



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 9. September 2026

GR Nr. 2026/491

Postulat von Dominik Waser und Martin Busekros betreffend Externer Bericht zur tiefen Nutzungsziffer des Solarpotenzials in der Stadt, zu den Rahmenbedingungen und Prozessen sowie zu den Faktoren, die den Zubau fördern oder hemmen, Bericht und Abschreibung

Am 30. November 2022 reichten die Mitglieder des Gemeinderats Dominik Waser und Martin Busekros (beide Grüne) folgendes Postulat, GR Nr. 2022/619, ein, das dem Stadtrat am 16. Dezember 2022 mit einer Textänderung wie folgt zur Prüfung überwiesen wurde:

Der Stadtrat wird aufgefordert, dem Gemeinderat einen ausführlichen durch externe Expert*innen im Bereich Solarenergie, Prozessmanagement und Unternehmensführung verfassten Bericht zu erstatten, welcher untersucht, weshalb die Stadt Zürich nach wie vor eine tiefe Nutzungsziffer des Solarpotentials aufweist, weshalb trotz ausreichenden finanziellen Ressourcen keine substantiell raschere Ausbaugeschwindigkeit bei Photovoltaikanlagen erreicht wird. Hierbei sollen insbesondere die Rahmenbedingungen auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene wie auch die internen Prozesse und Vorgaben der städtischen Verwaltungen systematisch untersucht und aufgezeigt werden, welche Faktoren den Solarzubau in der Stadt Zürich fördern und beschleunigen können respektive aktuell hemmen. Dabei sollen auch Themen wie die Nutzung weiterer Flächen, z.B. von Gebäudefassaden, Investitionshorizonte oder Renditevorgaben bei der EZW für PV-Anlagen behandelt werden.

Begründung:

Der Ausbau von erneuerbaren Energien, insbesondere von Photovoltaik, ist eine der wichtigsten Massnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen sowie dem Umbau der Stromproduktion hin zu erneuerbaren Energiequellen. Die erneuerbare Stromproduktion in der Stadt ist eine Möglichkeit, um die Abhängigkeit von Energieimporten zu verringern sowie ökologische Alternativen zu stärken. Das Klimaziel von Netto Null 2040 bzw. 2035 für die Stadtverwaltung, zu der EZW gehört, kann nur mit einer Solar-Offensive erreicht werden.

Aktuell schöpft die Stadt Zürich einerseits ihr Photovoltaik-Potential nicht adäquat aus und andererseits hat der Stadtrat bis heute keine konsequente und ausreichende Photovoltaik-Strategie (PV-Strategie) vorgelegt. Dies obwohl aus einer vom Stadtrat selbst in Auftrag gegebenen Studie aus dem Jahr 2021 Folgendes hervorgehoben wird:

*“Die Analyse ergibt insgesamt eine Potenzialfläche von **3.01 km²** und ein photovoltaisches Produktionspotenzial von **487 GWh** pro Jahr. Dieses Produktionspotenzial entspricht rund 16% des gegenwärtigen Stromverbrauchs (rund 3'000 GWh pro Jahr) in der Stadt Zürich. Rund 11.5% des PV Potenzials findet sich auf Gebäuden im **Eigentum der Stadt Zürich**. Auf einer Fläche von **0.35 km²** könnten hier zukünftig etwa **56 GWh** pro Jahr an Solarstrom produziert werden.“*

Und auch bei den privaten Potentialflächen könnte EZW mit attraktiven Angeboten mehr PV-Zubau realisieren. Auch die Zürcher Kantonalbank kam in einer Analyse¹ kürzlich zum Schluss, dass das Potenzial in den Zürcher Städten sehr gross ist und mit Blick auf den Wetterstrom unbedingt auch ausgenutzt werden sollte.

1 <https://www.zkb.ch/de/ueber-uns/medien/medienmitteilungen/2022/immobilien-aktuell-november2022.html>



1. Vorbemerkungen

Mit Weisung vom 19. März 2025 betreffend Abschreibungsanträge Postulate, Geschäftsjahr 2024 (GR Nr. 2025/104) beantragte der Stadtrat die Abschreibung des vorliegenden Postulats. Mit Antrag vom 30. Juni 2025 und 2. Juli 2025 beantragte die Geschäftsprüfungskommission (GPK) dem Gemeinderat, das vorliegende Postulat nicht abzuschreiben und dem Gemeinderat innerhalb einer Frist von zwölf Monaten den geforderten Bericht vorzulegen. Der Gemeinderat stimmte diesem Antrag am 9. Juli 2025 zu und forderte den Stadtrat auf, dem Gemeinderat den Bericht bis zum 9. Juli 2026 vorzulegen.

2. Einleitung

Der Stadtrat hat in Erfüllung des Postulats GR Nr. 2022/619 die Firma econcept AG mit der Erstellung des externen Fachberichts zum (PV) Photovoltaik-Zubau in der Stadt Zürich beauftragt. Mit dieser Vorlage beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat, vom vorliegenden Fachbericht (Beilage) Kenntnis zu nehmen und das Postulat GR Nr. 2022/619 als erledigt abzuschreiben.

3. Zusammenfassung des externen Fachberichts

Der externe Fachbericht umfasst mehrere Teile: Eine Einordnung der verschiedenen bestehenden PV-Potenzialberechnungen für die Stadt Zürich; ein Vergleich des aktuellen Ausbaus in der Stadt Zürich mit demjenigen in weiteren Schweizer Städten; eine Analyse der Hindernisse beim PV-Zubau sowie die Formulierung von Massnahmen, die den PV-Ausbau in der Stadt Zürich beschleunigen und gleichzeitig über die bestehende städtische PV-Strategie hinausgehen.

Die PV-Strategie und deren Aktualisierung wurden der zuständigen Sachkommission Tiefbau- und Entsorgungsdepartement, Departement der Industriellen Betriebe (SK TED/DIB) präsentiert.

Die im Bericht vorgeschlagenen Massnahmen müssen hinsichtlich ihrer Umsetzung und Wirksamkeit noch geprüft werden. Insbesondere Massnahme F1 Bürgschaften und zinsgünstige Darlehen, die bereits vor einigen Jahren im Rahmen von energetischen Sanierungen von Gebäuden eingehend geprüft wurde, soll hinsichtlich des administrativen Aufwandes vertieft analysiert werden.

Nachfolgend wird ein zusammenfassender Auszug aus dem Bericht wiedergegeben:

Ausgangslage und Kontext

Der Ausbau der Photovoltaik (PV) ist eine zentrale Massnahme zur Dekarbonisierung der Stromversorgung und zur Erreichung der städtischen und nationalen Klimaziele. Die Stadt Zürich hat mit der erstmals 2021 verabschiedeten (vgl. Stadtratsbeschluss [STRB] Nr. 893/2021) und im Oktober 2025 aktualisierten Photovoltaik-Strategie (vgl. STRB Nr. 3248/2025) einen Rahmen geschaffen, der das Ziel verfolgt, bis 2040 rund 500 GWh Solarstrom pro Jahr auf den Dachflächen im Stadtgebiet zu produzieren. Die Strategie umfasst 17 Massnahmen für das Stadtgebiet und die stadteigenen Gebäude sowie vier Daueraufgaben. Trotz dieser



Grundlagen und einer wachsenden Zahl installierter Anlagen bleibt die Ausbaudynamik hinter dem zurück, was zur Zielerreichung erforderlich wäre.

In diesem Spannungsfeld hat der Gemeinderat am 16. Dezember 2022 das Postulat GR Nr. 2022/619 von Dominik Waser und Martin Busekros (Grüne) überwiesen. Es beauftragt den Stadtrat, einen externen Bericht erstellen zu lassen, der die tiefe Nutzungsziffer des Solarpotenzials, die Rahmenbedingungen und Prozesse auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene sowie die Faktoren analysiert, die den Solarzubau fördern oder hemmen. Im Rahmen der Präsentation der PV-Strategie in der SK TED/DIB wurden bereits 2023 sechs Expertinnen und Experten aus Industrie, Wissenschaft und Verbänden zur PV-Strategie befragt. Diese bestätigten zentrale Strategieelemente, identifizierten jedoch keine weiteren Hemmfaktoren. Der Stadtrat beantragte daraufhin die Abschreibung des Postulats. Der Gemeinderat hielt am Auftrag fest und verlangte einen vertieften, systematischen externen Bericht (vgl. Vorbemerkungen in Kapitel 1).

Seit Überweisung des Postulats hat sich der politische und regulatorische Kontext deutlich gewandelt. Auf Bundesebene wurde mit der Annahme des Bundesgesetzes über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien am 9. Juni 2024 der nationale Zielwert für die erneuerbare Stromproduktion auf mindestens 35 TWh im Jahr 2035 erhöht – Solarstrom soll davon rund 30 TWh beitragen (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2024). Im Kanton Zürich liegt mit dem Regierungsratsbeschluss Nr. 650/2024 ein Entwurf zur Revision des kantonalen Energiegesetzes vor, der eine Pflicht zur PV-Stromerzeugung auf Bestandesbauten mit grossen Dachflächen vorsieht. Auf städtischer Ebene wurde am 1. April 2026 die Totalrevision des Rücklieferungsstarifs durch die Verordnung über die Vergütung für die Rücklieferung von Elektrizität (VVRE) sowie die Teilrevision der Verordnung über die Versorgung mit elektrischer Energie (VGL) verabschiedet, die eine stabile, planungssichere Rücklieferungsvergütung sichert. Parallel verlangt die Volksinitiative «Solarstadt Zürich» ein deutlich höheres Ausbauziel von 900 GWh/a auf Dächern, Fassaden und Infrastrukturen und stützt sich dabei auf das BFE-Potenzial von 1575 GWh/a (Bundesamt für Energie BFE, 2025). Die Differenz zwischen 500 und 900 GWh/a verunsichert und macht eine vergleichbare, methodisch fundierte Einordnung der Potenzialwerte notwendig.

Hinzu kommt, dass die Stadt Zürich in den vergangenen Jahren wichtige Grundlagen geschaffen hat – neue Förderinstrumente, vereinfachte Verfahren, Contracting-Angebote des Elektrizitätswerks der Stadt Zürich (ewz), eine breite Beratungslandschaft. Gleichzeitig besteht Bedarf, die vorhandenen Potenziale präziser zu bestimmen, die Wirkung der bestehenden Instrumente zu überprüfen und die Hindernisse aus Sicht der relevanten Akteurinnen und Akteure zu verstehen.

Potenziale und Ziele

Die Stadt Zürich verfügt über ein erhebliches PV-Dachpotenzial, dessen Grösse stark von der verwendeten Berechnungsmethodik abhängt. Das Bundesamt für Energie (BFE) weist auf der Webseite «Sonnendach» ein technisches Potenzial für Dachflächen von 1133 GWh/a aus. Dieser Wert berücksichtigt jedoch keine stadtspezifischen Einschränkungen. Die im Auftrag



der Stadt Zürich erstellte Studie von Meteotest und NET (2021) beziffert das erwartete Potenzial nach Abzug von Statik-, Begrünungs- und Denkmalschutzfaktoren auf 487 GWh/a. Die Differenz von über 600 GWh/a erklärt sich nicht durch unterschiedliche Grunddaten – beide Studien verwenden identische Einstrahlungs- und Gebäudedaten – sondern durch unterschiedliche Reduktionsfaktoren. Auf Basis aktualisierter technologischer und regulatorischer Annahmen leitet dieser Bericht ein erwartetes PV-Potenzial von rund 570 GWh/a auf den Dächern in der Stadt Zürich her, das je nach Annahmen zwischen 560–575 GWh/a variiert.

Zwischen diesem Potenzialbereich und dem tatsächlich Erreichbaren besteht eine erhebliche Lücke: Die Trendextrapolation auf Basis der aktuellen Zubaudynamik ergibt ein realisierbares Potenzial von 200–240 GWh/a bis 2040. Das Ziel der PV-Strategie (500 GWh/a bis 2040) erfordert mehr als eine Verdoppelung der heutigen Zubaurate. Das Ziel der Volksinitiative «Solarstadt Zürich» (900 GWh/a) übersteigt selbst die Obergrenze des modellierten Dachpotenzialbereichs deutlich und lässt sich auf Basis der vorliegenden Analyse nicht begründen.

PV-Nutzung in Zürich und im Städtevergleich

Ein Städtevergleich zeigt, dass Zürich im Vergleich mit strukturell ähnlichen Kernstädten (Bern, Basel, Lausanne, Genf) durchschnittlich abschnidet. Zürichs Nutzungsziffer (6,6 Prozent) liegt praktisch auf dem Kernstadt-Durchschnitt (6,4 Prozent); die Zubaurate ist im städtischen Vergleich sogar leicht überdurchschnittlich. Der oft zitierte Rückstand gegenüber dem Landesdurchschnitt (11,9 Prozent) ist zu einem wesentlichen Teil ein methodisches Artefakt: Sonnen-dach.ch überschätzt das realisierbare Potenzial in dicht bebauten Kernstädten systematisch, wodurch die Nutzungsziffern urbaner Städte strukturell zu tief ausfallen. Der angemessene Vergleichsmassstab für Zürich sind daher nicht der Landesdurchschnitt oder die Stadt Winterthur, sondern strukturell ähnliche Kernstädte – und in diesem Vergleich schneidet Zürich solide ab.

Hindernisse beim PV-Zubau

Die Analyse der Hindernisse stützt sich auf eine Literatursauswertung sowie drei moderierte Fokusgruppen mit Architektinnen und Fachplanenden, Eigentümerschaften sowie der städtischen Verwaltung, ergänzt durch Gespräche mit ewz und dem Amt für Baubewilligungen (AfB). Fünfzehn Hindernisse, die den PV-Ausbau bremsen, wurden identifiziert und nach Relevanz für die Zielerreichung sowie Beeinflussbarkeit durch die Stadt priorisiert.

Die stärkste Bremswirkung resultiert nicht aus technischen Einschränkungen, sondern aus wirtschaftlichen Logiken in der frühen Projektphase: Der Investitionslogik im Bestand, der Orientierung am Eigenverbrauch und der fehlenden Priorisierung in der Eigentümerschaft – insbesondere im Stockwerkeigentum. Strukturelle und rechtliche Rahmenbedingungen (Schutzstatus, Gebäudezyklus, kleinteilige Dachflächen) wirken zusätzlich auf Kosten, Umfang und Zeitpunkt der Umsetzung, sind durch die Stadt aber nur begrenzt steuerbar. Verfahrensbezogene Hindernisse erhöhen den administrativen Aufwand, führen jedoch selten zum Projektverzicht und liegen weitgehend im städtischen Einflussbereich.



Massnahmen und Empfehlungen

Aus diesen Befunden leitet der Bericht zwölf Massnahmen ab, die in vier Handlungsfeldern angeordnet sind: Übergreifende Massnahmen zu Wollen, Vorbild und Wirkungsmonitoring (Ü1–Ü4), Systemintegration (S1–S3), wirtschaftliche Rahmenbedingungen (F1) sowie Beratung, Ansprache und Prozesse (B1–B4). Die Massnahmen verfolgen zwei Ziele gleichzeitig: Den Zubau zu beschleunigen und ihn netzdienlich zu qualifizieren.

Die höchste Hebelwirkung für den reinen Zubau liegt bei den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (F1 Bürgschaften und zinsgünstige Darlehen); die höchste Hebelwirkung für die netzdienliche Qualität beim Kombibonus für PV, Wärmepumpe und E-Mobilität (S1). Im «Sweet Spot» mit hoher Wirkung bei tiefen Kosten liegen drei Massnahmen: Das Ampelsystem für Schutzgebiete (B1, jedes Gebäude im Stadtgebiet würde mit einem Statuscode versehen), Bürgschaften und zinsgünstige Darlehen (F1) und die zielgruppenspezifische Ansprache (Ü2). Sie sind relativ kurzfristig umsetzbar und werden für den ersten Schritt empfohlen. Im nächsten Budgetzyklus folgen die weiteren Massnahmen mit hoher Priorität; das Wirkungsmonitoring (Ü4) liefert die empirische Grundlage für künftige Justierungen.

Fazit und Ausblick

Insgesamt zeigt der Bericht: Zürichs PV-Nutzung liegt im kernstädtischen Vergleich auf solidem Niveau, die Lücke zum eigenen Ausbauziel ist jedoch substanziell. Die vorgeschlagenen Massnahmen beschleunigen den Zubau, dürften allein aber nicht ausreichen, um das Ziel von 500 GWh/a bis 2040 vollständig zu erreichen. Den entscheidenden zusätzlichen Hebel böte eine umfassende PV-Pflicht im Bestand, die jedoch in kantonaler Kompetenz liegt.

4. Antrag auf Abschreibung

Gestützt auf den beigelegten externen Fachbericht beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat die Abschreibung des Postulats GR Nr. 2022/619. Berichte unterstehen gemäss Art. 37 lit. h GO nicht dem Referendum.

Dem Gemeinderat wird unter Ausschluss des Referendums beantragt:

- 1. Vom Bericht zum Postulat GR Nr. 2022/619 betreffend Externer Bericht zur tiefen Nutzungsziffer des Solarpotenzials in der Stadt, zu den Rahmenbedingungen und Prozessen sowie zu den Faktoren, die den Zubau fördern oder hemmen, wird Kenntnis genommen.**
- 2. Das Postulat, GR Nr. 2022/619, von Dominik Waser und Martin Busekros (beide Grüne) vom 30. November 2022 betreffend Externer Bericht zur tiefen Nutzungsziffer des Solarpotenzials in der Stadt, zu den Rahmenbedingungen und Prozessen sowie zu den Faktoren, die den Zubau fördern oder hemmen, wird als erledigt abgeschrieben.**



6/6

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements der Industriellen Betriebe übertragen.

Im Namen des Stadtrats

I. Vizepräsident
Daniel Leupi

Der Stadtschreiber
Thomas Bolleter