

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Antrag und Bericht zum Postulat betreffend Energiewende in Winterthur: Strategie und Vorhaben nach dem Aquifer-Verzicht, eingereicht von Gemeinderätin Ch. Meier (SP) und den Gemeinderäten B. Zäch (SP), R. Diener (Grüne), M. Bänninger (EVP) und M. Nater (GLP)

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zum Postulat betreffend Energiewende in Winterthur: Strategie und Vorhaben nach dem Aquifer-Verzicht wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Das Postulat wird damit als erledigt abgeschrieben.

Bericht:

Am 6. November 2017 reichten Gemeinderätin Christa Meier und Gemeinderat Benedikt Zäch namens der SP-Fraktion, Gemeinderat Reto Diener namens der Fraktion Grüne/AL, Gemeinderat Michael Bänninger namens der EVP/BDP-Fraktion und Gemeinderat Markus Nater (GLP) mit 26 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgendes Postulat ein, welches vom Grossen Gemeinderat am 2. Juli 2018 überwiesen wurde:

«Der Stadtrat wird eingeladen darzulegen:

- a) wie er die Absenkpfade aus dem Energiekonzept 2050 für CO₂-Ausstoss und Nutzung der fossilen Energien bis 2035 bzw. 2050 erreichen will und wie er hierzu den Beitrag des Energiecontractings von Stadtwerk Winterthur sowie das Potential der Grundwasser-, bzw. Erdwärme beurteilt,*
- b) mit welchen konkreten Vorhaben er die durch Parlamentsbeschlüsse und Volksentscheide mehrfach bestätigten Ziele mittel- und langfristig zu erreichen gedenkt,*
- c) welche zusätzlichen Finanzierungsmöglichkeiten er für langfristige Investitionsprojekte im Bereich nachhaltiger Energie sieht, wenn diese nicht nach rein kommerziellen Rendite-Gesichtspunkten geplant werden können.*

Begründung:

Mit Medienmitteilung vom 30. August 2017 informierte der Stadtrat darüber, dass er das Wärmeverbund-Projekt Aquifer ersatzlos einstellen will. Er macht dafür vor allem veränderte Rahmenbedingungen und nach einer Neukalkulation wesentlich tiefere Rendite-Erwartungen geltend. Dieser Entscheid ist nicht nur politisch mutlos; er ist auch ein markanter Rückschlag für die langfristige Energiepolitik des Stadtrats.

Besonders stossend ist, dass der Stadtrat weder Alternativen aufzeigt noch die Gelegenheit ergriffen hat, dem Parlament mögliche Ersatzprojekte zur Diskussion zu stellen. Es ist zu befürchten, dass mit dem Entscheid die Erreichung der langfristigen Energieziele in weite Ferne rückt. Sowohl die langfristigen Ziele der städtischen Energiepolitik (WINENERGIE 2050, GGR-Nr. 2011.063) wie auch die wichtigsten Vorhaben dafür (z.B. Rahmenkredit Quartierwärmeverbände, GGR-Nr. 2014.101) wurden in den letzten Jahren aber mehrfach durch Volksentscheide und Parlamentsbeschlüsse bekräftigt.

Der Stadtrat ist in letzter Zeit dazu übergegangen, kleinere und grössere Projekte (Wasser-Kleinkraftwerke) zu streichen, ohne Alternativen dazu zu entwickeln. Dies mag im Zusammenhang verschiedener Neubeurteilungen

von Energieprojekten vereinzelt Sinn machen, führt aber über kurz oder lang dazu, dass die langfristigen Energieziele, die heute drängender sind als je, ganz aus den Augen verloren werden.»

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

1 Ausgangslage

1.1 WINERGIE 2050

Am 25. November 2012 nahm die Winterthurer Stimmbevölkerung den Gegenvorschlag zur Volksinitiative «WINERGIE 2050 – Winterthurs Energiezukunft ist erneuerbar» an¹. Damit stimmte die Stimmbevölkerung einem behördenverbindlichen Grundsatzbeschluss für die nachhaltige Entwicklung der Stadt Winterthur zu und legte als Ziele fest, dass bis 2050 die Treibhausgasemissionen auf zwei Tonnen CO₂-Äquivalente pro Jahr und Kopf bzw. der Primärenergieverbrauch auf durchschnittlich 2000 Watt pro Kopf der Winterthurer Bevölkerung zu reduzieren sei.

In der Folge hat der Stadtrat am 20. August 2014 ein Massnahmenplan zum Energiekonzept 2050 verabschiedet. Dieser Massnahmenplan beinhaltet Massnahmen in den Bereichen Siedlung und Gebäude, Energieträger und Energieversorgung, Mobilität, Kommunikation und Kooperation sowie Stadtverwaltung. Im Bereich Energieträger und Energieversorgung stellt die Massnahme «Umsetzung Energieplan: Wärmenetze in Prioritäts- und Eignungsgebieten» eine von acht Massnahmen dar.

1.2 Quartierwärmeverbund «Aquifer Neuwiesen»

Am 5. Oktober 2016 beschloss der Stadtrat die beiden bereits an den Grossen Gemeinderat überwiesenen Vorlagen² für den Bau des Quartierwärmeverbunds «Aquifer Neuwiesen» zurückzuziehen, um das Projekt erneut zu prüfen.

Die Überprüfung ergab, dass die Wirtschaftlichkeit namentlich aus den folgenden Gründen nicht gegeben war:

- Regulatorische und marktseitige Faktoren, welche die Wirtschaftlichkeit negativ beeinflussen (insbesondere tiefe Preise für fossile Brennstoffe, ungewisser Zeitpunkt der Einführung der MuKE 2014)
- Fehlende Synergieeffekte mit den Arbeiten des Tiefbauamtes im Quartier Neuwiesen
- Kundenverluste aufgrund des verzögerten Baustarts

Infolgedessen beschloss der Stadtrat, das Projekt «Aquifer Neuwiesen» nicht mehr weiterzuverfolgen. Der Stadtrat betonte jedoch, dass er Quartierwärmeverbünde für sinnvoll erachte, um die umweltpolitische Ziele zu erreichen, und er weiterhin solche planen will, wo diese machbar und wirtschaftlich tragbar seien³. Er ist ausserdem vom Potenzial der Grundwasser- und Erdwärmenutzung überzeugt. Deshalb erfolgte gleichzeitig der Auftrag an die Kommission Umwelt und Energie (KUE), geeignete Massnahmen im Gebiet Neuwiesen zu prüfen. Die KUE beauftragte in der Folge das Beratungsunternehmen EBP Schweiz AG (EBP) in Zollikon, Massnahmen für das Gebiet Neuwiesen aufzuzeigen. Der Bericht anerkannte die vom Stadtrat vorgenommenen Überlegungen für den Rückzug des Projekts in Würdigung

¹ Vgl. «Volksinitiative 'WINERGIE 2050 – Winterthurs Energiezukunft ist erneuerbar': Ablehnung der Initiative und behördenverbindlicher Grundsatzbeschluss als Gegenvorschlag» vom 16. April 2012 (GGR-Nr. 2011.63)

² Vgl. «Objektkredit von Fr. 60 Mio. (exkl. MwSt.) für die Beschaffung und Erstellung einer Heizzentrale mit Wärmeverbund im Quartier Neuwiesen und Einlage von Fr. 4 Mio. in die Betriebsreserve Energie-Contracting» vom 23. März 2016 (GGR-Nr. 2016.40) und «Kompensatorische Entnahme von Fr. 4 Mio. aus den Betriebsreserven Gashandel und Gasnetz zugunsten des steuerfinanzierten städtischen Finanzhaushalts» vom 23. März 2016 (GGR-Nr. 2016.41)

³ Vgl. Medienmitteilung vom 30. August 2017

der aktualisierten Berechnungen der Wirtschaftlichkeit des Projekts «Aquifer Neuwiesen». Der Bericht bestätigte namentlich, dass unter den aktuellen Rahmenbedingungen ein Quartierwärmeverbund gegenüber fossilen Heizsystemen nicht konkurrenzfähig ist. Im Weiteren skizzierte der Bericht verschiedene Möglichkeiten anderweitiger Finanzierungsmöglichkeiten für Quartierwärmeverbände.

