

Kommunen investieren in Biodiversität vor Ort, doch Finanzmittel und Flächen sind knapp

Nr. 525, 26. Dezember 2025

Autoren: Dr. Arne Leifels, +49 69 7431-4861, arne.leifels@kfw.de;
Dr. Christian Raffer, raffer@difu.de

Die anhaltende Zerstörung der Natur und ihrer biologischen Vielfalt ist ein globales Problem – und gleichzeitig ein lokales. In Deutschland sind die Kommunen wichtige Akteure in der Biodiversitätskrise und engagieren sich für den Erhalt der Vielfalt, wie eine aktuelle Sonderbefragung im Rahmen des KfW-Kommunalpanels zeigt. So verzeichnen 81 % der antwortenden Kommunen Ausgaben für ökologisches Grünflächenmanagement, 58 % für Gewässerrenaturierung, 56 % für natürlichen Hochwasserschutz, 52 % für ökologischen Waldumbau und 38 % für Gebäudebegrünung.

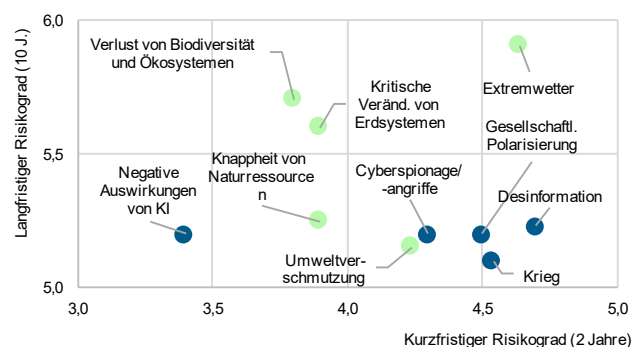
Die Ausgaben für Biodiversitätsmaßnahmen sind seit 2020 bei 57 % der antwortenden Kommunen gestiegen und jede zweite Kommune (52 %) rechnet mit einem weiteren Anstieg bis 2029. Allerdings ist Biodiversität bei den meisten Kommunen ein dezentrales Querschnittsthema und kein strategischer Schwerpunkt. Ein Fünftel der Kommunen hat Biodiversität als Ziel im Haushalt verankert, ein Drittel hat bzw. plant (15 % / 18 %) eine kommunale Biodiversitätsstrategie.

Zur Finanzierung von Biodiversitätsmaßnahmen greifen 88 % der Kommunen auf Eigenmittel zurück – und gleichzeitig benennen 86 % „mangelnde Haushaltsmittel“ als große Herausforderung. Angesichts der schlechten kommunalen Haushaltslage erlangen Fördermittel besondere Bedeutung. Sie werden von 79 % der Kommunen für Biodiversitätsmaßnahmen genutzt, doch die am häufigsten genannten Faktoren für mehr kommunale Maßnahmen sind vereinfachte Förderprogramme (68 %) und kleinere Eigenanteile (61 %). Eine weitere Herausforderung ist, dass der Biodiversitätsschutz mit anderen wichtigen Zielen um knappe Flächen konkurriert, z. B. mit dem Wohnungsbau.

Biodiversität ist die Basis für intakte Ökosysteme – und damit auch für menschliches Wirtschaften und Leben. Mangel an Ökosystemen an biologischer Vielfalt, sind sie nicht dauerhaft produktiv, nicht widerstandsfähig und können sogar vollständig kollabieren. Nur intakte Ökosysteme stellen die für uns Menschen unverzichtbaren „Ökosystemleistungen“ in ausreichendem Maß bereit, z. B. nachwachsende Rohstoffe, Trinkwasser und Atemluft, Nahrung, fruchtbare Böden und Pflanzenbestäubung, Klimaregulierung, Schutz vor Hitze und Überschwemmung, medizinische Wirkstoffe und Erholung in der Natur.

Grafik 1: Biodiversitätsverlust ist ein globales Risiko

Mittelwert der Risikoeinschätzung (Skala 1–7) für 2- und 10-Jahres-Horizont; 10 ausgewählte von 33 Risiken (nach höchstem Risikograd), ökol. Risiken grün.



Quelle: World Economic Forum, Global Risks Report 2025.

Biodiversitätsverlust bedroht Lebensgrundlagen

Doch die Biodiversität ist weltweit in all ihren drei Dimensionen stark rückläufig: Die Vielfalt der Ökosysteme nimmt ab, ebenso die Artenvielfalt und die genetische Vielfalt innerhalb der Arten. Drei Viertel der Landökosysteme und zwei Drittel der marinen Ökosysteme wurden bereits massiv beeinträchtigt oder zerstört. Von (schätzungsweise) neun Millionen Arten auf der Erde sind eine Million vom Aussterben bedroht. Das Artensterben vollzieht sich derzeit mindestens einhundertmal so schnell wie in vormenschlicher Zeit.¹ Vor diesem Hintergrund identifiziert der Global Risks Report des Weltwirtschaftsforums den Biodiversitätsverlust als eines der größten Risiken der nächsten zehn Jahre (neben weiteren ökologischen Risiken wie Extremwetter und der Verknappung natürlicher Ressourcen, Grafik 1).²

Die Treiber der Biodiversitätskrise sind menschengemacht. Der Größte ist die massiv veränderte Landnutzung, und dabei im Wesentlichen die Zerstörung natürlicher Ökosysteme für die Landwirtschaft, was ca. 80 % der weltweiten Biodiversitätsverluste verursacht.³ Weitere Treiber sind die Übernutzung natürlicher Ressourcen (z. B. Fischfang, Jagd), der Klimawandel, die Umweltverschmutzung und die Ausbreitung invasiver Arten.⁴

Erhalt der biologischen Vielfalt ist globales und lokales Thema, auch in Deutschland

Der Erhalt der Biodiversität ist schon seit der UN-Biodiversitätskonvention von 1992 auf der weltpolitischen Bühne angekommen. Zuletzt wurde im Jahr 2022 auf der 15. Konferenz der 196 Vertragsstaaten das ambitionierte Global Diversity Framework

beschlossen, das bis zum Jahr 2030 den Biodiversitätsverlust stoppen und den Trend sogar umdrehen soll.⁵ Die Biodiversitätskrise ist ein globales und zugleich sehr lokales Thema. In Deutschland ist fast ein Drittel der untersuchten Tier- und Pflanzenarten gefährdet, 60 % der Ökosystemtypen sind in schlechtem Zustand (mit negativer Tendenz).⁶ Für eine Trendwende gilt es, auch in Deutschlands Agrarlandschaften, Wäldern und Gewässern spürbare Fortschritte zu erzielen und Städte und Dörfer biodiversitätsfreundlich zu gestalten.

Auch wenn Bund und Länder übergeordnet für Naturschutz und Agrarpolitik zuständig sind, werden in den Kommunalverwaltungen laufend Entscheidungen getroffen, die sich auf die biologische Vielfalt, Ökosystemleistungen und Lebensqualität vor Ort auswirken. Der vorliegende Fokus Volkswirtschaft untersucht auf Basis einer aktuellen Sonderbefragung im KfW-Kommunalpanel (Box, S. 7) die Aktivitäten und Perspektiven deutscher Kommunen zum Erhalt der Biodiversität.

Jede Dritte Kommune hat oder plant Biodiversitätsstrategie

Nachdem im Jahr 2007 erstmals die „Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt“ verabschiedet wurde, haben auch fast alle Bundesländer sowie erste Kommunen eigene Biodiversitätsstrategien erarbeitet.⁷ Kommunale Biodiversitätsstrategien beinhalten üblicherweise die Erfassung des aktuellen Stands der örtlichen biologischen Vielfalt, der kommunalen Aktivitäten und der Rahmenbedingungen, um auf dieser Basis Ziele und geeignete Maßnahmen festzulegen.

Unter den antwortenden Kommunen der Sonderbefragung haben 15 % bereits eine übergreifende Biodiversitätsstrategie bzw. einen sogenannten Stadtnaturplan oder ein Artenschutzkonzept. Weitere 18 % der antwortenden Kommunen geben an, die Einführung einer solchen Strategie zu planen. Biodiversitätsstrategien sind demnach etwas häufiger in Planung als bereits umgesetzt. Kommunen mit einer Nachhaltigkeitsstrategie (26 % der Kommunen) haben überdurchschnittlich oft auch eine Biodiversitätsstrategie (37 %).

Fast alle Kommunen engagieren sich für Biodiversität

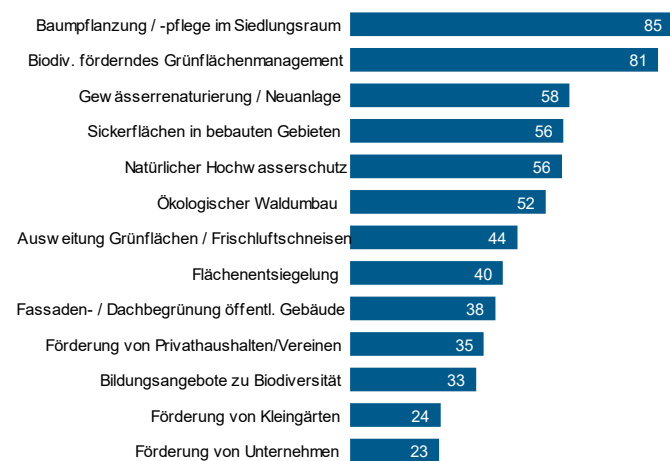
Verschiedene kommunale Maßnahmen können zum Erhalt der Biodiversität und wichtiger Ökosystemleistungen beitragen. Die große Mehrheit der Kommunen (94 %) verzeichnete in den vergangenen fünf Jahren Ausgaben für mindestens einen der in Grafik 2 aufgeführten Maßnahmenbereiche. So waren 85 % der Kommunen bei der Baumpflanzung bzw. Baumpflege im Straßenraum aktiv und 81 % im ausdrücklich „biodiversitätsfördernden“ Grünflächenmanagement.

Das ökologische Grünflächenmanagement ist ein wichtiger kommunaler Hebel für die Artenvielfalt (z. B. von Insekten, Vögeln, Igel, Fledermäusen). Denn Grünflächen in Siedlungsgebieten können auf engstem Raum große biologische Vielfalt ermöglichen – oft größer als im landwirtschaftlich geprägten Umland, in dem viele wichtige Tiere und Pflanzen keinen Lebensraum mehr finden. Naturnahe Grünflächen verbessern zudem das Mikroklima einer Kommune durch die Regulierung der Temperatur und des Wasserhaushalts. Die üblichsten Ansätze für biodiverse Grünflächen sind Wiesen mit heimischen Blühpflanzen anstelle von Rasenflächen sowie seltenes und schonendes Mähen. Zudem ist der Verzicht auf synthetischen

Dünger und Herbizide effektiv, ebenso Hecken, Totholz, Steinhäufen und Teiche als Lebensräume für Wildtiere. Offenbar sind derartige Methoden mittlerweile in sehr vielen Grünflächenämtern Deutschlands etabliert. Insbesondere durch selteneres Mähen können mitunter auch die Kosten der Grünflächenpflege verringert werden. Bei knapp der Hälfte der antwortenden Kommunen (44 %) wurden Grünflächen auch ausgeweitet oder zu Frischluftschneisen miteinander verbunden.

Grafik 2: Bäume und Grünflächen sind zentrale Themen

Anteile von Kommunen mit entsprechenden Maßnahmen zum Biodiversitätsschutz 2020–2024 in Prozent



Quelle: Sonderbefragung zum KfW-Kommunalpanel 2025.

Neben den Grünflächen und Bäumen im Siedlungsgebiet sind auch kommunale Wälder ein großer Faktor für den Erhalt der biologischen Vielfalt. Die Hälfte der Kommunen (52 %) hat in den vergangenen fünf Jahren in den ökologischen Waldumbau investiert. Die verbreiteten Monokulturen aus Fichten oder Kiefern sind anfällig für Trockenheit, Schädlinge und (in der Folge) Sturm- und Brandschäden. Der ökologische Waldumbau zu Laubmischwäldern mit heimischen Baumarten, Waldrandzonen und Totholz macht die Wälder widerstandsfähiger und anpassungsfähiger an den Klimawandel. Ein naturnaher Wald verbessert mit seinem feucht-kühlen Innenklima zudem die Wasser- und Luftqualität und speichert mehr CO₂.

Mehr als die Hälfte der Kommunen renaturiert Gewässer

Kommunen gestalten auch Süßwasserökosysteme: Eine deutliche Mehrheit der antwortenden Kommunen (58 %) hat in den vergangenen fünf Jahren in die Renaturierung bzw. Neuanlage von Gewässern investiert. Intakte Flüsse und Bäche sind komplexe und artenreiche Ökosysteme, die sauberes Wasser, fruchtbare Böden, Nahrung und Erholungswert bereitstellen. Doch 90 % der Fließgewässer in Deutschland sind begradigt oder eingeeengt. Dadurch fließen sie schneller, vertiefen sich und verlieren die Verbindung zu Ufervegetation und Flussaunen. So verarmt das Ökosystem und kann sogar zerstört werden.

Die Renaturierung kann aufwändige Initialmaßnahmen umfassen, z. B. die Entfernung von Beton vom Ufer und aus dem Flussbett sowie die „Neutrassierung“ zu einem natürlichen, geschwungenen Verlauf. Oftmals werden Ufer abgeflacht und Strukturen im Wasser angelegt, um durch unterschiedliche Strömungsgeschwindigkeiten diverse Lebensräume zu schaffen. Zudem können trockengelegte Flussaunen reaktiviert

werden, etwa durch das Rückverlegen oder Öffnen von Deichen. Insbesondere die Flussauen spielen eine große Rolle für den natürlichen Hochwasserschutz, denn auf diesen natürlichen Überschwemmungsflächen können Flüsse außerhalb der Siedlungen über die Ufer treten. Intakte Flussauen gehören durch den wechselnden Wasserstand außerdem zu den artenreichsten Ökosystemen der Welt.⁸ Doch durch menschliche Eingriffe sind ca. zwei Drittel der historischen Auenfläche an deutschen Flüssen verschwunden, und vom verbliebenen Drittel sind nur 9 % in naturnahem Zustand.⁹

Regen- und Hochwasserschutz durch „Schwammstädte“

Mehr als die Hälfte der Kommunen (56 %) hat in den Jahren 2022 bis 2024 in den natürlichen Hochwasserschutz investiert, also in Maßnahmen, durch die mehr Wasser im Boden und der Vegetation gespeichert werden kann. Neben renaturierten Gewässern sind Sickerflächen im Siedlungsgebiet zentral: 56 % der Kommunen haben zusätzliche Sickerflächen für Regenwasser geschaffen und 40 % haben Flächen entsiegelt. Diese Maßnahmen dienen im Sinne des „Schwammstadt-Konzepts“ als natürlicher Schutz der Infrastruktur gegen Überflutung bei Starkregen, schonen das Grundwasser und schützen durch Verdunstung vor Hitzewellen. Eine artenreichere Vegetation hat grundsätzlich größere „Schwammwirkung“.

Begrünte Fassaden und Dächer speichern ebenfalls Regenwasser und können die Dämmeigenschaften und die Energiebilanz von Gebäuden verbessern. Unter den antwortenden Kommunen haben 38 % in den vergangenen fünf Jahren öffentliche Gebäude begrünt. Dabei wird zwischen „extensiv“ und „intensiv“ unterschieden – vom einfachen Gründach bis zum aufwändigen Dachgarten und von Efeufassaden bis zu „vertikalen Gärten“ mit Befestigungs- und Bewässerungssystemen. Intensivere Gebäudebegrünungen entfalten größere Wirkung, sind aber auch teurer und stellen höhere Anforderungen an die Statik.

Die Kommunen fördern die biologische Vielfalt in ihrem Gebiet nicht nur durch eigene Maßnahmen, 48 % setzen auch Anreize durch Förderung privaten Engagements. Gut ein Drittel hat in den Jahren 2020–2024 Biodiversitätsmaßnahmen von Privathaushalten oder Vereinen gefördert, jeweils knapp ein Viertel entsprechende Maßnahmen in Kleingärten bzw. von Unternehmen (inkl. Land-/Forstwirten). Außerdem hat ein Drittel der Kommunen (33 %) Bildungsangebote zu Biodiversität finanziert.

Kommunen mit Biodiversitätsstrategie sind in mehr Bereichen aktiv

Kommunen mit einer Biodiversitätsstrategie sind in allen genannten Maßnahmenbereichen überdurchschnittlich oft aktiv. Alle haben z. B. ein biodiversitätsförderndes Grünflächenmanagement, jeweils drei Viertel verzeichnen Ausgaben für die Gewässerrenaturierung und natürlichen Hochwasserschutz, zwei Drittel für ökologischen Waldumbau bzw. für die Schaffung von Sickerflächen im Siedlungsgebiet.

Es bestehen auch Unterschiede nach der Gemeindegröße. Allgemein sind große Kommunen (mit mehr als 50.000 Einwohnern) in allen Bereichen häufiger aktiv. Besonders deutlich ist die Größenabhängigkeit bei der Baumpflege und -pflanzung im Siedlungsgebiet. Dieses Thema spielt in urbanen Kommunen offenbar eine noch größere Rolle als im ländlichen Raum. Auch

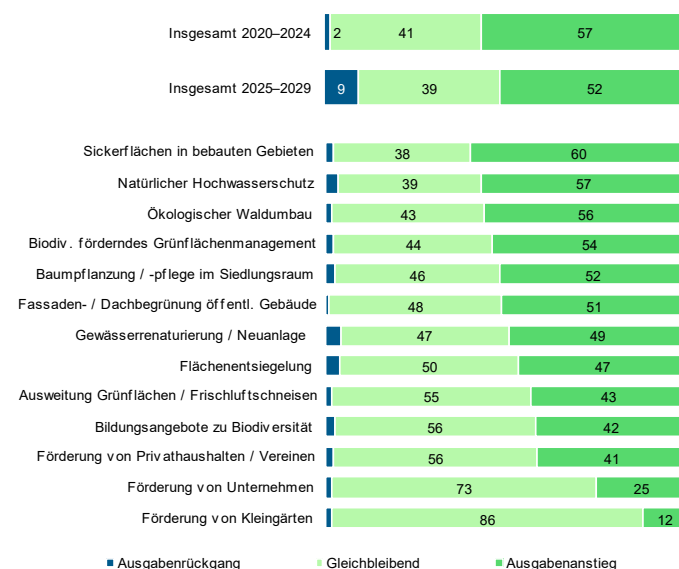
bei Gewässerrenaturierung, Sickerflächen und natürlichem Hochwasserschutz sind größere Kommunen deutlich häufiger aktiv als kleine, nicht jedoch beim ökologischen Waldumbau.

Mehrheitlich gestiegene Ausgaben für Biodiversität – besonders für Hochwasserschutz, Wald und Grünflächen

Im Zeitraum 2020–2024 sind die Ausgaben für Biodiversität bei der Mehrheit der Kommunen, die Biodiversitätsmaßnahmen durchgeführt haben, gestiegen (57 %). Bei 41 % sind die Ausgaben in etwa konstant geblieben, bei nur 2 % gesunken (Grafik 3). Hierbei ist zu bedenken, dass in diesem Zeitraum die Ausgaben der Kommunen insgesamt um ca. ein Drittel gestiegen sind, nicht zuletzt durch starke Inflation.¹⁰

Grafik 3: Ausgabenanstieg für Biodiversität

Anteil von Kommunen mit Ausgabenrückgang/-Anstieg (in Prozent) für Biodiversität insges. (2020–2024 / 2025–2029) und nach Maßnahmenbereichen (2020–2024)



Quelle: Sonderbefragung zum KfW-Kommunalpanel 2025.

Am häufigsten gestiegen sind die Ausgaben für Sickerflächen (60 %) und natürlichen Hochwasserschutz (57 %), möglicherweise im Zusammenhang mit der Ahrtalüberschwemmung im Jahr 2021. Im Waldumbau (56 %) und im Grünflächenmanagement (54 %) verzeichnet ebenfalls die Mehrheit der antwortenden Kommunen Ausgabensteigerungen. In deutlich weniger Kommunen sind die Ausgaben für Bildungsangebote (42 %), die Förderung von Privathaushalten/Vereinen (41 %) oder die Ausweitung von Grünflächen (43 %) gestiegen. Selten sind Ausgabenanstiege schließlich bei der Förderung für Biodiversitätsmaßnahmen von Unternehmen/Landwirten (25 %) und in Kleingärten (12 %). In diesen Bereichen dürften die Ausgaben oftmals hinter den Ausgabensteigerungen des Gesamthaushalts zurückgeblieben sein. Absolute Ausgabenrückgänge sind hingegen äußerst selten und betreffen je nach Maßnahmenbereich maximal 4 % der Kommunen.

Jede zweite Kommune erwartet höhere Ausgaben

Für den Zeitraum 2025–2029 rechnet die Hälfte (52 %) der Kommunen mit einem Kostenanstieg für Biodiversitätsmaßnahmen. Weitere 39 % gehen von gleichbleibenden Ausgaben aus, 9 % von einem Rückgang. In der leichten Verschiebung zwischen Anstieg (-5 Prozentpunkte) und Rückgang (+7 PP)

gegenüber 2020–2024 kommen in manchen Kommunen möglicherweise Pessimismus bzgl. der verfügbaren Haushaltsmittel, die Erwartung niedrigerer Inflation oder auch eine Depriorisierung des Themas Biodiversität zum Ausdruck.

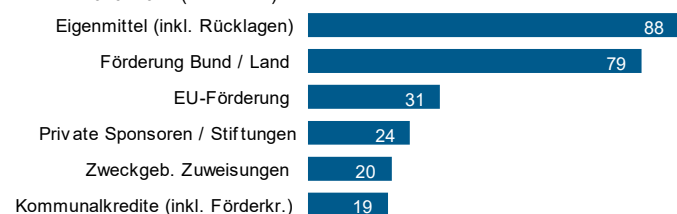
Bei Kommunen mit Biodiversitätsstrategie sind die Ausgaben 2020–2024 überdurchschnittlich oft gestiegen. Größere Kommunen berichten öfter von steigenden Ausgaben als kleine, sowohl rückblickend (2020–2024) als auch vorausblickend (2025–2029). Kommunen in Ost- und Südwestdeutschland geben für beide Zeiträume seltener Ausgabenanstiege an. In diesen Regionen liegen besonders viele finanzschwache Kommunen.

Biodiversität wird mit Eigen- und Fördermitteln finanziert

Um ihre Ausgaben im Bereich Biodiversität zu finanzieren, greifen die Kommunen auf ein breites Spektrum von Finanzierungsquellen zurück. Den mit Abstand größten Stellenwert haben dabei Eigenmittel einschließlich Rücklagen, die von 88 % der antwortenden Kommunen genutzt werden (Grafik 4). Ebenfalls sehr verbreitet sind Fördermittel des Bundes oder der Länder (79 %), deutlich weniger hingegen EU-Fördermittel (31 %).

Grafik 4: Vor allem Eigen- und Fördermittel für Biodiversität

Anteile von Kommunen mit entspr. Finanzierungsquellen für Biodiversitätsmaßnahmen 2020–2024 (in Prozent).



Quelle: Sonderbefragung zum KfW-Kommunalpanel 2025.

Rund ein Viertel der antwortenden Kommunen bindet private Sponsoren oder Stiftungen ein (24 %), ein Fünftel nutzt zweckgebundene Zuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs (20 %). Ebenfalls ca. ein Fünftel (19 %) nutzt Kommunalkredite für Biodiversitätsmaßnahmen. Das ist deutlich weniger als bei Investitionen allgemein, für die regelmäßig die Hälfte der Kommunen Kredite nutzt.¹¹ Dies deutet darauf hin, dass viele Biodiversitätsmaßnahmen keinen investiven Charakter haben, sondern Instandhaltungsaufwand darstellen.¹² Anleihen, Schuldscheine oder grüne Schuldverschreibungen (Green Bonds) werden von keiner der antwortenden Kommunen zur Finanzierung von Biodiversitätsmaßnahmen eingesetzt.

Biodiversitätsziele selten im Kommunalhaushalt verankert

Seit den Anfängen der wirkungsorientierten Steuerung im kommunalen Haushaltswesen in den 1990er-Jahren ist die Verankerung (und das Monitoring) strategischer Ziele im Haushalt üblich.¹³ Diese Praxis soll der Reallokation begrenzter Mittel zugunsten gefährdeter Ziele dienen. Während die Steuerungsrelevanz dieses Ansatzes kritisch diskutiert wird, erlebt er im Zusammenhang mit sogenannten Nachhaltigkeitshaushalten (bzw. Green Budgeting) derzeit einen neuen Schub.¹⁴

Die Befragung zeigt, dass ökologische Nachhaltigkeitsziele bislang nur in Teilen der kommunalen Haushalte systematisch verankert sind. Am häufigsten haben die antwortenden Kommunen Klimaschutz bzw. Klimaanpassung als Haushaltsziel festgelegt

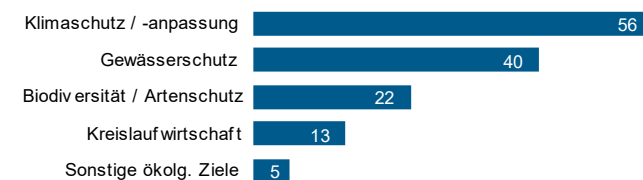
(56 %, Grafik 5). Dahinter folgt mit 40 % der Gewässerschutz, während Biodiversität bzw. Artenschutz von nur 22 % der Kommunen als eigenständiges Haushaltsziel definiert werden. Kommunen mit einer Nachhaltigkeits- bzw. Biodiversitätsstrategie haben mit 52 % weitaus häufiger spezifische Biodiversitätsziele im Haushalt verankert.

Ausgaben für Biodiversität oft im Haushalt verstreut

Der Haushalt ist das zentrale Steuerungsinstrument einer Kommune. Im Haushalt zeigt sich konkret, welche politischen Prioritäten eine Kommune setzt und welche Aufgaben sie mit welchen Ressourcen hinterlegt. Erst durch eine verbindliche finanzielle Unterlegung können strategische Ziele in konkrete Maßnahmen übersetzt werden. Sowohl der doppelte als auch der kamerale Haushalt folgen einer klaren Gliederung. Je tiefer die Gliederungsebene, desto spezifischer der kommunale Aufgabenbereich.¹⁵ Während doppelseitige Haushalte gemäß der Hierarchie in Produktbereich, Produktgruppe und Produkt untergliedert sind, folgen kamerale Haushalte dem Schema Einzelplan, Abschnitt, Unterabschnitt.

Grafik 5: Ein Fünftel mit eigenem Haushaltsziel Biodiversität

Anteile von Kommunen mit bestimmten ökologischen (in Prozent).



Quelle: Sonderbefragung zum KfW-Kommunalpanel 2025.

In der aktuellen Sonderbefragung zeigt sich, dass die Mehrheit der antwortenden Kommunen (58 %) die Ausgaben für Biodiversität nicht gesondert veranschlagt. Sie sind vielmehr über verschiedene Produkte / Unterabschnitte verteilt und nicht eindeutig dem Thema Biodiversität zuzuordnen.¹⁶ Bei den anderen 42 % der Kommunen können die Ausgaben für Biodiversität zwar als solche identifiziert werden, sind aber überwiegend ebenfalls über verschiedene Produktgruppen / Abschnitte (19 %) oder zumindest über mehrere Produkte / Unterabschnitte (10 %) verteilt. Die Ausgaben für Biodiversität sind in diesen Haushalten mit anderen Worten „schwach konzentriert“. Nur bei 14 % der Kommunen ist Biodiversität im Haushalt „stark konzentriert“, d. h. die Ausgaben werden in einem einzigen Produkt / Unterabschnitt veranschlagt und können eindeutig zugeordnet werden.¹⁷

Das Thema Biodiversität ist offenbar für die meisten Kommunen ein Querschnittsthema im Haushalt – und damit auch im Verwaltungshandeln. Es gibt allerdings auch eine Minderheit von Kommunen, die sich beim Thema Biodiversität fokussieren – mit strategischen Haushaltszielen und einer konzentrierten Veranschlagung der Ausgaben.

Unzureichende Mittel für freiwillige Aufgabe Biodiversität

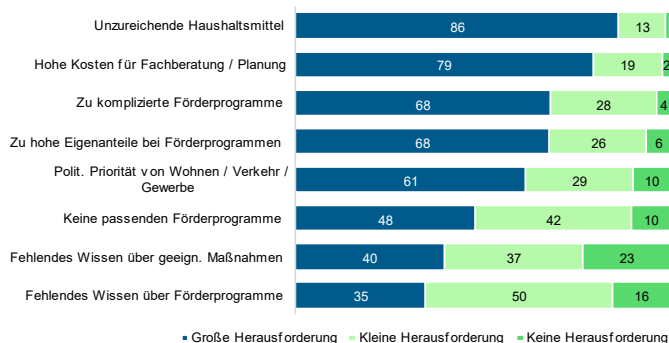
Der Erhalt der Biodiversität ist ein fachlich komplexes Querschnittsthema, das in vielen Zuständigkeitsgebieten der Kommunen in Deutschland eine Rolle spielt. Die große Bandbreite der Maßnahmen gehört weit überwiegend zu den freiwilligen

Aufgaben, die angesichts angespannter Kommunalhaushalte oft hinter Pflichtaufgaben zurückstehen müssen. So benennen in der vorliegenden Befragung 86 % der Kommunen „unzureichende Haushaltsmittel“ als „große Herausforderung“ bei der Umsetzung von Biodiversitätsmaßnahmen (Grafik 6).¹⁸ Ein verwandtes Problem sind „hohe Kosten für die Fachberatung oder Planung“ (79 %). Beratungskosten sind jedoch angesichts der Komplexität und Bandbreite oft unvermeidbar: 40 % der Kommunen bezeichnen fehlendes Wissen in der Kommunalverwaltung über geeignete Biodiversitätsmaßnahmen als große Herausforderung.

Für die Finanzierung freiwilliger Maßnahmen der Daseinsvorsorge sind Fördermittel besonders wichtig – und werden wie oben gezeigt sehr häufig genutzt. Die wichtigsten Förderinstrumente bündeln das „Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz“ und das „Bundesprogramm Biologische Vielfalt“ des Bundesumweltministeriums.¹⁹ Allerdings sehen die Kommunen Hindernisse in der Förderlandschaft: Jeweils zwei Drittel (68 %) betrachten es als große Herausforderung, dass Förderprogramme zu kompliziert sind und außerdem zu hohe Eigenanteile vorsehen. Seltener als „große Herausforderung“ eingeschätzte Aspekte sind in diesem Zusammenhang, dass Förderprogramme nicht passend sind (48 %) oder Wissen über bestehende Förderprogramme fehlt (35 %).

Grafik 6: Engpass durch knappe Mittel und Planungskosten

Herausforderungen bei der Umsetzung kommunaler Biodiversitätsmaßnahmen (Anteile von Kommunen in Prozent).



Quelle: Sonderbefragung zum KfW-Kommunalpanel 2025.

Biodiversitätsschutz konkurriert um knappe Flächen

Neben den finanziellen Aspekten ist ein weiteres grundlegendes Problem für den Biodiversitätsschutz die sogenannte Flächenkonkurrenz: Wirksame Maßnahmen für den Erhalt der Biodiversität benötigen Raum. Da freie Flächen selbst außerhalb der Siedlungsgebiete äußerst knapp sind, steht die ökologische Verwendung in Konkurrenz mit anderen wichtigen Bedarfen: Wohnraum, Arbeitsplätze, regionale Landwirtschaft, Straßen usw. Klimaschutz und Biodiversitätsschutz gehen zwar oft miteinander einher, können aber ebenfalls in Flächenkonkurrenz treten, z. B. bei Windrädern in Waldgebieten und Freiflächen-Photovoltaikanlagen.

Die politische Priorität von Wohn-/Verkehrs-/Gewerbeflächen gegenüber naturnaher Flächennutzung bezeichnen 61 % der antwortenden Kommunen als große Herausforderung beim Erhalt der Biodiversität. Perspektivisch wird die Flächenkonkurrenz aufgrund politischer Zielsetzungen zunehmen: Aktuell

wächst die Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland täglich um ca. 50 Hektar, im Wesentlichen durch Umwandlung landwirtschaftlicher Flächen. Vor zwanzig Jahren waren es zwar noch deutlich über 100 Hektar/Tag,²⁰ doch die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie setzt als Ziel 30 Hektar/Tag bis 2030. Bis 2050 wird sogar die „Flächenkreislaufwirtschaft“ mit einem Flächenverbrauch von „netto Null“ angestrebt.²¹ Dies geht mit hohem kommunalen Planungs- und Steuerungsaufwand einher.

Größere Kommunen sehen seltener Herausforderungen

Die Wahrnehmung der Herausforderungen unterscheidet sich nach der Größe der Kommunen. Grundsätzlich werden die genannten Aspekte seltener als große Herausforderung bezeichnet, je größer die Kommune ist. Dieses Muster ist besonders ausgeprägt beim fehlenden Wissen über geeignete Maßnahmen und Förderprogramme. Größere Kommunen bemängeln auch deutlich seltener die bestehenden Förderprogramme (hinsichtlich Passung, Komplexität und Eigenanteilen). Es gibt aber auch zwei nennenswerte Abweichungen von diesem Muster: Unzureichende Haushaltsmittel sind für große und kleine Kommunen gleichermaßen problematisch. Die politische Priorität von Wohn-/Verkehrs-/Gewerbebezwecken ist hingegen für 81 % der großen Kommunen (über 50.000 Einwohner) eine große Herausforderung, aber nur für 57 % der kleineren Kommunen. Auch ostdeutsche Kommunen bezeichnen die Flächenkonkurrenz überdurchschnittlich oft als große Herausforderung (81 %).

Kommunen mit einer Biodiversitätsstrategie betrachten fehlendes Wissen über Maßnahmen bzw. Förderprogramme deutlich seltener als große Herausforderung (13 bzw. 16 %). Sie sehen auch die Komplexität von Förderprogrammen sowie die Planungs- und Beratungskosten etwas weniger kritisch als der Durchschnitt der Kommunen. Unzureichende Haushaltsmittel und die politische Flächenkonkurrenz sind aber auch bei Kommunen, die einen Strategieprozess durchlaufen (haben), ein ebenso häufiges Problem.

Mehr Biodiversitätsschutz durch vereinfachte, umfassendere Förderprogramme?

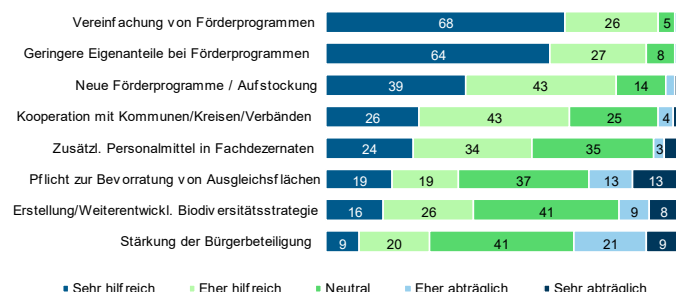
Wodurch könnten kommunale Aktivitäten für die Biodiversität begünstigt werden? Da die Förderkulisse von einer großen Mehrheit der antwortenden Kommunen als Flaschenhals für Biodiversitätsmaßnahmen identifiziert wird, sehen sie hier auch am häufigsten wirksame Hebel für mehr Biodiversitätsmaßnahmen. Über zwei Drittel (68 %) bezeichnen die Vereinfachung bestehender Förderprogramme als „sehr hilfreich“, bei fast ebenso vielen (64 %) gilt das für „geringere Eigenanteile“ (Grafik 7).²² Für immerhin 39 % wäre die Auflage neuer bzw. die Aufstockung bestehender Förderprogramme sehr hilfreich – doch Eigenanteile und Vereinfachung stehen eindeutig im Vordergrund.

Obwohl fehlendes Fachwissen in der Kommunalverwaltung von vielen Kommunen als große Herausforderung identifiziert wird, bezeichnen nur 24 % die Aufstockung der Personalmittel in den zuständigen Fachdezernaten als sehr hilfreich. Je größer die Kommunen sind, desto häufiger werden zusätzliche Personalmittel als hilfreich angesehen. Etwas häufiger wird die Kooperation mit anderen Kommunen bzw. Landkreisen oder Verbänden genannt (26 %). Kleinere Kommunen (bis 20.000 Einwohner) bewerten gemeinschaftliche Maßnahmen deutlich häufiger

positiv. Zum einen können durch Kooperation Fachwissen und Erfahrung geteilt werden, zum anderen besteht oft gemeinsame Zuständigkeit für Wälder, Gewässer und andere Flächen. Ökosysteme enden nicht an Gemeindegrenzen.

Grafik 7: Kommunen sehen Förderprogramme als Hebel

Bewertung von Maßnahmen für mehr kommunalen Biodiversitätsschutz (Anteile von Kommunen in Prozent).



Quelle: Sonderbefragung zum KfW-Kommunalpanel 2025.

Viele Kommunen halten Biodiversitätsstrategie für nützlich

Insgesamt 42 % der Kommunen bezeichnen die Erstellung bzw. Weiterentwicklung einer Biodiversitätsstrategie als (sehr/eher) hilfreich für mehr Biodiversitätsmaßnahmen.²³ Kommunen, die selbst eine Biodiversitätsstrategie haben/planen, schätzen deren Weiterentwicklung bzw. Einführung zu 61 % als (sehr/eher) hilfreich ein. Bemerkenswert ist gleichwohl, dass 17 % der antwortenden Kommunen eine Biodiversitätsstrategie als abträglich für Biodiversitätsmaßnahmen erachten. Eventuell steht dahinter die Befürchtung, dass ein Strategieprozess knappe Ressourcen verbraucht, die dann für konkrete Maßnahmen fehlen.

Bei der Frage, ob eine stärkere Bürgerbeteiligung für kommunale Biodiversitätsmaßnahmen förderlich wäre, halten sich positive und negative Einschätzungen mit jeweils ca. 30 % die Waage.²⁴ Einerseits profitieren viele Bürgerinnen und Bürger direkt und spürbar von Maßnahmen zum Erhalt der biologischen Vielfalt, sei es durch den Erholungswert der Natur oder durch natürlichen Schutz vor Hochwasser und Hitze. Andererseits können in partizipativen Verfahren auch Interessens- und Flächenkonflikte in den Vordergrund rücken, z. B. wenn Bauvorhaben durch Naturschutzauflagen aufgehalten werden.

Uneinheitliches Stimmungsbild zu Bevorratungspflicht

Wenn durch eine Baumaßnahme Flächen versiegelt werden und Natur verloren geht, muss gemäß Naturschutz- und Baurecht an anderer Stelle Natur zum Ausgleich wiederhergestellt werden. Kommunen können „Kompensationsflächen“ auch freiwillig im Voraus schaffen und in einen „Flächenpool“ einbringen. Dafür werden auf einem „Ökokonto“ Punkte verbucht – und später für konkrete Bauvorhaben wieder abgebucht. Dieses Instrument kann die kommunale Bauleitplanung und größere Bauvorhaben beschleunigen. Außerdem werden durch derartige „Flächenbevorratung“ oft größere, zusammenhängende Naturflächen geschaffen, was biologische Vielfalt begünstigt.

Grundsätzlich wären gesetzliche Vorgaben denkbar, um Kommunen zu einer gewissen Bevorratung von Kompensationsflächen zu verpflichten. Dies wäre aus Sicht von 38 % der Kommunen (sehr/eher) hilfreich für umfassendere Biodiversitätsmaßnahmen. Demgegenüber halten 25 % der Kommunen eine

solche Verpflichtung für (sehr/eher) abträglich. Hier zeigt sich ein Größenunterschied: Große Kommunen bewerten gesetzliche Vorgaben zur Bevorratung oft positiv, kleine eher negativ. Ein möglicher Hintergrund für die teilweise negativen Erwartungen ist die Befürchtung, dass auf diese Weise Haushaltsmittel von wirksamen in weniger wirksame Maßnahmen gelenkt werden bzw. von urbanen Wohngebieten in den Außenbereich.

Fazit: Kommunen sind wichtig für Biodiversität vor Ort ...

Die anhaltende Biodiversitätskrise ist nicht nur ein weltpolitisches Thema, sondern auch ein kommunalpolitisches. Der Erhalt der Biodiversität gehört zur kommunalen Daseinsvorsorge, denn auf Dauer können nur vielfältige Ökosysteme die unverzichtbaren Ökosystemleistungen erbringen, von denen Wohlstand und Lebensqualität vor Ort abhängen. Eine intakte Natur dient den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort zur Erholung, schützt vor Starkregen und Hitze, verbessert die Wasser- und Luftqualität, liefert nachwachsende Rohstoffe und ermöglicht Landwirtschaft durch fruchtbare Böden und natürliche Bestäubung.

Die allermeisten Kommunen führen konkrete Maßnahmen für den Erhalt der biologischen Vielfalt durch, wie die aktuelle Sonderbefragung im KfW-Kommunalpanel zeigt. Die Ausgaben für Biodiversitätsmaßnahmen sind seit 2020 bei der Mehrheit der Kommunen gestiegen und jede zweite Kommune rechnet mit einem weiteren Anstieg bis 2029. Angesichts der fachlichen Breite – vom Stadtgrün über Waldumbau und Gewässerrenaturierung bis zur Dachbegrünung – ist der Biodiversitätsschutz in den meisten Kommunen ein klassisches Querschnittsthema: Die Aufgaben und Fachkenntnisse sind über verschiedene Ämter verteilt, die Ausgaben fallen an unterschiedlichen Stellen an und können dem Zweck „Biodiversität“ oft gar nicht trennscharf zugeordnet werden. Es gibt allerdings auch eine Minderheit von Kommunen, die sich auf das Thema Biodiversität fokussieren und mit kommunalen Biodiversitätsstrategien (15 %), im Haushalt fest verankerten Zielen (22 %) und konzentrierter Erfassung der Ausgaben (14 %) vorangehen.

... und schwer finanzierbar

Doch die finanziellen Rahmenbedingungen sind äußerst schwierig: Im Jahr 2024 wurden ein Rekorddefizit der kommunalen Kernhaushalte von 24 Mrd. EUR und ein Investitionsrückstand von 216 Mrd. EUR verzeichnet. Neun von zehn Kommunen rechnen mit einer weiter verschlechterten Finanzsituation bis 2029.²⁵ Wenn Kommunen kaum ihre Pflichtaufgaben finanzieren können, haben sie bei freiwilligen Aufgaben umso größere Engpässe. „Unzureichende Haushaltsmittel“ sind mit Abstand die am häufigsten genannte Herausforderung für Biodiversitätsmaßnahmen. Daraus entsteht das Risiko, dass kurzfristig immer wieder andere dringende Maßnahmen dem Erhalt der Biodiversität vorgezogen werden – der in der langen Frist allerdings enorm wichtig ist.

Viele Biodiversitätsmaßnahmen sind zwar wichtige Investitionen in „Naturkapital“, aber keine klassischen Sachinvestitionen und deshalb nicht mit Krediten finanzierbar. So erlangen Förderprogramme eine besondere Bedeutung. Vier Fünftel der Kommunen verwenden Bundes- oder Landesförderung für Ihre Biodiversitätsmaßnahmen – und sehr viele betrachten einfachere Förderprogramme mit geringerer Eigenbeteiligung als

wirksamen Hebel für umfassendere Aktivitäten zugunsten der biologischen Vielfalt.

Sonderbefragung „Biodiversität“ im KfW-Kommunalpanel

Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) hat im Auftrag der KfW 1.042 Kommunen angeschrieben, die sich zuvor an einer der zurückliegenden Hauptbefragungen für das KfW-Kommunalpanel beteiligt und darin ihre Bereitschaft für ergänzende Befragungen signalisiert hatten. An der Umfrage, die sich wie gewohnt an die Kämmererinnen richtete, haben sich im September/Oktober 2025 insgesamt 289 Städte, Gemeinden und Landkreise beteiligt. Die Ergebnisse der Sonderbefragung sind zwar nicht bundesweit repräsentativ, vermitteln jedoch einen belastbaren Eindruck der kommunalen Wahrnehmung.

Folgen Sie KfW Research auf X:

https://x.com/KfW_Research

Abonnieren Sie unseren kostenlosen E-Mail-Newsletter, und Sie verpassen keine Publikation:

[https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/Service/KfW-Newsdienste/Newsletter-Research-\(D\)/index.jsp](https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/Service/KfW-Newsdienste/Newsletter-Research-(D)/index.jsp)

Oder beziehen Sie unseren Newsletter auf LinkedIn:

<https://www.linkedin.com/build-relation/newsletter-follow?entityUrn=7386681947676160000>

¹ Die historisch weit überdurchschnittlichen Aussterberaten bedeuten, dass sich derzeit das sechste Massenaussterben der Erdgeschichte vollzieht, das sog. Holozän-Aussterben, vgl. Cowie, Robert H. et al. (2022), *The Sixth Mass Extinction: fact, fiction or speculation?*, Biological Reviews 2022, S. 651, 656. Das fünfte Massenaussterben begann vor 66 Mio. Jahren und führte u. a. zum Aussterben der Dinosaurier.

² World Economic Forum (2025), The Global Risks Report, 20th Edition. Es handelt sich um eine jährlich wiederholte globale Befragung von ca. 900 Expertinnen und Experten aus Unternehmen, Wissenschaft, öffentlicher Verwaltung, Zivilgesellschaft und internationalen Organisationen. Erst nach den genannten ökologischen Risiken folgen technologische und gesellschaftliche Risiken wie Desinformation, negative Auswirkungen von KI-Technologie, Ungleichheit und gesellschaftliche Polarisierung – die in der 2-Jahres-Frist z. T. als schwerwiegender angesehen werden.

³ Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina (Hrsg.) 2020: Globale Biodiversität in der Krise – Was können Deutschland und die EU dagegen tun? Dokumentationsband zu Diskussion Nr. 24, S. 11.

⁴ Vgl. IPBES (2019): *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services* of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services.

⁵ CBD, Convention on Biological Diversity (2022), Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (GBF), Decision 15/4 adopted by the Conference of the Parties. Im GBF wurden u. a. drei vielzierte Ziele mit der Zahl 30 festgelegt: Bis zum Jahr 2030 sollen 30 % der Land- und Wasserfläche unter Naturschutz gestellt werden, 30 % der geschädigten Ökosysteme wiederhergestellt werden und jährlich 30 Mrd. USD zum Erhalt der Biodiversität aus dem Globalen Norden in den Globalen Süden fließen. Die Entwicklungszusammenarbeit hat in der globalen Biodiversitätskrise besondere Bedeutung, da im Globalen Süden die biologische Vielfalt besonders groß ist (z. B. im tropischen Regenwald) und auch besonders schnell schrumpft – maßgeblich durch den Konsum des globalen Nordens. Im Jahr 2017 beispielsweise benötigte Deutschland für seinen Nahrungsmittelkonsum 19 Mio. Hektar Agrarfläche. Im Inland werden 14 Mio. Hektar Agrarfläche für Ernährungsgüter belegt (ca. 40 % der Landesfläche), wovon allerdings ein Flächenäquivalent von 7 Mio. Hektar exportiert wird. Dementsprechend werden durch Importe für den Inlandskonsum 12 Mio. Hektar Agrarfläche im Ausland belegt (z. B. in Frankreich und Brasilien). Quelle: Statistisches Bundesamt (2019), Umweltökonomische Gesamtrechnungen: *Flächenbelegung von Ernährungsgütern 2010–2017*.

⁶ Wirth, Christian et al. (2024), Faktencheck Artenvielfalt - Bestandsaufnahme und Perspektiven für den Erhalt der biologischen Vielfalt in Deutschland, oekom, München.

⁷ Vgl. Mathey, J. et al. (2020) *Mehr biologische Vielfalt in Städten und Gemeinden – Eine Arbeitshilfe zur Erstellung kommunaler Biodiversitätsstrategien*, Deutsche Umwelthilfe. Exemplarische kommunale Biodiversitätsstrategien sind auf der *Internetseite des Bündnisses „Kommunen für biologische Vielfalt e. V.“* verzeichnet.

⁸ Vgl. Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina (2024): *Klima – Wasserhaushalt – Biodiversität: für eine integrierende Nutzung von Mooren und Auen*.

⁹ Vgl. BMU & BfN – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit & Bundesamt für Naturschutz (2021): Auenzustandsbericht.

¹⁰ Statistisches Bundesamt (2025), Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts 2024; Statistisches Bundesamt (2025), Rechnungsergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts 2020. Der Verbraucherpreisindex ist im genannten Zeitraum um 19 Prozentpunkte gestiegen.

¹¹ Raffer, C. et al. (2025), KfW-Kommunalpanel 2025, KfW Research.

¹² Vgl. Mende B. und A. Wilmsmeier (2010), *Die Abgrenzung von Investitionen und Instandhaltungen in Bezug auf Straßen und Ingenieurbauwerke*, Institut für Verwaltungswissenschaften gGmbH, Gelsenkirchen.

¹³ Vgl. Raffer, C. (2021): Kaum Nutzen trotz hoher Kosten? – Ein Überblick über die empirischen Arbeiten zur kommunalen Doppik in Deutschland. Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2021, S. 425–446.

¹⁴ Brilon, S. und C. Raffer (2025), Zur Perspektive von Sustainable Finance und Nachhaltigkeitsberichterstattung auf kommunaler Ebene, Fokus Volkswirtschaft Nr. 514, KfW Research.

¹⁵ Hopp-Weil, K. und C. Dülk (2016), Grundlagen kommunaler Haushaltsführung, Kommunalpolitischer Leitfaden, Band 3, Hanns-Seidel-Stiftung. Ein Beispiel: Im doppischen Haushalt ist es gängig, dass das Produkt „Immissionsschutz“ zur Produktgruppe „Umweltschutzmaßnahme“ gehört und diese wiederum zum Produktbereich „Umweltschutz“.

¹⁶ Während Biodiversitätsmaßnahmen in doppischen Haushalten besonders häufig in den Produktgruppen „Naturschutz und Landschaftspflege“, „Öffentliches Grün/Landschaftsbau“, „Umweltschutzmaßnahmen“ sowie „Öffentliche Gewässer und Wasserbauliche Anlagen“ veranschlagt werden, sind es im kamerale Haushalt die Abschnitte „Naturschutz, Denkmalschutz- und -pflege“, „Förderung der Land- und Forstwirtschaft“ und „Wasserläufe, Wasserbau“.

¹⁷ Obwohl angenommen werden könnte, dass gerade in kleineren Kommunen mit weniger umfassenden Haushaltsplänen eine stärkere Konzentration vorliegt, zeigt sich in den Befragungsergebnissen kein entsprechendes Muster.

¹⁸ Wortlaut der Frage: Welche Herausforderungen sehen Sie bei der Umsetzung von Biodiversitätsmaßnahmen in Ihrer Kommune? (Antwortskala in Grafik 6.)

¹⁹ Hierunter fallen u. a. ökosystemspezifische Fördermaßnahmen (Moore, Wälder), Artenschutzmaßnahmen, aber z. B. auch die gezielte Förderung kommunaler Biodiversitätsstrategien Vgl. www.bundesumweltministerium.de/natuerlicher-klimaschutz/foerderung und www.bundesumweltministerium.de/themen/naturschutz/foerderprogramme/bundesprogramm-biologische-vielfalt.

²⁰ Statistisches Bundesamt (2025), Flächenindikator Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche.

²¹ Dieses vor ca. 20 Jahren vom Deutschen Institut für Urbanistik entwickelte Konzept sieht im Kern vor, dass durch Umwandlung und „Recycling“ vorrangig vorhandene Flächen genutzt werden und so der Flächenverbrauch reduziert wird. Ein Netto-Null-Verbrauch bedeutet, dass für (nachrangig) neu erschlossene Flächen an anderer Stelle Flächen renaturiert werden müssen.

²² Wortlaut der Frage: Welche Maßnahmen könnten nach Ihrer Einschätzung einen Beitrag dazu leisten, dass mehr für den Erhalt der Biodiversität in Ihrer Kommune getan wird? (Antwortskala siehe Grafik 7).

²³ Der Anteil von Kommunen, die eine Biodiversitätsstrategie als (sehr/eher) hilfreich ansehen, steigt mit der Gemeindegröße – bis auf zwei Drittel bei Kommunen mit über 50.000 Einwohnern.

²⁴ In Ostdeutschland wird stärkere Bürgerbeteiligung von überdurchschnittlich vielen Kommunen als hilfreich angesehen (59 %).

²⁵ Raffer, C. et al. (2025), KfW-Kommunalpanel 2025, KfW Research.