

Beiträge an die Energieförderung

– Kantonsratsbeschluss über die Einheitsinitiative «St.Galler Klimafonds»

– Kantonsratsbeschluss über den Sonderkredit zur Finanzierung der Energieförderung in den Jahren 2024 bis 2030

Bericht und Antrag sowie Botschaft und Entwurf der Regierung vom 22. November 2022

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung		2
1	Initiativbegehren	4
1.1	Wortlaut und Zulässigkeit	4
1.2	Begründung	5
1.3	Anmeldung und Zustandekommen	6
1.4	Zuleitung an den Kantonsrat	6
1.5	Behandlung im Kantonsrat und Volksabstimmung	6
1.5.1	Zustimmung zum Initiativbegehren	6
1.5.2	Ablehnung des Initiativbegehrens	6
1.5.3	Keine Stellungnahme zum Initiativbegehren	7
2	Förderungspolitik des Bundes im Klima- und Energiebereich	7
2.1	Ausgangslage	7
2.2	Aktuelle Entwicklung auf Bundesebene	8
2.2.1	Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit	8
2.2.2	Revision des CO ₂ -Gesetzes	8
2.3	Globalbeiträge nach eidgenössischem Energiegesetz an kantonale Förderungsprogramme	8
2.4	Einspeisevergütungssystem und Investitionsbeiträge nach eidgenössischem Energiegesetz	9
3	Klima- und Energiepolitik des Kantons St.Gallen	10
3.1	St.Galler Energiekonzept 2021–2030	10
3.2	Energieförderung im Kanton St.Gallen bis zum Jahr 2030	11
3.2.1	Gebäudehülle und Wärmenetze	11
3.2.2	Erneuerbar Heizen	12
3.2.3	Übersicht Finanzbedarf für Energieförderung bis 2030	14

4	Finanzierung der Energieförderung 2024–2030	16
4.1	Beurteilung der Initiative	16
4.2	Sonderkredit für die Jahre 2024 bis 2030 zur Finanzierung der Energieförderung	17
4.2.1	Umfang des Sonderkredits	17
4.2.2	Kantonsratsbeschluss als Gegenvorschlag	18
5	Finanzielle Auswirkungen des Gegenvorschlags	19
6	Verfahren und Referendum	19
7	Antrag	19

Entwürfe

Kantonsratsbeschluss über die Einheitsinitiative «St.Galler Klimafonds»	20
--	-----------

Kantonsratsbeschluss über den Sonderkredit zur Finanzierung der Energieförderung in den Jahren 2024 bis 2030	21
---	-----------

Zusammenfassung

Mit der zustande gekommenen Einheitsinitiative «St.Galler Klimafonds» wird die Schaffung eines Klimafonds mit einem Volumen von 100 Mio. Franken gefordert, der aus Mitteln des besonderen Eigenkapitals geäufnet wird. Die Mittel sollen verwendet werden für:

- den Ersatz von fossilen Heizanlagen durch klimaneutrale Anlagen und die energetische Sanierung von Gebäudehüllen;*
- den Ausbau der Stromgewinnung durch erneuerbare Energien wie Photovoltaik, Windkraft und Biomasse;*
- gezielte Massnahmen zur Energieverbrauchsreduktion.*

Aus Sicht der Regierung ist es unbestritten, dass die Energieförderung einen entscheidenden Beitrag zur Erreichung der Klimaziele leistet.

Das St.Galler Energiekonzept 2021–2030 bewährt sich als robuste Grundlage für die kantonale Klima- und Energiepolitik. Es adressiert mit seinen Schwerpunkten und Massnahmen die Vielfalt der Herausforderungen und stellt sicher, dass die dazu notwendigen Mittel gezielt und bedarfsgerecht eingesetzt werden. Gemäss St.Galler Energiekonzept sind im Zeitraum von 2021 bis 2030 für die Energieförderung mehr finanzielle Mittel notwendig, als die Initiative fordert. Rund die Hälfte der erforderlichen Mittel ist bereits beschlossen; die zweite Hälfte ist im Aufgaben- und Finanzplan 2024–2026 eingestellt – aber noch zu beschliessen. Diese Mittel sollen hauptsächlich in den Gebäudebereich fliessen, namentlich in die energetische Modernisierung von Gebäudehüllen und die Erstellung von Wärmenetzen. Beiträge an den Ersatz von fossilen Heizungen werden aus dem Sonderkredit für die Jahre 2020 bis 2023 zur Finanzierung der Kampagne zum beschleunigten Ersatz von fossilen Heizungen finanziert. Bei der finanziellen Förderung der erneuerbaren Stromproduktion sollen die bewährte Aufgabenteilung weitergeführt werden und hauptsächlich die Förderungsinstrumente des Bundes zum Einsatz kommen.

Die Nachfrage nach Förderungsmitteln, insbesondere für den Heizungsersatz, ist seit Ende 2020 deutlich gestiegen. Dazu beigetragen hat die Preiserhöhung bei den fossilen Brennstoffen sowie der fortdauernde Krieg in der Ukraine. Die Regierung schlägt vor diesem Hintergrund vor, die erfolgreiche Kampagne zum beschleunigten Ersatz von fossilen Heizungen über das Jahr 2023 hinaus zu verlängern. Sie erachtet es als wichtig, den begonnenen Umbau der Wärmeversorgung konsequent weiter voranzutreiben und die steigende Nachfrage zu stützen bzw. weiter zu stärken. Mit der Weiterführung der Kampagne wird der Ersatz von rund 21'000 fossilen Heizungen in den Jahren 2024 bis 2030 angestrebt. Dazu ist ein kantonaler Sonderkredit von 42 Mio. Franken notwendig.

Unter Einbezug des Finanzbedarfs für die Fortführung der Kampagne «erneuerbar heizen» sowie der noch nicht beschlossenen Mittel für das Förderungsprogramm Energie 2026–2030 beträgt der Bedarf an kantonalen Mitteln für die Energieförderung in den Jahren 2021 bis 2030 insgesamt 134 Mio. Franken. Nach heutigem Stand ergänzt der Bund diesen Betrag mit Globalbeiträgen im Umfang von rund 256 Mio. Franken. Falls Kantonsrat und Stimmberechtigte den noch nicht beschlossenen Krediten zustimmen, stehen der Energieförderung von 2021 bis 2030 somit rund 390 Mio. Franken zur Verfügung.

Das Initiativkomitee «St.Galler Klimafonds» schlägt vor, die Mittel für die Energieförderung über einen Fonds bereitzustellen, der aus Mitteln des besonderen Eigenkapitals geäuftet wird. Aus Sicht der Regierung ist indes die bewährte Finanzierung über einen Sonderkredit vorzuziehen. In Verbindung mit dem St.Galler Energiekonzept 2021–2030 stellt der Sonderkredit insbesondere sicher, dass die Mittel zweckgebunden, gezielt und bedarfsgerecht eingesetzt werden. Die Einführung von zwei verschiedenen Instrumenten für die Finanzierung der Energieförderung erachtet die Regierung nicht als zielführend. Die Regierung weist zudem darauf hin, dass der Bestand des besonderen Eigenkapitals per Ende 2023 voraussichtlich nur noch knapp 84 Mio. Franken betragen wird. Das besondere Eigenkapital wäre damit eine nicht ausreichende Finanzierungsquelle.

Die Regierung beantragt dem Kantonsrat deshalb, die Einheitsinitiative «St.Galler Klimafonds» abzulehnen. Der Einheitsinitiative «St.Galler Klimafonds» soll indes ein Gegenvorschlag in der Form eines Kantonsratsbeschlusses über den Sonderkredit zur Finanzierung der Energieförderung in den Jahren 2024 bis 2030 gegenübergestellt werden. In diesem Sonderkredit wird ein Teil der noch nicht beschlossenen Mittel für die Finanzierung der Energieförderung in den Jahren 2026 bis 2030 gemäss St.Galler Energiekonzept sowie der Finanzbedarf für die Weiterführung der Kampagne zum beschleunigten Ersatz von fossilen Heizungen ab 2024 bis 2030 zusammengefasst. Der Sonderkredit setzt sich wie folgt zusammen:

- 17,25 Mio. Franken für die Umsetzung des Förderungsprogramms Energie 2026–2030, insbesondere für die energetische Modernisierung von Gebäudehüllen und Wärmenetze;
- 42,0 Mio. Franken für die Weiterführung der Kampagne erneuerbar heizen ab 2024 bis längstens 2030.

Die Regierung beantragt, die Mittel in einem Sonderkredit zu beschliessen. Die Stimmberechtigten können somit in einer Volksabstimmung über den gesamten Kredit in der Höhe von 59,25 Mio. Franken befinden. Mit dem Gegenvorschlag wird die Energieförderung bis im Jahr 2030 gesichert und es wird erreicht, dass die Finanzierung über das bewährte Instrument des Sonderkredits erfolgt.

Zusätzlich zum oben genannten Sonderkredit wird der Energieförderung für die Jahre 2026 bis 2030 gestützt auf Art. 16 Abs. 2 des Energiegesetzes ein Sonderkredit im Umfang von 25,0 Mio. Franken zur Verfügung stehen. Diese gebundene Ausgabe unterliegt nicht dem obligatorischen Finanzreferendum und wird mit dem Budget 2026 separat beantragt.

Der Gegenvorschlag untersteht dem obligatorischen Finanzreferendum. Falls die Initiative nicht vorzeitig zurückgezogen wird, erfolgt die Volksabstimmung über den Gegenvorschlag gleichzeitig mit demjenigen über die Initiative.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Bericht und Antrag zur Einheitsinitiative «St.Galler Klimafonds» sowie Botschaft und Entwurf des Kantonsratsbeschlusses über den Sonderkredit zur Finanzierung der Energieförderung in den Jahren 2024 bis 2030.

1 Initiativbegehren

1.1 Wortlaut und Zulässigkeit

Mit Eingabe vom 8. Juli 2021 unterbreitete das Initiativkomitee «Klimafonds St.Gallen» ein Initiativbegehren in Form der Einheitsinitiative nach Art. 43 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) zur Prüfung der Zulässigkeit. Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

«Die unterzeichneten Stimmberechtigten des Kantons St.Gallen erteilen in der Form der Einheitsinitiative nach Art. 43 KV dem Kantonsrat folgenden Rechtsetzungsauftrag:

Der Kantonsrat schafft die gesetzlichen Grundlagen für einen Klimafonds mit einem Volumen von 100 Mio. Franken. Der Fonds wird aus Mitteln des besonderen Eigenkapitals geäufnet. Die Mittel werden verwendet für:

- den Ersatz von fossilen Heizanlagen durch klimaneutrale Anlagen und die energetische Sanierung von Gebäudehüllen;
- den Ausbau der Stromgewinnung durch erneuerbare Energien wie Photovoltaik, Windkraft und Biomasse;
- gezielte Massnahmen zur Energieverbrauchsreduktion.»

Die Zulässigkeit einer Initiative wird nach Art. 44 Abs. 1 KV durch das Gesetz über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) bestimmt. Initiativen sind nach Art. 44 Abs. 2 KV insbesondere ganz oder teilweise unzulässig, wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstossen (Bst. a), undurchführbar sind (Bst. b) oder die Einheit der Materie oder der Form nicht wahren (Bst. c).

Beim Initiativbegehren handelt es sich um eine Einheitsinitiative in der Form der allgemeinen Anregung nach Art. 43 KV. Wie für alle Initiativbegehren gilt für die Einheitsinitiative, dass sie sich auf die Verfassung oder auf ein formelles Gesetz und dementsprechend auf generell-abstrakte Bestimmungen beziehen muss (vgl. Art. 41 bis 43 KV). Nicht Gegenstand eines Initiativbegehrens können dagegen individuell-konkrete Verwaltungsbeschlüsse sein, die auf ein bestimmtes Bauprojekt oder auf eine bestimmte Ausgabe gerichtet sind. Diese sogenannte Verwaltungsinitiative ist im Rahmen der Beratungen der Kantonsverfassung ausdrücklich ausgeschlossen worden (vgl. Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 für eine neue Kantonsverfassung, ABI 2000, 165 ff., 284).

Die Regierung stellte die Zulässigkeit der Initiative «St.Galler Klimafonds» nach Art. 36 Abs. 3 RIG am 19. Oktober 2021 fest (vgl. ABI 2021-00.058.097).

Die Behandlung von Einheitsinitiativen richtet sich einerseits nach Art. 53^{bis} ff. RIG und andererseits sachgemäss nach den für die Gesetzesinitiative geltenden Bestimmungen (Art. 53^{septies} RIG).

1.2 Begründung

Das Initiativkomitee begründet das Begehren wie folgt:

«Die Klimakrise und ihre katastrophalen Folgen fordern dringende Massnahmen auf allen Ebenen, in der Gesellschaft und in der Wirtschaft. Das Bewusstsein, dass gehandelt werden muss, hat sich in den vergangenen Monaten in einem grossen Teil der Bevölkerung und der Politik durchgesetzt. Der Bundesrat hat darum analog zum Pariser Klimaübereinkommen (SR 0.814.012) sein Klimaziel definiert: netto-Null¹ bis 2050. Um dieses Ziel zu erreichen, braucht es eine schnelle Modernisierung, besonders im Bereich der Gebäude und der Infrastruktur.

Nach der knappen Ablehnung des CO₂-Gesetzes am 13. Juni 2021 droht nun aber der klimapolitische Stillstand. Die Investitionskosten für den Ersatz von fossilen Heizsystemen und für die Gewinnung neuer erneuerbarer Energien bremsen weiterhin den nötigen Wandel. Genau hier kann der Kanton eingreifen: Er muss mit Einmalbeiträgen an die Investitionen den Umstieg auf klimaschonende Techniken deutlich beschleunigen, mit Fördermitteln die erneuerbaren Energien stärken und im Gebäudebereich und darüber hinaus in allen Bereichen, in denen Energie verbraucht wird, gezielte Massnahmen zur Reduktion des Energieverbrauchs umsetzen.

Mit dieser Initiative wird die Einführung eines Fonds mit einem Volumen von 100 Mio. Franken gefordert, aus dem jährliche Tranchen für die genannten Zwecke entnommen werden können. Geöffnet werden soll der Fonds aus dem besonderen Eigenkapital, welches aktuell einen Bestand von 264,4 Mio. Franken aufweist. Das besondere Eigenkapital ist für besondere Situationen eingerichtet. Nach Art. 46^{bis} des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1) kann im Rahmen von planmässigen Vorgaben darauf zugegriffen werden. Bei Annahme der Initiative muss der Kantonsrat mit einem verbindlichen Beschluss die Grundlage zur Verwendung für den Klimafonds schaffen.

Angesichts der drohenden Folgen der Klimakatastrophe war das kantonale Vorgehen bis anhin viel zu zögerlich. Die Klimafonds-Initiative will rasch und effektiv Massnahmen zum Kampf gegen die Klimakrise umsetzen, die auch sozial gerecht sind. Gerade der Ersatz von fossilen Heizanlagen und die energetisch wirksame Sanierung von Gebäuden sind gesamtgesellschaftliche Anliegen und sollen nicht von Einzelpersonen bezahlt werden müssen. Die Subventionierungen sollen der ganzen Bevölkerung zugutekommen; sie dürfen nicht einfach nur den Immobilienbesitzern unter die Arme greifen, und unter keinen Umständen dürfen Sanierungen, die mit Fördergelder aus dem Klimafonds mitfinanziert wurden, auf die Mieter*innen überwälzt werden. Der Kantonsrat ist angehalten, bei Annahme der Initiative die entsprechenden Grundlagen für eine gerechte Verteilung des Klimafonds zu schaffen.

Der Kanton St. Gallen hat eine solide finanzielle Grundlage mit einer Eigenkapitalbasis (besonderes Eigenkapital und freies Eigenkapital) von über 1,3 Mrd. Franken (Stand Januar 2021). Er ist problemlos in der Lage, den Umstieg in die neue Welt des wirksamen Klimaschutzes zu beschleunigen: Für eine Zukunft in einer lebenswerten, klimagerechten Welt für alle.»

¹ Netto-Null bedeutet, dass alle durch Menschen verursachten Treibhausgas-Emissionen durch Reduktionsmassnahmen wieder aus der Atmosphäre entfernt werden müssen und somit die Klimabilanz der Erde netto, also nach den Abzügen durch natürliche und künstliche Senken, Null beträgt. Damit wäre die Menschheit klimaneutral und die globale Temperatur würde sich stabilisieren.

1.3 Anmeldung und Zustandekommen

Das Initiativkomitee meldete das Initiativbegehren mit dem für zulässig erklärten Wortlaut am 18. November 2021 bei der Staatskanzlei an. Diese veröffentlichte Wortlaut und Rückzugsermächtigung in Anwendung von Art. 38 RIG im Amtsblatt vom 22. November 2022 (ABI 2021-00.058.097).

Für das Zustandekommen einer Einheitsinitiative in Form der allgemeinen Anregung sind die Unterschriften von 4'000 Stimmberechtigten erforderlich (Art. 43 Abs. 1 KV). Diese Zahl wurde mit 4'629 gültigen Unterschriften überschritten. Die Unterschriftenbogen erfüllten die in Art. 39 RIG festgelegten Vorschriften. Die Staatskanzlei stellte mit Verfügung vom 23. Mai 2022 fest, dass die Initiative zustande gekommen ist (ABI 2022-00.070.847).

1.4 Zuleitung an den Kantonsrat

Die Regierung hat dem Kantonsrat innert sechs Monaten seit Rechtsgültigkeit des Beschlusses über das Zustandekommen Bericht und Antrag zum Inhalt des Initiativbegehrens zu unterbreiten (Art. 43 RIG). Die am 23. Mai 2022 im Amtsblatt veröffentlichte Verfügung über das Zustandekommen der Initiative ist am 8. Juni 2022 rechtskräftig geworden. Somit hat die Regierung dem Kantonsrat bis 9. Dezember 2022 Bericht und Antrag zum Inhalt des Initiativbegehrens zu unterbreiten. Mit der Vorlage dieses Berichts ist diese Frist eingehalten.

1.5 Behandlung im Kantonsrat und Volksabstimmung

Der weitere Verlauf des Verfahrens hängt davon ab, ob der Kantonsrat dem Initiativbegehren zustimmt oder es ablehnt oder ob er auf eine Stellungnahme dazu verzichtet. Die Ablehnung des Initiativbegehrens kann mit oder ohne Gegenvorschlag erfolgen.

1.5.1 Zustimmung zum Initiativbegehren

Stimmt der Kantonsrat dem Initiativbegehren zu, hat er den mit der vorliegenden Einheitsinitiative erteilten Auftrag zu erfüllen (Art. 43 Abs. 2 KV) und innert eines Jahres einen dem Begehren entsprechenden Erlass zu verabschieden (Art. 53^{bis} Abs. 1 RIG). Der Kantonsrat kann diese Frist angemessen verlängern, wenn es sich als unmöglich erweist, die Vorlage innert eines Jahres abschliessend zu behandeln (Art. 53^{bis} Abs. 2 RIG).

1.5.2 Ablehnung des Initiativbegehrens

Lehnt der Kantonsrat das Initiativbegehren ab, hat er gleichzeitig zu beschliessen, ob er dem Volk einen Gegenvorschlag unterbreiten will (Art. 53^{ter} RIG). Der Gegenvorschlag kann in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausformulierten Entwurfs erfolgen (Art. 53^{quater} Abs. 1 RIG). Einheitsinitiative und Gegenvorschlag werden nach Art. 53^{septies} i.V.m. Art. 50 und 51 RIG gleichzeitig der Volksabstimmung unterstellt.

Wenn der Kantonsrat den Gegenvorschlag nicht innert eines Jahres ausarbeitet und beschliesst, ordnet die Regierung ohne weiteres die Volksabstimmung an (Art. 53^{quater} Abs. 2 RIG). Es besteht allerdings die Möglichkeit der Fristverlängerung um ein Jahr, wenn es sich als unmöglich erweist, den Gegenvorschlag fristgemäss zu beschliessen (Art. 53^{quater} Abs. 3 RIG). Die Regierung ordnet auch dann ohne weiteres die Volksabstimmung über die Einheitsinitiative an, wenn der Kantonsrat die Initiative ohne Gegenvorschlag ablehnt (Art. 53^{quinquies} RIG).

Im vorliegenden Fall beantragt die Regierung dem Kantonsrat, dem Volk einen Gegenvorschlag in Form eines ausformulierten Entwurfs zu unterbreiten (siehe Abschnitt 4.2).

1.5.3 Keine Stellungnahme zum Initiativbegehren

Beschliesst der Kantonsrat, zum Initiativbegehren nicht Stellung zu nehmen, ordnet die Regierung ohne weiteres die Volksabstimmung an (Art. 53^{septies} i.V.m. Art. 44 Abs. 2 RIG).

Die Regierung ordnet auch dann ohne weiteres die Volksabstimmung an, wenn der Kantonsrat innert elf Monaten nach Rechtsgültigkeit des Beschlusses über das Zustandekommen keinen Beschluss über seine Stellungnahme zum Begehren gefasst hat (Art. 53^{septies} i.V.m. Art. 44 Abs. 3 RIG). Für die vorliegende Einheitsinitiative läuft diese Frist am 9. Mai 2023 ab.²

2 Förderungspolitik des Bundes im Klima- und Energiebereich

2.1 Ausgangslage

Am 28. August 2019 hat der Bundesrat aufgrund der neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse des Weltklimarates beschlossen, das Schweizer Reduktionsziel des Treibhausgasausstosses zu verschärfen und im Jahr 2050 netto Null Treibhausgasemissionen anzustreben. Dieses Ziel hat die Bundesversammlung im September 2022 im Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit³ verankert. Bis zum Jahr 2050 soll die Schweiz somit per Saldo keine Treibhausgasemissionen mehr ausstossen. Das weitaus wichtigste Treibhausgas ist CO₂, mit einem gegenwärtigen Anteil von 79,1 Prozent an den gesamten Treibhausgasemissionen der Schweiz.⁴ CO₂-Emissionen entstehen vorwiegend bei der energetischen Nutzung fossiler Brenn- und Treibstoffe in den Sektoren Verkehr, Gebäude und Industrie. Um das Netto-Null-Ziel zu erreichen, muss die Energieversorgung bis im Jahr 2050 weitgehend dekarbonisiert werden. Dazu ist unter anderem ein starker Ausbau der erneuerbaren Stromproduktion sowie eine sparsame und effiziente Energienutzung notwendig. Dementsprechend bilden das Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen (SR 641.71; abgekürzt CO₂-Gesetz) und das Energiegesetz (SR 730.0; abgekürzt eidg. EnG) wichtige Säulen der schweizerischen Klima- und Energiepolitik. Neben Vorschriften setzen die beiden Gesetze als wichtiges Instrument zur Zielerreichung auf finanzielle Förderung. Die Bedeutung von finanziellen Beiträgen für einen raschen und erfolgreichen Übergang zu einer klimafreundlichen Energieversorgung hat sich in den letzten Jahren verdeutlicht. Förderung ist insbesondere wichtig, um die finanzielle Belastung durch Mehrinvestitionen zu senken. Diese bilden oft ein Hemmnis für die Investition in erneuerbare Energie, beispielsweise beim Heizungersatz.

Die schweizerische Förderungspolitik im Klima- und Energiebereich sieht eine Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen vor. Der Bund leistet, gestützt auf das eidg. EnG, finanzielle Beiträge an die erneuerbare Stromproduktion. Die Kantone sind für die Finanzierung von Massnahmen im Gebäudebereich zuständig. Dazu richtet der Bund Globalbeiträge nach Art. 52 eidg. EnG an die Kantone aus.

² Der VIII. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative (22.21.17), der u.a. gewisse Anpassungen bei den Fristen vorsieht, wird gemäss Beschluss der Regierung vom 22. November 2022 am 1. Juni 2023 in Vollzug treten. Für das bereits vor dem Vollzugsbeginn hängige Verfahren des vorliegenden Geschäfts finden jedoch die genannten altrechtlichen Bestimmungen Anwendung.

³ Im Bundesblatt publiziert am 11. Oktober 2022 (BBl 2022 2403). Die Referendumsfrist läuft bis am 19. Januar 2023.

⁴ Vgl. www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/zustand/daten/treibhausgasinventar.html.

2.2 Aktuelle Entwicklung auf Bundesebene

2.2.1 Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit

Die Bundesversammlung beschloss im September 2022 einen indirekten Gegenentwurf zur Gletscher-Initiative.⁵ Das Rahmengesetz sieht unter anderem ein Impulsprogramm vor, mit dem der Ersatz von fossilen Heizungen und Massnahmen im Bereich Energieeffizienz während zehn Jahren mit jährlich 200 Mio. Franken unterstützt werden soll. Der Vollzug soll durch die Kantone im Rahmen der bestehenden Strukturen nach Art. 34 CO₂-Gesetz erfolgen. Mit den Mitteln soll gemäss Beschluss der eidgenössischen Räte insbesondere der Ersatz fossiler Heizungen im mittleren und höheren Leistungsbereich, beispielsweise in Mehrfamilienhäusern (MFH) und Dienstleistungsbauten, unterstützt werden. Das Potenzial bzw. der Handlungsbedarf hinsichtlich der Reduktion der CO₂-Emissionen ist auch bei den MFH gross, deren Eigentümerinnen und Eigentümer wurden bisher durch Förderangebote jedoch weniger gut erreicht als Eigentümerinnen und Eigentümer von Einfamilienhäusern (EFH). Mit der gezielten Förderung des Heizungsersatzes in MFH beabsichtigt der Bund, mit den zusätzliche Mitteln die grösstmögliche Wirkung zu erzielen.

Auch im Kanton St.Gallen erfolgt der Heizungsersatz in MFH noch langsam. Nur rund 5 Prozent der Förderungsgesuche für den Ersatz von fossilen Heizungen durch Wärmepumpen im Zeitraum von 2019 bis Mitte 2022 betrafen Mehrfamilienhäuser. Ein Impulsprogramm des Bundes mit der beschriebenen Stossrichtung hätte deshalb nur geringen Einfluss auf die Verwendung der kantonalen Fördermittel. Es würde vorwiegend die Nachfrage im Bereich MFH stimulieren und damit die angestrebte Beschleunigung des Heizungsersatzes in EFH ergänzen.

Gegen das «Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit» wurde das Referendum ergriffen. Mit Blick auf eine mögliche Volksabstimmung ist der Vollzug des Gesetzes nicht vor Januar 2025 zu erwarten.

2.2.2 Revision des CO₂-Gesetzes

Der Bundesrat hat am 16. September 2022 die Botschaft zum revidierten CO₂-Gesetz für die Zeit nach dem Jahr 2024 verabschiedet.⁶ Mit dem revidierten CO₂-Gesetz will der Bundesrat die Treibhausgasemissionen der Schweiz bis zum Jahr 2030 gegenüber 1990 halbieren. Es knüpft an das geltende CO₂-Gesetz an. Die Vorlage trägt den Ergebnissen der Vernehmlassung und der Volksabstimmung vom Juni 2021 Rechnung. Sie verzichtet auf neue Abgaben und setzt stattdessen auf wirkungsvolle Anreize, die durch gezielte Förderungen und Investitionsanreize ergänzt werden. Namentlich soll das Gebäudeprogramm im bisherigen Umfang fortgeführt werden können.

2.3 Globalbeiträge nach eidgenössischem Energiegesetz an kantonale Förderungsprogramme

Gestützt auf Art. 29 CO₂-Gesetz erhebt der Bund eine CO₂-Abgabe auf die Herstellung, Gewinnung und Einfuhr von Brennstoffen. Nach Art. 34 CO₂-Gesetz 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,

⁵ Vgl. sämtliche Unterlagen hierzu unter dem Geschäft «Parlamentarische Initiative 21.501» der Bundesversammlung.

⁶ Medienmitteilung und Unterlagen abrufbar unter <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-86492.html>, Geschäftsnummer 22.061.

die über Programme zur Förderung energetischer Gebäudehüllen- und Gebäudetechniksanierungen sowie zum Ersatz bestehender elektrischer Widerstandsheizungen oder Ölheizungen verfügen und dabei eine harmonisierte Umsetzung gewährleisten. Die Globalbeiträge werden 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.

Die Höhe der Globalbeiträge des Bundes ist abhängig von:

- den verfügbaren Mitteln des Bundes aus der CO₂-Abgabe;
- der Wirksamkeit des kantonalen Förderungsprogramms;
- den Budgets aller Kantone für Energieförderung (schwanken von Jahr zu Jahr stark);
- den Wirkungsfaktoren aller Kantone (diese variieren ebenfalls von Jahr zu Jahr);
- den Überträgen der Kantone von einem auf das nächste Jahr.

Im Jahr 2021 hat der Bund im Rahmen des Gebäudeprogramms rund 361 Mio. Franken Globalbeiträge an die Kantone ausbezahlt. Im gleichen Jahr wurden 490 Mio. Franken für anspruchsberechtigte Massnahmen zugesichert und reserviert. Der Trend mit deutlich steigenden Auszahlungen und Verpflichtungen seit dem Jahr 2017 setzt sich damit fort. An den Kanton St.Gallen wurden im Jahr 2021 rund 30 Mio. Franken Globalbeiträge ausbezahlt.

Aktuell löst ein kantonaler Franken bis zu zwei Franken Globalbeiträge des Bundes aus. Aufgrund des sinkenden Ertrags aus der CO₂-Abgabe und der steigenden kantonalen Kredite steht jedoch eine Verminderung des Ergänzungsbeitrags bevor. Der Umfang der Verminderung ist noch unklar. Stand November 2022 muss davon ausgegangen werden, dass der Ergänzungsbeitrag des Bundes in Zukunft nicht mehr als das 1,5-Fache des kantonalen Kredits betragen wird.

Aufgrund dieser Entwicklung ändern sich die Beträge der Bundesmittel, die gemäss St.Galler Energiekonzept 2021–2030 für Energieförderung erwartet werden können. Für die Jahre 2021 bis 2025 reduzieren sich die Bundesmittel insgesamt (einschliesslich Sockelbeitrag) um rund 10 Prozent. Mit Berücksichtigung des kantonalen Kredits stehen der Energieförderung rund 8 Prozent weniger Mittel zur Verfügung. Für die Jahre 2026 bis 2030 reduzieren sich die Bundesmittel um rund 18 Prozent und der Gesamtumfang der Mittel um rund 13 Prozent.

Dies gilt unter der Annahme eines Umrechnungsfaktors von 1,5 für die Ergänzungsbeiträge und der Annahme, dass die Verminderung bereits im Jahr 2023 wirksam wird (Stand November 2022).

Das Budget 2023 sowie der Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2024–2026 wurden entsprechend angepasst.

2.4 Einspeisevergütungssystem und Investitionsbeiträge nach eidgenössischem Energiegesetz

Entsprechend der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen fördert der Bund die erneuerbare Stromproduktion mit finanziellen Beiträgen. Anlagen, die erneuerbaren Strom aus Wasserkraft, Sonnenenergie, Windenergie, Geothermie oder Biomasse erzeugen, können am Einspeisevergütungssystem nach Art. 19 bis 23 eidg. EnG teilnehmen. Für neue Wasserkraftanlagen mit mehr als 10 MW Leistung, für Fotovoltaikanlagen mit weniger als 30 kWp sowie für Holzheizkraftwerke, Kehrlichtverbrennungs- und Klärgasanlagen gewährt der Bund Investitionsbeiträge nach Art. 24 bis 29 EnG.

3 Klima- und Energiepolitik des Kantons St.Gallen

3.1 St.Galler Energiekonzept 2021–2030

Die von der Schweiz eingegangenen Verpflichtungen und Ziele gelten sinngemäss auch für den Kanton St.Gallen. Als sichtbares Zeichen dafür hat der Kantonsrat am 13. Juni 2019 das Pariser Klimaübereinkommen als verbindliche Grundlage für die kantonale Klima- und Energiepolitik anerkannt.⁷

Das St.Galler Energiekonzept 2021–2030 (40.20.05) bildet die Grundlage für die kantonale Energie – und Klimapolitik. Es stützt sich auf die Klima- und Energiepolitik des Bundes und konkretisiert diese für den Kanton St.Gallen. Das Konzept legt energie- und klimapolitische Ziele bis zum Jahr 2030 fest und beschreibt die notwendigen Massnahmen, um diese zu erreichen. Es bewährt sich als robuste Grundlage der kantonalen Klima- und Energiepolitik.

Die Hauptziele des Energiekonzepts 2021–2030 für das Jahr 2030 sind:

- Halbierung der CO₂-Emissionen im Vergleich zum Jahr 1990;
- Zubau von mindestens 1'100 GW/h neuen erneuerbaren Energien;
- Erhöhung der Gesamtenergieeffizienz um 40 Prozent im Vergleich zum Jahr 2010;
- gleich hoher Strombedarf wie im Jahr 2020, d.h. 3'600 GW/h je Jahr.

Konkret bedeutet dies, dass im Kanton St.Gallen im Jahr 2030:

- üblicherweise erneuerbare Heizsysteme eingebaut werden;
- auf und an geeigneten Gebäuden Strom produziert wird;
- Energie in Gebäuden, Prozessen und für die Mobilität sparsam eingesetzt und effizient genutzt wird.

Um dies zu erreichen, setzt die St.Galler Klima- und Energiepolitik auf einen bewährten Instrumenten-Mix: auf Kooperation und freiwilliges Engagement, auf Vorschriften sowie auf finanzielle Anreize. So legt das Energiegesetz (sGS 741.1; abgekürzt EnG) beispielsweise beim Heizungsersatz einen Minimalanteil erneuerbarer Energie fest. Mit finanziellen Beiträgen an den Ersatz von fossilen Heizungen durch erneuerbare Systeme sowie durch die finanzielle Förderung von Wärmenetzen wird der Umbau der Wärmeversorgung zusätzlich unterstützt. Ergänzende Massnahmen wie Information und Beratung der beteiligten Akteurinnen und Akteure stärken und beschleunigen die notwendige Verhaltensänderung.

Auch im Bereich Energieeffizienz ergänzen finanzielle Beiträge, beispielsweise an die Modernisierung der Gebäudehülle, die Vorschriften im Energiegesetz.

Kantonale Vorschriften bestehen auch im Bereich erneuerbare Stromproduktion: Seit 1. Juli 2021 ist die Eigenstromerzeugung bei Neubauten nach Art. 5b EnG vorgeschrieben. Bei der finanziellen Förderung der erneuerbaren Stromproduktion setzt der Kanton St.Gallen weiterhin auf die bewährte Aufgabenteilung mit dem Bund. Zusätzlich unterstützt der Kanton den notwendigen Zubau mit verschiedenen (nicht-monetären) Massnahmen des Energiekonzepts, namentlich den folgenden:

- SG-2 «Verteilnetzbetreiber tragen zur vermehrten Produktion von erneuerbarem Strom bei»;
- SG-3 «Speicherung und Lastmanagement»;
- SG-7 «Produktion und Nutzung erneuerbarer Energien steigern – auch für bestehende Bauten»;
- SG-14 «Solarstromproduktion auf grossen Flächen ausbauen».

⁷ Gemäss Handlungsoption 2 im Bericht «Klima- und Energiepolitik des Kantons St.Gallen» (40.19.01).

Der Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel sind umfassende Aufgaben, die alle Staatsebenen, die Wirtschaft und die Bevölkerung fordern. Dementsprechend ist eine grosse Bandbreite von Massnahmen und Instrumenten notwendig, um die Ziele zu erreichen. Finanzielle Anreize sind ein wichtiges Instrument, um die erforderliche Verhaltensänderung zu erleichtern und zu unterstützen. Finanzielle Mittel sind insbesondere auch notwendig, um die Umsetzung und Koordination von Massnahmen zu gewährleisten. Das St.Galler Energiekonzept adressiert mit seinen Schwerpunkten und Massnahmen die Vielfalt der Herausforderungen und stellt sicher, dass die dazu notwendigen Mittel gezielt eingesetzt werden.

3.2 Energieförderung im Kanton St.Gallen bis zum Jahr 2030

Die finanzielle Förderung im Klima- und Energiebereich trägt entscheidend zur Zielerreichung bei. Der Kanton St.Gallen stellt die dafür notwendigen Mittel bedarfsgerecht zur Verfügung.

3.2.1 Gebäudehülle und Wärmenetze

Gemäss langfristiger Klimastrategie des Bundes darf der Gebäudepark ab dem Jahr 2050 keine Treibhausgasemissionen mehr verursachen. Bis im Jahr 2030 sollen die CO₂-Emissionen um 65 Prozent und bis im Jahr 2040 um 82 Prozent gegenüber dem Jahr 1990 gesenkt werden. Neben einer weitgehenden Dekarbonisierung der Wärmeversorgung ist dazu eine deutliche Verminderung des Energieverbrauchs der Gebäude notwendig. Um dies zu erreichen, wird insbesondere eine flächendeckende Modernisierung der Gebäudehüllen angestrebt.

Die Herausforderungen im Gebäudebereich werden gezielt durch verschiedene Massnahmen des kantonalen Förderungsprogramms Energie adressiert. Gemäss St.Galler Energiekonzept 2021–2030 beträgt der Bedarf an kantonalen Mitteln für den Gebäudebereich in den Jahren 2021–2025 rund 37,0 Mio. Franken. Der grösste Anteil wird für Massnahmen zur Modernisierung der Gebäudehülle verwendet (Massnahmen M4, M13, M20 und M21 gemäss kantonalem Förderungsprogramm Energie 2021–2025). Weitere Mittel für den Gebäudebereich fliessen in die Betriebsoptimierung in Mehrfamilienhäusern und Dienstleistungsbauten (M16) sowie in die Verdichtung und den Neubau von Wärmenetzen, die Gebäude mit klimafreundlicher Abwärme und erneuerbarer Wärme versorgen (M2).

Gemäss St.Galler Energiekonzept 2021–2030 werden für das Förderungsprogramm Energie in den Jahren 2021 bis 2025 insgesamt 42,2 Mio. Franken benötigt. Neben dem Gebäudebereich (37,0 Mio. Franken) werden 0,2 Mio. Franken für den Bereich «Netzwerke» sowie 5,0 Mio. Franken für den Bereich «unterwegs sein» verwendet.

Finanziert werden diese Ausgaben aus dem Sonderkredit Förderungsprogramm Energie 2021–2025 im Umfang von 25 Mio. Franken, den der Kantonsrat gestützt auf Art. 16 Abs. 2 EnG mit dem Budget 2021 beschlossen hat. Weil der Finanzbedarf diesen Betrag übersteigt, beschloss der Kantonsrat einen Nachtragskredit zum Sonderkredit Förderungsprogramm Energie 2021–2025 im Umfang von 17,2 Mio. Franken (33.20.05A). Die Stimmberechtigten stimmten dem Kantonsratsbeschluss zum Nachtragskredit in der Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 deutlich zu. Damit stehen der Energieförderung und namentlich dem Gebäudebereich die notwendigen Mittel bis Ende 2025 zur Verfügung.

Für die Jahre 2026 bis 2030 sind für die Förderung im Gebäudebereich Mittel in derselben Größenordnung notwendig. Der Sonderkredit Förderungsprogramm Energie 2026–2030 im Umfang von 25 Mio. wird dem Kantonsrat voraussichtlich mit dem Budget 2026 vorgelegt. Diese Ausgabe stützt sich auf Art. 16 Abs. 2 EnG, wonach der Kanton im Rahmen von Förderungsprogrammen

Beiträge von insgesamt 5,0 Mio. Franken je Jahr leistet. Es handelt sich somit um eine gebundene Ausgabe. Die zusätzlich notwendigen Mittel in der Höhe von 17,25 Mio. Franken müssen separat beschlossen werden und erfordern als neue Ausgabe von mehr als 15 Mio. Franken eine Volksabstimmung.

3.2.2 Erneuerbar Heizen

Im Kanton St.Gallen bestehen rund 120'000 Gebäude, die zum Wohnen oder für industrielle, gewerbliche und landwirtschaftliche Zwecke genutzt werden. In diesen Gebäuden werden jedes Jahr zwischen 4'000 und 4'500 fossile Heizungen ersetzt, davon rund die Hälfte immer noch durch neue fossile Heizungen. Im Hinblick auf das Netto-Null-Ziel und unter Annahme einer technischen Lebensdauer von 20 Jahren sollten nach dem Jahr 2030 keine fossilen Heizsysteme mehr eingebaut werden.

Um den Ersatz von fossilen Heizungen zu beschleunigen, beschloss der Kantonsrat im November 2019 einen Sonderkredit im Umfang von 10 Mio. Franken für die Jahre 2020 bis 2023 (33.19.05). Die Kampagne zum beschleunigten Ersatz von fossilen Heizungen wird seit dem 1. Januar 2020 vollzogen. Mit den Mitteln des Sonderkredits werden die Mehrinvestitionen der Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer bei einem Umstieg auf ein erneuerbares Heizsystem mit einem Förderungsbeitrag vermindert. Die Ausrichtung der Beiträge erfolgt im Rahmen des kantonalen Energieförderungsprogramms 2021–2025 gemäss den Anforderungen der Förderungsmassnahme M14 «Beiträge an den Ersatz fossiler Heizungen»⁸. Gemäss Botschaft vom 24. September 2019 wird mit der laufenden Kampagne bzw. dem Sonderkredit von 10 Mio. Franken und erwarteten Globalbeiträgen des Bundes von bis zu 20 Mio. Franken insbesondere der Ersatz von rund 6'000 fossilen Heizungen durch Wärmepumpen bis Ende 2023 angestrebt. Dieses Ziel wird voraussichtlich erreicht und der Sonderkredit wird bis Ende 2023 vollständig verzehrt.

Die Nachfrage nach Förderungsmitteln für den Heizungsersatz ist seit Ende 2020 deutlich gestiegen. Dazu hat insbesondere die Preiserhöhung bei den fossilen Brennstoffen sowie der fortwährende Krieg in der Ukraine beigetragen. Die Bereitschaft von Hauseigentümerinnen und Hauseigentümern, auf klimafreundliche Heizsysteme umzusteigen, ist durch diese Entwicklungen deutlich gestiegen. Nach wie vor sind aber die höheren Investitionskosten ein Hindernis für die flächendeckende Verbreitung von erneuerbaren Heizsystemen. Finanzielle Förderung ist deshalb weiterhin entscheidend für die rasche Verbreitung von erneuerbaren Heizsystemen.

Die Regierung hat angesichts der beschriebenen Situation eine Fortführung der erfolgreichen Kampagne zum beschleunigten Ersatz von fossilen Heizungen geprüft. Sie erachtet es als wichtig, den begonnen Umbau der Wärmeversorgung konsequent weiter voranzutreiben und die steigende Nachfrage zu stützen bzw. weiter zu stärken. Sie schlägt deshalb vor, die Kampagne weiterzuführen und die Mehrinvestitionen der Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer beim Umstieg auf erneuerbare Heizsysteme weiterhin mit finanziellen Beiträgen zu vermindern. Die Weiterführung der Kampagne bis längstens 2030 schafft Verbindlichkeit und Planungssicherheit angesichts der aktuellen Herausforderungen. Sie trägt wesentlich zu einer sicheren und bezahlbaren Wärmeversorgung bei, indem sie die Abhängigkeit von Energielieferungen aus dem Ausland vermindert und die Nutzung von einheimischer, erneuerbarer Wärme stärkt. Gleichzeitig wird damit ein weiterer grosser Schritt auf dem Weg zu einer klimafreundlichen Wärmeversorgung im Kanton St.Gallen realisiert.

⁸ Im kantonalen Amtsblatt veröffentlicht am 20. Dezember 2021 (ABI 2021-00.059.604). In Übereinstimmung mit eidgenössischem Recht wird der Ersatz von elektrischen Widerstandsheizungen nach M10 «Ersatz von Elektroheizungen durch Wärmepumpen» gleichberechtigt gefördert.

Aufgrund der oben genannten Entwicklungen ist zu erwarten, dass die Nachfrage nach Fördermitteln für den Ersatz von fossilen Heizungen in den nächsten Jahren weiter steigt. Ausgehend von der aktuellen Entwicklung der Nachfrage wird für das Jahr 2024 mit rund 2'400 Gesuchen gerechnet. Bei einer jährlichen Zunahme um 200 Gesuche werden im Jahr 2030 rund 3'600 Gesuche für den Ersatz von fossilen Heizungen eingereicht. Damit würde das Ziel des St.Galler Energiekonzepts erreicht, dass im Jahr 2030 bei nahezu jedem Heizungsersatz ein erneuerbares Heizsystem eingebaut und erneuerbares Heizen somit zum Standard wird (vgl. Abbildung 1). Insgesamt werden mit der beschriebenen Nachfrageentwicklung von 2024 bis 2030 rund 21'000 fossile Heizungen ersetzt. Dies entspricht rund einem Drittel der fossilen Heizungen, die heute im Kanton St.Gallen noch in Betrieb sind.

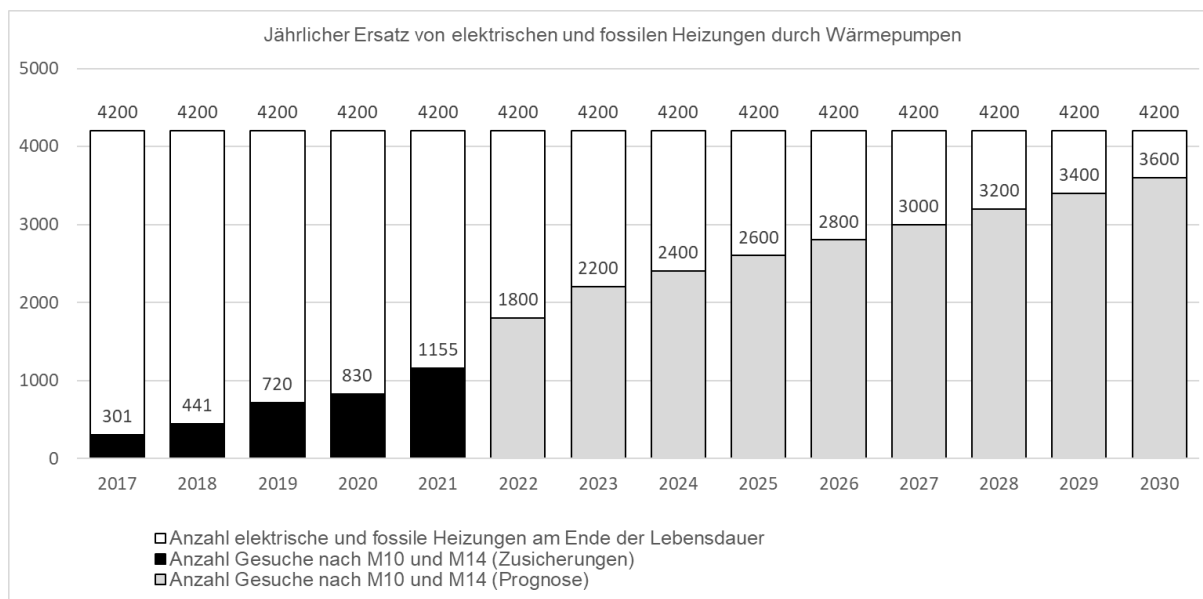


Abbildung 1: Anteil der fossilen und elektrischen Heizungen, die jährlich durch Wärmepumpen ersetzt werden. Die schwarzen Balken zeigen die beobachtete Entwicklung seit dem Jahr 2017, die grauen Balken die erwartete Entwicklung bis in das Jahr 2030. M10 steht für die Förderungsmassnahme «Ersatz von Elektroheizungen durch Wärmepumpen», M14 für die Förderungsmassnahme «Beiträge an den Ersatz fossiler Heizungen» gemäss Förderungsprogramm Energie 2021–2025.

Obwohl äussere Rahmenbedingungen die Zielerreichung unterstützen, ist das Ziel ambitioniert. Ein ernsthaftes Engagement der Branche ist unabdingbar. Namentlich müssen die Anstrengungen intensiviert werden, die für den Umbau zusätzlich notwendigen Fachkräfte zu rekrutieren oder auszubilden. Das Investitionsvolumen und die Kosteneinsparungen durch den Umbau der Wärmeversorgung hat die Regierung in ihrer Antwort auf die Einfache Anfrage 61.20.40 «Kosten und Sparpotenzial des Energieverbrauchs im Kanton St.Gallen» abgeschätzt. Demnach betragen im Kanton St.Gallen die energetischen Mehrinvestitionen für den Ersatz der fossilen Heizungen und den Ausbau der Nah- und Fernwärme bis zum Jahr 2050 rund 2,7 Mrd. Franken, jene für die energetische Modernisierung der Gebäudehülle rund 8,5 Mrd. Franken. Zusammen mit den Kosten für den Ausbau der Fotovoltaik und unter Berücksichtigung der Kapitalkosten wurden für den Kanton St.Gallen Jahreskosten von insgesamt rund 600 Mio. Franken oder 1'1000 Franken pro Person im Jahr 2050 berechnet. Andererseits schafft der oben skizzierte Umbau der Wärmeversorgung im Jahr 2030 ein Arbeitsvolumen für ungefähr 400 zusätzliche Personen.

Es wird wie bisher davon ausgegangen, dass Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer ihre fossile Heizung mit einer Wärmepumpe, durch einen Anschluss an ein Wärmenetz oder eine Holzfeuerung ersetzen. Für die Abschätzung des Finanzbedarfs werden die Beiträge der Förderungsmassnahme M14 «Beiträge an den Ersatz fossiler Heizungen» herangezogen: Gemäss Förderungsprogramm beträgt der Beitrag beim Einbau einer Luft-Wasser-Wärmepumpe nicht weniger als 2'800 Franken und beim Einbau einer Wärmepumpe mit Erdwärmesonde nicht we-

niger als 6'000 Franken. In den Jahren 2018 bis 2021 wurde je Gesuch durchschnittlich ein Förderungsbeitrag von rund 4'800 Franken ausbezahlt. Davon ausgehend wird für die Abschätzung des Finanzbedarfs mit einem durchschnittlichen Förderungsbeitrag von 5'000 Franken gerechnet.

Ausgehend von den Annahmen, dass in den Jahren 2024 bis 2030 der Ersatz von 21'000 fossilen Heizungen förderberechtigt ist und dass der durchschnittliche Förderungsbeitrag 5'000 Franken beträgt, resultiert ein Finanzbedarf von insgesamt 105 Mio. Franken. Die Fördermassnahmen sind gemäss harmonisiertem Förderungsmodell globalbeitragsberechtigt. Unter Berücksichtigung der in Abschnitt 2.3 beschriebenen Entwicklung kann mit Globalbeiträgen des Bundes von etwa 63 Mio. Franken gerechnet werden (Stand November 2022). Dazu ist ein kantonaler Sonderkredit von 42 Mio. Franken notwendig.

3.2.3 Übersicht Finanzbedarf für Energieförderung bis 2030

Mit den laufenden Sonderkrediten sind die Mittel für den Heizungersatz bis Ende 2023 und die Mittel für Massnahmen gemäss Energiekonzept bis Ende 2025 gesichert.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über den Finanzbedarf für die Energieförderung im Kanton St.Gallen in den Jahren 2021 bis 2030, unter Berücksichtigung der beantragten bzw. noch nicht beschlossenen Kredite.

Tabelle 1: Kantonale Kredite zur Finanzierung der Energieförderung in den Jahren 2021 bis 2030 und erwartete Globalbeiträge des Bundes. Die Beträge von bereits beschlossenen kantonalen Krediten sind grau hinterlegt, Beträge von beantragten Kredite sind schwarz umrandet.

Kantonale Kredite bzw. Mittelbedarf für die Energie- förderung (in Mio. Franken)	Jahr										Total kantonale Kredite	erwartete Bundesmittel ^a
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030		
Sonderkredit erneuerbar heizen 2020–2023 (33.19.05)	2,5	2,5	2,5								7,5	13,75 ^b
Finanzbedarf Förderungsprogramm Energie 2021–2025 gemäss St.Galler Energiekonzept 2021–2030	8,44	8,44	8,44	8,44	8,44						42,2	93,3
davon Sonderkredit Förderungsprogramm Energie 2021–2025 (gebundene Ausgabe gestützt auf Art. 16 Abs. 2 EnG)	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0						25,0	72,5 ^c
Nachtragskredit zum Sonderkredit Förderungsprogramm Ener- gie 2021–2025 (33.20.05A)	3,44	3,44	3,44	3,44	3,44						17,2 ^d	20,8 ^b
Finanzbedarf Förderungsprogramm Energie 2026–2030 gemäss St.Galler Energiekonzept 2021–2030^e						8,45	8,45	8,45	8,45	8,45	42,25	85,9
davon gebundene Ausgabe nach Art. 16 Abs. 2 EnG						5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	25,0	67,5 ^c
nicht durch Art. 16 Abs. 2 EnG gedeckter Finanzbedarf						3,45	3,45	3,45	3,45	3,45	17,25 ^f	18,4 ^b
neu: Kreditbedarf erneuerbar heizen 2024 bis 2030				4,8	5,2	5,6	6	6,4	6,8	7,2	42,0	63,0 ^b
insgesamt 2021 bis 2030											133,95	255,95

^a Die Globalbeiträge des Bundes setzen sich aus einem Sockelbeitrag und einem Ergänzungsbeitrag zusammen. Es wird davon ausgegangen, dass der Ergänzungsbeitrag ab dem Jahr 2023 vom zweifachen auf den 1,5-fachen Betrag der kantonalen Fördermittel für globalbeitragsberechtigte Fördermassnahmen vermindert wird.

^b Nur Ergänzungsbeitrag.

^c Einschliesslich Sockelbeitrag von 30 Mio. Franken.

^d Davon sind 12,2 Mio. Franken globalbeitragsberechtigt.

^e Jahrest tranche 2026 im Zahlenteil des AFP 2024–2026 enthalten.

^f Davon sind 12,25 Mio. Franken globalbeitragsberechtigt.

Der Sonderkredit Förderungsprogramm Energie 2026–2030 im Umfang von 25,0 Mio. Franken wird dem Kantonsrat voraussichtlich mit dem Budget 2026 vorgelegt. Es handelt sich dabei um eine gebundene Ausgabe im Sinne von Art. 16 Abs. 2 EnG. Hingegen ist für den Kredit in der Höhe von 17,25 Mio. Franken aufgrund des obligatorischen Finanzreferendums eine Volksabstimmung notwendig. Diese Beträge sind bereits im Zahlenteil des AFP 2024-2026 eingestellt.

Wie in Abschnitt 3.2.2 dargelegt, schlägt die Regierung vor, die Kampagne erneuerbar heizen nach dem Jahr 2023 ohne Unterbruch bis zum Jahr 2030 weiterzuführen. Dazu ist ein kantonaler Kredit von 42,0 Mio. Franken notwendig.

Unter Einbezug des Finanzbedarfs für die Fortführung der Kampagne erneuerbar heizen sowie der noch nicht beschlossenen Mittel für das Förderungsprogramm Energie 2026–2030 beträgt der Bedarf an kantonalen Mitteln für die Energieförderung in den Jahren 2021–2030 insgesamt 134,0 Mio. Franken. Nach heutigem Stand ergänzt der Bund diesen Betrag mit Globalbeiträgen im Umfang von rund 256 Mio. Franken. Falls Kantonsrat und Stimmberechtigte den noch nicht beschlossenen Krediten zustimmen, stehen der Energieförderung von 2021 bis 2030 somit rund 390 Mio. Franken zur Verfügung.

Ausgehend von der beschriebenen Entwicklung des Heizungersatzes wird erwartet, dass im Jahr 2030 im Kanton St.Gallen noch rund 40'000 fossile Heizungen in Betrieb sind. Spätestens mit dem kantonalen Energiekonzept für die Jahre nach 2030 wird zu entscheiden sein, welche Anforderungen an den Heizungersatz nach dem Jahr 2030 gestellt werden.

4 Finanzierung der Energieförderung 2024–2030

Es ist unbestritten, dass für das Erreichen der klima- und energiepolitischen Ziele wirksame Massnahmen zur Verminderung der CO₂-Emissionen von Gebäuden, ein rascher Ausbau der erneuerbaren Stromproduktion sowie die Reduktion des Energieverbrauchs notwendig sind. Ebenso ist unbestritten, dass die Energieförderung einen entscheidenden Beitrag zur raschen Umsetzung dieser Massnahmen leistet und dass dafür umfangreiche finanzielle Mittel erforderlich sind.

In Abschnitt 3.2.3 wurde der Finanzbedarf für die Energieförderung in den Jahren 2021 bis 2030 zusammengestellt. Die Übersicht zeigt, dass für die Finanzierung der vorgesehenen Förderungsprogramme und der Kampagnen zum beschleunigten Ersatz von fossilen Heizungen deutlich mehr als 100 Mio. Franken kantonale Mittel notwendig sind.

4.1 Beurteilung der Initiative

Das Initiativkomitee «St.Galler Klimafonds» schlägt vor, die Mittel für die Energieförderung über einen Fonds bereitzustellen, der aus Mitteln des besonderen Eigenkapitals geäuftet wird.

Die Regierung teilt die Ansicht des Initiativkomitees, dass die Energieförderung einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele leistet. Für deren Finanzierung erachtet sie indes das bewährte Instrument des Sonderkredits als zweckmässig. Es hat sich auch für die Finanzierung der Energieförderung bewährt. Denn erfahrungsgemäss bestehen zwischen den einzelnen Kalenderjahren Nachfrageschwankungen. Um die für Investoren und die Wirtschaft unverzichtbare Planungssicherheit zu gewährleisten, müssen die Jahrestanchen flexibel verwendbar sein. Der Rest der Jahrestanche in einem Jahr mit einer Nachfragelücke soll deshalb in einem Jahr mit Nachfrageüberhang als Förderungsbeitrag verwendet werden können. Andererseits soll vermieden werden, dass Beitragsgesuche abgelehnt werden müssen und ein Stop-and-Go-Betrieb entsteht, weil der für das Kalenderjahr eingestellte Betrag frühzeitig erreicht wurde.

In Verbindung mit dem St.Galler Energiekonzept 2021–2030 stellt der Sonderkredit insbesondere sicher, dass die Mittel zweckgebunden, gezielt und bedarfsgerecht eingesetzt werden.

Im Gegensatz zum Sonderkredit erfordert die Schaffung eines Fonds eine detaillierte gesetzliche Regelung. Sie ist damit deutlich aufwändiger. Die Schaffung eines neuen Fonds würde dazu führen, dass für die Finanzierung der Energieförderung gleichzeitig zwei unterschiedliche Instrumente eingesetzt würden. Mit Blick auf eine übersichtliche und effiziente Steuerung und Kontrolle der Finanzierung lehnt die Regierung dies ab.

Der voraussichtliche Bestand des besonderen Eigenkapitals beläuft sich gemäss Budget 2023 per Ende 2023 auf knapp 84 Mio. Franken. Der Bestand ist somit deutlich geringer, als zum Zeitpunkt der Einreichung der Initiative angenommen. Das besondere Eigenkapital wäre somit nicht ausreichend für die Finanzierung des geforderten Fonds für die Energieförderung.

Aus den vorgenannten Gründen lehnt die Regierung die Einheitsinitiative «St.Galler Klimafonds» ab.

Die Regierung teilt indes die Ansicht des Initiativkomitees, dass die gesamte Bevölkerung, insbesondere auch Mieterinnen und Mieter, von Fördermitteln profitieren sollen. Bestehende gesetzliche Regelungen – beispielsweise die verbrauchsabhängige Wärmekostenabrechnung – tragen dazu bei, dass Mieterinnen und Mieter unter anderem durch sinkende Nebenkosten von energetischen Massnahmen profitieren. Es ist indes zu prüfen, ob weitere Regelungen zweckmässig sind und wie ein allfälliger Vollzug ausgestaltet werden könnte. Insbesondere wird sich der Kanton im Hinblick auf die Umsetzung des vom Bund beschlossenen Impulsprogramms für entsprechende Bestimmungen einsetzen.

4.2 Sonderkredit für die Jahre 2024 bis 2030 zur Finanzierung der Energieförderung

4.2.1 Umfang des Sonderkredits

Mit dem Sonderkredit wird die energetische Modernisierung von Gebäuden gefördert und werden Mehrinvestitionen von Hauseigentümerinnen und Hauseigentümern beim Ersatz einer fossilen Heizung vermindert. Der Sonderkredit setzt sich wie folgt zusammen:

- 17,25 Mio. Franken für die Umsetzung des Förderungsprogramms Energie 2026–2030;
- 42,0 Mio. Franken für die Weiterführung der Kampagne erneuerbar heizen ab 2024 bis längstens 2030.

Sowohl ein Nachtragskredit zum Sonderkredit für das Förderungsprogramm Energie 2026–2030 in der Höhe von 17,25 Mio. Franken als auch ein Sonderkredit im Umfang von 42 Mio. Franken für die Weiterführung der Kampagne zum beschleunigten Ersatz von fossilen Heizungen unterstünden dem obligatorischen Finanzreferendum. Aufgrund der unterschiedlichen Laufzeiten wären dazu zwei Volksabstimmungen notwendig. Nach Ansicht der Regierung ist es nicht angemessen, den Stimmberechtigten innerhalb von zwei Jahren zwei Sonderkredite zur Finanzierung der Energieförderung zur Abstimmung zu unterbreiten. Sie beantragt deshalb, die Mittel in einem Sonderkredit zu beschliessen. Die Stimmberechtigten können somit in einer Volksabstimmung über den gesamten Kredit in der Höhe von 59,25 Mio. Franken befinden (siehe Abschnitt 6).

Mit dem Sonderkredit wird somit Folgendes erreicht:

- die Energieförderung wird bis zum Jahr 2030 gesichert;
- die Finanzierung erfolgt über das bewährte Instrument des Sonderkredits;
- die Stimmberechtigten können in einer Vorlage über die gesamten Mittel für die Energieförderung bis zum Jahr 2030 abstimmen.

4.2.2 Kantonsratsbeschluss als Gegenvorschlag

Der vorgenannte Sonderkredit soll der Einheitsinitiative «St.Galler Klimafonds» als Gegenvorschlag gegenübergestellt werden.

Nach Art. 53^{ter} RIG beschliesst der Kantonsrat gleichzeitig mit der Ablehnung einer Einheitsinitiative, ob er dem Volk einen Gegenvorschlag unterbreiten will. Der Kantonsrat kann den Gegenvorschlag in Form einer allgemeinen Anregung oder eines ausformulierten Entwurfs beschliessen (Art. 53^{quater} Abs. 1 RIG). Vorliegend beantragt die Regierung dem Kantonsrat, dem Volk einen Gegenvorschlag in Form eines ausformulierten Entwurfs – genauer in Form eines Kantonsratsbeschlusses – zu unterbreiten.

Das RIG enthält keine Bestimmungen zur Frage, welche Erlassform der ausformulierte Entwurf des Gegenvorschlags anzunehmen hat. Weder aus dem Wortlaut noch aus der Systematik oder den Materialien lässt sich unmittelbar entnehmen, ob der ausformulierte Entwurf des Gegenvorschlags wie die Einheitsinitiative selber bzw. deren Umsetzung auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe angesiedelt sein muss (vgl. Art. 43 Abs. 2 KV) oder ob auch weitere Erlasstypen wie ein Kantonsratsbeschluss zulässig sind.

Aus Sicht des Bundesrechts werden Gegenvorschläge, deren Normstufe von jener (der Umsetzung) des Initiativbegehrens abweicht, vorbehältlich der Ausgestaltung des kantonalen Rechts als zulässig eingestuft.⁹ Dies hat auch das Bundesgericht ausdrücklich festgehalten.¹⁰ Entscheidend ist in der konkreten Beurteilung der Zulässigkeit u.a., ob der Gegenvorschlag sich auf den Gegenstand des Initiativbegehrens bezieht und unter Wahrung von dessen Grundgedanken eine selbständige Lösung trifft (Art. 49 Abs. 3 RIG). Zu beachten sind mit Blick auf das Verhältnis von Volksinitiative und Gegenvorschlag darüber hinaus allgemeine Grundsätze wie die Gewährleistung der freien Willensbildung und unverfälschten Stimmabgabe sowie die Gewährleistung der Chancengleichheit.¹¹ Unter Berücksichtigung dieser Vorgaben erscheint die Ausgestaltung des Gegenvorschlags auf einer anderen Normstufe als auf Gesetzes- oder Verfassungsebene dann als zulässig, wenn der Gegenvorschlag (hier: Kantonsratsbeschluss) für sich betrachtet ebenfalls dem (fakultativen oder obligatorischen) Referendum unterstünde.

Im vorliegenden Fall können beim Gegenvorschlag der Bezug zum Gegenstand des Initiativbegehrens sowie das Erfordernis einer selbständigen Lösung unter Wahrung des Grundgedankens der Initiative ohne weiteres als gegeben betrachtet werden. Zudem unterstünde der Gegenvorschlag (Kantonsratsbeschluss über den Sonderkredit zur Finanzierung der Energieförderung in den Jahren 2024 bis 2030) auch für sich genommen dem obligatorischen Finanzreferendum (siehe Abschnitt 6). Daher ist im vorliegenden Fall die Ausgestaltung des Gegenvorschlags als Kantonsratsbeschluss als zulässig zu betrachten.

⁹ Vgl. C. Albrecht, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, Zulässigkeit, Inhalt, Verfahren, Diss. St.Gallen 2003, S. 102 ff.

¹⁰ BGE 113 Ia 46 Erw. 5 m.w.H.

¹¹ Vgl. etwa C. Albrecht, a.a.O., S. 276 ff.; Y. Hangartner / A. Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 2162; V. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative und VI. Nachtrag zum Gesetz über die Urnenabstimmungen (22.05.08 / 22.05.09), Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 20. September 2005, S. 7.

5 **Finanzielle Auswirkungen des Gegenvorschlags**

Der Sonderkredit für die Jahre 2024 bis 2030 zur Finanzierung der Energieförderung hat folgende finanziellen Auswirkungen:

- Zu Lasten der Erfolgsrechnung wird ein Sonderkredit von 59,25 Mio. Franken gewährt.
- Es wird erwartet, dass die Ausgaben Globalbeiträge des Bundes im Umfang von rund 81 Mio. Franken auslösen (Stand November 2022).
- 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.

6 **Verfahren und Referendum**

Lehnt der Kantonsrat – wie von der Regierung beantragt – die Einheitsinitiative «St.Galler Klimafonds» ab und unterbreitet er dem Volk einen Gegenvorschlag, haben die Stimmberechtigten gleichzeitig über die Einheitsinitiative und den Gegenvorschlag abzustimmen (Art. 53^{septies} i.V.m. Art. 50 RIG), es sei denn, das Initiativkomitee ziehe die Initiative zurück. In diesem Fall haben die Stimmberechtigten nur über den Gegenvorschlag zu befinden (Art. 58 RIG). Dies, weil für den Kantonsratsbeschluss über den Sonderkredit zur Finanzierung der Energieförderung in den Jahren 2024 bis 2030 das obligatorische Finanzreferendum zur Anwendung kommt:

- Dem obligatorischen Finanzreferendum unterstehen nach Art. 6 RIG 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 wenigstens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresausgabe von mehr als 1,5 Mio. Franken zur Folge haben.
- Der Gegenvorschlag umfasst einen Kreditbedarf von 59,25 Mio. Franken. Diese Kosten sind nicht durch die gebundenen Ausgaben nach Art. 16 Abs. 2 EnG gedeckt. Daher handelt es sich beim gesamten Kreditbedarf um neue Ausgaben, womit der Kantonsratsbeschluss dem obligatorischen Finanzreferendum untersteht.

7 **Antrag**

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, einzutreten auf:

- den Kantonsratsbeschluss über die Einheitsinitiative «St.Galler Klimafonds»;
- den Kantonsratsbeschluss über den Sonderkredit zur Finanzierung der Energieförderung in den Jahren 2024 bis 2030.

Im Namen der Regierung

Marc Mächler
Vizepräsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

Kantonsratsbeschluss über die Einheitsinitiative «St.Galler Klimafonds»

Entwurf der Regierung vom 22. November 2022

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat vom Bericht der Regierung vom 22. November 2022¹² Kenntnis genommen und
erlässt

gestützt auf Art. 53^{bis} ff. des Gesetzes über Referendum und Initiative vom 27. November 1967¹³
als Beschluss:

I.

Ziff. 1

¹ Die Einheitsinitiative «St.Galler Klimafonds»¹⁴ wird abgelehnt.¹⁵

Ziff. 2

¹ Dem Volk wird ein Gegenvorschlag in Form des Kantonsratsbeschlusses über den Sonderkredit zur Finanzierung der Energieförderung in den Jahren 2024 bis 2030 unterbreitet.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Dieser Erlass wird ab Rechtsgültigkeit angewendet.

¹² ABI 2022-••.

¹³ sGS 125.1.

¹⁴ ABI 2021-00.058.097.

¹⁵ Art. 53^{septies} i.V.m. Art. 44 Abs. 1 RIG.

Kantonsratsbeschluss über den Sonderkredit zur Finanzierung der Energieförderung in den Jahren 2024 bis 2030

Entwurf der Regierung vom 22. November 2022

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 22. November 2022¹⁶ Kenntnis genommen und
erlässt

als Beschluss:

I.

Ziff. 1

¹ Zur Finanzierung der Energieförderung in den Jahren 2024 bis 2030 wird ein Sonderkredit von 59,25 Mio. Franken gewährt.

² Der Sonderkredit wird der Erfolgsrechnung belastet.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Dieser Erlass wird ab 1. Januar 2024 angewendet.
2. Dieser Erlass untersteht dem obligatorischen Finanzreferendum.¹⁷

¹⁶ ABI 2022-●●.

¹⁷ Art. 48 Abs. 1 Bst. d KV i.V.m. Art. 6 RIG.