

## Vorlage Stadtparlament

Datum	29. Oktober 2019
Beschluss Nr.	3505
Aktenplan	111.01 Gemeindeordnungen: Rechtliches

### **Nachtrag VII zur Gemeindeordnung (SRS 111.1; abgekürzt GO); Ökologie, Klimaschutz und Schutz der Bevölkerung vor den Folgen des Klimawandels**

#### **Antrag**

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Es wird ein Nachtrag VII zur Gemeindeordnung gemäss Beilage erlassen.
2. Es wird festgestellt, dass dieser Beschluss gemäss Art. 7 Ziff. 1 der Gemeindeordnung dem obligatorischen Referendum untersteht.

---

#### **1 Ausgangslage**

An der UN-Klimakonferenz 2015 in Paris wurde vereinbart, die globale Erwärmung auf 1,5° C im Vergleich zum vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Im letzten Jahr zeigte der Weltklimarat IPCC in einem Sonderbericht auf, dass zur Erreichung dieses Ziels deutlich mehr Anstrengungen nötig sein werden als bisher eingeleitet. Neben den wichtigen globalen und nationalen Anstrengungen ist auch die regionale und lokale Ebene gefragt. So haben die EU und verschiedene europäische Städte Pläne ausgearbeitet und Massnahmen getroffen, um bis ins Jahr 2050 emissionsneutral zu werden.

Aktuell berät das eidgenössische Parlament eine Totalrevision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes, die Ziele und Instrumente zur Verminderung des Treibhausgasausstosses für den Zeitraum bis 2030 vorsieht. Gleichzeitig gilt es, die längerfristige Entwicklung über 2030 hinaus vorzubereiten. Der Bundesrat hat deswegen am 28. August 2019 beschlossen, dass die Schweiz bis 2050 ihre Treibhausgasemissionen auf Netto-Null absenken soll.

Als Energiestadt Gold und europäische Klimabündnisstadt hat sich die Stadt St.Gallen verpflichtet, einen sorgsameren Umgang mit den endlichen Ressourcen zu pflegen. Der Stadtrat hat im Rahmen der Beantwortung der Einfachen Anfrage «Wie agiert die Stadt St.Gallen in Sachen Klimawandel konkret?» (Vorlage an das Stadtparlament Nr. 2336 vom 29. November 2018) aufgezeigt, mit welchem Vorgehen die Stadt einen substanziellen Beitrag zum Schutz des Klimas und zum Schutz von Bevölkerung und Umwelt vor den Auswirkungen des Klimawandels (Klimawandelanpassung) leisten kann und will.

Der Stadtrat versteht den auch bei uns zunehmend wahrnehmbaren Klimawandel durchaus als weltweite ernsthafte Krise, auf die in allen Ländern und auf allen Ebenen mit entsprechenden Massnahmen reagiert werden muss. Dabei sind einerseits Massnahmen zum Schutz des Klimas zu treffen, um damit die Klimaerwärmung zu bremsen, namentlich durch eine kontinuierliche Verringerung des Einsatzes von fossilen Energieträgern bis hin zum Verzicht auf diese. Notwendig sind gleichzeitig aber auch Massnahmen zum Schutz von Umwelt und Bevölkerung vor den negativen Folgen des Klimawandels, was sich generell unter dem Begriff der Klimawandelanpassung subsumieren lässt. Der Stadtrat hat die Dringlichkeit dieses Generationenprojekts erkannt und die Erarbeitung eines breit abgestützten Umweltkonzepts bei den zuständigen Fachstellen der Stadtverwaltung in Auftrag gegeben.

## 2 Stadtparlamentsauftrag

Das Stadtparlament hat an seiner Sitzung vom 21. Mai 2019 die Motion «Folgen des Klimawandels – jetzt handeln!» mit folgendem Wortlaut erheblich erklärt:

«Wir fordern daher den Stadtrat auf, ein eigenes Konzept zu erarbeiten, um mit den Folgen des Klimawandels umzugehen. Dabei sehen wir folgende Massnahmen als machbar und dringlich:

- Graue Energie vermeiden
- ökologische (regionale) Produkte und Leistungen gezielt bevorzugen
- lokale, dezentrale Energiegewinnung forcieren, insbesondere die Photovoltaik
- Stadtbegrünung markant fördern
- Bodenversiegelung stoppen bzw. rückgängig machen
- Hochwasserschutz ausbauen

( ... )

Deshalb soll die Gemeindeordnung wie folgt ergänzt werden:

### ***Ökologie, Klimawandel und Bevölkerungsschutz Art. 3ter***

- 1) Die Stadt berücksichtigt im Beschaffungswesen die graue Energie von Investitionen und Dienstleistungen und bevorzugt ökologische, regionale Produkte.
- 2) Die Stadt schützt ihre Bewohnerinnen und Bewohner mit geeigneten präventiven Massnahmen vor den Folgen des Klimawandels.

Wir beauftragen den Stadtrat, diese oder eine sinngemässe Ergänzung in die Gemeindeordnung aufzunehmen und ein entsprechendes Massnahmenpaket zu erarbeiten.»

## 3 Vorgehen zur Erfüllung des Motionsauftrags

Die Motion umfasst im Wesentlichen zwei Elemente, nämlich die Verankerung von Ökologie, Klimaschutz und Schutz der Bevölkerung vor den Folgen des Klimawandels in der Gemeindeordnung (GO) und die Erarbeitung eines Konzepts zur Umsetzung konkreter Massnahmen. Da die Anpassung der Gemeindeordnung dem obligatorischen Referendum untersteht und der Weg über die Volksabstimmung mehrere Monate dauert, zieht der Stadtrat mit dieser Vorlage den Erlass des entsprechenden GO-Artikels vor, damit möglichst rasch die rechtliche Grundlage für die Ausarbeitung konkreter Konzepte und Massnahmen vorliegt. Der GO-Artikel kann zudem Vorwirkung entfalten und ist auf kommunaler Ebene behördenverbindlich.

In einem zweiten (faktisch parallel laufenden) Schritt wird, abgestimmt auf das erwähnte Umweltkonzept, das vom Stadtparlament mit der Motion ebenfalls in Auftrag gegebene Konzept ausgearbeitet. Erst mit der Überweisung dieses Konzepts an das Stadtparlament wird der Stadtrat die Abschreibung der Motion beantragen. Der Thematik Klimawandelanpassung wird vornehmlich im Umweltkonzept behandelt. Demgegenüber wird die Zielsetzung des verstärkten Klimaschutzes (strengere CO<sub>2</sub>-Zielsetzung) vor allem in das Energiekonzept und die vom Stadtparlament bereits bestellte Roadmap zur CO<sub>2</sub>-Absenkung eingearbeitet.

#### **4 Der neue Artikel in der Gemeindeordnung**

Die Motion lässt explizit zu, dass der Stadtrat eine sinngemässe Ergänzung für die Gemeindeordnung ausarbeitet. Entsprechend schlägt der Stadtrat einen Artikel vor, welcher der Strategieebene der Gemeindeordnung besser entspricht. Darin werden die Aspekte Klimaschutz (namentlich die angestrebte Klimaneutralität der Stadt) sowie Schutz der Umwelt und der Bevölkerung vor den Auswirkungen des Klimawandels verankert. Nachstehend wird der neue Art. 3<sup>ter</sup> GO kommentiert.

Abs. 1: Dieser Absatz übernimmt im ersten Halbsatz die Zielsetzung des Bundesrates, bis zum Jahr 2050 klimaneutral zu werden, als behördenverbindliche Vorgabe in die Gemeindeordnung. Aufgrund der neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse des Weltklimarates hat der Bundesrat an seiner Sitzung vom 28. August 2019 entschieden, dieses Ziel zu verschärfen: Ab dem Jahr 2050 soll die Schweiz unter dem Strich keine Treibhausgasemissionen mehr ausstossen. Der Bundesrat spricht hierbei von einer ausgeglichenen Emissionsbilanz von Netto-Null. Damit entspricht die Schweiz dem international vereinbarten Ziel, die globale Klimaerwärmung auf maximal 1,5°C gegenüber der vorindustriellen Zeit zu begrenzen. Dieses Ziel will auch die Stadt St.Gallen mittragen.

Die Klimaerwärmung wird durch Treibhausgase verursacht, die vorab beim Verbrennen von Erdöl und Erdgas entstehen. Der zweite Halbsatz von Abs. 1 zeigt den konkreten Weg auf, wie das Ziel der Klimaneutralität auf Stadtgebiet erreicht werden kann, namentlich durch einen raschen schrittweisen Ersatz von fossilen, auf Kohlenstoff basierenden Energieträgern bis hin zur deren vollständiger Substitution spätestens im Jahr 2050. Dieser Übergang von einer kohlenstoffintensiven zu einer kohlenstoffarmen und schliesslich hin zu einer kohlenstofffreien Wirtschaft wird Dekarbonisierung genannt. Bei den nicht vermeidbaren verbleibenden Emissionen sollen gemäss der Klimastrategie des Bundes künftig neben den natürlichen CO<sub>2</sub>-Speichern (wie Wälder und Böden) auch Technologien zum Einsatz kommen, die der Atmosphäre Treibhausgase dauerhaft entziehen und diese speichern.

Zu den Bestrebungen der Stadt hin zur Klimaneutralität gehört auch, im Bereich des nicht-energetisch bedingten Treibhausgasausstosses einen substanziellen Beitrag zu leisten (Graue Energie). Denn Treibhausgase entstehen nicht nur auf dem Gebiet der Stadt St.Gallen durch die Verbrennung und Verwendung fossiler Stoffe, sondern auch, sogar in grösserem Umfang, durch Prozesse, die ausserhalb der Stadt ablaufen. Unter grauer Energie wird dabei die zur Rohstoffgewinnung, Herstellung, Verarbeitung und Entsorgung erforderliche, nicht erneuerbare Primärenergie einschliesslich der Transporte verstanden. Gemeint ist somit die im Lauf der ganzen Produktionskette verwendete Energie, welche in den in die Stadt gelangenden Produkten enthalten ist. Diese Bestimmung bildet auch eine Grundlage für Vorgaben im Hinblick auf die von der Motion geforderte nachhaltige Beschaffung.

Dabei ist sich der Stadtrat bewusst, dass er lediglich innerhalb der Stadtverwaltung verbindliche Regeln festlegen kann. Über Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen können aber weite Teile der Stadtbevölkerung und der lokal ansässigen Betriebe erreicht werden.

Abs. 2 verpflichtet die Stadt, Massnahmen zu treffen, um den negativen Folgen des Klimawandels entgegenzuwirken. Dies beinhaltet Massnahmen zur Klimawandelanpassung, unter anderem in den in der Motion aufgezählten Massnahmenbereichen. Zu denken ist zum Beispiel an weniger Bodenversiegelung und mehr Stadtbegrünung, um das Mikroklima zu verbessern.

## 5 Nächste Schritte zur Erfüllung des Motionsauftrags

Der Stadtrat hat im Rahmen der Erheblicherklärung des Postulats «Auf dem Weg zur emissionsneutralen Stadt»; (Vorlage an das Stadtparlament Nr. 2801 vom 26. März 2019) aufgezeigt, wie auf der fachtechnischen Ebene die grundsätzliche Stossrichtung aussieht. Es braucht unter anderem die Erarbeitung eines Modells für eine Null-Tonnen-CO<sub>2</sub>-Gesellschaft sowie eine Analyse, wo Suffizienz in Planung und Prozesse Einzug halten müsste. Diese beiden Vorhaben werden aufzeigen, welche Ansätze für eine Senkung des CO<sub>2</sub>-Ausstosses zur Zielerreichung des Pariser Klimaabkommens auf lokaler Ebene zusätzlich zu den bereits geplanten oder in Umsetzung begriffenen Massnahmen zu verfolgen sind.

Der Stadtrat hat daher den Postulatsauftrag inklusive der Berichterstattung sowie der Erarbeitung einer Roadmap, wie die Stadt St.Gallen bis ins Jahr 2050 emissionsneutral werden kann, zur Erheblicherklärung beantragt. Im Rahmen der Berichterstattung zur Frage der Erheblicherklärung hat der Stadtrat auch auf das Problem der «Grauen Energie» aus unserem Konsumverhalten (vorwiegend durch Importe von Produkten und Dienstleistungen) aufmerksam gemacht. Diese schlägt mit rund neun Tonnen CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Person fast doppelt so hoch zu Buche wie die im Energiekonzept 2050 erfasste, direkt vor Ort anfallende (und damit auch unmittelbar beeinflussbare) Menge CO<sub>2</sub>.

Zur Zielerreichung einer Null-Tonnen-CO<sub>2</sub>-Gesellschaft, respektive einer emissionsneutralen Stadt, werden in Zukunft vermehrt suffizienzorientierte (Energie- und Ressourcenverbrauch senkende) Ansätze gefordert sein. Unter Suffizienz sind Änderungen der heutigen Konsummuster in Richtung Nachhaltigkeit zu verstehen; es geht dabei um die Frage des «richtigen Masses» unseres Konsums. Suffizienzorientierte Verhaltensänderungen sind weniger über gesetzliche Vorschriften zu erzwingen, sondern über gesellschaftliche Entwicklungen, für welche die öffentliche Diskussion eine wichtige Rolle spielt. Die Stadt kann hier informieren und sensibilisieren

Die von den Motionären erwähnten Themenbereiche werden im Rahmen folgender, sich thematisch überschneidenden Konzepte bearbeitet:

- |  |                |
|--|----------------|
| ▪ Graue Energie vermeiden  | Energiekonzept |
| ▪ Ökologische (regionale) Produkte und Leistungen gezielt bevorzugen           | noch offen     |
| ▪ lokale, dezentrale Energiegewinnung forcieren, insbesondere die Photovoltaik | Energiekonzept |
| ▪ Stadtbegrünung markant fördern   | Umweltkonzept  |
| ▪ Bodenversiegelung stoppen bzw. rückgängig machen                             | Umweltkonzept  |
| ▪ Hochwasserschutz ausbauen  | Umweltkonzept  |

## 6 Die Graue Energie der Konsumgüter

### 6.1 Problematik der Bilanzierung

Jedes Produkt, das gekauft oder konsumiert wird, besitzt einen energetischen und somit einen CO<sub>2</sub>-Fussabdruck. Dieser beginnt bei der Gewinnung, der Aufbereitung und beim Transport der Rohstoffe. Darauf folgt die Energie, welche für die Herstellung des Produkts eingesetzt wird. Danach wird das Produkt verpackt, gelagert und wieder transportiert. Zuletzt wird es gekauft und benötigt danach u. U. weitere Energie, damit es genutzt werden kann. Am Lebensende des Produkts wird zum Entsorgen bzw. Rezyklieren nochmals Energie aufgewendet.

Nur ein kleiner Teil dieses Fussabdrucks findet – bilanzmässig – auf Stadtgebiet statt, nämlich die Transporte auf Stadtgebiet, die Betriebsenergie sowie der allenfalls verwertbare Energieinhalt des Produkts, wodurch dank dem KHK Strom und Wärme produziert werden können, deren CO<sub>2</sub>-Emissionen bereits auf das Produkt geschlagen worden sind.

### 6.2 Reduktion der Grauen Energie

Die wichtigste Massnahme ist das Rezyklieren, sodass Rohstoffe im Kreislauf gehalten und geschont werden können. Dabei ist auf eine möglichst hohe Qualität des Prozesses zu achten, damit die Downcyclingquote<sup>1</sup> so tief wie möglich ist. Damit kann – nebst der Tatsache, dass alle Rohstoffe unserer Erde endlich sind und schon deswegen geschont werden müssen – ein erheblicher Teil der Grauen Energie, nämlich jener am Beginn der Produktionskette, vermieden werden.

Ebenso wichtig ist die vermehrte Verwendung nachwachsender Rohstoffe, wobei auch diese einen energetischen Fussabdruck hinterlassen. Aber auch sie sind nicht unbegrenzt erhältlich. Immerhin lassen sie sich am Ende ihres Lebens thermisch verwerten und so in wertvolle Energie umwandeln.

Ein weiterer Aspekt ist die Lebensdauer der Produkte, die in den letzten Jahrzehnten erheblich gesunken ist. Produkte werden zu Lasten der Qualität möglichst billig produziert, oder es wird zum Teil gezielt eine hohe Schadensanfälligkeit «eingebaut», damit sie bald durch neue ersetzt und entsorgt werden müssen. Ein qualitativ hochstehendes Produkt ist deutlich langlebiger und verursacht einen entsprechend geringeren Fussabdruck.

## 7 Nachhaltigkeit im öffentlichen Beschaffungswesen

Nachhaltig beschaffen bedeutet, die öffentlichen Mittel sowohl *wirtschaftlich* als *auch sozial verantwortungsvoll* und *ökologisch* einzusetzen. Daher unterstützt der Bundesrat bei seinen Beschaffungsprozessen<sup>2</sup> explizit die Herstellung und den Konsum von Gütern, Dienstleistungen und Bauwerken, die über ihren gesamten Lebensweg hohen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Anforderungen genügen. Konsumentinnen und Konsumenten können durch die Nachfrage solcher Produkte einen wichtigen Beitrag zur Nachhaltigkeit leisten. Der Bund selbst will bei seinem Konsumverhalten eine Vorbildfunktion einnehmen, indem er Güter und Dienstleistungen beschafft sowie Bauwerke realisiert, die wirtschaftlich, umweltschonend und gesundheitsverträglich sind und die sozial verantwortungsvoll

---

<sup>1</sup> Unter Downcycling wird die Umwandlung zu einem qualitativ schlechteren Produkt verstanden.

<sup>2</sup> <https://www.bkb.admin.ch/bkb/de/home/oeffentliches-beschaffungswesen/nachhaltige-beschaffung.html>

produziert werden. Dabei ist das international verankerte Diskriminierungsverbot (Gleichbehandlung aller Anbieter, ungeachtet ihrer Herkunft) zu respektieren.

Der Stadtrat unterstützt und übernimmt diese Politik des Bundes. Ein «gezieltes Bevorzugen» regionaler Produkte, wie dies von den Motionären gefordert wird, würde dem erwähnten Diskriminierungsverbot allerdings klar widersprechen. Indes könnte eine stärkere Gewichtung der durch die Graue Energie und andere vorgelagerte Effekte verursachten CO<sub>2</sub>-Emissionen bei einer Ausschreibung durchaus den gewünschten Effekt bringen – ausser, die Produkte werden am Herstellungsort bereits mit erneuerbarer Energie hergestellt, und der Transport nach St.Gallen erfolgt ebenfalls CO<sub>2</sub>-neutral. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass die regionale Wirtschaft auf CO<sub>2</sub>-neutrale Produktion setzt, so wie der Stadtrat bereits im Energiekonzept 2050 argumentierte:

- Arbeitsplätze in der Region halten bzw. neu schaffen;
- Wirtschaftskraft stärken;
- weniger Abhängigkeit von ausländischen Energielieferungen;
- solidarischer Beitrag zum Schutz des Klimas und der Generationengerechtigkeit.

Die nachhaltige öffentliche Beschaffung ist zugleich ein bedeutendes Element für die Verwirklichung der im Rahmen der Agenda 2030 vereinbarten Sustainable Development Goals<sup>3</sup> (SDGs). SDG 12 betrifft verantwortungsvolle Konsum- und Produktionsmuster. Ein Fokus liegt dabei auf der Förderung von Nachhaltigkeitskriterien im öffentlichen Beschaffungswesen.

Grundsätzlich ist der Stadtrat bereit, die Nachhaltigkeitskriterien in der Beschaffung nach Massgabe des übergeordneten Rechts konsequent anzuwenden. Zurzeit ist noch offen, wie dies angeordnet bzw. im städtischen Recht verankert werden soll. Wenig Sinn macht aus der Sicht des Stadtrats jedoch eine Verankerung in der Gemeindeordnung.

Der Stadtpräsident:  
Thomas Scheitlin

Der Stadtschreiber:  
Manfred Linke

Beilagen:

- Nachtrag VII zur Gemeindeordnung
- Motion «Folgen des Klimawandels – jetzt handeln!»

---

<sup>3</sup> 17 Ziele für eine nachhaltige Entwicklung; <https://www.eda.admin.ch/agenda2030/de/home/agenda-2030/die-17-ziele-fuer-eine-nachhaltige-entwicklung.html>