



An den Grossen Rat

19.5151.02

BVD/P195151

Basel, 14. August 2019

Regierungsratsbeschluss vom 13. August 2019

## Motion Thomas Grossenbacher und Konsorten für einen wirkungsvolleren Baumschutz im Kanton Basel-Stadt – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. Mai 2019 die nachstehende Motion Thomas Grossenbacher und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„In ihrem Positionspapier „Basel 2035 - grösser, grüner, gerechter“ begrüssen die Grünen Basel-Stadt die Verdichtung auf bereits bebauten Gebieten in unserer Stadt. Nur so kann die weitere Zersiedelung innerhalb des Kantongebiets, aber auch auf der Landschaft gestoppt werden. Durch die Urbanisierung und mit der baulichen Verdichtung wächst der Druck auf die Städteplanung und damit auf Freiraumstrukturen und -elemente innerhalb des Siedlungsgebietes. Der begrenzte Raum ist zum knappen Gut geworden und es wird immer schwieriger, den vorhandenen Freiraum gegenüber wirtschaftlichen Interessen zu verteidigen. Grün- und Naturräume in Städten kommen in verdichteten Städten gleichzeitig eine wachsende Bedeutung zu. Insbesondere auch auf Grund der zunehmenden Probleme wie der ausgeprägteren Hitzeperioden in Städten, ausgelöst durch den Klimawandel. Das Stadtklima wird von der Bebauung geprägt. Aufgrund des hohen Versiegelungsgrades ist es in Städten durchschnittlich bis zu 5 Grad Celsius wärmer als im Umland. Zudem sorgen trockene Luft und verringerter Luftaustausch für weitere Probleme.

Bäume spielen bei der Bekämpfung dieser Stadtprobleme eine entscheidende Rolle. Denn Bäume prägen nicht nur unsere Landschafts- und Siedlungsräume, sie erfüllen auch vielfältige Funktionen in den Themenkreisen Biodiversität, Ökosystemleistung, Gestaltung aber auch Kultur und Gesellschaft. Ihr ökologischer Wert setzt sich zusammen aus Luftreinigung, Filterung von Staub und Schadstoffen, Kohlendioxidspeicherung, Minderung des Treibhauseffekts, Wasserspeicherung, ausgleichende Wirkung auf das lokale Klima, Lebensraum für Vögel, Insekten und Flechten, Vernetzungskorridore, Energieeinsparung, Lärmreduktion etc. Sie haben zudem einen historischen Wert, sind Kulturgut sowie Zeitzeugen, wirken ästhetisch, tragen zur Erholung und zur Gesundheit bei, spenden Schatten und können sogar den Immobilienwert erhöhen. Bäume gliedern und beleben den Strassenraum, verbessern den Kontrast zu Bauwerken, sie wirken verkehrsberuhigend, geschwindigkeitsmindernd und sind unbestritten schön. Denn Grün gilt als Synonym für alles Lebendige, Wachsende und Vitale: Viele Bewohner besitzen auch eine starke emotionale Bindung zu „ihren“ Bäumen, die sie bereits aus der Kindheit kennen. Je grüner eine Stadt ist, desto eher bleiben die Bewohnerinnen in ihrem unmittelbaren Lebensumfeld, statt mit Fahrzeugen in die grüne Umgebung zu fahren, was einen Beitrag zur Verringerung von Verkehrsströmen darstellt.

Der ökologische Wert von Stadtbäumen beispielhaft aufgezeigt anhand des Blätterwerks einer 100-jährigen und einer 10-jährigen Eiche:

	100-jährige Eiche	10-jährige Eiche
Kronenvolumen	4'000 m <sup>3</sup>	40 m <sup>3</sup>
Anzahl Blätter	150'000	15'000

Gesamtblattoberfläche                      1'200m<sup>2</sup>    12m<sup>2</sup>

Um also eine 100-jährige Eiche mit ihrem ökologischen Gesamtwert ersetzen zu können, müssen 100 10-jährige Eichen gesetzt werden. Eine Buche mit 800'000 Blättern verarbeitet z.B. 2'400 g Kohlendioxid pro Stunde. Der ökologische Wert lässt sich mittels Stammdurchmesser, Kronenvolumen und eines artspezifischen Biodiversitätsindexes ermitteln, wie er z.B. von Frau Dr. Gloor von Stadtgrün Zürich für die in der Schweiz verwendeten Stadtbäume entwickelt wurde.

Mit der baulichen Verdichtung wird häufig der gesamte Gebäudebestand einer Parzelle erneuert oder zumindest saniert. Der Eingriff in den Freiraum ist meist umfassend. Die gewachsenen Strukturen mit einem altersbedingten hohen ökologischen Wert, besonders die Bäume mit einer grossen räumlichen und ökologischen Wirkung werden meist entfernt. Der Wert der gewachsenen Strukturen lässt sich nicht einfach ersetzen. Im Zusammenhang mit den Neuüberbauungen sind Wurzel- und Kronenraum für Bäume begrenzt, und es dauert Jahrzehnte bis wieder entsprechende Volumen und Strukturen gewachsen sind. Darum gilt es den ökologischen Ausgleich, Baumschutz und die Baumentwicklung als dringliche Aufgabe neben der Verdichtung zu erkennen und rechtlich verbindlich zu regeln. In Basel sorgt zwar das Baumgesetz dafür, dass grosse Bäume nur gefällt werden dürfen, wenn eine besondere Bewilligung vorliegt. Obwohl sich die Stadtgärtnerei im Rahmen ihrer Möglichkeiten bestmöglichst für die Einhaltung des Baumschutzgesetzes einsetzt, musste in den letzten Jahren festgestellt werden, dass der vom Gesetzgeber gewünschte Schutz immer stärker geschwächt wurde. Im Baumschutzgesetz wird zwar klar festgehalten, dass Bäume, die einen Meter über Boden einen Stammumfang von 50 Zentimetern (im Zonenplan mit grüner Schraffur gekennzeichnete Gebiete) oder 90 Zentimetern (ausserhalb dieser Gebiete) aufweisen, geschützt sind. Doch diese Gesetzesvorgaben können mit dem Zusatz ausgehebelt werden, dass Bäume zur Fällung freigegeben werden können, wenn "in Würdigung des Interesses des Gesuchstellers das Festhalten am öffentlichen Interesse der Erhaltung des Baums unverhältnismässig erscheint." Obwohl das Baumschutzgesetz bei jeder Fällbewilligung eine Ersatzpflanzung fordert, kann diese oft nicht umgesetzt werden, da die erforderliche Fläche für neue, grosse Bäume fehlt. Aber auch Tiefgaragen oder die Ausnutzungsziffer können eine adäquate Ersatzpflanzung verhindern.

Ähnliches gilt für das für das kantonale Naturschutzgesetz, das im §9, Abs. 2 einen ökologischen Ausgleich innerhalb des Siedlungsgebietes fordert: <http://www.gesetzessammlung.bs.ch/frontend/versions/4591> Auch hier muss festgestellt werden, dass die ökologische Qualität und in der Folge auch die stadtklimatische Qualität in den letzten Jahren stetig abnehmen. Zudem liegt Basel-Stadt im schweizerischen Städtevergleich bzgl. Anteil Bestockter und Erholungsflächen an der Gesamtfläche am unteren Ende <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/citystatistics/indikatoren/bodennutzung.assetdetail.6266873.html>.

Nicht jeder Baum kann bei einem Neubau erhalten bleiben. Eine Neuausrichtung ist jedoch zwingend, denn die Lebensqualität in unserer Stadt wird immer mehr auch von unseren grünen Lungen abhängen.

Deshalb fordern wir die Regierung in dieser Motion auf, innert zwei Jahren eine Verbesserung des Baumschutzes vorzulegen, das folgende Aspekte garantiert.

- Grundsätzlich ist das Baumschutzgesetz zu verbessern und zu stärken
- Dieser Schutz muss messbar sein
- So müssen die jährlichen Baumfällungen auf privatem und öffentlichem Grün im Minimum anzahlmässig kompensiert werden.
- Bei Fällbewilligungen muss eine Ersatzpflanzung mit mindestens gleichem ökologischen Wert verbindlich erfolgen besonders in Grün- und Freiflächen und in Vernetzungskorridoren.
- Sollte keine gleichwertige Ersatzpflanzung im Bauperimeter oder im Quartier möglich sein, ist auf die vollständige Ausschöpfung der Ausnutzungsziffer zu Gunsten des Erhalts der geschützten Bäume zu verzichten.
- Der ökologische Wert des geschützten Baumbestands (auf öffentlichem und privatem Grund) in der Stadt ist alle 5 Jahre zu erheben und auszuweisen.

Thomas Grossenbacher, Sasha Mazzotti, Lisa Mathys, Tonja Zürcher, Beda Baumgartner, Olivier Bolliger, Daniel Hettich, Alexander Gröflin, Raphael Fuhrer, Jörg Vitelli“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

## 1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 GO bestimmt über die Motion:

### § 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

<sup>1</sup> 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.

<sup>1bis</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 Grosselem 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<sup>bis</sup> 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<sup>bis</sup> GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1<sup>bis</sup> Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, innert zwei Jahren eine Verbesserung des Baumschutzes vorzulegen, das folgende Aspekte garantiert:

- Grundsätzlich ist das Baumschutzgesetz zu verbessern und zu stärken.
- Dieser Schutz muss messbar sein:

- So müssen die jährlichen Baumfällungen auf privatem und öffentlichem Grün im Minimum anzahlmässig kompensiert werden.
- Bei Fällbewilligungen muss eine Ersatzpflanzung mit mindestens gleichem ökologischem Wert verbindlich erfolgen besonders in Grün- und Freiflächen und in Vernetzungskorridoren.
- Sollte keine gleichwertige Ersatzpflanzung im Bauperimeter oder im Quartier möglich sein, ist auf die vollständige Ausschöpfung der Ausnutzungsziffer zu Gunsten des Erhalts der geschützten Bäume zu verzichten.
- Der ökologische Wert des geschützten Baumbestandes (auf öffentlichem und privatem Grund) in der Stadt ist alle fünf Jahre zu erheben und auszuweisen.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes (Baumschutzgesetz vom 16. Oktober 1980 [SG 789.700], Gesetz über den Natur- und Landschaftsschutz vom 25. Januar 1995 [SG 789.100]) beantragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen, weshalb der Motionstext bereits eine solche Frist enthalten kann.

**Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.**

## **2. Inhaltliche Stellungnahme zur Motion**

Der Regierungsrat unterstützt das Kernanliegen der Motion, durch den Erhalt und die Weiterentwicklung des Baumbestandes sowohl die Biodiversität im Stadtkanton zu erhöhen als auch das Stadtklima und die Lebensqualität für die Bewohnerinnen und Bewohnern zu verbessern. Er ist gleichzeitig der Meinung, dass mit dem bestehenden Baumschutzgesetz und der Baumschutzverordnung, die im Vergleich zu anderen Schweizer Städten sehr streng sind, bereits gute Instrumente hierfür existieren.

Neben dem kantonalen Baumschutzgesetz fordert das nationale Raumplanungsgesetz, dass die innere Verdichtung im Siedlungsraum vorangetrieben wird und dass gleichzeitig Siedlungen viele Grünflächen und Bäume enthalten.

Baumschutz, Baumentwicklung und ökologischer Ausgleich werden schon seit langem als vordringliche Aufgabe erkannt und sowohl in den städtebaulichen Verfahren zur Erstellung von Bauungsplänen wie auch in konkreten Bauprojekten durch die Bewilligungsinstanzen berücksichtigt. Die Stadtgärtnerei berät auf Basis der kantonalen und nationalen Baum- und Naturschutzgesetzgebungen im Rahmen ihrer Vollzugsaufgaben private Eigentümerinnen und Eigentümer hinsichtlich Baumschutz, Grünanteil, Dachbegrünung, Baumersatz und ökologischer Ausgleich und fordert diese im Rahmen der Auflagen zum Bauentscheid auch ein. Es hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass mit einer guten Beratung und Aufklärung die Bauherrschaften für die Baum- und Klimathemen sensibilisiert werden können.

Können im Rahmen von Bauprojekten bestehende Bäume nicht erhalten werden, so werden Ersatzbäume auf der Parzelle verfügt. Diese Verfügung kann im äussersten Fall mit der Anordnung einer Ersatzvornahme durchgesetzt werden. Im Regelfall sind diese auf nicht unterkellerten Bereichen der Parzelle zu pflanzen. Hintergrund ist der für eine gute Baumentwicklung notwendige, ausreichend grosse Wurzelraum mit gewachsenem Boden oder speziellem, luftdurchlässigem und wasserspeicherndem Baumsustrat.

Das Baumschutzgesetz verpflichtet die Behörden dazu, einerseits sowohl bestehende Bäume zu erhalten, wie auch andererseits zu prüfen, ob die Fällung eines Baumes eine Pflegemassnahme für den übrigen Baumbestand bedeutet. In einigen Fällen ist es deshalb nicht zielführend, Ersatzpflanzungen zu tätigen, da dank der Fällung eines einzelnen Baumes die übrigen Bäume besser gedeihen, was längerfristig zu einer höheren Qualität des Baumbestandes führt.

Der Baumbestand auf öffentlichem Grund nimmt seit Jahren deutlich zu. So wurden und werden vermehrt neue Strassenzüge begrünt. Auch bei der Planung von neuen Plätzen (zum Beispiel Max-Kämpf-Platz) und neuen Parkanlagen spielen Baumpflanzungen eine wichtige Rolle.

Oberstes Ziel der Stadtgärtnerei ist es, für einen zukunftsfähigen, vitalen und ausgewogenen Baumbestand im Kanton zu sorgen. Neben dem Erhalt, Schutz und der fachgerechten Pflege alter Bäume geht es auch um die stetige Erneuerung, Verjüngung und Anpassung des Baumbestandes. Dies spiegelt sich in der Fällung kranker und abgestorbener Bäume mit nachfolgenden Ersatzpflanzungen wider. Bei der gesamten Thematik ist eine gesamtheitliche Betrachtungsweise des Systems Baum als Basis für eine gute Baumentwicklung in den nächsten Jahrzehnten erforderlich. Hierzu zählen die ideale Ausgestaltung des Baumstandorts und der Baumgrube mit eigens für die Basler Stadtbäume entwickeltem Baums substrat, Bewässerungseinrichtungen, Baumschutzmassnahmen und die Jungbaumpflege. Zudem hat die Wahl der Baumart stark an Bedeutung gewonnen. Neben der Berücksichtigung von klima-, schädlings- und trockenheitstoleranten Arten, abgestimmt auf die spezifischen Stadtstandorte, wird auch grosser Wert darauf gelegt, wo immer möglich grosskronige und heimische Arten zu verwenden, die wichtige mikroklimatische und ökologische Funktionen übernehmen.

Die Klimaerwärmung und das vermehrte Auftreten neuer Schadorganismen bedeuten ein heute noch nicht abschätzbares Risiko. Gemäss den Klimaprognosen und den aktuellen Erfahrungen mit den Folgen der Trockenheit und den daraus resultierenden gravierenden Krankheitsbildern muss davon ausgegangen werden, dass künftig mehr Bäume pro Jahr ersetzt werden müssen. Dabei werden auch Massnahmen zur Verbesserung des Standortes getroffen werden. Die daraus entstehenden Kosten lassen sich heute noch nicht abschätzen. Die Stadtgärtnerei richtet die Baumartenwahl auf die zu erwartenden Bedingungen aus und pflanzt eine grosse Vielfalt von Baumarten, die gegen Trockenheit und Hitze robust sind. Dafür stützt sie sich auf ihre eigene Erfahrung und auf Empfehlungen aus der Fachliteratur und tauscht sich mit andern Städten aus. Wie sich die Klimaentwicklung auf den städtischen Baumbestand auswirken wird, ist ungewiss. Die seit Jahren praktizierten Verfahren zur Verbesserung des Baumbestandes und zur Abfederung der Folgen von Klimaveränderungen sind dennoch erfolgversprechend.

Der geforderte messbare Schutz in Form der jährlichen, anzahlmässigen Kompensation der Baumfällungen auf öffentlichem und privatem Grund ist illusorisch. Baumfällungen und Ersatzpflanzungen erfolgen aufgrund von Baumassnahmen immer zeitversetzt. Beim Beispiel einer Strassenerneuerung oder Verdichtung ist es so, dass in einem Jahr die Bäume gefällt werden, in den nächsten Jahren die Bauarbeiten fortschreiten und zum Schluss, also meist erst nach 1 bis 3 Jahren, die Ersatzpflanzungen erfolgen können. Deshalb ist die Bilanzbetrachtung nur über einen längeren Zeitraum sinnvoll.

Auch die Forderung, bei Fällbewilligungen eine Ersatzpflanzung mit mindestens gleichem ökologischem Wert verbindlich vorzuschreiben, ist nicht realistisch und zielführend. Wie am beschriebenen Beispiel der 100-jährigen Eiche müssten 100 10-jährige Eichen als Ersatz gepflanzt werden. Für eine solche Kompensation steht im räumlich begrenzten Kanton Basel-Stadt schlicht kein Platz zur Verfügung.

Sinnvoll ist es hingegen geschützte Bäume, wo immer möglich zu erhalten. Bei Transformationsarealen wird bereits in der frühen Phase der städtebaulichen Verfahren, die zur Vorbereitung eines Bebauungsplans durchgeführt werden, auf den Baumbestand Rücksicht genommen. So werden beispielsweise im aktuellen Studienauftragsverfahren zu VoltaNord die teilnehmenden Büros

auf die geschützten Bäume hingewiesen und aufgefordert, diese wo immer möglich in die Planung zu integrieren. Zusätzlich sollen neue Stadtbäume aufgrund ihrer von den Motionären beschriebenen, ausserordentlich positiven Wirkung, sowohl im öffentlichen als auch im privaten Raum eingeplant werden. Eine darüber hinausgehende Einschränkung des Nutzungsmasses würde die Eigentümerinnen und Eigentümer in ihrem grundrechtlich geschützten Eigentumsanspruch unverhältnismässig stark einschränken. Bei der Bewilligung von Bauprojekten findet folgerichtig bei der Frage des Erhalts geschützter Bäume stets eine Interessensabwägung zwischen dem Interesse am Baumerhalt einerseits und den übrigen öffentlichen Interessen wie die Nutzung von Verdichtungspotenzial sowie den privaten Interessen andererseits statt. Diese Abwägung schränkt bereits mit der bestehenden Gesetzeslage die baulichen Möglichkeiten zugunsten des Baumschutzes ein.

Der ökologische Wert des Baumbestandes in der Stadt wird bisher nicht erhoben. Mit Hilfe der neuen digitalen Auswertungsmöglichkeiten von Laserscan-Daten (sogenannte LiDAR-Daten) können auch Baumkronenflächen über das gesamte Stadtgebiet ermittelt werden, aus denen sich wiederum einfache Aussagen zu der ökologischen Qualität des Gesamtbaubestandes ableiten lassen. Das Bau- und Verkehrsdepartement plant, 2020 eine solche Auswertung auf Basis der letzten Überfliegung von 2019 durchzuführen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sich Baumschutz und innere Entwicklung keineswegs ausschliessen. Im Gegenteil: Die Transformation von Industrie- und Infrastrukturareale mit hohem Versiegelungsgrad und geringem Baumbestand in gemischt genutzte Quartierteile mit Grün- und Freiräumen hat eine Erhöhung des Baumbestands im öffentlichen Raum zur Folge. Bei Baugesuchen in bestehenden Quartierstrukturen findet bereits heute auf der Grundlage der gültigen gesetzlichen Regelungen eine sorgfältige Abwägung der Interessen von Baumschutz und Verdichtung statt. Hier gilt der Grundsatz „Erhalt vor Ersatz“. Eine Anpassung des Baumschutzgesetzes ist daher nicht angezeigt.

### 3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Thomas Grossenbacher und Konsorten für einen wirkungsvolleren Baumschutz im Kanton Basel-Stadt dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin