

An das Stadtparlament

Winterthur

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)

Anträge:

1. Die Motion betreffend Wärmeversorgung aus einer Hand wird erheblich erklärt.
2. Die Frist zur Vorlage der für eine Zusammenlegung der Quartierwärmeverbünde des Eigenwirtschaftsbetriebs Energie-Contracting mit dem Eigenwirtschaftsbetrieb Fernwärme notwendigen Weisungen wird auf Ende 2027 erstreckt.
3. Es wird zur Kenntnis genommen, dass die Vereinheitlichung der Preis- bzw. Tarifstruktur von Quartierwärmeverbänden und Fernwärme erst nach Abschluss der finanzhaushaltsrechtlichen Zusammenlegung begonnen werden kann.

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 4. 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 Wärmeverbünde, darunter einen grossen mit der Abwärme aus der Kehrlichtverbrennung und zahlreiche kleinere mit der Wärmeerzeugung aus der Holzschnitzelverbrennung. Mit der Motion "Quartierwärmeverbünde 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, Quartierwärmeverbünde 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 Fernwärmanlagen 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:

1 Ausgangslage

1.1 Fristverlängerung

Am 4. Juli 2022 hat das Stadtparlament die Motion betreffend Wärmeversorgung aus einer Hand überwiesen.¹ Die Motion verlangt die finanzrechtliche 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 heutigen Fernwärmeversorgung und die Kundschaft der heutigen Quartierwärmeverbände.

Gemäss Artikel 84 Absatz 1 OV Parl² muss der Stadtrat innert vier Monaten vom Zeitpunkt der Überweisung an Bericht erstatten und Antrag stellen; das Stadtparlament hat allerdings am 5. Dezember 2022 der vom Stadtrat beantragten Fristerstreckung um acht Monate zugestimmt.³ Die Fristerstreckung begründete sich insbesondere mit der noch ausstehenden Rückmeldung des kantonalen Gemeindeamtes betreffend Vorgehen beim Zusammenlegen von Eigenwirtschaftsbetrieben.

1.2 Eigenwirtschaftsbetriebe

Stadtwerk Winterthur besteht finanzhaushaltsrechtlich aus verschiedenen Eigenwirtschaftsbetrieben im Sinne von § 88 Gemeindegesetz⁴: Stromhandel, Stromnetze, Energie-Contracting, Fernwärme, Kehrlichtverwertung etc. Sie sind finanzhaushaltsrechtlich eigene Rechnungskreise, die ihre Kosten selbständig über Erlöse decken müssen. Die Finanzierung der Eigenwirtschaftsbetriebe mittels Steuererträgen oder Quersubventionierungen aus anderen Eigenwirtschaftsbetrieben ist dabei nicht zulässig. Betriebsgewinne oder -verluste werden in Betriebsreserven geöffnet.

Gemäss § 93 Absatz 2 Gemeindegesetz darf ein Eigenwirtschaftsbetrieb überdies nicht länger als fünf Jahre eine negative Betriebsreserve aufweisen. Eine negative Betriebsreserve muss mittels geeigneter Massnahmen eliminiert oder durch den Steuerhaushalt ausgeglichen werden.

1.3 Eigenwirtschaftsbetrieb Fernwärme

Entstehung der Fernwärme

Anfang der 1970er Jahre gab Stadtwerk Winterthur (vormals die Städtischen Werke) eine erste Vorstudie für eine stadtweite Fernwärmeversorgung in Auftrag. Die Studie zeigte, dass es für eine stadtweite Fernwärmeversorgung mehrere Heizzentralen u.a. bei der Kehrlichtverwertungsanlage (KVA), in Oberwinterthur, in Wülflingen und in Töss benötigte. Das Parlament nahm die Studie zur Kenntnis und beauftragte den Stadtrat, eine Vorlage für den Bau einer Fernwärmeversorgung

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

² Organisationsverordnung Stadtparlament vom 28. März 2022 (OV Parl; SRS 1.2-1)

³ Vgl. «Fristerstreckung für Antrag und Bericht zur Motion betreffend Wärmeversorgung aus einer Hand» vom 2. November 2022 (Parl.-Nr. 2022.26)

⁴ Gemeindegesetz vom 20. April 2015 (GG; LS.131.1)

in Winterthur auszuarbeiten. Die Mitte 1970er Jahre aufgrund der Ölkrise sich erheblich verschlechternde Finanzlage der Stadt stoppte indes das Projekt einer stadtweiten Wärmeversorgung.

Nach dem Abklingen der Rezession wurde die Planung eines deutlich kleineren Wärmeversorgungsprojektes mit einer Wärmezentrale in der KVA und einer Wärmehauptleitung von der KVA bis zum Kantonsspital in Angriff genommen. Als nach langen Verhandlungen der Kanton sich verpflichtete, eine entsprechende Menge Wärme für die Versorgung des Kantonsspitals zu beziehen, legte der Stadtrat dem Parlament zuhanden der Stimmbevölkerung 1981 die erforderliche Weisung betreffend Aufbau einer städtischen Fernwärmeversorgung vor. Diese beinhaltete im Wesentlichen einen Kredit in der Höhe von 23,2 Millionen Franken (abzüglich 4 Mio. Fr. Subventionen des Kantons) zum Bau einer Wärmeauskopplung in der KVA und dem Bau eines Gas- und Ölkessels sowie der Wärmeleitungen. Neben den kantonalen (Kantonsspital, Bezirksgebäude, Technikum) wurden auch städtische Liegenschaften (damalige Berufs- und Frauenfachschule, Kranken- und Pflegeheim Adlergarten, Hallenbad) und rund dreissig private Liegenschaften als künftige Kundschaft genannt. Bereits damals sah der Stadtrat ökologische Aspekte als Hauptargument für den Bau einer Fernwärmeversorgung; so erläuterte der Stadtrat in der Weisung ans Parlament, dass *«ölbefeuerte Heizanlagen in den vielen Einzelgebäuden [...] in erheblichem Mass zur Verschmutzung der Atmosphäre beitrugen.»*

Der Stadtrat ging damals von einer Wärmemenge im Endausbau von 64 Millionen Kilowattstunden (kWh) pro Jahr aus.

Die Weisung hielt weiter fest, dass die Fernwärmeversorgung als Betrieb (heute Eigenwirtschaftsbetrieb) der Städtischen Werke organisiert werde. Zudem würde die Fernwärme so ausgelegt, dass sie schrittweise ausgebaut werden könnte. Sollte jedoch auf einen solchen Ausbau in *«ferner Zukunft»* verzichtet werden, wäre auch der Grundausbau eigenwirtschaftlich zu betreiben. Die Winterthurer Stimmbevölkerung stimmte der Vorlage am 6. Juni 1982 zu und die Städtischen Werke begannen mit dem Aufbau der Fernwärmeversorgung.⁵

1995 verabschiedete das Parlament die Fernwärmeverordnung⁶, welche seither die gesetzliche Grundlage für die Fernwärmeversorgung bzw. für den Eigenwirtschaftsbetrieb «Fernwärme» bildet.⁷ Insbesondere regelte das Parlament, 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 Fernwärme⁸ fest.

Fernwärme heute

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 Wärme⁹. Mit dem geplanten Ersatz der Verbrennungslinie 2 der KVA¹⁰ und der damit verbundenen zusätzlichen Nutzung der Abwärme aus der Rauchgasreinigung erhöht sich das Wärmepotenzial für die Fernwärme auf rund 350 Millionen kWh pro

⁵ Vgl. «Aufbau einer städtischen Wärmeversorgung» vom 1. Juli 1981 (Parl.-Nr. 1981.129)

⁶ Verordnung über die Fernwärmeversorgung vom 23. Oktober 1995 (Fernwärmeverordnung; SRS 7.6-7)

⁷ Vgl. «Erlass einer Verordnung über die Fernwärmeversorgung» vom 17. Mai 1995 (Parl.-Nr. 1995.38)

⁸ Tarifordnung betreffend die Abgabe von Fernwärme vom 21. November 2018 (SRS.7.6-7.1)

⁹ Die Fernwärme liefert jährlich rund 30 Millionen kWh Wärme an den Eigenwirtschaftsbetrieb Energie-Contracting u.a. zur Versorgung des Quartierwärmeverbunds Sulzerareal Stadtmitte (vgl. Ziff. 1.4)

¹⁰ Vgl. «Kehrichtverwertungsanlage (KVA); Ersatz Verbrennungslinie 2 und der Abwasserbehandlungsanlage (ABA), Vorprojekt» vom 25. März 2020 (Parl.-Nr. 2020.32)

Jahr. Zur Spitzenlastabdeckung und zur Versorgungssicherheit (z.B. bei ungeplanten Betriebsunterbrüchen der KVA oder Revisionen) verfügt die Heizzentrale in der KVA über einen 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.

Der Eigenwirtschaftsbetrieb Fernwärme ist wirtschaftlich erfolgreich und hat 2022 einen Betriebsgewinn nach Vergütung an den steuerfinanzierten Haushalt von 0,9 Millionen Franken erwirtschaftet.¹¹ Entsprechend vergütet er seit 2020 jährlich zwischen fünf und zehn Prozent der Betriebserträge an den steuerfinanzierten Haushalt der Stadt Winterthur – für das laufende Jahr 2023 ist eine Vergütung an den steuerfinanzierten Haushalt in der Höhe von 1,3 Millionen Franken budgetiert.¹²

1.4 Eigenwirtschaftsbetrieb Energie-Contracting

Entstehung des Energie-Contracting

Knapp zwanzig Jahre nach dem Beschluss zum Aufbau der Fernwärme genehmigte das Parlament im Jahr 2000 den ersten Rahmenkredit für das Energie-Contracting und legte damit den Grundstein für den neuen Eigenwirtschaftsbetrieb «Energie-Contracting» bei den damaligen Städtischen Werken.¹³ Ziel war, insbesondere die Bindung der Kundschaft an die Städtischen Werke – im Lichte der erwarteten Liberalisierung der Energiemärkte – zu erhöhen bzw. neue Geschäftsoportunitäten für die Städtischen Werke zu erschliessen. Dabei stand das Anlagen-Contracting im Vordergrund, bei dem die Kundschaft Planung, Bau, Betrieb und Finanzierung der Energieerzeugungsanlagen (i.d.R. Heizungen) durch die Städtischen Werke ausführen lässt. Die Kundschaft bezahlt anschliessend über die Laufzeit des Wärmelieferungsvertrages – meist dreissig Jahre – einen monatlichen Preis, der alle diese Leistungen deckt. Der Stadtrat ging damals davon aus, dass die kumulierten Betriebsergebnisse spätestens nach zehn Jahren ausgeglichen sein sollten. Der Bau von Wärmenetzen bzw. Quartierwärmeverbänden stand damals nicht im Fokus. Es wurde in der Weisung lediglich eine allfällige Nutzung der Abwärme von Industrieanlagen oder der Abwasserreinigungsanlage erwähnt. Im Weiteren wurde festgehalten, dass dieses Geschäft eigenwirtschaftlich – einschliesslich eines angemessenen Gewinns – durch die Städtischen Werke betrieben werden muss.

2004 verkaufte die Sulzer Immobilien AG für insgesamt 23,5 Millionen Franken ihre beiden Wärmenetze in Oberwinterthur und im Sulzerareal Stadtmitte an die Stadt Winterthur (Städtische Werke).

Dabei wurde die Wärmeversorgung in Oberwinterthur (u.a. rund um die Sulzerallee, Else-Züblin-Strasse) in die bereits bestehende Fernwärmeversorgung integriert. Die Weisung ans Parlament über einen Kredit in der Höhe von insgesamt 14 Millionen Franken beinhaltete neben dem Kauf des Sulzer-Wärmenetzes in Oberwinterthur auch den Ausbau des Fernheizwerkes auf dem Areal der KVA.¹⁴

Mit einer separaten Weisung genehmigte die Stimmbevölkerung einen Kredit von 9,5 Millionen Franken für den Kauf der Wärmeversorgung Sulzerareal Stadtmitte.¹⁵ Die Wärmeversorgung Sulzerareal Stadtmitte hatte damals keine Verbindung zum Fernwärmenetz und wurde mittels eines

¹¹ Vgl. «Abnahme der Jahresrechnung und des Geschäftsberichtes 2022» vom 22. März 2023 (Parl.-Nr. 2023.24)

¹² Vgl. «Finanzielle Vergütung Stadtwerk Winterthur: Festlegung der finanziellen Vergütung für das Jahr 2023 zulasten der verschiedenen Eigenwirtschaftsbetriebe» vom 26. Oktober 2022 (Parl.-Nr. 2022.91)

¹³ Vgl. «V. Nachtrag zur Verordnung über die Organisation der Stadtverwaltung (VOS) betreffend 'Energie-Contracting' und Rahmenkredit von Fr. 5 000 000.-- für die Schaffung eines Betriebs 'Contracting'» vom 12. Januar 2000 (Parl.-Nr. 1999.63)

¹⁴ Vgl. «Rahmenkredit von Fr. 14 000 000.-- für die Übernahme der Fernwärmeversorgung Sulzer-Oberwinterthur und für den Ausbau des Fernheizwerkes auf dem Areal der KVA» vom 3. Dezember 2003 (Parl.-Nr. 2003.105)

¹⁵ Vgl. «Objektkredit von Fr. 9 500 000.-- für die Übernahme der Energieversorgungsanlagen auf dem Sulzer-Areal Stadtmitte» vom 3. Dezember 2003 (Parl.-Nr. 2003.106)

eigenen, fossilbetriebenen Blockheizkraftwerkes versorgt. Es handelte sich somit um ein Wärmenetz mit einer eigenen Wärmezentrale und wurde demnach nicht dem Eigenwirtschaftsbetrieb Fernwärme – der die Wärme von der KVA bezog – angegliedert, sondern dem Eigenwirtschaftsbetrieb Energie-Contracting zugeordnet und durch diesen finanziert. Dieser betrieb damals bereits den Quartierwärmeverbund Im Gern, der – wie der Quartierwärmeverbund Sulzerareal Stadtmitte – keine Verbindung mit dem Fernwärmenetz hatte und somit autark betrieben wurde. Erst rund zehn Jahre später wurde der Quartierwärmeverbund Sulzerareal Stadtmitte nach dem Bau des Fernwärmestollens durch den Heiligberg¹⁶ mittels klimafreundlicher Abwärme aus der KVA versorgt, blieb indes Teil des Eigenwirtschaftsbetriebs Energie-Contracting. Für lange Zeit war Sulzerareal Stadtmitte der einzige Quartierwärmeverbund, der die Wärme vom Eigenwirtschaftsbetrieb Fernwärme bzw. die Abwärme der KVA bezog.

Die weiteren Quartierwärmeverbände Wyden, Waser¹⁷, Zinzikon, Sennhof werden ebenfalls mittels dezentraler Wärmezentralen versorgt und daher durch den Eigenwirtschaftsbetrieb Energie-Contracting betrieben.

Um das Geschäft Energie-Contracting weiter auszubauen und zu finanzieren, bewilligte das Parlament zwischen 2000 und 2010 fünf Rahmenkredite à 5 Millionen Franken.¹⁸ 2012 und 2016 genehmigten Stadtparlament und Stimmbevölkerung je einen Rahmenkredit in der Höhe von 40 bzw. 70 Millionen Franken.¹⁹

Insgesamt standen dem Energie-Contracting für den Ausbau der Quartierwärmeverbände und die Finanzierung einzelner Wärmelösungen für öffentliche Institutionen und Private (Anlagen-Contracting) bis heute 135 Millionen Franken zur Verfügung.

2017 verabschiedete das Parlament die Verordnung über das Energie-Contracting²⁰, welche die gesetzliche Grundlage für die Geschäfte des Energie-Contractings bzw. für den Eigenwirtschaftsbetrieb «Energie-Contracting» bildet.²¹ Insbesondere regelte das Parlament, dass die Geschäftstätigkeiten (u.a. Quartierwärmeverbände, Anlagen-Contracting) dem Privatrecht unterstehen, eigenwirtschaftlich betrieben werden und kein allgemeiner Versorgungsauftrag für Quartierwärme besteht.

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 nach einheitlichen, jedoch je nach Quartierwärmeverbund differenzierten Kriterien, sodass die Preisbasis jeweils in einem Quartierwärmeverbund für alle Kundinnen und Kunden dieselbe ist.

¹⁶ «Baustart Fernwärmestollen durch den Heiligberg», Medienmitteilung Stadt Winterthur vom 25. Februar 2014; Quelle: <https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/stadtkanzlei/kommunikation-stadt-winterthur/medienmitteilungen-stadt-winterthur/baustart-fernwaermestollen-durch-den-heiligberg> (besucht am 4.6.2023)

¹⁷ Vgl. «Objektkredit von Fr. 12 Mio. (exkl. MWSt) für die Beschaffung und Erstellung einer Heizzentrale mit Wärmeverbund im Quartier Waser in Winterthur zu Lasten des Rahmenkredits Nr. 20 433» vom 27. Februar 2013 (Parl.-Nr. 2013.25)

¹⁸ Vgl. u.a. «Vierter Rahmenkredit von CHF 5 000 000.-- für Anlagenobjekte des Betriebes Energie-Contracting von Stadtwerk Winterthur» vom 6. Mai 2009 (Parl.-Nr. 2009.47)

¹⁹ Vgl. «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)

²⁰ Verordnung über das Energie-Contracting vom 3. Juli 2017 (VEC; SRS 7.6-2)

²¹ Vgl. «Erlass einer Verordnung über das Energie-Contracting» vom 1. Februar 2017 (Parl.-Nr. 2016.100-2)

Energie-Contracting heute

Heute betreibt und finanziert der Eigenwirtschaftsbetrieb Energie-Contracting von Stadtwerk Winterthur zwischen Zürich- und Bodensee rund hundert Wärmelösungen als Anlagen-Contracting.

Weiter 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 Versorgungssicherheit verfügen vier von fünf Wärmezentralen jeweils über Spitzenheizkessel, die mittels fossiler Brennstoffe befeuert werden. Die Quartierwärmeverbünde beliefern über ein Leitungsnetz von insgesamt rund 25 Kilometer rund 200 Anschlussobjekte mit klimafreundlicher Wärme.

Derzeit stehen aus dem letzten Rahmenkredit noch etwas mehr als 20 Millionen Franken zur Verfügung (Stand Juni 2023). Der Stadtrat bereitet eine Weisung für einen nächsten Rahmenkredit vor – vor allem auch für den verstärkten Ausbau der Wärmenetze als massgebliche Massnahme zur Erreichung des Ziels, bis 2040 den CO₂-Ausstoss der Stadt Winterthur auf netto null Tonnen zu reduzieren.²²

Der Eigenwirtschaftsbetrieb Energie-Contracting erwirtschaftete 2022 einen Betriebsgewinn von 0,3 Millionen Franken. Aufgrund der negativen Betriebsreserve (vgl. Ziff. 1.5) erfolgte seit Jahren keine Vergütung an den steuerfinanzierten Haushalt.

1.5 Betriebsreserven Eigenwirtschaftsbetriebe Energie-Contracting und Fernwärme

In den vergangenen Jahren gelang es dem Eigenwirtschaftsbetrieb Energie-Contracting, leicht positive Betriebsergebnisse zu erwirtschaften, entsprechend ging die negative Betriebsreserve (Betriebsvorschuss) in den vergangenen zwei Rechnungsjahren marginal zurück. Am 31. Dezember 2022 lag sie bei minus 3,5 Millionen Franken.²³ Der Eigenwirtschaftsbetrieb weist damit seit 2016 eine negative Betriebsreserve aus und widerspricht den kantonalen finanzhaushaltsrechtlichen Vorgaben gemäss § 93 Absatz 2 GG, wonach die Betriebsreserve längstens fünf Jahre einen negativen Betrag ausweisen darf.

Die negative Betriebsreserve resultiert im Wesentlichen aus den hohen Anfangsinvestitionen beim Bau von Quartierwärmeverbänden (u.a. Heizzentrale, Hauptleitungen), die zu hohen Abschreibungen und Zinsen führten und den erst im Laufe der Zeit anfallenden Einnahmen aus dem Anschluss der Liegenschaften, die durch die kontinuierliche Verdichtung der Netzanschlüsse zunehmen.

Werden – wie vom Stadtrat geplant – weitere Quartierwärmeverbände erstellt bzw. bestehende ausgebaut, vergrössert sich die negative Betriebsreserve zwangsläufig aufgrund der hohen Anfangsinvestitionen für den Neubau von Heizzentralen etc. weiter und können wiederum erst in den kommenden Jahrzehnten mit dem Anschluss der Liegenschaften amortisiert werden.

Demgegenüber weist der Eigenwirtschaftsbetrieb Fernwärme seit Jahren eine positive Betriebsreserve aus. Ende 2022 lag sie bei 29,3 Millionen Franken. Im Gegensatz zum Eigenwirtschaftsbetrieb Energie-Contracting musste die Fernwärme keine hohen Anfangsinvestitionen tätigen, da die KVA als hauptsächliche Wärmelieferantin bereits bestand.

²² Vgl. «Antrag und Bericht zur Motion betreffend Netto Null Tonnen CO₂ bis 2050» vom 24. Februar 2021 (Parl.-Nr. 2019.82)

²³ Vgl. u.a. S. 164 Beilage 01 Rechnung 2022, Teil A; «Abnahme der Jahresrechnung und des Geschäftsberichtes 2022» vom 22. März 2023 (Parl.-Nr. 2023.24)

2 Zusammenlegung von Quartier- und Fernwärme

2.1 Gründe für eine Zusammenlegung

Physisches Zusammenwachsen von Fern- und Quartierwärmenetzen

Die heutige finanzhaushaltsrechtliche und organisatorische Trennung der Wärmenetze der Stadt (Stadtwerk Winterthur) in Fernwärme und Quartierwärme ist historisch bedingt (vgl. Ziff. 1.3 und 1.4). Seit dem Bau des Heiligbergstollens 2015 und damit der erstmaligen physischen Verbindung zwischen dem Fernwärmenetz und einem Quartierwärmeverbund (Sulzerareal Stadtmitte) wachsen die beiden Netze weiter zusammen.

Seit einiger Zeit werden beispielsweise die Kantonsschulen Im Lee und Rychenberg zwar im Rahmen einer Anlagen-Contracting-Lösung – zu den Bedingungen der Verordnung über das Energie-Contracting – erschlossen, jedoch beziehen die Kantonsschulen die Abwärme der KVA mittels einer Anschlussleitung an das Fernwärmenetz.²⁴ Der Anschluss der Kantonsschulen war finanziell nur möglich, weil der Kanton Zürich – wie im öffentlichen Stadtratsbeschluss betreffend Anschluss der Kantonsschulen ans Fernwärmenetz erläutert²⁵ – einen einmaligen Anschlusskostenbeitrag in der Höhe von 2,5 Millionen Franken leistete. Dieser Anschluss erfolgte folglich nicht zu den gleichen Konditionen wie bei einem ordentlichen Fernwärmeanschluss, sondern auf Basis eines Anlagen-Contractings mit den erwähnten individuellen – von den effektiven Baukosten abhängigen – Anschlusskosten; dies wäre mit dem Tariffsystem der Fernwärmeverordnung rechtlich nicht möglich gewesen.

2021 genehmigte der Stadtrat einen Objektkredit über 5,8 Millionen Franken für die Erschliessung der Rudolf-Diesel-Strasse mit Abwärme aus der KVA. Über die Rudolf-Diesel-Strasse erfolgt der Zusammenschluss mit dem in der Nähe liegenden bestehenden Quartierwärmeverbund Waser und damit eine weitere physische Verbindung zwischen Fernwärme und einem Quartierwärmeverbund.²⁶

Die Studie «Wärmeverbunde und Netze»²⁷ zeigt, dass je mehr Wärmeverbünde (Fernwärme und Quartierwärmeverbünde) zusammengeschlossen werden, desto besser die Abwärme aus der KVA im Sommerhalbjahr genutzt werden kann. Entsprechend plant der Stadtrat die Erweiterung des Quartierwärmeverbunds Sulzerareal Stadtmitte – einschliesslich der bereits im Bau stehenden Erweiterung Neuwiesen Süd²⁸ – in Richtung nördliches Neuwiesenquartier. Im Weiteren soll der Quartierwärmeverbund Waser in Richtung Seen und Oberwinterthur erweitert werden.²⁹

²⁴ «Umweltfreundliche Wärme für die Kantonsschulen Im Lee und Rychenberg», Medienmitteilung Stadt Winterthur vom 3. Juli 2020; Quelle: <https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/stadtkanzlei/kommunikation-stadt-winterthur/medienmitteilungen-stadt-winterthur/umweltfreundliche-waerme-fuer-kantonsschulen-im-lee-und-rychenberg> (besucht am 4.6.2023)

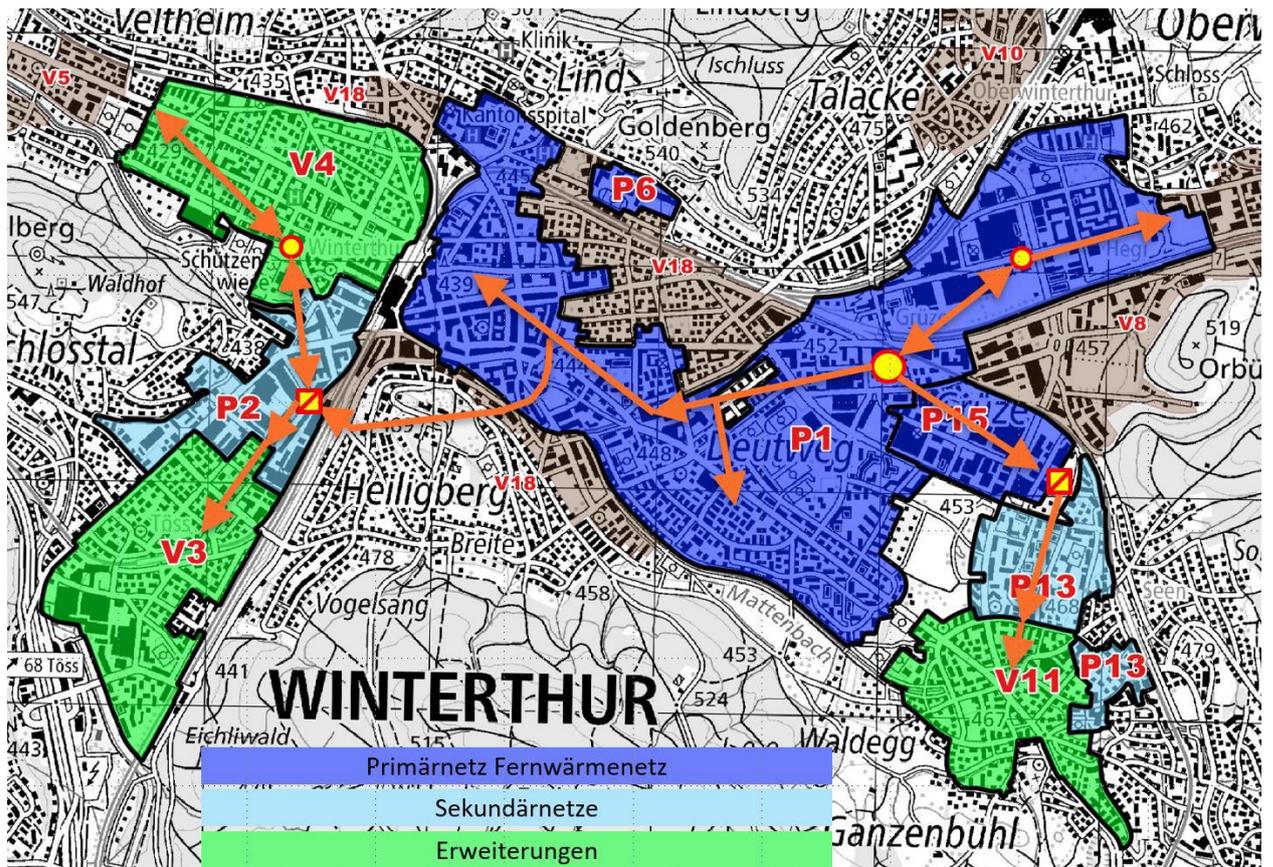
²⁵ <https://stadt.winterthur.ch/stadratsbeschluesse/beschluesse-des-stadtrats/stadtratssitzung-vom-01-07.2020> (besucht am 4.6.2023)

²⁶ «Neuer Wärmeverbund für das Gebiet Rudolf-Diesel-Strasse», Medienmitteilung Stadt Winterthur vom 16. Juli 2021; Quelle: <https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/stadtkanzlei/kommunikation-stadt-winterthur/medienmitteilungen-stadt-winterthur/neuer-waermeverbund-fuer-das-gebiet-rudolf-diesel-strasse> (besucht am 4.6.2023)

²⁷ «Wärmeverbunde und Netze Winterthur; Bericht Vorstudie, Stadtwerk Winterthur»; 6. Februar 2023; Quelle: https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/stadtkanzlei/kommunikation-stadt-winterthur/medienmitteilungen-stadt-winterthur/stadtrat-beschliesst-weiteres-vorgehen-zum-ausbau-der-waermenetze/downloads/waermeverbunde-und-netze-winterthur_masterplan-teil-1_2022/download (besucht am 4.6.2023)

²⁸ «Erweiterung des Quartierwärmeverbunds Sulzer Stadtmitte ins Gebiet 'Neuwiesen Süd'», Medienmitteilung Stadt Winterthur vom 19. August 2022; Quelle: <https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/stadtkanzlei/kommunikation-stadt-winterthur/medienmitteilungen-stadt-winterthur/erweiterung-des-quartierwaermeverbunds-sulzer-stadtmitte-ins-gebiet-neuwiesen-sued> (besucht am 4.6.2023)

²⁹ «Stadtrat beschliesst weiteres Vorgehen zum Ausbau der Wärmenetze», Medienmitteilung Stadt Winterthur vom 15. Mai 2023; Quelle: <https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/stadtkanzlei/kommunikation-stadt-winterthur/medienmitteilungen-stadt-winterthur/stadtrat-beschliesst-weiteres-vorgehen-zum-ausbau-der-waermenetze> (besucht am 4.6.2023)



Die Übersicht zeigt die bestehenden Wärmenetze und die vorgesehenen Erweiterungen im untersuchten Perimeter.

Für die Wärmeversorgung der physisch verbundenen Quartierwärmebünde Wasser und Sulzerareal Stadtmitte – einschliesslich der geplanten Erweiterungen – sowie der Fernwärme wird im Sommerhalbjahr voraussichtlich die Abwärme der KVA meist ausreichen. Damit kann die im Sommer nicht vollständig genutzte Abwärme der KVA auch in dieser Jahreszeit optimal verwendet werden. Im Winter bzw. wenn die KVA aufgrund geplanter oder ungeplanter Ausfälle nicht genügend Wärme liefert, stehen weitere Heizzentralen zur Wärmeversorgung zur Verfügung bzw. müssen noch gebaut werden (u.a. Grundwasserheizzentrale Neuwiesen³⁰). Demnach wird künftig im Sommer mehrheitlich Abwärme aus der KVA in Quartierwärmeverbänden genutzt, während im Winter die dezentralen Heizzentralen die Quartierwärmeverbände hauptsächlich mit Wärme versorgen werden. Infolgedessen können die knappen Holzschnitzel vor allem für die Wärmeerzeugung im Winter vorgehalten werden.

Neben dem Bau neuer Heizzentralen bedingt dieses Vorgehen insbesondere den Ersatz der Verbrennungslinie 2 der KVA³¹ und damit die Möglichkeit, künftig auch die Abwärme der Rauchgasreinigungsanlage für die Wärmeversorgung nutzen zu können.

Künftig wird somit in der Fernwärme und in den zwei grössten Quartierwärmeverbänden in Bezug auf den Energieträger physisch keine Unterscheidung zwischen der Abwärme aus der KVA («Fernwärme») und derjenigen aus den Wärmequellen der Quartierwärmeverbände (Holz; später zusätzlich Wärme aus Grundwasser) mehr möglich sein.

³⁰ Vgl. Antrag und Bericht zur Motion betreffend Quartierwärmeverbände mit Grundwasserwärme vom 9. November 2022 (Parl.-Nr. 2022.27)

³¹ Vgl. «Kehrichtverwertungsanlage (KVA); Ersatz Verbrennungslinie 2 und Abwasserbehandlungsanlage (ABA), Vorprojekt» vom 25. März 2020 (Parl.-Nr. 2020.32)

Eine finanzhaushaltsrechtliche Trennung wird mit diesem physischen Zusammenwachsen sehr schwierig und würde die buchhalterische Abgrenzung zwischen den beiden Eigenwirtschaftsbetrieben nahezu verunmöglichen, was u.a. die finanzielle Kosten- und Erlöswahrheit verringern würde.

Unterschiedliche Tarif- bzw. Preissysteme von Fern- und Quartierwärme

Durch die physische Verbindung beider Netze bzw. den Austausch von Abwärme aus der KVA (Fernwärme) und Wärme aus den Wärmezentralen der bereits bestehenden Quartierwärmeverbände sind unterschiedliche Preis- und Tarifsysteme für die Kundschaft nicht plausibel (vgl. Ziff. 3).

Fazit

Die vorgängigen Überlegungen haben den Stadtrat – bereits vor Einreichung der vorliegenden Motion – veranlasst, eine finanzhaushaltsrechtliche Zusammenlegung der Eigenwirtschaftsbetriebe Fernwärme und Energie-Contracting zu prüfen. Entsprechend haben die Departemente Finanzen und Technische Betriebe bereits Mitte 2022 erste Abklärungen vorgenommen und mit dem kantonalen Gemeindeamt Gespräche dazu geführt (vgl. Ziff. 2.2).

2.2 Austausch mit dem kantonalen Gemeindeamt

In einem Treffen wurde dem kantonalen Gemeindeamt die Situation mit den zwei sehr ähnlichen Eigenwirtschaftsbetrieben erläutert und dargelegt, dass Verwaltung, Stadtrat und Parlament beabsichtigen, die Eigenwirtschaftsbetriebe Fernwärme und Energie-Contracting finanzhaushaltsrechtlich in einen einzigen Eigenwirtschaftsbetrieb zu überführen. Das Gemeindeamt konnte die Argumente nachvollziehen und beurteilte die angestrebte Zusammenlegung unter gewissen Rahmenbedingungen (z.B. Ausgliederung des Anlagen-Contractings in einen eigenen Eigenwirtschaftsbetrieb) ebenfalls als sinnvoll.

Der Austausch zeigte jedoch auch, dass für eine solche Zusammenlegung keine konkreten rechtlichen Vorgaben existieren. Bisher wurden lediglich Eigenwirtschaftsbetriebe gegründet bzw. Eigenwirtschaftsbetriebe aufgelöst – wie dies das Stadtparlament 2020 beispielsweise für den Eigenwirtschaftsbetrieb Haustechnik von Stadtwerk Winterthur beschlossen hat.³²

Das Gemeindeamt hat ein Vorgehen für die Zusammenlegung skizziert. Da dieses Vorgehen in den verschiedenen finanzhaushaltsrechtlichen Grundlagen nicht konkret geregelt ist, sieht das Gemeindeamt weiterhin gewisse rechtliche Unsicherheiten. Mithin besteht ein gewisses Risiko von Klagen oder Beschwerden gegen die für die Umsetzung notwendigen politischen Beschlüsse; dies kann zu grösseren Verzögerungen bei der Umsetzung der Zusammenlegung führen. Aufgrund der erstmaligen Zusammenlegung von zwei Eigenwirtschaftsbetrieben in der Stadt Winterthur werden vermutlich einige Aspekte erst bei der Erarbeitung der Beschlüsse zu Tage treten, was einerseits zu Verzögerungen und andererseits dazu führen kann, dass das nachfolgend skizzierte Vorgehen angepasst werden muss.

2.3 Notwendige politische Beschlüsse für eine Zusammenlegung

Auflösung des Eigenwirtschaftsbetriebs Energie-Contracting

Der Eigenwirtschaftsbetrieb Energie-Contracting in der heutigen Ausgestaltung (Anlagen-Contracting, Betriebsführungs-Contracting³³, Quartierwärmeverbände) ist aufzulösen.

Beim Eigenwirtschaftsbetrieb Energie-Contracting handelt es sich um eine freiwillige Aufgabe, die das Stadtparlament mit der Verordnung über das Energie-Contracting geschaffen hat (§ 88 Abs. 2 lit. b GG). Infolgedessen obliegt auch die Auflösung des Eigenwirtschaftsbetriebs dem Stadtparlament.

³² Vgl. «Auflösung des Eigenwirtschaftsbetriebs Haustechnik von Stadtwerk Winterthur» vom 17. Juni 2020 (Parl.-Nr. 202.65)

³³ Das Betriebsführungs-Contracting entspricht dem Anlagen-Contracting (vgl. Ziff. 1.4); jedoch erfolgt die Finanzierung nicht durch Stadtwerk Winterthur, sondern die Eigentümerschaft.

Das Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden³⁴ legt fest, dass bei Auflösung eines Eigenwirtschaftsbetriebs die Mittel der Spezialfinanzierungskonten³⁵ mit der Erfolgsrechnung des steuerfinanzierten Haushalts zu verrechnen sind. Entsprechend muss die negative Betriebsreserve zulasten des Steuerhaushalts ausgeglichen werden (vgl. Ziff. 1.5). Der effektive Betrag wird zum Zeitpunkt der Auflösung des Eigenwirtschaftsbetriebs ermittelt. Die Auflösung des Eigenwirtschaftsbetriebs und die damit zusammenhängenden Transaktionen werden in enger Abstimmung mit dem Finanzamt und der Finanzkontrolle erfolgen. Dabei wird die Finanzkontrolle – wie bei der Auflösung des Eigenwirtschaftsbetriebs Haustechnik – den finalen Rechnungsabschluss des Eigenwirtschaftsbetriebs Energie-Contracting eingehend prüfen. Dies erfolgt jedoch erst nach der Genehmigung durch das Stadtparlament – in der Regel auf den nächsten Jahresabschluss.

Für den Fall, dass der steuerfinanzierte Haushalt eine negative Betriebsreserve des Eigenwirtschaftsbetriebes Energie-Contracting decken muss, könnten geeignete finanzielle Massnahmen erarbeitet werden, um diesen Betrag wieder zu kompensieren. Beispielsweise könnte aus einem anderen Eigenwirtschaftsbetrieb (z.B. der Fernwärme) eine ausserordentliche finanzielle Vergütung an den Steuerhaushalt vorgenommen werden. Dazu müsste das Parlament in einem separaten Beschluss eine ausserordentliche Vergütung aus dem betreffenden Eigenwirtschaftsbetrieb an den steuerfinanzierten Haushalt bewilligen.

Eine solche ausserordentliche Entnahme aus der Betriebsreserve des Eigenwirtschaftsbetriebs Fernwärme ist allerdings nur dann zielführend, wenn die Betriebsreserve nach der Entnahme und nach den geplanten Investitionen für die Wärmenetze voraussichtlich positiv bleiben wird. Ansonsten wäre einer der Gründe für die Zusammenlegung der Wärmenetze bereits hinfällig. Das Gemeindeamt hat sich betreffend eines solchen «Reserventransfers» dahingehend geäussert, dass dieser «*politisch und rechtlich kontrovers diskutiert werden könne*».

Schaffung einer neuen einheitlichen gesetzlichen Grundlage für die Fernwärmeversorgung und die Quartierwärmeverbände (Neuerlass Wärmeversorgung) und Transfer des Anlagevermögens der Quartierwärmeverbände vom Energie-Contracting in die Fernwärme

Das Anlagevermögen der Quartierwärmeverbände vom Energie-Contracting wird in den bestehenden Eigenwirtschaftsbetrieb Fernwärme übertragen. Danach kann der Eigenwirtschaftsbetrieb «Fernwärme» beispielsweise in «Wärmeversorgung» umbenannt werden.

Eigenwirtschaftsbetriebe, die nicht auf einer übergeordneten Rechtsgrundlage basieren, benötigen eine kommunale Rechtsgrundlage (§ 88 Abs. 2 lit. b GG). Durch die Zusammenlegung von Quartierwärmeverbänden und der Fernwärmeversorgung genügen die beiden Rechtsgrundlagen (VEC, Fernwärmeverordnung) nicht mehr. Entsprechend muss eine neue gesetzliche Grundlage zur Regelung der leitungsgebundenen Wärmeversorgung in der Stadt Winterthur geschaffen werden, welche die Rahmenbedingungen des neuen Eigenwirtschaftsbetriebs (Zweck, Finanzierung, Tarifierung, Rechtsverhältnis mit der Kundschaft, Übergangsbestimmungen betreffend bestehender Kundschaft der Quartierwärmeverbände etc.) regelt.

Die neue Verordnung bildet auch die Grundlage für die (buchhalterische) Übertragung der Quartierwärmeverbände in den neu gestalteten Eigenwirtschaftsbetrieb «Wärmeversorgung». Inwieweit im Rahmen des Neuerlasses bereits eine Vereinheitlichung der Preise- bzw. Tarifsysteme der Fern- und Quartierwärme erfolgt, ist bei der weiteren Ausarbeitung der Weisungen zu prüfen (vgl. Ziff. 3).

³⁴ Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden, Direktion der Justiz und des Innern, Gemeindeamt, 1. April 2018

³⁵ Das Spezialfinanzierungskonto entspricht der Betriebsreserve bzw. dem Betriebsvorschuss

Schaffung des Eigenwirtschaftsbetriebs Anlagen-Contracting (Teilrevision Verordnung über das Energie-Contracting)

Das Anlagen-Contracting (Planung, Betrieb, Bau und Finanzierung) von einzelnen Wärmelösungen, die Stadtwerk Winterthur (Eigenwirtschaftsbetrieb Energie-Contracting) heute im Grossraum zwischen Zürich- und Bodensee am Markt anbietet, kann nicht in den Eigenwirtschaftsbetrieb Wärmeversorgung überführt werden. Das Gemeindeamt ist der Meinung, dass Fern- und Quartierwärme – letztlich beides leitungsgebundene Wärmeversorgungen – gegenüber den Leistungen des Anlagen-Contractings ein anderes Geschäft darstellen. Folglich kann dieser Teil des Anlagen-Contractings nicht in den Eigenwirtschaftsbetrieb Wärmeversorgung übertragen werden, sondern muss in einen eigenen – neu zu schaffenden – Eigenwirtschaftsbetrieb eingebracht werden.

Die Gründung eines neuen Eigenwirtschaftsbetriebs Anlagen-Contracting benötigt wiederum einerseits einen Gründungsbeschluss des Stadtparlaments sowie eine vom Stadtparlament erlassene gesetzliche Grundlage. Diese wird voraussichtlich mittels einer Revision der Verordnung über das Energie-Contracting geschaffen. Allenfalls muss die Betriebsreserve des neuen Eigenwirtschaftsbetriebs «Anlagen-Contracting» aus dem steuerfinanzierten Haushalt alimentiert werden. Wie hoch die Betriebsreserve für den neuen Eigenwirtschaftsbetrieb ausfallen muss, damit dieser mittel- und langfristig die finanzhaushaltsrechtlichen Vorgaben erfüllen kann, lässt sich noch nicht abschätzen und wird zu einem späteren Zeitpunkt ermittelt.

Zusammenfassung der voraussichtlich notwendigen Beschlüsse des Stadtparlaments für die Zusammenlegung

- Weisung betreffend die Auflösung des Eigenwirtschaftsbetriebs Energie-Contracting einschliesslich Ausfinanzierung der negativen Betriebsreserve aus dem steuerfinanzierten Haushalt
- Weisung betreffend Massnahmen zur Schadloshaltung des steuerfinanzierten Haushalts aufgrund der Ausfinanzierung der negativen Betriebsreserve des Eigenwirtschaftsbetriebs Energie-Contracting
- Weisung betreffend Neuerlass der Verordnung über die leitungsgebundene Wärmeversorgung und der Übertragung des Anlagevermögens der Quartierwärmeverbünde
- Weisung betreffend Gründung eines neuen Eigenwirtschaftsbetriebes Anlagen-Contracting und Teilrevision der Verordnung über das Energie-Contracting hinsichtlich Regelung des Anlagen-Contractings
- Neuerlass einer Tarifordnung über die leitungsgebundene Wärmeversorgung (voraussichtlich in der Kompetenz des Stadtrats)

Diese Erlasse bedingen sich jeweils gegenseitig und müssen zwingend gleichzeitig in Kraft gesetzt werden. Sobald ein Erlass politisch scheitert, kann die gesamte Zusammenlegung nicht realisiert werden und muss neu aufgeleitet werden.

2.4 Beurteilung einer Zusammenlegung

Vorteile

- Angleichung der finanzhaushaltsrechtlichen und der physischen Wärmeversorgung
Die Wärmenetze wachsen vermehrt physisch zusammen, sind jedoch bisher finanzhaushaltsrechtlich getrennt.
- Ermöglichen eines einheitlichen Wärmetarifs für Quartier- und Fernwärme
Die finanzhaushaltsrechtliche Zusammenlegung ermöglicht mittelfristig eine Vereinheitlichung von Tarif- bzw. Preissystemen von Fern- und Quartierwärme.
- Vermeidung künftiger negativer Betriebsreserven
Wie in Ziffer 1.5 erläutert, haben sich die Betriebsreserven der beiden Eigenwirtschaftsbetriebe Fernwärme und Energie-Contracting konträr entwickelt. Während der Eigenwirtschaftsbetrieb Fernwärme eine positive Betriebsreserve von knapp 30 Millionen Franken aufweist,

liegt die Betriebsreserve des Eigenwirtschaftsbetriebs Energie-Contracting seit Jahren im Minus (-3,5 Mio. Fr.). Mit dem geplanten Ausbau der Wärmenetze und insbesondere mit dem Neubau der Wärmezentralen sowie den Hauptleitungen stehen grosse Investitionen an, die wiederum erst über die kommenden Jahrzehnte durch den Anschluss der Liegenschaften amortisiert werden können. Infolgedessen wird zwangsläufig die Betriebsreserve des Energie-Contractings weiter abnehmen und damit – entgegen den kantonalen Vorschriften – noch während Jahren negativ bleiben. Damit besteht ein erhebliches Risiko, dass der Bezirksrat die Einhaltung der kantonalen Finanzhaushaltsgesetzgebung einfordern wird und die Stadt rechtlich gezwungen sein könnte, die negative Betriebsreserve mittels Steuergeldern auszugleichen. Mittels der finanzhaushaltsrechtlichen Zusammenlegung könnte auf die positive Betriebsreserve der Fernwärme zugegriffen werden. Zwar würde diese in den kommenden Jahren durch die anstehenden Investitionen in Heizzentralen und Netze ebenfalls massiv abnehmen, jedoch voraussichtlich positiv bleiben oder nur für eine kurze, gesetzeskonforme Dauer negativ werden.

Schwierigkeiten

- **Grosser administrativer Aufwand**
Die Erarbeitung der neuen gesetzlichen Grundlagen, der Weisungen sowie der buchhalterischen Transfers der Quartierwärmeverbünde in den Eigenwirtschaftsbetrieb Fernwärme ist äusserst personalintensiv und bindet insbesondere im Departement Technische Betriebe (Departementssekretariat, Stadtwerk Winterthur) und im Departement Finanzen während Jahren Ressourcen.
- **Rechtliche Unwägbarkeiten**
Da eine Zusammenlegung von Eigenwirtschaftsbetrieben im Kanton Zürich bisher nicht erfolgt ist, bestehen in der Umsetzung noch grosse rechtliche Unwägbarkeiten, die zu langwierigen Kontroversen führen könnten.
- **Politisches Verfahren**
Die komplexen politischen Vorlagen müssen gleichzeitig in Kraft treten, was einen parallel verlaufenden politischen Prozess voraussetzt. Es besteht die Gefahr von Inkonsistenzen zwischen den einzelnen Vorlagen, die sich u.a. aus der parlamentarischen Diskussion der einzelnen Vorlagen ergeben könnten. Eine Zusammenlegung kann nur erfolgen, wenn alle Vorlagen gutgeheissen werden – scheitert eine Vorlage, können die anderen auch nicht umgesetzt werden und die Zusammenlegung lässt sich nicht realisieren.
Die Beschlüsse unterstehen dem fakultativen Referendum. Da die Vorlagen viele Stimmbürgerinnen und -bürger (Wärmekundschaft) direkt betreffen (u.a. Vereinheitlichung Preis- und Tarifsysteme, Verwendung von Steuermitteln), besteht die Wahrscheinlichkeit, dass ein Referendum gegen eine oder mehrere Vorlagen ergriffen wird.

2.5 Weiteres Vorgehen

Die Vielzahl der Vorlagen und das Beschreiten rechtlichen Neulands benötigen einige Zeit; insbesondere auch, da heute wohl noch nicht alle Schwierigkeiten dieses anspruchsvollen Geschäfts bekannt sein dürften.

Die finanzhaushaltsrechtliche Zusammenlegung – nach Genehmigung der gesetzlichen Grundlagen durch das Stadtparlament – kann jeweils nur auf den Jahreswechsel (Jahresabschluss der städtischen Rechnung) erfolgen und muss in Budget und Finanzplan berücksichtigt werden. Entsprechend kann sich je nach Zeitpunkt der Verabschiedung der gesetzlichen Grundlagen die Einführung um mehr als ein Jahr verschieben.

3 Zusammenlegung der Tarif- und Preisregimes von Quartier- und Fernwärme

Heutiges Preissystem in den Quartierwärmeverbänden

Aufgrund der Regelungen in der VEC werden die Preise für die Quartierwärmeverbünde durch Stadtwerk Winterthur festgelegt. Anschlusskosten, Grundpreis, Arbeitspreis und weitere Anschlussbedingungen werden bei Quartierwärmeverbänden – im Unterschied zur Fernwärme – in individuellen, privatrechtlichen Verträgen zwischen der Stadt Winterthur (Stadtwerk Winterthur)

und der Kundschaft geregelt (vgl. Art. 6 VEC). Die Laufzeit der Verträge beträgt in der Regel dreissig Jahre. Insbesondere die Energiepreise unterscheiden sich dabei zwischen den einzelnen Quartierwärmebünden in Abhängigkeit der Wärmequelle (Holzschnitzel, Fernwärme, Gas). Während somit die vertraglichen Bedingungen innerhalb eines Quartierwärmeverbundes grundsätzlich für alle Kundinnen und Kunden identisch sind, bestehen jedoch grössere Unterschiede zwischen den einzelnen Quartierwärmeverbünden.

Heutiges Tarifsysteem Fernwärme

Die Tarife und Anschlussbedingungen für die Fernwärmekundschaft richten sich nach der Fernwärmeverordnung bzw. der Tarifordnung betreffend die Abgabe von Fernwärme und werden vom Stadtrat festgelegt (Art. 51 Abs. 1 Fernwärmeverordnung). Sie sind somit für alle Kundinnen und Kunden identisch. Letztmals wurden die Tarife auf den 1. Januar 2019 erhöht.³⁶ Trotz der Erhöhung liegen die Tarife der Fernwärme massgeblich unterhalb denjenigen für einen Wärmebezug bei den von Stadtwerk Winterthur betriebenen Quartierwärmeverbünden.

Einheitliches Tarifsysteem

Durch das physische Zusammenwachsen von Fern- und Quartierwärmeversorgung in Winterthur (vgl. Ziff. 2.1) sind unterschiedliche Tarif- und Preissysteme zwischen den beiden Formen von Wärmeverbünden nicht mehr zielführend und führen letztlich zu grösseren Differenzen zwischen der Kundschaft der beiden Eigenwirtschaftsbetriebe Fernwärme und Energie-Contracting – insbesondere in Quartierwärmeverbünden, die ihre Wärme als Abwärme der KVA von der Fernwärme beziehen (u.a. Quartierwärmeverbund Sulzerareal Stadtmitte).

Mit einer einheitlichen Tarifierung und einheitlichen Anschlussbedingungen für diese Wärmenetze würde das System vereinfacht. Neben einheitlichen Anschlussbedingungen (Anschlusskosten etc.) würden sich die Tarife nicht mehr an den spezifischen Wärmegestehungskosten eines Quartierwärmeverbundes bzw. der Fernwärme orientieren, sondern an den durchschnittlichen Gestehungskosten aller Quartierwärmeverbünde und der Fernwärmeversorgung. Es ist damit unerheblich, ob eine Liegenschaft Wärme aus einer Holzschnitzelheizung oder aus der Abwärme der KVA bezieht. Alle Liegenschaften zahlen denselben Wärmetarif.

Erste Schätzungen zeigen, dass die Wärmekosten für die Kundschaft in den Quartierwärmeverbünden tendenziell sinken und in der Fernwärmeversorgung steigen würden. Selbstredend würden die Tarife auch massgeblich von verschiedenen exogenen und damit von der Stadt Winterthur nur marginal beeinflussbaren Faktoren (u.a. Teuerung, Kostenentwicklung Leitungsbau, Marktpreis für Holz und Abfall, Anschlussdichte an die Wärmenetze) beeinflusst.

Derzeit beabsichtigt der Stadtrat, ein einheitliches Tarifsysteem – vergleichbar dem heutigen System in der Fernwärme – einzuführen. Folglich würden dann die Anschlüsse in den Quartierwärmeverbünden öffentlich-rechtlich geregelt (Verordnung über die Wärmeversorgung, Tarifordnung) und nicht mehr in privatrechtlichen Verträgen.

Herausforderung bei der Schaffung einheitlicher Tarife

Die Überführung der bisherigen Tarif- und Preissysteme in ein einheitliches Tarifsysteem beinhaltet einige Herausforderungen.

Das neue Tarifsysteem muss in der zu schaffenden gesetzlichen Grundlage für die Wärmenetze verankert werden. Im Weiteren ist eine Tarifordnung auszuarbeiten. Das neue Tarifsysteem tritt somit frühestens mit Inkrafttreten der neuen Wärmeverordnung in Kraft (vgl. Ziff. 2.3). Bis zu diesem Zeitpunkt werden noch viele Kundinnen und Kunden – insbesondere aufgrund des verstärk-

³⁶ «Wärmepreise ab Januar 2019», Medienmitteilung der Stadt Winterthur vom 29. November 2018; Quelle: <https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/stadtkanzlei/kommunikation-stadt-winterthur/medienmitteilungen-stadt-winterthur/waermepreise-ab-januar-2019> (besucht am 4.6.2023)

ten Wärmenetzausbaus – zu den Konditionen des geltenden Preis- bzw. Tarifsystems an Quartierwärmeverbünde oder die Fernwärme angeschlossen, später aber in das neue System überführt werden.

Die Überführung der Fernwärmekundschaft in das neue Tarifsystem ist unproblematisch und ab Inkrafttreten des neuen Systems sofort umsetzbar.

Hingegen ist die Überführung der Kundschaft der Quartierwärmeverbünde nicht ohne weiteres möglich. Diese Kundinnen und Kunden haben in der Regel dreissigjährige Verträge abgeschlossen, die soweit keine vorzeitige Kündigung vorsehen. Daher muss mit allen Kundinnen und Kunden eine einvernehmliche, vorzeitige Auflösung des bestehenden Wärmelieferungsvertrages angestrebt werden. Da die neuen, vereinheitlichten Wärmetarife voraussichtlich tiefer liegen dürften als die heutigen Energiepreise in den Quartierwärmeverbänden, kann erwartet werden, dass ein grosser Teil der Kundschaft einer einvernehmlichen Auflösung ihres Wärmelieferungsvertrages und einer Überführung ins neue Tarifsystem positiv gegenüberstehen wird.

Während die Kundschaft der Quartierwärmeverbünde aufgrund der langfristigen Verträge – mit Ausnahme teuerungsbedingter Preisanpassungen – bei einer dreissigjährigen Vertragslaufzeit von unveränderbaren Konditionen profitiert, können im neuen Tarifsystem Stadtparlament und Stadtrat mittels Teilrevision der Verordnung und Tarifordnung die Konditionen im Grundsatz jederzeit anpassen. Ob alle Kundinnen und Kunden der Quartierwärmeverbünde Hand bieten werden, ihre langfristigen Verträge in ein energiepolitisch geprägtes Tarifmodell zu überführen, wird sich dannzumal zeigen.

Entsprechend wird es notwendig sein, bis zum Ende dieser Verträge in der neuen Verordnung für eine Übergangszeit zwei Systeme zu regeln, was insbesondere bei der Verwaltung dieser Kundenbeziehungen einen nicht zu vernachlässigenden Aufwand mit sich bringt.

Letztlich muss mit allen Kundinnen und Kunden, die dannzumal über einen laufenden Wärmelieferungsvertrag verfügen, das Gespräch über eine einvernehmliche Auflösung gesucht und die Überführung ins neue Tarifsystem ermöglicht werden. Heute gibt es mehr als zweihundert Wärmelieferungsverträge (Stand Juni 2023). Aufgrund des verstärkten Ausbaus des Wärmenetzes wird sich die Anzahl dieser Kundenbeziehungen in den kommenden Jahren nochmals erhöhen.

Eine grosse Herausforderung besteht darin, ein für alle Kundinnen und Kunden möglichst faires Tarifsystem zu entwickeln, das weder die Kundschaft der Fernwärme noch die Kundschaft der Quartierwärmeverbünde substanziell benachteiligt (u.a. Berücksichtigung der unterschiedlichen einmaligen Anschlusskosten). Gelingt es nicht, ein für alle Beteiligten akzeptables neues Tarifsystem – einschliesslich einer angemessenen Übergangslösung – zu entwickeln, besteht das Risiko langwieriger rechtlicher Auseinandersetzungen oder eines Referendums gegen gewisse Beschlüsse des Stadtparlaments.

Folglich muss dieses neue Tarifsystem sorgfältig entwickelt und umfassend bezüglich Auswirkungen auf die Kundschaft geprüft werden. Auch hier besteht die Möglichkeit, dass erst im Laufe des Projektes weitere Schwierigkeiten aufkommen, deren Bearbeitung mehr Zeit in Anspruch nehmen und Ressourcen binden wird. Aufgrund der hohen Komplexität und der grossen Auswirkungen auf die Kundschaft ist es sinnvoll, die Einführung eines vereinheitlichten Tarifsystems erst nach der finanzhaushaltsrechtlichen Zusammenlegung der beiden Eigenwirtschaftsbetriebe (vgl. Ziff. 2) in die Wege zu leiten.

4 Fazit

Erheblicherklärung der Motion

Am 28. November 2021 hat die Winterthurer Stimmbevölkerung beschlossen, dass die Stadt Winterthur ihren CO₂-Ausstoss bis 2040 auf netto null Tonnen CO₂ reduziert; als Zwischenziel wurde festgelegt, den CO₂-Ausstoss bis 2033 auf maximal netto eine Tonne CO₂ pro Kopf und Jahr zu senken³⁷.

Um diese ehrgeizigen Ziele zu erreichen, müssen – neben einer massgeblichen Verbesserung der Wärmedämmung der Liegenschaften – die überwiegend mit fossiler Energie betriebenen Gebäudeheizungen (u.a. Öl- und Gasheizungen) durch klimafreundlichere Heizsysteme (u.a. Wärmepumpen, Fernwärme, Quartierwärmeverbünde) ersetzt werden. Infolgedessen wird das städtische Gasnetz – wie dies der Stadtrat bereits in Antrag und Bericht zum Postulat betreffend langfristiger Ausstieg aus der fossilen Erdgasversorgung am 8. April 2020³⁸ darlegte – in den kommenden Jahren in weiten Teilen stillgelegt. Im Gegenzug werden die Wärmenetze massiv ausgebaut. In diesem Sinne wurde der Energieplan der Stadt Winterthur³⁹ überarbeitet und damit eine planerische Grundlage für diesen Umbau der Wärmeversorgung geschaffen⁴⁰.

Bereits 2019 prüfte der Stadtrat eine Zusammenlegung von Fern- und Quartierwärmenetzen in einen Eigenwirtschaftsbetrieb anlässlich der Beantwortung des Postulats betreffend Energiewende in Winterthur⁴¹. Damals war der Aufwand einer Zusammenlegung nicht gerechtfertigt, da lediglich der Quartierwärmeverbund Sulzerareal Stadtmitte Wärme von der Fernwärmeversorgung bezog und eine weitergehende physische Verbindung von Quartierwärme- und Fernwärmenetze noch nicht anstand.

Unterdessen schreitet die Verbindung der Netze (u.a. Rudolf-Diesel-Strasse) voran und wird in den nächsten Jahren weiter zunehmen.

Infolgedessen ist die finanzhaushaltrechtliche Zusammenlegung der beiden städtischen Wärmeversorgungen heute sinnvoll und die Motion kann erheblich erklärt werden.

Zeitliche Umsetzung der Motion: Fristverlängerung

Die Umsetzung der Motion erfordert mehrere Weisungen ans Stadtparlament, Neuerlasse und Teilrevisionen kommunaler Verordnungen. Da im Kanton Zürich die Erfahrung mit der Zusammenlegung von zwei Eigenwirtschaftsbetrieben fehlt, bestehen erhebliche rechtliche und politische Unsicherheiten. Es ist nicht abschätzbar, ob im Laufe der Erarbeitung der verschiedenen Grundlagen weitere politische oder rechtliche Schwierigkeiten aufkommen, die einer vertieften Abklärung (u.a. mit dem kantonalen Gemeindeamt, allfällige Rechtsgutachten) bedürfen. Unabhängig davon benötigen die umfangreichen Arbeiten in diesem komplexen Projekt grosse Personalressourcen (insbesondere im Departement Technische Betriebe). Nach der Erarbeitung der verschiedenen Weisungen wird der parlamentarische Prozess ebenfalls einige Zeit benötigen, sodass bis zum Inkrafttreten der notwendigen Erlasse und in der Folge der finanzhaushaltsrechtlichen Zusammenlegung der Wärmenetze noch Jahre vergehen werden.

Entsprechend ist es nicht möglich, dem Parlament – wie Artikel 84 Absatz 5 OV Parl vorsieht – nach der Erheblicherklärung der Motion bereits innerhalb von zwölf Monaten eine Vorlage zu

³⁷ Vgl. «Umsetzungsvorlage zur Motion betreffend Netto Null CO₂ bis 2050 (Änderung des Grundsatzbeschlusses betreffend energie- und klimapolitische Ziele [Parl-Nr- 2011.63])» vom 31. Mai 2021 (Parl-Nr. 2019.82)

³⁸ Vgl. «Antrag und Bericht zum Postulat betreffend langfristiger Ausstieg aus der fossilen Erdgasversorgung» vom 8. April 2020 (Parl-Nr. 2019.15)

³⁹ Vgl. «Revision räumlicher kommunaler Energieplan für die Wärmeversorgung von 1998» vom 26. August 2013 (Parl-Nr. 2013.9)

⁴⁰ Vgl. «Revision räumlicher kommunaler Energieplan für die Wärmeversorgung» vom 25. Mai 2022 (Parl-Nr. 2022.65)

⁴¹ 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)

unterbreiten. In Würdigung der aufgezeigten Erlasse und Beschlüsse, die für die Zusammenlegung notwendig sind, werden bis spätestens Ende 2027 dem Parlament die verschiedenen Vorlagen für eine finanzhaushaltsrechtliche Zusammenlegung der Eigenwirtschaftsbetriebe Fernwärme und Energie-Contracting unterbreitet werden.

Ob die Vereinheitlichung der Preis- und Tarifsysteme mit der finanzhaushaltsrechtlichen Zusammenlegung gleichzeitig erfolgt, kann erst im Laufe der Erarbeitung der Vorlagen entschieden werden.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon