichkeit angemessen kommuniziert wird.

*Beteiligung der anderen Bundesämter am AP SBS (Ziff. 3.1.2.4):* Die Kommission ersucht das UVEK, das WBF und das EDI, dafür zu sorgen, dass die betroffenen Bundesämter aktiv an der Umsetzung des AP SBS II mitwirken und ihre entsprechenden Projekte bestmöglich priorisieren.

*Entwicklung eines Sets von Indikatoren für die Evaluation der Wirkung des AP SBS (Ziff. 3.1.2.5):* Die Kommission erachtet es als unerlässlich, dass der Bundesrat rasch Indikatoren für die Evaluation der Massnahmen des AP SBS (*Output* und *Outcome*) und allgemein das Erreichen der SBS-Ziele (*Impact*) ausarbeitet. Sie ersucht den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass alle in die Umsetzung des Aktionsplans involvierten Bundesämter an der Entwicklung und Messung dieser Indikatoren mitwirken.

*Evaluation der SBS (Ziff. 3.1.2.5):* Die Kommission geht davon aus, dass der Bundesrat die Schlussfolgerungen der SBS-Evaluation in einem gesonderten Bericht veröffentlicht. Sie erachtet es als wichtig, dass sich ein Teil dieser Evaluation mit dem Beitrag des AP SBS befasst und eine Analyse der in die Programmvereinbarungen mit den Kantonen aufgenommenen Biodiversitätsschutzmassnahmen enthält.

*Gesamtkonzept für den Biodiversitätsschutz nach 2030 (Ziff. 3.1.2.6):* Die Kommission erachtet es als notwendig, dass der Bundesrat – im Sinne der Planungssicherheit für alle Beteiligten – ein Gesamtkonzept für den Biodiversitätsschutz für den Zeitraum 2030–2050 festlegt. Sie hat ein entsprechendes Postulat beschlossen.

*Massnahmen zur Stärkung des Biodiversitätsschutzes in der Landwirtschaft* (Ziff. 3.2.2.1): Die Kommission ersucht den Bundesrat und das BLW den Spielraum, den das geltende Recht bietet, bestmöglich zu nutzen, um Massnahmen zugunsten der Biodiversität in der Landwirtschaft zu fördern. Sie erachtet es als sinnvoll, dass der Bundesrat und das BLW im Rahmen der AP30+-Vorlage Massnahmen zur Verbesserung der Qualität und der Vernetzung der BFF vorschlagen. Diese Massnahmen müssen die Wirksamkeit der Biodiversitätsbeiträge erhöhen, ohne den Landwirtinnen und Landwirten einen unverhältnismässigen Aufwand zu verursachen.

*Landwirtschaft im AP SBS* (Ziff. 3.2.2.3): Die Kommission ersucht den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass die Ergebnisse der Projekte aus dem AP SBS I – im AP SBS II und in der Agrarpolitik des Bundes allgemein – bestmöglich verwertet werden. Zudem ersucht sie das BLW, darauf hinzuwirken, dass die in dessen Verantwortung liegenden Massnahmen des AP SBS II priorisiert und gemäss Zeitplan umgesetzt werden.

*Weiterbildung und Beratung in Sachen Biodiversität in der Landwirtschaft* (Ziff. 3.2.2.3): Die Kommission ersucht den Bundesrat, seine Überlegungen zur Stärkung der Ausbildung und Beratung in Sachen Biodiversität in der Landwirtschaft fortzusetzen. Sie erachtet es zudem als wichtig, dass sich das BLW weiterhin eng mit den Kantonen und Branchenorganisationen über die Durchführung von Biodiversitätsfortbildungen austauscht und seinen Handlungsspielraum nutzt, um solche Weiterbildungen bestmöglich zu fördern.

*Nachverfolgung der Anpassungen an den biodiversitätsschädigenden Subventionen* (Ziff. 3.3.2.1): Die Kommission erachtet es als wichtig, dass die Umsetzung und die Auswirkungen der bisherigen Anpassungen genau verfolgt werden. Sie ersucht den Bundesrat, ein entsprechendes Monitoring sicherzustellen und in seinen nächsten Berichten zu diesem Thema darüber zu informieren.

*Berücksichtigung des Themas Biodiversität in den Subventionsprozessen* (Ziff. 3.3.2.1): Die Kommission erachtet es als wichtig, dass das Thema der Biodiversität bei der Ausarbeitung und der periodischen Überprüfung von Bundessubventionen frühzeitig einbezogen wird, um Verbesserungsmöglichkeiten zu erkennen. Sie ersucht den Bundesrat, sicherzustellen, dass die Kontrollmechanismen entsprechend optimiert werden.

*Schädliche Subventionen im Bereich Landwirtschaft* (Ziff. 3.3.2.2): Die Kommission geht davon aus, dass das BLW dem Bundesrat und dem Parlament so bald wie möglich die Anpassungen vorschlagen wird, die nach der eingehenden Überprüfung von zwei Subventionen im Landwirtschaftsbereich (Grenzschutz für Agrarprodukte und Strukturverbesserungsbeiträge) angezeigt sind. Im Weiteren ersucht sie das BLW, im Rahmen der AP30+ zu prüfen, ob die biodiversitätsschädigenden Auswirkungen gewisser Subventionen durch gezielte Anpassungen verringert werden können.

*Schädliche Subventionen im AP SBS II* (Ziff. 3.3.2.3): Für die Kommission ist es unerlässlich, dass der Bundesrat pragmatische Lösungen sucht, um die Ziele der SBS und des GBF in Sachen Abbau von biodiversitätsschädigenden Subventionen bestmöglich zu erreichen, und zumindest dafür sorgt, dass die Auswirkungen der einzelnen Subventionen auf die Biodiversität transparenter gemacht werden. Sie ersucht den Bundesrat, sicherzustellen, dass die Departemente und Bundesämter ihren Auftrag aus

dem AP SBS II, die Auswirkungen von Subventionen auf die Biodiversität im Rahmen der laufenden Geschäfte zu prüfen, tatsächlich erfüllen.

*Kommunikationsmassnahmen im AP SBS II (Ziff. 3.4.2.1):* Die Kommission ersucht den Bundesrat, im Rahmen der verfügbaren Ressourcen dafür zu sorgen, dass in den AP SBS II Massnahmen zur öffentlichen Kommunikation aufgenommen werden.

*Kommunikation des Bundes zum Thema Biodiversität (Ziff. 3.4.2.2):* Die GPK-S ersucht den Bundesrat und die Bundesbehörden, künftig verstärkt darauf zu achten, wie die öffentliche Kommunikation über die Biodiversität formuliert ist. Sie bittet den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass alle wichtigen Informationen vollständig, transparent und proaktiv kommuniziert werden. Zudem ersucht sie ihn, darauf hinzuwirken, dass die zuständigen Bundesbehörden die Öffentlichkeit regelmässig über den Zustand der Biodiversität in der Schweiz informieren.

### **4.3 Nächste Schritte**

Mit dem vorliegenden Bericht schliesst die GPK-S ihre erste Nachkontrolle ab. Sie ersucht den Bundesrat, ihre Erwägungen bei seinen künftigen Arbeiten im Bereich des Biodiversitätsschutzes zu berücksichtigen.

Da ihre Empfehlungen noch nicht vollständig umgesetzt sind und bei mehreren Punkten nach wie vor Handlungsbedarf besteht, wird die Kommission in zwei bis drei Jahren eine zweite Nachkontrolle vornehmen.

18. Mai 2026

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

Die Präsidentin: Maya Graf

Die Sekretärin: Ursina Jud Huwiler

Die Präsidentin der Subkommission  
EDI/UVEK: Heidi Z'graggen

Der Sekretär der Subkommission  
EDI/UVEK: Baptiste Ruedin

Für das Sekretariat der GPK: Nicolas  
Gschwind, Sandra Ingold

## Abkürzungen

Agroscope	Kompetenzzentrum des Bundes für landwirtschaftliche Forschung
ALL-EMA	Programme «Arten und Lebensräume Landwirtschaft / Espèces et milieux agricoles»
AP SBS	Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz
AP22+	Agrarpolitik ab 2022
AP30+	Agrarpolitik ab 2030
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAV	Bundesamt für Verkehr
BBl	Bundesblatt
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BFE	Bundesamt für Energie
BFF	Biodiversitätsförderflächen
BGCITES	Bundesgesetz vom 16.3.2012 über den Verkehr mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten; SR 453)
BLV	Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BrBl	Biodiversitäts- und Landschaftsqualitätsbeitrag
CBD	UN-Convention on Biological Diversity; Übereinkommen vom 5.6.1992 über die biologische Vielfalt (SR 0.451.43)
DZV	Verordnung vom 23.10.2013 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung; SR 910.13)
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
FK	Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte
GBF	Internationales Biodiversitätsrahmenwerk, <i>Global Biodiversity Framework</i>
GPDeI	Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
IPBES	Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services
Kap.	Kapitel
KID	Konferenz der Informationsdienste des Bundes
KOBO	Kompetenzzentrum Boden
KVF-N	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates

---

LwG	Landwirtschaftsgesetz vom 29.4.1998 (SR 910.1)
Mo.	Motion
MONET	Monitoring der nachhaltigen Entwicklung des Bundeamtes für Statistik
NAP-PGREL	Nationaler Aktionsplan zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der pflanzengenetischen Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft
NFP	Nationales Forschungsprogramm
NHG	Bundesgesetz vom 1.7.1966 über den Natur- und Heimatschutz (SR 451)
NHV	Verordnung vom 16.1.1991 über den Natur- und Heimatschutz (SR 451.1)
NRP	Neue Regionalpolitik
ÖLN	Ökologischer Leistungsnachweis
ParlG	Bundesgesetz vom 13.12.2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz; SR 171.10)
PAS	Programmausschuss
PK	Programmkoordination
PL	Programmleitung
Po.	Postulat
RFA	Regulierungsfolgenabschätzung
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21.3.1997 (SR 172.010)
SB	Strategische Begleitgruppe
SBS	Strategie Biodiversität Schweiz
SCNAT	Schweizerische Akademie der Naturwissenschaften
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SR	Systematische Rechtssammlung des Bundes
SVV	Verordnung vom 2.11.2022 über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft (Strukturverbesserungsverordnung; SR 913.1)
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
UZL	Umweltziele Landwirtschaft
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WAK-N	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates
WAK-S	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WSL	Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft
Ziff.	Ziffer

## Liste der angehörten Personen

Hofer, Christian	Direktor des BLW
Romang, Hans	Leiter Abteilung Biodiversität und Landschaft, BAFU
Rösti, Albert	Bundesrat, Vorsteher des UVEK
Schneeberger, Katrin	Direktorin des BAFU
Vogel, Samuel	Leiter Fachbereich Agrarumweltsysteme und Nährstoffe, BLW

**Massnahmenliste AP SBS I und AP SBS II****AP SBS I (2017–2024)**

	<b>Nr.</b>	<b>Bezeichnung</b>
Dringliche Massnahmen	4.1.1	Unterhalt und Sanierung bestehender Schutzgebiete
	4.1.2	Schaffung und Unterhalt von Waldreservaten
	4.1.3	Quantitative und qualitative Sicherstellung von Alt- und Totholz
	4.1.4	Spezifische Förderung national prioritärer Arten
Synergiemassnahmen	4.2.1	Konzeption der landesweiten ökologischen Infrastruktur
	4.2.2	Entwicklung einer Bodenstrategie Schweiz
	4.2.3	Anpassung der landwirtschaftlichen Produktion an die natürlichen Standortbedingungen
	4.2.4	Evaluation der Wirkung von Bundessubventionen
	4.2.5	Berücksichtigung von Ökosystemleistungen bei raumrelevanten Entscheidungen
	4.2.6	Ergänzung der bestehenden Nachhaltigkeitsstandards mit Aspekten der Biodiversität
	4.2.7	Anforderungen der Biodiversität in Musterbaureglementen
	4.2.8	Internationale Zusammenarbeit zugunsten der Biodiversität und Umsetzung der Verpflichtungen im Bereich Biodiversitätsfinanzierung
	4.2.9	Nutzung internationaler Erkenntnisse zugunsten der nationalen Biodiversitätspolitik
Pilotprojekte	A1.1	Vision Wasserschloss 2.0
	A1.2	Inwertsetzung der ökologischen Infrastruktur in den Parks von nationaler Bedeutung
	A1.3	Wo der Wald noch wild ist
	A1.4	Potenzial von Flächenbörsen für die Biodiversität
	A2.1	Eindämmung des Klimawandels: Nachhaltige Nutzungen helfen den Schweizer Mooren
	A2.2	Biodiversität und Landschaftsqualitäten in Agglomerationen fördern
	A3.1	Rückzonungen zugunsten der Biodiversität
	A4.1	Stromtod von Vögeln schweizweit vermeiden

Zu prüfende Massnahmen für den  
AP SBS II

A4.2	Anreizsystem zur Ausscheidung und Pflege von Gebieten zur Förderung von Arten
A4.3	Konfliktherd Verkehr-Kleinfafa entschärfen
A5.1	Mainstreaming Biodiversity
A5.2	Dem Wert des Wassers auf der Spur
A5.3	Die Natur vor der Haustür
A6.1	Sicherung von Bundesflächen als wertvoller Teil der ökologischen Infrastruktur
A7.1	Wiederherstellung der Vernetzung und Förderung von Lebensräumen entlang des Nationalstrassennetzes
A8.1	Sichere Mittelspannungsmasten der Bahn für Vögel
A8.2	Bahntrassen durchgängig machen
A8.3	Biodiversitätshotspots auf Arealen der Bahn
A8.4	Verbesserung der Lebensraumqualität entlang von Bahntrassen
5.1	Verbindliche Sicherung besonders wertvoller Biodiversitätsflächen
5.2	Ausarbeitung und Weiterentwicklung sektorspezifischer Instrumente und Programme zur Vermeidung der genetischen Verarmung
5.3	Auf- und Ausbau von Ex-situ-Sammlungen zur Erhaltung prioritärer genetischer Ressourcen und gefährdeter Arten
5.4	Stärkung der Schweizer Forschung im Bereich Biodiversität
5.5	Stärkung des Themas Biodiversität in der Allgemein- und Berufsbildung
5.6	Sektorspezifische Stärkung des Themas Biodiversität in der Weiterbildung und Beratung
5.7	Stärkung der Massnahmen gegen den illegalen Handel mit Tieren und Pflanzen
5.8	Optimiertes und modernisiertes Datenmanagement

*AP SBS II (2025–2030)*

<b>Nr.</b>	<b>Bezeichnung</b>
M1	Biodiverser und resilienter Wald
M2	Biodiverse und resiliente Seen im Klimawandel
M3	Wissensgrundlagen biodiversitätsbewusster Konsum
M4	Wiederherstellung leistungsfähiger Ökosysteme
M5	Vorbildfunktion der öffentlichen Hand
M6	Ökologisch wertvolle Flächen und Vernetzung
M7	Biodiversität im Klimawandel
M8	Artenförderung
M9	Genetische Vielfalt
M10	Überprüfung und Weiterentwicklung von Subventionen und Anreizen
M11	Naturbasierte Lösungen
M12	Dem Insektensterben entgegenwirken
M13	Integrales Risikomanagement Biodiversität
M14	Optimiertes Daten- und Informationsmanagement Biodiversität
M15	Siedlungen für Mensch und Natur
M16	Integration der Biodiversität in die Raumplanungsprozesse und -instrumente (ARE)
M17	Internationaler Handel mit wildlebenden Arten (BLV)
M18	Ökosystemleistungen in der Landwirtschaft (BLW)
M19	Biodiversitätsfreundliche Energieproduktion (BFE)
M20	Biodiversitätsförderung entlang der Nationalstrassen (ASTRA)
M21	Biodiversität entlang von Bahnlinien (BAV)
M22	Biodiversitätsförderflächen der Landwirtschaft (BLW)

Massnahmen BAFU

Massnahmen in der Zuständigkeit anderer Ämter

## Fortführung der Massnahmen des AP SBS I im AP SBS II

*Quellen: AP SBS II, Website des BAFU<sup>269</sup>, Wirkungsanalyse des BAFU vom 21. Juni 2023, Anhörung des UVEK, des BAFU und des BLW vom 27. August 2024, Anhörung des BAFU und des BLW vom 25. März 2025, Schreiben des BAFU vom 16. Juni 2025 an die GPK-S*

*Anmerkung: Die Massnahmen und Projekte mit \* wiesen bei der Zwischenevaluation im Jahr 2021 wesentliche Verzögerungen auf; jene mit \*\* wiesen Ende 2022 noch leichte Verzögerungen auf (Quelle: Wirkungsanalyse des BAFU vom 21.6.2023).*

### Sofortmassnahmen (4.1.1 bis 4.1.4)

Die vier Sofortmassnahmen werden ausserhalb des AP SBS II im Rahmen von Programmvereinbarungen mit den Kantonen fortgesetzt, insbesondere in der Programmvereinbarung «Naturschutz» und im Teilprogramm «Waldbiodiversität». Die Mittel für diese Programme sind seit 2025 verstetigt.

Laut BAFU wurden inhaltlich «wesentliche Aspekte der Sofortmassnahmen übernommen, jedoch erfolgte diese Integration nicht immer 1:1, sondern in angepasster oder weiterentwickelter Form unter Berücksichtigung der kantonalen Zuständigkeiten und Zielvereinbarungen».<sup>270</sup> Die Massnahmen 4.1.1 und 4.1.2 entsprechen bereits seit 2017 den Schwerpunkten der Programmvereinbarungen «Naturschutz» bzw. «Waldbiodiversität» und wurden dank der Sofortmassnahmen finanziell gestärkt. Die Massnahme 4.1.3 wird sowohl durch bestehende Instrumente wie die Altholzinseln als auch durch neue Instrumente wie die Biotopbaumförderung ergänzt und gestärkt. Die Massnahme 4.1.4 wird in beiden Programmen durch spezifische Qualitätsindikatoren und finanzielle Anreize gestärkt und weitergeführt.<sup>271</sup>

### Synergiemassnahmen (4.2.1 bis 4.2.9)

Fünf Massnahmen wurden im AP SBS II fortgesetzt oder berücksichtigt.

<sup>269</sup> [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Themen > Biodiversität > Biodiversitätspolitik > Strategie & Aktionsplan > Projekte Phase I (aufgerufen am 12.12.2025)

<sup>270</sup> Schreiben des BAFU vom 16.6.2025 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*)

<sup>271</sup> In der Zwischenevaluation von 2021 wird eine gemischte Bilanz der Umsetzung der Massnahme 4.1.4 gezogen: «Aufgrund fehlender personeller Ressourcen waren die begleitenden Massnahmen zu dieser Sofortmassnahme (insb. die Erstellung von Aktionsplänen zur Förderung National Prioritärer Arten) weniger erfolgreich im Vergleich zu den übrigen Sofortmassnahmen. Die im Projektmanagementplan verankerten Ziele konnten für die Sofortmassnahme 4.1.4 deshalb nicht erreicht werden. So wurde zwar der Aktionsplan «Lichter Wald» publiziert, weitere Aktionspläne konnten jedoch nicht erstellt werden» (siehe Bericht des BAFU vom 21.6.2023, S. 20).

<b>Massnahme AP SBS I</b>	<b>Bezeichnung</b>	<b>Integration in den AP SBS II, Erläuterungen des BAFU</b>
4.2.1	Konzeption der landesweiten ökologischen Infrastruktur * / **	wird fortgeführt (M4 und M6); auch im Rahmen der Programmvereinbarung «Naturschutz»
4.2.3	Anpassung der landwirtschaftlichen Produktion an die natürlichen Standortbedingungen * / **	wird teilweise fortgeführt (M4) und auch in einem Folgeprojekt angegangen
4.2.4	Evaluation der Wirkung von Bundessubventionen * / **	wird fortgeführt (M10)
4.2.6	Ergänzung der bestehenden Nachhaltigkeitsstandards mit Aspekten der Biodiversität	wird berücksichtigt (M3)
4.2.7	Anforderungen der Biodiversität in Musterbaureglementen	wird fortgeführt (M15)

Vier Massnahmen werden im AP SBS II nicht fortgeführt.

<b>Massnahme AP SBS I</b>	<b>Bezeichnung</b>	<b>Erläuterungen des BAFU</b>
4.2.2	Entwicklung einer Bodenstrategie Schweiz	Die Massnahme ist umgesetzt, namentlich dank der Verabschiedung der Bodenstrategie Schweiz, der Inbetriebnahme des Kompetenzzentrums Boden (KOBO) und der Anpassung der Verordnung über Belastungen des Bodens (VBBö).
4.2.5	Berücksichtigung von Ökosystemleistungen bei raumrelevanten Entscheidungen *	Die Massnahme gilt als abgeschlossen. Das Projekt wurde Ende 2025 abgeschlossen und der Bericht sowie die Ergebnisse werden den Fachleuten über verschiedene Kanäle kommuniziert.  Laut BAFU wird die Inwertsetzung von Ökosystemleistungen durch bestimmte

		Massnahmen des AP SBS II weiterentwickelt (insbesondere durch die Massnahme M12 sowie durch die Prüfaufträge an das BAFU).
4.2.8	Internationale Zusammenarbeit zugunsten der Biodiversität und Umsetzung der Verpflichtungen im Bereich Biodiversitätsfinanzierung	Die Massnahme gilt als abgeschlossen. Das BAFU verweist insbesondere darauf, dass die internationale Biodiversitätsfinanzierung der Schweiz dank der neuen Anrechnungsmethode verdoppelt werden konnte. <sup>272</sup> Zudem beauftragte der Bundesrat das UVEK, mögliche Massnahmen zur Erschliessung bestehender und zusätzlicher Quellen für die internationale Finanzierung zu prüfen. <sup>273</sup>
4.2.9	Nutzung internationaler Erkenntnisse zugunsten der nationalen Biodiversitätspolitik * / **	Die Massnahme gilt als abgeschlossen. Das BAFU erwähnt insbesondere die aktive Rolle der Schweiz in der IPBES ( <i>Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services</i> ), die Aufnahme internationaler Erkenntnisse in die Forschungskonzepte Umwelt des BAFU und den Einbezug mehrerer Syntheseberichte der SCNAT zu den internationalen Erkenntnissen in den AP SBS II. Laut dem BAFU ist die Berücksichtigung der internationalen Erkenntnisse in der nationalen Biodiversitätspolitik sichergestellt.

<sup>272</sup> Vertreterinnen und Vertreter von Umweltschutz- und Entwicklungsorganisationen äussern sich im Rahmen der Zwischenevaluation von 2021 kritisch zu diesem Punkt. Die erarbeitete Anrechnungsmethodik für biodiversitätsrelevante Beiträge entspreche nur begrenzt einer effektiven Erhöhung der Mittel. Zudem wurde in der Zwischenevaluation festgestellt, dass die inhaltliche und strategische Koordination des Themas Biodiversität in der internationalen Zusammenarbeit der involvierten Bundesämter nur unzureichend erfolgt (siehe Bericht des BAFU vom 21.6.2023, S. 19).

<sup>273</sup> Internationale Finanzierung für Klima und Biodiversität: Bundesrat strebt angemessenen Beitrag der Schweiz an, Medienmitteilung des Bundesrates vom 12.12.2025

### Pilotprojekte (A1.1 bis A8.4)

13 Pilotprojekte wurden vertieft, in andere Projekte integriert oder in angepasster Form im AP SBS II berücksichtigt.

Projekt AP SBS I	Bezeichnung	Integration in den AP SBS II
A1.2	Inwertsetzung der ökologischen Infrastruktur in den Parks von nationaler Bedeutung	Die Ergebnisse liefern eine Basis für die Massnahme M6.
A1.4	Potenzial von Flächenbörsen für die Biodiversität * / **	
A2.1	Eindämmung des Klimawandels: Nachhaltige Nutzungen helfen den Schweizer Mooren	Das Projekt wird nicht fortgeführt; die im Rahmen des Projekts entwickelten Produkte werden den Kantonen zur Verfügung gestellt. Der AP SBS II setzt die Thematik übergeordnet fort (M7 und M11).
A2.2	Biodiversität und Landschaftsqualitäten in Agglomerationen fördern	wird fortgeführt (M15)
A4.1	Stromtod von Vögeln schweizweit vermeiden **	Die Erfolge und die Erkenntnisse werden berücksichtigt, insbesondere im Zusammenhang mit den Fahrleitungen (M5 und M21)
A4.3	Konfliktherd Verkehr-Kleinf fauna entschärfen **	wird in Zusammenarbeit mit dem BAV und dem ASTRA fortgeführt (M20 und M21)
A5.2	Dem Wert des Wassers auf der Spur	Das Teilprojekt zu Quell-Lebensräumen wurde abgeschlossen, das BAFU bilanziert es positiv. Das Teilprojekt zu den Forellen wird fortgeführt (M2).
A6.1	Sicherung von Bundesflächen als wertvoller Teil der ökologischen Infrastruktur	Das Projekt wird fortgeführt (M5); die Erfolge und die Erkenntnisse werden berücksichtigt (M20 und M21).
A7.1	Wiederherstellung der Vernetzung und Förderung von Lebensräumen entlang des Nationalstrassennetzes **	Die Erfolge und die Erkenntnisse werden berücksichtigt (M5; M20).

A8.1	Sichere Mittelspannungsmasten der Bahn für Vögel	Die Erfolge und die Erkenntnisse werden berücksichtigt (M5; M21).
A8.2	Bahntrassen durchgängig machen **	
A8.3	Biodiversitätshotspots auf Arealen der Bahn	
A8.4	Verbesserung der Lebensraumqualität entlang von Bahntrassen	

Sechs Pilotprojekte wurden aufgegeben oder sistiert. Als Gründe dafür nannte das BAFU in erster Linie die Überführung der Projektziele in andere Instrumente oder die politischen Entwicklungen (namentlich im Zusammenhang mit der Biodiversitätsinitiative). Die konkreten Gründe werden im Folgenden ausgeführt.

Projekt AP SBS I	Bezeichnung	Begründung der Aufgabe
A1.1	Vision Wasserschloss 2.0	Das Projekt wurde vom BAFU im Frühjahr 2021 aufgegeben. Mehrere Vorstösse greifen das Ziel des Projektes auf (z. B. Po. 18.3010, Mo. 20.4268, runder Tisch Wasserkraft)
A1.3	Wo der Wald noch wild ist * / **	Das BAFU sistierte das Projekt 2021 hauptsächlich aufgrund der Vorbehalte der Kantone. Das Thema ökologisch wertvoller Wälder wurde in die neue «integrale Wald- und Holzstrategie» aufgenommen, die im Dezember 2025 vom Bundesrat verabschiedet wurde. <sup>274</sup> In diesem Rahmen wird ein Indikator zur Naturnähe des Waldes entwickelt (M1 des AP SBS II). Das Ziel der Massnahme wird somit synergetisch durch den Massnahmenplan dieser Strategie und den AP SBS II umgesetzt.
A3.1	Rückzonungen zugunsten der Biodiversität	<i>Wirkungsanalyse 2023:</i> Aufgrund von Ressourcenengpässen beschloss das BAFU im Frühjahr 2021, andere Arbeiten zu priorisieren und einzig Abklärungsarbeiten durchzuführen.

<sup>274</sup> Integrale Wald- und Holzstrategie 2050 vom 12.12.2025; [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Themen > Wald und Holz > Wald- und Holzpolitik > Integrale Wald- und Holzstrategie 2050; siehe insbesondere Handlungsschwerpunkt «Waldbiodiversität».

		2025: Laut BAFU sind die Arbeiten auf Kantonebene gut vorangeschritten und ein zusätzlicher Handlungsbedarf im Rahmen des AP SBS ist nicht mehr gegeben.
A4.2	Anreizsystem zur Ausweisung und Pflege von Gebieten zur Förderung von Arten	Das Projekt wurde vom BAFU im Frühjahr 2021 aufgegeben. Mit der eingereichten Biodiversitätsinitiative und dem indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates veränderte sich die Ausgangslage. Das Projekt trägt diesem politischen Rahmen nicht mehr Rechnung.
A5.3	Die Natur vor der Haustür	Das Projekt wurde ins Projekt A2.2 integriert.
A5.1	Mainstreaming Biodiversity * / **	Nach der Einreichung der Biodiversitätsinitiative und der Verabschiedung des indirekten Gegenvorschlags des Bundesrates beschloss das Generalsekretariat des UVEK im Dezember 2020, das Projekt zu beenden (siehe dazu Ziff. 3.4.1).

### Zu prüfende Massnahmen für den AP SBS II (5.1 bis 5.8)

Fünf Massnahmen wurden im AP SBS II berücksichtigt. Einige der Massnahmen wurden auch in Projekten ausserhalb des Aktionsplans konkretisiert.

Massnahme AP SBS I	Bezeichnung	Integration in den AP SBS II
5.1	Verbindliche Sicherung besonders wertvoller Biodiversitätsflächen	wird berücksichtigt (M5, M6, M12) Das BAFU verweist insbesondere auf die Bestrebungen des Eidg. Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), des BAV, des ASTRA und des Bundesamtes für Bauten und Logistik (BBL) zur Schaffung und zum Unterhalt von Biodiversitätsförderflächen.
5.2	Ausarbeitung und Weiterentwicklung sektorspezifischer Instrumente und Programme zur Vermeidung der genetischen Verarmung	wird berücksichtigt (M1, M9, M15) Das BAFU erwähnt auch den Nationalen Aktionsplan zur Erhaltung und

5.3	Auf- und Ausbau von Ex-situ-Sammlungen zur Erhaltung prioritärer genetischer Ressourcen und gefährdeter Arten	nachhaltigen Nutzung der pflanzengenetischen Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft (NAP-PGREL) des BLW und die Einlagerung von <i>Crop Wild Relatives</i> (CWR) in die nationale Genbank von Agroscope.
5.7	Stärkung der Massnahmen gegen den illegalen Handel mit Tieren und Pflanzen	Die Massnahme wurde mit der Revision des Bundesgesetzes über den Verkehr mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten <sup>275</sup> umgesetzt; der Vollzug wird im Rahmen des AP SBS II gestärkt (M17).
5.8	Optimiertes und modernisiertes Datenmanagement	wird berücksichtigt (M14)

Drei Massnahmen wurden im AP SBS II nicht berücksichtigt. Eine dieser Massnahmen wird im Rahmen eines anderen Forschungsprogramms fortgesetzt, die anderen beiden Massnahmen (zu den Bereichen Bildung und Beratung) wurden aufgrund fehlender finanzieller Mittel aufgegeben.

Massnahme AP SBS I	Bezeichnung	Begründung der Aufgabe
5.4	Stärkung der Schweizer Forschung im Bereich Biodiversität	Fortführung im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms (NFP) 82 «Biodiversität und Ökosystemleistungen» <sup>276</sup> . Zudem konnte das BAFU seine finanzielle Unterstützung am Forum Biodiversität Schweiz der SCNAT bis 2028 sichern.
5.5	Stärkung des Themas Biodiversität in der Allgemein- und Berufsbildung	Depriorisierung aufgrund mangelnder finanzieller Mittel und des Entlastungsprogramms für den Bundeshaushalt. Das BAFU informierte die GPK-S, dass es vor diesem Hintergrund und unter Vorbehalt der Beschlüsse des Parlaments keine weiteren Optionen für die Fortsetzung dieser Massnahme ausserhalb des AP SBS II sieht. Es wies darauf hin, dass dieser Verzicht zu einem Wissensabbau in verschiedenen relevanten Berufszweigen führen könnte.
5.6	Sektorspezifische Stärkung des Themas Biodiversität in der Weiterbildung und Beratung	

<sup>275</sup> Bundesgesetz vom 16.3.2012 über den Verkehr mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten (BGCITES; SR 453)

<sup>276</sup> [www.nfp82.ch](http://www.nfp82.ch)

## Übersicht über die Bundesmittel für die Biodiversität

Hauptquellen: Wirkungsanalyse des BAFU vom 21. Juni 2023, Anhörung des BAFU und des BLW vom 25. März 2025, Agrarbericht 2025, Monitoring des BFS der nachhaltigen Entwicklung (MONET 2030)<sup>277</sup>

	Instrumente	Betrag pro Jahr
Globalbudget BAFU	AP SBS	4 Millionen Franken (seit 2025) <i>Hinweis: Bis 2024 waren im Globalbudget des BAFU ca. 10 Millionen Franken pro Jahr für die Projekte und Massnahmen des AP SBS I eingestellt. Die Sofortmassnahmen des AP SBS I hingegen werden nun über Programmvereinbarungen mit den Kantonen finanziert (siehe unten).</i>
	Biodiversität (ausserhalb des AP SBS)	13,5 Millionen Franken
Programmvereinbarungen mit den Kantonen (Stand 2023)	Naturschutz	ca. 77 Millionen Franken
	Revitalisierung von Gewässern	ca. 33 Millionen Franken
	Wald	ca. 23 Millionen Franken
	<i>Hinweis: Zwischen 2017 und 2024 gingen zwischen 33 und 58 Millionen Franken pro Jahr an die Sofortmassnahmen des AP SBS I, die direkt in den Programmvereinbarungen festgelegt sind.<sup>278</sup> Seit 2025 sind die entsprechenden Beträge in den ordentlichen Mitteln der Programmvereinbarungen verstetigt. Es ist schwierig, den Anteil der oben genannten Beiträge, der sich direkt auf die Biodiversität auswirkt, zu schätzen.</i>	

<sup>277</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken > Nachhaltige Entwicklung > Das MONET 2030-Indikatorensystem (aufgerufen am 5.12.2025)

<sup>278</sup> Biodiversität: Bundesrat spricht Mittel für dringliche Massnahmen 2017–2020, Medienmitteilung des Bundesrates vom 18.5.2016. Für diese Sofortmassnahmen hatte der Bundesrat im Jahr 2016 135 Millionen Franken für die Periode 2017-2020 (Kompensation BAFU: 80 Millionen) und im Jahr 2019 232 Millionen Franken für die Periode 2021-2024 (Kompensation BAFU: 20 Millionen) bereitgestellt.

Weitere Ausgaben des BAFU mit Auswirkungen auf die Biodiversität (Stand 2023)	Wildtiere, Jagd, Fischerei	ca. 13 Millionen Franken
	Nationalpark	4 Millionen Franken
Landwirtschaftsbereich (BLW)	Direktzahlungen, Biodiversitätsbeiträge	zwischen 430 und 450 Millionen Franken pro Jahr <sup>279</sup>
	Ressourcenprogramm Landwirtschaft	ca. 15 Millionen Franken
	ökologische Massnahmen in Tiefbauprojekten	ca. 1,4 Millionen Franken
	Nationaler Aktionsplan zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der pflanzengenetischen Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft (NAP-PGREL)	ca. 4 Millionen Franken
	<b>Total</b>	ca. 618 bis 638 Millionen Franken <i>Hinweis: In dieser Summe sind auch Programme enthalten, die den Biodiversitätsschutz nur teilweise oder indirekt betreffen (z. B. Programmvereinbarungen mit den Kantonen).</i>

<sup>279</sup> Im Agrarbericht 2025 werden 433 Mio. Franken erwähnt, im Agrarbericht 2023 450 Mio. Franken. In einem Faktenblatt des BAFU von 2024 sind 450 Mio. Franken aufgeführt. Das BAFU nannte an der Anhörung vom 25.3.2025 den Betrag von 441,8 Mio. Franken. In der Wirkungsanalyse des BAFU vom 21.6.2023 wiederum werden 430 Mio. Franken genannt.

## Analyse der medialen Kritik an der Wirkungsanalyse des Bundesamtes für Umwelt

### Ausgangslage

In einem Artikel<sup>280</sup> vom Mai 2024 der Online-Zeitung «Republik» wurde Kritik geübt an der im Juni 2023 vom BAFU veröffentlichten Wirkungsanalyse<sup>281</sup> zum AP SBS I (siehe Ziff. 3.1.1.1). Dem UVEK wurde vorgeworfen, den Inhalt des Berichts aus politischen Gründen beeinflusst zu haben. Es werde ein übertrieben positives Bild gezeichnet und gewisse Berichtspassagen seien gelöscht oder umformuliert worden.

### Vorgehen der GPK-S

Die Kommission stellte die Kritik im genannten Artikel den jeweiligen Passagen des BAFU-Berichts und den externen Gutachten gegenüber, die als Grundlage für diesen Bericht herangezogen worden waren.<sup>282</sup> Sie überprüfte, ob es eindeutige Hinweise gibt, die vermuten lassen, dass wichtige Inhalte aus den vom BAFU in Auftrag gegebenen Gutachten in der Endfassung des Berichts abgeändert oder ganz weggelassen wurden.

### Gesamtbeurteilung

Die GPK-S fand keine Hinweise darauf, dass in der Wirkungsanalyse von 2023 wichtige Informationen abgeändert oder ganz weggelassen wurden. Sie gelangt zum Schluss, dass die kritischen Ergebnisse der Zwischenevaluation von 2021 und der Stand der Zielerreichung der SBS in diesem Bericht insgesamt transparent dargelegt sind. Ausserdem weist die Kommission darauf hin, dass die externen Gutachten, auf die sich dieser Bericht stützt, öffentlich zugänglich sind. Anhand der ihr zur Verfügung stehenden Informationen kann die GPK-S keine problematische Einflussnahme des UVEK im konkreten Fall bestätigen.

Es liegt im Handlungsspielraum des in dieser Angelegenheit zuständigen Departements, des UVEK, zu entscheiden, wie die Aussagen des Berichts politisch bewertet und der Öffentlichkeit kommuniziert werden. Die GPK-S erachtet jedoch, dass die Medienmitteilung zur Wirkungsanalyse<sup>283</sup> Verbesserungspotenzial gehabt hätte. Ihrer Meinung nach hätte das UVEK darin expliziter auf die kritischen Erkenntnisse der Zwischenevaluation von 2021 und die Korrektur gewisser Ziele nach unten zur Beschleunigung der Umsetzung des AP SBS I hinweisen müssen (siehe Ziff. 3.1.1.1). Im Allgemeinen ist die Kommission der Auffassung, dass die öffentliche Kommunikation der Bundesbehörden zum Thema Biodiversität verbessert werden muss (siehe Ziff. 3.4).

<sup>280</sup> Röstis Beschönigungsbehörde. In: Republik, 6.5.2024

<sup>281</sup> Wirkung des Aktionsplans Biodiversität AP SBS, Bericht des BAFU vom 21.6.2023, [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Themen > Biodiversität > Biodiversitätspolitik > Strategie & Aktionsplan (abgerufen am 18.12.2025)

<sup>282</sup> Die externen Gutachten finden sich hier: [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Themen > Biodiversität > Biodiversitätspolitik > Strategie & Aktionsplan (abgerufen am 18.12.2025)

<sup>283</sup> Bundesrat nimmt Wirkungsanalyse zum Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz zur Kenntnis, Medienmitteilung des Bundesrates vom 21.6.2023

Darüber hinaus hebt die Kritik an der Wirkungsanalyse gewisse allgemeine Aspekte hervor, die für die Oberaufsicht relevant sind. Dabei geht es insbesondere um die Notwendigkeit langfristiger Perspektiven für den AP SBS (siehe Ziff. 3.1.2.6) und einer stärkeren Berücksichtigung der Landwirtschaft im AP SBS (siehe Ziff. 3.2).

### *Detaillierte Analyse der einzelnen Kritikpunkte*

#### **Kritikpunkt 1**

*Auszug aus dem Artikel:* « [...] Ausserdem wurden im Bafu-Bericht zentrale Aussagen, insbesondere zu Landwirtschaft und Wasserkraft, umformuliert oder gelöscht [...]. Der Absatz zum Thema Landwirtschaft beginnt in der ursprünglichen Version so: «In der Agrarlandschaft wirkt sich die derzeitige Praxis mit ihren hohen Stickstoff- und Pflanzenschutzmitteleinträgen negativ auf die Artenvielfalt aus.» In der veröffentlichten Version des Berichts hingegen heisst es zum Einstieg: «In der Agrarlandschaft gestaltet sich die Entwicklung bei den Biodiversitätsförderflächen positiv». Der Anteil dieser Flächen habe zugenommen. Die Stickstoff- und Pflanzenschutzmittel finden erst weiter unten Erwähnung – dass sie mit der «derzeitigen landwirtschaftlichen Praxis» zu tun haben, wurde ganz gestrichen. Damit verschleiert die Behörde, dass die Landwirtschaft ein Haupttreiber für den Verlust der Artenvielfalt ist.»

*Feststellungen:* In der Wirkungsanalyse des BAFU<sup>284</sup> wird «die starke Beanspruchung der natürlichen Ressourcen» als Hauptursache für den Biodiversitätsverlust bezeichnet, ohne direkt auf die Landwirtschaft zu verweisen. Das Bundesamt hält anschliessend ausdrücklich fest, dass die aktuellen Massnahmen der SBS nicht ausreichen, um die Biodiversitätsverluste in der Agrarlandschaft zu kompensieren. Der Satz betreffend die negativen Auswirkungen der Stickstoff- und Pflanzenschutzmitteleinträge ist noch im Abschnitt über die «Agrarlandschaft» zu lesen. In einem der externen Gutachten wird die Umsetzung der Massnahme des AP SBS I zur Landwirtschaft (Massnahme 4.2.3)<sup>285</sup> evaluiert. Das Gutachten ist auf der Website des BAFU aufgeschaltet.

*Beurteilung durch die GPK-S:* Die Behauptung, in der Wirkungsanalyse werde die Tatsache verschleiert, dass die Landwirtschaft wesentlich zum Verlust der Biodiversität beitrage, ist übertrieben. Im Bericht werden zwar zunächst gewisse positive Entwicklungen hervorgehoben, doch danach wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die aktuellen Massnahmen im Bereich der Landwirtschaft nicht ausreichen. Der Zusammenhang zwischen den negativen Auswirkungen der Stickstoff- und Pflanzenschutzmitteleinträge und der Landwirtschaft ist klar, da der entsprechende Satz im Abschnitt über die Agrarlandschaft enthalten ist.

Die Aussage, die Entwicklung der Biodiversitätsförderflächen (BFF) sei positiv, ist korrekt, da der Anteil dieser Flächen in der Berichtsperiode quantitativ zugenommen hat. Zudem haben diese Flächen einen insgesamt positiven Effekt auf die Biodiversität (siehe Ziff. 3.2).

<sup>284</sup> Bericht des BAFU vom 21.6.2023, Ziff. 6.2, S. 31ff.

<sup>285</sup> Ecoplan, htp St.Gallen, KEK-CDC, Sigmaphan, WaldKultur: Synthese der Evaluationen von Los II im Rahmen der Evaluation ausgewählter Massnahmen des Aktionsplans Strategie Biodiversität Schweiz («Wirkungsanalyse 2022»), Bericht vom 11.2.2022, Ziff. 3.6

Die Tatsache, dass die Ursachen für den mit der Landwirtschaft verbundenen Biodiversitätsverlust in der Wirkungsanalyse des BAFU und in den externen Gutachten nur punktuell vertieft werden, ist darauf zurückzuführen, dass die Landwirtschaft nur ein Randthema des AP SBS I darstellte. Dementsprechend ist es nachvollziehbar, dass diesem Thema in der Wirkungsanalyse keine übermässige Aufmerksamkeit zukommt. Die GPK-S ist allerdings der Meinung, dass die Berücksichtigung der Landwirtschaft im AP SBS eine zentrale Herausforderung darstellt. Unter Ziffer 3.2 nimmt sie zu diesem Thema Stellung.

### **Kritikpunkt 2**

*Auszug aus dem Artikel:* «Auch «der Ausbau der Wasserkraft» wurde als Ursache für die beeinträchtigte Biodiversität in den Alpen gestrichen. Ursprünglich war diese Formulierung noch explizit enthalten.»

*Feststellungen:* Im Abschnitt des BAFU-Berichts über die Alpen<sup>286</sup> wird die Wasserkraft nicht als Ursache für den Biodiversitätsverlust genannt. Andere Ursachen, insbesondere die Landwirtschaft, werden erwähnt. Auf die Wasserkraft, namentlich deren ökologische Sanierung, wird im Kapitel über die Politikbereiche ausserhalb der Massnahmen des AP SBS I eingegangen. In den externen Gutachten findet die Wasserkraft keine Erwähnung.

*Beurteilung durch die GPK-S:* Die Wasserkraft ist kein Massnahmenbereich des AP SBS. Dementsprechend ist es nachvollziehbar, dass sie im Bericht zur Wirkungsanalyse nicht vertieft behandelt, aber als Politikbereich ausserhalb der SBS erwähnt wird.

### **Kritikpunkt 3**

*Auszug aus dem Artikel:* «Gestrichen oder geschönt wurde auch bei anderen Themen. Etwa Fakten, die auf die zunehmende Gefährdung der Biodiversität hinweisen. Oder darauf, dass die bisherigen Massnahmen nicht ausreichen und die Schweiz ihre Ziele verfehlt.»

*Feststellungen:* Im Zusammenhang mit dem Ziel 3 der SBS (Erhaltungszustand von national prioritären Arten verbessern)<sup>287</sup> verweist das BAFU darauf, dass sich die Gefährdungssituation bei manchen Organismengruppen in den letzten Jahrzehnten verschärft hat und Ziel 3 nur teilweise erreicht ist. Zur Erreichung der Ziele der SBS ganz allgemein ist im Fazit des Berichts<sup>288</sup> zu lesen, dass «der Allgemeinzustand der Biodiversität in der Schweiz weiterhin unbefriedigend» ist und die Ziele der Strategie Biodiversität «mehrheitlich nicht erreicht» sind. Der Grad der Zielerreichung (oder -verfehlung) wird in Kapitel 6 des Berichts erörtert.

In allen externen Gutachten wird es als schwierig bezeichnet, die unmittelbare Wirkung der Massnahmen aus dem AP SBS auf die Biodiversität zu evaluieren. Einige

286 Bericht des BAFU vom 21.6.2023, Ziff. 6.2, S. 31 f.

287 Bericht des BAFU vom 21.6.2023, Ziff. 6.2, S. 34 f.

288 Bericht des BAFU vom 21.6.2023, Kap. 8, S. 50

Gutachten kommen zum Schluss, dass die Massnahmen zweckmässig sind und wichtige Grundlagen für die Erreichung der Ziele der SBS legen. In anderen Gutachten werden nicht alle Massnahmen als gleich zweckmässig angesehen oder es wird bemängelt, dass der SBS bezüglich der Integration der Pilotprojekte die Gesamtsicht fehlt.

*Beurteilung durch die GPK-S:* Die diesbezügliche Kritik ist sehr allgemein. Die Wirkungsanalyse des BAFU lässt durchscheinen, dass die Biodiversität in der Schweiz immer stärker gefährdet ist, und das Bundesamt äussert sich nuanciert zur Biodiversitätslage. Das BAFU räumt ein, dass das Ziel 3 der SBS (Erhaltungszustand von national prioritären Arten verbessern) nur teilweise erreicht ist. Sowohl im Bericht des BAFU als auch in den externen Gutachten kommt klar zum Ausdruck, dass die Biodiversitätslage in der Schweiz nicht zufriedenstellend ist und die Ziele der SBS mehrheitlich nicht erreicht sind.

Die GPK-S gelangte zum Schluss, dass die diesbezügliche Kritik nicht bestätigt werden kann. Die Kommission ist allerdings der Meinung, dass die langfristigen Perspektiven der SBS eine zentrale Herausforderung darstellen. Sie erachtet es ebenfalls als wichtig, klare Indikatoren zu entwickeln, mit denen die Auswirkungen des AP SBS und die Erreichung der Ziele der SBS analysiert werden können. Unter Ziffer 3.1 nimmt sie zu diesen Punkten Stellung.

#### **Kritikpunkt 4**

*Auszug aus dem Artikel:* «Dafür hat das Bafu fünf externe und ein internes Gutachten in Auftrag gegeben und die Ergebnisse in einer Wirkungsanalyse des Aktionsplans zusammengefasst. Doch offenbar wollte man im Umweltdepartement die Erkenntnisse der teuer eingekauften Evaluationen Ende 2021 nicht so stehen lassen. Sie zeigten nämlich auf, dass nur ein Drittel der Massnahmen auf Kurs waren. Das Bafu evaluierte selbst noch einmal und kam zu erfreulicheren Ergebnissen. Gemäss dieser Bafu-internen Evaluation waren Ende 2022 mehr als die Hälfte der Massnahmen auf Kurs. [...] Das sei irreführend [...]. Denn [...] die Bundesverwaltung [habe] nicht bei den Projekten mehr Gas gegeben [...]. «Sie hat einfach die Ziele runtergeschraubt.» Das bestreitet das Umweltdepartement nicht. Im Bericht steht: «Die Beschleunigung der Umsetzungsarbeiten ging jedoch mit einer Reduktion der Ziele und damit einer geringeren Wirkung der Massnahmen und Projekte zu Gunsten der Biodiversität als angestrebt beziehungsweise als vom AP SBS vorgesehen einher.»»

*Feststellungen:* In der Wirkungsanalyse des BAFU sind die Aussagen der Zwischenevaluation von 2021 sowie der Umsetzungsstand der Projekte und Massnahmen des AP SBS bis Ende 2022 transparent dargelegt.<sup>289</sup> Es ist erwähnt, dass die Beschleunigung der Umsetzungsarbeiten mit einer Reduktion der Ziele und damit einer geringeren Wirkung der Massnahmen und Projekte für die Biodiversität einherging. Auch liefert der Bericht Informationen zu den sistierten, verschoben und eingestellten Projekten. Die externen Gutachten befassen sich mit den Gründen für die Probleme bei der Umsetzung gewisser Massnahmen aus dem AP SBS I. Als Gründe werden

<sup>289</sup> Bericht des BAFU vom 21.6.2023, Kap. 4

namentlich fehlende Ressourcen und zuweilen zu ehrgeizige oder gar unrealistische Ziele genannt.

*Beurteilung durch die GPK-S:* Das BAFU hält in seiner Wirkungsanalyse klar fest, dass die Beschleunigung der Umsetzungsarbeiten mit einer Reduktion der Ziele einherging, die sich auf die allgemeine Wirksamkeit der Massnahmen auswirken könnte. Der Bundesrat räumte gegenüber der GPK-S ein, dass die Ziele der SBS nicht erreicht sind, erwähnte allerdings nicht, dass die Beschleunigung der Arbeiten mit einer Reduktion der Ziele einhergegangen war. Nach Meinung der Kommission hätte transparenter über die Beschleunigung der Arbeiten und die Reduktion der Ziele kommuniziert werden müssen. Die Kommission präsentiert ihre Beurteilung dieser Aspekte unter den Ziffern 3.1 und 3.4.

### **Kritikpunkt 5**

*Auszug aus dem Artikel:* «Doch bei der Kommunikation über die Artenvielfalt und die Massnahmen zu deren Erhaltung herrscht eine grosse Lücke: Das halten vier der fünf vom Bafu bestellten externen Gutachten zur Wirkung des Aktionsplans fest. Sie empfahlen, diese Lücke möglichst schnell zu schliessen. Das ist bis heute nicht geschehen. Der Bafu-Bericht zum Aktionsplan widmet dem Thema nur noch zwei Sätze [S. 26]. Die «Dachkommunikation» solle gestärkt werden, heisst es schmallippig.»

*Feststellungen:* Das BAFU thematisiert die interne und externe Kommunikation in seiner Wirkungsanalyse im Berichtsteil über die Optimierungspotenziale in der Umsetzung des AP SBS sowie im Teil mit den Empfehlungen.<sup>290</sup> Das Bundesamt schreibt in seinem Bericht, dass in mehreren Projekten nicht oder nur ungenügend geplant ist, wie die Ergebnisse kommuniziert werden. Dies limitiere die Wirkung der Projekte, da der Informationstransfer zu den Zielgruppen ein entscheidender Schritt sei, um die Wirkungspotenziale voll auszuschöpfen. In den externen Gutachten wird wiederholt darauf hingewiesen, dass die Kommunikation verbessert werden muss.

*Beurteilung durch die GPK-S:* Die GPK-S erkennt in der Wirkungsanalyse keine grundsätzlichen Verfehlungen in Bezug auf diesen Punkt. Im Bericht wird dieser Punkt erwähnt und in den Gutachten wird er vertieft. Das BAFU räumt ein, dass die interne und externe Kommunikation bei mehreren Projekten aus dem AP SBS unzureichend ist und dies deren allgemeine Wirkung limitiert. Doch obwohl die Gutachten Verbesserungsvorschläge enthalten, wird in der Wirkungsanalyse nicht detailliert auf mögliche Abhilfemassnahmen eingegangen. Die GPK-S ist der Auffassung, dass die öffentliche Kommunikation im Bereich der Biodiversität allgemein verbessert werden muss. Ihre diesbezügliche Beurteilung findet sich unter Ziffer 3.4.

<sup>290</sup> Bericht des BAFU vom 21.6.2023, Ziff. 4.5.4 und 4.5.5

## Indikatoren für die Ziele der Strategie Biodiversität Schweiz

Die nachstehende Tabelle wurde der GPK-S am 12. Januar 2026 vom UVEK übermittle.

GBF Headline Indikator:	Ziele Strategie Biodiversität Schweiz										Indikator	
	1	1.X	2	3	4	5	6	7	8	9		10
Biodiversität nachhaltig nutzen		Ziel 1 - Teilziele	Eine ökologische Infrastruktur schützen	Erhaltungszustand von National Prioritäten Arten verbessern	Genetische Vielfalt erhalten und verbessern	Finanzielle Anreize fördern	Ökosystemleistungen überprüfen	Wissen generieren und erfassen	Biodiversität in Verträgen verstehen	Biodiversität in Internationales Engagement	Veränderungen der Biodiversität überwachen	
A.1 Red List of Ecosystems		X										Rote Listen Natürliche Lebensräume in Produktion
A.2 Extent of natural ecosystems		X										Rote Listen Entwicklung in Produktion
A.3 Red List Index			X									
A.4 The proportion of populations within species with an effective population size greater than 500			X									
B.1 Services provided by ecosystems						X						in Produktion
C.1 Monetary benefits received in accordance with applicable internationally agreed Access and Benefit-sharing Instruments					X							für die CH nicht relevant, wird nicht produziert
C.2 Non-monetary benefits arising from applicable international Access and Benefit-sharing Instruments												Meldungen nach Art. 8 NaBV in Produktion
D.1 International public funding, including official development assistance for conservation and sustainable use of biodiversity and ecosystems												
D.2 Domestic public funding on conservation and sustainable use of biodiversity and ecosystems			X	X					X			
D.3 Private (national and international) on conservation and sustainable use of biodiversity and ecosystems		X	X	X					X	X		Monet. Biodiversitätsausgaben in Produktion
E.1 Percentage of land and sea area covered by biodiversity-inclusive spatial plans		1.1										
2.1 Area under restoration												
3.1 Coverage of protected areas and other effective area-based conservation measures			X	X					X	X		X
5.1 Proportion of fish stocks within biologically sustainable levels (Sustainable Development Goal indicator 14.4.1)												Per Definition gemäss RPG auf die ganze Fläche erfüllt, es wird kein Indikator produziert
6.1 Rate of invasive alien species establishment												in Produktion
7.1 Index of coastal eutrophication potential (Sustainable Development Goal indicator 14.1.1 (a))												in Produktion: Indikator Gebiete für die Biodiversität für die CH nicht relevant, wird nicht produziert
7.2 [Pesticide environment concentration] and/or [Aggregated total applied toxicity]							X					Invasive gebietsfremde Arten für die CH nicht relevant, wird nicht produziert
9.1 Benefits from the sustainable use of wild species		X	1.3									in Produktion
9.2 Percentage of the population in traditional occupations												Keine nationalen Daten vorhanden, wird nicht in Produktion
10.1 Proportion of agricultural area under productive and sustainable agriculture (Sustainable Development Goal indicator 2.4.1)		X	1.3									in Produktion
15.1 Proportion of forest area under sustainable forest management (Sustainable Development Goal indicator 15.2.1)		X	1.2									in Produktion



Links zu den in der Tabelle erwähnten Indikatoren (Stand: 12. Januar 2026) :

- [Rote Listen Natürliche Lebensräume](#)
- [Rote Listen Entwicklung](#)
- [Meldungen nach Art. 8 NagV](#)
- [Monet Biodiversitätsausgaben](#)
- [Invasive gebietsfremde Arten](#)
- [Swiss Bird Index®](#)
- [Tagfalter-Index](#)
- [Gesamtumweltbelastungs-Fussabdruck](#)
- [Einstellung zu Biodiversität](#)
- [Waldreservate](#)
- [Landschaftszerschneidung](#)
- [Berufsfischerei](#)
- [Biodiversitätsförderflächen](#)
- [Biologischer Zustand der Fliessgewässer](#)