2 Einschätzungen zur Klima- und Umweltpolitik des Stadtrats

2.1 Generelle Einschätzung zur Zielerreichung

Der Stadtrat hat 2018 im Bericht «Monitoring und Controlling 2012-2016 zum Massnahmenplan Energiekonzept 2050» über den Stand der Zielerreichung und die erfolgten sowie geplanten Massnahmen dem Parlament ausführlich Bericht erstattet; der Grosse Gemeinderat hat diesen am 21. Januar 2019 zur Kenntnis genommen⁴. Bereits damals hat der Stadtrat den Verzicht auf das Projekt «Aquifer Neuwiesen» analysiert und dessen Auswirkungen dargelegt⁵.

Der Bericht hat gezeigt, dass die Stadt Winterthur trotz Verzicht auf das Projekt «Aquifer Neuwiesen» betreffend die vom Stimmvolk gesetzten ökologischen Ziele auf Kurs ist bzw. teilweise den Absenkpfad sogar unterschritten hat. Es wurde jedoch auch festgestellt, dass es künftig immer schwieriger werden dürfte, geeignete und von der breiten Öffentlichkeit akzeptierte Massnahmen zu finden, um den Absenkpfad weiter umzusetzen.

All diese Aspekte wurden im Controlling 2018 zum Massnahmenplan «Energiekonzept 2050», das der Stadtrat am 27. März 2019 verabschiedet hat⁶, erneut bestätigt. Die Massnahmen im Bereich Siedlung und Gebäude sind auf Kurs, auch wenn die Sanierungsraten bei Gebäuden noch nicht den Erwartungen entsprechen. Im Bereich Energieträger und Energieversorgung sind die Massnahmen – mit Ausnahme der Entwicklungen bei den Quartierwärmeverbänden – erfolgreich. Im Bereich Mobilität zeigt sich ein ambivalentes Bild, da nicht alle Massnahmen mit der gewünschten Geschwindigkeit umgesetzt werden können.

Während die meisten Massnahmen auf Kurs sind, zeigt sich bei den Quartierwärmeverbänden, dass diese im heutigen Umfeld (u.a. tiefe Preise für fossile Energieträger) eine mangelnde Wirtschaftlichkeit aufweisen und nicht ausreichend viele Eigentümerinnen und Eigentümer ihre Liegenschaften an Quartierwärmeverbände anschliessen.

Der aktuelle Massnahmenplan ist auf den Zeitraum bis 2020 ausgelegt. Voraussichtlich wird der Stadtrat bis Ende 2019 einen Projektauftrag zur Weiterführung des Energiekonzepts 2050 (inkl. Massnahmenplan) über das Jahr 2020 hinaus beschliessen. Darin werden bestehende Massnahmen bei Bedarf aktualisiert bzw. neue Massnahmen zur Sicherstellung der Zielerreichung festgelegt.

2.2 Einschätzungen zu Quartierwärmeverbänden in Winterthur

Quartierwärmeverbände in Winterthur

Wie der Stadtrat bereits in der Medienmitteilung betreffend Verzicht auf den Quartierwärmeverbund «Aquifer Neuwiesen» dargelegt hat, sieht er in den Quartierwärmeverbänden weiterhin ein grosses Potenzial, um massgeblich die umwelt- und klimapolitischen Ziele der

⁴ Vgl. «Monitoring und Controlling 2012-2016 zum Massnahmenplan Energiekonzept 2050» vom 21. Januar 2019 (GGR-Nr. 2018.37)

⁵ S. 12 «Monitoring und Controlling 2012-2016 zum Massnahmenplan Energiekonzept 2050» vom 27. April 2018

⁶ Vgl. «Controlling 2018 zum Massnahmenplan 'Energiekonzept 2050'» vom 27. März 2019 (SR.19.197-1)

Stadt Winterthur zu erreichen. Der Stadtrat ist jedoch nicht nur den umwelt- und klimapolitischen Zielen der Stadt Winterthur verpflichtet, sondern muss auch finanzpolitische oder sozialpolitische Ziele beachten.

Finanzhaushaltsrechtliche Herausforderungen

Leider sind Quartierwärmeverbünde bei Bestandsbauten gegenüber den mit fossilen Brennstoffen betriebenen Wärmeversorgungen oftmals nicht konkurrenzfähig und die Eigentümerinnen und Eigentümer dieser Liegenschaften sehen deshalb von einem Anschluss an einen Quartierwärmeverbund ab. Die zu geringe Anschlussdichte führt dazu, dass die Quartierwärmeverbünde teilweise nicht genügend Einnahmen generieren, um ihre hohen Anfangsinvestitionen zu amortisieren. In der Folge besteht die Gefahr, dass Stadtwerk Winterthur die Vorgaben des kantonalen Finanzhaushaltsrechts betreffend Dauer negativer Betriebsreserven von Eigenwirtschaftsbetrieben nicht einhalten kann (§ 27 Abs. 2 VGH⁷).

Der Stadtrat hat deshalb nach neuen und transparenten Finanzierungslösungen gesucht, um die städtischen umwelt- und klimapolitischen Ziele mit den kantonalen Vorgaben des Finanzhaushaltsrechts in Einklang zu bringen (vgl. Ziff. 3).

Eigenwirtschaftsbetriebe

Stadtwerk Winterthur besteht finanzhaushaltsrechtlich aus verschiedenen Eigenwirtschaftsbetrieben im Sinne von § 88 Gemeindegesetz⁸ (u.a. Stromhandel, Stromnetze, Energie-Contracting, Fernwärme, Kehrrechtverwertung). Sie sind finanzhaushaltsrechtlich eigene Einheiten, die ihre Betriebsgewinne und -verluste selbständig tragen müssen. So ist die Finanzierung der Eigenwirtschaftsbetriebe über Steuererträge oder Quersubventionierungen zwischen den Eigenwirtschaftsbetrieben nicht zulässig. Damit sind die von Stadtwerk Winterthur ausgewiesenen Gewinne nur die Summe der einzelnen Eigenwirtschaftsbetriebe und müssen jeweils einzeln betrachtet werden. Beispielsweise dürfen nicht aus allen Eigenwirtschaftsbetrieben an den steuerfinanzierten Haushalt Gewinne ausgeschüttet werden (Wasser⁹, Kehrrechtverwertung¹⁰, Abwasserreinigung¹¹ sind geschlossene Rechenkreise, aus denen Ausschüttungen nicht möglich sind). Es gelten auch hier Kostendeckungs- und Verursacherprinzip¹².

Chancen und Risiken von Quartierwärmeverbänden

Es müssen aber auch Chancen und Risiken von Quartierwärmeverbänden gegeneinander abgewogen werden – insbesondere da es sich bei Quartierwärmeverbänden um aussergewöhnlich langfristige Projekte handelt. So hätte die flächendeckende Fertigstellung des Quartierwärmeverbands «Aquifer Neuwiesen» viele Jahre gedauert. Dabei fallen die notwendigen und grossen Investitionen zu Beginn an und führen zu hohen Kapitalkosten, die unabdingbaren Erträge werden jedoch erst in den kommenden Jahrzehnten generiert – je nach Anzahl der Anschlüsse schneller oder langsamer.

Indes ist heute nicht absehbar, ob in Zukunft der Wärmebedarf von Liegenschaften aufgrund verbesserter Wärmedämmung und sinkender Heizgradtage infolge des Klimawandels, noch gleich hoch sein wird. Es könnten sich neue Technologien zur Wärmeerzeugung oder -dämmung durchsetzen (u.a. energieautarke Passivhäuser), die günstiger oder effizienter als

⁷ Verordnung über den Gemeindehaushalt (VGH) vom 26. September 1984 (LS 133.1)

⁸ Gemeindegesetz (GG) vom 20. April 2015 (LS 131.1)

⁹ § 1 Verordnung über die Wasserversorgung (WsVV) vom 5. Oktober 2011 (LS 724.41)

¹⁰ § 37 Abfallgesetz (AbfG) vom 25. September 1994 (LS 712.1)

¹¹ § 45 Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz (EG GSchG) vom 8. Dezember 1974 (LS 711.1)

¹² Vgl. Kap. 13 «Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden», Direktion der Justiz und des Innern, Gemeindeamt, Zürich, 1. April 2018; https://gemeindegesezt.zh.ch/internet/microsites/gemeindegesezt/de/hrm2/handbuch/_jcr_content/contentPar/downloadlist/downloaditems/94_1553498727726.spooler.download.1555052422446.pdf/handbuch_ueber_den_finanzhaushalt_der_zuercher_gemeinden_20190401.pdf (besucht am 27.04.2019)

Quartierwärmeverbände sein werden. Diese Entwicklungen und auch die dauerhaft tiefen Weltmarktpreise für fossile Energieträger können sich negativ auf die Wirtschaftlichkeit von Quartierwärmeverbänden auswirken.

Demgegenüber würde sich eine weitere Erhöhung der CO₂-Abgabe positiv auf Quartierwärmeverbände auswirken. Derzeit beträgt die CO₂-Abgabe auf Brennstoffe 96 Franken pro Tonne (Art. 94 Abs. 1 lit. c CO₂-Verordnung¹³), wobei die Botschaft des Bundesrats zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes nach 2020 vorsieht, dass die Abgabe auf maximal 210 Franken pro Tonne CO₂ erhöht werden kann¹⁴.

Unter Berücksichtigung aller Faktoren beurteilt der Stadtrat zum heutigen Zeitpunkt Quartierwärmeverbände weiterhin als ein wichtiges Instrument zur Erreichung der umwelt- und klimapolitischen Ziele der Stadt Winterthur.

3 Finanzierung von Quartierwärmeverbänden

3.1 Einleitung

Fünf Möglichkeiten der Finanzierung von Quartierwärmeverbänden wurden geprüft:

- Finanzierung über das Förderprogramm Energie Winterthur
- Direkte Finanzierung durch Steuergelder
- Finanzierung durch die zweckgebundene Verwendung der Gewinne anderer Eigenwirtschaftsbetriebe von Stadtwerk Winterthur
- Finanzierung über die Zusammenlegung der Quartierwärmeverbände mit dem Eigenwirtschaftsbetrieb Fernwärme von Stadtwerk Winterthur (finanzieller Ausgleich zwischen den Preisen der Quartierwärmeverbände und der Fernwärme)
- Finanzierung über Fördergelder für CO₂-Kompensationsprojekte

3.2 Finanzierung über das Förderprogramm Energie Winterthur

Mögliches Vorgehen

Das Förderprogramm Energie Winterthur wird mit einer Abgabe ans Gemeinwesen von 0,32 Rappen pro Kilowattstunde (kWh) Strom bis zu einem Verbrauch von 100 000 kWh geöffnet. Ab einem Verbrauch von 100 000 kWh sinkt die Abgabe auf 0,2 Rappen pro kWh. Insgesamt nimmt das Förderprogramm jährlich rund 1,5 Millionen Franken ein und fördert damit u.a. energetische Gebäudesanierungen und den Ersatz fossiler Heizungen durch Wärmepumpen. Am 22. Januar 2018 hat der Grosse Gemeinderat die gesetzliche Grundlage dafür beschlossen¹⁵.

Gestützt auf Artikel 32 Absatz 3 VAE¹⁶ kann der Stadtrat die Abgabe ans Gemeinwesen auf maximal 1 Rappen pro kWh erhöhen, was die Einnahmen von rund 1,5 Millionen auf mehr als 4 Millionen Franken pro Jahr ansteigen liesse.

Diese zusätzlichen Mittel könnten an die Liegenschaftseigentümerinnen und -eigentümer als Anreiz zum Anschluss an einen Quartierwärmeverbund oder als à fonds perdu Beiträge an den Eigenwirtschaftsbetrieb Energie-Contracting von Stadtwerk Winterthur zur Senkung der

¹³ Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emission (CO₂-Verordnung) vom 30. November 2012 (SR 641.711)

¹⁴ U.a S. 273 Botschaft zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes nach 2020 (BBI 2018 247)

¹⁵ Vgl. «4. Nachtrag zur Verordnung über die Abgabe von Elektrizität (VAE) vom 27. Juni 2011 (Förderprogramm Energie Winterthur)» vom 22. Januar 2018 (GGR-Nr. 2017.138)

¹⁶ Verordnung über die Abgabe von Elektrizität (VAE) vom 27. Juni 2011

Investitionskosten der Grundinfrastruktur (beispielsweise für die Heizzentrale) ausgerichtet werden.

Rechtliche und politische Einschätzung

Gestützt auf Artikel 49a VAE gehört u.a. die Minderung des CO₂-Ausstosses in Winterthur zu einem der mit dem Förderprogramm Energie Winterthur zu erreichenden Ziele. Damit besteht eine rechtliche Grundlage für eine Förderung von Quartierwärmeverbänden durch das Förderprogramm Energie Winterthur.

Die genauen Bedingungen wären in einer Revision des Reglements durch den Stadtrat festzulegen¹⁷. Das geltende Reglement wurde am 23. Mai 2018 vom Stadtrat erlassen¹⁸. Im Rahmen des Förderprogramms Energie Winterthur stehen zwei Möglichkeiten zur Verfügung:

- Einmalige Beiträge an die Liegenschaftseigentümerinnen und -eigentümer im Falle eines Anschlusses an einen Quartierwärmeverbund:
Diese Förderung stünde allen offen, die ihre Liegenschaft an einen Quartierwärmeverbund anschliessen – auch bei Anschluss an die schon bestehenden Quartierwärmeverbände. Damit würden auch die bestehenden Quartierwärmeverbände konkurrenzfähiger und attraktiver für die Kundschaft.
Bei dieser Finanzierung handelt es sich um eine Anreizmassnahme. Ob sich dadurch mehr Eigentümerinnen und Eigentümer zum Anschluss an einen Quartierwärmeverbund entschliessen werden, ist jedoch unsicher. Ausserdem würden Kundinnen und Kunden benachteiligt, die bereits an einen Quartierwärmeverbund angeschlossen sind und keine derartige Förderung erhalten haben.
- À fonds perdu Beiträge an die Investitionskosten eines neuen Quartierwärmeverbundes zugunsten eines Eigenwirtschaftsbetriebes von Stadtwerk Winterthur
Als Fördertatbestand würde der Bau von Quartierwärmeverbänden festgelegt. Es wäre im Reglement festzuhalten, welcher Betrag zur Finanzierung von Quartierwärmeverbänden durch das Förderprogramm Energie Winterthur auszuschiessen wäre. Diese Förderung stünde allen offen, die einen Quartierwärmeverbund in der Stadt Winterthur bauen würden – nicht nur Stadtwerk Winterthur. Mit einem solchen à fonds perdu Beitrag könnten die Investitionskosten gesenkt und ein Quartierwärmeverbund mit attraktiven Anschlussbedingungen auf dem Wärmemarkt auftreten.
Auch in diesem Fall würden Kundinnen und Kunden der bestehenden Quartierwärmeverbände benachteiligt, da sie nicht von dieser Förderung profitieren könnten.
Da für Auszahlungen aus dem Förderprogramm Energie Winterthur die Finanzkompetenzen gemäss der Gemeindeordnung¹⁹ gelten, wäre ab einem Förderbeitrag bis 5 Millionen Franken ein Entscheid des Grossen Gemeinderats bzw. ab 5 Millionen Franken der Winterthurer Stimmbevölkerung (Art. 28 Abs. 1 Ziff. 9 Gemeindeordnung) notwendig.

Heute verfügt das Förderprogramm Energie Winterthur über jährlich rund 1,5 Millionen Franken Einnahmen und hat einen Fondsbestand in der Bilanz von rund 2,5 Millionen Franken. Eine allfällige Förderung eines Quartierwärmeverbundes würde die heute üblichen Förderbeiträge wohl deutlich überschreiten und wären im Bereich von einigen Millionen Franken. Eine Erhöhung der Abgabe ans Gemeinwesen wäre unumgänglich. Eine Erhöhung auf 1 Rappen pro kWh bzw. ab 100 000 kWh auf 0,6 Rp. pro kWh würde zwar die finanziellen

¹⁷ Art. 49b Abs. 1 VAE

¹⁸ Vgl. «Förderprogramm Energie Winterthur – Reglement» vom 23. Mai 2018 (SR.18.398-1)

¹⁹ Gemeindeordnung vom 26. November 1989

Mittel des Förderprogramms auf rund das Dreifache erhöhen, jedoch das Netznutzungsentgelt für Strom in Winterthur für die Bevölkerung, das Gewerbe und die Industrie erhöhen und damit die Standortattraktivität beeinträchtigen. Zudem hat die Erhöhung der Abgabe ans Gemeinwesen für die öffentliche Beleuchtung bzw. deren Senkung gezeigt, dass eine solche Massnahme im Grossen Gemeinderat und in der Bevölkerung umstritten ist²⁰.

Fazit

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none">• Erhöhung der Abgabe ans Gemeinwesen und die Einführung eines neuen Fördertatbestandes obliegt dem Stadtrat und ist zeitnah umsetzbar.• Bei Beiträgen an die Eigentümerschaft der Liegenschaften könnten auch Neuanschlüsse an bestehende Quartierwärmeverbände gefördert werden.• Keine Belastung des steuerfinanzierten Haushaltes der Stadt Winterthur.	<ul style="list-style-type: none">• Die Winterthurer Bevölkerung und Wirtschaft wird mit höheren Abgaben belastet.• Kundschaft, die bereits an einen Quartierwärmeverbund angeschlossen ist, kann von der Förderung nicht mehr profitieren und wird in diesem Sinne benachteiligt.• Die Erhöhung der Abgabe ans Gemeinwesen ist politisch wohl umstritten.

Diese Variante belastet zwar den Steuerhaushalt nicht, führt aber letztlich zu einer finanziellen Belastung von Bevölkerung und Wirtschaft durch eine Erhöhung der Abgabe ans Gemeinwesen. Ferner benötigen die à fonds perdu Beiträge in gleichem Masse politische Entscheide wie eine Entnahme der Mittel aus dem Steuerhaushalt. Der Weg über das Förderprogramm Energie Winterthur ist zudem gegenüber der Öffentlichkeit intransparent. Bei der Wahl dieser Variante wäre zuerst das Förderreglement durch den Stadtrat anzupassen und die Abgabe ans Gemeinwesen zu erhöhen. Gestützt auf Artikel 32 Absatz 3 VAE hat der Stadtrat die Kompetenz, die Abgabe ans Gemeinwesen auf maximal 1 Rappen pro kWh bis einschliesslich 100 000 kWh bzw. bis auf 0,6 Rappen pro kWh für jede weitere kWh zu erhöhen. Für grössere Quartierwärmeverbände würde diese Erhöhung allerdings kaum ausreichen. Weitergehende Erhöhungen erfordern die Zustimmung des Grossen Gemeinderats. Die wohl notwendige Abgabenhöhe von über 1 Rappen pro kWh wäre in der momentanen Phase von tendenziell steigenden Strompreisen politisch schwierig umsetzbar. Erst nach dem Entscheid könnte auf Basis der beschlossenen Abgabenhöhe ein Projekt für einen neuen Quartierwärmeverbund ausgearbeitet werden. Anschliessend müsste wiederum das Parlament über den konkreten Förderentscheid befinden.

Insgesamt erachtet der Stadtrat diesen Weg als wenig transparent und mit zu grossen politischen Unsicherheiten verbunden.

3.3 Direkte Finanzierung durch Steuergelder

Mögliches Vorgehen

Die Stadt Winterthur finanziert aus Steuermitteln Quartierwärmeverbände. Es stehen dafür drei Möglichkeiten zur Verfügung:

- Jährlich wiederkehrende Beiträge an einzelne Quartierwärmeverbände zur Deckung der laufenden Kosten
Mit dem jährlich wiederkehrenden fixen Beitrag würde ein Teil der laufenden Kosten eines

²⁰ Vgl. «Festsetzung Abgaben an das Gemeinwesen für das Förderprogramm Energie im Gebäudebereich und die öffentliche Beleuchtung am 1. Januar 2017 (Art. 32 Abs. 3 VAE)» vom 7. November 2016 (GGR-Nr. 2016.98)

Quartierwärmeverbundes aus Steuermitteln subventioniert. Damit sinken die Kosten eines Quartierwärmeverbundes und dieser wird preislich konkurrenzfähiger.

- Defizitgarantie aus dem Steuerhaushalt
Jährlich würde das anfallende Defizit eines Quartierwärmeverbundes mittels Steuermittel gedeckt, was wiederum jährlich wiederkehrende Ausgaben zur Folge hat. Mittels einer Defizitgarantie würden indes nur die minimal notwendigen finanziellen Mittel aus dem Steuerhaushalt finanziert.
- Ein einmaliger Investitionsbeitrag
Die Stadt Winterthur übernimmt die Kosten für die gesamten oder einen bestimmten Teil der Grundinvestitionen des Quartierwärmeverbundes (z.B. Heizzentrale) als à fonds perdu Beitrag. Dadurch werden die Kapitalkosten so weit verringert, dass konkurrenzfähige Wärmepreise möglich sind.

Rechtliche und politische Einschätzung

Dem Grossen Gemeinderat steht es frei, Steuermittel für den Bau oder den Betrieb eines Quartierwärmeverbundes zu bewilligen.

Für jährlich wiederkehrende Ausgaben, unter die auch eine Defizitgarantie fiele, wäre allerdings bereits ab 500 000 Franken eine Volksabstimmung notwendig. Auch bei einem einmaligen Investitionsbeitrag der Stadt Winterthur wäre dieser Entscheid aufgrund der zu erwartenden Höhe von einigen Millionen Franken in der Kompetenz der Stimmbevölkerung.

Ebenso wie bei der Förderung mittels Beiträgen aus dem Förderprogramm Energie Winterthur führt dies zu einer Ungleichbehandlung mit den bestehenden Quartierwärmeverbänden, da die bereits angeschlossenen Kundinnen und Kunden nicht von Steuermitteln profitieren konnten.

Fazit

<i>Vorteile</i>	<i>Nachteile</i>
<ul style="list-style-type: none">• <i>Einfache und transparent ausgestaltete Vorlage für den Grossen Gemeinderat und die Stimmbevölkerung.</i>• <i>Bei einer Defizitgarantie werden nur die effektiv benötigten Mittel durch den Steuerhaushalt finanziert. Ein Volksentscheid erhöht die politische Legitimation des Vorgehens.</i>• <i>Die Politik kann über jedes Quartierwärmeverbundprojekt einzeln neu entscheiden.</i>• <i>Zeitlich gut planbar.</i>	<ul style="list-style-type: none">• <i>Kundinnen und Kunden, die bereits an einen Quartierwärmeverbund angeschlossen sind, werden benachteiligt.</i>• <i>Belastet den Steuerhaushalt.</i>• <i>Benötigt für jedes Quartierwärmeverbundprojekt eine Volksabstimmung.</i>

Diese Variante bedingt ein konkretes Projekt für einen neuen Quartierwärmeverbund. In einem ersten Schritt würde Stadtwerk Winterthur einen neuen Quartierwärmeverbund planen (Businessplan, technische Umsetzung etc.). Aus diesen Arbeiten resultiert der finanzielle Bedarf aus dem steuerfinanzierten Haushalt für dieses Projekt. In der Folge werden die Vorlagen für eine Volksabstimmung vorbereitet und der politische Prozess gestartet. Für die Ausarbeitung eines neuen Projektes für einen Quartierwärmeverbund werden schätzungsweise

ein bis zwei Jahre benötigt, wobei die Vorbereitungsarbeiten in der Regel einige hunderttausend Franken betragen²¹.

Diese Vorbereitungsarbeiten gehen zu Lasten des Eigenwirtschaftsbetriebs Energie-Contracting von Stadtwerk Winterthur. Falls im Rahmen der politischen Diskussion der geplante Quartierwärmeverbund nicht gutgeheissen wird, müssen die Kosten für diese Vorbereitungsarbeiten abgeschrieben werden und belasten die Rechnung dieses Eigenwirtschaftsbetriebes.

3.4 Finanzierung durch die zweckgebundene Verwendung der Gewinne anderer Eigenwirtschaftsbetriebe von Stadtwerk Winterthur

Mögliches Vorgehen

Verschiedene Eigenwirtschaftsbetriebe von Stadtwerk Winterthur haben in den vergangenen Jahren Gewinne erwirtschaftet. Diese Gewinne werden einerseits den Betriebsreserven der einzelnen Eigenwirtschaftsbetriebe von Stadtwerk Winterthur und andererseits dem steuerfinanzierten Haushalt der Stadt Winterthur über die finanzielle Vergütung zugeführt²². Der Grosse Gemeinderat legt jeweils für das kommende Jahr pro Eigenwirtschaftsbetrieb einen Prozentsatz des Betriebsertrages fest²³, der an den steuerfinanzierten Bereich entrichtet wird. In den vergangenen Jahren betrug die Vergütung in der Regel insgesamt etwas mehr als 10 Millionen Franken, wobei lediglich aus den Eigenwirtschaftsbetrieben Stromnetz, Stromhandel, Gasnetz, Gashandel, Energie-Contracting und Fernwärme eine finanzielle Vergütung geleistet werden darf.

Die Vergütung an den steuerfinanzierten Bereich der Stadt Winterthur soll in dieser Variante ganz oder teilweise zweckgebunden für die Finanzierung von Quartierwärmeverbänden eingesetzt werden. Damit würden diese Mittel jedoch im Steuerhaushalt für andere Aufgaben der Stadt nicht mehr zur Verfügung stehen.

Rechtliche und politische Einschätzung

Eine Zweckbindung von Steuermitteln schränkt die Budgethoheit des Grossen Gemeinderates ein und ist daher politisch und rechtlich umstritten.

Das kantonale Gemeindeamt hat festgehalten, dass der Transfer von Mitteln aus dem Gebührenhaushalt in den Steuerhaushalt jeweils ein zweistufiges Entscheidungsverfahren benötigt. In einem ersten Schritt ist die Entnahme aus dem Gebührenhaushalt (Vergütung oder Entnahme aus der Betriebsreserve pro Eigenwirtschaftsbetrieb von Stadtwerk Winterthur) durch den Grossen Gemeinderat zu beschliessen. In einem zweiten Schritt muss deren Verwendung (ggf. Transfer in einen anderen Eigenwirtschaftsbetrieb von Stadtwerk Winterthur) durch den Grossen Gemeinderat bzw. den Souverän genehmigt werden. Es sind somit immer zwei soweit unabhängige Beschlüsse erforderlich.

Die Vergütung von Stadtwerk Winterthur wird jährlich durch den Grossen Gemeinderat festgelegt, wobei – mit Ausnahme des Stromnetzes – nicht der effektive Betrag festgelegt wird, sondern ein Prozentsatz des Betriebsertrags. Der exakte Vergütungsbetrag an den steuerfinanzierten Haushalt steht jeweils erst nach dem Rechnungsabschluss von Stadtwerk Winterthur fest und hängt vom wirtschaftlichen Erfolg ab.

Die Verwendung der Mittel müsste im Rahmen einer ordentlichen Kreditvorlage beantragt werden. Hier wäre zu klären, ob ein fixer Betrag oder eine jährlich wiederkehrende Ausgabe

²¹ Das Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden gibt vor, dass Vorstudien, Varianten- und Machbarkeitsstudien, Evaluationen und Berichte zu Lasten der Erfolgsrechnung verbucht werden, solange die Ausgaben nicht eindeutig projektspezifisch sind. (s. Kap. 17 «Investitionen», Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden).

²² Vgl. «Finanzielle Vergütung Stadtwerk Winterthur: Ergänzung der gesetzlichen Grundlagen» vom 5. Dezember 2016 (GGR-Nr. 2016.117)

²³ Vgl. «Finanzielle Vergütung Stadtwerk Winterthur: Festlegung der finanziellen Vergütung für das Jahr 2019 zulasten der verschiedenen Geschäftsfelder» vom 3. Dezember 2018 (GGR-Nr. 2018.104)

festgelegt wird. Aufgrund der erwarteten Betragshöhe wäre wohl in beiden Fällen die Zustimmung der Stimmbevölkerung notwendig.

Bereits in der Vorlage zum Projekt «Aquifer Neuwiesen» gab es deshalb mehrere Vorlagen: die Genehmigung des Objektkredits, die Entnahme von 4 Millionen Franken aus den Betriebsreserven Gashandel und Gasnetz und die Einlage von 4 Millionen Franken in die Betriebsreserve Energie-Contracting. Eine direkte «Quersubventionierung» zwischen den Eigenwirtschaftsbetrieben von Stadtwerk Winterthur ist aufgrund des kantonalen Haushaltsrechts und verschiedener kantonalen Bestimmungen zu den einzelnen Eigenwirtschaftsbetrieben nicht erlaubt.

Ob der Grosse Gemeinderat die Vergütung von Stadtwerk Winterthur ganz oder teilweise «zweckgebunden» für Quartierwärmeverbünde einsetzen will, kann heute kaum beurteilt werden. Faktisch werden auch bei dieser Variante Steuergelder für den Bau von Quartierwärmeverbünden verwendet. Die durch die «Zweckbindung» reservierten Gelder fehlen im Steuerhaushalt für andere Aufgaben und müssen entweder durch Steuererhöhungen oder durch Sparmassnahmen in anderen Bereichen kompensiert werden.

Es dürfte daher umstritten sein, ob künftige Gewinne von Stadtwerk Winterthur aus den Bereichen Strom, Gas, Fernwärme «zweckgebunden» in Quartierwärmeverbünde investiert werden sollen (Wasser, KVA, ARA sind geschlossene Rechnungskreise, aus denen Ausschüttungen nicht möglich sind; vgl. Ziff. 2.2).

Damit entspricht diese Variante letztlich wiederum einer Finanzierung durch Steuergelder (vgl. Ziff. 3.3).

Fazit

<i>Vorteile</i>	<i>Nachteile</i>
<ul style="list-style-type: none">• <i>Finanzierung über Gewinne gewisser Eigenwirtschaftsbetriebe von Stadtwerk Winterthur.</i>• <i>Aus der Versorgungstätigkeit erwirtschaftete Gewinne von Stadtwerk Winterthur werden für die Wärmeversorgung der Stadt Winterthur investiert.</i>	<ul style="list-style-type: none">• <i>Zweckgebundene Vergütung von Stadtwerk Winterthur steht dem Steuerhaushalt nicht mehr zur Verfügung.</i>• <i>Eine direkte «Zweckbindung» ist rechtlich umstritten.</i>• <i>Benötigt Volksabstimmungen.</i>• <i>Belastet auch den Steuerhaushalt; dies wird jedoch weniger transparent ausgewiesen.</i>

Diese Variante ist in der Konsequenz gleich zu setzen mit einer direkten Finanzierung aus dem Steuerhaushalt (vgl. Ziff. 3.3). Eine direkte «Zweckbindung» der Vergütung von Stadtwerk Winterthur an den steuerfinanzierten Haushalt ist ein komplizierter Weg und es ist rechtlich umstritten, ob eine direkte Zweckbindung möglich ist. Zudem würde die Finanzierung direkt vom wirtschaftlichen Erfolg von Stadtwerk Winterthur in den anderen Geschäftsfeldern (Strom, Gas etc.) abhängen. Da der wirtschaftliche Erfolg längerfristig nicht planbar ist, unterliegen auch die Vergütungen gewissen Schwankungen. Infolgedessen und aufgrund der rechtlichen Unsicherheit ist die Variante gemäss Ziffer 3.3 (direkte Finanzierung aus dem Steuerhaushalt) dieser Variante vorzuziehen.

3.5 Finanzierung über die Zusammenlegung der Quartierwärmeverbände mit dem Eigenwirtschaftsbetrieb Fernwärme (finanzieller Ausgleich zwischen den Preisen der Wärmeverbände und der Fernwärme)

Mögliches Vorgehen

Stadtwerk Winterthur betreibt heute verschiedene Quartierwärmeverbände im Eigenwirtschaftsbetrieb Energie-Contracting, die mittels verschiedener Energie-Contracting-Rahmenkredite²⁴ finanziert wurden. Ausserdem betreibt Stadtwerk Winterthur das Fernwärmenetz, das aus der Abwärme der Kehrichtverwertungsanlage (KVA) Winterthur gespeist wird (Eigenwirtschaftsbetrieb Fernwärme).

Die Tarife für die Fernwärme werden vom Stadtrat in einer Tarifordnung²⁵ festgelegt. Sie sind im Vergleich mit anderen Schweizer Städten günstig und liegen sowohl unter den Preisen von konkurrierenden Energieträgern bzw. Heizungsarten (Holz, Öl, Gas, Wärmepumpe) als auch tiefer als die Preise für den Wärmebezug ab den Winterthurer Quartierwärmeverbänden. Die Preise der Quartierwärmeverbände werden von Stadtwerk Winterthur festgesetzt und sind in privatrechtlichen Verträgen mit der Kundschaft geregelt. Die Preise orientieren sich im Wesentlichen an den Gestehungskosten der einzelnen Quartierwärmeverbände. Sie sind deshalb von Quartierwärmeverbund zu Quartierwärmeverbund unterschiedlich.

Durch eine Zusammenlegung der Fernwärme mit den Quartierwärmeverbänden²⁶ in einen Eigenwirtschaftsbetrieb kann ein einheitlicher Tarif für alle Wärmenetze geschaffen werden. Dieser Einheitstarif (Durchschnittspreis aller bestehenden Wärmenetze) wird über dem Tarif für Fernwärme liegen, aber tiefer als die Preise der bestehenden Quartierwärmeverbände sein. Als Folge würden die Wärmetarife für die bestehende Fernwärmekundschaft ansteigen, währenddessen die Kundschaft der Quartierwärmeverbände von tieferen Preisen profitieren könnte. Dadurch ergibt sich ein stadtweit identischer Tarif für Wärmeenergie – unabhängig davon, an welchem Wärmenetz die Kundschaft angeschlossen ist. Zudem wird durch die Preissenkung die Konkurrenzfähigkeit der Quartierwärmeverbände im Vergleich zu alternativen Heizsystemen erhöht, was die Akquisition neuer Kundschaft erleichtert und die Wirtschaftlichkeit der bestehenden Quartierwärmeverbände verbessert.

In dieser Variante würden die Preise für die Quartierwärmeverbände neu als Tarif vom Stadtrat erlassen. Weitere Wärmeverbände (z.B. im Quartier Neuwiesen) würden in den Tarif eingerechnet und könnten einen Anstieg der Tarife zur Folge haben.

Erste Schätzung der Preis- bzw. Tarifentwicklung bei einer Zusammenlegung von Fernwärme und Quartierwärmeverbänden in Winterthur

Erste grobe Schätzungen zeigen, dass mit der Zusammenlegung der Wärmenetze und der Bildung eines einheitlichen Wärmetarifs bei den bestehenden Quartierwärmeverbänden die Kosten für die Kundschaft um 30 bis 40 Prozent gegenüber heute gesenkt werden könnten. Für die Kundschaft am Fernwärmenetz würden sich hingegen die Kosten um rund 25 Prozent erhöhen.

Die Fernwärme in Winterthur ist heute zwar eine der günstigsten in der Schweiz, gleichwohl wäre es kaum vertretbar, dass die Fernwärmekundschaft durch eine Tarifierhöhung die bestehenden Quartierwärmeverbände quersubventioniert. Insbesondere auch, da diese Schätzung lediglich den Status quo abbildet; sobald weitere Quartierwärmeverbände wie beispielsweise «Aquifer Neuwiesen» hinzukämen, müsste der Einheitstarif für Wärme ab den verschiedenen Wärmenetzen (Fernwärmenetz und Quartierwärmeverbände) weiter angehoben werden.

²⁴ U.a. vgl. «Rahmenkredit von Fr. 70'000'000.- für die Weiterentwicklung des Systems dezentraler Quartierwärmeverbände durch das Geschäftsfeld Energie-Contracting (EC) von Stadtwerk Winterthur» vom 23. März 2015 (GGR-Nr. 2014.101)

²⁵ Tarifordnung betreffend die Abgabe von Fernwärme vom 21. November 2018

²⁶ Im Eigenwirtschaftsbetrieb Energie-Contracting würde das Anlage- und Betriebs-Contracting-Geschäft verbleiben.

Rechtliche und politische Einschätzung

Der Transfer gewisser Teile eines Eigenwirtschaftsbetriebes in einen anderen ist grundsätzlich möglich. Dies bedingt in diesem Fall jedoch die Anpassung der Verordnung über die Fernwärmeversorgung²⁷ und der Verordnung über das Energie-Contracting²⁸ durch den Grossen Gemeinderat. Ferner wäre mit dem kantonalen Gemeindeamt zu prüfen, ob aufgrund der wesentlichen Änderungen der beiden Eigenwirtschaftsbetriebe Fernwärme und Energie-Contracting der Grosse Gemeinderat darüber befinden müsste.

Neben den neu zu schaffenden rechtlichen Grundlagen muss ausserdem das Verhältnis der Kundschaft zu Stadtwerk Winterthur in den Quartierwärmeverbänden neu geregelt werden. Derzeit bestehen privatrechtliche, langjährige Verträge zwischen der Kundschaft der Quartierwärmeverbände und der Stadt Winterthur (Stadtwerk Winterthur), die insbesondere die Wärmepreise bzw. Preisanpassungsmechanismen regeln.

Die bisherige Kundschaft der Quartierwärmeverbände hat in der Regel Verträge mit einer Dauer von dreissig Jahren abgeschlossen, die keine vorzeitigen oder einseitigen Kündigungsmöglichkeiten durch Stadtwerk Winterthur vorsehen. Damit kann eine Anpassung der Preise nur über den vertraglich vereinbarten Preisanpassungsmechanismus erfolgen. Eine einseitige Unterstellung unter den Fernwärmetarif ist somit rechtlich nicht zulässig.

Einer einvernehmlichen Auflösung der Verträge und der Unterstellung der Quartierwärmeverbände unter den Fernwärmetarif wird die Kundschaft nur dann zustimmen, wenn ihre Wärmepreise sinken. Die Kundschaft der bestehenden Quartierwärmeverbände würde mit der geprüften Finanzierungsvariante zwar von deutlich tieferen Wärmepreisen profitieren, die Entwicklung ihrer Wärmetarife wäre künftig aber von politischen Entscheidungen des Stadtrats und des Grossen Gemeinderats abhängig und damit weniger kalkulierbar, wogegen heute die Preise lediglich von der Teuerung beeinflusst werden. Ob die Kundschaft der Quartierwärmeverbände bereit sein wird, ihre langfristigen Verträge in ein energiepolitisch geprägtes Tarifsystem zu überführen, bleibt offen.

Bei dieser Lösung profitieren im Gegensatz zu den vorgängig beschriebenen Lösungen auch die bereits bestehenden Quartierwärmeverbände. Hingegen würden die heute vergleichsweise tiefen Tarife für Fernwärme deutlich ansteigen. Ob die neuen Tarife für Quartierwärmeverbände und die Fernwärme letztlich über Jahre hinweg tief genug sein werden, um auch bei Zubau von neuen Quartierwärmeverbänden gegenüber fossilen Energieträgern konkurrenzfähig zu sein, bleibt ebenfalls ungewiss. Sofern durch die tieferen Preise mehr Kundinnen und Kunden für die Quartierwärmeverbände gewonnen werden, wäre dies eine Möglichkeit, Quartierwärmeverbände ohne zusätzliche Steuermittel zu unterstützen – dies jedoch zu Lasten der Fernwärmekundschaft.

Fazit

<i>Vorteile</i>	<i>Nachteile</i>
<ul style="list-style-type: none">• <i>Keine Steuermittel notwendig; je erfolgreicher die Quartierwärmeverbände desto tiefer die Tarife.</i>• <i>Keine Volksabstimmung (ggf. Referendum gegen die Anpassung der Verordnungen).</i>• <i>Bisherige Kundschaft von Quartierwärmeverbänden wird nicht benachteiligt und profitiert von tieferen Wärmekosten.</i>	<ul style="list-style-type: none">• <i>Aufwendige Umsetzung (Anpassung von Verordnungen, Definition der Aufgaben der zwei Eigenwirtschaftsbetriebe, Anpassung der Rahmenkreditbeschlüsse und den Verträgen mit der Kundschaft der bestehenden Quartierwärmeverbände).</i>• <i>Für die bestehende Kundschaft der Fernwärme steigt der Tarif deutlich an, was die</i>

²⁷ Verordnung über die Fernwärmeversorgung vom 23. Oktober 1995

²⁸ Verordnung über das Energie-Contracting vom 3. Juli 2017

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> • Dank attraktiveren Preisen können Neukundinnen und -kunden eher für einen Anschluss an neue oder bestehende Quartierwärmeverbünde gewonnen werden. • Die Wärmekosten sind für alle Kundinnen und Kunden gleich hoch, egal an welches Wärmenetz sie sich anschliessen. 	<p><i>Fernwärme für die Kundschaft unattraktiver macht.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Preissysteme der Quartierwärmeverbünde werden in eine Tarifstruktur überführt. Die Quartierwärmeverbundkundschaft verliert teilweise die langfristige Wärmepreissicherheit, da der Einheitstarif politischen Entwicklungen unterliegt. • Grosser Zeitaufwand für die Umsetzung (zuerst Revision der Verordnungen, erst danach können neue Quartierwärmeverbünde in Angriff genommen werden).

Eine Zusammenlegung von Fernwärme und Quartierwärmeverbänden benötigt aufgrund der Anpassung zweier Verordnungen und verschiedener finanzrechtlicher Fragen, die vorab u.a. mit dem Gemeindeamt des Kantons Zürich geklärt werden müssten, eine lange Vorbereitungs- und Umsetzungszeit. Zudem müssen eine Vielzahl privatrechtlicher Verträge mit der Kundschaft der Quartierwärmeverbünde einvernehmlich aufgelöst werden. Alleine diese Arbeiten würden mindestens ein bis zwei Jahre in Anspruch nehmen. Erst danach könnte mit der Planung weiterer Quartierwärmeverbünde unter den neuen Rahmenbedingungen begonnen werden. Zudem ist eine Finanzierung neuer Quartierwärmeverbünde mit Mitteln, die aus einer Erhöhung der Fernwärmetarife erfolgen, ein intransparenter Weg – insbesondere im Gegensatz zu einer Finanzierung aus dem Steuerhaushalt. Höhere Gestehungskosten von neuen Quartierwärmeverbänden würden mittels Tariferhöhung auf die bestehende Wärme-kundschaft überwältzt.

3.6 Finanzierung über Fördergelder für CO₂-Kompensationsprojekte

Mögliches Vorgehen

Wärmeverbünde können sich beim Bundesamt für Umwelt (BAFU) als Schweizer CO₂-Kompensationsprojekte registrieren lassen und die erzielte Emissionsverminderung an die Stiftung KliK²⁹ verkaufen. Die Stiftung KliK fördert den Bau, die Erweiterung und die Umstellung von Wärmeverbänden auf Abwärme oder erneuerbare Energien mit einem festen Betrag pro Tonne eingespartem CO₂. Zahlungen sind möglich, wenn Gas- oder Ölheizungen substituiert werden. Entsprechend ist die Menge der an einen Wärmeverbund anschliessbaren Bestandsbauten und ihr jährlicher Energieverbrauch für die Bemessung der Fördergelder massgebend. Für den Anschluss von Neubauten werden keine Fördergelder entrichtet. Quartierwärmeverbünde, die nicht wirtschaftlich realisierbar sind, könnten ebenfalls solche KliK-Gelder erhalten. Die möglichen Beträge sind aber relativ gering und für sich alleine nicht ausreichend, um den Bau neuer Quartierwärmeverbünde im notwendigen Masse finanziell zu unterstützen. Zudem besteht keine langfristige Sicherheit, wie lange und in welcher Form das KliK-Förderregime bestehen wird, da dies von der weiteren Ausgestaltung des CO₂-Gesetzes³⁰ abhängig ist. Im Moment kann mit einer Verlängerung des Förderregimes bis 2030 gerechnet werden.

²⁹ Die Stiftung Klimaschutz und CO₂-Kompensation KliK ist die branchenweite Kompensationsgemeinschaft für die Treibhausgaskompensation von Treibstoffen in der Schweiz im Rahmen des CO₂-Gesetzes. Sie erfüllt im Auftrag der Mineralölgesellschaften, die fossile Treibstoffe in Verkehr bringen, deren gesetzliche Pflicht, einen Teil der bei der Nutzung der Treibstoffe entstehenden CO₂-Emissionen zu kompensieren.

³⁰ Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz) vom 23. Dezember 2011 (SR 641.71)

Rechtliche und politische Einschätzung

Eine Unterstützung durch KliK-Gelder verbessert die Finanzierung eines neuen Quartierwärmeverbundes. Erfahrungsgemäss reichen diese Unterstützungsgelder – zirka 20 000 Franken für die Substitution einer Gigawattstunde fossiler Energie³¹ – aber nicht aus, um Quartierwärmeverbünde gegenüber fossilen Wärmeträgern konkurrenzfähig zu gestalten. Alleine aufgrund allfälliger KliK-Gelder einen Quartierwärmeverbund zu bauen, wäre daher unverantwortlich. Die Langfristigkeit des Bestands eines Quartierwärmeverbunds von mehreren Jahrzehnten steht in einem Missverhältnis zur zugesicherten Subventionsdauer von wenigen Jahren.

Fazit

KliK-Gelder reichen alleine nicht aus, um einen Investitionsentscheid zu begründen. Zudem müssten die Investitionen weiterhin vorfinanziert werden, da die Gelder erst im Nachhinein ausbezahlt werden.

<i>Vorteile</i>	<i>Nachteile</i>
<ul style="list-style-type: none"><i>Zusätzliche Finanzierung, von nicht wirtschaftlichen Quartierwärmeverbänden pro Tonne eingespartes CO₂ aus substituierter fossiler Energie.</i>	<ul style="list-style-type: none"><i>Langfristiger Erhalt der Gelder ist unsicher. Grundlage für die Zahlung besteht derzeit nur bis 2030.</i><i>Gelder fliessen nur für effektiv realisierte CO₂-Einsparungen. Werden weniger Anschlüsse als prognostiziert realisiert, fliessen weniger Gelder.</i><i>Investitionen müssen weiterhin vorfinanziert werden.</i><i>Diese Zahlungen genügen für sich alleine in der Regel nicht, um Quartierwärmeverbünde konkurrenzfähig zu machen.</i>

Stadtwerk Winterthur prüft jeweils, ob für die künftigen Quartierwärmeverbünde diese Gelder beantragt werden. Sie reichen alleine jedoch nicht aus, Investitionsentscheide massgeblich zu beeinflussen.

3.7 Fazit der verschiedenen Varianten

Die Prüfung der verschiedenen Finanzierungsmöglichkeiten hat gezeigt, dass alle Varianten direkt oder indirekt zu einer zusätzlichen Belastung des Steuer- oder Gebührenhaushalts der Stadt Winterthur führen werden und vielfältige Entscheide von Parlament und Stimmbevölkerung benötigen. Damit liegt der Entscheid zur Realisation von neuen Quartierwärmeverbänden in den Händen der Winterthurerinnen und Winterthurer. Aufgrund der Prüfung der verschiedenen Finanzierungsmethoden stellt die Variante mit der direkten Finanzierung über Steuergelder (vgl. Ziff. 3.3) die am besten umsetzbare Variante dar. Ein Entscheid der Stimmbevölkerung über einen einzelnen Quartierwärmeverbund erhöht zudem die politische Legitimation und die Akzeptanz in der Bevölkerung für eine solche generationenübergreifende Investition in Millionenhöhe. Sie ist zudem am schnellsten umzusetzen und benötigt keine aufwendigen und zeitintensiven Vorarbeiten wie die Anpassung von Verordnungen etc.

³¹ Für ein durchschnittliches Einfamilienhaus erhält man aus dem KliK-Förderregime gegen 500 Franken pro Jahr.

4 Energieplan

Neben der finanziellen Unterstützung von Quartierwärmeverbänden bestünde als Alternative oder Ergänzung die Möglichkeit von Anpassungen der gesetzlichen Vorgaben in der Bau- und Zonenordnung³²:

Gemäss § 7 EnerG³³ können Gemeinden im Kanton Zürich für ihr Gebiet eine eigene Energieplanung durchführen. Diese Planung kann für das Angebot der Wärmeversorgung mit leitungsgebundenen Energieträgern (wie Quartierwärmeverbände) Gebietsausscheidungen enthalten, die insbesondere bei Massnahmen der Raumplanung als Entscheidungsgrundlage dienen. Am 26. August 2013 hat der Grosse Gemeinderat gestützt auf die kantonale Gesetzgebung den räumlichen kommunalen Energieplan beschlossen³⁴, der 2014 in Kraft getreten ist. Gestützt auf § 295 Absatz 2 Planungs- und Baugesetz³⁵ können Anschlüsse beispielsweise an Quartierwärmeverbände bei Eigentümerinnen und Eigentümern durchgesetzt werden, wenn diese Anschlüsse technisch möglich, verhältnismässig und wirtschaftlich sind.

Seit dem 1. Juli 2015 ist nun eine weitergehende Regelung gestützt auf das kantonale Planungs- und Baugesetz für die Gemeinden möglich. Sie können in ihrer Bau- und Zonenordnung Gebiete («Energiezonen») definieren, in denen strengere Vorgaben für die Verwendung von erneuerbaren Energien als die kantonalen Mindestanforderungen gelten (§ 78a PBG). Der in Winterthur geltende Energieplan stellt bereits höhere ökologische Anforderungen an die Wärmeversorgung in einzelnen Quartieren und ist ein zielführendes planungs- und baurechtliches Instrument. Grundsätzlich wäre es denkbar, diese Anforderungen mit «Energiezonen» weiter zu verschärfen. Dieses Instrument der Bau- und Zonenordnung ist allerdings noch wenig erprobt. Im Rahmen der sich abzeichnenden Revision der Bau- und Zonenordnung in Winterthur wird dieses Instrument sorgfältig zu prüfen sein.

5 Weiteres Vorgehen betreffend Quartierwärmeverbände

Der externe Bericht der EBP Schweiz AG und die Analysen des Stadtrats bestätigen, dass die Realisation neuer Quartierwärmeverbände unter den aktuellen Rahmenbedingungen zu wirtschaftlich nicht konkurrenzfähigen Preisen führt und damit erhebliche finanzielle Risiken birgt. Die Winterthurer Stimmbevölkerung hat aber die Klima- und Umweltpolitik im Rahmen von Volksabstimmungen klar festgelegt und damit die Richtung vorgegeben. Quartierwärmeverbände sind dabei ein wichtiger Bestandteil zur Erreichung dieser politischen Ziele. Infolgedessen wird das Departement Technische Betriebe (Stadtwerk Winterthur) beauftragt, weiterhin Projekte für Quartierwärmeverbände oder für ökologisch gleichwertige Projekte einer Wärmeversorgung in der Stadt Winterthur zu entwickeln. Ist deren Realisierung nicht eigenwirtschaftlich möglich, werden zu deren finanziellen Unterstützung dem Parlament und dem Winterthurer Stimmvolk für jedes Projekt entsprechende Finanzierungsvorlagen unterbreitet.

Sofern diese Gremien zustimmen, werden die neuen Quartierwärmeverbände zu Lasten des steuerfinanzierten Haushalts mit à fonds perdu Beiträgen soweit unterstützt, damit sie im Wärmemarkt konkurrenzfähig sind. Unter diesen Rahmenbedingungen kann Stadtwerk Winterthur diese Projekte – unter Wahrung der kantonalen Vorgaben (insbesondere GG und VGH) – wirtschaftlich realisieren und betreiben.

³² Bau- und Zonenordnung vom 3. Oktober 2000

³³ Energiegesetz (EnerG) vom 19. Juni 1983 (LS 730.1)

³⁴ Vgl. «Revision räumlicher Energieplan für die Wärmeversorgung von 1998» vom 26. August 2013 (GGR-Nr. 2013.009)

³⁵ Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 7. September 1975 (LS 700.1)

Neuaufgabe des Projekts «Aquifer Neuwiesen»

Eine Neuaufgabe des Projekts «Aquifer Neuwiesen» würde bis zur Ausarbeitung rund zwei bis drei Jahre in Anspruch nehmen. Zwar sind aufgrund des alten Projektes bereits viele Vorarbeiten geleistet worden. Die ursprünglichen Daten und Projektgrundlagen sind jedoch teilweise bis zu fünf Jahre alt und müssen überarbeitet werden, was mit hohen Planungs- und Projektierungskosten verbunden ist.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Technische Betriebe übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon