

An das Stadtparlament

Winterthur

Antrag und Bericht zur Motion betreffend Kostendeckende Dienstleistungsangebote Gemeinschaftsanschlüsse, eingereicht von den Stadtparlamentsmitgliedern M. Blum (Grüne/AL), G. Stritt (SP), P. Weber (SP), D. Roth-Nater (EVP) und N. Ernst (GLP)

Anträge:

1. Die Motion betreffend Kostendeckende Dienstleistungsangebote Gemeinschaftsanschlüsse wird erheblich erklärt.
2. Die Umsetzung der Motion erfolgt mit der Umsetzung der Motion betreffend Wärmeversorgung aus einer Hand (Parl.-Nr. 2022.26). Fristverlängerungen für die Umsetzung der Motion betreffend Wärmeversorgung aus einer Hand gelten auch für die Umsetzung dieser Motion.

Bericht:

Am 3. April 2023 reichten die Stadtparlamentsmitglieder Martina Blum (Grüne/AL), Gabi Stritt (SP), Philippe Weber (SP), Daniela Roth-Nater (EVP) und Nora Ernst (GLP) namens ihrer Fraktion mit 30 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Motion ein, welche vom Stadtparlament am 26. Juni 2023 überwiesen wurde:

«Der Stadtrat wird beauftragt, eine Vorlage zur Ergänzung der Fernwärmeverordnung mit dienstleistungsorientierten Bestimmungen betreffend Gemeinschaftsanschlüsse an das Fernwärmenetz auszuarbeiten und aufzuzeigen, welche kostendeckenden Angebote durch die Stadtverwaltung und private Drittanbieter geschaffen werden können.»

Begründung

Die Stadt Winterthur verfolgt das Ziel von Netto-Null-Treibhausgasemissionen bis 2040. Dazu soll die leitungsgebundene Wärmeversorgung (Fernwärme und Quartierwärme) massiv ausgebaut werden.

In der Regel werden die Bauten in diesen Gebieten einzeln ans Versorgungsnetz angeschlossen. Es gibt aber räumliche Situationen, in denen ein sogenannter Gemeinschaftsanschluss Kostenvorteile bringt – beispielsweise bei Reihenhäusern oder Wohnsiedlungen mit mehreren Bauten. In solchen Fällen wird von der Strasse aus nur ein Gebäude erschlossen und mit einer Übergabestation ausgerüstet. Von dieser Übergabestation aus erfolgt dann über ein sogenanntes Sekundärnetz eine Feinverteilung zu all den übrigen Bauten. In jeder dieser Bauten wird dann noch eine kleine Übergabestation erstellt, was eine individuelle Verrechnung der Wärmeabgabe ermöglicht.

Der Vorteil solcher Gemeinschaftsanschlüsse liegt darin, dass bedeutend weniger Tiefbauarbeiten im öffentlichen Raum anfallen und dass im Sekundärnetz mit kostengünstigeren Leitungen und Armaturen gearbeitet werden kann. Dadurch resultieren kleinere Investitionen gegenüber Einzelanschlüssen, was den Anschluss ans Fernwärmenetz oftmals erst erschwinglich macht.

Allerdings müssen Hauseigentümerschaften, die sich für einen Gemeinschaftsanschluss interessieren, aktuell den Bau des Sekundärnetzes und die Abrechnung untereinander selbst organisieren. Dies schreckt viele Hauseigentümerschaften ab. In der Folge bleiben sie so lange wie möglich bei ihrer fossilen Heizung.

Die Situation könnte verbessert werden, wenn Stadtwerk auch die Sekundärnetze gemäss Vorgabe der Eigenwirtschaftlichkeit kostendeckend planen und betreiben und die Abrechnung der Wärmelieferkosten für jede Hauseigentümerschaft vornehmen würde.

Im Hinblick auf den vermehrten Ausbau der Quartierwärmeverbände wird der Stadtrat eingeladen, aufzuzeigen, wie diese Dienstleistungen im Bereich Gemeinschaftsanschlüsse auch bei Quartierwärmeverbänden angeboten werden. Dabei sollen alle Interessierten und in einer Fernwärmezone wohnhaften Personen auf Anfrage eine Offerte erhalten. Alle in einem Wärmeverbund angeschlossenen Parteien sollen am Schluss den gleichen Wärmetarif (Arbeitspreis/Leistungspreis) bezahlen.»

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

1 Ausgangslage

Fernwärme

Mit dem Bau der Fernwärme, die Abwärme der Kehrrichtverwertungsanlage nutzt, wurde zu Beginn der 1980er-Jahre begonnen.¹

Heute versorgt die Fernwärme mit rund 50 Trassenkilometer Leitungen und rund 800 Übergabestationen öffentliche und private Liegenschaften mit klimafreundlicher Wärme aus der KVA. Sie liefert jährlich rund 200 Millionen kWh Wärme². Mit dem geplanten Ersatz der Verbrennungslinie 2 der KVA³ und der damit verbundenen zusätzlichen Nutzung der Abwärme aus der Rauchgasreinigung erhöht sich das Wärmepotenzial für die Fernwärme auf rund 350 Millionen kWh pro Jahr. Zur Spitzenlastabdeckung und zur Versorgungssicherheit (z.B. bei ungeplanten Betriebsunterbrüchen der KVA oder Revisionen) verfügt die Heizzentrale in der KVA über mehrere Gas- und Ölkessel. In der Regel werden indes mehr als 90 Prozent (Durchschnitt der Jahre 2018-2022) der Wärme eines Jahres aus der Verwertung des Abfalls gewonnen.

Die Fernwärmeverordnung⁴ regelt u.a., dass die Fernwärme dem öffentlichen Recht untersteht, eigenwirtschaftlich betrieben wird und die Kosten mittels Anschlussgebühr sowie Arbeits- und Leistungspreis gedeckt werden.

Anschlussgebühr, Arbeits- und Leistungspreis legt der Stadtrat in der Tarifordnung betreffend die Abgabe von Fernwärme⁵ fest.

Quartierwärmebünde

Seit etwa zwanzig Jahren baut und betreibt Stadtwerk Winterthur auch Quartierwärmeverbände (Eigenwirtschaftsbetrieb Energie-Contracting). Dafür haben Stadtparlament und Stimmbevölkerungen bisher insgesamt 135 Millionen Franken gesprochen.⁶

Im Weiteren betreibt der Eigenwirtschaftsbetrieb Energie-Contracting fünf dezentrale Wärmezentralen in der Stadt Winterthur, die insbesondere Holzschnitzel aus dem Winterthurer Wald zur Wärmeerzeugung verwenden. Zur Spitzenlastabdeckung bzw. zur Gewährleistung einer hohen

¹ Vgl. «Aufbau einer städtischen Wärmeversorgung» vom 1. Juli 1981 (Parl.-Nr. 1981.129)

² Die Fernwärme liefert jährlich rund 30 Millionen kWh Wärme an den Eigenwirtschaftsbetrieb Energie-Contracting u.a. zur Versorgung des Quartierwärmeverbands Sulzerareal Stadtmitte (vgl. Ziff. 1.4)

³ Vgl. «Kehrrichtverwertungsanlage (KVA); Ersatz Verbrennungslinie 2 und der Abwasserbehandlungsanlage (ABA), Vorprojekt» vom 25. März 2020 (Parl.-Nr. 2020.32)

⁴ Verordnung über die Fernwärmeversorgung vom 23. Oktober 1995 (Fernwärmeverordnung; SRS 7.6-7)

⁵ Tarifordnung betreffend die Abgabe von Fernwärme vom 21. November 2018 (SRS.7.6-7.1)

⁶ Vgl. u.a. «Rahmenkredit von Fr. 40 000 000.-- für den Bau von Anlagen durch das Geschäftsfeld Energie-Contracting (EC) von Stadtwerk Winterthur» vom 22. Februar 2012 (Parl.-Nr. 2012.13) und «Rahmenkredit von Fr. 95 500 000.-- für die Weiterentwicklung des Systems dezentraler Quartierwärmeverbände durch das Geschäftsfeld Energie-Contracting (EC) von Stadtwerk Winterthur» vom 1. Oktober 2014 (Parl.-Nr. 2014.101)

Versorgungssicherheit verfügen vier von fünf Wärmezentralen jeweils über mittels fossiler Brennstoffe befeuerte Heizkessel. Die Quartierwärmeverbünde beliefern über ein Leitungsnetz von insgesamt rund 25 Kilometern rund 200 Anschlussobjekte mit klimafreundlicher Wärme.

Die Verordnung über das Energie-Contracting⁷, bildet seit 2017 die Grundlage für die Geschäfte des Eigenwirtschaftsbetriebs Energie-Contracting. Insbesondere regelt die Verordnung, dass die Geschäftstätigkeit des Energie-Contractings dem Privatrecht untersteht, eigenwirtschaftlich betrieben wird und kein Versorgungsauftrag mittels Quartierwärme statuiert ist.

Infolgedessen werden die Anschlusskosten, Grundpreis und Arbeitspreis für die Kundschaft von Quartierwärmeverbänden – im Gegensatz zur Fernwärme – in individuellen, privatrechtlichen Verträgen zwischen der Stadt Winterthur (Stadtwerk Winterthur) und der Kundschaft geregelt. In der Regel richtet sich das Preissystem je nach Quartierwärmeverbund differenzierten Kriterien, sodass die Preisbasis in einem Quartierwärmeverbund jeweils für alle Kundinnen und Kunden dieselbe ist.

Zusammenlegung der Wärmenetze

Im Antrag und Bericht zur Motion betreffend Wärmeversorgung aus einer Hand ist der Stadtrat der Forderung einer rechtlichen Zusammenlegung der Wärmenetze gefolgt und zeigt den komplexen Weg zu einer einheitlichen, (finanzhaushalts-)rechtlichen Regelung für alle städtischen Wärmenetze auf. Aufgrund der hohen Komplexität und der vielen – gleichzeitig zu erfolgenden – notwendigen Entscheidungen des Stadtparlaments wurde für die Umsetzung der Motion eine Fristverlängerung bis Ende 2027 beantragt.⁸

Künftig werden somit die städtischen Wärmenetze nur noch in einer Verordnung geregelt. Mittelfristig sollen dann das Preissystem der Quartierwärmeverbünde und das Tariffsystem der Fernwärme zu einem einheitlichen System zusammengelegt werden.

2 Gemeinschaftsanschlüsse

2.1 Vorhandene Gemeinschaftsanschlüsse

Bereits heute existieren Gemeinschaftsanschlüsse im Bereich Fernwärme. An rund dreissig Anschlüssen erfolgt jeweils eine Verteilung der Wärme an zwei oder mehrere Liegenschaften bzw. Eigentumschaften. Mehrheitlich handelt es sich dabei allerdings um Doppeleinfamilienhäuser und nicht um ein umfangreiches Geviert.

In den Quartierwärmeverbänden Zinzikon, Sulzer Stadtmitte und Wyden sind ebenfalls vereinzelt Gemeinschaftsanschlüsse vorhanden; dabei wurde jedoch das sekundäre Verteilnetz jeweils durch die Kundschaft erstellt.

2.2 Herausforderungen bei Gemeinschaftsanschlüssen

Bisher gibt es verhältnismässig wenige Gemeinschaftsanschlüsse und meist sind nur wenige Parteien beteiligt.

Die aufwändigen Herausforderungen bei Gemeinschaftsanschlüssen liegen in der Regel weder im Bau und Betrieb des Wärmenetzes noch im technischen Leitungsbau, sondern in rechtlichen und insbesondere vielfältigen organisatorischen Aspekten.

Für einen Gemeinschaftsanschluss müssen sich die Liegenschaftseigentümerinnen und -eigentümer, die über einen gemeinsamen Anschluss mit Wärme versorgt werden will, zu einer rechtlichen Einheit zusammenschliessen, die dann gegenüber Stadtwerk Winterthur mit einer Stimme auftritt.

⁷ Verordnung über die Fernwärmeversorgung vom 3. Juli 2017 (VEC; SRS 7.6-2)

⁸ Vgl. «Antrag und Bericht zur Motion betreffend Wärmeversorgung aus einer Hand» vom 28. Juli 2023 (Parl.-Nr. 2022.26)

Je grösser die Anzahl der beteiligten Parteien desto schwieriger ist es, eine Einigung betreffend einen gemeinsamen Anschluss zu erzielen, weil:

- einzelnen Eigentümerinnen und Eigentümern fehlen die für eine Anschlussbeteiligung notwendigen finanziellen Mittel
- einzelne Eigentümerinnen und Eigentümer lehnen Wärmeverbände generell ab oder möchten nicht durch Stadtwerk Winterthur mit Wärme beliefert werden
- einzelne Eigentümerinnen und Eigentümer haben bereits oder bevorzugen künftig eine individuelle Lösung für ihre Liegenschaft (z.B. Wärmepumpe)
- einzelne Eigentümerinnen und Eigentümer haben untereinander Streitigkeiten und Differenzen und möchten schlichtweg nicht mit ihrer Nachbarschaft zusammenarbeiten
- etc.

Sobald nicht alle Eigentümerinnen und Eigentümer sich auf eine Zusammenarbeit einigen können, steigt die Komplexität des Projekts entscheidend an – insbesondere, wenn sehr viele Parteien beteiligt sind (z.B. Einfamilienhausquartiere). Es besteht damit das erhebliche Risiko, dass beispielsweise Durchleitungsrechte verweigert werden, was den Bau des Netzes massgeblich verteuern oder gar verhindern kann. Zudem ist, insbesondere wenn mehrere Parteien oder eine Partei mit einem grossen Wärmebedarf (z.B. Mehrfamilienhaus) nicht am Verbund teilnehmen wollen, die Wirtschaftlichkeit nicht mehr gegeben und das Projekt muss abgebrochen werden oder die verbleibenden Eigentümerinnen und Eigentümer müssen markante Kostensteigerungen akzeptieren. Infolgedessen würde eine Offerte sich je nach Anzahl beteiligter Parteien verändern. Falls zu diesem Zeitpunkt bereits Vorleistungen erfolgt sind (Vorprojekt etc.), gehen diese Kosten vollumfänglich zulasten Stadtwerk Winterthur. Gerade diese organisatorischen Aufgaben im «Vorfeld des eigentlichen Projekts» sind ausserordentlich personal- und zeitintensiv, da mit jeder Partei ein oder mehrere Gespräche geführt werden müssen, damit dann wirklich ein tragfähiger Konsens für das Projekt vorliegt

Stadtwerk Winterthur verfügt nicht über die für diese Verfahrensschritte notwendigen personellen Ressourcen und fachlichen Kompetenzen. Der Fokus von Stadtwerk Winterthur liegt auf dem Bau und Betrieb von Wärmenetzen (Ingenieurkompetenz) und nicht auf der Mediation und dem Coaching für einen Zusammenschluss der verschiedenen Eigentümerschaften (allfällig Gründung einer Gesellschaft, Ausarbeitung der Verträge, etc.). Um diese Kompetenzen aufzubauen, bräuchte es Zeit und zusätzliche Stellen.

Die Zusammenführung der Eigentümerschaften ist jeweils – u.a. aufgrund der genannten Gründe – in der Regel sehr ungewiss; entsprechend sind diese Dienstleistungen mit hohem Risiko verbunden, dass sie nicht wirtschaftlich realisiert werden können. Bezeichnenderweise sind denn auch keine privaten Unternehmen bekannt, die diese Leistungen in Winterthur anbieten.

Gemeinschaftsanschlüsse sind insbesondere dann möglich, wenn sich die verschiedenen Eigentümerinnen und Eigentümer untereinander vertraglich einigen und alle technischen Voraussetzungen zur Verteilung der Wärme innerhalb der involvierten Liegenschaften (u.a. Durchleitungsrechte) gegeben sind.

2.3 Gesetzliche Grundlage

Mit Artikel 1 Absatz 2 Litera c VEC⁹ besteht bereits eine gesetzliche Grundlage, dass Stadtwerk Winterthur Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Lieferung von Wärme, Kälte und Prozessenergie anbieten kann. Selbstredend gilt auch hier, dass diese Leistungen eigenwirtschaftlich erbracht werden müssen.

⁹ Verordnung über das Energie-Contracting vom 3. Juli 2017 (VEC; SRS 7.6-2)

3 Finanzielle Unterstützung von Gemeinschaftsanschlüssen

Der Zubau bzw. Ausbau der Wärmenetze wird durch das Förderprogramm Energie Winterthur¹⁰ massgeblich finanziell unterstützt.

Das Förderprogramm Energie Winterthur leistet finanzielle Beiträge für die Beratung und die Erarbeitung der Grundlagen (Grobkonzept/Machbarkeit) zum Aufbau eines thermischen Energienetzes (Art. 23 Reglement Förderprogramm Energie Winterthur¹¹).

Der Aufwand zur Initiierung einer neuen Verbundlösung ist erheblich und benötigt das Engagement der Eigentümerschaften sowie die Dienste eines externen Planungsbüros. Dieses berät die Eigentümerschaften und zeigt mögliche Realisierungsvarianten auf.

Diese Fördermassnahme soll Anreiz sein, die Idee der Realisierung eines Verbunds in Angriff zu nehmen. Insbesondere die Kosten für die notwendige Planung, die letztlich aufzeigen muss, ob ein Verbund realisierbar wäre, lassen viele Eigentümerschaften davon absehen, ein solches Projekt, das mit vielen Unsicherheiten behaftet ist, überhaupt in Erwägung zu ziehen. Mit dem Förderbeitrag wird diese Hürde gesenkt.

Im Weiteren unterstützt das Förderprogramm Energie Winterthur bei Quartier- oder Mikroverbänden auch die Planung und Erstellung thermischer Netze finanziell (Art. 19 Reglement Förderprogramm Energie Winterthur). Im Sinne einer Anschubförderung für Wärmenetze wird ein Zuschuss an die Planungskosten für die Erstellung oder Erweiterung von Energienetzen geleistet. Mit einem Förderbeitrag von 2000 Franken pro neu erschlossenem Gebäudekomplex und 500 Franken pro zu ersetzender zentraler Heizungsanlage werden die Planungskosten teilweise gedeckt, so dass der Anreiz besteht, thermische Energienetze zu planen und diese auch zu realisieren.

Bisher hat das Förderprogramm Energie Winterthur an eine einstellige Zahl Gesuche mit hundert betroffenen Liegenschaften knapp 340 000 Franken Fördergelder betreffend diese Fördertatbestände zugesichert und teils bereits ausbezahlt.

4 Fazit

Erheblich Erklärung der Motion

Im Grundsatz verfügt Stadtwerk Winterthur über die gesetzliche Grundlage, kostendeckende Dienstleistungsangebote betreffend Gemeinschaftsanschlüsse anzubieten. Entsprechend ist die Motion in wesentlichen Aspekten bereits umgesetzt. Da solche Aufträge mit grossen Unwägbarkeiten verbunden sind und deshalb oft die – auch in der Motion explizite gefordert – Eigenwirtschaftlichkeit nicht gegeben ist (vgl. Ziffer 2.2.), werden diese Leistungen von Stadtwerk Winterthur nur sehr zurückhaltend erbracht und von privaten Unternehmen kaum angeboten.

In Antwort und Bericht zur Motion betreffend Wärmeversorgung aus einer Hand wird ausgeführt, dass die Wärmenetze u.a. aufgrund ihres physischen Zusammenwachsens von Quartierwärmeverbänden und Fernwärme in einen Eigenwirtschaftsbetrieb überführt werden. Mit dieser Überführung müssen die bestehenden gesetzlichen Grundlage für das Energie-Contracting und die Fernwärme in einem neuen Wärmegesetz geregelt werden. In diesem Gesetz werden dann auch Gemeinschaftsanschlüsse und allfällig dazugehörige Dienstleistungen detailliert geregelt werden.
Zeitliche Umsetzung der Motion: Fristverlängerung

In Antwort und Bericht zur Motion betreffend Wärmeversorgung aus einer Hand wird ausführlich erläutert, dass die zur Umsetzung notwendigen und aufwändigen Gesetzgebungsverfahren viel Zeit in Anspruch nehmen und deshalb die entsprechenden Vorlagen erst Ende 2027 vorliegen

¹⁰ «Neues Reglement für Förderprogramm Energie Winterthur»; Medienmitteilung Stadt Winterthur vom 25. Februar 2022; Quelle: <https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/stadtkanzlei/kommunikation-stadt-winterthur/medienmitteilungen-stadt-winterthur/neues-reglement-fuer-foerderprogramm-energie-winterthur-1> (besucht am 18.9.2023)

¹¹ Reglement Förderprogramm Energie Winterthur vom 23. Februar 2022 (SRS 7.6-4)

werden. Infolgedessen muss die Umsetzung der vorliegenden Motion an die Fristverlängerung der Motion betreffend Wärmeversorgung aus einer Hand angeglichen werden.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon