

Beschluss Nr. 645/2018

Schwyz, 11. September 2018 / ju

Stärkung des einheimischen Bau- und Energierohstoffs Holz

Bericht an den Kantonsrat zum Postulat M 19/15

1. Übersicht

Der Regierungsrat erstattet dem Kantonsrat nachfolgend Bericht zu dem am 14. September 2016 erheblich erklärten Postulat (umgewandelte Motion M 19/15) „Stärkung des einheimischen Bau- und Energierohstoffs Holz“.

Aus der Ratsdebatte vom 14. September 2016 geht hervor, dass der Kantonsrat die Weiterverfolgung des Energieholzabsatzes bei der Teilrevision des kantonalen Energiegesetzes erwartet. Zur Kenntnis genommen wurde ausserdem, dass im Bereich der öffentlichen Submission der Leitfaden zur Ausschreibung von Bauten mit Schweizer Holz einen gewissen Spielraum aufzeigt, welcher jedoch bereits genutzt wird. Erkannt wurde auch, dass Baustandards wie „Minergie“ eine indirekte Förderung von Holzbaustoffen schaffen. Ebenso wurde erkannt, dass eine weitergehende Förderung des Baustoffs Holz im Submissionswesen aus vergaberechtlicher Sicht nicht zulässig ist. Bei Befürwortern wie Gegnern der Vorlage blieb unbestritten, dass keine zusätzlichen staatlichen Mittel zur Stärkung des einheimischen Bau- und Energierohstoffs Holz direkt eingesetzt werden dürfen.

2. Ausgangslage

Die Holzbranche ist ein bedeutender Wirtschaftszweig im Kanton Schwyz. Die Forst- und Holzwirtschaft (inklusive Möbelherstellung) beschäftigt im Kanton Schwyz 1740 Personen (circa 1549 Vollzeitstellen) in 254 Arbeitsstätten.

Die Wald- und Holzwirtschaft leistet eine hohe regionale Wertschöpfung, welche sich vorteilhaft auf die Schwyzer Volkswirtschaft auswirkt. Die Vorteile einer vermehrten Nutzung und Verarbeitung des nachwachsenden Rohstoffes ist nicht nur ökonomisch, sondern auch schutztechnisch und ökologisch sinnvoll. Immerhin sind gut 60% der Schwyzer Waldfläche Schutzwälder, welche Menschen und Sachwerte vor Naturgefahren schützen.

Unbestrittenermassen sind im Vergleich zum benachbarten Ausland die Standort- und Rahmenbedingungen für die Unternehmen der Wertschöpfungskette Wald und Holz schwierig. Höhere Lohn- und Materialkosten sowie hohe Bodenpreise führen in der Konsequenz zu höheren Produktionskosten.

2.1 Motion M 19/15

Die dramatische Abwertung des Euro im Frühling 2015, die Eigenheit der Holzbranche, eine hohe regionale Wertschöpfung zu generieren und die ökologische Nachhaltigkeit des Rohstoffs Holz bewogen die Motionäre im Dezember 2015, eine zusätzliche Unterstützung der einheimischen Holzbranche zu fordern. Sie verlangten Massnahmen zur Stärkung des einheimischen Holzes als Bau- und Energiestoff. Gleichzeitig legten sie einen besonderen Fokus auf das öffentliche Vergaberecht sowie auf den Bereich der Energieförderung.

2.2 Umwandlung der Motion in ein Postulat

Mit RRB Nr. 445/2016 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat am 24. Mai 2016, die Motion M 19/15 „Stärkung des einheimischen Bau- und Energierohstoffs Holz“ in ein Postulat umzuwandeln und erheblich zu erklären. Insbesondere begründete der Regierungsrat sein Vorgehen damit, dass man die Entwicklungen im Rahmen der Teilrevision des kantonalen Energiegesetzes vom 16. September 2009 (kEnG, SRSZ 420.100) abwarten wolle, um daraus die nötigen Rückschlüsse für die Anliegen der Motionäre ziehen zu können.

