



An den Grossen Rat

24.5210.02

BVD/P245210

Basel, 11. Dezember 2024

Regierungsratsbeschluss vom 10. Dezember 2024

Motion Béla Bartha und Konsorten betreffend «Barrierenabbau auf Biotopverbundsachsen»; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 18. September 2024 die nachstehende Motion Béla Bartha und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Biodiversität braucht Fläche! Das fordern Naturwissenschaftlerinnen und Naturwissenschaftler seit vielen Jahren und sprechen von 30% der Flächen schweizweit (seit dem Rahmenabkommen 2022 von Kunming-Montreal zur Biodiversität auch weltweit), die dem Schutz der Biodiversität gewidmet sein müssen.

Die Biodiversitätsstrategie von Basel-Stadt vom August 2023 nennt im Handlungsfeld 4 den Biotopverbund und die Erhaltung und Verbesserung der Vernetzung zwischen den Lebensräumen über Verbundachsen.

Im Biotopverbundkonzept von 2016 werden inklusive Riehen und Bettingen 15 Vernetzungsachsen ausgewiesen (Seite 21), welche wichtige Biotope am Stadtrandgebiet und innerhalb des Stadtperimeters miteinander verbinden. Leider werden diese Lebensadern, die sich durch die Stadt ziehen an ca. 10 Orten (je nach Betrachtungsweise) völlig unterbrochen (rot gestrichelte Linien) und es gibt hier für die Bewohner der Hauptbiotoptypen (Wiese, Gehölze, Weiher etc.) kein Durchkommen.

Dies führt zu isoliert auftretenden Biodiversitätsflächen, die – wenn sie selbst nicht genügend Fläche einnehmen – zu kleine Lebensräume bieten, was wiederum mittelfristig das Überleben der dort vorkommenden Arten gefährdet. Nur Vernetzungsachsen können über einen steten Austausch von genetischer Vielfalt verhindern, dass Degenerationseffekte bei den ansässigen Pflanzen und Tieren auftreten und viele Arten, die mehr Fläche beanspruchen, langfristig am Standort verschwinden.

Wanderkorridore in einer dichtbesiedelten und verbauten Stadt funktionstüchtig zu halten, ist eine Herausforderung, aber unerlässlich für die Funktionstüchtigkeit des Ökosystems Stadt insgesamt.

In der Biodiversitätsstrategie wird in den Teilzielen 4.1 und 4.2 richtig erkannt, dass es wichtig ist, die Biotopverbundsachsen zu erhalten und aufzuwerten. Dies wird auch unter Massnahme 2.2 bekräftigt und konkretisiert. Leider werden diese dringend umzusetzenden Massnahmen nur dann an die Hand genommen, wenn in diesen Bereichen ohnehin Arbeiten und Bauten anstehen. Dieses Vorgehen wird der Dringlichkeit in keiner Weise gerecht, braucht es doch auch in Zukunft aufgrund der Naturschutzgesetzgebung (Art.18 NHG) neue Ersatzflächen durch den Wegfall bestehender wertvoller Biotopflächen, die durch grössere Bauvorhaben in und um die Stadt notwendig werden (z.B. Gateway Basel Nord/3. Hafenbecken). Sollen diese neuen Flächen ihre Funktion in der Stadt erfüllen, so können sie dies nur, wenn sie untereinander gut verbunden sind. Genau dies wird aber durch bestehende Barrieren verhindert.

Die Unterzeichnenden sind sich der Tatsache bewusst, dass es Fälle gibt, beispielsweise bei historischen Baustrukturen, die eine Barriere bilden, deren Durchlässigkeit durchaus substantiell verbessert werden kann, aber für gewisse Arten mit spezifischen Biotopansprüchen weiterhin schwer passierbar

bleiben werden. Die ist nur mit hohem Aufwand und vor allem in einem längeren Zeithorizont erreichbar.

Daher fordern die Motionäre und Motionärinnen, dass die Regierung zur Umsetzung der Biodiversitätsstrategie und des Biotopverbundkonzeptes, einen Massnahmenplan zur Entschärfung und Beseitigung der Barrieren (rot gestrichelt) erarbeitet und damit bis zum Jahr 2035 mindestens 50% der Barrieren beseitigt oder substantiell aufwertet.

Béla Bartha, Raffaella Hanauer, Brigitte Kühne, Amina Trevisan, Jean-Luc Perret, Salome Bessenich, Leoni Bolz, Claudia Baumgartner»

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 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 [GO; SG 152.100]) 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 un- zulässig, 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 der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt, dass er «zur Umsetzung der Bio- diversitätsstrategie und des Biotopverbundkonzeptes, einen Massnahmenplan zur Entschärfung und Beseitigung der Barrieren (rot gestrichelt) erarbeitet und damit bis zum Jahr 2035 mindestens 50% der Barrieren beseitigt oder substantiell aufwertet.».

Mit den «rot gestrichelten Barrieren» wird in der Motion auf das Biotopverbundkonzept der Stadt- gärtnerei von 2016 Bezug genommen, worin auf einer «Gesamtkarte Vernetzung» (S. 21 online, bzw. S. 39, 40 Druckversion) neben den zentralen Vernetzungsachsen für Flora und Fauna auf dem Gebiet des Kantons Basel-Stadt auch rot gestrichelt die Unterbrüche dieser Vernetzungsach- sen und somit die Barrieren für Fauna und Flora eingezeichnet sind.

1.3 Rechtliche Prüfung

Das übergeordnete Bundesrecht zum Natur- und Heimatschutz auf Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsebene steht der Motionsforderung nicht entgegen.

Auf kantonaler Ebene gilt es angesichts einiger, gemäss der «Gesamtkarte Vernetzung», in Riehen und Bettingen liegender Barrieren zu beachten, dass § 13 Abs. 3 des Gesetzes über den Natur- und Landschaftsschutz vom 25. Januar 1995 (SG 789.100) bestimmt, dass für die Belange des

Natur- und Landschaftsschutzes, die das Gebiet der Landgemeinden betreffen, sich diese selbst organisieren und die betreffenden Aufgaben mit Unterstützung der zuständigen kantonalen Fachinstanzen selbst wahrnehmen. Mit einer Motion gemäss § 42 Abs. 1^{bis} GO kann nicht in den Zuständigkeitsbereich der Einwohnergemeinden Riehen und Bettingen eingegriffen werden. Die vorliegende Forderung nach einem Massnahmenplan der Kantonsbehörden könnte jedoch auch unter Wahrung der bestehenden Kompetenzen der Einwohnergemeinden erfüllt werden.

Die Motion verlangt vom Regierungsrat bzw. von den kantonalen Verwaltungsbehörden einen Massnahmenplan zur Umsetzung der u. a. auf dem Biotopverbundkonzept von 2016 fussenden Biodiversitätsstrategie 2023. Für die rechtliche Beurteilung spielt es hierbei keine Rolle, ob der in der Motion geforderte Massnahmenplan eine Umsetzung oder Ergänzung (auf gleicher oder zusätzlicher Stufe) oder eine Abänderung der Biodiversitätsstrategie mit den darin bereits enthaltenen Massnahmen zur Aufwertung und Ergänzung der bestehenden Biotopverbundsachsen bedeutet. Entscheidend ist vielmehr, dass angesichts der, trotz Nennung konkreter Jahres- und Prozentzahlen, grundsätzlich allgemein und ausreichend offen gehaltenen Formulierung der Motionsforderung angenommen werden kann, dass mit der Forderung nicht in den verfassungsmässigen Kernbereich der Zuständigkeiten des Regierungsrats im Bereich der Planung und der Verwaltungsführung eingegriffen wird.

Die Motion verlangt zudem nicht etwas, das sich auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht.

1.4 Schlussfolgerung

Die Motion ist als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

Der Regierungsrat anerkennt das Anliegen der Motionärinnen und Motionäre, die im Biotopverbundkonzept des Kantons Basel-Stadt genannten Barrieren in den Biotopverbundsachsen auf Kantonsgebiet zu entschärfen respektive zu beseitigen. Die Erarbeitung eines spezifischen Massnahmenplans, der Massnahmen vorsieht, die innert weniger Jahre mindestens 50% der Barrieren beseitigen oder substanziell aufwerten sollen, erachtet er jedoch als nicht sinnvoll.

Wie auf der Übersichtskarte des Biotopverbundkonzeptes ersichtlich, befinden sich die wichtigsten Achsen für die fünf Hauptlebensraumtypen entlang von Bahnböschungen, entlang der Ufer von Rhein, Birs und Wiese sowie entlang von grösseren Grüngürteln wie der Wiese-Ebene oder breiteren Grünachsen in der Stadt. Die im Plan rot gestrichelten Barrieren resultieren meist aus baulichen Gründen, die nicht so einfach und schnell beseitigt werden können. So ist beispielsweise der Biotopverbund aufgrund der Überdeckungen der Bahnanlagen (Überdeckung der Elsässerbahn zwischen Helvetiaplatz und Kannenfeldplatz respektive die Perron- und Gebäudedächer im Bereich des Bahnhofs SBB) unterbrochen, da in diesen Bereichen die Vegetation beschattet wird resp. sich aufgrund des Licht- und Wassermangels nicht entwickeln kann. Ein weiteres Beispiel sind die Bereiche entlang des Rheins. Dort, wo ausreichend grüne Böschungsbereiche existieren, funktioniert der Biotopverbund gut. Dort, wo senkrechte Mauern bis an die Wasserlinie ragen (Bereich zwischen Münsterhügel und Drei König-Weglein oder Elsässerrheinweg) oder die Uferbereiche komplett verbaut sind (Kleinbasler Rheinufer zwischen Mittlerer Brücke und Dreirosenbrücke), ist der Biotopverbund durch einschneidende Barrieren unterbrochen.

Weitere Barrieren sind durch breit ausgebaute und stark befahrene Strassen entstanden (z. B. Verbindung Schützenmatt-/Kannenfeldpark, Lörracherstrasse nördlich des Bahnhofs Riehen).

Ein Grossteil der Defizite baulicher Art in den Biotopverbundachsen können nicht zeitnah substantiell behoben werden. Hierzu wären Abbrüche von Gebäuden und Infrastrukturbauwerken erforderlich, was unverhältnismässig wäre. Stattdessen muss in diesen Situationen vielmehr mit kleineren Aufwertungsmassnahmen gearbeitet werden, um Trittsteinbiotope für die Vernetzung zu schaffen, wie beispielsweise Vergrösserung oder Zusammenlegung von Baumrabatten mit ökologischer Ausgestaltung.

Das Biotopverbundkonzept dient als Arbeitsinstrument, das von der Stadtgärtnerei bei der Beurteilung von Bauprojekten sowie bei übergeordneten Planungen beigezogen wird. Anhand der Vernetzungsachsen und aufgrund der Bedeutung der einzelnen Hauptlebensraumtypen lässt sich folgern, unter welchen Auflagen gebaut werden kann. Die Karten helfen bei der Definition ökologischer Ersatzmassnahmen sowie beim Auffinden möglicher Ersatzflächen. So können Chancen für Biotopverbundachsen erkannt werden, was es erlaubt, bei allfälligen Veränderungen rechtzeitig planerisch Einfluss zu nehmen. Damit kann vor allem die Situation auf Flächen verbessert werden, die sich nicht im Besitz des Kantons befinden.

Auch in der behördenverbindlichen Biodiversitätsstrategie des Kantons Basel-Stadt respektive des dazugehörenden Massnahmenplans ist unter der Massnahme M2.2 die Aufwertung der bestehenden Biotopverbundachsen und Vernetzung wertvoller Lebensräume beschrieben. Diese erfolgt laufend im Zusammenhang mit Baugesuchen oder im Rahmen von Arealentwicklungen. Jüngste Beispiele hierfür sind die Anordnung der notwendigen neuen Naturersatzflächen im Areal Volta Nord entlang der Bahnlinie der Elsässerbahn, oder die Verbesserungen des Biotopverbunds zwischen den wertvollen Flächen des Alten Badischen Rangierbahnhofs und des Erlenmattparks über die ökologisch aufgewerteten ehemaligen Bahnbrücken. Weiter hat in den laufenden Planungen der Arealentwicklungen klybeckplus und Klybeckquai/Westquai die Anordnung neuer Grünflächen sowie Naturersatzflächen innerhalb von Biotopverbundachsen eine sehr hohe Priorität. Auch Strassenumgestaltungen werden bestmöglich für die Vernetzung und Aufwertung von Lebensräumen genutzt, sei es im Rahmen der kontinuierlichen Erhaltungsplanung oder im Zuge des Fernwärmeausbaus, der ein besonders grosses diesbezügliches Potenzial darstellt.

Genauso wichtig wie die Beseitigung der Barrieren ist die Sicherung der funktionierenden Biotopverbundsachsen. Diese geraten aufgrund der baulichen Entwicklungen vor allem im innerstädtischen Bereich immer mehr unter Druck. Bei Baumassnahmen entlang der Biotopverbundachsen fliessen entsprechende Auflagen in die Baugenehmigungen mit ein. So werden die relevanten Lebensräume sowie deren Tier- und Pflanzenarten gefördert und die Durchlässigkeit wird erhalten und verbessert. Die Ansprüche des Biotopverbunds fanden so beispielsweise im Rahmen der Umgebungsgestaltung des Areals Am Walkeweg grosse Beachtung. Ein weiteres Beispiel sind die Naturersatzflächen des Neubaus Naturhistorisches Museum Basel und Staatsarchiv Basel-Stadt. In diesem Zusammenhang wurde explizit die Biotopverbundachse entlang der Elsässerbahn gestärkt.

Derzeit wird der kantonale Richtplan bezüglich der Themen Klima und Umwelt angepasst. Dabei sollen der Biotopverbund und die Wildtierkorridore als neue Objektblätter Bestandteil des Richtplans und somit behördenverbindlich werden. Dies führt zu einer besseren Verankerung und Verbindlichkeit, die Biotopvernetzung zu erhalten und zu fördern.

3. Antrag

Aufgrund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Béla Bartha und Konsorten betreffend «Barrierenabbau auf Biotopverbundsachsen» dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin