

Zürich, 7. November 2012

Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

Motion der SP-Fraktion betreffend Schaffung eines Klimafonds, Motion der SP-Fraktion betreffend teilweiser Finanzierung des Klimafonds zu Lasten des Strassenverkehrs, Postulat der SP-Fraktion betreffend Flughafen Zürich AG (Unique), Beteiligungsbeiträge für den Klimafonds, Gemeinsamer Bericht, Verzicht auf die Aufträge aus den Motionen, Abschreibung des Postulats, neue Massnahmenvorschläge

1. Ausgangslage

Im Zusammenhang mit der Schaffung und der Alimentierung eines Klimafonds reichte die SP-Fraktion Vorstösse ein, welche der Gemeinderat dem Stadtrat mit folgenden Texten überwiesen hat:

A.) Motion betreffend Schaffung eines Klimafonds (GR Nr. 2007/512), überwiesen am 24. November 2010:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Vorlage zu unterbreiten, welche die Schaffung eines städtischen Klimafonds beinhaltet, aus dem Beiträge an öffentliche und private Vorhaben in der Stadt mit Klimaschutzwirkung gewährt werden. Die insbesondere in den Bereichen Immobilien, Mobilität sowie Wohn-, Gewerbe- und Büroausrüstung zu unterstützenden Vorhaben sollen über das kurz- und mittelfristig ökonomisch Rentable hinausgehen, wobei in Bereichen, in denen bereits öffentliche oder private Fördermassnahmen existieren, Mittel ausschliesslich ergänzend im Sinne einer nachweisbar erhöhten Klimaschutzwirkung ausgerichtet werden können. Bei allen unterstützten Vorhaben und Projekten ist sicherzustellen und nachzuweisen, dass keine Mitnahmeeffekte auftreten. Der Klimafonds soll aus zweckgebundenen Klimaabgaben gespeist werden.

Begründung:

Die Eindämmung der Klimaerwärmung stellt weltweit eine der grössten Herausforderungen der Gegenwart dar und bedarf der Anstrengung aller. Primär auf Schritte der anderen zu warten, wäre verfehlt. Vielmehr gilt für alle, nach dem Grundsatz von „Global denken, lokal handeln“ selber tätig zu werden; die Stadt Zürich soll dabei eine Vorbildfunktion übernehmen. Zu diesem Zweck soll Zürich einen Fonds äufnen, der – finanziert aus zweckgebundenen Klimaabgaben – Beiträge an Projekte mit Klimaschutzwirkung ermöglicht, welche sich wegen der zu tiefen Energiepreise (insbesondere Nicht-Einschluss sämtlicher externer Kosten) unter betriebsökonomischen Gesichtspunkten kurz- und mittelfristig nicht rentieren. Nach 3 Jahren soll überprüft werden, inwiefern der Klimafonds einen Beitrag zum Klimaschutz geleistet hat, und ob die Höhe und Art der Einnahmen und Ausgaben zweckmässig waren und in dieser Form weitergeführt werden sollen. Der Stadtrat legt einen entsprechenden Bericht vor.

B.) Motion betreffend Parkkartenvorschriften, Abgaben für einen Klimafonds (GR Nr. 2007/511).

Der ursprüngliche Text lautete wie folgt:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Vorlage zu unterbreiten, wonach die bestehenden Parkkartenvorschriften (Vorschriften über das unbeschränkte Parkieren in Blauen Zonen) in dem Sinne geändert werden, als neben der bestehenden Gebühr eine Abgabe zugunsten des städtischen Klimafonds in der Höhe von CHF 1 pro Tag auf Tagesbewilligungen und von CHF 2 pro Monat auf den Anwohnerparkkarten erhoben wird.

Am 24. November überwies der Gemeinderat die Motion mit der folgenden Textänderung an den Stadtrat:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Vorlage zur teilweisen Finanzierung des städtischen Klimafonds (gemäss obiger Motion vom 19. September 2007) zu Lasten des Strassenverkehrs als Mitverursacher des CO₂-Ausstosses zu unterbreiten.

Begründung:

Der Klimafonds der Stadt Zürich soll durch zweckgebundene Klimaabgaben gespeisen werden. Der Strassenverkehr ist hierzulande für 30 bis 35% des CO₂-Ausstosses verantwortlich. Ausgehend vom Verursacherprinzip soll daher der Strassenverkehr zur Finanzierung des Klimafonds in die Pflicht genommen werden. Soweit mit der Klimaabgabe auf Dauerparkieren auf dem öffentlichen Grund darüber hinaus eine gewisse Lenkungswirkung auf das Mobilitätsverhalten erzielt werden kann, ist dies ebenfalls zu begrüssen. Nebst den Benutzerinnen und Benutzern der mit Parkuhren versehenen öffentlichen Parkplätze sollen auch die Nutzniessenden der Blauen Zonen in bescheidenem Umfang einen Beitrag an den Klimafonds leisten.

C.) Postulat betreffend Flughafen Zürich AG (Unique), Beteiligungserträge für den Klimafonds (GR Nr. 2010/491). Das Postulat wurde ursprünglich als Motion eingereicht (GR Nr. 2007/623). Mit Beschluss vom 24. November 2010 wurde die Motion auf Antrag des Stadtrats in ein Postulat umgewandelt und mit selbigem Text zur Prüfung überwiesen:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Vorlage zu unterbreiten, wonach die jährlichen Erträge aus der Beteiligung am Flughafen Unique (Flughafen Zürich AG) zugunsten des städtischen Klimafonds zu verwenden sind.

Begründung:

Der Klimafonds der Stadt Zürich soll Beiträge an Projekte mit Klimaschutzwirkung gewähren und so einen Beitrag zur Eindämmung der Klimaerwärmung leisten. Auf der Verursachenseite der Klimaerwärmung steht nebst anderem der Flugverkehr; dieser ist äusserst CO₂-intensiv und derzeit für rund 15 % der Treibhausgase verantwortlich, Tendenz stark steigend. Die Stadt Zürich besitzt 5 % des Aktienkapitals der Flughafen Zürich AG, welche in den letzten Jahren stets steigende Konzerngewinne ausweisen konnte und partizipiert über die Erträge direkt am Geschäft mit der Fliegerei. Die Flughafen Zürich AG ist dazu übergegangen, ihren Aktionären einen kleinen Teil des Gewinnes in Form von Dividenden auszuschütten. Solche in Form von Dividenden oder dergleichen ausgeschütteten Gewinne soll die Stadt Zürich inskünftig dem Klimafonds zuführen.

Aufgrund der engen thematischen Verknüpfung der drei Vorstösse werden sie nachfolgend in einer Weisung behandelt.

In den nachfolgenden Ausführungen werden im Kapitel 2 rechtliche Ausführungen zur Errichtung und Äufnung eines Klimafonds gemacht. Im Kapitel 3 werden, gestützt auf eine Studie, welche das Forschungs- und Beratungsunternehmen Infras im Auftrag des Umwelt- und Gesundheitsschutzes Zürich (UGZ) erstellt hat, 130 Klimaschutzmassnahmen beschrieben und kommentiert, die aktuell in der Stadt Zürich Wirkung zeigen. Aufgrund der Darlegungen in den Kapiteln 2 und 3 zieht der Stadtrat in Kapitel 4 den Schluss, dass es weder rechtlich möglich noch politisch und wirtschaftlich zielführend wäre, einen Klimafonds oder ein ähnliches Förderinstrument zu schaffen, aus welchem – zusätzlich zur Finanzierung der bereits bewilligten Klimaschutz-Massnahmen – Mittel bereitgestellt würden, die eine thematisch breite und noch wenig konkrete vielfältige Aufgabenpalette finanzieren müssten. Hingegen zeigt der Stadtrat in Kapitel 5 dem Gemeinderat konkrete Wege auf, wie der für die kommunale Energie- und Klimaschutzpolitik bereits bestehende Aktionsradius im Bereich der Energieverbände gezielt und wirkungsvoll erweitert und gestärkt werden könnte. In Kapitel 6 zieht der Stadtrat zuhanden des Gemeinderats sein Fazit und unterbreitet ihm unter Abwägung der relevanten Vor- und Nachteile eines Ausbaus städtischer Massnahmen seinen in Bezug auf Klimaschutz, Finanzpolitik sowie Finanzrecht austarierten Vorschlag zum weiteren Vorgehen.

2. Finanzrechtliche Beurteilung des vom Gemeinderat verfolgten Ziels, einen Klimafonds einzurichten

2.1 Errichtung eines Fonds

Mit der Motion *GR Nr. 2007/512* soll ein städtischer Klimafonds geschaffen werden, aus dem Beiträge an öffentliche und private Vorhaben in der Stadt mit Klimaschutzwirkung gewährt werden. Der Klimafonds soll dabei aus zweckgebundenen Klimaabgaben gespeisen werden. Gemäss der *Motion Parkkartenvorschriften, Abgaben für einen Klimafonds (GR Nr.2007/511)* und dem *Postulat Flughafen Zürich AG (Unique), Beteiligungserträge für Klimafonds (GR Nr. 2007/623)*, sollen die damit verbundenen Mittelzuflüsse für die Finanzierung des Klimafonds verwendet werden. Da die letzten beiden Vorstösse unmittelbar vom Bestehen eines Klimafonds abhängig sind, ist zuerst zu prüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen die Errich-

tung eines Klimafonds aufgrund des geltenden Rechts überhaupt möglich und sinnvoll ist.

Die Motion *GR Nr. 2007/512* fordert, dass der Klimafonds aus zweckgebundenen Klimaabgaben gespeisen werden soll. Gemäss § 125 Gemeindegesetz (GG) ist der Finanzhaushalt der Gemeinde grundsätzlich als Einheit zu führen. Entsprechend sind Spezialfinanzierungen durch die Zweckbindung von Mitteln der Gemeinde nur ausnahmsweise zulässig und wie eine Ausgabe zu beschliessen (§ 127 Abs. 1 GG). Die Zweckbindung von Mitteln ist nur möglich zur Speisung von Fonds, die das übergeordnete Recht, also das kantonale oder eidgenössische Recht, vorschreibt oder zur Vorfinanzierung von Investitionen, für die ein Grundsatzbeschluss oder ein Projektierungskredit vorliegt (§ 127 Abs. 1 Ziff. 1 und 2 GG.)

Weder das kantonale noch das eidgenössische Recht schreibt der Stadt Zürich die Errichtung eines Klimafonds vor. Zu prüfen bleibt damit die in § 127 Abs. 1 Ziff. 2 erwähnte Möglichkeit der Vorfinanzierung von Investitionen. Es ist offensichtlich, dass der Klimafonds nicht eine Investition i.S.v. § 127 GG zum Gegenstand hat. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass damit teilweise Ausgaben finanziert werden sollen, die für sich als Investitionen bezeichnet werden können. Werden einige wenige Millionen Franken an Ausgaben ins Auge gefasst, kann – zumindest in Stadtzürcher Verhältnissen – nicht von aussergewöhnlichen Investitionen gesprochen werden; hinzu kommt die einleitend erwähnte Tatsache, dass ein erheblicher Teil dieses Betrags nicht für wie immer definierte Investitionen verwendet werden soll. Schliesslich ergibt sich aus der Natur der in Frage stehenden Massnahmen, dass ein konkretes, grosses Einzelvorhaben fehlt, für welches ein Grundsatzbeschluss gefasst oder ein Projektierungskredit erteilt werden könnte.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es aufgrund des geltenden Haushaltsrechts nicht in Frage kommt, einen Fonds für den hier interessierenden Zweck im Sinne einer Zweckbindung von kommunalen finanziellen Mitteln (auch von Gebühreneinnahmen) zu schaffen. Ebenso wenig kommt eine Vorfinanzierung in Frage.

2.2 Rahmenkredit

Aus rechtlicher Sicht würde grundsätzlich die Genehmigung eines Rahmenkredits in Frage kommen. Ein Rahmenkredit bietet sich an, wenn in einem neuen Themenfeld mit grossem Entwicklungspotenzial ein ganzes Bündel neuer, konkreter Massnahmen umgesetzt werden sollte. Wie die Analyse im nachfolgenden Kapitel 3 zeigt, ist in der Stadt Zürich, aber auch auf Kantons- und Bundesebene, in den vergangenen Jahren bereits ein umfassendes Massnahmenbündel mit Wirkung im Klimaschutzbereich erfolgreich implementiert worden.

Der Stadtrat sieht daher ebenfalls davon ab, zum heutigen Zeitpunkt einen Rahmenkredit für Klimaschutzmassnahmen zu beantragen.

In den nächsten Jahren sind jedoch im Energiebereich zugunsten des Klimaschutzes verschiedene Entwicklungen absehbar, die allenfalls neue Massnahmen nötig machen. So muss in der städtischen Energieplanung in den nächsten Jahren die Operationalisierung der strategischen Zielsetzungen verstärkt an Bedeutung gewinnen, mit dem Ziel, die einzelnen Liegenschaftsbesitzenden darin zu unterstützen, für ihre konkrete Energieversorgung aus energie- und klimapolitischer, aber auch aus betriebswirtschaftlicher Sicht optimale Strategien zu entwickeln.

Auf Bundesebene ist aktuell die Energiestrategie 2050 des Bundesamts für Energie der Anhörung bis 31. Januar 2013 unterstellt worden. Die Kantone planen eine weitere Verschärfung der Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich. Im Rahmen des zehnjährigen Forschungsschwerpunkts «Energieforschung Stadt Zürich – ein ewz-Beitrag zur 2000-Watt-Gesellschaft» (GR Nr. 2010/114) werden ferner in den nächsten Jahren eine ganze Reihe von Massnahmen im Rahmen von angewandten Forschungsprojekten implementiert und evaluiert. Das laufende Studienfondsprogramm «7 Meilenschritte» des Amts für Hochbauten lässt erkennen, dass daraus eine Vielzahl von Ergebnissen für die Praxisumsetzung gene-

riert wird.

Auch wenn bereits heute erkennbar ist, dass für die damit verbundenen städtischen Vorhaben finanzielle Mittel erforderlich sein werden, sind diese zurzeit weder betragsmässig zu beziffern, noch mit einem eindeutigen finanzrechtlich korrekten Vorgehen in Verbindung zu bringen. Angesichts der angespannten städtischen Finanzlage möchte der Stadtrat deshalb im aktuellen Zeitpunkt und auf der Basis noch wenig gesicherter Daten davon absehen, dem Gemeinderat zu beantragen, konkrete Finanzmittel zu disponieren. Die allenfalls erforderlichen konkreten Objektkredite werden dem Gemeinderat vielmehr zu einem späteren Zeitpunkt – jedoch rechtzeitig und unter Berücksichtigung der städtischen Finanzlage – beantragt werden.

3. Übersicht über Klimaschutzmassnahmen in der Stadt Zürich

Im Auftrag des Umwelt- und Gesundheitsschutzes hat das Forschungs- und Beratungsunternehmen Infras im Frühjahr 2012 eine umfassende Analyse zu den Klimaschutzmassnahmen erstellt, welche aktuell in der Stadt Zürich Wirkung zeigen (Bericht¹ vom 27. September 2012, siehe unter <http://www.stadt-zuerich.ch/energie> [Grundlagenstudien]). Gemäss dieser Datensammlung liegen 130 Massnahmen vor, die auf den Ebenen Bund, Kanton Zürich und Stadt Zürich aktuell in der Umsetzung oder politisch bereits verbindlich beschlossen sind. Sie machen die Breite, Vielfalt und Vielgestaltigkeit der verschiedenen Aktivitäten zur direkten oder indirekten Reduktion der Treibhausgasemissionen auf Stadtgebiet deutlich und belegen, wie die unterschiedlichen Akzentsetzungen der drei Staatsebenen und privater Akteurinnen und Akteure wirken bzw. zu wirken beginnen. Daraus wird deutlich, dass das aktuell bestehende Massnahmenpaket in Zukunft nicht grundsätzlich immer noch breiter angelegt und vielfältiger bzw. verästelter ausgestaltet werden muss, sondern dass gezielt Schritte mit prägender Wirkung unternommen werden sollen. Auf kommunaler Ebene müssen dort Massnahmen verstärkt werden, wo der grösste Hebel besteht.

3.1 Beurteilung des Massnahmenspektrums

Die Analyse der Massnahmen zeigt auf, dass sich alle relevanten Akteurinnen und Akteure – Stadt, Kanton, Bund und Private – an den Massnahmen, die auf Zürcher Stadtgebiet wirken, beteiligen. Die Stadt Zürich ist bei rund 70 Prozent aller erfassten Klimaschutzmassnahmen engagiert und bei einem grossen Teil dieser Massnahmen auch alleinige Akteurin. Von diesen Massnahmen in alleiniger Kompetenz der Stadt ist rund ein Viertel zwischen 2008 und 2012 neu dazugekommen. Etliche weitere Massnahmen wurden seit 2008 durch Anpassungen in ihrer Wirkung verstärkt. Die Analyse zeigt gleichzeitig, dass die finanziellen Fördermittel aus privaten Quellen verhältnismässig gering ausfallen.

In der analysierten Palette an Massnahmen kommt ein sehr breiter Instrumentenfächer zum Einsatz, welcher Vorschriften, finanzielle Fördermassnahmen, Massnahmen im Bereich der Information und Beratung, strukturierende und planerische Massnahmen sowie Qualitätssicherungstools umfasst. So werden sämtliche Arten von Instrumenten eingesetzt, die in Frage kommen.

Die Massnahmen richten sich an alle Zielgruppen und betreffen oft mehrere Zielgruppen gleichzeitig. Ein Schwerpunkt liegt beim Verkehr sowie bei den Haushalten bzw. den Gebäuden. Massnahmen im Bereich Wirtschaft fokussieren im Wesentlichen auf den Dienstleistungs- und Gewerbesektor.

¹Infras 2012: Klimaschutzmassnahmen in der Stadt Zürich. Studie im Auftrag des Umwelt- und Gesundheitsschutzes, Zürich.

Sowohl die Reduktion des Verbrauchs von fossilen Brenn- und Treibstoffen als auch die Reduktion des Stromverbrauchs werden durch die laufenden Massnahmen gleichermassen gefördert. Die Massnahmen zur Reduktion des Stromverbrauchs wurden bewusst in die Analyse mit einbezogen. Zum heutigen Zeitpunkt ist deren Klimarelevanz noch von untergeordneter Bedeutung, da der Stadtzürcher Strommix des ewz weitgehend aus klimaneutralen Quellen bereitgestellt wird. Die fortschreitende Strommarktliberalisierung und ein allfälliger Entscheid des Bundesrats, als Übergangstechnologie auf die Stromproduktion aus fossilen Quellen zu setzen, könnten hier die Prämissen jedoch ändern.

Die Aktivitäten zielen schwergewichtig auf die Verbesserung der Effizienz der Energienutzung und den Ersatz von fossilen durch erneuerbare Energieträger ab, zwei strategische Stossrichtungen, die seit langem in der städtischen Energie- und Klimaschutzpolitik verankert sind. Verhältnismässig deutlich weniger Aktivitäten greifen im Bereich der Suffizienz. Suffizienz ist neben Effizienz und dem Einsatz erneuerbarer Ressourcen die dritte zentrale strategische Stossrichtung zur Erreichung der Ziele der 2000-Watt-Gesellschaft. Dazu besteht heute Konsens in der Stadtverwaltung. Die aktuelle, vom Stadtrat im Sommer 2012 verabschiedete Fassung des Masterplans Energie stützt sich neu auf alle drei Stossrichtungen ab: Suffizienz, Effizienz und zielkonforme Energieträgerwahl (STRB 765/2012). Die Ableitung und Umsetzung von konkreten Massnahmen zur Suffizienz bedarf aber noch der Entwicklungsarbeit.

Die städtischen Umsetzungsaktivitäten im Bereich Klimaschutz sind gut abgestützt auf den übergeordneten Zielsetzungen. Zentral ist dabei die Verankerung der Vision der 2000-Watt-Gesellschaft mit ihren Klima- und Energiezielen in der Gemeindeordnung (Art. 2^{ter} GO). Die Vision wird über umfassende Gesamtstrategien und Szenarien konkretisiert und in Teilpolitiken und -strategien weiter operationalisiert sowie über spezifische Zielsetzungen und methodische Umsetzungsvorgaben konkretisiert. Auch wird der Handlungsspielraum der städtischen Verwaltung auf vielfältige Weise genutzt, und das eigene Handeln der Stadt übt in wichtigen Bereichen eine Vorbildfunktion aus.

Relevante Zielkonflikte zwischen den einzelnen Massnahmen konnten auf der Ebene Klimaschutz keine festgestellt werden. Diese können eher zwischen Klimazielen und anderen Zielen auftreten. Die Stadt Zürich weist aufgrund der Koordinationsprozesse im Rahmen des Masterplans Energie (STRB 765/2012), aber auch aufgrund zahlreicher departementsübergreifender Energie- und Klimaschutzprojekte einen optimalen, ziel- und wirkungsorientierten Informationsfluss und eine gute Abstimmung unter den Energieverantwortlichen der verschiedenen Departemente und Dienstabteilungen auf. Durch die vom Stadtrat am 12. Juli 2012 beschlossene stadtweite 2000-Watt-Organisation (STRB 951/2012) wird diese positive Wirkung noch verstärkt werden können.

3.2 Erzielte Klimawirkung

In der Infrac-Studie wurde ein Teil der Massnahmen, die in einer Vorselektion als besonders klimarelevant eingestuft wurden, einer groben, quantitativen Bewertung unterzogen. Die Studie stützt sich dabei auf vorhandenes Datenmaterial, das je nach Thema in unterschiedlicher Qualität vorhanden ist. Aus der Grobabschätzung wird ersichtlich, dass es eine kleine Anzahl von Massnahmen mit einer sehr hohen Klimawirkung gibt. Dazu gehören insbesondere die Vorschriften des Kantons im Gebäudebereich oder die eidgenössische CO₂-Abgabe, aber auch die städtischen «7 Meilenschritte zum umwelt- und energiegerechten Bauen» (STRB 1094/2008 und 261/2012) und die Massnahmen zur Verdichtung und CO₂-armen Versorgung der Fernwärmegebiete der Stadt Zürich. Daneben existiert eine Vielzahl von Massnahmen mit kleinerer oder rein unterstützender Wirkung, die jedoch eine wichtige Wegbereitungsfunktion übernehmen zur Umsetzung der 2000-Watt-Gesellschaft. Als Annäherung an die Gesamtwirkung der Massnahmen wurde in der Infrac-Studie für die zehn Massnahmen mit der grössten Wirkung abgeschätzt, welche Einsparungen an Treibhausgasemissionen sich zwischen 2010 und 2020 erzielen lassen, wenn diese zehn Massnahmen kontinuier-

lich und erfolgreich mit der aktuellen und geplanten Umsetzungsaktivität und -intensität weitergeführt werden. Unter diesen Voraussetzungen liegen aufgrund der zehn wirksamsten Massnahmen die Treibhausgasemissionen im Jahr 2020 um rund 300 000 Tonnen CO₂-Äquivalente (CO₂eq) tiefer als im Referenzfall ohne entsprechendes Handeln. Bezogen auf die Treibhausgasemissionen der Stadt Zürich im Jahr 2010 von rund 1,97 Millionen Tonnen CO₂eq (mit Anteil internationalem Flugverkehr) entspricht dies einer Reduktion um rund 15 Prozent. Das bedeutet, dass das aktuelle Massnahmenset, wenn es konsequent umgesetzt wird, zwar deutlich Wirkung zeigt, aber noch nicht ausreicht, um den Meilenstein 2020 im Masterplan Energie 2012 zu erreichen (STRB 765/2012), welcher zwischen 2010 und 2020 eine Reduktion der Treibhausgasemissionen pro Kopf um 22 Prozent definiert. Allerdings darf erwartet werden, dass die angekündigten Entscheide des Bundes zur Energiestrategie 2050 sowie des Kantons weitere massgebliche Beiträge leisten werden.

Die Kosten der Umsetzung konnten in vielen Fällen nicht genau erhoben werden. Zum Teil ist dies auf fehlende Angaben, zum Teil auf Abgrenzungsprobleme (wie z. B. zu den klimaschutzrelevanten Kostenanteilen am Kostentotal) zurückzuführen. Es ist aber ein Millionenbetrag im deutlich zweistelligen Bereich, welcher die Stadt jährlich für den Klimaschutz aufwendet.

3.3 Verstärkung bestehender Massnahmen

Aufgrund ihrer Analyse listet Infras eine Reihe von Massnahmen auf, welche in der Stadt Zürich bereits erfolgreich umgesetzt werden, in ihrer Wirkung jedoch noch verstärkt werden sollten: weitergehende Erleichterungen im Rahmen der Bauprojektierung für energetisch hochwertige Projekte, Rabatt auf Baurechtszinsen für Vorbildprojekte, verstärkte Realisierung von 2000-Watt-Quartieren als Leuchttürme, verstärkte Durchsetzung der Belegungsvorschriften in städtischen und städtisch unterstützten Liegenschaften, Aktionen zur Stärkung lokaler Materialkreisläufe und Kaskadennutzungen, ein Aktionsprogramm zur Stärkung des nachhaltigen Konsums und die Optimierung der Steuerabzüge für energetische Verbesserungsmassnahmen an Gebäuden. Die letzte Massnahme liegt in der Kompetenz des Kantons.

Die Diskussion um die Verstärkung dieser Massnahmen findet aktuell sowohl in der Politik als auch in der Fachwelt bereits statt und dürfte an Bedeutung und Intensität in den nächsten Jahren noch zunehmen, namentlich im Nachgang zu den Entscheiden des Bundesrats zur Energiestrategie 2050.

3.4 Mögliche neue Massnahmen

Infras listet zudem eine Auswahl möglicher neuer Massnahmen bzw. Stossrichtungen in denjenigen Bereichen auf, in denen noch Lücken identifiziert worden sind. Die Vorschläge weisen alle ein sehr gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis auf und können bei entsprechender Ausgestaltung budgetneutral umgesetzt werden. Auffällig ist, dass die Mehrheit dieser Vorschläge in der Kompetenz von Kanton und Bund liegen. Viele davon werden bereits seit längerem diskutiert und sind überdies vonseiten der Stadt Zürich in Vernehmlassungen und Vorstössen von politischen Exponentinnen und Exponenten und Fachexpertinnen und -experten bereits auch gefordert worden. Dazu gehören eine Reduktion der Steuerabzüge für Wegkosten des motorisierten Individualverkehrs, eine kantonale Sanierungspflicht für ineffiziente Bauten, die Begrenzung des Flugverkehrsaufkommens auf ein nachhaltiges Niveau, eine umfassende ökologische Steuerreform auf Ebene Bund sowie die Einführung eines flächendeckenden Mobility Pricing durch den Bund.

Drei weitere der vorgeschlagenen Massnahmen liegen zum Teil im Kompetenzbereich der Stadt:

1. *Die Reduktion der Kapazitäten des motorisierten Individualverkehrs.* Dieses Anliegen wird von der Stadt Zürich im Rahmen des Programms «Stadtverkehr 2025» geprüft bzw. bearbei-

tet als Auftrag aus der Volksabstimmung zur Städteinitiative vom 4. September 2011 (Art. 2^{quinquies} der Gemeindeordnung). Wirklich griffige Massnahmen, wie eine CO₂-Abgabe auf Treibstoffe oder ein Mobility Pricing, liegen aber auch hier in der Kompetenz des Bundes.

2. *Programm zur Vermeidung von Flugverkehr im Geschäfts- und Privatbereich.* Im Masterplan Energie 2012 wurde diesbezüglich neu ein Informationsauftrag aufgenommen. Verwaltungsintern ist die Stadt mit der städtischen Mobilitätsstrategie gut aufgestellt. Mit dem Programm Mobilitätsmanagement in Unternehmen werden zudem auch gezielt private Unternehmen angesprochen. Der grösste Hebel würde aber auch hier bei Massnahmen auf internationaler Ebene liegen durch eine Einbindung des Flugverkehrs in den Emissionshandel.

3. *Entwicklung und Förderung von Sharing-Modellen.* Dieser Ansatz wird heute bereits in vielfältiger Weise von Privaten entwickelt und gepflegt. Das bekannteste Beispiel ist das Carsharing-Angebot Mobility, welches auch von der Stadtverwaltung genutzt wird. Thematisch anders gelagerte Sharing-Modelle, welche ein wichtiges Element der 2000-Watt-Gesellschaft bilden und überdies im Nahbereich eine bedeutende Sozialfunktion wahrnehmen, soll die Stadt ermöglichen und unterstützen, darin aber nicht selbst Aktivitäten entfalten, solange sich Private zielführend engagieren.

3.5 Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Klimaschutzpolitik auf dem Gebiet der Stadt Zürich

Aufgrund ihrer umfassenden Analyse der Klimaschutzmassnahmen in der Stadt Zürich gibt Infrac acht generelle Empfehlungen an die städtische Politik und Verwaltung zur Stärkung des klimapolitischen Wirkens ab:

1. Das bereits bestehende und sehr umfassende Massnahmenpaket für den Klimaschutz mit vielen erfolgreichen Instrumenten ist konsequent und konstant weiterzuführen.
2. Die klimapolitischen Aktivitäten der Stadt Zürich sollen noch verstärkter auf diejenigen Bereiche und Massnahmen fokussiert werden, bei denen die Stadt gegenüber den anderen Akteurinnen und Akteuren spezifische Stärken aufweist und Schlüsselfunktionen wahrnimmt. Dies z. B., indem sie in direktem Kontakt steht mit den Emittierenden von Treibhausgasemissionen sowie den Entscheidungstragenden im Bau- und Sanierungsprozess und zentrale Akteurin ist für die Gestaltung des Stadtraums und die Entwicklung der Infrastrukturnetze für die Energieversorgung.
3. Die finanzielle Förderung durch die Stadt sollte vermehrt auf Bereiche fokussieren, die zentrale technische oder gesellschaftliche Transformationsprozesse betreffen oder die zu wenig im Fokus von Kanton und Bund liegen. Dies z. B. bei der weiteren Reduktion der fossilen Anteile in der Wärmeversorgung oder der aktiven Unterstützung der Hauseigentümerschaften im Gebäudeerneuerungsprozess durch gezielte Beratung und Abbau von Hürden bei Gebäudesanierungen und dem Einsatz erneuerbarer Energien.
4. Die Vorbildrolle der Stadt ist weiter zu stärken und sichtbarer zu machen. Die vielen bereits bestehenden erfolgreichen Instrumente wie z. B. die 7 Meilenschritte zum umwelt- und energiegerechten Bauen oder die nachhaltige Beschaffungsstrategie können durch intensivierete Kommunikation noch stärkere Ausstrahlung auch auf private Akteurinnen und Akteure entwickeln.
5. Die städtische Klimapolitik sollte zunehmend auf budgetneutrale Anreize setzen und diese möglichst weitgehend ausschöpfen, z. B. über die Verstärkung von effizienzorientierten Tarifstrukturen im Bereich der Energieversorgung.
6. Die Stadt soll verstärkt auf Prozesse mit Bevölkerungsdialog setzen, wie sie aktuell beispielsweise bei der Entwicklung des Zentrumsgebiets Altstetten vorgesehen sind.

7. Die Suffizienz als handlungsleitendes Prinzip ist in den Strategien und der Umsetzungsarbeit aller Departemente zu stärken.
8. Die konkrete und positive Erlebbarkeit der 2000-Watt-Gesellschaft in der Stadt Zürich ist rasch sicherzustellen. Gute Ansätze wie im Kalkbreiteareal oder im Areal Sihl-Manegg, welches vor kurzem mit dem ersten Label für 2000-Watt-Areale ausgezeichnet wurde, sind aktiv weiterzuverfolgen, auszubauen und auf Quartierebene auszuweiten.

3.6 Fazit aus der Analyse der bestehenden Klimaschutzmassnahmen

Die Analyse der Klimaschutzmassnahmen zeigt auf, dass das aktuell wirkende Massnahmenspektrum bereits sehr umfassend ist und gut greift. Die Koordination ist angesichts der grossen Vielfalt anspruchsvoll. Es konnten jedoch keine Zielkonflikte zwischen den klimapolitischen Aktivitäten festgestellt werden. Bereits heute erleichtert die Stadt den Zugang zur Vielfalt an Klimaschutzmassnahmen im Rahmen spezifischer Beratungsangebote wie dem Öko-Kompass für KMU, dem Energie-Coaching für Liegenschaftsbesitzende, der ewz-Energieberatung oder den ewz-Energiedienstleistungsangeboten. Einer weiteren Optimierung der Zugänglichkeit zu den Angeboten wird im Rahmen der 2000-Watt-Kommunikation (STRB 951/2012) besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Die Infras-Analyse macht aber auch deutlich, dass viele Bereiche mit grosser Klimawirkung und gleichzeitig grossem Handlungsbedarf ausserhalb der politischen und rechtlichen Kompetenz der Stadt Zürich liegen.

Aufgrund des heute bereits umfassenden Angebots an wirksamen Klimaschutzmassnahmen lehnt der Stadtrat folglich auch aus energie- und klimapolitischer Sicht die Schaffung eines Klimafonds ab. Ein solcher wäre nur zielführend, wenn die Analyse der bestehenden Klimaschutzmassnahmen aufgezeigt hätte, dass heute grosse Lücken bestehen, die eine breite Palette von neuen Massnahmen mit Klimaschutzwirkung erforderlich gemacht hätten.

4. Welches Fazit ist aus den vom Gemeinderat überwiesenen Vorstössen zu ziehen?

Aus den Ausführungen in den Kapiteln 2 und 3 ergibt sich vielmehr, dass es energie- und klimapolitisch nicht zielführend sowie gemäss dem geltenden Haushaltsrecht auch nicht möglich ist, einen Fonds für Klimaschutzmassnahmen zu schaffen.

Daher kommt der Stadtrat zum Schluss, dass auf die vorliegenden Motionen

- Motion der SP-Fraktion, GR Nr. 2007/512, betreffend Schaffung eines Klimafonds
- Motion der SP-Fraktion, GR Nr. 2007/511, teilweise Finanzierung des städtischen Fonds zulasten des Strassenverkehrs

verzichtet werden und

- das Postulat der SP-Fraktion, GR Nr. 2010/491 (eingereicht als Motion, GR Nr. 2007/623), Flughafen Zürich AG (Unique), Beteiligungserträge für den Klimafonds

abgeschrieben werden soll.

Hingegen unterbreitet der Stadtrat dem Gemeinderat im nachfolgenden Kapitel zwei konkrete Vorschläge für Massnahmen, die das bestehende Massnahmenbündel in seiner Wirksamkeit massgeblich und gezielt unterstützen würden.

5. Zielgerichtete Verstärkung des aktuellen Massnahmenpakets

5.1 Einleitende Bemerkungen

Wie die Analyseergebnisse von Infras zeigen, verfügt die Stadt Zürich heute über ein umfassendes Massnahmenpaket, welches bei konsequenter Umsetzung grosse Wirkung entfaltet. Aus Sicht des Stadtrats ist es daher in erster Linie entscheidend, die bestehenden Mass-

nahmen zielgerichtet weiterzuführen sowie die bereits geplanten Vorhaben zu realisieren, um eine deutliche Absenkung der CO₂-Emissionen erreichen zu können. Ferner sollen dort Verstärkungen unternommen werden, wo neue Erkenntnisse verfügbar werden und bereits bestehende Projekte und Prozesse weiter entwickelt oder wirkungsvoll erweitert werden können.

Beispielsweise ist im Mobilitätsbereich, bei dem Infrac ein Potenzial zur Wirkungsoptimierung ortet, in diesem Jahr das Programm Stadtverkehr 2025 angelaufen mit dem deutlichen Fokus auf der Förderung des öffentlichen Verkehrs sowie des Fuss- und Veloverkehrs. Die Massnahmen, die aus diesem Programm resultieren werden, sollen einen massgeblichen Beitrag leisten zur Reduktion der CO₂-Emissionen aus dem Verkehr.

Abgeleitet aus den Empfehlungen von Infrac in Kapitel 3.5 sieht der Stadtrat heute im Bereich der Wärme- und Kälteversorgung der Liegenschaften einen deutlichen Bedarf, die Transformation hin zu einer Versorgung mit weitgehend erneuerbaren Energien zu beschleunigen. In diesem Zusammenhang wird die Bedeutung von grossräumigen und kleinräumigen Verbundsystemen in Zukunft stark zunehmen. Dies hat zur Folge, dass bereits bestehende Netze, die auf der Basis von erneuerbaren Energien operieren, gezielt verdichtet oder erweitert werden müssen. Es werden in Zukunft aber vermehrt auch neue Verbünde mit Wärme und Kälte aus erneuerbaren Energien errichtet werden müssen. Die Stadt Zürich hat für diesen Prozess bereits wichtige Basisarbeit geleistet. Mit dem Bau des Holzheizkraftwerks Aubrugg konnte der CO₂-Anteil der Zürich Wärme von ERZ Entsorgung + Recycling Zürich stark gesenkt werden. Zürich Wärme plant, bis 2025 ihren Marktanteil in den drei Fernwärmegebieten von 64 Prozent auf 80 Prozent auszubauen. Auch die Energiedienstleistungen von ewz und Erdgas Zürich AG haben in den letzten Jahren entscheidend dazu beigetragen, neue Energieverbünde mit innovativen Ansätzen auf der Basis erneuerbarer Energien umzusetzen.

Wie die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen – nicht zuletzt auch mit dem Ersatz von Erdgas in Zürich Nord –, wird der gewünschte Transformationsprozess jedoch oft durch zwei wichtige Hürden gebremst oder zum Teil auch verhindert. Je nach Struktur der Liegenschaften, die potenziell an einen Verbund angeschlossen werden sollten, verfügen diese über unterschiedlich amortisierte Heizanlagen. Ein erheblicher Teil der Liegenschaftsbesitzenden ist nicht bereit, sich an ein Verbundsystem anzuschliessen, solange ihre Heizanlage nicht amortisiert ist. Gleichzeitig ist für den Netzbetreibenden eine wirtschaftliche Realisierung eines solchen Erschliessungsprojekts oder Verbundes abhängig von einer Mindestzahl an anschlusswilligen Gebäudeeigentümerschaften, welche durch die bezogene Energiemenge und die dazu erforderliche Netzinfrastruktur definiert wird. Dies hat zur Folge, dass die Umsetzung eines langfristig wirtschaftlichen Projekts aufgrund einzelner Gebäudeeigentümerschaften verunmöglicht werden kann, da sich diese zum heutigen Zeitpunkt gegen einen Anschluss an den Verbund entscheiden, zu einem späteren Zeitpunkt aber durchaus interessiert sein könnten.

Um diesen häufig beobachteten Hürden entgegenzuwirken, beabsichtigt der Stadtrat, dem Gemeinderat sobald wie möglich zwei Anträge für Massnahmen zu unterbreiten, die in den nachfolgenden Kapiteln skizziert werden. Heisst der Gemeinderat die Anträge dieser Weisung gut, wird der Stadtrat dies als Einladung und Auftrag verstehen, dem Gemeinderat die entsprechend detailliert ausgearbeiteten Anträge vorzulegen und die erforderlichen Verpflichtungskredite zu beantragen. Dieses Vorgehen erlaubt es dem Stadtrat, zielgerichtet im Einvernehmen mit dem Gemeinderat zu handeln und im Sinne der Ökonomie der Kräfte dort wirkungsvolle Massnahmen ausarbeiten zu lassen, wo Stadt- und Gemeinderat übereinstimmend die städtischen Anstrengungen verstärken wollen.

5.2 Desinvestitionsbeiträge für fossile Heizungen

Oft scheitert die Realisierung eines Erschliessungsprojekts auf der Basis erneuerbarer Energien daran, dass fossil betriebene Heizsysteme von potenziell anschlusswilligen und wirt-

schaftlich anschliessbaren Eigentümerschaften noch nicht amortisiert sind. Es soll daher ein Instrument entwickelt werden, welches einen finanziellen Ausgleich für die bei der Stilllegung nicht amortisierten Kosten fossil betriebener Heizsysteme leistet, einen so genannten Desinvestitionsbeitrag. Aufgrund der strukturellen Voraussetzungen soll das Instrument in einer ersten Testphase im Fernwärmegebiet Zürich Nord zur Anwendung kommen. Für Gasheizungen im Fernwärmegebiet Zürich Nord muss das Instrument mit dem STRB 1298/2012 zur Verlängerung der Stilllegungsfristen beim Ersatz von Erdgas im Fernwärmegebiet Zürich Nord abgestimmt werden, in welchem die Ausrichtung von Amortisationszahlungen durch die Erdgas Zürich AG festgelegt wurde. Erweist sich das Instrument als zielführend, kann es auch im übrigen Stadtgebiet zum Einsatz gelangen.

5.3 Risikobeiträge für Erschliessungsprojekte und neue Verbünde

Im Rahmen der Abklärungen für Erschliessungsprojekte im Fernwärmegebiet Zürich Nord hat sich mehrfach gezeigt, dass mittelfristig wirtschaftliche und ökologisch sinnvolle Erschliessungsprojekte nicht realisiert werden können, da sich zum Zeitpunkt des Entscheids über die effektive Realisierung eines Projekts noch nicht genügend Anrainerinnen und Anrainer zu einem zukünftigen Fernwärmeanschluss verpflichten lassen. Auch weitere Netzbetreibende machen ähnliche Erfahrungen.

Um die Flexibilität der Netzbetreibenden bei solchen Projekten zu erhöhen und den Netz-(aus)bau mit den interessierten Liegenschaftbesitzenden doch starten zu können, sollen vonseiten der Stadt Risikogarantien übernommen werden können für Projekte, die längerfristig potenziell wirtschaftlich sind. Ob der Risikobeitrag bzw. ein Anteil davon effektiv ausgerichtet werden muss, soll nach weitgehender Umsetzung des Projekts aufgrund der effektiv realisierten Anschlüsse berechnet werden.

5.4 Ausarbeitung der Instrumente

Die detaillierte Ausarbeitung der beiden Instrumente, insbesondere die Festlegung der Ausrichtungsbedingungen, der Höhe der Beiträge und der Vergabe- und Controlling-Stelle, soll unter Leitung des Umwelt- und Gesundheitsschutzes (Energie-Coaching) in Zusammenarbeit mit den aktuellen Netzbetreibenden und Energie-Dienstleistern (ERZ Entsorgung + Recycling Zürich, ewz Energiedienstleistungen und Erdgas Zürich Energie-Contracting) sowie dem Energiebeauftragten erfolgen. Die Schnittstellen zu bestehenden und geplanten Förderinstrumenten auf kommunaler (u. a. Stromsparmofonds, Rahmenkredite des Hochbaudepartements GRB 5201.2006/558 und 5202.2006/565), kantonaler und nationaler Ebene sind zu definieren, und die Fördermethodik muss so weit als möglich harmonisiert werden. Zudem sind die Wirtschaftlichkeitsvorgaben für kommunale Projekte (STRB 46/1998), welche aktuell in Überarbeitung sind, zu berücksichtigen. Nicht zuletzt werden sich die Ausrichtungsbedingungen daran zu orientieren haben, dass eine ausgewiesene CO₂-Einsparung erzielt wird und die Kosten pro eingesparte Tonne CO₂ eine zu definierende Schwelle nicht überschreiten.

6. Schlussfolgerung

Die Analyse von 130 Klimaschutzmassnahmen, welche aktuell in der Stadt Zürich Wirkung zeigen, macht deutlich, dass die Stadt im Bereich Energieeinsparung und Klimaschutz bereits sehr aktiv ist. Namentlich in den letzten Jahren hat sie ihre Aktivitäten nochmals deutlich verstärkt. Der Stadtrat erachtet es daher zum heutigen Zeitpunkt nicht als zielführend, ein Finanzierungsgefäss zu schaffen, aus welchem eine ganze Reihe von heute noch sehr unbestimmten Klimaschutzmassnahmen gefördert werden soll. Die vom Bundesrat im Rahmen seiner Energiestrategie 2050 in Aussicht genommenen Massnahmen werden auch die Energie- und Klimaschutzstrategien des Stadtrats sowie die darauf abgestützten künftigen Projekte und Mittelflüsse massgeblich beeinflussen. Rechtliche Abklärungen haben zweifelsfrei ergeben, dass sich aufgrund des heutigen Gemeindeggesetzes ein Klimafonds, wie ihn die

eingangs vorgestellten Vorstösse des Gemeinderats fordern, rechtlich nicht realisieren lässt.

Die Analyse der Klimaschutzmassnahmen hat aber auch aufgezeigt, dass im Bereich der Wärme- und Kälteversorgung ein sehr hohes CO₂-Reduktionspotenzial vorhanden ist, wenn die Erhöhung des Anschlussgrades in den Fernwärmegebieten und die Realisierung neuer, fossilfreier Wärme- und Kälteverbunde vorangetrieben werden kann. Daher sieht der Stadtrat die Entwicklung von zwei verschiedenen Massnahmen vor, um die aktuellen Hürden gezielt abzubauen, welche die Realisierung von Erschliessungsprojekten und neuen Verbänden heute in bedeutendem und nachvollziehbarem Ausmass einschränken (vgl. Kapitel 5).

Heisst der Gemeinderat die Anträge dieser Weisung gut, wird der Stadtrat dies als Einladung und Auftrag verstehen, dem Gemeinderat die entsprechenden Anträge sobald wie möglich vorzulegen und die erforderlichen Verpflichtungskredite zu beantragen.

Der Bericht zu den Klimamassnahmen in der Stadt Zürich ist zu finden unter: <http://www.stadt-zuerich.ch/energie> (Grundlagenstudien).

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Auf die Umsetzung der Motion, GR Nr. 2007/511, der SP-Fraktion vom 19. September 2007 betreffend Parkkartenvorschriften, Abgaben für einen Klimafonds, wird verzichtet und die Motion abgeschrieben.**
- 2. Auf die Umsetzung der Motion, GR Nr. 2007/512, der SP-Fraktion vom 19. September 2007 betreffend Schaffung eines Klimafonds wird verzichtet und die Motion abgeschrieben.**
- 3. Das Postulat, GR Nr. 2010/491, der SP-Fraktion betreffend Verwendung der jährlichen Erträge aus der Beteiligung am Flughafen Unique (Flughafen Zürich AG) wird abgeschrieben.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Vorsteherin des Gesundheits- und Umweltdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats
die Stadtpräsidentin
Corine Mauch
die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti