

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 29. Januar 2014

50.

Umwelt- und Gesundheitsschutz, Aktualisierung Schwerpunktprogramm Masterplan Umwelt der Stadt Zürich

IDG-Status: öffentlich

1. Ausgangslage

Der mit STRB Nr. 720/2007 genehmigte Masterplan Umwelt ist das Instrument für die koordinierte Umweltpolitik der Stadt Zürich. Der Masterplan Umwelt (MPU)

- identifiziert die Umweltbereiche, die für die Stadt Zürich aufgrund des Handlungsbedarfs besonders relevant sind
- priorisiert und definiert dazu Umweltziele
- definiert zusammen mit den massgebenden Akteurinnen und Akteuren Handlungsschwerpunkte für städtische Aufgabenbereiche, die einen wesentlichen Beitrag zu den Umweltzielen leisten müssen
- verfolgt Umsetzungsaktivitäten zu den Handlungsschwerpunkten und informiert Entscheidungsträgerinnen / -träger und Akteurinnen / Akteure über die Ergebnisse
- schafft einen Orientierungsrahmen für die (Weiter-)Entwicklung städtischer Strategien und Massnahmen anderer Sachpolitiken, welche die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, den schonenden Umgang mit den natürlichen Ressourcen und den Schutz der Gesundheit berücksichtigen müssen
- bündelt die Kräfte in der Stadtverwaltung, zeigt Synergien auf und erlaubt, mit den verfügbaren Ressourcen und Finanzmitteln zugunsten der nachhaltigen Entwicklung der Stadt das Optimum zu erreichen.

Der Masterplan Umwelt stellt das Instrument des Stadtrats zur Steuerung der städtischen Umweltpolitik dar. Für beteiligte, nicht zur Stadtverwaltung gehörende Unternehmen handelt es sich um Empfehlungen. Der Masterplan Umwelt ist grundsätzlich auf eine Periode von vier Jahren ausgelegt. Zeitlich soll er jedoch aus Synergiegründen mit dem Masterplan Energie synchronisiert und der Inhalt mit diesem wiederum abgestimmt werden. Der Zyklus wird mit einer Gesamtbetrachtung und -beurteilung über Handlungserfolge, Handlungsbedarf und Umsetzungsprozess abgeschlossen. Für den Zeitraum 2008–2012 wurde diese Analyse erstmals vorgenommen. Die Ergebnisse sind in einem verwaltungsinternen Review zusammengefasst (Kurzfassung «Masterplan Umwelt – Review»). Aus dieser Grundlage wurde der «Masterplan Umwelt – Schwerpunkte 2014–2016» für die nächste Periode abgeleitet.

Neue übergeordnete Ziele für die Umweltpolitik

Mit der Volksabstimmung vom 30. November 2008 wurde die Gemeindeordnung der Stadt Zürich um wesentliche Punkte ergänzt: Neu dazu gekommen sind Schutz und Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, der schonende Umgang mit den natürlichen Ressourcen, die nachhaltige Entwicklung sowie das Erreichen der Ziele der 2000-Watt-Gesellschaft (Art. 2^{ter} GO).

Aufgrund der Zustimmung der Stimmberechtigten am 30. September 2011 zu Art. 2^{quinquies} GO hat der Stadtrat das Programm «Stadtverkehr 2025» lanciert. Er hat dabei unter anderem folgende Ziele festgesetzt: Den Anteil des öffentlichen Verkehrs sowie des Fuss- und Veloverkehrs erhöhen, die Bevölkerung vor den negativen Auswirkungen des Verkehrs schützen und im Bereich Mobilität einen Beitrag zur 2000-Watt-Gesellschaft leisten. Er führt damit die bisherige Verkehrspolitik fokussiert und konsequent weiter und priorisiert Schlüsselvorhaben in einem Aktionsplan.

Damit sind ehrgeizige Ziele für die Umweltpolitik im Sinne der ökologischen Nachhaltigkeit festgelegt worden, deren Umsetzung mit den Masterplänen Umwelt und Energie sowie in Zusammenarbeit und Koordination mit den übrigen umweltrelevanten städtischen Teilpolitiken und -strategien angestrebt werden muss.

2. Masterplan Umwelt, Schwerpunkte 2014–2016 – die wichtigsten Neuerungen

Aufbau und Struktur des Masterplans Umwelt wurden aufgrund der Erfahrungen aus dem 1. Zyklus stark vereinfacht und übersichtlicher gestaltet. Neu sind die vorgängig mit den zuständigen Dienstabteilungen abgesprochenen und abgestimmten Umweltziele mit Zielvorgaben formuliert, die für die Stadt Zürich relevant sind. Sie beinhalten Umweltthemen und -bereiche mit einem hohen Stellenwert bezüglich Lebensqualität und gesundem Lebensumfeld für die Wohn- und Arbeitsbevölkerung der Stadt Zürich. Zudem sind sie mit den übergeordneten städtischen Vorgaben und Strategien abgestimmt. Zusammen mit den Schwerpunkten in den Aufgabenbereichen sind sie die tragenden Säulen des Masterplans Umwelt. Diese bilden den Rahmen für die Umsetzung, welche in der Zuständigkeit der Dienstabteilungen liegt. Der neue Masterplan Umwelt setzt mit den Umweltzielen verstärkt Akzente in Richtung einer Umwelt- und Ressourcenpolitik. Damit nimmt er auch die Entwicklungen der Umweltpolitik des Bundes auf, die eine explizite Ressourcenpolitik als Pfeiler der Umweltpolitik verfolgt («RessourcenEFFizienz Schweiz EFFS», Grundlagenbericht zur Ressourcen- und Rohstoffeffizienz, Januar 2013). Zudem trägt er den neuen in der Gemeindeordnung verankerten Zielen Rechnung und ist auf diese abgestimmt.



Prioritäre Umweltziele

Die Umweltziele fokussieren auf Umweltthemen, für die der Handlungsbedarf längerfristig, aber auch mit Blick auf die nächste Jahresperiode, als hoch einzustufen ist. Insgesamt sind acht prioritäre Umweltziele festgelegt worden. Wo sinnvoll und möglich sind sie quantifiziert und terminiert. Massgebend für das Festlegen der Ziele sind Umweltrelevanz, rechtliche Erlasse von Bund, Kanton und Stadt, übergeordnete politische Vorgaben und Strategien städtischer Teilpolitiken sowie die angespannte städtische Finanz- und Ressourcenlage. Die Umweltziele gelten mittel- bis langfristig und sind departements- und sektorübergreifend. Sie werden alle vier Jahre überprüft und im Bedarfsfall angepasst und ergänzt. Im Gegensatz zum MPU 2007 sind Umweltziele und Handlungsschwerpunkte (siehe Schwerpunktprogramm) scharf voneinander getrennt.

Handlungsschwerpunkte für städtische Aufgabenbereiche

Eine Weiterentwicklung besteht in der Fokussierung auf ein Schwerpunkteprogramm. Damit wird dem Wunsch nach mehr Übersicht und Vereinfachung entsprochen. Es werden sechs Aufgabengebiete unterschieden, zu denen Schwerpunkte festgelegt sind. Die Schwerpunkte beziehen sich sowohl auf das Stadtgebiet (Stadt als Gebietskörperschaft mit hoheitlichen Aufgaben) als auch auf die Stadtverwaltung (Stadt als Betrieb mit Verwaltungsaufgaben). Die Schwerpunkte sind im Austausch mit städtischen Dienstabteilungen unter Einbezug des Umweltzustands und umweltrelevanter Entwicklungen erarbeitet worden. Sie sind im «Masterplan Umwelt – Schwerpunkte 2014–2016» vom 21. Januar 2014 erläutert. Sie werden nach Abschluss des vierjährigen Zyklus überprüft und für die weitere Periode neu festgelegt.

Umsetzung und Controlling durch die Dienstabteilungen

Die Massnahmen zu den Schwerpunkten in den städtischen Aufgabenbereichen werden grundsätzlich im Rahmen von Strategien und Teilpolitiken der zuständigen Dienstabteilungen umgesetzt. Nebst den aufgabenspezifischen Schwerpunkten wurden zur Hilfestellung für die (Weiter-)Entwicklung oder Formulierung von Strategien und Massnahmen die folgenden drei allgemeinen Handlungsprinzipien formuliert:

- Die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen ist massvoll (Suffizienz) und orientiert sich an der Verfügbarkeit von Rohstoffen und an der vorhandenen Aufnahme- und Absorptionskapazität der Umwelt bezüglich Emissionen und Abfällen.
- Die Rohstoffeffizienz wird bei Bauten, Produkten und Dienstleistungen über den gesamten Lebenszyklus gesteigert und damit der Ressourcenverbrauch reduziert.
- Die Nutzung erneuerbarer Ressourcen erfolgt unter Beachtung ihrer Regenerationsfähigkeit, nicht erneuerbare Ressourcen werden geschont durch Weiter- und Wiederverwertung oder Rückgewinnung in geschlossenen Kreisläufen.

Bei Bedarf unterstützt das MPU-Team im Umwelt- und Gesundheitsschutz die zuständigen Akteurinnen und Akteure und Gremien bei der Initiierung geeigneter Umsetzungsaktivitäten. Wo sich Strategien in Überarbeitung befinden, werden geeignete umweltbezogene Massnahmenprogramme angestossen.

Wissensaustausch für ein gemeinsames Verständnis

Um eine koordinierte und zielorientierte Umweltpolitik im Sinne der ökologischen Nachhaltigkeit zu gewährleisten, ist ein gemeinsames Verständnis unter den beteiligten Akteurinnen und Akteuren bezüglich Lücken und Handlungsoptionen erforderlich. Als strukturierendes

Gerüst für den Austausch und die Sammlung von Umwelt- und umweltrelevantem Wissen dient eine international anerkannte Methode (Monitoring nach Driver-Pressure-State-Impact-Response, DPSIR). Auf dieser Basis wurden für alle Umweltbereiche Modelle erarbeitet und mit den Dienstabteilungen diskutiert.

Für das städtische Umweltmonitoring, welches sehr einfach gehalten werden soll, wurden Indikatoren zur Erhebung vorgeschlagen. Die DPSIR-Modelle und die vorgeschlagenen Indikatoren werden mit Beteiligung aller umweltrelevanten Akteurinnen und Akteure weiterentwickelt und im Sinne eines Wissensmanagements gepflegt. Sie dienen der systematischen und koordinierten Weiterentwicklung der Umweltpolitik, bezogen auf die Umweltziele als auch bezogen auf die Handlungsschwerpunkte, und erlauben im Blick auf Wirtschaftlichkeit, Effizienz, Nutzung von Synergien und die Konzernsicht die engere Anbindung des Masterplans Umwelt an die städtische Umweltberichterstattung und an das Nachhaltigkeitsmonitoring der Stadt Zürich.

3. Überarbeitung MPU in Zusammenarbeit mit massgebenden Akteurinnen und Akteuren

Der «Masterplan Umwelt der Stadt Zürich, Schwerpunkte 2014–2016» wurde in Zusammenarbeit mit den aus Sicht Umwelt wichtigen Akteurinnen und Akteuren der Stadtverwaltung bzw. von Partnerunternehmen entwickelt und erstellt. Einbezogen wurden Fachpersonen, welche mit ihren Aufgaben einen Einfluss auf bedeutende Umweltaspekte haben. Ferner erfolgte der Austausch mit der Arbeitsgruppe Masterplan Umwelt (AG MPU), die unter Federführung des Umwelt- und Gesundheitsschutzes als interdepartementales städtisches Organ zur Verfügung steht.

Der Review und der Entwurf des überarbeiteten Masterplans Umwelt wurden den einbezogenen Dienstabteilungen und Partnerunternehmen im Sinne einer Vorvernehmlassung im Dezember 2012 zugestellt. Aufgrund der Rückmeldungen wurde der Masterplan Umwelt nochmals stark vereinfacht. Im Juli 2013 wurde bei allen Departementen und Dienstabteilungen eine breite Vernehmlassung durchgeführt. Von den verwaltungsexternen Partnerunternehmen äusserten sich namentlich die Pensionskasse der Stadt Zürich und die Erdgas Zürich AG. Anhand der grösstenteils positiven Rückmeldungen wurde der MPU nochmals weiterentwickelt und in die aktuelle Form gebracht. Einige interessante Feedbacks werden angesichts der damit verbundenen Komplexität erst im Verlauf des nächsten Zyklus verfolgt werden können.

Aufgrund der Vorvernehmlassung bei den am MPU beteiligten Dienstabteilungen und Partnerunternehmen sowie der Vernehmlassung bei allen Dienstabteilungen und Departementen, die zum Teil nicht in der Umweltdelegation vertreten sind, ist von einer erneuten Präsentation der Vorlage in der Umweltdelegation abgesehen worden.

4. Nutzen und Aufwand, ökonomische Betrachtungen

Die Umweltpolitik unterstützt die nachhaltige Entwicklung der Stadt Zürich und leistet einen zentralen Beitrag zum Erreichen der Ziele der 2000-Watt-Gesellschaft und des Programms «Stadtverkehr 2025». Beim Verfolgen dieser Ziele vermeidet der Masterplan Umwelt Synergieverluste. Um Interessenabwägungen insbesondere auch mit Blick auf die langfristige Prosperität der Stadt Zürich zu gewährleisten, gilt es, Zielkonflikte frühzeitig und transparent aufzuzeigen und anzugehen. Besonders in einer Zeit knapper Ressourcen muss die Stadtverwaltung ihre Aktivitäten in hohem Mass konzentrieren und priorisieren, Kräfte bündeln sowie Synergien auf der strategischen Zielebene kennen und wirkungsorientiert ausschöpfen. Der Masterplan Umwelt trägt als Koordinationsinstrument diesen Ansprüchen in beson-

derem Masse Rechnung, indem er die Schwerpunktsetzung von massgebenden Umweltzielen und die Abstimmung von Massnahmen in den verschiedenen Sachpolitiken unterstützt. Damit leistet er einen wichtigen Beitrag, dass die Stadt Zürich ihre personellen und finanziellen Ressourcen effizient und effektiv in Aufgabengebiete und Aktivitäten mit hohem Wirkungspotenzial investiert. Dieser haushälterisch motivierte Prozess und die zahlreichen mit den Umweltzielen verbundenen Massnahmen, die – wie zum Beispiel die Reduktion des Rohstoffverbrauchs – eine geringere Belastung von Klima und Umwelt erreichen wollen, haben einen entsprechenden bzw. reduzierenden Effekt auf den städtischen Ressourcen- und Finanzhaushalt.

Aufwand für das Betreiben des Masterplans Umwelt

Für den Betrieb und Unterhalt des Masterplans Umwelt ist der Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich zuständig. Dazu gehören die Bereitstellung von Grundlagen für den Austausch mit den Dienstabteilungen, die jährliche Berichterstattung zuhanden der Umweltdelegation, der vierjährige Review des Masterplans sowie dessen Weiterentwicklung. Diese Aufgaben beanspruchen etwa 60 Stellenprozente, im Review-Jahr sind es etwa 80 Stellenprozente.

Der Aufwand für die Dienstabteilungen besteht primär in der Umsetzung der vereinbarten Umweltziele, die überdies vielfach in weiteren Zusammenhängen mit Konzepten der Dienstabteilungen verbunden sind. In diesem Kontext werden in der Regel ohnehin Reporting-Daten bereitgestellt und in den dafür vorgesehenen Prozessen rapportiert. Für die am Masterplan Umwelt beteiligten Dienstabteilungen kommen somit lediglich die Massnahmengespräche und die Bereitstellung von Reporting-Daten, soweit sie nicht ohnehin erhoben werden müssen, und die Teilnahme am jährlichen Umweltmeeting dazu. Wo sinnvoll werden die Gespräche zeitlich und inhaltlich mit denen des Masterplans Energie koordiniert. Mit diesen Voraussetzungen wird der Aufwand für die Stadtverwaltung tief gehalten. Der Umfang beläuft sich pro Jahr auf etwa einen Arbeitstag je Dienstabteilung oder Partnerunternehmen. Zur Optimierung und Vermeidung von Doppelspurigkeiten bei der Bereitstellung und Interpretation von Daten wird der 17/0-Auftrag «Berichterstattung» berücksichtigt und vom Umwelt- und Gesundheitsschutz her die optimale Zusammenarbeit mit den dafür Verantwortlichen gesucht. In diesem Sinne werden Review und Jahresberichterstattung mit umweltrelevanten Berichten anderer Bereiche abgestimmt und beziehen diese ein. Parallele Berichterstattungen werden damit vermieden. Denselben Effekt unterstützt die synchronisierte Periodizität der Masterpläne Umwelt und Energie.

Kosten für Umweltmassnahmen

Die Planung und Umsetzung von Massnahmen ist Aufgabe der zuständigen Dienstabteilungen bzw. Partnerunternehmen und folglich integraler Bestandteil ihrer Strategien, Konzepte und Massnahmen. Die Massnahmen sind dabei nicht nur nach den Investitionskosten zu beurteilen, da sie sich an Nachhaltigkeitskriterien orientieren und einen Impact auf die Umwelt erreichen wollen. So haben vermiedene Schadstoffemissionen eine reduzierende Wirkung auf die volkswirtschaftlichen Folgekosten. Die ökologische Beschaffung wirkt unmittelbar auf die Lebenszykluskosten. Die Massnahme «NO_x-Sanierungsfrist für Feuerungen mit Öl und Gas» des Massnahmenplans Luft erzielt konkrete Vermeidungskosten von Fr. 390.– pro Kilogramm NO_x-Reduktion.

Dem Masterplan Umwelt stehen keine speziellen Mittel zur Verfügung. Der ordentliche Budget- und Kreditbewilligungsprozess bestimmt in der Zuständigkeit der Linie, welche Massnahme aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung wann und mit welchem Finanz-

aufkommen zur Ausführung gelangt. Der Masterplan Umwelt kann dabei als Entscheidungshilfe dienen.

Auf den im Einvernehmen mit den Mitgliedern der Umweltdelegation des Stadtrats gestellten Antrag der Vorsteherin des Gesundheits- und Umweltdepartements beschliesst der Stadtrat:

1. Dem «Masterplan Umwelt der Stadt Zürich – Schwerpunkte 2014–2016» vom 21. Januar 2014 (Beilage) wird zugestimmt.
2. Die im Masterplan Umwelt der Stadt Zürich bezeichneten Akteurinnen und Akteure der Dienstabteilungen und Partnerunternehmen werden eingeladen, sich an der Umsetzung des Masterplans zu beteiligen und die mit ihnen vereinbarten Beiträge (Handlungsschwerpunkte 2014–2016) zu leisten.
3. Die Dienstabteilungen bzw. Partnerunternehmen, die nicht direkt in das Schwerpunkteprogramm eingebunden sind, sind eingeladen, im Rahmen ihrer Möglichkeiten einen Beitrag zum schonenden Umgang mit natürlichen Ressourcen zu leisten.
4. Mitteilung je unter Beilage an die Stadtpräsidentin, die Vorstehenden des Finanz-, des Polizei-, des Gesundheits- und Umwelt-, des Tiefbau- und Entsorgungs-, des Hochbaudepartements, des Departements der Industriellen Betriebe, des Schul- und Sport- sowie des Sozialdepartements, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten, die Stadtentwicklung, die Liegenschaftenverwaltung, Human Resources Management, die Fachstelle Beschaffungskoordination, die Pensionskasse, die Dienstabteilung Verkehr, den Umwelt- und Gesundheitsschutz, das Tiefbauamt, ERZ Entsorgung + Recycling, Grün Stadt Zürich, das Amt für Städtebau, das Amt für Hochbauten, die Immobilien-Bewirtschaftung, das Amt für Baubewilligungen, das Elektrizitätswerk, die Verkehrsbetriebe, den Energiebeauftragten, das Schulamt, die Schul- und Büromaterialverwaltung, die Kreisschulpflegen, das Laufbahnzentrum, die Sozialen Einrichtungen und Betriebe und die Sozialen Dienste.

Für getreuen Auszug
die Stadtschreiberin