

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 37/2022

Urteil vom 23. März 2023

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Kneubühler, Präsident,
Bundesrichter Haag, Müller, Merz, Kölz,
Gerichtsschreiber Uebersax.

Verfahrensbeteiligte

1. A. _____,
2. B. _____,
beide vertreten durch MLaw Artur Terekhov,
Beschwerdeführer,

gegen

Kantonsrat Zürich,
Hirschengraben 40, 8001 Zürich,
vertreten durch den Regierungsrat des Kantons Zürich, Neumühlequai 10, 8001 Zürich,
handelnd durch die Baudirektion des Kantons Zürich, Walcheplatz 2, 8090 Zürich.

Gegenstand

Energiegesetz des Kantons Zürich,

Beschwerde gegen die Gesetzesnovelle vom 19. April 2021.

Sachverhalt:

A.

In der Referendumsabstimmung vom 28. November 2021 nahm das Stimmvolk des Kantons Zürich mit einer Mehrheit von 62.63 % die vom Kantonsrat Zürich am 19. April 2021 erlassene Änderung des kantonalen Energiegesetzes (EnerG; LS 730.1; nachfolgend: EnerG/ZH) an. Zweck der Novelle war die Anpassung des Gesetzes an die Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich von 2014 (MuKEN 2014; verabschiedet von der Konferenz Kantonaler Energiedirektoren [EnDK] am 9. Januar 2015). Die Gesetzesnovelle enthält unter anderem die folgenden Bestimmungen:

”§ 10b Ortsfeste elektrische Widerstandsheizungen

Abs. 1 und 2 unverändert

3 Bestehende ortsfeste elektrische Widerstandsheizungen zur Gebäudebeheizung und bestehende zentrale Wassererwärmer, die ausschliesslich direkt beheizt werden, sind bis 2030 durch Anlagen zu ersetzen, die den Anforderungen dieses Gesetzes entsprechen.

4 Die Verordnung regelt die Ausnahmen.

§ 18 Strafbestimmung

1 Wer vorsätzlich den Bestimmungen der §§ 9, 10a, 10b, 10c, 11, 11a, 12, 13a Abs. 1 und 14a dieses Gesetzes,

den dazugehörigen Ausführungsbestimmungen und sich darauf stützenden Verfügungen und Entscheiden zuwiderhandelt, wird mit Busse bis Fr. 20'000 bestraft.

Abs. 2-5 unverändert”.

B.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten als Erlassbeschwerde (abstrakte Normenkontrolle) an das Bundesgericht beantragen A. _____ und B. _____, die neuen Bestimmungen von § 10b Abs. 3 EnerG/ZH sowie § 18 Abs. 1 EnerG/ZH, soweit darin die Verletzung von § 10b EnerG/ZH unter Strafe gestellt wird, vollständig aufzuheben. Zur Begründung wird im Wesentlichen die Verletzung von Art. 26 BV geltend gemacht, weil die beiden Bestimmungen gegen die Eigentumsgarantie sowohl in deren Ausgestaltung als Bestandegarantie (nach Art. 26 Abs. 1 BV) als auch gegen die staatliche Entschädigungspflicht bei Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen (gemäss Art. 26 Abs. 2 BV), verstossen würden.

Der Kantonsrat Zürich verwies darauf, durch den Regierungsrat des Kantons Zürich vertreten zu werden, weshalb er auf eine eigene Stellungnahme verzichte. Der Regierungsrat, handelnd durch die Baudirektion des Kantons Zürich, schliesst auf Abweisung der Beschwerde.

In Replik und Duplik halten sowohl A. _____ und B. _____ als auch der Regierungsrat im Wesentlichen an ihren Anträgen und Standpunkten fest.

A. _____ und B. _____ äusserten sich in der Folge nochmals zur Sache.

Erwägungen:

1.

1.1. Nach Art. 82 lit. b BGG beurteilt das Bundesgericht Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen kantonale Erlasse. Die Beschwerde ist gemäss Art. 87 Abs. 1 BGG unmittelbar an das Bundesgericht zulässig, sofern kein kantonales Rechtsmittel ergriffen werden kann (vgl. BGE 147 I 308 E. 2.1). Diese Voraussetzung ist hier erfüllt. Wird im Normenkontrollverfahren eine Bestimmung des kantonalen oder kommunalen Rechts "abstrakt" (hauptfrageweise) angefochten, beschränkt sich der Streitgegenstand auf die Vereinbarkeit der strittigen Norm mit dem übergeordneten kantonalen oder eidgenössischen Recht (Art. 82 lit. b BGG). Handelt es sich um einen neuen oder vollständig revidierten Erlass, kann jede einzelne Bestimmung hauptfrageweise beanstandet werden (BGE 146 I 83 E. 1.1; 137 I 77 E. 1.2; 135 I 28 E. 3.1.1 und 3.1.2). Die Rechtmässigkeit der beanstandeten Bestimmungen lässt sich in diesem Sinne grundsätzlich integral mit Erlassbeschwerde beim Bundesgericht anfechten.

1.2. Die Beschwerdeführenden wohnen in Zürich in einer Liegenschaft, die mit einer elektrischen Widerstandsheizung beheizt wird. Sie sind von der mit der Gesetzesnovelle vom 19. April 2021 eingeführten Pflicht zur Entfernung eines solchen Heizsystems aktuell berührt und von der damit verbundenen Strafnorm zumindest virtuell betroffen. Damit sind sie zur Beschwerde berechtigt (vgl. Art. 89 Abs. 1 lit. b BGG).

2.

2.1. Das Bundesgericht urteilt vorliegend als erste und einzige gerichtliche Instanz (Art. 87 Abs. 1 BGG), da die hier fraglichen Gesetzesbestimmungen im Kanton Zürich nicht im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle angefochten werden können. Ein von einer zulässigen Vorinstanz (Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 BGG) festgestellter Sachverhalt, der für das Bundesgericht grundsätzlich verbindlich wäre (Art. 105 Abs. 1 BGG), fehlt daher. Soweit nötig hat das Bundesgericht den Sachverhalt somit eigenständig zu erheben. Es kann sich dabei auf die behördlichen Erklärungen stützen, insbesondere jene zur künftigen Anwendung einer Vorschrift, auf notorische Tatsachen und auf die Beweismittel, welche die beschwerdeführenden Personen einreichen. Es unterzieht dies alles der freien Beweiswürdigung (Art. 40 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess [BZP; SR 273]i.V.m. Art. 55 Abs. 1 BGG; BGE 143 I 137 E. 2.3). Das Novenverbot nach Art. 99 Abs. 1 BGG findet keine Anwendung (Urteil des Bundesgerichts 1C 39/2021 vom 29. November 2022 E. 2.3, mit Hinweis). Die Entwicklung seit dem Erlass der angefochtenen Gesetzesnovelle kann daher im vorliegenden Verfahren berücksichtigt werden.

2.2. Steht die Vereinbarkeit eines kantonalen Erlasses mit übergeordnetem Recht in Frage, so ist im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle massgebend, ob der betreffenden Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn beigemessen werden kann, der sie mit den angerufenen übergeordneten Normen vereinbar erscheinen lässt. Das Bundesgericht hebt eine kantonale Norm nur auf, wenn sie sich jeder Auslegung entzieht, die mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich ist. Es ist grundsätzlich vom Wortlaut der Gesetzesbestimmung auszugehen und deren Sinn nach den anerkannten Auslegungsmethoden zu bestimmen. Eine mit übergeordnetem Recht konforme Auslegung ist namentlich zulässig, wenn der Normtext lückenhaft, zweideutig oder unklar ist. Der klare und eindeutige Wortsinn darf indes nicht durch eine mit übergeordnetem Recht konforme Interpretation beiseite geschoben werden. Für die Beurteilung, ob eine kantonale Norm aufgrund materieller Prüfung aufzuheben oder mit übergeordnetem Recht konform auszulegen sei, ist im Einzelnen auf die Tragweite des Grundrechtseingriffs, die Möglichkeit eines hinreichenden Schutzes bei einer späteren Normenkontrolle, die konkreten Umstände der Anwendung und die Auswirkungen auf die Rechtssicherheit abzustellen. Der blosser Umstand, dass die angefochtene Norm in einzelnen Fällen gegen übergeordnetes Recht verstossen könnte, führt für sich allein noch nicht zu deren Aufhebung (Urteil des Bundesgerichts 1C 39/2021 vom 29. November 2022 E. 2.1; BGE 147 I 308 E. 3; 144 I 306 E. 2; 143 I 1 E. 2.3, und 426 E. 2; je mit Hinweisen). Schliesslich auferlegt sich das Bundesgericht bei technischen Fragen üblicherweise und insbesondere im Zusammenhang mit der Prüfung der Wahrung der Eigentumsgarantie eine gewisse Zurückhaltung (vgl. BGE 126 I 219 E. 2c, mit Hinweisen).

3.

3.1. Ausgangspunkt ist der Rechtsgrundsatz, dass es keinen Anspruch auf Beibehaltung einer einmal geltenden Rechtsordnung gibt (BGE 145 II 140 E. 4; 130 I 26 E. 8.1). Eine Rechtsänderung muss jedoch das höherrangige Recht und dabei namentlich die Grundrechte wahren. Dazu zählt die Eigentumsgarantie. Nach Art. 26 Abs. 1 BV ist das Eigentum gewährleistet. Die Eigentumsgarantie gewährleistet das Eigentum allerdings nicht unbeschränkt, sondern nur innerhalb der Schranken, die ihm im öffentlichen Interesse durch die Rechtsordnung und namentlich der Raumplanung gezogen sind (BGE 146 I 70 E. 6.1; 145 II 140 E. 4.1; BGE 117 Ib 243 E. 3a; BGE 105 Ia 330 E. 3c S. 336). Einschränkungen in die Eigentumsgarantie bedürfen einer genügenden gesetzlichen Grundlage, wobei diese bei schwerwiegenden Eingriffen einem formellen Gesetz entsprechen muss (Art. 36 Abs. 1 BV); überdies müssen sie im öffentlichen Interesse liegen oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt (Art. 36 Abs. 2 BV) und verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 3 BV). Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, werden voll entschädigt (Art. 26 Abs. 2 BV).

3.2. Die angefochtene Pflicht zur Entfernung bestehender elektrischer Widerstandsheizungen und der damit verbundene Straftatbestand stellen einen Eingriff ins Eigentum der Beschwerdeführenden in dessen Ausgestaltung als Bestandesgarantie gemäss Art. 26 Abs. 1 BV dar. Die Voraussetzungen nach Art. 36 BV sind daher zu wahren.

Da sich die gesetzliche Grundlage für das hier angefochtene Verbot von Elektroheizungen und die damit verbundene Strafdrohung bei Widerhandlung in einem formellen Gesetz befinden, stellt sich im vorliegenden Fall die Frage nach der Schwere des Eingriffs nicht. Im Übrigen ist aufgrund der erhobenen Rügen nicht ersichtlich, dass die weiteren Anforderungen an die gesetzliche Grundlage für eine Eigentumsbeschränkung nicht erfüllt wären.

4.

4.1. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist grundsätzlich jedes öffentliche Interesse geeignet, einen Eingriff in das Eigentum zu rechtfertigen, sofern das angestrebte Ziel nicht rein fiskalischer Art ist oder gegen anderweitige Verfassungsnormen verstösst (BGE 111 Ia 93 E. 2b; 102 Ia 114 E. 3; BERNHARD WALDMANN, in: Waldmann u.a. [Hrsg.], Bundesverfassung, Basler Kommentar, 2015, Art. 26 N. 67). Als wichtige öffentliche Interessen, die Eingriffe in die Eigentumsgarantie zu legitimieren vermögen, gelten unter anderem die in der Bundesverfassung verankerten Anliegen. Dazu zählen namentlich der Umweltschutz (Art. 74 BV; vgl. etwa BGE 145 II 140 E. 4.1; 117 Ib 243 E. 3a; 105 Ia 330 E. 3c) sowie der Verfassungsauftrag zu einer

umweltverträglichen Energieversorgung und zu einem sparsamen und rationellen Energieverbrauch (Art. 89 Abs. 1 BV). Es ist in diesem Zusammenhang in erster Linie Aufgabe des Gesetzgebers, die zur Erfüllung der massgeblichen öffentlichen Interessen notwendigen Regelungen in einer wertenden Abwägung mit den Interessen der Eigentumsgarantie zu treffen (BGE 117 Ib 243 E. 3a; 105 Ia 330 E. 3c; WALDMANN, a.a.O., Art. 26 N. 56).

4.2. Die Beschwerdeführenden machen geltend, in den Abstimmungsunterlagen zur Gesetzesnovelle sei dem Verbot von Elektroheizungen kaum Raum eingeräumt worden, und wollen daraus ableiten, dass selbst die kantonalen Behörden diesem Verbot kein erhebliches öffentliches Interesse zugeschrieben hätten. Indessen ging es damals um die ganze Gesetzesänderung, in der das strittige Verbot nur einen kleinen Platz einnahm. Nach einer damaligen Erhebung des Bundesamts für Statistik betrug der Anteil von Elektroheizungen im Kanton Zürich im Jahre 2015 4.13 % der eingesetzten Wohnungsheizungen. Die Beschwerdeführenden behaupten, dieser Anteil habe sich inzwischen auf rund 1 % gesenkt, ohne dass sie dafür allerdings Belege vorweisen können. So oder so verfügen Elektroheizungen über ein Defizit namentlich bei der Effizienz des Stromverbrauchs. Schon in seiner Botschaft zum Energiegesetz vom 21. August 1996 hielt der Bundesrat die Kantone an, dafür zu sorgen, "dass die hochwertige Energie Elektrizität nur noch in Ausnahmefällen direkt für die Erzeugung von Heizenergie verwendet wird" (BB1 1996 IV 1110). Nach einem aktuellen, am 8. Februar 2022 veröffentlichten Bericht des Bundesamts für Energie (BFE) zuhanden des Bundesrates mit dem Titel "Beschleunigung des Ersatzes von Elektroheizungen" wird ein Verbot von Elektroheizungen sowie die entsprechende Sanierungspflicht bestehender Anlagen empfohlen. Sodann droht in der Schweiz ein Stromengpass, der einen sparsamen Verbrauch von Elektrizität als dringlich erscheinen lässt. Gemäss der nationalen Risikoanalyse 2020 des Bundesamts für Bevölkerungsschutz (BABS) vom 26. November 2020 zählt eine Strommangellage zu den grössten Risiken, denen sich die Schweiz gegenwärtig ausgesetzt sieht. Mit einer Medienmitteilung vom 17. Februar 2022 wies auch der Bundesrat unter Bezugnahme auf zwei Berichte, wovon sich einer einzig mit dem als erforderlich beurteilten Ersatz von Elektroheizungen befasst (Schlussbericht des Bundesamts für Energie [BFE] vom 5. Januar 2022, Beschleunigung des Ersatzes von Elektroheizungen - aktuelle Massnahmen und verbleibende Hindernisse), ausdrücklich auf die Gefahr einer Stromknappheit hin. Im Unterschied zur von den Beschwerdeführenden angerufenen Elektromobilität, wo sich noch kaum andere verbreitete und erschwingliche Konkurrenzprodukte zum fossilen Treibstoff finden lassen, gibt es bei der Beheizung von Gebäuden energetisch bessere Alternativen. Dazu zählen namentlich Pellet- und Fernwärmeheizungen sowie Wärmepumpen. Entscheidend ist dabei die Effizienz. Bei Elektroheizungen wird der Strom durch einen Widerstand geleitet, bis dieser sich erwärmt und die erzeugte Wärme abgibt. Bei elektrischen Wärmepumpen wird der Strom demgegenüber zum Antrieb der Anlage verwendet, mit der Wärme aus der Umgebung (Luft, Wasser, Erdreich) für Heizzwecke nutzbar gemacht wird. Mit der gleichen Strommenge produziert eine Wärmepumpe deutlich mehr Wärme als eine Elektroheizung. Gemäss dem erwähnten Bericht des Bundesamts für Energie (BFE) vom 8. Februar 2022 lag das Einsparpotenzial bei der Umstellung einer Elektroheizung auf eine Wärmepumpe im Jahre 2015 bei durchschnittlich 64 % des Stromverbrauchs, wobei es seither durch Qualitätsverbesserungen weiter gestiegen sei und sich durch zusätzliche Massnahmen nochmals steigern lasse. Bei einer Umstellung auf Pelletheizungen oder einen Fernwärmeanschluss, soweit vorhanden, kann die Stromersparung noch höher ausfallen (Ziff. 3.4 auf S. 15 des genannten Berichts). Mit Blick auf eine ausreichende Energieversorgung besteht daher ein erhebliches öffentliches Interesse an einer umweltschonenden sparsamen Energieverwendung.

