

## **Gesetz über Beiträge an die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen**

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 9. Dezember 2008

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Zusammenfassung.....	2
A. Ausgangslage.....	4
1. Leistung und Bedeutung von Konzert und Theater St.Gallen .....	4
1.1. Kulturpolitische Perspektive .....	4
1.2. Bildungspolitische Perspektive .....	6
1.3. Gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Perspektive.....	6
2. Entwicklung der Subventionierung durch die öffentliche Hand.....	6
2.1. Subventionsordnung bis 1995 .....	6
2.2. Subventionsordnung 1996/2000.....	7
2.3. Subventionsordnung 2001/2006.....	7
2.4. II. Nachtrag zur Verlängerung der Anwendungsdauer der Subventionsordnung 2001/2006 .....	8
3. Rahmenbedingungen der Neuordnung.....	9
3.1. Inkrafttreten von NFA und nFAG .....	9
3.2. Aufgabenteilung zwischen Kanton und Stadt St.Gallen und kulturpolitische Schwerpunktsetzung des Kantons .....	10
3.3. Blick in andere Kantone.....	12
B. Neuregelung der Unterstützung von Konzert und Theater St.Gallen .....	13
1. Verhandlungen zwischen Kanton und Stadt St.Gallen.....	13
1.1. Einsatz einer gemischten Arbeitsgruppe .....	13
1.2. Ergebnisse der Arbeitsgruppe .....	14
1.2.1. Neuer Leistungsauftrag.....	14
1.2.2. Zeitliche Dauer der neuen Subventionsordnung.....	14
1.2.3. Modelle für die rechtliche Ausgestaltung der Subventionsordnung.....	14
1.2.4. Ermittlung des Subventionsbedarfs.....	15
2. Übernahme der Gebäude durch den Kanton .....	15
2.1. Künftige Zuständigkeiten betreffend Bau und Betrieb .....	15
2.1.1. Zuständigkeit von KTSG .....	15
2.1.2. Zuständigkeit des Kantons .....	16
2.2. Theatergebäude.....	16
2.3. Tonhallegebäude.....	17
2.4. Vereinbarung mit KTSG .....	17
2.5. Finanzielle Auswirkungen.....	17
3. Künftiger Subventionsbedarf .....	18
3.1. Ausgangslage .....	18
3.2. Zusätzlicher Subventionsbedarf .....	19
3.2.1. Nachholbedarf, insbesondere im Personalbereich .....	19
3.2.2. Leistungsausbau.....	21
3.2.3. Sonderfaktoren .....	22
3.2.4. Zusammenfassung: Der neue Subventionsbedarf.....	23
3.2.5. Finanzierung des Subventionsbedarfs .....	23

3.2.6. Auswirkungen für Kanton und Stadt St.Gallen.....	24
3.2.7. Finanzierung des Staatsbeitrags.....	24
3.3. Änderungen betreffend Zuständigkeiten und Leistungen.....	25
4. Grundzüge der neuen Subventionsordnung .....	26
4.1. Unbefristete Ordnung .....	26
4.2. Erlassform: Subventionsgesetz .....	26
4.3. Subventionsmodell: Pauschaler Beitrag mit Änderungsartikel .....	26
4.4. Automatischer Teuerungsausgleich.....	28
4.5. Gebäude .....	28
4.6. Leistungsauftrag.....	29
4.7. Controlling und Berichterstattung .....	29
5. Finanzreferendum .....	30
6. Antrag .....	30
Entwurf (Gesetz über Beiträge an die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen).....	31

## Zusammenfassung

*Konzert und Theater St.Gallen sind seit Jahrzehnten die bedeutendsten Schwerpunkte der st.gallischen Kulturförderung und gehören zu den traditionsreichsten, profiliertesten und überregional am stärksten ausstrahlenden Kulturangeboten des Kantons. Theater St.Gallen (gegründet 1801) ist das einzige ständig bespielte Dreispartentheater (Musiktheater, Schauspiel, Tanz) zwischen Zürich, Stuttgart, Ulm und Innsbruck sowie für den Kanton St.Gallen, die Ostschweiz und den Bodenseeraum von grosser Bedeutung. Es ist einerseits dem kulturellen Erbe und andererseits Neuem und Experimentellem verpflichtet. Das Sinfonieorchester St.Gallen (gegründet 1877) ist das führende professionelle Orchester der Ostschweiz und prägt als solches das musikalische Leben der Region. Sowohl das Theater als auch das Sinfonieorchester leisten wesentliche Beiträge an Kultur, Wirtschaft, Bildung und Standort- bzw. Lebensqualität der Region und tragen über die Kantonsgrenzen hinaus zum Ruf des Kulturkantons St.Gallen bei.*

*In der Spielzeit 2007/2008 erbrachte die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen (KTSG) ihr Angebot auf der Grundlage eines Gesamtbudgets von rund 36 Mio. Franken. Mit selber erwirtschafteten Einnahmen im Konzert- und Theaterbereich von rund 8 Mio. Franken und beschafften Gönner- und Sponsorenbeiträgen von rund 4 Mio. Franken erreichte KTSG mit rund 35 Prozent den höchsten Eigenwirtschaftlichkeitsgrad in der Schweizer Theaterlandschaft. Trotz des vergleichsweise hohen Eigenwirtschaftlichkeitsgrads ist KTSG aber wie sämtliche vergleichbaren Theaterbetriebe auf Subventionen der öffentlichen Hand angewiesen. Die aktuelle Subventionsordnung wurde mit Blick auf die Neuregelung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sowie die Reform des innerkantonalen Finanzausgleichs auf den 31. Dezember 2011 befristet.*

*Da beide Regelungen seit dem 1. Januar 2008 in Vollzug sind und die Regierung mit dem Bericht 40.08.01 «Förderung von Kulturinfrastruktur» ihre künftigen kulturpolitischen Schwerpunkte gesetzt hat, soll die geltende Subventionsordnung vorzeitig aufgehoben und auf der Grundlage einer Neuverhandlung der Subventionsleistung erneuert werden. Die Regierung beabsichtigt, mit ihrer kulturellen Schwerpunktsetzung das kulturelle Leben in der Kantonshauptstadt zu bereichern und dadurch – gemeinsam mit den geplanten Kulturprojekten in der Region – die Attraktivität der gesamten Kulturregion zu steigern.*

*Wie im Bericht «Förderung von Kulturinfrastruktur» dargelegt, einigten sich Regierung und Stadtrat im Rahmen der Aufgabenteilung in der Kantonshauptstadt darauf, dass der Kanton sein Engagement für KTSG massgeblich ausbaut. Der Verteilschlüssel für die Betriebsbeiträge der öffentlichen Hand an KTSG soll von 55 (Kanton) zu 45 (Stadt St.Gallen) Prozent auf neu 70 (Kanton) zu 30 (Stadt St.Gallen) Prozent geändert werden.*

Der neue Verteilschlüssel ist Bestandteil des Gesamtpakets zur Aufgabenteilung: Der Kanton fördert in der Kantonshauptstadt neben KTSG auch die Errichtung des spartenübergreifenden Kulturzentrums Lokremise und die Neupositionierung des Textilmuseums St.Gallen. Die Stadt St.Gallen ihrerseits verstärkt ihr Engagement für die städtische Kultur im Allgemeinen und die Stiftung St.Galler Museen im Besonderen, mit Schwerpunkt beim Kunstmuseum. Daneben setzt der Kanton mit dem Kunst(Zeug)Haus Rapperswil-Jona, dem geplanten Klanghaus Toggenburg und dem Schloss Werdenberg weitere Schwerpunkte in den Regionen.

Für den Ausbau des kantonalen Engagements für KTSG sprechen folgende Punkte:

- Eine wirkungsvolle Schwerpunktpolitik in der Kantonshauptstadt setzt eine klare Aufgabenteilung voraus. Die Stadt St.Gallen ist nur in der Lage, ihr Engagement für die St.Galler Museen und andere städtische Kulturinstitutionen zu erhöhen, wenn der Kanton sein Engagement für Konzert und Theater massgeblich ausbaut und seinen Anteil am Verteilschlüssel erhöht. Die Erhöhung des finanziellen Engagements der Stadt St.Gallen für die städtische Kultur, insbesondere für das Kunstmuseum, das Naturmuseum sowie das Historische und Völkerkundemuseum, wurde als zwingende Voraussetzung für die Erhöhung des Kantonsanteils am Verteilschlüssel vereinbart.
- Die am 1. Januar 2008 in Kraft getretene NFA hat Rahmenbedingungen dafür geschaffen, dass die Aufwendungen der öffentlichen Hand zur Subventionierung von KTSG als Kultur-einrichtung von überregionaler Bedeutung in Zukunft nicht nur vom Standortkanton bzw. von der Standortgemeinde, sondern auch von den Nachbarkantonen (und deren Gemeinden) getragen werden. Entsprechende Vereinbarungen werden vom Kanton mit den Nachbarkantonen Thurgau, Appenzell A.Rh. und Appenzell I.Rh. auszuhandeln sein. Aus Gründen der Zweckmässigkeit sollen die ausgehandelten Beiträge der Nachbarkantone (und deren Gemeinden) zusammen mit den Beiträgen der st.gallischen Gemeinden in der Agglomeration der Kantonshauptstadt künftig dem Kanton zufließen. Daher kann der Kanton seinen Anteil am Verteilschlüssel im Sinn einer Vorfinanzierung dieser Beiträge zusätzlich ausbauen.

Infolge der stärkeren Kantonalisierung von KTSG soll der Kanton die beiden von KTSG benutzten, im Eigentum der Stadt St.Gallen stehenden Gebäude «Stadttheater» und Tonhalle im unentgeltlichen Baurecht übernehmen. Damit wird eine klare Rollenteilung mit einfachen und effizienten Entscheidungswegen sowie klaren Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sichergestellt. Der Kanton erhält mit den beiden Liegenschaften zwei repräsentative Gebäude, die er beide künftig KTSG unentgeltlich zur Nutzung zur Verfügung stellt. Als Eigentümer hat der Kanton die Aufwendungen für den grossen baulichen Unterhalt im Umfang von jährlich rund 1,1 Mio. Franken zu übernehmen.

Da mit dem Inkrafttreten der NFA und der Anwendung des neuen innerkantonalen Finanzausgleichs auf den 1. Januar 2008 konsolidierte Rahmenbedingungen vorliegen, soll die neue Subventionsordnung erstmals auf unbefristete Zeitdauer und in Gesetzesform erlassen werden. Die neue Subventionsordnung sieht vor, die Beiträge von Kanton und Stadt St.Gallen auf Basis des ermittelten Subventionsbedarfs jährlich als feste Pauschalbeiträge auszurichten. Die relativ starre Beitragsordnung wird um einen automatischen Teuerungsausgleich und um einen Änderungsartikel ergänzt, der ein gewisses Mass an Flexibilität sicherstellt. Erhöhungen oder Herabsetzungen des Beitrags sind möglich, wenn eine Änderung des Leistungsauftrags oder ausserordentliche Umstände dies erfordern. Der neuen Subventionsordnung liegt ein neu formulierter Leistungsauftrag für KTSG zugrunde. Dieser erlaubt einerseits, weiterhin das bisherige, erfolgreiche Leistungsangebot zu präsentieren, und schafft andererseits die Grundlagen dafür, dass auch in Zukunft starke Akzente und Impulse gesetzt werden können. Leistung und Auftrag werden von der Regierung beschlossen und können von ihr im Bedarfsfall – unter Vorbehalt der Zustimmung des Kantonsrates zur daraus resultierenden Erhöhung oder Herabsetzung des Beitrags – geändert werden. Aufgrund der unbefristeten Natur der neuen Subventionsordnung und der Zunahme des kantonalen Engagements für KTSG wird künftig der Frage des Controllings und der Berichterstattung grösseres Gewicht eingeräumt.

Bei der Berechnung des neuen Subventionsbedarfs geht die neue Subventionsordnung vom bisherigen jährlichen Betriebsbeitrag von rund 22,53 Mio. Franken aus. Zu diesem werden rund 3 Mio. Franken aufgelaufener und ausgewiesener Nachholbedarf, 0,4 Mio. Franken Mehrbedarf für einen eigentlichen Leistungsausbau sowie rund 1,19 Mio. Franken für verschiedene Sonderfaktoren (vor allem Vorschuss Beiträge der anderen Kantone und Gemeinden) addiert. Der neue Gesamtsubventionsbedarf für den Betrieb von KTSG beläuft sich damit auf rund 27,12 Mio. Franken. Er soll im Verhältnis von 70 zu 30 Prozent auf Kanton und Stadt St.Gallen aufgeteilt werden. Auf diese Weise leistet der Kanton künftig einen jährlichen Beitrag von rund 18,98 Mio. Franken, die Stadt St.Gallen einen Beitrag von jährlich rund 8,14 Mio. Franken.

Bei den Betriebsbeiträgen ergibt sich damit eine jährliche Mehrbelastung des Kantons von rund 5,85 Mio. Franken und eine jährliche Minderbelastung der Stadt St.Gallen von rund 1,26 Mio. Franken. Werden die vom Kanton zusätzlich zu tragenden Aufwendungen für die Gebäude von 1,1 Mio. Franken jährlich berücksichtigt, ergibt sich eine Mehrbelastung des Kantons von rund 7 Mio. Franken. Die tatsächliche Mehrbelastung des Kantons dürfte aber voraussichtlich wesentlich niedriger ausfallen, da dem Kanton die NFA-Beiträge der Nachbarkantone und der st.gallischen Agglomerationsgemeinden zufließen werden. Deren Höhe lässt sich erst nach Abschluss der entsprechenden Verhandlungen beziffern.

Die geltende Subventionsordnung legt den Anteil des Staatsbeitrages, der dem Lotteriefonds belastet werden soll, auf 60 Prozent fest. Damit die Vergabe der Lotteriefondsbeiträge an kleinere und mittlere Projekte und Initiativen im bisherigen Rahmen fortgeführt werden kann, schlägt die Regierung – wie im Bericht «Förderung von Kulturinfrastruktur» dargelegt – ein neues Finanzierungsmodell vor. Aufgrund des nachhaltigen und starken kantonalen Engagements für KTSG sollen künftig 60 Prozent des Staatsbeitrages aus dem allgemeinen Haushalt und 40 Prozent aus dem Lotteriefonds finanziert werden.

Die neue Subventionsordnung untersteht mit jährlichen Staatsbeiträgen von rund 18,98 Mio. Franken zuzüglich jährlicher Ausgaben für den grossen baulichen Unterhalt von Theater- und Tonhallegebäude und einer angenommenen Laufzeit von wenigstens zehn Jahren dem obligatorischen Finanzreferendum.

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des Gesetzes über Beiträge an die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen.

## **A. Ausgangslage**

### **1. Leistung und Bedeutung von Konzert und Theater St.Gallen**

#### **1.1. Kulturpolitische Perspektive**

Konzert und Theater St.Gallen sind seit Jahrzehnten die bedeutendsten Schwerpunkte der st.gallischen Kulturförderung. Sie gehören zu den traditionsreichsten, profiliertesten und überregional am stärksten ausstrahlenden Kulturangeboten des Kantons. Sie pflegen das überlieferte Erbe im Bereich von Musik, Theater und Tanz, bringen neue Werke zur Aufführung und fördern die Begegnung des Publikums mit aktuellen Ausdrucksformen und zeitgenössischen Themen. Durch ihre regelmässigen Produktionen, die mit festen Ensembles entwickelt werden, stellen sie eine Grundversorgung des Kantons St.Gallen in den genannten Kulturbereichen sicher. Theater St.Gallen (vormals Stadttheater St.Gallen) ist mit Gründungsjahr 1801 das älteste Berufstheater der Schweiz mit festem Ensemble. Als einziges ständig bespieltes Dreispartentheater (Musiktheater, Schauspiel, Tanz) zwischen Zürich, Stuttgart, Ulm und Innsbruck ist es mit über 370 Vorstellungen je Jahr für den Kanton St.Gallen, die Ostschweiz und den

Bodenseeraum von grosser Bedeutung. Das Sinfonieorchester St.Gallen (ehemals das Orchester des 1877 gegründeten Konzertvereins St.Gallen) ist mit jährlich über 40 Konzerten das führende professionelle Orchester der Ostschweiz. Als solches prägt es das musikalische Leben der Region. Daneben bestreitet das Sinfonieorchester sämtliche Musiktheatervorstellungen des Theaters St.Gallen und ist das Orchester der St.Galler Festspiele. Gemeinsam ist beiden Kulturanbietern, dass sie sich ebenso sehr für künstlerische Qualität einsetzen wie für die Vermittlung an breite und immer neue Publikumskreise. Neben Erwachsenen, Seniorinnen und Senioren werden insbesondere auch Kinder und Jugendliche angesprochen.

Die Bedeutung des Theaters St.Gallen wird durch die Besucherzahlen – rund 140'000 je Jahr – eindrücklich bestätigt. Theater St.Gallen orientiert sich bei seiner Programmgestaltung im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel an folgenden Rahmenbedingungen:

- Führung eines Dreispartentheaters (Musiktheater, Schauspiel, Tanz) mit eigenen Ensembles.
- Gestaltung eines Spielplans, der einerseits dem kulturellen Erbe, andererseits Neuem und Experimentellem verpflichtet ist. Neben bekannten klassischen Stücken haben auch innovative und experimentierfreudige Produktionen mit ausgeprägt zeitgenössischem Bezug sowie besondere Angebote für Kinder und Jugendliche ihren Platz im Angebot.
- Soweit es die Sparte zulässt und ein Bedürfnis besteht, werden Leistungen des Theaters St.Gallen auch ausserhalb der regulären Spielstätten, namentlich im Kanton St.Gallen, in der Ostschweiz und in der Bodenseeregion angeboten.

Das kulturelle Profil des Sinfonieorchesters St.Gallen wird von jährlich rund 20'000 Besucherinnen und Besuchern bekräftigt. Der Kulturauftrag des Sinfonieorchesters ruht auf vier Säulen: Konzert, Musiktheater, Kammermusik und Jugendarbeit auf höchst möglichem Niveau. Mit diesen setzt es Massstäbe im Kulturleben des Kantons. Als Teil der Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen ist das Sinfonieorchester das Orchester der Tonhalle St.Gallen und des Theaters St.Gallen sowie das Orchester der St.Galler Festspiele. Die künstlerischen Leistungen des Sinfonieorchesters lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Das Sinfonieorchester veranstaltet in seinem Stammhaus, der Tonhalle St.Gallen, die überwiegende Mehrzahl seiner grossen sinfonischen und kammermusikalischen Konzerte.
- Das Sinfonieorchester pflegt in inspirierenden Aufführungen den Kanon klassischer europäischer Musik.
- Das Kernrepertoire umfasst das grosse Orchesterrepertoire zwischen spätem 18. und 20. Jahrhundert.

Seit der Spielzeit 2005/2006 führt Konzert und Theater St.Gallen – auf der Grundlage eines «Drei-Säulen-Konzepts» – mit Erfolg die St.Galler Festspiele im einmaligen Ambiente des zum UNESCO-Weltkulturerbe gehörenden Klosterhofs St.Gallen durch. Opernproduktionen auf dem Klosterhof, Tanz in der Kathedrale und ein Konzertprogramm mit alter Musik haben den Festspielen bereits nach der dritten Durchführung eine hohe künstlerische Substanz, einen einzigartigen Charakter und überregionale Ausstrahlung verliehen.

Die überregionale Ausstrahlung von Konzert und Theater St.Gallen zeigt sich deutlich in der Besucherstruktur. Gemäss Erhebungen aus dem Jahr 1998, deren Ergebnisse seither durch verschiedene Stichproben bestätigt wurden, stammen rund 24 Prozent der Besucherinnen und Besucher des Theaters St.Gallen (damals noch Stadttheater) aus der Stadt St.Gallen, 34 Prozent aus den übrigen st.gallischen Gemeinden, weitere 30 Prozent aus anderen Kantonen und 13 Prozent aus dem Ausland. Beim Sinfonieorchester lag der Anteil der Besucher aus der Stadt St.Gallen bei 49 Prozent, 28 Prozent stammen aus den übrigen Gemeinden des Kantons, 20 Prozent kommen aus anderen Kantonen und 3 Prozent aus dem Ausland.

Seit dem Jahr 2000 werden Sinfonieorchester und Theater St.Gallen von der «Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen» (Kurzform: «Konzert und Theater St.Gallen» oder KTSG) als gemeinsamer Trägerorganisation getragen.

## **1.2. Bildungspolitische Perspektive**

Konzert und Theater St.Gallen unterstützt durch vielfältige, attraktive und spezifische Vermittlungsangebote für Kinder und Jugendliche die Umsetzung des kantonalen Bildungsauftrags. Der bildende Wert von Theater, Musik und Tanz ist unbestritten. Mit verschiedenen Angeboten für Jugendliche und Schulklassen (Schulhauskonzerte, Kinder- und Familienkonzerte, Konzerte für Kinder im Rahmen des musikpädagogischen Angebots des Sinfonieorchesters St.Gallen «jugend@tonhalle», Jugendtheaterklub, Theatertanzschule usw.) sollen Kinder und Jugendliche für das Konzert- und Theaterschaffen begeistert und als Besucherinnen und Besucher gewonnen werden. Darüber hinaus bespielt das Kinder- und Jugendtheater als mobile Theatergruppe in durchschnittlich 30 Vorstellungen pro Spielzeit den gesamten Kanton. Konzert und Theater St.Gallen leistet damit einen wichtigen Beitrag an die Kulturvermittlung und an eine lebendige und offene Bildungsregion.

## **1.3. Gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Perspektive**

Eine vielfältige und profilierte Kultur birgt ein grosses Potenzial für die Entfaltung der Menschen, für die Identität und den Zusammenhalt einer Region und für die Innovationstätigkeit der Wirtschaft. Daneben wird dem Kulturangebot eine zunehmend wichtigere Rolle für die Attraktivität eines Standortes und für das touristische Potenzial einer Region zugeschrieben. Die volkswirtschaftliche Bedeutung von attraktiven Kulturinstitutionen wird von einer Reihe von Studien bekräftigt. Konzert und Theater St.Gallen ist Arbeitgeberin von rund 250 fest angestellten und rund 100 im Teilzeit-Pensum angestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Personalaufwendungen von rund 27,8 Mio. Franken (Stand 2008). Deren Löhne fliessen ebenso wie Sachausgaben in Form von Kaufkraft wieder zurück in die Wirtschaft von Stadt und Region St.Gallen. Investitionen in die Kultur lösen darüber hinaus wirtschaftliche Entwicklungsimpulse aus und schärfen die Ausstrahlung einer Region. Mit letzterem leisten attraktive Kulturangebote einen wichtigen Beitrag an die Positionierung einer Region als attraktiver Wohn- und Wirtschaftsstandort. Ein solcher ist bedeutsam für die Ansiedlung neuer Unternehmungen und für die Gewinnung qualifizierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die Kantonshauptstadt als Bildungs-, Kultur- und Kongressstadt hat sich im Rahmen der wachsenden Bedeutung eines eigenständigen Kulturangebots im Standortwettbewerb mit Winterthur, Zürich und Luzern zu behaupten. Gerade in den letzten Jahren spielen der interkantonale und der grenzüberschreitende interregionale Standortwettbewerb vermehrt auch auf dieser Ebene.

Sowohl Theater als auch Sinfonieorchester sind damit für den gesamten Kanton von grosser Bedeutung. Sie leisten wesentliche Beiträge an Kultur, Wirtschaft, Bildung und Standort- bzw. Lebensqualität der Region und tragen über die Kantongrenzen hinaus zum Ruf des Kulturkantons St.Gallen bei.

## **2. Entwicklung der Subventionierung durch die öffentliche Hand**

### **2.1. Subventionsordnung bis 1995**

Konzert und Theater St.Gallen erzielt im Vergleich mit den übrigen Theaterbetrieben in der Schweiz einen sehr hohen Eigenwirtschaftlichkeitsgrad, ist zugleich aber auf Subventionen der öffentlichen Hand angewiesen. Die Stadt St.Gallen kam bis 1995 für je rund 70 Prozent des Beitragsvolumens auf. Dies entsprach für die Spielzeit 1993/94 einer Subventionsleistung von insgesamt 13,2 Mio. Franken. Auf den Kanton als zweitwichtigsten Subventionsgeber entfielen 1993/94 insgesamt 4,5 Mio. Franken (22 Prozent des Beitragsvolumens oder 3,1 Mio. Franken für das Stadttheater, 31 Prozent oder 1,4 Mio. Franken für den Konzertverein). Die Beiträge des Kantons wurden vom damaligen Grossen Rat jährlich beschlossen und nach fester Praxis hauptsächlich aus Mitteln des Lotteriefonds aufgebracht. Die st.gallischen Agglomerationsgemeinden leisteten an das Stadttheater freiwillige Beiträge von rund 400'000 Franken je Jahr. Da die Beitragsanteile der Stadt St.Gallen wesentlich grösser waren als ihre Besucheranteile und die Stadt somit erhebliche zentralörtliche Leistungen erbrachte, beauftragte der Grosse

Gemeinderat der Stadt St.Gallen im Jahr 1991 den Stadtrat, «mit dem Kanton Verhandlungen aufzunehmen zur Erhöhung der Abgeltung zentralörtlicher Leistungen im kulturellen Bereich». Ziel war es, «die Belastung des städtischen Steuerzahlers an Theater und Konzertverein so zu reduzieren, dass sie dem Anteil der Besucher der Stadt, zuzüglich eines angemessenen Standortbeitrages, entspricht».

## 2.2. Subventionsordnung 1996/2000

In der Folge prüften Kanton und Stadt St.Gallen die Frage der Finanzierung von Stadttheater und Konzertverein. Die entsprechende Arbeitsgruppe stellte fest, dass die Leistungen des Stadttheaters und des Konzertvereins den Bedürfnissen im Raum Ostschweiz entsprechen und wirtschaftlich erbracht werden. Auf Seiten des Kantons sollte eine feste Subventionsordnung an die Stelle der jährlichen Beschlüsse des Kantonsrates treten. Die Leistungen der Stadt St.Gallen sollten in Zukunft auf der Grundlage der Besucherzahl sowie eines Standortbeitrages von 10 Prozent ermittelt werden. Ausgehend von diesen Vorgaben wurde errechnet, dass die Stadt St.Gallen immer noch Leistungen von 5 bis 6 Mio. Franken zu Gunsten anderer Gemeinwesen erbringen würde.

Die Regierung anerkannte die Modellvorschläge zwar grundsätzlich, sah sich aber nicht in der Lage, auf die beträchtlichen Mehrbelastungen vor allem beim Stadttheater einzutreten (bisher 22 Prozent, neu 60 Prozent des Subventionsbedarfs). Regierung und Stadtrat einigten sich darauf, die Subventionsordnung zu befristen und dem Beitrag der Stadt St.Gallen die Besucheranteile der Stadt sowie einen Standortbeitrag von 20 Prozent zugrunde zu legen.<sup>1</sup> Der Subventionsbedarf sollte fortan in folgendem Verhältnis finanziert werden: Stadttheater: 50 zu 50 Prozent; Konzertverein: 25 Prozent Kanton zu 75 Prozent Stadt St.Gallen. Mit dem Grossratsbeschluss über Staatsbeiträge an den Betrieb von Stadttheater und Konzertverein St.Gallen vom 22. Juni 1995 (sGS 273.03; abgekürzt GRB St/KV) wurden die jährlichen Staatsbeiträge für den Zeitraum 1996/2000 wie folgt festgesetzt (Landesindex der Konsumentenpreise November 1994: 100,8 Punkte):

- Stadttheater St.Gallen Fr. 7'405'000.–
- Konzertverein St.Gallen Fr. 1'215'000.–
- Insgesamt Fr. 8'620'000.–

Bei einem Gesamtsubventionsbedarf von Fr. 19,67 Mio. Franken betrug der Beitrag der Stadt St.Gallen 11,05 Mio. Franken. Insgesamt entfielen damit auf den Kanton 44 Prozent des Subventionsbedarfs, auf die Stadt St.Gallen 56 Prozent.

## 2.3. Subventionsordnung 2001/2006

Aufgrund der Befristung der Subventionsordnung 1996/2000 musste für die Folgejahre eine neue Subventionsordnung ausgearbeitet werden. Dabei stand einerseits die Neu Beurteilung des Subventionsbedarfes und seine Aufteilung zwischen der Stadt St.Gallen und dem Kanton zur Diskussion, andererseits die Erarbeitung neuer Organisations- und Führungsstrukturen für eine gemeinsame Trägerschaft von Stadttheater und Konzertverein.

Die Vorstände von Stadttheater und Konzertverein beschlossen in der Folge, ihre Aufgaben in einer neuen, auf der Basis der damaligen «Genossenschaft Stadttheater» errichteten Organisation mit dem Namen «Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen» (KTSG) zu erfüllen. Die entsprechende Genossenschaft wurde mit Beschluss der ausserordentlichen Generalversammlung vom 3. April 2000 gegründet. Die Genossenschafts-Statuten traten am 1. August 2000 in Kraft.

---

<sup>1</sup> Für die Befristung der Subventionsordnung sprachen die Notwendigkeit der Erprobung der neuen Beitragsmechanismen durch Leister und Empfänger, weitere mögliche künftige Entlastungsbegehren der Stadt, die adäquate Berücksichtigung der Entwicklungen des interkantonalen und des innerkantonalen Finanzausgleichs sowie das Erfordernis konsolidierter Voraussetzungen im Fall des Erlasses einer unbefristeten Ordnung.

Regierung und Stadtrat beschlossen auf Vorschlag der eingesetzten Arbeitsgruppe den Subventionsbedarf teuerungsbedingt und unter Berücksichtigung einer realen Erhöhung um zusätzlich 1,23 Mio. Franken von 19,67 Mio. Franken auf 20,9 Mio. Franken (Landesindex der Konsumentenpreise November 2000 geschätzt: 106,1 Punkte = Preisstand 2001) moderat anzupassen. Daneben sollte mit der neuen Subventionsordnung auch das Finanzierungsverhältnis zwischen Kanton und Stadt St.Gallen geändert werden, hatte die Stadt St.Gallen doch wiederholt um eine stärkere Entlastung von den ihrerseits zu erbringenden zentralörtlichen Leistungen ersucht. Die Stadt argumentierte, dass sie bei einem gewichteten Anteil von 56,2 Prozent an den Beitragsleistungen der öffentlichen Hand zusätzlich zu ihren Besucherzahlen auch für einen Standortbeitrag von 20 Prozent aufkommen musste und damit mehr als die Hälfte aller Subventionen zu erbringen hatte. Kanton und Stadt St.Gallen einigten sich darauf, die Subventionen an die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen neu im Verhältnis von 55 zu 45 Prozent zwischen Kanton und Stadt aufzuteilen. Damit wurde die Stadt St.Gallen bei ihrem Beitrag um 10 Prozent entlastet, faktisch aber ein Standortbeitrag der Stadt von 20 Prozent beibehalten. Der gesamte Subventionsbedarf von rund 20,9 Mio. Franken teilte sich wie folgt auf:

- Betriebsbeitrag Kanton		Fr. 11'500'000.-
- Leistungen Stadt St.Gallen		Fr. 9'410'000.-
▪ Betriebsbeitrag	Fr. 8'178'000.-	
▪ Gebäude	Fr. 1'232'000.-	
- Subventionsbedarf insgesamt		Fr. 20'910'000.-

Die Subventionsordnung wurde wiederum auf sechs Jahre befristet, und zwar bis zum 31. Dezember 2006. Die Befristung wurde mit den laufenden Reformen des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sowie des innerkantonalen Finanzausgleichs begründet, die sich beide auf die Regelung der Finanzierung zentralörtlicher Leistungen auswirken.

Am 11. April 2000 erliess der Kantonsrat den Grossratsbeschluss über Staatsbeiträge an die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen (sGS 273.03; abgekürzt GRB KTSG). Nach unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist wurde der Beschluss am 26. Mai 2000 rechtsgültig und am 1. Januar 2001 in Vollzug gesetzt.

#### **2.4. II. Nachtrag zur Verlängerung der Anwendungsdauer der Subventionsordnung 2001/2006**

Im Jahr 2006 beschlossen Kanton und Stadt St.Gallen, die Subventionsordnung für KTSG mit dem II. Nachtrag zum Grossratsbeschluss über Staatsbeiträge an die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen um längstens fünf Jahre bis 31. Dezember 2011 zu verlängern. Der Beschluss gründete auf dem Umstand, dass die NFA Ende 2006 noch nicht abgeschlossen war. Es wurde zudem damit gerechnet, dass die integrale Umsetzung der NFA darüber hinaus noch weiter Zeit beanspruchen wird.

Die Beitragsregelung basierte bei der Zuleitung der Vorlage an den Kantonsrat und das Parlament der Stadt St.Gallen im Herbst 1999 auf einem Subventionsbedarf der Genossenschaft KTSG von 20,91 Mio. Franken. Dabei wurde vom geschätzten Preisstand 2001 ausgegangen. Die Deckung des Subventionsbedarfs wurde im Verhältnis von 55 Prozent zu Lasten des Kantons und 45 Prozent zu Lasten der Stadt St.Gallen aufgeteilt. Für den Kanton ergab sich mithin ein Anteil von 11,5 Mio. Franken, für die Stadt St.Gallen ein Anteil von 9,41 Mio. Franken.

Nachdem der GRB KTSG am 1. Januar 2001 angewendet wurde, ist der Beitrag des Kantons infolge notwendiger Anpassungen (allgemeiner Teuerungsausgleich, geänderte arbeitsgesetzliche Bestimmungen des Bundes, Korrekturen im Bereich der Personalvorsorge) in drei Schritten auf Fr. 12'060'500.- erhöht worden. Insgesamt stieg der Subventionsbedarf um Fr. 1'019'100.-. Der Anteil des Kantons St.Gallen von 55 Prozent nahm um Fr. 560'000.- zu. Im gleichen Um-



fang wurde der Staatsbeitrag angehoben. Den Anpassungen des Subventionsbedarfs lagen Beschlüsse des Kantonsrates nach Ziff. 1 Abs. 3 GRB KTSG zugrunde.

Im Zusammenhang mit der Verlängerung der Subventionsordnung wurde der Subventionsbedarf erneut überprüft. Eine Anpassung der Subventionsleistungen wurde aus mehreren Gründen (Finanzierung des Teuerungsausgleichs auf Renten der Personalvorsorge, allgemeiner Teuerungsausgleich, geringfügiger Ausbau des Theaterchors, Anpassung von Besoldung und Gagen, höhere Gebäudekosten) als unumgänglich beurteilt. Der Staatsbeitrag wurde im Rahmen des II. Nachtrags zum GRB KTSG (der seit dem 1. Januar 2007 in Vollzug ist) um Fr. 1'075'800.– von Fr. 12'060'500.– auf neu Fr. 13'136'300.– erhöht.

Die Subventionsordnung 2001/2006 sah eine Aufteilung der Subventionsbeiträge von Kanton und Stadt St.Gallen im Verhältnis von 55 Prozent zu 45 Prozent vor. An ihr wurde im Rahmen der Verlängerung des GRB KTSG festgehalten. Damit ergibt sich die folgende aktuelle Beitragsregelung mit einem Staatsbeitrag von Fr. 13'136'300.–:

	Kanton Fr.	Stadt St.Gallen Fr.	Insgesamt Fr.
Betriebsbeitrag	13'136'300.–	9'393'500.–	22'529'800.–
Gebäudekosten		1'354'300.–	1'354'300.–
Beitragtotal	13'136'300.–	10'747'800.–	23'884'100.–
Anteil in Prozent	55	45	

### 3. Rahmenbedingungen der Neuordnung

#### 3.1. Inkrafttreten von NFA und nFAG

Der GRB KTSG ist auf den 31. Dezember 2011 befristet. Die ursprüngliche Befristung auf Ende 2006 und ihre Verlängerung um fünf Jahre wurden massgeblich mit der NFA und mit dem neuen innerkantonalen Finanzausgleich (nFAG) begründet. Die entsprechenden Erlasse sind inzwischen in Vollzug.<sup>2</sup>

Mit der auf den 1. Januar 2008 in Kraft getretenen NFA wurde die Möglichkeit geschaffen, in bestimmten Aufgabenbereichen die interkantonale Zusammenarbeit obligatorisch zu erklären. Zu den in Art. 48a der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) aufgeführten Aufgabenbereichen zählen auch Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung.<sup>3</sup>

Mit dem Inkrafttreten der NFA liegen die Voraussetzungen dafür vor, dass die Aufwendungen der öffentlichen Hand zur Subventionierung von KTSG als Kultureinrichtung von überregionaler Bedeutung nicht nur vom Standortkanton, sondern auch von anderen Kantonen (bzw. deren Gemeinden) im Einzugsbereich anteilmässig mitfinanziert werden. Entsprechende Vereinbarungen über jährlich wiederkehrende Beiträge werden vom Kanton derzeit mit den Nachbarkantonen Thurgau, Appenzell A.Rh. und Appenzell I.Rh. ausgehandelt. Für eine entsprechende Beteiligung der Nachbarkantone an der Finanzierung von KTSG wird das regionale Einzugs-

<sup>2</sup> Der neue innerkantonale Finanzausgleich ist im neuen Finanzausgleichsgesetz (sGS 813.1; abgekürzt nFAG) vom 23. September 2007 geregelt. Der Erlass ist seit 1. Januar 2008 anwendbar (vgl. ABI 2007, 3052). Der kantonale Umsetzungserlass zur NFA – das Gesetz über die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantone vom 23. September 2007 – ist ebenfalls seit 1. Januar 2008 in Vollzug (ABI 2007, 3052 und 2008, 181).

<sup>3</sup> Art. 48a BV ist seit dem 1. Januar 2008 in Kraft (Bundesblatt vom 3. Oktober 2003, BRB vom 26. Januar 2005, BRB vom 7. November 2007 – AS 2007 5765 5771; BBl 2002 2291, 2003 6591, 2005 951). Basis der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ist die zwischen den Kantonen abgeschlossene Interkantonale Rahmenvereinbarung (abgekürzt IRV). Sie hält die Grundsätze und die Verfahren der Zusammenarbeit fest (vgl. die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vom 24. Juni 2005 [sGS 813.31; abgekürzt IRV]).

gebiet von KTSG evaluiert. Die Beiträge der Nachbarkantone, die im Rahmen des interkantonalen Finanzausgleichs an Konzert und Theater fließen, werden zusammen mit den Mitteln der st.gallischen Gemeinden in der Agglomeration der Kantonshauptstadt an den Beitrag des Kantons angerechnet. Die Grundlagen für die Beteiligung der Gemeinden an der Mitfinanzierung von KTSG müssen noch geschaffen werden. Die Regierung ist zudem mit der gutgeheissenen Motion 42.07.01 «Finanzausgleichsgesetz: Regionaler Sonderlastenausgleich» eingeladen, über die Grundsätze der regionalen Zusammenarbeit Bericht und Antrag zu stellen.

In Ergänzung zum interkantonalen Finanzausgleich regelt das neue Finanzausgleichsgesetz des Kantons (sGS 813.1; abgekürzt nFAG) im innerkantonalen Verhältnis mit dem Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen die kantonale Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen der Kantonshauptstadt. Im Sonderlastenausgleich St.Gallen ist für die Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen (u.a. die Kulturleistungen) der Stadt St.Gallen ein Pauschalbetrag von 16,5 Mio. Franken vorgesehen. Darin inbegriffen sind auch zentralörtliche Leistungen von KTSG.<sup>4</sup> Im Rahmen des Wirksamkeitsberichts zum neuen innerkantonalen Finanzausgleich wird auch zu prüfen sein, in welchem Umfang sich Anpassungen für den Sonderlastenausgleich der Stadt St.Gallen aufdrängen.<sup>5</sup>

Für eine Beteiligung an der Finanzierung von KTSG sind die regionalen Einzugsgebiete der Institution zu evaluieren. Die Beiträge der Gemeinden, die im Rahmen des innerkantonalen Finanzausgleichs von anderen St.Galler Gemeinden an KTSG fließen, werden ebenfalls dem Kanton anzurechnen sein. Dieser nimmt die Stellung eines Garanten ein, indem er die entsprechenden Beiträge der st.gallischen Gemeinden und der Nachbarkantone (bzw. von deren Gemeinden) vorschiesst.

Mit der NFA liegen damit die Voraussetzungen für den Erlass einer unbefristeten Subventionsordnung vor. Vor diesem Hintergrund und vor dem Hintergrund der Neuverhandlung der Aufgabenteilung in der Kantonshauptstadt bei den grossen Kulturinstitutionen (vgl. Bericht 40.08.01 «Förderung von Kulturinfrastruktur» vom 11. März 2008) sind Regierung und Stadtrat zur Ansicht gelangt, die geltende Subventionsordnung von KTSG vor Ablauf ihrer Laufzeit abzulösen und die Subventionsbeiträge von Kanton und Stadt St.Gallen neu zu verhandeln. Angestrebt wird eine Anwendung der neuen Subventionsordnung ab dem Jahr 2010.

### **3.2. Aufgabenteilung zwischen Kanton und Stadt St.Gallen und kulturpolitische Schwerpunktsetzung des Kantons**

Der Kanton überprüft derzeit in unterschiedlichen Aufgabenbereichen die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Ausgehend von den Aufträgen des Kantonsrates im Rahmen des Berichts 40.03.04 «Stand und Perspektiven der st.gallischen Kulturpolitik» wurde beschlossen, die Neuregelung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Stadt St.Gallen bei den grossen Kulturinstitutionen zeitlich vorzuziehen. Im Sommer 2007 wurden erste Gespräche zwischen Vertretungen von Kanton und Stadt St.Gallen aufgenommen.

Auf Seite des Kantons wurden diese Gespräche durch die Absicht angestossen, in mehrere grosse Kulturinfrastrukturprojekte in der Kantonshauptstadt zu investieren, das finanzielle Engagement des Kantons bei der Förderung von Kulturbauten massgeblich zu erhöhen und damit klare Akzente zu setzen. Ziel der Schwerpunktbildung in der Kantonshauptstadt ist einerseits die Bereicherung des kulturellen Lebens in der Stadt St.Gallen, andererseits – gemeinsam mit

<sup>4</sup> Die Ecoplan-Studie aus dem Jahr 2002 schätzte die zentralörtlichen Leistungen von KTSG auf 6,6 Mio. Franken. Davon können nach Abzug eines entsprechenden Selbstbehalts von rund 50 Prozent für Sonder Vorteile fiskalischer Natur und andere Standortvorteile höchstens 3.3 Mio. Franken an den Sonderlastenausgleich St.Gallen angerechnet werden.

<sup>5</sup> In diesem Zusammenhang ist auf die Ausführungen in der Vorlage 22.06.11 «Finanzausgleichsgesetz» (Botschaft und Entwurf der Regierung vom 24. Oktober 2006) (Abschnitt 2.3.4) sowie im Bericht 40.08.01 «Förderung von Kulturinfrastruktur» (Abschnitt 6.4) zu verweisen.

den geplanten Kulturprojekten in der Region – die Steigerung der Attraktivität der gesamten Kulturregion. Voraussetzung einer wirkungsvollen Schwerpunktpolitik ist eine klare Aufgabenteilung zwischen Kanton und Stadt St.Gallen.

Regierung und Stadtrat haben sich, wie im Bericht 40.08.01 «Förderung von Kulturinfrastruktur» aufgezeigt, im Januar 2008 im Sinn eines Gesamtpakets auf folgende Aufgabenteilung geeinigt: Der Kanton fördert das spartenübergreifende Kulturzentrum Lokremise und die Neupositionierung des Textilmuseums St.Gallen. Zugleich baut er – wie im Bericht 40.03.04 «Stand und Perspektiven der st.gallischen Kulturpolitik» im Sinne eines künftigen Schwerpunkts festgehalten – sein Engagement für Konzert und Theater St.Gallen (KTSG) massgeblich aus.<sup>6</sup> Die Stadt St.Gallen ihrerseits verstärkt ihr Engagement für die Stiftung St.Galler Museen. Daneben setzt der Kanton auch Schwerpunkte in den Regionen: Die Regierung plant nach dem Kunst (Zeug)Haus Rapperswil-Jona auch in das Klanghaus Toggenburg und das Schloss Werdenberg zu investieren und auf diese Weise wichtige kulturelle Akzente in den einzelnen Regionen zu setzen. Die Museen der Stiftung St.Galler Museen bleiben damit in der Verantwortung der Stadt St.Gallen, der Kanton plant allerdings, bauliche Investitionen in das Kunstmuseum und das Naturmuseum mit einmaligen à-fonds-perdu-Beiträgen zu unterstützen.<sup>7</sup>

Betreffend KTSG hat die Regierung im Kulturbericht 2008 deutlich gemacht, dass sie gewillt ist, dem Kantonsrat auf Ende 2008/Anfang 2009 den Entwurf für eine neue Subventionsordnung zuzuleiten. Regierung und Stadtrat einigten sich darauf, den Verteilschlüssel für die Beiträge der öffentlichen Hand von 55 (Kanton) zu 45 (Stadt St.Gallen) auf neu 70 (Kanton) zu 30 (Stadt St.Gallen) Prozent zu ändern.

Für den Ausbau des kantonalen Engagements sprechen die folgenden beiden Argumente:

- Erstens ermöglicht nur ein stärkeres Engagement des Kantons bei KTSG als Teil des skizzierten Gesamtpakets der Stadt St.Gallen, in Zukunft ihr finanzielles Engagement für die städtische Kultur, insbesondere aber für die St.Galler Museen zu erhöhen. Die Stadt St.Gallen wird durch das stärkere kantonale Engagement bei KTSG massgeblich entlastet. Die Erhöhung des finanziellen Engagements der Stadt St.Gallen – insbesondere für das Kunstmuseum, aber auch für das Naturmuseum sowie das Historische und Völkerkundemuseum – wurde als zwingende Voraussetzung für die Erhöhung der kantonalen Mittel an KTSG formuliert. Bei sämtlichen drei Museen besteht seit längerem grösserer Nachholbedarf. Die Stadt St.Gallen plant wesentliche Investitionen, insbesondere in das Kunstmuseum und das Naturmuseum, und beabsichtigt, die Angebote aller drei Museen der Stiftung St.Galler Museen massgeblich auszubauen.
- Zweitens wurden mit der NFA Rahmenbedingungen geschaffen, die es ermöglichen, dass die Aufwendungen der öffentlichen Hand zur Subventionierung von Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung nicht nur vom Standortkanton, sondern auch von den anderen Kantonen im Einzugsbereich anteilmässig mitfinanziert werden. Entsprechende Vereinbarungen über jährlich wiederkehrende Beiträge werden vom Kanton mit den Nachbarkantonen auszuhandeln sein. Da die ausgehandelten Beiträge der Nachbarkantone (und deren Gemeinden) zusammen mit der Beiträgen der st.gallischen Gemeinden in der Agglomeration der Kantonshauptstadt aus Gründen der Zweckmässigkeit künftig dem Kanton zufließen (vgl. Bst. A Ziff. 3.1), kann dieser seinen Anteil am Verteilschlüssel im Sinne einer Vorfinanzierung dieser Beiträge zusätzlich erhöhen.

Im Zug der weitgehenden «Kantonalisierung» von KTSG formulierten Regierung und Stadtrat die Absicht, das Theatergebäude und die Tonhalle dem Kanton unentgeltlich im Baurecht abzutreten.

<sup>6</sup> Vgl. den Postulatsbericht 40.03.04 «Stand und Perspektiven der st.gallischen Kulturpolitik» vom 2. Dezember 2003 (Abschnitt 5.5.2 Bst. b und Abschnitt 6.2.1 Bst. a).

<sup>7</sup> Vgl. zu den Einzelheiten den Bericht 40.08.01 «Förderung von Kulturinfrastruktur» (Abschnitt 5.2).

### 3.3. Blick in andere Kantone

Der Blick in andere Kantone zeigt, bedingt durch das föderalistische System, ein wenig homogenes Bild bei der Subventionierung der grossen Theater- und Orchesterbetriebe durch die öffentliche Hand (Kanton, Standortgemeinde, Agglomerationsgemeinden). Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick für das Jahr 2007:

	Kanton	Stadt	Region	Insgesamt
<b>Stadttheater Bern (einschliesslich Orchester)</b>				
– Beitrag in Fr.	18,2 Mio.	14,2 Mio.	4,0 Mio.	36,4 Mio.
– Beitrag in Prozent	50	39	11	
<b>Theater Luzern (einschliesslich Orchester)</b>				
– Beitrag in Fr. (bis 2007)	9,1 Mio.	11,3 Mio.	2,1 Mio.	22,5 Mio.
– Beitrag in Prozent (bis 2007)	41	50	9	
– Beitrag in Prozent (geplant, ab 2012)	70	30	-	
<b>Grand Théâtre Genf</b>				
– Beitrag in Fr.	-	35,6 Mio.	1,0 Mio.	36,6 Mio.
– Beitrag in Prozent	-	97	3	
<b>Theater Lausanne (einschliesslich Orchester)</b>				
– Beitrag in Fr.	5,3 Mio.	20,4 Mio.	0,7 Mio.	26,4 Mio.
– Beitrag in Prozent	21	77	2	
<b>Theater Biel-Solothurn</b>				
– Beitrag in Fr.	2 Mio.	2,5 Mio.	3,3 Mio. <sup>8</sup>	7,8 Mio.
– Beitrag in Prozent	25	33	45	
<b>Theater Basel (einschliesslich Orchester)</b>				
– Beitrag in Fr.	4,4 Mio. <sup>9</sup>	39,5 Mio. <sup>10</sup>		43,9 Mio.
– Beitrag in Prozent	10	90		
<b>Opernhaus Zürich</b>				
– Beitrag in Fr.	67,4 Mio.	-	-	67,4 Mio.
– Beitrag in Prozent	100	-	-	
<b>Schauspielhaus Zürich</b>				
– Beitrag in Fr.	-	30,5 Mio.	-	30,5 Mio.
– Beitrag in Prozent	-	100	-	

Tabelle: Subventionierung der Schweizer Theater- und Orchesterbetriebe<sup>11</sup>

In der Westschweiz (Genf, Lausanne) kommt den jeweiligen Standortgemeinden die Rolle des wichtigsten Subventionsgebers zu: Im Kanton Genf finanziert die Stadt Genf 97 Prozent der Beiträge, welche die öffentliche Hand an den Betrieb des Grand Théâtre leistet, im Kanton Waadt finanziert die Stadt Lausanne beinahe 80 Prozent der Subventionsleistungen an Theater und Orchester Lausanne. Anders präsentiert sich die Situation im Kanton Zürich: Hier wurde Mitte der 1990er-Jahre das Opernhaus basierend auf Überlegungen im Zusammenhang mit der Lastenabgeltung kantonalisiert. Die Stadt Zürich hat keine Beiträge an das Opernhaus zu leisten, ist aber alleine zuständig für die Subventionierung des Schauspielhauses, der Tonhalle,

<sup>8</sup> Beiträge der regionalen Kultur-Konferenz sowie von Stadt und Kanton Solothurn.

<sup>9</sup> Staatsbeitrag Kanton Baselland.

<sup>10</sup> Staatsbeitrag Kanton Basel-Stadt.

<sup>11</sup> Bei den meisten Häusern (dies gilt insbesondere für Bern und Luzern) leistet die öffentliche Hand – im Unterschied zu St.Gallen – teilweise eine besondere Orchesterabgeltung für den Musiktheaterbetrieb. In St.Gallen muss hingegen mit der Subventionsleistung auch der gesamte Konzertbereich finanziert werden. Vergleichbar mit St.Gallen sind jene Häuser mit Dreispartenbetrieb, also Basel, Bern, Luzern und – bedingt – Biel-Solothurn.

des Theaterhauses Gessnerallee und des Theaters am Neumarkt. Spezialfälle einer interkantonalen und -kommunalen Finanzierung stellen das Theater Basel und das Städtebundtheater Biel-Solothurn dar: Beim Theater Basel teilen sich die beiden Halbkantone die Finanzierung der Beiträge der öffentlichen Hand: Basel-Stadt kommt für 90 Prozent, Baselland für 10 Prozent der Subventionen auf. Für die Beiträge der öffentlichen Hand an das Städtebundtheater Biel-Solothurn kommt zu 25 Prozent der Kanton Bern, zu 33 Prozent die Stadt Biel und zu 45 Prozent die regionale Kulturkonferenz zusammen mit Kanton und Stadt Solothurn auf. Die Konzert- und Theaterbetriebe in den übrigen Städten bewegen sich zwischen den beiden Polen einer hauptsächlich von der Standortgemeinde oder vom Standortkanton getragenen Finanzierung. Beim Stadttheater Bern (einschliesslich Orchester) teilen sich der Kanton (50 Prozent), die Stadt (rund 40 Prozent) und die Region (10 Prozent) die Finanzierung der Beiträge der öffentlichen Hand. Ähnlich, aber in unterschiedlicher Rollenverteilung, präsentierte sich die Situation bis ins Spieljahr 2007 beim Luzerner Theater und Luzerner Sinfonieorchester: Hier trat bis anhin die Stadt mit einem Beitrag von 50 Prozent als Hauptsubvenient auf, gefolgt vom Kanton (rund 40 Prozent) und von der Region (rund 10 Prozent). Im Rahmen der Finanzreform 2008 und im Zusammenhang mit der Umsetzung der NFA sollen beide Kulturinstitutionen als Verbundaufgabe von Kanton und Stadt definiert und im Verhältnis von 70 Prozent Kantons- und 30 Prozent Stadt-Anteil – etappenweise zu erreichen bis 2012 – finanziert werden. Die bisherige Mitträgerschaft der Luzerner Regionsgemeinden soll entfallen.

## **B. Neuregelung der Unterstützung von Konzert und Theater St.Gallen**

### **1. Verhandlungen zwischen Kanton und Stadt St.Gallen**

#### **1.1. Einsatz einer gemischten Arbeitsgruppe**

Im Rahmen der Gespräche zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Stadt St.Gallen kamen die Vertretungen von Regierung und Stadtrat im Januar 2008 überein, zur Erarbeitung der Grundlagen der neuen Subventionsordnung für Konzert und Theater St.Gallen (KTSG) eine gemischte Arbeitsgruppe einzusetzen. Die Arbeitsgruppe stellte folgende Themen in den Mittelpunkt ihrer Arbeit:

1. Neuformulierung des Leistungsauftrages für KTSG.
2. Prüfung und Beurteilung verschiedener Subventionsmodelle (Varianten) für die Ausgestaltung der Subventionsordnung und Ausarbeitung eines entsprechenden Erlassentwurfs. Ausarbeitung eines einfachen, eindeutigen und klaren Modells für die Berechnung der Subventionsbeiträge von Kanton und Stadt St.Gallen.
3. Neubeurteilung des Subventionsbedarfs vor dem Hintergrund des von Regierung und Stadtrat vereinbarten neuen Verteilschlüssels für die Aufteilung des Subventionsbedarfs von 70 (Kanton) zu 30 (Stadt St.Gallen) Prozent. Die Subventionsleistungen von Kanton und Stadt St.Gallen sollen KTSG einerseits ermöglichen, auch in Zukunft auf einer gesunden Basis das bisherige, erfolgreiche Leistungsangebot zu präsentieren, andererseits die Grundlagen schaffen, dass in den verschiedenen Sparten auch künftig starke Akzente und Impulse gesetzt werden können.
4. Überprüfung der Regelung des Teuerungsausgleichs.
5. Ausarbeitung von Bestimmungen betreffend Controlling und Rechenschaftspflicht von Konzert und Theater St.Gallen.
6. Klärung der Bedingungen für die Übernahme von Theater- und Tonhallegebäude durch den Kanton und die Nutzung der Liegenschaften durch KTSG.
7. Vorbereitung der entsprechenden Vorlagen an das städtische und kantonale Parlament.

## 1.2. Ergebnisse der Arbeitsgruppe

### 1.2.1. Neuer Leistungsauftrag

Die Arbeitsgruppe erachtete es als zweckmässig, sich bei der Ausarbeitung des neuen Leistungsauftrags stark an den aktuellen internen, spartenbezogenen Leistungsaufträgen von KTSG und damit am jetzigen Angebot zu orientieren. Mit dem neuen Leistungsauftrag sollen darüber hinaus Grundlagen geschaffen werden, die es KTSG ermöglichen, auch in Zukunft starke Akzente zu setzen. Ziel war es, eine Subventionsordnung zu schaffen, die einerseits das bisherige, erfolgreiche Leistungsangebot weiterhin möglich macht, andererseits die Grundlagen so legt, dass auch in Zukunft neue Akzente und Impulse gesetzt werden können.

### 1.2.2. Zeitliche Dauer der neuen Subventionsordnung

Nach einer zweimaligen Befristung der Subventionsordnungen für KTSG (Subventionsordnung 1996/2000: fünf Jahre; Subventionsordnung 2001/2006 mit Nachtrag bis zum Jahr 2011: zehn Jahre) soll die neue Subventionsordnung erstmals für eine unbefristete Zeitdauer beschlossen werden. Die Gründe für die beiden letztmaligen Befristungen sind inzwischen hinfällig geworden. Es liegen nun erstmals konsolidierte Voraussetzungen vor: Die NFA ist in Kraft, der neue innerkantonale Finanzausgleich in Vollzug (beide auf den 1. Januar 2008), die gemeinsame Trägerstruktur Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen ist gut eingespielt und etabliert und der Kanton kommt dem Entlastungsbegehren der Stadt St.Gallen nach, was dieser erlaubt, ihr Engagement für die Stiftung St.Galler Museen auszubauen. Damit liegen die Grundlagen für den Erlass einer unbefristeten Subventionsordnung vor.

### 1.2.3. Modelle für die rechtliche Ausgestaltung der Subventionsordnung

Als Varianten für die Ausgestaltung der Subventionsordnung wurden folgende Subventionsmodelle geprüft:

- Variante 1: fester Pauschalbeitrag mit Teuerungsanpassung und Änderungsartikel
- Variante 2: Mehr-Jahres-Rahmenkredit (Verpflichtungskredit)
- Variante 3: jährlicher Globalkredit

Bei Variante 1 werden die Beiträge von Stadt St.Gallen und Kanton als feste Pauschalbeträge auf unbestimmte Zeitdauer ausgerichtet. Dies geschieht auf Basis des vorgängig ermittelten Subventionsbedarfs, also unabhängig von den konkreten Budget- oder Rechnungsergebnissen der Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen. Damit soll die unternehmerische Eigenständigkeit und Verantwortlichkeit unterstrichen und gefördert werden. Controlling bzw. Berichterstattung ermöglichen es, die Regelung periodisch zu überprüfen. Ein Änderungsartikel erlaubt es, Anpassungen vorzunehmen sowie allfällige neue, begründete Bedürfnisse von KTSG oder Veränderungen der Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.

Bei Variante 2 setzt der Kantonsrat für mehrere Jahre einen Höchstbetrag in Form eines Mehr-Jahres-Rahmenkredites fest. Mehr-Jahres-Rahmenkredite erlauben es, das Einjahres-Prinzip des Budgets zu überwinden und finanzielle Verpflichtungen über mehrere Jahre einzugehen. Sie sind im Kulturbereich weniger üblich und werden in der Regel dort eingesetzt, wo mehrjährige Programme finanziert werden sollen, die sich aus vielen, noch nicht näher definierten Teilprogrammen zusammensetzen, wo Erfahrungen mit neuen Strukturen und Angeboten zu sammeln sind bzw. auf ein dynamisches Umfeld zu reagieren ist.

Bei Variante 3 würde der Kantonsrat die Beitragshöhe in Form eines Globalkredites jährlich festlegen. Die Festsetzung erfolgt im Rahmen des Voranschlags des Kantons und ist stärker vom konkreten Budgetumfeld und Rechnungsergebnis abhängig. Die Globalkreditvariante wird dann gewählt, wenn die Budgetierung des Kreditbedarfs mit grossen Unsicherheiten behaftet ist und die Abwicklung einer Vielzahl von Verpflichtungen ansteht. Zudem gewährt diese Variante der kreditbewilligenden Behörde grosse Flexibilität und ein hohes Mass an politischer Gestaltungsmacht.

Die Arbeitsgruppe gab der Variante 1 den Vorzug, weil der Subventionsbedarf bei KTSG aufgrund der langjährigen Erfahrungen gut abschätzbar ist und sich stabile Strukturen entwickelt haben. Die Variante 1 gibt sowohl dem Kanton wie der Stadt St.Gallen ein hohes Mass an Planungssicherheit. Zudem gibt sie dem Subventionsempfänger ein hohes Mass an Verlässlichkeit, an Berechenbarkeit (stabile Verhältnisse) und Rechtssicherheit. Sie achtet die künstlerische und programmatische Freiheit der Kulturinstitution. Gleichwohl gewährleistet sie dem Kantonsrat als kreditbewilligende Behörde mit dem vorgesehenen Änderungsartikel ein gewisses Mass an Flexibilität.

#### 1.2.4. Ermittlung des Subventionsbedarfs

Bei der Ermittlung des Subventionsbedarfs orientiert sich die Arbeitsgruppe an den Regeln der geltenden sowie der ersten Subventionsordnung. Sie geht vom bisherigen Betriebsbeitrag von Kanton und Stadt St.Gallen aus. Zu diesem addiert sie den aufgelaufenen Zusatzbedarf, der Folge wesentlicher Änderungen seit Erlass der letzten Subventionsordnung ist. Der Zusatzbedarf setzt sich zur Hauptsache aus einem Beitrag zum Ausgleich des aufgelaufenen Nachholbedarfs zusammen, zu einem kleineren Teil aus einem Beitrag für den gezielten Leistungsausbau sowie einem Beitrag für den Ausgleich verschiedener Sonderfaktoren (vgl. im Einzelnen Bst. B Ziff. 3.2).

## 2. Übernahme der Gebäude durch den Kanton

Mit der Hauptfinanzierung durch den Kanton stellt sich auch die Frage nach dem Eigentum an den von KTSG benutzten Gebäuden (Theatergebäude und Tonhalle). Um die Entscheidungswege möglichst einfach und effizient zu halten sowie klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu schaffen, wurde vereinbart, dass das Theatergebäude und die Tonhalle im Baurecht für eine Zeitdauer von 50 Jahren unentgeltlich von der Stadt St.Gallen an den Kanton abgetreten werden. Der Kanton stellt die Gebäude KTSG unentgeltlich zur Verfügung.

Die folgenden Grundsätze bilden die Grundlage für den abzuschliessenden Baurechtsvertrag:

1. Zweckbindung: Die unentgeltliche Überlassung der Liegenschaften im Baurecht ist an eine kulturelle Nutzung der Gebäude bzw. Grundstücke gebunden.
2. Heimfall: Bei der Rückgabe der Gebäude an die Stadt St.Gallen entschädigt die Stadt dem Kanton die vom Kanton getätigten wertvermehrenden Investitionen abzüglich Altersentwertung (Heimfallentschädigung).
3. Verlängerungsoption: Im Vertrag wird festgehalten, dass rechtzeitig vor Ablauf des Vertrags Verhandlungen über eine Verlängerung des Baurechts aufgenommen werden.

### 2.1. Künftige Zuständigkeiten betreffend Bau und Betrieb

Im Rahmen der bisherigen Subventionsordnungen hat die Stadt St.Gallen als Eigentümerin von Theatergebäude und Tonhalle die Verantwortung für den grossen baulichen Unterhalt beider Liegenschaften übernommen. Die Verantwortung für den kleinen Unterhalt lag bei KTSG.

Mit der Übernahme beider Gebäude durch den Kanton wird die Zuständigkeit für Bau, Betrieb und Unterhalt und betreffend Kostenübernahme wie nachfolgend dargestellt auf den Kanton und die Genossenschaft KTSG aufgeteilt. Die Einzelheiten werden in einer Vereinbarung geregelt, die der Kanton mit KTSG abschliesst.

#### 2.1.1. Zuständigkeit von KTSG

KTSG bleibt allein für den kleinen Unterhalt der beiden Liegenschaften zuständig und trägt die entstehenden Kosten. Der kleine Unterhalt umfasst den betrieblichen Unterhalt (Kleinreparaturen, Serciveabonnements für Aufzüge und technische Einrichtungen, Unterhalt Installationen und Sicherheitsanlagen usw.) und den kleinen baulichen Unterhalt (grössere Reparaturen, ein-

malige Renovationen, Malerarbeiten, Bodenbeläge, Installationen, kleine bauliche Anpassungen usw.). KTSG ist damit für folgende Arbeiten und Kosten zuständig (nicht abschliessend):

- Ver- und Entsorgungskosten (Abwasser, Wasser, Wärme, Kälte und Strom);
- Reinigungskosten (Gebäudereinigung, Umgebungspflege einschliesslich Winterdienst);
- Überwachungs- und Instandhaltungskosten (Service und Wartung);
- Kontroll- und Sicherheitsdienste;
- Abgaben und Beiträge (z.B. Grundsteuern);
- bauliche Massnahmen im Rahmen der Produktionen und Aufführungen;
- Hausdienst.

### 2.1.2. *Zuständigkeit des Kantons*

Der Kanton ist für den grossen baulichen Unterhalt zuständig, der grosse Renovationen und Unterhaltsarbeiten, Erweiterungen oder Anpassungen von Bauten und Anlagen umfasst.

## 2.2. **Theatergebäude**

Das Theatergebäude wurde in den 1960er-Jahren von der damaligen Stadttheater AG erbaut. Finanziert wurde es im Wesentlichen aus dem Verkaufserlös des alten Stadttheaters (7,0 Mio. Franken) und Baubeiträgen der Stadt St.Gallen (2,5 Mio. Franken) sowie des Kantons (0,5 Mio. Franken). Im Jahr 1970 wurde das Theatergebäude – und damit auch die Unterhaltungspflicht – von der Stadt St.Gallen übernommen und seither unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Seit der Subventionsordnung 2001/2006 wurden die Leistungen der Stadt St.Gallen für die Bereitstellung der Gebäude in die Berechnung des städtischen Subventionsbeitrags einbezogen.

In den vergangenen Jahren wurden der Orchestergraben erweitert (1,1 Mio. Franken), die Betonfassaden (2,1 Mio. Franken) saniert, die Werkstätten erweitert (2,6 Mio. Franken) und die technischen Anlagen teilweise erneuert (3,8 Mio. Franken). Der aktuelle Realwert (ohne Land) liegt bei 26,9 Mio. Franken, der aktuelle Marktwert bei 9,5 Mio. Franken (Schätzungen von 2008). Obwohl das Gebäude regelmässig unterhalten wurde, ist in den nächsten Jahren mit werterhaltenden Massnahmen zu rechnen (Ersatz Verglasung Foyer; Ersatz Bestuhlung, Auffrischung Bürobereich, Schränke, Garderoben). Darüber hinaus drängen sich eine erneute Sanierung der Fassade, weitere Etappen der Flachdachsanierung sowie ein Ersatz der weiteren technischen Anlagen auf. Die Erneuerungskosten belaufen sich insgesamt auf grob geschätzte 8,5 Mio. Franken (Schätzung 2008).

Die Glas-Metallfront im Foyer-Bereich ist mit gebundenem Asbest belastet. Für Mensch und Umwelt besteht derzeit keine Gefahr. Über die Asbestverunreinigung am übrigen Gebäude ist keine Aussage möglich, da noch keine Untersuchung erfolgte. Objekte aus dem gleichen Erstellungszeitraum zeigen ein grosses Potenzial an Asbestverunreinigung. Für die Asbestsanierung ist deshalb mit Kosten von rund 2 Mio. Franken (grobe Schätzung) zu rechnen.

Von Seiten des Theaterbetriebs wurde in der Vergangenheit mehrfach der Bedarf nach einer Erhöhung des Bühnenbildlagers sowie nach einem versenkbaren und höhenverstellbaren Bühnenboden formuliert. Letzteres gehört in vergleichbaren Theaterbetrieben heute zum Standard. Die entsprechenden Investitionskosten würden sich, falls die Anliegen aufgegriffen werden, gemäss Angaben des städtischen Hochbauamtes St.Gallen auf rund 4 Mio. Franken belaufen.

Die Aufwendungen für den grossen baulichen Unterhalt (Bauten und Renovationen) beliefen sich in den letzten zehn Jahren gemäss Angaben des städtischen Hochbauamtes St.Gallen durchschnittlich auf jährlich rund 1 Mio. Franken. Aufgrund des Alters des Gebäudes ist in Zukunft von einem steigenden Unterhalt auszugehen.



### **2.3. Tonhallegebäude**

Die Tonhalle St.Gallen wurde in den Jahren 1906 bis 1909 nach Entwürfen von Julius Kunkler gebaut und im Wesentlichen mit privaten Mitteln finanziert. Im Jahr 1983 wurde die Tonhalle von der Stadt St.Gallen übernommen und zwischen 1990 und 1993 für 19,5 Mio. Franken vollständig saniert. Dazu gehörte auch der Einbau des Restaurants Concerto. An diese Sanierung leistete der Kanton einen Beitrag von 3 Mio. Franken. Der aktuelle Realwert (ohne Land) liegt bei 14,7 Mio. Franken, der aktuelle Marktwert bei 7,9 Mio. Franken (Schätzungen von 2008). Das Gebäude präsentiert sich heute in einem ansprechenden baulichen Zustand. Gemäss heutiger Einschätzung besteht kein aufgestauter Unterhalts- und Erneuerungsbedarf. Die jährlichen Unterhalts- und Investitionskosten (Aufwendungen für den grossen baulichen Unterhalt) fallen deshalb in einem bescheidenen Rahmen aus. Im Durchschnitt der letzten zehn Jahre beliefen sie sich gemäss Angaben des Hochbauamtes der Stadt St.Gallen auf 100'000 Franken jährlich. Aufgrund des Alters des Gebäudes ist in Zukunft von einem steigenden Unterhalt auszugehen.

Die Stadt St.Gallen verpflichtet sich, den schon länger geplanten Umbau der Bühne sowie Verbesserungen der Akustik (Kostenschätzung 2,1 Mio. Franken) in alleiniger Verantwortung zu übernehmen. Der Kanton ist zum konkreten Umbauprojekt anzuhören. Die Bauarbeiten sind wenn möglich bis zur Übernahme der Tonhalle durch den Kanton (1. Januar 2010) oder gemäss Vereinbarung mit KTSG abzuschliessen.

Ein potentieller Investitionsbedarf von rund 3,5 Mio. Franken (Schätzung städtisches Hochbauamt St.Gallen) würde bei Realisierung der Massnahmen anfallen, die im Rahmen des Projekts «Feuervogel» vorgeschlagen wurden. Das Projekt wurde aufgrund einer stagnierenden Publikumsresonanz im Konzertbereich während der Spielzeit 2006/2007 vom Verwaltungsrat und von der Direktion von KTSG initiiert und hinterfragte kritisch das Konzertangebot, die Programmgestaltung sowie die Tonhalle als Spielort. Eine Option für die Steigerung der Attraktivität des Konzertangebots in der Tonhalle stellen verschiedene bauliche Massnahmen dar (einladendere Gestaltung der Tonhalle von aussen, Öffnung Foyer–Intermezzo, Transparenz Foyer–Concerto–Unterer Brühl, neue Gesamtgarderobe im Untergeschoss, behindertengerechte Erschliessung).

### **2.4. Vereinbarung mit KTSG**

Das Theatergebäude wie auch die Tonhalle sollen KTSG auch künftig unentgeltlich zum Gebrauch überlassen werden. Der Kanton schliesst zu diesem Zweck mit KTSG eine Vereinbarung ab. Die von KTSG zu übernehmenden Aufwendungen werden in diesem Vertrag abschliessend aufgezählt.

Kanton und Stadt St.Gallen sollen berechtigt sein, die Tonhalle –in Ausnahmefällen auch das Theater – für ihre Zwecke, namentlich für Feiern und Anlässe kultureller Art, unentgeltlich zu benutzen. KTSG berücksichtigt bei ihrer Planung feststehende Daten für den Eigengebrauch von Kanton und Stadt St.Gallen.

### **2.5. Finanzielle Auswirkungen**

Mit der unentgeltlichen Abtretung der beiden Gebäude im Baurecht wird der Kanton Eigentümer von zwei repräsentativen Gebäuden inmitten der Stadt St.Gallen. Wie dargelegt handelt es sich dabei um Substanzwerte von rund 42 Mio. Franken. Andererseits bedeutet der Unterhalt der Gebäude auch einen Mehraufwand für den Kanton. Hier ist auf Seite des Kantons in Zukunft – basierend auf den entsprechenden Durchschnittswerten der letzten zehn Jahre – mit geschätzten jährlichen baulichen Unterhalts- und Investitionskosten für beide Gebäude (Theatergebäude und Tonhalle) von durchschnittlich wenigstens 1,1 Mio. Franken/Jahr zu rechnen.

In der bisherigen Subventionsordnung wurde der durch die Bereitstellung der Gebäude verursachte Aufwand (Unterhalt, Amortisation und Verzinsung) mit rund 1,3 Mio. Franken berücksichtigt und vom Kanton entsprechend mitfinanziert. Angesichts des Verzichts der Stadt St.Gallen auf eine Entschädigung für die beiden Gebäude und nachdem die Stadt St.Gallen den Unterhalt der Gebäude bis zur Subventionsordnung 1996/2000 während Jahrzehnten allein getragen hat, wird auf eine weitere Beteiligung der Stadt St.Gallen an den Kosten der Gebäudebereitstellung verzichtet und im Subventionsbedarf für den Gebäudeunterhalt kein Betrag mehr aufgenommen. Der Verzicht auf den Einbezug der Gebäudeleistung in die Berechnung der kantonalen Subventionsleistung stellt mit Blick auf die Subventionsordnung 1996/2000 und auf die aktuelle Subventionsordnung eine Praxisänderung dar, für die sich gute Gründe finden angesichts der entschädigungslosen Abtretung beider Gebäude von der Stadt St.Gallen an den Kanton. Zudem entspricht die Praxisänderung der aktuellen Kulturinfrastrukturpolitik des Kantons, wie sie im Bericht 40.08.01 «Förderung von Kulturinfrastruktur» dargelegt wird.

Mit der Übernahme beider Gebäude übernimmt der Kanton die Verantwortung für den grossen baulichen Unterhalt (vgl. Bst. B, Ziff. 2.1). Die Übernahme hat für die kantonale Verwaltung einen finanziellen und personellen Zusatzaufwand zur Folge, der in der allgemeinen Staatsrechnung zu einer entsprechenden Erhöhung der Bereiche «Bauten und Renovationen» und «Besoldungen Planstellen» führen wird. Eine genaue Schätzung ist zurzeit nicht möglich, verfügt doch der Kanton gegenwärtig über keine vergleichbaren Gebäude mit ähnlich intensiver Nutzung.

Mit der unentgeltlichen Überlassung von Theater und Tonhalle geht auch die Verantwortung für das Restaurant Concerto in der Tonhalle an KTSG über. Bis anhin verpachtete die Stadt das Restaurant Concerto an KTSG auf der Grundlage eines jährlichen Pachtzinses von rund 100'000 Franken. Mit der unentgeltlichen Überlassung von Theater- und Tonhallegebäude und dem Wegfall der Verpflichtung zur Leistung eines Pachtzinses erhält KTSG einen Zusatzertrag von etwa 100'000 Franken. Dieser Sonderertrag reduziert den Subventionsbedarf von Stadt und Kanton an KTSG und ist beim Gesamtsubventionsbedarf in Abzug zu bringen (vgl. Bst. B, Ziff. 3.2.3).

### **3. Künftiger Subventionsbedarf**

#### **3.1. Ausgangslage**

Ein Blick auf die vergleichbaren Theater von Basel, Bern und Luzern zeigt deutlich, dass die KTSG mit 35 Prozent den höchsten Eigenwirtschaftlichkeitsgrad in der Schweizer Theaterlandschaft ausweist. Im Vergleich zu den 35 Prozent von KTSG betrug der Eigenwirtschaftlichkeitsgrad des Theaters Basel in der Spielzeit 2006/2007 28 Prozent, derjenige des Stadttheaters Bern 25,2 Prozent und derjenige des Theaters Luzern 15,5 Prozent. Der hohe Eigenwirtschaftlichkeitsgrad von KTSG hält auch einem Vergleich mit den Theatern des benachbarten Auslands stand. Er wurde inklusive den Konzertbetrieb erwirtschaftet, ohne diesen Teil würde er noch höher ausfallen. Zu diesem erfreulichen Resultat trägt neben dem Sponsoring insbesondere – bei einer konstant hohen Auslastung von rund 80 Prozent – der Verkauf von Eintrittskarten bei. Eine weitere Steigerung der Eigenwirtschaftlichkeit konnte vor zwei Jahren mit der Realisierung der St.Galler Festspiele erzielt werden, da diese grösstenteils durch Sponsoringleistungen aus der Wirtschaft sowie durch Beiträge von Privaten und aus dem Kartenerlös finanziert werden.

In der Spielzeit 2007/2008 stand bei KTSG einem Gesamtaufwand von rund 35,67 Mio. Franken (davon rund 28,05 Mio. Franken Personalaufwand) ein Gesamtertrag von rund 35,48 Mio. Franken gegenüber. Die Beiträge der öffentlichen Hand (Kanton, Stadt St.Gallen, Nachbarkantone Appenzell A.Rh., Appenzell I.Rh. und Thurgau, Regionsgemeinden) beliefen sich auf rund 23,65 Mio. Franken, die Einnahmen aus dem Konzert- und Theaterbereich (Eintritts-/Abonnementeinnahmen) auf rund 7,86 Mio. Franken und die Gönner- und Sponsorenbeiträge auf rund 3,81 Mio. Franken. Bei einem Gesamtbudget von rund 35,67 Mio. Franken hat KTSG

somit durch Eintritts-/Abonnementeinnahmen, durch Gönner- und Sponsorenbeiträge sowie durch weitere Zuwendungen Beiträge von dritter Seite von insgesamt gegen 11,67 Mio. Franken beschafft.

Trotz des hohen Anteils an selbst beschafften Mitteln und des damit vergleichsweise hohen Eigenwirtschaftlichkeitsgrads ist KTSG aber wie sämtliche vergleichbaren Theaterbetriebe auf Subventionen der öffentlichen Hand angewiesen. Der Subventionsbedarf wurde bisher (Basis 2008) zwischen Kanton und Stadt St.Gallen wie folgt aufgeteilt:

	Inkl. Gebäudekosten (in Fr.)	Prozent	Prozent	Exkl. Gebäudekosten (in Fr.)	Prozent
Kanton – Betriebsbeitrag	13'136'300	55,0	55,0	13'136'300	58,3
Stadt – Betriebsbeitrag	9'393'500	39,3	45,0	9'393'500	41,7
Stadt – Gebäudekosten	1'354'300	5,7			
Total	23'884'100	100	100	22'529'800	100

Aus dieser Aufstellung wird deutlich, dass der Anteil des Kantons an den Betriebsbeiträgen inklusive Gebäudekosten bei 55 Prozent, exklusive Gebäudekosten bei 58,3 Prozent lag.

### 3.2. Zusätzlicher Subventionsbedarf

Seit dem Erlass der letzten Subventionsordnungen haben sich für die Ermittlung des Subventionsbedarfs von KTSG wesentliche Änderungen ergeben. Diese Faktoren werden im Folgenden dargestellt, um basierend auf dem bisherigen Betriebsbeitrag von rund 22,53 Mio. Franken den neuen Subventionsbedarf zu ermitteln. Die Änderungen lassen sich in einen aufgelaufenen und ausgewiesenen Nachholbedarf von rund 3 Mio. Franken, einen Mehrbedarf für einen eigentlichen Leistungsausbau von 0,4 Mio. Franken sowie rund 1,19 Mio. Franken für Sonderfaktoren (vor allem Vorschuss Beiträge der anderen Kantone und Gemeinden) zusammenfassen. Im Mittelpunkt der Anpassungen steht der Nachholbedarf im Personalbereich. Über 80 Prozent des Gesamtaufwandes von KTSG besteht aus Personalausgaben. Die Entwicklung wird durch zahlreiche, von KTSG in den meisten Fällen nicht beeinflussbare Grössen (z.B. Arbeitsgesetz) bestimmt. Für eine langfristige gesunde Finanzierungsbasis sollten die Personalkosten durch die Subventionsleistung in etwa abgedeckt sein. Bei vergleichbaren Schweizer Häusern ist das im Durchschnitt zu 96 Prozent der Fall – bei KTSG sind lediglich 80 Prozent der Personalkosten durch die Beiträge der öffentlichen Hand abgesichert.<sup>12</sup> Bei KTSG kann der – vor allem teuerungsbedingte – Anstieg der Personalkosten auf Dauer nicht durch eine weitere Erhöhung der bereits sehr hohen Eigenwirtschaftlichkeit ausgeglichen werden.

#### 3.2.1. Nachholbedarf, insbesondere im Personalbereich

##### a) Allgemeiner Teuerungsausgleich

Während in früheren Subventionsordnungen die Subventionen jährlich der Teuerung angepasst wurden, wurde in der Subventionsordnung 2001/2006 auf diesen Automatismus verzichtet. Dies hat sich allerdings nicht bewährt, verschiedentlich musste nachträglich der Teuerungsausgleich gewährt werden. Vor dem Hintergrund, dass über 80 Prozent des Betriebsaufwandes durch den Personalaufwand bestimmt werden, sollen in Zukunft die Betriebsbeiträge von Kanton und Stadt St.Gallen wieder der Teuerung bzw. der allgemeinen Lohnentwicklung des Kantons angepasst werden (vgl. Bst. B Ziff. 4.4).

Die heutigen Betriebsbeiträge basieren auf einem Indexstand von 113,6 Punkten (Basis 1993). Bis Ende 2009 dürfte dieser Index auf etwa 118,0 Punkte ansteigen. Dies führt zu einer Erhöhung des Subventionsbedarfs von rund 4 Prozent oder Fr. 990'000.–. Eine allfällige Abweichung von der angenommenen Teuerungsanpassung kann im Verlauf der nächsten Jahre im

<sup>12</sup> Bezogen auf die Spielzeit 2006/2007 (Personalaufwendungen von Fr. 27'122'578.– bei einer Gesamtsubvention von Kanton und Stadt von Fr. 21'761'050.–).

Rahmen der allgemeinen Anpassung und in Abstimmung mit den bis zu diesem Zeitpunkt erfolgten Besoldungsanpassungen korrigiert werden.

*b) Mehraufwendungen für die Versicherung des Personals*

Die Mitarbeitenden von KTSG sind zum überwiegenden Teil über einen Anschlussvertrag Mitglieder der städtischen Versicherungskasse. Ein Übertritt in eine kantonale Versicherungseinrichtung wurde zwar erwogen, aufgrund der damit verbundenen Probleme (Finanzierung der Deckungslücke, Zustimmung des Personals) allerdings nicht weiter verfolgt.

Im Zuge verschiedener Revisionen der Statuten der städtischen Versicherungskasse wurden zwei Elemente eingeführt, welche beim Erlass der bestehenden Subventionsordnung noch nicht bekannt waren. Einerseits wurde der Stadt St.Gallen und den angeschlossenen Arbeitgebern die Verpflichtung auferlegt, den Teuerungsausgleich auf den Renten – der früher von der Versicherungskasse getragen wurde – zu übernehmen. Dies belastet KTSG jährlich mit rund 50'000 Franken. Andererseits wurde eine Bestimmung in die Statuten aufgenommen, wonach die Deckungslücke der städtischen Versicherungskasse – Ende 2007 lag diese bei 7,2 Prozent – von der Stadt St.Gallen bzw. den angeschlossenen Arbeitgebern ganz oder teilweise zu verzinsen ist. Dies belastet KTSG zusätzlich mit jährlich rund 150'000 Franken.

Die Erhöhung der Beiträge für die Familienausgleichskasse (FAK-Beiträge) führte per 1. Januar 2008 um 0,3 Prozent auf 1,8 Prozent zu Mehraufwendungen von jährlich Fr. 60'000.–. Schliesslich hat die Erhöhung der Prämiensätze für die obligatorische Berufs- und Nichtberufsunfallversicherung auf Seiten von KTSG eine Mehrbelastung von jährlich Fr. 40'000.– zur Folge. Die entsprechende Erhöhung bei der Krankentaggeldversicherung verursacht zudem jährliche Mehraufwendungen von Fr. 35'000.–.

*c) Besoldungsanpassungen*

*i) Theaterchor*

Mit der letzten Subventionsordnung wurde einer Aufstockung des Theaterchors um vier Positionen auf 20 Stellen zugestimmt und die Mehrkosten mit Fr. 270'000.– bewertet. Es wurden aber lediglich Fr. 200'000.– an den neuen Subventionsbedarf angerechnet, da man davon ausging, dass KTSG den Rest selber zu finanzieren habe. KTSG war jedoch nicht in der Lage, den Fehlbetrag aus eigener Kraft zu erwirtschaften, ist der erwähnte Eigenwirtschaftlichkeitsgrad mit über 35 Prozent doch bereits der höchste in der Schweizer Theater- und Konzertlandschaft (Dreispartenhaus mit Konzertbetrieb) und eine weitere Erhöhung mit dem vorhandenen Leistungsauftrag nicht zu realisieren. Hinzu kamen die erwähnten Mehraufwendungen im Bereich der Versicherung des Personals. Somit konnte diese anerkannte Aufstockung, die für einen funktionierenden Berufschor unabdingbar ist, noch nicht vollständig umgesetzt werden.

*ii) Theater- und Orchesterpersonal*

Ebenfalls wurde bei der Diskussion der letzten Subventionsordnung ein Nachholbedarf an Besoldungsanpassungen im Bereich Theater wie Orchester anerkannt und mit Fr. 739'000.– ausgewiesen. In die Berechnung wurden aber lediglich Fr. 280'000.– aufgenommen, so dass KTSG ein Betrag von Fr. 459'000.– fehlt.

Die verfügbaren Mittel von Fr. 280'000.– reichten nicht einmal aus, um die in der Zwischenzeit realisierte Lohnanpassung für das Sinfonieorchester zu finanzieren. Diese war unumgänglich, da das neue Arbeitsgesetz den Konzert- und Theaterbetrieb stark einschränkt. Mit der aufgrund neuer arbeitsgesetzlicher und gesamtarbeitsvertraglicher Bestimmungen notwendig gewordenen Gehaltsanpassung waren – extern bedingt und seitens KTSG nicht beeinflussbar – wiederkehrende Kosten von Fr. 300'000.– und einmalige Mehraufwendungen von Fr. 450'000.– verbunden, die nur mit grösster Mühe aufgefangen werden konnten. Somit fehlt der anerkannte Spielraum für weitere und ausgewiesene Verbesserungen im Bereich der Bühnenkünstlerinnen und -künstler und der Technik.

iii) Lohnsituation Theaterchor und Sinfonieorchester

Nach wie vor besteht insbesondere beim Theaterchor wie aber auch beim Sinfonieorchester bei den Löhnen ein ausgewiesener Nachholbedarf. So liegen zum Beispiel die Durchschnittsgehälter beim Theaterchor im Vergleich mit den Theatern von Basel, Bern und Luzern rund 1'000 Franken je Monat tiefer. Dieser Rückstand wirkt sich bei der Rekrutierung von Sängerinnen und Sängern aus und kann sich bei einer Nichtanpassung negativ auf das künstlerische Niveau des Hauses auswirken. Das gleiche Bild präsentiert sich auch beim Sinfonieorchester, wo zudem die Gehälter nicht einmal das Niveau der Musiklehrerinnen und Musiklehrer der kantonalen und städtischen Musikschule erreichen, obwohl für ein Engagement im Sinfonieorchester eine höhere Ausbildung als für eine Musiklehrerin bzw. einen Musiklehrer erforderlich ist. Damit KTSG die Möglichkeit erhält, im Bereich der kollektiven Arbeitsverträge von Orchester und Theaterchor der Leistung entsprechende Gehälter zu zahlen, sollen zusätzlich zwei Prozent der Gesamtlohnsomme, d.h. Fr. 500'000.– in die Subventionsleistung aufgenommen werden.

iv) Zusätzliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Aufgrund des neuen Arbeitsgesetzes sowie des erweiterten Jugendangebots im Theater wie im Konzertbereich musste KTSG den Stellenplan um zwei Positionen erweitern, was mit Mehraufwendungen von Fr. 150'000.– verbunden ist.

d) *Festspiele*

Die St.Galler Festspiele fanden erstmals im Sommer 2006 statt und sind eine echte Angebots-erweiterung im Bereich Oper, Tanz und Konzert. Sie bauen auf einem Drei-Säulen-Profil auf: Im Zentrum steht die grosse Openair-Produktion auf dem Klosterhof mit einer Opernrarität. Mit dem Tanz in der Kathedrale erhalten die Festspiele ihr unverwechselbares Gepräge: Hier kann die einmalige Verbindung von Tanz, herrlichem barockem Raum und sakraler Musik erlebt werden. Schliesslich bildet das Forum für alte Musik die dritte Säule. Das Konzertprogramm greift nicht auf das traditionelle Konzertrepertoire zurück, sondern zeichnet sich durch eine ausgewählte Programmation alter Musik aus.

Nachdem im Startjahr die Festspiele gänzlich mit dem Kartenverkauf, dem Sponsoring und mit weiteren Beiträgen finanziert wurden, musste man bereits im zweiten Jahr erkennen, dass aufgrund der hohen Ansprüche, die mit dem Aufführungsort verbunden sind, und der unsicheren Wettersituationen eine völlige Eigenfinanzierung nicht möglich ist, so dass sich Stadt St.Gallen und Kanton bereit erklärt haben, künftig zusammen Fr. 500'000.– zur Verfügung zu stellen. Auch mit diesem Beitrag liegen die Eigenleistungen der Festspiele immer noch bei über 80 Prozent.

3.2.2. *Leistungsausbau*

a) *Lokremise*

Mit der Lokremise erhält KTSG eine neue Spielstätte. Bei KTSG haben sich in den letzten Jahren Bedürfnisse akzentuiert, die das grosse Haus im Theatergebäude nicht befriedigen kann. Einerseits sollen ausserhalb des Stammhauses Produktionen realisiert werden, die unkonventionelle und experimentierfreudige Spiel- und Präsentationsformen zulassen. Andererseits besteht ein Bedürfnis des Publikums nach Abwechslung und Spannung hinsichtlich der Atmosphäre des Spielorts. Mit der Lokremise soll insbesondere die dritte Sparte – der Tanz – den erforderlichen Raum erhalten. Zudem können mit ausgewählten Produktionen in den Bereichen Schauspiel und Musiktheater Werke realisiert werden, die bis anhin im Stammhaus nicht zur Aufführung gebracht werden konnten. Damit verbunden sollen insbesondere eine noch stärkere Jugendarbeit sein und ein neues Publikum erreicht werden. Die geplante Stiftung Lokremise wird KTSG Nutzungsgebühren von rund 200'000 Franken in Rechnung stellen.

b) *Proberäume*

Da im Theatergebäude keine Proberäume sowie nur unzureichend Lagerräume vorhanden sind, musste KTSG zusätzliche Räume an der Krügerstrasse mieten. Die jährlichen Mietaufwendungen belaufen sich auf rund 200'000 Franken. Diese Mieten wurden bisher von KTSG finanziert. Entsprechend dem Grundsatz, dass das Bereitstellen der Gebäulichkeiten Sache der Subventionsgeber ist, sollen auch diese Aufwendungen in den Subventionsbedarf einbezogen werden.

3.2.3. *Sonderfaktoren*

Bis anhin unternahm KTSG grosse Anstrengungen, um von anderen Kantonen und Gemeinden zusätzliche Beiträge zu erhalten. In den letzten vier Spielzeiten erreichten diese Beiträge durchschnittlich eine Summe von Fr. 1'385'000.–.<sup>13</sup> Mit dem Inkrafttreten der NFA auf Anfang 2008 verändert sich diese Situation grundlegend. Mit der NFA wurden Grundlagen dafür geschaffen, dass die Aufwendungen der öffentlichen Hand zur Subventionierung von KTSG als Kultureinrichtung von überregionaler Bedeutung nicht nur vom Standortkanton und der Standortgemeinde, sondern auch von anderen Kantonen (bzw. deren Gemeinden) anteilmässig mitfinanziert werden. Der Kanton wird in Zukunft mit den Nachbarkantonen auf der Grundlage der interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV) Vereinbarungen über die Mitfinanzierung von KTSG aushandeln. Die ausgehandelten Beiträge, welche die Nachbarkantone (und deren Gemeinden) auf der Grundlage dieser Vereinbarungen leisten werden, werden zusammen mit den Beiträgen der st.gallischen Gemeinden, die zur Agglomeration der Kantonshauptstadt gehören, aus Gründen der Zweckmässigkeit dem Kanton zufließen. Die bisherigen, auf freiwilliger Basis ausgerichteten Beiträge der anderen Kantone und Gemeinden sollen bei der Ermittlung des zusätzlichen Subventionsbedarfs von KTSG in Anrechnung gebracht und der Subventionsbedarf entsprechend erhöht werden. Bei der Aushandlung und Festlegung des kantonalen Anteils am Verteilschlüssel wurde – im Sinne einer Vorfinanzierung dieser Beiträge – berücksichtigt, dass die Beiträge der Nachbarkantone und der Regionsgemeinden künftig dem Kanton zufließen werden.

Nachdem im Verlauf der letzten Jahrzehnte die Rechtsgrundlagen für die Vergnügungssteuer auf kantonaler Ebene verschiedentlich geändert wurden, kam die Stadt St.Gallen zunehmend unter Druck, auch auf diese Abgabe zu verzichten. Die Stadt hat in den letzten Jahren diese Abgabe vor allem mit dem Argument verteidigt, dass damit ein Teil der zentralörtlichen Leistungen abgegolten würde. Mit der Annahme des neuen Finanzausgleichsgesetzes ist dieses Argument entfallen und die Vergnügungssteuer wurde auf den 1. Januar 2008 abgeschafft. Damit fallen bei KTSG Ausgaben in der Grössenordnung von rund 500'000 Franken weg. Es drängt sich daher auf, diesen Betrag bei der Ermittlung des zusätzlichen Subventionsbedarfs in Abzug zu bringen und den Subventionsbedarf entsprechend zu reduzieren.

Das Verwaltungsgebäude Museumsstrasse 1 wurde bisher gleich wie das Theater- und das Tonhallegebäude im Rahmen des Gebrauchsleihevertrags unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Hier ergibt sich insofern eine Änderung, als dieses Gebäude von der Stadt St.Gallen im Bau-recht an die benachbarte Bank Wegelin abgegeben wird. Für KTSG konnten in der gegenüberliegenden Liegenschaft Museumsstrasse 2 / Rorschacher Strasse 1 geeignete Räume gefunden werden. Diese befinden sich im städtischen Finanzvermögen und sollen in Zukunft von KTSG gemietet werden. Der Mietzins wird rund 200'000 Franken betragen.

Mit der Übernahme von Tonhalle und Theatergebäude durch den Kanton kommt es bei der Zuständigkeit für bestimmte Unterhaltmassnahmen an beiden Gebäuden zu einem Systemwechsel: Auf der Grundlage des bisherigen Gebrauchsleihevertrags mit der Stadt St.Gallen war

---

<sup>13</sup> Die Beiträge teilten sich wie folgt auf: Kanton Appenzell I.Rh.: Fr. 35'000.–; Kanton Appenzell A.Rh.: Fr. 200'000.–; Kanton Thurgau: Fr. 120'000.– (ordentlicher Beitrag) und Fr. 230'000.– (Unterstützung einer spezifischen Produktion); Regionsgemeinden: Fr. 800'000.– (hier wurde ein Beitrag von Fr. 850'000.– vereinbart, die Differenz rührt daher, dass noch nicht alle Regionsgemeinden die empfohlene Anpassung ihrer Beiträge vorgenommen haben oder diese schrittweise umsetzen).

KTSG bis anhin bei verschiedenen Massnahmen von der Unterhaltungspflicht befreit. Damit war die Stadt St.Gallen für die Besorgung und Finanzierung der entsprechenden Unterhaltsmassnahmen zuständig. Mit der Übernahme der Gebäude durch den Kanton wird KTSG aufgrund der abweichenden kantonalen Praxis zum Unterhalt von Liegenschaften im Staatsvermögen neu für zusätzliche Massnahmen des kleinen Unterhalts zuständig sein, die bis anhin von der Stadt St.Gallen getragen wurden. Die Stadt St.Gallen hat damit als Gebäudeeigentümerin bis anhin eine Reihe von Massnahmen zu Gunsten von KTSG finanziert, die bei einer Übernahme beider Liegenschaften durch den Kanton neu unter den kleinen Unterhalt fallen und damit künftig von der Betreiberin KTSG zu tragen sind (vgl. Bst. B, Ziff. 2.1). Ausgehend von den Zahlen der letzten Jahre muss KTSG mit zusätzlichen Unterhaltsaufwendungen von jährlich durchschnittlich rund 200'000 Franken rechnen. Der durch die unterschiedliche Praxis von Kanton und Stadt St.Gallen betreffend Gebäudeunterhalt bedingte Zusatzbedarf soll künftig in die Subventionsleistung aufgenommen werden.

Mit der unentgeltlichen Überlassung des Tonhallegebäudes (einschliesslich Restaurant Concerto) entfällt für KTSG die Verpflichtung, einen jährlichen Pachtzins für das Restaurant Concerto im Umfang von rund 100'000 Franken zu bezahlen. Damit erhält KTSG einen Zusatzertrag von Fr. 100'000.–. Da dieser Sonderertrag den Subventionsbedarf von Stadt und Kanton an KTSG reduziert, ist er beim Gesamtsubventionsbedarf entsprechend in Abzug zu bringen.

#### 3.2.4. Zusammenfassung: Der neue Subventionsbedarf

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen können die zukünftigen Betriebsbeiträge wie folgt ermittelt werden (in Fr.):

<b>Betriebsbeitrag bisher</b>	<b>22'529'800</b>
<b>Nachholbedarf / Personalmassnahmen</b>	<b>3'004'000</b>
– Aufgelaufene Teuerung bis 31.12.09	990'000
– Mehraufwendungen für Versicherung Personal	335'000
– Theaterchor	70'000
– Besoldungsanpassungen (kollektive Arbeitsverträge)	459'000
– Lohnerhöhung Theaterchor und Sinfonieorchester	500'000
– 2 neue Mitarbeitende	150'000
– Festspiele	500'000
<b>Leistungsausbau / zusätzlicher Freiraum</b>	<b>400'000</b>
– Nutzungsgebühr Lokremise	200'000
– Miete Probe- und Lagerräume (bisher von KTSG finanziert)	200'000
<b>Sonderfaktoren</b>	<b>1'185'000</b>
<b>Betriebsbeitrag neu</b>	<b>27'118'800</b>

Unter Berücksichtigung dieser Faktoren ergibt sich für KTSG ein neuer Subventionsbedarf von insgesamt 27,12 Mio. Franken (Stand Landesindex der Konsumentenpreise Dezember 2008 geschätzt: 118,0 Punkte = Preisstand 2009).

#### 3.2.5. Finanzierung des Subventionsbedarfs

Neben der Anpassung des Subventionsbedarfs infolge des aufgelaufenen Nachholbedarfs insbesondere im Personalbereich, des geplanten Leistungsausbaus sowie verschiedener Sonderfaktoren soll mit der neuen Subventionsordnung auch das Finanzierungsverhältnis zwischen Kanton und Stadt St.Gallen geändert werden. Der Kanton übernahm im Rahmen der aktuellen Subventionsordnung bisher rund 55 Prozent, die Stadt – unter Einbezug der Gebäudeleistungen für Theatergebäude und Tonhalle bei der Berechnung des städtischen Beitrags – rund

45 Prozent der Subventionsleistung.<sup>14</sup> Im Rahmen der Aufgabenteilung haben Regierung und Stadtrat einen neuen Verteilschlüssel für die Aufteilung des Subventionsbedarfs von 70 (Kanton) zu 30 (Stadt St.Gallen) Prozent beschlossen (vgl. Bst. A Ziff. 3.2). Die Finanzierung des neuen Subventionsbedarfs von KTSG teilt sich damit wie folgt auf Kanton und Stadt St.Gallen auf:

– Betriebsbeitrag Kanton (70 Prozent)	Fr. 18'983'160.–
– Betriebsbeitrag Stadt (30 Prozent)	Fr. 8'135'640.–
– Betriebsbeitrag insgesamt	Fr. 27'118'800.–

Damit leistet der Kanton künftig einen Beitrag von Fr. 18'983'160.–, die Stadt St.Gallen einen Beitrag von Fr. 8'135'640.–.

### 3.2.6. Auswirkungen für Kanton und Stadt St.Gallen

Der Anstieg der Betriebsbeiträge ist mit rund 4,59 Mio. Franken zwar beachtlich; weitaus der grösste Teil entfällt allerdings auf den Nachholbedarf (rund 3 Mio. Franken) und die Sonderfaktoren (rund 1,19 Mio. Franken). Nur Fr. 400'000.– ermöglichen KTSG einen echten Ausbau der Leistungen.

Bei den Sonderfaktoren ist schliesslich zu berücksichtigen, dass dem Kanton NFA-Beträge der Nachbarkantone und Beiträge der st.gallischen Gemeinden, die zur Agglomeration der Kantonshauptstadt gehören, zufließen werden, deren Höhe im Moment noch nicht beurteilt werden kann; die tatsächliche Mehrbelastung des Kantons dürfte beim Betriebsbeitrag daher um einiges niedriger sein, als in der nachstehenden Tabelle ausgewiesen:

	Bisherige Betriebsbeiträge (in Fr.)	Prozent	Neue Betriebsbeiträge (in Fr.)	Prozent	Veränderung (in Fr.)
Kanton	13'136'300	58,3	18'983'160	70	+ 5'846'860
Stadt	9'393'500	41,7	8'135'640	30	- 1'257'860
Total	22'529'800		27'118'800		+ 4'589'000

Neben dem Betriebsbeitrag fallen dem Kanton mit der Übernahme des Tonhallegebäudes und des Theatergebäudes zusätzlich Gebäudekosten im Umfang von jährlich rund 1,1 Mio. Franken an.

Die Stadt St.Gallen wird trotz des höheren Subventionsbedarfs durch den neuen Schlüssel 70/30 letztlich um rund 1,26 Mio. Franken entlastet. Durch die vereinbarte Aufgabenteilung und die bei den Museen absehbare Mehrbelastung werden diese Mittel in den Kulturbereich fließen. Dabei gilt zu berücksichtigen, dass die Entlastung der Stadt St.Gallen bei KTSG von 1,26 Mio. Franken etwa einem Steuerprozent entspricht, die geplante Mehrbelastung bei den Museen aber 4 bis 5 Mio. Franken betragen wird und die Stadt St.Gallen damit nochmals rund drei Steuerprozent zusätzlich für die geplante Aufwertung der Museen aufwenden muss.

### 3.2.7. Finanzierung des Staatsbeitrags

Art. 3 GRB ST/KV (Subventionsordnung 1996/2000) legte ursprünglich fest, dass je die Hälfte der Aufwendungen für die Staatsbeiträge an das Stadttheater und den Konzertverein aus allgemeinen Mitteln einerseits und aus Mitteln des Lotteriefonds andererseits finanziert werden. Diese Aufteilung wurde mit dem GRB KTSG vom 26. Mai 2000 beibehalten (vgl. Ziff. 1 Abs. 2 GRB KTSG). In der ausserordentlichen Julisession 2003 beschloss der Kantonsrat im Zusammenhang mit seinen Beratungen des Kantonsratsbeschlusses über die Vorbereitung des Massnahmenpakets 2004 zur dauerhaften Entlastung des Staatshaushaltes, den aus dem Lotterie-

<sup>14</sup> Berechnet man die prozentualen Beiträge lediglich aufgrund der Betriebsbeiträge, bemisst sich der Beitrag des Kantons gemäss aktueller Subventionsordnung auf 58 Prozent, der Beitrag der Stadt auf 42 Prozent der gesamten Subventionsleistung.



fonds finanzierten Anteil des Staatsbeitrags an die Genossenschaft KTSG um Fr. 2'000'000.– erhöhen. Im Nachgang zu diesem Beschluss erliess der Kantonsrat am 8. Januar 2004 einen Nachtrag (nGS 39-34) zum GRB KTSG, der den Anteil des Staatsbeitrags, der dem Lotteriefonds belastet wird, in Ziff. 1 Abs. 2 GRB KTSG auf 60 Prozent festschrieb.

Im Rahmen des Berichts 40.08.01 «Förderung von Kulturinfrastruktur» hat die Regierung angekündigt, zwecks Umsetzung der geplanten Kulturinfrastruktur-Offensive ein neues Finanzierungsmodell zu prüfen (vgl. Ziff. 6.2.1 des Berichts). Das neue Finanzierungsmodell soll ermöglichen, bei einem Anstieg der jährlich wiederkehrenden Betriebsbeiträge im Umfang von rund 8 Mio. Franken die Vergabe der Lotteriefondsbeiträge an kleinere und mittlere kulturelle Projekte und Initiativen im bisherigen Rahmen fortzuführen. Gemäss dem neuen Modell sollen die Betriebsbeiträge an Kulturinstitutionen, bei denen der Kanton durch Eigentum der Liegenschaften oder Mitträgerschaft nachhaltig Verantwortung übernimmt, künftig zu 60 Prozent aus dem allgemeinen Staatshaushalt und zu 40 Prozent aus dem Lotteriefonds finanziert werden. Auf der Grundlage der vorgeschlagenen Subventionsordnung soll sich der Kanton künftig nachhaltig und noch stärker als bis anhin für KTSG engagieren: Der Kanton übernimmt die Betriebsliegenschaften Theatergebäude und Tonhalle im Baurecht und stellt KTSG beide Gebäude unentgeltlich zur Nutzung zur Verfügung. Der Kanton soll zudem die Hauptverantwortung für die Subventionierung von KTSG übernehmen und daneben wie bis anhin Genossenschafter der Genossenschaft KTSG bleiben. Als solcher nimmt er mit den entsprechenden Befugnissen Einsitz in Generalversammlung, Verwaltungsrat und Verwaltungsratsausschuss. Aufgrund des nachhaltigen und starken kantonalen Engagements für KTSG sollen mit der neuen Subventionsordnung in Zukunft 60 Prozent des Staatsbeitrages aus dem allgemeinen Haushalt und 40 Prozent aus dem Lotteriefonds finanziert werden (vgl. Art. 3 Abs. 2 Entwurf Gesetz über Beiträge an die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen). Gestützt darauf ergibt sich für die Finanzierung des auf Fr. 18'983'160.– erhöhten Staatsbeitrags folgende Änderung:

	Staatsbeitrag alt (in Fr.)	Staatsbeitrag neu (in Fr.)	Veränderung (in Fr.)
Finanzierung zu Lasten des allgemeinen Staatshaushalts	4'378'800.–	11'389'900.–	+ 7'011'100.–
Finanzierung zu Lasten des Lotteriefonds	8'757'500.–	7'593'260.–	- 1'164'240.–
Beitragtotal	13'136'300.–	18'983'160.–	+ 5'846'860.–

### 3.3. Änderungen betreffend Zuständigkeiten und Leistungen

Die nachstehende Tabelle fasst die bisherigen und neuen Zuständigkeiten von Kanton, Stadt St.Gallen und KTSG betreffend Leistung des Betriebsbeitrags sowie grossen und kleinen Unterhalt mit den ihnen zugrundeliegenden Leistungen zusammen:

	Betriebsbeitrag in Fr.		grosser Unterhalt in Fr.		kleiner Unterhalt in Fr.	
	bisher	neu	bisher	neu	bisher	neu
Kanton	13'136'300	18'983'160	–	1'100'000	–	–
Stadt	9'393'500	8'135'640	1'100'000 <sup>15</sup>	–	200'000	–
KTSG	–	–	–	–	400'000	600'000 <sup>16</sup>

<sup>15</sup> Die Fr. 1'100'000.– für den grossen Unterhalt sind Bestandteil der in Bst. B Ziff. 3.1 mit Fr. 1'354'300.– ausgewiesenen und in der bisherigen Subventionsordnung an die Subventionsleistungen von Stadt und Kanton St.Gallen angerechneten Gebäudekosten. Die Gebäudekosten umfassen neben den Kosten für den grossen Unterhalt auch Kosten für die Amortisation und Fremdkapital-Verzinsung (vgl. Bst. A Ziff. 2.5).

<sup>16</sup> Der Zusatzaufwand von Fr. 200'000.– gegenüber bisher ist durch die unterschiedliche Praxis von Kanton und Stadt betreffend Gebäudeunterhalt bedingt und wird KTSG mit der neuen Subventionsleistung entschädigt (vgl. Bst. B Ziff. 3.2.3).

## **4. Grundzüge der neuen Subventionsordnung**

### **4.1. Unbefristete Ordnung**

Aufgrund des Vorliegens konsolidierter Rahmenbedingungen wird die neue Subventionsordnung erstmals auf eine unbefristete Zeitdauer erlassen. Der Vollzugsbeginn ist gemäss Entwurf für den 1. Januar 2010 vorgesehen (vgl. Art. 9 Entwurf Gesetz über Beiträge an die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen; im Folgenden Entwurf GKTSG).

### **4.2. Erlassform: Subventionsgesetz**

Die beiden ersten Subventionsordnungen für Konzert und Theater St.Gallen (Subventionsordnung 1996/2000 und Subventionsordnung 2001/2011) wurden aufgrund ihrer zeitlichen Befristung in Form des allgemein verbindlichen Grossrats- oder Kantonsratsbeschlusses erlassen. Das neue Verfassungsrecht kennt diese Erlassform nicht mehr.<sup>17</sup> Allgemein verbindliche Erlasse werden neu nach Art. 67 KV durchwegs als Gesetze bezeichnet – auch wenn sie befristet sind. Da die neue Subventionsordnung ohnehin unbefristet ausgestaltet werden soll, stehen die Gesetzesform oder der einfache Kantonsratsbeschluss zur Auswahl.

Bei der Wahl der angemessenen Erlassform für die neue Subventionsordnung stellt sich die Frage, ob der zu regelnde Sachverhalt Gesichtspunkte enthält, die gemäss Art. 67 KV in allgemein verbindlicher Weise zu normieren sind.<sup>18</sup> Allgemein verbindliche Normen sind zwingend in Gesetzesform zu erlassen. Der reine Subventionstatbestand bei einer Beitragsordnung mit festem Pauschalbeitrag ist eher individuell-konkreter Natur. Für seine Regelung würde die Form des Kantonsratsbeschlusses ausreichen. Für die Gesetzesform spricht jedoch, dass mit der vorliegenden Ordnung die politische Gemeinde St.Gallen durch übergeordnetes kantonales Gesetzesrecht verpflichtet werden soll, den in Art. 4 Abs. 1 Entwurf GKTSG bezeichneten Beitrag zu leisten. Gleichzeitig soll KTSG verpflichtet werden, ein bestimmtes Theaterangebot zu erbringen, die ihr vom Kanton zur Verfügung gestellten Spielstätten zu betreiben und für deren kleinen Unterhalt aufzukommen (vgl. Art. 1, Art. 2 und Art. 5 Abs. 3 Entwurf GKTSG). Solche Verpflichtungen laufen auf eine Festlegung der Rechte und Pflichten der politischen Gemeinde St.Gallen und der privatrechtlich verfassten Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen hinaus und sind als solche gemäss Art. 67 Bst. a KV in ein formelles Gesetz zu kleiden. Die neue Subventionsordnung soll daher in Form eines unbefristeten Gesetzes erlassen werden.

### **4.3. Subventionsmodell: Pauschaler Beitrag mit Änderungsartikel**

Die Beiträge von Kanton und Stadt St.Gallen werden auf Basis des ermittelten Subventionsbedarfs als feste Pauschalbeiträge jährlich ausgerichtet. Der Staat richtet auf unbefristete Zeit einen jährlich wiederkehrenden Beitrag von Fr. 18'983'160.– aus (Art. 3 Abs. 1 Entwurf GKTSG), die politische Gemeinde St.Gallen einen jährlich wiederkehrenden Beitrag von Fr. 8'135'640.– (Art. 4 Abs. 1 Entwurf GKTSG). Die Beitragsordnung mit festen Pauschalbeiträgen unterstreicht einerseits die unternehmerische Eigenständigkeit und Verantwortlichkeit von KTSG und räumt der Genossenschaft als Subventionsempfängerin andererseits ein hohes Mass an Verlässlichkeit und Planungssicherheit ein. Darüber hinaus gewährleistet eine solche Beitragsordnung die Achtung der künstlerischen Freiheit des Konzert- und Theaterbetriebs durch den Subventionsgeber.

<sup>17</sup> Vgl. Art. 67 f. KV (sGS 111.1)

<sup>18</sup> Die Gesetzesform ist gemäss kantonalem Verfassungsrecht immer dann zu wählen, wenn in allgemein-verbindlicher Form Rechte und Pflichten von Privaten sowie von Kanton, Gemeinden und anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften festgelegt werden (vgl. Art. 67 Bst. a KV). Ist der zu regelnde Sachverhalt nach Art. 67 KV nicht zwingend in Form eines formellen Gesetzes zu erlassen, kommt der Kantonsratsbeschluss (vgl. Art. 6 und 7 RIG) zum Zug. Er wird insbesondere dann gewählt, wenn individuell-konkrete Hoheitsakte erlassen werden, durch die eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung durch den Kantonsrat verbindlich geregelt wird. Allerdings ist es nicht ausgeschlossen, dass auch Gesetze individuell-abstrakte Anordnungen enthalten.

Die vorgesehenen Bestimmungen betreffend eine Änderung des Staatsbeitrags (Art. 3 Abs. 3 Entwurf GKTSG) ergänzen die relativ starre Beitragsordnung der festen Pauschalbeiträge, die auf unbefristete Dauer auszurichten sind. Sie geben ein bestimmtes Mass an Flexibilität. Der Kantonsrat kann eine Erhöhung oder Herabsetzung des Kantonsbeitrags beschliessen, wenn eine Änderung des Leistungsauftrags oder ausserordentliche Umstände dies erfordern (Art. 3 Abs. 3 lit. a und b Entwurf GKTSG).

Damit wird die Zulässigkeit von Beitragsänderungen an zwei Voraussetzungen geknüpft: Änderungen des Staatsbeitrags dürfen vom Kantonsrat beschliessen werden, wenn eine Änderung des Leistungsauftrags oder ausserordentliche Umstände dies erfordern. Für Änderungen des Leistungsauftrags ist die Regierung zuständig (Art. 6 Abs. 1 Entwurf GKTSG). Vorbehalten bleibt allerdings die Genehmigung der damit einhergehenden Erhöhung oder Herabsetzung des Kantonsbeitrags durch den Kantonsrat. Beschliesst die Regierung eine Ausweitung des Leistungsauftrags, die ein Mehrangebot nach sich zieht, kann der Kantonsrat den Staatsbeitrag erhöhen. Schränkt die Regierung den Leistungsauftrag ein, was ein Minderangebot seitens KTSG nach sich zieht, kann der Kantonsrat den Staatsbeitrag reduzieren (vgl. Art. 3 Abs. 3 Bst. a Entwurf GKTSG).

Daneben kann der Kantonsrat Änderungen des Staatsbeitrags beschliessen, wenn ausserordentliche Umstände dies erfordern. Solche liegen insbesondere dann vor, wenn es notwendig wird, reale Anpassungen von Besoldungen und Gage des Personals vorzunehmen. Art. 3 Abs. 3 Bst. b Entwurf GKTSG enthält keine abschliessende Auflistung der näheren Bestimmungsgründe des Ausdrucks «ausserordentliche Umstände». Solche können beispielsweise auch dann vorliegen, wenn der Kantonsrat aufgrund angespannter Staatsfinanzen zu Sparmassnahmen gezwungen ist. Im Vordergrund muss allerdings stets die ausserordentliche Natur der Umstände stehen, die den Kantonsrat zu einer Beitragsänderung veranlassen. Aus Sicht der Regierung ist es beispielsweise nicht angezeigt, im Falle der Kritik an der künstlerischen Ausrichtung des Programms oder einzelner Produktionen seitens der kreditbewilligenden Behörde von ausserordentlichen Umstände im Sinne von Art. 3 Abs. 3 Bst. b zu sprechen.

Art. 3 Abs. 3 Entwurf GKTSG stellt damit eine beschränkte Delegation von Ausgabenbewilligungskompetenzen zuhanden des Kantonsrates dar. Der Kantonsrat entscheidet endgültig über Anpassungen des Kantonsbeitrags im Sinne von Art. 3 Abs. 3 Entwurf GKTSG, das Finanzreferendum kommt – unabhängig davon, ob die entsprechenden Schwellenwerte von Art. 6 und 7 RIG erreicht werden oder nicht – nicht zur Anwendung. Delegierte Ausgaben, die ihre Grundlage in einem Erlass haben, welcher der Volksabstimmung unterliegt, sind wie gebundene Ausgaben dem Finanzreferendum entzogen.

Die Voraussetzungen für eine Änderung des Beitrags der politischen Gemeinde St.Gallen sind in Art. 4 Abs. 2 und 3 Entwurf GKTSG normiert. Die zuständigen Organe der politischen Gemeinde St.Gallen entscheiden autonom über eine Erhöhung oder Herabsetzung des Beitrags der Stadt St.Gallen, wenn der Kantonsrat eine Änderung des Staatsbeitrags beschliesst und dieser entweder eine Änderung des Leistungsauftrags zugrunde liegt, welche das Leistungsangebot von Konzert und Theater St.Gallen in der politischen Gemeinde St.Gallen betreffen würde (Art. 4 Abs. 2 Bst. a), oder ausserordentliche Umstände eine Änderung erfordert haben (Art. 4 Abs. 2 Bst. b). Voraussetzung einer Änderung des Beitrags der politischen Gemeinde St.Gallen ist damit in beiden Fällen die ausdrückliche Zustimmung der zuständigen städtischen Organe. Entsprechende Änderungen des Beitrags der Stadt St.Gallen sind darüber hinaus auf drei Siebtel der Höhe der entsprechenden Änderungen des Staatsbeitrags zu bemessen (Art. 4 Abs. 3). Änderungen des Beitrags der Stadt St.Gallen sind damit – auch mit Blick auf ihre Höhe und die Einhaltung des vereinbarten Beitragsschlüssels von 70 (Kanton) zu 30 (Stadt St.Gallen) Prozent – an Änderungen des Staatsbeitrags gekoppelt. Ausgenommen von dieser Parallelität der Beitragsänderungen sind Änderungen des Leistungsauftrags, welche das Leistungsangebot von Konzert und Theater in den Regionen bzw. ausserhalb des Stadtgebiets betreffen.

#### 4.4. Automatischer Teuerungsausgleich

Während bei der Subventionsordnung 1996/2000 die Subventionen jährlich der Teuerung angepasst wurden, wurde mit der Subventionsordnung 2001/2006 auf diesen Automatismus verzichtet. Dies hat sich allerdings nicht bewährt und verschiedentlich musste nachträglich der Teuerungsausgleich gewährt werden (Beitragserhöhung im Jahr 2001 gemäss Beschlussfassung über Nachtragskredite 2001/I; II. Nachtrag zum GRB KTSG vom 21. Dezember 2004). Vor dem Hintergrund, dass über 80 Prozent des Betriebsaufwandes durch den Personalaufwand bestimmt werden, sollen in Zukunft die Betriebsbeiträge von Kanton und Stadt St.Gallen wieder automatisch der Teuerung bzw. der Lohnentwicklung des Kantons angepasst werden (vgl. Bst. B Ziff. 3.2.1).

Art. 3 Abs. 1 Satz 2 Entwurf GKTSG sieht deshalb vor, dass der Beitrag, den der Kanton alljährlich an den Betrieb von KTSG leistet, jährlich der prozentualen Besoldungsänderung des Staatspersonals angepasst wird. Das Gleiche gilt für den jährlichen Beitrag der politischen Gemeinde St.Gallen, der gemäss Art. 4 Abs. 1 Satz 2 Entwurf GKTSG ebenfalls automatisch der jährlichen Besoldungsanpassung des Staatspersonals angepasst wird. Die prozentuale Besoldungsänderung des Staatspersonals setzt sich aus der allgemeinen und der individuellen prozentualen Besoldungsänderung zusammen. Erstere wird von der Regierung gemäss Art. 21 Besoldungsverordnung (sGS 143.2) bestimmt.<sup>19</sup> Letztere umfasst einerseits den ordentlichen Mehrbedarf für individuelle Beförderungen (Beförderungsquote) und für den in Art. 6 der Besoldungsverordnung vorgesehenen Stufenanstieg, andererseits ausserordentliche Leistungsprämien gemäss Art. 11 der Besoldungsverordnung.

#### 4.5. Gebäude

Der Kanton übernimmt das Theater- und das Tonhallegebäude unentgeltlich im Baurecht von der politischen Gemeinde St.Gallen. Er überlässt beide Liegenschaften (einschliesslich das Restaurant Concerto und dessen Einrichtungen), solange diese in seinem Eigentum stehen, auf der Grundlage einer Vereinbarung KTSG unentgeltlich zum Gebrauch (Art. 5 Abs. 1 Entwurf GKTSG).

Art. 2 Abs. 1 Entwurf GKTSG beauftragt die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen, die ihr vom Kanton zur Verfügung gestellten Spielstätten zu betreiben, Art. 2 Abs. 2 definiert als Spielstätten das Tonhallegebäude in St.Gallen sowie das Theatergebäude in St.Gallen. Gemäss Art. 5 Abs. 2 übernimmt der Kanton die Aufwendungen für den grossen Unterhalt der Gebäude. Letzterer umfasst grosse Renovationen und Unterhaltsarbeiten, Erweiterungen oder Anpassungen der Bauten und Anlagen beider Gebäude. Nach Art. 5 Abs. 3 hat KTSG für den kleinen Unterhalt aufzukommen (vgl. Bst. B, Ziff. 2.1).

Art. 6 Entwurf GKTSG beauftragt die Regierung und die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen, die Einzelheiten rund um die Überlassung der beiden Gebäude in einer Vereinbarung zu regeln. Die Vereinbarung soll insbesondere folgende Punkte zum Regelungsgegenstand haben: den Umfang der Überlassung beider Gebäude, die Grundsätze betreffend die Nutzung der Gebäude (Nutzungszweck der Objekte, Regelung des Eigengebrauchs durch Kanton und Stadt St.Gallen usw.), die Einzelheiten im Hinblick auf die Zuständigkeiten für den grossen und den kleinen baulichen Unterhalt, die Zuständigkeit betreffend Verwaltung, die Verantwortlichkeiten betreffend Haftung und das Verfahren bei Streitigkeiten zwischen den Vereinbarungsparteien sowie den Gerichtsstand (Art. 6 Bst. a bis e Entwurf GKTSG).

<sup>19</sup> Nach Art. 21 Abs. 2 Besoldungsverordnung berücksichtigt die Regierung bei der Festlegung der allgemeinen Besoldungsänderung die Entwicklung der Lebenshaltungskosten, die allgemeine Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage sowie die Finanzlage des Staates.

#### 4.6. Leistungsauftrag

Der neuen Subventionsordnung liegt ein neu formulierter Leistungsauftrag für die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen (KTSG) zugrunde. Dieser erlaubt einerseits, weiterhin das bisherige, erfolgreiche Leistungsangebot zu präsentieren, und schafft andererseits die Grundlagen dafür, dass auch in Zukunft starke Akzente und neue Impulse in den Bereichen Musiktheater, Schauspiel, Tanz und Konzert gesetzt werden können. Leistung und Auftrag von KTSG werden von der Regierung beschlossen und können von ihr im Bedarfsfall geändert werden (Art. 7 Abs. 1 Entwurf GKTSG). Vorbehalten bleibt allerdings die Zustimmung des Kantonsrates, der Änderungen des Staatsbeitrags zu beschliessen hat, die aus einer Ausweitung oder Einschränkung des Leistungsauftrags folgen.

Art. 1 Entwurf GKTSG definiert auf gesetzlicher Ebene den allgemeinen Auftrag für KTSG betreffend das Konzert- und Theaterangebot. Der allgemeine Auftrag setzt die Grenzen, innerhalb derer sich die besonderen, von der Regierung beschlossenen Leistungsaufträge zu bewegen haben. Gemäss Abs. 1 hat KTSG einen künstlerisch anspruchsvollen Konzert- und Theaterbetrieb für Kanton und Stadt St.Gallen sowie für die weitere Region der Ostschweiz und des Bodenseeraumes auf der Grundlage eines vom Kanton als Hauptsubventionierten beschlossenen Leistungsauftrags anzubieten. Nach Abs. 2 führt KTSG zu diesem Zweck insbesondere ein Berufssinfonieorchester sowie eigene Ensembles für Schauspiel, Musiktheater und Tanz. Die wichtigsten Eckpunkte des Leistungsauftrags können ergänzend zum allgemeinen Auftrag von Art. 1 Entwurf GKTSG wie folgt zusammengefasst werden:

- Theater St.Gallen hat mit seiner überregionalen Ausstrahlung eine anerkannte Position unter den fünf bedeutendsten Dreipartenhäusern der Schweiz (Basel, Bern, Luzern, Biel/Solothurn) inne. Sein Status als Kulturinstitution von überregionaler Bedeutung widerspiegelt sich in einem Besucheranteil von 35 bis 40 Prozent aus anderen Kantonen und in einer regelmässigen Medienresonanz ausserhalb der Ostschweiz.
- Das Sinfonieorchester St.Gallen ist das professionelle Orchester der Ostschweiz. Als solches prägt es das musikalische Leben seiner Region und strahlt über diese hinaus.
- KTSG strebt einen Eigenfinanzierungsgrad von 30 Prozent und einen Auslastungsgrad von 75 Prozent an.
- KTSG erreicht möglichst viele und immer neue Publikumskreise, neben Erwachsenen und Senioren insbesondere auch Kinder und Jugendliche. Mittels verschiedener Angebote werden Kinder und Jugendliche für das Konzert- und Theaterschaffen begeistert. Damit leistet KTSG einen wichtigen Beitrag an die Kulturvermittlung und an den Bildungsauftrag des Kantons.
- In seiner Programmgestaltung ist KTSG einerseits dem kulturellen Erbe, andererseits Neuem und Experimentellem verpflichtet. Das Angebot zeichnet sich dabei durch ein hohes künstlerisches Niveau aus.
- Soweit es die Sparte zulässt und ein Bedürfnis besteht, werden Leistungen des Theaters St.Gallen auch ausserhalb der Hauptspielstätten – Theater St.Gallen, Tonhalle St.Gallen und Lokremise St.Gallen – namentlich im Kanton St.Gallen, in der Ostschweiz und in der Bodenseeregion angeboten.

#### 4.7. Controlling und Berichterstattung

Die Erfüllung des Leistungsauftrags wird periodisch von der Regierung auf Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit überprüft (Art. 7 Abs. 2 Entwurf GKTSG). Konzert und Theater St.Gallen hat der Regierung jährlich und nach deren Vorgaben Bericht über die Erfüllung des Leistungsauftrags und die Verwendung der Mittel zu erstatten (Art. 7 Abs. 3 Entwurf GKTSG).

Die Statuten der Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen (KTSG) sehen für Kanton und Stadt St.Gallen als Hauptsubventionierten ein ständiges Vertretungsrecht im Sinne eines Entsendungsrechts in den Verwaltungsrat und den Verwaltungsratsausschuss vor. Mit dem Vertretungsrecht ist gewährleistet, dass die öffentliche Hand ihre Interessen innerhalb der Genossenschaft artikulieren und die Genossenschaft mitgestalten kann. Der Verwaltungsrat nimmt die

Oberleitung von KTSG und verschiedene Kontrollaufgaben wahr. Er wurde in seiner Grösse und Zusammensetzung auf eine breite gesellschaftliche Abstützung ausgelegt. Die eigentliche Verwaltungsarbeit wird im Verwaltungsratsausschuss geleistet. Der Kanton ist derzeit mit drei Mitgliedern im Verwaltungsrat und mit einem Mitglied im Verwaltungsratsausschuss vertreten, die Stadt St.Gallen mit drei Mitgliedern im Verwaltungsrat und mit einem Mitglied im Verwaltungsratsausschuss.<sup>20</sup>

Mit der neuen Subventionsordnung ist die Zahl der Kantonsvertreterinnen und -vertreter, die von der Regierung in den Verwaltungsrat von KTSG entsendet werden, entsprechend dem neuen Verteilschlüssel bei der Subventionsleistung von drei Mitgliedern des Kantons und drei Mitgliedern der Stadt St.Gallen auf vier Mitglieder des Kantons und zwei Mitglieder der Stadt St.Gallen anzupassen. Die entsprechende Statutenänderung ist von KTSG an die Hand zu nehmen und an der nächsten Generalversammlung einzubringen, so dass sie auf den 1. Januar 2010 in Vollzug tritt.

## 5. Finanzreferendum

Mit der neuen unbefristeten Subventionsordnung werden dem Kanton ab dem 1. Januar 2010 wenigstens für die nächsten zehn Jahren jährliche Staatsbeiträge von 18,98 Mio. Franken erwachsen. Zusätzlich entstehen dem Kanton jährliche Ausgaben für den grossen baulichen Unterhalt von Theater- und Tonhallegebäude, die über den allgemeinen Staatshaushalt laufen. Gemäss Art. 6 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) unterstehen Gesetze, die zulasten des Staates für den gleichen Gegenstand während wenigstens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresausgaben von mehr als 1,5 Mio. Franken zur Folge haben, dem obligatorischen Finanzreferendum. Das Gesetz über Beiträge an die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen untersteht mit jährlichen Staatsbeiträgen von 18,98 Mio. Franken zuzüglich jährlicher Ausgaben für den grossen baulichen Unterhalt und einer angenommenen Laufzeit von wenigstens zehn Jahren somit dem obligatorischen Finanzreferendum.

## 6. Antrag

Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, auf den Entwurf des Gesetzes über Beiträge an die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen einzutreten.

Im Namen der Regierung  
Die Präsidentin:  
Heidi Hanselmann

Der Leiter der Staatskanzlei a.i.:  
Rolf Vorburger

<sup>20</sup> Vgl. Art. 16 Abs. 4 und Art. 21 der Statuten der Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen vom 3. April 2000. Nach Art. 21 der KTSG-Statuten steht dem Kanton ein Vertreter oder eine Vertreterin im Verwaltungsratsausschuss zu.

---

## **Gesetz über Beiträge an die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen**

Entwurf der Regierung vom 9. Dezember 2008

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 9. Dezember 2008<sup>21</sup> Kenntnis genommen und  
erlässt

als Gesetz:

### *Allgemeiner Auftrag a) Konzert und Theaterangebot*

*Art. 1.* Die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen bietet einen künstlerisch anspruchsvollen Konzert- und Theaterbetrieb für Kanton und Stadt St.Gallen sowie für die Region der Ostschweiz und des Bodenseeraumes auf der Grundlage des Leistungsauftrags an.

Sie verfügt insbesondere über ein Berufssinfonieorchester sowie über eigene Ensembles für Schauspiel, Musiktheater und Tanz.

### *b) Spielstätten*

*Art. 2.* Die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen betreibt die ihr vom Kanton zur Verfügung gestellten Spielstätten.

Spielstätten sind:

- a) das Tonhallegebäude in St.Gallen;
- b) das Theatergebäude in St.Gallen.

### *Beiträge a) Kanton*

*Art. 3.* Der Kanton leistet an die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen einen jährlichen Beitrag von Fr. 18'983'160.–. Der Beitrag wird jährlich im prozentual gleichen Ausmass wie die Besoldungsänderung für das Staatspersonal angepasst.<sup>22</sup>

40 Prozent des Beitrags werden dem Lotteriefonds belastet.

Der Kantonsrat kann mit Voranschlag und Beschluss über Beiträge aus dem Lotteriefonds den Beitrag:

- a) bei Änderung des Leistungsauftrags erhöhen oder herabsetzen;
- b) bei ausserordentlichen Umständen, insbesondere für notwendige reale Anpassungen von Besoldungen und Gage des Personals, ändern.

---

<sup>21</sup> ABI 2008, •.

<sup>22</sup> Vgl. Art. 6, Art. 7, Art. 11 und Art. 21 Abs. 1 und 2 BesV, sGS 143.2.

*b) politische Gemeinde St.Gallen*

Art. 4. Die politische Gemeinde St.Gallen leistet an die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen einen jährlichen Beitrag von Fr. 8'135'640.–. Der Beitrag wird jährlich im prozentual gleichen Ausmass wie die Besoldungsänderung für das Staatspersonal angepasst.

Das zuständige Organ der politischen Gemeinde St.Gallen kann eine Änderung des Beitrags beschliessen, wenn der Kantonsrat den Beitrag des Kantons:

- a) nach Art. 3 Abs. 3 Bst. a dieses Erlasses ändert und die Änderung des Leistungsauftrags das Leistungsangebot von Konzert und Theater St.Gallen in der politischen Gemeinde St.Gallen betrifft;
- c) nach Art. 3 Abs. 3 Bst. b dieses Erlasses ändert.

Die Änderung des Beitrags der politischen Gemeinde St.Gallen beträgt drei Siebtel der Änderung des Beitrags des Kantons.

*Gebäude a) Nutzung und Unterhalt*

Art. 5. Der Kanton stellt der Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen die Spielstätten unentgeltlich zur Verfügung.

Er trägt die Aufwendungen für den grossen baulichen Unterhalt der Gebäude.

Die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen trägt den kleinen Unterhalt der Gebäude.

*b) Vereinbarung*

Art. 6. Regierung und Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen regeln durch Vereinbarung insbesondere:

- a) den Umfang der statuierten Verpflichtung des Kantons;
- b) die Grundsätze der Nutzung der Spielstätten;
- c) die Einzelheiten betreffend die Zuständigkeiten für den grossen und den kleinen baulichen Unterhalt der Spielstätten;
- d) die Zuständigkeit betreffend die Verwaltung der Spielstätten und die Verantwortlichkeiten betreffend Haftung;
- e) das Verfahren bei Streitigkeiten und den Gerichtsstand.

*Leistungsauftrag*

Art. 7. Die Regierung beschliesst den Leistungsauftrag der Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen.

Sie überprüft periodisch, ob der Leistungsauftrag wirtschaftlich und wirksam erfüllt wird.

Die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen erstattet der Regierung jährlich nach deren Vorgaben Bericht über die Erfüllung des Leistungsauftrags und die Verwendung der Mittel.

*Schlussbestimmungen a) Aufhebung bisherigen Rechts*

Art. 8. Der Grossratsbeschluss über Kantonsbeiträge an die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen vom 26. Mai 2000<sup>23</sup> wird aufgehoben.

---

<sup>23</sup> nGS 41-71 (sGS 273.03).



*b) Vollzugsbeginn*

Art. 9. Dieser Erlass wird ab 1. Januar 2010 angewendet.

*c) Referendum*

Art. 10. Dieser Erlass untersteht dem obligatorischen Finanzreferendum<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Art. 6 RIG, sGS 125.1.