

Beschluss Nr. 850/2017

Schwyz, 14. November 2017 / ju

Abschöpfung der Energiefördergelder des Bundes – Vorpreschen der Bezirke ohne Rechtsgrundlage?

Beantwortung der Kleinen Anfragen KA 28/17 und KA 29/17

1. Wortlaut der Kleinen Anfragen

Am 30. Oktober 2017 hat Kantonsrat Bernhard Diethelm folgende Kleine Anfrage eingereicht:

«Der Schwyzer Kantonsrat hat am 25. Oktober 2017 die Motion M 2/17 „Anpassung Energiegesetz: Gelder aus der CO2-Steuer für Schwyzer Bevölkerung und Wirtschaft zurückholen“ mit 42 zu 50 Stimmen als nicht erheblich erklärt. Somit wurde das Geschäft abgeschrieben.

Zwei Tage später liest man in den lokalen Medien, dass sich die Bezirksammänner aller sechs Schwyzer Bezirke am Donnerstag-Nachmittag (!) mit Beteiligung des Schwyzer Landammanns Othmar Reichmuth zu einer gemeinsamen Medienkonferenz versammelt haben, um genau diesen einen Tag zuvor gefällten Entscheid des Schwyzer Kantonsrates rückgängig zu machen bzw. zu umgehen!

Somit kann davon ausgegangen werden, dass die Aktion „gemeinsame Medienkonferenz“ bereits vor dem Entscheid des Schwyzer Kantonsrates zum betreffenden Geschäft geplant wurde und sich die Bezirke mitsamt unserem Landammann Othmar Reichmuth zu diesem doch eher ungewöhnlichen politischen Vorgang entschlossen haben.

Dahingehend ersuche ich den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

- 1. Steht die Regierung im Sinne einer Kollegialbehörde nach wie vor hinter ihrem Entscheid, dass es keine Anpassung des kantonalen Energiegesetzes und somit auch kein zusätzliches kantonales Förderprogramm braucht (gemäss RRB Nr. 719/2017)?*
- 2. Auf welche gesetzlichen Grundlagen stützen sich die Bezirke in ihrem Vorgehen, die Energiefördergelder des Bundes abzuschöpfen bzw. besteht für dieses Vorgehen überhaupt eine gesetzliche, wie auch rechtliche Grundlage?*
- 3. Falls ja; wer übernimmt die Folge- und Zusatzkosten (bei Annahme der Vorlage durch die jeweiligen Bezirke an deren Bezirksversammlungen) u.a. jener der kantonalen Energiefachstelle?*

Ich danke dem Regierungsrat für die Beantwortung der Fragen.»

Am 30. Oktober 2017 haben die Kantonsräte René Baggenstos, Dr. Dominik Zehnder und Walter Züger folgende Kleine Anfrage eingereicht:

«Wie kürzlich aus der Lokalpresse zu erfahren war, haben die Bezirke des Kantons Schwyz offenbar beschlossen, Ausgaben in ihre 2018-er Budgets zu planen, mit welchen diese in Bern Subventionen aus der CO2-Abgabe für den Kanton Schwyz beanspruchen wollen und sich verpflichten möchten, beim Teil B des Gebäudeprogrammes mitzumachen.

Offenbar glauben die zuständigen Bezirksräte in der Mehrheit, dass es sich dabei um ein Nullsummenspiel oder gar um einen Gewinn für den Kanton Schwyz handle. Dass dabei die Erkenntnisse des Schwyzer Regierungsrats, der Beschluss des Kantonsrats vom letzten Mittwoch, sowie die deutliche Ablehnung der Plusenergie-Initiative durch das Stimmvolk am 21. Mai 2017 ignoriert werden, erstaunt uns sehr.

Wir sind überzeugt, dass es falsch wäre, sich bei diesem grösstenteils wirkungslosen Subventionsprogramm finanziell zu engagieren. Die grossen Mitnahmeeffekte (es würde sowieso investiert) sind allgemein anerkannt und sogenannte Rebound-Effekte (Verhaltensänderungen der Nutzer) führen zu einer deutlich kleineren Wirkung als erhofft.

Die von den Subventionsbefürwortern im Kantonsrat angepriesenen Investitionsschübe sind Theorie und es sind keine Zahlen bekannt, welche Steuer-Mehreinnahmen durch zusätzliche Investitionen belegen könnten.

Noch bedeutender in diesem konkreten Fall ist für uns allerdings die Frage, ob sich die Bezirke überhaupt rechtskonform verhalten.

Daher unsere Fragen an das Finanzdepartement:

- 1. Ist eine genügende Rechtsgrundlage für die zweckbestimmten Pro-Kopfbeiträge der Bezirke vorhanden? Wie ist das Vorgehen der Bezirke aus finanzhaushaltsrechtlicher Sicht zu beurteilen?*
- 2. Wie beurteilt der Regierungsrat die von den Bezirksräten aufgrund ihres Vorpreschens nunmehr geschaffene "Situation der vollendeten Tatsachen"?*
- 3. Wird der Regierungsrat nun gezwungen, den Vollzug der Subventionsanträge zu bewerkstelligen? Will er das überhaupt und rückt er von seinem bisherigen Standpunkt in Fragen der Energiesubventionen ab?»*

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Vorbemerkung

Da die beiden eingegangenen Kleinen Anfragen denselben Fragekreis betreffen, werden diese zusammen beantwortet. Im Folgenden wird zuerst auf die Fragen nach der Rechtsgrundlage (Frage 2 der KA 28/17 und Frage 1 der KA 29/17) eingegangen. Danach werden die Fragen zum Vollzug der Subventionsanträge des Energieförderprogramms beantwortet (Frage 3 der KA 28/17 und Frage 3 der KA 29/17). Schliesslich nimmt der Regierungsrat Stellung zu den Fragen betreffend Entscheid, dass es keine Anpassung des kantonalen Energiegesetzes und somit auch kein zusätzliches kantonales Förderprogramm geben soll (Frage 1 der KA 28/17 und Frage 2 der KA 29/17).

2.2 Fragen zur Rechtsgrundlage: Auf welche gesetzlichen Grundlagen stützen sich die Bezirke in ihrem Vorgehen, die Energiefördergelder des Bundes abzuschöpfen bzw. besteht für dieses Vorgehen überhaupt eine gesetzliche, wie auch rechtliche Grundlage? Ist eine genügende Rechtsgrundlage für die zweckbestimmten Pro-Kopfbeiträge der Bezirke vorhanden? Wie ist das Vorgehen der Bezirke aus finanzhaushaltsrechtlicher Sicht zu beurteilen?

Nach Art. 89 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, BV, SR 101, setzen sich Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Energieversorgung sowie für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch ein. Gemäss dem heute geltenden Energiegesetz vom 26. Juni 1998, EnG, SR 730.0 und dem ab 1. Januar 2018 geltenden neuen Energiegesetz vom 30. September 2016 (BBl 2016, S. 7683) beteiligt sich der Bund an kantonalen Förderprogrammen im Bereich der Energie- und Abwärmenutzung. Welche Stelle das kantonale Förderprogramm festlegt, regelt das Bundesrecht richtigerweise nicht. Die Zuständigkeit bestimmt sich nach kantonalem Recht. Von Bundesrechts wegen ist eine Finanzierung durch die Bezirke nicht ausgeschlossen.

Nach § 70 Abs. 2 der Verfassung des Kanton Schwyz vom 24. November 2010, KV, SRSZ 100.100, üben die Bezirke jene Tätigkeiten aus, die ihnen das kantonale Recht überträgt. Eine gesetzliche Grundlage für eine umfassende Aufgabenzuweisung an die Bezirke in Energiebelangen fehlt im kantonalen Recht. Zuständigkeiten für die Energienutzung und -versorgung bestehen dagegen in ausgewählten Bereichen. So sind die Bezirke im Kanton Schwyz Träger der Hoheit über die fliessenden Gewässer (§ 4 Abs. 1 Wasserrechtsgesetz vom 11. September 1973, WRG, SRSZ 451.100). Als solche dürfen sie selbst die Wasserkraft an Flüssen und Bächen nutzen oder dafür eine Konzession erteilen (§ 28 WRG). In Übereinstimmung mit § 23 KV dürfen die Bezirke bei der Wahrnehmung der ihnen in der Gesetzgebung ausdrücklich oder stillschweigend zugewiesenen Aufgaben Anliegen eines sparsamen und umweltgerechten Umgangs mit Energie verfolgen. So erscheint es aus der Sicht der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung angebracht, dass die Bezirke beim Bau und Unterhalt ihrer Strassen, bei Wasserbauvorkehren, bei der Errichtung von Schulhaus- und anderen Bauten energiepolitische Ziele berücksichtigen. Eine Zuständigkeit der Bezirke im Bereich der kantonalen Förderprogramme ist im kantonalen Recht hingegen nicht ersichtlich. Dementsprechend können sie nicht von sich aus ein kantonales Förderprogramm initiieren.

Das kantonale Recht schliesst aber auch nicht aus, dass die Bezirke für ein kantonales Förderprogramm – sofern ein solches beabsichtigt ist – Mittel zur Verfügung stellen. Dazu benötigen sie aber grundsätzlich eine Rechtsgrundlage (Legalitätsprinzip; § 3 des Finanzhaushaltsgesetzes für die Bezirke und Gemeinden vom 27. Januar 1994, FHG-BG, SRSZ 153.100). Eine solche kann in einem Erlass des Bundes, des Kantons oder der kommunalen Stufe bestehen. Die Anforderung an die Bestimmtheit und an die Ausgestaltung der Rechtsgrundlage hängen von der Art der Ausgabe ab. Bei regelmässigen Leistungen bzw. bei solchen an einen grossen Empfängerkreis bedarf es für den sachgerechten und rechtsstaatlich zulässigen Einsatz der Mittel einer spezialgesetzlichen Normierung, welche Voraussetzungen und Zweck dieser Leistungen detailliert umschreibt. Für Einzelfallsubvention bestehen hingegen keine strengen Anforderungen an die Rechtsgrundlage, so dass bereits eine allgemeine Ziel- und Aufgabennorm in Verfassung oder Gesetz – wie § 23 KV – genügen würde (Bundesgerichtsentscheid vom 22. Januar 1988, in: ZBl 1990, 27, E. 6a; BGE 118 Ia 46 E. 5b). Insgesamt besteht für derartige Rechtsfragen jedoch keine gefestigte Praxis.

Eine Grundlage in einem Gesetz oder in einer kompetenzgemäss erlassenen Verordnung des Bundes oder des Kantons, die den Bezirken aufträgt, Förderprogramme im Energiebereich zu unterstützen, besteht nicht. Auf der Stufe der Bezirke fehlt es ebenfalls an einer solchen Regelung. Deshalb bleibt fraglich, ob für die von den Bezirken geplanten Förderbeiträge eine genügende

gesetzliche Grundlage besteht. Letztlich lässt sich die Frage angesichts der nicht gefestigten Praxis nicht ohne weiteres beantworten.

Aus finanzrechtlicher Optik ist schliesslich massgebend, ob die Förderbeiträge einmalig oder wiederkehrend gewährt werden.

Die Bezirke haben unter der Rubrik „Übrige Energie“ den entsprechenden Förderbeitrag für energetische Sanierungen als Beiträge an den Kanton im Voranschlag für das Jahr 2018 eingestellt. Gemäss FHG-BG ist zu prüfen, ob § 31 Bst. c bei allen Bezirken eingehalten wird. Gemäss dieser einschlägigen Bestimmung ist ein Verpflichtungskredit nicht erforderlich für einmalige neue Ausgaben, die 1.5% des Steuerertrages der einfachen Steuer nach letzter abgeschlossener Rechnung nicht übersteigen, mindestens bis Fr. 75 000.--.

Sollten die entsprechenden Förderbeiträge für energetische Sanierungen jedoch über mehrere Jahre durch die Bezirke finanziert werden, müsste eine finanzrechtliche Beurteilung gemäss § 31 Bst. d FHG-BG vorgenommen werden. Gemäss dieser Bestimmung ist ein Verpflichtungskredit für wiederkehrende neue Ausgaben nicht erforderlich, wenn sie 0.5% des Steuerertrages der einfachen Steuer nach letzter abgeschlossener Rechnung nicht übersteigen, mindestens bis Fr. 25 000.--. Werden diese gesetzlichen Limiten nicht eingehalten, muss dem Stimmbürger ein Verpflichtungskredit beantragt werden.

2.3 Fragen zum Vollzug der Subventionsanträge des Energieförderprogramms: Wer übernimmt die Folge- und Zusatzkosten (bei Annahme der Vorlage durch die jeweiligen Bezirke an deren Bezirksversammlungen) u.a. jener der kantonalen Energiefachstelle? Wird der Regierungsrat nun gezwungen, den Vollzug der Subventionsanträge zu bewerkstelligen? Will er das überhaupt und rückt er von seinem bisherigen Standpunkt in Fragen der Energiesubventionen ab?

Für den Kanton würden grundsätzlich keine direkten Folge- und Zusatzkosten entstehen. Die Gesuchsbearbeitung würde zusätzlich zum Sockelbeitrag aus der Teilzweckbindung entschädigt. Die Höhe der Entschädigung ist in Art. 109 der Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen vom 30. November 2012, CO₂-Verordnung, SR 641.711, festgelegt und beträgt pauschal 5% der gesprochenen Förderbeiträge. Damit wären die Folge- und Zusatzkosten der Gesuchsbearbeitung der kantonalen Energiefachstelle mutmasslich gedeckt.

Der Regierungsrat sieht allerdings auch bei einer gegebenen Deckung der Folge- und Zusatzkosten keine Veranlassung, die Gesuchsbearbeitung durch die kantonale Energiefachstelle zu vollziehen. Auch wenn diese fachlich dazu in der Lage wäre, gilt es den auf Antrag des Regierungsrates gefällten Entscheid des Kantonsrats zu respektieren, wonach es kein weiteres kantonales Energieförderprogramm geben soll (vgl. Ziffer 2.4). Demzufolge sind auch keine Förderungsgesuche durch eine kantonale Stelle zu bearbeiten.

2.4 Fragen betreffend Entscheid, dass es kein zusätzliches kantonales Förderprogramm geben soll: Steht die Regierung im Sinne einer Kollegialbehörde nach wie vor hinter ihrem Entscheid, dass es keine Anpassung des kantonalen Energiegesetzes und somit auch kein zusätzliches kantonales Förderprogramm braucht (gemäss RRB Nr. 719/2017)? Wie beurteilt der Regierungsrat die von den Bezirksräten aufgrund ihres Vorpreschens nunmehr geschaffene "Situation der vollendeten Tatsachen"?

Der Kantonsrat hat am 25. Oktober 2017 die Motion M 2/17 mit 42 zu 50 Stimmen nicht erheblich erklärt. Bereits der Regierungsrat hatte in seiner Beantwortung dieser Motion klar zum Ausdruck gebracht, dass er ein weiteres kantonales Förderprogramm als nicht sinnvoll erachtet. Die in der Parlamentsdebatte vorgebrachten Gründe für diesen Entscheid waren nicht nur finanzieller, sondern vorab ordnungspolitischer Natur. Es wurden erhebliche Zweifel an der Wirksamkeit geäussert und die möglichen Fehlanreize erwähnt. Selbst wenn sich die Bezirke des Kantons Schwyz nun nachträglich auf ein gemeinsames Förderprogramm im Energiebereich geeinigt ha-

ben, welches flächendeckend im ganzen Kanton angeboten werden könnte, sieht der Regierungsrat sich veranlasst, den Entscheid und den Willen des Parlaments zu akzeptieren und umzusetzen.

Offen bleibt – nebst der rechtlichen Zulässigkeit – das Zustandekommen des Förderprojekts der Bezirke. Gemäss der Zusammenarbeitsvereinbarung der Bezirke vom 28. Oktober 2017 kommt diese nur zustande, wenn in allen Bezirken an den jeweiligen Bezirksgemeinden die entsprechenden Kredite auch bewilligt werden. Wird in einem Bezirk der Kredit verweigert, wird die Vereinbarung hinfällig.

Beschluss des Regierungsrates

1. Beantwortung der Kleinen Anfragen KA 28/17 und KA 29/17.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Finanzdepartement; Baudepartement; Sekretariat des Kantonsrates.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber

