

Kantonsratsbeschluss über Nachtragskredite für Entschädigungen zugunsten von Einrichtungen für Menschen mit Behinderung und der Stiftsbibliothek St.Gallen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 29. Juni 2021

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Zusammenfassung | 2 |
| 1 Nachtragskredit für Mehrkosten und Ertragsausfälle von Einrichtungen für Menschen mit Behinderung in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie | 3 |
| 1.1 Ausgangslage | 3 |
| 1.2 Finanzielle Auswirkungen der Covid-19-Epidemie auf Einrichtungen für Menschen mit Behinderung | 3 |
| 1.3 Finanzierungssystem im Bereich Behinderung | 3 |
| 1.4 Modell zur Beurteilung des Anspruchs auf Entschädigung | 4 |
| 1.4.1 Entschädigung von Kosten für Schutzmaterial | 4 |
| 1.4.2 Entschädigung von Ertragsausfällen | 4 |
| 1.5 Modalitäten zur Auszahlung der Entschädigung | 5 |
| 1.6 Nachtragskreditbedarf | 5 |
| 1.7 Gesetzliche Grundlagen | 5 |
| 2 Nachtragskredit für die Entschädigung der Stiftsbibliothek St.Gallen für finanzielle Schäden in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie | 5 |
| 2.1 Ausgangslage | 5 |
| 2.2 Begründung des kantonalen Beitrags | 6 |
| 2.3 Schadensberechnung für den Zeitdrau von März bis Dezember 2020 | 7 |
| 2.4 Kostenteiler und Kreditbedarf | 9 |
| 2.5 Gesetzliche Grundlagen | 10 |
| 3 Finanzierung aus dem besonderen Eigenkapital | 11 |
| 4 Rechtliches | 11 |
| 5 Antrag | 11 |

Zusammenfassung

Die Regierung unterbreitet dem Kantonsrat mit dieser Vorlage zwei Nachtragskredite für das Rechnungsjahr 2021. Diese betreffen die Mehrkosten der Einrichtungen für Menschen mit Behinderung sowie der Stiftsbibliothek St.Gallen aufgrund der Auswirkungen der Covid-19-Epidemie. In beiden Fällen sind die Schäden bereits im Jahr 2020 entstanden. Mit Blick auf eine abschliessende und genaue Einschätzung der Schadenssituation war es aber angezeigt, die Mehrkosten auf der Basis der konkreten Rechnungsabschlüsse 2020 zu bestimmen und je einen entsprechenden Schlüssel für eine kantonale Beteiligung zu definieren.

Aufgrund der Covid-19-Epidemie sind für Einrichtungen für Menschen mit Behinderung zusätzliche Kosten (z.B. für Schutzmaterial, zusätzliches Personal usw.) sowie Ertragsausfälle (z.B. durch den Ausfall von Märkten für den Verkauf von Produkten aus den Werkstätten) entstanden. Bis anhin beteiligen sich weder Bund noch Kanton an diesen coronabedingten Mehrkosten oder Ertragsausfällen. Nach Vorliegen der Jahresrechnungen kann der Finanzbedarf für die Deckung der zusätzlichen Kosten und der Ertragsausfälle jetzt abgeschätzt werden. Es ist eine zusätzliche Finanzierung seitens Kanton und damit ein Nachtragskredit in der Höhe von 2,3 Mio. Franken nötig.

Die Corona-Krise hat für die stark auf den internationalen Tourismus ausgerichtete Stiftsbibliothek St.Gallen massgebliche Einnahmeausfälle zur Folge. Als öffentlich-rechtliche Körperschaft des kantonalen Rechts kann der Katholische Konfessionsteils des Kantons St.Gallen als Träger der Bibliothek aber aufgrund der Vorgaben des Bundesrechts keine Ausfallentschädigung gemäss der eidgenössischen Covid-19-Gesetzgebung im Kulturbereich erhalten. Mehrere Gründe rechtfertigen eine Speziallösung für die Stiftsbibliothek als zentralen Bestandteil des UNESCO-Weltkulturerbes Stiftsbezirk St.Gallen und als weit über den Kanton St.Gallen ausstrahlende Kulturinstitution. Darum hat der Kantonsrat die Regierung an der Aprilsession 2021 im Rahmen seiner Beratungen zur Umsetzung der eidgenössischen Covid-19-Gesetzgebung im Kulturbereich beauftragt, ihm einen Beschluss zur finanziellen Entschädigung der Stiftsbibliothek vorzulegen. Die an den Grundsätzen der Covid-19-Ausfallentschädigungen im Kulturbereich orientierte Schadensberechnung ergibt einen anrechenbaren Schaden der Stiftsbibliothek für den Zeitraum von März bis Dezember 2020 in der Höhe von Fr. 634'899.–. An diesen Schaden leistet der Kanton einen Beitrag von Fr. 253'959.60 (40 Prozent).

Die Finanzierung der Massnahmen soll wie bei anderen Massnahmen zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie aus dem besonderen Eigenkapital erfolgen.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des Kantonsratsbeschlusses über Nachtragskredite für Entschädigungen zugunsten von Einrichtungen für Menschen mit Behinderung und der Stiftsbibliothek St.Gallen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie.

1 Nachtragskredit für Mehrkosten und Ertragsausfälle von Einrichtungen für Menschen mit Behinderung in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie

1.1 Ausgangslage

Bereits Ende des Jahres 2020 wurde angenommen, dass aufgrund der Covid-19-Epidemie für die Einrichtungen für Menschen mit Behinderung zusätzliche Kosten sowie Ertragsausfälle entstehen. In der Novembersession 2020 wurde dazu die Interpellation 51.20.94 «Coronabedingte Mehrkosten in Leistungsvereinbarung 2021 berücksichtigen» eingereicht. Darin erkundigten sich die Interpellanten nach der Möglichkeit, coronabedingte Mehrkosten der Einrichtungen für Menschen mit Behinderung in den Leistungsvereinbarungen für das Jahr 2021 zu berücksichtigen. In ihrer Antwort vom 19. Januar 2021 hielt die Regierung fest, dass zusätzliche Kosten und Ertragsausfälle aufgrund der Covid-19-Epidemie zwar absehbar, eine Finanzierung über die Leistungsvereinbarungen zum damaligen Zeitpunkt jedoch nicht sachgemäss sei, da die finanziellen Auswirkungen erst nach dem Vorliegen der Jahresabschlüsse aller Einrichtungen und damit erst nach dem ersten Quartal 2021 konkret abgeschätzt werden könnten.

1.2 Finanzielle Auswirkungen der Covid-19-Epidemie auf Einrichtungen für Menschen mit Behinderung

Die Jahresabschlüsse der Einrichtungen für Menschen mit Behinderung aus dem Jahr 2020 liegen nun vor. Darin zeigen sich die bereits vermuteten negativen finanziellen Auswirkungen der Covid-19-Epidemie. Insgesamt sind für die 30 Einrichtungen im Kanton St.Gallen im Jahr 2020 zusätzliche Kosten in der Höhe von rund 2,4 Mio. Franken sowie Ertragsausfälle in der Höhe von rund 3,5 Mio. Franken entstanden. Dies entspricht knapp fünf Prozent der Staatsbeiträge an innerkantonale Einrichtungen. Der Grossteil der Einrichtungen wird einen Teil der coronabedingten Mehrkosten und Mindereinnahmen über eigene Rückstellungen sowie Reserven aus den Schwankungsfonds decken können. Dennoch gibt es einige Einrichtungen, die ohne zusätzliche Finanzierung in eine finanzielle Notlage geraten würden. Um diese Einrichtungen aufzufangen und zu verhindern, dass weitere in naher Zukunft in eine ähnliche Situation geraten, ist eine zusätzliche Finanzierung seitens Kanton nötig. Zudem soll allen Einrichtungen ein gewisser Teil der coronabedingten Mehrkosten (z.B. für Schutzmaterial, zusätzliches Personal usw.) entschädigt werden.

1.3 Finanzierungssystem im Bereich Behinderung

Im Kanton St.Gallen werden die Leistungen der Einrichtungen für Menschen mit Behinderung pauschal vergütet. Konkret erhalten die anerkannten Einrichtungen eine Pauschale je Tag sowie je Nutzerin bzw. Nutzer. Die Abgeltung wird jeweils im Voraus für das Folgejahr zwischen dem Departement des Innern und den Einrichtungen in einer Leistungsvereinbarung festgelegt. Darin ist zudem die Kostenbeteiligung der Leistungsnutzenden geregelt. Die vereinbarten Pauschalen werden auf der Basis monatlicher pauschalierter Einzelrechnungen je Leistungsnutzende abgerechnet (monatliche Sammelrechnung je Einrichtung).

Der Kanton übernimmt im Rahmen dieser pauschalen Leistungsabgeltung keine Defizite der Einrichtungen. Durch das pauschale Abgeltungssystem entstehen bei den St.Galler Einrichtungen jedoch aufgrund von Schwankungen bei der Auslastung, bei den Kosten sowie den Erträgen Überschüsse und Defizite. Deshalb sind die Einrichtungen verpflichtet, einen Schwankungsfonds zu errichten. Dieser wird durch die so entstandenen Überschüsse geüffnet und soll ebendiese Defizite decken. Wie in Abschnitt 1.2 erwähnt und gestützt auf Art. 37 der Verordnung über die

soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (sGS 381.41; abgekürzt BehV) müssen die Einrichtungen mit positivem Schwankungsfonds wesentliche Teile der coronabedingten Mehrkosten und Mindererträge über diesen auffangen.

1.4 Modell zur Beurteilung des Anspruchs auf Entschädigung

1.4.1 Entschädigung von Kosten für Schutzmaterial

Für die Beurteilung des Anspruchs auf Entschädigung aufgrund von coronabedingten Mehrausgaben oder Mindereinnahmen wurde in Zusammenarbeit mit INSOS SG-AI, dem Branchenverband der Einrichtungen, ein Kalkulationsmodell entwickelt. So entschädigt der Kanton zum einen allen Einrichtungen einen bestimmten Anteil der angefallenen Mehrkosten für Schutzmaterial. Da die Einrichtungen die Beschaffung von Schutzmaterial sehr unterschiedlich gehandhabt haben, werden die Mehrkosten nicht vollständig durch den Kanton übernommen, sondern es wird ein Beitrag basierend auf einem Durchschnittswert sämtlicher Einrichtungen ausgerichtet. Zur einfacheren und transparenteren Steuerung der Entschädigungszahlungen wurde basierend auf den exakten Zahlen von vier Einrichtungen eine Hochrechnung erstellt. Die Hälfte der daraus berechneten durchschnittlichen Kosten der umgesetzten Schutzmassnahmen je Platz der jeweiligen Einrichtung soll durch den Kanton entschädigt werden. Die andere Hälfte muss durch die Einrichtung aufgefangen werden.

