

Prüfung Einsatz von Rangern im Kanton Solothurn

Umsetzungsvarianten

Kanton Solothurn
Volkswirtschaftsdepartment
Amt für Wald Jagd und Fischerei
Barfüssergasse 14

4509 Solothurn

—

Datum

10. Oktober 2023

Impressum

Datum: 10. Oktober 2023

Verfasst von

Wolfram Kägi
(BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG)

Konrad Noetzi
(Basler & Hofmann AG)

Josua Raster
(Keel & Raster GmbH)

c/o Basler & Hofmann AG
Ingenieure, Planer und Berater

Bachweg 1
Postfach
CH-8133 Esslingen

T +41 44 387 15 22

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	1
2.	Einleitung	2
2.1	Ausgangslage und Ziel des Berichts	2
2.2	Projektorganisation und Methodik	3
3.	Definition der differenzierenden Merkmale	4
4.	Umsetzungsvarianten	7
4.1	Variante «Polizei»	7
4.2	Variante «Kanton»	10
4.3	Variante «Gemeinden»	13
4.4	Kombination unterschiedlicher Varianten	14
5.	Bewertung der drei Varianten	16
6.	Haltung des Projektausschusses	19
7.	Fazit	20

1. Zusammenfassung

Der Bericht zeigt Optionen auf, wie im Kanton Solothurn ein Rangerdienst implementiert werden könnte. Ausgelöst wurden die Arbeiten, die zum vorliegenden Bericht führten, von einer Interpellation von Kantonsrat Peter Brotschi (CVP). Diese fordert vor dem Hintergrund zunehmenden Drucks auf den Naturraum durch Freizeitnutzung vom Regierungsrat, dass die bestehenden Vorschriften im Grünraum konsequent durchgesetzt werden. Explizit genannt wurde dabei der mögliche Einsatz von Rangern.

Zur Prüfung der Handlungsoptionen hat der Regierungsrat eine interdepartementale Arbeitsgruppe eingesetzt. Zudem hat das zuständige Volkswirtschaftsdepartement Experten der Firmen Basler & Hofmann, BSS sowie Keel & Raster beauftragt, einen Analysebericht zur Problemsituation, der Rechtslage sowie der Organisation und Aufgaben der Vollzugsbehörden im Kanton Solothurn zu erstellen. Einbezogen wurden dabei auch Erfahrungen mit Rangern in anderen Kantonen. Der Bericht wurde in einem Stakeholder-Workshop diskutiert.

Auf Basis des erwähnten Berichts und des Workshops wurden drei konkrete Umsetzungsvarianten zur Etablierung eines Rangerdienstes im Kantons Solothurn erarbeitet: Die Variante «Polizei» (die Polizei erbringt den Rangerdienst und setzt dazu Sicherheitsassistentinnen und -assistenten ein), die Variante «Kanton» (der Kanton beauftragt einen oder mehrere externe Rangerdienste) und die Variante «Gemeinden» (die Gemeinden sind für die Rangerdienste verantwortlich und setzen allenfalls auch Freiwillige ein). Die Umsetzungsvarianten unterschieden sich insgesamt in folgenden Punkten: zuständige Stelle, Einsatzgebiet, eingesetztes Personal, Leistungserbringer, Kostenträger, Qualifikation, Sanktionsmöglichkeiten und Hauptaufgaben der Ranger, zu ahndende Verstösse und Gesamtbudget. Die verschiedenen Varianten wurden anhand vorab definierter, zentraler Bewertungskriterien beurteilt (Einfachheit, Wirksamkeit, Kosten, Effizienz, Klarheit der Zuständigkeit und Verantwortlichkeit und Zusatznutzen (z.B. Umweltbildung, Sensibilisierung).

Das Ergebnis lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Variante «Polizei» punktet bei den Kriterien «Einfachheit, Wirksamkeit und Klarheit». Die Kosten sind hingegen hoch und damit die Effizienz relativ tief. Zusatznutzen entstehen keine.
- Die Variante «Kanton» zeichnet sich durch hohe Wirksamkeit, Klarheit und hohen Zusatznutzen aus. Die Kosten sind etwas tiefer und Effizienz etwas höher als bei der Variante «Polizei».
- Die Variante «Gemeinde» ist – bei einem Einsatz von Freiwilligen – mit den tiefsten Kosten verbunden. Hinsichtlich Einfachheit, Klarheit und Wirksamkeit ist sie hingegen im Vergleich mit den anderen Varianten tiefer einzuschätzen.

Der Projektausschuss spricht sich bei der Beurteilung der drei Varianten für die Variante «Kanton» aus. Begründet wird dies einerseits mit den hohen Personalkosten, die mit dem permanenten Einsatz der Polizei verbunden sind und andererseits mit der geringeren Wirksamkeit, die bei einer Organisation durch die Gemeinden erzielt werden kann. Weiter wird der Einsatz von ausgebildeten Rangern vorgeschlagen. Der Schwerpunkt ihrer Arbeit sollte auf der Sensibilisierung der Bevölkerung in stark betroffenen Gebieten liegen. Dies wäre insgesamt mit relativ geringen Kosten und einer hohen Wirksamkeit verbunden und würde eine einheitliche Umsetzung auf kantonaler Ebene gewährleisten. Die Kantonspolizei betont, dass Rangerdienste keine hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen können und bei Bedarf die Polizei beigezogen werden müsse. Für

eine gute Zusammenarbeit sollte seitens Ranger ein direkter Ansprechpartner zur Verfügung stehen. Auch das Amt für Wald, Jagd und Fischerei (AWJF) spricht sich im Grundsatz für die Variante «Kanton» aus, schlägt jedoch eine Analyse der Personalkosten – deren Einschätzung im vorliegenden Bericht als zu hoch betrachtet werden – vor (vgl. dazu den Anhang).

Die Autorenschaft des vorliegenden Berichtes erachtet ebenfalls die Variante «Kanton» mit dem Einsatz geschulter Ranger in besonders sensiblen Gebieten als Bestvariante, auch wenn damit das Problem von Verstössen im übrigen Kantonsgebiet (z.B. im Wald) nicht gelöst werden kann. Die Ansiedlung des Rangerdienstes bei einer Verwaltungsstelle ermöglicht eine sinnvolle Koordination der Leistungserbringer und eine zentrale Anlaufstelle. Realisierbarkeit und Finanzierung eines solchen Dienstes müssen zunächst ausgelotet werden; insbesondere auch vor dem Hintergrund der aktuell schlechten Lage des kantonalen Finanzhaushaltes.

2. Einleitung

2.1 Ausgangslage und Ziel des Berichts

Der Druck auf den Naturraum durch die Freizeitnutzung nimmt im Kanton Solothurn zu. Bevölkerungswachstum, eine erhöhte Mobilität und immer neue Entwicklungen im Bereich der Freizeitaktivitäten lassen Anzahl und Frequenz der Personen, die sich im Grünraum aufhalten, ansteigen. Einerseits steigt dadurch der Druck auf die Ökosysteme, andererseits entstehen zunehmend Konflikte zwischen Erholungssuchenden mit unterschiedlichen Interessen (z.B. das Bedürfnis nach Ruhe und sportlichen Aktivitäten wie Biking etc.). Eine besondere Situation wurde während des Lockdowns im Jahr 2020 registriert, als viel mehr Leute als üblich in die Erholungsgebiete strömten. Dabei traten verschiedene Probleme verstärkt auf, zum Beispiel die Missachtung von Fahrverboten, Littering oder das Betreten geschützter Bereiche in Wald und Feld.

Vor diesem Hintergrund forderte Kantonsrat Peter Brotschi (CVP, Grenchen) mit einer Interpellation vom Regierungsrat, sich für eine konsequentere Durchsetzung der bestehenden gesetzlichen Vorschriften im Grünraum einzusetzen. Namentlich schlägt er den Einsatz von diplomierten und vereidigten Rangern vor, um die zuständigen Behörden zu entlasten und den Vollzug der gesetzlichen Bestimmungen zu verbessern. Der Regierungsrat erklärte sich bereit, eine interdepartementale Arbeitsgruppe einzusetzen. Diese soll prüfen, wo und in welchem Umfang ein allfälliger Einsatz von Rangern Sinn machen würde, von wem er geleistet werden könnte und wie und von wem er gegebenenfalls zu finanzieren wäre (RRB Nr. 2020/1102 vom 11. August 2020).

Die zuständigen Departemente gingen diesen politischen Auftrag im Rahmen eines zweiphasigen Projektes an. In der Phase 1 (dokumentiert in einem separaten «Analysebericht» vom 24. August 2022) wurden die Problemsituation, die Rechtslage sowie Organisation und Aufgaben der Vollzugsbehörden analysiert. Zudem wurde ein Vergleich mit der Situation in anderen Kantonen durchgeführt. Als Abschluss der Phase 1 wurden die Analyseergebnisse im Rahmen eines Workshops mit internen und externen Partnern reflektiert. In der Phase 2 werden nun Handlungsoptionen entwickelt, ein allfälliger notwendiger Rechtssetzungsbedarf aufgezeigt und konkrete Umsetzungsvarianten für einen Entscheid zuhanden des Regierungsrates erarbeitet.

Der vorliegende Bericht beinhaltet einen Vorschlag für drei Umsetzungsvarianten.

2.2 Projektorganisation und Methodik

Die Projektorganisation aus Phase 1 wird fortgeführt (Analysebericht vom 24.8.2022):

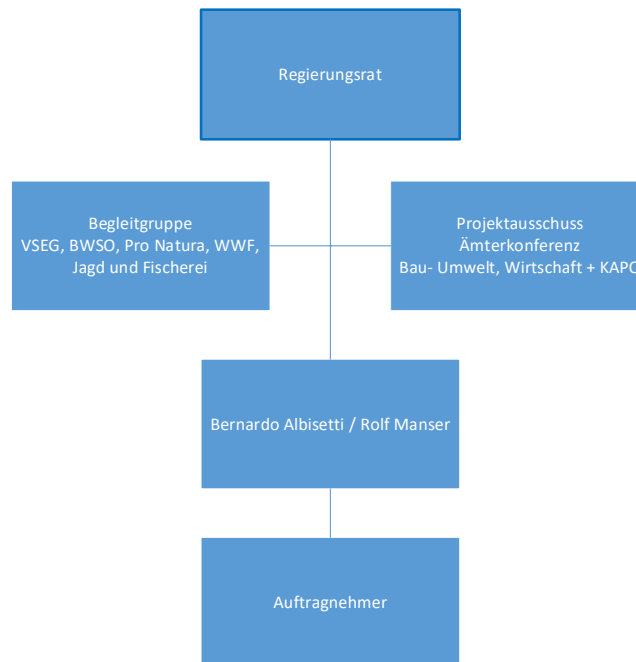


Abbildung 1: Projektorganisation

Die vorliegende Ausarbeitung von Varianten wurde im Rahmen eines gemeinsamen Auftrags durch die Basler & Hofmann AG, Esslingen, die BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG, Basel, und die Keel & Raster Planungs- und Baurecht GmbH, Winterthur, durchgeführt. Die Erarbeitung der Umsetzungsvarianten erfolgte in folgenden Projektschritten:

- *Erste Skizzierung von Umsetzungsvarianten:* Das Projektteam erarbeitete auf Basis des in der ersten Projektphase durchgeführten Workshops bzw. der Ergebnisse des Analyseberichts fünf mögliche Umsetzungsvarianten.
- *Workshop mit Auftraggeber:* In einem Workshop mit den Auftraggebern wurden diese fünf Umsetzungsvarianten diskutiert und auf drei detailliert zu beschreibende Varianten verdichtet.
- *Erarbeitung und Bewertung von drei Umsetzungsvarianten:* Diese drei Varianten hat das Projektteam weiter ausgearbeitet, bewertet und im vorliegenden Bericht dokumentiert. Die Basis dazu bildeten die Ergebnisse des Stakeholder-Workshops vom 1. Juni 2022, der Analysebericht vom 24. August 2022, eigene Überlegungen zu möglichen Umsetzungsvarianten sowie die Resultate des Workshops mit den Auftraggebern.

Die Umsetzungsvarianten wurden mit Hilfe folgender Methoden ausgearbeitet:

- Definition der die verschiedenen Varianten determinierenden Merkmale.
- Definition von Varianten unter Verwendung der Methode des «Morphologischen Kastens».
- Bewertung der Varianten anhand der in Phase 1 definierten Bewertungskriterien.

3. Definition der differenzierenden Merkmale

In diesem Kapitel wird aufgezeigt, welche Aspekte eines Rangerdienstes grundsätzlich geregelt bzw. definiert werden müssen. Wir nennen diese zu regelnden Aspekte im «Merkmale». Pro «Merkmal» wird dargelegt, welche Regelungsvarianten («Ausprägungen») wir jeweils differenzieren (vgl. Abbildung 2).

Beispiel: Beim Merkmal «Einsatzgebiet» differenzieren wir zwischen: a) Beschränkung des Rangerdienstes auf Hotspots, b) der Rangerdienst ist generell im Grünraum tätig, c) der Rangerdienst ist nur im Wald tätig, d) der Rangerdienst ist auf und am Wasser tätig und e) der Rangerdienst ist in Grünräumen im Siedlungsgebiet tätig.

Einige der «Merkmale» sind selbsterklärend, andere bedürfen hingegen zur Vermeidung von Missverständnissen einer Erläuterung. Diese Merkmale listen wir daher hier explizit auf und beschreiben, was jeweils darunter zu verstehen ist.

- _ Zuständige Stelle: Diejenige Stelle, die insgesamt für die Etablierung und Durchführung eines Rangerdienstes zuständig ist.
- _ Einsatzgebiet: Das Gebiet bzw. der Gebietstyp, in dem der Rangerdienst seinen Dienst versieht.
- _ Einsatzpersonal vor Ort: Hier wird zwischen den Kategorien «Entlöhnte», «Freiwillige» und «Zivildienstleistende» differenziert.
- _ Leistungserbringer: Organisation, die den Rangerdienst operativ durchführt.
- _ Kostenträger: Der oder die Kostenträger finanziert bzw. finanzieren den Rangerdienst.
- _ Qualifikation Ranger: Wir differenzieren hier zwischen a) Rangern mit einer eigentlichen Rangerausbildung wie sie das Bildungszentrum Wald in Lyss anbietet (Abschlussdiplom: Ranger BZWL), b) anderen «grünen Berufen» (gemeint sind Ausbildungen wie z.B. ein Studium in Biologie oder Forstwissenschaften), c) fachkundigen Laien (also Personen ohne spezifische Ausbildung, aber mit gewissen relevanten Kenntnissen und einer Affinität zum Thema Natur/Wald etc.), d) Polizisten/Polizistinnen (ggf. mit relevanter Weiterbildung vor dem Einsatz im Rangerdienst) sowie e) Personen mit einer Kurzausbildung.
- _ Verstösse im Fokus: Gemeint sind Regelverstösse. Wir haben hier als «Ausprägungen» die Kategorie «alle Verstösse» sowie relevante Verstösse differenziert aufgeführt. So lässt sich innerhalb unseres Analyserahmens eine Diskussion darüber führen, ob alle oder nur spezifische Verstösse durch den Rangerdienst adressiert werden sollen.
- _ Sanktionsmöglichkeiten: Die Sanktionsmöglichkeiten sind grundsätzlich durch bestehende Rechtserlasse geregelt. Zu nennen sind hier:
 - Verzeigung: Grundsätzlich kann jede Person eine andere Person verzeigen. Eine Verzeigung «gegen Unbekannt» ist allerdings wenig erfolgversprechend. Verzeigungen machen deshalb vor allem dann Sinn, wenn entweder ein Auto-kennzeichen bekannt ist oder Personalien aufgenommen werden können. Letzteres können nur die Polizei bzw. Organe mit polizeilichen Kompetenzen durchsetzen.

- Ordnungsbusse: Dazu braucht es eine entsprechende gesetzliche Grundlage. Eine Ordnungsbusse kann nur dann ausgesprochen werden, wenn Autokennzeichen oder Personalien bekannt sind und die Widerhandlung direkt festgestellt wird.
- Ermahnung: Jede Person (mit Zivilcourage) kann eine Person zur Einhaltung von Regeln ermahnen.

Beizug Polizei: Selbstredend kann jede Person die Polizei jederzeit herbeirufen. Diese muss jedoch eine gewisse Priorisierung ihrer Einsätze vornehmen. Beobachtet z.B. ein Spaziergänger, dass eine Velofahrerin abseits des Weges durch den Wald fährt, und verständigt deswegen die Polizei, ist es eher unwahrscheinlich, dass die Polizei tatsächlich ausrückt, um die fehlbare Velofahrerin zu büssen, resp. dass sie rechtzeitig vor Ort ist, um die Person büssen zu können. Polizei und Ranger können hingegen gewisse Regeln und Abläufe etablieren, z.B. dass Ranger die Polizei bei schwerwiegenden Verstössen einbeziehen – und die Polizei im Gegenzug Anrufe von Rangern priorisiert.

- Hauptaufgabe Ranger: Wir differenzieren zwischen a) Information / Sensibilisierung (der Fokus liegt also auf dem Gespräch mit den Besuchenden des Naturraums), b) Durchsetzung von Regeln (hier geht es unmittelbar darum, dass die Regeln eingehalten werden), c) Ahndung von Verstössen (der Fokus wäre also die Erteilung von Bussen oder gar Verzeigungen) und d) Detektion von Verstössen (Verstösse werden identifiziert und dokumentiert).
- Gesamtbudget: Wir definieren drei verschiedene Kostenbereiche, um ungefähr aufzeigen zu können, mit welchen Kosten die entsprechende Umsetzungsvariante verbunden wäre. Die genannten Budgets sind grobe Richtwerte und Schätzungen, welche die Auftragnehmer in Absprache mit den Auftraggebern vorgenommen haben; eine detaillierte Berechnung der Kosten wurde nicht durchgeführt.

Bei den meisten Merkmalen sind die spezifischen Ausprägungen nicht exklusiv. Oder anders ausgedrückt: Es können pro Umsetzungsvariante verschiedene Ausprägungen des entsprechenden Merkmals gewählt werden (also z.B. beim Merkmal «Einsatzgebiet» die Ausprägungen «im Wald» sowie «auf und am Wasser».) Dennoch haben wir bei der Definition der drei Varianten auf möglichst wenige, aber charakteristische Ausprägungen pro Merkmal beschränkt. Letztlich stehen so drei Varianten zur Disposition, die sich deutlich voneinander unterscheiden. Allerdings wird bezüglich des Einsatzgebiets bei allen Varianten davon ausgegangen, dass sich der Einsatz auf die Hotspots konzentriert, weil dort der Einsatz am notwendigsten ist.

Die Definition der Varianten mittels Kombination von bestimmten Ausprägungen der Merkmale entspricht der Methodik des «morphologischen Kastens». Dabei werden nicht alle denkbaren Kombinationen von Merkmalsausprägungen dargestellt, was zu einer unüberschaubaren Anzahl von Umsetzungsvarianten führen würde. Vielmehr wird eine priorisierte und damit sinnvolle Zahl von möglichen Varianten dargestellt.

Die drei nachfolgend dargestellten Umsetzungsvarianten unterscheiden sich in verschiedenen Punkten voneinander. Selbstredend liessen sich auch «Mischvarianten» definieren, welche Aspekte verschiedener Varianten miteinander kombinieren. Wir haben die drei Varianten bewusst etwas pointiert benannt, so dass bereits durch den Namen ein prägendes Spezifikum der Variante deutlich wird, nämlich jene Stelle, die in der jeweiligen Variante für den Rangerdienst zuständig wäre.

Merkmale	Ausprägungen der Merkmale									
	Polizei	Kantonale Fachämter	Gemeinde(n)	auf und am Wasser	Grünräume im Siedlungsgebiet					
Zuständige Stelle										
Einsatzgebiet	Hotspots (Erholung & Naturschutz)	generell im Grünraum	im Wald							
Einsatzpersonal vor Ort	Entlohnte	Freiwillige	Zivildienstleistende							
Leistungserbringer	Kanton	Gemeinde(n)	Privatwirtschaftliches Unternehmen / NGO	Zivildienst	Bestehende / zu gründende Rechtsperson (Verein, Zweckverband etc.)					
Kostenträger	Kanton	Gemeinde(n)	Kanton + Gemeinde(n) gemeinsam	Bund						
Qualifikation Ranger	Angehöriger der Polizei mit Zusatzausbildung	"Grüne Berufe"	Fachkundige Laien	Rangerausbildung	Kurzausbildung					
Verstösse im Fokus	alle Verstösse	Lärm / Littering	Camping / Lagern	Leinenpflicht	Fahrverbote Mfz	Fahrverbote Bikes	Betreit- und Badeverbote		Einhaltung Bestimmungen Fischerei und Jagd	
Sanktionsmöglichkeiten	Verzweifung	Ordnungsbussen	Ermahnung	Beizug Polizei	Durchsetzung polizeilicher Befugnisse					
Hauptaufgabe Ranger	Information / Sensibilisierung	Durchsetzung von Regeln	Ahnung von Verstössen	Detektion von Verstössen						
Gesamtbudget (in TCHF)	100 - 500	500 - 1000	1000 - 1500							

Abbildung 2: Merkmale und ihre Ausprägungen

4. Umsetzungsvarianten

4.1 Variante «Polizei»

Zuständige Stelle

Zuständig für den Rangerdienst ist bei dieser Variante die Polizei. Die Polizei des Kantons Solothurn hat bereits eine gewisse Erfahrung mit dem Schutz von Hotspots im Grünraum: In der Witi-Schutzzone und im Gebiet Grien hat das Amt für Raumplanung (Naturschutz) die Polizei mit einer gewissen Präsenz beauftragt. Für diese Aufgabe setzt die Polizei sogenannte polizeiliche Sicherheitsassistentinnen und -assistenten (PSA) ein.

Einsatzgebiet

Der Dienst würde nur an den Hotspots eingesetzt. Laut den meisten Gesprächspartnern ist der Problemdruck in der Tat primär an den Hotspots gross. Bei der Variante «Polizei» wäre eine Ausdehnung der Rangertätigkeit über die Hotspots hinaus aufgrund der relativ hohen Kosten dieser Variante nicht angezeigt.

Einsatzpersonal vor Ort

Eingesetzt werden ausschliesslich bezahlte Mitarbeitende der Polizei.

Leistungserbringer

Der Kanton bzw. die Kantonspolizei erbringt die Rangerdienstleistung.

Kostenträger

Die Kosten würden in dieser Variante vom Kanton getragen. Eine Ko-Finanzierung durch den Bund wäre (im Gegensatz zu anderen Umsetzungsvarianten) unserer ersten Einschätzung nach nicht möglich¹.

Qualifikation Ranger

Eingesetzt werden PSA, wie bereits bei den bestehenden Einsätzen der Polizei in der Witi-Schutzzone und im Gebiet Grien. Diese Fachkräfte sollten eine Zusatzausbildung bzw. eine entsprechende Weiterbildung für den Rangerdienst erhalten.

Verstösse im Fokus

Die PSA würden ihre Aufmerksamkeit grundsätzlich auf alle Arten von Verstössen gegen die im Einsatzgebiet relevanten Rechtserlasse richten.

Sanktionsmöglichkeiten

Im Hinblick auf die Sanktionsmöglichkeiten können die Einsatzkräfte Bussen verteilen (auf Basis der relevanten gesetzlichen Grundlagen) und Personen verzeigen. Mitarbeitenden der Polizei ist es dabei erlaubt, bei fehlbaren Personen das Vorzeigen der Ausweispapiere durchzusetzen. Zu beachten ist: Das polizeiliche Personal ist grundsätzlich *verpflichtet*, bei Verstössen Bussen verteilen und Personen zu verzeigen. Die Option der Sensibilisierung bzw. des Ermahnens besteht nicht.

¹ Die Bedingungen einer Ko-Finanzierung durch den Bund müssten allenfalls noch vertieft untersucht werden.

Hauptaufgabe Ranger

Die Aufgaben der Ranger sind demnach in der Variante «Polizei» primär die effektive Durchsetzung von Regeln sowie die Detektion und Ahndung von Verstössen. Daneben kann in genereller Art informiert und sensibilisiert werden.

Gesamtbudget

Die Kosten der Variante «Polizei» sind relativ hoch. Wir nehmen hier ein Budget von 1.0 bis 1.5 Mio. Franken pro Jahr an, falls ausgebildete Polizisten oder PSA mit Ranger-Zusatzausbildung eingesetzt werden. Werden, wie in der Grenchner-Witi, ausschliesslich PSA eingesetzt, sind die Kosten leicht höher als bei der Beauftragung von verwaltungsexternen Rangerdiensten.

Merkmale	Ausprägungen der Merkmale									
	Polizei	Kantonale Fachämter	Gemeinde(n)	auf und am Wasser	Grünräume im Siedlungsgebiet					Variante Polizei
Zuständige Stelle	Polizei									
Einsatzgebiet	Hotspots (Erholung & Naturschutz)	generell im Grünraum	im Wald							
Einsatzpersonal vor Ort	Entlohnte	Freiwillige	Zivildienstleistende							
Leistungserbringer	Kanton	Gemeinde(n)	Privatwirtschaftliches Unternehmen / NGO	Zivildienst	Bestehende / zu gründende Rechtsperson (Verein, Zweckverband etc.)					
Kostenträger	Kanton	Gemeinde(n)	Kanton + Gemeinde(n) gemeinsam	Bund						
Qualifikation Ranger	Angehöriger der Polizei mit Zusatzausbildung	"Grüne Berufe"	Fachkundige Laien	Rangerausbildung	Kurzausbildung					
Verstösse im Fokus	alle Verstösse	Lärm / Littering	Camping / Lagern	Leinenpflicht	Fahrverbote Mfz	Fahrverbote Bikes	Betret- und Badeverbote	Einhaltung Bestimmungen Fischerei und Jagd		
Sanktionsmöglichkeiten	Verzweifung	Ordnungsbussen	Ermahnung	Beizug Polizei	Durchsetzung polizeilicher Befugnisse					
Hauptaufgabe Ranger	Information / Sensibilisierung	Durchsetzung von Regeln	Ahndung von Verstössen	Detektion von Verstössen						
Gesamtbudget (in TCHF)	100 - 500	500 - 1000	1000 - 1500							

Abbildung 3: Variante «Polizei»

4.2 Variante «Kanton»

Zuständige Stelle

In der Variante «Kanton» ist ein kantonales Fachamt für den Rangerdienst verantwortlich. Zu denken wäre z.B. an das Amt für Raumplanung mit seiner Abteilung Natur und Landschaft oder auch an das Amt für Wald, Jagd und Fischerei. Eine Zuordnung wird an dieser Stelle aber bewusst nicht vorgenommen, da dies für die Definition der Variante unerheblich ist. Der Kanton würde die Rangerdienste je nach Bedarf in den verschiedenen Hotspots einsetzen können.

Einsatzgebiet

Auch in dieser Variante ist das Einsatzgebiet der Ranger im Sinne der Effizienz auf Hotspots beschränkt.

Einsatzpersonal vor Ort

Der Kanton besteht in dieser Variante darauf, dass der Leistungserbringer (hierfür nächster Punkt unten) bezahlte Mitarbeitende als Ranger einsetzt. Den möglichen Einsatz von Freiwilligen diskutieren wir in der Varianten «Gemeinde».

Leistungserbringer

Der Kanton beauftragt zur Durchführung des Rangerdienstes privatwirtschaftliche Unternehmen (wie er es in einem Pilotprojekt an der Emme heute schon macht) oder auch NGOs. Dies, sofern keine gesetzliche Pflicht für den Einsatz von Personen mit polizeilicher Befugnis besteht (wie z.B. in Wasser- und Zugvogelreservaten). Die Dienstleistung muss je nach Auftragsvolumen öffentlich ausgeschrieben werden. Im Rahmen der Ausschreibung sind die zu erbringende Dienstleistung sowie Qualitätskriterien genau zu definieren.

Kostenträger

Kostenträger ist primär der Kanton. Je nach Ausgestaltung und Einsatzgebiet könnte der Kanton möglicherweise auch Zuschüsse erhalten. In bestimmten Gebieten, z.B. in Wasser- und Zugvogelreservaten kann der Bund Beiträge über die NFA-Programmvereinbarungen leisten.

Qualifikation Ranger

Der Kanton erwartet vom beauftragten Leistungserbringer, dass dieser qualifizierte Ranger mit einschlägiger fachlicher Ausbildung beschäftigt.

Verstösse im Fokus

Die Ranger adressieren alle Arten von Verstössen.

Sanktionsmöglichkeiten

Die Ranger weisen bei fehlbaren Besuchenden der Hotspots zunächst auf die bestehenden Regeln hin bzw. sprechen Ermahnungen aus. Bei wiederholtem Zuwiderhandeln oder groben Verstössen benachrichtigen die Ranger die Polizei. Eine gute Zusammenarbeit zwischen Rangern und Polizei ist bei dieser Umsetzungsvariante wichtig. Durch die Zusammenarbeit wird sichergestellt, dass die Polizei einerseits nur in wirklich notwendigen Fällen von den Rangern gerufen wird (wobei eine Schwelle der Notwendigkeit gemeinsam zu definieren ist), die Polizei dann aber auch rasch vor Ort ist, wenn die Ranger die Polizei kontaktieren.

Hauptaufgabe Ranger

Die Hauptaufgabe der Ranger besteht zunächst in der Information und Sensibilisierung der Bevölkerung bzw. der Besuchenden der entsprechenden Hotspots. Wenn die Information und Sensibilisierungsaktivitäten nur in ungenügendem Mass zu Verhaltensveränderungen bei den Besuchenden führen, kann in einer späteren Phase der Fokus eher auf die Detektion von Verstössen und die Durchsetzung der Regeln gesetzt werden.

Gesamtbudget

Wir gehen bei dieser Variante von Kosten im Bereich von 500'000 bis 1 Mio. Franken aus. Die Kosten sind insbesondere deswegen tiefer als bei der Variante «Polizei», weil die Löhne von Rangern tiefer sind und die beauftragten privaten Organisationen niedrigere Overheadkosten haben dürften (die Organisationen werden ja im Wettbewerb ausgesucht, es sollten sich kosteneffiziente Anbieter durchsetzen).

Merkmale	Ausprägungen der Merkmale									
	Polizei	Kantonale Fachämter	Gemeinde(n)	auf und am Wasser	Grünräume im Siedlungsgebiet	Fahrverbote Bikes	Betreit- und Badeverbote	Einhaltung Bestimmungen Fischerei und Jagd	Variante Kanton	
Zuständige Stelle	Hotspots (Erholung & Naturschutz)	generell im Grünraum	im Wald							
Einsatzgebiet	Entlohnte	Freiwillige	Zivildienstleistende							
Einsatzpersonal vor Ort	Kanton	Gemeinde(n)	Privatwirtschaftliches Unternehmen / NGO	Zivildienst	Bestehende / zu gründende Rechtsperson (Verein, Zweckverband etc.)					
Leistungserbringer	Kanton	Gemeinde(n)	Kanton + Gemeinde(n) gemeinsam	Bund						
Kostenträger	Kanton	Gemeinde(n)	Kanton + Gemeinde(n) gemeinsam	Bund						
Qualifikation Ranger	Angehörige der Polizei mit Zusatzausbildung	"Grüne Berufe"	Fachkundige Laien	Kangerausbildung	Kurzausbildung					
Verstöße im Fokus	alle Verstöße	Lärm / Littering	Camping / Lagern	Leinenpflicht	Fahrverbote Mfz	Fahrverbote Bikes	Betreit- und Badeverbote	Einhaltung Bestimmungen Fischerei und Jagd		
Sanktionsmöglichkeiten	Verzeigung	Ordnungsbussen	Ermahnung	Beizug Polizei	Durchsetzung polizeilicher Befugnisse					
Hauptaufgabe Ranger	Information / Sensibilisierung	Durchsetzung von Regeln	Ahndung von Verstößen	Detektion von Verstößen						
Gesamtbudget (in TCHF)	100 - 500	500 - 1000	1000 - 1500							

Abbildung 4: Variante "Kanton"

4.3 Variante «Gemeinden»

Die Variante «Gemeinden» zeichnet sich insgesamt durch eine grosse Offenheit und Flexibilität aus. Wir gehen bei dieser Variante davon aus, dass Gemeinden ihre Rangerdienste nach ihren eigenen Präferenzen und Bedürfnissen organisieren. Letztere können sich von Gemeinde zu Gemeinde unterscheiden.

Zuständige Stelle

Die Zuständigkeit für einen Rangerdienst liegt bei den Gemeinden. Die Überlegung dazu ist, dass sich die Hotspots jeweils auf der Gemarkung einzelner Gemeinden befinden. Diese sind grundsätzlich auch für die Durchsetzung der bestehenden Regeln zuständig.

Einsatzgebiet

Wiederum ist das Einsatzgebiet auf Hotspots beschränkt, wobei die Gemeinden selbstredend frei sind, selbst zu definieren, wo sie Rangerdienste einsetzen möchten. Die meisten Hotspots erstrecken sich über mehrere Gemeinden, weshalb hier eine koordinierte Zusammenarbeit der Gemeinden erforderlich wird.

Einsatzpersonal vor Ort

Bei der Variante «Gemeinden» gehen wir davon aus, dass der Rangerdienst durch Freiwillige erbracht wird (ähnlich wie die Dienststelle Umweltschutz der Stadt Luzern heute ihren Rangerdienst für die Luzerner Allmend, ein Natur- und Naherholungsgebiet, implementiert). Natürlich könnten auch Gemeinden bezahlte Ranger einsetzen. Wie eingangs erwähnt, sollen hier aber verschiedene, sich differenzierende Varianten vorgestellt werden. Dabei erscheint es realistisch, dass Gemeinden am ehesten mit freiwilligen Helfern arbeiten würden: Einerseits dürften die Gemeinden eine grössere Nähe zu Personen vor Ort haben, welche zu einem solchen Einsatz bereit sind. Andererseits fallen die Kosten für einen Rangerdienst auf Gemeindeebene (im Verhältnis zum Gesamtbudget der betroffenen Gemeinde betrachtet) stärker ins Gewicht als auf Ebene Kanton. Der Einsatz von Freiwilligen ist für die Gemeinden deshalb attraktiver.

Leistungserbringer

Bezüglich der Leistungserbringer gibt es in dieser Variante verschiedene Sub-Varianten bzw. unterschiedliche Ausgestaltungsformen. Es ist davon auszugehen, dass die selbständig agierenden Gemeinden unterschiedliche Optionen wählen. Eine Gemeinde kann den Rangerdienst selbst organisieren und die effektiven Einsätze wie erwähnt durch Freiwillige leisten lassen. Oder sie kann den Gesamtauftrag (wie bei der Variante «Kanton») an eine private Firma oder eine NGO vergeben. Oder sie kann gemeinsam mit anderen Gemeinden eine Organisation gründen (bzw. eine bereits bestehende geeignete Organisation nutzen), z.B. einen Zweckverband oder einen Verein, der oder die den Rangerdienst implementiert.

Kostenträger

Die Kosten für den Rangerdienst werden in dieser Variante von Gemeinden und Kanton übernommen, da die betroffenen Hotspots auch im Interesse des Kantons besser geschützt und betreut werden. Allenfalls könnten – wie bei der Varianten («Kanton») – auch hier Bundesgelder beantragt werden. Der Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden muss entsprechend verhandelt werden. Denkbar wäre, dass der Kanton einen fixen Finanzierungsbeitrag (z.B. 50%) zur Verfügung stellt, sofern Gemeinden einen Rangerdienst implementieren, der gewissen Kriterien genügt.

Qualifikation Ranger

Als Ranger werden grundsätzlich fachkundige Laien eingesetzt. Möglich wäre aber auch, dass der Kanton, wenn er finanzielle Beiträge leistet, einfordert, dass mindestens teilweise qualifizierte Ranger eingesetzt werden (z.B. für die Leitung des Dienstes).

Verstösse im Fokus

Alle Arten von Verstössen werden adressiert.

Sanktionsmöglichkeiten

Wie bei der Variante «Kanton» weisen die Ranger zunächst auf die bestehenden Regeln hin bzw. sprechen Ermahnungen aus. Gegebenenfalls benachrichtigen die Ranger die Polizei. Wiederum ist eine gute Zusammenarbeit zwischen Rangern und der Polizei unerlässlich. Zu bedenken ist, dass die Etablierung einer systematischen Zusammenarbeit zwischen Rangern und Polizei in dieser Variante eine etwas grössere Herausforderung sein dürfte, da die freiwilligen Ranger in der Regel kürzere und weniger regelmässige Einsatzzeiten als professionelle Ranger haben und auch die Personalfuktuation grösser sein dürfte.

Hauptaufgabe Ranger

Analog wie bei der Variante «Kanton» ist die Hauptaufgabe der Ranger zunächst primär Information und Sensibilisierung. Sofern dies nicht ausreicht, kann in einer späteren Phase der Fokus eher auf die Detektion von Verstössen und die Durchsetzung der Regeln gesetzt werden. Allerdings dürfte es beim Einsatz freiwilliger Mitarbeitender eine grössere Herausforderung sein, den Fokus auf Detektion und Durchsetzung zu legen, da die Durchsetzung von Regeln für Ranger (ohne polizeiliche Befugnisse) keine einfache Aufgabe ist und vermutlich ein spezifisches Training (und dazu auch viel «Fingerspitzengefühl») erfordert. Diese hohe Anforderung kann von freiwilligen Mitarbeitenden vermutlich weniger gut erfüllt werden als von ausgebildeten Rangern bzw. bezahlten Mitarbeitenden.

Gesamtbudget

Diese Variante ist insgesamt die kostengünstigste; wir gehen von einem Budget im Bereich zwischen 100'000 Franken und 500'000 Franken aus.

4.4 Kombination unterschiedlicher Varianten

Wie erwähnt können die verschiedenen Varianten auch miteinander kombiniert werden. Wir verzichten auf die Darstellung solcher Kombinationen aus Gründen der Übersichtlichkeit. Gleichzeitig schliessen wir nicht aus, dass sich im politischen Prozess der Umsetzung eine Variante durchsetzen kann, die Aspekte verschiedener der hier vorgestellten Varianten kombiniert.

Merkmale	Ausprägungen der Merkmale									
	Polizei	Kantonale Fachämter	Gemeinde(n)	im Wald	auf und am Wasser	Grünräume im Siedlungsgebiet				
Zuständige Stelle										
Einsatzgebiet	Hotspots (Erholung & Naturschutz)	generell im Grünraum								
Einsatzpersonal vor Ort	Entlohnte	Freiwillige	Zivildienstleistende							
Leistungserbringer	Kanton	Gemeinde(n)	Privatwirtschaftliches Unternehmen / NGO							
Kostenträger	Kanton	Gemeinde(n)	Kanton + Gemeinde(n) gemeinsam							
Qualifikation Ranger	Angehörige der Polizei mit Zusatzausbildung	"Grüne Berufe"	Fachkundige Laien							
Verstöße im Fokus	alle Verstöße	Lärm / Littering	Camping / Lagern							
Sanktionsmöglichkeiten	Verzeigung	Ordnungsbussen	Ermahnung							
Hauptaufgabe Ranger	Information / Sensibilisierung	Durchsetzung von Regeln	Ahndung von Verstößen							
Gesamtbudget (in TCHF)	100 - 500	500 - 1000	1000 - 1500							

Variante Gemeinde

Abbildung 5: Variante "Gemeinde"

5. Bewertung der drei Varianten

Basierend auf den in Phase 1 erarbeiteten Kriterien (Stakeholderworkshop vom 1. Juni 2022, vergleiche Analysebericht vom 22. August 2022) haben wir schliesslich die drei Varianten bewertet. In der Bewertung berücksichtigen wir wiederum aus methodischen Gründen die Varianten in «Reinform». Würde eine (vielleicht sogar ideale) Mischform verschiedener Varianten definiert, könnte diese in der Bewertung natürlich noch besser abschneiden als die drei Grundvarianten.

Die Bewertungskriterien sind im Folgenden genannt und kurz definiert:

- _ Einfachheit der Variante: Die Variante ist einfach zu implementieren.
- _ Wirksamkeit der Variante: Die Ziele des Rangerdienstes werden erreicht. Die Beurteilung erfolgt anhand der Zielsetzung gemäss Phase 1 des Projektes, die Probleme im Grünraum (Littering, Missachtung von Fahrverboten, Biking abseits von Wegen, Missachtung der Leinenpflicht, Betreten geschützter Gebiete, Freizeitaktivitäten allgemein, Lärm) sind deutlich reduziert.
- _ Kosten der Variante und damit verbunden ihre Finanzierbarkeit: Bewertet werden die Kosten, die von Kanton und Gemeinden zu tragen wären (allfällige Bundesbeiträge würden die Kosten für Kanton und Gemeinden reduzieren).
- _ Effizienz der Variante: Das Ziel wird mit möglichst geringen Kosten erreicht bzw. mit einem gegebenen Budget kann das Ziel möglichst gut erreicht werden.
- _ Klare Zuständigkeits- und Verantwortlichkeitsregelung der Variante: Es ist klar, wer für die Implementierung des Rangerdienstes zuständig ist.

Zusätzlich führen wir noch das Kriterium «Zusatznutzen» auf, und zwar aus folgendem Grund: Eine zentrale Funktion des Rangerdienstes ist es, dass Ranger den Besuchenden von Naturräumen den Wert dieser Naturräume näherbringen. Dies trägt nicht nur dazu bei, dass Menschen bereit sind, sich so zu verhalten, dass Flora und Fauna nicht beeinträchtigt werden, sondern erweitert auch auf positive Art und Weise den Horizont der angesprochenen Personen. Ranger leisten in diesem Sinne auch einen Bildungsbeitrag. Dies wiederum erhöht die Wertschätzung für die Natur. Dieser Nutzen von Rangerdiensten wird nicht berücksichtigt, wenn wir uns bei der Beurteilung der Wirksamkeit des Rangerdienstes ausschliesslich auf die Reduktion von identifizierten Problemen beschränken.

Abbildung 5 nimmt nun eine pragmatische Bewertung auf einer vierteiligen Skala vor («0» bis «+++»). Die Wahl einzelner Beurteilungsstufen haben wir summarisch begründet.

Zu beachten ist, dass wir die verschiedenen Bewertungskriterien nicht gewichtet haben. Wer v.a. die Kosten hoch gewichtet, der wird zu einem anderen Resultat kommen als derjenige, der sich z.B. vor allem auch hohe Zusatznutzen (wie eine verbesserte Wertschätzung für die Natur) wünscht.

	Variante «Polizei»	Variante «Kanton»	Variante «Gemeinde»
Einfachheit	+++	++	+
Wirksamkeit	+++	+++	+
Kosten	0/+ ¹	+	+++
Effizienz	+	++	++
Klarheit	+++	+++	+
Zusatznutzen	0	+++	++

Abbildung 6: Bewertung der Varianten. Die Bewertung erfolgt anhand einer Skala von 0 (tiefster Wert) bis +++ (höchster Wert). Die Kriterien sind nicht gewichtet. Beim Kriterium «Kosten» ist die teuerste Variante am tiefsten bewertet.

Die **Variante «Polizei»** punktet bei den Kriterien «Einfachheit, Wirksamkeit und Klarheit». Die Kosten sind hingegen hoch und damit die Effizienz relativ tief. Zusatznutzen entstehen keine. Weitere Begründungen für die getroffene Beurteilung:

- _ Einfachheit und Klarheit: Es kann auf eine bestehende institutionelle Struktur zurückgegriffen werden.
- _ Wirksamkeit: Wenn es primär um die Vermeidung oder die Reduktion der angesprochenen Probleme geht, dürfte der Einsatz von uniformierten Polizistinnen und Polizisten am wirksamsten sein. Dies, auch wenn die Verhaltensveränderung bei den Besucherinnen und Besuchern der Naturräume nicht notwendigerweise auf Überzeugung oder Einsicht beruht.
- _ Kosten und Effizienz: Die Kosten dieser Variante sind hoch, die Effizienz ist als Folge davon tief.

Die **Variante «Kanton»** zeichnet sich durch hohe Wirksamkeit, Klarheit und hohen Zusatznutzen aus. Die Kosten schätzen wir etwas tiefer und Effizienz etwas höher ein als bei der Variante «Polizei». Begründungen:

- _ Einfachheit: Der Kanton ist für alle Rangerdienste im Kanton zuständig, er kann also für die verschiedenen Hotspots mit einem einheitlichen Vorgehen Rangerdienste etablieren. Allerdings wird er nicht auf eine bestehende, verwaltungsinterne Organisation zurückgreifen können (wie dies die Polizei könnte), sondern wird Dritte beauftragen. Dies ist vermutlich etwas weniger einfach, als wenn die Polizei selbst den Rangerdienst durchführt. Am Markt gibt es jedoch bereits Unternehmungen, die diese Dienstleistung anbieten. Deshalb ist das Outsourcing des Rangerdienstes an Dritte wohl auch nicht sehr kompliziert. Das Outsourcing entlastet den Kanton später von allen operativen Arbeiten wie z.B. dem Rekrutieren von geeignetem Personal.

¹ Je nach eingesetztem Personal (vergl. Kapitel 4.1)

- Wirksamkeit: Professionelle Ranger tragen deutlich dazu bei, dass die definierten Ziele erreicht bzw. die genannten Probleme reduziert werden. Dies zeigt deren an vielen Orten in und ausserhalb des Kantons bereits etablierten Einsatz.
- Kosten und Effizienz: Die Kosten dürften im Endeffekt etwas tiefer liegen als bei der Variante «Polizei» mit heutigem PSA-Einsatz, weil a) Ranger relativ tiefe Gehälter beziehen und b) private Dienstleister im Konkurrenzverfahren ausgewählt werden. Die Effizienz ist folglich etwas höher einzuschätzen (vergleichbare Wirkung, tiefere Kosten). Vgl. dazu auch den Anhang.
- Klarheit: Da der Kanton für Ranger an allen Hotspots das gleiche Vorgehen wählt, ist die Lösung recht klar.
- Zusatznutzen: Ausgebildete Ranger stiften durch ihre Präsenz und ihre Kommunikation mit den Besuchenden von Naturräumen einen hohen Zusatznutzen.

Die **Variante «Gemeinde»** ist wohl mit den tiefsten Kosten verbunden. Einfachheit, Klarheit und Wirksamkeit schätzen wir hingegen im Vergleich mit den anderen Varianten als tiefer ein. Begründungen:

- Einfachheit und Klarheit: Jede Gemeinde (oder jeder Verbund von Gemeinden) würde eine eigene Rangerorganisation etablieren können. Dies wäre im Sinne der Autonomie der Gemeinden positiv, führt aber zu keiner einfachen und klaren Struktur.
- Die Kosten dieser Variante geben wir als tief an. Dies, weil wir davon ausgehen, dass Gemeindebehörden aufgrund ihrer Kontakte mit der ortsansässigen Bevölkerung eher in der Lage sind, auch Freiwillige für Rangerdienste zu motivieren. (Gemeinden können selbstredend auch bezahlte Ranger einsetzen; wie weiter oben aufgezeigt, definierten wir aber aus methodischen Gründen bewusst eine Variante, die sich primär auf freiwillige Mitarbeitende stützt.)
- Wirksamkeit: Die Wirksamkeit ist schwer zu bewerten. Wir gehen aber aus zwei Gründen von einer etwas tieferen Wirksamkeit aus. Erstens ist zu vermuten, dass nicht alle Gemeinden, auf deren Gemarkung sich ein Hotspot befindet, in der Lage (oder willens) wären, einen Rangerdienst zu etablieren. Zweitens kann die Lage eines Hotspots in mehreren Gemeinden die Koordination erschweren. Drittens würden gemäss unserer Annahme freiwillige Mitarbeitende eingesetzt, was mangels spezifischer Ausbildung tendenziell weniger effektiv ist als der Einsatz bezahlter Ranger.
- Effizienz: Relativ tiefe Kosten und gleichzeitig relativ tief bewertete Wirksamkeit führen zusammen zu einer mittleren Bewertung beim Effizienzkriterium.
- Zusatznutzen: Die eingesetzten «fachkundigen Laien» wären durchaus in der Lage, Besucherinnen und Besucher von Naturräumen für die Natur zu begeistern und Interessantes mitzuteilen, aber vermutlich nicht in der gleichen Masse wie ausgebildete Ranger. Gleichzeitig darf aber noch folgender Aspekt berücksichtigt werden: Die Option, sich freiwillig als Ranger zu engagieren stiftet möglicherweise in den Gemeinden einen zusätzlichen Nutzen. Allerdings ist gleichzeitig anzumerken, dass es generell schwieriger wird, Menschen für freiwilliges Engagement zu motivieren. Insgesamt bewerten den Zusatznutzen daher mit «++».

6. Haltung des Projektausschusses

Die vorstehend entwickelten Varianten wurden dem Projektausschuss (Koordinationsausschuss Bau/Umwelt/Wirtschaft [KABUW] und Kantonspolizei; vgl. dazu die Projektorganisation, S. 3) am 1. Dezember 2022 durch den Projektauftraggeber im Rahmen einer Sitzung des KABUW unter Teilnahme der Kantonspolizei vorgestellt. Die Varianten und das weitere Vorgehen wurden diskutiert.

In der Diskussion herrschte die Meinung vor, dass es einen Rangerdienst braucht, welcher sich auf Hotspots konzentriert und dass dieser vom Kanton zu tragen sei. Der Umsetzungsvariante «Gemeinden» wurde lediglich theoretischer Wert zugesprochen.

Die Fragen betreffend Sanktionsmöglichkeiten (Soll der Rangerdienst die Kompetenz haben, Ordnungsbussen zu erteilen?) und Gesamtbudget (Wie viel darf der Rangerdienst kosten?) wurden kontrovers diskutiert. Die beschränkten Finanzmittel lassen die Sicherstellung eines Rangerdienstes durch Kantonspolizisten kaum zu, auch wenn damit der Vorteil verbunden wäre, dass der Rangerdienst Ordnungsbussen erheben könnte. Weil die Umsetzungsvarianten «Gemeinden» und «Polizei» ausgeschlossen wurden, verbleibt im Rahmen der Variante «Kanton» nur noch die Zuordnung an ein in der Sache betroffenes Amt. Dabei steht das Amt für Raumplanung aufgrund seiner Aufgaben im Bereich der Umsetzung des Natur- und Heimatschutzrechts und bisherigen Erfahrungen mit Pilotprojekten im Vordergrund.

Auch in Bezug auf die Ausdehnung des Rangerdienstes (Wo soll ein Rangerdienst aktiv sein?) bestehen im Projektausschuss unterschiedliche Auffassungen. Die Fachebene vertritt die Meinung, dass neben bestehenden und allfälligen künftigen Hotspots auch die Vollzugsdefizite in der Fläche (Leinenpflicht, Littering, Bike-Problematik, etc.) zu berücksichtigen seien und aufgrund des erkannten Handlungsbedarfs in der Fläche der Rahmen nicht zu eng gesteckt werden solle. Der Projektauftraggeber vertritt die Meinung, dass sich der Einsatz von Rangern an den finanzpolitischen Möglichkeiten orientieren und deshalb auf Hotspots konzentrieren sollte.

Einigkeit besteht im Projektausschuss darüber, dass die Aufwendungen für einen Rangerdienst nicht im Rahmen des dem Kantonsrat beantragten Globalbudgetrahmens für die Jahre 2023–2025 geleistet werden können. Bei einer Ausdehnung der Rangerdienste über die bereits bestehenden Hotspots (Witi, Emme, Weissenstein) auf weitere Gebiete (z.B. UNESCO Weltnaturerbe «Bettlachstock») müsste beim Kantonsrat ein Verpflichtungskredit beantragt werden.

Die Kantonspolizei anerkennt in ihrer schriftlichen Stellungnahme vom 16. Dezember 2022 die grundsätzliche Notwendigkeit eines Rangerdienstes. Ein solcher Dienst kann aus ihrer Sicht jedoch keine hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen. Sie weist auch darauf hin, dass Meldungen des Rangerdienstes einen Beizug der Polizei notwendig machen würden. Dies kann in Abhängigkeit der jeweiligen Auftragslage der Polizei zur Folge haben, dass solche Meldungen im Rahmen der Triage nicht erste Priorität hätten. Im Sinne der Reduktion der Schnittstellen wäre es aus Sicht der Kantonspolizei zudem wünschenswert, wenn diese nicht verschiedene Rangerdienste als Ansprechpartner hätte. In diesem Sinne wäre eine feste Anstellung von Rangern in der kantonalen Verwaltung am einfachsten (genannt werden beispielsweise zwei Ranger beim Amt für Raumplanung). Mit diesen könnten dann konkrete und verbindliche Absprachen zur Zusammenarbeit getroffen werden. Damit wäre für die Kantonspolizei ein verlässlicher Partner vorhanden, mit dem bei Bedarf auch gemeinsame Aktionen durchgeführt werden könnten, wobei die Polizei den repressiven Teil übernehmen würde. Eine zusätzliche Rangerausbildung der PSA ist im Moment bei der Kantonspolizei kein Thema.

Das Amt für Wald, Jagd und Fischerei bekräftigt in seiner schriftlichen Stellungnahme vom 22. Dezember 2022 seine unterstützende Haltung für einen Rangereinsatz in Hotspot-Gebieten. Die Ranger sollten in erster Linie eine Sensibilisierungsfunktion wahrnehmen und Erholungssuchende auf die geltenden Regeln aufmerksam machen. Das

Amt befürwortet die Umsetzungsvariante «Kanton», hält jedoch die Kostenschätzung für deutlich zu hoch. Es bedürfe einer sorgfältigen Analyse der Personalkosten mit zwei Varianten: einerseits bei einer Beauftragung Dritte und andererseits bei der Schaffung kantonaler Stellen. (Eine Plausibilisierung des Aufwands ist dem vorliegenden Bericht als Anhang beigelegt.) Die Schaffung von Stellen in der kantonalen Verwaltung werde auch von der Kantonspolizei als zielführender Lösungsansatz beschrieben. Neben geringeren Personalkosten bestehe der Vorteil vor allem darin, dass zentrale Ansprechpersonen für die Zusammenarbeit mit der Polizei vorhanden seien.

7. Fazit

Der Variantenvergleich für die konkrete Umsetzung eines Rangerdienstes zeigt zahlreiche Gestaltungsmöglichkeiten auf. Die Gegenüberstellung von drei Grundvarianten ermöglichte es, diese in Bezug auf wesentliche Kriterien wie Wirksamkeit, Effizienz und Kosten zu bewerten (vergleiche Abbildung 6). Der Projektausschuss hat seinerseits die Umsetzbarkeit eines Rangerdienstes im aktuellen politischen, organisatorischen und finanziellen Kontext eingeschätzt. Vor dem Hintergrund dieses Gesamtergebnisses kann aus den vorliegenden Untersuchungen folgendes Fazit gezogen werden:

1. Der Bedarf für eine verbesserte Information, Besucherlenkung und Durchsetzung der jeweiligen Vorschriften ist insbesondere an stark frequentierten Orten im Naturraum («Hotspots») des Kantons Solothurn hoch.
2. An einigen dieser Orte ist ein Rangerdienst bereits erfolgreich etabliert. An anderen Orten besteht Handlungsbedarf. Sofern weitere Gebiete durch einen Rangerdienst betreut werden sollen, ist eine einheitliche Lösung für den ganzen Kanton sicher der zweckmässigste und effizienteste Weg.
3. Beim Einsatz von Rangern an den Hotspots bleibt ein Vollzugsdefizit hinsichtlich verschiedener, regelmässig zu beobachtender Verstösse im übrigen Kantonsgebiet weiterhin bestehen.
4. Von den drei untersuchten Umsetzungsvarianten «Polizei», «Kanton» und «Gemeinden» erscheint die Variante «Kanton» am geeignetsten. Die Variante «Gemeinde» dürfte zu einer unübersichtlichen und uneinheitlichen Situation führen. Die Variante «Polizei» ist teurer und es stehen eher Sanktionen und nicht die Sensibilisierung der Bevölkerung im Vordergrund. Auch wenn die Ranger kaum mit polizeilichen Befugnissen (Sanktionierung von Übertretungen) ausgestattet werden, kann mit dieser Variante eine einheitliche Umsetzung gewährleistet und eine zentrale Anlaufstelle geschaffen werden. Auch die inhaltlichen Kompetenzen sind bei einer Ansiedlung des Rangerdienstes in einer der zuständigen Fachabteilung des Kantons sicherlich sehr gut abgedeckt.
5. Organisatorisch wäre bei einer Lösung auf Ebene «Kanton» denkbar, dass eine Stelle sämtliche im Kanton aktiven Rangerdienste koordiniert. Gleichzeitig kann diese Stelle die Betreuung der eingesetzten, für den Rangereinsatz qualifizierten, externen Leistungserbringer übernehmen. Darüber hinaus könnte sie im Sinne der Stellungnahme der Kantonspolizei vom 16. Dezember 2022 auch die Aufgabe als Anlaufstelle bei notwendigen Sanktionierungsmassnahmen übernehmen.
6. Bezüglich Realisierbarkeit bzw. der Finanzierung eines solchen Dienstes müssten zunächst die Möglichkeiten bzw. die Bereitschaft der Politik ausgelotet werden, zusätzliche Mittel dafür bereitzustellen. Auch die Ausdehnung der Zuständigkeit eines Rangerdienstes über bekannte oder noch zu definierende «Hotspots» hinaus wird sich voraussichtlich an den finanziellen Möglichkeiten orientieren müssen.

Im Einzelnen muss ein künftiger, einheitlich organisierter Rangerdienst im Kanton Solothurn natürlich noch detaillierter beschrieben bzw. konzipiert werden. Nach welchen Kriterien werden die «Hotspots» bestimmt, an denen Ranger zum Einsatz kommen sollen? Wer sind die möglichen Leistungserbringer? Auf solche Fragen ist – neben der Frage nach der Finanzierung – eine Antwort zu finden. Alle Beteiligten haben im Rahmen der durchgeführten Recherchen stets die Notwendigkeit betont, die Situation in den sensiblen Naturräumen des Kantons Solothurn zu verbessern. Deshalb dürfte sich die weitere Entwicklung der Idee eines Rangerdienstes und die entsprechenden Anstrengungen bezüglich der notwendigen Mittel sicherlich lohnen. Dies einerseits, um eine schonende Nutzung der Naturräume im Kanton Solothurn zu gewährleisten, andererseits aber auch um ein geordnetes Nebeneinander der verschiedenen Aktivitäten der Bevölkerung in den betroffenen Räumen zu ermöglichen.

Anhang: Plausibilisierung der Kosten für die Variante «Kanton»

Für die Variante «Kanton» mit einer zentralen Führung eines Rangerdienstes durch ein Fachamt der kantonalen Verwaltung wird im vorliegenden Bericht von einem groben Kostenrahmen von 500'000 bis 1 Million CHF ausgegangen. Diese Schätzung wird im Folgenden anhand realer Bezugswerte aus anderen Gebieten plausibilisiert.

Zunächst ist anzumerken, dass der Aufwand, welcher in einem bestimmten Gebiet für den Einsatz von Rangern betrieben wird, von zahlreichen Faktoren abhängt. Einen grossen Einfluss hat dabei die erwünschte Intensität der Betreuung, insbesondere die durchschnittliche Anzahl Rundgänge und deren Länge bzw. Dauer. Auch die räumliche Verteilung der zu kontrollierenden Stellen, die Zugänglichkeit des Gebietes, oder die zeitliche Variabilität der Erholungsnutzung (z.B. saisonal oder witterungsabhängig) haben einen Einfluss auf den Aufwand. Die Berechnung allgemeiner Mittelwerte ist dadurch erschwert. Alle nachfolgenden Vergleiche sind deshalb unter dem Vorbehalt einer notwendigen Konkretisierung für die einzelnen Gebiete zu betrachten.

Als Vergleichsbasis für die Kosten wurden folgende Gebiete aus verschiedenen Kantonen herangezogen. Massgebend für die Auswahl war, dass die geleisteten Stunden sowie ein Kostensatz pro Stunde näherungsweise bekannt waren.

- Witi Schutzzone (SO)
- Thurauen (ZH)
- Kantonale Naturschutzgebiete
Wildenstein, Tal, Reinacher Heide (BL)
- Hallwilersee (AG und LU)
- Pfäffikersee (ZH)

Gebiet	Aufwand [h/Jahr]	Kostensatz [CHF/h]	Kosten [CHF]
1. Witi Schutzgebiet (SO)	900	56 (int. Verrechnung) 93 (Vollkosten)	50'400 83'700
2. Thurauen (ZH)	1400	94 (Vollkosten)	131'600
3. Pfäffikersee (ZH)	1500	94 (Vollkosten)	141'000
4. Hallwilersee (AG und LU)	2400	42 (Lohnkosten)	100'800
5. Kantonale Naturschutzgebiete (BL)	1150	108 (Vollkosten)	124'200

Beispiel Nr. 1 enthält zwei Ansätze: die heute erfolgende, interne Verrechnung von polizeilicher Assistenz (PSA) sowie die Vollkosten für diese Personalkategorie. Die interne Verrechnung lässt sich am ehesten mit Beispiel Nr. 4 vergleichen. Letzteres weist einen in der Grössenordnung realistischen Stundenlohn aus, welcher für einen ausgebildeten Ranger bzw. eine Rangerin mit Erfahrung bezahlt wird (vergl. [Swiss Rangers \(swiss-rangers.ch\)](http://swiss-rangers.ch)). In allen Beispielen liegen die Vollkosten rund beim Doppelten der reinen Lohnkosten der Beispiele Nr. 1 und 4, was im Bereich vergleichbarer Kalkulationen anderer Branchen liegt.

Für die nachfolgende Berechnung der Gesamtkosten wird nach Vorgabe des AWJF vereinfachend von Vollkosten von 80 CHF bzw. Lohnkosten von 40 CHF pro Stunde

ausgegangen³. Bei den Vollkosten sind – unabhängig davon, ob der Ranger beim Kanton oder bei einem externen Leistungserbringer angestellt ist – auch sämtliche Lohnnebenkosten, Ausrüstung, Führung, Fahrzeuge, Spesen, Schulung, Weiterbildung, Einsatzplanung, Administration, usw. mit eingerechnet. Diese Ansätze erscheinen in Anbetracht der genannten Beispiele als realistisch. In Relation zu dem von Swissrangers.ch publizierten Brutto-Mindestlohn von 52'000 CHF pro Jahr (inkl. 13. Monatsgehalt) würde ein Stundenlohn von 40 CHF einem Ranger mit höherer Ausbildung und einigen Jahren Berufserfahrung entsprechen.

Wird nun der oben genannte Stundenaufwand durch die betreute Fläche dividiert, so ergibt sich ein Näherungswert für die Kosten pro betreute Flächeneinheit. Vorbehalten bleiben nach wie vor Anpassungen aufgrund der konkreten örtlichen Ausgestaltung des Rangermandats.

Gebiet	Aufwand [h/Jahr]	Fläche ⁴ [ha]	Aufwand pro ha und Jahr [h/ha/Jahr]
1. Witi Schutzgebiet (SO)	900	600 ⁵	1.5
2. Thurauen (ZH)	1400	390 ⁶	3.6
3. Pfäffikersee (ZH)	1500	420	3.6
4. Hallwilersee (AG und LU)	2200 ⁷	400	5.5 ⁸
5. Kant. Naturschutzgebiete (BL)	1150	250	4.6
Total / Mittelwert	7150	2060	3.5

Betrachtet man nun all jene Gebiete im Kanton Solothurn, welche im Verlauf der Analyse als «Hotspots» bezeichnet wurden, kann mit dem obigen Mittelwert von 3.5 h pro ha und Jahr ein Gesamtaufwand abgeschätzt werden. Zu beachten ist dabei, dass für einige Gebiete eine Annahme der zu betreuenden Fläche getroffen werden musste. Die effektiven Kosten lassen sich – wie bereits erwähnt – durch die zu betreuende Fläche sowie durch den erwarteten Standard im einzelnen Gebiet steuern.

³ Gemäss den übrigen Beispielen liegen die Werte eher höher (90 –110 CHF/h).

⁴ Gerundete bzw. geschätzte Werte

⁵ Annahme: ca. 50% des Schutzzonen-Perimeters (alle Teilzonen exkl. Landwirtschaftliche Nutzflächen).

⁶ Ohne Landwirtschaftliche Nutzflächen

⁷ Im Interview gab der Zuständige bekannt, dass 120% Stellenprozente für Ranger zur Verfügung stehen. Im Analysebericht vom 22. August 2022 wurde dieser Wert auf einen Gesamtaufwand von 2400 h umgerechnet. Für die Kalkulation wurde hier von 1800 h produktiver Arbeitszeit pro Vollzeitpensum ausgegangen, woraus sich ungefähr 2200 eingesetzte Stunden pro Jahr ergeben.

⁸ Gemäss Aufgabenbeschrieb auf der Website des Schutzgebietes Hallwilersee gehören auch Unterhalts- und Forschungsarbeiten zu den Tätigkeiten des Rangerdienstes.

Gebiet	Fläche [ha]	Bemerkungen
Ufergebiete der Emme, Aare	400	Annahme: 40 km Länge, 100 m Uferbreite
Weissenstein	1'000	Annahme (gesamtes Wandergebiet)
Erste Jurakette	700	Annahme
Verenaschlucht	20	Gemäss Schutzzonenplan
Grien-Wöschnau	30	Gemäss Schutzzonenplan
Ruppoldingen (Kraftwerk)	50	Annahme Ufergebiet
Naherholungsgebiete Agglomeration	500	Annahme
Total	2'700	
Aufwand in Stunden pro ha und Jahr	3.5	
Gesamtaufwand in Stunden	9'450	
Gesamtaufwand in CHF	756'000	Vollkostenansatz (80 CHF/h)

Dieser Wert liegt im Bereich der im vorliegenden Bericht angenommen Gesamtkosten von 500'000 bis 1 Million CHF. Die Plausibilität des Gesamtaufwands lässt sich auch aus einer anderen, fachlichen Perspektive verifizieren. Die International Union for Conservation of Nature (IUCN) empfiehlt in Schutzgebieten eine Fläche von 500 ha pro Ranger. Geht man von rund 1800 produktiven Arbeitsstunden für ein Jahrespensum aus, ergibt sich für die oben genannte Gesamtfläche ein Gesamtpensum von rund 5 Vollzeitstellen. Dies würde wiederum einer betreuten Fläche von rund 525 ha pro Vollzeitstelle entsprechen. Auch aus diesem Blickwinkel erscheint der ermittelte Gesamtaufwand plausibel.

