

## **Protokoll Workshop “Raumnutzung” Symposium Anpassung, Bern – 26.11.10**

### **Zusammenfassung der Diskussion (wichtige Erkenntnisse)**

Die Raumplanung kann bei der Anpassung eine wichtige Koordinationsfunktion einnehmen. Es existieren jedoch viele informelle Einflüsse auf die Planungspraxis. Dabei gibt es **zahlreiche Knackpunkte**:

- Konfrontation mit kommunalen Realitäten und Lokalpolitik
- Bevorzugung von technische Lösungen (z.B. Schutzbauten) auf kommunaler Ebene
- Konflikte mit Fachplanungen
- bereits bestehende Bauten und Siedlungsgebiete in Gefahrengebieten
- Verteilung der Bauzonen (Angebots- ungleich Bedarfsstandorte)
- zu wenig finanzielle und personelle Ressourcen in der Raumplanung
- andere Interessen der Verkehrsträger bei der Erschliessung des Raumes
- Aufgabenverteilung und Durchsetzung der Rechtsgrundlagen: Bund ist schwach, Gemeinden vollziehen Auftrag unzureichend. Es gibt widersprüchliche Interessen zwischen:
  - Gewässerschutzgesetz und Siedlungsplanung
  - Hochwasserschutz und Landwirtschaft
  - Siedlungsverdichtung und Durchlüftung/Mikroklima
- Klimaanpassung und Raumplanung ist ein neues Thema: bestehende Prozesse sind zu überprüfen und weiterzuentwickeln

Es gibt **genügend wirkungsvolle Planungsinstrumente**, insbesondere:

- Kantonale Richtpläne
- Gefahrenkarten
- kommunale Nutzungsplanung

Diese Planungsinstrumente müssen jedoch

- besser umgesetzt werden (z.B. erst die Hälfte der Gefahrenkarten ist in der kommunalen Planung umgesetzt)
- verbindlich sein (z.B. Gebäudevorschriften)
- inhaltlich ergänzt bzw. konkretisiert werden
- weiterentwickelt und angepasst werden

**Konkrete Forderungen** sind:

- Besserer Austausch zwischen den Planungsebenen (Bund, Kanton, Gemeinde)
- Konkrete Zielvorgaben auf Bundesebene
- Schaffung von Anreizsystemen (Förderprogrammen) für die Umsetzung der Instrumente
- Verankerung der Klimafrage in kantonalen Richtplänen und im Raumplanungsgesetz
- Mehr Eingriffsmöglichkeiten der Raumplanung (Durchsetzung der rechtlichen Vorgaben)
- Befristung von Bauzonen, Möglichkeiten und Finanzierung für Auszonungen
- Instrumente und Anreize für den Umbau bestehender Bauten
- Monothematik vermeiden (Städtebau, Wohnqualität, Ortsbilder etc. berücksichtigen) wobei Klimaschutz und Anpassung an Klimawandel gemeinsam betrachtet werden muss
- Erarbeitung von wissenschaftlichen Entscheidungs- und Planungs-Grundlagen zu:
  - Stadtklima (auch in Agglomerationen)
  - regionaler Klimaentwicklung
  - sozioökonomischer Entwicklung und Klimawandel
  - Folgen von Anpassungsmassnahmen
- Bessere Verbreitung des vorhandenen Wissens

## **Kurzeinleitung (M. Butterling, ARE)**

Anpassung bedeutet u.a., die Risiken und künftige negative Auswirkungen des Klimawandels zu verringern. Anpassung kann vorgehend oder reaktiv sein, sie betrifft natürliche und Humansysteme. Dazu nötig sind nationale und auch regionale Strategien sowie praktische Massnahmen auf Gemeinschaftsebene oder durch Privatpersonen.

Bei der Raumentwicklungspolitik geht es nicht nur um Raumplanung, sondern auch um Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Tourismus, Kultur, Landschaft, Umwelt und die regionale Wirtschaft. Alle diese Bereiche wirken sich auf die Raumnutzung aus.

Raumplanung hat eine sektorenübergreifende Funktion und eine Schlüsselrolle bei der Sensibilisierung der Bevölkerung. Wichtige Handlungsfelder sind Naturgefahren (aufgrund von Frequenz- bzw. Intensitätszunahmen), die Abstimmung von Siedlung und Verkehr, Energie und Freiflächenmanagement (aufgrund der Hitzethematik) sowie Tourismus (Veränderung der Landschaft, Anstieg der Schneegrenze, u.a.). Eine gesamträumliche Planung und strategisch-integrative Planungsansätze werden immer wichtiger.

Es gibt zahlreiche Instrumente der Raumentwicklungspolitik (Aktionspläne, Wald-/Umweltgesetz, Richtlinien Naturgefahren, Agglo-Programme, Bundesverordnung über den Wasserbau, Nutzungsplanung, Richtpläne, usw.). Verschiedene davon enthalten Aspekte des Klimaschutzes und auch der Anpassung jedoch meistens nur implizit.

## **Interview mit Marco Pütz (WSL-Forschung) und Wilhelm Natrup (Kantonsplaner Zürich) sowie Diskussion im Publikum zu drei Thesen**

**These 1:** Es gibt bereits vielfältige bestehende Instrumente, welche lediglich nicht genügend umgesetzt werden. Die bestehenden Instrumente müssen angepasst und weiterentwickelt werden.

**Schlüsselfrage 1:** *Wie können Anliegen der Anpassung mit den bisherigen Instrumenten der Raumentwicklungspolitik umgesetzt werden?* (Frage an Marco Pütz und im Anschluss ans Publikum)

*Pütz:* Der Raumplanung wird in der Anpassung ein grosser Stellenwert zugeordnet. Die Koordinationsfunktion der Raumplanung ist sehr wichtig und kann mindestens Ansatzweise mit Unsicherheiten umgehen. Das ist jedoch vor allem auf dem Papier so. Das Projekt CLISP (Climate Change Adaptation by Spatial Planning in the Alpine Space) hat gezeigt, dass die Konfrontation mit kommunalen Realitäten und Politiken ein grosses Hindernis darstellt. Oft existieren auch Konflikte mit Fachplanungen. Die Bedeutung der Raumplanung ist auch deshalb eingeschränkt, weil nur sehr wenig Ressourcen zur Verfügung stehen.

*Pütz* stimmt der These 1 zu. Wir müssen mit den Instrumenten leben, die da sind. Wir müssen diese jedoch weiterentwickeln und anpassen. Die Planungspraxis ist auch stark von informellen Einfüssen geprägt.

*Butterling:* Welche Instrumente sind denn besonders geeignet? Auf welcher administrativen Ebene muss man ansetzen?

*Pütz:* Für die Schweiz sind die kantonalen Richtpläne ein ganz zentrales Instrument. Die Klimafrage sollte darin verankert sein. Die Kantone würden sich mit Massnahmen leichter tun, wenn auch der Bund Verantwortung übernehmen würde, z.B. mit konkreten Sachplänen. In der Raumplanung liegt ein Knackpunkt im Zusammenspiel der verschiedenen Ebenen Bundesrecht, Kantone und Gemeinden. Wichtig sind die Gefahrenkarten, die in die Nutzungsplanung der Gemeinden einfließen müssen. Das Problem ist, dass viele Bauten bereits bestehen, oft auch in "roten" Zonen. Hier fehlt die Möglichkeit eines verbindlichen Eingreifens der Raumplanung.

*U. Bundi:* Ich kann der These zustimmen, aber wo gibt es was zu tun?

*Natrup:* Ein Beispiel ist die Herausforderung in unserer Baudirektion, gemeinsam vor dem Hintergrund des Klimawandels Strategien zu entwickeln. Das geplante neue Gewässerschutzgesetz ist im Moment in der Stadtplanung nicht sehr hilfreich und würde zu Problemen führen. Die grösste Herausforderung ist der

Umbau des Bestands, weil dieser den grössten Teil des Energieverbrauchs ausmacht. Wir müssen auch beim Bestand Standards umsetzen und den Umbau beschleunigen. Wir haben Anreize für Abriss und Neubau geschaffen. Dazu kommt, dass die freien Bauflächen, die wir noch haben, zu grossen Teilen an den falschen Standorten sind. Die peripheren Regionen wachsen stärker als die Zentrumsgebiete, was viel Verkehr verursacht. Das soll mit dem kantonalen Richtplan zurückgebunden werden. Der Verkehrsverbund lässt sich aufgrund seines Leistungsauftrages da relativ schwierig integrieren. Dieser baut lieber die Erschliessung in die Fläche weiter aus. Eigentlich sollten wir die Wege verkürzen. Die Entwicklungen, z.B. im Detailhandel, laufen jedoch gerade entgegengesetzt. Der Wochenkauf wandert in die Peripherie der Zentren ab. Das sind z. B. die Widersprüche, die es in der Raumplanung zu bewältigen gibt.

Ein Beispiel für Anpassung ist die Planung von Überlaufkanälen in den Zürichsee, dort wo sich grosse Abflüsse ergeben könnten. Wir werden in vielen Bereichen technische Lösungen finden. Ein Hauptproblem liegt jedoch in der räumlichen Entwicklung und der Berücksichtigung klimatischer Anforderungen. Wir haben wenig Wissen über die klimatischen Bedingungen im Stadtgebiet, um entsprechende Anpassungsmassnahmen planen zu können.

*C. Kull:* Ist die Gemeindeautonomie nicht ein grosses Problem?

*Natrup:* Ja und Nein. Wir bräuchten Zielvorgaben vom Bund, die der Kanton weitergeben kann. Die Qualität der Lösung vor Ort ist nicht a priori ein Problem, es gibt jedoch häufig politische Situationen, welche die Umsetzung beeinträchtigen, z.T. gibt es auch fehlenden Gesetzesvollzug. Das Problem liegt eher darin, wie die Gesetzesvorgaben umgesetzt werden können.

*R. Loat:* In der Schweiz liegen ca. 70% der notwendigen Gefahrenkarten bereits vor, erarbeitet in einem partizipativen Prozess. Aber erst die Hälfte dieser Gefahrenkarten sind auf kommunaler Ebene in der Planung auch umgesetzt. Das grösste Problem sind bestehende Siedlungen und Bauzonen. Die Anstrengungen zielen oft darauf ab, mit technischen Massnahmen, "die Farben wegzukriegen" bzw. die Gefährdung einzudämmen. Es stellt sich jedoch die Frage, ob dies für die zukünftige Entwicklung reicht, bzw. ob das Überfallaufkommen eingeplant ist. Das heutige Raumplanungsgesetz würde eigentlich genügend Handlungsspielraum bieten, doch wird das zu wenig umgesetzt.

Wir müssen in der Raumplanung auch nicht monothematisch vorgehen. Es geht nicht nur um Klimawandel, sondern auch um Wohnqualität, um Ortsbilder, etc. Das müssen wir auch berücksichtigen.

*Biedermann:* Im jetzigen Raumplanungsgesetz hat der Bund zu wenig, der Kanton genug und die Gemeinden zu viel Macht.

Hochwasserschutz braucht mehr Raum. Das Raumplanungsgesetz kann da zu wenig machen, das Gewässerschutzgesetz schon etwas mehr. Doch die Landwirtschaftspolitik steht dem häufig entgegen, da Raum für Hochwasserschutz oft Landwirtschaftsflächen tangiert. Diese Widersprüche muss man gesamtschweizerisch lösen.

*Natrup:* Das ist tatsächlich eine wichtige Frage: Wie geht man mit Fruchtfolgeflächen um, die durch das neue Gewässerschutzgesetz tangiert werden? Auch die regionale Versorgung mit Nahrungsmitteln und kleine Kreisläufe sind ein Thema, das an Bedeutung gewinnen wird.. Dazu müssen wir auch Sorge tragen.

*Nauser:* Es gibt in die Planung sehr wichtige Schnittstellen zur Gesundheit, z.B. bei der Durchlüftung der Städte und dem Stadtklima allgemein. Es ist nicht klar, wer sich um die Umsetzung kümmert. Welche Möglichkeiten hat der Kanton, damit man diesbezüglich bei den Gebäudevorschriften aktiv wird?

*Natrup:* Die Klimatisierung und Energieeffizienz der Bauten ist an vielen Orten bereits Standard, aber sie ist nicht verbindlich. Wir haben in den meisten Fällen keine guten stadtklimatologischen Grundlagen und in den Zentren nur wenig Spielraum. In der Agglomeration könnten wir noch Einfluss nehmen, dort n wir jedoch wenig Grundlagen. Auch die wenigen bestehenden Kenntnisse werden jedoch nicht in die Richtplanung eingebaut. Wir versuchen zu entwickeln, wie das Siedlungsgebiet idealerweise aussehen würde, und versuchen dann wenigstens in diese Richtung zu gehen.

**These 2:** Die Thematik Klimawandel und Raumplanung ist noch relativ neu. Anpassungsmassnahmen wurden prioritär für andere Problemstellungen konzipiert (z.B. Bewältigung von Naturgefahren).

*Schlüsselfrage 2: Welche Herausforderungen stellen sich im Bereich der Stadt- und Siedlungsplanung?*  
(Frage an Wilhelm Natrup und im Anschluss ans Publikum).

*Natrup:* Die Regionalplanung Zürich und Umgebung hat sich mit der Frage der Anpassung beschäftigt. Wichtige Erkenntnisse: Wir müssen etwas zum Thema graue Energie im Siedlungsgebiet machen. Es gibt viele gut erschlossene Flächen, die nicht genutzt werden. Diese Entwicklung ist nicht vertretbar, aber es fehlt der politische Wille, dieser Entwicklung entgegenzutreten. Es gibt nur wenig Kantone, die da eine Strategie entwickelt haben. Wir sollten das bestehende Siedlungsgebiet nutzen, und auszubauende Gebiete mit Vorgaben zu einer zeitnahen Nutzung verpflichten.

*Butterling:* Beschäftigt sich die Planung in grossen Schweizer Städten mit dem Klimawandel?

*Pütz:* Auf dieser Ebene ist das noch nicht angekommen. Deshalb haben wir auch keine Strategie. Das beginnt erst jetzt. Die Herausforderung ist die Balance zwischen Innen- und Aussenplanung. Schon innerhalb der Planung ist ein Widerspruch zwischen dem Wunsch nach Siedlungsverdichtung (energetisch sinnvoll) und der Schaffung von Freiräumen (Durchlüftung, Lebensqualität).

*E. Linder:* Der Kanton Bern macht eine Anpassungsstrategie unter Federführung des Umweltamtes. In der Raumplanung ist das jedoch kein Thema.

Es geht nicht darum, die Instrumente anzupassen. Es müssen die richtigen Inhalte hineingebracht werden. Wir müssen jedoch die Grundlagen dazu haben, wir müssen zeigen können, was passiert. Verdichtung ist zweischneidig, wir müssen aufpassen, dass wir damit langfristig keine Fehler machen. Vor zwanzig Jahren war es noch sehr schwierig, Naturgefahren auf Gemeindeebene einzubringen. Mit den Gefahrenkarten ist das heute bereits viel einfacher.

*Butterling:* Welche Instrumente kann man optimieren?

*Pütz:* Bei den raumplanerischen Instrumenten müssen wir nichts machen. Wir müssen wissen, wo wir einschreiten und Einfluss nehmen können. Aber das ist auch ohne Klimawandel nötig.

*Natrup:* Was ist die für Schweizer Städte die richtige Innenentwicklung und Verdichtung? Aber das ist eine Qualitätsdiskussion. Wir müssen auf die Bedürfnisse der Bevölkerung eingehen. Dichte allein ist nicht alles. Wir sind oft nicht in der Lage (auch ressourcenmässig), diese Diskussion zu führen.

**These 3:** Andere Bereiche der Raumplanung werden als wichtiger betrachtet (Abstimmung Siedlung und Verkehr usw.). Unwissen und grosse Unsicherheiten sind oft Gründe fürs Nichtstun. Bisher kümmern sich v.a. Versicherungen und Private um das Thema Anpassung, z.B. bei der Anpassung des Gebäudebestands nach einer Häufung von Extremereignissen.

*Schlüsselfrage 3: Wo liegen die Knackpunkte bei der Anpassung an den Klimawandel?* (Frage an Marco Pütz und Wilhelm Natrup, im Anschluss ans Publikum)

*Pütz:* Das Problem ist das Wissen. Das Problem ist nicht im Denken verankert, wenn es nicht genau benannt werden kann. Dann geht auch kein Auftrag an die Verwaltung. Wichtig sind mindestens Angaben zu Klimawandelregionstypen. Ebenso brauchen wir auch sozioökonomische Angaben für die Entwicklung. Risiko und Schadenspotentiale sollten auch ins Monitoring aufgenommen werden. Wichtig ist auch, zu erkennen, wie die Schadenspotentiale durch raumplanerische Massnahmen beeinflusst werden können. Die Realität der Raumplanung ist, dass zu wenig durchgegriffen wird. Wir schauen auch die Folgen der Anpassungsmassnahmen zu wenig an (sozioökonomisch, ökologisch, etc.), z.B. beim Kunstschnee. Wir wissen nicht, was gute und was schlechte Anpassung ist. Je nach Ebene gibt es unterschiedliche Wahrnehmungen.

*Natrup:* Ein Hauptknackpunkt ist die monothematische Behandlung. Vor dem Hintergrund der Klimawandel müssten wir Verdichtung fördern, statt Minergie-P-Einfamilienhäuser in der Peripherie zu bauen (ist geamtenergetisch schlechter als eine konventionelle Wohnung in der Stadt). Wie können wir die Anpassung an den Klimawandel im Zusammenhang mit anderen Entwicklungen verbinden?

*Loat:* Die Raumplanung kann die Probleme nicht allein lösen. Wir müssen die Entwicklungen in verschiedensten Bereichen unter einen Hut bringen. Von den 7200 Gemeinden der Schweiz haben vielleicht 500 die Kapazität, um diese Herausforderung adäquat angehen zu können. Wie können wir das Wissen ausbreiten?

*C. Wüthrich:* Wir sind in Uri daran, Anpassung und Vermeidung im Richtplan zu verankern. Wie soll man das am besten tun?

*Natrup:* Die Siedlung sollte in bestehenden Gebieten vorangetrieben werden. Die Ziele können nur erreicht werden, wenn die Gemeinden bereit sind, auf die Gefahrenkarten einzugehen. Vor allem in den Talebenen ist das ein Problem. Wir müssen die richtigen Anreizsysteme haben.

*Loat:* Uri hat ein wirksames Hochwasserschutzkonzept. Man sollte die guten Beispiele besser verkaufen und zeigen, wie man erfolgreich mit Problemen umgehen kann und nicht alles neu erfunden werden muss.

*Natrup:* Wir stecken im Dilemma, dass zum Beispiel im Urner Reusstal überschwemmungsgefährdete Gebiete eingezont sind und die Gemeinden keine finanzierbaren Alternativen zur Auszonung haben.

*Loat:* Wir müssen Lösungen für Auszonungen erarbeiten.

*U. Bundi:* Im Wasserbereich ist der Klimawandel nur noch ein kleiner Zusatz. Die Raumplanung ist mit politischen und Umsetzungs-Problemen konfrontiert. Die grössten Probleme im Zusammenhang mit dem Klimawandel sind die Innenentwicklung und die Naturgefahren in exponierten Gebieten.

*Natrup:* Klimawandel kann auch als Vehikel benutzt werden, um Raumplanungsprobleme in den Vordergrund zu rücken.

*B. Wehren:* Wir sind im Kt. Bern am Abschliessen eines Grundlagenberichts. Es besteht auch innerhalb der Klimadiskussion die Gefahr der monothematischen Diskussion. Wir haben Mitigation und Anpassung. Wir haben bei der Mitigation mehr Instrumente als im Bereich Anpassung. Gewässerschutzmassnahmen können zu unerwünschten Siedlungsentwicklungen führen, die Auswirkungen auf die Emissionen haben. Es gibt da viel Spannungsfelder.

*Protokoll: Urs Neu, ProClim- (SCNAT)*