

Budget 2020

- Kantonsratsbeschluss über das Budget 2020
- Kantonsratsbeschluss über den Sonderkredit für die Jahre 2020 bis 2023 zur Finanzierung der Kampagne zum beschleunigten Ersatz von fossilen Heizungen

Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 24. September 2019

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	99
1 Überblick	101
2 Mutmassliche Rechnung 2019	103
3 Budget der Erfolgsrechnung 2020	105
3.1 Rahmenbedingungen.....	105
3.1.1 Wirtschaftliches Umfeld.....	105
3.1.2 Zulässiges Defizit	106
3.1.3 Vorgaben und Aufträge Kantonsrat.....	106
3.1.4 Umsetzungsagenda Finanzperspektiven und NFA-Effekte Gemeinden	107
3.2 Ergebnis	109
3.2.1 Überblick.....	109
3.2.2 Vergleich zum Aufgaben- und Finanzplan 2020–2022.....	110
3.3 Entwicklung des Aufwands	112
3.3.1 Aufwandwachstum	112
3.3.2 Personalaufwand.....	114
3.3.3 Sachaufwand.....	119
3.3.4 Informatikaufwand	120
3.3.5 Staatsbeiträge	121
3.3.6 Innerkantonaler Finanzausgleich	122
3.4 Entwicklung der Erträge	123
3.4.1 Überblick.....	123
3.4.2 Kantonaler Steuerertrag: Gesamtergebnis	123
3.4.3 Einkommens- und Vermögenssteuern.....	125
3.4.4 Gewinn- und Kapitalsteuern	126
3.4.5 Übrige kantonale Steuerarten	126
3.4.6 Direkte Bundessteuer	127
3.4.7 Motorfahrzeugsteuer	127
3.4.8 Bundesfinanzausgleich	127
3.4.9 Vermögenserträge aus Beteiligungen des Verwaltungsvermögens.....	128
3.5 Ergebnisse der einzelnen Departemente	130
3.5.1 Räte und Staatskanzlei	130
3.5.2 Volkswirtschaftsdepartement	131
3.5.3 Departement des Innern.....	131
3.5.4 Bildungsdepartement.....	132
3.5.5 Finanzdepartement.....	132
3.5.6 Baudepartement.....	133
3.5.7 Sicherheits- und Justizdepartement.....	134
3.5.8 Gesundheitsdepartement	134
3.5.9 Gerichte	135

11.4 Sonderkredit für die Jahre 2020 bis 2023 zur Finanzierung der Kampagne zum beschleunigten Ersatz von fossilen Heizungen

Aufgrund des abweichenden Verfahrens (zwei Lesungen im Kantonsrat, fakultatives Finanzreferendum) ist dieser Sonderkredit Gegenstand eines eigenen Kantonsratsbeschlusses («Kantonsratsbeschluss über den Sonderkredit für die Jahre 2020 bis 2023 zur Finanzierung der Kampagne zum beschleunigten Ersatz von fossilen Heizungen»).

11.4.1 Ausgangslage

Gemäss Bericht zum Umsetzungsstand 2017 des St.Galler Energiekonzepts²⁰ wird der Kanton St.Gallen die angestrebte Verminderung der CO₂-Emissionen um 20 Prozent bis zum Jahr 2020 nicht erreichen (für Details siehe Bericht 40.19.01 «Klima- und Energiepolitik des Kantons St.Gallen»). Die Regierung hat deshalb im genannten Bericht 40.19.01 die Intensivierung von rasch wirkenden Massnahmen als eine Handlungsoption dargestellt. Konkret schlug sie eine Kampagne zum beschleunigten Ersatz von fossilen Heizungen vor.

Die Regierung adressierte damit die Beobachtung, dass fossile Heizungen meistens durch eine fossile Heizung ersetzt werden. Gestützt auf das Förderungsprogramm beträgt dieser Anteil im Kanton St.Gallen nicht weniger als 80 Prozent. Der Anteil kann in einzelnen Gemeinden erheblich von diesem Wert abweichen, z.B. weil ein Wärmeverbund zu finanziell interessanten Bedingungen erneuerbare Wärme oder Abwärme liefert oder weil das Gasnetz sehr dicht ist. Die Abschätzung und die Beobachtung von lokalen Unterschieden decken sich mit einer aktuellen Analyse für die Stadt Zürich²¹ und der Vollzugsuntersuchung «Heizkesseleratz 2017» des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft des Kantons Zürich. Gemäss dieser haben von rund 50 Hauseigentümerinnen und Hauseigentümern sowie Verwaltungen knapp 80 Prozent beim Ersatz der fossilen Heizung kein alternatives Heizsystem geprüft.²² Weil fossile Heizungen in der Regel eine technische Lebensdauer von rund 20 Jahren haben, bleiben die CO₂-Emissionen aus Gebäuden nach einem so genannten 1:1-Ersatz über viele Jahre hoch und erschweren die Zielerreichung erheblich.

Wichtige Gründe für den so genannten 1:1-Ersatz sind in vielen Fällen einerseits eine ungenügende oder gar einseitige Information der Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer und andererseits die starke Gewichtung der einmaligen Investitionskosten gegenüber den jährlich wiederkehrenden Betriebskosten.

In der Folge lud der Kantonsrat mit Beschluss vom 13. Juni 2019 die Regierung ein, die im Bericht 40.19.01 aufgeführte Handlungsoption 1 «Kampagne zum beschleunigten Ersatz von fossilen Heizungen» anzugehen und im Rahmen des Budgets 2020 den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über einen Sonderkredit von 10 Mio. Franken für eine Periode von vier Jahren vorzulegen.

11.4.2 Konkretisierung der Kampagne

Mit der Kampagne für einen beschleunigten Ersatz von fossilen Heizungen werden die Aktivitäten des Bundes in diesem Bereich genutzt und mit jenen des Kantons gebündelt.

11.4.2.a Nationales Programm «erneuerbar heizen»

Das Programm «erneuerbar heizen» will ab dem Jahr 2020 bis höchstens 2024 das Informationsangebot verbessern. Unter dem Dach von EnergieSchweiz streben mehrere nationale Verbände an, dass Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer, aber auch Vermittler wie Liegenschaftsverwaltungen oder Hypothekengeber sowie Planende und Ausführende bei einem Heizkesseleratz einen Umstieg auf erneuerbare Energien vermehrt

²⁰ INFRAS Forschung und Beratung (2019), Energiekonzept Kanton St.Gallen. Bericht zum Umsetzungsstand 2017. Im Auftrag des Amtes für Wasser und Energie (AWE) des Kantons St.Gallen. Verfügbar bei den Dokumenten zum Geschäft 40.19.01.

²¹ S. Banfi, Heizungsersatz – Wie sieht es in der Praxis aus?, Energie & Umwelt, März 2019. Abrufbar unter <https://www.stadt-zuerich.ch/dib/de/index/energieversorgung/energiebeauftragter/publikationen/heizungsersatz---wie-sieht-es-in-der-praxis-aus-.html>.

²² Gruenberg + Partner (2018), Vollzugsuntersuchung Heizkesseleratz 2017. Im Auftrag des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft des Kantons Zürich. Abrufbar unter https://awel.zh.ch/internet/audirektion/awel/de/energie_radioaktive_abfaelle/private_kontrolle/vollzugsuntersuchungen.html.

ernsthaft in Betracht ziehen. Energiefachstelle und Energieagentur St.Gallen GmbH haben mit EnergieSchweiz Kooperationsmöglichkeiten ausgelotet und streben beispielsweise in Zusammenarbeit mit interessierten Branchenverbänden die frühzeitige Durchführung von Informationsanlässen und Schulungen für Interessierte im Kanton St.Gallen an.

Durch die Zusammenarbeit mit der Branche können Vorgehen und Angebote zudem besser auf die Bedürfnisse der Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer abgestimmt werden. Wie im Energiekonzept 2021–2030 werden auch in dieser Kampagne Erkenntnisse aus der Verhaltensökonomie angewendet.

11.4.2.b Förderungsbeiträge zur Senkung der Mehrinvestitionen

Mit den Mitteln des Sonderkredits werden die Mehrinvestitionen der Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer mit einem finanziellen Beitrag vermindert. Die Ausrichtung der Beiträge erfolgt gestützt auf Art. 16 Abs. 2 des Energiegesetzes (sGS 741.1, abgekürzt EnG), wonach der Kanton im Rahmen von Förderungsprogrammen Beiträge an Massnahmen zu sparsamer und rationeller Energienutzung, insbesondere zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Nutzung erneuerbarer Energie leisten kann. Bei der Ausrichtung gelten die Anforderungen der Förderungsmassnahme M14 des kantonalen Energieförderungsprogramms 2015–2020. Weil sich die Laufzeiten des Förderungsprogramms und der Kampagne unterscheiden und um den Charakter einer Kampagne zu unterstreichen, erfolgt die Finanzierung über einen eigenen Sonderkredit. Die Globalbeitragsberechtigung gemäss Förderbedingungen des Bundes ist auch in diesem Fall gegeben.

11.4.2.c Mengengerüst und Mittelbedarf

Jedes Jahr werden im Kanton St.Gallen zwischen 4'000 und 4'500 fossile Heizungen ersetzt. In den Jahren 2016 und 2017 leistete das Förderungsprogramm jährlich Beiträge an den Ersatz von rund 250 fossilen Heizungen, im Jahr 2018 waren es 440 Beiträge. Im Jahr 2019 werden es voraussichtlich etwa 700 Beiträge sein. Mit der Kampagne wird angestrebt, dass bis zum Jahr 2023 mindestens die Hälfte der fossilen Heizungen beim Ersatz auf erneuerbare Systeme umgestellt werden, d.h. mehr als 2'000 Heizungen je Jahr. Die Steigerung soll ausgehend von 700 erneuerbaren Systemen im Jahr 2019 im Verlauf der vier Jahre erreicht werden. Insgesamt sollen in den Jahren 2020 bis 2023 rund 6'000 erneuerbare Systeme installiert werden. Das Ziel ist ambitioniert. Die aktuellen Rahmenbedingungen unterstützen jedoch die Zielerreichung. Ungeachtet dessen ist ein ernsthaftes Engagement der Branche als wichtiger Beitrag an die Kampagne nötig.

Es wird davon ausgegangen, dass Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer ihre fossile Heizung mit einer Wärmepumpe oder durch einen Anschluss an ein Wärmenetz ersetzen. Für die Abschätzung des Finanzbedarfs werden die Beiträge der Förderungsmassnahme M14 herangezogen: Gemäss Förderungsprogramm beträgt der Beitrag beim Einbau einer Luft-Wasser-Wärmepumpe nicht weniger als 2'800 Franken und beim Einbau einer Wärmepumpe mit Erdsonde nicht weniger als 6'000 Franken. Davon ausgehend wird mit einem durchschnittlichen Förderungsbeitrag von 5'000 Franken gerechnet.

Ausgehend von den Annahmen, dass in den Jahren 2020 bis 2023 der Ersatz von 6'000 fossilen Heizungen förderberechtigt ist und der durchschnittliche Förderungsbeitrag 5'000 Franken beträgt, resultiert ein Finanzbedarf von insgesamt 30 Mio. Franken. Die Fördermassnahme ist gemäss harmonisiertem Förderungsmodell globalbeitragsberechtigt und es kann mit einem Globalbeitrag des Bundes von 20 Mio. Franken gerechnet werden. Dazu ist ein kantonaler Sonderkredit von 10 Mio. Franken notwendig.

11.4.2.d Wirkungen

Die Kampagne unterstützt den Kanton bei der Umsetzung seiner Klima- und Energiepolitik. Sie passt zudem zu den Bestrebungen, die Ziele des Klimaabkommens von Paris (SR 0.814.012) zu erreichen. Durch den angestrebten Ersatz von rund 6'000 fossilen Feuerungen bis zum Jahr 2023 können die CO₂-Emissionen ab dem Jahr 2024 dauerhaft um etwa 34'000 Tonnen je Jahr vermindert werden. Zum Vergleich: Gemäss dem Umsetzungsbericht von Infras werden im Kanton St.Gallen für die Jahre 2010 bis 2020 als Ergebnis aller bestehenden CO₂-relevanten Massnahmen im Gebäudebereich die CO₂-Emissionen aus Brennstoffen voraussichtlich um etwa 370'000 Tonnen je Jahr vermindert werden.²³ Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie

²³ INFRAS Forschung und Beratung (2019), Energiekonzept Kanton St.Gallen. Bericht zum Umsetzungsstand 2017. Im Auftrag des Amtes für Wasser und Energie (AWE) des Kantons St.Gallen. Abrufbar bei den Dokumenten zum Geschäft 40.19.01.

des Ständerates diskutiert bei der Behandlung des neuen CO₂-Gesetzes aktuell einen Ansatz, wonach die CO₂-Emissionen des Gebäudebereichs bis zum Jahr 2027 auf 50 Prozent der Emissionen im Jahr 1990 zu vermindern sind.²⁴ In der Folge wären die CO₂-Emissionen aus fossilen Brennstoffen im Kanton St.Gallen um weitere rund 325'000 Tonnen zu vermindern. Die Kampagne könnte mit einer Verminderung von etwa 34'000 Tonnen voraussichtlich einen Beitrag von rund 10 Prozent leisten.

Über die Lebensdauer der Heizungen von 20 Jahren betrachtet, betragen die Gesamtkosten für eine Luft-Wasser-Wärmepumpe in einem Einfamilienhaus rund 103'000 Franken. Das sind rund 5'000 Franken weniger als beim Ersatz einer Ölheizung. Bei einem Mehrfamilienhaus mit einer Erdsonden-Wärmepumpe beträgt die Einsparung über die Lebensdauer von 20 Jahren rund 15'000 Franken (bei Gesamtkosten von rund 290'000 Franken). Zudem wird der Mittelabfluss ins Ausland während der Lebensdauer der rund 6'000 Anlagen um schätzungsweise insgesamt rund 130 Mio. Franken vermindert, weil der Import fossiler Brennstoffe wegfällt.

11.4.2.e Ausblick

Aufgrund der Entwicklung der Rahmenbedingungen wie Investitionskosten und Höhe der CO₂-Lenkungsabgabe kann davon ausgegangen werden, dass die Förderung von erneuerbaren Heizsystemen ab dem Jahr 2024 aufgehoben werden kann. Um den Charakter einer Kampagne zu stärken, wird der Verzicht auf die Förderung nach Verzehr oder Auslaufen des Kredits von Beginn weg kommuniziert werden.

11.4.3 Finanzielles und Referendum

Der Sonderkredit für den beschleunigten Ersatz fossiler Heizungen hat folgende finanzielle Auswirkungen:

- Der Sonderkredit erhöht den Aufwand des Kantons in den Jahren 2020 bis 2023 jährlich um Fr. 2'500'000. Die Ausgaben von insgesamt 10 Mio. Franken lösen Globalbeiträge des Bundes von nicht mehr als 20 Mio. Franken aus;
- Der Bund leistet an die Umsetzung der Massnahme einen Vollzugskostenbeitrag von pauschal 5 Prozent der verpflichteten Mittel des Bundes (Art. 108 der eidgenössischen Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen [SR 641.711]). Der Aufwand für die Umsetzung ist damit gedeckt.

Der beantragte Sonderkredit für die gesamte Programmperiode 2020 bis 2023 beläuft sich auf 10 Mio. Franken (kantonale Förderungsmittel). Nach Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1) unterliegen Beschlüsse des Kantonsrates, die zulasten des Staates für den gleichen Gegenstand eine einmalige neue Ausgabe von 3 Mio. bis 15 Mio. Franken zur Folge haben, dem fakultativen Finanzreferendum.

Der vorliegende Beschluss über die Gewährung des Sonderkredits unterliegt somit dem fakultativen Finanzreferendum.

²⁴ Medienmitteilung des Sekretariats der Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie vom 16. August 2019. Abrufbar unter <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-urek-s-2019-08-16.aspx>.

Kantonsratsbeschluss über den Sonderkredit für die Jahre 2020 bis 2023 zur Finanzierung der Kampagne zum beschleunigten Ersatz von fossilen Heizungen

Entwurf der Regierung vom 24. September 2019

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 24. September 2019¹ Kenntnis genommen und

erlässt

als Beschluss:

I.

Ziff. 1

¹ Für die Finanzierung der Kampagne zum beschleunigten Ersatz von fossilen Heizungen wird ein Sonderkredit von Fr. 10'000'000.– gewährt.

² Der Sonderkredit wird der Erfolgsrechnung belastet.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Dieser Erlass wird vom 1. Januar 2020 bis 31. Dezember 2023 angewendet.

2. Dieser Erlass untersteht dem fakultativen Finanzreferendum.²

¹ ABI 2019-••.

² Art. 7 Abs. 1 RIG, sGS 125.1.