



An den Grossen Rat

21.1249.03

Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission
Basel, 31. Mai 2023

Kommissionsbeschluss vom 31. Mai 2023

Bericht der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission

zum Bericht zur kantonalen Volksinitiative «für ein gesundes Stadtklima (Gute-Luft-Initiative)» sowie zum Ratschlag zum Gegenvorschlag

sowie

Bericht der Kommissionsminderheit

Vorbemerkung: Aufgrund der engen Verbundenheit der Gute-Luft-Initiative und der Zukunfts-Initiative sind die Texte in den beiden Berichten der UVEK (Nr. 21.1249.03 und Nr. 21.1250.03) teilweise identisch. Die deckungsgleichen Teile sind deshalb in beiden Berichten grau unterlegt.

1. Ausgangslage

Der Verein umverkehrR hat unter dem Oberbegriff «Stadtklimainitiativen» die beiden Volksinitiativen «für ein gesundes Stadtklima (Gute-Luft-Initiative)» und «für eine zukunftsfähige Mobilität (Zukunfts-Initiative)» eingereicht. Beide zielen auf eine Verbesserung des Stadtklimas ab. Bei der *Gute-Luft-Initiative* steht die Anpassung an den Klimawandel im Vordergrund. Mit Grünflächen und Bäumen sollen Hitzeinseln reduziert und kühlende Elemente in den Strassenraum gebracht werden. Die *Zukunfts-Initiative* möchte den Fuss-, Velo- und öffentlichen Verkehr fördern und die CO₂-Emissionen des motorisierten Individualverkehrs (MIV) reduzieren.

Beide Initiativen enthalten neben einer abstrakten, zielorientierten Verfassungsbestimmung eine konkrete Übergangsbestimmung. Die *Gute-Luft-Initiative* fordert, während zehn Jahren jährlich mindestens 0.5% des bestehenden Strassenraums in Grünflächen und Flächen mit Baumbestand umzuwandeln. Die *Zukunfts-Initiative* will ebenfalls jährlich während zehn Jahren weitere 0.5% des Strassenraums in Flächen für den Fuss- und Veloverkehr sowie Flächen mit Bevorzugung des öffentlichen Verkehrs umwandeln.

Die *Gute-Luft-Initiative* fordert folgende Ergänzung der Kantonsverfassung:

§ 33a Stadtklima

¹ Der Staat trifft wirksame Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor den negativen Auswirkungen der Klimaerwärmung, wie insbesondere gegen Hitzetage und Tropennächte.

² Zu diesem Zweck erhöht er insbesondere die Anzahl Bäume und schafft oder sichert zusätzliche Grünflächen.

³ Er wandelt im erforderlichen Umfang insbesondere Strassenräume in Flächen für Bäume und Grünflächen um. Flächen für den Fussverkehr, den Veloverkehr sowie den öffentlichen Verkehr und bestehende Baumstandorte sind je mindestens in ihrem Bestand zu erhalten.

Übergangsbestimmung zu § 33a

¹ Nach Inkrafttreten von § 33a ist während zehn Jahren jährlich eine Fläche, welche mindestens 0,5 Prozent des gesamten Strassenraums auf Staatsgebiet im Referenzjahr 2020 entspricht, von befestigten Strassenräumen in Flächen für Bäume und Grünflächen umzuwandeln.

² Der Kanton veröffentlicht jährlich einen Bericht über den Stand der Umsetzung der Massnahmen und deren Wirkung.

Die *Zukunfts-Initiative* fordert folgende Ergänzung der Kantonsverfassung:

§ 30 Abs. 1 Verkehrspolitik

¹ Der Staat ermöglicht und koordiniert eine sichere, wirtschaftliche, umweltgerechte und energiesparende Mobilität. Er trifft Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor den negativen Auswirkungen des Verkehrs. Der öffentliche Verkehr, der Fussverkehr und der Veloverkehr geniessen Vorrang.

Übergangsbestimmung zu § 30 Abs. 1

¹ Zur Umsetzung von § 30 Abs. 1 wandelt der Staat bezogen auf das Referenzjahr 2020 während zehn Jahren jährlich mindestens 0.5 Prozent des Strassenraums auf Staatsgebiet in Flächen für den Fussverkehr, den Veloverkehr und Flächen mit Bevorzugung des öffentlichen Verkehrs um.

² Flächen für den Fussverkehr, den Veloverkehr sowie den öffentlichen Verkehr und bestehende Baumstandorte sind je mindestens in ihrem Bestand zu erhalten.

³ Der Staat veröffentlicht jährlich einen Bericht über den Stand der Umsetzung der Massnahmen und deren Wirkung.

Indem die Initiativen auf eine andere Nutzung des öffentlichen Strassenraums abzielen, stehen sie in einer gewissen Konkurrenz zu anderen Ansprüchen wie der verkehrlichen Nutzung, der Boulevardgastronomie und der Ver- und Entsorgung. Der Regierungsrat lehnt beide Initiativen ab, stellt ihnen aber jeweils einen Gegenvorschlag gegenüber. Aufgrund der thematischen Verbundenheit hat er die beiden Initiativen gemeinsam geprüft und die Gegenvorschläge aufeinander abgestimmt.

2. Kommissionsberatung

Der Grosse Rat hat der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission (UVEK) den *Bericht zur kantonalen Volksinitiative «für ein gesundes Stadtklima (Gute-Luft-Initiative)»* sowie den *Ratschlag zum Gegenvorschlag* am 19. Oktober 2022 überwiesen. Gleichzeitig hat er ihr auch den *Bericht zur kantonalen Volksinitiative «für eine zukunftsfähige Mobilität (Zukunfts-Initiative)»* sowie *Ratschlag zum Gegenvorschlag* überwiesen.

Die UVEK hat die beiden sogenannten Stadtklimainitiativen an ihren Sitzungen vom 21. Dezember 2022, 29. März, 3. Mai und 10. Mai 2023 mehrheitlich zusammen beraten. Den vorliegenden Bericht verabschiedete sie am 31. Mai 2023.

Aufgrund der engen Verbundenheit der beiden Initiativen sind die Kapitel 1 bis 3 der beiden Berichte der UVEK zu grossen Teilen deckungsgleich. Da sich die Kommission bei beiden Geschäften nicht auf einen gemeinsamen Antrag an den Grossen Rat hat einigen können, legen Kommissionsmehrheit und Kommissionsminderheit dem Grossen Rat abweichende Anträge vor. Sowohl Kommissionsmehrheit als auch Kommissionsminderheit beantragen Anpassungen an den beiden Gegenvorschlägen des Regierungsrats. Die Kommissionsmehrheit beantragt dem Grossen Rat, den Stimmberechtigten zu empfehlen, die beiden Initiativen zu verwerfen und ihre Gegenvorschläge anzunehmen. Die Kommissionsminderheit empfiehlt auch die Initiativen zur Annahme.

In Kapitel 3 begründet die Kommissionsmehrheit ihren Antrag, in Kapitel 5 die Kommissionsminderheit. Bei Kapitel 2 handelt es sich um einen gemeinsamen Teil, der die geführten Diskussionen und Abklärungen darstellt.

2.1 Forderungen der Stadtklimainitiativen

Die Stadtklimainitiativen fordern eine (weitere) Förderung von umweltfreundlichen Verkehrsmitteln und Fortbewegungsarten sowie eine klimaangepasste Siedlungsentwicklung. Sie entsprechen damit in ihren Grundzügen den klima-, verkehrs- und siedlungspolitischen Zielen des Kantons Basel-Stadt.

Die *Gute-Luft-Initiative* fordert über einen Zeitraum von zehn Jahren die jährliche Umwandlung von 0.5% des bestehenden Strassenraums in Flächen für Bäume und Grünflächen, die *Zukunfts-Initiative* über den gleichen Zeitraum die jährliche Umwandlung von 0.5% des bestehenden Strassenraums in Flächen für den Fussverkehr, den Veloverkehr und solchen mit Bevorzugung des öffentlichen Verkehrs.

Zum bestehenden Strassenraum zählt der Regierungsrat in seinem Bericht alle ebenerdigen Strassen inkl. Parkplätze, Trottoirs und Grünrabbatten im Strassenraum, nicht aber Tunnels, Brücken und Unterführungen, da diese keine Grundfläche belegen, und auch keine Bahnflächen, Pärke und Plätze. Von den so ermittelten 4'771'000 Quadratmetern Gesamtfläche des bestehenden, öffentlichen Strassenraum im Kanton Basel-Stadt müssten bei Annahme beider Initiativen je 240'000 oder insgesamt 480'000 Quadratmeter umgewandelt werden.

Vom motorisierten Individualverkehr (MIV) wird gemäss Regierungsrat etwa die Hälfte des Strassenraums genutzt. Um reine MIV-Fläche handelt es sich bei 10.4%, um reine ÖV-Fläche bei 3.0%,

um reine Veloverkehrsfläche bei 2.5% und um reine Fussverkehrsfläche (Trottoirs, Fussgängerzonen) bei 28.9% des Strassenraums. 43.3% gelten als sogenannte Mischfläche, werden also von mehreren Verkehrsmitteln genutzt. Der Anteil des Strassenraums ohne Verkehrsmittelnutzung liegt bei 4.5%, Grünflächen machen schliesslich 8.2% aus.

Da die Initiativen auf den vom MIV genutzten Strassenraum abzielen, müssten die geforderten 480'000 Quadratmeter auf den reinen MIV-Flächen (10.4%) sowie den vom MIV genutzten Mischflächen (39.1%) umgesetzt werden, was einem Anteil von 20.3% entspricht. Gemäss Regierungsrat entspricht dies annähernd der Fläche des Gotthelf-Quartiers oder knapp der Hälfte der Fläche des Gundeli-Quartiers. Die Aufhebung aller Parkplätze auf Allmend im gesamten Kanton würde etwa die Hälfte der Vorgabe erfüllen.

2.2 Haltung und Gegenvorschlag des Regierungsrats

Die Stadtklimainitiativen zielen gemäss Regierungsrat in die gleiche Richtung wie die Klima-, Verkehrs- und Siedlungspolitik des Kantons. Dass Flächen begrünt, die Stadt im Sommer gekühlt und die Böden durchlässiger werden sollen, ist unbestritten. Die Stossrichtung, stadtklimatisch dort zu entlasten, wo die höchsten Emissionen entstehen – nämlich im Strassenraum – stuft der Regierungsrat als richtig ein. Gleichzeitig stellt er fest, dass sich damit alleine nicht alle Ansprüche des kantonalen Stadtklimakonzepts erfüllen lassen. Gemäss diesem sollen Entlastungsräume geschaffen werden, die nicht nur geringe Emissionen aufweisen und Kühlung an heissen Sommertagen bieten, sondern auch als Kaltluftentstehungsorte wirken. Dafür braucht es grössere zusammenhängende Flächen mit entsprechender Grüngestaltung. In der dicht bebauten Stadt Basel lassen sich solche insbesondere auf den diversen Entwicklungsarealen finden und realisieren. Der Fokus der Stadtklimainitiativen liegt allerdings ausschliesslich auf dem bestehenden Strassenraum.

Trotz Kongruenz von Zielen und Stossrichtungen mit seiner eigenen Politik lehnt der Regierungsrat die Stadtklimainitiativen aus den folgenden Gründen ab:

- Die Planungs-, Anhörungs- und Genehmigungsprozesse müssten auch bei Annahme der Initiativen eingehalten werden. Der teilweise mehrjährige Vorlauf macht es faktisch unmöglich, in der vorgegebenen Frist von zehn Jahren so viele Flächen wie gefordert umzunutzen.
- Es wäre kaum möglich, die in der Verwaltung für die Umsetzung benötigten Fachleute innert nützlicher Frist zu rekrutieren. Offen ist zudem, ob das Baugewerbe über genügend Fachkräfte für die notwendigen Arbeiten verfügt.
- Die markant höhere Baustellendichte (ungefähre Verfünffachung der Baustellenzahl) während zehn Jahren wäre versorgungskritisch. Es drohte ein Verkehrskollaps mit negativen Auswirkungen für die Einwohnerinnen und Einwohnern und die Wirtschaft. Der Unmut über die hohe Baustellenzahl ist schon heute beträchtlich.
- Die Erreichbarkeit wäre nach einer Reduktion der Strassenfläche um 480'000 Quadratmeter namentlich für den motorisierten Personen- und Wirtschaftsverkehr nicht mehr gewährleistet und die Zahl der Konflikte durch sich überlagernde Ansprüche an den Strassenraum nähmen zu.
- Die geforderten Grünflächen im Strassenraum führten zu unzureichenden Strassenbreiten für die Ver- und Entsorgung und die Blaulichtorganisationen.
- Die Begrenzung auf den bestehenden öffentlichen Strassenraum wäre zu einschränkend. Potenzial, das Fuss- und Velowegnetz sowie das ÖV-Netz weiter auszubauen, besteht insbesondere auf den von den Initiativen ausgenommenen Entwicklungsarealen.
- Um den Auswirkungen des Klimawandels zu begegnen, braucht es grossflächige zusammenhängende Grünflächen und zusätzliche Bäume. Dafür eignen sich die Entwicklungsareale ebenfalls besser als der bestehende Strassenraum.

- Eine durch die Initiativen ausgelöste, zeitlich vorgezogene Umsetzung von baulichen Massnahmen im Strassenraum wäre mit Restwertvernichtungen an der bestehenden Infrastruktur verbunden.

Die vom Regierungsrat vorgelegten Gegenvorschläge sind das Ergebnis einer Einschätzung, was für die Stadt Basel verkraftbar ist. Sie werden vom Regierungsrat als ambitioniert, aber machbar eingestuft. Statt der Verankerung sehr konkreter Forderungen in der Kantonsverfassung schlägt der Regierungsrat Anpassungen am Umweltschutzgesetz vor.

Der Gegenvorschlag zur *Gute-Luft-Initiative*¹ sieht die Schaffung von mindestens 100'000 Quadratmetern neuer unversiegelter Flächen und die Erhöhung des Baumbestands um mindestens 1'000 Bäume bis ins Jahr 2033 vor. Für zwei auf zehn Jahre befristete Vollzeitstellen beantragt der Regierungsrat zudem eine Ausgabenbewilligung über 3 Mio. Franken.

Konkret schlägt der Regierungsrat folgende Ergänzung des Umweltschutzgesetzes vor:

Titel nach § 5 (neu)

B^{bis} Stadtklima

§ 5a (neu)

Unversiegelte Flächen und Baumbestand

¹ Der Kanton und die Gemeinden Bettingen und Riehen schaffen mindestens 100'000 m² neue unversiegelte Fläche und erhöhen den Baumbestand um mindestens 1'000 Bäume bis ins Jahr 2033.

² Der Kanton kontrolliert den Umsetzungsstand mit einer jährlichen Bilanzierung, die 2034 mit einem Bericht veröffentlicht wird.

Statt der von der *Gute-Luft-Initiative* geforderten Umwandlung von 240'000 Quadratmetern befestigten Strassenraums in Flächen für Bäume und Grünräume sieht der Gegenvorschlag des Regierungsrats 100'000 Quadratmeter neue unversiegelte Fläche sowie 1'000 zusätzliche Bäume vor. Der Ansatz des Gegenvorschlags ist insofern breiter, als neben Massnahmen im bestehenden Strassenraum auch grössere unversiegelte Flächen in den Entwicklungsarealen – u.a. zur Kaltluftproduktion – geschaffen werden sollen. Der Gegenvorschlag ist damit aus Sicht des Regierungsrats besser auf das Stadtklimakonzept abgestimmt. In die Bilanzierung einbezogen werden auf den Entwicklungsarealen nur unversiegelte Flächen im Eigentum des Kantons und solche, auf denen ein Servitut den öffentlichen Zugang sichert. Sie müssen vor Beginn der Transformation versiegelt gewesen sein. Wird wie bei der Arealentwicklung Walkeweg ein weitgehend unversiegeltes Familiengartenareal überbaut, erfolgt keine Anrechnung.

Die Zahl von 1'000 Bäumen im bebauten Gebiet der Stadt Basel (ohne Wälder und Gemeinden Riehen und Bettingen) kommt etwa einer Verdopplung der heutigen jährlichen Baumneupflanzungen gleich. Bäume haben eine stadtklimatische Wirkung und erhöhen die Biodiversität und die Aufenthaltsqualität. Ihr volles Potenzial hinsichtlich Beschattung und Kühlung entfalten sie allerdings erst nach Jahrzehnten. Deshalb sind neben der absoluten Zahl auch die Standorte wichtig: Je grösser und wertvoller ein Baum werden soll, desto höher sind die Anforderungen an seinen Standort.

Der Gegenvorschlag zur *Gute-Luft-Initiative* geht von einem Umsetzungszeitraum (von 2023) bis 2033 aus. Für Planung und Umsetzung der Massnahmen braucht es zusätzliche Ressourcen, die erst noch bewilligt werden müssen. Zwischenziele sind nicht vorgesehen, da die Planungs- und Realisierungszeiträume im Strassenbau lange und auf die Erhaltungsplanung ausgerichtet sind. Während die Initiative eine Umwandlung von jährlich mindestens 0.5 Prozent der befestigten Strassenräume verlangt, nennt der Gegenvorschlag eine konkrete Fläche und eine konkrete Zahl an Bäumen für die gesamten zehn Jahre. In die Schlussbilanz einbezogen werden sollen alle Flächen, für die bis 2033 mindestens ein rechtskräftiger Umwandlungsbeschluss vorliegt, und alle Bäume,

¹ Gegenvorschlag zur *Zukunfts-Initiative* siehe Bericht Nr. 21.1250.03

die im bestehenden öffentlichen Raum und auf neuen öffentlich zugänglichen Räumen in Entwicklungsarealen gepflanzt worden sind.

Der Regierungsrat bezeichnet die grossflächigen Transformationsareale als starken Hebel für eine klimaangepasste Siedlungsentwicklung. Das Stadtklimakonzept enthält für die Arealentwicklungen behördenverbindliche Handlungsanweisungen, um die klimaangepasste Siedlungsentwicklung gegenüber Privaten frühzeitig zu verankern, den Grünanteil zu erhöhen, die Versiegelung zu reduzieren, ein dezentrales Regenwassermanagement und die Durchlüftung sicherzustellen und beschattete Fuss- und Velowege zu schaffen. Auf den Entwicklungsarealen erkennt der Regierungsrat ein grosses Potenzial, um die Grün- und Freiraumversorgung und das Stadtklima zu verbessern.

Da die Ausgestaltung des öffentlichen Raums wesentlich dazu beiträgt, in welchem Mass sich Wärmeinseln bilden, wird der stadtklimatische Aspekt in der Abwägung der verschiedenen Nutzungs- und Gestaltungsansprüche heute auch im bestehenden Strassenraum höher gewichtet als noch vor ein paar Jahren. Unversiegelte Flächen schränken allerdings gewisse Nutzungen ein und können für mobilitätseingeschränkte Personen nachteilig sein. Auch der Flächenbedarf des fahrenden und des ruhenden Verkehrs schränkt die Möglichkeiten zur Entsiegelung ein.

Für die Gemeinden Riehen und Bettingen sieht der Regierungsrat keine Verpflichtung zu einem Flächenbeitrag an die Umsetzung des Gegenvorschlags zur *Gute-Luft-Initiative* vor. Die Flächenvorgabe wird durch bereits geplante und zusätzlich zu ergreifende Massnahmen in der Stadt Basel (inkl. Kantonsstrassen in Riehen und Bettingen) erreicht. Basierend auf Machbarkeitsüberlegungen wird sich die Fläche von 100'000 Quadratmetern etwa je hälftig in Entsiegelungen im bestehenden Strassenraum und auf Entwicklungsarealen aufteilen.

Den Einbezug der Entwicklungsareale begründet der Regierungsrat auch damit, dass die Stadtentwicklung in den nächsten Jahren und Jahrzehnten vornehmlich dort stattfinden wird und Arealentwicklungen Möglichkeiten für Grünflächen, Hitzeschutz und verkehrsfreie Siedlungen bieten. Im bestehenden Siedlungsgebiet ist dasselbe deutlich schwieriger. Stadtklimatisch und in Bezug auf die Hitzeminderung seien grössere Flächen zudem wertvoller als kleinräumige Massnahmen in einzelnen Strassen. Über die Arealentwicklungen könne mehr bewirkt werden. Diese seien deshalb eine grosse Chance.

2.3 Anhörung des Initiativkomitees

Die von der UVEK eingeladene Vertretung des Initiativkomitees hat die Stadtklimainitiativen als nötig, möglich und grosse Chance bezeichnet. Dass die Stimmberechtigten sowohl der Klimagechtigkeitsinitiative als auch dem Gegenvorschlag zugestimmt haben, zeige, dass sich die Mehrheit der Bevölkerung eine Abkehr von fossilen Energieträgern wünscht. Da der Verkehr für rund einen Drittel der CO₂-Emissionen verantwortlich ist, brauche es in diesem Bereich einen besonderen Effort. Ein solcher könne mit dem von den Stadtklimainitiativen vorgeschlagenen Massnahmenpaket geleistet werden.

Auch die Annahme des Gegenvorschlags zur Volksinitiative «Zämme fahre mir besser» zeigt aus Sicht des Initiativkomitees, dass es in der Verkehrsplanung einen Paradigmenwechsel braucht. Eine Mehrheit der Bevölkerung hat sich für einen klima- und ressourcenschonenden, flächeneffizienten und emissionsarmen Verkehr ausgesprochen.

Von steigenden Temperaturen und Hitzesommern sind die Städte gemäss den Initiantinnen und Initianten speziell betroffen. Versiegelte Flächen und fehlende Luftzirkulation führen zu um bis zehn Grad höheren Temperaturen als im Umland. Mit dem Stadtklimakonzept habe der Regierungsrat auf diese Entwicklung reagiert. Die Stadtklimainitiativen könnten dafür sorgen, dass dieses kein Papiertiger bleibe. Die Umwandlung von Strassen zu Grünflächen und die Pflanzung von Bäumen würde einen grossen Beitrag zur Kühlung in künftigen Hitzeperioden leisten.

Bedauern geäussert haben die Initiantinnen und Initianten gegenüber der UVEK, dass es in der Vergangenheit bei Erhaltungsmaßnahmen oft versäumt worden ist, den Strassenraum grüner zu gestalten. In den Quartieren sollte der Strassenraum aus ihrer Sicht konsequent verschmälert, auf

Trottoirs verzichtet und Grünflächen mit Bäumen geschaffen werden. Es gilt jede Baustelle zu nutzen, um mehr unversiegelte Fläche zu schaffen. Begegnungszonen, Velo-Vorzugsrouten und breitere Velostreifen liessen sich günstig und rasch auch mit Signalisationen und Markierungen realisieren. Verkehrsfreie Flächen könnten mit temporären Möblierungen abgegrenzt werden.

Die beiden Gegenvorschläge des Regierungsrats hat die Vertretung des Initiativkomitees als ungenügend bezeichnet. Die von der *Gute-Luft-Initiative* geforderten Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor den negativen Auswirkungen der Klimaerwärmung (Hitzetage und Tropennächte) finden darin gar keinen Niederschlag. Und statt Grünflächen sollen «nur» entsiegelte Flächen geschaffen werden. Dies entspricht nicht dem Ziel der Initiative, Strassen- in Grünflächen umzuwandeln. Die Initiative fordert weder Parkplätze mit Rasengittersteinen noch neue Grünflächen auf Entwicklungsarealen, sondern Massnahmen in den dicht bebauten und von der Problematik am stärksten betroffenen Stadtquartieren.

Mit der Definition von absoluten anstelle von prozentualen Vorgaben ist das Initiativkomitee grundsätzlich einverstanden – nicht aber mit der in den Gegenvorschlägen vorgeschlagenen Höhe. Dass erst im Jahr 2034 Bilanz gezogen werden soll, lehnt es ab. Werde jährlich bilanziert, könne auch jährlich kommuniziert werden.

Mit der Verankerung des Gegenvorschlags zur *Zukunfts-Initiative* auf Gesetzesstufe wird aus Sicht des Initiativkomitees die Gelegenheit verpasst, die im Umweltschutzgesetz festgehaltene Priorisierung von ÖV, Fuss- und Veloverkehr auf Stufe Verfassung zu heben. Diese gibt heute nur dem ÖV Vorrang. Der geforderte Schutz der Bevölkerung vor negativen Auswirkungen wie Lärm oder Luftverschmutzung fehlt im Gegenvorschlag zur Zukunfts-Initiative. Einverstanden ist das Initiativkomitee auch hier mit einer Quantifizierung der umzuwandelnden Flächen, nicht aber mit dem vorgeschlagenen Umfang. Sicherzustellen gelte es, dass die Flächen nicht gegeneinander ausgespielt werden, z.B. Velostreifen auf dem Trottoir oder Velo-Zulassungen auf Busspuren. Nicht in die Bilanzierung einzubeziehen seien Flächen auf Entwicklungsarealen. Dass für deren Erschliessung Velo- und Fusswege gebaut werden, ist klar. Diese in die Flächenbilanz aufzunehmen wäre aber nicht korrekt.

Unter dem Strich stuft das Initiativkomitee die beiden Gegenvorschläge des Regierungsrats als wenig ambitioniert ein. Sie erwecken bei ihm den Eindruck, man wolle weitermachen wie bisher. Zu den in den nächsten zehn Jahren sowieso vorgesehenen Massnahmen seien im Grundsatz lediglich jene auf Entwicklungsarealen dazugerechnet worden. Der von den Stadtklimainitiativen geforderte Paradigmenwechsel bleibe aus. Dieser sei aber zwingend, um das Netto-null-Ziel bis 2037 zu erreichen. Die umzuwandelnden Flächen müssten in den Gegenvorschlägen deutlich erhöht werden, damit das Initiativkomitee einen Rückzug der Initiativen in Betracht ziehen würde. Der Fokus müsste zudem auf dem bestehenden Strassenraum liegen, und statt mehr unversiegelte müssten mehr Grünflächen geschaffen werden. In die Gegenvorschläge aufgenommen werden müsste der Schutz der Bevölkerung vor Verkehr und Hitze.

Auf Nachfrage der UVEK einverstanden erklärt hat sich das Initiativkomitee mit einer gewissen Verlängerung der Umsetzungsdauer (insbesondere bei Massnahmen mit baulichen Anpassungen). Dies allerdings nur, wenn gleichzeitig die Flächen gegenüber den Gegenvorschlägen des Regierungsrats deutlich erhöht werden.

2.4 Abklärungen der UVEK

Die UVEK hat sich im Zuge der Beratung der Stadtklimainitiativen mit diversen Themen auseinandergesetzt. In Kapitel 2.4 legt sie ihre Erkenntnisse dar. Die politische Einschätzung findet sich in den Erwägungen von Kommissionsmehrheit (Kapitel 3) und Kommissionsminderheit (Kapitel 5).

2.4.1 Aufteilung des heutigen Strassenraums

In den beiden Berichten des Regierungsrats findet sich eine tabellarische Aufteilung des bestehenden Strassenraums in Verkehrs- und Grünflächen sowie diverse Unterkategorien. Die UVEK hat

sich mit den angegebenen Werten vertieft auseinandergesetzt, um die Gegenvorschläge des Regierungsrats besser einordnen zu können. Ein Hauptthema war dabei der hohe Anteil der Mischflächen.

Aufgrund von Rückfragen der UVEK hat sich gezeigt, dass die Angabe «davon reine ÖV-Flächen» unter der gesamten Verkehrsfläche für die Stadt Basel nicht korrekt ist und dass unter den Grünflächen die unter «reine Fussverkehrsflächen» ausgewiesenen Quadratmeter korrekterweise der Fläche «ohne Verkehrsmittelnutzung» zuzurechnen ist. In Tabelle 1 dieses Berichts ist dies entsprechend angepasst.

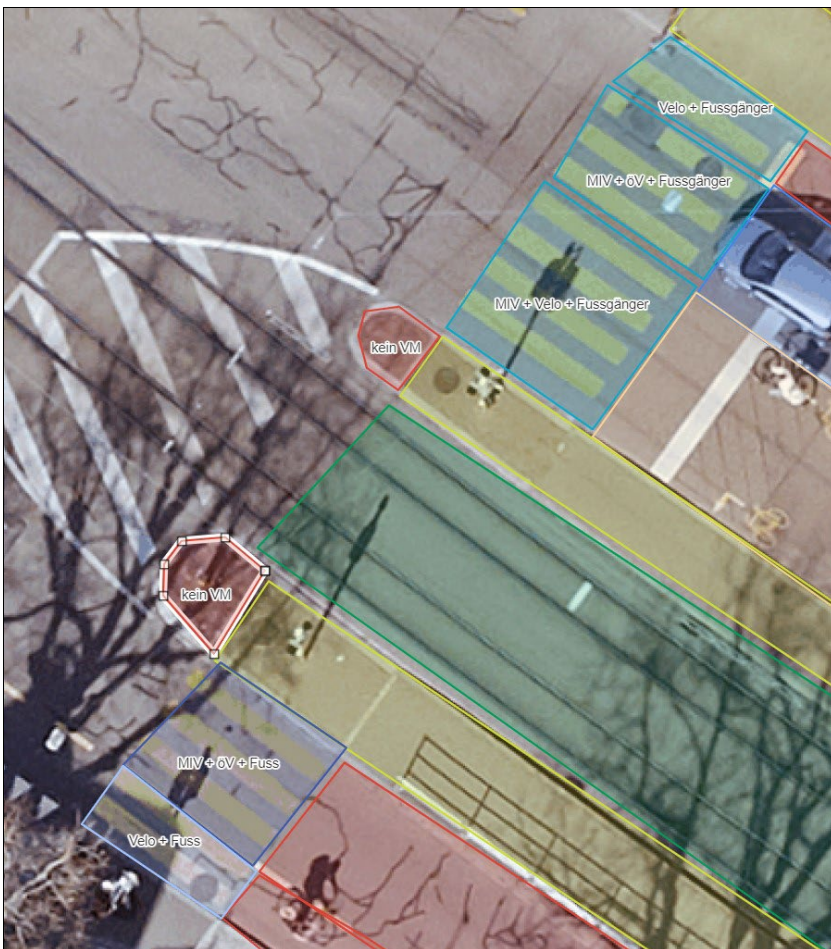
Tabelle 1: Aufteilung des heutigen Strassenraums

	Kanton Basel-Stadt	Stadt Basel
Gesamter Strassenraum	4'771'000	4'053'000
Verkehrsfläche	4'377'000	3'714'000
<i>Davon reine Flächen des MIV</i>	493'000	458'000
<i>Davon reine ÖV-Flächen</i>	108'000	101'000
<i>Davon reine Veloverkehrsfläche</i>	118'000	111'000
<i>Davon reine Fussverkehrsfläche</i>	1'377'000	1'196'000
<i>Davon gemischt genutzte Fläche (MIV, Fuss, Velo, ÖV)</i>	2'067'000	1'673'000
→ <i>davon Mischflächen MIV und Velo (ohne ÖV)</i>	1'254'000	1'026'000
→ <i>davon Mischflächen MIV und ÖV (inkl. Fuss und Velo)</i>	610'000	464'000
→ <i>davon restliche Mischfläche</i>	203'000	183'000
<i>Davon ohne Verkehrsmittelnutzung</i>	214'000	175'000
Grünfläche	394'000	339'000
<i>Davon reine ÖV-Flächen (Tramtrasse)</i>	36'000	28'000
<i>Davon ohne Verkehrsmittelnutzung</i>	358'000	311'000

Quelle: Auswertung GIS-Datenbank Kanton Basel-Stadt

Die Zuordnung der Flächen im Geografischen Informationssystem (GIS) zu einem oder zu mehreren Verkehrsmitteln orientiert sich gemäss Auskunft der Verwaltung an der Markierung und Signalisation im heutigen, bestehenden Strassenraum (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Flächenerhebung des bestehenden öffentlichen Strassenraums



Quelle: Bau- und Verkehrsdepartement

Als Mischflächen ausgewiesen sind Flächen, auf denen mehr als ein Verkehrsmittel zugelassen ist. Jedem auf einer solchen zugelassenen Verkehrsmittel wird die gesamte Fläche angerechnet, auch wenn z.B. ein Velo weniger Platz beansprucht als ein Lastwagen. Entsprechend werden auch Flächen als Mischflächen ausgewiesen, die für den Autoverkehr konzipiert sind und keine Velomassnahmen aufweisen, auf denen das Velo aber zugelassen ist. Die reine MIV-Fläche macht deshalb nur 10.4% des auf diese Weise kategorisierten gesamten Strassenraums aus, was im Fahrbahnbereich nicht der tatsächlichen Beanspruchung entspricht. Sie besteht zudem zu mehr als der Hälfte aus Parkplätzen.

Um die Bedeutung der Mischflächen für die einzelnen Verkehrsmittel besser beurteilen zu können, hat die UVEK zusätzlich um eine Aufteilung der auf Tempo 50-, Tempo 30- und Begegnungszonen entfallenden Mischflächen, auf denen der MIV zugelassen ist, gebeten (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Analyse Mischflächen mit MIV

in Quadratmetern	Signalisierte Geschwindigkeit							Summe
	20 (Begegnungszone)	30	40	50	60	80	nicht codiert	
MIV & ÖV	-	8'331	-	133'937	-	-	13'481	155'749
MIV & Velo	-	686'741	-	203'506	9'132	-	26'049	925'428
MIV, ÖV & Velo	-	88'480	-	203'476	4'203	-	17'738	313'897
MIV, Velo & Fuss	79'577	19'590	676	2'325	-	-	838	103'006
Summe	79'577	803'142	676	543'244	13'335	-	58'106	1'498'080
Anteil an der Mischfläche MIV	5%	54%	0%	36%	1%	0%	4%	100%

Hinweise zur Tabelle: Ausgewertet worden sind Mischflächen *mit MIV* im bestehenden öffentlichen Strassenraum in der Stadt Basel (ohne Brücken) mit Stand 31.12.2020 (nach Einreichung der Stadtklimainitiativen). Die signalisierte Geschwindigkeit der MIV-Mischflächen in Riehen und Bettingen ist in der Datenbank (noch) nicht erfasst. Die Fehlerquote der tabellarisch aufgelisteten Werte liegt bei rund 10%.

Der Tabelle lässt sich entnehmen, dass sich der Grossteil der Mischflächen von MIV und Veloverkehr in Strassen mit Tempo 30 befindet. Bei diesen handelt es sich mehrheitlich um Quartierstrassen. Mit Blick auf die Sicherheit der Velofahrenden problematischer sind Mischflächen auf Strassen, auf denen Tempo 50 oder Tempo 60 signalisiert ist. Der Gegenvorschlag des Regierungsrats zur *Zukunfts-Initiative* sieht Schwachstellenbehebungen gemäss Umsetzungsprogramm Teilrichtplan Velo (bauliche Velomassnahmen und neu signalisierte Velostreifen und Velostrassen) auf 20'000 anrechenbaren Quadratmetern vor. Weitere 5'000 anrechenbare Quadratmeter sieht er für Velomassnahmen ausserhalb des priorisierten Routennetzes aus dem Umsetzungsprogramm Teilrichtplan Velo vor. Auf einem Teil der Mischflächen von MIV, ÖV und Veloverkehr steht den Velofahrenden eine gemeinsame Spur zusammen mit dem ÖV zur Verfügung, z.B. in der Dornacherstrasse und der Gundeldingerstrasse. Andere Abschnitte, z.B. der Spalenring, sind hingegen problematisch.

2.4.2 Begegnungszonen

Der Gegenvorschlag des Regierungsrats zur *Zukunfts-Initiative* sieht, um bis 2033 mindestens 140'000 Quadratmeter Verkehrsfläche für den Fuss- und Veloverkehr und zur Bevorzugung des öffentlichen Verkehrs zu schaffen, 33'000 Quadratmeter anrechenbarer Fläche an zusätzlichen, heute noch nicht geplanten Begegnungszonen, autoarmen Begegnungszonen (Superblocks) sowie Fussgängerzonen vor. Bei den heute bekannten «normalen» Begegnungszonen wird die Hälfte der Fläche, bei den sogenannten autoarmen Begegnungszonen die ganze Fläche angerechnet (inklusive Parkplätze).

Die Anregung zur Schaffung einer (normalen) Begegnungszone geht heute immer von den Anwohnenden der jeweiligen Strasse aus. Nach der Sammlung von Unterschriften kann beim Bau- und Verkehrsdepartement (Städtebau & Architektur) ein Antrag gestellt werden. Eignet sich die Strasse als Begegnungszone, arbeitet die Verwaltung einen Umsetzungsvorschlag aus und legt diesen den

betroffenen Anwohnerinnen und Anwohnern vor. Damit das Projekt weiterbearbeitet wird, müssen zwei Drittel der Haushalte der Realisierung der Begegnungszone zustimmen. Unter dieser Voraussetzung publiziert der Kanton das Vorhaben im Kantonsblatt und setzt die Begegnungszone um, sofern dagegen keine Einsprachen eingehen.

Die UVEK hat geprüft, ob mit einer deutlich ausgeweiteten Schaffung von Begegnungszonen die Flächenforderung der *Zukunfts-Initiative* von 240'000 Quadratmetern erreichbar wäre. Der oben dargestellte Ablauf zur Schaffung von Begegnungszonen ist gesetzlich nicht vorgeschrieben. Gemäss Verwaltung muss für die Schaffung der im Gegenvorschlag des Regierungsrats einkalkulierten 13'000 Quadratmeter in zusätzlichen Begegnungszonen und 15'000 Quadratmetern in autoarmen Begegnungszonen (Superblocks) vom bottom-up- zum top-down-Ansatz gewechselt werden – sprich die Verwaltung muss die Einrichtung von solchen Zonen selbst aufgleisen.

Theoretisch wäre es möglich, alle Tempo 30-Zonen in (autoarme) Begegnungszonen umzuwandeln. Das theoretische Potenzial an anrechenbaren Flächen läge bei rund 687'000 Quadratmetern mittels Schaffung von autoarmen Begegnungszonen bzw. 343'000 Quadratmetern mittels Schaffung von «normalen» Begegnungszonen. Allerdings dürfen in Begegnungszonen keine Velowege markiert werden und die Fussgängerinnen und Fussgänger haben Vortritt. Es bestünde also in gewissen Strassen ein Zielkonflikt zur Förderung des Veloverkehrs und zum Teilrichtplan Velo. Im Teilrichtplan Velo ist allerdings nur ein bescheidener Teil aller Basler Quartierstrassen enthalten. Bei vielen Strassen wäre in der Einschätzung der Verwaltung die Einrichtung einer Begegnungszone zudem nur mit baulichen Veränderungen sinnvoll. Solche sind bei den im Gegenvorschlag eingerechneten 73'000² Quadratmetern allerdings nicht vorgesehen. Begegnungszonen nur zu signalisieren, um mehr anrechenbare Verkehrsfläche zu generieren, wäre gemäss Verwaltung nicht zielführend. Gegen eine «flächendeckende» Einführung von Begegnungszonen spricht auch der Umstand, dass die Wahrscheinlichkeit von Einsprachen bei vom Kanton angeordneten Begegnungszonen höher sein dürfte als bei nach dem bottom-up-Ansatz realisierten. Letztere werden meistens akzeptiert. Deshalb bestehen gegenüber der Umkehr des Prinzips auch Vorbehalte.

In der UVEK wurde argumentiert, man könne Begegnungszonen auch in zwei Phasen einführen. In einer ersten über Signalisation, Markierung, mobiler Möblierung und anteiligen Aufhebung von Parkplätzen, in einer späteren zweiten im Rahmen von sowieso anstehenden Erhaltungsmassnahmen auch baulich. Für die Anrechenbarkeit an den Gegenvorschlag genügte die Massnahmen der ersten Phase. Der Zeithorizont der zweiten Phase läge aber teils deutlich nach dem Zieljahr 2033. Denkbar wäre auch, dass sich die Anwohnenden nicht für, sondern gegen die Schaffung von Begegnungszonen einsetzen müssen (Opt-out-Lösung).

2.4.3 Einbezug der Entwicklungsareale in die Gegenvorschläge

Da der Regierungsrat die Entwicklungsareale in seine Gegenvorschläge einbezieht, ist in der UVEK die Frage aufgeworfen worden, welcher Anteil der Bevölkerung von den dort ergriffenen Massnahmen profitiert. Hätte z.B. von der Hälfte der Massnahmen nur 10% der in Basel lebenden Menschen etwas, wäre dies gegenüber den übrigen 90% ungerecht und nicht im Sinne der Initiativen.

Gemäss einer Abschätzung der Verwaltung dürften auf die Areale, die in die Berechnungen der Gegenvorschläge einbezogen worden und auf denen Massnahmen geplant sind, in den nächsten zehn Jahren rund 8'000 Personen zuziehen. Basel wächst aufgrund der geografischen Gegebenheiten nur nach innen. Dass die Arealentwicklungen in die Gegenvorschläge aufgenommen worden sind, sei dem Wachstum von Basel geschuldet, das in erster Linie dort stattfindet. Ausserhalb der Entwicklungsareale sind die Möglichkeiten für ein Bevölkerungswachstum sehr beschränkt.

Die Aussage, man ergreife für z.B. 10% der Bevölkerung 50% der Massnahmen, wäre laut Verwaltung methodisch nicht korrekt. Im bestehenden Strassenraum können Verbesserungen auf vielen kleinen Flächen erzielt werden, in den Entwicklungsgebieten lassen sich hingegen auch grössere Massnahmen in anderer Qualität umsetzen, da sie noch nicht bebaut sind. Das Eine gegen das

² 40'000 Quadratmeter ohnehin geplante und 33'000 Quadratmeter wegen Initiative zusätzlich vorgesehene Fläche an Begegnungszone, Superblock oder Fussgängerzone.

Andere aufzurechnen wäre fachlich falsch. In einem Quartier ergriffene Massnahmen kommen immer auch anderen Quartieren zugute. Kaltluftströme, neue Velowege oder neue Freiflächen haben eine quartierübergreifende Wirkung. Zudem kann man die bestehenden und die neuen Flächen nicht auseinanderhalten; früher oder später kommt es zu einer Verflechtung. Deshalb gilt es, das Gesamtpaket zu beurteilen. Massnahmen nach Quartieren abzurechnen wäre nicht sinnvoll. Dass die Entwicklungsareale in die Gegenvorschläge einbezogen werden, heisst notabene nicht, dass in den gebauten Teilen der Stadt nichts geschieht.

Es bestand Einigkeit in der UVEK, dass die Entwicklungsareale im Sinne der beiden Initiativen nach heutigem Wissenstand und den neusten Konzepten gestaltet werden sollen. Weiter gab es auch Stimmen, wonach es sehr wohl legitim sei, die jeweils anrechenbaren Flächen ins Verhältnis zur lokalen Bevölkerung zu setzen. Dabei ist eindeutig, dass überproportional viel Fläche auf Arealen angerechnet werden soll, wo im Verhältnis zum Gesamtkanton unterproportional wenige Menschen wohnen werden. Die Argumentation, wonach Massnahmen neben der Bevölkerung direkt vor Ort auch der weiteren Bevölkerung zu Gute kommen, trifft nämlich sowohl für Entwicklungsareale wie auch auf Massnahmen im bestehenden Strassenraum zu. Wird zum Beispiel im bestehenden Strassenraum eine Allee umgesetzt oder eine Veloweglücke geschlossen, profitiert neben der direkten Anwohnerschaft auch die Gesamtbevölkerung. Es gebe darum keinen Grund, nur bei den Arealen den quartierübergreifenden Nutzen zu betonen. Die Mehr- und die Minderheit der UVEK geht mit der Anrechenbarkeit von Flächen auf solchen Arealen unterschiedlich um.

2.4.4 Tragbarkeit der Baustellen für die Bevölkerung

Die UVEK hat sich Gedanken gemacht über die mit einer allfälligen Umsetzung der Stadtklimainitiativen verbundenen baulichen Massnahmen.

Gemäss einer Analyse des Tiefbauamts lassen sich im Mittel 5% bis 10% der Fläche einer Strasse für Begrünung und Entsiegelung oder den Fuss- und Veloverkehr umnutzen. Im Vordergrund stehen dabei die bislang für Auto-Parkplätze reservierten Flächen. Ist die Umnutzung mit einer Umgestaltung verbunden, wird für eine Wirkungsveränderung auf einem Quadratmeter eine Baustellenfläche von durchschnittlich zehn Quadratmetern benötigt. Dies bedeute, dass ab einer Wirkungsveränderung auf 10% der Fläche die Strasse vollständig erneuert werden müsse. Werden z.B. in einer Strasse die Parkplätze aufgehoben und stattdessen die Trottoirs verbreitert und/oder Bäume gepflanzt, bedinge dies einen neuen Aufbau des Strassenquerschnitts mit angepasster Entwässerung. In diesem Fall sei eine Baustelle über die gesamte Strassenbreite erforderlich.

Da die Stadtklimainitiativen die teilweise Umwandlung des bestehenden Strassenraums innert zehn Jahren verlangen, nähme die Zahl der Baustellen in dieser Phase gemäss den Kalkulationen des Tiefbauamts etwa um den Faktor 5 zu. Alleine zur Umsetzung der *Gute-Luft-Initiative* müssten pro Jahr 24'000 Quadratmeter entsiegelt werden. Mit dem Gegenvorschlag des Regierungsrats wären es etwa 5'000 Quadratmeter, was eine Zunahme der Baustellenzahl um den Faktor 1.4 bedeutete. Um welchen Faktor sich die Zahl der Baustellen erhöht, ist massgeblich vom Umsetzungszeitraum abhängig. Bei einer Umsetzung innert 50 Jahren liessen sich die Umnutzungen vollumfänglich im Rahmen des normalen Erhaltungsprogramms und damit ohne zusätzliche Baustellen realisieren. In diese Berechnung wurde das Potenzial der ohnehin geplanten Baustellen (z.B. aufgrund des Fernwärme-Ausbaus) sowie weitere Synergien wie die laufende Erhaltung nicht miteinbezogen. Demnach sind die oben genannten Faktoren rein theoretischer Natur. Sie reduzieren sich mit jeder Koordination mit ohnehin nötigen Baustellen.

Die UVEK ist sich einig, dass für den Ausbau des Fernwärmenetzes das Zieljahr 2037 beschlossen ist und erste Priorität hat. Eine Koordination der Bauarbeiten mit jenen zum Ausbau des Fernwärmenetzes wäre gemäss Tiefbauamt sinnvoll und würde bei Annahme von Initiativen oder Gegenvorschlägen auch angestrebt. Dies nicht nur, um die Zahl der Baustellen, sondern auch, um die Restwertvernichtung möglichst gering zu halten. Bei einer Annahme der Initiativen würden gemäss Tiefbauamt aber eher die Fernwärme-Baustellen an die von den Initiativen ausgelösten Bauarbeiten «angehängt» als umgekehrt. Die Umsetzung der Initiativen würden deutlich mehr Baustellen

auslösen als der Ausbau des Fernwärmenetzes. Deshalb nähme die Zahl der Baustellen durch Koordination der Umsetzung der Initiativen mit dem Ausbau des Fernwärmenetzes auch kaum ab.

Je nach Grösse (z.B. Graben im Trottoir für die Verlegung einer Fernwärmeleitung vs. komplette Erneuerung des Belags) kann eine Baustelle weiträumige Auswirkungen haben. Muss eine Strasse für den Verkehr gesperrt werden, wirkt sich dies auch auf die umliegenden Strassen aus. In diesem Zusammenhang steht auch die Frage nach der Tragbarkeit der von den Stadtklimainitiativen geforderten Massnahmen. Aus fachlicher Sicht wird die durch die Initiativen ausgelöste Erhöhung der Baustellentätigkeit innert der nächsten zehn Jahre als für Bevölkerung und Wirtschaft nicht zumutbar eingeschätzt. Ein solches Programm wäre überdies mit wesentlichen Restwertvernichtungen und einem beträchtlichen Zusatzaufwand für die Verwaltung verbunden. Ob die mit den Umgestaltungen verbundenen nachhaltig positiven Effekte – Hitzeminderung, höhere Attraktivität des öffentlichen Raums etc. – höher gewichtet werden, ist eine politische Frage.

2.5 Feststellungen der Gesamtkommission

Die UVEK stellt fest, dass im Kanton Basel-Stadt bereits verschiedene rechtliche und gestalterische Grundlagen existieren, die den Zielen der Stadtklimainitiativen grundsätzlich entsprechen. Zumindest auf strategischer Ebene sind die Grundforderungen der Initiativen also bereits verankert.

Gemäss *Umweltschutzgesetz* darf der motorisierte Verkehr trotz erwartetem Wachstum von Bevölkerung und Arbeitsplätzen nicht zunehmen. Umweltfreundliche Verkehrsmittel und Fortbewegungsarten sind zu bevorzugen, und bis 2050 muss der gesamte Verkehr emissionsarm, klima- und ressourcenschonend abgewickelt werden.

Seit der Annahme des Gegenvorschlags zur Klimagerechtigkeitsinitiative verfolgt der Kanton zudem das Ziel, bis 2037 Netto-null Treibhausgasausstoss zu erreichen, was sich auch stark auf die Verkehrspolitik auswirken wird. Gemäss Verfassungsartikel ist unter den Leitlinien des staatlichen Handelns zudem hinzugekommen, dass sich der Kanton am 1.5° Maximalziel zur Erderhitzung orientieren muss. Zusätzlich steht neu in der Verfassung, dass der Staat effektive Massnahmen zu Klimaschutz und zum Schutz vor den Folgen der Klimaerhitzung treffen muss.

Mit dem behördenverbindlichen *Stadtklimakonzept* strebt der Regierungsrat eine klimaangepasste Siedlungsentwicklung an, die der zunehmenden Hitzebelastung entgegenwirken und auch an sehr heissen Tagen eine angemessene Lebens- und Aufenthaltsqualität ermöglichen soll. Dafür sollen im öffentlichen Raum neue Grünflächen geschaffen, der Grünanteil in Frei- und Verkehrsräumen erhöht, befestigte Flächen entsiegelt und die Wasserflächen erhöht werden. Bauliche Lösungen und organisatorische Massnahmen sollen die Hitzeentwicklung namentlich in den davon besonders stark betroffenen Gegenden mindern. Einbezogen werden sollen in die Massnahmen zur Klimaanpassung nach Möglichkeit auch Private und private Areale (z.B. mit Fassadenbegrünungen).

Die vom Regierungsrat erarbeitete *Mobilitätsstrategie «Basel unterwegs – klimafreundlich ans Ziel»* definiert sieben Handlungsfelder. Der Fokus soll in Zukunft u.a. auf die aktive Mobilität, kollektive Mobilitätsangebote, einen reduzierten Flächenverbrauch sowie Netto-null bei den Treibhausgasemissionen gelegt werden. Der Kanton forciert ein umweltfreundliches Gesamtverkehrssystem.

Beim *Ausbau des Fernwärmenetzes* wird darauf geachtet, dass die Lage der Leitungen im Boden die Möglichkeiten für Baumpflanzungen und Begrünungsmassnahmen im Rahmen späterer Umgestaltungsprojekte möglichst nicht beeinträchtigt. Die von der UVEK mittels Motion eingeforderte Koordination sorgt dafür, dass sich der Ausbau des Fernwärmenetzes nicht einschränkend auf künftige Planungen von Tram-, Velo- und Fussverkehrsmassnahmen auswirkt. Aufgrund des Umsetzungszeitraums von 15 Jahren und fehlendem Erhaltungsbedarf werden gemäss Regierungsrat allerdings bei weitem nicht alle Fernwärmeprojekte direkt mit einer Umgestaltung im Sinne einer Begrünung und Entsiegelung verbunden. Der Kanton orientiert sich bei der Erneuerung von Strassen am Erhaltungszyklus: Strassen werden grundsätzlich dann saniert oder umgestaltet, wenn die Infrastrukturen (Leitungen, Strassenbelag etc.) ihr Lebensende erreicht haben. Dies ist nicht nur ökonomisch, sondern auch ökologisch sinnvoll. Bestätigt worden ist der UVEK vom Bau- und Ver-

kehrsdepartement, dass Massnahmen zur Klimaadaptation und zur Förderung des Fuss- und Veloverkehrs bei jeder Neugestaltung des öffentlichen Strassenraums berücksichtigt und wenn möglich auch umgesetzt werden. Weiterhin wird es aber viele Sanierungen im Bestand (ohne Umgestaltung) geben, sofern sich der Raum nach Einschätzung des Bau- und Verkehrsdepartement dafür nicht eignet.

3. Erwägungen der Kommissionsmehrheit

Die UVEK-Mehrheit verfolgt in den zwei Stadtklimainitiativen die gleichen Ziele wie das Initiativkomitee und die Kommissionsminderheit, gewichtet aber wie die Regierung die realistische Machbarkeit stärker. Alle, auch die UVEK-Mehrheit, wollen eine lebenswerte, grüne und ökologische Stadt mit angenehmem Klima und sehen diesbezüglich Handlungsbedarf. Dieser muss realistisch umsetzbar sein und darf sich nicht nur auf den heutigen bestehenden Strassenraum beschränken.

Deshalb gehen der Mehrheit der UVEK die Forderungen der Initiativen und auch von der Kommissionsminderheit zu weit. Sie teilt damit die Argumente des Regierungsrats, wonach damit die Grenzen der Machbarkeit gesprengt werden und die Belastung der Bevölkerung, Wirtschaft und Verwaltung unverträglich gross werden. Insbesondere bestünde auch die Gefahr, dass allzu umfassende Umgestaltungen wegen der Einsprachemöglichkeiten den Ausbau des Fernwärmenetzes verzögern könnten.

Der Kommissionsmehrheit ist es wichtig, dass mit den zusätzlichen immensen Bauvorhaben (Faktor 5) die Stadt Basel nicht in eine jahrzehntelange Dauerbaustelle verwandelt wird und der Bevölkerung ununterbrochener gesundheitsschädlicher Baulärm, Baubelästigungen und weitere Einschränkungen auferlegt wird. Für die UVEK-Mehrheit muss ein ordentlicher Betrieb für Rettung, Versorgung und ÖV sichergestellt sein. Auch für unseren Detailhandel und das Gewerbe sind diesbezügliche ununterbrochene Behinderungen, wie sie zurzeit bereits in unserer Stadt erduldet werden müssen, nicht zulässig. Die UVEK-Mehrheit stellt fest, dass bei den an sich wünschenswerten Forderungen der Initiative oder der UVEK-Minderheit die Machbarkeitsfrage ausser Acht gelassen wird und der Stadtbevölkerung langjährige massive Nachteile und Einschränkungen mit zu hohen Risiken zugemutet werden sollen.

Statt der wie von der *Gute-Luft-Initiative* geforderten Umwandlung von 240'000 Quadratmetern befestigten Strassenraums in Flächen für Bäume und Grünräume sieht der Gegenvorschlag der UVEK-Mehrheit 165'000 Quadratmeter neue unversiegelte Fläche sowie 2'000 zusätzliche Bäume vor. Der Gegenvorschlag der UVEK-Mehrheit ist wie auch derjenige des Regierungsrates breiter, so sollen nebst den Massnahmen im bestehenden Strassenraum auch grössere unversiegelte Flächen in den Entwicklungsarealen geschaffen werden.

Es erscheint der UVEK-Mehrheit richtig und wichtig, dass wie von der Regierung vorgeschlagen auch die Arealentwicklungen miteinbezogen werden. Auch wenn das im Gegenvorschlag empfohlene Flächenziel für neue unversiegelte Flächen in Entwicklungsarealen bereits ambitioniert ist, sehen wir hier die reale Möglichkeit, das Ziel noch einmal wesentlich zu erhöhen. Die Schaffung von Grünflächen ist in den Entwicklungsarealen nicht nur mit bedeutend weniger negativen Begleiterscheinungen verbunden, sondern auch für eine effektive Bekämpfung der negativen Folgen des Klimawandels viel effizienter, da für die Linderung von grosser Hitze möglichst grossflächige und zusammenhängende Grünflächen und viele neue Bäume benötigt werden.

Auch bezüglich der Ausweitung des Ziels auf Schaffung von unversiegelten Flächen (anstelle von spezifisch Grünflächen) schliesst sich die UVEK-Mehrheit der Regierung an. Eine engere Definition mit dem Ziel der Umwandlung in Grünflächen ist im gewünschten Umfang und insbesondere im Strassenraum unrealistisch und nicht machbar. Daher beantragt die UVEK-Mehrheit, in dieser Frage das Ziel mit weiteren unversiegelten Flächen zu verwenden.

Betreffend Übergangsbestimmungen beantragt die UVEK-Mehrheit die Fristverlängerung beider Gegenvorschläge von 10 auf 14 Jahre, damit wird einerseits die Machbarkeit erleichtert, andererseits entspricht dies in etwa der Frist der Klimagerechtigkeitsinitiative und des Fernwärmeausbaus.

Durch die Verteilung der Umsetzung auf einen längeren Zeitabschnitt müssen nach Ansicht der UVEK-Mehrheit weitergehende Massnahmen möglich sein, als die Regierung dies vorsieht.

Die in beiden Initiativen geforderte jährliche Berichterstattung erscheint auch der Kommissionsmehrheit übertrieben und nicht zielführend, dies ergäbe 10/14 Zwischenberichte. Ein Intervall von drei Jahren genügt, was dann zu ca. 3/5 Zwischenberichten führt.

Weiter haben die parlamentarischen Gegenvorschläge gegenüber der Initiative den Vorteil, dass die Forderungen und Ziele gesetzlich verankert werden können und nicht die Verfassung erschweren.

Die Mehrheit der UVEK schlägt daher folgende Anpassung des Umweltschutzgesetzes vor:

Titel nach § 5 (neu)

B^{bis} Stadtklima

§ 5a (neu)

Unversiegelte Flächen und Baumbestand

¹ Der Kanton und die Gemeinden Bettingen und Riehen schaffen mindestens 165'000 m² neue unversiegelte Fläche und erhöhen den Baumbestand um mindestens 2'000 Bäume bis ins Jahr 2037.

² Der Kanton kontrolliert den Umsetzungsstand mit einer dreijährlichen Bilanzierung, die 2037 mit einem Bericht veröffentlicht wird.

Für die Gemeinden Riehen und Bettingen sieht der Gegenvorschlag keine Verpflichtung zu einem Flächenbeitrag an die Umsetzung des Gegenvorschlags zur *Gute-Luft-Initiative* vor. Die Flächenvorgabe wird durch bereits geplante und zusätzlich zu ergreifende Massnahmen in der Stadt Basel (inkl. Kantonsstrassen in Riehen und Bettingen) erreicht.

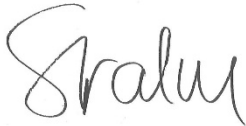
Basierend auf Machbarkeitsüberlegungen wird sich die Fläche von 165'000 Quadratmetern etwa folgendermassen in Entsiegelungen im bestehenden Strassenraum und auf Entwicklungsarealen aufteilen: 100'000 Quadratmeter in umzuwandelnde Fläche in neuen Entwicklungsarealen und 65'000 Quadratmeter in umzuwandelnde Flächen im bestehenden Strassenraum. Dies entspricht einer Umwandlung einer Gesamtfläche pro Jahr von rund 12'000 Quadratmetern und davon rund 5'000 Quadratmeter im Strassenraum.

4. Antrag der Kommissionsmehrheit

Gestützt auf ihre Ausführungen in Kapitel 3 dieses Berichts beantragt die Kommissionsmehrheit dem Grossen Rat mit 6:0 Stimmen die Annahme des nachstehenden Beschlusentwurfs.

Den vorliegenden Bericht hat die Kommissionsmehrheit an ihrer Sitzung vom 31. Mai 2023 mit 6:0 Stimmen verabschiedet und die Kommissionsvizepräsidentin zur Sprecherin bestimmt.

Im Namen der Mehrheit der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission



Nicole Strahm-Lavanchy
Vizepräsidentin

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss
Bericht der Kommissionsminderheit

Grossratsbeschluss

betreffend Volksinitiative «für ein gesundes Stadtklima (Gute-Luft-Initiative)» und Gegenvorschlag für eine Änderung des Umweltschutzgesetzes

(vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt beschliesst nach Einsichtnahme in den Bericht Nr. 21.1249.02 des Regierungsrats vom 31. August 2022 sowie den Bericht der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission Nr. 21.1249.03 vom 31. Mai 2023:

I. Gegenvorschlag

Im Sinne eines Gegenvorschlages zu der von 3'843 im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten eingereichten formulierten Volksinitiative «für ein gesundes Stadtklima (Gute-Luft-Initiative)» mit dem folgenden Wortlaut:

«Gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG) reichen die unterzeichnenden, im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten folgende Initiative ein:

Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 wird wie folgt ergänzt:

§ 33a Stadtklima

¹ Der Staat trifft wirksame Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor den negativen Auswirkungen der Klimaerwärmung, wie insbesondere gegen Hitzetage und Tropennächte.

² Zu diesem Zweck erhöht er insbesondere die Anzahl Bäume und schafft oder sichert zusätzliche Grünflächen.

³ Er wandelt im erforderlichen Umfang insbesondere Strassenräume in Flächen für Bäume und Grünflächen um. Flächen für den Fussverkehr, den Veloverkehr sowie den öffentlichen Verkehr sind je mindestens in ihrem Bestand zu erhalten.

Übergangsbestimmung zu § 33a

¹ Nach Inkrafttreten von § 33a ist während zehn Jahren jährlich eine Fläche, welche mindestens 0.5 Prozent des gesamten Strassenraums auf Staatsgebiet im Referenzjahr 2020 entspricht, von befestigten Strassenräumen in Flächen für Bäume und Grünflächen umzuwandeln.

² Der Kanton veröffentlicht jährlich einen Bericht über den Stand der Umsetzung der Massnahmen und deren Wirkung.»

wird beschlossen:

Das Umweltschutzgesetz Basel-Stadt (USG BS) vom 13. März 1991 wird wie folgt geändert:

Titel nach § 5 (neu)

B^{bis} Stadtklima

§ 5a (neu)

Unversiegelte Flächen und Baumbestand

¹ Der Kanton und die Gemeinden Bettingen und Riehen schaffen mindestens 165'000 m² neue unversiegelte Fläche und erhöhen den Baumbestand um mindestens 2'000 Bäume bis ins Jahr 2037.

² Der Kanton kontrolliert den Umsetzungsstand mit einer dreijährlichen Bilanzierung, die 2037 mit einem Bericht veröffentlicht wird.

II. Ausgabengenehmigung

Der Grosse Rat genehmigt 4.2 Mio. Franken für zwei befristete Vollzeitstellen (100%) für 14 Jahre beim Bau- und Verkehrsdepartement zu Lasten der Erfolgsrechnung.

III. Weitere Behandlung

Die Volksinitiative «für ein gesundes Stadtklima (Gute-Luft-Initiative)» ist, sofern sie nicht zurückgezogen wird, der Gesamtheit der Stimmberechtigten gleichzeitig mit dem unter I. aufgeführten Gegenvorschlag zum Entscheid vorzulegen.

Der Grosse Rat empfiehlt den Stimmberechtigten, die Volksinitiative zu verwerfen und den Gegenvorschlag anzunehmen.

Für den Fall, dass sowohl das Initiativbegehren als auch der Gegenvorschlag angenommen werden, haben die Stimmberechtigten zu entscheiden, welche der beiden Vorlagen sie vorziehen. Der Grosse Rat empfiehlt, bei der Stichfrage den Gegenvorschlag vorzuziehen.

Wenn das Initiativbegehren zurückgezogen wird, sind die Änderung des Umweltschutzgesetzes und der Ausgabenbeschluss (Gegenvorschlag) nochmals zu publizieren. Beides unterliegt dann dem fakultativen Referendum. Nach Eintritt der Rechtskraft der Änderung des Umweltschutzgesetzes bestimmt der Regierungsrat den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

IV. Publikation

Dieser Beschluss ist zu publizieren.

Bericht der Kommissionsminderheit

5. Erwägungen der Kommissionsminderheit

5.1 Allgemeine Feststellungen

Die zwei Stadtklima-Initiativen verfolgen zwei gleich wichtige Ziele:

Erstens soll der kantonale Strassenraum so aufgeteilt werden, dass der Verkehr bis 2037 klimaneutral abgewickelt werden kann. Das ist eine von der Stimmbevölkerung so beschlossene Verfassungsbestimmung, mit der Basel solidarisch zum Lösen der globalen Klimakrise einen Beitrag leistet.

Zweitens soll der kantonale Strassenraum so begrünt werden, dass er auch mit zunehmender Klimaerwärmung nicht überhitzt. Das macht unseren Kanton auch im Sommer bewohnbar und schützt die Bevölkerung vor Gesundheitsschäden und vorzeitigem Tod.

Nach der Annahme der Klimagerechtigkeitsinitiative und Festschreibung des Gegenvorschlags in der Verfassung bei der Volksabstimmung im November 2022 stehen diese zwei Ziele auch in der Kantonsverfassung. Die UVEK-Minderheit ist deshalb überzeugt, dass es zwei Gegenvorschläge zu den Stadtklima-Initiativen braucht, welche die demokratisch legitimierten Verfassungsbestimmungen auf Gesetzesstufe ausführen. Diese konkreten Handlungsanweisungen an den Regierungsrat müssen ambitioniert genug sein, um die Verfassung einhalten zu können. Die UVEK-Minderheit schlägt deshalb zwei machbare, jedoch gegenüber Regierungsrat und UVEK-Mehrheit weitergehende Gegenvorschläge vor.

5.1.1 Eckwerte der zwei UVEK-Minderheit Gegenvorschläge

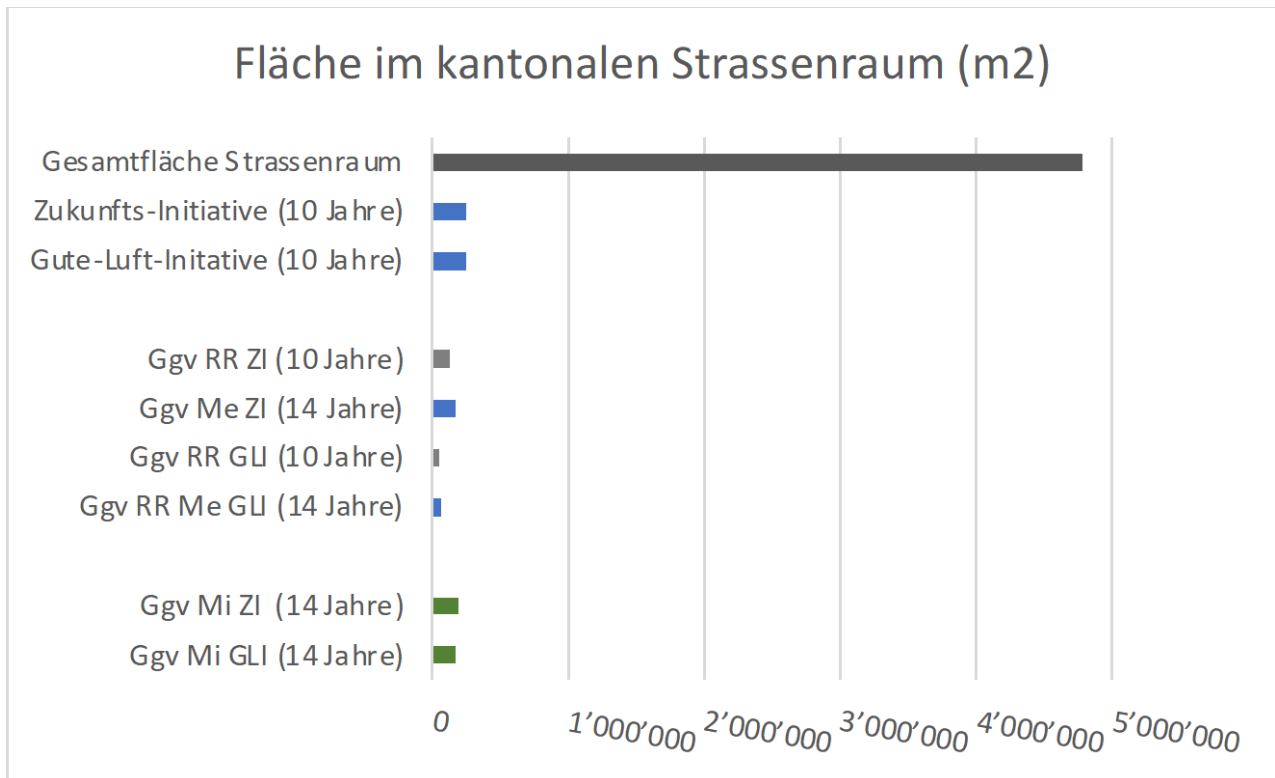
Beide Anliegen der Stadtklima-Initiativen werden sowohl vom Regierungsrat wie auch von der UVEK-Mehrheit in ihren Gegenvorschlägen nicht genügend aufgenommen. Das heisst, die benötigten Flächen für den umweltfreundlichen Verkehr ("Zukunftsinitiative") sowie die zur Kühlung nötige Begrünung ("Gute Luft-Initiative") würden auch in Zukunft fehlen. Die UVEK-Minderheit beantragt deshalb je Initiative einen Gegenvorschlag, der mehr Flächen als Zielvorgabe setzt, als dies der Gegenvorschlag der Regierung und jener der UVEK-Mehrheit tun. Sie ist überzeugt, dass diese Flächen nicht nur nötig, sondern auch umsetzbar sind. Die folgende Tabelle fasst die verschiedenen Vorschläge zusammen.

Tabelle 1: Zielvorgaben in Quadratmeter für den bestehenden Strassenraum

Gesamtfläche Strassenraum	4'771'000
Zukunfts-Initiative (10 Jahre)	240'000
Gute-Luft-Initiative (10 Jahre)	240'000
Gegenvorschlag Regierungsrat ZI (10 Jahre)	120'000
Gegenvorschlag Mehrheit ZI (14 Jahre)	168'000
Gegenvorschlag Minderheit ZI (14 Jahre)	195'000
Gegenvorschlag Regierungsrat GLI (10 Jahre)	50'000
Gegenvorschlag Mehrheit GLI (14 Jahre)	65'000
Gegenvorschlag Minderheit GLI (14 Jahre)	169'000

Die folgende Abbildung verdeutlicht, wie bescheiden die Gegenvorschläge von Regierungsrat und UVEK-Mehrheit sind; zudem wird deutlich, dass die Gegenvorschläge der Minderheit angesichts des grossen Potenzials an Strassenraum machbar sind.

Abbildung 1: Fläche im kantonalen Strassenraum



Im Strassenraum umzuverteilende Flächen, je gemäss Gegenvorschlag, und der dafür vorgesehene Zeithorizont. RR = Regierungsrat, Me = UVEK-Mehrheit, Mi = UVEK-Minderheit; ZI = Zukunfts-Initiative, GLI = Gute-Luft-Initiative

Gleich wie die UVEK-Mehrheit beantragt die UVEK-Minderheit als Zieljahr 2037. Sie leitet diese Vorgabe vom Vorgehen beim Fernwärmeausbau ab. Der Grosse Rat hat den Regierungsrat verpflichtet, die Fernwärme bis 2037 auszubauen und alle drei Jahre zu den Baustellen zu berichten. Die UVEK-Minderheit sieht in diesem Zusammenhang mit ebendiesen Baustellen ein enormes Potenzial für Synergien und übernehmen diese Rahmenbedingungen.

Heute werden nach wie vor Strassen zwar komplett saniert, jedoch ohne die Gestaltung und Materialisierung zu ändern. Trotz monatelanger Baustelle resultiert am Ende wieder genau gleich viel Asphalt und kein einziger Baum, auch gibt es oft nicht die geringste Verbesserung für die umweltfreundlichen Mobilitätsformen. Folgende Abbildung zeigt die Gotthelfstrasse, wie sie erst vor kurzem erneuert wurde und in diesem Zustand für Jahrzehnte bleiben wird. Solche Chancen dürfen nicht mehr verpasst werden. Darum braucht es konsequente und weitergehende Bestimmungen im Gesetz. Gemäss BVD würde es mit dem Gegenvorschlag des Regierungsrats weiterhin auch solche 1:1 Sanierungen geben.

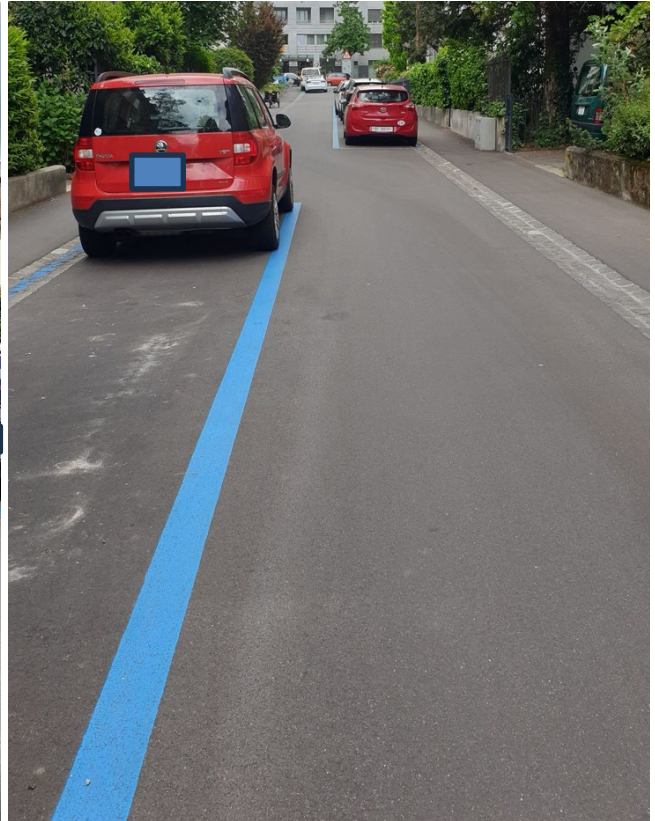
Abbildung 2: Gotthelfstrasse



Die 2021 aufwändig sanierte Gotthelfstrasse: Keine Entsiegelung, keine Bäume, keine Verbesserungen für den umweltfreundlichen Verkehr, dafür flächige Asphaltierung.

Weitere Beispiele für solche Sanierungen sind die kürzlich sanierte Peter Merian-Strasse, die Furkastrasse, die Friedensgasse oder der Vorplatz der Jugendherberge im St. Alban-Tal. Solche Projekte ohne spürbare Verbesserungen im Klimabereich führen zu einer geringeren Akzeptanz von Baustellen in der Bevölkerung.

Abbildung 3: Kürzlich erfolgte Sanierungen (Peter-Merian-Strasse, Friedensgasse, Vorplatz Jugendherberge, Furkastrasse)



5.1.2 Entwicklungsareale vs. bestehender Strassenraum

Die Stadt Basel besteht zu circa 30% aus Verkehrsflächen. Die Initiativen beziehen sich auf diesen heute bestehenden Verkehrsraum. Dieser soll besser verteilt werden, und es werden Verkehrsberuhigung, Begrünung, Entsiegelung und Bäume gefordert. Die UVEK-Minderheit ist damit einverstanden, dass Entwicklungsareale nach neuesten Standards geplant und dabei viel Fläche umgestaltet wird. Dies muss und wird gemäss Auskunft des BVD jedoch ohnehin geschehen, denn sowohl das Stadtklimakonzept wie auch die Mobilitätsstrategie sind behördenverbindlich und gelten also auch für diese Areale. Es braucht deshalb keine gesetzlich festgeschriebenen Zahlen zu den Entwicklungsarealen. Der Handlungsbedarf besteht folglich im bestehenden Strassenraum, den

die beiden Initiativen adressieren. Wie die folgende Tabelle zeigt, kommen sowohl beim Gegenvorschlag des Regierungsrats wie auch der UVEK-Mehrheit die genannten Flächen vor allem bei der Gute-Luft-Initiative grösstenteils zu Stande, indem man grosszügig Flächen der Entwicklungsareale anrechnet.

Tabelle 2: Angestrebte Quadratmeter für den bestehenden Strassenraum und für Entwicklungsareale

Gegenvorschlag	Strassenraum	Areale
Zukunfts-Initiative (10 Jahre)	240'000	NA
Gute-Luft-Initiative (10 Jahre)	240'000	NA
Gegenvorschlag Regierungsrat ZI (10 Jahre)	120'000	20'000
Gegenvorschlag Mehrheit ZI (14 Jahre)	168'000	20'000
Gegenvorschlag Minderheit ZI (14 Jahre)	195'000	NA
Gegenvorschlag Regierungsrat GLI (10 Jahre)	50'000	50'000
Gegenvorschlag Mehrheit GLI (14 Jahre)	65'000	100'000
Gegenvorschlag Minderheit GLI (14 Jahre)	169'000	NA

5.1.3 Parkplätze

Das kantonale Umweltschutzgesetz verlangt in §16 Abs. 2bis vom Kanton und den Gemeinden, für eine Verlagerung von öffentlichen Parkplätzen auf privates Gelände zu sorgen. Die UVEK hat in einem Bericht vom 19. Mai 2021 festgehalten, dass gemäss Parkplatzstatistik in den Jahren 2017 bis 2019 für 1 auf Allmend aufgehobenen Parkplatz 10 neue Parkplätze auf Privatreal gebaut wurden. Die Parkplatzzahl im Kanton Basel-Stadt steigt also Jahr für Jahr, gleichzeitig steigt durch die Verlagerung das Potenzial an umnutzbaren Flächen im öffentlichen Raum. Die UVEK-Minderheit möchte mit ihren zwei Gegenvorschlägen sicherstellen, dass diese gewonnenen Flächen für die umweltfreundliche Mobilität sowie Begrünung genutzt werden. Als Konsequenz daraus werden mehr Menschen auf das Velo und den öffentlichen Verkehr umsteigen oder vermehrt Strecken zu Fuss gehen. Denn ein besseres Angebot führt im Verkehr jeweils zu einer höheren Nachfrage. Damit wird der Parkplatzbedarf im öffentlichen Raum wiederum weiter sinken.

5.2 Gegenvorschlag der UVEK-Minderheit

Die Kommissionsminderheit ist der Ansicht, dass eine höhere Zielvorgabe zu einem deutlichen Mehrwert für die Lebensqualität der Bevölkerung führt und dem Schutz der Bevölkerung vor den negativen Auswirkungen der Klimaerhitzung dienlich ist. Der Gegenvorschlag der Kommissionsminderheit zur Gute-Luft-Initiative unterscheidet sich in folgenden Punkten vom Gegenvorschlag der Regierung/ Kommissionsmehrheit.

- Die Zielvorgabe in Quadratmetern richtet sich auf den bestehenden Strassenraum, die Entwicklungsareale sollen nicht miteingerechnet werden.
- Konkret beantragt die Kommissionsminderheit, im bestehenden Strassenraum 169'000 m² Verkehrsfläche für die Schaffung von dringend benötigtem Grünraum zu schaffen. Das sind rund 100'000 m² mehr als von der Regierung/ Kommissionsmehrheit gefordert.
- Sie beantragt zudem, dass der Kanton statt erst am Ende der Frist alle drei Jahre den Umsetzungsstand veröffentlicht.
- Um Synergien mit dem Fernwärme-Ausbau optimal zu nutzen, verlängert sie ebenfalls wie die UVEK-Mehrheit den Zielhorizont auf das Zieljahr 2037.
- Sie erhöht die Anzahl zu pflanzender Bäume von 1'000 auf 4'000 Bäume (rund 300 Bäume pro Jahr).
- Sie beantragt, die Formulierung aus dem Initiativtext: "Der Kanton und die Gemeinden Bettingen und Riehen treffen wirksame Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor den negativen Auswirkungen der Klimaerhitzung, wie insbesondere gegen Hitzetage und Tropennächte."

im Umweltschutzgesetz zu verankern, statt wie von der Regierung vorgesehen, ganz wegzulassen.

- Sie beantragt, die Zielformulierung in m² auf Grünflächen zu beziehen, und nicht wie von der Regierung vorgesehen auf unversiegelte Flächen.

Die von der UVEK-Minderheit vorgeschlagenen Anpassungen des Regierungs-Gegenvorschlags unterscheiden sich in folgenden Punkten von den Forderungen der Gute-Luft-Initiative:

- Der Vorschlag ist im Umweltschutzgesetz und nicht auf Verfassungsstufe verankert.
- Es wird eine längere Frist gewährt (2037 statt 2033), welche auch besser mit bestehenden Beschlüssen wie dem Fernwärme-Ausbau kompatibel ist. Damit wird die Umsetzung länger dauern und pro Jahr werden weniger Flächen umgewidmet, als von den Initiativen gefordert.
- Statt pro Jahr 24'000 m² umzuwandeln, sieht der Gegenvorschlag pro Jahr eine Umwandlung von rund 12'000 m² vor. Insgesamt sollen statt 240'000 m² in zehn Jahren 169'000 m² in 14 Jahren umgewidmet werden.
- Statt einer jährlichen Berichterstattung und Bilanzierung wird eine Berichterstattung alle drei Jahre vorgeschlagen.
- Der Vorschlag verzichtet darauf, auf folgende Formulierung aus der Initiative einzugehen und streicht sie gänzlich. „Flächen für den Fussverkehr, den Veloverkehr sowie den öffentlichen Verkehr und bestehende Baumstandorte sind je mindestens in ihrem Bestand zu erhalten.“

5.3 Handlungsbedarf und Umsetzbarkeit

Es besteht erhöhter Handlungsbedarf bei der Klimaadaptation. Mit voranschreitendem Klimawandel wird die Hitzebelastung in Basel deutlich zunehmen: Hitzewellen während mehrerer Wochen, wie sie heute nur alle zehn Jahre vorkommen, werden gemäss Klimaszenarien des Bundes in rund 25 Jahren jährlich stattfinden. Basel wird klimatisch nach Mailand oder Südfrankreich «wandern». Tropennächte werden während des Sommers zur Regel, und es kommt vermehrt zu Starkniederschlägen.

Werden keine Anpassungsmassnahmen umgesetzt, bedeutet diese Entwicklung für die Basler Bevölkerung eine massive Einbusse an Lebensqualität und bedroht ihre Gesundheit. Neben dem persönlichen Leid ergeben sich dadurch hohe Kosten wegen Krankheit und vorzeitigem Tod. Auch die Wirtschaft leidet finanziell darunter, etwa, weil Angestellte wegen Hitze und Schlafmangel weniger leistungsfähig sind. Schliesslich führen lokale Überschwemmungen wegen Starkniederschlägen und fehlender Versickerungsfähigkeit zu weiteren privaten und gesellschaftlichen Kosten. Aus all diesen Gründen möchte die UVEK-Minderheit, den Kanton und die Gemeinden verpflichten, wirksame Anpassungsmassnahmen zu ergreifen. Die UVEK-Minderheit beantragt darum, dies wie folgt im Gesetz zu verankern:

Der Kanton und die Gemeinden Bettingen und Riehen treffen wirksame Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor den negativen Auswirkungen der Klimaerhitzung, wie insbesondere gegen Hitzetage und Tropennächte.

Weiter beantragt sie, die bis 2037 im bestehenden Strassenraum zu begrünende Fläche deutlich zu erhöhen. Sie möchte mit diesem Ziel erstens sicherstellen, dass ohnehin anfallende Baustellen im Strassenraum (Erneuerung, Ausbau der Fernwärme, geplante Umgestaltungen, grosse und kleine Projekte etc.) konsequent nach Begrünungspotenzial optimiert werden. Denn die Bevölkerung hat zu Recht die Erwartung, dass, wenn sie die negativen Seiten einer Baustelle erdulden muss, dabei auch ein Gewinn in Form von mehr Grün heraussehen muss. Zweitens stellt die Kommissionsminderheit fest, dass heute der Zugang zu Grün in Basel-Stadt sehr ungleich verteilt ist³. Es gibt viele Quartiere mit einer Unterversorgung an Grünraum. Die UVEK-Minderheit ist der Ansicht, dass die Zugänglichkeit zu Grünraum für alle gegeben sein muss. Das wird erreicht, indem flächendeckend im gesamten Strassenraum in Hoheit des Kantons Grünraum geschaffen wird.

³ Die Stadt Zürich hat sich das Ziel gesetzt, die von Bäumen beschattete Fläche auf 25% zu erhöhen. Dieses Ziel gilt für die Stadt generell und insbesondere auch für Strassenräume (Fachplanung Stadtbäume, S. 75)³.

Drittens spricht auch das Thema der grauen Emissionen - also die Klimaemissionen, die im verbauten Material durch Herstellung und Einbau enthalten sind - für möglichst viel Grünraum. Statt alten Asphalt durch neuen zu ersetzen, entsteht Grünraum. Und im Unterschied zu Asphalt enthält Biomasse keine grauen Emissionen, sondern entzieht der Atmosphäre CO₂. Aus diesen Gründen ist es sinnvoll und gut für Basel-Stadt, deutlich mehr Grünraum im Strassenraum zu schaffen als dies der Regierungsrat bzw. die UVEK-Mehrheit beantragen.

Mehr Grünraum ist machbar. Die bis 2037 zu schaffenden 169'000 m² Grünraum sind machbar angesichts der hohen Baustellentätigkeit im Kanton Basel-Stadt. Mit dem Ausbau der Fernwärme werden sich die Baustellen-Kilometer vervielfachen. Zudem ist die UVEK-Minderheit überzeugt davon, dass sich die Bevölkerung eine weitergehende Begrünung und zusätzliche Bäume wünscht, auch wenn dies gewisse Bauarbeiten oder eine Verlängerung der Bauzeit mit sich bringt. Sollen Bäume gefällt oder Grünraum asphaltiert werden, löst dies jeweils einen Sturm der Entrüstung aus, umgekehrt gehen immer wieder Wünsche nach mehr Grünraum ein - auch im Wissen darum, dass dafür bauliche Massnahmen nötig werden. Im Übrigen sieht auch das vom Regierungsrat beschlossene Stadtklimakonzept eine substanzielle Begrünung des heutigen Strassenraums vor. Die UVEK-Minderheit beantragt folgende gesetzliche Bestimmung:

Der Kanton und die Gemeinden Bettingen und Riehen schaffen dazu mindestens 169'000 m² neue Grünfläche im bestehenden Strassenraum bis ins Jahr 2037.

5.3.1 Grünfläche vs. unversiegelte Fläche

- Die UVEK-Minderheit beantragt, im Gesetz von Grünfläche statt bloss von unversiegelter Fläche zu sprechen. Dafür sprechen mehrere Punkte:
- Das Konzept der Schwammstadt ist auf ausreichend Grünflächen angewiesen: Regenwasser soll mittels Grünflächen zurückbehalten, langsam versickern und durch Bäume, Sträucher etc. wieder teilweise verdunstet werden. Dadurch können Starkniederschläge aufgefangen werden und es entsteht dank der Verdunstung erst noch ein kühlender Effekt.
- Grünflächen sind die Voraussetzung für Baumpflanzungen - Kopfsteinpflaster, Rasengittersteine usw. lassen keine Baumpflanzungen zu.
- Im Vergleich zu anderen Schweizer Städten hat Basel weniger Grünflächen⁴
- Basel ist im Vergleich zu anderen Schweizer Städte dichter bebaut. Die Begrünung im öffentlichen Raum wird dadurch umso wichtiger, damit die Bevölkerung diesen Raum auch im Sommer nutzen kann und sich gerne dort aufhält.
- Neben der Klimakrise besteht auch eine Biodiversitätskrise: Grünraum ist Lebensraum für Pflanzen und Tiere.

⁴ <https://www.srf.ch/play/tv/10-vor-10/video/heisse-schweizer-staedte?urn=urn:srf:video:d23db5a6-236e-4d0f-a3ad-9c9b0f860346> (22.05.2023)

Abbildung 4: Entsiegelte Fläche vs. Grünfläche – Unterschied Kreisgestaltung (Dorenbach vs. Bundesplatz).



Die UVEK-Minderheit ist überzeugt, dass eine weitergehende Begrünung des bestehenden Strassenraums möglich ist. Grundsätzlich ist zu sagen, dass Grünflächen im Vergleich zu Entsiegelung nicht mehr Baustellen auslösen. Begrünung kann auf vielfältige Weise entstehen: Gräser, Stauden, Blumen, Büsche und selbst flachwurzelnde Bäume sind mit Nutzungen im Untergrund vereinbar.

Es versteht sich von selbst, dass ein mächtiger Baum sowohl aus stadtklimatischer wie auch aus Sicht der Biodiversität am wünschenswertesten ist. Jedoch bringt auch schon nur der Entscheid Grünfläche statt Schotter viel für den Kühleffekt, weil damit die Verdunstung stark steigt:

Tabelle 3: Eigenschaften verschiedener Oberflächen hinsichtlich Wasserhaushalt

Oberfläche	Abfluss	Versickerung	Verdunstung
Asphalt	90%	0%	10%
Chaussierung (Schotter, Mergel etc.)	60%	20%	20%
Pflanzfläche	0%	40%	60%

Quelle: Ramboll Studio Dreiseitl 2020 (Schätzung basierend auf Richtwerten, exakte Werte situativ abhängig)

Letzten Endes ist wichtig, dass konsequent jede begrünbare Fläche auch tatsächlich begrünt wird. Dies muss nicht zwingend mit einer aufwändigen Gestaltung einhergehen, sondern besteht im Wesentlichen darin, an geeigneten Stellen Asphalt abzutragen. Fährt der Kanton diese Strategie, kommt über den ganzen kantonalen Strassenraum ein Mosaik an kleinen bis mittleren Grünflächen zusammen. Jede Fläche für sich mag zwar unscheinbar sein, in der Summe würde jedoch eine beträchtliche Fläche zusammenkommen.

Abbildung 5: Einfache Massnahmen der Begrünung in der Stadt Bern



Quelle: Binding-Stiftung/Stefanie Würsch

5.3.2 Bäume

Es besteht ein konkreter Handlungsbedarf für die Pflanzung von so vielen Bäumen wie möglich. Im Sommer 2022 wurde in Basel die 40-Grad-Marke mehrfach nur knapp verfehlt. Vier der fünf heissesten Sommer in der Schweiz seit Messbeginn lagen in den letzten zehn Jahren. Um einen urbanen Raum zu kühlen, sind Bäume das wichtigste Mittel.

Während ein entsiegelter Boden sowie Büsche und Wiesengewächse sich zwar weniger schnell erhitzen und über Nacht schneller abkühlen, spenden Bäume zusätzlich auch noch Schatten. Das ist nicht nur angenehm für die Menschen, welche sich im Schatten aufhalten, es führt auch zu einer geringeren Erhitzung von geteerten Flächen, Autos etc. Baumkronen wirken zudem nicht allein durch ihren Schattenwurf, sondern auch durch die Verdunstungsleistung ihrer Blätter kühlend. Die Kühlwirkung ist deutlich höher als jene von entsiegelten Flächen oder Wiesengewächsen und Büschen. Diese Effekte wurden vom Initiativkomitee in zwei unterschiedlich gestalteten und nahe beieinanderliegenden Strassen an einem heissen Tag gemessen und entsprechend dokumentiert. Während sich der Belag bei einer Strasse ohne entsprechende Massnahmen auf 58 Grad erhitzte, war es nicht weit davon entfernt in einer begrünten Strasse ganze 20 Grad weniger, nämlich 38 Grad heiss. Ein im Schatten stehendes Auto wurde um 50 Grad weniger heiss als eines, das der prallen Sonne ausgesetzt war.

Abbildung 6: Temperaturmessungen an der Oberfläche in zwei nahe beieinanderliegenden Strassen in der Schweiz am selben Tag



Quelle: Initiativkomitee

Eine Pflanzung von 1'000 zusätzlichen Bäumen in den nächsten zehn Jahren, wie es der Gegenvorschlag der Regierung vorsieht, wäre eine Erhöhung des Baumbestands um gerade mal 4,3% im Vergleich zum Baumbestand 2021.⁵ In Anbetracht der starken Temperatursteigerungen im Sommer, den bisherigen Erfahrungen in Hitzesommern und den auf uns zukommenden noch extremeren Hitzephasen scheinen der UVEK-Minderheit die von der Regierung vorgeschlagenen Pflanzungen als beinahe wirkungslos.⁶

Es sind mehr Baumpflanzungen umsetzbar. Die UVEK-Minderheit erachtet die Pflanzung von zusätzlichen 4'000 Bäumen im Strassenraum als absolutes Minimum, um die Bevölkerung adäquat vor der Klimaerhitzung zu schützen, und beantragt daher die Zielvorgabe von 4'000 zusätzlichen Bäumen bis 2037 ins Umweltschutzgesetz aufzunehmen. Dies entspräche einer Erhöhung um 17% in vierzehn Jahren im Vergleich zum Bestand von 2021. Umgerechnet auf einen Strassenabschnitt, in welchem zehn Bäume wachsen, müssten bei einer Sanierung in etwa zwei neue dazukommen. Nähme man als Beispiel eine Strasse, in welcher heute noch keine Bäume wachsen, müssten dort mindestens zwei neue gepflanzt werden. Heute werden noch immer zahlreiche Strassen saniert, ohne dass ein einziger Baum gepflanzt wird, wie das Beispiel Kleinhüningerstrasse zeigt.

⁵ Stadtgärtnerei Basel-Stadt, Übersicht Basler Baumbestand, 2021.

⁶ Im Vergleich: Für Barcelona wurde errechnet, dass eine Beschattung durch Bäume von 30% des Strassenraumes die Hitzetoten um 25% reduziert.
Quelle: [link](#).

Abbildung 7: Neu sanierte Kleinhüningerstrasse ganz ohne Bäume



Neupflanzungen sind jedoch auch möglich, bevor eine Strasse saniert wird. So wurden beispielsweise in der Eulerstrasse Bäume gepflanzt, ohne die Entwässerung neu zu legen und die Trottoir-Ränder zu verschieben.

Abbildung 8: Begrünungsmassnahmen in der Eulerstrasse ohne bauliche Massnahmen beim Trottoir



Antrag der UVEK-Minderheit (Gesetzesbestimmung):

Der Kanton und die Gemeinden Bettingen und Riehen erhöhen dazu den Baumbestand um mindestens 4'000 Bäume bis ins Jahr 2037.

5.4 Finanzierung

Die beantragten Ausgaben steigen um knapp die Hälfte, da der Zeithorizont von 10 auf 14 Jahre verlängert wird. Da der Antrag der UVEK-Minderheit zudem umfassender ist, werden auch mehr befristete Vollzeitstellen benötigt. Diese Erhöhung nimmt die UVEK-Minderheit jedoch nicht linear zur anvisierten Fläche vor. Denn die umfassenderen Ziele sind ihrer Meinung nach zwar nur mit etwas mehr Ressourcen erreichbar, gleichzeitig muss in den Arbeiten des BVD die Priorisierung zu Gunsten der umweltfreundlichen Mobilität und Begrünung noch konsequenter umgesetzt werden. Dieser Schritt ist genauso wichtig wie eine moderate und zudem befristete Aufstockung der Vollzeitstellen.

Hinzuweisen ist zudem auf den Mehrwertabgabefonds. Dieses Geld ist gemäss Gesetz explizit auch für Grünflächen und Klimaadaptation vorgesehen. Ende 2020 waren im Mehrwertabgabefonds rund 90 Mio. Franken enthalten.

Die UVEK-Minderheit beantragt darum 10'500'000 Franken für fünf befristete Vollzeitstellen (100%) für 14 Jahre beim Bau- und Verkehrsdepartement.

6. Antrag der Kommissionsminderheit

Gestützt auf ihre Ausführungen in Kapitel 5 dieses Berichts beantragt die Kommissionsminderheit dem Grossen Rat mit 5:0 Stimmen die Annahme des nachstehenden Beschlusentwurfs.

Den vorliegenden Bericht hat die Kommissionsminderheit an ihrer Sitzung vom 31. Mai 2023 mit 5:0 Stimmen verabschiedet und den Kommissionspräsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Minderheit der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission



Raphael Fuhrer
Präsident

Grossratsbeschluss

betreffend Volksinitiative «für ein gesundes Stadtklima (Gute-Luft-Initiative)» und Gegenvorschlag für eine Änderung des Umweltschutzgesetzes

(vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt beschliesst nach Einsichtnahme in den Bericht Nr. 21.1249.02 des Regierungsrats vom 31. August 2022 sowie den Bericht der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission Nr. 21.1249.03 vom 31. Mai 2023:

I. Gegenvorschlag

Im Sinne eines Gegenvorschlages zu der von 3'843 im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten eingereichten formulierten Volksinitiative «für ein gesundes Stadtklima (Gute-Luft-Initiative)» mit dem folgenden Wortlaut:

«Gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG) reichen die unterzeichnenden, im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten folgende Initiative ein:

Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 wird wie folgt ergänzt:

§ 33a Stadtklima

¹ Der Staat trifft wirksame Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor den negativen Auswirkungen der Klimaerwärmung, wie insbesondere gegen Hitzetage und Tropennächte.

² Zu diesem Zweck erhöht er insbesondere die Anzahl Bäume und schafft oder sichert zusätzliche Grünflächen.

³ Er wandelt im erforderlichen Umfang insbesondere Strassenräume in Flächen für Bäume und Grünflächen um. Flächen für den Fussverkehr, den Veloverkehr sowie den öffentlichen Verkehr sind je mindestens in ihrem Bestand zu erhalten.

Übergangsbestimmung zu § 33a

¹ Nach Inkrafttreten von § 33a ist während zehn Jahren jährlich eine Fläche, welche mindestens 0.5 Prozent des gesamten Strassenraums auf Staatsgebiet im Referenzjahr 2020 entspricht, von befestigten Strassenräumen in Flächen für Bäume und Grünflächen umzuwandeln.

² Der Kanton veröffentlicht jährlich einen Bericht über den Stand der Umsetzung der Massnahmen und deren Wirkung.»

wird beschlossen:

Das Umweltschutzgesetz Basel-Stadt (USG BS) vom 13. März 1991 wird wie folgt geändert:

Titel nach § 5 (neu)

B^{bis} Stadtklima

§ 5a (neu)

Unversiegelte Grünflächen und Baumbestand

¹ Der Kanton und die Gemeinden Bettingen und Riehen treffen wirksame Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor den negativen Auswirkungen der Klimaerhitzung, wie insbesondere gegen Hitzetage und Tropennächte.

² Der Kanton und die Gemeinden Bettingen und Riehen schaffen dazu mindestens 169'000 m² neue Grünfläche im bestehenden Strassenraum bis ins Jahr 2037.

³ Der Kanton und die Gemeinden Bettingen und Riehen erhöhen dazu den Baumbestand um mindestens 4'000 Bäume bis ins Jahr 2037.

⁴ Der Kanton kontrolliert den Umsetzungsstand mit einer jährlichen Bilanzierung, die alle drei Jahre mit einem Bericht veröffentlicht wird.

II. Ausgabengenehmigung

Der Grosse Rat genehmigt 10'500'000 Franken für fünf befristete Vollzeitstellen (100%) für 14 Jahre beim Bau- und Verkehrsdepartement zu Lasten der Erfolgsrechnung.

III. Weitere Behandlung

Die Volksinitiative «für ein gesundes Stadtklima (Gute-Luft-Initiative)» ist, sofern sie nicht zurückgezogen wird, der Gesamtheit der Stimmberechtigten gleichzeitig mit dem unter I. aufgeführten Gegenvorschlag zum Entscheid vorzulegen.

Der Grosse Rat empfiehlt den Stimmberechtigten, sowohl die Volksinitiative als auch den Gegenvorschlag anzunehmen.

Für den Fall, dass sowohl das Initiativbegehren als auch der Gegenvorschlag angenommen werden, haben die Stimmberechtigten zu entscheiden, welche der beiden Vorlagen sie vorziehen. Der Grosse Rat empfiehlt, bei der Stichfrage die Initiative vorzuziehen.

Wenn das Initiativbegehren zurückgezogen wird, sind die Änderung des Umweltschutzgesetzes und der Ausgabenbeschluss (Gegenvorschlag) nochmals zu publizieren. Beides unterliegt dann dem fakultativen Referendum. Nach Eintritt der Rechtskraft der Änderung des Umweltschutzgesetzes bestimmt der Regierungsrat den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

IV. Publikation

Dieser Beschluss ist zu publizieren.