

Kantonsratsbeschluss über einen Nachtragskredit zum Sonderkredit Förderungs- programm Energie 2021–2025

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 11. August 2020

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	2
2 Inhalt des Energiekonzepts	3
2.1 Ziele und Herausforderungen	3
2.2 Was denken St.Gallerinnen und St.Galler?	4
2.3 Vorgehen, Schwerpunkte und Massnahmen	4
2.4 Finanzielles	6
2.5 Rasche Umsetzung, Monitoring und Steuerung	6
2.6 Gemeinsam das Ziel erreichen	6
3 Entwicklung der energie- und klimapolitischen Rahmenbedingungen	7
3.1 Bundesebene	7
3.2 Kantonale Ebene	8
4 Umsetzung der Energieförderung	8
5 Ermittlung der Höhe des Nachtragskredits	9
5.1 Mittelbedarf für die Jahre 2021 bis 2025 gemäss Planbudget	9
5.2 Bewertung	12
6 Referendum	12
7 Antrag	13
Entwurf (Kantonsratsbeschluss über einen Nachtragskredit zum Sonderkredit Förderungsprogramm Energie 2021–2025)	14

Zusammenfassung

Mit dem St.Galler Energiekonzept 2021–2030 kommt die Regierung dem gesetzlichen Auftrag nach, ein kantonales Energiekonzept zu erstellen (Art. 2a Abs. 1 des Energiegesetzes). Sie legt darin die angestrebte Entwicklung von Energieversorgung und Energienutzung (Abs. 2 Bst. a) und die notwendigen Massnahmen (Abs. 2 Bst. b) fest.

Die Regierung setzte bei der Erarbeitung des St.Galler Energiekonzepts 2021–2030 auf einen partnerschaftlichen Ansatz und will diesen bei der Umsetzung fortführen. Entsprechend sieht das Energiekonzept den Einbezug der Anspruchs- und Interessengruppen wie auch der Bevölkerung vor. Ziele, Massnahmen und Umsetzung des Energiekonzepts sind in Abschnitt 2 zusammengefasst.

Um die notwendige Intensivierung der energie- und klimapolitischen Aktivitäten zu erreichen, sieht das Energiekonzept in Übereinstimmung mit den Entwicklungen auf Bundesebene auch künftig finanzielle Beiträge an die energetische Modernisierung von Gebäuden vor (siehe Abschnitte 3.1 und 5.1). Das St.Galler Energiekonzept 2021–2030 enthält zudem Massnahmen im Bereich Mobilität. Mit Förderungsbeiträgen soll hier erstens eine rasche Verbreitung des Mobilitätsmanagements bei Unternehmen und bei der öffentlichen Hand erreicht werden. Zweitens soll die Installation von Ladeinfrastruktur in bestehenden Bauten unterstützt werden, so dass beispielsweise auch Mieterinnen und Mieter ihr Elektrofahrzeug zuhause laden können.

Bereits mit der Fortsetzung des aktuellen Förderungsprogramms für den Gebäudebereich wird indes ein höheres Beitragsvolumen erwartet als der voraussichtlich im kantonalen Energiegesetz verankerte jährliche Betrag von 5,0 Mio. Franken. Regierung und Kantonsrat erachteten im Sommer 2019 eine erhebliche Einschränkung des Angebots des Förderungsprogramms Energie mit einer nochmaligen deutlichen Kürzung im Jahr 2020 als falsches Zeichen. Die Regierung lehnt eine vergleichbare erhebliche Kürzung auch zum jetzigen Zeitpunkt ab. Sie beantragt deshalb dem Kantonsrat, den Sonderkredit Förderungsprogramm Energie 2021–2025, der mit einem Umfang von 25 Mio. Franken Teil des Entwurfs des Budgets 2021 ist, mit einem Nachtragskredit im Umfang von 17,2 Mio. Franken zu erhöhen. Der kantonale Kredit für die Jahre 2021 bis 2025 beläuft sich damit auf 42,2 Mio. Franken. Damit einher gehen nach heutigem Stand Globalbeiträge des Bundes im Umfang von 104,4 Mio. Franken.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des Kantonsratsbeschlusses über einen Nachtragskredit zum Sonderkredit Förderungsprogramm Energie 2021–2025.

1 Ausgangslage

Gemäss Art. 2a des Energiegesetzes (sGS 741.1; abgekürzt EnG) erstellt die Regierung ein kantonales Energiekonzept. Sie legt darin die angestrebte Entwicklung von Energieversorgung und Energienutzung und die notwendigen Massnahmen fest. Mit dem Energiekonzept 2021–2030 (40.20.05) legt der Kanton Ziele und Massnahmen fest, um den CO₂-Ausstoss weiter zu senken, die Energieeffizienz zu erhöhen und erneuerbare Energien als Teil der Energieversorgung zu etablieren. Das Konzept enthält ausserdem Massnahmen im Bereich Mobilität und Verkehr, wo nach wie vor grosses Potenzial besteht. Ziele, Massnahmen und Umsetzung des Energiekonzepts sind in Abschnitt 2 gestützt auf die Zusammenfassung des Berichts 40.20.05 beschrieben.

Gestützt auf Art. 16 Abs. 2 EnG¹ und den Aufgaben- und Finanzplan 2021–2023 beantragt die Regierung im Rahmen des Budgets 2021 einen Sonderkredit im Umfang von 25,0 Mio. Franken für die Jahre 2021 bis 2025. Diese Mittel sind als gebundene Ausgabe zu betrachten. Für die Umsetzung der Förderungsmassnahmen sind gemäss Mengengerüst des Energiekonzepts bis zum Jahr 2025 zusätzlich kantonale Mittel im Umfang von 17,2 Mio. Franken nötig (siehe Bst. C in Tabelle 1). Die Regierung beantragt deshalb dem Kantonsrat mit dieser Vorlage eine Erhöhung des Sonderkredits um 17,2 Mio. Franken.

2 Inhalt des Energiekonzepts

Eine sichere und bezahlbare Energieversorgung sowie eine effiziente Nutzung und umweltschonende Herstellung der Energie sind wesentliche Ziele der Energiepolitik im Kanton St.Gallen. Als sichtbares Zeichen, dass die von der Schweiz eingegangenen Verpflichtungen sinngemäss auch für den Kanton St.Gallen gelten, hat der Kantonsrat am 13. Juni 2019 das Übereinkommen von Paris (SR 0.814.012) als verbindliche Grundlage für die kantonale Klima- und Energiepolitik anerkannt (40.19.01). Der Kanton bringt damit verbindlich zum Ausdruck, dass Klimaschutz und Anpassung an die Klimaveränderung langfristige Vorhaben sind und Gemeinden, Unternehmen und Private jederzeit die richtige Entscheidung treffen, wenn sie mit ihren Vorhaben aktiv zur Verminderung der CO₂-Emissionen beitragen.

Nach wie vor machen Heizöl, Erdgas und fossile Treibstoffe rund zwei Drittel der im Kanton verwendeten Energie aus. Gebäude und Verkehr sind somit für den Hauptteil des CO₂-Ausstosses verantwortlich. Der Elektrizitätsbedarf liegt bei rund 25 Prozent des gesamten Energiebedarfs. Etwas mehr als 60 Prozent des Stroms stammen aus Kernkraftwerken. Diese Zahlen zeigen: Zur Erreichung der Energie- und Klimaziele sind weitere Anstrengungen bei Gebäuden, Verkehr und Industrie notwendig.

Das Energiekonzept 2008 bis 2020 (40.07.07 und 40.13.01) fokussierte auf die Bereiche Wärme und Strom für Gebäude und hat sich als robuste Grundlage für die kantonale Klima- und Energiepolitik bewährt. Veränderte Rahmenbedingungen, insbesondere das Pariser Klimaabkommen, aber auch Marktentwicklungen erfordern über das Jahr 2020 hinaus Verhaltensänderungen bei politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsträgern wie auch bei der Bevölkerung. Die Ziele für das Jahr 2020 können zwar teilweise erreicht werden, der Handlungsbedarf jedoch bleibt bestehen und mit der Ausrichtung auf das Klimaziel 2050 – Netto-Null Treibhausgas-Emissionen – steigt er sogar noch an. Der Handlungsbedarf ist unbestritten und umsichtiges, engagiertes Handeln unerlässlich.

Eine erfolgreiche Umsetzung des Energiekonzepts 2021–2030 ist stark vom Verhalten und von individuellen Entscheidungen der Einzelnen abhängig. Die Regierung zählt auf die Bevölkerung und die Wirtschaft, dass sie Eigenverantwortung wahrnehmen, Engagement zeigen und als Schlüsselpartner in der Umsetzung der Massnahmen auftreten. Wie lassen sich Verhaltensänderungen bei den St.Gallerinnen und St.Gallern realisieren?

2.1 Ziele und Herausforderungen

Mit dem Energiekonzept 2021–2030 definiert der Kanton Ziele und Massnahmen, um den CO₂-Ausstoss weiter zu senken, um die Energieeffizienz zu erhöhen, um den Zuwachs des Strombedarfs zu begrenzen und um erneuerbare Energien weiter wesentlich zuzubauen, so dass sie eine tragende Rolle in der Energieversorgung wahrnehmen können.

¹ Fassung gemäss dem Ergebnis der ersten Lesung des Kantonsrates vom 18./19. Februar 2020 zum VI. Nachtrag zum Energiegesetz (22.19.09).

Mit dem kantonalen Energiekonzept 2021–2030 geht der Kanton folgende Herausforderungen an:

- Energiestrategie 2050 des Bundes umsetzen bzw. konkretisieren;
- Energieversorgungssysteme auf das Klimaziel 2050 – Netto-Null Emissionen – hin ausrichten;
- Energie gezielt verwenden;
- alle Energieträger möglichst effizient nutzen;
- erneuerbare Energien tragen einen erheblichen Anteil zur Versorgung bei.

Zurzeit fördert der Bund energetische Erneuerungen und den Einsatz erneuerbarer Energien für Gebäude. Die Ausrichtung dieser Globalbeiträge war zu Beginn der Arbeiten für das vorliegende Energiekonzept bis zum Jahr 2025 befristet. In Anbetracht der grossen Herausforderung, die bereits die bis 2030 geforderte Halbierung der CO₂-Emissionen darstellt, verzichtete die Bundesversammlung bei der Beratung des CO₂-Gesetzes (Stand August 2020) auf eine Befristung und entschied stattdessen, die Globalbeiträge an die Kantone zu erhöhen.

2.2 Was denken St.Gallerinnen und St.Galler?

Mit einer repräsentativen Umfrage bei St.Galler Hauseigentümerinnen und Hauseigentümern konnte empirisch gezeigt werden, dass St.Gallerinnen und St.Galler über eine grundsätzliche Bereitschaft für Investitionen in erneuerbare Energie und ein grundsätzliches Bewusstsein für die Wichtigkeit dieser Investitionen verfügen. Die Umfrage zeigte aber auch, dass Investitionen in erneuerbare Energie insbesondere von vier Verhaltenstreibern behindert werden und folgende Eindrücke vorherrschen:

1. Eigener Beitrag – «Ich kann nichts beitragen» – Die Auswirkungen des eigenen Verhaltens auf umweltrelevante Ziele werden als sehr tief erachtet.
2. Kosten – «Ich kann es mir nicht leisten» – Die wahrgenommenen Kosten übersteigen den wahrgenommenen Nutzen.
3. Einfachheit – «Es ist mühsam» – Der wahrgenommene Aufwand erschwert die Umsetzung.
4. Soziale Norm – «Die anderen machen es auch nicht» – Mein soziales Umfeld zeigt das gewünschte Verhalten auch nicht.

Verhaltenstreiber sind Annahmen, die das Verhalten und Entscheide prägen. Diese Annahmen werden durch Erfahrungen geformt und können wahr oder falsch sein. Sie stimmen also nicht immer oder vollständig mit der Realität überein, sondern sind ein Ausschnitt dessen, was das Individuum aus seiner Perspektive wahrnimmt. So sind die tatsächlichen Kosten für erneuerbare Heizungssysteme über die Lebensdauer betrachtet nicht höher als für fossile Systeme. Die Annahme wird jedoch durch die tatsächlich höheren Anschaffungskosten dominiert. Die Ergebnisse zeigen deutlich, dass Entscheide oft durch das Umfeld und soziale Normen beeinflusst werden und nicht immer aufgrund rationaler Überlegungen gefällt werden. Solche verhaltensökonomischen Erkenntnisse erlauben die Entwicklung von wirksamen Massnahmen für die moderne Verwaltung, die zusätzlich zu den «klassischen» Massnahmen eingesetzt werden können, insbesondere wenn Preismechanismen sowie Gebote und Verbote entweder nicht funktionieren oder nicht verfügbar sind.

2.3 Vorgehen, Schwerpunkte und Massnahmen

Die anspruchsvollen Reduktionsziele machen den Einbezug von Mobilität und Verkehr unerlässlich. Insbesondere der motorisierte Individualverkehr trägt wesentlich zur CO₂-Belastung bei. Anders als im Gebäudebereich und in der Wirtschaft steigt der CO₂-Ausstoss in diesem Bereich immer noch und eine Trendwende ist nicht erkennbar.

In den Bereichen Gebäude und Industrie werden punktuell neue Themen mit Massnahmen adressiert, beispielsweise die Verankerung des sommerlichen Wärmeschutzes in der Planung der Gebäude und ihrer Umgebung oder Speicherung und Lastmanagement. Die meisten Massnahmen haben jedoch zum Ziel, dass bekannte Technologien vermehrt oder in grösserem Umfang angewendet werden. Das bedeutet, dass insbesondere im Gebäudebereich eine deutliche Intensivierung der Aktivitäten erreicht werden muss.

Die Massnahmen wurden im Austausch mit den Anspruchs- und Interessensgruppen erarbeitet und bauen stark auf Freiwilligkeit, Solidarität und Kooperation auf. Dieser Ansatz ist möglich, weil die Bereitschaft und auch das Bewusstsein für eine aktive Energie- und Klimapolitik in der Bevölkerung vorhanden sind.

Für eine effiziente Energie- und Klimapolitik sind Massnahmen namentlich in den drei Bereichen Verkehr, die Gebäude und die Industrie unerlässlich. Das St.Galler Energiekonzept 2021-2030 hat fünf Schwerpunkte mit insgesamt 16 Massnahmen. Konkret sind dies:

«Stadt, Gemeinde & Energieversorger»:

- SG-1 Kommunale und regionale Wärmeversorgungskonzepte werden erarbeitet und umgesetzt – breit abgestützt, gemäss Zielen Klimapolitik und Wirtschaftlichkeit;
- SG-2 Verteilnetzbetreiber tragen zur vermehrten Produktion von erneuerbarem Strom bei;
- SG-3 Speicherung und Lastmanagement;
- SG-4 Energie- und Klimapolitik weiterentwickeln – Innovationen ermöglichen, Hürden senken, beseitigen und Handeln erleichtern.

«Quartiere & Areale»:

- SG-5 Kanton fördert Nutzung von Abwärme mit Wärmenetzen;
- SG-6 Integrale Quartier- und Arealentwicklung.

«Im & ums Haus»:

- SG-7 Produktion und Nutzung erneuerbarer Energien steigern – auch für bestehende Bauten;
- SG-8 Sommerlicher Wärmeschutz bei Planung und Realisierung umsetzen – Lebensqualität im Sommer sicherstellen;
- SG-9 Fokus bestehende Bauten: Energieberatung verbreiten und Anreize für energetisch effizienten Betrieb schaffen.

«Unterwegs sein»:

- SG-10 Mobilitätsmanagement von Unternehmen und der öffentlichen Hand stärken;
- SG-11 Sicher und aktiv ans Ziel kommen – zu Fuss und mit dem Velo;
- SG-12 Erfolgreiche Mobilitätslösungen etablieren – neue Lösungen entwickeln und verbreiten;
- SG-13 Verbreitung der Elektromobilität unterstützen.

«Arbeiten»:

- SG-14 Solarstromproduktion auf grossen Flächen ausbauen;
- SG-15 Grossverbraucher sind Vorbilder;
- SG-16 Steigerung der Energieeffizienz bei kleinen und mittleren Betrieben und Landwirtschaftsbetrieben.

Die Massnahmen im St.Galler Energiekonzept 2021–2030 basieren auf dem Grundsatz «Evolution statt Revolution». Technisch möglich sind viele zielführende und in der Regel auch wirtschaftlich interessante Anwendungen. Die Herausforderung ist es, diese breit bekannt zu machen und die Leute zu gewinnen, dass sie sie umsetzen wollen. Die Massnahmen setzen deshalb bei Bekanntem an.

Dieses Bestreben wird durch fünf übergeordnete verhaltensökonomische Massnahmen massgeblich unterstützt:

- SG-A (Weiter-)Bildung zu energierelevanten Themen stärken / ausbauen;
- SG-B Kommunikation und Sensibilisierung intensivieren;
- SG-C Vorbildfunktion stärken und weiterentwickeln;
- SG-D Dialog und Kooperation mit Bevölkerung und Anspruchsgruppen stärken;
- SG-E Versorgungssicherheit stärken und Energiespeicherung ermöglichen.

2.4 Finanzielles

Das Energiekonzept 2021–2030 strebt eine deutliche Intensivierung der verschiedenen Tätigkeiten an. In der Folge steigt der Finanzbedarf im Vergleich zum Aufgaben- und Finanzplan 2021–2023 und konstanter Fortschreibung der Beträge für die Jahre 2024 und folgende (weiter wie bisher) bei folgenden Kostenarten:

1. Aufträge an Dritte: von 0,55 Mio. Franken auf 1,0 Mio. Franken für die Jahre 2021 und 2022 und auf 0,85 Mio. Franken für die Jahre 2023 und 2024 bzw. 0,8 Mio. Franken für das Jahr 2025 und folgende;
2. Leistungsaufträge an die Energieagentur St.Gallen GmbH: von 1,8 Mio. Franken auf 2,0 Mio. Franken ab dem Jahr 2021;
3. Staatsbeiträge (Energieförderung): von 25,0 Mio. Franken auf 42,2 Mio. Franken für die Jahre 2021 bis 2025 (Inhalt dieser Vorlage) und auf 42,25 Mio. Franken für die Jahre 2026 bis 2030;
4. Staatsbeiträge an Pilot- und Demonstrationsprojekte: von 0 Franken auf 0,5 Mio. Franken ab dem Jahr 2022.

Der Bund gewährt den Kantonen gestützt auf Art. 34 Art. 1 des Bundesgesetzes über die Reduktion der CO₂-Emissionen (SR 641.41; abgekürzt CO₂-Gesetz) Globalbeiträge an Massnahmen zur langfristigen Verminderung der CO₂-Emissionen bei Gebäuden einschliesslich Senkung des Stromverbrauchs im Winterhalbjahr. Aktuell löst in diesem Förderbereich ein kantonaler Franken bis zu zwei Franken Globalbeiträge des Bundes aus. Nach aktuellem Stand der Beratung des CO₂-Gesetzes (August 2020) kann voraussichtlich ab dem Jahr 2022 ein kantonaler Franken bis zu drei Franken Globalbeiträge des Bundes auslösen (für Details siehe Abschnitt 3.1).

2.5 Rasche Umsetzung, Monitoring und Steuerung

Die klima- und energiepolitischen Ziele für die Jahre 2021 bis 2030 für den Kanton St.Gallen erfordern eine rasche und umfassende Umsetzung der Massnahmen des Energiekonzepts. Um den Stand der Umsetzung und die Wirkung der Massnahmen zu überprüfen und wenn notwendig anzupassen, sieht das Energiekonzept ein regelmässiges Monitoring und eine aktive Steuerung der Umsetzung vor. Zeigt es sich, dass die Wirkung der Massnahmen zu gering ist oder, wenn übergeordnetes Recht es erfordert, wird ergänzend auf die klassischen Instrumente der Energie- und Klimapolitik wie Gebote und Verbote zurückgegriffen.

2.6 Gemeinsam das Ziel erreichen

Das St.Galler Energiekonzept 2021–2030 ist geprägt durch den Anspruch der Regierung, auch herausfordernde Ziele partnerschaftlich mit den interessierten Anspruchsgruppen zu erreichen. Die begonnene Zusammenarbeit zwischen Kanton, Schlüsselpartnern und Anspruchsgruppen soll fortgeführt werden und der Austausch mit Beginn der Umsetzung gestärkt werden. Dazu sind eine Jahreskonferenz und eine Internet-basierte Plattform «Umsetzung Energiekonzept» vorgesehen.

3 Entwicklung der energie- und klimapolitischen Rahmenbedingungen

3.1 Bundesebene

Die Energiestrategie 2050² sieht den Übergang von der Förderung zu einer Lenkung vor. Entsprechend sah die Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes nach dem Jahr 2020 vom 1. Dezember 2017 (BBI 2018, 247) eine Befristung der Unterstützung der kantonalen Förderung durch Globalbeiträge des Bundes vor.³ Die Einführung eines Klima- und Energielenkungssystems fand in der Bundesversammlung indes keine Unterstützung: Sowohl Nationalrat als auch Ständerat beschlossen im Sommer 2017, nicht auf die Vorlage des Bundesrates einzutreten.

Die Schweiz hat das Klimaübereinkommen von Paris (SR 0.814.012) im Oktober 2017 ratifiziert und sich verpflichtet, die Treibhausgasemissionen bis im Jahr 2030 gegenüber dem Jahr 1990 um 50 Prozent zu senken. Ziele und Instrumente zur Verminderung des Treibhausgasausstosses werden im neuen CO₂-Gesetz konkretisiert. Der Bund strebt einen Vollzug des neuen CO₂-Gesetzes ab dem Jahr 2022 an.

Gleichzeitig bereitet sich der Bund auf längerfristige Entwicklungen über das Jahr 2030 hinaus vor. Der Bundesrat hat deshalb am 28. August 2019 beschlossen, dass die Schweiz bis im Jahr 2050 ihre Treibhausgasemissionen auf Netto-Null absenken soll.⁴ Zur Konkretisierung dieses Ziels erarbeitet das Bundesamt für Umwelt (BAFU) aktuell eine langfristige Klimastrategie, die aufzeigen wird, wie die Schweiz dieses Ziel erreichen kann.

In Anbetracht der grossen Herausforderungen, welche bereits die Halbierung der CO₂-Emissionen stellt, tendiert die Bundesversammlung dazu, Globalbeiträge bis zum Jahr 2030 auszurichten und diese im Vergleich zu jetzt zu erhöhen.

Gestützt auf Art. 29 des CO₂-Gesetzes erhebt der Bund eine CO₂-Abgabe auf die Herstellung, Gewinnung und Einfuhr von Brennstoffen. Gemäss Art. 34 des CO₂-Gesetzes wird ein Drittel des Ertrags aus der CO₂-Abgabe, höchstens aber 450 Mio. Franken je Jahr, für Massnahmen zur langfristigen Verminderung der CO₂-Emissionen bei Gebäuden einschliesslich Senkung des Stromverbrauchs im Winterhalbjahr verwendet. Zu diesem Zweck gewährt der Bund jenen Kantonen Globalbeiträge, die über Programme zur Förderung energetischer Gebäudehüllen- und Gebäudetechnisanierungen sowie zum Ersatz bestehender elektrischer Widerstandsheizungen oder Ölheizungen verfügen und dabei eine harmonisierte Umsetzung gewährleisten. Dabei werden die Globalbeiträge in einen Sockelbeitrag je Einwohnerin oder Einwohner und in einen Ergänzungsbeitrag aufgeteilt. Der Sockelbeitrag je Einwohnerin oder Einwohner beträgt höchstens 30 Prozent der verfügbaren Mittel. Der Ergänzungsbeitrag darf nicht höher sein als das Doppelte des vom Kanton zur Durchführung seines Programms bewilligten jährlichen Kredits.

Aktuell löst ein kantonaler Franken bis zu zwei Franken Globalbeiträge des Bundes aus. Nach aktuellem Stand der Beratung des CO₂-Gesetzes (August 2020) kann voraussichtlich ab dem Jahr 2022 ein kantonaler Franken bis zu drei Franken Globalbeiträge des Bundes ergeben.

Die Auswirkung dieser neuen Bestimmung wurde beim Planbudget für die zu erwartenden Bundesbeiträge nicht eingerechnet, weil es sich lediglich um eine Kann-Formulierung handelt und weil allfällige Anforderungen des Bundes an eine Verdreifachung des kantonalen Kredits zurzeit

² Vgl. <https://www.bfe.admin.ch/bfe/de/home/politik/energiestrategie-2050.html>.

³ Botschaft vom 1. Dezember 2017 zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes nach 2020 (BBI 2018, 247).

⁴ Vgl. <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/klimaziel-2050.html>.

nicht bekannt sind. Zudem sind Rechtsgültigkeit und Vollzugsbeginn des CO₂-Gesetzes noch unklar, weil eine Referendumsabstimmung zur Diskussion steht. Die allenfalls höheren Globalbeiträge werden deshalb als Reserve bei steigender Nachfrage betrachtet.

3.2 Kantonale Ebene

Der Kantonsrat beschloss am 13. Juni 2019, die im Bericht 40.19.01 «Klima- und Energiepolitik des Kantons St.Gallen» als Handlungsoption 2 aufgeführte «Anerkennung des Übereinkommens von Paris als Grundlage der kantonalen Klima- und Energiepolitik» als verbindlich zu erklären und die Ziele des Pariser Abkommens als Grundlage für die künftigen kantonalen Konzepte zu verwenden. Er beschloss in der Folge auch einen Sonderkredit für die Jahre 2020 bis 2023 zur Finanzierung der Kampagne zum beschleunigten Ersatz von fossilen Heizungen im Umfang von 10 Mio. Franken (33.19.05). Dieser wird seit dem 1. Januar 2020 vollzogen.

Im Rahmen des Projekts «Umsetzungsagenda Finanzperspektiven» wurde die Höhe des kantonalen Kredits für die Energieförderung überprüft. Ausgehend davon, dass der Kanton St.Gallen keine Förderungsbeiträge an verbindlich vorgeschriebene Massnahmen leistet, wurde festgestellt, dass nach Überführung des Basismoduls der Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich aus dem Jahr 2014 (MuKE 2014) in kantonales Recht die Förderungsmassnahme «Thermische Sonnenkollektoren» aufgehoben werden kann. Entsprechend entfällt der Finanzbedarf von rund 0,4 Mio. Franken für diese Massnahme. Der Aufgaben- und Finanzplan 2021–2023 sieht für die Energieförderung entsprechend noch einen kantonalen Kredit von 5,0 Mio. Franken (bisher: 5,4 Mio. Franken) vor.

4 Umsetzung der Energieförderung

Abgesehen von der Aufhebung der Förderungsmassnahme «Thermische Sonnenkollektoren» wird das Förderungsprogramm 2015 bis 2020 inhaltlich unverändert als Grundlage für das Förderungsprogramm 2021–2025 übernommen. Insbesondere wird die Begrenzung der Beiträge auf Fr. 100'000.– bei den drei Massnahmen M20 «Gebäudesanierung in umfangreichen Etappen», M21 «Gebäudedämmung mit Einzelmassnahme» und M23 «Investitionsbeiträge an Neubauten und Ersatzneubauten im Minergie-P Standard» fortgeführt (vgl. Bst. A in Tabelle 1).

Ausgehend von der Nachfrage für das Jahr 2020 (vgl. zweite Spalte in Tabelle 1) wird bereits für die Fortsetzung des aktuellen Förderungsprogramms ein Bedarf an kantonalen Mitteln von rund 7,4 Mio. Franken erwartet. Der Bedarf übersteigt damit den voraussichtlichen Betrag gemäss revidiertem EnG von neu jährlich 5,0 Mio. Franken.⁵

Regierung und Kantonsrat erachteten im Sommer 2019 eine erhebliche Einschränkung des Angebots des Förderungsprogramms Energie mit einer nochmaligen deutlichen Kürzung im Jahr 2020 als falsches Zeichen (vgl. 33.19.05). Die Regierung lehnt eine vergleichbare erhebliche Kürzung auch zum jetzigen Zeitpunkt ab. In der Folge wird ein Teil des beantragten Nachtragskredits für die Finanzierung des erwarteten Mehrbedarfs von jährlich 2,4 Mio. Franken für den Gebäudereich benötigt. Weil der Sonderkredit frühestens in der zweiten Hälfte des Jahres 2021 zur Verfügung stehen wird bzw. um einen verlässlichen Übergang sicherzustellen, soll der erwartete Mehrbedarf für das Jahr 2021 über einen Vorbezug innerhalb des Sonderkredits finanziert werden (vgl. Bst. E in Tabelle 2).

⁵ Art. 16 Abs. 2 EnG in der Fassung gemäss dem Ergebnis der ersten Lesung des Kantonsrates vom 18./19. Februar 2020 zum VI. Nachtrag zum Energiegesetz (22.19.09). Es ist vorgesehen, dass der Kantonsrat den VI. Nachtrag zum Energiegesetz in der Septembersession 2020 erlässt.

Die Anwendung der verhaltensökonomischen Prinzipien auf die bestehenden Förderungsmaßnahmen erfolgt in den Jahren 2021 und 2022 unter Beizug der Schlüsselpartner. In der Folge wird das Förderungsprogramm unter Berücksichtigung der verfügbaren Mittel gestaffelt in den Jahren 2022 und 2023 angepasst. Ebenso werden die neuen Förderungsmaßnahmen «Schaffung Netzwerke» (SG-D) und der Schwerpunkt «unterwegs sein» unter Berücksichtigung der verfügbaren Mittel ab dem Jahr 2022 umgesetzt (vgl. Bst. B und C in Tabelle 1).

5 Ermittlung der Höhe des Nachtragkredits

5.1 Mittelbedarf für die Jahre 2021 bis 2025 gemäss Planbudget

Für das Jahr 2020 wird – wie im Jahr 2019 – eine Nachfrage von rund 28,2 Mio. Franken erwartet. Der Betrag setzt sich zusammen aus einem kantonalen Kredit von 7,4 Mio. Franken zuzüglich den Globalbeiträgen des Bundes von rund 20,8 Mio. Franken (vgl. Tabelle 2). Der Bedarf der einzelnen Förderungsmaßnahmen (kantonale Mittel und Globalbeiträge) kann der zweiten Spalte in Tabelle 2 entnommen werden. Gestützt auf diese Angaben wird für die Förderungsmaßnahmen im Gebäudebereich auch für die Jahre 2021 bis 2025 ein Mittelbedarf von durchschnittlich 28,2 Mio. Franken je Jahr angenommen. Die Anteile der einzelnen Förderungsmaßnahmen in den Jahren 2021 bis 2025 haben nur orientierenden Charakter.

Für die Förderungsmaßnahme «Schaffung Netzwerke» wird für die Jahre 2022 bis 2025 ein Beitragsvolumen von insgesamt 0,6 Mio. Franken erwartet (vgl. Bst. B in Tabelle 2), für den Schwerpunkt «unterwegs sein» wurde ein Beitragsvolumen von insgesamt 5,0 Mio. Franken angenommen (vgl. Bst. C in Tabelle 2).

Der Ersatz von elektrischen oder fossilen Heizungen wird seit 1. Januar 2020 dem Sonderkredit für die Jahre 2020 bis 2023 zur Finanzierung der Kampagne zum beschleunigten Ersatz von fossilen Heizungen (33.19.05) belastet und ist deshalb in den Tabellen nicht enthalten.

	Jahr 2020	Jahr 2021	Jahr 2022 bis 2025, jährlich	Total Jahre 2021 bis 2025
A. Gebäudebereich (Schwerpunkte 1 bis 3)				
- Thermische Solaranlagen (M1)	0,05	- ^b	- ^b	- ^b
SG-6 Wärmenetze / Anergienetze (M2)	2,65	2,10	2,10	10,50
SG-A Information und Beratung (M4)	0,13	0,21	0,21	1,05
SG-9 Gebäudemodernisierung mit Konzept (M13)	0,63	0,73	0,73	3,67
SG-9 Gebäudesanierung in umfangreichen Etappen (M20)	2,57	2,89	2,89	14,43
SG-9 Gebäudedämmung mit Einzelmassnahme (M21)	1,15	1,10	1,10	5,51
SG-9 Neu- und Ersatzneubauten Minergie-P (M23)	0,21	0,21	0,21	1,05
Reserve	0	0,16	0	0,6
SG-9 Betriebsoptimierung in Mehrfamilienhäusern und Dienstleistungsbauten (-)	0 ^a	0 ^b	0,16	0,63
Kantonale Mittel Gebäudebereich^c	7,4	7,4	7,4	37,0
B. Netzwerke				
SG-D Schaffung Netzwerke ^c (-)	- ^a	- ^b	0,05	0,2
Kantonale Mittel Netzwerke^c	- ^a	- ^b	0,05	0,2
C. Unterwegs sein (Schwerpunkt 4)				
SG-10 Mobilitätsmanagement von Unternehmen und der öffentlichen Hand stärken (-)	- ^a	- ^b	0,25	1,0
SG-13 Verbreitung der Elektromobilität unterstützen ^d (-)	- ^a	- ^b	1,0	4,0
Kantonale Mittel Unterwegs sein			1,25	5,0
D. Bedarf kantonale Mittel Förderungsprogramm Energie 2021–2025		7,4	8,7	42,2
E. Globalbeiträge des Bundes				
Sockelbeiträge		6,0	6,0	30,0
Ergänzungsbeiträge ^e		14,8	14,9	74,4
Globalbeiträge gesamt		20,8	20,9	104,4

^a nicht im Förderungsprogramm 2015–2020 enthalten.

^b nicht mehr oder noch nicht Teil des Förderungsprogramms 2021–2025.

^c globalbeitragsberechtigte Massnahme(n) (Stand Prozessbeschreibung für das Jahr 2020).

^d namentlich finanzielle Beiträge an die Installation von Ladeinfrastruktur mit Lastmanagement und unter Verwendung von erneuerbarer Energie in bestehenden Bauten.

^e der doppelte Wert des Mittelbedarfs von Bst. A und B.

Tabelle 1: Bedarf an kantonalen Mitteln für die Finanzierung des Förderungsprogramms Energie 2021–2025 (Bst. D) und erwarteter Globalbeitrag des Bundes (Bst. E). Grundlagen sind der erwartete Mittelbedarf des Förderungsprogramms Energie 2015–2020 für das Jahr 2020 (Bst. A) bzw. die zusätzlichen Förderungsmaßnahmen gemäss St.Galler Energiekonzept 2021–2030 für die Jahre 2022 bis 2025 (Bst. B und C) (alle Beträge in Mio. Franken). Die Bezeichnung SG-A und folgende weist die Förderungsmaßnahme der entsprechenden Massnahme im St.Galler Energiekonzept 2021–2030 zu, die Bezeichnungen M1 und folgende nehmen Bezug auf die Nummerierung im laufenden und geplanten Förderungsprogramm.

	Jahr 2020	Jahr 2021	Jahre 2022 bis 2025	Total Jahre 2021 bis 2025
A. Gebäudebereich (Schwerpunkte 1 bis 3)				
- Thermische Solaranlagen (M1)	0,2	_ ^b	_ ^b	_ ^b
SG-6 Wärmenetze / Anergienetze (M2)	10,1	8,0	32,0	40,0
SG-A Information und Beratung (M4)	0,5	0,8	3,2	4,0
SG-9 Gebäudemodernisierung mit Konzept (M13)	2,4	2,8	11,2	14,0
SG-9 Gebäudesanierung in umfangreichen Etappen (M20)	9,8	11,0	44,0	55,0
SG-9 Gebäudedämmung mit Einzelmassnahme (M21)	4,4	4,2	16,8	21,0
SG-9 Neu- und Ersatzneubauten Minergie-P (M23)	0,8	0,8	3,2	4,0
Reserve	0	0,6	0	0,6
SG-9 Betriebsoptimierung in Mehrfamilienhäusern und Dienstleistungsbauten (-)	0 ^a	0 ^b	2,4	2,4
Mittelbedarf Gebäudebereich	28,2	28,2	112,8	141,0
B. Netzwerke				
SG-D Schaffung Netzwerke ^c (-)	_ ^a	_ ^b	0,6	0,6
Mittelbedarf Netzwerke	_^a	_^b	0,6	0,6
C. Mobilität (Schwerpunkt 4)				
SG-10 Mobilitätsmanagement von Unternehmen und der öffentlichen Hand stärken (-)	_ ^a	_ ^b	1,0	1,0
SG-13 Verbreitung der Elektromobilität unterstützen ^d (-)	_ ^a	_ ^b	4,0	4,0
Mittelbedarf Mobilität			5,0	5,0
D. Förderungsprogramm Energie gesamt		28,2	118,4	146,6
E. Kredite und Globalbeiträge des Bundes				
Sonderkredit Förderungsprogramm Energie 2021–2025 (Jahrestranchen)		-5,0	-17,6	-25,0
Vorbezug aus Jahren 2022 ff.		-2,4	0	0
Globalbeiträge des Bundes ^e		-20,8	-83,6	-104,4
Nachtragskredit		0	17,2	17,2

^a nicht im Förderungsprogramm 2015–2020 enthalten.

^b nicht mehr oder noch nicht Teil des Förderungsprogramms 2021–2025.

^c globalbeitragsberechtigte Massnahme(n) (Stand Prozessbeschreibung für das Jahr 2020).

^d namentlich finanzielle Beiträge an die Installation von Ladeinfrastruktur mit Lastmanagement und unter Verwendung von erneuerbarer Energie in bestehenden Bauten.

^e vgl. Bst. E in Tabelle 1.

Tabelle 2: Ermittlung der Höhe des Nachtragskredits (Bst. E) gestützt auf den erwarteten Mittelbedarf des Förderungsprogramms Energie 2015–2020 für das Jahr 2020 (Bst. A) bzw. die zusätzlichen Förderungsmassnahmen gemäss St.Galler Energiekonzept 2021–2030 für die Jahre 2022 bis 2025 (Bst. B) sowie Kredite und Globalbeiträge des Bundes (Bst. E, alle Beträge in Mio. Franken). Die Bezeichnung SG-A und folgende weist die Förderungsmassnahme der entsprechenden Massnahme im St.Galler Energiekonzept 2021–2030 zu, die Bezeichnungen M1 und folgende nehmen Bezug auf die Nummerierung im laufenden und geplanten Förderungsprogramm.

5.2 Bewertung

Installationen von Anlagen zur Produktion oder Nutzung erneuerbarer Energie haben in den letzten Jahren stetig zugenommen. Gründe dafür sind u.a., dass die Wirtschaft solche Produkte auf den Markt gebracht und sie weiterentwickelt hat und dass Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer sie bestellt und installiert haben. Bei Neubauten ist so der Wechsel auf erneuerbare Energien gelungen: Fossile Heizungen sind bei Neubauten kaum noch anzutreffen und die Gebäude sind gut isoliert. Dies ist sowohl für die Bewohnerinnen und Bewohner als auch für die Vermieterinnen und Vermieter vorteilhaft: Ölpreisschwankungen spielen hier keine Rolle, der Komfort ist hoch und die Nebenkosten sind tiefer. Ebenso profitiert das regionale Gewerbe. Es plant und führt energetische Modernisierungen durch, so dass z.B. bei Heizungen rund 80 Prozent der Investitionen in der Schweiz bleiben.

Zahlreiche wichtige Entwicklungen wurden zu Beginn mit Förderungsmassnahmen unterstützt. Vieles, das heute im Neubau selbstverständlich ist, will das St.Galler Energiekonzept 2021–2030 auch für bestehende Bauten zum Standard machen. Das Förderungsprogramm unterstützt Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer deshalb mit Beiträgen bei Abklärungen und bei der Umsetzung von energetischen Modernisierungen.

So wie im Gebäudebereich in den letzten rund zehn Jahren Energieeffizienz und erneuerbare Energien Eingang gefunden haben, sollen in den nächsten zehn Jahren im Mobilitätsbereich Entwicklungen zu mehr Effizienz und zu weniger CO₂-Ausstoss eingeleitet werden. Das Mobilitätsmanagement von Unternehmen und der öffentlichen Hand ist ein Beitrag dazu. Rasch handelnde Unternehmen sollen einen Beitrag an die Erstellung eines Mobilitätsmanagements erhalten. Förderungsbeiträge an die Installation von Ladeinfrastruktur mit Lastmanagement und unter Verwendung von erneuerbarer Energie in bestehenden Bauten soll den finanziellen Aufwand für Vermieterinnen und Vermieter senken und es auch Mieterinnen und Mietern möglich machen, ihr Elektrofahrzeug zuhause zu laden und bestehende Leitungskapazitäten optimal zu nutzen.

Die Bedeutung der Energieförderung beginnt vor der Überweisung eines Förderungsbeitrags: Förderungsmassnahmen zeigen, welche Techniken verlässlich eingesetzt werden können, und unterstützen damit Interessierte bei der Kauf- oder Investitionsentscheidung. Förderung ist aber auch eine Möglichkeit, qualitativ gute Produkte hervorzuheben.

St.Gallerinnen und St.Galler entrichten auf fossile Brennstoffe die CO₂-Abgabe. Mit dem Ertrag aus der CO₂-Abgabe verdoppelt der Bund aktuell kantonale Kredite für die Energieförderung im Gebäudebereich (für Details siehe Abschnitt 3.1). Förderungsprogramme machen es möglich, dass ein Teil der Abgabe wieder in den Kanton St.Gallen zurückfliesst und hier, z.B. beim Ersatz einer fossilen Heizung durch eine Wärmepumpe oder bei einer energetischen Gebäudemodernisierung, den CO₂-Ausstoss und den Mittelabfluss ins Ausland vermindern.

6 Referendum

Der beantragte Nachtragskredit zum Sonderkredit Förderprogramm Energie 2021–2025 beträgt 17,2 Mio. Franken (kantonale Förderungsmittel). Nach Art. 6 Abs. 1 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1) unterstehen die Gesetze und Beschlüsse des Kantonsrates, die zulasten des Staates für den gleichen Gegenstand eine einmalige neue Ausgabe von mehr als 15 Mio. Franken oder eine während mindestens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresausgabe von mehr als 1,5 Mio. Franken zur Folge haben, dem obligatorischen Finanzreferendum.

Der vorliegende Kantonsratsbeschluss über die Gewährung des Nachtragskredits unterliegt somit dem obligatorischen Finanzreferendum.

7 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Kantonsratsbeschluss über einen Nachtragskredit zum Sonderkredit Förderungsprogramm Energie 2021–2025 einzutreten.

Im Namen der Regierung

Bruno Damann
Präsident

Benedikt van Spyk
Staatssekretär

Kantonsratsbeschluss über einen Nachtragskredit zum Sonderkredit Förderungs- programm Energie 2021–2025

Entwurf der Regierung vom 11. August 2020

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 11. August 2020⁶ Kenntnis genommen und
erlässt

als Beschluss:

I.

Ziff. 1

¹ Zu Lasten der Erfolgsrechnung wird ein Nachtragskredit von 17,2 Mio. Franken zum Sonderkredit Förderungsprogramm Energie 2021–2025 gewährt.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Dieser Erlass wird ab Rechtsgültigkeitangewendet.
2. Dieser Erlass untersteht dem obligatorischen Finanzreferendum.⁷

⁶ ABI 2020-●●.

⁷ Art. 48 Abs. 1 Bst. d KV, sGS 111.1, i.V.m. Art. 6 RIG, sGS 125.1.