



An den Grossen Rat

18.5028.02

BVD/P185028

Basel, 6. Juni 2018

Regierungsratsbeschluss vom 5. Juni 2018

Motion Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend „Ausarbeitung einer kantonalen Biodiversitäts-Strategie und einem daraus abgeleiteten Aktionsplan Biodiversität für den Kanton Basel-Stadt“ – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 14. März 2018 die nachstehende Motion Thomas Grossenbacher und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Naturinventar, Naturschutzkonzept und Naturschutz-Strategie des Kantons sind in die Jahre gekommen und müssen dringend überarbeitet werden. Mit der Unterzeichnung der Konvention über die biologische Vielfalt 1992 in Rio de Janeiro hat sich die Schweiz verpflichtet, eine nationale Strategie zur Erhaltung der Biodiversität zu erarbeiten und umzusetzen. Vom Bundesrat wurde 2012 nach jahrelangen Arbeiten eine umfassende Strategie zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität verabschiedet. In enger Zusammenarbeit mit den Kantonen hat der Bundesrat im September 2017 endlich auch einen "Aktionsplan Biodiversität" beschlossen.

In seiner Strategie hält der Bundesrat einleitend fest: "Die Biodiversität ist eine unerlässliche Grundlage für das Leben auf der Erde und damit die zentrale Lebensgrundlage der Menschen. Biodiversität umfasst die Vielfalt von Ökosystemen, von Arten und ihre genetische Vielfalt. Die Biodiversität erbringt unverzichtbare Leistungen für Gesellschaft und Wirtschaft. Sie liefert u.a. Nahrung, beeinflusst das Klima, erhält die Luft- und Wasserqualität, ist Bestandteil der Bodenbildung, und bietet nicht zuletzt dem Menschen Raum für Erholung. Eine Verschlechterung des Zustands der Biodiversität führt zu einer Abnahme dieser Leistungen und somit zu einer Gefährdung der nachhaltigen Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft."

Vor dem Hintergrund einer erschreckend negativen Bilanz über den Zustand der Biodiversität in der Schweiz wurden in der "Strategie Biodiversität Schweiz" zehn aufeinander abgestimmte strategische Ziele formuliert, an welchen sich die Anstrengungen zur Förderung der Biodiversität bis 2020 zu orientieren haben. Mit dem "Aktionsplan Biodiversität" wurden Massnahmen formuliert, um (1) die Biodiversität direkt zu fördern, (2) Brücken zu schlagen zwischen der Biodiversitätspolitik und andern Politikbereichen (z.B. Raumplanung, Landwirtschaft, Verkehr, wirtschaftliche Entwicklung, Bildung), und (3) EntscheidungsträgerInnen und die Öffentlichkeit über die Bedeutung der Biodiversität als Lebensgrundlage und Voraussetzung für das Funktionieren unserer Gesellschaft zu sensibilisieren. Zur Sicherung von Flächen für die Erhaltung der Biodiversität soll eine ökologische Infrastruktur aufgebaut werden.

Die vom Bund bereitgestellten Grundlagen erlauben, die aktuellen kantonalen Inventare und Naturkonzepte im Hinblick auf eine kantonale Biodiversitätsstrategie zu konkretisieren. So fehlt im Kanton Basel-Stadt beispielsweise ein aktueller Überblick über den Bestand und das Vorkommen von national prioritären Arten und Lebensräumen, für welche der Bund 2017 aktualisierte Listen veröffentlicht hat. Gerade bei diesen Arten und Lebensräumen ist es trotz vergleichsweise guten Grundlagen in den letzten Jahren nachweislich zu weiteren Verlusten (BAFU 2016) gekommen. Hier braucht es verstärkte Anstrengungen!

Basel hat darüberhinaus als Stadtkanton eine besondere Verantwortung für eine nachhaltige Förderung der Biodiversität im Siedlungsraum und sollte hier beispielhaft aktiv werden. Die Bedeutung von Städten als Refugium für gefährdete oder besondere Arten hat in den letzten Jahrzehnten deutlich zugenommen. Im städtischen Raum ist es zudem besonders wichtig, der Bevölkerung das Erlebnis von Natur auch in der Wohnumgebung und in Naherholungsgebieten zu ermöglichen.

Es ist sinnvoll, die bestehenden Grundlagen zum Schutz der Natur und zur Förderung der Biodiversität in einer kantonalen Biodiversitätsstrategie zusammenzufassen, welche den besonderen Gegebenheiten des Stadtkantons Rechnung trägt und welche die Strategie des Bundes für die im Kanton relevanten Aspekte konkretisiert.

Die daraus abgeleiteten und über die bisherigen Naturschutzanstrengungen hinausgehenden Massnahmen sollen in einen kantonalen Aktionsplan Biodiversität eingebunden werden. Dieser hat sich an den zehn grundlegenden Zielen der Strategie Biodiversität Schweiz zu orientieren. Weiter sind diese in Form von Massnahmen mit verbindlichen Zielvorgaben und der Festlegung von Zuständigkeiten für unseren Kanton zu konkretisieren. Und die aktuellen Anforderungen des Bundes zur Erhaltung und Förderung von national prioritären Arten und Lebensräumen sind zu implementieren. Ein solcher Aktionsplan ist eine staatliche Querschnittsaufgabe und muss deshalb über die Stadtgärtnerei und ihre Fachstelle Natur- und Landschaftsschutz hinaus alle für die Biodiversität relevanten Politikbereiche einbeziehen. Um Entscheidungsträger und die Bevölkerung - etwa Eigentümerinnen und Eigentümer privater Grundstücke - für die Erhaltung und Förderung der Biodiversität zu motivieren, sind geeignete Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen zu planen.

Antrag:

Der Regierungsrat wird beauftragt, bis spätestens anfangs 2020 eine kantonale Biodiversitätsstrategie und einen entsprechenden kantonalen Aktionsplan Biodiversität auszuarbeiten und diesen dem Grossen Rat zusammen mit einem Rahmenkredit für eine erste vierjährige Umsetzungsphase vorzulegen. Folgenden Aspekten ist dabei besondere Aufmerksamkeit zu schenken:

- der Information und Sensibilisierung von Entscheidungsträgern, betroffenen Verwaltungseinheiten und der Öffentlichkeit über die Bedeutung der Biodiversität als Lebensgrundlage, für lebenswichtige Güter und Leistungen von Ökosystem, eine gesunde Umwelt, gute Luft, Wasserqualität und eine hohe Lebensqualität,
- der Förderung der Biodiversität als Querschnittsaufgabe unter Einbezug von Raumplanung, Bildungspolitik, Stadtentwicklung, Verkehrsplanung und Wirtschaftspolitik,
- einer aktuellen Bestandesaufnahme von national prioritären Pflanzen, Tieren, Pilzen und anderen Organismengruppen und prioritären Lebensräumen,
- der Formulierung von Schutz- und Förderzielen für prioritäre Arten und Lebensräume,
- dem Beitrag des Kantons an die geplante nationale ökologische Infrastruktur,
- Massnahmen zur Förderung der Biodiversität im Siedlungsraum und zur Förderung besonderer Arten,
- Massnahmen zur Förderung von Naturerlebnissen der Bevölkerung in der Wohnumgebung und in Naherholungsgebieten,
- der Evaluation und Erfolgskontrolle von durchgeführten Förder- und Schutzmassnahmen,
- Aufbau eines Monitoringprogramms.

Schliesslich ist zu prüfen, inwiefern durch geeignete Anpassungen in der Organisation der Verwaltung, z.B. durch die Einrichtung einer ämterübergreifenden Koordinationskonferenz, oder der Aufwertung der Fachstelle Natur- und Landschaftsschutz, dem Querschnittscharakter einer kantonalen Biodiversitätsstrategie und dem entsprechenden Aktionsplan Biodiversität Rechnung zu tragen ist. Auch ein Biodiversitätsbeirat aus externen Fachpersonen als beratendes Organ der Verwaltung könnte eine wichtige Rolle bei der Förderung der Biodiversität spielen.

Thomas Grossenbacher, Jürg Stöcklin, Michael Wüthrich, Lea Steinle, Barbara Wegmann, Annemarie Pfeifer, Sasha Mazzotti, Raphael Fuhrer, Stephan Luethi-Brüderlin, Aeneas Wanner, Harald Friedl, Dominique König-Lüdin, Alexandra Dill, Beat Braun, Luca Urgese“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 Abs. 1 und 2 GO bestimmen Folgendes:

¹ In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

^{1bis} In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

² Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1^{bis} GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1^{bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1^{bis} Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, bis spätestens anfangs 2020 eine kantonale Biodiversitätsstrategie und einen entsprechenden kantonalen Aktionsplan Biodiversität auszuarbeiten und diesen dem Grossen Rat zusammen mit einem Rahmenkredit für eine erste vierjährige Umsetzungsphase vorzulegen. Die Motion enthält die Aufzählung einer ganzen Reihe von Massnahmen, denen dabei besondere Aufmerksamkeit zu schenken sei (wie diverse Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen, Bestandesaufnahmen, Fördermassnahmen, Evaluationsmassnahmen etc.) oder deren Einführung zumindest geprüft werden soll (z.B. Anpassung der Verwaltungsorganisation mit Fachstellenaufwertung, ämterübergreifender Koordinationskonferenz, externem Biodiversitätsbeirat).

Gestützt auf die Konvention über die biologische Vielfalt internationaler Abkommen zur Biodiversität von 1992 und auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben hat der Bundesrat die «Strategie Biodiversität Schweiz vom 25. April 2012» erlassen (BBl 2012 7239 ff. oder als Einzelausgabe auf www.bafu.admin.ch). Der Bundesrat genehmigte am 6. September 2017 den «Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz» des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) (www.bafu.admin.ch). Sowohl in der Strategie als auch im Aktionsplan basieren die vorgesehenen Ziele und Massnahmen auf der geltenden Kompetenzordnung und sehen vorerst keine gesetzlichen Anpassungen auf Bundesebene vor (Aktionsplan, S. 16 i.V.m. Strategie S. 70 bzw. BBl 2012 7317 f.). Bund und Kantone sind im Rahmen ihrer Zuständigkeiten angesprochen.

In denjenigen Sachgebieten, die für die Erhaltung und Förderung der Biodiversität relevant sind, wie etwa Umweltschutz, Natur- und Heimatschutz, Raumplanung, Landwirtschaft, Wald, Fischerei, Jagd und Wasser sind die in der Bundesverfassung vorgeschriebenen und in der Bundesgesetzgebung im Einzelnen festgelegten Kompetenzen zur rechtlichen und tatsächlichen Regelung zwischen dem Bund und den Kantonen unterschiedlich verteilt und vielfältig ausgestaltet. Die Behörden des Bundes und der Kantone haben demzufolge die Erhaltung und Förderung der Biodiversität innerhalb derjenigen Zuständigkeiten anzustreben, die ihnen im Rahmen der nach Sachgebieten zugeordneten Kompetenzen sowie im Rahmen der jeweiligen Organkompetenzen zukommen.

Das Bundesrecht lässt Raum für die Ausarbeitung einer kantonalen Biodiversitätsstrategie und eines kantonalen Aktionsplans zu denjenigen Sachgebieten und Themen, deren Regelung und/oder Durchsetzung in der Kompetenz des Kantons liegen. Die Motionärinnen und Motionäre sind sich des Zusammenspiels zwischen Bund und Kanton bewusst und die von ihnen in der Motion im Einzelnen formulierten Ziele und Massnahmen können sich auf kantonale Themen der

Biodiversität beziehen. Die vorliegende Motion verstösst in diesem Sinne nicht gegen übergeordnetes Recht bzw. ist mit übergeordnetem Recht vereinbar.

Die Motion bewegt sich im Bereich von § 42 Abs. 1 und von Abs. 1^{bis} GO. Sie enthält unter anderem das Anliegen, dem Grosse Rat im Sinne von § 42 Abs. 1 GO ein Grossratsbeschluss über eine Ausgabenbewilligung vorzulegen. Für Ausgaben über 300'000 Franken ist der Grosse Rat zuständig (§ 26 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt, Finanzhaushaltsgesetz, SG 610.100) und gemäss § 27 FHG kann der Grosse Rat mehrere Ausgaben und Programme mittels Rahmenausgabenbeschluss bewilligen. Für die Bewilligung der einzelnen Ausgaben ist anschliessend der Regierungsrat zuständig. Die meisten der konkreten Massnahmen, durch die die Biodiversität erhalten und gefördert werden können, liegen in der Kompetenz des Regierungsrates und der Verwaltung. Die Ausarbeitung oder Prüfung solcher Massnahmen kann nach § 42 Abs. 1^{bis} GO in einer Motion gefordert werden. Mit der Forderung nach der Ausarbeitung einer umfassenden kantonalen Strategie und einem darauf basierenden Aktionsplan wird bis zu einem gewissen Grad die Kernkompetenz des Regierungsrates zur Wahrnehmung der staatlichen Planung nach § 104 KV angetastet, die nach § 42 Abs. 2 GO dem zwingenden parlamentarischen Instrument der Motion nicht zugänglich ist. Da aber auch der Grosse Rat gemäss § 86 KV gesetzlich vorgesehene Planungskompetenzen für sich beanspruchen kann, zum Beispiel im für die Biodiversität wichtigen Themenbereich der Raumplanung, und der Grosse Rat auf die staatliche Planung durch die in der Motion ebenfalls angesprochenen Finanzkompetenzen Einfluss nehmen kann, kann nicht gefolgert werden, dass das Motionsanliegen insgesamt in den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates fällt. Die Motion verlangt zudem nicht etwas, das sich auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen, weshalb der Motionstext bereits eine solche Frist enthalten kann. Die in der Motion gesetzte Frist zur Umsetzung der geforderten Massnahme kann nicht von vornherein als gänzlich unmöglich bezeichnet werden, allerdings erscheint die Vorgabe der Motion, eine Strategie und einen Aktionsplan im geforderten Ausmass sowie die Beantragung eines Rahmenkredits für deren Umsetzung bis Anfang 2020 als zumindest schwierig erfüllbar.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Inhaltliche Stellungnahme zur Motion

Der Regierungsrat unterstützt das Kernanliegen der Motion, eine abgestimmte kantonale Biodiversitätsstrategie zu formulieren und einen kantonalen Aktionsplan Biodiversität zu erstellen.

Die Motion fordert, dass die kantonale Biodiversitätsstrategie und der zugehörige Aktionsplan im Sinne der Biodiversitätsstrategie des Bundes zu entwickeln seien. Die Strategie Biodiversität Schweiz umfasst neben dem Aspekt des Naturschutzes weitere gewichtige raumwirksame Nutzungen und Themen, wie Raumplanung, Waldwirtschaft, Landwirtschaft, Jagd und Fischerei, Tourismus, Sport und Freizeit, Verkehr, erneuerbare Energien, Bildung und Forschung, Produktion, Handel und Konsum. Eine thematisch derart weit gefasste Biodiversitätsstrategie für den Kanton Basel-Stadt zu entwickeln, erachtet der Regierungsrat als nicht angemessen. Aus seiner Sicht ist es zum einen nicht möglich, eine solch komplexe Strategie unter Einbezug der vielen Akteure im vorgegebenen Zeitrahmen zu erarbeiten. Zum anderen zeigt die Erfahrung, dass sich allzu komplexe Strategien mit vielen Massnahmen eher hemmend auf die Umsetzung auswirken als diese zu fördern.

Das Bau- und Verkehrsdepartement erarbeitet derzeit eine Naturschutzstrategie, die in erster Linie den Naturschutz im Siedlungsgebiet beinhaltet und als strategisches Instrument für die eigene Arbeit dient. Um die Umsetzbarkeit der geforderten Strategie zu gewährleisten, soll die Naturschutzstrategie gezielt um die für den Kanton Basel-Stadt relevanten Themenfelder Wald, Ge-

wässer und Landwirtschaft erweitert und auf dieser Basis ein kantonaler Aktionsplan Biodiversität erarbeitet werden. Dazu tragen die folgenden drei Departemente bei:

- Bau- und Verkehrsdepartement:
 - Tiefbauamt (Abteilung Wasser – Pflege der Gewässerufer)
 - Stadtgärtnerei (Grünplanung, kantonale Fachstelle für Natur- und Landschaftsschutz, Pflanzenschutz, Unterhalt Grünflächen, Freizeitgärten)
- Gesundheitsdepartement:
 - Kantonales Laboratorium (Umsetzung der Freisetzungsverordnung, Thema Neobiota)
- Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt:
 - Amt für Umwelt und Energie (Gewässerökologie und Fischerei, Landwirtschaft)
 - Amt für Wald beider Basel (Wald-Naturschutz)

Die Strategie soll unter Einbezug eines externen Ökologiebüros entwickelt werden, das bei der Strategie Biodiversität Schweiz mitgearbeitet hat und über entsprechende Erfahrung verfügt. Die Aktualisierung des Inventars der schützenswerten Naturobjekte, die Aktualisierung des Naturschutzkonzeptes sowie der geforderte Überblick über den Bestand und das Vorkommen von national prioritären Arten und Lebensräumen im Kanton Basel-Stadt sind als Bestandteile des mehrjährigen Aktionsplans vorgesehen.

Eine sorgfältig entwickelte und breit abgestützte kantonale Strategie sowie ein dazugehöriger Aktionsplan bedürfen unter anderem einer zeitintensiven Konsultation und Vernehmlassung. Der Regierungsrat erachtet es daher als unrealistisch, dass Strategie und Aktionsplan bis spätestens anfangs 2020 vorliegen, wie es die Motion verlangt.

3. Antrag

Aufgrund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend „Ausarbeitung einer kantonalen Biodiversitäts-Strategie und einem daraus abgeleiteten Aktionsplan Biodiversität für den Kanton Basel-Stadt“ dem Regierungsrat in Form eines Anzuges zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin