

Volksinitiative «Zukunft Kanton St.Gallen»

Bericht und Antrag der Regierung vom 2. Juli 2002

<i>Inhaltsübersicht</i>	Seite
Zusammenfassung.....	1
1. Wortlaut, Begründung und Rahmenbedingung des Initiativbegehrens.....	2
1.1. Wortlaut.....	2
1.2. Begründung.....	3
1.3. Rahmenbedingung	3
2. Zweckmässigkeit des Initiativbegehrens.....	3
2.1. Zu beurteilende Aspekte.....	3
2.2. Mittelverwendung	4
2.2.1. Verwendungszwecke	4
2.2.2. Modalitäten des Mitteleinsatzes.....	5
2.2.3. Folgerungen.....	7
2.3. Mitteläufnung.....	7
2.3.1. Vorgabe des Initiativbegehrens	7
2.3.2. Weitergehende Möglichkeiten zur Mitteläufnung	8
2.3.3. Folgerungen.....	9
2.4. Institutionell-rechtliche Aspekte	9
2.4.1. Vorgabe des Initiativbegehrens	9
2.4.2. Vergleich möglicher Rechtsformen.....	10
2.4.3. Folgerungen.....	13
2.5. Anpassung des Kantonalbankgesetzes	13
3. Zusammenfassende Beurteilung.....	14
4. Antrag	15

Zusammenfassung

Die Initiative «Zukunft Kanton St.Gallen», die in der Form der einfachen Anregung abgefasst ist, will die Erlöse, die der Kanton aus der Veräusserung von Aktien der St.Galler Kantonalbank erzielt, in den Wirtschaftsstandort Kanton St.Gallen investieren und damit einen nachhaltigen Beitrag zur Verbesserung der eigenen Wettbewerbsposition leisten. Zu diesem Zweck soll eine Stiftung errichtet werden. Die Absichten des Initiativbegehrens sind grundsätzlich unterstützungswürdig. Seine Vorgaben sind kompatibel mit dem Wirtschaftsleitbild der Regierung und erleichtern dessen Umsetzung. Die ausdrückliche Beschränkung der Möglichkeiten zur Mitteläufnung auf die Erlöse aus der Veräusserung von Kantonalbank-Aktien wird jedoch als zu eng empfunden. Die Regierung schlägt deshalb eine Ausdehnung auf absehbare künftige ausserordentliche Erträge aus Kapitalrückzahlungen der St.Gallisch-Appenzellischen Kraftwerke AG (SAK) oder der Nordostschweizerischen Kraftwerke AG (NOK) vor. Darüber hinaus ist die Errichtung einer Stiftung mit Nachteilen verbunden. Zwecks Wahrung einer ausreichenden staatlichen Einflussnahme soll deshalb nach Auffassung der Regierung statt einer Stiftung eine sogenannte Spezialfinanzierung (Fonds) geschaffen werden. Beide Anliegen setzen voraus, dass dem Initiativbegehren ein Gegenvorschlag gegenübergestellt wird. Der Gegenvorschlag soll dem Volk in Form eines ausformulierten Erlasses zur Abstimmung unterbreitet werden.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 3. Dezember 2001 wurde die Initiative «Zukunft Kanton St.Gallen» eingereicht. Das Departement für Inneres und Militär stellte mit Verfügung vom 18. Dezember 2001 fest, dass die Initiative zustande gekommen ist. Die Verfügung wurde am 24. Dezember 2001 im Amtsblatt publiziert (ABI 2001, 2742) und trat am 7. Januar 2002 in Rechtskraft. Nach Art. 43 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt: RIG) hat die Regierung dem Grossen Rat innert sechs Monaten Bericht und Antrag zum Inhalt des Initiativbegehrens zu unterbreiten. Wir kommen dieser Pflicht mit dem vorliegenden Bericht nach.

1. Wortlaut, Begründung und Rahmenbedingung des Initiativbegehrens

1.1. Wortlaut

Die Initiative «Zukunft Kanton St.Gallen» wurde vom Initiativkomitee am 21. August 2001 beim Departement für Inneres und Militär angemeldet und im Amtsblatt vom 3. September 2001 (ABI 2001, 1877) veröffentlicht. Sie wurde am 3. Dezember 2001 fristgerecht beim Departement für Inneres und Militär eingereicht. Das Initiativbegehren weist 5'649 gültige Unterschriften auf.

Die Volksinitiative «Zukunft Kanton St.Gallen» ist in der Form der einfachen Anregung abgefasst. Sie lautet wie folgt:

«Die folgenden im Kanton St.Gallen stimmberechtigten Frauen und Männer stellen nach Art. 49 der Kantonsverfassung vom 16. November 1890 und Art. 32 ff. des Gesetzes über Referendum und Initiative vom 27. November 1967 das Begehren in Form der einfachen Anregung, gesetzliche Bestimmungen, die es dem Kanton ermöglichen, die aus der Veräusserung von Aktien der St.Galler Kantonalbank zufließenden Mittel zukunftsorientiert zu verwenden, zu erlassen. Der Grosse Rat wird eingeladen, die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, damit der Erlös aus dem Verkauf von Aktien der St.Galler Kantonalbank in eine Stiftung <Zukunft Kanton St.Gallen> eingebracht werden kann.

Stiftungskapital und Zinsen können verwendet werden für die Finanzierung von:

1. Aufbau und Unterhalt von Infrastrukturen und Netzwerken zur Förderung von Innovation und technologischer Zusammenarbeit zwischen Unternehmen sowie Forschungs- und Entwicklungszentren mit Schwerpunkt im Kanton St.Gallen;
2. innovationsfördernden Entwicklungsprojekten von Unternehmen und natürlichen Personen mit Sitz oder Wohnsitz im Kanton St.Gallen;
3. Forschungs- und Entwicklungsprojekten von Hochschulen, Fachhochschulen und Forschungsinstituten mit Sitz im Kanton St.Gallen;
4. Projekten der zukunftsorientierten Aus- und Weiterbildung der st.gallischen Jugend sowie der dazu erforderlichen Infrastrukturen;
5. Projekten des kulturellen Schaffens, welche geeignet erscheinen, die Attraktivität des Kantons günstig zu beeinflussen.

Voraussetzungen für die Finanzierung von Vorhaben mit Stiftungsmitteln sind namentlich:

- die Finanzierung mit ordentlichen staatlichen Mitteln ist nicht ohne weiteres möglich;
- das Vorhaben bedarf einer grösseren Investition;
- das Vorhaben soll in seinen Auswirkungen über den Kanton St.Gallen ausstrahlen;
- das Vorhaben muss innovativ sein, neue Technologien anwenden oder für bisherige einen wesentlichen Mehrwert schaffen;
- das Vorhaben muss geeignet sein, einen breitgestreuten Nutzen zu erzielen;
- Vorhaben zur Hebung des Ausbildungs- bzw. Befähigungsstandes müssen marktorientiert sein, neue Märkte generieren können oder sonstwie darauf ausgerichtet sein, ein wirtschaftliches Potential zu verstärken.»

1.2. Begründung

Zur Begründung der Initiative wird auf den Unterschriftenbogen unter dem Titel «Für eine erfolgreiche Zukunft unseres Kantons die Chance nutzen!» Folgendes festgehalten: «Aus dem Börsengang der St.Galler Kantonalbank fliessen unserem Kanton in nächster Zeit beträchtliche Mittel zu. Diese könnten zur Schuldentilgung und allenfalls zur vorübergehenden Senkung des Staatssteuerfusses herangezogen werden. Eine nachhaltige Wirkung des Erlöses aus der Veräusserung dieses Volksvermögens ist damit aber nicht zu erreichen. Es besteht die einmalige Chance, mit diesen Mitteln Zeichen zu setzen, für die sonst keine realistischen Möglichkeiten bestehen. Die Christlich-demokratische Volkspartei des Kantons St.Gallen ist bereit, die Gelder in die langfristige Sicherung des wirtschaftlichen Wohlergehens unserer Bevölkerung zu investieren. Das grösste Zukunftspotenzial des Kantons liegt im geistigen und emotionalen Kapital seiner jungen Generation und in seiner vielfältig strukturierten und Innovationen zugänglichen Wirtschaft. In der Form der einfachen Anregung will die CVP mit dieser Volksinitiative den Erlass gesetzlicher Bestimmungen verlangen, die es ermöglichen, die dem Kanton aus der Veräusserung von Aktien der St.Galler Kantonalbank zufließenden Mittel zukunftsorientiert zu verwenden.»

1.3. Rahmenbedingung

Die Erfüllung des Anliegens des Initiativbegehrens setzt eine Änderung des Kantonalbankgesetzes (sGS 861.2) voraus. Nach Art. 8 Abs. 2 Bst. b dieses Gesetzes sind die Nettoerlöse aus der Veräusserung von Aktien der St.Galler Kantonalbank einer Rückstellung für Haftungsrisiken aus der Staatsgarantie zuzuweisen. Diese Verpflichtung müsste aufgehoben werden, damit die betreffenden Mittel im Sinn des Initiativbegehrens verfügbar gemacht werden können.

2. Zweckmässigkeit des Initiativbegehrens

2.1. Zu beurteilende Aspekte

Bei der inhaltlichen Beurteilung des Initiativbegehrens gilt es folgende Gesichtspunkte in die Betrachtungen einzubeziehen: Verwendung der zur Verfügung stehenden Mittel, Mitteläufnung, institutionell-rechtliche Aspekte, Anpassung des Kantonalbankgesetzes. Zu den einzelnen Gesichtspunkten stellen sich hauptsächlich folgende Fragen:

Mittelverwendung:

- Ist die im Initiativbegehren abschliessend aufgezählte Umschreibung der Mittelverwendung sachgerecht?
- Sind die genannten Voraussetzungen und Bedingungen für den Mitteleinsatz zweckmässig?
- Wie ist der Finanzbedarf zu beurteilen?

Mitteläufnung:

- Um welchen Betrag geht es bei den mit dem Initiativbegehren anvisierten Erlösen aus der Veräusserung von Aktien der St.Galler Kantonalbank?
- Wie hoch ist das zukünftige Äufnungspotenzial?
- Sind nebst den Erlösen aus der Veräusserung von Aktien der St.Galler Kantonalbank auch die weiteren Betreffnisse, die der Rückstellung für Haftungsrisiken aus der Staatsgarantie zugewiesen werden, in die Mitteläufnung einzubeziehen?
- Ist es richtig, im Fall der Zweckbindung bestimmter Mittel für Investitionen in die Zukunft des Kantons St.Gallen die Alimentierung auf die Erlöse aus der Veräusserung von Kantonalbank-Aktien zu begrenzen? Oder sollen allfällige weitere ausserordentliche Erlöse aus der Veräusserung von Vermögenswerten aus Beteiligungen des Staates zur Mitteläufnung herangezogen werden?

Institutionell-rechtliche Aspekte:

- Das Initiativbegehren fordert die Errichtung einer Stiftung «Zukunft Kanton St.Gallen».
Steht eine privatrechtliche oder eine öffentlich-rechtliche Stiftung im Vordergrund?
- Welches sind die Vor- und Nachteile der Rechtsform der Stiftung?
- Gibt es geeignete Alternativen zur Stiftung? Wie sind diese zu beurteilen?

Anpassung des Kantonalbankgesetzes:

- Die Erfüllung des Anliegens des Initiativbegehrens bedingt – wie erwähnt – eine Änderung des Kantonalbankgesetzes. Soll die Verpflichtung zur Führung einer Rückstellung für Haftungsrisiken aus der Staatsgarantie gänzlich aufgehoben werden?
- Bedingt die Zustimmung zum Initiativbegehren faktisch auch die Aufhebung der Staatsgarantie, die der Kanton der Kantonalbank gewährt?
- Soll das Initiativbegehren bzw. die vorausgesetzte Anpassung des Kantonalbankgesetzes zum Anlass genommen werden, auch die Verpflichtung des Staates zur Mehrheitsbeteiligung (vgl. Art. 3 des Kantonalbankgesetzes) zu lockern?

2.2. Mittelverwendung

2.2.1. Verwendungszwecke

In der Initiative sind die Verwendungszwecke der Stiftungsmittel abschliessend aufgezählt (vgl. Ziff. 1.1 vorstehend). Das Initiativbegehren will sicherstellen, dass die verfügbaren Gelder nicht kurzfristig konsumiert, sondern in den Wirtschaftsstandort Kanton St.Gallen investiert werden – und zwar so, dass sie eine nachhaltige Wirkung entfalten. Im Vordergrund stehen Investitionen in innovationsfördernde Entwicklungsprojekte, Infrastrukturen und Netzwerke sowie in Projekte der zukunftsorientierten Aus- und Weiterbildung. Ausdrücklich angesprochen sind auch attraktivitätsfördernde Projekte des kulturellen Schaffens.

Die Ausrichtung des Initiativbegehrens auf Investitionen in den Wirtschaftsstandort Kanton St.Gallen liegt auf der Linie des Wirtschaftsleitbildes der Regierung, das im Februar 2002 publiziert wurde (www.wirtschaftsleitbild.sg.ch). Mit dem Wirtschaftsleitbild will die Regierung auf die heutigen und künftigen wirtschaftspolitischen Herausforderungen reagieren. Der Kanton St.Gallen soll seine Position im Wettbewerb der Wirtschaftsstandorte verbessern und halten können. Die Regierung formulierte zehn Leitsätze für eine ganzheitliche und selbstbewusste Standortförderung. Unter dem Motto «St.Gallen will es wissen» lädt das Leitbild zum Aufbruch ein. Es gibt neue Impulse und setzt klare Ziele. Diese zu erreichen ist eine Gemeinschaftsaufgabe von Gesellschaft, Wirtschaft und öffentlicher Hand. Vergleichbar mit der Initiative «Zukunft Kanton St.Gallen» setzt das Wirtschaftsleitbild auf Innovation, Netzwerke, qualifizierte Arbeitskräfte sowie ein attraktives und stimulierendes Kulturangebot. Weitere Leitsätze beziehen sich auf die Verkehrsinfrastruktur, die Lebensqualität des Standortes St.Gallen sowie die staatlichen Rahmenbedingungen. In einem Umsetzungsprogramm zum Wirtschaftsleitbild legt die Regierung konkrete Massnahmen, Zuständigkeiten und Ausführungsschritte fest. Das Umsetzungsprogramm soll im Herbst 2002 beschlossen und anschliessend veröffentlicht werden.

Bereits heute zeichnet sich ab, dass die Umsetzung der Massnahmen zur Verwirklichung der Leitsätze des Wirtschaftsleitbildes insbesondere auch auf Seiten des Kantons einen hohen Finanzbedarf auslösen wird. Viele der ins Auge gefassten Handlungsfelder bzw. der vorgeschlagenen Massnahmen sind nicht den gesetzlichen Pflichtaufgaben des Staates zuzuordnen. Entsprechend schwierig wird es sein, die Finanzierung sicher zu stellen. Wenn im Sinn des Initiativbegehrens «Zukunft Kanton St.Gallen» besondere Mittel zusätzlich zur Verfügung stehen, erleichtert das die Realisierung eines griffigen Programms. Sollen wirksame und zeichnensetzende Vorhaben realisiert werden können, setzt das eine entsprechend hohe Finanzierungskraft voraus.

In Deutschland hatte der Freistaat Bayern Mitte der neunziger Jahre ein mit der Initiative »Zukunft Kanton St.Gallen« vergleichbares Programm lanciert. Erlöse aus der Privatisierung von Staatsbeteiligungen wurden im Rahmen des Programms «Offensive Zukunft Bayern» zweckgebunden für Vorhaben zur Stärkung der Wettbewerbsposition der bayrischen Wirtschaft verwendet. Im Zentrum stand eine High-Tech-Offensive, die auf den Auf- und Ausbau von High-Tech-Zentren von Weltrang, die Stärkung der regionalen Technologie-Kompetenz, die Internationalisierung von Forschung und Technik sowie die Informations- und Kommunikationstechnologie als Kompetenz wie auch als Infrastrukturbasis ausgerichtet war. Hierfür standen 3 Mrd. DM zur Verfügung. Ergänzende Projekte umfassten die Verkehrsinfrastruktur, Kulturprojekte, Tourismus- und Sportanlagen sowie die soziale «Infrastruktur» (Projekte für neue Arbeitszeitmodelle, Integrationsprojekte, ausserfamiliäre Kinderbetreuung, gemeinnützige Arbeit). Für das gesamte Programm wurden bis heute über 5 Mrd. DM eingesetzt. Gemessen an der Bevölkerungszahl würde dies für den Kanton St.Gallen einem Betrag von etwa 160 Mio. Franken entsprechen.

Das Beispiel Bayern zeigt, dass kompetenz- und innovationsfördernde Infrastrukturen und ein funktionierendes Netzwerk zwischen Unternehmungen sowie zwischen Bildungs- und Forschungsstätten einerseits und Unternehmungen andererseits spürbare Impulse verleihen können. Investitionen in diesen Bereichen scheinen erfolgversprechend zu sein. Die Voraussetzungen dazu sind im Kanton St.Gallen insofern günstig, als hier zum einen innovative Unternehmungen ansässig sind und er zum andern mit der Universität St.Gallen und den Fachhochschulen Buchs, Rapperswil und St.Gallen über leistungsfähige Bildungs- und Forschungsstätten verfügt. Die in der Initiative «Zukunft Kanton St.Gallen» vorgesehenen Vorgaben für die Mittelverwendung liegen auf dieser Linie und sind deshalb unterstützungswürdig.

Eine Konzentration auf die genannten Handlungsfelder bzw. eine klare Abgrenzung der Verwendungsmöglichkeiten der Stiftungsmittel ist sinnvoll. Sie verhindert eine unerwünschte Verzettelung. Wer etwas bewegen und Zeichen setzen will, muss die Kräfte bündeln. Die klare Ausrichtung auf Know-how-Erschliessung und Wissensvermittlung, auf Innovation und auf attraktivitätssteigernde Kulturprojekte erlaubt eine mehr oder weniger eindeutige Trennlinie zur ordentlichen (gesetzlichen) Aufgabenerfüllung des Staates im engeren Sinn. Wenn mit den verfügbaren Mitteln auch klassische staatliche Infrastrukturvorhaben finanziert werden müssten (wie dies in Bayern am Beispiel von Investitionen in den öffentlichen Verkehr, Strassenbauten, Bau von Sportanlagen oder E-Government-Projekte der öffentlichen Hand der Fall war), so führt dies über kurz oder lang zu unliebsamen Abgrenzungsschwierigkeiten. Es bestünde dann die Gefahr, dass infolge Uneinigkeit über die richtige Zuordnung fortschrittliche Neuerungen eher blockiert als gefördert werden.

2.2.2. Modalitäten des Mitteleinsatzes

Im Initiativtext sind verschiedene Voraussetzungen, die bei der Verwendung der verfügbaren Gelder erfüllt sein müssen, namentlich genannt (vgl. Ziff. 1.1. vorstehend). Die diesbezügliche Aufzählung ist nicht abschliessend. Im Wesentlichen wollen die Initianten die Unterstützung von Vorhaben an die Bedingung knüpfen, dass diese Investitionscharakter und eine gewisse Bedeutung (Grösse) haben, innovativ sind, einen breit gestreuten wirtschaftlichen Nutzen erzielen sowie schwer finanzierbar sind.

Die von der Initiative vorgegebenen Voraussetzungen unterstreichen die Zielsetzung, mit den verfügbaren Mitteln nachhaltige Impulse für den Wirtschaftsstandort zu erzielen und einen namhaften Beitrag zur Verbesserung der eigenen Position im Standortwettbewerb zu leisten. In diesem Sinn erscheinen die Kriterien als zweckmässig. Es stellen sich jedoch weitergehende Fragen, die geklärt werden müssen. Von Interesse sind hauptsächlich folgende Aspekte:

a) Eigene Vorhaben des Staates kontra Vorhaben Dritter:

Die Umschreibung der Verwendungszwecke lässt vermuten, dass die Initianten hauptsächlich die Förderung von Vorhaben Dritter, d.h. von Unternehmungen, privaten Institutionen und Einzelpersonen, im Visier hatten. Ausdrücklich erwähnt sind jedoch auch die Aus- und Weiterbildung sowie Projekte von Hochschulen und Forschungsinstituten. Hierbei handelt es sich um staatliche oder staatsnahe Institutionen. Darauf, dass die Fördermittel auch zur Finanzierung staatlicher Anstrengungen sollen beigezogen werden können, deutet auch die im Initiativtext an erster Stelle genannte Bedingung für den Beizug von Stiftungsmitteln, wonach die Finanzierung mit ordentlichen staatlichen Mitteln nicht ohne weiteres möglich sein dürfe.

Es ist bereits darauf hingewiesen worden (vgl. Ziff. 2.2.1. vorstehend), dass ein Beizug der Fördermittel zur Finanzierung von Kernaufgaben des Staates problematisch wäre. Dies wird es zu vermeiden gelten. Das Hauptaugenmerk wird also auf Vorhaben Dritter gerichtet werden müssen (vgl. dazu aber auch Bst. b nachstehend). Die (Mit-)finanzierung von Projekten der öffentlichen Hand oder der Beizug von zweckgebundenen Fördermitteln anstelle staatlicher Subventionen soll dort möglich sein, wo es sich um ein freiwilliges, gesetzlich nicht vorgeschriebenes Engagement des Staates handelt. Entsprechend dem Wortlaut der Initiative stehen dabei entsprechende Vorhaben staatlicher Bildungseinrichtungen oder Investitionen in Kulturprojekte im Vordergrund.

b) Beachtung ordnungspolitischer Grundsätze:

Das Initiativbegehren bezeichnet ausdrücklich auch innovationsfördernde Entwicklungsprojekte von Unternehmen als mögliche Adressaten von Unterstützungsleistungen. Eine blosser Subventionierung einzelner Unternehmen muss zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen jedoch ausgeschlossen werden. Soweit Vorhaben einzelner Unternehmungen unterstützt werden sollen, ist darauf zu achten, dass nur ordnungspolitisch unbedenkliche Förderhilfen gewährt werden (z.B. indem auch andere am Nutzen partizipieren können).

c) Subsidiaritätsprinzip:

Es ist eine alte Erfahrung, dass der Erfolg von Vorhaben dann um so grösser ist, je stärker sich deren Initianten und Träger mit der Sache identifizieren und für sie ihr Herzblut vergiessen. Aus diesem Grund empfiehlt es sich, die Unterstützung von Projekten von einem entsprechenden eigenen Engagement der Trägerschaft abhängig zu machen. Die Gewährung von Finanzhilfen aus Stiftungsmitteln soll deshalb dem Grundsatz der Subsidiarität folgen. Nur in sachlich zu begründenden Ausnahmefällen soll die ausschliessliche Finanzierung aus zweckgebundenen Fördermitteln möglich sein.

d) Einmalige kontra wiederkehrende Beiträge:

Absicht des Initiativbegehrens ist es, mit den Stiftungsmitteln Aktivitäten zu unterstützen, die eine nachhaltige Wirkung entfalten. Konsequenterweise stehen deshalb Vorhaben mit Investitionscharakter im Vordergrund. Dies erscheint richtig. Die Fördermittel wären schnell aufgebraucht, wenn daraus in einem massgeblichen Umfang wiederkehrende (Betriebs-)Beiträge geleistet würden. Hauptsächlich Zweck der Stiftung soll es sein, Anreize zu schaffen und Impulse zu verleihen. Grundsätzlich sollen die Fördermittel deshalb lediglich im Sinn einer Anschubfinanzierung verwendet werden, also für (einmalige) Investitions- oder für (zeitlich begrenzte) Starthilfebeiträge.

e) Abgrenzungen:

Die hauptsächlichlichen Stossrichtungen des Initiativbegehrens überlagern sich teilweise mit den Handlungsfeldern der staatlichen Wirtschaftsförderung einerseits und der staatlichen Kulturförderung andererseits. Hier stellt sich die Frage, wie die Trennlinien gezogen werden sollen. Ist es möglich und sinnvoll, eindeutige Abgrenzungskriterien zu definieren oder soll Komplementarität zugelassen werden? Zur Vermeidung von unliebsamen Auseinandersetzungen empfiehlt es sich, möglichst klare Abgrenzungen vorzusehen. Dies kann im Bereich der Wirtschaftsförderung etwa durch Zuschreibung namentlich festgelegter Tätigkeiten und Fördersachverhalte erfolgen. Im Bereich der staatlichen Kulturförderung, die zu einem wesentlichen Teil aus Mitteln

des Lotteriefonds finanziert wird, wäre es denkbar, eine Zuordnung nach Massgabe des Finanzbedarfs und der Art der Investitionen vorzunehmen (z.B. indem aus Stiftungsmitteln nur Infrastrukturvorhaben und zudem nur solche mit einem grossen Finanzbedarf finanziert werden).

2.2.3. Folgerungen

Die Stossrichtung des Initiativbegehrens bezüglich Verwendung der zur Verfügung stehenden Mittel ist unterstützungswürdig. Es macht Sinn, Erlöse aus der Veräusserung von Vermögenswerten, die über Generationen entstanden sind, nicht im Moment zu konsumieren, sondern in den Wirtschaftsstandort Kanton St.Gallen zu investieren – dies mit dem klaren Ziel, einen nachhaltigen Beitrag zur Verbesserung der eigenen Wettbewerbsposition zu leisten.

Die Ausrichtung auf innovationsfördernde Projekte, auf eine zukunftsgerichtete Aus- und Weiterbildung der Arbeitskräfte und auf attraktivitätssteigernde Kulturprojekte wird bejaht. Die Vorgaben der Initiative sind kompatibel mit dem Wirtschaftsleitbild der Regierung und erleichtern dessen Umsetzung. Voraussetzungen und Modalitäten der Mittelverwendung sind im Initiativbegehren grundsätzlich zweckmässig definiert. Sie bedürfen jedoch verschiedener Ergänzungen. Der Wortlaut der Initiative lässt solche ohne weiteres zu.

2.3. Mitteläufnung

2.3.1. Vorgabe des Initiativbegehrens

Das Initiativbegehren verlangt, dass zur Alimentierung der Stiftung «Zukunft Kanton St.Gallen» die Erlöse aus der Veräusserung von Aktien der St.Galler Kantonalbank eingesetzt werden. Der Initiativtext nimmt somit direkt und ausschliesslich Bezug auf die Beteiligung des Staates an der Kantonalbank bzw. auf die aus diesbezüglichen Aktienverkäufen resultierenden Erträge. Er lässt jedoch offen, um welche Betreffnisse es sich genau handelt, die in die Stiftung eingebracht werden sollen. Hier gilt es zu präzisieren.

Mit der Umwandlung der St.Galler Kantonalbank in eine Aktiengesellschaft im Jahr 2000 ist das frühere Dotationskapital von 500 Mio. Franken zu Aktienkapital geworden. Der Kanton gelangte in den Besitz von 5 Mio. Aktien mit einem Nominalwert von Fr. 100.– je Titel. Nach Art. 3 des Kantonalbankgesetzes sind 49 Prozent der Aktien veräusserbar; sie verkörpern Finanzvermögen. Die restlichen 51 Prozent des Aktienkapitals beziehen sich auf die gesetzlich vorgeschriebene Mehrheitsbeteiligung und können nicht abgegeben werden. Dieser Teil der Beteiligung gehört im finanzrechtlichen Sinn zum Verwaltungsvermögen des Staates. Bis zum Börsengang im Frühjahr 2001 waren sowohl die sich im Verwaltungsvermögen befindenden 2,55 Mio. Aktientitel als auch die 2,45 Mio. Titel im Finanzvermögen zu Nominalwerten bilanziert, zusammen also mit 500 Mio. Franken.

Im Rahmen des Börsengangs hat der Kanton 1.85 Mio. Aktien der St.Galler Kantonalbank mit einem Nominalwert von 185 Mio. Franken auf den Markt gebracht. Der Verkaufserlös belief sich auf Fr. 160.– je Titel oder 296 Mio. Franken. Es resultierte ein Nettoertrag von 111 Mio. Franken (Differenz zwischen Verkaufspreis und Nominalwert der Aktien). Hiervon in Abzug zu bringen sind die Kosten, die der Börsengang verursachte. Sie betragen 16,9 Mio. Franken. Der Kanton profitierte aus dem Börsengang somit mit einem Nettoerlös von 94,1 Mio. Franken. In Übereinstimmung mit Art. 8 des Kantonalbankgesetzes ist dieser Nettoerlös der Rückstellung für Haftungsrisiken aus der Staatsgarantie zugewiesen worden. Es liegt auf der Hand, dass für die Alimentierung der Stiftung «Zukunft Kanton St.Gallen» nicht der Bruttoerlös (296 Mio. Franken), sondern lediglich der Nettoerlös von 94,1 Mio. Franken zur Verfügung steht.

Bei diesen 94,1 Mio. Franken handelt es sich um den bis heute aus der Veräusserung von Aktien der St.Galler Kantonalbank realisierten Gewinn. Die Rückstellung für Haftungsrisiken aus der Staatsgarantie ist per Ende 2001 aber mit einem weit höheren Betrag bilanziert, nämlich mit 150,6 Mio. Franken. Die Differenz erklärt sich hauptsächlich damit, dass die im Besitz des Kantons verbleibende Beteiligung im Finanzvermögen seit dem Börsengang zum Marktwert bilanziert wird. Von den ursprünglich veräusserbaren 49 Prozent der Aktien befinden sich noch 600'000 Titel im Besitz des Kantons (2,45 Mio. Aktien abzüglich im Rahmen des Börsengangs platzierte 1,85 Mio. Aktien). Der Kurswert der Kantonalbank-Aktie belief sich Ende 2001 auf Fr. 176.50. Per Ende Dezember 2001 ergab sich somit ein zwar nicht realisierter, aber erfolgswirksamer Buchgewinn von 45,9 Mio. Franken. Dieser Ertrag ist ebenfalls der Rückstellung für Haftungsrisiken aus der Staatsgarantie gutgeschrieben worden. Im Fall, dass der Kanton auch diese restlichen, sich im Finanzvermögen befindenden (veräusserbaren) Aktien der St.Galler Kantonalbank verkauft, steht der betreffende (Netto-)Erlös ebenfalls zur Äufnung der Stiftung im Sinne des Initiativbegehrens zur Verfügung.

Der in der Rückstellung für Haftungsrisiken aus der Staatsgarantie verbleibende Restbetrag bezieht sich zum einen auf die aufgelaufene jährliche Entschädigung, welche die Kantonalbank dem Kanton für die Abgeltung der Staatsgarantie zu leisten hat, zum andern auf die gutgeschriebenen Zinserträge. Sofern im Zuge der Realisierung des Initiativbegehrens auch die Abschaffung der Staatsgarantie für die Kantonalbank zur Diskussion stehen sollte (vgl. dazu Ziff. 2.5 nachstehend), könnte die Rückstellung nach Art. 8 des Kantonalbankgesetzes aufgelöst werden. Es wäre dann möglich, für die Alimentierung der Stiftung auch die aufgelaufenen Beiträge aus diesen Betreffnissen heranzuziehen. Insgesamt (d.h. unter allen Titeln, nämlich realisierte Erlöse, Buchgewinne sowie aufgelaufene Abgeltungen und Zinsen) stünden dann die erwähnten rund 150 Mio. Franken zur Verfügung.

Dieses Potenzial liesse sich selbstredend noch erhöhen, falls eine weitergehende Privatisierung der Kantonalbank – also die Aufhebung der Mindestbeteiligungsvorschrift von 51 Prozent – zur Diskussion stehen sollte (vgl. dazu ebenfalls Ziff. 2.5 nachstehend).

2.3.2. Weitergehende Möglichkeiten zur Mitteläufnung

Die Überlegung der Initianten, die ausserordentlichen Erlöse aus der Veräusserung von Aktien der St.Galler Kantonalbank für Investitionen in den Wirtschaftsstandort Kanton St.Gallen zu verwenden, erscheint plausibel. Die Gründung der Kantonalbank war seinerzeit wirtschaftspolitisch motiviert. Sie diente dem Zweck, einen Beitrag zur Förderung der st.gallischen Wirtschaft und des wirtschaftlichen Wohlergehens der st.gallischen Bevölkerung zu leisten. Insofern liegt es nahe, frei werdende Vermögenswerte aus der Beteiligung an der Kantonalbank wiederum in das wirtschaftliche Wohlergehen des Kantons zu investieren.

Man kann sich jedoch fragen, ob dieser sachliche Zusammenhang lediglich in Bezug auf Erlöse aus der Veräusserung von Beteiligungswerten an der St.Galler Kantonalbank gegeben ist. Gerade auch mit Blick auf den Finanzbedarf, der für die Umsetzung des Wirtschaftsleitbildes mutmasslich notwendig wird, drängt es sich auf, weitere Äufnungsquellen zu erschliessen. Ein Blick auf die Beteiligungen des Kantons zeigt allerdings, dass die diesbezüglichen Möglichkeiten begrenzt sind. Einzig in Bezug auf die Beteiligung an den St.Gallisch-Appenzellischen Kraftwerken AG (SAK) ergibt sich realistischerweise ein weiteres und auch in der Sache vergleichbares Äufnungspotenzial. Kommt hinzu, dass sich hier Kapitalrückzahlungen abzeichnen oder bereits erfolgt sind. Im Rechnungsjahr 2000 konnte der Kanton nämlich 20,8 Mio. Franken aus einer Kapitalrückzahlung der SAK vereinnahmen. Eine weitere Rückzahlung von nicht betriebsnotwendigem Kapital der SAK oder auch der Nordostschweizerischen Kraftwerke AG (NOK) steht zur Diskussion.

Es macht Sinn, auch solche ausserordentlichen Erlöse aus künftigen Kapitalrückzahlungen der SAK oder der NOK zweckgebunden für Investitionen in den Wirtschaftsstandort Kanton St.Gallen zu verwenden. Will man dies erreichen, braucht es allerdings eine Ergänzung des Initiativbegehrens, weil der Wortlaut der Initiative sich bezüglich Mitteläufnung lediglich auf die Vermögenswerte aus der Beteiligung an der St.Galler Kantonalbank bezieht.

2.3.3. Folgerungen

Die Zweckbindung der Erlöse aus der Privatisierung der St.Galler Kantonalbank im Sinne der Initiative «Zukunft Kanton St.Gallen» erscheint plausibel. Insofern ist das Ansinnen unterstützungswürdig. Die ausdrückliche Beschränkung der Möglichkeit zur Mitteläufnung auf die Erlöse aus der Veräusserung von Kantonalbank-Aktien wird jedoch als zu eng empfunden. Eine Ausdehnung auf künftige ausserordentliche Erträge aus Kapitalrückzahlungen der SAK oder der NOK drängt sich auf. Dies setzt jedoch voraus, dass dem Initiativbegehren ein Gegenvorschlag gegenüber gestellt wird.

2.4. Institutionell-rechtliche Aspekte

2.4.1. Vorgabe des Initiativbegehrens

Das Initiativbegehren sieht die Gründung einer Stiftung vor, in welche die Erlöse aus der Veräusserung von Kantonalbank-Aktien eingebracht werden sollen. Auf dem Unterschriftenbogen selbst findet sich keine Begründung für diese Forderung. Aus ergänzenden Unterlagen und Prospekten der Initianten lässt sich jedoch erkennen, wieso eine Stiftung vorgeschlagen wird. So wird argumentiert, dass über die Mittelverwendung ausserhalb des ordentlichen (staatlichen) Budgetverfahrens soll entschieden werden können. Dies erlaube es, auf Anforderungen und Veränderungen flexibel und zeitgerecht reagieren zu können. Ausserdem will man damit erreichen, dass die Verteilung der Mittel nach sachlichen, nicht nach politischen Kriterien erfolgt. Hingegen soll nach Auffassung der Initianten der Gesetzgeber die Einzelheiten der Stiftungsurkunde und damit die Aufsichtsmodalitäten selbst festlegen können. Dabei bleibt unausgesprochen, ob die Initianten an eine öffentlich-rechtliche Stiftung oder eine Stiftung privaten Rechts gedacht haben. Der letztgenannte Hinweis spricht eher für die Form der öffentlich-rechtlichen Stiftung.

Die Rechtsform der Stiftung bietet die von den Initianten genannten Vorteile. Die für den vorgesehenen Verwendungszweck ausgeschiedenen Mittel werden aus dem Staatshaushalt herausgelöst und in ein rechtlich verselbständigtes Gefäss eingebracht. Über die Mittelverwendung entscheidet nicht die Regierung bzw. im Rahmen seiner Budgethoheit der Grosse Rat, sondern der Stiftungsrat (wobei es allerdings möglich wäre, im Gesetz oder in der Stiftungsurkunde besondere Bedingungen vorzusehen, z.B. dass grössere Förderbeiträge der besonderen Genehmigung durch die Regierung oder durch den Grossen Rat bedürfen). Ebenso ist das Finanzreferendum ausgeschlossen, d.h. es kommt auch bei grossen Investitionen oder Förderbeiträgen nicht zur Anwendung (dem obligatorischen Finanzreferendum unterstehen würde jedoch die Errichtung der Stiftung bzw. die Einlage der dafür vorgesehenen Gelder in die Stiftung). Mit einer Stiftung kann also vermieden werden, dass die Verwendung der verfügbaren Mittel zum Spielball der Politik wird. Auf der anderen Seite liegt darin gerade auch der Nachteil des Stiftungsmodells. Eine direkte Einflussnahme des Grossen Rates oder der Regierung ist nicht möglich oder wenigstens erschwert. Bei der Rechtsform der *privat-rechtlichen* Stiftung wäre zudem die demokratische Kontrolle über das Gebaren der Stiftungsorgane nicht sichergestellt.

Als Alternative zur Rechtsform der Stiftung käme die sogenannte Spezialfinanzierung (Fonds) in Frage. Eine Spezialfinanzierung verkörpert die Bindung öffentlicher Mittel an einen bestimmten Zweck. Die Gelder bleiben jedoch in den Staatshaushalt eingebunden, und die finanziellen Transaktionen werden in der Staatsrechnung abgebildet. Solche Spezialfinanzierungen

sind z.B. der Lotteriefond oder die Tourismusrechnung. Die Errichtung einer Spezialfinanzierung bedarf – wie die Einlage öffentlicher Mittel in eine Stiftung auch – einer formellen gesetzlichen Grundlage.

2.4.2. Vergleich möglicher Rechtsformen

Der Initiativtext macht – wie erwähnt – keine konkreten Aussagen dazu, welche Form der Stiftung favorisiert wird. Der Gesetzgeber ist diesbezüglich also frei. Um beurteilen zu können, welche Ausprägung sachgerechter ist, sind die Unterschiede herauszuschälen. Gleichzeitig soll in die vergleichende Gegenüberstellung auch die Spezialfinanzierung einbezogen werden. Die wichtigsten Unterscheidungsmerkmale zwischen den drei grundsätzlich zur Auswahl stehenden Modellen – Stiftung privaten Rechts, öffentlich-rechtliche Stiftung, Spezialfinanzierung – sind in der nachstehenden tabellarischen Übersicht aufgelistet.

Wichtigste Unterscheidungsmerkmale der möglichen Rechtsformen

Kriterien	privat-rechtliche Stiftung	öffentlich-rechtliche Stiftung	Spezialfinanzierung (Fonds)
Rechtsstellung	Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit (als selbständiges Rechtssubjekt anerkanntes Zweckvermögen).	Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit (als selbständiges Rechtssubjekt anerkanntes Zweckvermögen).	Unselbständige Einrichtung des Staates (für einen besonderen Zweck ausgeschiedenes Staatsvermögen).
Entstehung, Konstituierung	Für die Errichtung genügt ein besonderer Grossratsbeschluss, mit dem die Einlage in das Stiftungskapital begründet wird; der formelle Gründungsbeschluss kann an die Regierung delegiert werden. Der GRB untersteht dem obligatorischen Finanzreferendum.	Konstituierung durch ein formelles Gesetz. Das Gesetz untersteht dem obligatorischen Finanzreferendum.	Errichtung durch ein formelles Gesetz (Voraussetzung für die Bindung staatlicher Mittel an einen bestimmten Zweck). Das Gesetz untersteht dem obligatorischen Finanzreferendum.
Zwecksetzung	Der Stiftungszweck (und damit auch die Mittelverwendung) werden in der Stiftungsurkunde geregelt. Eine (spätere) Änderung der Modalitäten ist nicht ohne weiteres möglich; grundsätzlich dauert die Stiftung, bis der Stiftungszweck erfüllt oder das Vermögen aufgebraucht ist.	Stiftungszweck und Förderverhältnisse werden durch das Gesetz festgelegt. Eine Zweckänderung oder die Widmung zusätzlicher Vermögen können mittels Gesetzesänderung jederzeit vorgenommen werden.	Die Bindung der Mittel und die Umschreibung der Verwendungszwecke erfolgt durch das Gesetz. Eine Zweckänderung oder die Bindung zusätzlicher Mittel ist mittels Gesetzesänderung jederzeit möglich.

Kriterien	privatrechtliche Stiftung	öffentlich-rechtliche Stiftung	Spezialfinanzierung (Fonds)
Organisa- tion	Organisation und Kompetenzen werden in der Stiftungsurkunde geregelt. Erlass der Stiftungsurkunde durch die Regierung (allenfalls aufgrund eines formellen Ermächtigungsbeschlusses des Grossen Rates).	Organisation und Kompetenzen werden durch das Gesetz und (ergänzend) in der Stiftungsurkunde geregelt. Erlass der Stiftungsurkunde durch die Regierung, dies auf der Grundlage des Gesetzes.	Es gelten die verfassungsmässigen und allgemeinen gesetzlichen Zuständigkeitsregelungen; vorbehalten bleiben besondere Regelungen im (Spezial-)Gesetz.
Zuständig- keiten	Die Beschlussfassung über die Verwendung der Stiftungsmittel im Einzelfall obliegt dem Stiftungsrat. Vorbehalten bleiben besondere Genehmigungsvorbehalte (die in der Stiftungsurkunde festgelegt werden müssen). Die Zusammensetzung des Stiftungsrates und die Kompetenz für seine Wahl ergibt sich aus der Stiftungsurkunde.	Die Beschlussfassung über die Verwendung der Stiftungsmittel im Einzelfall obliegt dem Stiftungsrat. Vorbehalten bleiben besondere Genehmigungsvorbehalte gemäss Gesetz oder Stiftungsurkunde. Die Zusammensetzung des Stiftungsrates und die Kompetenz für seine Wahl ergibt sich aus dem Gesetz.	Die Beschlussfassung über die Mittelverwendung im Einzelfall obliegt der Regierung; es besteht die Möglichkeit, diese Kompetenz beim Grossen Rat anzusiedeln (vgl. Lotteriefond).
Finanz- referendum	Die Beschlussfassung über die Verwendung der Stiftungsmittel im Einzelfall ist dem Finanzreferendum entzogen.	Die Beschlussfassung über die Verwendung der Stiftungsmittel im Einzelfall ist dem Finanzreferendum entzogen.	Die Beschlussfassung über die Mittelverwendung im Einzelfall untersteht grundsätzlich den Bestimmungen über das Finanzreferendum. Ein Abweichen von diesem Grundsatz setzt eine präzise Umschreibung der Zweckbestimmungen im (Spezial-) Gesetz oder eine Sonderbestimmung im Gesetz über Referendum und Initiative voraus.
Rechnungs- legung und Finanzauf- sicht	Selbständige Rechnungs-führung und Rechnungs- legung. Finanzaufsicht durch den Stiftungsrat, mittelbar durch die staatliche Stiftungsaufsicht.	Selbständige Rechnungs-führung und Rechnungs- legung; Rechnungsgenehmigung durch die Regierung, allenfalls durch den Grossen Rat. Finanzaufsicht durch den Stiftungsrat; Oberaufsicht der Regierung und des Grossen Rates.	Rechnungsführung durch den Staat (integriert in die Staatsrechnung). Finanzaufsicht durch die Regierung; Oberaufsicht des Grossen Rates.
Rechts- beziehung zu Empfän- gern von Förder- mitteln	Es gilt grundsätzlich integral das Privatrecht.	Die Rechtsbezeichnungen zu den Destinatären sind öffentlich-rechtlicher Natur (z.B. bzgl. Rechtsmittel).	Die Rechtsbeziehungen zu den Empfängern von Fördermitteln sind öffentlich-rechtlicher Natur.

Aus der Gegenüberstellung ist ersichtlich, dass zwischen den drei Modellen bezüglich ihrer Auswirkungen teilweise grosse Unterschiede bestehen. Einzige Gemeinsamkeit ist, dass der Errichtungsbeschluss (Gesetz bzw. Grossratsbeschluss) dem obligatorischen Finanzreferendum untersteht, weil die Einbringung der dafür vorgesehenen Gelder in finanzrechtlicher Hinsicht eine Ausgabe darstellt. Ansonsten kommt deutlich zum Ausdruck, dass mit der Rechtsform der privatrechtlichen Stiftung eine spürbare Distanz zum Staat geschaffen würde, währenddem die Bindung an den Staat bei der öffentlich-rechtlichen Stiftung enger und bei der Spezialfinanzierung noch stärker und unmittelbar wäre.

Bei einer privatrechtlichen Stiftung sind die Mittelverwendung sowie das Geschäfts- und Finanzgebaren der staatlichen Einflussnahme weitgehend entzogen. Mitsprachemöglichkeiten ergeben sich lediglich im Rahmen der Stimmrechtsverhältnisse im Stiftungsrat sowie allenfalls über besondere Genehmigungsvorbehalte. Wesentlich besser sind die diesbezüglichen Möglichkeiten bei der öffentlich-rechtlichen Stiftung. Hier besteht ein beträchtlicher Gestaltungsspielraum, der es dem Gesetzgeber, also dem Grossen Rat, erlaubt, eine recht umfassende staatliche Einflussnahme vorzusehen. Es liegt nämlich in der Hand des Gesetzgebers, den Stiftungszweck, die Organisation der Stiftung samt Aufsicht, die Zusammensetzung und Kompetenzen des Stiftungsrates und die Zuständigkeit für seine Wahl sowie allfällige zusätzliche Bedingungen (z.B. Genehmigungsvorbehalt für Förderbeiträge, die einen bestimmten Betrag übersteigen), weitgehend frei zu bestimmen. Er kann auf diese Weise auch sicherstellen, dass sowohl die Regierung als auch der Grosse Rat die Möglichkeit haben, im Stiftungsrat direkt vertreten zu sein. Am stärksten ist die Bindung an den Staat jedoch bei der Spezialfinanzierung. Sie hat den Vorteil der direkten Einflussnahme von Regierung und allenfalls auch des Parlamentes auf die Mittelverwendung. Die Budgethoheit des Grossen Rates ist gewahrt. Es spielt die direkte parlamentarische Aufsicht, und das Finanzgebahren richtet sich unmittelbar nach den Gesetzmässigkeiten der staatlichen Rechnungslegung. Gerade diese Merkmale können je nach Standpunkt und Absicht jedoch auch als nachteilig empfunden werden, wie die Argumentation der Initianten zeigt.

Im Vergleich der drei Modelle scheint unzweifelhaft, dass eine Stiftung privaten Rechts im Zusammenhang mit dem Anliegen des Initiativbegehrens nicht in Frage kommen kann. Die öffentlich-rechtliche Form – sei es die Stiftung oder die Spezialfinanzierung – steht im Vordergrund. An den mit der Initiative angepeilten Handlungsfeldern bzw. den vorgesehenen Fördersachverhalten besteht ein unmittelbares öffentliches Interesse. Dies sowie der Umstand, dass es staatliche Gelder sind, die die Stiftung oder die Spezialfinanzierung alimentieren, rechtfertigt eine angemessene Einflussnahme des Staates auf die Mittelverwendung sowie die direkte demokratische Kontrolle über das Geschäftsgebaren. Die direkte Gegenüberstellung der öffentlich-rechtlichen Stiftung einerseits und der Spezialfinanzierung andererseits ergibt unter diesen Gesichtspunkten zwar eine weitgehende Gleichwertigkeit. Bei der Spezialfinanzierung sind die verfassungsmässigen Bestimmungsrechte des Grossen Rates wie auch der Regierung hingegen noch besser gewährleistet. Diese Vorteile sind höher zu gewichten als die von den Initianten genannten Nachteile einer zu engen Anbindung an den Staat. Immerhin ist es auch im Modell der Spezialfinanzierung möglich, mittels entsprechender gesetzgeberischer Vorkehrungen sicher zu stellen, dass die einzelnen Beschlüsse der Mittelverwendung nicht dem Finanzreferendum unterstehen oder dass das Referendumsrecht wenigstens auf betraglich sehr grosse Betreffnisse beschränkt bleibt. Letzteres gilt beispielsweise auch für Investitionen im Strassenbau oder im Bereich des öffentlichen Verkehrs. Damit lässt sich die Gefahr, dass die Einzelbeschlüsse zum Spielball der Politik werden, mindern.

2.4.3. Folgerungen

Zwecks Sicherstellung einer angemessenen Bindung an den Staat bzw. zur Wahrung einer angemessenen staatlichen Einflussnahme (durch Regierung und Parlament) kommt lediglich eine Einrichtung öffentlichen Rechts in Frage. Die Form der privat-rechtlichen Stiftung ist abzulehnen. Im Vergleich zwischen den beiden Gefässen öffentlichen Rechts überwiegen die Vorteile der Spezialfinanzierung. Sie ist jedoch mit dem Wortlaut der Initiative nicht vereinbar. Favorisiert man die Spezialfinanzierung, bedingt dies auch unter diesem Gesichtspunkt, dass dem Initiativbegehren ein Gegenvorschlag gegenüber gestellt wird.

2.5. Anpassung des Kantonalbankgesetzes

Wie eingangs erwähnt (vgl. Ziff. 1.3 vorstehend), setzt die Erfüllung des Anliegens des Initiativbegehrens eine Änderung von Art. 8 des Kantonalbankgesetzes voraus. Diese Bestimmung schreibt vor, dass der Staat eine Rückstellung für Haftungsrisiken aus der Staatsgarantie bildet. Der Rückstellung sind zum einen die Nettoerlöse aus der Veräusserung von Aktien der Kantonalbank zuzuweisen (Art. 8 Abs. 2 Bst. b). Zum andern wird sie aus den Entschädigungen alimentiert, die die St.Galler Kantonalbank dem Kanton zur Abgeltung der Staatsgarantie jährlich zu leisten hat (Art. 8 Abs. 2 Bst. a in Verbindung mit Art. 7 des Kantonalbankgesetzes). Diese Abgeltung beträgt zurzeit etwas über 4 Mio. Franken. Die Erlöse aus dem Börsengang machen heute den Grossteil des Rückstellungsbestandes aus. Erst mit zunehmender Dauer wird der Anteil der aufgelaufenen jährlichen Entschädigungen zur Abgeltung der Staatsgarantie wachsen.

Wenn nun die der Rückstellung gutgeschriebenen Erlöse aus dem Verkauf der Kantonalbank-Aktien herausgelöst und in die «Stiftung Zukunft Kanton St.Gallen» eingebracht werden sollen, erfordert dies die Aufhebung von Art. 8 Abs. 2 Bst. b des Kantonalbankgesetzes. In der Rückstellung würde (auf der Basis des per Ende 2001 bilanzierten Wertes) noch ein Betrag von 56,5 Mio. Franken verbleiben. Hievon machen die blossen Buchgewinne (vgl. Ziff. 2.3.1. vorstehend) 45,9 Mio. Franken aus. Angesichts dieser Sachlage stellt sich die Frage, ob die Rückstellung ihrer Funktion überhaupt noch gerecht würde. Damit ist gleichzeitig aber auch die viel grundsätzlichere Frage angesprochen, ob die Staatsgarantie als solche aufrecht erhalten werden kann, oder ob die Realisierung des Anliegens des Initiativbegehrens faktisch die Aufhebung der Staatsgarantie voraussetzt.

Die grundsätzliche Fragestellung betreffend die Staatsgarantie für die Kantonalbank tangiert darüber hinaus auch die Frage nach der Höhe der Beteiligung des Kantons am Aktienkapital der Kantonalbank. Die in Art. 3 des Kantonalbankgesetzes vorgeschriebene Mehrheitsbeteiligung des Kantons von wenigstens 51 Prozent steht in einem unmittelbaren sachlichen Zusammenhang mit der Staatsgarantie. Beim Erlass des neuen Kantonalbankgesetzes im Jahr 1996 hatte man sich für die Beibehaltung der Staatsgarantie einerseits und die Mehrheitsbeteiligung andererseits ausgesprochen, weil diese beiden Elemente aufgrund der damals geltenden Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen (SR 952.0) Voraussetzung waren, den Status als Kantonalbank überhaupt behalten zu können. Unterdessen ist das Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen geändert worden. Nach dem heute geltenden Recht wird für die Aufrechterhaltung des Kantonalbank-Status die Gewährleistung der Staatsgarantie nicht mehr vorausgesetzt, und die vorgeschriebene Mindestbeteiligung des Eigentümerkantons beträgt nurmehr einen Drittel des Aktienkapitals. Die bundesrechtlichen Rahmenbedingungen würden es also erlauben, die Staatsgarantie gänzlich aufzuheben und auch die Mindestbeteiligung am Aktienkapital der Kantonalbank von 51 Prozent auf 33 Prozent zu senken. Damit würde einerseits ein grösseres Erlöspotenzial aus der Veräusserung von Kantonalbank-Aktien resultieren, das für die Äufnung der «Stiftung Zukunft Kanton St.Gallen» zur Verfügung stünde. Gleichzeitig könnte dann die ganze Rückstellung für Haftungsrisiken aus der Staatsgarantie aufgehoben und in die Stiftung eingebracht werden.

Eine weitergehende Privatisierung der St.Galler Kantonalbank als sie durch das geltende Kantonalbankgesetz vorgegeben ist, war schon bei den Gesetzesberatungen Mitte der Neunzigerjahre diskutiert worden. Man wollte sich damals diese Option im Grossen Rat mehrheitlich bewusst offen halten und nahm deren Prüfung in Aussicht, falls die bundesrechtlichen Rahmenbedingungen ändern sollten (was unterdessen – wie erwähnt – geschehen ist). Die Regierung ist in Übereinstimmung mit den Organen der St.Galler Kantonalbank der Auffassung, dass der Zeitpunkt gekommen ist, eine weitergehende Privatisierung ernsthaft zu prüfen. Von besonderer Relevanz ist in diesem Zusammenhang die Frage nach der Staatsgarantie. Diesbezüglich stehen grundsätzlich drei Modelle zur Auswahl: Beibehaltung der vollumfänglichen Staatsgarantie, Beschränkung der Staatshaftung auf eine Teilgarantie (z.B. Eingrenzung der garantierten Kundenforderungen), gänzliche Aufhebung der Staatsgarantie. Sowohl die Frage nach den Rahmenbedingungen und Auswirkungen einer weitergehenden Privatisierung der Kantonalbank im Allgemeinen als auch die Prüfung der verschiedenen Modelle für die Staatsgarantie bedarf eingehender Abklärungen. Es ist deshalb angezeigt, diese grundsätzlichen Fragen nicht mit dem Initiativebegehren zu verknüpfen, sondern losgelöst und bei Bedarf im Rahmen einer separaten Revision des Kantonalbankgesetzes zu behandeln.

Folgt man dieser Auffassung, hat dies zur Konsequenz, dass im Zuge der Behandlung und allfälligen Umsetzung des Initiativebegehrens lediglich eine Aufhebung von Art. 8 Abs. 2 Bst. b Kantonalbankgesetz (d.h. die Aufhebung der Verpflichtung zur Einlage von Erlösen aus der Veräusserung von Kantonalbank-Aktien in die Rückstellung für Haftungsrisiken aus der Staatsgarantie) zur Diskussion steht.

3. Zusammenfassende Beurteilung

Das Initiativebegehren «Zukunft Kanton St.Gallen» kann in weiten Teilen gutgeheissen werden.

Die vorgeschlagene Verwendung der zur Verfügung stehenden Mittel ist zweckdienlich und unterstützungswürdig. Der Initiativtext lässt es zu, bei der Ausarbeitung des ausformulierten Erlasses die als notwendig erachteten Ergänzungen zur Präzisierung der Voraussetzungen und Modalitäten der Mittelverwendung vorzunehmen.

Die Zweckbindung der Erlöse aus der Veräusserung von Aktien der St.Galler Kantonalbank im Sinne der Initiative erscheint plausibel. Sie bedingt eine Aufhebung von Art. 8 Abs. 2 Bst. b Kantonalbankgesetz. Es ist jedoch nicht einzusehen, warum die Möglichkeit zur Mitteläufnung auf Erlöse aus der Veräusserung von Kantonalbank-Aktien eingeschränkt werden soll. Eine Ausdehnung auf künftige ausserordentliche Erträge aus Kapitalrückzahlungen der SAK oder der NOK drängt sich auf.

Vorbehalte sind ebenfalls angebracht in Bezug auf den Vorschlag der Initianten, zur Erreichung ihres Anliegens eine Stiftung zu errichten. Die Rechtsform der Stiftung hat den Nachteil, dass die Mittelverwendung der Einflussnahme durch den Grossen Rat und die Regierung weitgehend entzogen wird. Als Alternative bietet sich die sogenannte Spezialfinanzierung an.

Beide Anliegen, die Erweiterung der Möglichkeit zur Mitteläufnung wie die Favorisierung der Spezialfinanzierung, setzen voraus, dass dem Volk ein Gegenvorschlag zur Abstimmung unterbreitet wird. Dieser wird zweckmässigerweise in Form eines ausgearbeiteten Erlasses vorbereitet und zur Volksabstimmung gebracht. Zur Ausarbeitung und Verabschiedung des Gegenvorschlags hat der Grosse Rat Zeit bis Ende November 2003. Art. 48 RIG verlangt nämlich, dass der Gegenvorschlag innert einem Jahr nach der Stellungnahme des Grossen Rates ausgearbeitet werden muss. Es besteht die Möglichkeit zur Verlängerung dieser Frist um höchstens ein weiteres Jahr.

4. Antrag

Wir stellen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, folgende Anträge:

1. Die Initiative «Zukunft Kanton St.Gallen» wird dem Volk zur Ablehnung empfohlen. Es wird ihm ein Gegenvorschlag zur Abstimmung unterbreitet.
2. Die Regierung wird eingeladen, im Sinn eines Gegenvorschlages den Entwurf eines ausformulierten Erlasses auszuarbeiten und dem Grossen Rat zuzuleiten.

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
Peter Schönenberger, Landammann

Der Staatssekretär:
Martin Gehrer