



## **Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat**

vom 17. November 2021

GR Nr. 2021/444

### **Departement der Industriellen Betriebe und Tiefbau- und Entsorgungsdepartement, Wärmeversorgungsverordnung, Erlass; Abschreibung einer Dringlichen Motion**

#### **1. Ausgangslage und Zweck der Vorlage**

Am 9. Januar 2019 reichten die SP-, Grüne- und AL-Fraktionen folgende Motion, GR Nr. 2019/3, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Energieversorgungsverordnung vorzulegen. Diese soll insbesondere Aussagen zu den folgenden Punkten machen: Ziele der Energieversorgung in der Stadt, ökologische Eckpunkte der Energieversorgung (Emissionsziele und Absenkpfad gemäss Abkommen von Paris, Energieträger etc.), wirtschaftliche Ziele und Eckpunkte der Corporate Governance.

Begründung:

Mit «Energieversorgung» ist neben dem Strom vorab die Versorgung mit Wärme bzw. Kälte gemeint. Sie hat zwei Probleme:

1. Die Energieversorgung in der Stadt Zürich erfolgt durch mehrere städtische Energieversorgungsunternehmen (EVU) mit verschiedenen Rechtsformen, die sich gegenseitig konkurrenzieren. Dieser Zustand wird von der Stadt bisher mittels untergeordneter Konzepte (Masterplan, Roadmaps etc.) und Gremien (strategische Gremien, Koordinationsgremien) gemanagt. Das ist kompliziert und unübersichtlich und auf die Dauer nicht zielführend. Dringlich wäre daher insbesondere im Bereich Wärme/Kälte eine Neuordnung; die Elektrizitätsversorgung ist mittels dem Reglement über den Betrieb des Verteilnetzes und die Energielieferung des Elektrizitätswerks der Stadt Zürich (ewz, AS 732.210) geregelt.

2. Für die Koordination der Energieversorgung der Stadt fehlen teilweise die nötigen gesetzlichen Grundlagen auf Gemeindeebene. Einzig die kommunale Energieplanung stellt im Versorgungsbereich für die Umsetzung der 2000 Watt-Gesellschaft eine gewisse Rechtsgrundlage dar; aber auch sie liefert nicht mehr als eine rein räumliche Koordination. Ungeregelt sind insbesondere die Bemühungen der Stadt, bei den leitungsgebundenen Energieträgern den Verpflichtungen des Pariser Klimaabkommens nachzukommen (Absenkpfad), und die Frage, wie sich diese Verpflichtungen konkret auf die Strategien der EVU auswirken.

Mit der vorliegenden Motion soll diese Rechtslücke geschlossen werden. Bisher gibt es Bestimmungen auf Verfassungsstufe (Gemeindeordnung) mit strategischen Vorgaben für die Stadt in den Bereichen Energie und Ökologie (Qualität und Quantität der Energieversorgung). Zudem kennt die Stadt die erwähnte kommunale Energieplanung und verschiedene Vollzugshilfen wie Massnahmenpläne und Planungsdokumente, alle auf Verordnungsstufe. Doch fehlen Regelungen auf Gesetzesstufe mit Vorgaben zur Energieversorgung in der Stadt sowie mit klaren Aussagen zur Ordnung der EVU. Die als Antwort auf das Berichtspostulat Kirstein 2016/321 angekündigte Dachstrategie des Stadtrates wird hier kaum Abhilfe schaffen können. Deshalb verlangen wir mit dieser Motion eine entsprechende gesetzliche Grundlage.

Der Gemeinderat hat am 30. Januar 2019 die Motion für dringlich erklärt und am 20. März 2019 die Dringliche Motion mit 81 zu 41 Stimmen dem Stadtrat überwiesen. Am 26. Mai 2021 verlängerte der Gemeinderat die Frist zur Erfüllung der Motion um acht Monate bis zum 20. November 2021. Grund für die Fristerstreckung waren Projekte, die nicht abgeschlossen waren, aber Einfluss auf die geforderte Verordnung haben. Dies sind insbesondere das neue Klimaschutzziel der Stadt, die Dachstrategie und die Eigentümerstrategien der Beteiligungen im Energiebereich (vgl. Stadtratsbeschluss [STRB] Nr. 386/2021), die



2/41

Gründung der Geschäftsstelle Wärme Zürich (vgl. STRB Nr. 385/2021) sowie der Umsetzungsplan thermische Netze (vgl. STRB Nr. 382/2021).

Die Motion berührt eine Vielzahl von Themen. Oft sind diese abschliessend auf Bundes- oder Kantonsebene oder teilweise durch andere städtische Erlasse geregelt (vgl. Kapitel 6). Andere angesprochene Fragen liegen in der Organisationsautonomie des Stadtrats, zum Beispiel die Organisation der städtischen Energieversorger (vgl. Kapitel 14). Nach einer umfassenden Analyse sieht der Stadtrat einen Regelungsbedarf im Bereich der Wärmeversorgung. Die Wärmeversorgung soll mit den Netto-Null-Zielen kompatibel werden. Mit dieser Transformation stellen sich zahlreiche neue Fragen. So führen zum Beispiel die notwendigen staatlichen Vorschriften zu Eingriffen in die Handlungsfreiheit der Hauseigentümerschaften, sind doch fossil betriebene Heizungen durch Lösungen zu ersetzen, die erneuerbare oder fossilfreie Energien verwenden. Auch die finanziellen Massnahmen wie Förderungen oder Entschädigungen wirken sich auf die Hauseigentümerschaften aus.

Mit der vorliegenden Wärmeversorgungsverordnung (WVV) nimmt die Stadt ihre Rolle als Regulatorin wahr. Sie legt die Rahmenbedingungen für den Ausstieg aus der fossilen Gasversorgung und den Ausbau von thermischen Netzen in Form von gesetzlichen Grundlagen verbindlich fest. Ab dem Jahr 2040 soll fossiles Gas nicht mehr zu Heizzwecken verwendet werden. Gleichzeitig werden die energiepolitischen, ökologischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für den Ausbau der thermischen Netze auf Verordnungsstufe festgelegt und die Zuteilung von Gebieten geregelt.

Damit werden die Vorgaben aus der kommunalen Energieplanung von der behördenverbindlichen Ebene auf eine rechtlich verbindliche Stufe gehoben sowie Rechte und Pflichten klar definiert.

## **2. Aufbau der Weisung**

Kapitel 3 beschreibt die Eckpfeiler der Wärmeversorgungsverordnung. Kapitel 4 ordnet diese Eckpfeiler in die klima- und energiepolitischen Ziele der Stadt ein. Kapitel 5 zeigt auf, wie stark die Wärmeversorgung die Netto-Null-Ziele beeinflusst.

Es folgen die gesetzlichen (Kapitel 6) und die planerischen (Kapitel 7) Grundlagen für die Wärmeversorgung von Gebäuden. Daraus abgeleitet beleuchtet Kapitel 8, wie die thermischen Netze in der WVV geregelt werden sollen.

Die gesetzlichen Grundlagen der Gasversorgung und die Grundlagen für den Ausstieg aus der fossilen Gasversorgung sind in Kapitel 9 und 10 genannt. Die Regelung der Gasversorgung und des Ausstiegs aus der fossilen Gasversorgung in der Stadt legt Kapitel 11 dar.

Die Erläuterung der einzelnen Bestimmungen der WVV wird in Kapitel 12 vorgenommen.

In Kapitel 13 wird schliesslich die WVV in weitere Geschäfte im Bereich der Energieversorgung und der Transformation der Wärmeversorgung eingebettet. Kapitel 14 fasst die Anträge der Motion zusammen und stellt sie in den Zusammenhang mit der vorliegenden WVV.



### **3. Eckpfeiler der Wärmeversorgungsverordnung**

Zwei Hauptziele werden mit der WVV verfolgt: Erstens, dass Gebäude ab 2040 ausschliesslich mit fossilfreien Energieträgern versorgt werden. Zweitens, dass die thermischen Netze bis zum selben Zeitpunkt mindestens 60 Prozent des Siedlungsgebiets erschliessen werden. Dazu werden die Rahmenbedingungen für die beschleunigte Transformation der Wärmeversorgung geschaffen. Neben den energie- und klimapolitischen Zielen geniessen die Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit einen hohen Stellenwert.

#### **Thermische Netze**

Heute sind bereits gut 30 Prozent des Siedlungsgebiets mit thermischen Netzen (Fernwärme und Energieverbunde) erschlossen. Bis in rund 20 Jahren soll sich dieser Anteil auf mindestens 60 Prozent verdoppeln. Für die Erschliessung der Quartiere müssen entsprechende Leitungen im Untergrund verlegt und Energiezentralen gebaut werden. Es ist von Investitionen von rund 1,5 Milliarden Franken bis 2040 auszugehen. Die WVV legt fest, wie Gebiete an öffentliche oder private Energieversorgungsunternehmen zugeteilt werden.

Thermische Netze mit einem Versorgungsauftrag werden in bestimmten energieplanerisch festgelegten Gebieten geplant und gebaut. Nämlich in solchen mit einer Mehrheit von Liegenschaften, denen keine dezentrale Wärmeversorgung mit lokal verfügbaren erneuerbaren Energien zur Verfügung steht und in denen aufgrund der baulichen Dichte eine genügend hohe Energienachfrage besteht für einen wirtschaftlichen Betrieb der leitungsgebundenen Versorgung. Für diese Gebiete erteilt die Stadt Dienstabteilungen einen Gebietsauftrag (Elektrizitätswerk der Stadt Zürich [ewz] oder ERZ Entsorgung + Recycling Zürich [ERZ]) oder Dritten eine Gebietskonzession.

Die Erteilung eines Auftrags oder einer Konzession ist ferner an ökologische und wirtschaftliche Vorgaben geknüpft, unter anderem an die Erreichung eines gebietsspezifischen Deckungsgrads des Wärmebedarfs, dem Minimalanteil an fossilfreier Energie, an die Pflicht zur Unterbreitung von Angeboten sowie an transparente Preisblätter und Preise, die Anschlusskosten, leistungsbezogene Kosten und Energiekosten beinhalten.

In Gebieten mit Gebietsauftrag oder -konzession sind kleinere Wärmeverbunde zulässig, sofern diese mit dem Gebietsauftrag oder der -konzession vereinbar sind. Die Gebietskonzessionen werden öffentlich ausgeschrieben.

#### **Gasversorgung bzw. Ausstieg aus der fossilen Gasversorgung**

Im Einklang mit dem neuen Klimaschutzziel wird verbindlich festgelegt, dass für Heizung und Warmwasser spätestens ab 2040 kein fossiles Gas mehr eingesetzt werden darf. Die Stadtverwaltung bezieht bereits spätestens ab 2035 kein fossiles Gas mehr. Neue Gasanschlüsse für Heizung und Warmwasser sowie für Gaskochstellen werden grundsätzlich nicht mehr erstellt.

Mittels Energieplanung legt der Stadtrat jene Gebiete fest, in denen eine Gasversorgung nach 2040 bestehen bleibt. Die Festlegung der Gebiete folgt dem Grundsatz, dass ab 2040 nur noch erneuerbares Gas in der Wärmeversorgung eingesetzt wird. In Betracht kommen Gebiete, bei denen keine anderen erneuerbaren oder fossilfreien Energieträger technisch oder zu wirtschaftlich zumutbaren Bedingungen zur Verfügung stehen.



Der Stadtrat entscheidet, in welchen Gebieten in der Stadt das Gasnetz stillgelegt wird. Er kündigt eine Stilllegung im Grundsatz mindestens 15 Jahre im Voraus an. In Gebieten mit bestehenden oder geplanten thermischen Netzen oder einer anderen Versorgung mit erneuerbarer Wärmeversorgung kann der Stadtrat von diesem Grundsatz abweichen und die Stilllegung mindestens fünf Jahre im Voraus ankündigen. In diesen Fällen werden Eigentümerinnen und Eigentümer von Gasgeräten und die Gasnetzeigentümerin für nicht amortisierte Investitionen entschädigt.

#### **4. Klima- und energiepolitische Ziele**

Das Klimaschutzziel Netto-Null 2040 ist ehrgeizig, aber realistisch. Daher hat der Stadtrat nach einer Abwägung verschiedener Szenarien vorgeschlagen, ein Ziel von netto null Treibhausgasemissionen bis ins Jahr 2040 in der Gemeindeordnung festzuschreiben (vgl. GR Nr. 2021/177). Folgende Faktoren unterstützten den Zielvorschlag des Stadtrats von netto null Treibhausgasemissionen bis 2040:

- Die erforderlichen Investitionen für den Ersatz fossil betriebener Heizungen und Fahrzeuge und für Energiesparmassnahmen sind zu einem grossen Teil im Zeitraum der ordentlichen Erneuerungszyklen umsetzbar.
- Der Zeitraum bis 2040 ermöglicht im Gebäudebereich eine gute Abstimmung zwischen energetischen Sanierungsmassnahmen, dem Ersatz fossil betriebener Heizungen und dem Umstieg auf die thermischen Netze, die in den nächsten zwei Jahrzehnten stark ausgebaut werden.
- Die Energiesparmassnahmen führen zu einer deutlichen Reduktion des Energieverbrauchs. Die damit erzielbaren Kosteneinsparungen können in einer Gesamtbetrachtung im Jahr 2040 die Mehrinvestitionen kompensieren.
- Negativemissionen sollten bis 2040 in dem Ausmass zur Verfügung stehen, wie sie für das Netto-Null-Ziel erforderlich sind.

Die WVV setzt mit ihren Regelungen bei den bestimmenden Faktoren im Gebäudebereich an und wird die Umsetzung des Klimaschutzziels massgeblich voranbringen.

#### **5. Beitrag der Transformation der Wärmeversorgung an die Netto-Null-Ziele**

Die Versorgung der Gebäude mit Wärme aus fossilen Energiequellen ist eine der wichtigsten Ursachen für den CO<sub>2</sub>-Ausstoss in der Stadt. Aktuell werden in Zürich knapp 50 Prozent des Wärmebedarfs für Raumwärme und Warmwasser mit Gasheizungen gedeckt. Ölheizungen haben einen Anteil von 20 Prozent. Die Fernwärmeversorgung von ERZ kommt auf 18 Prozent. Der Rest wird durch Energieverbände von ewz, von Energie 360° AG (Energie 360°) und privater Verbundbetreiber (z. B. Wohnbaugenossenschaften) bereitgestellt sowie durch einzelne Holzheizungen, Wärmepumpen und Sonnenkollektoren.

Berücksichtigt man zum einen die fossile Spitzenlastdeckung der Fernwärmeversorgung und der Energieverbände, zum anderen den Strombezug der Wärmepumpen, so setzt sich der Energieträger-Mix für Raumwärme und Warmwasser in der Stadt zu 81 Prozent aus fossilen Energieträgern, zu 18 Prozent aus erneuerbaren Energien und Abwärme und zu 1 Prozent aus Strom für den Betrieb von Wärmepumpen zusammen. Ausserhalb von Fernwärmegebieten werden noch immer 84 Prozent der fossil betriebenen Heizungen durch



5/41

neue fossil betriebene Heizungen ersetzt. Der Umstieg auf erneuerbare Energieträger erfolgt demnach mit einem Anteil von lediglich 16 Prozent des Heizungsersatzes sehr langsam.

Die Wärmeversorgung von Gebäuden ist für den höchsten Anteil an den Treibgasemissionen auf Stadtgebiet verantwortlich: Von den Gesamtemissionen entstehen 47 Prozent bei der Wärmeversorgung (Bericht Energiepolitik Juli 2021, gemäss 2000-Watt-Bilanzierungsmethodik).

Neben den bereits vorgeschlagenen weiteren Förderungsmassnahmen (Fördermassnahmen Heizungsersatz, STRB Nr. 901/2021), organisatorischen Massnahmen (Bildung der Geschäftsstelle Wärme Zürich, STRB Nr. 385/2021) und übergeordneten gesetzlichen Grundlagen (revidiertes kantonales Energiegesetz) bildet die WVV einen wichtigen Baustein für die rasche Transformation der Wärmeversorgung.

## **6. Gesetzliche Grundlagen im Bereich der Wärmeversorgung von Gebäuden**

### **6.1. Bund**

Auf Verfassungsebene regelt Art. 89 Bundesverfassung (BV, SR 101) die Grundsätze der Energiepolitik von Bund und Kantonen. Gemäss Art. 89 Abs. 1 BV müssen sich Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine ausreichende, breit gefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch einsetzen. Weiter werden die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen wie folgt geregelt: Der Bund legt Grundsätze fest über die Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energien und über den sparsamen und rationellen Energieverbrauch (Art. 89 Abs. 2 BV). Der Bund erlässt Vorschriften über den Energieverbrauch von Anlagen, Fahrzeugen und Geräten. Zudem fördert er die Entwicklung von Energietechniken, insbesondere in den Bereichen des Energiesparens und der erneuerbaren Energien (Art. 89 Abs. 3 BV). Für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen, sind vor allem die Kantone zuständig (Art. 89 Abs. 4 BV).

Im Energiegesetz (EnG, SR 730.0) werden diese Zuständigkeiten konkretisiert. Der Bund kann im Bereich der Energie- und Abwärmenutzung Massnahmen unterstützen zur sparsamen und effizienten Energienutzung, zur Nutzung erneuerbarer Energien und zur Nutzung der Abwärme, insbesondere von Kraftwerken, von Abfallverbrennungs-, Abwasserreinigungs-, Dienstleistungs- und von Industrieanlagen sowie zur Verteilung der Abwärme in Nah- und Fernwärmenetzen (Art. 50 EnG). Diese Massnahmen kann der Bund in Form von jährlichen Globalbeiträgen nach Art. 34 Bundesgesetz über die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen (CO<sub>2</sub>-Gesetz, SR 641.71) an die Kantone oder in Ausnahmefällen in Form von Finanzhilfen an Einzelprojekte fördern (Art. 51 EnG).

Die Kantone schaffen gemäss Art. 45 EnG im Rahmen ihrer Gesetzgebung günstige Rahmenbedingungen für die sparsame und effiziente Energienutzung sowie die Nutzung erneuerbarer Energien. Weiter legt Art. 45 Abs. 2 EnG fest, dass sie Vorschriften über die sparsame und effiziente Energienutzung in Neubauten und in bestehenden Gebäuden erlassen und bei ihren Vorschriften den Anliegen der sparsamen und effizienten Energienutzung sowie der Nutzung erneuerbarer Energien und von Abwärme nach Möglichkeit den



6/41

Vorrang geben. Die Kantone haben insbesondere Vorschriften über den maximal zulässigen Anteil nicht erneuerbarer Energien zur Deckung des Wärmebedarfs für Heizung und Warmwasser festzulegen (Art. 45 Abs. 3 lit. a EnG).

## 6.2. Kanton

Mit der gemeinsamen Erarbeitung und Abstimmung der energierechtlichen Vorschriften im Gebäudebereich in den Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKEN 2014) setzen die Kantone ihren verfassungsrechtlichen Auftrag gemäss Art. 89 Abs. 4 BV um. Die MuKEN 2014 bezwecken ein hohes Mass an Harmonisierung, lassen jedoch ausreichend Raum für die Berücksichtigung kantonaler Besonderheiten. Die MuKEN 2014 wurden von der Energiedirektorenkonferenz am 9. Januar 2015 beschlossen; sie bestehen aus insgesamt 11 Modulen. Das «Basismodul» soll von allen Kantonen in die kantonale Gesetzgebung übernommen werden. Damit werden die vom Bund geforderten Bestimmungen in den kantonalen Energiegesetzen verankert.

Im Kanton Zürich enthalten das Energiegesetz (EnerG, LS 730.1) und das Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) energetische Bauvorschriften für Gebäude und haustechnische Anlagen. Diese Anforderungen werden in der Besonderen Bauverordnung I (BBV I, LS 700.21) und den Wärmedämmvorschriften des Kantons konkretisiert. Die energierechtlichen Anforderungen werden im Rahmen der Baubewilligung von den Gemeinden vollzogen.

Das geltende EnerG sieht vor, dass Neubauten so ausgerüstet werden müssen, dass höchstens 80 Prozent des zulässigen Energiebedarfs für Heizung und Warmwasser mit nichterneuerbaren Energien gedeckt werden (§ 10a EnerG). Für den Ersatz von Wärmeerzeugern enthält das EnerG keine Vorgaben; der Ersatz einer bestehenden Heizung durch eine Heizung, die mit fossilen Brennstoffen betrieben wird, ist unter geltendem Recht zulässig.

Am 19. April 2021 hat der Kantonsrat die Änderung des EnerG zur Umsetzung der MuKEN 2014 beschlossen. Gegen diesen Beschluss wurde das Referendum ergriffen. Am 28. November 2021 wird deshalb die Abstimmung über die Änderung des EnerG (E-EnerG) stattfinden. Mit der Gesetzesänderung soll das kantonale Energiegesetz an den heutigen Stand der Bautechnik angepasst und wichtige Weichen für die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen bei der Wärmebereitstellung und die Steigerung der Energieeffizienz gestellt werden.

Die Vorlage sieht vor, dass der Energiebedarf von *Neubauten* für Heizung, Warmwasser, Lüftung und Klimatisierung ohne CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen gedeckt werden muss (§ 11 Abs. 1 E-EnerG). Damit wird für Neubauten ein Verbot von Öl- und Gasheizungen eingeführt.

Werden *Wärmeerzeuger in bestehenden Bauten ersetzt*, müssen ausschliesslich erneuerbare Energien eingesetzt werden, wenn dies (a) technisch möglich ist und (b) die Lebenszykluskosten um höchstens 5 Prozent erhöht (§ 11 Abs. 2 E-EnerG). Sind die Lebenszykluskosten höher, sind die Bauten so auszurüsten, dass der Anteil nichterneuerbarer Energien 90 Prozent des massgebenden Energiebedarfs nicht überschreitet (§ 11 Abs. 3 E-EnerG).



7/41

Zur Erfüllung der Anforderungen gemäss Abs. 1 bis 4 ist ein Anschluss an ein Wärmenetz zulässig, wenn ein wesentlicher Anteil der Wärmeerzeugung aus erneuerbaren Energien, Abwärme oder Abfallverbrennung stammt (§ 11 Abs. 5 E-EnerG).

Für eine begrenzte Dauer können die Gemeinden andere Lösungen bewilligen, sofern die Energieplanung mittelfristig eine Lösung vorsieht, die der Zielsetzung dieses Gesetzes entspricht (§ 11 Abs. 6 E-EnerG).

Sodann legt § 11a E-EnerG fest, dass die Anforderung gemäss § 11 Abs. 2 und 3 E-EnerG durch den Kauf von Zertifikaten für erneuerbare gasförmige oder flüssige sowie mit erneuerbaren Energien synthetisch hergestellte Brennstoffe erfüllt werden können. Während im Entwurf des Regierungsrates noch vorgesehen war, nur inländische Zertifikate zuzulassen, ist nach der Behandlung der Vorlage im Kantonsrat die Kompensation auch mittels ausländischer Zertifikate möglich, sofern diese im Schweizerischen Treibhausgasinventar angerechnet werden. Sodann wird in Abs. 2 von § 11a E-EnerG neu festgehalten: «*Der Anteil erneuerbarer Energien beim Brennstoff muss mindestens 80 Prozent betragen. Zur Erfüllung ist zulässig: a. ein Anschluss an ein Gasnetz, wenn der geforderte Anteil im Versorgungsgebiet durch den Gasnetzbetreiber sichergestellt wird, b. der Abschluss einer Bezugsvereinbarung mit einem Energielieferanten oder c. eine Kombination aus lit. a und lit. b, die in der Summe den geforderten Anteil erreicht.*». Somit ist bei bestehenden Bauten der Einbau einer Heizung mit fossilen Brennstoffen – etwa einer Gasheizung – im Kanton bei Inkrafttreten des revidierten Energiegesetzes nur noch zulässig, wenn ein erneuerbares System technisch nicht möglich ist oder mit einer Berechnung der Lebenszykluskosten Minderkosten von mehr als 5 Prozent gegenüber einem erneuerbaren System nachgewiesen werden oder wenn eine Lösung mit in- oder ausländischen Zertifikaten für erneuerbare gasförmige oder flüssige Brennstoffe gewählt wird (§ 11 Abs. 2 und 3 E-EnerG).

Mit § 295 Abs. 2 PBG besteht schliesslich eine gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht, um Grundeigentümerschaften zu verpflichten, ihr Gebäude innert angemessener Frist an eine öffentliche Fernwärmeversorgung anzuschliessen, falls diese lokale Abwärme oder erneuerbare Energien nutzt und die Wärme zu technisch und wirtschaftlich gleichwertigen Bedingungen wie aus konventionellen Anlagen anbietet.

### **6.3. Stadt**

Auf kommunaler Stufe hat die Stadt mit der Programmnorm von Art. 2<sup>ter</sup> Gemeindeordnung (GO, AS 101.100 bzw. Art. 10 nGO [Volksabstimmung vom 13. Juni 2021, GR Nr. 2019/355; die Inkraftsetzung der totalrevidierten GO ist für den 1. Januar 2022 vorgesehen) die Grundlagen für einen verstärkten Umwelt- und Klimaschutz geschaffen. Gemäss Abs. 2 setzt sich die Stadt im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Erreichung der Ziele der 2000-Watt-Gesellschaft ein. Dazu gehört u. a. eine Reduktion des Energieverbrauchs auf 2000 Watt Dauerleistung pro Einwohnerin oder Einwohner (lit. a), eine Reduktion des CO<sub>2</sub>-Ausstosses auf eine Tonne pro Einwohnerin oder Einwohner und Jahr sowie die Förderung der Energieeffizienz und der erneuerbaren Energiequellen (lit. c). Aktuell gilt das Jahr 2050 als Ziel für die Reduktion des CO<sub>2</sub>-Ausstosses auf eine Tonne pro Einwohnerin oder Einwohner und Jahr (Art. 122 GO bzw. Art. 152 nGO).

Mit STRB Nr. 381/2021 hat der Stadtrat dem Gemeinderat eine Anpassung der Klimaschutzziele der Stadt beantragt. Als neues Ziel soll sich die Stadt eine Reduktion der Treibhausgasemissionen auf netto null setzen. Für die direkten Treibhausgasemissionen auf



8/41

Stadtgebiet soll dieses Ziel bis zum Jahr 2040 erreicht werden. Für die indirekten Treibhausgasemissionen pro Einwohnerin und Einwohner strebt die Stadt bis ins Jahr 2040 eine Reduktion von 30 Prozent gegenüber 1990 an. Die Vorlage befindet sich derzeit in Beratung in der zuständigen Spezialkommission des Gemeinderats (vgl. GR Nr. 2021/177). Die Stimmberechtigten werden voraussichtlich im Mai 2022 über die Vorlage abstimmen.

Gestützt auf die Verordnung über gemeinwirtschaftliche Leistungen des Elektrizitätswerks der Stadt Zürich (ewz) im Rahmen der 2000-Watt-Ziele (VGL ewz, AS 732.360) fördert die Stadt u. a. die Treibhausgasreduktion durch effiziente Stromanwendungen (Art. 1 Abs. 2 lit. c VGL ewz) und richtet Beiträge an Dritte und stadteigene Unternehmen aus (Art. 2 Abs. 1 lit. c und d VGL ewz). Beiträge werden u. a. für Anlagen und Massnahmen zur effizienten Stromanwendung, die einen namhaften Beitrag zur Treibhausgasreduktion leisten wie z. B. für Anlagen zur Nutzung von Umgebungs- und Abwärme entrichtet (Art. 6 Abs. 1 lit. d VGL ewz). Die Pauschalbeiträge für einzelne Technologien wie für Wärmepumpen oder Anschlüsse an leitungsgebundene Energieversorgungen hat der Stadtrat in den Ausführungsbestimmungen zur Verordnung über gemeinwirtschaftliche Leistungen des Elektrizitätswerks der Stadt Zürich (ewz) im Rahmen der 2000-Watt-Ziele (AB VGL ewz, AS 732.361) festgelegt.

Mit dem Leistungsauftrag an das Elektrizitätswerk für das Erbringen von Energiedienstleistungen (Leistungsauftrag EDL, AS 732.100) hat der Gemeinderat ferner das ewz beauftragt Energiedienstleistungen («Energie-Contracting und Facility-Management») als Geschäftsfeld zu betreiben. Energiedienstleistungsprojekte werden sowohl als individuelle Versorgungsanlagen oder als Verbundlösungen realisiert.

Schliesslich haben der Gemeinderat und die Stimmberechtigten in zahlreichen Vorlagen Ausgaben für den Bau von Anlagen des ewz des Geschäftsfelds Energielösungen (u. a. Volksabstimmung vom 26. November 2017 betreffend Rahmenkredit von 200 Millionen Franken für den Bau von Anlagen des Geschäftsfelds Energielösungen) und für die Erweiterung der Fernwärmeversorgung von ERZ bewilligt (u. a. Volksabstimmung vom 23. September 2018 über den Bau einer Fernwärme-Verbindungsleitung zwischen den Kehrichtheizkraftwerken Hagenholz und Josefstrasse [GR Nr. 2017/220]; am 28. November 2021 werden die Stimmberechtigten zudem über einen Rahmenkredit von 330 Millionen Franken für den Ausbau der Fernwärmeversorgung bis 2040 entscheiden [GR Nr. 2020/565]).

## **7. Planerische Grundlagen im Bereich der Wärmeversorgung von Gebäuden**

Die räumliche Koordination der Energienutzung aus den lokal verfügbaren erneuerbaren Energiequellen erfolgt in der Stadt basierend auf den planungsrechtlichen Vorgaben des Kantons. Massgebend ist der Richtplan des Kantons Zürich (Kanton Zürich Richtplan, Beschluss des Kantonsrates [Festsetzung], Stand: 29. April 2015, Kapitel 5.4, und seither ergangene Teilrevisionen) sowie die Regionale Richtplanung (Regionaler Richtplan Stadt Zürich, RRB Nr. 576/2017, Kapitel 5.4).

Der Kantonale Richtplan legt im Bereich der Wärmeversorgung die Prioritäten bei der Nutzung standort- bzw. leitungsgebundener Energieträger fest. Er gibt vor, dass in den kommunalen oder regionalen Energieplanungen Versorgungsgebiete gemäss nachstehender Reihenfolge auszuscheiden sind:





9/41

1. Ortsgebundene hochwertige Abwärme: Insbesondere Abwärme aus Kehrlichtverbrennungsanlagen (KVA) und tiefer Geothermie und langfristig zur Verfügung stehende Industrieabwärme, die ohne Hilfsenergie direkt verteilt und genutzt werden kann.
2. Ortsgebundene niederwertige Abwärme und Umweltwärme: Insbesondere Abwärme aus Abwasserreinigungsanlagen (ARA) sowie Wärme aus Gewässern.
3. Leitungsgebundene Energieträger: Gasversorgung oder Wärmenetze örtlich ungebundener Wärmequellen in bestehenden Absatzgebieten verdichten, sofern mittelfristig günstige Rahmenbedingungen dafür bestehen.

Ausserhalb von Gebieten mit leitungsgebundener thermischer Energieversorgung ist die dezentrale Nutzung von Umweltwärme anzustreben (vgl. Richtplan des Kantons Zürich, a. a. O., Kapitel 5.4-1).

Nach dem Gesagten legt der Richtplan des Kantons Zürich eine Prioritätenordnung für die Nutzung lokaler erneuerbarer Energiequellen fest, die von der Stadt in der regionalen und kommunalen Energieplanung umgesetzt werden muss.

Die Vorgaben des kantonalen Richtplans und der regionalen Richtplanung werden durch die kommunale Energieplanung umgesetzt (vgl. STRB Nr. 1144/2020), die durch die kantonale Baudirektion genehmigt wird (§ 7 Abs. 3 EnerG). Die kommunale Energieplanung definiert, wo in der Stadt eine leitungsgebundene Energieversorgung nach den Vorgaben der kantonalen Richtplanung (mit einer Priorisierung von lokaler erneuerbarer Energie) vorgesehen ist und gebaut werden soll. Die Energieplankarte scheidet hierzu Gebiete aus, die primär mit leitungsgebundener Energie (Fernwärmenetze und weitere Energieverbunde) versorgt werden sollen (Energieplankarte, Beilage 1 zu STRB Nr. 1144/2020).

Bei der Energieplanung handelt es sich um ein rein behördenverbindliches Planungsinstrument. Sie richtet sich primär an die Verwaltungsorganisationen, die energierelevante Aufgaben wahrnehmen. Die beschriebene energieplanerische Ausscheidung von Gebieten mit Energieverbunden erfolgt aus Gründen der Nutzung von vorhandenen Wärmequellen bzw. um in den Gebieten eine fossilfreie Wärmeversorgung zu ermöglichen. Entsprechend wird in der Energieplanung nicht bestimmt, welches Unternehmen im jeweiligen Perimeter den Energieverbund baut und betreibt.

Die heute geltende Regelung (vgl. STRB Nr. 611/2017) sieht vor, dass für grössere Energieverbunde von Dienstabteilungen in der Stadt gebietsbezogene Versorgungsaufträge («Energieverbunde mit Gebietsaufträgen») erteilt werden. Dies gilt aktuell für Energieverbunde von ewz. Die Fernwärme von ERZ ist durch Rahmen- und Objektkredite (Volksabstimmungen) geregelt. Im Falle von Energieverbunden von anderen Betreiberschaften sollen gebietsbezogene Konzessionen («Energieverbunde mit Gebietskonzessionen») – gestützt auf das Sondergebrauchsreglement der Stadt Zürich (SGR, AS 722.150) – zur Anwendung kommen. Aktuell besteht erst ein Prioritätsgebiet mit Gebietsauftrag (Energieplankarte, a. a. O.). Eine Gebietskonzession wurde bis heute nicht erteilt.

## **8. Regelung der thermischen Netze in der WVV**

Thermische Netze werden künftig eine noch zentralere Rolle bei der Wärmeversorgung mit fossilfreien Energieträgern einnehmen. Die vom Stadtrat verabschiedete kommunale Energieplanung (STRB Nr. 1144/2020) zeigt auf, wo thermische Netze entstehen sollen. Gemäss dieser sind für rund 60 Prozent des städtischen Siedlungsgebietes thermische Netze



10/41

vorgesehen. Der Bau und Ausbau soll in denjenigen Gebieten erfolgen, in denen für eine Mehrheit der Liegenschaften gilt, dass für sie eine dezentrale Wärmeversorgung mit lokal verfügbaren erneuerbaren Energien wie Wärmepumpen entweder technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar ist. Zudem muss eine genügend hohe Wärmenachfrage vorliegen, um einen wirtschaftlichen Betrieb der leitungsgebundenen Versorgung sicherzustellen, wie dies der Kantonale Richtplan vorgibt (a. a. O. Kapitel 5.4.1. und 5.4.3; siehe auch Beilage 2 zu STRB Nr. 1144/2020, S. 53). Aufgrund der Verschärfung der klima- und energiepolitischen Ziele werden die bisher in der Energieplankarte als «Gebiete für dezentrale Energieversorgung» bezeichneten Stadtteile (Beilage 2 zu STRB Nr. 1144/2020) hinsichtlich der Optionen zur Zielerreichung des Klimaschutzziels Netto-Null 2040 nochmals geprüft. Das kann dazu führen, dass ein zusätzlicher Bedarf für eine Versorgung mittels thermischer Netze besteht.

Die Stadt kann den Bau und Betrieb von thermischen Netzen selber übernehmen oder diese Aufgabe an andere Betreiberschaften übertragen. Entsprechend weist die Stadt die Versorgungsgebiete mittels Gebietsaufträgen oder Gebietskonzessionen zu. Dieses bereits mit STRB Nr. 611/2017 etablierte Modell wird mit der Wärmeversorgungsverordnung im Grundsatz weitergeführt. Gebietsaufträge und -konzessionen werden an energiepolitische, ökologische und wirtschaftliche Voraussetzungen geknüpft, die zum einen die Erreichung des Klimaschutzziels Netto-Null 2040 und zum anderen ein hohes Mass an Versorgungssicherheit gewährleisten sollen.

Mit der Erteilung von Gebietsaufträgen und -konzessionen geht die Pflicht einher, ein thermisches Netz zu bauen und zu betreiben sowie alle denjenigen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer ein Anschlussangebot zur unterbreiten, die an einem Anschluss interessiert sind. Mithin wird die gebietsweise Wärmeversorgung durch thermische Netze als öffentliche Aufgabe statuiert, die gemäss Art. 35 Abs. 2 BV die Grundrechtsbindung auch privater Betreiberschaften zur Folge hat. Auf eine Anschlusspflicht der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer i. S. v. § 295 Abs. 2 PBG wird hingegen verzichtet. Über die Erteilung von Gebietsaufträgen an städtische Betreiberschaften entscheidet der Stadtrat. Gebietskonzessionen an andere Betreiberschaften werden öffentlich ausgeschrieben.

## **9. Gesetzliche Grundlagen im Bereich der Gasversorgung**

### **9.1. Rohrleitungsgesetz und -verordnung**

Das Bundesgesetz über Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- oder Treibstoffe (Rohrleitungsgesetz, RLG, SR 746.1) und die zugehörige Verordnung (Rohrleitungsverordnung, RLV, SR 746.11) regeln Bau und Betrieb von Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- oder Treibstoffe. Sie unterscheiden zwischen Leitungen unter Bundesaufsicht (Hochdruck) und Leitungen unter kantonaler Aufsicht (Niederdruck). Sofern Leitungen erstellt werden sollen, die der Bundesaufsicht unterstehen, ist für den Bau und den Betrieb das Plangenehmigungsverfahren gemäss Art. 2 RLG massgeblich; zuständig für die Genehmigung ist das Bundesamt für Energie (BFE) als Aufsichtsbehörde über die Erdgas- und Erdölrohrleitungen in der Schweiz. Das Verfahren für den Bau, den Betrieb und die Kontrolle der Rohrleitungsanlagen im Niederdruckbereich regeln die Kantone (Art. 32 Abs. 1 RLV). Der Kanton Zürich hat hierzu kein eigenständiges Gesetz erlassen; einschlägig sind § 105 PBG sowie § 37 Strassengesetz (StrG, LS 722.1).



## **9.2. Gasversorgungsgesetz**

Mit dem Gasversorgungsgesetz (E-GasVG), das vom Oktober 2019 bis im Februar 2020 vernehmlasst wurde (Vernehmlassung des Bundesrats Nr. 2019/75), sollen einheitliche, klare Regeln für einen effizienten Gasmarkt geschaffen werden. Die Vorlage sieht vor, dass der Gasmarkt für Endverbraucherinnen und Endverbraucher mit einem jährlichen Verbrauch von mindestens 100 Megawattstunden geöffnet wird – derselben Grenze wie gegenwärtig beim Strom. Die Energiekommission (die heutige Elektrizitätskommission) soll das natürliche Monopol der Netzbetreiber mittels Regulierung des Netznutzungsentgelts beaufsichtigen. Der Netzzugang soll durch ein schweizweites Ein- und Ausspeisemodell («Entry-Exit-Modell») verwirklicht werden und nur noch eine einzige Bilanzzone Schweiz bestehen. Der E-GasVG definiert zudem die Anforderungen für eine zuverlässige Gasversorgung und soll damit einen Beitrag zur Versorgungssicherheit leisten. Der nächste Schritt im Gesetzgebungsverfahren ist die Überweisung der Botschaft durch den Bundesrat an das Parlament.

## **10. Grundlagen für den kommunalen Ausstieg aus der fossilen Gasversorgung**

### **10.1. Ausgliederung der Gasversorgung aus der Stadtverwaltung**

In der Abstimmung vom 23. November 1997 haben die Stimmberechtigten der Ausgliederung der Gasversorgung aus der Stadtverwaltung auf eine noch zu gründende Aktiengesellschaft zugestimmt. In der Folge wurde die Energie 360° (vormals Erdgas Zürich AG) gegründet.

Eine Gemeindeaufgabe wird nicht aufgegeben, wenn ihre Erledigung gemäss Art. 98 Kantonsverfassung (LS 101) und § 63 ff. Gemeindegesetz (GG, LS 131.1) einem Dritten übertragen wird. Der in der geltenden Gemeindeordnung in Art. 67–75 enthaltenen Aufgabenzuweisung kommt alsdann die Bedeutung zu, dass der mit der Gemeindeaufgabe betraute Dritte diese unter Aufsicht und Kontrolle des zuständigen Departements erfüllt. Das gilt für die städtische Gasversorgung (Art. 73 lit. d GO), deren Aufgaben heute von einem privaten Rechtsträger, der Energie 360°, unter städtischer Aufsicht wahrgenommen werden.

Aus der Abstimmungszeitung zur Ausgliederung der Gasversorgung aus der Stadtverwaltung ergibt sich, dass die Einflussmöglichkeiten für die Stadt im Bereich der Energie- und Umweltpolitik vollumfänglich erhalten bleiben, weil die Gasversorgung auch als Aktiengesellschaft der kommunalen Energieplanung unterliegt. Weiter wird in der Abstimmungszeitung darauf hingewiesen, dass *«Insbesondere [...] die Gebietsausscheidung zwischen Gas und Fernwärme von der Ausgliederung nicht betroffen [wird].»*

Die Stilllegung des Gasverteilnetzes in Zürich Nord in Folge des Fernwärmeausbaus zeigt beispielhaft (vgl. STRB Nr. 1139/2011 sowie STRB Nr. 298/2012), dass die Stadt auch nach der Ausgliederung der Gasversorgung aus der Stadtverwaltung und wie im Ausgliederungsbeschluss vorgesehen weiterhin massgeblich Einfluss auf die Gasversorgung auf Stadtgebiet genommen hat.



12/41

## 10.2. Energieplanung

Die Energieplanung (vgl. Kapitel 3.4.5 Planungsbericht Energieversorgung, Beilage 2 zu STRB Nr. 1144/2020) unterscheidet drei Gebietsfestlegungen im Bereich der Gasversorgung. Sie decken zusammen das gesamte Siedlungsgebiet der Stadt ab. Der Perimeter «Gasversorgung» zeigt auf, in welchen Gebieten langfristig Gasleitungen und somit eine Versorgung mit Gas möglich sein soll. Im Perimeter «Beschlossener Gasrückzug» sind Gasnetzstillegungen bereits erfolgt oder terminiert (Gebiet Zürich Nord). Für die Perimeter «Gasrückzug in Prüfung» wird geprüft, bis wann eine Stilllegung erfolgen kann. Es handelt sich zurzeit ausschliesslich um Gebiete, in denen ein Ausbau der thermischen Netze vorgesehen ist.

## 10.3. Revidiertes kantonales Energiegesetz

Es stellt sich die Frage, ob die Bestimmungen des revidierten kantonalen Energiegesetzes (vgl. vorstehend Kapitel 6.2) bei Annahme und Inkrafttreten eine (weitergehende) Regelung der Gasversorgung auf kommunaler Ebene ausschliessen.

Mit Blick auf *Neubauten* ist die Antwort klar: Aufgrund des in § 11 Abs. 1 E-EnerG vorgesehenen Verbots von Öl- und Gasheizungen ist eine zusätzliche Regelung auf kommunaler Ebene nicht nötig.

Weniger klar ist die Antwort hinsichtlich *bestehender Bauten*, für welche § 11a E-EnerG die Möglichkeit der Kompensation mittels Zertifikaten und damit verbunden die Möglichkeit zum Anschluss an ein Gasnetz vorsieht, wenn so die Vorgabe des Anteils erneuerbarer Energien beim Brennstoff von 80 Prozent erfüllt werden kann. Dem Wortlaut dieser Bestimmung lässt sich kein direkter Hinweis entnehmen, ob sie (weitergehende) kommunale Regelungen etwa zum Verbot von Gasheizungen oder zu einer Stilllegung von Gasnetzen zulässt oder nicht. Im Rahmen der Auslegung lassen sich Hinweise zur Beantwortung dieser Frage sowohl § 7 EnerG als auch dem Zweck der Energiegesetzrevision entnehmen.

In § 7 EnerG wird den Gemeinden des Kantons Zürich die Kompetenz zugesprochen, für ihr Gebiet eine eigene Energieplanung durchzuführen (Abs. 1). Dabei kann die Energieplanung für das Angebot der Wärmeversorgung mit leitungsgebundenen Energieträgern Gebietsausscheidungen enthalten, die insbesondere bei Massnahmen der Raumplanung als Entscheidungsgrundlage dienen (Abs. 2). Die Einräumung einer kommunalen Kompetenz zur Energieplanung im generellen und zur Wärmeversorgungsplanung im speziellen bedeutet, dass den Gemeinden in diesen Bereichen ein Handlungs- und Regelungsspielraum zugestanden wird. Eine Auslegung, die § 11a E-EnerG die Bedeutung zuweisen würde, dass die Gemeinden die Gasversorgung bestehender Bauten beibehalten müssen, bedeutete eine massive Einschränkung dieses Spielraums, die vom Gesetzgeber kaum gewollt sein kann. Vielmehr soll den Gemeinden mit § 7 EnerG die Möglichkeit gegeben werden, auch ambitioniertere als die vom Kanton zwingend vorgesehenen Massnahmen umzusetzen. Das scheint auch mit Blick auf die von der Schweiz eingegangenen internationalen Verpflichtungen über die Reduktion von Treibhausgasen (Übereinkommen von Paris) sachgerecht.

Schliesslich bezweckt der Kanton mit der Revision des Energiegesetzes die Verbesserung der Energieeffizienz und die Nutzung erneuerbarer Energien im Gebäudebereich. Die An-



13/41

wendung erneuerbarer Energien und die energetische Verbesserung von Bauten und Anlagen sollen erleichtert und gefördert werden. Eine Bestimmung, die dazu führen würde, dass die (CO<sub>2</sub>-emittierende) Gasversorgung aufrechterhalten werden muss, steht diesem Zweck entgegen, wohingegen kommunale Massnahmen wie die Stilllegung von Gasnetzen den Revisionszweck unterstützen würden.

Nach dem Gesagten sprechen die kantonalen Kompetenzen sowie der Regelungszweck dafür, dass § 11 und 11a E-EnerG einer kommunalen Stilllegung von Gasnetzen und des Verbots von fossilem Gas zur Wärmeversorgung nicht entgegensteht. Hauseigentümerschaften, die sich für eine solche Lösung entscheiden, können folglich nicht darauf vertrauen, dass über die gesamte Lebensdauer der Gasheizung eine Gasversorgung zur Verfügung steht.

#### **10.4. Eigentumsgarantie**

Beschliesst der kommunale Gesetzgeber in der Wärmeversorgungsverordnung, dass das städtische Gasnetz schrittweise stillgelegt wird, wirft dies Fragen in Zusammenhang mit der verfassungsrechtlichen Garantie des Privateigentums auf. Eine solche Regelung berührt einerseits die Eigentümerin der Gasleitungen, vorliegend die Energie 360°, und andererseits wirkt sich die Stilllegung auch für die Eigentümerschaften von Gasgeräten eigentumsbeschränkend aus. Nachfolgend ist daher zu untersuchen, ob Eigentumsbeschränkungen der Energie 360° und der Eigentümerinnen und Eigentümer von Gasgeräten verfassungsrechtlich zulässig sind.

Die schweizerische Bundesverfassung gewährleistet das Privateigentum (Art. 26 BV). In erster Linie begründet Art. 26 BV ein gegen staatliche Eingriffe gerichtetes Abwehrrecht. Für die Eigentumsgarantie als Abwehrrecht ist insbesondere ihre Funktion als Bestandesgarantie von Bedeutung, die konkrete vermögenswerte Rechte vor staatlichen Eingriffen schützt. Eigentümerinnen und Eigentümer haben das Recht, ihr Eigentum zu nutzen, zu bewahren und darüber zu verfügen.

Als Gemeinde ist die Stadt im Rahmen ihres hoheitlichen Handelns an die Grundrechte gebunden (Art. 35 Abs. 2 BV). Sowohl die Energie 360° wie auch Eigentümerinnen und Eigentümer von Gasgeräten können sich auf die Grundrechte berufen (Grundrechtsträgerschaft). Obschon die Energie 360° städtisch beherrscht ist, kann auch sie sich auf die Grundrechte berufen; sie agiert als Wirtschaftssubjekt und hat zudem Aktionäre, die nicht mit der Stadt verbunden sind.

Die gesetzliche Stilllegung des Gasnetzes würde das Eigentum der Energie 360° beschränken, denn sie wäre in der Ausübung ihres Eigentums nicht mehr frei, sondern müssten ihre (noch funktionstüchtigen und werthaltigen) Anlagen stilllegen; sie ist mit anderen Worten in der Nutzung und Verfügung über ihr Eigentum eingeschränkt. Dasselbe gilt für Eigentümerinnen und Eigentümer von Gasgeräten; auch sie könnten bei einer Stilllegung des Gasnetzes mangels Belieferung mit Gas die sich in ihrem Eigentum befindlichen Geräte nicht mehr nutzen.

Die Bestandesgarantie gilt nicht absolut, sondern kann nach den Voraussetzungen von Art. 36 BV (genügende gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse bzw. Schutz von Grundrechten Dritter und Verhältnismässigkeit) beschränkt werden. Diese Voraussetzungen werden nachfolgend mit Blick auf die vorliegend zu beurteilende Gasnetzstilllegung geprüft.



14/41

## **Gesetzliche Grundlage**

Die Stilllegung des Gasnetzes bewirkt einen Eingriff in die Eigentumsgarantie sowohl der Energie 360° wie auch der Eigentümerinnen und Eigentümer von Gasgeräten. Beiden wird der bisherige bestimmungsgemässe Gebrauch ihres Eigentums – der Gasleitungen bzw. der Gasgeräte – verunmöglicht, soweit sie im Zeitpunkt der Gasnetzstilllegung noch über funktionstüchtige Anlagen verfügen. Da auch die Beeinträchtigung faktischer Interessen vom Schutz der Eigentumsgarantie umfasst wird, liegt mit Blick auf die Eigentümerinnen und Eigentümer der Gasgeräte ein Grundrechtseingriff auch dann vor, wenn – wie vorliegend – die Stilllegung des Gasnetzes und nicht das Verbot von Gasheizungen beschlossen wird.

Für einen derartigen Eingriff in die Eigentumsgarantie bedarf es einer gesetzlichen Grundlage im formellen Sinn. Mit Erlass der Wärmeversorgungsverordnung durch den Gemeinderat wird diese Rechtsgrundlage geschaffen.

## **Öffentliches Interesse**

Vorliegend verfolgt die Stadt mit der Stilllegung des Gasnetzes klima- und energiepolitische Ziele, die sie sich einerseits selber auferlegt hat (Ziel der 2000-Watt-Gesellschaft) bzw. sich – in Bezug auf das Ziel Netto-Null Treibhausgasemissionen 2040 – voraussichtlich auferlegen wird und die ihr andererseits vom Kanton (u. a. planungsrechtliche Priorisierung im Bereich der Wärmeversorgung) und vom Bund (u. a. Netto-Null Treibhausgasemissionen bis 2050) vorgegeben werden. Klar ist damit, dass die Stadt mit der Stilllegung nicht ein eigennütziges, unternehmerisches oder fiskalisches Interesse verfolgt, sondern vielmehr eine regulatorische Massnahme trifft, die als für die Wahrung der öffentlichen Interessen erforderlich erachtet wird.

Die genannten, auf kommunaler und kantonaler Ebene genauso wie auf Bundesebene gesetzlich statuierten Ziele des Klimaschutzes sind den Interessen der in ihren Grundrechten beschränkten Energie 360° und Eigentümerinnen und Eigentümern von Gasgeräten gegenüberzustellen. Um die Grundrechtsbeschränkung rechtfertigen zu können, müssen die öffentlichen Interessen die tangierten Privatinteressen überwiegen.

Es bestehen gewichtige öffentliche Interessen an einer klimaschonenden Wärmeversorgung und einer damit einhergehenden Reduktion des CO<sub>2</sub>-Ausstosses, die relativ weitreichende Eingriffe in die Freiheitsrechte legitimieren können. Das stellte das Bundesgericht auch in einem älteren Entscheid (BGer 1P.193/1994 vom 12.9.1994, E. 6, in: ZBI 96/1995, S. 272 ff.) betreffend eine kommunale Gasanschluss- und -bezugspflicht fest, wo es das öffentliche Interesse an der Substitution von Erdöl durch Erdgas als Energieträger als hoch und die Beeinträchtigungen der Eigentümer und Eigentümerinnen von *Neubauten* als geringfügig beurteilte. Das Bundesgericht hat also bereits vor 27 Jahren das öffentliche Interesse an einer weitreichenden Dekarbonisierung anerkannt. Mit Blick auf die Zumutbarkeit für Eigentümerinnen und Eigentümer von *Altbauten* stellte das Bundesgericht fest, dass die Anschluss- und Bezugspflicht für diese einschneidendere Konsequenzen habe. Allerdings mutete die zu beurteilende kommunale Regelung den Eigentümerschaften Umstellungskosten bis 50 Prozent über jenen beim Einsatz einer netzunabhängigen Energie zu, was das Gericht als unverhältnismässig beurteilte. Schliesslich beurteilte das Verwaltungsgericht Solothurn in einem jüngeren Entscheid (vgl. Verwaltungsgericht Solothurn



15/41

VWBES.2016.162 vom 15.3.2017, E. 6 f.) die kommunale Anschlusspflicht der Stadt Solothurn an das Fernwärmenetz bei Neubauten und bei der Totalerneuerung der Wärmezeugungsanlage als verhältnismässig und stellte fest, dass das öffentliche Interesse an der Nutzung erneuerbarer Energie die privaten Interessen überwiegt.

Wird eine kommunale Anschlusspflicht aus Gründen des Klimaschutzes als zulässig erachtet, muss dies auch für einen kommunalen Entscheid über die Stilllegung des Gasnetzes gelten; ist diese doch mit Blick auf die Erforderlichkeit (vgl. nachfolgend zur Verhältnismässigkeit) weniger einschneidend, da sie die Eigentümerinnen und Eigentümer von Gasgeräten nicht an einen bestimmten Energieträger binden, sondern ihnen die Wahlfreiheit (hinsichtlich aller Energieträger ausser Gas) belassen.

Hinweise zu dem die privaten Interessen der Eigentümerinnen und Eigentümer überwiegenden öffentlichen Interesse an der Gasnetzstilllegung sind nebst der Rechtsprechung auch dem kantonalen Recht zu entnehmen: Die Gemeinden im Kanton sind kraft kantonalen Rechts befugt, eine Anschlusspflicht der Grundeigentümerschaften an eine öffentliche Fernwärmeversorgung vorzusehen, wenn die Wärme zu technisch und wirtschaftlich gleichwertigen Bedingungen wie aus konventionellen Anlagen angeboten wird (§ 295 Abs. 2 PBG). Diese Bestimmung wurde im Rahmen einer Änderung des kantonalen Energiegesetzes, die u. a. auf die Reduktion des Verbrauchs fossiler Energien und die Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien abzielte, im PBG ergänzt. Das PBG liefert damit das nötige Instrumentarium zur Umsetzung einer Anschlussverpflichtung auf Gemeindeebene. Die Stadt hat von dieser Möglichkeit bis heute keinen Gebrauch gemacht. Der Anschluss an thermische Netze ist freiwillig.

Nach dem Gesagten ist auf kantonaler Ebene ein öffentliches Interesse an einer klimaschonenden Wärmeversorgung und am Ausbau der Fernwärmeversorgung – und damit implizit einhergehend an einer Stilllegung des Gasnetzes – gesetzlich ausgewiesen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die mit der Gasnetzstilllegung verfolgten öffentlichen Interessen auf sämtlichen Ebenen des Gemeinwesens ausgewiesen sind.

### **Verhältnismässigkeit**

Mit der Stilllegung des Gasnetzes verfolgt die Stadt klima- und energiepolitische Ziele. Die Stilllegung der Gasnetze ist geeignet, diese öffentlichen Interessen zu erfüllen, denn bei thermischen Netzen kommen hauptsächlich erneuerbare Energieträger und Abwärme zum Einsatz. Dadurch verursachen thermische Netze erheblich weniger wärmebedingte Treibhausgasemissionen als konventionelle Gasheizungen.

Die Erforderlichkeit der Massnahme verlangt, dass von mehreren gleich geeigneten Massnahmen diejenige gewählt wird, die in ihrer Eingriffswirkung weniger schwer ist. Mit Blick auf das vorliegend verfolgte Ziel der Reduktion der Treibhausgasemissionen ist keine andere Massnahme erkennbar, mit denen die wärmebedingten Treibhausgasemissionen vermindert bzw. – in Aussicht auf das sowohl auf kommunaler wie auch auf Bundesebene statuierte Netto-Null-Ziel – gänzlich vermieden werden können. Mildere Massnahmen sind zwar denkbar (z. B. eine Erhöhung des Gaspreises). Zur Zielerreichung wären diese aber weniger effektiv und liegen zudem nicht in der Kompetenz der Stadt. Die Stilllegung scheint daher in sachlicher, personeller und räumlicher Hinsicht erforderlich.



16/41

Allerdings ist mit Blick auf die zeitliche Erforderlichkeit zu berücksichtigen, dass der Energie 360° und den Eigentümerinnen und Eigentümern von Gasgeräten eine angemessene Übergangsfrist zu gewähren ist, in der sie ihre Geschäftsstrategie bzw. ihre Wärmeversorgungssituation den veränderten Verhältnissen anpassen können. Damit wird auch dem Umstand Rechnung getragen, dass der Gesetzgeber ganz allgemein verpflichtet ist, neues Recht, das in bestehende Vermögensinteressen eingreift, möglichst schonend einzuführen, indem er ein Übergangsrecht erlässt (vgl. hierzu nachfolgend Kapitel 12).

Im Rahmen der Zumutbarkeit muss sich der Eingriffszweck im Verhältnis zur Eingriffswirkung im konkreten Fall bewähren. Es ist also abzuwägen, ob das gesteckte Ziel in einem vernünftigen Verhältnis zu der zwecks Zielerreichung notwendigen Freiheitsbeschränkung steht. Diesbezüglich kann grundsätzlich auf die vorangehenden Ausführungen verwiesen werden. Die Interessenabwägung zugunsten der öffentlichen Interessen ist insbesondere dann gerechtfertigt, wenn vorgesehen wird, dass gutgläubig getätigte, nicht amortisierte Investitionen (NAI) entschädigt werden (vgl. hierzu nachfolgend Kapitel 12).

### **Fazit**

Der Eingriff in die Eigentumsgarantie der Eigentümerschaften von Gasgeräten und der Energie 360° erweist sich somit als verfassungsrechtlich zulässig. Auf die Frage der Entschädigungspflicht wird nachfolgend in Kapitel 12 eingegangen.

### **10.5. Kartellrecht**

Davon ausgehend, dass die Energie 360° als marktbeherrschendes Unternehmen auf dem Markt für Erdgasverteilung im Gebiet ihres Gasnetzes (also in grossen Teilen der Stadt) zu qualifizieren ist, wird sie vom Anwendungsbereich des Art. 7 Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz, KG, SR 251) umfasst, der bestimmte Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen für unzulässig erklärt.

Werden in der Stadt neue Gasanschlüsse untersagt und das Gasnetz stillgelegt, werden Gaslieferantinnen und -lieferanten sowie Gasbezügerinnen und -bezüger Geschäftsbeziehungen mit der Energie 360° verweigert: Da sie auf die Durchleitung ihres Gases durch das Gasnetz von Energie 360° angewiesen sind, bedeutet dessen Stilllegung die Verweigerung des Zugriffs auf essential facilities, die gegenüber gewerblichen Gaslieferantinnen und -lieferanten sowie Gasbezügerinnen und -bezüger allenfalls eine missbräuchliche Wettbewerbsbenachteiligung i. S. v. Art. 7 Abs. 2 lit. a KG darstellen kann.

Die Frage, ob der Wettbewerb tatsächlich behindert würde, hängt davon ab, ob das Kartellgesetz vorliegend überhaupt anwendbar ist. Beschliesst die Stadt in der Wärmeversorgungsverordnung die Gasnetzstilllegung mit Verbindlichkeit für sämtliche Netzeigentümer auf dem Stadtgebiet und untersagt sie neue Gasanschlüsse, wird eine Vorschrift geschaffen, die faktisch den Markt für Erdgaslieferungen verbietet und damit auch keinen Wettbewerb auf diesem Markt zulässt. Diese kommunale Regelung stellt eine dem Kartellgesetz vorgehende Regelung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 KG dar. Art. 7 KG kommt daher nicht zur Anwendung.

### **11. Regelung der Gasversorgung in der WVV**

Gestützt auf diese Auslegeordnung kommt der Stadtrat zum Schluss, dass die Gasversorgung beziehungsweise der Ausstieg aus der fossilen Gasversorgung in der Stadt im folgenden Sinne geregelt werden soll.





17/41

Es wird der Grundsatz festgelegt, dass für die Wärmeversorgung von Gebäuden spätestens ab 2040 kein fossiles Gas mehr zum Einsatz kommt. Für die Stadtverwaltung gilt diese Regelung bereits ab 2035, wobei der Stadtrat in begründeten Fällen bis spätestens 2040 Ausnahmen bewilligen kann. Damit wird faktisch ein Verbot von fossilem Gas zu Heizzwecken ab 2040 erlassen.

Biogas beziehungsweise erneuerbares synthetisches Gas wird als Energieträger nicht ausgeschlossen. Aufgrund dessen begrenzter Verfügbarkeit setzt sich der Stadtrat jedoch dafür ein, dass dieser Energieträger nur für Anwendungen eingesetzt wird, bei denen keine anderen erneuerbaren oder fossilfreien Energieträger zur Verfügung stehen.

Neue Gebiete werden keine mehr ans Gasverteilnetz angeschlossen. Der Stadtrat legt in der Energieplanung fest, in welchen Gebieten und zu welchem Zeitpunkt das Gasverteilnetz ganz oder teilweise stillgelegt wird und welche Gebiete weiterhin mit Gas versorgt werden sollen. Diese Gebiete werden spätestens ab 2040 mit erneuerbarem Gas beliefert. Der Absenkpfad für den Ausstieg aus dem fossilen Gas wird in der Gasstrategie (vgl. STRB Nr. 1203/2021) festgelegt.

Der Stadtrat kündigt eine gebietsweise Stilllegung des Gasnetzes im Grundsatz mindestens 15 Jahre im Voraus an. Dies entspricht der bestehenden städtischen Praxis. Ebenso ist die Regelung kompatibel mit dem neuen Klimaschutzziel. Die Frist zwischen Ankündigung und Stilllegung kann bis auf mindestens fünf Jahre verkürzt werden; dies in Gebieten mit thermischen Netzen oder anderen alternativen Lösungen zur Wärmeerzeugung.

Bei Gasnetzstilllegungen kann für die Eigentümerinnen und Eigentümer der Gasgeräte und für die Gasnetzeigentümerin ein Anspruch auf Entschädigung entstehen, falls im konkreten Fall eine materielle Enteignung vorliegt (vgl. Art. 26 Abs. 2 BV).

## 12. Erläuterung zu den einzelnen Bestimmungen

### A. Allgemeine Bestimmungen

Gegenstand	Art. 1 Diese Verordnung gilt für die Wärmeversorgung von Gebäuden mittels thermischer Netze und durch die Gasversorgung auf dem Gebiet der Stadt.
------------	---

Keine Bemerkungen.

Zweck	Art. 2 Diese Verordnung bezweckt: a. Rahmenbedingungen für den Bau und Betrieb thermischer Netze zu schaffen, um damit die Transformation der Wärmeversorgung von fossilen zu fossilfreien Energieträgern zu beschleunigen; b. Rahmenbedingungen für den Ausstieg aus der fossilen Gasversorgung im Wärmebereich zu regeln; c. zu einer umweltverträglichen Wärmeversorgung beizutragen und dadurch die Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele der Stadt zu unterstützen; d. zu einer wirtschaftlichen Wärmeversorgung beizutragen; e. zu einer hohen Versorgungssicherheit der Kundinnen und Kunden in der Stadt mit Wärme beizutragen.
-------	---



18/41

Keine Bemerkungen.

Begriffe	<p>Art. 3 Für diese Verordnung gelten folgende Begriffsdefinitionen:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. Thermische Netze sind leitungsgebundene Systeme mit einer zentralen Wärmeerzeugung mit überwiegend oder vollständig fossilsfreien Energien und einem öffentlichen Versorgungsauftrag gemäss Energieplanung.</li><li>b. Unter Gasversorgung wird der Betrieb des Gasnetzes und die Lieferung von Gas für Heizung und Warmwasser von Gebäuden und für Gaskochstellen sowie zur Spitzenlastdeckung thermischer Netze verstanden.</li><li>c. Als Deckungsgrad wird der prozentuale Anteil der bezogenen Wärme in kWh pro Jahr in Relation zum gesamten Wärmebedarf in einem Verbundgebiet bezeichnet.</li><li>d. Unter fossilsfreien Energieträger werden erneuerbare Energieträger und Prozessabwärme verstanden.</li></ul>
----------	--

Die Begriffsdefinition erfolgt, damit eine eindeutige und einheitliche Verwendung sichergestellt ist. Die gewählten Begrifflichkeiten stehen mit der Nomenklatur der städtischen Energieplanung im Einklang.

Ziele	<p>Art. 4 <sup>1</sup> Die Wärmeversorgung von Gebäuden soll ab 2040 ausschliesslich mit fossilsfreien Energieträgern erfolgen.</p> <p><sup>2</sup> Bis 2040 sollen mindestens 60 Prozent des Siedlungsgebiets mit thermischen Netzen erschlossen werden.</p>
-------	---

Gemäss der Klimapolitik des Stadtrats soll die Stadt bis spätestens 2040 die Treibhausgasemissionen auf netto null Treibhausgasemissionen reduzieren. Im Bereich der Wärmeversorgung (Raumheizung, Warmwasser) bedeutet dies einen vollständigen Umstieg auf erneuerbare Energien. Dieses Teilziel will die Stadt in den innerstädtischen Quartieren mit hoher Bebauungsdichte mit einem massiven Ausbau thermischer Netze erreichen und in den peripheren, weniger dicht bebauten Gebieten mit dem Einsatz von dezentralen Energiesystemen (vorwiegend Wärmepumpen). Für die Deckung der Spitzenlast der thermischen Netze werden spätestens ab 2040 fossilsfreie Energieträger eingesetzt. Zurzeit wird die Spitzenlast mit Erdgas oder Öl gedeckt. Die aktuelle kommunale Energieplanung basiert noch auf der Zielvorgabe, bis 2050 einer Reduktion auf eine Tonne CO<sub>2</sub> pro Person zu erreichen, was teilweise noch den Einsatz fossiler Energieträger erlaubt. Das neue schärfere Netto-Null-Ziel erfordert nun eine Überarbeitung der kommunalen Energieplanung.

## B. Thermische Netze

Leistungsauftrag	Art. 5 Die Stadt kann zur Wärmeversorgung den Bau und Betrieb von thermischen Netzen übernehmen.
------------------	--

Gemäss § 2 EnerG können Kanton und Gemeinden in Körperschaften und Anstalten des öffentlichen und des privaten Rechts an der Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wärme



19/41

mitwirken. Die Stadt hat von dieser Kompetenz mit dem Ausbau der öffentlichen Fernwärmeversorgung durch ERZ und den Energieverbunden des ewz und von Energie 360° bereits in erheblichem Umfang Gebrauch gemacht. Rechtliche Grundlage der Tätigkeiten bilden im Fall des ewz und von ERZ diverse Ausgabenbeschlüsse der Stimmberechtigten der Stadt sowie im Fall des ewz zusätzlich der Leistungsauftrag EDL (vgl. Kapitel 6.3).

Art. 5 schafft nun die gesetzliche Grundlage für den Aus- oder Neubau sowie den Betrieb von thermischen Netzen i. S. v. Art. 3 lit. a durch Verwaltungseinheiten der Stadt. Die Marginalie «Leistungsauftrag» stellt klar, dass für die Wärmeversorgung durch thermische Netze eine öffentliche Aufgabe begründet wird. Diese knüpft an der Hoheit der Stadt über den öffentlichen Grund an, welcher der Bau und Betrieb thermischer Netze in der Regel beansprucht, und wird durch energiepolitische, ökologische und wirtschaftliche Vorgaben sowie eine damit einhergehende Angebots- und Versorgungspflicht konkretisiert (vgl. Art. 7–10 sowie die dazugehörigen Erläuterungen). Das Wort «kann» des Normtexts zeigt an, dass die Stadt zwar für den Bau und Betrieb thermischer Netze in den energieplanerisch entsprechend ausgeschiedenen Gebieten verantwortlich ist. Sie muss den Bau und Betrieb aber nicht selber ausführen, sondern kann diese gestützt auf § 63 Abs. 2 GG an andere Betreiberschaften, wie z. B. die Energie 360°, weitere öffentliche oder private Energieversorger sowie Wohnbaugenossenschaften übertragen (vgl. Erläuterungen zu Art. 6).

Die Begründung der öffentlichen Aufgabe im Bereich der Wärmeversorgung durch thermische Netze hat zur Folge, dass private Betreiberschaften, die diese Aufgabe erfüllen, sich gegenüber ihrer Auftraggeberin, der Stadt, nicht auf die Grundrechte berufen können. Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist insoweit selber Staat und damit gemäss Art. 35 Abs. 2 BV grundrechtsverpflichtet, nicht aber grundrechtsberechtigt (Rhinow/Schmid/Biaggini/Uhlmann, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Aufl., Basel 2011, § 5 N 74). Das gilt insbesondere auch für die Wirtschaftsfreiheit (BGE 141 I 124, E. 4.1; vgl. BGE 129 III 35, E. 5.2). Vorbehalten bleiben die rechtsstaatlichen Grundsätze wie die Rechtsgleichheit (Art. 8 BV), das Willkürverbot (Art. 9 BV), der Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV) und die verfassungsmässigen Verfahrensgarantien (Art. 29 ff. BV). Auf diese können sich auch die privaten Trägerinnen und Träger öffentlicher Aufgaben berufen. Zudem gilt, dass Leistungserbringerinnen und Leistungserbringer, die denselben gesetzlichen Rahmenbedingungen unterstellt sind, als Konkurrentinnen und Konkurrenten gleich zu behandeln sind (Art. 94 Abs. 1 BV) (Rütsche, Staatliche Leistungsaufträge und Rechtsschutz, in: ZBJV 152/2016, S. 86 f.).

Gebietsauftrag und -konzession	<p>Art. 6 Für den Bau und Betrieb von thermischen Netzen erteilt die Stadt der Betreiberschaft:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. einen gebietsbezogenen Versorgungsauftrag, sofern die Betreiberschaft die Stadt ist;</li><li>b. eine gebietsbezogene Konzession bei anderen Betreiberschaften.</li></ul>
--------------------------------	---

Mit Beschluss Nr. 611/2017 hat der Stadtrat entschieden, in der Energieplankarte der Stadt zwei neue Gebietskategorien mit den Bezeichnungen «Energieverbunde mit Gebietsauftrag» sowie «Energieverbunde mit Gebietskonzession» zu schaffen. Art. 6 WVV nimmt diesen Entscheid auf. Für den Bau und Betrieb von thermischen Netzen erteilt die Stadt der Betreiberschaft einen gebietsbezogenen Versorgungsauftrag, sofern diese eine Verwaltungseinheit der Stadt ist. Anderen Betreiberschaften erteilt sie Gebietskonzessionen.



20/41

Diese erlauben es der Betreiberschaft eines thermischen Netzes, innerhalb eines energieplanerisch festgesetzten Perimeters in Absprache mit der Baukoordination der Stadt Wärmeleitungen für die Energieversorgung zu realisieren und dazu öffentlichen Grund zu nutzen. Die Gebietskonzession ist dabei neu als Konzession sui generis ausgestaltet. Sie räumt der Betreiberschaft zum einen das Recht auf prioritäre Nutzung des öffentlichen Grunds zur leitungsgebundenen Energieversorgung ein (vgl. Erläuterungen zu Art. 7 Abs. 2 WVV) und enthält mit den energiepolitischen, ökologischen und wirtschaftlichen Vorgaben gemäss Art. 7–10 zum anderen starke Elemente eines Leistungsauftrags (vgl. Erläuterungen zu Art. 7–10). Die formell unterschiedliche Behandlung von Verwaltungseinheiten der Stadt und anderen Betreiberschaften von thermischen Netzen ist erforderlich, weil die Stadt die Hoheitsgewalt über den öffentlichen Grund hat und sich deshalb zu dessen Gebrauch nicht ermächtigen muss. Bereits laufende und in der Planung fortgeschrittene Projekte werden bis zum Inkrafttreten der WVV gemäss den Vorgaben und dem Verfahren von STRB Nr. 611/2017 bewilligt.

<p>Voraussetzungen für die Gebietszuweisung</p> <p>a. energiepolitische Vorgaben</p>	<p>Art. 7 <sup>1</sup> Gebietsaufträge und -konzessionen werden für energieplanerisch festgelegte Gebiete erteilt, in denen eine genügend hohe Wärmenachfrage für einen wirtschaftlichen Bau und Betrieb thermischer Netze besteht und in denen für eine Mehrheit der Liegenschaften eine dezentrale Wärmeversorgung mit lokal verfügbaren erneuerbaren Energien technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar ist.</p> <p><sup>2</sup> Pro Gebiet wird nur ein Gebietsauftrag oder eine Gebietskonzession erteilt.</p> <p><sup>3</sup> Die Erteilung von Sondernutzungskonzessionen für die örtlich beschränkte Nutzung des öffentlichen Grunds durch leitungsgebundene Systeme bleibt vorbehalten.</p>
--	---

Art. 7–10 regeln die Voraussetzungen für die Erteilung von Gebietsaufträgen und -konzessionen.

Art. 7 definiert zunächst die energiepolitischen Vorgaben. Gemäss dessen **Abs. 1** werden Gebietsaufträge und -konzessionen für Gebiete erteilt, in denen eine genügend hohe Wärmenachfrage für einen wirtschaftlichen Bau und Betrieb thermischer Netze besteht und in denen für eine Mehrheit der Liegenschaften eine dezentrale Wärmeversorgung mit lokal verfügbaren erneuerbaren Energien technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar ist. Die Beschränkung thermischer Netze auf diese Gebiete entspricht der Vorgabe des Kantonalen Richtplans (vgl. Kapitel 8), wonach Netzerweiterungen sowie neue thermische Netze unter Berücksichtigung der bestehenden Wärmeversorgungen und eines wirtschaftlichen Betriebs zu planen sind. Die Gebiete, in denen thermische Netze realisiert werden sollen, werden in der kommunalen Energieplanung zunächst als Prüfgebiete ausgewiesen. Der Stadtrat entscheidet sodann, ob Verwaltungseinheiten der Stadt das thermische Netz realisieren sollen, oder ob der Bau und Betrieb öffentlich ausgeschrieben wird (vgl. Erläuterungen zu Art. 12 und Art. 13).

Gemäss **Abs. 2** wird pro energieplanerisch festgelegtem Gebiet lediglich ein Gebietsauftrag oder eine Gebietskonzession erteilt. Die Betreiberschaften geniessen insofern Exklusivität. Diese Beschränkung entspricht einer Vorgabe des Kantonalen und des Regionalen Richt-



21/41

plans (a. a. O., Kap. 5.4.3. bzw. Kap. 5.4.1.2 und 5.4.3.2), wonach eine mutmasslich unwirtschaftliche Doppelversorgung von Quartieren mit sich konkurrenzierenden leitungsgebundenen Energieträgern zu vermeiden ist. Mit dem Rückzug des Gasnetzes und dem Bau und Betrieb nur eines weitgehend flächendeckenden thermischen Netzes pro Gebiet wird diese Vorgabe umgesetzt.

Der Exklusivitätsanspruch der Betreiberschaften von thermischen Netzen mit Gebietsauftrag oder Gebietskonzession gemäss Abs. 2 erfährt mit **Abs. 3** eine Relativierung. Namentlich bleibt die Erteilung von Sondernutzungskonzessionen für örtlich beschränkte Nutzungen des öffentlichen Grunds durch leitungsgebundene Systeme im privaten Interesse gestützt auf Art. 14 SGR, vorbehalten. Solche Sondernutzungskonzessionen werden allerdings nur erteilt, wenn sie mit den Zielen des Gebietsauftrags bzw. der Gebietskonzession im betreffenden Versorgungsgebiet – insbesondere dem Deckungsgrad im Endausbau gemäss Art. 8 lit. c WVV – vereinbar sind. Unter die Regelung fallen mehrheitlich kleinere thermische Netze mit einer vergleichsweise geringen jährlichen Wärmeproduktion. Mit solchen thermischen Netzen kann beispielsweise ungenutzte Abwärme für die Wärmerversorgung der umliegenden Liegenschaften zur Verfügung gestellt werden. Diese thermischen Netze sind keine Netze i. S. v. Art. 3 lit. a WVV; die Vorgaben gemäss Art. 8–10 WVV gelten für sie nicht. Auch ist Art. 15 Abs. 1 WVV betreffend die Gebührenbefreiung nicht anwendbar.

b. ökologische Vorgaben	<p>Art. 8 Für die Erteilung von Gebietsaufträgen und -konzessionen gelten folgende ökologische Vorgaben:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. Der Anteil von Ab- und Umweltwärme oder erneuerbaren Energien am Energieträgermix beträgt mindestens 70 Prozent; spätestens ab 2040 beträgt der Anteil 100 Prozent.</li><li>b. Wärmepumpen, die für den Betrieb thermischer Netze benötigt werden, sind zu 100 Prozent mit erneuerbarem Strom zu betreiben.</li><li>c. Im Endausbau ist ein im Rahmen der Energieplanung festzulegender gebietsspezifischer Deckungsgrad zu erreichen.</li></ul>
-------------------------	--

Die Erteilung von Gebietsaufträgen und -konzessionen ist gemäss Art. 8 WVV an ökologische Vorgaben geknüpft, die am Ziel Netto-Null Treibhausgasemissionen bis 2040 (GR Nr. 2021/177) ausgerichtet sind.

Gemäss **lit. a** beträgt der Anteil von Ab- und Umweltwärme oder erneuerbaren Energien am Energieträgermix mindestens 70 Prozent und spätestens ab 2040 100 Prozent. Gemäss dem Kantonalen Richtplan (a. a. O., Kapitel 5.4.1) und der städtischen Energieplanung (a. a. O., Kap. 3.3.5) sollen dabei vor allem bestehende Quellen an Ab- und Umweltwärme genutzt werden. Hingegen soll die Verbrennung von erneuerbarer Biomasse (Holz/Gas) auf ein Minimum beschränkt werden und nur dort zum Einsatz kommen, wo andere erneuerbare Alternativen fehlen. Diese Priorisierung der Energieträger steht auch im Einklang mit § 30a BBV I, wonach in Gebäuden anfallende Abwärme, insbesondere jene aus der Kälteerzeugung sowie aus gewerblichen und industriellen Prozessen (inkl. dem Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik), zu nutzen ist, soweit dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist.



22/41

Gemäss **lit. b** sind Wärmepumpen, die für den Betrieb thermischer Netze benötigt werden, zu 100 Prozent mit erneuerbarem Strom zu betreiben. Der Nachweis des Einsatzes von 100 Prozent erneuerbarem Strom kann dabei durch Zertifikate (Herkunftsnachweise in- und ausländischer Produktion) erfolgen.

Gemäss **lit. c** haben die Betreiberschaften von Gebietsaufträgen und -konzessionen für einen im Rahmen der Energieplanung festzulegenden gebietsspezifischen Deckungsgrad im Endausbau zu sorgen. Mit dieser Vorgabe wird der Betreiberschaft zum einen eine Ausübungs- bzw. Betriebspflicht auferlegt; diese hat einen definierten prozentualen Anteil der in einem Verbundgebiet gesamthaft bezogenen Wärme zu liefern. Zum anderen wird der Betreiberschaft das Verbundgebiet insofern zur ausschliesslichen Bewirtschaftung überlassen, als Sondernutzungskonzession für die private Nutzung des öffentlichen Grunds durch zusätzliche thermische Netze nur dann erteilt werden, wenn diese mit dem Versorgungsziel des Gebietsauftrags bzw. der Gebietskonzession vereinbar sind (vgl. Erläuterungen zu Art. 7).

c. wirtschaftliche Vorgaben	<p>Art. 9 Für die Erteilung von Gebietsaufträgen und -konzessionen gelten folgende wirtschaftliche Vorgaben:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. Sämtlichen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern innerhalb des Perimeters, die ein Anschlussinteresse zeigen, ist ein Anschlussangebot zu unterbreiten.</li><li>b. Der Öffentlichkeit ist ein transparentes Preisblatt zugänglich zu machen.</li><li>c. Die Preise beinhalten Anschlusskosten, leistungsbezogene Kosten und Energiekosten.</li></ul>
-----------------------------	--

Die Erteilung von Gebietsaufträgen und -konzessionen ist gemäss Art. 9 WVV darüber hinaus an wirtschaftliche Vorgaben geknüpft.

Gemäss **lit. a** sind die Betreiberschaften thermischer Netze verpflichtet, sämtlichen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern innerhalb des Verbundgebiets, die ein Anschlussinteresse zeigen, ein Anschlussangebot zu unterbreiten. Das Angebot darf nach kaufmännischen bzw. wirtschaftlich unternehmerischen Prinzipien festgelegt werden. Die Wirtschaftlichkeit muss allerdings nicht für jede einzelne Liegenschaft erreicht, sondern kann insgesamt über alle erwarteten Anschlüsse innerhalb eines Perimeters erzielt werden. Mit der Pflicht zur Unterbreitung eines Anschlussangebots geht eine Versorgungspflicht einher, wenn Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer das Angebot annehmen. Diese relativierte Versorgungspflicht bildet das Gegenstück zur der Betreiberschaft eingeräumten Versorgungspriorität in einem Verbundgebiet (vgl. Erläuterungen zu Art. 7 Abs. 3). Darauf hinzuweisen ist freilich, dass die Betreiberschaft eines thermischen Netzes nicht dazu verpflichtet werden kann, ausnahmslos jeden Grundeigentümer oder jede Grundeigentümerin unter jeglichen Umständen mit Wärme zu versorgen. Vielmehr ist es der Betreiberschaft gestattet, die Versorgung aus technischen Gründen (bspw. längerer Stromausfall als Form der höheren Gewalt, Wartungsarbeiten) und aus finanziellen Gründen (bspw. Zahlungsverzug oder Zahlungsunfähigkeit des Grundeigentümers oder der Grundeigentümerin) einzuschränken oder – als ultima ratio – zu unterbrechen. Diese Fälle können im Rahmen der Angebotsausgestaltung aufgefangen werden.



23/41

Gemäss **lit. b** sind die Betreiberschaften verpflichtet, ein transparentes, der Öffentlichkeit zugängliches Preisblatt zu erstellen. Die Pflicht zur Veröffentlichung eines Preisblattes entspricht dem Geist der Verordnung über die Bekanntgabe von Preisen (SR 942.211), wonach Preise für Waren und Dienstleistungen, die Konsumentinnen und Konsumenten zum Kauf angeboten werden, bekannt zu geben sind. Sie dient der Information von (potenziellen) Kundinnen und Kunden und darüber hinaus der Vergleichbarkeit von alternativen Wärmelösungen.

**Lit. c** legt die Preiskomponenten für den Wärmebezug aus thermischen Netzen, namentlich die Anschlusskosten, die leistungsbezogenen Kosten und die Energiekosten fest, ohne jedoch Auflagen zu deren anteilmässigen Gewichtung zu machen. Auch diese Vorgabe bezweckt die Herstellung von Transparenz und dient letztlich dem Schutz der Kundinnen und Kunden. Denn einmal an das Fernwärmenetz angeschlossene Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sind – vorbehaltlich kartellrechtlicher Vorschriften, wonach marktbeherrschende Unternehmen keine unangemessenen Preise erzwingen dürfen – an das in ihrem Perimeter zuständige Energieverbundunternehmen und dessen Preisgestaltung gebunden. Es besteht zwar keine Anschlusspflicht, jedoch besteht ein erhebliches Anschlussinteresse, sofern alternative Wärmequellen, die mit dem revidierten kantonalen Energiegesetz vereinbar sind, nicht oder nur zu hohen Kosten verfügbar sind. Zudem ist zu berücksichtigen, dass der Anschluss an das Fernwärmenetz mit hohen Investitionskosten verbunden sein kann. Bei Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern, die an das Fernwärmenetz angeschlossen sind, kommt es daher zu einem sogenannten lock-in-Effekt, die einen Wechsel von Fernwärme auf alternative Heizungsformen zumindest in den ersten Jahren nach erfolgtem Anschluss an ein thermisches Netz unwahrscheinlich machen.

d. Berichterstattung	Art. 10 <sup>1</sup> Die Betreiberschaft erstattet jährlich Bericht über die Einhaltung der ökologischen und wirtschaftlichen Vorgaben.  <sup>2</sup> Sie legt der Stadt auf Verlangen die notwendigen Unterlagen zur Prüfung vor.
----------------------	--

Die jährliche Berichterstattung gemäss Art. 10 hat zum Ziel, dass die Stadt ihrer Überwachungs- und Lenkungsfunktion im Zusammenhang mit der Transformation der Wärmeversorgung nachkommen kann. Die erfassten Informationen sind Grundlage für energieplanerische und energie- bzw. klimapolitische Entscheide. Der jährliche Bericht dient nicht zuletzt der Überwachung und Überprüfung der Zielvorgaben gemäss Art. 8 und Art. 9.

Rechtsverhältnis	Art. 11 Die Betreiberschaften regeln das Verhältnis mit den Kundinnen und Kunden in einem Vertrag, der dem Privatrecht unterstellt ist.
------------------	---

Das Gesetz kann die Rechtsnatur eines Vertrags ausdrücklich festlegen (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., § 18 N 1292). Im Sinne rechtlicher Eindeutigkeit stellt Art. 11 deshalb klar, dass die Betreiberschaften das Verhältnis mit den Kundinnen und Kunden in einem privatrechtlichen Vertrag regeln. Streitigkeiten aus diesen Verträgen unterstehen folglich der Zivilgerichtsbarkeit.

Gebietsauftrag	Art. 12 Über die Erteilung von Gebietsaufträgen entscheidet der Stadtrat.
----------------	---

Art. 12 weist den Entscheid über die Erteilung von Gebietsaufträgen dem Stadtrat zu. Damit ist der Stadtrat sowohl für die Ausscheidung von Verbundgebieten in der kommunalen



24/41

Energieplanung als auch für den Entscheid, ob ein Gebiet durch Verwaltungseinheiten der Stadt selbst oder durch Dritte bewirtschaftet werden soll, zuständig. Dies ist aufgrund der operativen Bedeutung des Entscheids sachgerecht. Sofern der Bau und Betrieb eines thermischen Netzes in der Verantwortung der Stadt bzw. ihrer Verwaltungseinheiten erfolgen soll, bleibt die Ausgabenbewilligung der zuständigen Instanz – in der Regel sind dies aufgrund des grossen Investitionsvolumens die Stimmberechtigten – vorbehalten. Verbundgebiete, die nicht von Verwaltungseinheiten der Stadt selbst gebaut und betrieben werden, werden gemäss Art. 13 öffentlich ausgeschrieben.

Gebietskonzession a. Verfahren	Art. 13 <sup>1</sup> Die Stadt schreibt Gebietskonzessionen gemäss Art. 6 lit. b öffentlich aus.  <sup>2</sup> Das Verfahren richtet sich nach Art. 2 Abs. 7 Bundesgesetz über den Binnenmarkt in der Fassung vom 1. Januar 2021; es folgt den Grundsätzen der Objektivität, der Nichtdiskriminierung und der Transparenz.  <sup>3</sup> Der Stadtrat regelt die Einzelheiten des Ausschreibungsverfahrens.
-----------------------------------	---

Art. 13 regelt das Verfahren der Zuweisung von Verbundgebieten mittels Gebietskonzessionen. **Abs. 1** hält hierzu zunächst in grundsätzlicher Weise fest, dass Gebietskonzessionen gemäss Art. 6 lit. b WVV öffentlich auszuschreiben sind.

Die Pflicht zur Ausschreibung leitet sich aus dem Beschaffungsrecht ab. Zwar fällt die Verleihung von Sondernutzungskonzessionen zur Benutzung des öffentlichen Grundes gemeinhin nicht in den objektiven Geltungsbereich des öffentlichen Beschaffungsrechts, da sich das Gemeinwesen damit nichts beschafft. Es beschränkt sich vielmehr darauf, einem Privaten ein Recht einzuräumen, wofür die Konzessionärin bzw. der Konzessionär in der Regel eine Gegenleistung zu entrichten hat. Anders verhält es sich gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung jedoch, wenn mit der Verleihung von Sondernutzungsrechten untrennbar Gegenleistungen von gewisser Höhe verbunden sind, die normalerweise Gegenstand einer öffentlichen Ausschreibung bilden, bzw. wenn die Erteilung einer Sondernutzungskonzession in ein Geschäft eingebettet ist, dass sich in Würdigung der gesamten Umstände ergibt, dass dieses als «öffentlicher Auftrag» im beschaffungsrechtlichen Sinn zu qualifizieren ist. Naheliegend ist dies, wenn bei der Erteilung der Sondernutzungskonzession nicht ein regulativer Zweck im Vordergrund steht (Ordnung der Nutzung des öffentlichen Grundes), sondern die Übertragung eines (geldwerten) Rechts zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben (BGE 144 II 184, E. 2; BGE 144 II 177, E. 1.3.5).

Mit der Revision der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen («IVöB 2019»; Interkantonales Organ für das öffentliche Beschaffungswesen, Totalrevision der IVöB, Musterbotschaft vom 16. Januar 2020 inklusive Vereinbarungstext, [www.bpuk.ch](http://www.bpuk.ch)) wird die Übertragung öffentlicher Aufgaben mittels Konzession dem Beschaffungsrecht ausdrücklich unterstellt. Gemäss dem auf kantonale und kommunale Aufgabenübertragungen anwendbaren Art. 9 IVöB 2019 gilt die Übertragung einer öffentlichen Aufgabe oder die Verleihung einer Konzession in Anknüpfung an die bestehende Rechtsprechung wiederum nur dann als öffentlicher Auftrag, wenn dem Anbieter oder der Anbieterin dadurch ausschliessliche oder besondere Rechte zukommen, die er oder sie im öffentlichen Interesse wahrnimmt, und ihm oder ihr dafür direkt oder indirekt ein Entgelt oder eine Abgeltung zukommt.





25/41

Mit einer Gebietskonzession gemäss Art. 6 lit. b, die als Konzession sui generis ausgestaltet ist (vgl. Erläuterungen zu Art. 6), wird der Betreiberschaft thermischer Netze das Recht zur unentgeltlichen Nutzung des öffentlichen Grunds im Versorgungsgebiet für die Verlegung von Leitungen, die der Betrieb eines thermischen Netzes erfordert, eingeräumt. Das Nutzungsrecht ist dabei nach Massgabe von Art. 7 Abs. 2 und 3 i. V. m. Art. 8 lit. c WVV exklusiv; der Bau und Betrieb des Netzes erfolgt in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe (vgl. Erläuterungen zu Art. 5). Gebietskonzessionen im Sinne der WVV werden deshalb vom Anwendungsbereich von Art. 9 IVöB 2019 erfasst und sind folglich nach Massgabe des Beitrittsgesetzes des Kantons Zürich zur IVöB 2019 öffentlich auszuschreiben (die IVöB 2019 ist im Kanton Zürich noch nicht in Kraft, ein Beitritt ist aber absehbar<sup>1</sup>).

Vorbehalten sind gemäss Art. 9 Satz 2 IVöB 2019 spezialgesetzliche Bestimmungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts. Art. 9 IVöB kommt in diesen Fällen nicht zur Anwendung. Wie der Musterbotschaft zur IVöB 2019 (Musterbotschaft IVöB 2019, a. a. O., S. 35 ff.) zu entnehmen ist, dient der Verweis auf die spezialgesetzlichen Bestimmungen *«der Klarstellung, dass spezielles Sektorenrecht aller Ebenen dem allgemeinen Beschaffungsrecht vorgeht»*. Mit der Bezeichnung *«aller Ebenen»* ist auch die kommunale Ebene angesprochen, was bedeutet, dass Art. 9 IVöB bei Vorliegen kommunaler Regelungen nicht zur Anwendung gelangt. Liegen solche vor, hat das Verfahren (nur) den flexibleren, weniger formellen Anforderungen von Art. 2 Abs. 7 Bundesgesetz über den Binnenmarkt (BGBM, SR 943.02) zu genügen (Musterbotschaft IVöB 2019, a. a. O., S. 36). Ein vom Beschaffungsrecht abweichendes Verfahren muss zudem sachlich gerechtfertigt sein (MÜLLER, in: Handkommentar zum Schweizerischen Beschaffungsrecht, Art. 9 N 64).

Art. 13 **Abs. 2** WVV verankert für Gebietskonzessionen spezielles Sektorenrecht i. S. v. Art. 9 Satz 2 IVöB 2019. Die Ausnahme zu Art. 9 IVöB erscheint mit Blick auf die Komplexität des Ausschreibungsgegenstands – Gebietskonzessionen für den Bau und Betrieb thermischer Netze – auch sachlich gerechtfertigt. So erlaubt ein vom Beschaffungsrecht abweichendes Vergabeverfahren nicht nur eine vergleichsweise freiere Definition der Zuschlagskriterien. Mit diesem lassen sich auch besondere Fälle abdecken, etwa wenn ein Energieversorgungsunternehmen mit einem Vorschlag zur Erschliessung eines Verbundgebiets initial an die Stadt herantritt.

Art. 9 Satz 2 IVöB 2019 setzt ein klar geregeltes Verfahren mit durch Rechtssatz definierten Kriterien voraus, das den Anforderungen von Art. 2 Abs. 7 BGBM genügt (Musterbotschaft IVöB 2019, a. a. O., S. 36). Diese Anforderung wird mit Art. 13 Abs. 2 WVV, welcher auf die Geltung der binnenmarktrechtlichen Norm in statischer Form verweist, umgesetzt. Abs. 2 hält weiter fest, dass das Ausschreibungsverfahren den allgemein anerkannten Grundsätzen der Objektivität, Nichtdiskriminierung und Transparenz zu genügen hat (vgl. Musterbotschaft IVöB 2019, a. a. O., S. 41). Das Verfahren erfährt damit eine erste Konturierung auf formell-gesetzlicher Stufe.

Die Detaillierung des Verfahrens wird mit Art. 13 **Abs. 3** WVV an den Stadtrat delegiert. Die Delegation von Rechtsetzungskompetenz ist zulässig, wenn die Delegationsnorm im Gesetz im formellen Sinne enthalten ist, die Delegation auf eine genau umschriebene Materie beschränkt ist, das Gesetz die Grundzüge der delegierten Materie selbst umschreibt und

---

<sup>1</sup> Mit Beschluss Nr. 271/2020 hat der Regierungsrat des Kantons Zürich die Baudirektion zur Durchführung der Vernehmlassung des entsprechenden Beitrittsgesetzes ermächtigt.



26/41

die Delegation nicht durch übergeordnetes Recht ausgeschlossen ist (Häfelin/Müller/Uhlmann, a. a. O., § 6 N. 368). Diese Voraussetzungen sind mit Art. 13 Abs. 3 als formell-gesetzlicher Grundlage der Delegation, die den Gegenstand der Delegation auf die Ausgestaltung des Ausschreibungsverfahrens begrenzt, und Abs. 2, der die Grundzüge des Ausschreibungsverfahrens regelt, erfüllt. Auch ist entgegenstehendes übergeordnetes Recht nicht ersichtlich.

b. Inhalt	<p>Art. 14 Die Konzession legt zusätzlich zu den Vorgaben gemäss Art. 7–10 mindestens fest:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. die Konzessionärin oder den Konzessionär;</li><li>b. das Versorgungsgebiet;</li><li>c. die Fristen für den Beginn der Bauarbeiten und die Eröffnung des Betriebs;</li><li>d. die Dauer der Konzession;</li><li>e. die Verwaltungs- und Schreibgebühren;</li><li>f. den Entzug, die Änderung und die Rückgabe der Konzession;</li><li>g. ein allfälliges Heimfallsrecht der Stadt;</li><li>h. das Schicksal der Anlagen beim Ende der Konzession;</li><li>i. weitere Anforderungen und Auflagen, die der Konzessionär oder die Konzessionärin zu erfüllen hat.</li></ul>
-----------	--

Mit Beschluss Nr. 611/2017 betreffend die Ergänzung der kommunalen Energieplanung mit Gebietskonzessionen und Gebietsaufträgen hat der Stadtrat eine Musterkonzession für thermische Netze mit Gebietskonzession verabschiedet (siehe Beilagen 3–6 zum erwähnten STRB). Die wesentlichen darin geregelten Themen werden in Art. 14 WVV überführt. Dieser listet die Inhalte auf, die in Gebietskonzessionen gemäss Art. 6 lit. b WVV mindestens festzulegen sind. Die bestehende Musterkonzession wird nach Massgabe der Bestimmungen der WVV überarbeitet und mit dem Erlass der Ausführungsbestimmungen zu dieser Verordnung zu gegebener Zeit durch den Stadtrat versabschiedet werden.

c. Gebühr	<p>Art. 15 Für die Beanspruchung des öffentlichen Grunds werden keine Gebühren erhoben; vorbehalten bleiben Verwaltungs- und Schreibgebühren.</p>
-----------	---

§ 37 Abs. 1 StrG hält fest, dass die Eigentümerschaft einer öffentlichen Strasse die Verlegung von öffentlichen Verkehrs- und Versorgungsanlagen eines anderen Gemeinwesens oder entsprechender Anlagen einer Unternehmung, die öffentliche Aufgaben erfüllt, auf schriftliches Gesuch hin zu dulden hat, sofern die Zweckbestimmung und die technische Anlage der Strasse dies gestatten. Im Unterschied zur Inanspruchnahme des öffentlichen Grunds zu privaten Zwecken, die gemäss § 231 PBG i. V. m. Art. 13 Abs. 1 SGR im Grundsatz zu entschädigen ist, erfolgt die Beanspruchung des öffentlichen Grunds in Erfüllung öffentlicher Aufgaben nach Massgabe von § 37 Abs. 1 StrG entschädigungslos. Demgemäss kommt Art. 15 **Abs. 1** WVV, wonach für die Beanspruchung des öffentlichen Grunds keine Gebühren erhoben werden, lediglich deklaratorische Wirkung zu.



27/41

Von der Gebührenbefreiung ausgenommen sind Verwaltungs- und Schreibgebühren, die nach der Verordnung über die Gebühren der Gemeindebehörden (LS 681) zu entrichten sind und pro Konzession etwa Fr. 500.– bis Fr. 1000.– betragen. Die entsprechende Klarstellung erfolgt mit Art. 15 **Abs. 2** WVV.

Für gebietsbezogene Versorgungsaufträge gemäss Art. 6 lit. a WVV, deren Betreiberschaft die Stadt ist, scheidet die Gebührenerhebung von vornherein aus. Zum einen übt die Stadt die Hoheitsgewalt über den öffentlichen Grund aus, weshalb sie sich zu dessen Nutzung nicht ermächtigen muss. Damit fehlt es an einem Entstehungsgrund für die Erhebung einer Gebühr für die Nutzung des öffentlichen Grunds (Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Entscheid VB.2020.00129 vom 10.9.2020, E. 4.2). Zum anderen sind ihr auch die Kosten aus Verwaltungs- und Schreibtätigkeiten nicht anzulasten, da sie diese Leistungen selbst erbringt.

Mit Beschluss Nr. 611/2017 hat der Stadtrat Art. 16 D Abs. 4 Gebührenordnung zum Sondergebrauchsreglement der Stadt Zürich (GOSGR, AS 722.151) verabschiedet. Danach werden «für Leitungen und Rohre sowie weitere Anlagen von 2000-Watt-Ziel konformen Energieverbunden mit einem in der Energieplankarte festgesetzten Perimeter» keine Gebühr erhoben. Der Stadtrat hat mit der Regelung seinerzeit dem besonderen öffentlichen Interesse an Energieverbunden, welche zur Umsetzung der Ziele der 2000-Watt-Gesellschaft gemäss Art. 2<sup>ter</sup> GO (bzw. Art. 10 nGO gemäss Beschluss der Gemeinde vom 13. Juni 2021; die Inkraftsetzung erfolgt per 1. Januar 2022) und das Ziel, die Treibhausgasemissionen auf dem Stadtgebiet bis zum Jahr 2040 auf netto null zu senken (GR Nr. 2019/106) wesentlich beitragen, Rechnung getragen. Da die Gebührenordnung zum Sondergebrauchsreglement der Stadt gemäss dessen Art. 1 Abs. 1 die Gebührenbemessung für die Nutzung des öffentlichen Grunds zu *privaten* Zwecken regelt, die in Art. 16 D Abs. 4 GOSGR angesprochenen Energieverbunde mit der WVV neu aber abschliessend geregelt werden und deren Bau und Betrieb zudem als öffentliche Aufgabe ausgestaltet ist, wird Art. 16 D Abs. 4 mit der Inkraftsetzung der WVV durch den Stadtrat gegenstandslos. Der Stadtrat wird die Bestimmung deshalb mit dem Beschluss über die Inkraftsetzung der WVV gemäss deren Art. 23 auf diesen Zeitpunkt hin aufheben.

### C. Gasversorgung

Ausstieg aus fossilem Gas	<p>Art. 16 <sup>1</sup> Eigentümerinnen und Eigentümer dürfen für Heizung und Warmwasser von Gebäuden und für Gaskochstellen spätestens ab 2040 kein fossiles Gas mehr verwenden.</p> <p><sup>2</sup> Für die Spitzenlastdeckung von thermischen Netzen darf spätestens ab 2040 kein fossiles Gas mehr verwendet werden.</p> <p><sup>3</sup> Die Stadtverwaltung bezieht spätestens ab 2035 kein fossiles Gas mehr.</p> <p><sup>4</sup> Der Stadtrat kann befristet bis 2040 Ausnahmen von Abs. 3 bewilligen.</p>
---------------------------	---

Die bundesrechtlich statuierte Transportpflicht (Art. 13 RLG) verpflichtet Gasnetzbetreiber, grundsätzlich jegliches Gas – unabhängig von der Art der Erzeugung – durchzuleiten. Aufgrund der derogatorischen Kraft des Bundesrechts kann Gasproduzenten oder -lieferanten



28/41

der Netzzugang deshalb durch ein kantonales oder kommunales Gesetz nicht untersagt werden. Unter dem geltenden Recht ist es deshalb nicht möglich, die Durchleitung auf Gas zu beschränken, das bestimmten kantonalen oder kommunalen ökologischen Anforderungen genügt. Zulässig ist es jedoch, hinsichtlich der ökologischen Anforderungen an die Gasqualität nicht die Gasproduzenten und -lieferanten, sondern die Endverbraucherinnen und Endverbraucher zu adressieren. Eigentümerinnen und Eigentümern von Gasgeräten kann der Konsum von fossilem Gas verboten werden.

Mit Art. 16 **Abs. 1 und Abs. 2** wird – im Einklang mit dem neuen Klimaschutzziel der Stadt – für Eigentümerinnen und Eigentümer verbindlich festgelegt, dass für Heizung und Warmwasser von Gebäuden spätestens ab 2040 kein fossiles Gas mehr eingesetzt werden darf. Die gleiche Vorgabe gilt für die Spitzenlastdeckung thermischer Netze. Zudem steht fossiles Gas auch zum Kochen nicht mehr zur Verfügung. Weitere Gasanwendungen wie insbesondere industrielle Hochtemperaturprozesse und Gastankstellen werden von Art. 16 nicht erfasst.

Unter dem Begriff «fossiles Gas» wird Erdgas verstanden, dies im Gegensatz zu aus regenerativen Quellen produziertes Biogas oder zu synthetischen Gasen, die unter Einsatz von erneuerbaren Energien produziert werden.

Für die Stadtverwaltung gelten strengere Vorgaben. In Art. 16 **Abs. 3** wird vorgeschrieben, dass die Stadtverwaltung bereits ab dem Jahr 2035 nur noch Gas aus erneuerbaren Quellen (Herkunftsnachweise in- oder ausländische Produktion) bezieht. Gestützt auf Art. 16 **Abs. 4** kann der Stadtrat beispielsweise für Mietliegenschaften der Liegenschaften Stadt Zürich (LSZ), für das Stadtspital, die Alters- und Pflegezentren und die Verkehrsbetriebe (VBZ) befristet eine abweichende Regelung treffen. Spätestens ab 2040 müssen alle Verwaltungseinheiten Gas nur noch aus erneuerbaren Quellen beziehen.

Einsatz von Gas	Art. 17 Der Stadtrat setzt sich dafür ein, dass fossiles und erneuerbares Gas nur für Anwendungen eingesetzt wird, bei denen keine anderen erneuerbaren oder fossilfreien Energieträger zur Verfügung stehen.
-----------------	---

Biogas und erneuerbares synthetisches Gas werden als Energieträger durch die Wärmeversorgungsverordnung nicht ausgeschlossen. Aufgrund seiner begrenzten Potenziale soll sich der Stadtrat dafür einsetzen, dass es nur für Anwendungen eingesetzt wird, wo der Einsatz von anderen erneuerbaren Energiequellen entweder technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar ist. Ausserdem soll der Stadtrat unterstützende Massnahmen ergreifen, dass bereits vor 2040 fossiles Gas durch erneuerbare oder fossilfreie Energieträger ersetzt wird.

Gasanschlüsse	Art. 18 <sup>1</sup> Für Heizung und Warmwasser von Gebäuden und für Gaskochstellen dürfen keine neuen Gasanschlüsse erstellt werden. <sup>2</sup> Ausgenommen hiervon sind Gasanschlüsse: a. in energieplanerisch begründeten Ausnahmefällen oder flächendeckend in energieplanerisch festgelegten Gebieten, in denen die Versorgung mit Wärme aus erneuerbaren Energien oder Ab- und
---------------	--



29/41

	<p>Umweltwärme technisch nicht möglich ist oder nicht zu wirtschaftlich zumutbaren Bedingungen erfolgen kann;</p> <p>b. in energieplanerisch festgelegten Gebieten für thermische Netze, sofern sich die Eigentümerschaft vertraglich dazu verpflichtet, ans thermische Netz anzuschliessen, sobald dieses vor Ort verfügbar ist;</p> <p>c. für die Spitzenlastdeckung von thermischen Netzen.</p>
--	--

Art. 18 **Abs. 1** hält eigentümergebunden fest, dass ab Inkrafttreten der Wärmeversorgungsverordnung keine neuen Gasanschlüsse für Warmwasser und Heizung erfolgen dürfen. Nebst Gasanschlüssen für Heizung und Warmwasser sind inskünftig auch für Gas-kochstellen keine neuen Gasanschlüsse mehr zulässig.

In den Anwendungsfällen von Art. 18 **Abs. 2** sind Gasanschlüsse auch in Zukunft noch möglich:

- Zu **lit. a**: Es handelt sich dabei einerseits um Gebiete, die energieplanerisch ausgeschieden werden und in denen ein Mangel an lokal verfügbaren, erneuerbaren Energiequellen besteht. Das sind beispielsweise Gebiete, in denen aufgrund des Grundwasservorkommens (Gewässerschutz) keine Erdsonden eingesetzt werden können und in denen aufgrund der Gebäudesubstanz und der Gebäudedichte (Lärmemissionen, Platzbedarf) der Einsatz von Luftwasser-Wärmepumpen nur beschränkt möglich ist. Andererseits kann es Gebiete geben, in denen eine Wärmeversorgung aus erneuerbaren Energien oder Ab- und Umweltwärme nicht zu wirtschaftlich zumutbaren Bedingungen erfolgen kann. Bei der Beurteilung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit kann § 11 Abs. 2 E-EnerG analog herangezogen werden: Sind die Lebenszykluskosten einer Wärmeversorgung aus erneuerbaren Energien oder Abwärme in einem Gebiet um mehr als 5 Prozent höher als bei einer konventionellen Wärmeversorgung ist die wirtschaftliche Zumutbarkeit nicht mehr als gegeben zu betrachten. Schliesslich können unter lit. a in energieplanerisch begründeten Ausnahmefällen auch Heizungen zur Versorgung mehrerer Liegenschaften, namentlich Energiezentralen zur Versorgung von Nahwärmeverbänden, fallen.
- Zu **lit. b**: In Gebieten, in denen thermische Netze geplant sind, sollen ebenfalls neue Gasanschlüsse ermöglicht werden, sofern sich die Eigentümerschaft dazu verpflichtet, sich an das thermische Netz anzuschliessen, sobald dies möglich ist. Diese Regelung stellt sicher, dass potenzielle Kundinnen und Kunden für das thermische Netz nicht verloren gehen, falls der Zubau zeitlich nicht mit dem Neubau der Liegenschaft oder dem Ersatz des Heizsystems (bei Liegenschaften, die mit Öl geheizt haben und über keinen Gasanschluss verfügen) übereinstimmt. § 11 Abs. 6 E-EnerG sieht ausdrücklich vor, dass die Gemeinden für eine begrenzte Dauer solche Übergangslösungen bewilligen können. Der Stadtrat wird, wie im Umsetzungsplan thermische Netze vorgesehen (vgl. STRB Nr. 382/2021, Dispositiv-Ziffer 6), mittels separater Vorlage eine entsprechende städtische Praxis begründen.
- Zu **lit. c**: Für die Spitzenlastabdeckung von thermischen Netzen sind auch inskünftig Gasanschlüsse möglich.



30/41

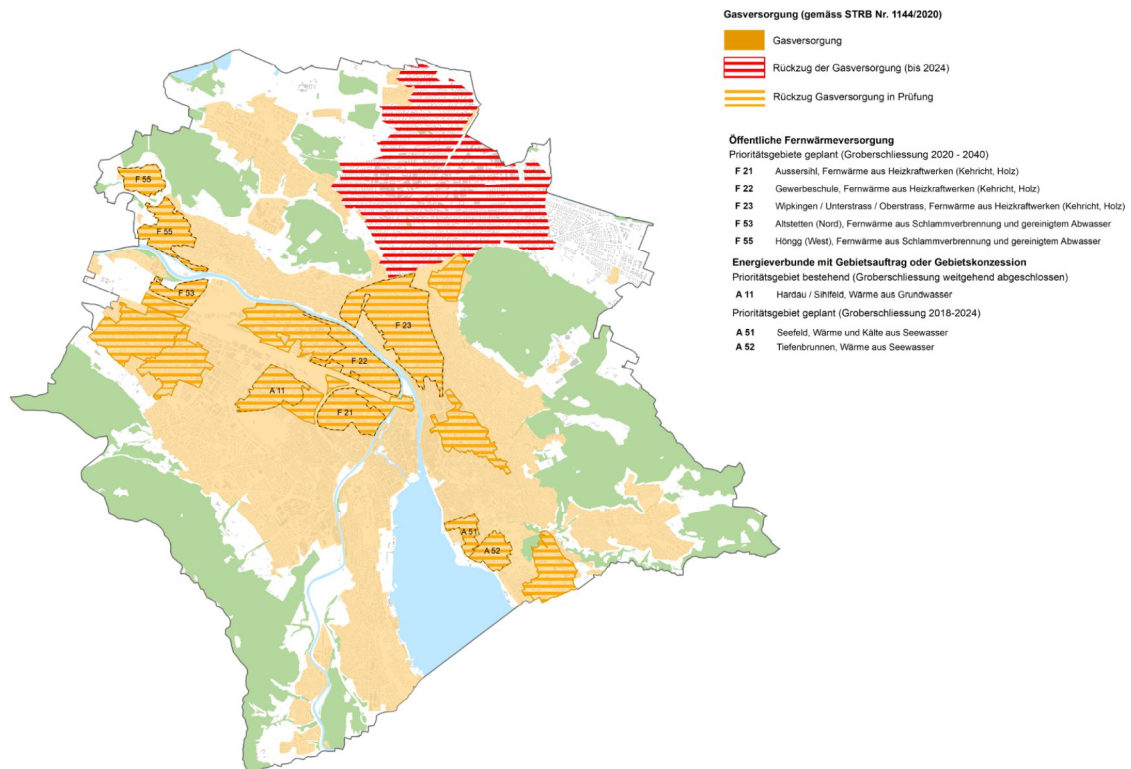
Für die eben erwähnten Anwendungsfälle gilt die Vorgabe gemäss Art. 16 Abs. 1 und 2, dass spätestens ab 2040 kein fossiles Gas mehr verwenden darf, ebenfalls. Das heisst, ab spätestens 2040 darf nur noch Biogas oder synthetisches Gas bezogen werden.

Gasverteilnetze	<p>Art. 19 <sup>1</sup> In der Stadt werden keine neuen Gebiete mit Gasverteilnetzen erschlossen.</p> <p><sup>2</sup> Der Stadtrat legt im Rahmen der kommunalen Energieplanung fest, welche Gebiete zur Versorgung mit Gas vorgesehen sind und in welchen Gebieten und in welchem Zeitpunkt das Gasverteilnetz ganz oder teilweise stillgelegt wird.</p> <p><sup>3</sup> Er berücksichtigt bei seinem Entscheid insbesondere:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. die Versorgungssicherheit;</li><li>b. die aktuelle oder künftige Anschlussmöglichkeit an ein bestehendes oder geplantes thermisches Netz;</li><li>c. das Vorhandensein von alternativen erneuerbaren Wärmeversorgungs-lösungen;</li><li>d. die Abstimmung mit anderen Gasanwendungen, namentlich das Vorhandensein von industriellen Hochtemperaturprozessen, Gas-tankstellen oder Spitzenlastabdeckung.</li></ul> <p><sup>4</sup> In den Fällen gemäss Art. 18 Abs. 2 wird das Gasverteilnetz nicht stillgelegt.</p>
-----------------	---

Art. 19 **Abs. 1** legt fest, dass in der Stadt keine neuen Gebiete mit Gasverteilnetzen erschlossen werden.

Art. 19 **Abs. 2** hält weiter fest, dass im Rahmen der kommunalen Energieplanung festgelegt wird, in welchen Gebieten in der Stadt, in welchem Zeitpunkt und in welchem Umfang das Gasverteilnetz stillgelegt wird. Der Entscheid über die Stilllegung der Gasverteilnetze wird dabei dem Stadtrat delegiert. Die Kriterien, die er bei seinem Entscheid zu berücksichtigen hat, werden in nicht abschliessender Form in Art. 19 **Abs. 3** aufgezählt. Darüber hinaus bleibt es der Energie 360° vorbehalten, einzelne Leitungsabschnitte oder Teilnetze aus unternehmerischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen und unter Einhaltung der vertraglichen Kündigungsfristen stillzulegen.

Eine Stilllegung der Gasverteilnetze wird nach dem aktuellen Stand der Planung in folgenden Gebieten erfolgen (Bezeichnung gemäss Energieplankarte [Beilage 1 zu STRB Nr. 1144/2020]): Tiefenbrunnen (A52), Seefeld (A51), Hardau/Sihlfeld (A11), Höngg (West, F55), Altstetten (Nord, F53), Wipkingen/Unterstrass/Oberstrass (F23), Gewerbeschule (F22), Aussersihl (F21).



Vom Begriff «Gasverteilnetze» werden ausschliesslich Rohrleitungen und Anlagen im *Niederdruckbereich* umfasst, die keine über das betreffende Gebiet hinausgehende Transportaufgaben erfüllen. In der Stadt (und in angrenzenden Gemeinden) werden auch in Zukunft Gebiete mit Gas versorgt werden. Leitungen, welche dem Transport in Gasgebiete der Stadt und in andere Gemeinden dienen, dürfen deshalb auch in Stilllegungsgebieten weiterhin betrieben werden.

Ferner sind in Gebieten, in welchen das Gasverteilnetz stillgelegt wird, bestehende und neue *Hochdruckleitungen* weiterhin zulässig. Dies aus folgenden Überlegungen: Für den Bau und den Betrieb von Hochdruckleitungen ist das Plangenehmigungsverfahren gemäss Art. 2 RLG massgeblich, womit der Bau und Betrieb solcher Leitungen abschliessend im Bundesrecht geregelt ist. Ein kommunaler Erlass, der zur Stilllegung von Gasleitungen verpflichtet, ist bei diesen Leitungen nicht zulässig. Dem Hochdruckbereich sind Rohrleitungen zuzuordnen, bei denen der maximal zulässige Betriebsdruck > 5 bar und der Aussendurchmesser > 6 cm ist (Art. 3 Abs. 1 RLV).

Das Verfahren für den Bau, den Betrieb und die Kontrolle der Rohrleitungsanlagen im *Niederdruckbereich* regeln demgegenüber die Kantone (Art. 32 Abs. 1 RLV). Der Kanton Zürich hat hierzu kein eigenständiges Gesetz erlassen; einschlägig sind § 105 PBG sowie § 37 StrG.

Bei der teilweisen Stilllegung des Gasverteilnetzes in der Stadt handelt es sich um einen energie-, klima- und versorgungspolitischen Entscheid, der die Art und Weise der Wärmeversorgung als Allgemeinversorgungstätigkeit betrifft. Einem solchen können die genannten Bestimmungen bereits aufgrund ihres sachspezifischen Regelungsgegenstandes und



32/41

Zwecks nicht entgegenstehen: Das PBG legt Ziele und Zwecke der Raumplanung fest, gewährt die Planungsmittel für die Bodennutzung und regelt die Zuständigkeiten und das Verfahren im Bereich der Raumplanung sowie das öffentliche Baurecht. Das StrG regelt im Wesentlichen Bau, Unterhalt und Betrieb von Strassen sowie deren Finanzierung; § 37 Abs. 1 StrG im Konkreten regelt nur die Nutzung des Strassenuntergrundes durch Gemeinwesen und Unternehmen, die auf die Möglichkeit der Verlegung von Leitungen angewiesen sind. Die genannten Bestimmungen äussern sich damit nur zur Benutzung des öffentlichen Grundes für bestimmte Tätigkeiten; sie regeln aber nicht die Frage der Rechtmässigkeit dieser Tätigkeiten (und schon gar nicht die Rechtmässigkeit der mit den Leitungen betriebenen Energieversorgung).

Nach dem Gesagten liegt der Entscheid, ob und wenn ja wie eine öffentliche Aufgabe erfüllt werden soll, ausserhalb von § 37 Abs. 1 StrG bzw. § 105 Abs. 1 PBG. Der Stilllegung des Gasverteilnetzes im Niederdruckbereich in Gebieten der Stadt mittels Erlass der Wärmeversorgungsverordnung stehen dem die genannten Bestimmungen daher nicht entgegen.

Indem sich der Regelungsbereich der Wärmeversorgungsverordnung auf den Einsatz von Gas im Wärmebereich und für Gaskochstellen beschränkt, sind ausserdem neue Gasleitungen, die Gas für weitere Verwendungszwecke, wie insbesondere industrielle und gewerbliche Prozesse auf hohem Temperaturniveau (z. B. Dampferzeugung) transportieren bzw. verteilen oder Sticleitungen zu Gastankstellen sowie Gasleitungen für die Spitzenlastdeckung von thermischen Netzen (vgl. Abs. 3 lit. d), weiterhin zulässig und können solche Leitungen bei einer Stilllegung des Gasverteilnetzes bestehen bleiben.

Schliesslich hält Art.19 **Abs. 4** fest, dass die Gasverteilnetze in den Gebieten und Anwendungsfällen, in denen Gasanschlüsse in Zukunft weiterhin zulässig sind (vgl. Art. 18 Abs. 2), bestehen bleiben.

Ankündigung von Stilllegungen	<p>Art. 20 <sup>1</sup> Der Stadtrat kündigt eine gebietsweise Stilllegung des Gasverteilnetzes gemäss Art. 19 Abs. 2 im Grundsatz mindestens fünfzehn Jahre im Voraus an.</p> <p><sup>2</sup> In Gebieten mit bestehenden oder geplanten thermischen Netzen oder mit anderen alternativen erneuerbaren Wärmeversorgungslösungen kann der Stadtrat von dieser Frist abweichen; er kündigt eine Stilllegung mindestens fünf Jahre im Voraus an.</p>
-------------------------------	--

Die Frage der angemessenen Dauer der Übergangsfrist von der Ankündigung bis zur tatsächlichen Stilllegung der Gasversorgung ist grundsätzlich im Lichte des Verhältnismässigkeitsprinzips zu beurteilen (Art. 36 Abs. 3 BV). Vorliegend ist allerdings zu berücksichtigen, dass bereits eine städtische Praxis besteht: Der Planungsbericht Energieversorgung (vgl. Kapitel 3.4.5, Beilage 2 zu STRB Nr. 1144/2020) sieht heute vor, dass der Zeitpunkt der Stilllegung von der Wirtschaftlichkeit der Gasversorgung und von den energiepolitischen Rahmenbedingungen abhängig ist. Er wird in Abstimmung zwischen der Netzplanung der Gasversorgung, der Etappierungsplanung der Fernwärmeversorgung und der Energieplanung festgelegt und durch den Stadtrat beschlossen. Gemäss geltender städtischer Praxis wird eine allfällige Stilllegung der Gasversorgung Kundinnen und Kunden dabei «nach Möglichkeit mindestens 15 Jahre im Voraus mitgeteilt». In Fernwärmegebieten und im Gebiet von Energieverbunden mit Gebietsauftrag oder Gebietskonzession wird spätestens ein





33/41

Jahr nach der Festlegung des strassenscharfen Zeitplans des Fernwärmeausbaus entschieden und kommuniziert, wann und in welchem Ausmass eine Stilllegung geplant ist.

Auf diese Information durften und dürfen sich die Eigentümerinnen und Eigentümer von Gasgeräten verlassen, denn sie haben gestützt auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes einen Anspruch darauf, in ihrem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden geschützt zu werden (Art. 9 BV). Das Prinzip des Vertrauensschutzes soll verhindern, dass Private infolge ihres Vertrauens in das Verhalten von Behörden einen Nachteil erleiden. Der Vertrauensschutz führt zu unterschiedlichen Rechtsfolgen: Er kann in der Form des sogenannten Bestandsschutzes eine Bindung der Behörden an die Vertrauensgrundlage bewirken oder aber den Privaten einen Entschädigungsanspruch gegenüber dem Staat verschaffen.

In der schweizerischen Rechtsprechung steht grundsätzlich der Bestandsschutz im Vordergrund. Dies bedeutete mit Blick auf die Gasnetzstilllegung, dass an der städtischen Praxis, Gasnetzstilllegungen 15 Jahre vorher anzukündigen, festzuhalten wäre und die Stadt diese Frist nicht verkürzen dürfte.

Der finanzielle Ausgleich von Vertrauensschäden kommt vor allem dann in Betracht, wenn vermögenswerte Interessen Privater durch die im Vertrauen auf behördliches Verhalten getroffenen Massnahmen beeinträchtigt werden. Überdies kann es sich rechtfertigen, die Kosten für Massnahmen zu übernehmen, welche die Betroffenen gestützt auf das Vertrauen begründende Verhalten der Behörden getroffen haben, wenn die Bindung an die Vertrauensgrundlage wegen überwiegender öffentlicher Interessen nicht in Frage kommt, d. h. das Gemeinwesen auf Zusicherungen zulässigerweise zurückkommt.

Nach dem Gesagten kann davon ausgegangen werden, dass bei einer vorzeitigen Stilllegung des Gasnetzes in der Stadt ein finanzieller Ausgleich der Nachteile in Betracht kommt: Einerseits besteht der Nachteil, den die Eigentümerschaften aufgrund der verfrühten Stilllegung erleiden, in erster Linie darin, dass sie von ihren getätigten Dispositionen in Gasgeräte nicht mehr während den ursprünglich zugesicherten 15 Jahre, sondern nur noch während einer kürzeren Dauer profitieren können; dieser Nachteil ist vermögenswerter Natur. Andererseits will die Stadt mit der Verkürzung der Vorankündigungsfrist ein schnellerer Ausstieg aus der fossilen Gasversorgung erreichen; die Umstellung der Wärmeversorgung auf thermische Netze geschieht im Interesse des Klimaschutzes und liegt damit im öffentlichen Interesse. Es scheint daher gerechtfertigt, dass der Vertrauensschutz nicht generell durch das Festhalten an der bisherigen Praxis einer 15-jährigen Vorankündigungsfrist gewahrt wird, sondern – in bestimmten von der Verordnung definierten Anwendungsfällen – indem die Stadt den Eigentümerinnen und Eigentümern den auf ihr berechtigtes Vertrauen entstandene Vermögensschaden ersetzt (vgl. hierzu nachfolgend die Ausführungen zu Art. 21). Im regionalen Richtplan ist dieser Grundgedanke der finanziellen Entschädigung bei einer Verkürzung der Ankündigungsfrist denn auch bereits angedacht (Regionaler Richtplan, a. a. O., Kapitel 5.4.3.2 Wärmeversorgung, S. 175).

Diesen Überlegungen folgend sieht Art. 20 **Abs. 1** in Fortführung der bestehenden städtischen Praxis vor, dass eine gebietsweise Stilllegung des Gasverteilnetzes im Grundsatz weiterhin mindestens fünfzehn Jahre im Voraus anzukündigen ist. Zuständig hierfür ist der Stadtrat. Besteht in einem Gebiet über einen kürzeren Zeitraum als 15 Jahre bei allen Liegenschaften die Möglichkeit auf eine alternative, fossilfreie Wärmeversorgung umzusteigen – sei es durch einen Anschluss an ein thermisches Netz oder durch den Umstieg auf eine



34/41

andere erneuerbare Wärmeversorgungslösung – dann kann der Stadtrat gestützt auf Art. 20 **Abs. 2** diese Frist unterschreiten. Er kündigt eine Stilllegung jedoch mindestens fünf Jahre im Voraus an, damit die Eigentümerschaften genügend Zeit für den Umstieg zur Verfügung haben.

Entschädigungen für a. Gasgeräte	Art. 21 <sup>1</sup> Müssen Gasgeräte aufgrund der Stilllegung von Gasverteilnetzen gemäss Art. 19 und 20 ausser Betrieb genommen werden, richtet sich der Anspruch der Eigentümerinnen und Eigentümer auf Entschädigung nach Art. 26 Abs. 2 BV.  <sup>2</sup> Ein Anspruch auf Entschädigung besteht nicht für Gasgeräte, die nach der Ankündigung einer Gasnetzstilllegung installiert wurden.  <sup>3</sup> Härtefälle sind ausgenommen.
b. Gasverteilnetze	Art. 22 <sup>1</sup> Müssen Gasverteilnetze gemäss Art. 19 und 20 stillgelegt werden, richtet sich der Anspruch der Gasnetzeigentümerin auf Entschädigung nach Art. 26 Abs. 2 BV.  <sup>2</sup> Ein Anspruch auf Entschädigung besteht nicht für Investitionen, die nach der Ankündigung einer Gasnetzstilllegung getätigt wurden.  <sup>3</sup> Unumgängliche Investitionen für Leitungsumlegungen infolge von Projekten Dritter sowie für die Sicherheit des Gasverteilnetzes sind ausgenommen.

Wie vorstehend ausgeführt (vgl. Kapitel 10.4) sind die Voraussetzungen für eine Einschränkung des Eigentums der Eigentümerinnen und Eigentümer von Gasgeräten und der Gasnetzeigentümerin gegeben. Wenn Einschränkungen des Eigentums zulässig sind, kann die Eigentumsgarantie als Wertgarantie zum Zug kommen. Bei Enteignung und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, ist volle Entschädigung zu leisten (Art. 26 Abs. 2 BV). Lehre und Rechtsprechung unterscheiden einerseits zwischen der formellen und der materiellen Enteignung, die beide voll zu entschädigen sind und andererseits der entschädigungslosen öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung (Häfelin/Haller/Keller/ Turnherr, Bundesstaatsrecht, N 606 ff.).

Die Frage, ob die Stilllegung von Gasverteilnetzen bei den Eigentümerinnen und Eigentümern von Gasgeräten und bei der Gasnetzeigentümerin eine materielle Enteignung bewirkt, die entschädigungspflichtig ist, oder ob die Beschränkung der Befugnis, das Eigentum zu nutzen und darüber zu verfügen, nicht so schwer wiegt, sodass von einer entschädigungslosen öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung auszugehen ist, ist eine Rechtsfrage, die im Einzelfall zu beantworten sein wird. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung liegt eine materielle Enteignung nur dann vor, «wenn einem Eigentümer der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch einer Sache untersagt oder in einer Weise eingeschränkt wird, die besonders stark wiegt, weil der betroffenen Person eine wesentliche aus dem Eigentum fließende Befugnis entzogen wird. Geht der Eingriff weniger weit, so wird gleichwohl eine materielle Enteignung angenommen, falls einzelne Personen so betroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit unzumutbar erscheint und es mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar wäre, wenn hierfür keine Entschädigung geleistet würde» (BGE 131 II 728, E. 2. vgl. auch BGer 1C\_449/2009 vom 26. Mai 2010, E. 5; 2C\_1076/2012



35/41

und 2C\_1088/2012 vom 27. März 2012, E. 9.5.). Im Zusammenhang mit dem Vertrauensschutz ist entschädigungsrechtlich von Bedeutung, mit welchem Nutzungshorizont die Eigentümerinnen und Eigentümer nach Treu und Glauben in jenem Zeitpunkt rechnen konnten, in dem sie die Investitionen in eine bestimmte Anlage getätigt haben, die aufgrund einer staatlichen Massnahme vorzeitig – d. h. vor Ablauf der «Lebensdauer» der betreffenden Anlage – unnütz geworden sind (vgl. BGE 102 Ia 438 E. 7b; siehe auch BGE 145 II 140 E. 4.3 und 6.4 sowie BGE 118 Ib 241 E. 9).

Diesen Überlegungen folgend halten Art. 21 Abs. 1 und Art. 22 Abs. 1 fest, dass sich ein Anspruch der Eigentümerinnen und Eigentümern von Gasgeräten und der Gasnetzeigentümerin auf Entschädigung im Zusammenhang mit der Stilllegung von Gasverteilnetzen nach Art. 26 Abs. 2 BV richtet. Damit soll einerseits zum Ausdruck gebracht werden, dass nur beim Vorliegen einer materiellen Enteignung eine Entschädigung geleistet wird und andererseits, dass den Eigentümerinnen und Eigentümern keine über den verfassungsrechtlichen Anspruch hinausgehende Entschädigungen zusteht.

Nachfolgend wird umrissen, welche Gesichtspunkte aus heutiger Sicht bei der Prüfung einer allfälligen Entschädigungspflicht der Stadt und der Bemessung der Höhe der Entschädigung zu berücksichtigen sein werden.

### **Entschädigung für Gasgeräte**

Die von den Eigentümerinnen und Eigentümern in Gasgeräte getätigten Investitionen geschahen im Vertrauen des Bestandes der Gasversorgung (Art. 9 BV). Grundsätzlich könnte man versucht sein zu argumentieren, dass den Eigentümerinnen und Eigentümern in Anbetracht der aktuellen politischen Lage bewusst sein muss(te), dass die Gasversorgung für Wärmezwecke nicht mehr längerfristig zur Verfügung stehen wird. Allerdings hat die Stadt gegenüber den Endverbraucherinnen und Endverbrauchern bis anhin stets kommuniziert, dass die Stilllegung der Gasversorgung jeweils nach Möglichkeit mindestens 15 Jahre im Voraus mitgeteilt wird (vgl. vorstehend Erläuterungen zu Art. 20).

Ist der in ihrem Vertrauen enttäuschte Person eine Entschädigung zuzusprechen, ist in der Regel der entstandene Vertrauensschaden (sogenanntes negatives Interesse) zu ersetzen. Er entspricht dem Total der durch die Vertrauensgrundlage ausgelösten Investitionen. Falls sich der effektive Vertrauensschaden nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand ermitteln lässt, ist er zu schätzen und es ist eine angemessene pauschale Entschädigung zuzusprechen. Grundsätzlich besteht im Fall des Vertrauensschadens ein Anspruch auf volle Entschädigung.

Betragsmässig beläuft sich der von den Eigentümerschaften erlittene Nachteil auf die innert der kürzeren Vorankündigungsfrist nicht amortisierten Investitionen. Dabei beträgt die (zugesicherte) Amortisationsdauer 15 Jahre. Diese Frist steht in einem gewissen Verhältnis zu der für die Entschädigungsbemessung relevanten Amortisationsdauer der Gasgeräte. Wird diese Frist zwischen Bekanntgabe und tatsächlicher Umsetzung der Stilllegung verkürzt, ist den Eigentümerinnen und Eigentümern der dadurch entstehende Vertrauensschaden in Höhe der innert der verkürzten Frist nicht amortisierten Investitionen zu ersetzen. Auch wenn die Restlebensdauer der Anlagen länger ist, sind nicht mehr als 15 Jahre zu entschädigen, da nur diese zugesichert wurden. Ebenfalls nicht zu entschädigen sind darüber hinaus Investitionen, die nach dem Zeitpunkt der Mitteilung der Stilllegung getätigt werden –



36/41

die Eigentümerschaften können sich nach Ankündigung der Stilllegung nicht mehr auf ihr Vertrauen in eine 15-jährige Amortisationsdauer berufen.

Unter dem Begriff «Gasgeräte» fallen abschliessend die Hauszuleitung, der Heizkessel sowie Gaskochherde. Die Wärmeverteilung im Gebäude, d. h. die Hausinstallationen gehören in der Regel nicht dazu, da sie nach dem Wechsel zu einer anderen Energieversorgung weiter verwendet werden können.

Investitionen im Zusammenhang mit der Installationen von Gasgeräten zu einem Zeitpunkt, in welchem eine Gasnetzstilllegung bereits angekündigt wurde, wurde nicht gutgläubig getätigt und werden deshalb nicht entschädigt (Art. 21 **Abs. 2**).

Ausgenommen hiervon sind Härtefälle (Art. 21 **Abs. 3**). Ein Härtefall kann beispielsweise auftreten, wenn nach der Ankündigung der Gasnetzstilllegung eine defekte Gasheizung durch eine neue Gasheizung ersetzt werden muss, weil zu diesem Zeitpunkt noch keine Alternative zur gasbetriebenen Wärmeversorgung zu Verfügung steht bzw. weil die bestehende Heizung nicht ertüchtigt werden kann. Unter solchen Umständen kann es sein, dass die neue Gasheizung nur während einer kurzen Zeit betrieben werden kann, bevor das Gasnetz stillgelegt wird. Eine neue Gasheizung kann in solchen Situationen nicht amortisiert werden. Die nicht amortisierten Kosten werden entschädigt, dabei wird von einer kostenminimalen Übergangslösung ausgegangen.

### **Entschädigung für Gasverteilnetze**

Eine Stilllegung des Gasverteilnetzes führt bei der Gasnetzeigentümerin zu Kostenfolgen in den folgenden Bereichen: nicht-amortisierbare bestehende Anlagen, nicht amortisierbare Neu-Investitionen in Erhalt, Sicherheit und Umlegungen sowie Kosten der Stilllegung der Netzinfrastrukturen.

Indem die Energie 360° die von ihr erstellten Gasleitungen und -anlagen (sog. Druck-, Regel- und Messstationen) nicht mehr zur Durchleitung von Gas zu Wärmezwecken betreiben kann, wird ihr der bisher zulässige (und erwünschte bzw. geforderte) Gebrauch ihres Eigentums untersagt. Die Stilllegung des Gasnetzes führt faktisch zu einem (weitgehenden) Verbot des bisherigen Gebrauchs.

Auch wenn bis zur Stilllegung eine Übergangsfrist vorgesehen wird (vgl. vorstehend die Ausführungen zu Art. 20), wird es der Energie 360° nicht möglich sein, die in das Gasleitungsnetz getätigten Investitionen in dieser Zeit vollständig zu amortisieren, sind doch Gasleitungsanlagen auf eine Betriebsdauer von mehreren Jahrzehnten ausgerichtet.

Die Frist von 15 Jahren wäre für die Energie 360° mit Blick auf die erheblich längere Lebensdauer, den längeren Amortisationshorizont und die hohen Investitionskosten von Gasleitungen und -anlagen nicht sachgerecht. Zur Berechnung ihrer nicht amortisierten Investitionen ist daher grundsätzlich auf die tatsächliche Amortisationsdauer ihrer Anlagen respektive den Restwert abzustellen. Dabei sind branchenübliche Massstäbe zu berücksichtigen.

Wie bei den Eigentümerinnen und Eigentümern von Gasgeräten stellt sich auch bei der Gasnetzeigentümerin die Frage, ob die Investitionen gutgläubig getätigt wurden. Ob tatsächlich ein ersatzpflichtiger Schaden entsteht, hängt von zahlreichen Umständen ab, die heute nicht abgeschätzt werden können. Es muss daher offen bleiben, ob und allenfalls in welcher



37/41

Höhe eine Entschädigung an die Gasnetzeigentümerin zu leisten sein wird. Es wird im Einzelfall zu klären sein, ob der Vertrauensschutz (Art. 9 BV) greift.

Klar ist, dass Investitionen, die zu einem Zeitpunkt, in welchem eine Gasnetzstilllegung bereits angekündigt wurde, nicht gutgläubig getätigt wurden und deshalb grundsätzlich nicht entschädigt werden (Art. 22 Abs. 2). Ausgenommen hiervon sind unumgängliche Investitionen für Leitungsumlegungen infolge von Projekten Dritter sowie für die Sicherheit des Gasverteilnetzes (Art. 22 Abs. 3).

### **Finanzierung der Entschädigungen**

Als Finanzierungsquellen für die Entschädigung der nicht amortisierten Investitionen kommen entweder Steuermittel oder Abgaben in Frage. Die Finanzierungsmöglichkeiten werden zurzeit geklärt.

### **D. Schlussbestimmung**

Inkrafttreten	Art. 23 Der Stadtrat setzt diese Verordnung in Kraft.
---------------	---

Der Stadtrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung.

Gestützt auf Art. 86 Abs. 2 lit. a Gemeindeordnung wird der Stadtrat Ausführungsbestimmungen (Vollzug) zur Wärmeversorgungsverordnung erlassen.

## **13. Weitere Geschäfte im Bereich Energieversorgung und Transformation Wärmeversorgung in der Stadt Zürich**

Die WVV konkretisiert den Ausbau der thermischen Netze und den Ausstieg aus der Gasversorgung. Damit werden Strategien und Konzepte in diesem Bereich auf Verordnungsebene verankert. Um den geforderten raschen Umstieg auf fossilfreie Wärmeversorgung und damit den erforderlichen Beitrag an die Netto-Null-Ziele zu leisten, sind aber weitere Anstrengungen nötig. In diesem Kapitel werden deswegen weitere relevante Geschäfte, die in engem Zusammenhang mit der WVV stehen, beschrieben.

### **Motion Förderung Heizungsersatz**

Im September 2021 hat der Stadtrat beim Gemeinderat einen Objektkredit beantragt (GR Nr. 2021/362) um den Heizungsersatz zu beschleunigen. Ergänzend zu bereits ergriffenen Massnahmen sollen zusätzliche finanzielle Förderinstrumente für eine Pilotphase von drei Jahren eingeführt werden. Die Förderung aus den 2000-Watt-Beiträgen für den Anschluss an Wärmeverbunde und die Installation von Wärmepumpen soll gesichert und gestärkt werden, zusätzlich sollen eine Restwertentschädigung und eine finanzielle Abgeltung für die Betriebsoptimierung von Heizungen eingeführt werden. Falls das revidierte kantonale Energiegesetz an der Urne abgelehnt wird, sollen Installateure/Planer von einer Prämie profitieren, wenn sie Heizungen mit erneuerbaren Energien realisieren.

Mit diesem Antrag setzt der Stadtrat die dringliche Motion für einen Fonds für die Förderung des Umstiegs von Öl- und Gasheizungen auf eine CO<sub>2</sub>-freie Wärmeproduktion (GR Nr. 2019/211) um. Gleichzeitig konkretisieren diese Massnahmen die Zielsetzungen von Art. 17 WVV.



38/41

## **Umsetzungsplan Ausbau thermische Netze**

Zusammen mit der Überarbeitung der kommunalen Energieplanung im Jahr 2019 hat der Stadtrat als eine neue Massnahme die Ausarbeitung eines Umsetzungsplans für den Ausbau der thermischen Netze beschlossen (vgl. STRB Nr. 1048/2019). Ziel dieser Massnahme ist es, den Ausbau der thermischen Netze gemäss den zeitlichen Vorgaben der Klimaziele des Stadtrats und unter Berücksichtigung weiterer Ansprüche an den öffentlichen Raum (Stadtverkehr 2025, Velostrategie 2030, Fachplanung Hitzeminderung usw.) auf der *operativen* Ebene zu unterstützen und den Energieversorgungsunternehmen und Privaten Planungssicherheit zu gewährleisten. Der Umsetzungsplan thermische Netze 2040 wurde vom Tiefbauamt und der Energiebeauftragten zusammen mit den Energieversorgungsunternehmen und den für die weiteren Installationen und Aufgaben im Untergrund und im Strassenraum zuständigen Organisationen erarbeitet und vom Stadtrat im Frühjahr 2021 beschlossen (vgl. STRB Nr. 382/2021).

## **Wärme Zürich**

Während der Umsetzungsplan auf die (bauliche) Koordination, Projektierung und den Bau thermischer Netze fokussiert, tritt die Geschäftsstelle Wärme Zürich (vgl. STRB Nr. 382/2021) als Ansprechpartnerin für Hauseigentümerschaften und Immobilienverantwortliche in der Stadt Zürich bei deren Fragen zu Produkten der nachhaltigen Wärme- und Kälteversorgung mit Schwerpunkt thermische Netze auf, stellt eine verbesserte Koordination und Nutzung von Synergien sowie einheitliche Rahmenbedingungen für die leitungsgebundenen Wärmedienstleistungen sicher und beschleunigt mit einer proaktiven Verkaufsstrategie die Erstellung von Hausanschlüssen. Die Geschäftsstelle Wärme Zürich wird diese Aufgaben voraussichtlich ab 2022 wahrnehmen.

## **Dachstrategie EVU**

Für die Organisation der städtischen Energieversorgungsunternehmen hat der Stadtrat eine Dachstrategie beschlossen (STRB Nr. 386/2021). Diese Dachstrategie definiert aus Eigentümersicht die *übergeordneten* Aufgaben und Ziele der städtischen Energieversorger, den Umfang und die Rahmenbedingungen ihrer Tätigkeiten, die Form der Einflussnahme und die Ausgestaltung der Führung bzw. Aufsicht durch die Stadt sowie das Organisationsmodell. Gegenstand der Dachstrategie bilden auch vier Eigentümerstrategien für Beteiligungen der sowohl finanziell als auch politisch-gesellschaftlich besonders bedeutenden Kategorie A des DIB (vgl. Art. 5 Richtlinien zum Beteiligungsmanagement, STRB Nr. 941/2019), darunter die Eigentümerstrategien der Energie 360°. Mit der Gründung der Geschäftsstelle Wärme Zürich wird der organisatorische Teil der Dachstrategie abgedeckt.

## **Revision VGL**

Die mit Gemeinderatsbeschluss (GR) Nr. 2015/127 erlassene und mit STRB Nr. 1074/2016 auf den 1. Januar 2017 in Kraft gesetzte Verordnung über gemeinwirtschaftliche Leistungen des Elektrizitätswerks der Stadt Zürich (ewz) im Rahmen der 2000-Watt-Ziele (VGL ewz, AS 732.360) soll demnächst totalrevidiert werden, um der Entwicklung im Bereich der Energie- und Klimapolitik, namentlich dem mit STRB Nr. 381/2021 beantragten Klimaschutzziel Netto-Null 2040, Rechnung zu tragen. Die heutigen Ziele in Bezug auf die Treibhausgasreduktion gehen weiter als das im geltenden Art. 2<sup>ter</sup> Abs. 2 GO (Art. 10 Abs. 3 nGO) verankerte 2000-Watt-Ziel. Dementsprechend besteht bei den damals auf die 2000-Watt-Ziele



39/41

ausgerichteten Fördermassnahmen in der VGL ewz Anpassungsbedarf. Fördermassnahmen sind ein wichtiger Faktor, um eine zeitnahe Umstellung der bestehenden Gas- und Ölheizungen auf eine fossilfreie Wärmeproduktion voranzutreiben, damit die ambitionierten Ziele gemäss Netto-Null 2040 erreicht werden können. Die wichtigsten geplanten Anpassungen in der VGL zielen daher darauf, die Förderwirkung zu verstärken. Es sollen insbesondere unnötige Förderhemmnisse abgebaut werden. Gemäss Art. 7 Abs. 1 VGL ewz werden bisher keine Förderbeiträge gewährt, wenn einer gesetzlichen Vorgabe entsprochen wird. Zudem werden allfällige andere nationale, kantonale, kommunale oder private Fördermittel bei der Festlegung der Beiträge berücksichtigt (Subsidiaritätsprinzip; Abs. 2). Diese Vorgaben sollen mit der Revision entschärft werden, indem zum einen die Möglichkeit der zeitlich beschränkten Förderung trotz Erfüllung gesetzlicher Vorgaben vorgesehen werden soll. Zudem sollen zusätzlich zu den bestehenden Fördermitteln auch weitere kommunale Fördermittel ausbezahlt werden können, um die Transformation zu beschleunigen. Weiter soll die Berechnung der Beitragshöhe neu anhand der initial anfallenden Investitionskosten und nicht mehr nach den nicht amortisierbaren Mehrkosten bemessen werden, da vor allem die Beschaffungskosten bei der Wahl der Art des Heizungersatzes ausschlaggebend sind.

### **Gasstrategie**

Mit separater Vorlage hat der Stadtrat die Gasstrategie verabschiedet (STRB Nr. 1203/2021), die aufzeigt, wie die Netto-Null-Ziele der Stadt bei der Gasversorgung erreicht werden können und eine nachhaltige Energieversorgung ermöglicht werden kann. Die Gasstrategie zeigt auf, wie der Einsatz von Gas aus fossilen Quellen bis spätestens 2040 beendet und die Ausdehnung des Gasnetzes entsprechend stark reduziert werden kann. Um dieses Ziel zu erreichen, formuliert die Strategie Grundsätze in den Bereichen Gebäude, Mobilität und industrielle Prozesse und legt Verantwortlichkeiten fest. Im Vordergrund stehen Grundsätze, die den Übergang von einer Erdgas- zu einer fossilfreien Energieversorgung vorsehen. Dazu werden Bestimmungen hinsichtlich der Anwendungen, für die Gas weiterhin zum Einsatz kommt, und des langfristigen Umfangs der Gasverteilnetze definiert. Die Gasstrategie ist mit der vorliegenden Verordnung inhaltlich abgestimmt, umfasst aber zusätzlich auch die Bereiche Mobilität und industrielle Prozesse. Die WVV konkretisiert die Strategien des Gasausstiegs im Gebäudebereich und legt die gesetzliche Grundlage dafür fest.

### **Abgabe Energieträger Gas**

Am 3. Februar 2021 reichten Gemeinderat Markus Kunz (Grüne), Gemeinderat Beat Oberholzer (GLP) und ein Mitunterzeichnender eine Motion ein, die die Einführung einer Abgabe auf Gas analog der bestehenden Abgabe auf Strom ein (GR Nr. 2021/44). Die Einnahmen sollen dazu beitragen, die Transformation der Wärmeversorgung von fossilen zu erneuerbaren Energien mitzufinanzieren. Die Motionäre versprechen sich durch die Abgabe eine Lenkungswirkung, indem die Transformation schneller und umfassender stattfindet als ohne Abgabe. Nach dem Vorschlag der Motionäre soll Energie 360° – analog zum ewz beim Strom – die Abgabe bei den Kundinnen und Kunden erheben. Die Motion lässt offen, wie hoch die Abgabe sein soll und wie die Gelder konkret eingesetzt werden.

Der Stadtrat lehnt die Motion ab, ist aber bereit zu prüfen, ob eine kommunale Abgabe auf Gas rechtlich zulässig ist und zweckmässig ausgestaltet werden kann. Sollten die beiden



40/41

Bedingungen erfüllt sein, wird der Stadtrat die Umsetzung der Abgabe an die Hand nehmen. Er ist aus diesen Gründen bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen

#### **14. Weitere Anträge der Motion**

Mit der Motion GR Nr. 3/2019 verlangt der Gemeinderat eine Energieversorgungsverordnung, die neben den ökologischen Eckpunkten der Energieversorgung auch wirtschaftliche Ziele und Eckpunkte der Corporate Governance regelt. Der Stadtrat hält dagegen, dass die WVV nicht weiter gefasst werden soll. Mit den untenstehenden Ausführungen legt der Stadtrat dar, aus welchen Gründen der Fokus auf die Wärmeversorgung auch mit Blick auf übergeordnete gesetzliche Bestimmungen richtig ist.

#### **Stromversorgung**

In der Begründung der Motion ist mit dem Begriff «Energieversorgung» auch Strom gemeint. Gemäss Art. 91 Abs. 1 BV steht dem Bund im Bereich von Transport und Lieferung elektrischer Energie eine umfassende Rechtsetzungskompetenz zu; er ist also befugt, dieses Gebiet vollständig und abschliessend zu ordnen. Das Bundesgesetz über die Stromversorgung (SR 734.7) regelt die wesentlichen Aspekte der Stromversorgung wie etwa die Zuständigkeiten der Netzbetreiber und die Anrechenbarkeit der Kosten. Das Bundesgesetz betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen (SR 734.0) ist die Grundlage einerseits für die sicherheitstechnischen Anforderungen an elektrische Anlagen und andererseits für die Bewilligungsverfahren für solche Anlagen. Der Vollzug des Stromversorgungsgesetzes erfolgt im Kanton Zürich durch das Energiegesetz (vgl. § 8 a. ff. EnerG). Auf kommunaler Stufe bildet das Reglement über den Betrieb des Verteilnetzes und die Energielieferung des Elektrizitätswerks der Stadt Zürich (ewz) (AS 732.210) die formellgesetzliche Grundlage namentlich für Bau und Betrieb der Kraftwerke, für den Betrieb des Verteilnetzes, für die Beschaffung und Lieferung von Energie und ökologischem Mehrwert sowie für den Handel und den Vertrieb durch ewz. In der Wärmeversorgungsverordnung wird der Bereich Strom deshalb nicht regelt.

#### **Corporate Governance**

Gemäss Motion soll die Verordnung auch Aussagen zu den Eckpunkten der Corporate Governance treffen.

Mit STRB Nr. 941/2019 hat der Stadtrat die Richtlinien zum städtischen Beteiligungsmanagement (Public Corporate Governance) beschlossen. Die Richtlinien regeln das Verhältnis zwischen der Stadt und den rechtlich selbständigen Institutionen, an denen sie finanziell beteiligt ist. Mit STRB Nr. 1062/2020 hat der Stadtrat ausserdem die Beteiligungsstrategie 2020–2023 genehmigt und die Departemente beauftragt, bis 31. Mai 2021 für alle A-Beteiligungen eine Eigentümerstrategie vorzulegen. In der Folge hat der Stadtrat mit STRB Nr. 386/2021 die Dachstrategie aus Eigentümersicht für die Energieversorgungsunternehmen der Stadt Zürich erlassen, einschliesslich der Eigentümerstrategien für die ewz (Deutschland) GmbH, für Energie 360°, für die Kernkraftwerk Gösgen-Däniken AG und für die AKEB Aktiengesellschaft für Kernenergie-Beteiligungen Luzern. Aus Sicht des Stadtrats sind keine zusätzlichen Regelungen betreffend Corporate Governance der Energieversorgungsunternehmen erforderlich. Der einzige offene Punkt betrifft die Vorgehensweise bei der Zuteilung von Gebieten, in denen thermische Netze gebaut und betrieben werden. Dieser Aspekt wird nun in der Wärmeversorgungsverordnung transparent und eindeutig geklärt.





41/41

## **15. Zuständigkeit**

Für den Erlass von Verordnungen von allgemeiner Wichtigkeit wie der Wärmeversorgungsverordnung ist der Gemeinderat gestützt auf Art. 41 lit. I GO bzw. Art. 54 nGO zuständig, wobei gegen den Erlass gemäss Art. 12 GO bzw. Art. 36 nGO das fakultative Referendum offensteht. Für Beschlüsse über parlamentarische Vorstösse ist abschliessend der Gemeinderat zuständig (Art. 14 lit. n GO bzw. Art. 37 lit. k nGO).

**Dem Gemeinderat wird beantragt:**

- 1. Es wird eine Wärmeversorgungsverordnung (WVV) gemäss Beilage (datiert 17. November 2021) erlassen.**

**Unter Ausschluss des Referendums:**

- 2. Die Dringliche Motion GR Nr. 2019/3 vom 9. Januar 2019 der SP-, Grüne- und AL-Fraktionen betreffend Ausarbeitung einer Energieversorgungsverordnung wird als erledigt abgeschlossen.**

**Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements der Industriellen Betriebe, den Vorstehern des Gesundheits- und Umweltdepartements sowie des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements übertragen.**

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin  
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin  
Dr. Claudia Cuche-Curti



**Beilage zu GR Nr. 2021/444**

17. November 2021

**Wärmeversorgungsverordnung (WVV)**

vom ...

*Der Gemeinderat,*

gestützt auf Art. 54 GO<sup>1</sup> und nach Einsichtnahme in die Weisung des Stadtrats vom 17. November 2021<sup>2</sup>,

*beschliesst:*

**A. Allgemeine Bestimmungen**

Art. 1 Diese Verordnung gilt für die Wärmeversorgung von Gebäuden mittels thermischer Netze und durch die Gasversorgung auf dem Gebiet der Stadt.

Gegenstand

Art. 2 Diese Verordnung bezweckt:

Zweck

- a. Rahmenbedingungen für den Bau und Betrieb thermischer Netze zu schaffen, um damit die Transformation der Wärmeversorgung von fossilen zu fossilfreien Energieträgern zu beschleunigen;
- b. Rahmenbedingungen für den Ausstieg aus der fossilen Gasversorgung im Wärmebereich zu regeln;
- c. zu einer umweltverträglichen Wärmeversorgung beizutragen und dadurch die Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele der Stadt zu unterstützen;
- d. zu einer wirtschaftlichen Wärmeversorgung beizutragen;
- e. zu einer hohen Versorgungssicherheit der Kundinnen und Kunden in der Stadt mit Wärme beizutragen.

Art. 3 Für diese Verordnung gelten folgende Begriffsdefinitionen:

Begriffe

- a. Thermische Netze sind leitungsgebundene Systeme mit einer zentralen Wärmeerzeugung mit überwiegend oder vollständig fossilfreien Energien und einem öffentlichen Versorgungsauftrag gemäss Energieplanung.

---

<sup>1</sup> AS 101.100

<sup>2</sup> STRB Nr. 1151 vom 17. November 2021.

- b. Unter Gasversorgung wird der Betrieb des Gasnetzes und die Lieferung von Gas für Heizung und Warmwasser von Gebäuden und für Gaskochstellen sowie zur Spitzenlastdeckung thermischer Netze verstanden.
- c. Als Deckungsgrad wird der prozentuale Anteil der bezogenen Wärme in kWh pro Jahr in Relation zum gesamten Wärmebedarf in einem Verbundgebiet bezeichnet.
- d. Unter fossilfreien Energieträger werden erneuerbare Energieträger und Prozessabwärme verstanden.

Ziele

Art. 4 <sup>1</sup> Die Wärmeversorgung von Gebäuden soll ab 2040 ausschliesslich mit fossilfreien Energieträgern erfolgen.

<sup>2</sup> Bis 2040 sollen mindestens 60 Prozent des Siedlungsgebiets mit thermischen Netzen erschlossen werden.

## **B. Thermische Netze**

Leistungsauftrag

Art. 5 Die Stadt kann zur Wärmeversorgung den Bau und Betrieb von thermischen Netzen übernehmen.

Gebietsauftrag und -konzession

Art. 6 Für den Bau und Betrieb von thermischen Netzen erteilt die Stadt der Betreiberschaft:

- a. einen gebietsbezogenen Versorgungsauftrag, sofern die Betreiberschaft die Stadt ist;
- b. eine gebietsbezogene Konzession bei anderen Betreiberschaften.

Voraussetzungen für die Gebietszuweisung

a. energiepolitische Vorgaben

Art. 7 <sup>1</sup> Gebietsaufträge und -konzessionen werden für energieplanerisch festgelegte Gebiete erteilt, in denen eine genügend hohe Wärmenachfrage für einen wirtschaftlichen Bau und Betrieb thermischer Netze besteht und in denen für eine Mehrheit der Liegenschaften eine dezentrale Wärmeversorgung mit lokal verfügbaren erneuerbaren Energien technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar ist.

<sup>2</sup> Pro Gebiet wird nur ein Gebietsauftrag oder eine Gebietskonzession erteilt.

<sup>3</sup> Die Erteilung von Sondernutzungskonzessionen für die örtlich beschränkte Nutzung des öffentlichen Grunds durch leitungsgebundene Systeme bleibt vorbehalten.

Art. 8 Für die Erteilung von Gebietsaufträgen und -konzessionen gelten folgende ökologische Vorgaben: b. ökologische Vorgaben

- a. Der Anteil von Ab- und Umweltwärme oder erneuerbaren Energien am Energieträgermix beträgt mindestens 70 Prozent; spätestens ab 2040 beträgt der Anteil 100 Prozent.
- b. Wärmepumpen, die für den Betrieb thermischer Netze benötigt werden, sind zu 100 Prozent mit erneuerbarem Strom zu betreiben.
- c. Im Endausbau ist ein im Rahmen der Energieplanung festzulegender gebietsspezifischer Deckungsgrad zu erreichen.

Art. 9 Für die Erteilung von Gebietsaufträgen und -konzessionen gelten folgende wirtschaftliche Vorgaben: c. wirtschaftliche Vorgaben

- a. Sämtlichen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern innerhalb des Perimeters, die ein Anschlussinteresse zeigen, ist ein Anschlussangebot zu unterbreiten.
- b. Der Öffentlichkeit ist ein transparentes Preisblatt zugänglich zu machen.
- c. Die Preise beinhalten Anschlusskosten, leistungsbezogene Kosten und Energiekosten.

Art. 10 <sup>1</sup> Die Betreiberschaft erstattet jährlich Bericht über die Einhaltung der ökologischen und wirtschaftlichen Vorgaben. d. Berichterstattung

<sup>2</sup> Sie legt der Stadt auf Verlangen die notwendigen Unterlagen zur Prüfung vor.

Art. 11 Die Betreiberschaften regeln das Verhältnis mit den Kundinnen und Kunden in einem Vertrag, der dem Privatrecht unterstellt ist. Rechtsverhältnis

Art. 12 Über die Erteilung von Gebietsaufträgen entscheidet der Stadtrat. Gebietsauftrag

Art. 13 <sup>1</sup> Die Stadt schreibt Gebietskonzessionen gemäss Art. 6 lit. b öffentlich aus. Gebietskonzession  
a. Verfahren

<sup>2</sup> Das Verfahren richtet sich nach Art. 2 Abs. 7 Bundesgesetz über den Binnenmarkt<sup>3</sup> in der Fassung vom 1. Januar 2021; es folgt den Grundsätzen der Objektivität, der Nichtdiskriminierung und der Transparenz.

<sup>3</sup> Der Stadtrat regelt die Einzelheiten des Ausschreibungsverfahrens.

b. Inhalt

Art. 14 Die Konzession legt zusätzlich zu den Vorgaben gemäss Art. 7–10 mindestens fest:

- a. die Konzessionärin oder den Konzessionär;
- b. das Versorgungsgebiet;
- c. die Fristen für den Beginn der Bauarbeiten und die Eröffnung des Betriebs;
- d. die Dauer der Konzession;
- e. die Verwaltungs- und Schreibgebühren;
- f. den Entzug, die Änderung und die Rückgabe der Konzession;
- g. ein allfälliges Heimfallsrecht der Stadt;
- h. das Schicksal der Anlagen beim Ende der Konzession;
- i. weitere Anforderungen und Auflagen, die der Konzessionär oder die Konzessionärin zu erfüllen hat.

c. Gebühr

Art. 15 Für die Beanspruchung des öffentlichen Grunds werden keine Gebühren erhoben; vorbehalten bleiben Verwaltungs- und Schreibgebühren.

### **C. Gasversorgung**

Ausstieg aus fossilem Gas

Art. 16 <sup>1</sup> Eigentümerinnen und Eigentümer dürfen für Heizung und Warmwasser von Gebäuden und für Gaskochstellen spätestens ab 2040 kein fossiles Gas mehr verwenden.

<sup>2</sup> Für die Spitzenlastdeckung von thermischen Netzen darf spätestens ab 2040 kein fossiles Gas mehr verwendet werden.

<sup>3</sup> Die Stadtverwaltung bezieht spätestens ab 2035 kein fossiles Gas mehr.

---

<sup>3</sup> vom 6. Oktober 1995, SR 943.02.

<sup>4</sup> Der Stadtrat kann befristet bis 2040 Ausnahmen von Abs. 3 bewilligen.

Art. 17 Der Stadtrat setzt sich dafür ein, dass fossiles und erneuerbares Gas nur für Anwendungen eingesetzt wird, bei denen keine anderen erneuerbaren oder fossilfreien Energieträger zur Verfügung stehen.

Einsatz von Gas

Art. 18 <sup>1</sup> Für Heizung und Warmwasser von Gebäuden und für Gaskochstellen dürfen keine neuen Gasanschlüsse erstellt werden.

Gasanschlüsse

<sup>2</sup> Ausgenommen hiervon sind Gasanschlüsse:

- a. in energieplanerisch begründeten Ausnahmefällen oder flächendeckend in energieplanerisch festgelegten Gebieten, in denen die Versorgung mit Wärme aus erneuerbaren Energien oder Ab- und Umweltwärme technisch nicht möglich ist oder nicht zu wirtschaftlich zumutbaren Bedingungen erfolgen kann;
- b. in energieplanerisch festgelegten Gebieten für thermische Netze, sofern sich die Eigentümerschaft vertraglich dazu verpflichtet, ans thermische Netz anzuschliessen, sobald dieses vor Ort verfügbar ist;
- c. für die Spitzenlastdeckung von thermischen Netzen.

Art. 19 <sup>1</sup> In der Stadt werden keine neuen Gebiete mit Gasverteilnetzen erschlossen.

Gasverteilnetze

<sup>2</sup> Der Stadtrat legt im Rahmen der kommunalen Energieplanung fest, welche Gebiete zur Versorgung mit Gas vorgesehen sind und in welchen Gebieten und in welchem Zeitpunkt das Gasverteilnetz ganz oder teilweise stillgelegt wird.

<sup>3</sup> Er berücksichtigt bei seinem Entscheid insbesondere:

- a. die Versorgungssicherheit;
- b. die aktuelle oder künftige Anschlussmöglichkeit an ein bestehendes oder geplantes thermisches Netz;
- c. das Vorhandensein von alternativen erneuerbaren Wärmeversorgungslösungen;
- d. die Abstimmung mit anderen Gasanwendungen, namentlich das Vorhandensein von industriellen Hochtemperaturprozessen, Gastankstellen oder Spitzenlastabdeckung.

<sup>4</sup> In den Fällen gemäss Art. 18 Abs. 2 wird das Gasverteilnetz nicht stillgelegt.

Ankündigung von Stilllegungen

Art. 20 <sup>1</sup> Der Stadtrat kündigt eine gebietsweise Stilllegung des Gasverteilnetzes gemäss Art. 19 Abs. 2 im Grundsatz mindestens fünfzehn Jahre im Voraus an.

<sup>2</sup> In Gebieten mit bestehenden oder geplanten thermischen Netzen oder mit anderen alternativen erneuerbaren Wärmeversorgungslo-  
sungen kann der Stadtrat von dieser Frist abweichen; er kündigt eine Stilllegung mindestens fünf Jahre im Voraus an.

Entschädigungen für

a. Gasgeräte

Art. 21 <sup>1</sup> Müssen Gasgeräte aufgrund der Stilllegung von Gasverteilnetzen gemäss Art. 19 und 20 ausser Betrieb genommen werden, richtet sich der Anspruch der Eigentümerinnen und Eigentümer auf Entschädigung nach Art. 26 Abs. 2 BV<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Ein Anspruch auf Entschädigung besteht nicht für Gasgeräte, die nach der Ankündigung einer Gasnetzstilllegung installiert wurden.

<sup>3</sup> Härtefälle sind ausgenommen.

b. Gasverteilnetze

Art. 22 <sup>1</sup> Müssen Gasverteilnetze gemäss Art. 19 und 20 stillgelegt werden, richtet sich der Anspruch der Gasnetzeigentümerin auf Entschädigung nach Art. 26 Abs. 2 BV.

<sup>2</sup> Ein Anspruch auf Entschädigung besteht nicht für Investitionen, die nach der Ankündigung einer Gasnetzstilllegung getätigt wurden.

<sup>3</sup> Unumgängliche Investitionen für Leitungsumlegungen infolge von Projekten Dritter sowie für die Sicherheit des Gasverteilnetzes sind ausgenommen.

## **D. Schlussbestimmung**

Inkrafttreten

Art. 23 Der Stadtrat setzt diese Verordnung in Kraft.

---

<sup>4</sup> SR 101