



Aarau, 21. Oktober 2024

GV 2022 – 2025 / 118

Botschaft an den Einwohnerrat

Motion Ergänzung der Biodiversität in der Gemeindeordnung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 16. August 2023 haben die Einwohnerrätinnen Petra Ohnsorg und Hannah Wey (Grüne), die Einwohnerrätin Vreni Jean-Richard (SP) und der Einwohnerrat Peter Jann (GLP) die Motion "Ergänzung der Biodiversität in der Gemeindeordnung" eingereicht mit folgendem Antrag:

"Die Gemeindeordnung wird um einen Paragraphen zur Biodiversität ergänzt. Dabei soll das überordnete Ziel – der Schutz der Biodiversität in der Stadt Aarau – gemäss Biodiversitätskonzept vom Herbst 2020 – definiert werden. Die Schutzziele aus dem Konzept sollen konkretisiert und, wo sinnvoll, mit Prüfindikatoren versehen werden. Über die Fortschritte soll periodisch Bericht erstattet werden."

Dieser politische Vorstoss ist Bestandteil eines Antragsdossiers mit insgesamt drei Eingaben bezüglich Biodiversität, das die obengenannten Einwohnerrätinnen und der Einwohnerrat am 16. August 2023 eingereicht haben. Bei den anderen Vorstössen handelt es sich um die Motion Ergänzung der Biodiversität in der Bau- und Nutzungsordnung und das Postulat Erstellung eines Reglements zur Biodiversität.

Beurteilung der Motionsfähigkeit

Gegenstand einer Motion können Geschäfte sein, die in die Zuständigkeit der Gesamtheit der Stimmberechtigten oder des Einwohnerrates fallen. Überwiesene Motionen enthalten einen verbindlichen Auftrag an den Gemeinderat, in bestimmter Richtung einen Reglements- oder Beschlussentwurf vorzulegen oder eine andere Massnahme zu treffen (vgl. ANDREAS BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 4. A. 2017, S. 432 ff.; PETER SAILE/ MARC BURGHER/ THEO LORETAN, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, 2009, S. 102 f. und dortige Hinweise).

Die Motion fordert mit dem ersten Satz des Antrags die Ergänzung der Gemeindeordnung um einen Paragraphen zur Biodiversität. Die Gemeindeordnung hat Verfassungsrang und unterliegt dem obligatorischen Referendum. Sie fällt damit in den Kompetenzbereich der Gesamtheit der Stimmberechtigten. Somit ist der erste Satz des Antrags im Sinne des Einfügens einer Grundsatzbestimmung und damit eines Grundsatz-Paragraphen zur Biodiversität in der Gemeindeordnung motionsfähig und könnte grundsätzlich überwiesen werden.



Die Motionärinnen und der Motionär fordern jedoch nicht nur einen Grundsatz-Paragrafen, sondern, die Gemeindeordnung sei laut Sätzen 2 bis 4 des Antrags mit detaillierten Regelungen zu Schutzziele und Prüfendikatoren gemäss Biodiversitätskonzept zu ergänzen. Die Sätze 2 bis 4 des Antrags zielen auf einen detaillierten Norminhalt mit Rechten und Pflichten ab und gehen daher weit über einen Grundsatz-Paragrafen hinaus. Im Sinne der Stufengerechtigkeit ist in der Gemeindeordnung als "Verfassung" der Einwohnergemeinde richtigerweise einzig ein Grundsatz-Paragraf zur Biodiversität festzuhalten. Detaillierte Regelungen zu Prüfendikatoren, Schutzziele und Verfahrensabläufen sind hingegen auf Reglementsstufe anzusiedeln. Die Sätze 2 bis 4 des Antrags erweisen sich dahingehend als nicht stufengerecht. Alleine deswegen stellt sich jedoch nicht der gesamte Antrag als nicht motionsfähig heraus. Vielmehr ist diesbezüglich ausschlaggebend, ob die den Naturschutz bezweckenden Sätze 2-4 des Antrags überhaupt in der Gemeindeordnung legiferiert werden dürften, oder, ob dies gegen übergeordnetes Recht verstossen würde. Nachstehend wird dargelegt, wieso detaillierte Regelungen zur Biodiversität nicht in die Gemeindeordnung Eingang finden dürfen, soweit sie den Naturschutz bezwecken.

Gemäss Art. 78 Abs. 4 BV erlässt der Bund Vorschriften zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt. Der Auftrag von Art. 78 Abs. 4 BV wird in erster Linie durch die Art. 18 und 20 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz [NHG; SR 451] in Verbindung mit Art. 14 und 20 der Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz (NHV; SR 451.1) ausgeführt. Gemäss Art. 18 Abs. 1 NHG ist dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope) und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken. Es besteht ein erhebliches Interesse am Schutz der Biodiversität. Daraus ergibt sich, dass der Biodiversitätsschutz im Sinne des Schutzes von Lebensräumen zur Verhinderung des Artensterbens als ein Ziel gemäss Art. 18 NHG zu verstehen ist (zum Ganzen: BGE 148 II 36, E. 5.1 f. und Ziff. 13.3:). Auf kantonaler Ebene regeln § 40 Abs. 6 des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen vom 19. Januar 1993 (BauG, SAR 713.100) und das Dekret über den Natur- und Landschaftsschutz vom 26. Februar 1985 (NLD, SAR 785.110) die Einzelheiten des Natur- und Heimatschutzes. Gemäss § 1 Abs. 2 NLD ist die natürliche Eigenart der Landschaft, insbesondere im Hinblick auf prägende oder seltene Lebensräume für Pflanzen und Tiere, seltene oder bedrohte Arten oder charakteristische Bodenformen Gegenstand des Naturschutzes. Laut § 4 NLD müssen Elemente, welche die Landschaft prägen und Bestandteil der natürlichen Eigenart sind, geschützt und in ihrem Bestand und Erscheinungsbild erhalten werden. § 4 Abs. 2 NLD schreibt ferner vor, dass der Schutz dieser Objekte in erster Linie über die Nutzungsplanung sicherzustellen ist (WBE.2021.88, E.3 ff).

Zusammengefasst erweist sich somit einzig der Satz 1 der Motion als motionsfähig, soweit er sich auf die Einfügung eines Grundsatz-Paragrafen zur Biodiversität in der Gemeindeordnung bezieht. Im Übrigen erweisen sich die Sätze 2-4 des Antrags einerseits als nicht stufengerecht. Andererseits würde deren Überweisung gegen übergeordnetes Recht verstossen. Die Sätze 2-4 der Motion weisen einen derart engen sachlichen Bezug zum Naturschutz auf, dass sie aufgrund des übergeordneten kantonalen Rechts (§ 40 BauG und § 4 NLD) in der Bau- und Nutzungsordnung umgesetzt werden müssten.



Anliegen des Naturschutzes in der Gemeindeordnung detailliert zu regeln, verstösst gegen dieses übergeordnete Recht und würde eine rechtswidrige Umgehung der kantonalrechtlichen Vorgaben bedeuten (vgl. in einem vergleichbaren Fall in der Stadt Zofingen Bundesgerichtsentscheid 1C_440/2021 vom 28. Februar 2022). Auch aus diesem Grund erweisen sich die Forderungen gemäss den Sätzen 2 bis 4 der Motion als nicht motionsfähig. Gestützt auf diese Überlegungen empfiehlt der Stadtrat, die Motion nur teilweise zu überweisen.

Inhaltliche Stellungnahme des Stadtrates

Gemeinden nehmen beim Schutz und bei der Förderung der Biodiversität eine Schlüssel- und Vorbildrolle ein. Sie haben vielfältige Möglichkeiten, die Biodiversität in der Praxis und auf lokaler Ebene zu fördern und zu erhalten. Nicht zuletzt sind die Gemeinden rechtlich zum Handeln verpflichtet. Gemäss Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) sind heimatliche Landschaftsbilder sowie Denkmäler zu schonen und ist dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope) und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken. Wichtig sind auch kantonale Bestimmungen wie der Richtplan, Baugesetz und Verordnung (BauG und BauV). Die Gemeinden haben eine Verpflichtung, die Biodiversität zu erhalten und zu fördern. Ziel ist es, ein Netz von Lebensräumen zu erschaffen: die sogenannte "ökologische Infrastruktur", die der Bundesrat 2012 in seiner Biodiversitätsstrategie beschlossen hat.

Wie die unterzeichnenden Einwohnerrätinnen und Einwohnerräte darauf hinweisen, beinhaltet die Biodiversitätsstrategie des Bundes ein wichtiges Ziel: "Die Gemeinden stärken Natur und Landschaft in ihren Rechtsgrundlagen und verbindlichen Planungsgrundlagen". Der Stadtrat erachtet dieses Ziel ebenfalls als ausschlaggebend, um bessere Grundlagen im Bereich der Biodiversität zu schaffen.

Mit der Verankerung der Biodiversität in der Gemeindeordnung bekommt der Schutz der Vielfalt unserer Lebensgrundlage mehr Gewicht und die Stadt Aarau verpflichtet sich zu mehr Biodiversität im Naherholungsgebiet, im Siedlungsraum oder im Landwirtschaftsgebiet.

Aus diesen Gründen wird das Anliegen der Verankerung der städtischen Biodiversitätsziele in der Gemeindeordnung inhaltlich als sehr positiv bewertet. Der Stadtrat unterstützt die entsprechenden Anliegen der vorliegenden Motion. Die Ausformulierung der Bestimmung in der Gemeindeordnung ist im Detail jedoch noch zu erarbeiten.



Der Stadtrat stellt dem Einwohnerrat wie folgt

A n t r a g :

Der erste Satz der Motion "Ergänzung der Biodiversität in der Gemeindeordnung" (Die Gemeindeordnung wird um einen Paragraphen zur Biodiversität ergänzt) sei zu überweisen. Auf die weiteren Sätze der Motion "Ergänzung der Biodiversität in der Gemeindeordnung" sei nicht einzutreten.

Im Namen des Stadtrats

Dr. Hanspeter Hilfiker
Stadtpräsident

Dr. Marco Salvini
Stadtschreiber