

Urteilstkopf

149 I 49

6. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. A. und B. gegen Regierungsrat des Kantons Zürich sowie Kantonsrat Zürich (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 1C_37/2022 vom 23. März 2023

Regeste (de):

Art. 26 und 36 BV; Tragweite der Eigentumsgarantie bei der Pflicht zur Entfernung bestehender elektrischer Heizungen; abstrakte Normenkontrolle.

Die mit dem Verbot von Elektroheizungen verbundene Pflicht zur Entfernung solcher Anlagen und die daran anknüpfende Strafdrohung im Kanton Zürich beschränken das Eigentum von Inhaberinnen und Inhabern entsprechender Heizungssysteme. Die gesetzliche Regelung bildet eine genügende Grundlage für den Eingriff in die Eigentumsgarantie, beruht auf einem ausreichenden öffentlichen Interesse und ist verhältnismässig. Eine allfällige Entschädigungspflicht ist nicht im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle, sondern gegebenenfalls im konkreten Einzelfall zu prüfen (E. 4-6).

Regeste (fr):

Art. 26 et 36 Cst.; portée de la garantie de la propriété en cas d'obligation d'enlever les chauffages électriques existants; contrôle abstrait des normes.

L'obligation d'enlever les chauffages électriques liée à leur interdiction dans le canton de Zurich et la menace de sanction pénale dont elle est assortie restreignent la propriété des détenteurs et détentrices de tels systèmes de chauffage. La réglementation légale constitue une base suffisante pour justifier l'atteinte portée à la garantie de la propriété, repose sur un intérêt public suffisant et est proportionnée. Une éventuelle obligation d'indemniser n'a pas à être examinée dans le cadre du contrôle abstrait des normes, mais elle devra l'être, le cas échéant, dans le cas concret (consid. 4-6).

Regesto (it):

Art. 26 e 36 Cost.; portata della garanzia della proprietà nell'ambito dell'obbligo di rimozione di riscaldamenti elettrici esistenti; controllo astratto delle norme.

L'obbligo di rimuovere i riscaldamenti elettrici, connesso al loro divieto nel Cantone Zurigo e la correlata comminatoria di una sanzione penale limitano la proprietà dei detentori di tali sistemi di riscaldamento. La regolamentazione legale costituisce una base sufficiente per giustificare l'ingerenza nella garanzia della proprietà, si fonda su un interesse pubblico sufficiente ed è proporzionale. Un eventuale obbligo di indennizzo non dev'essere esaminato nell'ambito del controllo astratto delle norme, ma, semmai, nel caso concreto (consid. 4-6).

Sachverhalt ab Seite 50

BGE 149 I 49 S. 50

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 vom 19. Juni 1983 (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 (MuKE n 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. (...)

BGE 149 I 49 S. 51

Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.
(Auszug)

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

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; BGE 102 Ia 114 E. 3; BERNHARD WALDMANN, in: Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, N. 67 zu Art. 26 BV). 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; BGE 117 Ib 243 E. 3a; BGE 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; BGE 105 Ia 330 E. 3c; WALDMANN, a.a.O., N. 56 zu Art. 26 BV).

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 vom 21. August 1996 zum Energiegesetz (EnG) hielt der Bundesrat die Kantone an, dafür zu sorgen, "dass die hochwertige Energie Elektrizität nur noch in Ausnahmefällen direkt für

BGE 149 I 49 S. 52

die Erzeugung von Heizenergie verwendet wird" (BBl 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 in der Schweiz" 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 Fernwärmehheizungen 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 Stromeinsparung noch höher ausfallen (Ziff. 3.4 auf S. 15 des genannten Berichts). Mit Blick auf eine ausreichende Energieversorgung besteht daher ein erhebliches

BGE 149 I 49 S. 53

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; BGE 143 I 147 E. 3.1, BGE 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

BGE 149 I 49 S. 54

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 Hauseigentümerverband (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 des Kantons Zürich vom 9. Dezember 2009 zum Massnahmenplan Luftreinhaltung [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 des Kantons Zürich vom 6. Mai 1981 (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,

BGE 149 I 49 S. 55

in den Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich von 2014 (MuKE 2014) nicht vorgesehener Ausnahmetatbestand. Solche Solaranlagen auf Dächern sind überdies, solange sie genügend angepasst erscheinen, nach Art. 18a 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 Ausnahmebestimmungen 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. 5.2), 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.

BGE 149 I 49 S. 56

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 nicht publ. 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; BGE 130 II 394 E. 8.2; je mit Hinweisen; WALDMANN, a.a.O., N. 99 zu Art. 26 BV). 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).