An seiner Sitzung vom 14. September 2016 erklärte der Kantonsrat die Motion M 19/15 knapp mit 49 zu 45 Stimmen erheblich und hat sie mit 65 zu 29 Stimmen in ein Postulat umgewandelt.

2.3 Aspekte zum einheimischen Bau- und Energierohstoff Holz

2.3.1 Massnahmen der Branche in Bezug auf Holz als Baurohstoff

Das Projekt „Mehrwert Holz“ wurde auf Initiative des Branchenverbands „Pro Holz Schwyz“ im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP) von Bund und Kanton unterstützt. „Mehrwert Holz“ hatte zum Ziel, die Bekanntheit und das Image des Werkstoffs zu erhöhen resp. zu verbessern. Weiter wurden das Netzwerk innerhalb der Holzwirtschaft gefestigt und innovative sowie kooperative Holzprojekte unterstützt. Dieses Projekt ist abgeschlossen und kann aufgrund des gesetzlichen Verbots, Projekte wiederkehrend zu unterstützen, nicht weiter finanziert werden.

Zur Stärkung evaluieren die einzelnen kantonal agierenden Branchenverbände zurzeit eine Fusion in eine Zentralschweizer Branchenorganisation mit dem Namen „Lignum Holzwirtschaft Zentralschweiz“.

Im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP) beteiligt sich der Kanton Schwyz an verschiedenen Programmen und Projekten zur Förderung von Innovationen und Unternehmertum. Branchenverbände bzw. Firmen sind eingeladen, die Angebote und Dienstleistungen der entsprechenden Netzwerke und Programme, wie zum Beispiel beim Technologiezentrum Schwyz, Genialregional, Zentralschweiz innovativ oder SwissMaterials zu nutzen und gezielte Hilfe zur Umsetzung ihrer Projekte zu erhalten.

2.3.2 Staatliche Massnahmen in Bezug auf den Baurohstoff Holz

Das Vergaberecht für öffentliche Ausschreibungen verbietet eine direkte Förderung nach Produkten einer bestimmten Herkunft oder eines geografischen Ursprungs.

Der Dachverband der Schweizerischen Wald- und Holzwirtschaft (Lignum) hat allerdings einen Leitfaden zur Ausschreibung von Bauten mit Schweizer Holz verfasst. Er zeigt gewisse Spielräume bei der Vergabe auf. Dieser Leitfaden kommt bei entsprechenden kantonalen Bauvorhaben im Rahmen der Submission wenn immer möglich zur Anwendung. Insbesondere kann mit dem Beurteilungskriterium „Nachhaltigkeit/Ökologie“ die Verwendung von nachhaltigen, ökologischen und recycelbaren Baumaterialien mit einem tiefen Anteil an grauer Energie und geringen Treibhausgasemissionen entsprechend gewichtet werden. Damit ist eine Formulierung gefunden, welche vergaberechtlich korrekt ist und sich vor allem auf Holz aus der Schweiz bezieht. Auch kann ein gewisser Trend ausmacht werden, wonach Kantone und Gemeinden ihr eigenes Holz aus eigenem Wald verbauen.

Die Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren (KBOB) hat bereits eine Empfehlung zur Beschaffung von nachhaltig produziertem Holz erarbeitet und ist daran, eine neue Empfehlung zu nachhaltigem Bauen mit Holz vorzubereiten. Die Fachstelle „ökologische öffentliche Beschaffung“, welche dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) angegliedert ist, arbeitet zurzeit an einem Leitfaden für den Bereich Holzprodukte.

Nachdem der Bundesrat am 15. Februar 2017 die Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BBI 2017 1851) sowie die Botschaft zum revidierten WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen von 2012 (Government Procurement Agreement [GPA], BBI 2017 2053) verabschiedet hat, befindet sich die Revision des Beschaffungsrechts in der parlamentarischen Beratung (im Nationalrat wurde die Revision mit nur einer Nein-Stimme und drei Enthaltungen klar angenommen, im Ständerat befindet sich die Vorlage im Stadium der Kommissionsberatungen). Ein Hauptziel der Revision ist die Harmonisierung der Beschaffungsordnungen von Bund und Kantonen. Parallel dazu soll das revidierte GPA in die nationale Gesetzgebung überführt werden. Insbesondere würde die Verwendung von anerkannten Umweltgütezeichen (z.B. das FSC-Label) im Rahmen der technischen Spezifikationen zulässig werden, solange diese nicht als ausschliessliche, sondern lediglich als exemplarische Kriterien zur Anwendung gelangen sollen. Rein ursprungsbezogene Kriterien (z.B. Schweizer Holz) würden indessen nach wie vor gegen das Diskriminierungsverbot verstossen und wären unzulässig.

Handelt es sich aufgrund des Beschaffungsvolumens um eine Vergabe im Binnenbereich, kann eine Bevorzugung von Schweizer Holz möglich sein, sofern alle Schweizer Anbieter die gleichen Möglichkeiten erhalten.

2.3.3 Staatliche Massnahmen in Bezug auf den Energiestoff Holz

Gestützt auf das kEnG wurde für die Förderung von Massnahmen zur sparsamen und rationellen Energienutzung sowie zur Nutzung von erneuerbaren Energien und Abwärme einmalig ein Verpflichtungskredit von 5 Mio. Franken eingestellt. Auf eine Erhöhung des Kredits um 3 Mio. Franken, welche der Regierungsrat als Gegenvorschlag zur Initiative „Sonne und Holzenergie für unsere Kinder“ unterbreitete, trat der Kantonsrat am 30. Juni 2011 mit 51 zu 29 Stimmen nicht ein. Mit der kostendeckenden Einspeisevergütung (KEV) für die Erzeugung von Elektrizität aus Biomasse (Holz) stand ausserdem ein Förderinstrument des Bundes zur Verfügung.

Die Teilrevision des eidgenössischen Energiegesetzes wurde am 21. Mai 2017 gesamtschweizerisch angenommen, im Kanton Schwyz jedoch verworfen. Das geänderte Bundesgesetz ist am

1. Januar 2018 in Kraft getreten. Mit dieser Gesetzesänderung wurde ein Systemwechsel eingeführt, so dass nicht nur Mittel ausschliesslich für die Gebäudehülle, sondern auch Beiträge an die Sanierung der Gebäudetechnik eingesetzt werden können. Die maximal verfügbaren Mittel des Bundes aus Teilzweckbindung wurden von 300 Mio. auf 450 Mio. Franken erhöht. Diese Mittel werden als Globalbeiträge an die Kantone mit einem Sockelbeitrag pro Einwohnerin und Einwohner sowie einem Ergänzungsbeitrag für diejenigen Kantone, welche ein eigenes Budget bereitstellen, ausgerichtet.

Der Regierungsrat sah aufgrund des in der eidgenössischen Abstimmung vom 21. Mai 2017 geäusserten Willens des Schwyzer Stimmvolks und des in der Kantonsratsdebatte betreffend Motion M 2/17 „Anpassung Energiegesetz: Gelder aus der CO₂-Steuer für Schwyzer Bevölkerung und Wirtschaft zurückholen“ vom 25. Oktober 2017 geäusserten Willens des Kantonsrates indes davon ab, eine kantonale Gesetzesänderung vorzunehmen.

Das Bestreben aller Bezirke im Kanton Schwyz, Gelder im Bezirksbudget festzusetzen, um Bundesgelder im Rahmen der Ergänzungsbeiträge an Stelle des Kantons für ein Gebäudeprogramm abholen zu können, gelang zwar politisch. Allerdings scheiterte das Vorhaben, welches unter dem Titel „Energiefünfliber“ bekannt wurde, an einer Stimmrechtsbeschwerde, wodurch die Anmeldefrist beim Bund nicht eingehalten werden konnte. Dieses Verfahren wollte der Regierungsrat noch abwarten, weshalb der vorliegende Bericht zum Postulat erst nach Ablauf der zweijährigen Frist finalisiert werden konnte.

Um den Sockelbeitrag des Bundes erhältlich zu machen, wurde im Kanton Schwyz die kantonale Energieverordnung vom 16. Februar 2010 (SRSZ 420.111) dahingehend angepasst, dass ab 2018 Förderbeiträge für die erneuerbare Wärmezeugung ausgeschüttet werden, sofern damit eine fossile oder elektrische Heizung ersetzt wird. Somit werden bei folgenden Installationen Beiträge ausgeschüttet:

- Stückholzfeuerung, Pelletfeuerung mit Tagesbehälter Fr. 3000.-- pro Anlage und einem Zusatzbeitrag Erstinstallation Wärmeverteilsystem Fr. 2000.--;
- automatischen Holzfeuerung bis 70kW_{FL} Feuerwärmeleistung Fr. 3000.-- + Fr. 50.--/kW_{th} und einem Zusatzbeitrag Erstinstallation Wärmeverteilsystem Fr. 1600.-- und zusätzlich Fr. 40.--/kW_{th};
- automatischen Holzfeuerung über 70kW_{FL} Feuerwärmeleistung
Bis 500 kW_{th}: Fr. 180.--/kW_{th}
Ab 500 kW_{th}: Fr. 40 000.-- + Fr. 100.--/kW_{th}
Zusatzbeitrag Erstinstallation Wärmeverteilsystem Fr. 1600.-- und Fr. 40.--/kW_{th};
- Anschluss an ein Wärmenetz (kann auch ein Holzwärmeverbund sein)
Bis 500 kW_{th}: Fr. 4000.-- + Fr. 20/kW
Ab 500 kW_{th}: Fr. 9000.-- + Fr. 10.--/kW
Zusatzbeitrag Erstinstallation Wärmeverteilsystem Fr. 1600.-- und Fr. 40.--/kW_{th}.

Festzuhalten bleibt, dass Gebäudetechnologien weder ausgeschlossen noch bevorzugt werden dürfen und in diesem Zusammenhang auch andere Technologien (wie Luft/Wasserwärmepumpen, Sole/Wasser- oder Wasser/Wasserpumpen und Solarkollektoren) gefördert werden. Nachdem es früher kein kantonales Förderprogramm für Anreize zum Anschluss an einen Holzwärmeverbund oder den Ersatz von fossilen und elektrischen Heizungen gab, wurde hier eine erhebliche Verbesserung erzielt.

2.4 Ressourcenpolitik Holz

Im Rahmen der 2011 vom Bundesrat verabschiedeten „Waldpolitik 2020“ entstand die Ressourcenpolitik Holz. Dieses Handlungsprogramm formuliert Leitplanken für die nachhaltige Nutzung und die effiziente Verwertung des Rohstoffs Holz. Sie berücksichtigt dabei die verschiedenen Interessen am Wald, die Ziele der Klima- und Energiepolitik sowie die Anliegen der Wirtschaft. Der Aktionsplan Holz ist das wichtigste Instrument, um die Ressourcenpolitik Holz zielgerecht umzusetzen. Dabei setzt der Bund auf drei Massnahmenswerpunkte:

- Optimierte Kaskadennutzung (Fragen nach der sinnvollsten Verwendung von Holz/Mehrfachverwendung von Holz);
- Klimagerechtes Bauen und Sanieren;
- Kommunikation, Wissenstransfer und Zusammenarbeit.

Nachdem mit den Programmphasen 2009-2012 und 2013-2016 noch nicht alle Ziele erreicht wurden, läuft derzeit von 2017-2020 die dritte Phase des Aktionsplans Holz.

2.5 Industrialisierung und Digitalisierung

Nicht zu verkennen ist zudem, dass insbesondere das Holzbaugewerbe in Bezug auf industrielle Fertigung und Digitalisierung im Aufwind ist. Die Zentralschweiz scheint für den industrialisierten Holzbau ein guter Nährboden zu sein. Ein eigentlicher Cluster an innovativen industriellen Holzbaufirmen ist entstanden (vgl. NZZ vom 28. August 2018, S. 27). Lange herrschte die Meinung vor, dass ein Holzgebäude den Bauherrn teurer zu stehen kommt als ein konventionell gebautes Gebäude. Mittlerweile gilt diese Art des Bauens als konkurrenzfähig. Allenfalls leicht höhere Materialaufwendungen stehen einer deutlich kürzeren Bauzeit gegenüber. Letzteres kommt insbesondere bei Um- und Aufbauten zum Tragen, aber auch bei Verdichtungsprojekten in Zentren gewinnt die Bauzeit zunehmend an Bedeutung. Weiter können heute Hochhäuser und riesige Hallen aus Holz erstellt werden, wie das Suurstoffi-Areal in Rotkreuz oder die neuen Fertigungshallen der Pilatus Flugzeugwerke AG beweisen. Nebst dem positiven Image des Werkstoffs Holz legen Bauherren und Architekten verstärkt Wert auf eine gute Ökobilanz ihrer Baustoffe, womit Schweizer Holz zunehmend in den Fokus gelangt. Der Holzbau setzt heute in hohem Mass auf Automatisierung und Vorfertigungen, was zudem die Präzision und Planungssicherheit verbessert. Dies sind mitunter Gründe, weshalb der Marktanteil des Holzbaus bei neu errichteten Einfamilienhäusern im Jahr 2016 bereits bei knapp 14% lag, Tendenz steigend. Die beiden Spitzenplätze belegen Beton mit 50% und Backstein mit gut 30%. Bei An- und Umbauten hat der Holzbau mit 32% die Backsteinbauten bereits überholt (Quelle: Jahresbericht Holzbau Schweiz 2016/2017).

3. Fazit

Auf allen Ebenen des Staates und unter allen Aspekten der Holznutzung ist man bestrebt, Schweizer Holz als Rohstoff für Energie und zum Bauen im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten zu priorisieren.

Die bereits anlässlich der Kantonsratsdebatte vom 14. September 2016 zur Motion M 19/15 bekannte Tatsache, dass im Vergaberecht eine Bevorzugung des Rohstoffs Holz nur beschränkt möglich ist, muss dahingehend relativiert werden, als mit der laufenden Revision des Beschaffungsrechts und den Leitfäden der entsprechenden Stellen, einiges zugunsten des Schweizer Baustoffes Holz ins Rollen gekommen ist.

Auch die mit der Revision des Energiegesetzes des Bundes geänderte Strategie, wonach nicht nur Anreize bei den Gebäudehüllen, sondern auch bei der Gebäudetechnik geschaffen werden, um Energie zu sparen, kommt dem Energierohstoff Holz entgegen.

Weiter werden mit der Ressourcenpolitik Holz auf Bundesebene und den kantonalen Instrumenten der NRP vielfältige Anstrengungen unternommen und Möglichkeiten geschaffen, dass einheimisches Holz gestärkt wird.

Zudem befindet sich der Holzbau aufgrund der industriellen Fertigung sowie der Digitalisierung in einem dynamischen Veränderungsprozess und es ist absehbar, dass sich die Vorteile des Werkstoffs Holz auch ohne direkte staatliche Förderung weiter durchsetzen werden.

Nachdem der Kantonsrat in der Debatte vom 14. September 2016 mehrheitlich der Meinung war, dass keine zusätzlichen Mittel zur Stärkung des einheimischen Bau- und Energierohstoffs Holz eingesetzt werden dürfen, erübrigt es sich aus Sicht des Regierungsrates – unter Berücksichtigung der zahlreichen laufenden Initiativen und Bestrebungen – weitergehende Unterstützungsmassnahmen zu schaffen.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, vom vorliegenden Bericht über den Vollzug des Postulats M 19/15 mit Zustimmung Kenntnis zu nehmen.
2. Das Postulat M 19/15 wird gemäss § 53 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Kantonsrates als erledigt abgeschrieben.
3. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
4. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Baudepartement; Hochbauamt; Umwelddepartement; Amt für Wald und Naturgefahren; Amt für Wirtschaft; Volkswirtschaftsdepartement (unter Rückgabe der Akten).

Im Namen des Regierungsrates:

Kaspar Michel, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber