

An das Stadtparlament

Winterthur

Fristerstreckung für Antrag und Bericht zur Motion betreffend Wärmeversorgung aus einer Hand, eingereicht von den Stadtparlamentsmitgliedern U. Glättli (GLP), K. Frei Glowatz (Grüne/AL), B. Zäch (SP), M. Bänninger (EVP) und R. Heuberger (FDP)

Antrag:

1. Die Frist für Antrag und Bericht zur Motion betreffend Wärmeversorgung aus einer Hand wird um acht Monate bis 4. Juli 2023 erstreckt.

Bericht:

Am 28. März 2022 reichten die Stadtparlamentsmitglieder Urs Glättli (GLP), Katharina Frei Glowatz (Grüne/AL), Benedikt Zäch (SP), Michael Bänninger (EVP) und Romana Heuberger (FDP) namens ihrer Fraktionen mit 41 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Motion ein, welche vom Stadtparlament am 6. Juli 2022 überwiesen wurde:

«Der Stadtrat wird beauftragt, eine Vorlage zur Änderung der Fernwärmeverordnung vorzulegen, um die die klimapolitische Wirkung sowie die Finanzierungsstruktur der verschiedenen Wärmequellen und -Netze zu verbessern. Dabei sind folgende Eckwerte zu beachten:

- Schaffung eines stadtweiten Profitcenters 'Wärmeversorgung Winterthur';
- Nutzung des Regelungsspielraums für eine übergreifende Finanzierung sowie eine einheitliche Tarifstruktur für die städtische Wärmeversorgung;
- Grundlage für Anpassungen bestehender Vereinbarungen betreffend Nutzung von Wärmenetzen;
- Substanzieller Beitrag der städtischen Wärmeversorgung zur geltenden Zielerreichung Netto-Null-CO2 2040.

Begründung

Stadtwerk Winterthur betreibt mehrere Wärmeverbände, darunter einen grossen mit der Abwärme aus der Kehrlichtverbrennung und zahlreiche kleinere mit der Wärmezeugung aus der Holzschnitzelverbrennung. Mit der Motion "Quartierwärmeverbände mit Grundwasserwärme" steht zudem ein erheblicher Ausbau der Fernwärme mittels Nutzung von Grundwasserwärme zur Diskussion.

Um die finanzielle Tragbarkeit neuer Anlagen mit grossem Potenzial zur Versorgung der Stadt mit erneuerbarer Wärmeenergie zu erhöhen, ist eine übergreifende Organisation und Finanzierung der gesamten städtischen Wärmeversorgung vorzusehen, so wie das u.a. für die Wasserversorgung seit Jahren der Fall ist.

Der heutige, historisch gewachsene Zustand mit separaten Finanzierungssystemen für jede einzelne der bestehenden Anlagen (KVA-Fernwärme, Quartierwärmeverbände mit Holzschnitzel u.a.) ist reformbedürftig. Die Versorgung städtischer Versorgungs- und Entsorgungsleistungen bedarf gleichwertiger Finanzierungssysteme und grundsätzlich einheitlicher Tarife. Es ist nachgewiesen, dass mittels geglätteter Finanzierung die Wirtschaftlichkeit neuer und grosser Fernwärmeanlagen massgeblich erhöht werden kann (EBP-Schlussbericht Aquifer-Neuwiesen, 29.11.2017).

Die bestehenden Tarife, insbesondere für die Versorgung mit Fernwärme aus der Kehrlichtverbrennung, sind ausgesprochen tief und politisch festgelegt. Eine Änderung des Gebührensystems mit Erhöhung der Tarife kann politisch und demokratisch legitimiert werden. Angemessene Übergangsbestimmungen können den Systemwechsel abfedern. Soweit nötig, ist dafür auch eine Änderung der Verordnung über das Energie-Contracting vorzulegen.»

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

Am 4. Juli 2022 hat das Stadtparlament die Motion betreffend Wärmeversorgung aus einer Hand überwiesen¹. Die Motion verlangt die wirtschaftliche Zusammenlegung des Eigenwirtschaftsbetriebs Energie-Contracting, der u.a. die Quartierwärmeverbände von Stadtwerk Winterthur umfasst, mit dem Eigenwirtschaftsbetrieb Fernwärme. Zusätzlich fordert die Motion einen vom Stadtrat festgelegten einheitlichen Wärmetarif für die Kundschaft der Fernwärme und die Kundschaft der Quartierwärmeverbände.

Gemäss Artikel 84 Absatz 1 OV Parl² muss der Stadtrat innert vier Monaten vom Zeitpunkt der Überweisung an Bericht erstatten und Antrag stellen; es kann jedoch dem Stadtparlament eine begründete Fristerstreckung beantragt werden.

1 Ausgangslage

Eigenwirtschaftsbetriebe

Stadtwerk Winterthur besteht finanzhaushaltsrechtlich aus verschiedenen Eigenwirtschaftsbetrieben im Sinne von § 88 Gemeindegesetz³: Stromhandel, Stromnetze, Energie-Contracting, Fernwärme, Kehrlichtverwertung etc. Sie sind finanzhaushaltsrechtlich eigene Einheiten, die ihre Betriebsgewinne und -verluste selbständig tragen müssen. Die Finanzierung der Eigenwirtschaftsbetriebe durch Steuererträge oder Quersubventionierungen zwischen den Eigenwirtschaftsbetrieben ist nicht zulässig.

Gemäss § 93 Absatz 2 Gemeindegesetz darf ein Eigenwirtschaftsbetrieb nicht länger als fünf Jahre eine negative Betriebsreserve aufweisen. Ein Defizit wäre durch den Steuerhaushalt auszugleichen.

Betriebsreserven Eigenwirtschaftsbetriebe Energie-Contracting und Fernwärme

Der Eigenwirtschaftsbetrieb Energie-Contracting weist bereits seit Jahren eine negative Betriebsreserve⁴ aus und kann damit die kantonalen Vorgaben gemäss § 93 Absatz 2 GG nicht erfüllen. Die negative Betriebsreserve resultiert aus den hohen Anfangsinvestitionen beim Bau von Quartierwärmeverbänden (u.a. Heizzentrale, Hauptleitungen) und den erst im Laufe der Zeit anfallenden Einnahmen aus dem Verkauf der Anschlüsse.

Werden – wie vom Stadtrat geplant – weitere Quartierwärmeverbände gebaut, vergrössert sich die negative Betriebsreserve massgeblich; für den Neubau von Heizzentralen usw. sind wiederum erst in Jahren amortisierbare Vorinvestitionen in grossem Umfang notwendig.

Der Eigenwirtschaftsbetrieb Fernwärme hingegen weist positive Betriebsreserven aus; entsprechend hat er in den vergangenen Jahren jeweils eine Vergütung an den steuerfinanzierten Haushalt der Stadt geleistet (2022: 1,2 Mio. Fr.)⁵. Da die Fernwärme die Abwärme der Winterthurer Kehrlichtverwertungsanlage (KVA) nutzt, waren dafür keine grösseren Investitionen für eine Heizzentrale erforderlich.

¹ Vgl. «Motion betreffend Wärmeversorgung aus einer Hand» vom 4. Juli 2022 (Parl-Nr. 2022.26)

² Organisationsverordnung Stadtparlament (OV Parl) vom 28. März 2022

³ Gemeindegesetz (GG) vom 20. April 2015 (LS.131.1)

⁴ U.a. S. 174, Rechnung 2021, Teil A «Abnahme der Jahresrechnung und des Geschäftsberichtes 2021» vom 23. März 2022 (Parl-Nr. 2022.29)

⁵ Vgl. «Finanzielle Vergütung Stadtwerk Winterthur: Festlegung der finanziellen Vergütung für das Jahr 2022 zulasten der verschiedenen Eigenwirtschaftsbetriebe» vom 3. November 2021 (Parl-Nr. 2021.88)

Mit einer Zusammenlegung der beiden Eigenwirtschaftsbetriebe Energie-Contracting und Fernwärme könnten grundsätzlich die negativen Betriebsreserven von Energie-Contracting ausgeglichen und damit den kantonalen Vorgaben soweit entsprochen werden.

Tarifsysteme Fernwärme und Energie-Contracting

Die Tarife für die Fernwärmekundschaft richten sich der Tarifordnung betreffend die Abgabe von Fernwärme⁶ und werden vom Stadtrat festgelegt (Art. 51 Abs. 1 Fernwärmeverordnung⁷). Letztmals wurden die Tarife am 1. Januar 2019 erhöht. Trotz der Erhöhung liegen die Tarife der Fernwärme massgeblich unterhalb derjenigen für einen Wärmebezug bei den von Stadtwerk Winterthur betriebenen Quartierwärmeverbänden.

Die Belange der Fernwärme sind in der Fernwärmeverordnung geregelt, während diejenigen des Eigenwirtschaftsbetriebs Energie-Contracting – und damit die von diesem Eigenwirtschaftsbetrieb betriebenen Quartierwärmeverbände – in der Verordnung über das Energie-Contracting⁸ geregelt sind.

Aufgrund der Regelungen in der VEC werden die Preise für die Quartierwärmeverbände durch Stadtwerk Winterthur selbst festgelegt (vgl. Art. 6 VEC). Da indes der Wärmepreis u.a. vom jeweiligen den Quartierwärmeverbund versorgenden Energieträger abhängig ist (Holzschnitzel, Fernwärme), besteht bei den bereits vorhandenen Quartierwärmeverbänden heute schon kein einheitlicher Wärmepreis für die Kundschaft.

Mit der Kundschaft der Quartierwärmeverbände werden individuelle – meist dreissig Jahre laufende⁹ – privatrechtliche Verträge abgeschlossen, welche u.a. den Wärmepreis regeln. Vertragsanpassungen – beispielsweise Überführung in einen Einheitstarif – sind nur in gegenseitigem Einvernehmen möglich.

Die Tarif- bzw. Preisgestaltung für Fernwärme und in den Quartierwärmeverbänden unterscheidet sich somit grundlegend.

2 Umsetzbarkeit der Motion

Zusammenlegung Eigenwirtschaftsbetriebe Energie-Contracting und Fernwärme

Die Forderung der Motion, die beiden Eigenwirtschaftsbetriebe Energie-Contracting und Fernwärme zusammenzulegen, unterstützt der Stadtrat grundsätzlich. Entsprechend haben das Departement Technische Betriebe und das Departement Finanzen – bereits vor Einreichung der Motion – mit Abklärungen begonnen, wie eine Zusammenlegung rechtlich umzusetzen wäre, da das kantonale Gemeindegesetz dies nicht explizit regelt.

Entsprechend fanden bereits verschiedene Gespräche mit dem kantonalen Gemeindeamt betreffend möglichen Vorgehensweisen statt. Insbesondere die finanzhaushaltsrechtlichen Aspekte wie mit den negativen bzw. positiven Betriebsreserven der beiden Eigenwirtschaftsbetriebe im Falle einer Zusammenlegung vorzugehen ist, muss vom kantonalen Gemeindeamt näher geprüft werden. Die Stellungnahme des Gemeindeamts wird im 4. Quartal 2022 erwartet.

Bis zum Vorliegen der Stellungnahme des Gemeindeamts bleibt somit offen, ob eine Zusammenlegung der beiden Eigenwirtschaftsbetriebe aufgrund der kantonalen finanzhaushaltsrechtlichen Vorgaben überhaupt möglich ist bzw. wie das Verfahren für eine Zusammenlegung auszugestaltet ist. In Abhängigkeit des vom Gemeindeamt verlangten Vorgehens und den damit allenfalls

⁶ Tarifordnung betreffend die Abgabe von Fernwärme vom 21. November 2018

⁷ Verordnung über die Fernwärmeversorgung (Fernwärmeverordnung) vom 23. Oktober 1995

⁸ Verordnung über das Energie-Contracting (VEC) vom 3. Juli 2017

⁹ i.d.R. werden die Arbeitspreise indiziert.

notwendigen politischen Verfahren (Parlament, Volksabstimmung) kann der zeitliche Aufwand für eine Umsetzung der Motion stark variieren.

Schaffung eines einheitlichen Wärmetarifs Fernwärme und Quartierwärmeverbände

Da verschiedenste rechtliche und finanzielle Aspekte betreffend die Zusammenlegung der beiden Eigenwirtschaftsbetriebe Energie-Contracting und Fernwärme noch offen sind, kann ein einheitlicher Wärmetarif sinnvollerweise erst nach Klärung dieser Fragen in die Wege geleitet werden. Die Schaffung eines einheitlichen Wärmetarifs setzt voraus, dass die beiden Eigenwirtschaftsbetriebe Fernwärme und Energie-Contracting vollständig zusammengelegt werden können.

Ein einheitlicher Wärmetarif bedarf – wie in der Motion erwähnt – mehrerer Gesetzesanpassungen (u.a. Verordnung über das Energie-Contracting, Fernwärmeverordnung) bzw. allenfalls des Neuerlasses einer eigentlichen «Wärmeverordnung». Die Ausarbeitung der rechtlichen Grundlagen und der anschliessende politische Prozess sind äusserst zeitintensiv. Im Weiteren müssen alle privatrechtlichen Verträge mit der Kundschaft der Quartierwärmeverbände in gegenseitigem Einvernehmen angepasst und die Anlagen der Kundschaft in das neue Tarifsysteem überführt werden. Hierzu sind vorab verschiedene rechtliche Fragen zu klären.

Dieses komplexe und zeitintensive Verfahren wurde dem Stadtparlament 2019 im Antrag und Bericht zum Postulat betreffend Energiewende in Winterthur¹⁰ aufgezeigt.

Wird ein Einheitstarif geschaffen, würde ein Durchschnittspreis aller bestehenden Wärmenetze berechnet. In der Folge würden sich die Tarife für die Kundschaft der Fernwärme wohl deutlich erhöhen, während diejenigen für die Kundschaft der Quartierwärme gesenkt werden könnten. Wie dabei die bereits bezahlten Anschlusskosten berücksichtigt würden – ohne einzelne Kundengruppen zu benachteiligen – wäre ebenfalls vorgängig zu prüfen.

3 Fristerstreckung

Die vorangehenden Ausführungen zeigen, dass viele offene Aspekte vorliegen, die vor dem abschliessenden Bericht zur Motion geklärt werden müssen. Insbesondere die Beurteilung bzw. die Vorgaben des kantonalen Gemeindeamts sind für das weitere Vorgehen betreffend Zusammenlegung der beiden Eigenwirtschaftsbetriebe entscheidend. Falls das kantonale Gemeindeamt eine Zusammenlegung aus rechtlichen Gründen nicht gutheissen würde, wäre der Stadtrat gezwungen, den Antrag auf Ablehnung der Motion zu stellen, obwohl er der Forderung der Motion entsprechen möchte.

Die Bildung eines einheitlichen Wärmetarifs ist nur zielführend, wenn die Zusammenlegung der beiden Eigenwirtschaftsbetriebe rechtlich zulässig ist und die notwendigen parlamentarischen Entscheide oder eine allfällige Volksabstimmung positiv ausgefallen sind. Folglich ist heute nicht absehbar, wie viel Zeit für die Schaffung eines Einheitstarifs aufgewendet werden muss; der abschliessende Bericht des Stadtrats zu dieser Thematik kann deshalb erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen.

Die Frist für Bericht und Antrag zur Motion soll bis zum 4. Juli 2023 erstreckt werden. Der Stadtrat geht davon aus, dass bis spätestens Ende 2022 eine Antwort des kantonalen Gemeindeamts vorliegen wird. Anschliessend müssen das weitere Vorgehen festgelegt und die verfahrensleitenden Entscheide im Stadtrat erfolgen, sodass bis im Sommer 2023 dem Stadtparlament ein fundierter Antrag und Bericht unterbreitet werden kann.

¹⁰ Vgl. «Antrag und Bericht zum Postulat betreffend Energiewende in Winterthur: Strategie und Vorhaben nach dem Aquifer-Verzicht» vom 22. Mai 2019 (Parl-Nr. 2017.146)

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon