

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 14. Januar 2015

Motion von Bernhard Piller und Balthasar Glättli betreffend Erarbeitung eines kommunalen Versorgungsplans Energie als Bestandteil der räumlichen Entwicklungsstrategie der Stadt Zürich, Bericht und Abschreibung

Am 17. November 2010 reichten die Gemeinderäte Bernhard Piller (Grüne) und Balthasar Glättli (Grüne) folgende Motion, GR Nr. 2010/475, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt dem Gemeinderat eine Weisung vorzulegen, welche einen umfassenden kommunalen Versorgungsplan Teilbereich Energie formuliert. Ein solcher kommunaler Versorgungsplan Energie soll raumrelevante Voraussetzungen zur Nutzung erneuerbarer und leitungsgebundener Energieträger schaffen und in die räumliche Entwicklungsstrategie der Stadt Zürich (RES) eingepasst werden.

Begründung

Die Stadt Zürich hat im März 2010 das RES (Räumliche Entwicklungsstrategie des Stadtrats für die Stadt Zürich) vorgelegt. Als Kernelement des RES werden acht Teilstrategien zur räumlichen Stadtentwicklung formuliert. Alle acht Teilstrategien haben ihre ganz spezifische Wichtigkeit. Ein ganz zentrales Element, welches eigentlich zu erwarten gewesen wäre, fehlt aber: die Energie. Darum fordert diese Motion den Stadtrat auf, dieses Defizit zu korrigieren und einen kommunalen Versorgungsplan Energie zu erarbeiten. Immer mehr Gemeinden in der Schweiz erstellen kommunale Versorgungspläne Energie bzw. Energierichtpläne, der Kanton Bern schreibt zum Beispiel in seinem neuen Energiegesetz für grössere Gemeinden Energierichtpläne vor. Mit einem verbindlichen Energierichtplan werden alle Informationen transparent zur Verfügung gestellt und kann auch eine Planungssicherheit hinsichtlich energetischer Investitionstätigkeit erreicht werden. Detaillierte Energierichtpläne geben Aufschluss über vorhandene Netze oder Verbunde (Erdgasnetz, Fernwärmenetz), sollen aber vor allem auch Aufschluss über die Möglichkeiten und Potenziale erneuerbarer Energieproduktion geben. Abwärme, bestehende und mögliche Umweltwärme, vorhandene Dachflächen und deren mögliche Nutzung für Solarwärme oder Stromproduktion durch PV-Analgen, vorhandene Holzressourcen, Aufschluss über vorhandene Tiefenwärme durch Geothermie-Erkundungsbohrungen, sollen hier nur als Beispiele ohne Anspruch auf Vollständigkeit aufgeführt werden. Gerade eine grosse Stadt ist in unseren heutigen Produktions- und Konsumstrukturen äusserst abhängig von Energieimporten. In einer 2000-Watt-Gesellschaft muss es aus ressourcen- und energiespezifischer Sicht klar darum gehen, wieder vermehrt zu kleinräumigen Produktion- und Konsumstrukturen zu kommen. Bei der Energieproduktion heisst das konkret, nicht nur weg von den nicht erneuerbaren und hin zu den erneuerbaren Energien, sondern auch weg von einer zentralen hin zu einer dezentralen Energieproduktion. Um diese Aufgabe bewerkstelligen zu können, sind genaueste und detaillierte Kenntnisse über sämtliche Möglichkeiten und Potenziale einer Energieproduktion innerhalb der Stadtgrenzen notwendig. Das betrifft sowohl die Strom- wie auch die Wärmeproduktion. Bei dieser grossen Aufgabe stellt ein kommunaler Versorgungsplan Energie respektive ein Energierichtplan ein wichtiges und effizientes Hilfsmittel dar.

Der Gemeinderat hat diese Motion am 6. März 2013 dem Stadtrat überwiesen (GRB Nr. 3676/2013). Gemäss Art. 90 i.V.m. Art. 92 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) hat der Stadtrat innerhalb von zwei Jahren nach Überweisung der Motion die verlangten Anträge vorzulegen. Wenn nach seiner Beurteilung die Motion nicht erfüllbar ist, wenn dem Begehren in anderer Form entsprochen werden konnte oder wenn auf den Auftrag verzichtet werden sollte, hat er einen begründeten Bericht zu erstatten.

1. Zweck der Weisung

Die vorliegende Weisung zeigt auf, wie der Stadtrat das Anliegen einer umfassenden Versorgungsplanung Energie und deren Verknüpfung mit der räumlichen Entwicklungsstrategie umzusetzen gedenkt. Die zentralen Elemente sind:

- die Gesamtüberarbeitung des Regionalen Richtplans der Stadt Zürich; stadträtliche Verabschiedung vom 29. Oktober 2014 (STRB Nr. 925/2014),
- die Überarbeitung der kommunalen Energieplanung; Stadtratsbeschluss vom 9. Juli 2014 (STRB Nr. 660/2014),

- die Erarbeitung eines kommunalen Richtplans Siedlung; Stadtratsbeschluss in Vorbereitung.

Der Stadtrat legt nachfolgend dar, dass dem Anliegen der Motionäre mit den genannten und den bereits beschlossenen Planungen entsprochen wird und beantragt aufgrund des vorliegenden Berichts die Abschreibung der Motion.

2. Kommunale Versorgungsplanung, Bereich Energie, in der Stadt Zürich

2.1 Gesetzliche Grundlagen

Gemäss dem Zürcher Planungs- und Baugesetz (PBG; LS 700.1) ist die Versorgungsplanung Sache der Richtplanung. Explizit wird ein Versorgungsplan (der auch den Teilbereich Energie umfasst) für die Stufen kantonale und regionale Richtplanung verlangt (§ 25 und § 30 PBG). Auf kommunaler Stufe ist es den Gemeinden überlassen, einen Versorgungsplan zu erstellen (§ 31 PBG); es gibt im Kanton Zürich jedoch keine Gemeinde, die davon Gebrauch macht. Auch für die Stadt Zürich besteht aktuell nur ein Versorgungsplan im Regionalen Richtplan. Die Aufgabe der Versorgungsplanung wird gemäss Art. 58 lit. a des Stadtratsbeschlusses über die Departementgliederung und -aufgaben DGA (STRB Nr. 967/2013, AS 172.110) dem Energiebeauftragten zugewiesen.

Ergänzend zum PBG verlangt das Energiegesetz des Kantons Zürich (EnerG, LS 730.1) die Durchführung einer Energieplanung. Diese soll im Bereich der Energieversorgung und -nutzung Entscheidungsgrundlage für Massnahmen der Raumplanung, für die Projektierung von Anlagen und für Fördermassnahmen sein. Auf kantonaler Stufe ist die Energieplanung Vorschrift (§ 4 EnerG), für die kommunale Stufe kann sie vom Kanton verlangt werden (§ 7 EnerG). Gemäss § 7 Abs. 2 EnerG kann die Energieplanung für das Angebot der Wärmeversorgung mit leitungsgebundenen Energieträgern Gebietsausscheidungen enthalten, die insbesondere bei Massnahmen der Raumplanung als Entscheidungsgrundlage dienen. Insofern erfüllt die Energieplanung genau die Zielsetzung der Motionäre.

Bei der Energieplanung handelt es sich im Kanton Zürich im Gegensatz zu anderen Kantonen nicht um eine Richtplanung, sondern um eine Sachplanung. Dementsprechend findet sich der Begriff «Energierichtplan» in der kantonalzürcherischen Rechtsordnung nicht. Sachplanungen und damit auch die kommunale Energieplanung obliegen allein der Genehmigung durch die Exekutive (Stadtrat, kantonale Baudirektion). Die Energieplanung ist gemäss DGA ebenfalls dem Energiebeauftragten zugewiesen.

2.2 Wärmeversorgungskonzept der Stadt Zürich

Die Stadt Zürich hat seit dem Jahr 1994 eine gültige, vom Regierungsrat genehmigte Energieplanung (RRB Nr. 2685/1994 vom 7. September 1994). Diese umfasst das Wärmeversorgungskonzept und den Plan des Fernwärmegebiets (STRB Nr. 143/1992) sowie die Zielsetzungen für die Energiepolitik der Stadt Zürich (STRB Nr. 771/1992). Diese Zielsetzungen wurden im Jahr 2003 abgelöst durch den Masterplan Energie und seither alle vier Jahre aktualisiert. Die aktuellen Ziele sind in STRB Nr. 765/2012 abgebildet. Da sich die energiepolitischen Rahmenbedingungen und Ziele seit 1992 stark geändert haben (Gemeindeordnung Art. 2^{ter}: Ausrichtung auf die 2000-Watt-Gesellschaft), werden das Wärmeversorgungskonzept und der Gebietsplan mit ihrer einseitigen Ausrichtung auf die Fernwärmeversorgung den Ansprüchen der Energieplanung nicht mehr gerecht. Vor diesem Hintergrund hat der Energiebeauftragte im Jahr 2010 beschlossen, eine umfassende Überarbeitung der kommunalen Energieplanung vorzubereiten.

2.3 Konzept Energieversorgung 2050

Der erste Schritt zur Überarbeitung der Energieplanung bestand in einer räumlich differenzierten Analyse der heutigen und zukünftigen Energienachfrage und des Angebots an lokal

verfügbaren erneuerbaren Energien und an Abwärme. Die Resultate finden sich im «Konzept Energieversorgung 2050 für die Stadt Zürich» (nachfolgend: EK 2050). Sie liefern detaillierte Erkenntnisse über die Möglichkeiten und Potenziale zur Energieproduktion innerhalb der Stadtgrenzen, wie dies die hier zu behandelnde Motion verlangt. Das Projekt wurde 2014 abgeschlossen; eine Zusammenfassung findet sich auf der Webseite des Energiebeauftragten (<https://www.stadt-zuerich.ch/dib/de/index/energieversorgung/energiebeauftragter.html>). Fazit des EK 2050 ist, dass unter Annahme einer forcierten Effizienzstrategie («Effizienz-Szenario») der Wärmebedarf des Gebäudeparks der Stadt Zürich im Jahr 2050 weitgehend mit Abwärme und erneuerbaren Energien gedeckt werden kann. Voraussetzung sind eine konsequente Nutzung der grossen standortgebundenen Energiequellen (Kehrichtverbrennung, gereinigtes Abwasser, Seewasser) mittels leitungsgebundener Energieversorgungen und der dezentral nutzbaren Energieangebote (z. B. Solarenergie, Aussenluft, Erdwärme). Die Analyse zeigt aber auch, dass die Voraussetzungen für eine weitgehende Transformation der Energieversorgung im Sinne der 2000-Watt-Gesellschaft räumlich unterschiedlich gut sind. Nicht jedes Quartier oder Gebiet in der Stadt hat in dieser Hinsicht dieselben Möglichkeiten.

Das EK 2050 hat selber keinen bindenden Charakter; es stellt aber eine wichtige Grundlage für die Versorgungsplanung im Richtplan und für die kommunale Energieplanung dar; diese Planungen sind behördenverbindlich.

2.4 Überarbeitung Regionaler Richtplan, Teilrichtplan Versorgung

Im Rahmen der aktuell laufenden Gesamtüberarbeitung des regionalen Richtplans Stadt Zürich (vgl. STRB Nr. 925/2014) wurde das Kap. 5.4 Energie im Teilrichtplan Versorgung/Entsorgung entsprechend den Zielsetzungen der 2000-Watt-Gesellschaft und basierend auf den Erkenntnissen aus dem EK 2050 umfassend überarbeitet. Auf einer für die regionale Richtplanung adäquaten Betrachtungsebene gibt der Versorgungsplan, Teilbereich Energie, Aufschluss über die vorhandenen Energienetze und -verbunde sowie über die Ziele, Möglichkeiten und Massnahmen zur Nutzung der vorhandenen Potenziale an erneuerbaren Energien und Abwärme. Bezüglich detaillierter räumlicher Festlegungen zur Nutzung von erneuerbaren Energien verweist der Richtplan auf die kommunale Energieplanung und weitere ergänzende Instrumente (siehe Kap. 2.6).

2.5 Überarbeitung der kommunalen Energieplanung 2014–2016

Gestützt auf die behördenverbindlichen Festlegungen im regionalen Richtplan hat der Stadtrat am 9. Juli 2014 eine umfassende Überarbeitung der kommunalen Energieplanung bis Ende 2016 beschlossen (STRB Nr. 660/2014). Der Umfang der Überarbeitung ist im Vorgehenskonzept vom 1. Juli 2014 beschrieben (<https://www.stadt-zuerich.ch/dib/de/index/energieversorgung/energiebeauftragter.html>). Verschiedene Arbeitsmodule des Vorgehenskonzepts entsprechen den Anliegen der Motionäre (insbesondere die Bezeichnung oder Festlegung von Gebieten zur leitungsgebundenen Energieversorgung und die Bezeichnung von Eignungsgebieten für Nutzung dezentraler verfügbarer Energien).

2.6 Ergänzende Instrumente zur Energieplanung

Ergänzend zur kommunalen Energieplanung stellt der Stadtrat weitere Instrumente zur Verfügung, die detailliert Auskunft über die Energiepotenziale geben. Mit Beschluss vom 3. März 2013 (STRB Nr. 301/2013) veröffentlichte der Stadtrat den sogenannten Solarkataster. Dieser zeigt für jedes Gebäude der Stadt Zürich die geeigneten Flächen und das Potenzial zur Gewinnung von Solarenergie auf. Zusätzlich ist – gestützt auf den ersten Punkt im Kap. 5.4.3.2 des regionalen Richtplans (Antrag des Stadtrats vom 29. Oktober 2014 an den Gemeinderat) – die Bereitstellung von detaillierten GIS-basierten Informationen für Planerinnen und Planer über die Energiepotenziale in der Stadt Zürich in Vorbereitung.

3. «Energie» in der Räumlichen Entwicklungsstrategie für die Stadt Zürich

Der Stadtrat hat 2010 die räumliche Entwicklungsstrategie (RES) beschlossen (STRB Nr. 549/2010). Diese beschreibt die Strategien, Ziele und Massnahmen des Stadtrats für die räumliche Entwicklung. Sie stützt ab auf die in den «Strategien Zürich 2025» aufgeführten raumrelevanten Teilstrategien. Dabei wird explizit auch das Ziel der 2000-Watt-Gesellschaft genannt.

Das Thema Energie wird in der RES im Kapitel 2.3 «Nachhaltigkeit als Grundhaltung» behandelt. Es werden vier Handlungsebenen für den Gebäudebereich bezeichnet; eine davon betrifft die Nutzung von erneuerbaren Energien. Dabei wird explizit auf die Koordination von Wärmequellen und Versorgungsgebieten als eine raumplanerische Aufgabe verwiesen. Diese Aufgabe konnte indessen im Rahmen der RES nicht geleistet werden. Die Energieplanung und ihre Abstimmung auf die Siedlungsplanung erfordern umfangreiche Analysen und Planungen, die den Rahmen der RES gesprengt hätten. Diese Aufgabe haben – wie in den Ziffn. 2.3 bis 2.6 beschrieben – die Richtplanung und die Energieplanung zu leisten.

4. Koordination von Siedlungsplanung und Energieplanung

Gestützt auf die RES wird das Ziel einer Abstimmung zwischen Energieplanung und Siedlungsentwicklung nun im Regionalen Richtplan präzisiert. Im Teilrichtplan Siedlung, Kap. 2.1.1 «Ziele in der Gesamtstrategie: Lit. d) Siedlungsentwicklung entsprechend den Zielen der 2000-Watt-Gesellschaft» steht: *«Die bauliche Veränderung und Verdichtung ist auf die Ziele der 2000-Watt-Gesellschaft ausgerichtet. Dazu gehören die Berücksichtigung der am jeweiligen Standort vorhandenen Potenziale bezüglich öffentlicher Verkehr und Energieversorgung sowie die Entwicklung von Stadtstrukturen mit geringem Energieverbrauch und tiefen Treibhausgasemissionen. Voraussetzung für eine Verdichtung ist, dass die zusätzliche Nachfrage nach Mobilität ohne Kapazitätsausbau für den motorisierten Individualverkehr und die Nachfrage nach Energie mit erneuerbaren Energien und Abwärme gedeckt werden kann.»* Ergänzend dazu hielt der Stadtrat in STRB Nr. 925/2014 zum regionalen Richtplan fest: *«Je dichter die Bebauung, umso anspruchsvoller wird die Versorgung mit Energieträgern, die den Zielen der 2000-Watt-Gesellschaft entsprechen. Besonders in den dicht bebauten urbanen Zentrumsgebieten ist eine zielkonforme Wärme- und Kälteversorgung oft nur mittels Energieverbunden umsetzbar. Diese setzen aber entsprechende Energieangebote voraus. Mass und räumliche Verortung von Verdichtungen und Umnutzungen müssen daher auf die Möglichkeiten zur Energieversorgung abgestimmt werden.»* Diese Formulierungen zeigen, dass der Stadtrat die Anliegen der Motionäre bereits aufgenommen hat. Er weist die dazu erforderlichen konkreten Koordinationsaufgaben der kommunalen Energieplanung und der bevorstehenden kommunalen Richtplanung zu. Nach Abschluss dieser Arbeiten können die Erkenntnisse auch in die Nutzungsplanung (zukünftige BZO-Revisionen) einfließen.

4.1 Siedlungsentwicklung als Kriterium für die leitungsgebundene Energieversorgung

Um Siedlungsplanung und Energieplanung in der Stadt Zürich i.S.v. § 7 EnerG in Zukunft systematisch aufeinander abstimmen zu können, wird im Rahmen der laufenden Überarbeitung der kommunalen Energieplanung eine entsprechende Methodik entwickelt (Vorgehenskonzept, Arbeitsmodul 16). Diese stützt einerseits auf die räumliche Analyse der Energiepotenziale in den übrigen Modulen der Energieplanung ab und andererseits auf die Analyse der stadträumlichen Voraussetzung für die Siedlungsentwicklung, welche in der kommunalen Richtplanung, Teilbereich «Siedlung», vorgenommen wird.

Die Resultate aus den genannten Analysen bilden in der Folge die Grundlage für die Festlegung der Gebiete mit einer leitungsgebundenen Energieversorgung (Fernwärme, Nahwärme, Gasversorgung) im Energieplan. Eine wirtschaftliche Versorgung mit leitungsgebun-

denen Energien hängt massgebend von der Energienachfrage bezogen auf die Grundstücksfläche ab. Diese nimmt infolge der zunehmenden Verbesserung des energetischen Gebäudestandards in der Tendenz ab. Andererseits kann die Energienachfrage bei einer Verdichtung der Bauweise auch zunehmen. Vor diesem Hintergrund ist eine Koordination der Planung der leitungsgebundenen Energieversorgung mit den Bestrebungen zur Verdichtung des Gebäudebestands im Innern zwingend.

4.2 Berücksichtigung der Energieplanung bei der Siedlungsverdichtung

Die Siedlungsentwicklung wird sich auch an der lokalen Verfügbarkeit von erneuerbaren Energien orientieren – als einem unter vielen Kriterien. Die kommunale Energieplanung wird zu diesem Zweck entsprechende Grundlagen für die kommunale Richtplanung bereitstellen, die bei der Beurteilung der Möglichkeiten zur inneren Verdichtung Berücksichtigung finden werden.

5. Fazit

Die Motion GR Nr. 2010/475 von Bernhard Piller (Grüne) und Balthasar Glättli (Grüne) vom 17. November 2010 «Erarbeitung eines kommunalen Versorgungsplans Energie als Bestandteil der räumlichen Entwicklungsstrategie der Stadt Zürich» rennt offene Türen ein. Sowohl die kantonale Gesetzgebung (PBG, EnerG) als auch der Richtplan verpflichten den Stadtrat zu einer kommunalen Versorgungsplanung im Teilbereich Energie und deren Verknüpfung mit der Siedlungsplanung. Der Stadtrat kommt diesen Vorgaben wie oben aufgezeigt mit verschiedenen realisierten, laufenden und geplanten Massnahmen und Aktivitäten in dem von den Motionären gewünschten «umfassenden» Mass bereits nach. Er erachtet das Anliegen der Motion deshalb als erfüllt und beantragt dem Gemeinderat, die Motion, gestützt auf Art. 92 Abs. 1 GeschO GR, als erledigt abzuschreiben.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Vom Bericht betreffend Erarbeitung eines kommunalen Versorgungsplans Energie als Bestandteil der räumlichen Entwicklungsstrategie der Stadt Zürich wird Kenntnis genommen.**
- 2. Die Motion GR Nr. 2010/475 von Bernhard Piller (Grüne) und Balthasar Glättli (Grüne) vom 17. November 2010 betreffend Erarbeitung eines kommunalen Versorgungsplans Energie als Bestandteil der räumlichen Entwicklungsstrategie der Stadt Zürich wird als erledigt abgeschrieben.**

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

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cucho-Curti