

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 8. Februar 2022

77

GRG Nr.	20	MO 15	177
---------	----	-------	-----

**Motion von Toni Kappeler, Dominik Diezi und Anders Stokholm vom 5. Mai 2021
„Bäume verbessern das Siedlungsklima“**

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Mit der Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, die gesetzlichen Grundlagen für den Schutz und die Erhöhung des Baumbestandes im Siedlungsraum zu schaffen. Primär soll damit die mit dem Klimawandel erwartete Wärmebelastung in den Städten und Kernzonen der Dörfer verringert werden. Als Begründung wird zudem die positive Wirkung von Bäumen auf die Lebensqualität und die Biodiversität angeführt.

Der Motionstext enthält folgende Teilforderungen, die aufeinander abgestimmt sind:

- Auftrag an den Regierungsrat, dem Grossen Rat eine gesetzliche Grundlage zu unterbreiten mit dem Ziel, den Baumbestand im Siedlungsraum zu schützen und zu erhöhen.
- Verpflichtung der Gemeinden, einen kommunalen Baumkataster zu erstellen und diesen periodisch nachzuführen. Der Kataster soll mindestens Informationen über die Baumart enthalten.
- Verpflichtung der Gemeinden, ergänzend zum Kataster im Zonenplan / Baureglement zonen- oder gebietsweise Zielsetzungen für einen minimalen Baumbestand zu formulieren.
- Finanzielle Unterstützung des Kantons für Baumpflanzungen, wenn ein Quartier einen zu geringen Baumbestand aufweist.

Mit der Forderung nach Massnahmen zur Verbesserung des Lokalklimas nimmt die Motion ein wichtiges Anliegen auf. Die Anpassung des Siedlungsraums an den Klimawan-

del gehört zu den grossen raumplanerischen und städtebaulichen Herausforderungen. Gerade in Gebieten mit dichter Überbauung und grossen versiegelten Flächen werden Grünflächen und natürliche Beschattungen immer wichtiger.

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) hat 2018 einen Grundlagenbericht für eine klimaangepasste Siedlungsentwicklung publiziert.¹ Demnach sind Hitzeinseleffekte langfristig zu minimieren und Städte und Agglomerationen so zu gestalten, dass sie auch in einem wärmeren Klima eine angenehme Aufenthalts- und Lebensqualität bieten. Dazu müssen auch genügend Freiräume mit Grünflächen und Schattenplätzen geplant und gesichert werden. Unbestritten ist, dass Bäume die Hitzebelastung im Siedlungsraum wesentlich reduzieren, indem sie ein günstiges Mikroklima erzeugen. Sie senken durch Schatten-spenden und Verdunstungskühlung die Umgebungstemperatur und verringern gleichzeitig auch den Energieverbrauch, wenn sie in der Nähe von Gebäuden stehen.

Mit Blick auf die Biodiversität sind vor allem alte Bäume wichtige Lebensräume. Im Kulturland stehen viele Tierarten durch die Landwirtschaft und wachsende Siedlungsgebiete unter Druck, weshalb sie vermehrt auf Bäume und Pflanzengemeinschaften in den Städten und Dörfern ausweichen. Richtig angelegte Pflanzungen stellen daher eine wichtige ökologische Infrastruktur für Wildtiere dar und erleichtern ihnen die Wanderung zwischen ländlichen Gebieten und besiedelten Bereichen.

2. Rechtslage

2.1. Raumplanungsgesetz und kantonaler Richtplan

Aus Sicht des Regierungsrates bestehen schon heute genügend Rechtsgrundlagen und Instrumente, um den Anliegen der Motion zum Durchbruch zu verhelfen. So enthält das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG; SR 700) den Planungsgrundsatz, dass Siedlungen viele Grünflächen und Bäume enthalten sollen (vgl. Art. 3 Abs. 3 lit. e RPG). Gemäss Planungsgrundsatz 1.3 B des Kantonalen Richtplans (KRP), sind Grün- und Freiräume wichtige Elemente einer hochwertigen Siedlungsqualität. Kanton und Gemeinden sind gehalten, bei der Erfüllung ihrer planungsrechtlichen Aufgaben diesen Grundsätzen Nachachtung zu verschaffen. Einen expliziten Bezug zum Thema Siedlungsklima enthält der KRP allerdings noch nicht. Es ist aber vorgesehen, die raumrelevanten Eckpunkte der in Arbeit stehenden kantonalen Klimastrategie, die voraussichtlich im Frühling 2022 in eine externe Vernehmlassung gehen wird, in den KRP zu integrieren. Daraus werden sich Planungsaufträge ergeben.

2.2. Heutige Instrumente zum Schutz von Bäumen

Das Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Natur und der Heimat (TG NHG; RB 450.1) bietet eine starke rechtliche Grundlage für einen grundeigentümergebundenen Schutz von Bäumen und anderen Pflanzen oder Pflanzengemeinschaften. Allerdings sind die im Gesetz enthaltenen Instrumente primär auf die Erhaltung und Pflege von Elementen, das Landschafts-, Siedlungs- oder Quartierbild prägen, ausgerichtet. Die klimatischen Auswirkungen von solchen geschützten Objekten sind zwar ein positiver Nebeneffekt,

¹ BAFU (Hrsg.) 2018: Hitze in Städten. Grundlage für eine klimaangepasste Siedlungsentwicklung. Bundesamt für Umwelt, Bern. Umwelt-Wissen, Nr. 1812: 108 S.

für eine proaktive und flächige Förderung von Grünflächen und natürlichen Beschattungen zur Verbesserung des Mikroklimas sind die Instrumente des TG NHG allerdings nur beschränkt geeignet. Mit der vorgesehenen Einführung des Bereichs Biodiversität in das Gesetz werden sich aber zusätzliche Möglichkeiten eröffnen.

Im Kanton Thurgau sind primär die Gemeinden für den Schutz von Bäumen im Anwendungsbereich des TG NHG zuständig. Dies geschieht entweder durch die Aufnahme eines Objektes in den kommunalen Schutzplan oder mittels Einzelverfügungen. Sind die Schutzanordnungen der Gemeinden rechtskräftig, sind die Eigentümerinnen oder Eigentümer der Objekte verpflichtet, sie zu erhalten und zu pflegen und allenfalls für adäquaten Ersatz zu sorgen.

Geeignete Instrumente für eine aktive Klimapolitik im Sinne der Motion finden sich auch im Planungs- und Baugesetz (PBG; RB 700). Über die Richt- und Nutzungspläne lassen sich situationsgerechte Rahmenbedingungen für eine Förderung der Bepflanzung und der natürlichen Beschattungen festlegen. So ist es ohne weiteres möglich, im Baureglement oder in Sondernutzungsplänen konkrete Vorgaben für die Umgebungsgestaltung und die Bepflanzung zu erlassen. Einzelne Gemeinden kennen schon heute Baumschutzzonen, welche die Grundnutzungszonen überlagern.

Ein bewährtes Mittel für strategische Planungen in diesem Bereich ist auch die Grünflächenziffer (GZ) gemäss Ziff. 8.5 Anhang 1 zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB; RB 700.2). Sie legt das Verhältnis der anrechenbaren Grünfläche zur anrechenbaren Grundstücksfläche fest. Zur anrechenbaren Grünfläche zählen nur natürliche oder bepflanzte Bodenflächen eines Grundstücks, die nicht versiegelt sind und nicht als Abstellflächen dienen. Mit der GZ lässt sich der angestrebte Grünanteil innerhalb einer Siedlung also steuern und sichern.

Die Gestaltung des öffentlichen Raums, insbesondere der Plätze, Parks und Strassen, hat direkte Auswirkungen auf das Mikroklima einer Siedlung. Der Kanton und die Gemeinden haben eine Vorbildfunktion. Sie haben es in der Hand, mit ihren eigenen Projekten die richtigen Weichen zu stellen.

2.3. Strategische Stossrichtungen

Wie in Kap. 2.1. erwähnt, erarbeitet der Kanton Thurgau derzeit seine Klimastrategie. Schon heute kann festgehalten werden, dass mehr Bäume, mehr Grün- und Wasserflächen sowie die Entsiegelung von Oberflächen die wohl wirkungsvollsten Massnahmen gegen sogenannte Hitzeinseln darstellen. Der Strategieentwurf enthält deshalb zwei Stossrichtungen:

- Umsetzung naturbasierter Lösungen zur Minderung der Hitze in Siedlungsräumen und Schaffung ökologisch wertvoller Lebensräume
- Förderung einer naturverträglichen Regenwasserbewirtschaftung

Unter dem Handlungsfeld „Integration Klimawandel in raumplanerische Instrumente“ sieht der Entwurf im Sinne der Motion auch eine Überprüfung der raumplanerischen

Gesetzesgrundlagen vor. Es sei insbesondere zu klären, ob das bestehende PBG (und gegebenenfalls auch andere Gesetze und Verordnungen) eine klimaangepasste Siedlungsentwicklung und Baukultur behindere.

3. Inhaltliche Beurteilung der Motion

Zur inhaltlichen Beurteilung werden die Teilforderungen der Motion nachfolgend einzeln behandelt.

3.1. Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, um den Baumbestand im Siedlungsraum zu schützen und zu erhöhen

Unter Kap. 2 hat der Regierungsrat deutlich gemacht, dass schon heute ausreichende gesetzliche Grundlagen und Instrumente vorhanden sind, um den Baubestand im Siedlungsraum zu erhöhen. Auch der Regierungsrat ist indes der Auffassung, dass die bestehenden Möglichkeiten heute zu wenig oder zu wenig zielgerichtet genutzt werden. Im Zuge der Erarbeitung der Klimastrategie wird ermittelt, wie diese Defizite behoben werden können. Eine von der Strategie losgelöste Gesetzesrevision lehnt der Regierungsrat ab.

3.2. Kommunaler Baumkataster

Mit dem vorgeschlagenen Baumkataster wollen die Motionäre eine wichtige Grundlage für die Anpassung an den Klimawandel schaffen. Wertvolle Bäume mit grosser Verdunstungs- und Beschattungsleistung sollen damit geschützt werden. Gemäss dem Motionstext soll der Kataster mindestens Informationen über die Baumart enthalten. Zur möglichen Ausgestaltung eines solchen Katasters lässt sich dem Motionstext wenig entnehmen. Es ist aber davon auszugehen, dass er eine gewisse Rechtswirkung entfalten muss, um die gewünschten Ziele zu erreichen. Damit würde faktisch ein neues kommunales Planungsinstrument eingeführt. Dies hält der Regierungsrat in der ohnehin schon komplexen bau- und umweltrechtlichen Umgebung nicht für zielführend. Er schliesst sich diesbezüglich der unter Kap. 4 dargestellten Haltung des Verbandes Thurgauer Gemeinden (VTG) an. Der Regierungsrat steht einem kommunalen Baumkataster auch inhaltlich kritisch gegenüber. Er müsste von allen Gemeinden geführt werden, obwohl die Hitzebelastung abhängig von den lokalen Begebenheiten ist und die Gemeinden je nach Siedlungsstruktur unterschiedlich stark von der Thematik betroffen sind. Zudem sind Bäume nur eine Massnahme zur Verbesserung des Siedlungsklimas.

3.3. Ergänzung von Zonenplan- und Baureglement mit minimalen Baumbeständen

Ergänzend zum kommunalen Baumkataster sollen gemäss dem Motionstext im Zonenplan / Baureglement zonen- oder gebietsweise Zielsetzungen für einen minimalen Baumbestand formuliert werden. Neben dem Bestandesschutz über den Baumkataster soll der Baumbestand damit in wenig durchgrünzten Quartieren erhöht werden. Im Zonenplan / Baureglement sollen daher Zielsetzungen für den Baumbestand je Quartier formuliert werden.

Die Motion verlangt damit nicht nur einen verbesserten Schutz der bestehenden Bäume, sondern auch Massnahmen zu deren Förderung. Wie in Kap. 2 erläutert, stehen den Gemeinden bereits heute die erforderlichen Instrumente zur Verfügung, um aktiv Baumförderung im Sinne der Motion zu betreiben. Ob und wie sie allenfalls noch geschärft werden müssen, wird sich aus den erwähnten Arbeiten an der Klimastrategie ergeben.

3.4. Kantonale Unterstützung von Baumpflanzungen

In Quartieren mit einem sehr geringen Baumbestand oder mit grossen versiegelten Flächen und grosser Hitzebelastung schlagen die Motionäre vor, dass der Kanton z.B. Baumpflanzungen unterstützt. Die vorgeschlagene Unterstützung von Baumpflanzungen durch die öffentliche Hand ist vergleichbar mit dem ausgelaufenen Projekt „Zukunft Obstbau“ zum Erhalt von Hochstammobstbäumen in der Landwirtschaftszone. Der zu erwartende administrative Aufwand für die Umsetzung eines derartigen Projektes ist beachtlich. Die Umsetzung wäre durch die Gemeinden vor Ort sicherzustellen. Der Kanton könnte sich jedoch finanziell an solchen Vorhaben beteiligen, beispielsweise mit den aus der „Volksinitiative Biodiversität Thurgau“ geforderten Mitteln. Die entsprechende Anpassung des TG NHG steht vor den parlamentarischen Beratungen. Der Kanton unterstützt die Gemeinden bereits heute dabei, die öffentlichen Grün- und Freiräume ökologisch aufzuwerten. So dient das Projekt „Vorteil naturnah“ der Schaffung naturnaher und attraktiver Grünflächen, was auch der Klimaanpassung dient. Projektbezogene Beitragsleistungen sind im Übrigen schon gestützt auf das geltende TG NHG möglich. Weitergehende Rechtsänderung sind aus Sicht des Regierungsrates nicht erforderlich.

4. Haltung des Verbands Thurgauer Gemeinden

Da die Forderungen der Motion betreffend Baumkataster und Zonenplan/Baureglement primär die Politischen Gemeinden betreffen, wurde der Verband Thurgauer Gemeinden (VTG) zu einer Stellungnahme eingeladen. Zusammengefasst äusserte sich der Vorstand mit Schreiben vom 20. Dezember 2021 dahingehend, dass das Anliegen der Motionäre unbestritten sei (Bäume verschönern und kühlen den Stadtraum, binden CO₂ und fördern die Biodiversität), ein zusätzlicher Kataster aber entschieden abgelehnt werde. Der Aufwand zum Führen eines solchen wäre gemäss Vorstand VTG beträchtlich und unverhältnismässig, selbst wenn sich dieser auf den öffentlichen Grund beschränken würde. Zudem würden die Gemeinden gestützt auf das TG NHG bereits heute einen Schutzplan führen, was einen separaten Kataster hinfällig mache. Allerdings solle das TG NHG dahingehend ergänzt werden, dass in der Aufzählung (§ 2) der erhaltenswerten Objekte explizit auch solche Erwähnung finden, die ausschliesslich zur Verbesserung des Siedlungsklimas dienen.

Auch dem weiteren Anliegen der Motion, im Zonenplan und Baureglement Zielsetzungen für den Baumbestand je Quartier zu formulieren, steht der Vorstand VTG kritisch gegenüber. Die Siedlungsstruktur in den meisten Thurgauer Gemeinden sei ländlich geprägt, mit Vorgärten und Bäumen in den Quartieren. „Immer mehr Gemeinden haben in ihrem Baureglement eine Grünflächenziffer festgesetzt, was dem Anliegen der Motionäre entspricht. Eine Regulierung über den Zonenplan und das Baureglement würde

einzig im urbanen Raum Sinn machen“, so der Vorstand. Dabei sei jedoch festzuhalten, dass sich sämtliche kantonalen Zentren und die meisten regionalen Zentren im Rahmen ihres Engagements als Energiestadt den Herausforderungen im Energie- und Klimabereich stellen würden. Dazu gehörten u.a. Massnahmen zur Verringerung der Wärmebelastung und zur Förderung der Biodiversität (Kap. 7 Klimawandelfolgen). „Mit anderen Worten: Die Zeichen der Zeit sind erkannt. Es braucht keinen zusätzlichen Druck auf Gesetzesebene durch den Kanton.“

5. Zusammenfassende Beurteilung

Die Siedlungsentwicklung nach innen kann ohne begleitende Massnahmen zu einer Verschärfung der Hitzebelastung in dicht bebauten Gebieten führen. Durchgrünte Siedlungen tragen dagegen zur Minderung der sommerlichen Hitzebelastung bei und leisten allgemein einen Beitrag zur Verbesserung der Siedlungsqualität. Bäume sind nur eine, wenn auch eine sehr wichtige Massnahme zur Verbesserung des Siedlungsklimas. Gefragt sind insbesondere viele Grünflächen, ausreichend Schatten im Sommer, erlebbares, bewegtes Wasser, angepasste Materialien, ein hoher Anteil an natürlich gewachsenem Boden, lokal geschlossene Regenwasserkreisläufe („Schwammstadt“) und eine Baustruktur, die Durchlüftung und Kaltluftfluss ermöglicht. Die grundsätzlichen Anliegen der Motion sind daher berechtigt.

Die Instrumente für eine entsprechende Politik sind aber bereits vorhanden. Mit der laufenden Revision des TG NHG werden die Förderung der Biodiversität für Kanton und Gemeinden zur Pflicht und erhebliche zusätzliche Mittel für diesen Bereich bereitgestellt. Die Erkenntnisse aus den Arbeiten an der Biodiversitätsstrategie, deren Erarbeitung mit der Gesetzesrevision ebenfalls zur gesetzlichen Pflicht wird, könnten durchaus noch zu punktuellen Gesetzesanpassungen führen. Eine isolierte und vorgezogene Lieferierung mit Schwerpunkt Bäume ist aber abzulehnen.

6. Antrag

Aus den oben dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Der Staatsschreiber