



An den Grossen Rat

23.5349.02

BVD/P235349

Basel, 13. Dezember 2023

Regierungsratsbeschluss vom 12. Dezember 2023

Motion Béla Bartha und Konsorten betreffend «Ergänzung des Baumschutzgesetzes: Nicht nur die Anzahl, sondern auch der ökologische Wert des Baumbestandes in BS muss geschützt werden, um dessen Klimawirkung zu erhalten»; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20. September 2023 die nachstehende Motion Béla Bartha und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Es ist un widersprochen, dass Bäume eine sehr positive Wirkung auf das Klima in der Stadt haben. Es ist daher erfreulich, dass der Baumbestand in Zahlen seit Jahren steigend ist. Dagegen steht aber leider, dass sowohl die Lebensdauer als auch die ökologische Qualität der Bäume nicht in gleichem Masse zu- sondern stetig abnehmen. Der Klimawandel setzt dem bestehenden Baumbestand dazu. Baumarten, die früher stadtverträglich waren, leiden unter Hitzestress, Trockenheit oder Krankheiten, sterben früher und erreichen häufig nicht mehr dieselbe Grösse und dasselbe Kronenvolumen wie in früheren Zeiten. Heute geht die Stadtgärtnerei von einer mittleren Lebensdauer für einen Stadtbaum in Basel von nur noch 30 bis 40 Jahren aus. Dies bedeutet, dass viele Stadtbäume während ihrer Lebenszeit, ihre optimale Grösse und damit eine maximal positive Wirkung für das Stadtklima nicht mehr erreichen oder dann nur für wenige Jahre. Zahlen hierzu wurden bereits 2019 in der Motion 19.5151.02 von Thomas Grossenbacher und Konsorten zum wirkungsvollen Baumschutz dargelegt. Für den Schutz des Baumbestands im öffentlichen und privaten Raum spielte das bestehende Baumgesetz in der Vergangenheit eine weitgehend zielführende Rolle. Es verlangt, dass der Baumbestand im Kanton Basel-Stadt zu erhalten und möglichst zu vermehren ist. Entsprechend wird im kantonalen Baumkataster die Baumart, die Anzahl, das Alter und weitere Angaben erfasst und Verluste werden durch Ersatzpflanzungen ersetzt. Nicht erfasst wird hingegen die Grösse der Bäume bzw. ihr Kronenvolumen, obwohl dieses für die ökologische Bedeutung bzw. die positive Auswirkung eines Baumes für das Stadtklima entscheidend ist. Es ist zu befürchten, dass in den letzten Jahren trotz einer zunehmenden Anzahl von Bäumen in der Stadt ihre positive ökologische Rolle für das Stadtklima abgenommen hat, weil die Bäume heute im Durchschnitt kleiner sind und ein geringeres Kronenvolumen haben. Aus diesem Grund sind die Unterzeichnenden der Ansicht, dass in Zukunft auch die ökologische Qualität des Baumbestands erhoben werden muss, um beurteilen zu können, ob mit den getätigten Ersatzpflanzungen nicht nur die Anzahl der Bäume, sondern auch ihre ökologische Bedeutung, d.h. die positive Wirkung des Baumbestands für das Stadtklima, erhalten bleibt. Früher konnte die Biomasse von Stadtbäumen nur grob auf Grund von auf Basis von Standardwerten abgeschätzt werden. Seit einigen Jahren ist es jedoch möglich, mit schweizweit verfügbare Laser-Scanning Daten (LiDAR) das Kronenvolumen städtischer Baumbestände zu messen und daraus die Biomasse und den darin eingelagerten Kohlenstoff mit grosser Genauigkeit abzuleiten. Mit wiederholten LiDAR-Messungen kann so über die Zeit auch die Zu- bzw. Abnahme des Kronenvolumens gemessen werden. Der Regierungsrat hat bereits in seiner Antwort auf die Motion Th. Grossenbacher vom August 2019 erwähnt, dass er beabsichtige, den ökologischen Wert des Baumbestandes basierend auf den LiDAR-Daten 2020 zu erheben.

Die Unterzeichnenden sind der Ansicht, dass dies eine notwendige Grundlage ist, um auch unter den Bedingungen des Klimawandels, den ökologischen Wert des Baumbestands im Kanton BS zu erhalten. Basierend auf den obigen Ausführungen fordern sie deshalb den Regierungsrat auf:

- Absatz 1 von § 1 des Baumschutzgesetzes wie folgt zu ergänzen: Der Baumbestand im Kanton Basel-Stadt und sein ökologischer Wert ist im Interesse der Qualität des Lebensraumes, insbesondere der Wohnlichkeit, zu erhalten und möglichst zu vermehren.
- In Zukunft den ökologischen Wert, insbesondere das klimawirksame Kronenvolumen des Baumbestands auf öffentlichem und privatem Grund alle 5-10 Jahre mittels LiDAR-Daten zu erheben und die Ergebnisse zu veröffentlichen.
- Als Zielgrösse für den Erhalt des Baumbestands in Zukunft nicht mehr nur die Anzahl Bäume, sondern zusätzlich auch deren ökologischer Wert, d.h. ihr Kronenvolumen zu verwenden. Die erstmalige Erhebung des Kronenvolumens anhand von LiDAR-Daten ist dabei Grundlage, um Zielgrössen für das Gesamt-Kronenvolumen des Baumbestands für die verschiedenen Stadtteile zu formulieren.
- Bei Baumfällungen auf öffentlichem als auch privatem Grund darauf hinzuwirken, dass mittels Ersatzpflanzungen über die Zeit auch der ökologische Wert und damit der positive Klimaeffekt zumindest erhalten, wenn nicht verbessert wird.

Béla Bartha, Lisa Mathys, Alexandra Dill, Erich Bucher, David Wüest-Rudin, Jean-Luc Perret, Nicole Strahm-Lavanchy»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

1.1 Grundlagen des Motionsrechts

Mit einer Motion kann der Grosse Rat den Regierungsrat verpflichten, eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage oder eine Vorlage für einen Grossratsbeschluss vorzulegen (§ 42 Abs. 1 GO) oder eine Massnahme zu ergreifen (§ 42 Abs. 1^{bis} GO). Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat also sowohl in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich als auch im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats Aufträge erteilen.

Das Recht setzt dem Grossen Rat bezüglich Motionsbegehren allerdings auch Schranken, die in der Gewaltenteilung, im Gesetzmässigkeits-, im Föderalismus- und im Demokratieprinzip gründen. So darf eine Motion nicht gegen höherrangiges Recht verstossen (wie Bundesrecht, interkantona-les Recht oder kantonales Verfassungsrecht). Zudem ist gemäss § 42 Abs. 2 GO eine Motion unzulässig, die einwirken will auf

- den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats,
- einen Einzelfallentscheid,
- einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder
- einen Beschwerdeentscheid.

1.2 Motionsforderung

Mit dieser Motion wird der Regierungsrat aufgefordert

- «– Absatz 1 von § 1 des Baumschutzgesetzes wie folgt zu ergänzen: Der Baumbestand im Kanton Basel-Stadt und sein ökologischer Wert ist im Interesse der Qualität des Lebensraumes, insbesondere der Wohnlichkeit, zu erhalten und möglichst zu vermehren.
- In Zukunft den ökologischen Wert, insbesondere das klimawirksame Kronenvolumen des Baumbestands auf öffentlichem und privatem Grund alle 5–10 Jahre mittels LiDAR-Daten zu erheben und die Ergebnisse zu veröffentlichen.

- Als Zielgrösse für den Erhalt des Baumbestands in Zukunft nicht mehr nur die Anzahl Bäume, sondern zusätzlich auch deren ökologischer Wert, d.h. ihr Kronenvolumen zu verwenden. Die erstmalige Erhebung des Kronenvolumens anhand von LiDAR-Daten ist dabei Grundlage, um Zielgrössen für das Gesamt-Kronenvolumen des Baumbestands für die verschiedenen Stadtteile zu formulieren.
- Bei Baumfällungen auf öffentlichem als auch privatem Grund darauf hinzuwirken, dass mittels Ersatzpflanzungen über die Zeit auch der ökologische Wert und damit der positive Klimaeffekt zumindest erhalten, wenn nicht verbessert wird.»

1.3 Rechtliche Prüfung

Die Motionärinnen und Motionäre verlangen einerseits die Verankerung eines Ziels im Gesetz und andererseits konkrete Massnahmen, mit denen dieses Ziel erreicht werden soll, also Umsetzungsmassnahmen.

Mit der Forderung unter Spiegelstrich 1 wird die Ergänzung von § 1 Abs. 1 Baumschutzgesetz vom 16. Oktober 1980 (BSchG; SG 789.700) um den Passus «und sein ökologischer Wert» verlangt. Gesetzesänderungen fallen in die Zuständigkeit des Grossen Rats (§ 42 Abs. 1 GO). Die konkret geforderte Änderung verstösst weder gegen übergeordnetes Recht noch gegen § 42 Abs. 2 GO. **Diese Motionsforderung ist folglich rechtlich zulässig.** Nicht zu prüfen ist hier, ob die Formulierung «und sein ökologischer Wert» so gewählt ist, dass sie zum Ausdruck bringt, was die Motionärinnen und Motionäre anstreben.

Mit den Forderungen unter den Spiegelstrichen 2 und 3 wird dem Regierungsrat vorgegeben, wie § 1 Abs. 1 BSchG in der revidierten Fassung umzusetzen ist. Diese Umsetzungsvorgaben weisen einen hohen Detailgrad auf: Vorgeschrieben wird unter anderem der Erhebungsgegenstand («Kronenvolumen»), die Methode (Verwendung von LiDAR-Daten) und die Frequenz der Datenerhebung («alle 5–10 Jahre»). Die Vorgabe der Methode ist besonders kritisch zu beurteilen. Zwar kann der Grosse Rat den Regierungsrat mit einer Motion zu einer Massnahme verpflichten (§ 42 Abs. 1^{bis} GO), dabei muss er aber den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats beachten (§ 42 Abs. 2 GO). Nach § 108 Abs. 2 Kantonsverfassung vom 23. März 2005 (KV; SG 111.100) sorgt der Regierungsrat für eine rechtmässige, wirksame und bürgernahe Verwaltungstätigkeit (vgl. auch § 4 Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt vom 22. April 1976 [Organisationsgesetz, OG; SG 153.100]). Schreibt der Grosse Rat dem Regierungsrat eine konkrete Methode zur Umsetzung von § 1 Abs. 1 BSchG vor, massiert er sich den Entscheid darüber an, was wirksame Verwaltungstätigkeit ist, und greift damit in die verfassungsrechtliche Exekutivkompetenz ein. Dies bedeutet letzten Endes eine Verletzung der Gewaltenteilung, wie sie von § 69 KV gewährleistet wird. **Die Motionsforderungen unter den Spiegelstrichen 2 und 3 sind damit rechtlich unzulässig.**

Die Forderung unter Spiegelstrich 4 wiederum ist so offen formuliert, dass dem Regierungsrat ein angemessener Spielraum verbleibt, der auch eine Umsetzung in Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht zulässt. Sie respektiert zudem § 42 Abs. 2 GO. **Diese Motionsforderung ist entsprechend rechtlich zulässig.**

1.4 Schlussfolgerung

Diese Motion verstösst in Teilen gegen § 42 Abs. 2 GO und ist deshalb als rechtlich teilweise zulässig anzusehen.

2. Inhaltliche Stellungnahme zur Motion

Der Regierungsrat teilt das Anliegen der Motion, die positive Wirkung des Baumbestandes auf das Stadtklima und die Biodiversität zu erhalten und weiter zu erhöhen.

Eine wichtige Grundlage dafür bildet der Baumkataster. Darin sind sämtliche Bäume im öffentlichen Raum und damit in der Verantwortung der Stadtgärtnerei erfasst. Neben der genauen Lage eines Baumes werden die Baumart, Baumnummer, Pflanzdatum, Baumalter, Standjahr und Schutzstatus ausgewiesen.

Seit kurzem bestehen mit der Auswertung von Überfliegungsdaten, den sogenannten LiDAR-Daten, weitere Möglichkeiten, den gesamten Baumbestand bzw. seine Oberfläche auf Stadt- und Kantonsgebiet zu erfassen und dessen Entwicklung aufzuzeigen. Die zweidimensionale Auswertung in Form von Kronenbedeckungsgrad des Gesambaumbestands, also beschattete Fläche in Quadratmeter oder Prozent, ist heute schon sehr genau möglich und findet auch in anderen Städten wie Zürich bereits statt. Basierend auf diesen Daten sind Aussagen zu stadtklimatischen Effekten möglich. Grundsätzlich ist auch eine dreidimensionale Auswertung in Form der Erfassung des Kronenvolumens möglich. Allerdings ist dies derzeit noch zu ungenau bzw. fehlerbehaftet, weshalb in Basel – wie etwa auch in Zürich – vorderhand auf eine Anwendung verzichtet wird.

Der Regierungsrat weist darauf hin, dass der ökologische Wert eines Stadtbaumes weit über seine stadtklimatische Wirkung hinausgeht. Während vor allem die Grösse und Blattmasse eines Baumes klimarelevant sind, spielen die Baumart, Blüten, Früchte, aber auch Habitus und Alter eine grosse Rolle für die Biodiversität. Der «ökologische Wert» ist also viel weiter zu fassen. Um diesen Wert umfassend zu erheben, bräuchte es für jeden Baum eine regelmässige ausführliche Kartierung, Aufnahme und Aktualisierung im Baumkataster. Die LiDAR-Daten reichen dafür nicht aus. Dies ginge weit über den Bedarf hinaus, den es zur Beurteilung der stadtklimatischen Aspekte der Bäume in der Stadt braucht, und macht daher aus Sicht des Regierungsrates wenig Sinn – nicht zuletzt auch aufgrund des ungünstigen Kosten-Nutzen-Verhältnisses. Eine Erfassung des Kronenbedeckungsgrades ist hingegen sinnvoller und kostengünstig machbar, weshalb dies auch in Basel geschehen soll.

Vor diesem Grund muss auch geprüft werden, ob eine Ergänzung des Baumschutzgesetzes mit einem Passus zum ökologischen Wert tatsächlich zielführend wäre. Dieser Wert nimmt jeweils mit zunehmendem Alter und Grösse eines Baumes zu. Das bestehende Baumschutzgesetz hat den Erhalt und die Vermehrung des Baumbestandes zum Ziel und schützt Einzelbäume ab einem bestimmten Stammumfang. Dies führt bereits heute dazu, dass einzelne Bäume aufgrund ihrer Grösse bzw. ihres Alters und damit auch ihres ökologischen Werts erhalten bleiben. Die angestrebte Vermehrung des Baumbestandes unter gleichzeitigem weitgehendem Erhalt des aktuellen Bestandes haben insgesamt also auch eine Erhöhung des ökologischen Werts zur Folge, da die Zahl alter und grosser Bäume zunimmt.

Die Überprüfung einer allfälligen Anpassung des Baumschutzgesetzes findet aufgrund des Auftrags aus dem Handlungsfeld 3 des Stadtklimakonzeptes bereits statt. In dessen Rahmen wird untersucht, welche Gesetze, Verordnungen und sonstigen Vorgaben zur Verbesserung des Stadtklimas und Erhöhung der Biodiversität angepasst werden müssen. Dies betrifft auch das Baumschutzgesetz und die geforderte Ergänzung. Der Regierungsrat wird dem Grossen Rat im Rahmen eines Ratschlags zu den vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen berichten.

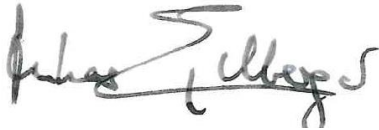
Derzeit wertet die Stadtgärtnerei die bestehenden Daten aus den LiDAR-Befliegungen der Jahre 2012 und 2021 hinsichtlich des Kronenbedeckungsgrads des Baumbestands der Stadt Basel respektive des Kantons Basel-Stadt aus und stellt diese vergleichend gegenüber, um die Veränderung aufzuzeigen. Eine diesbezügliche Publikation ist Anfang 2024 vorgesehen. 2024 und 2027 sind weitere LiDAR-Überfliegungen geplant, deren Auswertungen dann ebenfalls in die Messreihen mit aufgenommen werden sollen. Im Rhythmus von drei Jahren sollen weitere folgen.

Die Technisierung der Erfassungs- und Auswertungsmöglichkeiten verändert und verbessert sich stetig. Die Stadtgärtnerei steht daher in ständigem Austausch mit der Forschung und anderen Städten, um die jeweils aktuellen Möglichkeiten zu kennen und bei Bedarf erfolgreich anzuwenden.

3. Antrag

Aufgrund dieser laufenden Arbeiten und der nur teilweisen rechtlichen Zulässigkeit der Motion beantragen wir, die Motion Béla Bartha und Konsorten betreffend «Ergänzung des Baumschutzgesetzes: Nicht nur die Anzahl, sondern auch der ökologische Wert des Baumbestandes in BS muss geschützt werden, um dessen Klimawirkung zu erhalten» dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Lukas Engelberger
Vizepräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin