



# **Biodiversitätspolitik in der Schweiz**

**Neue Grundlagen aus Kantonen, Gemeinden und Gesellschaft  
sowie Vergleiche mit den Nachbarländern**

**2. erweiterte Auflage**

## Inhalt

Vorwort	4
Das Wichtigste in Kürze	5
L'essentiel en bref	9
Stand der Biodiversitätspolitik in der Schweiz	13
1. Kantone fordern klare Richtlinien und finanzielle Unterstützung	16
2. Engagierte Gemeinden mit knappen Ressourcen	22
3. Bevölkerung mit hoher Aufmerksamkeit für die Biodiversität, spezifischer Betroffenheit und unrealistischer Einschätzung des Zustands	34
4. Vergleich der Schweizer Biodiversitätspolitik mit jener der Nachbarländer	46
Literatur, Quellen	54

Im Auftrag von



Ausgeführt durch:



Abb. 1 (Titelbild). Gleich unterhalb des Bundeshauses in Bern gedeiht eine Magerwiese mit hoher Biodiversität (Bild Biodiversitätsmonitoring Schweiz BDM).

# Biodiversitätspolitik in der Schweiz

## Neue Grundlagen aus Kantonen, Gemeinden und Gesellschaft sowie Vergleiche mit den Nachbarländern

Teile Schweiz, Gemeinden, Gesellschaft  
Oliver Graf, dialog:umwelt GmbH, Bern

Teil Kantone  
Stefan Jakob, Stefan Kunz, Ecopolitics GmbH, Bern

Teil Nachbarländer  
Eric Wiedmer, Gruner AG, Köniz

### 2. erweiterte Auflage

Die vorliegende Dokumentation gibt einen kurzen Überblick über den aktuellen Stand der Biodiversitätspolitik der Schweiz, beschreibt gestützt auf neue Grundlagen aus Kantonen, Gemeinden und Gesellschaft Anforderungen an die Schweizer Biodiversitätspolitik und vergleicht letztere mit der Biodiversitätspolitik der Nachbarländer.

Bezug: dialog:umwelt GmbH, Schwarzenburgstrasse 11, 3007 Bern, Schweiz, Tel. +41 31 918 40 22  
du@dialogumwelt.ch

Bern, März 2015  
Erste Auflage April 2014



Abb. 7. Eine Gemeindeversammlung in der Schweiz (Bild Rontaler Elia Saeed)

## 2 Engagierte Gemeinden mit knappen Ressourcen

Die Gemeinden sind als dritte Staatsebene neben Bund und Kantonen für die Förderung der Biodiversität vor Ort und die konkrete Umsetzung des Naturschutzes unabdingbar. Die im Folgenden präsentierten Ergebnisse einer Online-Befragung bei allen Gemeinden der Schweiz sowie die Analyse ihrer Internetauftritte dokumentieren ein sehr vielseitiges Engagement, decken aber auch beträchtliche personelle und finanzielle Engpässe auf und lassen grosse Unterschiede zwischen den Gemeinden erkennen. Musterbaureglements, gesamtschweizerische und regionale Zielvorgaben für Grün- und Freiflächen im Siedlungsraum oder Standards für eine biodiversitätsfreundliche Umgebungsgestaltung sind Beispiele für zusätzliche Massnahmen, die von einer breiten Mehrheit der Gemeinden unterstützt werden.

Die Gemeinden leisten beim Naturschutz und bei der Förderung der Biodiversität einen substanziellen Beitrag. Allerdings ist ihre Rolle je nach Gegenstand (Vernetzungsprojekte, Biotopschutz, Baureglements etc.) und von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich. So gibt es Kantone, die wie Graubünden oder Zug sehr grosse Teile der Aufgaben an die Gemeinden delegieren, während der Lead in Genf oder in Solothurn überwiegend beim Kanton liegt.

Ein Vergleich der Ausgaben für den Arten- und Landschaftsschutz erlaubt eine grobe Abschätzung des Bei-

trags der verschiedenen föderalen Stufen: Der Bund gab 2012 gemäss Eidgenössischer Finanzstatistik 117,2 Millionen Franken für den Arten- und Landschaftsschutz aus, die Kantone 201,7 Millionen und die Gemeinden zusammen 47,8 Millionen Franken. Dies entspricht einem Anteil an den Gesamtausgaben von jeweils 0,19% (Bund), 0,24% (Kantone) beziehungsweise 0,11% (Gemeinden). Zahlungen im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) verzerren diese Darstellung allerdings. Unter Berücksichtigung dieser Finanzströme betragen die Ausgaben für den Arten- und Landschafts-

schutz insgesamt 258,8 Millionen Franken (oder 0,16% der Staatsausgaben). Zusätzliche Antworten zur Finanzierung – aber auch zu weiteren Themen des Naturschutzes auf Gemeindeebene – gibt eine neue Befragung vom Sommer 2014.

### Antworten von über einem Viertel der Gemeinden

In der Befragung wurden im Auftrag des Schweizer Vogelschutzes SVS/BirdLife Schweiz, des Verbandes der Naturschutzvereine in den Gemeinden, sämtliche 2319 Gemeinden der Schweiz angeschrieben, deren Adresse zu Beginn der Befragung am 30. Juli 2014 verfügbar waren. Der Online-Fragebogen blieb bis am 4. September 2014 zugänglich und wurde von 630 Personen bzw. Gemeinden ausgefüllt, was einem Rücklauf von 27% entspricht. Das Total der Antworten variiert (aufgrund von Nichtwissen oder lückenhafter Angaben) je nach Frage zwischen 507 und 628.

Vergleicht man die Einwohnerzahlen der antwortenden Gemeinden mit denjenigen sämtlicher Gemeinden (gemäss Bundesamt für Statistik BFS), kann die Befragung als repräsentativ bezeichnet werden. Die Städte sind etwas überrepräsentiert (6% aller Gemeinden, 13% der Antwortenden), doch ist die absolute Zahl gering und beeinflusst die Ergebnisse darum nicht entscheidend. Die kleinsten Gemeinden mit weniger als 700 EinwohnerInnen haben etwas weniger oft geantwortet (32% aller Gemeinden, 25% der Antwortenden), was möglicherweise mit deren besonders knappen personellen Ressourcen zu erklären ist (s.u.).

Hinsichtlich der Flächen und der Sprache entspricht die Verteilung der antwortenden Gemeinden weitgehend (Fläche) bzw. sehr genau (Sprache) der Verteilung aller Schweizer Gemeinden. Das gilt auch für die Gemeinden des Berggebiets und des weiteren ländlichen Raums ausserhalb der Agglomerationen (gemäss der Verordnung über Regionalpolitik): Diese machen 67% aller Gemeinden aus, geantwortet haben 70% (Abb. 8).

### Drei Viertel der Gemeinden benötigen zusätzliche Finanzen für die Biodiversität

Die finanziellen Ressourcen (Sachmittel ohne Löhne) für Naturschutzgebiete, biodiversitätsfördernde Massnahmen im Landwirtschaftsgebiet, im Wald, bei Gewässern und im Siedlungsbereich (sowohl Ausführung, Unterhalt als auch Planung) wurden innerhalb von vier groben Kategorien erhoben (Abb. 9, Seite 24). Nur 13 von 507 antwortenden Gemeinden haben ein Naturschutzbudget von mehr als 250'000 CHF (3%). 86 Gemeinden verfügen über 50'000 bis 250'000 CHF (17%), 180 begnügen sich mit 10'000 bis 50'000 CHF (35%) und 228 Gemeinden geben für den Naturschutz jährlich weniger als 10'000 CHF aus (45%).



Abb. 8. Berggebiet und ländlicher Raum in der Schweiz gemäss der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für das Berggebiet (SAB) verglichen mit den Antworten in der Gemeinde-Befragung.

Unabhängig von der Höhe der Ausgaben verfügen nur 46% der Gemeinden über ein speziell für den Naturschutz ausgewiesenes Budget (271 Antworten).

71% der Gemeinden erachten ihr Budget als «gut» oder «eher ausreichend» (128 bzw. 292 Antworten). Die restlichen 29% schätzen ihr Budget als «eher» oder «deutlich unzureichend» ein (146 bzw. 23 Antworten). Allerdings äussern auch Gemeinden einen zusätzlichen Finanzierungsbedarf, die ihr Budget als mehr oder weniger ausreichend einschätzen: 74% benötigen zur Bewältigung ihrer Aufgaben im Naturschutz nach eigenen Angaben «deutlich mehr» oder «eher mehr» finanzielle Unterstützung (176 bzw. 269 Antworten), 23% der Gemeinden wünschen sich «gleich viel» und lediglich 3% «weniger» finanzielle Unterstützung (142 bzw. 16 Antworten, Abb. 10, Seite 24).

Gesamthaft kann zu den Finanzen der Gemeinden für den Naturschutz gesagt werden, dass diese sowohl gegenüber Bund und Kantonen, als auch verglichen mit den fast 100-mal höheren Ausgaben für den Verkehr gering sind (gemäss eidgenössischer Finanzstatistik beliehen sich die Gemeindeausgaben für den Strassenverkehr und den öffentlichen Verkehr 2012 zusammen auf rund 4,5 Mia. CHF).

### Nur jede zweite Gemeinde verfügt über Stelle für Biodiversität

Angeschrieben wurden die «Verantwortlichen für Naturschutz der Gemeinde». Beantwortet wurden die Fragen nach eigenen Angaben von folgende Personengruppen:

- Mit 62% am häufigsten sind Mitglieder der Exekutive beziehungsweise Vorsteher der Gemeindeverwaltung (389 Personen): GemeindegeschreiberInnen, GemeindegeschäftsführerInnen, GemeinderätInnen, BürgermeisterInnen, Gemeindevorstände, GemeindeverwalterInnen, Gemeindeammann und vereinzelte (nicht weiter spezifizierte) Gemeindeangestellte. Nur selten geht in diesen Fällen aus der Funktionsangabe ein Bezug zu Naturschutz oder Biodiversität hervor – am ehesten ist dies noch bei GemeinderätInnen mit Ressorts wie Bau und Umwelt oder Umwelt und Sicherheit der Fall.

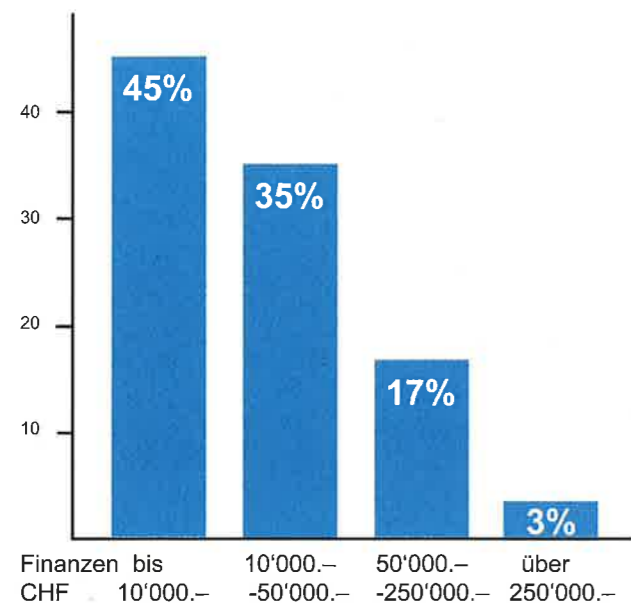


Abb. 9. Finanzen pro Jahr für Naturschutz und Biodiversität in den Gemeinden, ohne Löhne (N=507).

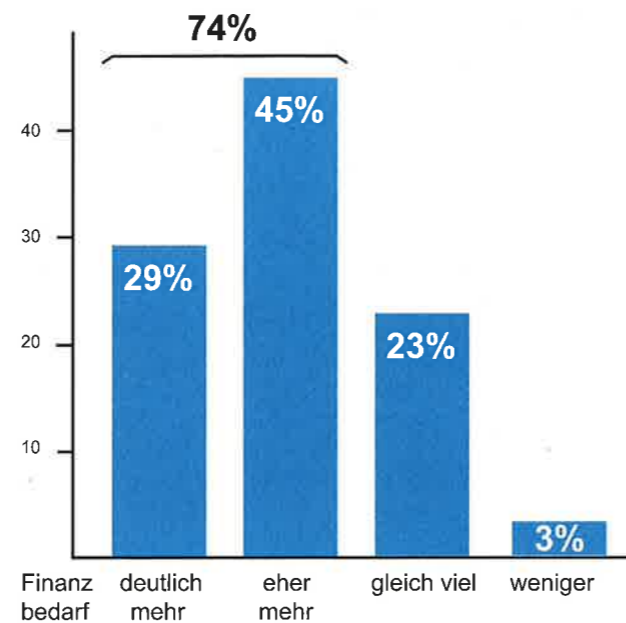


Abb. 10. Beurteilung des zusätzlichen Bedarfs an finanzieller Unterstützung für Naturschutz und Biodiversität durch die Gemeinden (N=589).

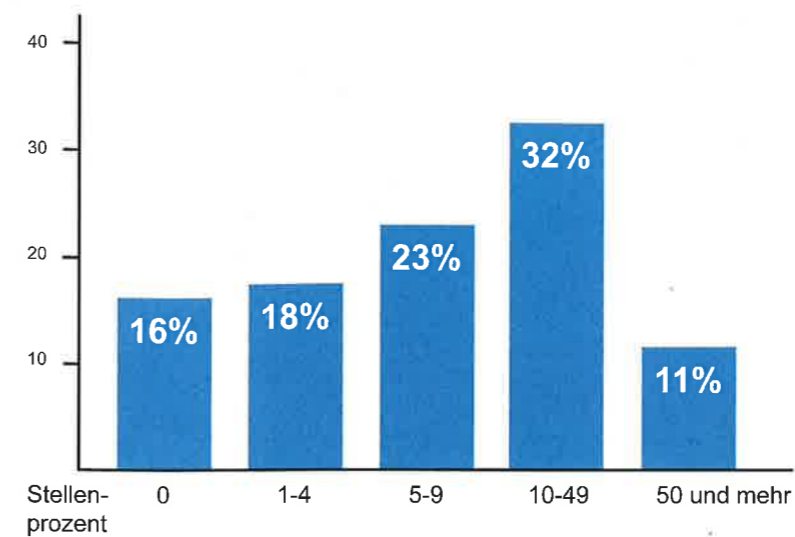


Abb. 11. Stellenprozent für den Naturschutz und die Biodiversität in den Gemeinden (N=528).

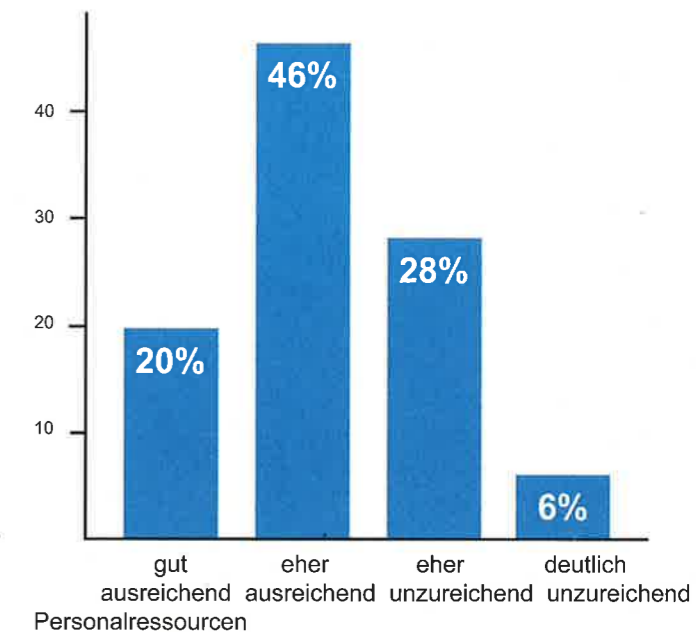


Abb. 12. Beurteilung der Personalressourcen für Naturschutz und Biodiversität durch die Gemeinden (N=601).

- Bei 21% der Antwortenden lässt sich ein fachlicher Bezug zu den Themen Natur, Biodiversität, Umwelt oder Landschaft herauslesen (131 Personen): SekretärIn Arbeitsgruppe Natur und Landschaft, PräsidentIn der Umwelt- oder Naturschutzkommission, PräsidentIn Fachgruppe Umwelt & Natur, AmtsvorsteherIn Umwelt, UmweltschutzbeauftragteR, AbteilungsleiterIn Planung und Naturschutz, SachbearbeiterIn Umweltschutz, LeiterIn Natur und Landwirtschaft, SekretärIn Natur- und Heimatschutzkommission, ProjektleiterIn Natur und Landschaft, DirektorIn Umweltamt, KoordinatorIn Agenda 21 etc.
- Bei weiteren 15% ist mit 95 Antwortenden ein beruflicher Bezug zu einem dem Naturschutz verwandten Thema ersichtlich, so z.B.: RevierförsterIn, ForstwartIn, AbteilungsleiterIn Landwirtschaft, ErhebungsstellenleiterIn, StadtplanerIn, StadtarchitektIn, LeiterIn Hochbau, BauverwalterIn, WerkhofchefIn, Verantwortliche technische Dienste, Verantwortliche Entsorgung.

Nur in der Hälfte aller Gemeinden lässt sich aus diesen Angaben und den Antworten zur Frage nach weiteren, für die Biodiversität zuständigen Stellen oder Gremien auf die Existenz einer Stelle schliessen, die im Bereich Naturschutz fachlich qualifiziert ist (Umweltämter, Umweltbeauftragte, Naturschutz-, Landschafts- oder Umweltkommissionen etc.). Zusammengefasst ergibt die Einteilung 313 Gemeinden mit einer fachlichen Zuständigkeit im Bereich Naturschutz und 315 Gemeinden ohne eine entsprechende Zuständigkeit.

#### Für Biodiversität im Durchschnitt 18 Stellenprozent

Die antwortenden Gemeinden setzen für Naturschutz und Biodiversität zwischen 0 und 400 Stellenprozent ein (Abb. 11, Seite 25). 50 Stellenprozent oder mehr gibt es nur in 56 der antwortenden Gemeinden (11%). Zwischen 10 und 49 Stellenprozent findet man in 168 Gemeinden (32%). Zwischen 5 und 10 Stellenprozent für den Naturschutz gibt es in 124 Gemeinden (23%). Die restlichen 180 Gemeinden (34%) setzen für den Naturschutz weniger als 5 Stellenprozent ein – unter ihnen auch 87 Gemeinden mit null Stellenprozent (16% aller antwortenden Gemeinden).

Der Mittelwert aus allen Angaben zu den Stellenprozent für den Naturschutz und die Biodiversität beträgt 18%, der Median liegt bei 5% (was bedeutet, dass die Stellenprozent je in der Hälfte aller Gemeinden unter bzw. über diesem Wert liegen). Rechnet man den Mittelwert von 18% gewichtet nach Einwohnerzahlen hoch auf alle Gemeinden, ergibt dies für die ganze Schweiz 352 Stellen für Naturschutz und Biodiversität. Knoepfel (2013) schätzt für die Schweizer Gemeinden, dass sie im Umweltschutz über 6000 Stellen verfügen. Nicht einmal 6% dieser Stellen wären demnach mit Naturschutz und Biodiversität beschäftigt.

Die Befragung zeigt weiter, dass 66% der Gemeinden ihre Personalressourcen für Naturschutz und Biodiversität als «gut» oder «eher ausreichend» beurteilen (123 bzw.

274 Antworten, Abb. 12). Die restlichen 34% schätzen ihre Stellenprozent als «eher» oder «deutlich unzureichend» ein (169 bzw. 35 Antworten).

Die durchschnittlichen Personalressourcen für Naturschutz und Biodiversität sind mit einer Fünftel Stelle offensichtlich gering. Dass nur 6% der Gemeinden diese Situation als deutlich unzureichend einschätzen, hängt wohl einerseits mit einer unrealistisch optimistischen Einschätzung des Zustandes der Biodiversität zusammen (siehe Seite 29) und andererseits damit, dass die Chancen einer Erhöhung in vielen Fällen als gering angesehen werden und die aktuelle Situation als unveränderbar akzeptiert wird. Gestützt wird diese Vermutung durch den verbreitet geäusserten Wunsch nach Unterstützung.

So melden 42% der Gemeinden einen Bedarf an zusätzlicher fachlicher Unterstützung seitens anderer staatlicher oder privater Stellen (58 Gemeinden antworten mit «deutlich mehr», 198 mit «eher mehr»). 52% der Gemeinden brauchen «gleich viel», 6% wünschen sich gar «weniger» fachliche Unterstützung (313 bzw. 34 Antworten).

Andere Untersuchungen zur Stärkung des Vollzugs im Natur- und Umweltbereich zeigen, dass nach Einschätzung von rund der Hälfte aller Kantone die Gemeinden beim Biotop- und Artenschutz über ungenügende Ressourcen verfügen, sowohl finanziell, als auch personell (Rieder et al. 2007 und 2013).

#### Analyse der Websites

Viele Kantone sehen gemäss der Untersuchung von Rieder et al. (2013) die mangelhafte Akzeptanz der Gesetzgebung bei den Adressaten des Vollzugs (Personen und Institutionen) als weiteren Grund für die bestehenden Vollzugsdefizite. Aufgrund ihrer Bürgernähe können die Gemeinden durch Informationen und Wissensvermittlung einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Situation leisten. Über diverse Verwaltungstätigkeiten stehen sie im direkten Kontakt mit Grundeigentümern, Bewirtschaftern, aber auch mit Nutznießern von Naturschutzgebieten und anderen biodiversitätsreichen Lebensräumen (Freizeit, Erholung, Wohnen etc.).

Die Online-Kommunikation nimmt im gesamten Medienmix eine immer wichtigere Rolle ein. Praktisch alle Schweizer Gemeinden verfügen denn auch über einen Internetauftritt. Eine Anfang 2014 durchgeführte Analyse dieser Websites (Stand 28.1.2014) gibt Einblick in all jene Gemeindeaktivitäten zur Biodiversität, die online ihren Niederschlag finden, so beispielsweise in Form von Beschlüssen, Planungsinstrumenten, Budgets oder Öffentlichkeitsarbeit.

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass Gemeinden, denen ein bestimmter Aufgabenbereich wichtig ist und die darin auch aktiv sind, auf ihrer Website oder in online zugänglichen Dokumenten darüber berichten. Im Einzelfall kann es allerdings sein, dass eine Gemeinde beim Naturschutz oder der Förderung der

- Keine funktionierende Webseite
- Kein Ergebnis zum Suchbegriff
- 0 bis 4 Resultate zum Suchbegriff
- Mehr als 4 Resultate zum Suchbegriff

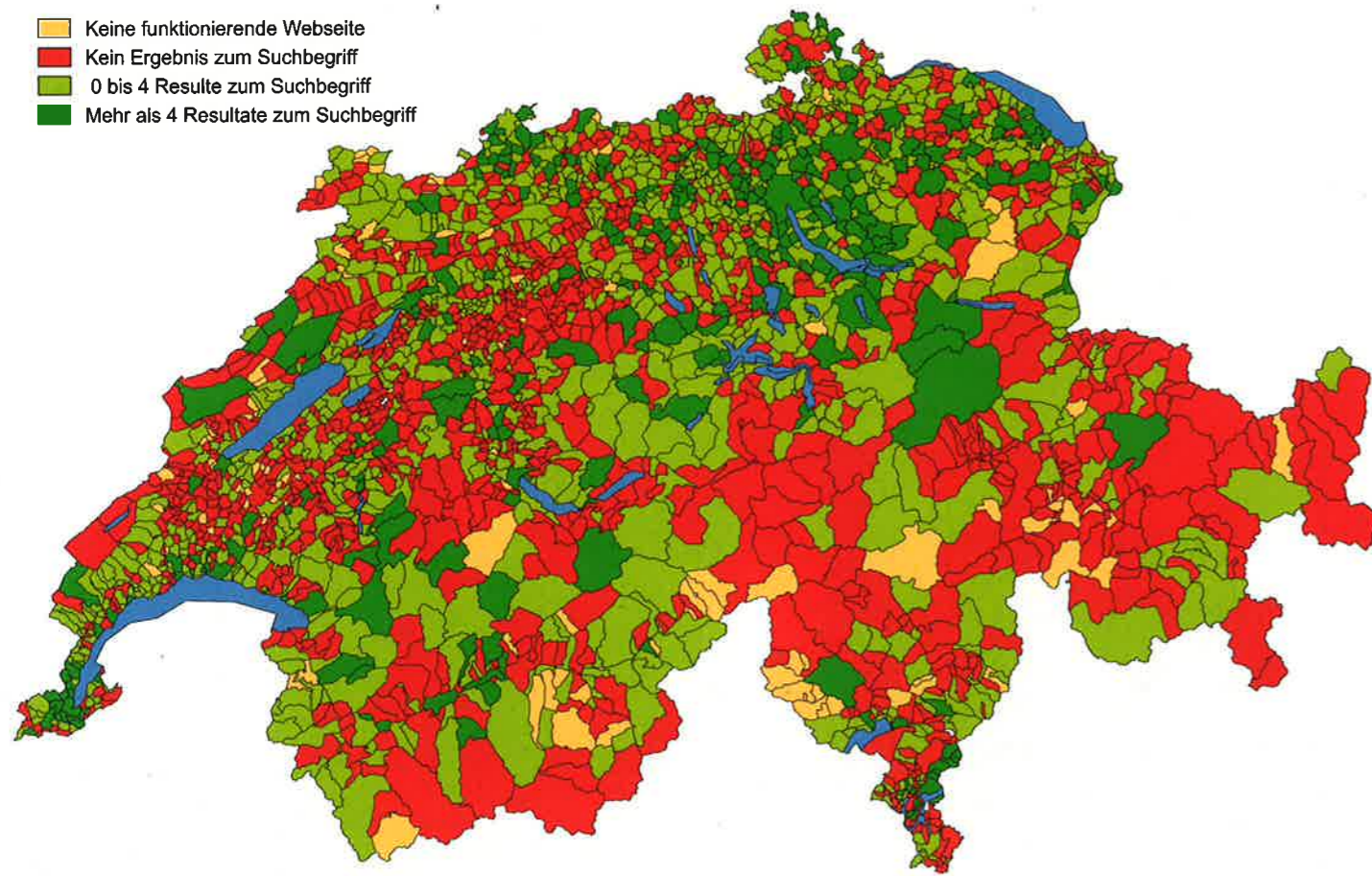


Abb. 13. Verteilung der Nennung von «Natur- und Biodiversität» auf den Websites der Gemeinden.

Biodiversität zwar Aktivitäten vorzuweisen hat, diese auf ihrer Website jedoch nicht dokumentiert.

#### Nennung auf der Website

Innerhalb der offiziellen Website jeder Gemeinde wurde über die Google Custom Search API nach folgenden Stichworten gesucht:

- «Natur- und Biodiversität» / «protection de la nature» / «protezione della natura»
- «Biodiversität» / «biodiversité» / «biodiversità»
- «Natur- und Biodiversitätskommission» / «commission de la protection de la nature» / «commissione per la protezione della natura»
- «Vernetzungsprojekt», «ökologische Vernetzung» / «réseaux écologiques», «mise en réseau écologique» / «interconnessione ecologica», «progetto d'interconnessione», «OQE» - «Landschaftsentwicklungskonzept», «LEK» / «Conception d'évolution du paysage», «CEP», «projet d'aménagement du paysage» / «Piano di sviluppo paesaggistico»

Die gefundenen Seiten wurden verschiedenen Stichworten zugeordnet und deren Häufigkeit ausgezählt. In einigen wenigen Gemeinden unterhalten die für den Natur- und Biodiversität zuständigen Stellen Spezialwebsites (so z.B. die Stadtgärtnerei Winterthur). Wo bekannt, wurden diese Websites ebenfalls durchsucht.



Abb. 14. Nennung des Begriffs «Verkehr» auf den Websites der Gemeinden. Die Analyse erfolgte, um die Nennung der Begriffe «Natur- und Biodiversität» (Abb. 13) einordnen zu können. Legende wie Abb. 13.

Um zu prüfen, ob Gemeinden, für die keine Treffer zu «Natur- und Biodiversität» gezählt wurden, generell keine öffentlichen Aufgaben nennen, wurde auf allen untersuchten Seiten zusätzlich auch nach dem Stichwort «Verkehr» gesucht (Abbildung 14). Es zeigt sich, dass das Thema Verkehr mit einer Häufigkeit von 86% auf einem sehr grossen Teil der Gemeinde-Websites präsent ist (1928 Gemeinden). Bei Natur- und Biodiversität ist dies (noch) nicht in gleichem Mass der Fall.

#### Gut die Hälfte der Gemeinden nennt Natur- und Biodiversität

Von den aktuell 2352 Gemeinden war bei 2238 die Website zugänglich. Auf diesen erwähnen 1209 Gemeinden die Begriffe «Natur- und Biodiversität» (Abb. 13, Seite 26), was 54% aller Gemeinden mit Website entspricht. Vergleicht man die Häufigkeit, mit der das Thema Biodiversität auf den Gemeinewebsites aufgenommen wird, mit den Treffern zum Thema Verkehr, ist das Ergebnis angesichts des massiven finanziellen Übergewichts der Verkehrsausgaben (Faktor 100) für das Thema Biodiversität aber immer noch beachtlich.

Die Anzahl der Nennungen pro Website kann als Mass für das Engagement der Gemeinde gewertet werden. 42% der funktionierenden Gemeinde-Websites erwähnen die Begriffe «Natur- und Biodiversität» 1-4-mal (931 Gemeinden), 12% tun dies mehr als 4-mal (278 Gemeinden). Bei einer detaillierteren inhaltlichen Prüfung finden sich auf den Websites von 156 Gemeinden umfassende Angaben zu Natur- und Biodiversität (Abb. 15).

Nicht unerwartet ist der Begriff «Natur- und Biodiversität» auf den Gemeinde-Websites verbreiteter als jener der «Biodiversität». «Natur- und Biodiversität» wird in 1103 Gemeinden genannt (49% der Websites), «Biodiversität» auf 443 Websites (20%, Abb. 16). Bei 108 Gemeinden findet man nur den Begriff «Biodiversität»; je etwa zur Hälfte auf deutschsprachigen und auf französischsprachigen Websites.

Die Nennung des erst seit wenigen Jahren in der Umgangssprache gebräuchlichen Begriffs der Biodiversität konzentriert sich keineswegs nur auf grössere städtische Gemeinden (Abb. 16). Auch die 156 Gemeinden mit um-

fassenden Angaben zu Natur- und Biodiversität unterscheiden sich hinsichtlich der Grösse stark und sind räumlich weitgehend zufällig verteilt (Abb. 15).

Inhaltlich finden sich auf den 1209 Gemeinde-Websites mit mindestens einem Treffer für die Begriffe «Natur- und Biodiversität» am häufigsten Hinweise auf gesetzliche Grundlagen wie die Bau- und Zonenordnung oder auf ein anderes Instrument der Nutzungsplanung. Dies trifft auf total 506 Gemeinden zu (42% der Gemeinden mit Nennung der Begriffe). Wie umfassend der Natur- und Biodiversität in der Bau- und Zonenordnung berücksichtigt wird, lässt sich aus der blossen Erwähnung allerdings nicht schliessen. Die Nennung gesetzlicher Grundlagen ist bei 259 Gemeinde-Websites die einzige Angabe zum Natur- und Biodiversität (21% der Gemeinden mit Seiten zum Thema).

Am zweithäufigsten ist die Nennung von Zuständigkeiten für den Natur- und Biodiversitätsförderung. Auf 349 Websites ist eine entsprechende Ansprechstelle genannt (29% der Gemeinden, die «Natur- und Biodiversität» erwähnen). In den meisten Fällen handelt es sich bei der Ansprechperson um ein Mitglied des Gemeinderates und etwas seltener um eine Person der Gemeindeverwaltung, oft des Forstdienstes. Die Analyse der Internetauftritte bestätigt somit die Ergebnisse der Gemeindeumfrage (Seite 23/24).

Am dritthäufigsten werden auf den Gemeinde-Websites zum Thema Natur- und Biodiversitätsförderung eigene Projekte erwähnt. Dies ist bei insgesamt 261 Gemeinden der Fall (22% der Gemeinden mit Seiten zum Thema).

Abb. 15. Verteilung der 156 Gemeinden (dunkelgrün) mit umfassenden Angaben zu Natur- und Biodiversität auf der Website.



Abb. 16. Verteilung der Gemeinden mit Nennung des Begriffs «Biodiversität». Legende wie Abbildung 13.



Auf den Websites der Gemeinden werden ausserdem erwähnt (Prozentwerte beziehen sich auf die Gesamtheit der Gemeinden mit Websites zum Thema):

- 252 Vernetzungsprojekte (21%);
- 209 Landschaftsentwicklungskonzepte (LEK) (17%);
- 145 Veranstaltungen zum Thema (12%);
- 143 Nennungen im Zusammenhang mit dem Gemeindebudget (12%);
- 108 Hinweise auf lokale Naturschutzvereine (9%) (auf rund 20 Gemeindefreebsites findet sich darüber hinaus nichts zum Thema Naturschutz und Biodiversität);
- 100 Erwähnungen von Naturschutzkommissionen (8%).

### Die Gemeinden werben mit der Natur

Praktisch auf allen Gemeinde-Websites, die den Naturschutz und/oder die Biodiversität erwähnen, ist auch von «Natur» die Rede. Häufig wird die Schönheit der Natur angepriesen, so beispielsweise wenn Neuzuziehende oder BesucherInnen und TouristInnen angesprochen werden. 844 Gemeinden loben auf ihrer Website zwar die Natur, sprechen jedoch mit keinem Wort von Naturschutz.

### Was wissen die Gemeinden über ihre Biodiversität?

Um in Sachen Naturschutz und Biodiversitätsförderung überhaupt einen Handlungsbedarf erkennen zu können, müssen die Gemeinden über entsprechende Beurteilungsgrundlagen verfügen, so zum Beispiel Bestandsaufnahmen von prioritären oder seltenen Arten und zu Lebensräumen oder Daten zu deren Entwicklung. In der Gemeindebefragung wurde daher auch nach den entsprechenden Grundlagen gefragt.

39% der Antwortenden gehen davon, dass sie nicht in der Lage sind, den Zustand der Biodiversität kompetent zu beurteilen (Abb. 19, Seite 29). Sie sind «eher nicht» oder «absolut nicht einverstanden» mit der Aussage: «In unserer Gemeindeverwaltung haben wir die nötigen Grundlagen, um den Zustand der Biodiversität kompetent beurteilen zu können» (205 bzw. 37 Antworten). 48% der Antwortenden glauben, den Zustand «eher» kompetent beurteilen zu können (298 Antworten). Sehr sicher, über das nötige Wissen zu verfügen, sind nur 13% der Gemeinden (80 Antworten).

Vor dem Hintergrund dieser unsicheren Beurteilungsgrundlagen geht dennoch ähnlich wie die Bevölkerung

(Seite 35) eine Mehrheit der GemeindevertreterInnen von einem mehrheitlich positiven Zustand aus: 64% der Befragten (401 Antworten) sind der Meinung, dass der Zustand der Biodiversität in ihrer Gemeinde «eher gut» ist (in der Gesamtbevölkerung kommen 65% der Antwortenden bezogen auf die Schweiz zum gleichen Schluss, Abb. 20). Einen «sehr guten» Zustand nehmen 15% der GemeindevertreterInnen an (92 Antworten und 9% der Bevölkerung) sind der Meinung, dass der Zustand der Biodiversität «eher schlecht» ist und lediglich 2 Gemeinden (<1%) sowie 1% der Bevölkerung rechnen mit einem «sehr schlechten» Zustand. 10% der Gemeinden (63 Antworten) geben an, den Zustand der Biodiversität «nicht beurteilen» zu können, während dieser Anteil in der Bevölkerungsumfrage (Seite 35) bei 5% liegt.

Die Gemeinden schätzen also insgesamt den Zustand der Biodiversität bezogen auf ihre Gemeinde noch etwas positiver ein als die Bevölkerung bezogen auf die Schweiz. Gemeinden, die angeben, nicht über genügend Grundlagen zu verfügen, beurteilen den Zustand der Biodiversität eher pessimistischer als jene Gemeinden, die glauben, über gute Grundlagen zu verfügen. Gemeindevertreter, die davon ausgehen, nicht über ausreichende Grundlagen zu verfügen, fühlen sich erwartungsgemäss auch weniger in der Lage, den Zustand zu beurteilen. Die positive Meinung zur Situation der Biodiversität sowohl in der Bevölkerung als auch unter den Gemeindevertreterinnen und -vertretern kontrastiert mit dem Urteil der Wissenschaft, die den schlechten Zustand mit langen Roten Listen gefährdeter Arten, starken Bestandsabnahmen prioritärer Arten, der Verarmung der genetischen Vielfalt und einem Rückgang vielfältiger Lebensräume dokumentiert (Lachat et. al 2010).

### Inventare, Vernetzung, Information und Naturschutzprojekte

Die Gemeinden setzen im Naturschutz – wie bereits aus den Websites in Umrissen erkennbar – eine Vielzahl unterschiedlicher Instrumente ein. Die Befragung ermöglicht es, diese noch präziser zu erfassen. Am häufigsten werden in den Gemeinden mit einer Verbreitung von 81% spezifische Gemeindeinventare genannt. Am zweithäufigsten sind Vernetzungsprojekte in der Landwirtschaft mit 71%. Gemäss Angaben des Bundesamts für Landwirtschaft sind 2014 gesamtschweizerisch 79% der Gemeinden an Vernetzungsprojekten beteiligt, was als ziemlich gute Übereinstimmung mit der vorliegenden Befragung gelten kann. Es folgen Informations- und Beratungsangebote für die Bevölkerung mit 61% und die Durchführung eigener Naturschutzprojekte in 60% der Gemeinden. Verglichen mit lediglich 22% der Gemeinden, die auf ihren Internetseiten zum Thema Biodiversität auch über eigene Naturschutzprojekte berichten (Seite 27), sind diese 60% erstaunlich hoch.

Abb. 17. Der Ressourcenbedarf und die aktuellen Möglichkeiten sind in den einzelnen Gemeinden ganz unterschiedlich.



Abb. 18. In Frauenfeld informierten 2013 der zuständige Stadtrat und Mitarbeiter des Werkhofs über die Naturpflege auf Stadtgebiet. (Bild Informationsdienst der Stadt Frauenfeld).

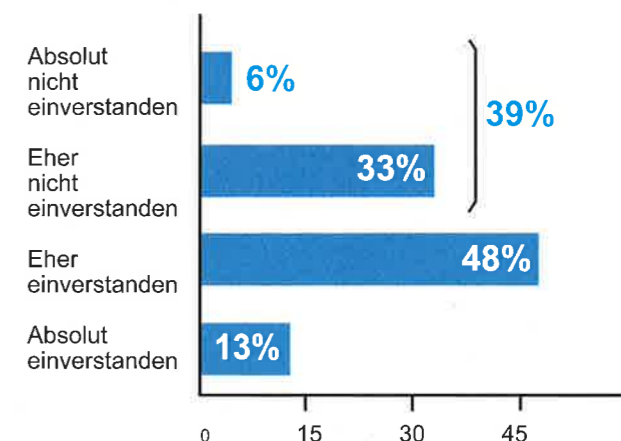
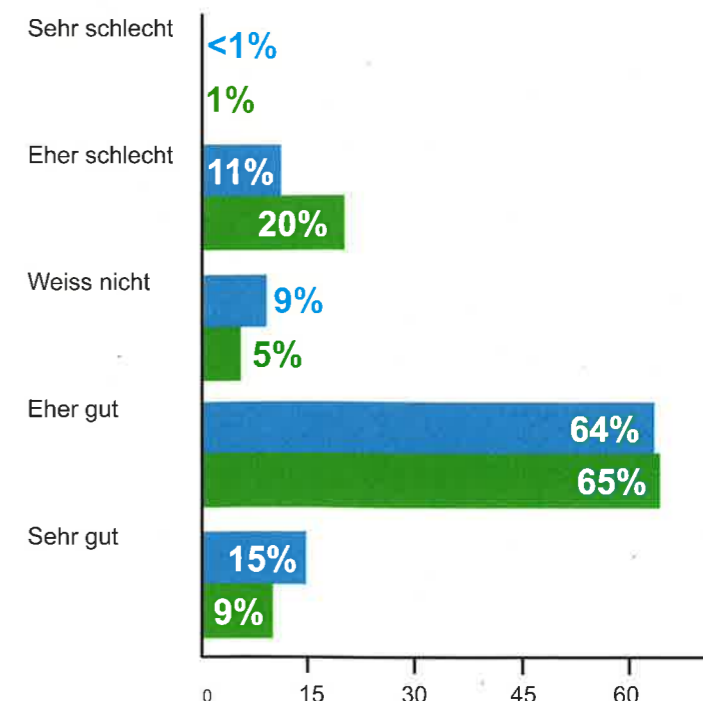


Abb. 19. Zustimmung zur Aussage, dass die Gemeinde die nötigen Grundlagen habe, um den Zustand der Biodiversität kompetent beurteilen zu können (N=620).

Abb. 20. Beurteilung des Zustandes der Biodiversität (a) durch die Gemeinden (blau, vorliegende Untersuchung, N=620) und durch die Bevölkerung (grün, nach Bieri et al. 2013, vgl. auch Seite 35, N=1002).



Die Auswahlmöglichkeiten in der Originalformulierung (in Klammern absolute Werte, Abb. 21):

- Spezifische Gemeindeinventare (Naturschutzobjekte, Hecken, Baumgruppen, usw.) (485)
- Vernetzungsprojekte in der Landwirtschaft (405)
- Informationen oder Beratung für die Bevölkerung (362)
- Konkrete Naturschutzprojekte, die die Gemeinde selber umsetzt (354)
- Verträge mit GrundeigentümerInnen oder BewirtschafterInnen zur Förderung und Erhaltung der Biodiversität (289)
- Weiterbildung für Gemeindeangestellte (z.B. Werkhof) (287)
- Ein speziell für den Naturschutz ausgewiesenes Budget (271)
- Ein Baureglement oder andere Vorschriften mit Bezügen zur Biodiversität (257)
- Ein Landschaftsentwicklungskonzept (LEK) (186)
- Eine gemeindeeigene Naturschutz- oder Biodiversitäts-Strategie (114)

Im Durchschnitt werden pro Gemeinde 4,8 der genannten Naturschutzinstrumente eingesetzt. Mehr als fünf Instrumente kommen in 39% der Gemeinden zum Einsatz (247 Antworten), fünf oder weniger sind es bei den restlichen 61% (381 Gemeinden). Nur 14 Gemeinden setzen alle zehn genannten Instrumente ein (2%), ganze 22 Gemeinden kein einziges (4%).

### Gemeinden bei Biodiversitätsförderflächen und Schutzgebieten am aktivsten

Für vier konkrete Aktivitäten wurde in der Gemeindebefragung nach der jeweiligen Intensität gefragt: (1) Förderung prioritärer Arten, (2) Biodiversitätsförderflächen im Landwirtschaftsgebiet, (3) Biodiversität im Siedlungsgebiet und (4) Aufwertung von Schutzgebieten.

Am aktivsten sind die Gemeinden gemäss den vorliegenden Antworten (Abb. 22, Seite 31) beim Anlegen und Aufwerten von Biodiversitätsförderflächen in der Landwirtschaft (92 sehr aktiv, 283 eher aktiv). An zweiter Stelle folgt die Aufwertung bestehender Schutzgebiete (84 sehr aktiv, 259 eher aktiv). An dritter Stelle steht die Förderung prioritärer Arten (41 sehr aktiv, 249 eher aktiv). Auf dem vierten Platz liegt die Biodiversität im Siedlungsgebiet (24 sehr aktiv, 184 eher aktiv). 83% aller Gemeinden sind nach eigenen Angaben in mindestens einem der vier Bereiche «eher» oder «sehr aktiv» (514 von 617 Antworten), 17% in keinem (103 Antworten).

Die Gemeinden gaben für jeden der vier Aktivitätsbereiche zudem an, wie gross aus ihrer Sicht der Handlungsbedarf ist (Abb. 23, Seite 31). Den grössten Bedarf für zusätzliche Massnahmen sehen die Gemeinden mit 29% bei der Biodiversität im Siedlungsbereich (25 «sehr gross», 142 «eher gross»). An zweiter Stelle folgen mit 28% Massnahmen für prioritäre Arten (10 «sehr gross», 144 «eher gross»), gefolgt mit 23% von Massnahmen zum Anlegen und Aufwerten von Biodiversitätsförderflächen in der Landwirtschaft (14 «sehr gross», 119 «eher gross»). Leicht weniger hoch wird mit 22% ein Bedarf für zusätzliche Massnahmen zur Aufwertung bestehender Schutzgebiete gesehen (12 «sehr gross», 109 «eher gross»). 42% aller Gemeinden (262 Antworten) sehen in mindestens einem Bereich einen «eher» oder «sehr grossen» Bedarf. Nur 5% der Gemeinden (31 Antworten) sehen in allen vier Bereichen einen «sehr kleinen oder gar nicht vorhandenen» Bedarf und lehnen weitere Massnahmen damit ab.

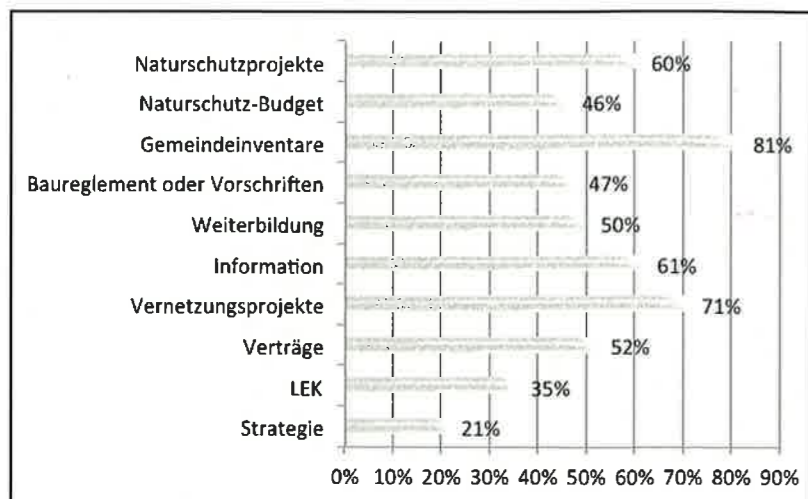


Abb. 21. Eingesetzte Naturschutzinstrumente auf Gemeindeebene (mindestens eine Nennung; N=628).

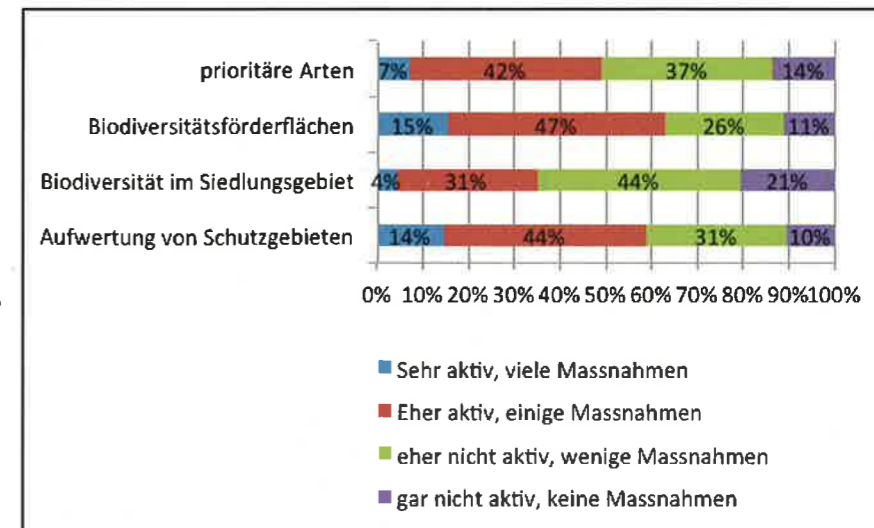


Abb. 22. Gemeindeaktivitäten in vier Naturschutzbereichen (mindestens eine Aktivität; N=617).

Viele Gemeindebehörden werden bei der praktischen Arbeit von Freiwilligen, die oft in Naturschutzvereinen organisiert sind, unterstützt. In 35% der antwortenden Gemeinden hat es einen Naturschutzverein. Hochgerechnet auf alle Gemeinden ergäbe das 813 Naturschutzvereine in der Schweiz. 17% der Gemeinden wünschen sich «deutlich mehr» Unterstützung durch Freiwillige (101 Gemeinden), 40% «eher mehr» (242), 39% «gleich viel» (232) und 4% «weniger» Freiwilligenengagement (25 Gemeinden).

### Grosse Unterstützung für Musterbaureglemente, Zielvorgaben und Standards

Die Gemeinden äusserten sich zu drei konkreten Massnahmen, mit denen die Biodiversität im Siedlungsgebiet auf der Ebene der Gemeinden gefördert werden kann:

- Musterbaureglemente mit Bezug zur Biodiversität als Arbeitshilfen für die Ortsplanung.
- Gesamtschweizerische und regionale Zielvorgaben für Grün- und Freiflächen im Siedlungsraum.
- Standards für eine biodiversitätsfreundliche Umgebungsgestaltung für die Präzisierung von Baunormen.

Alle drei Massnahmen werden von klaren Mehrheiten unterstützt (Abb. 24, Seite 32). Am klarsten ist die Zustimmung bei den Musterbaureglementen mit 74%

(127 «sehr sinnvoll» und 304 «eher sinnvoll»). Zielvorgaben für Grün- und Freiflächen sowie Standards für die Umgebungsgestaltung werden mit je 68% praktisch gleich stark unterstützt (Zielvorgaben: 101 «sehr sinnvoll» und 296 «eher sinnvoll» / Standards: 104 «sehr sinnvoll» und 284 «eher sinnvoll»).

Die Biodiversität im Siedlungsraum ist damit jener Bereich, in dem die Gemeinden bisher am wenigsten aktiv sind und für den sie den grössten Nachholbedarf ausmachen. Musterbaureglemente, gesamtschweizerische und regionale Zielvorgaben sowie Standards für eine biodiversitätsfreundliche Umgebungsgestaltung werden dabei als sinnvolle Instrumente erachtet.

Am grössten ist die Unterstützung für diese Massnahmen in den bevölkerungsreicheren Gemeinden: 90% aller Städte und 71% der Gemeinden mit 2'000 bis 10'000 EinwohnerInnen finden die Mehrheit der Massnahmen zur Förderung der Biodiversität im Siedlungsgebiet sinnvoll, während es bei den kleineren Gemeinden immerhin noch 65% sind.

Bei den Musterbaureglementen, Zielvorgaben für Grün- und Freiflächen im Siedlungsraum sowie Standards für eine biodiversitätsfreundliche Umgebungsgestaltung handelt es sich um konkrete Massnahmen in einem eng definierten Bereich. Fragt man hingegen genereller nach einem Bedarf an klareren (Ziel-)vorgaben oder besseren

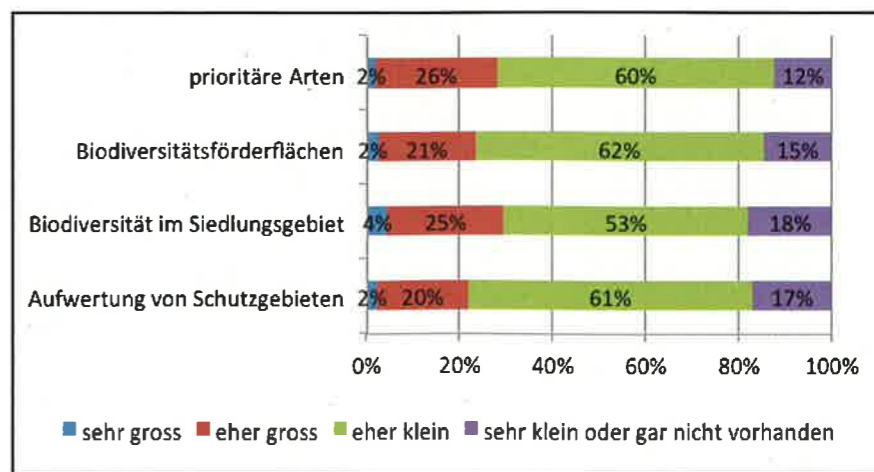


Abb. 23. Handlungsbedarf für zusätzliche Massnahmen in vier Naturschutzbereichen (N=626)

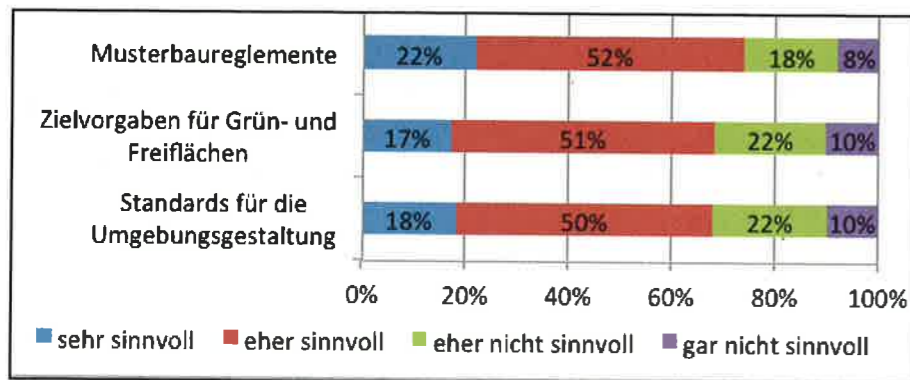


Abb. 24. Bedarf an Musterbaureglementen die die Biodiversität, Zielvorgaben für Grün- und Freiflächen und für Standards für die Umgebungsgestaltung (N=623, 618, 619).

Gesetzesgrundlagen, sind die Gemeinden deutlich zurückhaltender. Während sich immerhin noch 40% der Antwortenden mehr Zielvorgaben wünschen (58 Gemeinden antworten mit «deutlich mehr», 178 mit «eher mehr»), möchten 51% «gleich viele» (307 Antworten) und 10% «weniger» (60 Antworten). Zusätzliche Gesetzesgrundlagen wünschen sich noch 29% der Antwortenden (41 «deutlich mehr» und 129 «eher mehr»), während 54% bei der gegenwärtigen Situation bleiben möchten (319 «gleich viel») und 18% sich einen Abbau wünschen (106 «weniger»).

#### Regionale Unterschiede eher gering

Die Resultate der Befragung wurden hinsichtlich struktureller Unterschiede zwischen den Gemeinden untersucht. Generell lässt sich sagen, dass diese Unterschiede eher gering sind.

#### Gemeindegrösse

Hier gibt es die ausgeprägtesten Unterschiede: So verfügen die 12 antwortenden Städte mit über 30'000 EinwohnerInnen für den Naturschutz über durchschnittlich 127 Stellenprozent, die 283 antwortenden Gemeinden mit weniger als 2'000 EinwohnerInnen hingegen nur über deren 9. Erwartungsgemäss verfügen bevölkerungsreichere Gemeinden auch über grössere Budgets. So sind von den 98 antwortenden Gemeinden, die über ein Naturschutz-Budget von mehr als 50'000 CHF verfügen, deren 45 Städte und weitere 42 dieser Gemeinden haben immerhin zwischen 2'000 und 10'000 EinwohnerInnen. Bei den Naturschutzinstrumenten ist die Wahrscheinlichkeit, dass eine Gemeinde mehr als deren fünf einsetzt für Städte fast viermal höher als für Kleinstgemeinden unter 700 Einwohnern (72% gegenüber 19%). Den Zustand der Biodiversität schätzen die Städte leicht pessimistischer ein als die Gemeinden mit weniger als 10'000 EinwohnerInnen. Hingegen beurteilen sowohl Gemeinden, die über viele Naturschutzinstrumente verfügen, als auch jene, die stärker aktiv sind, den Zustand der Biodiversität positiver, als Gemeinden, die über wenige Instrumente verfügen oder weniger aktiv sind. Es scheint, dass eigene Aktivitäten zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität dazu führen, deren Zustand optimistischer einzuschätzen.

zen. Weiter gehen einwohnerstärkere Gemeinden eher davon aus, über die nötigen Grundlagen zur Beurteilung der Biodiversität zu verfügen als einwohnerärmere. So teilen in den Städten 70% diese Einschätzung, während es in den Kleinstgemeinden mit weniger als 700 EinwohnerInnen nur 53% sind.

Der Bedarf nach zusätzlichen Massnahmen zur Förderung prioritärer Arten, für Biodiversitätsförderflächen in der Landwirtschaft, für die Biodiversität im Siedlungsgebiet und für die Aufwertung von Schutzgebieten hängt ebenfalls mit der Gemeindegrösse zusammen. So sehen 75% der Städte in mindestens einem von vier Bereichen einen «eher» oder «sehr grossen» Bedarf, bei den kleinsten Gemeinden mit weniger als 700 EinwohnerInnen nur deren 25%. Interessanterweise ist die Unterstützung für zusätzliche Gesetzesgrundlagen bei den Städten deutlich höher als bei den übrigen Gemeinden (51% gegenüber 25% wünschen sich «deutlich» oder «eher mehr»). Bei den Zielvorgaben gibt es diesbezüglich jedoch keinen signifikanten Unterschied.

#### Berggebiet und ländlicher Raum

Trägt man den unterschiedlich verteilten Bevölkerungsgrössen Rechnung, bestehen zwischen den Gemeinden des Berggebiets und erweiterten ländlichen Raums und den übrigen (mehrheitlich urbanen) Gebieten nur geringe Unterschiede. So sind die Unterschiede bezüglich Stellenprozent, Budget und Naturschutzinstrumenten deutlich ausgeprägter, wenn man einwohnerstärkere Gemeinden mit einwohnerärmeren vergleicht, als beim Vergleich zwischen urbanen und ländlichen bzw. Berggebiets-Gemeinden. Beim Bedarf nach zusätzlichen Massnahmen, der Unterstützung für konkrete Massnahmen im Siedlungsgebiet und bei den Grundlagen zur Beurteilung der Biodiversität ist die Spannweite bei Betrachtung der Gemeindegrösse ähnlich gross, wenn man urbane und ländliche bzw. Berggebiets-Gemeinden vergleicht. Betrachtet man schliesslich die unterschiedlichen Einschätzungen zum Zustand der Biodiversität sowie die Unterstützung für Gesetzes- oder Zielvorgaben, findet man zwischen den Gemeinden des Berggebiets und erweiterten ländlichen Raums auf der einen und den übrigen (urbanen) Gemeinden auf der anderen Seite keine signifikanten Unterschiede.

#### Landesregionen

Zwischen den Gemeinden der verschiedenen Landesregionen gibt es nur wenige Unterschiede. Die grösste Auffälligkeit ist, dass Gemeinden der Südschweiz den Zustand der Biodiversität signifikant schlechter einschätzen, als der Rest der Schweiz (nur 58% optimistische Einschätzungen gegenüber 90% im Rest der Schweiz). Gleichzeitig sind die Südschweizer Gemeinden in verschiedenen Bereichen zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität weniger aktiv als die übrigen Gemeinden.



Abb. 25. Biodiversitätsförderflächen in der Landwirtschaft sind in den Gemeinden die am häufigsten umgesetzte Aktivität.

#### Fazit für die Biodiversitätspolitik des Bundes

Sowohl die Ergebnisse der Gemeinde-Befragung als auch die Analyse der Gemeinde-Websites dokumentieren ein breites Interesse an den Themen Naturschutz und Biodiversität. Trotz der im Vergleich zum Verkehr massiv geringeren finanziellen Mitteln kommunizieren die Gemeinden aktiv und setzen eine Vielzahl verschiedener Instrumente ein, um die Biodiversität zu erhalten und zu fördern. In weniger als 5% der Gemeinden gibt es gar keine Aktivitäten für den Naturschutz. Wenig aktiv sind viele Gemeinden bei der Biodiversität im Siedlungsgebiet, wo sie gleichzeitig einen grösseren Bedarf sehen.

Die Ressourcen für den Naturschutz sind von Gemeinde zu Gemeinde höchst unterschiedlich verteilt. So muss jede sechste Gemeinde im Naturschutz vollständig auf eigenes Personal verzichten und nur knapp die Hälfte verfügt über ein Minimum von 10 Stellenprozent oder mehr. Der Mittelwert aller Gemeinden liegt bei 18 Stellenprozent, was hochgerechnet auf die ganze Schweiz etwa 350 Vollzeitstellen entspricht. Knapp die Hälfte der Gemeinden verfügt für Naturschutz und Biodiversität über jährlich weniger als 10'000 Franken und nur jede fünfte Gemeinde kann in diesem Bereich mehr als 50'000 Franken ausgeben. Ähnlich wie bei den Ressourcen verhält es sich auch bei den fachlichen Kompetenzen: Nur in der Hälfte der Gemeinden kann von einer Stelle ausgegangen werden, die im Bereich Naturschutz fachlich qualifiziert ist (Umweltämter, Umweltbeauftragte, Naturschutz-, Landschafts- oder Umweltkommissionen etc.).

Mit der vorliegenden Befragung lässt sich zwar nicht objektiv feststellen, wie hoch die personellen und finanziellen Mittel der Gemeinden sei müssten, damit diese ihre Aufgaben im Naturschutz und bei der Erhaltung der Biodiversität wahrnehmen können. Allerdings beurteilt sowohl beim Personal als auch bei den Finanzen rund ein Drittel der Gemeinden die Situation als unzureichend. Zwei von fünf Gemeinden wünschen sich denn auch mehr fachliche Unterstützung und drei von vier Gemeinden benötigen zusätzliche finanzielle Beiträge.

Die begrenzten fachlichen Kompetenzen spiegeln sich auch darin wider, dass zwei von fünf Gemeinden nach eigenen Angaben nicht über die nötigen Grundlagen verfügen, um den Zustand der Biodiversität kompetent beurteilen zu können. Ungeachtet dessen schätzen sieben von acht Verantwortlichen den Zustand der Biodiversität in ihrer Gemeinde als «sehr» oder «eher gut» ein – ganz im Gegensatz zur Wissenschaft.

Im Siedlungsbereich werden konkrete Massnahmen wie Musterbaureglemente, gesamtschweizerische und regionale Zielvorgaben sowie Standards für eine biodiversitätsfreundliche Umgebungsgestaltung von den Gemeinden mit Zweidrittels- bis Dreiviertelmehrheiten deutlich unterstützt.

Insgesamt lässt sich somit ein Bild der Schweizer Gemeinden zeichnen, die im Naturschutz und bei der Biodiversität zwar mehrheitlich engagiert und auf breiter Linie aktiv sind, denen jedoch zu einem wesentlichen Teil sowohl die benötigten personellen als auch die finanziellen Ressourcen fehlen. Auf der Umsetzungsebene existieren zumindest für zentrale Teilbereiche wie die Siedlungen breit akzeptierte Massnahmen. Entsprechende Hilfsmittel und Vorgaben, wie sie im Rahmen des nationalen Aktionsplan Biodiversität für die Gemeinden diskutiert werden, sind vor diesem Hintergrund als nötig und erfolgversprechend zu bezeichnen.