1.4.2 Entschädigung von Ertragsausfällen

Darüber hinaus trägt der Kanton gewisse coronabedingte Ertragsausfälle der Einrichtungen mit Angeboten der Tagesstruktur mit Lohn im Rechnungsjahr 2020, je nach deren Saldo im Schwankungsfonds. Dabei gelten folgende Grundsätze:

- Bei einem positiven Schwankungsfonds der Einrichtung sind die Ertragsausfälle vollumfänglich durch die Einrichtung zu tragen.
- Bei einem negativen Schwankungsfonds wird ein festgelegter Prozentsatz der coronabedingten Ertragsausfälle durch den Kanton getragen.
- Sollte der Schwankungsfonds aufgrund des Jahresergebnisses 2020 der Tagesstruktur mit Lohn den nach Art. 37 BehV definierten unteren Schwellenwert unterschreiten, werden die coronabedingten Ertragsausfälle vollumfänglich durch den Kanton getragen.

Als Indikator für die Berechnung von Mindererträgen wurde die Entwicklung des Deckungsbeitrags beigezogen. Der Deckungsbeitrag berechnet sich im Wesentlichen aus dem Ertrag aus dem Verkauf von Waren oder Dienstleistungen, abzüglich dem zugehörigen Materialaufwand und dem Personalaufwand für die Betreuung der beschäftigten Personen mit Behinderung. Damit wird nicht nur ein allfälliger Ertragsrückgang erfasst, sondern auch ein geringerer Materialaufwand, wenn weniger Ware umgesetzt wurde. Bei 12 von 17 Einrichtungen mit einer Tagesstruktur mit Lohn hat sich der Deckungsbeitrag negativ entwickelt. Drei der fünf Einrichtungen mit positiver Entwicklung erzielten das Ergebnis dank der Erschliessung von zusätzlichen Angeboten und somit zusätzlichem Umsatz. Die übrigen zwei Einrichtungen konnten trotz der Corona-Krise in den bisherigen Leistungsbereichen eine positive Entwicklung ausweisen.

Die Summe der Deckungsbeiträge aller Einrichtungen verschlechterte sich um rund 3,5 Mio. Franken. Im Rahmen ihrer Schadensminderungspflicht haben einige wenige Einrichtungen Kurzarbeitsentschädigung erhalten. Dank dieser und der Umsetzung weiterer Massnahmen (z.B. Personenreduktion beim Personal oder aufgeschobene Investitionen) auf Seiten der Einrichtungen konnte in den Jahresergebnissen rund die Hälfte der finanziellen Schäden aufgefangen werden.

1.5 Modalitäten zur Auszahlung der Entschädigung

Art. 16 des Gesetzes über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (sGS 381.4; abgekürzt BehG) schreibt vor, dass das zuständige Departement mit anerkannten Einrichtungen befristete Leistungsvereinbarungen abschliesst. Darin sind unter anderem die Höhe sowie die Modalitäten der Leistungsabgeltung geregelt. Die Beiträge für coronabedingte Mehrkosten und Ertragsausfälle sollen ebenfalls über dieses Instrument, also über Nachträge zu den bestehenden Leistungsvereinbarungen mit den Einrichtungen, ausbezahlt werden.

Falls die in der ersten Jahreshälfte 2021 erlittenen Ertragsausfälle in den verbleibenden sechs Monaten 2021 nicht ausgeglichen werden können, wird auch 2022 ein Nachtragskredit erforderlich sein.

Entschädigungen aufgrund von Ertragsausfällen werden subsidiär zu allfälligen bereits bezogenen Härtefallhilfen ausgerichtet.

1.6 Nachtragskreditbedarf

Aufgrund der Beurteilung der eingegangenen Jahresabschlüsse 2020 sowie des errechneten Anspruchs anhand des erwähnten Modells ergibt sich insgesamt für das Jahr 2020 ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf in der Höhe von 2,3 Mio. Franken. Dieser Betrag teilt sich auf in 1,2 Mio. Franken für eine kantonale Kostenbeteiligung an alle Einrichtungen für eingesetztes Schutzmaterial und 1,1 Mio. Franken zur Stützung von Ertragsausfällen. Die Kriterien für eine Ertragsausfall-Entschädigung werden von fünf Einrichtungen erfüllt, wovon eine Einrichtung aufgrund der letztjährigen Entwicklung der Tagesstruktur unter den definierten Schwellenwert des Schwankungsfonds fällt. Deshalb ist für das Jahr 2021 zusätzlich zum genehmigten Kredit in der Höhe von rund 120 Mio. Franken für innerkantonale Einrichtungen für Menschen mit Behinderung ein Nachtragskredit in der Höhe von 2,3 Mio. Franken notwendig. Die Finanzierung der Mehrkosten erfolgt in der Rechnung 2021 aus dem besonderen Eigenkapital. Der Verwendungszweck entspricht der Bestimmung in Ziff. 2 Bst. c des Kantonsratsbeschlusses über die Zuweisung von ausserordentlichen Erträgen an das besondere Eigenkapital (sGS 831.51).

1.7 Gesetzliche Grundlagen

Gemäss Art. 12 BehG stellt der Kanton ein bedarfsgerechtes Leistungsangebot nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (SR 831.26; abgekürzt IFEG) sicher. Damit weiterhin ein bedarfsgerechtes Leistungsangebot zur Verfügung gestellt werden kann, sind die bewilligten Budgetkredite mit einem Nachtragskredit zur Stützung der durch die Covid-19-Epidemie finanziell wesentlich getroffenen Einrichtungen zu ergänzen.

2 **Nachtragskredit für die Entschädigung der Stiftsbibliothek St.Gallen für finanzielle Schäden in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie**

2.1 Ausgangslage

Mit Schreiben vom 3. April und 15. Juni 2020 ist der Katholische Konfessionsteil des Kantons St.Gallen an das Departement des Innern gelangt bezüglich Ausrichtung einer Ausfallentschädigung für Kulturunternehmen zur Deckung der finanziellen Einbussen, die der Stiftsbibliothek St.Gallen einschliesslich der Ausstellungsangebote im UNESCO-Weltkulturerbe Stiftsbezirk St.Gallen (auch Ausstellungssaal des Stiftsarchivs) in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie entstanden sind.

Da gemäss der damals geltenden eidgenössischen Verordnung über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus (COVID-19) im Kultursektor vom 20. März 2020 (abgekürzt COVID-Verordnung Kultur; vgl. AS 2020, 855) staatliche Verwaltungseinheiten und öffentlich-rechtliche Personen nicht berechtigt waren, Ausfallentschädigung zu erhalten (vgl. Art. 2 Bst. c), konnte dem Katholischen Konfessionsteil als Körperschaft des öffentlichen kantonalen Rechts bzw. der Stiftsbibliothek als Verwaltungseinheit dieser öffentlich-rechtlichen Person keine Ausfallentschädigung für die Ausfälle der Stiftsbibliothek gestützt auf die COVID-Verordnung Kultur ausgerichtet werden. Aufgrund der aussergewöhnlichen Situation hat das Departement des Innern nach entsprechender Diskussion in der Regierung dem Katholischen Konfessionsteil mit Schreiben vom 22. Oktober 2020 in Aussicht gestellt, dem Antrag auf einen Covid-19-bedingten Unterstützungsbeitrag des Kantons an die Stiftsbibliothek für deren finanzielle Einbusen im Zeitraum von März bis Dezember 2020 nach Vorliegen des Jahresabschlusses 2020 in einer anderen Form zu entsprechen.

Am 25. September 2020 hat die Bundesversammlung mit dem Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz [SR 818.102]) u.a. die gesetzliche Grundlage für die Fortführung der Unterstützungsmassnahmen für die Kultur (Art. 11) geschaffen. Die gestützt darauf vom Bundesrat am 14. Oktober 2020 erlassene eidgenössische Verordnung über Massnahmen im Kulturbereich gemäss Covid-19-Gesetz (Covid-19-Kulturverordnung [SR 442.15]) hielt in den Anspruchsvoraussetzungen unverändert fest, dass gesuchstellende Unternehmen eine juristische Person des Privatrechts sein müssen und weder eine staatliche Verwaltungseinheit (Bund, Kanton, Gemeinde) noch eine öffentlich-rechtliche Person sein dürfen (vgl. Art. 2 Bst. c und Art. 4 Abs. 3 Bst. b Covid-19-Kulturverordnung). Im Rahmen der Botschaft zum Gesetz über die Umsetzung der eidgenössischen Covid-19-Gesetzgebung im Kulturbereich vom 23. Februar 2021 (22.21.03) hielt die Regierung dementsprechend fest, dass die Stiftsbibliothek als Verwaltungseinheit bzw. Betrieb des Katholischen Konfessionsteils auch auf Grundlage der neuen Covid-19-Kulturverordnung weiterhin keine Ausfallentschädigung erhalten kann.

Mit Beschluss vom 18. März 2021 stellte die vorberatende Kommission zum kantonalen Gesetz über die Umsetzung der eidgenössischen Covid-19-Gesetzgebung im Kulturbereich (sGS 571.2) daraufhin dem Kantonsrat den Antrag, die Regierung einzuladen, für den finanziellen Schaden der Stiftsbibliothek St.Gallen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie eine Entschädigung vorzusehen und dem Kantonsrat die notwendigen Beschlüsse vorzulegen. Mit Beschluss vom 19. April 2021 folgte der Kantonsrat dem Antrag der vorberatenden Kommission.

2.2 Begründung des kantonalen Beitrags

Die Corona-Krise hat für die stark auf den internationalen Tourismus ausgerichtete Stiftsbibliothek massgebliche Einnahmeausfälle zur Folge, welche die konjunkturellen Schwankungen der letzten Jahrzehnte bei Weitem übersteigen (vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 2.3). Aufgrund der aussergewöhnlichen Situation bietet der Kanton Hand zu einer Speziallösung für die Stiftsbibliothek als zentralem Bestandteil des UNESCO-Weltkulturerbes Stiftsbezirk St.Gallen und weit über den Kanton ausstrahlende Kulturinstitution (vgl. zur Bedeutung der Stiftsbibliothek auch die Ausführungen im Managementplan UNESCO-Weltkulturerbe Stiftsbezirk St.Gallen 2021–2024, der von den Exekutiven der drei Hauptträger – der Regierung des Kantons St.Gallen, dem Administrationsrat des Katholischen Konfessionsteils und dem Stadtrat St.Gallen – im Oktober 2020 verabschiedet wurde [S. 24 ff., 47 f.]).¹ Für eine solche Speziallösung spricht auch der Umstand, dass der Kanton gemäss dem kantonalen Kulturförderungsgesetz (sGS 275.1; abgekürzt KFG) beauftragt ist, ein besonderes Augenmerk auf die Förderung der Vermittlung des

¹ Abrufbar unter <https://www.stiftsbezirk.ch> → Institutionen → Verein Weltkulturerbe → Managementplan.

UNESCO-Weltkulturerbes Stiftsbezirk St.Gallen und der zu ihm gehörenden unbeweglichen und beweglichen Kulturgüter zu legen (Art. 15 Bst. a). Die Stiftsbibliothek und der Ausstellungssaal des Stiftsarchivs sind von zentraler Bedeutung für die Vermittlung der universalen Werte des Weltkulturerbes Stiftsbezirk St.Gallen.

Die Unterstützung der Stiftsbibliothek ist zudem angezeigt, da der Kanton für den Betrieb des Ausstellungssaals des Stiftsarchivs mit dem Katholischen Konfessionsteil in einer strategischen Partnerschaft verbunden ist. Der Betrieb des Ausstellungssaals (Eintrittskasse, Shop, Aufsicht und Administration der Besucherführungen) obliegt demnach gemäss einer Vereinbarung zwischen dem Kanton und dem Katholischen Konfessionsteil der Stiftsbibliothek, die dafür die Einnahmen aus dem Ticketverkauf und dem Erlös aus dem Shop einsetzen kann. Mit dieser Vereinbarung ist vorgesehen, dass die Stiftsbibliothek ein gewisses unternehmerisches Risiko trägt, das bei gutem Geschäftsverlauf auch Chancen umfasst. Die nun aufgrund der Covid-19-Epidemie eingetretenen Einnahmeausfälle übersteigen aber die angenommenen Schwankungen bezüglich Eintrittszahlen bzw. Einnahmen. Auch in dieser Hinsicht ist eine teilweise Deckung der Ausfälle durch den Kanton gerechtfertigt.

2.3 Schadensberechnung für den Zeitraum von März bis Dezember 2020

Mit Blick auf eine Gleichbehandlung mit anderen Kulturinstitutionen, die gestützt auf die eidgenössische Covid-19-Gesetzgebung vom Kanton Ausfallentschädigungen erhalten, werden der Covid-19-bedingte Schaden der Stiftsbibliothek und die Höhe der Entschädigung nach den gleichen Grundsätzen wie bei den Covid-19-Ausfallentschädigungen berechnet (vgl. dazu die Ausführungen in der Botschaft der Regierung vom 23. Februar 2021 zum Gesetz über die Umsetzung der eidgenössischen Covid-19-Gesetzgebung im Kulturbereich [22.21.03], Abschnitt 3.4). Für ein solches Vorgehen spricht auch, dass es sich hier um eine bewährte, allseitig abgestützte Berechnungsmethode handelt, deren Richtigkeit und Zweckmässigkeit insbesondere auch von der kantonalen Finanzkontrolle mehrfach bestätigt wurde.

Damit sind bei der Berechnung des Schadens folgende Grundsätze zu beachten:

- Es werden nur durch staatliche Massnahmen im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) entstandene Schäden abgegolten sowie nur Schäden durch annullierte, verschobene oder aufgrund von behördlichen Vorgaben in bloss eingeschränktem Umfang durchgeführte Veranstaltungen bzw. Schäden durch den eingeschränkten oder geschlossenen Betrieb berücksichtigt.
- Die Entschädigung ist subsidiär, d.h. ergänzend zu anderen Ansprüchen der Stiftsbibliothek. Sie deckt den Schaden, für den keine anderweitige Deckung erfolgt, z.B. durch eine Privatversicherung oder Kurzarbeitsentschädigung.
- Als finanzieller Schaden gilt die unfreiwillige Vermögensverminderung. Ein allenfalls entgangener Gewinn wird nicht entschädigt. Es wird höchstens ein Schaden bis zur Erreichung der betriebswirtschaftlichen Gewinnschwelle berücksichtigt. Die Schadensberechnung erfolgt anhand der entgangenen budgetierten Einnahmen (entgangene Einnahmen aus Betriebstätigkeit [z.B. Ticketverkäufe, Vermietungen, Gastronomie/Shop], Drittmittel [insbesondere Sponsoring, Mäzenatentum, Spenden], öffentliche Kulturfördergelder; ohne budgetierten Gewinn) zuzüglich zusätzliche Kosten aufgrund der Schutzmassnahmen (Schutzkonzepte), von denen die nicht angefallenen budgetierten Kosten (z.B. Reduktion Personalkosten) und die effektiv erhaltenen Entschädigungen (Schadensdeckung durch Privatversicherung, Kurzarbeitsentschädigung, weitere Entschädigungen) abzuziehen sind. Die Differenz ergibt dann den ungedeckten, anrechenbaren Schaden.

- Der Katholische Konfessionsteil ist als Träger der Stiftsbibliothek verpflichtet, die zumutbaren Massnahmen zur Schadensminderung zu ergreifen (Schadensminderungspflicht). Dazu gehört auch die Pflicht, anderweitige in Frage kommende staatliche Ersatzleistungen oder Leistungen von Privatversicherungen zu beantragen.
- Die Entschädigung deckt höchstens 80 Prozent des finanziellen Schadens.

Auf Grundlage der vom Katholischen Konfessionsteil mit Schreiben vom 23. März 2021 eingereichten Jahresrechnung 2020 und des Budgets 2020 der Stiftsbibliothek ergibt die Schadensberechnung unter Berücksichtigung der eben dargestellten Grundsätze einen coronabedingten anrechenbaren Schaden der Stiftsbibliothek (einschliesslich Ausstellungssaal des Stiftsarchivs) für den Zeitraum von März bis Dezember 2020 in der Höhe von Fr. 634'899.–. Bei 80 Prozent Schadensdeckung ergibt sich ein Beitrag in der Höhe von Fr. 507'919.–.

| Schadensberechnung Stiftsbibliothek | | | |
|---|--|---|---|
| Schadensperiode | Mitte März – Dezember 2020 | in Tagen (Usanz 360/30) | 285 |
| Rechnung 2020, Abweichung zu Budget 2020 | Nicht angefallene Einnahmen | Nicht angefallene Ausgaben | Position |
| Einnahmen | | | |
| Fr. -246'640 | Fr. -246'640 | | 500 - Leitung und Zentrale Dienste |
| Fr. 168 | Fr. 168 | | 502 - Bibliothek |
| Fr. 569'624 | Fr. 569'624 | | 503 - Barocksaal und Gewölbekeller |
| Fr. 348'731 | Fr. 348'731 | | 504 - Ausstellungssaal am Klosterhof |
| Fr. 671'883 | Fr. 671'883 | | |
| Ausgaben | | | |
| Fr. -165'807 | | Fr. -165'807 | 500 - Leitung und Zentrale Dienste |
| Fr. 44'292 | | Fr. 44'292 | 502 - Bibliothek |
| Fr. -2'617 | | Fr. -2'617 | 503 - Barocksaal und Gewölbekeller |
| Fr. 161'116 | | Fr. 161'116 | 504 - Ausstellungssaal am Klosterhof |
| Fr. 36'984 | | Fr. 36'984 | |
| Anrechenbarer Schaden | | Fr. 634'899 | Negative Vorzeichen bedeuten Mehreinnahmen bzw. -ausgaben in der Rechnung 2020 ggü. dem Budget 2020 |
| davon 80 % Schadensdeckung | | Fr. 507'919 | |

Zur Schadensberechnung sind noch folgende Bemerkungen anzubringen:

- Der Aufwandüberschuss der Stiftsbibliothek beträgt gemäss Jahresrechnung 2020 für das Jahr 2020 Fr. 1'431'702.83 (Vorjahr Fr. 820'304.30), und ist damit um Fr. 611'398.53 höher als im Jahr 2019. Die Ticket- und Shopeinnahmen für die Ausstellungsangebote Barocksaal, Gewölbekeller und Ausstellungssaal sind im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr um etwa 725'000 Franken eingebrochen und liegen damit 910'000 Franken unter dem Budget 2020. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass im Jahr 2019 noch nicht einmal alle drei Ausstellungsangebote ganzjährig geführt werden konnten. In allen vorangegangenen Jahren lagen die Ticket- und Shopeinnahmen gesamthaft stets im Rahmen des Budgets oder sogar darüber.
- Die Stiftsbibliothek hat gemäss Angaben des Katholischen Konfessionsteils mit eigenen Sparmassnahmen und erhaltenen Entschädigungsleistungen (Kurzarbeitsentschädigung, Epidemievversicherung) insgesamt rund 300'000 Franken «auffangen» können. Es wurden insgesamt Fr. 79'733.75 an Kurzarbeitsentschädigung eingenommen und direkt in den entsprechenden Lohnkonti verbucht.
- Der Bereich «501 Wissenschaft» wurde durch die ausgeglichene Rechnung nicht berücksichtigt; der Aufwand dieses internen Teilbereichs wird gänzlich vom Katholischen Konfessionsteil getragen.

Der budgetierte Jahresverlust 2020 wird durch den Katholischen Konfessionsteil getragen.

2.4 Kostenteiler und Kreditbedarf

Entsprechend der dreifachen Hauptträgerschaft des UNESCO-Weltkulturerbe Stiftsbezirk St.Gallen (vgl. Vereinbarung über den Schutz und die Pflege des Weltkulturerbes Stiftsbezirk St.Gallen vom 10. November 2014 [sGS 277.3]) wurde seitens des Kantons eine Lösung angestrebt, gemäss der die drei Hauptträger des Stiftsbezirks – der Katholische Konfessionsteil, die Stadt St.Gallen und der Kanton St.Gallen – alle einen Beitrag an den finanziellen Schaden der Stiftsbibliothek (einschliesslich Ausstellungssaal des Stiftsarchivs) leisten. Zu diesem Zweck wurde zur Aufteilung des Schadens von Seiten des Kantons folgender, an die Berechnung und Finanzierung der Covid-19-Ausfallentschädigungen angelehnter Vorschlag entwickelt und der Stadt St.Gallen vorgelegt:

- Es wird 80 Prozent des Schadens von Kanton, Katholischem Konfessionsteil und Stadt St.Gallen gedeckt. Der ungedeckte Teil (20 Prozent) geht als Eigenleistung/Selbstbehalt zu Lasten des Katholischen Konfessionsteils.
- Die verbleibenden 80 Prozent werden zu 50 Prozent vom Kanton (analog zu den Covid-19-Ausfallentschädigungen) und zu je 25 Prozent vom Katholischen Konfessionsteil und der Stadt St.Gallen (diese übernehmen quasi zusammen den Bundesanteil, der aufgrund der Vorgaben der Covid-19-Gesetzgebung hier nicht möglich ist) getragen.
- Der Katholische Konfessionsteil würde damit im Ergebnis 40 Prozent des Gesamtschadens (20 Prozent Selbstbehalt zuzüglich 20 Prozent der Schadensdeckung bzw. 20 Prozent des Gesamtschadens) und damit gleich viel wie der Kanton tragen (je Fr. 253'959.50). Die Kostenbeteiligung der Stadt würde 20 Prozent des Gesamtschadens bzw. 25 Prozent der Schadensdeckung betragen (Fr. 126'979.75).

| | Rechnung Kostenteiler mit Schadensdeckung | | Rechnung Kostenteiler mit Gesamtschaden | |
|---|---|---------------|---|---------------|
| | in % | in Fr. | in % | in Fr. |
| Gesamtschaden | | 634'899.00 | | 634'899.00 |
| ./. Selbstbehalt Katholischer Konfessionsteil | 20 | 126'979.80 | 20 | 126'979.80 |
| = Schadensdeckung (80 % des Gesamtschadens) | | 507'919.20 | | 507'919.20 |
| Kostenteiler | in % der Schadensdeckung | in Fr. | in % des Gesamtschadens | in Fr. |
| Anteil Katholischer Konfessionsteil | 25 | 126'979.80 | 20 | 126'979.80 |
| Anteil Kanton | 50 | 253'959.60 | 40 | 253'959.60 |
| Anteil Stadt St.Gallen | 25 | 126'979.80 | 20 | 126'979.80 |

In ersten Abklärungsgesprächen mit Vertretungen der Stadt St.Gallen im Spätsommer 2020 war die Möglichkeit einer Beteiligung an einer Speziallösung für den Covid-19-bedingten finanziellen Schaden der Stiftsbibliothek noch offengeblieben. Mittlerweile lehnt der Stadtrat eine Kostenbeteiligung der Stadt St.Gallen an den finanziellen Ausfällen der Stiftsbibliothek ab. Die Stadt sei 2020 und 2021 durch die Covid-19-Epidemie übermässig belastet und habe verschiedene Mehrausgaben und Mindererträge zu tragen (z.B. Subventionen für verschiedene Kulturschaffende, Miet- und Gebührenerlasse, Reduktionen Elternbeiträge Tagesbetreuungen und Kindertagesstätten, Unterstützung verschiedener Sportvereine, Mehrkosten Spitex, Erhöhung Genossenschaftsbeitrag für die Olma Messen). Angesichts der ausserordentlichen Situation ist es aus Sicht des Stadtrates angemessen, dass der Kanton die Ausfälle der Stiftsbibliothek alleine bzw. zusammen mit dem Konfessionsteil übernimmt.

Die Stadt St.Gallen ist einer der drei Hauptträger und Standortgemeinde des UNESCO-Weltkulturerbes Stiftsbezirk St.Gallen, ein Grossteil des Nutzens der Institution Stiftsbibliothek fällt in der

Stadt an und der Betrag von rund 127'000 Franken, den die Stadt zugunsten der kulturell bedeutendsten Institution der Stadt St.Gallen leisten müsste, ist aus Sicht des Kantons verhältnismässig. Deshalb und im Sinn der Gleichbehandlung mit anderen Institutionen, die ausserordentliche Unterstützungen beantragt haben, hält der Kanton an einer Beteiligung durch die Standortgemeinde bzw. die Stadt St.Gallen sowie am ausgearbeiteten Kostenteiler fest und verzichtet darauf, den Anteil der Stadt am Schaden zu übernehmen.

Der Beitrag des Kantons an die finanziellen Ausfälle der Stiftsbibliothek im Zeitraum von März bis Dezember 2020 beträgt damit Fr. 253'959.60 (40 Prozent des Gesamtschadens bzw. 50 Prozent des gedeckten Schadens). Ohne Beitrag der Stadt St.Gallen verbleiben somit beim Katholischen Konfessionsteil Fr. 380'939.40 (60 Prozent des Gesamtschadens bzw. 20 Prozent Selbstbehalt zuzüglich 50 Prozent des gedeckten Schadens).

| | Rechnung Kostenteiler mit Schadensdeckung | | Rechnung Kostenteiler mit Gesamtschaden | |
|---|---|---------------|---|---------------|
| | in % | in Fr. | in % | in Fr. |
| Gesamtschaden | | 634'899.00 | | 634'899.00 |
| ./. Selbstbehalt Katholischer Konfessionsteil | 20 | 126'979.80 | 20 | 126'979.80 |
| = Schadensdeckung (80 % des Gesamtschadens) | | 507'919.20 | | 507'919.20 |
| Kostenteiler | in % der Schadensdeckung | in Fr. | in % des Gesamtschadens | in Fr. |
| Anteil Katholischer Konfessionsteil | 50 | 253'959.60 | 40 | 253'959.60 |
| Anteil Kanton | 50 | 253'959.60 | 40 | 253'959.60 |

Unter Berücksichtigung der Schadensberechnung und der vorgeschlagenen Aufteilung des Schadens resultiert für die Finanzierung des Kantonsbeitrags an den Covid-19-bedingten finanziellen Schaden der Stiftsbibliothek im Zeitraum von März bis Dezember 2020 ein zusätzlicher Kreditbedarf in der Höhe von Fr. 253'959.60.

Für Covid-19-bedingte finanzielle Schäden ab dem 1. Januar 2021 hat der Katholische Konfessionsteil noch keinen Unterstützungsbedarf angemeldet. Sollte der Konfessionsteil für das Jahr 2021 einen analogen Unterstützungsbedarf melden, wird im Verlauf des Jahres 2022 nach Vorliegen der Jahresrechnung 2021 eine vergleichbare Unterstützungslösung geprüft.

2.5 Gesetzliche Grundlagen

Die erforderliche gesetzliche Grundlage für die Ausrichtung eines entsprechenden Kantonsbeitrags an die Ausfälle der Stiftsbibliothek St.Gallen ergibt sich aus einer Zusammenschau der relevanten Förderbestimmungen des KFG (vgl. insbesondere Art. 15 Bst. a, Art. 16 Bst. a, Art. 17 und 18, Art. 19 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 1 Bst. b) und dem Auftrag des Kantonsrates zur Entschädigung der Stiftsbibliothek St.Gallen. Nach Art. 19 Abs. 1 Bst. c KFG kann der Kanton Beiträge an den Betrieb von kulturellen Institutionen ausrichten und damit auch Beiträge an nachträgliche Betriebsdefizite. Die Aufzählung der verschiedenen Beitragsarten in Art. 19 Abs. 1 KFG ist zudem nicht abschliessend, so dass eine Entschädigung an die finanziellen Ausfälle der Stiftsbibliothek auch dann möglich wäre, wenn der Beitrag nicht als klassischer Betriebsbeitrag im Sinn von Art. 19 Abs. 1 Bst. c KFG beurteilt würde. Als Adressat von Förderleistungen muss die Stiftsbibliothek bzw. der Katholische Konfessionsteil auch Eigenleistungen erbringen (vgl. Art. 18 Bst. a

KFG). Der Selbstbehalt von 20 Prozent des Gesamtschadens kann als entsprechende Eigenleistung eingestuft werden, der übrige Kostenanteil des Katholischen Konfessionsteils als Beteiligung im Sinn von Art. 20 Abs. 1 Bst. b KFG.

3 Finanzierung aus dem besonderen Eigenkapital

Die Unterstützungsmassnahmen (Nachtragskredite), die dem Kantonsrat mit dieser Vorlage zur Beschlussfassung unterbreitet werden, können gemäss dem Kantonsratsbeschluss über die Zuweisung von ausserordentlichen Erträgen an das besondere Eigenkapital (sGS 831.51)² aus dem besonderen Eigenkapital finanziert werden. Dadurch wird der allgemeine Haushalt nicht zusätzlich belastet.

4 Rechtliches

Nach Art. 65 Bst. a des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1) beschliesst der Kantonsrat unter Vorbehalt der Volksrechte über Nachtragskredite. Mit einmaligen Kosten von Fr. 253'959.60 für die Entschädigung der Stiftsbibliothek St.Gallen ist die Grenze für das fakultative Finanzreferendum nach Art. 7 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) in der Höhe von 3 Mio. Franken (für einmalige Ausgaben) nicht überschritten. Dies gilt ebenso für den Nachtragskredit zugunsten der Einrichtungen für Menschen mit Behinderung (Fr. 2'287'583.–) für sich allein genommen wie auch in Verbindung mit dem Nachtragskredit zur Stiftsbibliothek. Damit erübrigen sich weitergehende Überlegungen zur Frage, ob es sich bei den vorliegenden Nachtragskrediten um neue Ausgaben im finanzreferendumsrechtlichen Sinn handelt.

5 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Kantonsratsbeschluss über Nachtragskredite für Entschädigungen zugunsten von Einrichtungen für Menschen mit Behinderung und der Stiftsbibliothek St.Gallen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie einzutreten.

Im Namen der Regierung

Marc Mächler
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

² In der Fassung gemäss II. Nachtrag vom 20. Mai 2020 (nGS 2020-037).

Kantonsratsbeschluss über Nachtragskredite für Entschädigungen zugunsten von Einrichtungen für Menschen mit Behinderung und der Stiftsbibliothek St.Gallen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie

Entwurf der Regierung vom 29. Juni 2021

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 29. Juni 2021 Kenntnis genommen und

erlässt

als Beschluss:

I.

Ziff. 1

¹ Zur Deckung der Mehrkosten sowie der Ertragsausfälle von Einrichtungen für Menschen mit Behinderung aufgrund der Covid-19-Epidemie im Zeitraum von März bis Dezember 2020 wird ein Nachtragskredit von Fr. 2'287'583.– gewährt.

² Der Nachtragskredit wird der Erfolgsrechnung belastet.

³ Die Finanzierung des Nachtragskredits erfolgt aus dem besonderen Eigenkapital.

Ziff. 2

¹ Zur Deckung der Kosten in Zusammenhang mit der Entschädigung der Stiftsbibliothek St.Gallen für finanzielle Schäden aufgrund der Covid-19-Epidemie im Zeitraum von März bis Dezember 2020 wird ein Nachtragskredit von Fr. 253'959.60 gewährt.

² Der Nachtragskredit wird der Erfolgsrechnung belastet.

³ Die Finanzierung des Nachtragskredits erfolgt aus dem besonderen Eigenkapital.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Dieser Erlass wird ab Rechtsgültigkeit angewendet.