



Erläuternder Bericht

zur Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich an den Kanton St. Gallen im Bereich bedeutender überregionaler Kultureinrichtungen (IKZAV)

1. Bisherigen Leistungen an die Genossenschaft Konzert und Theater St. Gallen (KTSG)

a) Kanton

Appenzell Ausserrhoden hatte bis zum Jahr 2006 auf freiwilliger Basis einen jährlichen Beitrag von Fr. 200'000 direkt aus dem Lotteriefonds an die KTSG bezahlt. Mit dem Kulturförderungsgesetz (KFG, inkraft seit 1.8.2006) wird der Betrag von Fr. 200'000 aus dem Kulturfonds, indirekt aus dem Lotteriefonds bezahlt. Der Beitrag wird auf Art. 4 Abs. 1 lit. d in Verbindung mit Art. 5 Abs. 2 des KFG an die KTSG abgestützt. Dort geht es um Unterstützungsleistungen für ausserkantonale Kultureinrichtungen mit erheblicher Bedeutung für den Kanton. Zudem gewährt das DSJ der Genossenschaft KTSG jährlich ein Loskontingent im Wert von Fr. 25'000 aus der Kleinlotterie.

b) Gemeinden

Die Ausserrhoder Gemeinden leisten jährlich einen freiwilligen Beitrag von insgesamt rund Fr. 150'000 an die Genossenschaft. In der Tabelle sind die Zahlungen im Jahr 2009 enthalten.

Gemeinde	Betrag in Fr.	Gemeinde	Betrag in Fr.	Gemeinde	Betrag in Fr.
Bühler	1'000	Rehetobel	5'000	Teufen	30'750
Gais	5'250	Reute	1'250	Trogen	3'750
Grub	1'500	Schönengrund	1'500	Urnäsch	3'000
Heiden	8'750	Schwellbrunn*	1'000	Wald	2'000
Herisau	58'250	Speicher	14'000	Waldstatt	3'000
Hundwil	1'000	Stein	2'000	Walzenhausen	5'750
Lutzenberg	1'000	* = Betrag Jahr 2008			
Total Gemeinden					149'750

2. Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und den Kantonen (NFA), die auf den 1. Januar 2008 in Kraft trat, hat u.a. auch die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zum Inhalt. Die Bundesverfassung enthält in Art. 48a neun Aufgabenbereiche, welche im ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich der Kantone liegen. Wenn die Kantone in diesen Bereichen einen gemeinsamen Regelungsbedarf haben, können sie dafür interkantonale Verträge mit einem Lastenausgleich abschliessen. Das Bundesparlament könnte sogar solche Verträge allgemeinverbindlich erklären, was es aber bis anhin nicht gemacht hat.

Ein Aufgabenbereich der Kantone betrifft die Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung. Die IKZAV Kultur SG untersteht jedoch nicht diesen Bestimmungen und auch nicht direkt der IRV. Daraus ergibt sich, dass für die jährlichen Ausgleichszahlungen an SG kein rechtsverbindlicher Umsetzungszwang aus dem NFA abgeleitet werden kann. Die beteiligten Kantone (SG, AR, AI und TG) sind völlig frei, miteinander eine Kulturvereinbarung abzuschliessen. Jeder Kanton entscheidet autonom, ob er einem interkantonalen Vertrag beitreten will oder nicht. Zurzeit existiert jedenfalls kein bundesrechtlicher Beitrittszwang.



Auf der Basis von Art. 48a BV und der IRV als allgemeines Regelwerk und Rahmenvereinbarung nahmen die Kantone SG, AR, AI und TG Verhandlungen auf. Eine Arbeitsgruppe, welche sich aus Finanzexperten der beteiligten Kantone und der Kulturamtschefin des Kantons St. Gallen zusammensetzte, bereitete die IKZAV vor. Die Arbeiten wurden von den Finanzdirektoren der Vereinbarungskantone beaufsichtigt. In einem ersten Schritt wurde eine Projektabgrenzung gefunden, indem lediglich die Kulturinstitution "Konzert und Theater St. Gallen" Gegenstand für den anvisierten Lastenausgleich sein soll. Das Prädikat der überregionalen Ausstrahlung kann einzig und ausschliesslich dieser Institution zuerkannt werden. Im Weiteren wurde vereinbart, dass die Zusammenarbeit in Form eines Lastenausgleichs an den Kanton St. Gallen und nicht etwa auf der Basis einer gemeinsamen Trägerschaft oder eines Leistungskaufs direkt beim Leistungsersteller, der Genossenschaft KTSG, erfolgen soll.

