



Kantonsratsbeschluss

betreffend zweiten Rahmenkredit zur Förderung von Massnahmen für geringeren Energiebedarf (KRB Energiebeiträge II)

Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission
vom 30. September 2011

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Auftragsgemäss hat unsere Kommission den regierungsrätlichen Bericht und Antrag für einen Kantonsratsbeschluss betreffend zweiten Rahmenkredit zur Förderung von Massnahmen für geringeren Energiebedarf (KRB Energiebeiträge II), Vorlage Nr. 2066.1 - 13840, beraten. An einer halbtägigen Sitzung haben wir uns von Baudirektor Heinz Tännler und Generalsekretär Dr. Max Gisler - zugleich Vertreter der kantonalen Energiefachstelle - über die Vorlage orientieren lassen. Das Protokoll führten Roman Aeby, juristischer Praktikant bei der Baudirektion, und der Generalsekretär der Baudirektion. Wir erstatten dazu den nachfolgenden Bericht und Antrag, den wir wie folgt gliedern:

1. Ausgangslage
2. Fragestellungen und Eintretensdebatte
 - a) Steuerliche Fragen im Speziellen
 - b) Wirkungen der Beiträge
 - c) Controlling
 - d) Verwaltungsabläufe
 - e) Diverses
3. Detailberatung von Vorlage Nr. 2066.2 - 13841
4. Schlussabstimmung
5. Antrag

1. Ausgangslage

Auf Landesebene ist die Energiepolitik wieder weit in den Vordergrund des Interesses gerückt. Dabei geht es vor allem um die Bereitstellung von Elektrizität im internationalen Umfeld. Obschon die Kantone, die meist als Teilhaber an Elektrizitätsgesellschaften direkt betroffen sind, die Politik mitgestalten, müssen sie doch von verfassungswegen eine Hauptaufgabe erfüllen: Was Gebäude betrifft, sind sie für Regelungen zuständig und sollen nachhaltige Lösungen erzielen. Für die Kantone heisst das, dass sie wenigstens den Stand der Technik bei Neubauten und für Umbauten und Sanierungen bei Gebäuden durchsetzen, was sie landesweit auf der Grundlage der Mustervorschriften der Kantone für den Energiebereich (MuKE) auch gewährleisten. Im Weiteren aber haben sie die Möglichkeit, mit finanziellen Anreizen insbesondere Gebäudesanierungen zu fördern. Alle 26 Kantone verfügen mittlerweile über solche Förderprogramme. Die Sanierung von bestehenden Gebäuden steht dabei im Vordergrund. Während die Gebäudehülle, d.h. Wand und Boden gegen aussen, Dach und Fenster sozusagen zum Grundprogramm gehören, werden technische Anlagen wie Holzfeuerungen, Sonnenkollektoren oder Wärmepumpen kantonal sehr unterschiedlich betrachtet. Das vom Bund und der Konferenz kantonalen Energiefachstellen herausgegebene harmonisierte Fördermodell der Kantone stellt nichts anderes als einen Katalog der verschiedenen Möglichkeiten dar.

Wie es in den einzelnen Kantonen danach aussieht, ist ebenfalls in einer Publikation über den Stand der Energiepolitik in den Kantonen alljährlich abzulesen. Darin findet sich auch eine wesentliche steuerliche Folge von energietechnisch relevanten Erneuerungsinvestitionen. Alle Kantone ausser Luzern gewähren diese Steuererleichterungen. Sie gehen auf Art. 9 Abs. 3 Bst a des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) vom 14. Dezember 1990 (SR 642.14) zurück. Die Kantone können, müssen aber nicht Abzüge für Umweltschutz, Energiesparen und Denkmalpflege vorsehen.

Der Kanton Zug hat mit § 5 Abs. 1 des Energiegesetzes vom 1. Juli 2004 (BGS 740.1) grundsätzlich die Möglichkeit, mit Rahmenkrediten Förderprogramme durchzuführen oder mit Budgetmitteln Einzelbeiträge zu gewähren, um Ziele der Energiepolitik besser zu erreichen. Unsere Kommission war sich im Klaren, dass die bisherigen Rahmenkredite von 1 Mio. Franken für die Förderung von Holzfeuerungen, 2 Mio. Franken für ein erstes Gebäudesanierungsprogramm und insgesamt 6 Mio. Franken für ein zweites jeweils keiner Daueraufgabe des Kantons entsprechen sollten. Die vom Regierungsrat beantragte weitere Tranche von 10 Mio. Franken ergänzt im Grunde das bisherige Programm für Gebäudesanierungen, so dass dieses auf insgesamt 16 Mio. Franken zu stehen kommt. Damit wird der Kanton vergleichsweise erhebliche Mittel für Gebäudeerneuerungen aufgewendet haben (Jahresrechnung 2010 Kanton Zug: 3,6 Mio. Franken; Budget Kanton Solothurn: 2,1 Mio. Franken; Budget Kanton Schaffhausen: 4,7 Mio. Franken; Budget Kanton Aargau: 5,8 Mio. Franken; usw.).

Das aktuelle Förderprogramm beruht auf dem Kantonsratsbeschluss betreffend Rahmenkredit zur Förderung von Massnahmen für geringeren Energiebedarf vom 29. Oktober 2009 (BGS 740.16), begleitet von der Verordnung zum Kantonsratsbeschluss betreffend Rahmenkredit zur Förderung von Massnahmen für geringeren Energiebedarf vom 15. Dezember 2009 (BGS 740.161). Dank dem mit Beschluss vom 5. Mai 2011 aufgestockten Rahmenkredit von 6 Mio. Franken hat der Kanton Zug rund 300 Beiträge zusichern können, und zwar meist an Sonnenkollektor- und Wärmepumpen-Anlagen, gefolgt von Beiträgen an die Sanierung der gesamten Gebäudehülle. Die ebenfalls ermöglichten Beiträge an steuerungstechnische Einrichtungen in Gebäuden und an elektrotechnische Einrichtungen in Betriebsstätten (Motoren) haben demgegenüber eine geringeren Rolle gespielt als erwartet. Der Regierungsrat hat im Anhang zu seinem Bericht eine anschauliche Übersicht über die Beiträge und Beitragsobjekte vermittelt.

Seit Anfang 2010 ist auch der Bund aktiv, wenn es um Gebäudesanierungen geht. Hintergrund ist das geänderte CO₂-Gesetz (Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen [CO₂-Gesetz] vom 8. Oktober 1999 [SR 641.71]). Der Kanton Zug hat darauf Bedacht genommen, Doppelspurigkeiten zu vermeiden, um das landesweite "Das Gebäudeprogramm" nicht noch zu konkurrenzieren. Diese Rücksichtnahme auf das gesamtschweizerische Programm war auch für den KRB Energiebeiträge II wichtig. Unsere Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass das auf zehn Jahre angelegte "Das Gebäudeprogramm" mit seinen Einzelbeiträgen an Teile der Gebäudehülle auf den Beitragskatalog des kantonalen Programms abgestimmt ist. Dass beides Sinn macht, war nicht in Frage gestellt. Dennoch ergaben sich Einzelfragen, wie dem Folgenden zu entnehmen ist.

2. Fragestellungen und Eintretensdebatte

Die Kommission richtete ihre Fragen an Baudirektor Heinz Tännler und an den Leiter der Energiefachstelle. Bevor einzelne Gesichtspunkte der Vorlage zur Sprache kamen, machte Baudirektor Heinz Tännler deutlich, dass die grosse Nachfrage nach kantonalen Förderbeiträgen

überraschend stark anhielt, so dass auch der Zusatzkredit von 2 Mio. Franken bald zur Neige ging. Die Baudirektion habe jedoch einen erneuten Gang vor den Kantonsrat nie gescheut. Die gesamtschweizerisch hohe Nachfrage nach Förderbeiträgen im Gebäudebereich belege den Nachholbedarf, und die Kantone seien für Gebäude auch zuständig. Der Kanton Zug ergänze das landesweite Gebäudeprogramm und belasse den Einwohnergemeinden ihr eigenes Feld für Massnahmen. Der Leiter der Energiefachstelle vermittelte einen Überblick über die finanziellen Anreize in der Energiepolitik, die nicht bei direkten Subventionen Halt machen würden. Während das landesweite Gebäudeprogramm mit einer Konsumabgabe auf Heizöl und Gas finanziert werde, flössen die meisten kantonalen Massnahmen aus allgemeinen Steuermitteln. Es gebe jedoch zusätzlich fiskalische Anreize. Abzüge vom Roheinkommen bei der direkten Steuer für energiesparende Massnahmen bei Gebäuden seien üblich. Auf der anderen Seite gebe es fiskalische Belastungen namentlich von Erdölprodukten, ob für den Betrieb von Motorfahrzeugen oder für Öl- bzw. Gasheizungen. Im Kanton Zug sei die fiskalische Erleichterung für Gebäudeerneuerungen im Rahmen des Steuerharmonisierungsgesetzes zu sehen und laute gleich wie in anderen Kantonen. Direkte Beiträge ergäben sich aus den Rahmenkrediten gemäss kantonalem Energiegesetz, wo es ausdrücklich heisse, dass der Kanton mit solchen Krediten Förderprogramme durchführen könne. Eine Verpflichtung zu stetigen Förderprogrammen lasse sich daraus nicht ablesen. Im Weiteren seien die indirekten baupolizeilichen Vorteile nicht zu vergessen, die einzelne Einwohnergemeinden für besonders sparsame Gebäude bieten würden. Dabei handle es sich um erhöhte Ausnützungen, so dass sich ein Mehrvolumen des Gebäudes ergebe.

a) *Steuerliche Fragen im Speziellen*

Die Diskussion kreiste daraufhin zuerst um die Frage, wie sich die kantonalen Förderbeiträge und die steuerlichen Vorteile zusammen ausnehmen würden. Diese Frage sei schon länger im Raum. - Richtig ist, dass nach eidgenössischem Steuerrecht das Finanzdepartement bestimmt, wieweit Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen, den Unterhaltskosten gleichgestellt werden können (Art. 32 Abs. 2 Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer [DBG] vom 14. Dezember 1990 [SR 642.11]). Nach Art. 5 der Verordnung über den Abzug der Kosten von Liegenschaften des Privatvermögens bei der direkten Bundessteuer (Liegenschaftskostenverordnung) vom 24. August 1992 (SR 642.116) sind Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen, Aufwendungen für Massnahmen, welche zur rationellen Energieverwendung oder zur Nutzung erneuerbarer Energien beitragen. Diese Massnahmen beziehen sich - so die Verordnung - auf den Ersatz von veralteten und die erstmalige Anbringung von neuen Bauteilen oder Installationen in bestehenden Gebäuden. Die bereits erwähnte Regelung des Eidg. Finanzdepartements enthält eine umfangreiche Liste von Massnahmen, die unter die Steuererleichterung fallen (Verordnung über die Massnahmen zur rationellen Energieverwendung und zur Nutzung erneuerbarer Energien vom 24. August 1992 [SR 642.116.1]). Im Lichte dieses Bundesrechts ist auch das kantonale Steuerrecht zu sehen. Nach § 29 Abs. 2 des Steuergesetzes vom 25. Mai 2000 (BGS 632.1) sind bei Privatvermögen von den Erträgen aus Liegenschaften die Kosten für Investitionen, die dem Energiesparen, dem Umweltschutz sowie der Denkmalpflege dienen, vollumfänglich abzuziehen, soweit sie es auch bei der direkten Bundessteuer sind. Wie sich das im Einzelnen auswirkt, haben wir anhand dreier Beispiele nach Rücksprache mit der kantonalen Steuerverwaltung in Beilage 1 dargestellt.

b) *Wirkungen der Beiträge*

Immer wieder geht es bei Subventionen um die Frage, was sie bewirken. Wird der angestrebte Erfolg eintreten? Nach dem hier nicht geltenden eidgenössischen Subventionengesetz vom

5. Oktober 1990 (SR 616.1) will der Bund sicherstellen, dass Finanzhilfen und Abgeltungen im gesamten Bereich des Bundes nur gewährt werden, wenn sie hinreichend begründet sind, ihren Zweck auf wirtschaftliche und wirkungsvolle Art erreichen, einheitlich und gerecht geleistet werden und nach finanzpolitischen Erfordernissen ausgestaltet werden. Der Kanton Zug kennt kein allgemeines Subventionsgesetz, was auch nicht von Nachteil ist, weil jede Subvention für sich betrachtet den gewünschten Zweck erreichen muss. Dass sie gerecht und auch finanzierbar sein muss, versteht sich von selbst. So lautete denn eine Hauptfrage aus der Kommissionsmitteilung, wie es um die Wirkung der Förderbeiträge bestellt sei. Diese Frage war allerdings nicht unumstritten, weil es ausserordentlich schwierig sei, Kosten und Nutzen exakt zu berechnen. Dem pflichteten andere bei und hoben hervor, Erfahrungen mit eigenen Investitionen in ein Gebäude hätten den Erfolg bewiesen. Für die Erfolgskontrolle lag immerhin eine Berechnung des Bundes vor. Da zurzeit die Globalbeiträge nach Art. 15 des eidgenössischen Energiegesetzes vom 26. Juni 1998 (SR 730.0) aus dem Ertrag der CO₂-Abgabe nach CO₂-Gesetz vom 8. Oktober 1999 (SR 641.71) für kantonale Programme ausgerichtet werden, kommt es für die Höhe der Globalbeiträge des Bundes wesentlich auf wirksame CO₂-Minderungen an. Ganz vorne in der Rangordnung liegen Holzfeuerungen, Nahwärmeverbünde namentlich mit Holzfeuerungszentrale, Sanierungen der Gebäudehülle und MINERGIE®-Neubau, aber auch Sonnenkollektor- und Wärmepumpen-Anlagen. Bekanntlich steht im Kanton Zug zuwenig Holz zur Verfügung, um weitere Anlagen zu fördern. Gebäude nach MINERGIE®-Standard haben sich im Kanton als Neubauten bewährt. Es gibt davon bald einmal über 400, sind doch bisher ebenso viele Zertifikate ausgestellt worden. Der Kanton Zug steht an der Spitze aller Kantone, wenn man die Fläche neuer MINERGIE®-Gebäude pro Einwohner rechnet. Somit wäre es nicht ratsam, hier Fördergelder einzusetzen. Was bleibt sind die Sanierungen bestehender Gebäude, die der Kanton fördern kann. Er erzielt damit die erwähnte vom Bund berechnete Verminderung des CO₂-Ausstosses von 3'844 Tonnen über die Lebensdauer der Anlagen, bzw. die energetische Wirkung von 15'298 Megawattstunden, ebenfalls bezogen auf die Lebensdauer der Anlagen. Diese Zahlen gelten für die im Jahr 2010 freigegebenen Mittel. Der Kanton Zug konnte damit zwar keine besonders hohe CO₂-Wirkung erzielen, weil es die Berechnungsweise des Bundes nicht zuliess und weil der Subventionssatz verhältnismässig hoch war (ein Drittel der Planungs-, Bau- und Installationskosten). Er hat jedoch gemäss seinen Verhältnissen gehandelt und auf den Umstand Rücksicht genommen, dass ein geringer Fördersatz mehr Mitnahmeeffekte erzielt als ein hoher. Das Ergebnis zeigt sich auch in einer Umfrage, die die Baudirektion bei rund 100 Empfängern und Empfängerinnen von Fördermitteln durchgeführt hat. Dabei hat sich eine Mehrheit der Befragten so geäussert, dass der Beitrag des Kantons Anstoss für die Massnahme und nicht einfach nur willkommen war. - Mehr ist der Beilage 2 zu entnehmen.

c) *Controlling*

Der Kantonsrat und insbesondere die Staatswirtschaftskommission erwarten weiteren Aufschluss über den Erfolg der Massnahmen. Diese sind noch am Laufen; der Rahmenkredit von 6 Mio. Franken ist zwar vollkommen verpflichtet, die Massnahmen jedoch erst zu einem Teil ausgeführt. Nach § 28 Abs. 8 des Finanzhaushaltgesetzes vom 31. August 2006 (BGS 611.1) sind zwar Schlussabrechnungen für Verpflichtungskredite bis zu 10 Mio. Franken als Anhang zur Jahresrechnung aufzuführen, das Controlling umfasst jedoch mehr. Die Baudirektion wird nebst den vom Bund ermittelten Zahlen auch erweiterte Umfragen, Stichproben - eine solche betreffend die Wärmepumpen-Anlagen steht kurz bevor - durchführen, um ein gesamthafes Bild zu gewinnen. Letztlich wird es bei einer Annäherung von Resultaten bleiben. Eine mathematisch exakt berechnete Wirkung wird ohne übermässigen Aufwand nicht vorgelegt werden können. Wo immer erhebliche Investitionen in energietechnische Verbesserungen fliessen, gibt es stark verminderten Bedarf an fossilen Brennstoffen, soweit diese überhaupt noch zum Einsatz gelangen.

d) *Verwaltungsabläufe*

Ein weiterer Fragekreis betraf die Verwaltungsabläufe oder anders gesagt bürokratische Hindernisse. Da der ganz überwiegende Teil der Gesuchstellenden aus natürlichen Personen besteht, ist das kantonale Förderprogramm so zu gestalten, dass es leicht verständlich und handhabbar ist, auch wenn jemand mit Verwaltungsangelegenheiten nicht vertraut ist. In der Umfrage der Baudirektion haben fünf Personen mitgeteilt, die Abläufe sei zu bürokratisch. Diese ganz kleine Minderheit soll nicht bedeuten, dass die Abläufe unverändert bleiben; sie sind immer wieder zu hinterfragen und auch zu verbessern. Die Baudirektion hat versichert, dass sie für die neue Tranche diese Aufgabe anpackt und prüft, wie Gesuchstellung und Abrechnung vereinfacht werden können. Bereits sind diese Abläufe eher einfacher als jene nach landesweitem Gebäudeprogramm.

e) *Diverses*

Weitere Fragen betrafen zum Beispiel die Solaranlagen, wo die Unterstützung von photovoltaischen Anlagen vermisst wurde. Einerseits sind diese im bundesweiten Programm der Kostendeckenden Einspeisevergütung enthalten, andererseits gibt es einige Einwohnergemeinden im Kanton Zug, die photovoltaische Anlagen fördern. Der Kanton soll die Gemeinden und vor allem den Bund mit seinen auf 25 Jahren angelegten Zuschüssen nicht konkurrenzieren.

Schliesslich lautete die Frage, wie das Projekt "Zürich Green Region" des Metropolitanraums Zürich hier einzuordnen sei. Im vorliegenden Zusammenhang will Green Region so genannte Green Buildings zu einem Schwerpunkt im Gebäudebereich machen, d.h. nichts anderes als einen energieeffizienten Gebäudepark in der Region herbeiführen. Dieser soll mit einem Sechstel des heutigen Primärenergiebedarfs auskommen und den SIA Effizienzpfad Energie beachten. Es würde zu weit führen, die hinter den plakativen Aussagen stehenden Einzelheiten zu erläutern.

Eintreten auf die Vorlage erfolgte mit 11 : 3 Stimmen.

3. Detailberatung von Vorlage Nr. 2066.2 - 13841

In der Detailberatung gab es zum Bericht und Antrag des Regierungsrates, Vorlage Nr. 2066.1 - 13840, keine Bemerkungen, die nicht schon in der Fragestellung und der Eintretensdebatte gefallen wären. So konnte zügig die Vorlage Nr. 2066.2 - der neue Kreditbeschluss - beraten werden. Hier gab es eine Diskussion bei § 5 Abs. 2, Wärmepumpen-Anlagen zur Wärmegewinnung. Die Bestimmung lautet gemäss Antrag des Regierungsrates so, dass der Kanton Beiträge an Wärmepumpen-Anlagen nur dann ausrichtet, wenn das Gebäude ausserhalb des bestehenden Erdgasnetzes liegt. Mit Verweisung auf die vom Kantonsrat am 29. Oktober 2009 erheblich erklärte Motion von Daniel Burch betreffend Strategie zur Substitution fossiler Brennstoffe zur Erzeugung von Raumwärme in Gebäuden (Vorlage Nr. 1777.1 - 12996) hat unsere Kommission eine Streichung des letzten Satzteils von § 5 Abs. 2 des Kantonsratsbeschlusses mit 9 : 5 Stimmen beschlossen. Die Minderheit war mit Baudirektor Heinz Tännler der Ansicht, dass Erdgas noch eine wichtige Rolle spielen werde und Gasheizungen wirtschaftlich seien, abgesehen von der geringeren CO₂-Belastung im Vergleich zu Ölfeuerungen.

Einstimmig hiess die Kommission einen neuen § 6 Abs. 3 gut, um auf neueste Bestrebungen der eidgenössischen Räte zu reagieren.

4. Schlussabstimmung

In der Schlussabstimmung hiess die Kommission die regierungsrätliche Vorlage mit 11 : 3 Stimmen gut.

5. Antrag

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat,

der Vorlage Nr. 2066.2 - 13841 mit folgenden Änderungen zuzustimmen:

- a) Der zweite Halbsatz von § 5 Abs. 2 mit dem Wortlaut "und ausserhalb des bestehenden Erdgasnetzes liegen" ist zu streichen;
- b) Paragraph 6 ist mit einem neuen Abs. 3 zu ergänzen, der wie folgt lautet: "³Leistet der Bund Beiträge an Sonnenkollektor- und Wärmepumpen-Anlagen, kann der Regierungsrat die kantonalen Beiträge anpassen."

Walchwil, 30. September 2011

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der vorberatenden Kommission

Der Präsident: Moritz Schmid

Kommissionsmitglieder:

Schmid Moritz, Walchwil, Präsident

Abt Daniel, Baar

Birrer Walter, Cham

Brunner Philip C., Zug

Burch Daniel Thomas, Risch

Christen Hans, Zug

Frei Pirmin, Baar

Hausheer Andreas, Steinhausen

Hürlimann Franz, Walchwil

Iten Franz Peter, Unterägeri

Jans Markus, Cham

Schriber-Neiger Hanni, Risch

Wandfluh Oliver, Baar

Winter Leonie, Hünenberg

Wyss Beat, Oberägeri

Beilagen:

- 1. Steuerliche Berechnungen
- 2. Schätzung der Wirksamkeit von Massnahmen