

**Per Mail an: arthur.helbling@ji.zh.ch**

Kanton Zürich  
Direktion der Justiz und des Innern  
Gemeindeamt  
Herr Arthur Helbling  
Wilhelmstrasse 10  
Postfach  
8090 Zürich

Schlieren, 30. Mai 2023

## **Problemstellung Finanzierung Gasausstieg für die Zürcher Gemeinden**

Sehr geehrter Herr Helbling, lieber Thuri

Im Rahmen der Koordinationsgruppe Gemeindefragen wurde besprochen, dass der VZF die Problemstellung "Finanzierung Gasausstieg" auf kommunaler Ebene formulieren soll.

**Im Kanton Zürich werden von den 161 Politischen Gemeinden 120 Gemeinden mit Gas versorgt.** Wie viele Haushalte dies anteilmässig sind, kann mit vernünftigem Aufwand nicht eruiert werden. Im Kanton Zürich führen gemäss GEFIS 14 Politische Gemeinden einen Eigenwirtschaftsbetrieb Gasversorgung. Es sind dies die Städte Winterthur, Dietikon, Wetzikon, Wädenswil und Schlieren sowie die Gemeinden Richterswil, Pfäffikon, Rüti, Kilchberg, Pfungen, Küsnacht, Zollikon, Thalwil und Horgen. Die Energie 360° AG (Hauptaktionärin Zürich) erfüllt für viele Politische Gemeinden die Gasversorgung. Die weiteren Aktiengesellschaften von Politischen Gemeinden können nicht eruiert werden. Klar ist jedoch, dass der Gasausstieg nicht ein lokales Thema ist, welches es zu lösen gilt. Weiter setzen die Politischen Gemeinden die übergeordneten Strategien und Vorgaben um. Nachfolgend die Auszüge aus den übergeordneten Strategien und Vorgaben:

### **Was sagt die Nettonull-Strategie des Bundes zum Gasausstieg?**

Die Nettonull-Strategie des Bundes ist Teil der Energiestrategie 2050 und bezieht sich auf den Übergang hin zu einer CO<sub>2</sub>-freien Energieversorgung in der Schweiz. Innerhalb dieser Strategie ist der Ausstieg aus dem Erdgas ein wichtiger Bestandteil, um den CO<sub>2</sub>-Ausstoss im

Land zu reduzieren. Die Nettonull-Strategie sieht vor, dass bis 2050 keine Netto-CO<sub>2</sub>-Emissionen mehr ausgestossen werden. Dies bedeutet, dass jeglicher CO<sub>2</sub>-Ausstoss durch Massnahmen zur Emissionsreduktion oder durch den Einsatz von Kohlenstoffsequestrierungstechnologien ausgeglichen werden muss. Im Zusammenhang mit dem Gasausstieg sieht die Strategie vor, dass der Gasverbrauch in Gebäuden und der Industrie bis 2035 reduziert werden soll. Hierbei setzt die Strategie auf den Ausbau erneuerbarer Energien und den Einsatz effizienter Technologien, um den Übergang zu einer CO<sub>2</sub>-armen Energieversorgung zu unterstützen.

### **Was sagt die Energie- und Klimastrategie des Kantons Zürich zum Gasausstieg und wie verbindlich ist diese für die Gemeinden?**

Die Energie- und Klimastrategie des Kantons Zürich legt den Rahmen für den Übergang zu einer CO<sub>2</sub>-armen und erneuerbaren Energieversorgung in der Region fest. Im Rahmen dieser Strategie sieht der Kanton Zürich den Gasausstieg für Raumwärme als wichtigen Schritt vor, um den CO<sub>2</sub>-Ausstoss zu reduzieren. Die Strategie beinhaltet Massnahmen wie die Einführung von CO<sub>2</sub>-Gebäudestandards und Förderprogramme zur energetischen Sanierung von Gebäuden. Ausserdem setzt sie auf den Ausbau erneuerbarer Energien und den Einsatz effizienter Technologien, um den Übergang zu einer CO<sub>2</sub>-armen Energieversorgung zu unterstützen. Die Energie- und Klimastrategie des Kantons Zürich ist für die Gemeinden des Kantons verbindlich. Gemeinden müssen bei ihren Entscheidungen und Projekten die Ziele und Massnahmen der Strategie berücksichtigen. Allerdings haben sie in Bezug auf die Umsetzung von konkreten Massnahmen eine gewisse Flexibilität und können eigene Schwerpunkte setzen, solange die allgemeinen Ziele erfüllt werden. Es ist jedoch zu beachten, dass die Energie- und Klimastrategie regelmässig überprüft und angepasst werden muss, um sicherzustellen, dass die Ziele erreicht werden. Ausserdem können auf kantonaler oder nationaler Ebene weitere Vorgaben und Regelungen hinzukommen, die für die Gemeinden verbindlich sind.

### **Ist es sinnvoll, dass die Gemeinde das Gasnetz nach dem Gasausstieg zurückbaut?**

Ob es sinnvoll ist, das Gasnetz nach dem Gasausstieg zurückzubauen, hängt von verschiedenen Faktoren ab, wie z.B. den lokalen Bedürfnissen, den Kosten des Rückbaus und den Auswirkungen auf die Energieversorgung. In einigen Regionen kann es sinnvoll sein, das Gasnetz nach dem Gasausstieg zurückzubauen, um Platz für andere Infrastrukturen zu schaffen oder um Ressourcen zu sparen. In anderen Regionen kann es jedoch sinnvoll sein, das Gasnetz oder Teile davon (für Hochwärmeprozess-Kunden) zu erhalten, um alternative Energieträger wie beispielsweise Bio-Gas oder synthetisches Gas zu verteilen oder um die Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Es ist daher wichtig, die lokalen Bedürfnisse und Möglichkeiten sorgfältig zu prüfen, bevor Entscheidungen über den Rückbau des Gasnetzes getroffen werden.

## **Ist absehbar, dass alternative Energieträger über das bisherige Gasnetz verteilt werden kann?**

Ja, es ist absehbar, dass alternative Energieträger über das bisherige Gasnetz verteilt werden können. Dies wird bereits praktiziert, beispielsweise durch die Verteilung von Bio-Gas oder synthetischem Gas über das bestehende Gasnetz. Natürlich wird Erdgas heute als Trägergas benötigt, da es zu wenig Bio-Gas oder synthetisches Gas gibt. In Zukunft könnten auch weitere alternative Energieträger wie beispielsweise Wasserstoff über das Gasnetz verteilt werden. Hierfür müssten jedoch technische Anpassungen vorgenommen werden, um eine sichere und effiziente Verteilung zu ermöglichen (Wasserstoff ist das kleinste Atom, daher müsste ein hochdichtes "Inliner-Rohr" bzw. Rohr im bestehenden Rohr eingezogen werden). Die Entwicklung und Verteilung alternativer Energieträger über das Gasnetz ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer CO<sub>2</sub>-armen und erneuerbaren Energieversorgung und wird von vielen Regierungen und Unternehmen unterstützt.

### **Bei einem Gasausstieg kommen folgende Themen auf die Gemeinde zu:**

1. Die Anlagen sowie neuen Investitionen in der Gasversorgung laufen teilweise länger als 2040 bzw. 2050. Die Nutzungsdauer muss zukünftig reduziert werden, was die Abschreibungsbelastung erhöht und damit die Kostendeckung beeinflusst.
2. Finanzielle Kosten: Ein Ersatz der bestehenden Gasinfrastruktur durch alternative Energiequellen ist teuer und kann zu einem Rückgang der Einnahmen der Gemeinde führen.
3. Unterbrechungen der Energieversorgung: Ein plötzlicher Ausstieg aus der Gasversorgung kann zu Unterbrechungen in der Energieversorgung der Einwohner und Unternehmen führen. Es gibt natürlich eine Verpflichtung Gas zu liefern, daher darf dieser Umstand nicht eintreten.
4. Technische Schwierigkeiten: Die Einführung einer neuen Energieinfrastruktur kann auch technische Schwierigkeiten mit sich bringen, z. B. die Gewährleistung der Kompatibilität mit bestehenden Systemen und die Sicherstellung einer zuverlässigen Energieversorgung.
5. Widerstand von Anwohnern und Unternehmen: Es kann zu Widerständen seitens der Einwohner und Unternehmen kommen, die mit dem bestehenden Gassystem zufrieden sind und nicht auf alternative Energiequellen umsteigen wollen. Es ist auch denkbar in umgekehrter Folge, dass bspw. Einwohner möglichst schnell auf eine erneuerbare Alternative umstellen möchten. Dies könnte mit einer vorzeitigen eigenen Lösung oder einer Anbindung an einen Wärmeverbund passieren.
6. Aufrechterhaltung des bestehenden Gasnetzes: Die Instandhaltung des bestehenden Gasnetzes ist ebenfalls teuer und erfordert laufende Investitionen, auch wenn es nicht voll ausgelastet ist.
7. Abwägung von Kosten und Nutzen: Die Gemeinde muss die Kosten und den Nutzen der Aufrechterhaltung des Gasverteilungsnetzes und die finanziellen Auswirkungen eines Gasausstiegs auf die Gemeinde abwägen.

**In der Praxis ergeben sich damit für die Gemeinden diverse Fragestellungen und Herausforderungen zu lösen. Aus Sicht des VZF sollten in Bezug auf die Grundsätze, die Rechnungslegung, die Gesetzgebung und die Finanzierung folgende Fragestellungen übergeordnet geklärt werden:**

- Gemäss obenstehenden Punkt 1 stellt sich nun die Frage zu welchem Zeitpunkt die Nutzungsdauern der Anlagen sowie neuen Investitionen per 2040 bzw. 2050 angepasst werden dürfen/müssen. Was gibt den bindenden Charakter einer Vorgabe gemäss Nettonull-Strategie bzw. Gasstrategie auf kommunaler Ebene um die Nutzungsdauern zu verkürzen?
- Insbesondere die obenstehenden Punkte 5 und 6 führen dazu, dass die Kosten für die letzten Gasbezüger stetig anwachsen bzw. die Gemeinde nicht mehr ausreichend Erträge generieren kann für die Kostendeckung der Gasversorgung. Schlussendlich kann der Gebührenhaushalt nicht mehr ausgeglichen gestaltet werden. Wie ist damit umzugehen?
- Weiter kann der heutige Gebührenhaushalt das Risiko der absehbaren Unterdeckung heute nicht in Form von Reservenbildung zurücklegen. Die Rechnungslegung im Gemeindegesetz und –verordnung sowie das Kostendeckungsprinzip sieht dieses Szenario nicht vor. Wäre eine Gesetzesanpassung aufgrund dieses Umstandes nicht anzustreben?
- Wenn die Gesetzgebung die Möglichkeit eines zukünftigen Rückbaus des Gasnetzes und/oder die zukünftige Unterdeckung durch heutige Reservenbildung nicht vorsieht, wird der Allgemeine Haushalt (Steuerhaushalt) diese Verpflichtungen decken müssen. Dies würde dem Verursacherprinzip nicht entsprechen. Wie ist damit umzugehen?
- Bei ausgelagerten Gasversorgern in eine AG oder eine Öffentliche Unternehmung wird sich diese Frage ebenfalls stellen, jedoch kann diese möglicherweise parallel einen alternativen Energieträger aufbauen und den Ausstieg substituieren. Beispielsweise kann in der Stadt Zürich ein Gebiet mit einem alternativen Energieträger ausgerüstet werden und das Gasnetz kann stillgelegt werden. Weiter besteht bei einer AG das Risiko eines Konkurses. Wer trägt bei diesem ausgelagerten Risiko die Verpflichtung?
- Da die Vorgaben durch Bund und Kanton Zürich gemacht werden, wäre ein Förderprogramm für die Gemeinden zu prüfen, um die Kosten des Gasausstiegs zu decken. Wie könnte sich der Kanton Zürich hier engagieren?

Wir ersuchen das Gemeindeamt um Klärung dieser Fragen und stehen für eine Besprechung gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

**Verband Zürcher Finanzfachleute**

Der Präsident:



Oliver Küng

Die Aktuarin:



Cornelia Weiss



Kanton Zürich  
Direktion der Justiz und des Innern  
**Gemeindefürsorgeamt**  
Gemeinderecht

**lic. iur., RA Vittorio Jenni**  
Stv. Amtsleitung / Abteilungsleiter  
Wilhelmstrasse 10  
Postfach  
8090 Zürich  
zh.ch/gaz

Direktwahl +41 43 259 83 34  
vittorio.jenni@ji.zh.ch

Unsere Referenz: 2023-2113/VJ

**Per Mail an:** [oliver.kueng@schlieren.ch](mailto:oliver.kueng@schlieren.ch)

Verband Zürcher Finanzfachleute  
Herr Oliver Küng  
Frau Cornelia Weiss  
c/o Stadt Schlieren  
Abteilung Finanzen und Liegenschaft  
Freiestrasse 6  
8952 Schlieren

1. November 2023

## **VZF, Gasausstieg, Finanzierung**

Sehr geehrter Herr Küng, lieber Oliver

Sehr geehrte Frau Weiss

Mit Schreiben vom 30. Mai 2023 haben Sie sich mit Fragen zur Finanzierung des Gasausstiegs an das Gemeindefürsorgeamt gewandt. Wir nehmen dazu gerne nachfolgend Stellung. Es sind erste Überlegungen aus Sicht des Gemeindefürsorgeamts; wir haben sie gestützt auf zahlreiche Unterlagen angestellt, deren Aussagen wir nicht zitiert haben.

### **I. Vorbemerkungen**

Das Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit (KIG) wurde am 18. Juni 2023 angenommen. Es formuliert in Art. 3 das Netto-Null-Ziel, d.h. dass bis zum Jahr 2050 die Wirkung der Treibhausgasemissionen Null beträgt. Der Bund will eine Vorbildrolle einnehmen, und daher sollen die Bundesverwaltung und bundesnahe Betriebe (z.B. SBB oder Post) bereits im Jahr 2040 klimaneutral sein. Für Massnahmen im Sinn von Verboten bietet das KIG keine Rechtsgrundlage. Die kantonalen Verwaltungen sollen ebenfalls bis 2040 Netto-Null-Emissionen anstreben. Auch der Kanton Zürich strebt an, Netto-Null bereits bis 2040 zu erreichen (vgl. Energiestrategie und Energieplanung 2022 des Regierungsrats des Kantons Zürich, Ziff. 2.1.). Das revidierte kantonale Energiegesetz legt fest, dass Öl- und Gasheizungen künftig am Ende ihrer Lebensdauer durch klimaneutrale und erneuerbare Heizungen ersetzt werden müssen, falls dies technisch möglich und wirtschaftlich tragbar ist (vgl. § 11 Energiegesetz; EnerG; LS 730.1.).

Die Energieversorgung ist Sache der Energiewirtschaft und daher keine Aufgabe, die der Kanton und die Gemeinden zwingend zu erfüllen haben; eine Ausnahme ist die



Elektrizitätsversorgung, die durch die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ) erfolgt (§ 2 des Gesetzes betreffend die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich [EKZ-Gesetz]; LS 732.1). Gemäss § 2 Abs. 1 EnerG können der Kanton und die Gemeinden an der Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wärme mitwirken. Das kantonale Energiegesetz macht den Gemeinden keine verpflichtenden Vorgaben zum Gasausstieg. Das Dekarbonisierungsziel 2050 entfaltet aber faktische Vorwirkungen, weil der Gasausstieg bzw. der Gasumstieg eine lange Vorlaufzeit erfordert. Zudem setzen die Gemeinden sich zeitlich eigene Netto-Null-Ziele. So hat sich z.B. die Stadt Zürich Netto-Null bis 2040 zum Ziel gesetzt.

In der breitflächigen Wärmeversorgung von gewöhnlichen Wohnquartieren spielt Gas künftig immer weniger eine Rolle. Gebäudevorschriften und Förderprogramme führen zunehmend dazu, dass Eigentümer auf Wärmeverbünde, Wärmepumpen und Holzheizungen umsteigen und somit als Gaskunden verloren gehen. Die Entwicklung geht dahin, dass Netzinfrastrukturen aus wirtschaftlichen oder politischen Überlegungen vorzeitig stillgelegt werden müssen. Investitionen ins Netz sind nicht mehr vollständig refinanzierbar und werden zu gestrandeten Investitionen («stranded investments») oder anders bezeichnet zu nicht amortisierbaren Investitionen (kurz «NAI»).

Für den Gasbereich gibt es in der Schweiz bislang keine spezialgesetzlichen Regelungen. Diese regulatorische Lücke soll das Gasversorgungsgesetz (GasVG) schliessen. Der Bundesrat hat am 21. Juni 2023 die Eckwerte des neuen Gasversorgungsgesetzes definiert. Ziele sind eine erhöhte Gasversorgungssicherheit, die Transformation hin zu erneuerbaren Gasen und eine Teilmarktöffnung. Die Botschaft an das Parlament soll dem Bundesrat bis Ende August 2024 vorgelegt werden. In welchem Ausmass erneuerbare Gase künftig zur Versorgung beitragen, ist noch unsicher. Die Produktion von Biogas ist in der Schweiz gestiegen, es kann aufbereitet und ins Gasnetz eingespeist werden. Wie gross das Potential für Biogas ist, ist umstritten. Die Power-to-Gas-Produktion, d.h. die Herstellung von synthetischem, erneuerbarem Gas (z.B. Methan oder Wasserstoff), erfordert einen Überschuss an erneuerbarem Strom und ist teuer. Entscheidend für die Stilllegung der Gasnetze wird sein, ob eine Gasinfrastruktur langfristig eine Daseinsberechtigung in der Energieversorgung haben wird.

Was diese Entwicklungen konkret für die Gasversorgung einer Gemeinde bedeutet, hängt von deren individueller Situation ab. Massgebend ist der Anteil von Gas an der kommunalen Energieversorgung, und entscheidend ist der Kundenmix. Für Haushaltskunden bietet sich der Wechsel zu alternativen Heizungssystemen an, bei Industriekunden, die Hochtemperatur-Prozesswärme beziehen, müssen andere Lösungen gefunden werden. Wesentlich für die wirtschaftliche Betrachtung ist das Alter der Netzinfrastruktur. Für Gemeinden besteht grosser Bedarf, ihre individuelle Situation zu analysieren und zu rechnen und zu planen.

## II. Zu Ihren Fragen

### Frage 1:

Gemäss obenstehenden Punkt 1 (im Schreiben VZF) stellt sich nun die Frage, zu welchem Zeitpunkt die Nutzungsdauern der Anlagen sowie neuen Investitionen per 2040 bzw. 2050 angepasst werden dürfen/müssen. Was gibt den bindenden Charakter einer Vorgabe gemäss Nettonull-Strategie bzw. Gasstrategie auf kommunaler Ebene um die Nutzungsdauern zu verkürzen?

### Zu Frage 1:

- Das Bundesamt für Energie (BFE) hatte eine Studie zu den regulatorischen Aspekten der Stilllegung der Gasnetze in Auftrag gegeben. Der Schlussbericht<sup>1</sup> der EVU Partners (Schlussbericht) datiert vom Juni 2019. Die Autoren unterscheiden danach, dass vorzeitige Stilllegungen von der geplanten Nutzungsdauer abhängen und damit im Grundsatz vermeidbar sind, wohingegen Rückbaukosten im Fall eines Rückbaus effektiv anfallen. Erstere sind nicht cash-wirksam, letztere führen zu direkt cash-wirksamen Ausgaben im Zeitpunkt des Rückbaus. Während somit vorzeitige Stilllegungen «nur» die Rentabilität bzw. den Amortisationsgrad einer Anlage beeinflussen, führen Rückbaukosten zu direkten Geldabflüssen mit entsprechendem Mittelbedarf. Die Autoren empfehlen, die beiden Arten von Kostenfolgen, d.h. ausserordentliche Abschreibungen – auch bezeichnet als ausserplanmässige Abschreibungen (vgl. § 28 Abs. 2 der Gemeindeverordnung [VGG]; LS 131.11) – und Rückbaukosten, differenziert zu beurteilen. Letztlich auch daher, weil ausserplanmässige Abschreibungen durch Anpassung der Abschreibungspraxis teilweise vermieden werden können. Aus Sicht der Autoren ist insbesondere eine Flexibilisierung der Nutzungsdauern zur Vermeidung bzw. Verringerung von finanziellen Auswirkungen bei möglichen vorzeitigen Stilllegungen zu empfehlen (vgl. Schlussbericht, S. 4).
- Die Gemeinden müssen eine auf ihre Situation zugeschnittene Energieplanung machen. Solange die laufenden Betriebskosten gedeckt sind, wird ein Gasversorgungsunternehmen oder eine Gemeinde, die die Gasversorgung betreibt, das Gasnetz oder Teile davon aus wirtschaftlichen Gründen nicht unbedingt vorzeitig stilllegen müssen. Aus ökologischen Gründen kann aber eine Gemeinde den Gasausstieg schon früher beschliessen.
- Das Ändern bzw. die Anpassung der Nutzungsdauer bestehender Anlagen ist gemäss HRM2 möglich, wenn ersichtlich ist, dass die Restnutzungsdauer auf Basis der hinterlegten Nutzungsdauer gemäss Anlagekategorie nicht erreicht werden kann (Schätzungsänderung). Bei der Schätzungsänderung wird im Zeitpunkt der Anpassung der Restbuchwert der betroffenen Anlagen über die neue, verkürzte

---

<sup>1</sup> <https://pubdb.bfe.admin.ch/de/publication/download/9836>

Restnutzungsdauer abgeschrieben (§ 30 Abs. 2 VGG; vgl. Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden, Kapitel 18, Ziff. 3.3.2.). Die Nutzungsdauer wird auf den Zeitpunkt der Stilllegung angepasst.

- Ausschlaggebend für die Anpassung der Nutzungsdauer ist der Entscheid der Gemeinde, wie mit der Gasversorgung zu verfahren ist. Je nach Gemeinde wird das Gas für Raumwärme oder für Prozessgas eingesetzt, ist das Netz noch neu oder schon alt. Die Umstellung von Gas- zur Fernwärmeversorgung kann unterschiedlich erfolgen, so etwa über einen Direktumstieg oder einen Parallelumstieg. Beim Direktumstieg werden die Erschliessung eines Strassenzugs mit einem Fernwärmenetz und die Stilllegung des Gasnetzes gemeinsam geplant. Beim Parallelumstieg werden Fernwärme und Gasnetz während einer befristeten Übergangszeit parallel betrieben, bevor das Gasnetz endgültig stillgelegt wird. Die Ankündigung des Umstiegs kann fünf, sieben oder zehn Jahre im Voraus erfolgen. Der Entscheid der Gemeinde umfasst, wann welche Gasnetzstränge oder –gebiete oder das ganze Netz stillgelegt werden und ob es einen Direktausstieg oder einen Parallelausstieg gibt. Dieser Ausstiegsentscheid ist massgebend für die Anpassung der Nutzungsdauer des Netzes bzw. einzelner Teile des Netzes und hat bindenden Charakter.
- Werden Gebrauch und Nutzen von Anlagen für die öffentliche Aufgabenerfüllung aufgrund von rechtlichen oder politischen Entwicklungen eingeschränkt oder verboten oder werden Anlagen aufgrund von Entscheiden stillgelegt, führt dies zu Wertberichtigungen bzw. ausserplanmässigen Abschreibungen dieser Anlagen. Mit dem Entscheid zur Stilllegung der Gasversorgung sind die Anlagen, die zum Zeitpunkt der Stilllegung noch einen Restbuchwert aufweisen und die nicht mehr genutzt werden, ausserplanmässig abzuschreiben.

## Frage 2:

Insbesondere die obenstehenden Punkte 5 und 6 (im Schreiben VZF) führen dazu, dass die Kosten für die letzten Gasbezüger stetig anwachsen bzw. die Gemeinde nicht mehr ausreichend Erträge generieren kann für die Kostendeckung der Gasversorgung. Schlussendlich kann der Gebührenhaushalt nicht mehr ausgeglichen gestaltet werden. Wie ist damit umzugehen?

## Zu Frage 2:

- Es gibt derzeit keine verbindliche Regelung weder von der Gasbranche noch vom eidgenössischen oder kantonalen Gesetzgeber, wie mit dem Gasausstieg oder Gasumstieg auf erneuerbare Gase umzugehen ist. Das Gasversorgungsgesetz, das vom Bund erarbeitet wird, soll mit Bezug auf die Transformation Regelungen bringen. In der Vernehmlassung zum Gasversorgungsgesetz war gefordert worden, dass es Regeln für den Umgang mit Transformationskosten brauche, insbesondere mit Bezug auf die Stilllegung und den Rückbau und die Verteilung der



Transformationskosten (vgl. Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung zum Gasversorgungsgesetz<sup>2</sup>).

- Im bereits erwähnten Schlussbericht werden Lösungen thematisiert wie etwa, dass sich durch die Anpassung der Abschreibungspraxis und flexibleren Nutzungsdauern teilweise ausserplanmässige Abschreibungen vermeiden lassen. Den künftigen Stilllegungsrisiken könnte über eine höhere Kapitalverzinsung – vergleichbar dem «WACC-Zuschlag im Strombereich – bei der Festsetzung der Gebührenhöhe Rechnung getragen werden. Für die cash-wirksamen Rückbaukosten könnten Rückstellungen gebildet werden, sofern die Kriterien für die Bildung von Rückstellungen erfüllt sind. Alle diese Instrumente führen jedoch dazu, dass sich der Gaspreis verteuert, was wiederum den Kundenabgang beschleunigt. Für den Fall eines Parallelumstiegs wird diskutiert, dass diese Kosten von der Fernwärmeversorgung mitgetragen werden; möglich ist dies allerdings nur, wenn Gasversorgung und Fernwärme vom gleichen Eigentümer beherrscht sind.
- Die Situation der Gemeinden ist sehr individuell. Deshalb ist es wichtig, dass die Gemeinden eine auf ihre Situation zugeschnittene Energieplanung machen. Zu dieser Planung gehört die Berechnung, wann der günstigste Gasausstiegszeitpunkt ist. Wenn die Gemeinde Fördermittel für erneuerbare Energien an Private spricht, trägt dies auch dazu bei, dass Kunden früher abspringen. Zu prüfen ist auch, ob der Gasausstieg aufgrund von kommunalen Verordnungsbestimmungen oder vertraglichen Vereinbarungen zu allfälligen Verpflichtungen gegenüber den Kunden führt (z.B. kommunal vorgesehene Restwertentschädigungen für Heizungen), für die möglicherweise Rückstellungen zu bilden sind. Von daher sind sämtliche Aspekte der Energie- und Finanzpolitik in die Energieplanung einzubeziehen, wenn die Gemeinde den zeitlichen Ausstiegshorizont bestimmt.
- Bei der Gasversorgung stellt sich vor allem das Thema der sinkenden Rentabilität. Dafür können keine Rückstellungen gebildet werden. Der Rückbau würde zum Abfluss von Finanzmitteln führen, und dafür könnten – bei erfüllten Kriterien – Rückstellungen gebildet werden (§ 22 VGG). Aber der Rückbau steht nicht im Vordergrund. Damit kann zugewartet werden. So werden heute Gasleitungen bei Stilllegung vielfach mit Sand gefüllt und noch nicht zurückgebaut. Damit werden die Rückbaukosten vorerst minimiert bzw. vermieden. Der Sachverhalt des Rückbaus der Gasversorgung ist durch die Fachstellen der Baudirektion zu beurteilen. Die Verkürzung der Nutzungsdauer wird als sachgerecht angesehen, damit ausserplanmässige Abschreibungen möglichst vermieden werden können. Bei Verkürzung der Nutzungsdauer wird die sinkende Rentabilität stärker auf die Kunden verteilt.
- Ob nun die Lösung über die Anpassung der Nutzungsdauer, über Rückstellungen oder eine höhere Kapitalverzinsung gesucht wird, am Ende stellt sich die Frage, ob die Kosten noch über die Gas-«Gebühren» gedeckt werden können. Ist dies nicht mehr der Fall, müssen die Kosten in den Gemeinden vom Steuerhaushalt mitgetragen werden. Darauf dürfte es auch hinauslaufen, wenn Kosten des Gas-

---

<sup>2</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/79917.pdf>



ausstiegs von der Fernwärme übernommen werden. Denn die Fernwärmeversorgung wird in den Anfangsjahren, in denen die neue Infrastruktur aufgebaut werden muss, kaum kostendeckend und damit eigenfinanziert über «Gebühren» finanziert werden können; eine Eigenfinanzierung dürfte selbst dann nicht möglich sein, wenn die Fernwärme die Kosten des Gasausstiegs nicht mittragen müsste.

### **Frage 3:**

Weiter kann der heutige Gebührenhaushalt das Risiko der absehbaren Unterdeckung heute nicht in Form von Reservenbildung zurücklegen. Die Rechnungslegung in Gemeindegesetz und -verordnung sowie das Kostendeckungsprinzip sieht dieses Szenario nicht vor. Wäre eine Gesetzesanpassung aufgrund dieses Umstandes nicht anzustreben?

### **Zu Frage 3:**

- Die Reservenbildung könnte ein Thema sein bei einem Risikozuschlag im Sinne einer höheren Kapitalverzinsung. Höhere «Gebühren» würden zu Reserven im Eigenkapital oder in der Spezialfinanzierung führen. Eine Reservenbildung ist zwar möglich, aber höhere «Gebühren» führen wieder zur Verschlechterung der Konkurrenzfähigkeit von Gas und beschleunigen den Kundenabgang. Zudem gibt es Gemeinden, die aus ökologischen Gründen möglichst bald den Gasausstieg wollen. Es gibt für jede Gemeinde einen ökonomisch günstigsten Ausstiegszeitpunkt, aber allenfalls will die Gemeinde aus ökologischen Gründen einen früheren Ausstiegszeitpunkt.
- Rückstellungen kommen nach den allgemeinen Regeln in Betracht, aber nur beim Rückbau oder allfälligen anderen entstehenden Verpflichtungen, weil nur dort Geld fließt (vgl. Bemerkungen zu Frage 2).
- Die Voraussetzungen, unter denen Reserven gebildet werden können oder Rücklagen zulässig sind, sind nicht abhängig vom Kostendeckungsprinzip. Das Kostendeckungsprinzip ist verbunden mit dem Verursacherprinzip, d.h. mit der Finanzierung über Gebühren nach Massgabe der Beanspruchung einer Leistung; dies steht im Gegensatz zur Steuerfinanzierung, die auf der Vermögensumverteilung basiert. Das Kostendeckungsprinzip ist ein Aspekt der Gebührenbemessung. Es besagt, dass die Höhe der Gebühr kostenabhängig ist, weil die Gebühr die Kosten decken soll. Wie die Kosten zu berechnen sind, ergibt sich anhand von Rechnungslegungsvorschriften, wie z.B. Abschreibungs-, Bewertungs- oder Rückstellungsregeln.
- Im Bereich der Gasversorgung bestand anders als z.B. in den Bereichen von Wasserversorgung oder Abwasser- und Abfallentsorgung nie ein strenges Kostendeckungsprinzip. Weder die kantonale noch die eidgenössische Gesetzgebung machten oder machen für die Gasversorgung entsprechende Vorgaben. Den Gemeinden war es somit möglich, mittels einer genügenden kommunalen gesetzlichen Grundlage einen Teil der Ertragsüberschüsse in der Gasversorgung in den

allgemeinen Steuerhaushalt abzuführen. Die Alimentierung des Steuerhaushalts durch «Gebühren» war beim Gas ebenso wie beim Strom möglich.

- Es besteht derzeit kein Anlass, das Gemeindegesetz (GG; LS 131.1.) oder die Gemeindeverordnung zu ändern. Es ergibt keinen Sinn, einer bunderechtlichen Lösung vorzugreifen, zumal das Gasversorgungsgesetz voraussichtlich nächstes Jahr in die eidgenössischen Räte kommen soll.

#### **Frage 4:**

Wenn die Gesetzgebung die Möglichkeit eines zukünftigen Rückbaus des Gasnetzes und/oder die zukünftige Unterdeckung durch heutige Reservenbildung nicht vorsieht, wird der Allgemeine Haushalt (Steuerhaushalt) diese Verpflichtungen decken müssen. Dies würde dem Verursacherprinzip nicht entsprechen. Wie ist damit umzugehen?

#### **Zu Frage 4:**

- In welchem Ausmass der Rückbau von Gasnetzen aktuell werden wird, muss sich wie erwähnt noch zeigen. Ebenso ungewiss ist, wo ein Umbau für die Versorgung mit erneuerbarem Gas stattfinden wird.
- Die Eigenfinanzierung von Energie- und Wärmeversorgung wird je nach Situation in einer Gemeinde in einer Übergangsphase allenfalls nicht mehr möglich sein. Für den Aufbau der Infrastruktur zur Versorgung mit Fernwärme wird es Steuermittel zur Mitfinanzierung brauchen. Kann sich eine Aufgabe, wie z.B. die Fernwärmeversorgung, nicht über «Gebühren» finanzieren, kann der Betrieb nicht als Eigenwirtschaftsbetrieb geführt werden. Können die Grundsätze der Eigenwirtschaftlichkeit des Eigenwirtschaftsbetriebs Gasversorgung nicht mehr erfüllt werden (§ 88 Abs. 1 GG), ist der Eigenwirtschaftsbetrieb aufzulösen.
- Bislang war es möglich, dass ein Anteil der «Gebühren» von Stromkunden und Gaskundinnen in den Steuerhaushalt abgeführt werden konnte (vgl. Bemerkungen zu Frage 3). Mit der Transformation in der Energiepolitik verbindet sich auch der Übergang in eine Phase, in der sich Energie verteuert. Dies führt dazu, dass nicht mehr Gebühren aus Energieversorgung den Steuerhaushalt alimentieren, sondern dass umgekehrt der Steuerhaushalt die Energieversorgung mitfinanzieren muss.
- Verursacherprinzip ist kein starres Gebot. Es wird umgesetzt über die Gebührenfinanzierung, die auf die Beanspruchung eines Guts, einer staatlichen Leistung, abstellt, statt die umverteilende Steuerfinanzierung. Nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen müssen Gebühren auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen und verhältnismässig sein. Das Verhältnismässigkeitsprinzip bedeutet, dass eine Gebühr dem Äquivalenzprinzip entsprechen muss; zwischen der Gebühr und der Leistung muss ein vernünftiges Verhältnis bestehen. Ist eine Verursacherfinanzierung nur mit übermässigen Gebühren möglich, ist sie nicht mehr verhältnismässig und damit auch nicht zulässig. Aus dem Gebot der Verhältnismässigkeit ergibt sich dann, dass die Energieversorgung nicht rein gebührenfinanziert erfolgen kann. Die Finanzierung muss dann über «Gebühren» und Steuermittel erfolgen.

Vorübergehend besteht dann in der Energieversorgung zwangsläufig keine reine Verursacherfinanzierung mehr und damit auch keine Eigenwirtschaftlichkeit.

### **Frage 5:**

Bei ausgelagerten Gasversorgern in eine AG oder eine öffentliche Unternehmung wird sich diese Frage ebenfalls stellen, jedoch kann diese möglicherweise parallel einen alternativen Energieträger aufbauen und den Ausstieg substituieren. Beispielsweise kann in der Stadt Zürich ein Gebiet mit einem alternativen Energieträger ausgerüstet werden und das Gasnetz kann stillgelegt werden. Weiter besteht bei einer AG das Risiko eines Konkurses. Wer trägt bei diesem ausgelagerten Risiko die Verpflichtung?

### **Zu Frage 5:**

- Bei einer Ausgliederung erfüllt der Aufgabenträger, der z.B. die Rechtsform einer AG oder einer Anstalt haben kann, die öffentliche Aufgabe der kommunalen Gasversorgung für die Gemeinde. Der Aufgabenträger handelt nicht unabhängig von der Gemeinde. Die Gemeinde beaufsichtigt, dass der Aufgabenträger die ihm übertragene Aufgabe der Energieversorgung oder spezifisch der Gasversorgung gut und kosteneffizient erfüllt. Denn die Gemeinde hat eine Gewährleistungspflicht, dass die Versorgungsaufgabe erfüllt wird (vgl. § 64 Abs. 1 GG).
- Bei einer Ausgliederung ist die Aufgabe, die der Aufgabenträger – also z.B. die AG – zu erfüllen hat, im Ausgliederungserlass festgelegt. Der Ausgliederungserlass, der die Aufgabe umschreibt, ist in der Gemeinde von den Stimmberechtigten an der Urne beschlossen worden. Je nach Formulierung der Aufgabe, die dem Aufgabenträger im Ausgliederungserlass übertragen ist, muss allenfalls der Ausgliederungserlass an der Urne geändert werden.
- Der Gasausstieg und die Transformation der Energieversorgung auf einen anderen erneuerbaren Energieträger kann eine Änderung des Ausgliederungserlasses erfordern oder ist zumindest Gegenstand der Eigentümerstrategie, die die Gemeinde beschliesst und ihrem Aufgabenträger vorgibt. Gegenstände der Eigentümerstrategie müssten auch der Zeitpunkt des Ausstiegs sein, ob ein Direktausstieg oder ein Parallelausstieg erfolgt und die Modalitäten der Versorgung mit erneuerbarer Energie und der Verlauf des Netzaufbaus.
- Die Frage des Konkurses hat keine vorrangige Bedeutung. Da der Aufgabenträger die Aufgabe der Energieversorgung für die Gemeinde erfüllt, stellt sich die Frage, ob dies weiterhin der Fall sein soll. Möglich ist, dass auf Antrag des Gemeindevorstands oder über ein Initiativbegehren der Ausgliederungserlass an der Urne aufgehoben, die AG liquidiert und die Gasversorgung nicht weitergeführt wird. Bei einem solchen Vorgehen bliebe der Rückbau dennoch Sache der Gemeinde, weil der zwischenzeitlich aufgelöste Aufgabenträger die Versorgungsaufgabe für die Gemeinde erfüllt hatte. Möglich ist aber auch, dass der Ausgliederungserlass nicht aufgehoben und der Aufgabenträger nicht aufgelöst wird, sondern dass die Ge-



meinde den Aufgabenträger mit der Transformation auf eine erneuerbare Energieversorgung betraut. Dann stellt sich die Frage, wie der Aufgabenträger diese Transformation finanzieren soll. Diese Frage stellt sich dem Aufgabenträger, wie sie sich auch der Gemeinde, wenn sie die Gasversorgung nicht ausgegliedert hätte, stellen würde. Für die Dauer des Aufbaus der Infrastruktur kann das zur Folge haben, dass sich der Aufgabenträger nicht mehr ausschliesslich über «Gebühren» finanzieren kann und zusätzlich steuerfinanzierte Beiträge der Gemeinde benötigt. Im Ausgliederungserlass muss dann die Finanzierung geändert werden; die Änderung des Ausgliederungserlasses bedingt einen Urnengang. Die Stimmberechtigten an der Urne beschliessen darüber, ob der Aufgabenträger die zur Transformation erforderlichen Steuermittel von der Gemeinde erhält.

- Gemäss § 64 Abs. 1 GG bleibt die Gemeinde für die Aufgabenerfüllung verantwortlich, bis sie sie nicht mehr erfüllt. Solange die Gemeinde nicht beschliesst, die Aufgabe der Energieversorgung zu beenden, hat sie die Energieversorgung zu gewährleisten. Zur Beendigung der Aufgabenerfüllung würde auch deren ordnungsgemässe Abwicklung gehören. Für den Fall, dass es zum Konkurs kommen sollte, wäre die Gemeinde nicht rechtlich haftbar; Haftungssubstrat ist rein rechtlich das Aktienkapital. Aber politisch bleibt die Gemeinde in der Verantwortung.

#### **Frage 6:**

Da die Vorgaben durch Bund und Kanton Zürich gemacht werden, wäre ein Förderprogramm für die Gemeinden zu prüfen, um die Kosten des Gasanstiegs zu decken. Wie könnte sich der Kanton Zürich hier engagieren?

#### **Zu Frage 6:**

- Aus dem Netto-Null-Ziel 2050 bzw. 2040 gibt es keine unmittelbar verpflichtenden Vorgaben für die Gemeinden. Aber das Netto-Null-Ziel hat faktische Auswirkungen. Es sind faktische Auswirkungen einer letztlich supranationalen Politik.
- Ein Förderprogramm würde den Umstieg auf erneuerbare Energieversorgung unterstützen. Die Deckung von Kosten des Gasanstiegs wäre ein Entlastungsprogramm.
- Die Federführung für ein Entlastungsprogramm müsste die Baudirektion als zuständige Direktion im Bereich der Energieversorgung haben. Die Baudirektion genehmigt auch die Energiepläne der Gemeinden und befasst sich mit Fragen der strategischen Gasversorgung.
- Die Verkürzung der Nutzungsdauer von Netzanlagen führt zu steigenden «Gebühren» und damit zu einem noch schnelleren Ausstieg der Kunden, womit die Rentabilität der Gasversorgung weiter sinkt. Kosten fallen zwar durch den Gasanstieg an, in bestimmten Gemeinden aber auch dadurch, dass eine Alternativversorgung zum Gas und die dafür nötige Infrastruktur erst aufgebaut werden muss. Je nach Gemeinde bieten sich für eine Versorgung mit erneuerbaren Energieträgern unterschiedliche Lösungen an. Deshalb müsste die Frage, wie die Gemeinden bei der



Transformation der Energieversorgung vom Kanton finanziell entlastet werden könnten, ganz umfassend im Rahmen einer Energiepolitik geprüft werden und zwar einer kantonalen Energiepolitik, die in eine eidgenössische Energiepolitik eingebettet sein muss. Federführend muss die Baudirektion sein und sie muss sich daran orientieren können, wohin die Reise auf Bundesebene geht. Das Anliegen betreffend eine Entlastung müsste der Baudirektion unterbreitet werden.

Freundliche Grüsse

Vittorio Jenni