Die KTSG hat eine überregionale Ausstrahlung. Das Kulturangebot dieser Institution ist hochstehend und wird auch von der Ausserrhoder Bevölkerung rege in Anspruch genommen. Besuchererhebungen haben ergeben, dass im Durchschnitt rund 10 % des Publikums aus Ausserrhoden stammt. Die Relevanz für eine Abgeltung der kulturellen Leistungen im Sinne der IRV ist somit gegeben.

Zur Ermittlung der relevanten Kostenbasis wurden verschiedene Varianten geprüft. Als einfach und zielführend erwies sich schliesslich das st.gallische Gesetz über Beiträge an die KTSG vom 27. September 2009. Die in diesem Gesetz definierte Kostenbasis, welche in erster Linie der Abgeltung seitens des Kantons St. Gallen an die KTSG dient, beinhaltet einen abziehbaren Standortvorteil der Stadt St. Gallen von 30 %.

Als Ausgangsbasis gilt der gesetzlich verankerte Wert von Fr. 18'983'160. Dieser Wert wird gemäss der Entwicklung des Landesindexes der Konsumentenpreise der Teuerung angepasst. Für die Berechnung der Abgeltung durch die Vereinbarungskantone im Rahmen der vorliegenden IKZAV wird ein weiterer Vorteilsabzug für den Kanton St. Gallen von 20 % vorgenommen.

Die Kostenverteilung auf die zahlungspflichtigen Kantone (Beilage 4) erfolgt anhand der ermittelten Besucherfrequenzen. Die entsprechenden Erhebungen werden in der Regel alle drei Jahre durchgeführt, wobei der Durchschnitt der beiden letzten Erhebungen massgebend ist. Aktuell liegt eine Erhebung aus dem Jahr 2008 vor. Zurzeit wird eine umfassende Erhebung über die Besucherzahlen in der Spielzeit 2009/10 durchgeführt. Auf der Basis dieser beiden Erhebungen werden die Berechnungen für die Abgeltungen an den Kanton SG für das Jahr 2011 vorgenommen.

3. Rechtliche Erwägungen

a) Vertragsgegenstand

Gegenstand der IKZAV ist die jährliche Abgeltung von Leistungen, die der Kanton St. Gallen zugunsten der privaten Genossenschaft Konzert und Theater St. Gallen (KTSG) erbringt. Wesentliche Merkmale der Vereinbarung sind:

- Empfänger der Abgeltung ist ausschliesslich der Kanton St. Gallen; die KTSG hat keinen Anspruch auf Finanzhilfen (vgl. Art. 6 Abs. 1);



- die Abgeltung ist nicht zweckgebunden; sie fliesst in den allgemeinen Staatshaushalt des Kantons St. Gallen (vgl. Art. 6 Abs. 2);
- die Höhe der Abgeltung ist unabhängig von tatsächlichen Kosten; sie wird aus einer fix vorgegebenen Summe (Fr. 18'983'160) nach einem periodisch überprüften Verteilschlüssel (Publikumsverkehr) errechnet (vgl. Art. 9 Abs. 1, Art. 13);

der abgeltungspflichtige Kanton hat kein Mitspracherecht bezogen auf den Betrieb der KTSG (Art. 5 Abs. 1).

b) Übergeordnetes Recht

Durch Beschluss der Bundesversammlung können die Kantone in bestimmten Aufgabenbereichen zur Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verpflichtet werden, so namentlich im Bereich der Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung (Art. 48a BV, Art. 10 FiLaG). Von dieser Ermächtigung hat die Bundesversammlung indessen bis heute keinen Gebrauch gemacht; es besteht im vorliegenden Fall also keine Verpflichtung zur interkantonalen Zusammenarbeit.

Liegt keine Vereinbarung im Sinne von Art. 48a BV vor, untersteht die IKZAV auch nicht der interkantonalen Rahmenvereinbarung vom 24. Juni 2005 (IRV). Die Bestimmungen der IRV werden aber gemäss Art. 19 IKZAV als ergänzendes Recht beigezogen.

c) Kantoniales Recht

Gemäss Art. 49 Abs. 1 KV fördern Kanton und Gemeinden die Kultur. Die IKZAV dient jedoch nicht unmittelbar der Kulturförderung, sondern dem interkantonalen Lastenausgleich. Mit dem Abschluss der Vereinbarung fliesst kein einziger Franken zusätzlich in die Kultur, vielmehr wird der allgemeine Staatshaushalt des Kantons St. Gallen entlastet.

Für den interkantonalen Lastenausgleich findet sich im geltenden kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht keine Grundlage; sie ist erst zu schaffen.

d) Zuständigkeit

Interkantonale Vereinbarungen ohne Gesetzescharakter fallen in der Regel in die Zuständigkeit des Kantonsrates (Art. 74 Abs. 3 KV) oder des Regierungsrates (Art. 87 Abs. 2 KV). Diese Zuständigkeiten werden derogiert, wenn die Vereinbarung eine Ausgabe bewirkt, welche die Finanzkompetenz des jeweiligen Organs übersteigt (vgl. JÖRG SCHOCH, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, Art. 60, N. 4).

Die IKZAV bewirkt neue wiederkehrende Ausgaben in einer Höhe, welche die Finanzkompetenzen von Kantonsrat (Art. 76 Abs. 1 lit. b KV) und Regierungsrat (Art. 88 Abs. 2 lit. c KV) übersteigen; sie untersteht damit dem obligatorischen Referendum (Art. 60 Abs. 1 lit. e KV).

Mit der Gutheissung der IKZAV durch die Stimmbürger wird eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Zahlungen an den Kanton St. Gallen geschaffen; es bedarf weder auf Verfassungs- noch auf Gesetzesstufe einer zusätzlichen Legitimation.



e) Verfahren

Bei Verfassungs- und Gesetzesvorlagen sowie bei anderen wichtigen Geschäften sind die interessierten Kreise zur Vernehmlassung einzuladen (Art. 57 Abs. 1 KV). Was "wichtige Geschäfte" sind, ist eine politische Frage und untersteht dem Ermessen des Regierungsrates (SCHOCH, a.a.O., Art. 57, N. 3). Eine Vernehmlassung ermöglicht, frühzeitig auf allfällige Opposition zu reagieren.

Vorlagen, die dem obligatorischen Referendum unterstehen, werden vom Kantonsrat zweimal beraten (Art. 49 GO KR).

f) Finanzierung

Die Gelder des Lotteriefonds sind nach geltendem Recht gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken zuzuwenden; sie dürfen "auf keinen Fall für die Erfüllung öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen" verwendet werden (Art. 7 Vereinbarung vom 30. April 1939 über die Interkantonale Lotterie-Genossenschaft; Art. 24 Abs. 3 und Art. 26 Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonaler oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten).

Die Zahlungen an den Kanton St. Gallen erfüllen weder einen gemeinnützigen noch wohltätigen Zweck; es handelt sich um staatspolitisch motivierte Ausgleichszahlungen zwischen den Kantonen. Die Voraussetzungen für eine Finanzierung aus dem Lotteriefonds sind nicht gegeben.

Da es nicht um unmittelbare Kulturförderung geht, scheidet eine Finanzierung über den Kulturfonds aus; sie dürfte auch nicht zweckmässig sein.

Das geltende Recht bietet keine Grundlage, um die Gemeinden am Lastenausgleich zu beteiligen; dies bedarf in jedem Fall einer Ergänzung des kantonalen Rechts.

4. Sachbezogene Erwägungen

Unter Leitung der Finanzdirektoren haben die Kantone SG, AR, AI und TG eine Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit und den Lastenausgleich im Bereich der Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung (IKZAV) ausgehandelt. Der Vertrag basiert auf dem st. gallischen Gesetz über Beiträge des Kantons SG an die Genossenschaft "Konzert und Theater St. Gallen" (in Kraft ab dem 1. Januar 2010), welchem das St. Galler Stimmvolk am 27. September 2009 zugestimmt hat. Im laufenden Jahr wird die vorliegende Vereinbarung in den Parlamenten der Kantone AR, AI und TG behandelt.

Die Lastenausgleichszahlungen an den Kanton SG sollen die bis anhin von den Kantonen AR, AI, und TG sowie deren Gemeinden auf freiwilliger Basis ausgerichteten Beiträge an die Genossenschaft "Konzert und Theater St. Gallen" ersetzen. Vollzugsbeginn der Vereinbarung ist der 1. Januar 2011, vorausgesetzt, mindestens zwei Kantone sind der Vereinbarung bis dann beigetreten. Die IKZAV berücksichtigt mit einem einfachen und pragmatischen Verfahren die Anliegen einer verbindlichen Regelung und einer besseren Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen im Bereich Kultur. Die Vereinbarungskantone sollen Beiträge entsprechend den Besucherzahlen bei Konzerten und Schauspielen leisten, wobei Vorteilsabzüge zulasten der Stadt und des Kantons St. Gallen vorgenommen werden.

Freiwillige Zahlungen an den Kanton St. Gallen sind ab dem laufenden Jahr ausgeschlossen, weil dafür keine Rechtsgrundlagen vorhanden sind. Zahlungen im Rahmen des Lastenausgleichs können erst geleistet werden, wenn das Volk der IKZAV zugestimmt hat.



Der Regierungsrat hat die IKZAV Kultur SG genehmigt. Diese wird als verbindlich ausgehandeltes Vertragswerk in die Vernehmlassung geschickt und anschliessend dem Kantonsrat unterbreitet. Der Gegenstand und der Inhalt der Vereinbarung sind nicht mehr verhandelbar. Bei einer Genehmigung der IKZAV sowie der damit verbundenen, neuen wiederkehrenden Ausgabe durch den Kantonsrat und das Volk wird der Regierungsrat die Vereinbarung rechtsverbindlich unterzeichnen können.

5. Finanzielle Auswirkungen

Bei einem Beitritt zur Vereinbarung entsteht betreffend den Lastenausgleich an den Kanton SG im Bereich Kultur eine gebundene wiederkehrende Ausgabe, die entsprechend der Vereinbarung der Teuerung und einem Kostenteiler aufgrund periodischer Besucher-Erhebungen unterworfen ist. Aufgrund der Zusammenstellung in der Beilage 4 hat Appenzell Ausserrhoden vorläufig einen rechnerischen Beitrag von rund 1,5 Mio. Franken zu zahlen, was rund 10 % der anrechenbaren Kosten entspricht. Dieser Betrag wurde aufgrund einer Erhebung aus dem Jahr 2008 berechnet. Eine neue Erhebung bezüglich der Besucherzahlen wird zurzeit während der laufenden Spielzeit 2009/10 durchgeführt. Aufgrund dieser beiden Erhebungen werden die Ausgleichszahlungen berechnet. Der definitive Betrag wird bis zur 2. Lesung der Vorlage im Kantonsrat und demzufolge auch für die Volksabstimmung bekannt sein. Der neu berechnete Ausgleichsbeitrag wird die Zuständigkeit betreffend Finanzkompetenz nicht verändern.

Mit dem Beitritt zur Vereinbarung werden die Kantonsausgaben verbindlich um rund 1,5 Mio. Franken an gebundenen Ausgaben zunehmen.

6. Finanzierung

Die jährlichen Ausgleichszahlungen von rund 1,5 Mio. Franken an den Kanton St. Gallen sollen über die laufende Rechnung mit Steuergeldern finanziert werden. Mit dieser Finanzierungsart wird die laufende Rechnung gegenüber dem geltenden Finanzplan um rund Fr. 518'000 mehr belastet. Der Kanton St. Gallen finanziert seinen Beitrag an die KTSG zu 60 % aus der laufenden Rechnung und zu 40 % aus dem Lotteriefonds. Auf eine Mitfinanzierung durch die ausserrhodischen Gemeinden muss wegen einer fehlenden gesetzlichen Grundlage verzichtet werden.

Finanzierungsübersicht:

a) Bisher freiwillige Zahlungen an die Genossenschaft "Konzert und Theater St. Gallen"

Wer	bisher	neu	Bemerkungen
Kanton via Kulturfonds	200'000	0	Grundlage KFG Art. 4 Abs. 1 lit. d und Art. 5 Abs. 2
DSJ	25'000	0	freiwilliger Beitrag
Gemeinden	<u>150'000</u>	<u>0</u>	freiwillige Beiträge
Total	<u>375'000</u> =====	0 =====	Total freiwillige Beiträge



b) Beträge an den Kulturfonds

Wer	bisher	neu	Bemerkungen
Lotteriefonds	900'000	900'000	- bei gleichbleibendem Swisslos-Ertrag
laufende Rechnung Konto: 1750.390.00 / 1751.490.00	740'000	540'000	- Reduktion um 200'000: Kompensation des Betrages, der bisher aus dem Kulturfonds an die KTSG bezahlt wurde.
Total	1'640'000	1'440'000	

c) Finanzierung der jährlichen Ausgleichszahlungen von rund 1,518 Mio.

Positionen Budget + FP	Betrag	Bemerkungen
Reduktion laufende Rechnung durch tiefere Einlage in den Kulturfonds	200'000	Betrag wurde bisher via Kulturfonds an KTSG überwiesen
Finanzplan 2011-2015, Seite 8	600'000	(DF, Position Nr. 36, IKZA Kultur)
Finanzplan 2011-2015, Seite 9	200'000	(DIK, Position Nr. 36, div. Beiträge Kulturförderung)
Subtotal	1'000'000	
zusätzliche Mittel aus der laufenden Rechnung	518'000	im Finanzplan nicht vorgesehen
Total	1'518'000	

Hinweis: Die vorgeschlagene Lösung liegt Fr. 518'000 über der aktuellen Finanzplanung.

7. Vorberatung im Kantonsrat

Dem Büro des Kantonsrates wird vorgeschlagen, das Geschäft durch die Finanzkommission vorberaten zu lassen, weil es grundsätzlich um einen Ausgabenbeschluss geht.

8. Zeitverhältnisse

Das Geschäft soll am 13. September 2010 in 1. Lesung und am 6. Dezember 2010 in 2. Lesung im Kantonsrat behandelt werden. Die Volksabstimmung ist am 13. Februar 2011 vorgesehen.