



SYNTHESE

Klimastrategien der Schweizer Städte

Grundlagenpapier EBP und Bio-Eco

09.02.2024

Ausgangslage und Zielsetzung

Die Schweizer Städte sind sowohl Antreiberinnen als auch Betroffene des Klimawandels. Aufgrund der Konzentration von Bevölkerung und Unternehmen verursachen sie einen signifikanten Anteil an Treibhausgasemissionen. Andererseits sind im urbanen Raum die Folgen von Hitzewellen und Extremereignissen besonders ausgeprägt. Seit einigen Jahren setzen sich die Städte zunehmend mit dem Klimawandel auseinander. Viele Städte beschäftigen sich auch aktiv mit der Anpassung an den Klimawandel.

Die Städte gehen dabei unterschiedlich vor: Einige haben globale Klimastrategien, andere themenspezifische Sektorpläne definiert. Viele setzen bereits seit mehreren Jahren konkrete Projekte zwecks Klimaschutz und Klimaanpassung um. Die Umsetzung erweist sich oft als komplex, beispielsweise in Bezug auf die notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen oder die Koordination mit den verschiedenen Sektorpolitiken. Auch sind geeignete Rahmenbedingungen auf nationaler und kantonaler Ebene nötig, um die gesetzten Ziele zu erreichen.

Vor diesem Hintergrund haben der Schweizerische Städteverband (SSV) und seine Energie- und klimapolitischen Kommission (EKK) EBP und Bio-Eco beauftragt, ein Grundlagenpapier zu den Klimastrategien der Mitgliedstädte zu erarbeiten. Das Projekt verfolgte zwei Ziele:

- Erarbeitung einer Übersicht der Klimastrategien der Städte,
- Analyse der wichtigsten Faktoren, die deren Umsetzung fördern resp. hemmen.

Übersicht der Klimastrategien der Städte

Von den insgesamt 131 Mitgliedstädten des SSV verfügen 43 über eine globale Klimastrategie samt Reduktionszielen und Massnahmenplänen. Dabei handelt es sich vor allem um grosse und mittelgrosse Städte. Eine Mehrheit (74 Städte) haben ausschliesslich Sektorpläne, z.B. in den Bereichen Energie- und/oder Mobilität, erarbeitet. Darunter sind viele Energiestädte, die mindestens einen Energieplan vorliegen müssen, um zertifiziert zu werden.

Die vier Tessiner Mitgliedstädte des SSV haben noch keine globale Klimastrategie erarbeitet. Dies liegt womöglich daran, dass der Kanton erst 2022 einen Energie- und Klimaplan verabschiedet hat, was wiederum auf die hohe Bedeutung der kantonalen Gesetzgebung für das klimapolitische Engagement der Städte rückschliessen lässt.

Im Hinblick auf den Klimaschutz engagieren sich die Städte in erster Linie in den Bereichen der Energie (Elektrizität und Wärme sowie Energieeffizienz) sowie der Mobilität. Auch transversale Themen wie Kommunikation, Sensibilisierung und Partizipation beschäftigen viele Städte. Schliesslich nehmen zahlreiche Städte ihre Vorbildfunktion durch verwaltungsinterne Ziele und Massnahmen zur Emissionsreduktion wahr. Dies ist wenig überraschend, da die Städte in diesen Bereichen über einen grösseren Spielraum verfügen als z.B. in den Sektoren Landwirtschaft oder Konsum.

Die grossen Städte setzen sich öfter auch mit der Klimaanpassung auseinander als die kleineren. Einerseits verfügen sie eher über die dafür notwendigen Ressourcen (Personal und Finanzen). Andererseits sind sie oft stärker von den Folgen des Klimawandels betroffen, wie etwa von Hitzeinseln. Im Vergleich

zu den Deutschschweizer Städten sind aber die Tessiner (75%) und die Westschweizer Städte (40%) öfter in diesem Bereich aktiv. Die beiden lateinischen Sprachregionen waren doch in der Vergangenheit vom Klimawandel stark betroffen (z.B. Hitzewelle 2003).

Schon ab 1995 haben sich erste Städte mit Klimafragen beschäftigt. Auch hier handelt es sich um die Energiestädte, die in den 1990er-Jahren ihre Aktivitäten im Energiebereich lanciert haben. Das Programm Energiestadt hat von Anfang an als Katalysator für das energie- und klimapolitische Engagement der Städte fungiert. Erste umfassendere Klimastrategien haben die Städte erst ab 2015 erarbeitet. Seit 2020 hat sich ihr klimapolitisches Engagement stark beschleunigt, was insbesondere auf die Klimastreiks und die damit verbundene öffentliche und politische Wahrnehmung zurückzuführen ist.

Fördernde und hemmende Faktoren bei der Umsetzung

Während viele kleine Städte erst vor Kurzem mit der Erarbeitung und Umsetzung ihrer Klimastrategien begonnen haben, sind die meisten grossen Städte weiter fortgeschritten: Sie haben schon die zweite oder sogar dritte Generation ihrer Strategien erarbeitet resp. verabschiedet. Unabhängig des Umsetzungsstands ihrer Klimastrategien sind sich die Städte einig, dass eine konstruktive Zusammenarbeit innerhalb der Stadtverwaltung (d.h. zwischen den betroffenen Amtsstellen und Mitarbeitenden), ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen nicht nur für die Erarbeitung der Strategie, sondern auch für die Umsetzung der konkreten Massnahmen sowie ein aktiver Einbezug der betroffenen lokalen Akteure (Bevölkerung, Wirtschaft, Interessengruppen etc.) für eine erfolgreiche Umsetzung der Klimastrategien unerlässlich sind. Eine klare Zuständigkeitsverteilung sowie kurze Wege innerhalb der Stadtverwaltung werden auch als entscheidende Erfolgsfaktor betrachtet.

Umgekehrt können eine unzureichende oder ineffiziente Koordination zwischen den involvierten Ämtern, eine unklare Kommunikation innerhalb der Verwaltung und zuhause der Bevölkerung sowie zu knapp bemessene personelle oder finanzielle Ressourcen die Umsetzung spürbar bremsen. In gewissen Fällen wird festgestellt, dass Verwaltungseinheiten, die die Verantwortung für Einzelmassnahmen, nicht aber für die Gesamtstrategie tragen, deren Umsetzung weniger aktiv vorantreiben. Die vorhandenen Personalressourcen sind begrenzt und werden daher prioritär für die Kernaufgaben der jeweiligen Abteilung eingesetzt. Da die Massnahmen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung oft komplex (sowohl im Hinblick auf die Planung und Bewilligung als auch auf die Umsetzung) sind, erfordern sie aber das Knowhow und die Kompetenzen aller betroffenen Verwaltungseinheiten sowie eine enge Koordination zwischen ihnen (z.B. beim Neu- und Ausbau thermischer Netze).

Während der Klimaschutz auf die Reduktion der Treibhausgasemissionen abzielt, fokussiert die Klimaanpassung auf den Umgang mit den Folgen des Klimawandels. Daher betrifft der Klimaschutz in erster Linie die Energieproduktion, -versorgung und -effizienz, die städtischen Liegenschaften, die Mobilität im Stadtgebiet sowie die Sensibilisierung der Bevölkerung. Die Klimaanpassung behandelt viel mehr Fragen im Zusammenhang der Biodiversitätsförderung, dem Wassermanagement und dem Schutz vor Naturgefahren. Dabei spielen sowohl für den Klimaschutz als auch für die Klimaanpassung die Stadtplanung und die Raumentwicklung eine entscheidende Rolle. Beide Bereiche sind innerhalb der Stadtverwaltung meist in anderen Departementen resp. Ämtern angesiedelt, was die anzustrebende Koordination erschweren kann (z.B. Strassenbegrünung beim Neu- und Aufbau thermischer Netze).

Allgemein stellen die komplexen Interaktionen und möglichen Zielkonflikte zwischen einerseits dem Klimaschutz und der Klimaanpassung und andererseits der Klimapolitik mit den Sektoralpolitiken die Städte vor bedeutenden Herausforderungen. Die angestrebte bauliche Verdichtung kann z.B. zu einer stärkeren Versiegelung, zum Verlust von Grünflächen und damit zu mehr Hitzeinseln führen. Die Städte müssen aktiv nach innovativen, qualitativ hochwertigen Lösungen suchen.

Die Massnahmen zur Umsetzung der Klimastrategien (Klimaschutz und Klimaanpassung) sind nicht nur komplex, sie sind auch kostenintensiv (Stichworte: hohe Investitionskosten). Die Definition ehrgeiziger Ziele und damit verbundener Massnahmen ist in vielen Fällen einfacher, als deren Finanzierung und Umsetzung sicherzustellen. Die Städte, die die Massnahmen und deren Finanzierung in Form eines Pakets beantragen und verabschieden, vermeiden spätere mühsame Finanzierungsprobleme. Auch entscheidend ist, dass nicht nur die Anfangs-, sondern die Lebenszykluskosten berücksichtigt werden (z.B. bei der Beschaffung elektrischer Nutzfahrzeuge oder der Renovation von Gebäuden).

Die oft weniger ehrgeizige Gesetzgebung von Bund und Kantonen hat auch einen direkten Impact auf den Handlungsspielraum der Städte. Die Möglichkeiten für die städtischen Behörden, neuartige

Konzepte resp. Lösungen oder Pilotversuche auf dem Weg zur Klimaneutralität zu lancieren (z.B. Schaffung von Umweltzonen), ist oft begrenzt. Obwohl viele es anstreben, können die Städte aus ihrer Sicht nur zu wenig als Innovationslabors fungieren.

Andererseits gilt es für die Städte den ihnen bestehenden Handlungsspielraum optimal zu nutzen. Die Städte können z.B. im Rahmen der Nutzungsplanung oder der Bauzonenordnung aktiv Einfluss nehmen, etwa durch Vorgaben zu Heizsystemen, Grünflächen etc. Auch können die Städte über die Beschaffung einen wichtigen Beitrag zur Emissionsreduktion leisten und ihre Vorbildfunktion wahrnehmen.

Die Notwendigkeit, die lokalen Akteure (Einwohnerinnen und Einwohner, Unternehmen und Einzelhandel, Energieversorgungsunternehmen etc.) frühzeitig einzubeziehen, ist zwar unbestritten. Es ist jedoch für die Städte nicht möglich, eine gesamte Klimastrategie partizipativ zu definieren. Die Erarbeitung einer solchen Strategie stellt einen komplexen und langwierigen Prozess dar. Die Ziele und die Massnahmen müssen auch regelmässig angepasst werden. Die Form und der Zeitpunkt des Einbezugs stellen für die Städte eine Herausforderung dar.

Die interviewten Verwaltungsmitglieder schätzen, dass ihre Stadt mit den beschlossenen Massnahmen, die zur Verfügung stehenden Mittel (Personal und Finanzen) und die gesetzlichen Rahmenbedingungen die definierten Klimaziele nicht erreichen werden. Während diejenigen Ziele, die sich auf die direkten Emissionen (Scope 1) beziehen, im Handlungsspielraum der Städte liegen, ist ihre Einflussmöglichkeiten auf die indirekten Emissionen (Scope 2 und 3) begrenzt. Die Strategieumsetzung und die Zielerreichung stellen so oder so einen langfristigen Prozess dar. Die Strategie und deren Massnahmen müssen regelmässig überarbeitet werden. Daher ist es essenziell Zwischenziele zu definieren, um beurteilen zu können, ob die Stadt auf dem festgelegten Weg ist und ggf. notwendige Korrekturen vornehmen zu können.

Im Hinblick auf Ziele, Massnahmen, Bilanzierungsinstrumente, Monitoringmethoden etc. können die Städte zweifelsohne voneinander lernen und die gewonnenen Erkenntnisse auf ihre eigenen lokalen Gegebenheiten abstimmen. Zahlreiche Akteure (SSV, Schweizerischer Verband Kommunale Infrastrukturen, Trägerverein Energiestadt, Stiftung Pusch, Bundesamt für Umwelt etc.) bieten den Städten Austauschgefässe an. Die Städte wissen aber nicht immer, welche Plattformen sie sinnvollerweise nutzen können. Hier gilt es die Städte besser zu informieren und Angebote unter den verschiedenen Akteuren möglichst zu koordinieren.

Schlussfolgerungen und weitere Schritte

Die Schweizer Städte sind seit längerem im Klimaschutz engagiert und haben ehrgeizige Ziele gesetzt. Insbesondere die frühen Initiativen von Energiestadt ermöglichten es ihnen, sich erstmalig tiefer mit dem Thema Klimaschutz auseinanderzusetzen. Mit den Klimastreiks 2020, die das Thema stärker auf die öffentliche Agenda brachten, erfolgte ein Schub für die Erarbeitung städtischer Klimaschutzstrategien.

Die Analyse zeigt jedoch, dass weiterhin Potenzial besteht. Viele Städte besitzen nur sektorale Ziele, welche das Thema Klimaschutz eher oberflächlich angehen. Für eine konsequente Klimapolitik ist hingegen eine gesamtheitliche Herangehensweise gefordert, die alle drei Scopes und die Klimaanpassung berücksichtigt, sich an Gesamt- und Teilzielen orientiert, den nicht zu unterschätzenden Handlungsspielraum der Städte aktiv nutzt und ihre Vorbildfunktion wahrnimmt.

Die Erkenntnisse aus dem Grundlagenpapier präsentieren eine Momentaufnahme in einem äusserst dynamischen Umfeld. Sie zeigen, dass es kein universelles Patent-Rezept für Klimastrategien (Klimaschutz und Klimaanpassung) gibt. Vielmehr müssen die Klimastrategien an die Gegebenheiten und Möglichkeiten der jeweiligen Stadt angepasst werden. Deren Umsetzung kann mit unterschiedlichen Schwierigkeiten konfrontiert sein (Interessenkonflikte, Koordinationsbedarf, Investitionskosten etc.) und setzt daher ein starker politischer Wille voraus.

Die ersten Erfahrungen verdeutlichen, dass Klimastrategien als Langfriststrategien betrachtet werden sollten, die regelmässig überprüft und aktualisiert werden müssen, um mit den sich wandelnden Rahmenbedingungen Schritt zu halten. Ein zentraler Aspekt für den Erfolg liegt in der Sicherung der notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen für die Umsetzung der Strategien.

Nicht zuletzt sind eine gute Zusammenarbeit sowie die Berücksichtigung aller Akteure von Anfang an Schlüsselfaktoren für den Erfolg. Zudem helfen eine starke und positive Kommunikation und Bewusstseinsbildung dabei, Widerstände zu vermeiden und die notwendige Transformation zu beschleunigen.

Die im Rahmen des Grundlagenpapiers gewonnenen Erkenntnisse werden als Grundlage für die Erarbeitung eines Positions- resp. Impulspapiers der EKK dienen, die voraussichtlich Ende 2024 dem SSV-Vorstand zur Verabschiedung unterbreitet wird.