4.3. Das Verbot von Elektroheizungen und die damit verbundene Strafdrohung bei Widerhandlung verfolgen demnach Anliegen des Umweltschutzes und der genügenden Energieversorgung und verfügen insofern über ein ausreichendes öffentliches Interesse.

5.

5.1. Das Gebot der Verhältnismässigkeit gemäss Art. 36 Abs. 3 BV verlangt, dass eine behördliche Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar (im Sinne des Übermassverbots bzw. der angemessenen Mittel-Zweck-Relation) erweist (BGE 146 I 70 E. 6.4; 143 I 147 E. 3.1;

143 I 403 E. 5.6.3; je mit Hinweisen).

5.2. Ein Verbot von Elektroheizungen taugt zweifellos dazu, die massgeblichen öffentlichen Interessen zu verfolgen, und eine entsprechende Strafbestimmung ist geeignet, dem Verbot zum Durchbruch zu verhelfen. Mit Blick auf das Erforderlichkeitsgebot ist namentlich zu prüfen, ob es keine mildereren Massnahmen gäbe. Dazu ist in Erwägung zu ziehen, dass das strittige Verbot nicht plötzlich in unvorhersehbarer Weise erlassen wurde, sondern auf einer langjährigen Entwicklung zum Ausschluss von Elektroheizungen beruht und diese abschliesst. Erstmals im Jahre 1990 erliess der Bund eine strenge Bewilligungspflicht für Elektroheizungen; solche waren von da an insbesondere nur noch dann zulässig, wenn keine Anschlussmöglichkeit an Gas oder Fernwärme bestand und der Einsatz einer elektrisch betriebenen Wärmepumpe nicht möglich oder unverhältnismässig war (Art. 5 des Bundesbeschlusses vom 14. Dezember 1990 für eine sparsame und rationelle Energienutzung (Energienutzungsbeschluss, ENB, in Kraft getreten am 1. Mai 1991; AS 1991 1018). Mit der am 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Bestimmung von Art. 9 Abs. 3 lit. b (in der Fassung vom 23. März 2007) des damaligen Energiegesetzes vom 26. Juni 1998 (aEnG; SR 730.0) beauftragte der Bund die Kantone, Vorschriften über Neuinstallation und Ersatz von Elektroheizungen zu erlassen. Am 1. Juni 2013 traten für den Kanton Zürich die Absätze 1 und 2 von § 10b EnerG/ZH in Kraft, wonach ortsfeste elektrische Widerstandsheizungen zur Gebäudebeheizung nicht neu installiert werden dürfen (Abs. 1 lit. a), nicht als Ersatz von ortsfesten elektrischen Widerstandsheizungen installiert werden dürfen (Abs. 1 lit. b) und auch nicht als Zusatzheizung eingesetzt werden dürfen (Abs. 1 lit. c) und lediglich Notheizungen in begrenztem Umfang zulässig bleiben (Abs. 2). Diese Bestimmungen sind noch immer in Kraft und werden nunmehr durch die neuen Absätze 3 und 4 von § 10b EnerG/ZH ergänzt.

5.3. Angesichts der bisherigen Entwicklung bildet das Ansetzen einer Frist zur Sanierung noch bestehender elektrischer Widerstandsheizungen den nächsten logischen Schritt. Dazu ist zu berücksichtigen, dass solche Heizanlagen nach der vom Hauseigentümergeverband (HEV) und dem Mieterinnen- und Mieterverband (MV) gemeinsam erstellten paritätischen Lebensdauertabelle in der Regel über eine Lebensdauer von 40 Jahren verfügen. Auch wenn eine solche im Einzelfall länger dauern kann, so erscheint gestützt darauf eine Sanierungsfrist bis 2030 nicht zum vornherein als unangemessen. Bis dahin werden die vor 1991 bewilligungsfrei errichteten Elektroheizungen das Ende der üblichen Lebensdauer erreicht haben. Das trifft grundsätzlich auch auf die im Jahre 1988 erstellte Heizung der Beschwerdeführenden zu. Im Übrigen ist die rechtliche Pflicht zur Sanierung früher zulässiger Anlagen nicht so unüblich und neu, wie die Beschwerdeführenden geltend machen. Ähnliche Massnahmen sind etwa aus dem Lärmschutz- sowie dem Altlastenrecht oder, in mit dem vorliegenden Zusammenhang noch vergleichbarer Weise, beim Zwang zur Sanierung veralteter Öl- und Gasheizungen bekannt, wie er gerade im Kanton Zürich schon vor einigen Jahren galt, wenn die Emissionsvorgaben nicht eingehalten wurden (vgl. §§ 4-6 der Verordnung vom 9. Dezember 2009 zum Massnahmenplan Luftreinhaltung des Kantons Zürich; LS 713.11).

5.4. Unter dem Gesichtspunkt der Zumutbarkeit rügen die Beschwerdeführenden das Fehlen einer Härtefallklausel. Der von ihnen nicht angefochtene § 10b Abs. 4 EnerG/ZH sieht jedoch vor, dass die Verordnung die Ausnahmen regelt. Das strittige Verbot gilt mithin nicht absolut. Die Ausnahmen von der Pflicht zum Ersatz von Elektroheizungen finden sich in § 45c der Besonderen Bauverordnung I vom 6. Mai 1981 des Kantons Zürich (BBV I; LS 700.21), wobei zwischen zentralen und dezentralen elektrischen Widerstandsheizungen unterschieden wird. Mit der dort in lit. b Ziff. 4 enthaltenen Möglichkeit der Kompensation durch eine Photovoltaikanlage, die mindestens 10 % mehr Elektrizität erzeugt, als für Heizung und Warmwasser benötigt wird, gilt im Kanton Zürich sogar ein zusätzlicher, in den Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich von 2014 (MuKE n 2014) nicht vorgesehener Ausnahmetatbestand. Solche Solaranlagen auf Dächern sind überdies, solange sie genügend angepasst erscheinen, nach Art. 18a des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) grundsätzlich von der Bewilligungspflicht ausgenommen und unterliegen lediglich einem Meldeverfahren. Im Einzelfall kann ferner generell von Bauvorschriften befreit werden, wenn besondere Verhältnisse vorliegen, bei denen die Durchsetzung der Vorschriften unverhältnismässig erscheint (§ 49 BBV I i.V.m. § 220 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975 [PBG; LS 700.1]). Dass solche Regelungen in der Praxis grundsätzlich eher zurückhaltend Anwendung finden dürften, wie die Beschwerdeführenden geltend machen, ist in ihrer Natur als Ausnahmebe-

stimmungen begründet. Das ändert aber nichts daran, dass das Verbot der elektrischen Widerstandsheizungen aufgrund der verschiedenen Ausnahmeregelungen situationsadäquat gelockert werden kann, wenn sich dies aufgrund der konkreten Umstände des Einzelfalls aufdrängt.

5.5. Schliesslich berufen sich die Beschwerdeführenden auf die Kosten, die mit der Sanierung einer Elektroheizung verbunden sind. Ihre Behauptung, sie hätten in ihrem Fall mit einem Aufwand von Fr. 220'000.– zu rechnen, beruht auf einer Schätzung, kann nicht als ausreichend belegt gelten und erscheint hoch angesetzt. So oder so mussten jedoch alle betroffenen Hauseigentümerinnen und -eigentümer, die vor dem 1. Mai 1991 elektrische Heizungen ohne besondere Bewilligung gemäss dem Energienutzungsbeschluss des Bundes installiert hatten (vgl. vorne E. 6.2), unter Einschluss der Beschwerdeführenden seit nunmehr rund 30 Jahren damit rechnen, dass ihre Heizanlagen auf Dauer nicht mehr zulässig sein würden. Überdies wird für alle eine Sanierung angesichts der zu erwartenden Lebensdauer des Heizsystems ohnehin in absehbarer Zeit unausweichlich. Und schliesslich gibt es verschiedene staatliche Vergünstigungen für Investitionen in erneuerbare Energieanlagen wie Steuerabzüge und Subventionen. Auch unter diesem Gesichtspunkt erweist sich der angefochtene Grundrechtseingriff nicht als unzumutbar.

5.6. Das strittige Verbot von Elektroheizungen und die damit verbundene Strafdrohung bei Widerhandlung sind demnach verhältnismässig und mit Art. 26 Abs. 1 BV vereinbar. Ob sich bei der Durchsetzung des Verbots im Einzelfall eine Unverhältnismässigkeit ergeben könnte, ist nicht im vorliegenden Verfahren der abstrakten Normenkontrolle zu prüfen.

6.

Eine Eigentumsbeschränkung, die einer Enteignung gleichkommt und damit eine Entschädigungspflicht wegen materieller Enteignung auslöst (Art. 26 Abs. 2 BV), liegt nur ausnahmsweise vor, wenn der Eingriff besonders schwer wiegt oder den Einzelnen ein unzumutbares Sonderopfer abverlangt wird (BGE 145 II 140 E. 4.1; ständige Rechtsprechung seit BGE 91 I 329 E. 3 S. 339). Neue Festlegungen des Eigentumsinhalts, die dazu führen, dass bisherige Befugnisse aufgehoben werden, sind von den Betroffenen grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen, da kein Anspruch auf Beibehaltung der bisherigen Rechts- und Eigentumsordnung besteht (HÄFELIN/HALLER/KELLER/ THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., 2020, Rz. 610a; vgl. auch vorne E. 3.1). Namentlich umweltschutz- und raumplanungsrechtlich bedingte Eingriffe in das Eigentum werden in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung als in der Regel entschädigungslos zulässige Inhaltsbestimmungen des Grundeigentums beurteilt (vgl. BGE 145 II 140 E. 4.1; 130 II 394 E. 8.2; je mit Hinweisen; WALDMANN, a.a.O., Art. 26 N. 99). Aufgrund des nach § 10b Abs. 1 EnerG/ZH bereits seit 2013 geltenden Verbots der Neuinstallation von elektrischen Widerstandsheizungen und der Frist für den Ersatz bestehender Anlagen bis 2030 gemäss § 10b Abs. 3 EnerG/ZH dürften das angefochtene Verbot von Elektroheizungen und die damit verbundene Strafnorm in der Regel nicht die erforderliche Schwere einer entschädigungspflichtigen Eigentumsbeschränkung erreichen. Das trifft jedenfalls auf die hier zu prüfende Erlassregelung zu. Im Übrigen ist darüber nicht abschliessend im Rahmen der hier einzig vorzunehmenden abstrakten Normenkontrolle zu entscheiden. Vielmehr ist darüber gegebenenfalls bei der konkreten Rechtsanwendung im Einzelfall zu befinden, was eventuell insbesondere bei elektrischen Heizungen in Betracht fiele, die in Anwendung des Energienutzungsbeschlusses des Bundes nach dem 1. Mai 1991 bewilligt wurden (vgl. vorne E. 5.2).

7.

7.1. Was die Beschwerdeführenden sonst noch vorbringen, ist nicht geeignet, die Verfassungswidrigkeit der angefochtenen Bestimmungen zu belegen. Die angefochtene Regelung hält vor der Eigentumsgarantie stand. Die Beschwerde ist demnach abzuweisen.

7.2. Bei diesem Verfahrensausgang werden die unterliegenden Beschwerdeführenden für das bundesgerichtliche Verfahren unter Solidarhaft kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 und 5, Art. 65 BGG). Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (vgl. Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.– werden den Beschwerdeführenden unter Solidarhaft auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführenden, dem Regierungsrat des Kantons Zürich und dem Kantonsrat Zürich schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 23. März 2023

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Kneubühler

Der Gerichtsschreiber: Uebersax