



An den Grossen Rat

19.5146.02

BVD/P195146

Basel, 14. August 2019

Regierungsratsbeschluss vom 13. August 2019

Motion Alexandra Dill und Konsorten betreffend «Basel pro Klima: Massnahmen zur besseren Durchlüftung der Stadt und zur Verbesserung des Luftklimas» – Stellungnahme

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

«In Städten herrscht aufgrund diverser Faktoren ein eigenes Mikroklima. Bebauungsstruktur, Bodenversiegelung, ein geringerer Vegetationsbestand, Emissionen von Luftschadstoffen, mangelnde Querlüftung in den Hinterhöfen von Blockrandbebauungen und Abwärme verursachen eine höhere Lufttemperatur in der Stadt als im Umland. Dies ist insbesondere in Hitzephasen fatal.

Gebäude wirken als Strömungshindernisse für die Luftzirkulation und im grösseren Zusammenhang wird die Entlüftung im Rheintalgraben behindert.

Insbesondere Gebäuderiegel, flächenhafte Bauungen und die Aufhebung des sogenannten Bauwiches haben eine geringere Durchlüftung zur Folge. In den nächsten Jahren stehen eine Weiterentwicklung der Stadt und eine Verdichtung geeigneter Gebiete an. Wichtig ist deshalb eine sorgfältige Planung, welche die lokalklimatischen Gesichtspunkte und insbesondere die Thematik der Durchlüftung einbezieht.

Der vor Jahren im Bau- und Planungsgesetz aufgehobene Bauwich (im Volksmund vielfach Baulücke genannt) verhindert mit den nun geschlossenen Blockrandbebauungen die notwendige Querlüftung, damit das Mikroklima in den Hinterhöfen verbessert und die Smogbildung eingedämmt werden kann. Gesamtstädtisch sind "Durchlüftungskanäle" wie die Bahnareale offen zu halten und nicht durch Bauriegel oder Hochhäuser zu beeinträchtigen. Bei neuen Bebauungsplänen sind Frischluftschneisen einzuplanen. Die Motionäre beauftragen die Regierung folgende Massnahmen umzusetzen:

1. Es wird ein kurz- und langfristiger Massnahmenplan zur Verbesserung der Durchlüftung in der Stadt, der Quartiere bis und mit den Blockrandbebauungen erarbeitet und umgesetzt.
2. Bei den Transformationsarealen und entlang den Bahnarealen sind Strukturen zu wählen, die eine gute Luftzirkulation und Durchströmung sicherstellen.
3. Bei der Festsetzung von Bebauungsplänen ist eine gute Luftzirkulation zu gewährleisten sowie auf die Quer- und Entlüftung zu achten.
4. In Zusammenarbeit mit stadtmeteorologischen Forschungsgruppen (Uni Basel) wird analysiert, mit welchen Massnahmen die sommerlichen Tageshöchsttemperaturen und die Anzahl Tropennächte reduziert werden können. Weiter ist aufzuzeigen, wie in den Hinterhöfen das Mikroklima verbessert werden kann.
5. In den Neunzigerjahren wurde das Bau- und Planungsgesetz abgeändert in dem der Bauwich abgeschafft wurde. Es ist zu untersuchen und zu prüfen ob die noch vorhandenen Bauwiche offen gelassen bleiben und über die fraglichen Gebiete eine Planungszone gelegt wird.
6. Die Regierung berichtet innert 1 Jahr über die ersten Ergebnisse und setzt in dieser Frist kurzfristige Massnahmen um. Für die anderen Massnahmen gilt die Motionsfrist von 4 Jahren.»

Alexandra Dill, Christian von Wartburg, Danielle Kaufmann, Sasha Mazzotti, Edibe Gölgeli, Jürg Meyer, Nicole Amacher, Toya Krummenacher, Jörg Vitelli, Leonhard Burckhardt, Claudio Miozzari, Stephan Luethi-Brüderlin, Franziska Roth, Seyit Erdogan, Semseddin Yilmaz, Mustafa Atici, Lisa Mathys, Sarah Wyss, Thomas Gander, Ursula Metzger, Thomas Grossenbacher, Lea Steinle, Tonja Zürcher

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 GO bestimmt über die Motion:

§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

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, verschiedene von der Motion vorgeschriebene Massnahmen mit dem Ziel der besseren Durchlüftung der Stadt zu ergreifen und umzusetzen. So soll etwa ein Massnahmenplan zur Verbesserung der Durchlüftung der Stadt erarbeitet und umgesetzt werden. Dafür setzt die Motion fest, dass für Transformationsareale und

Bahnareale Strukturen zur guten Luftzirkulation sichergestellt werden müssen, Bebauungspläne entsprechend festzulegen seien und wissenschaftlich analysiert werden müsse, wie die Temperaturen in der Stadt reduziert werden könnten. Zudem sei zu prüfen, ob die noch vorhandenen Bauwiche mittels Einführung einer Planungszone offen zu lassen seien. Die Motion verlangt von der Regierung Bearbeitungsfristen von einem bzw. vier Jahren.

Bei keinem der Motionsanliegen ist ein Verstoß gegen übergeordnetes Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht festzustellen, die geforderten Massnahmen liegen im Bereich der kantonalen Kompetenzen im raumplanungsrechtlichen Gefüge.

Die Motion bewegt sich sowohl im zulässigen Bereich von § 42 Abs. 1 als auch von Abs. 1bis GO. Soweit beispielsweise die Festsetzung von Bebauungsplänen in der Zuständigkeit des Grossen Rates liegt (§ 105 Bau- und Planungsgesetz, BPG, vom 17. November 1999, SG 730.100), ist der Regierungsrat im Sinne von § 42 Abs. 1 GO gehalten, die entsprechenden Vorlagen für den Grossen Rat zu erstellen. Die anderen geforderten Massnahmen liegen in der Kompetenz des Regierungsrates und der Verwaltung im Sinne von § 42 Abs. 1bis GO. Die Motion verlangt 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 (§ 42 Abs. 2 GO).

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 Beurteilung

2.1 Bisherige Arbeiten

Mit dem Klimawandel werden Hitzeperioden häufiger, länger und heisser. In Städten und Agglomerationen ist die Hitzebelastung besonders gross, denn die vielen versiegelten Flächen absorbieren die Sonnenstrahlung und heizen die Umgebung auf. Die Stadtplanung kann diesen sogenannten Hitzeinseleffekt reduzieren, indem sie den Aussenraum klimaangepasst gestaltet. Dazu müssen Freiräume mit Grünflächen, Schattenplätzen und frei zugänglichen, kühlenden Wasserelementen geplant werden. Zudem muss die Frischluftzufuhr und -zirkulation aus dem Umland gesichert sein.

Der Kanton Basel-Stadt erarbeitete bereits 1998 gemeinsam mit der Universität Basel eine Klimaanalyse der Region Basel mit dem Ziel, Planungsempfehlungen zur Durchlüftung und Hitze-reduktion flächenbezogen darzustellen. Eines der Beispiele ist die Gebietsentwicklung Erlenmatt. Hier konnten ortsklimatische Rahmenbedingungen in den städtebaulichen Wettbewerb aufgenommen werden. Dadurch wurde die Durchlüftung sichergestellt und eine mögliche Überhitzung vermieden. Der Mehrwertabgabefonds mit Zweckbindung zugunsten von öffentlichem Grünraum bewährt sich ebenfalls als wirkungsvolles Instrument und ermöglicht das Nutzen von Synergien. Im Bericht „Hitze in den Städten – Grundlagen für eine klimagerechte Stadtentwicklung“, an dem der Kanton Basel-Stadt massgeblich mitgearbeitet hat, hat das Bundesamt für Umwelt zahlreiche Beispiele zusammengestellt, die zeigen, wie der Hitzeinseleffekt eingedämmt werden kann. Der Bericht wurde 2018 publiziert und ist online verfügbar.¹

Derzeit aktualisiert, erweitert und differenziert Basel-Stadt die bestehenden Grundlagen. Der entsprechende „Rahmenplan Stadtklima“ wird in den Luftreinhalteplan einfließen. Aussagen zum

¹ www.bafu.admin.ch > Themen > Klima > Publikationen und Studien > Hitze in Städten

Klima werden zudem in die Anpassung des kantonalen Richtplans 2018/2019 aufgenommen und entsprechende Richtlinien im Bau- und Planungsgesetz geprüft.

2.2 Modellbasierte Stadtklimaanalyse

Im Luftreinhalteplan beider Basel 2016 (RRB Nr. 17/19/15 vom 13. Juni 2017) ist die Massnahme *P1: Verringerung der Wärmebelastung und Verbesserung der Durchlüftung im Siedlungsgebiet* enthalten. Das Ziel dieser Massnahme ist es, das lokale Klima im Siedlungsraum raumplanerisch so zu beeinflussen, dass der Wärmeinseleffekt minimiert und die Durchlüftung gewährleistet bleibt. Für die Umsetzung wurde folgendes Vorgehen beschlossen:

In der ersten Projektphase werden mittels einer modellbasierten Stadtklimaanalyse diejenigen städtischen Bereiche ermittelt, die im besonderen Masse vom Wärmeinseleffekt bereits betroffen sind oder aufgrund der Klimaerwärmung zukünftig hinzukommen. Die Stadtklimaanalyse basiert auf einem modelltechnischen Ansatz und berücksichtigt die bestehende sowie die zukünftige Bebauungssituation. Die Fertigstellung und anschliessende Veröffentlichung ist für Herbst 2019 geplant. Für die Erstellung der Stadtklimaanalyse wurde ein externes Planungsbüro beauftragt. Dieses hat einen engen Austausch mit der Forschungsgruppe Meteorologie, Klimatologie und Fernerkundung der Universität Basel gepflegt.

2.3 Rahmenplan Stadtklima

In der zweiten Projektphase wird auf der Grundlage der Stadtklimaanalyse ein „Rahmenplan Stadtklima“ erarbeitet. Dieser Rahmenplan soll Massnahmen enthalten, die einerseits im Bereich Städtebau (Bau- und Freiraumstrukturen) und andererseits im Gebäude- und Energiebereich (Baumaterialien, Gebäudetechnik, erneuerbare Energie) liegen. Die Erstellung des Rahmenplans ist auf Ende 2020 vorgesehen.

Der vorgesehene Rahmenplan Stadtklima wird nicht nur Aussagen zur Durchlüftung enthalten, wie es auch die Motion verlangt, sondern auch Massnahmen im Bereich Begrünung, Beschattung, Bewässerung, erlebbares Wasser und weitere Massnahmen berücksichtigen. Die ausschliessliche Betrachtung des Themas Durchlüftung wäre einseitig und würde isoliert behandelt nicht alle Möglichkeiten zur Verbesserung des Stadtklimas ausschöpfen.

Bei der Ermittlung von geeigneten Massnahmen werden unterschiedliche Bebauungstypologien (Blockrand, Zeilenbau, Hochhaus, Einfamilienhaus etc.) innerhalb des Kantons Basel-Stadt untersucht und geeignete Massnahmen vorgeschlagen. Somit macht der Rahmenplan Stadtklima eine umfassende Auslegeordnung über die in der Motion erwähnte Blockrandbebauung heraus.

Eine Überprüfung von noch unbebauten Bereichen (bei Blockrandbebauungen beispielsweise die Bauwiche) und die Überprüfung von deren Relevanz für eine Reduktion des Hitzeinseleffektes kann als konkreter Auftrag bei der Erstellung des Rahmenplans Klima mit aufgenommen werden. Hierbei ist aber zu berücksichtigen, dass Bauwiche früher nicht der Frischluftzufuhr dienen und daher voraussichtlich häufig nicht so liegen, dass sie hierzu dienen können.

Bei der Erstellung von Bebauungsplänen sind je nach Lage des Areals Überlegungen der Frischluftzufuhr relevant und werden bereits heute in der Planung berücksichtigt. Bei den Überlegungen zur baulichen Struktur auf dem Areal Erlenmatt wurde beispielsweise die Frischluftzufuhr aus dem Wiesetal berücksichtigt.

Von der Umsetzung kurzfristiger Massnahmen ohne Vorlage des Rahmenplans Stadtklima innert einem Jahr wird abgeraten. Der Regierungsrat empfiehlt, die Stadtklimaanalyse abzuschliessen und deren Aussagen als Grundlage für die Erstellung des Rahmenplans Stadtklima zu verwenden. Der Rahmenplan wird konkrete Massnahmen enthalten und entsprechend ist eine koordinierte Umsetzung von Massnahmen gewährleistet.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Alexandra Dill und Konsorten betreffend „Basel pro Klima: Massnahmen zur besseren Durchlüftung der Stadt und zur Verbesserung des Luftklimas“ dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin