

An den Landrat

Glarus, 23. Juni 2015

Kantonales Sportanlagenkonzept (KASAK I)

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Mit einem Postulat wurde im Juni 2012 angeregt, es sei im Kanton ähnlich wie beim Bund ein Sportanlagenkonzept zu erstellen. Ein solches Kantonales Sportanlagenkonzept (KASAK) bezweckt die gezielte Förderung einer bedürfnisgerechten Sportinfrastruktur mit dem Ziel, die zur Verfügung stehenden Ressourcen optimal einzusetzen und Synergien zu nutzen. Insbesondere sollen bestehende Sportanlagen bestmöglich ausgelastet werden, bevor Erweiterungen oder neue Anlagen realisiert werden. Der Landrat hat diesen Vorstoss im Januar 2013 gestützt auf den Bericht des Regierungsrates an das Departement Bildung und Kultur (DBK) überwiesen. Dieses erhielt den Auftrag, konzeptionelle Grundlagen für die Sportanlagen im ganzen Kanton zu prüfen und zu beurteilen, wie weit das Anliegen dieses Vorstosses auch in den Kontext eines übergeordneten Sportkonzeptes zu setzen sei.

Als Grundlage für ein künftiges Kantonales Sportanlagenkonzept wurde in der Folge in einem ersten Schritt ein allgemeines, übergeordnetes Sportkonzept entworfen. Dazu setzte das DBK eine breit abgestützte Arbeitsgruppe ein, welche die Erarbeitung begleitet und inhaltlich diskutiert hat. Dieses Konzept zeigt auf, wie die bisherige Sportförderung im Kanton aufgestellt ist, und beschreibt die Grundsätze der gelebten Sportförderung mit der Verteilung der Rollen zwischen den Sportorganisationen, Bund, Kanton und den Gemeinden. Weiter wird dargelegt, wie sich die Sportförderung entwickeln soll und welchen Stellenwert ein KASAK als neues Planungs- und Steuerungsinstrument einnehmen kann. Am 14. Januar 2014 hat der Regierungsrat vom Entwurf des Sportkonzeptes in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen. Sobald die erstmalige Genehmigung des KASAK durch den Landrat erfolgt ist, kann auch das übergeordnete Sportkonzept endgültig verabschiedet werden.

2. Das KASAK als neues Planungsinstrument

2.1. Gesetzliche Grundlagen

Das KASAK lässt sich direkt aus den bestehenden gesetzlichen Grundlagen ableiten. Gemäss Artikel 9 Absatz 2 des Gesetzes über die Förderung von Turnen und Sport in Verbindung mit Artikel 8 Absatz 3 der Sportverordnung verabschiedet der Regierungsrat periodisch ein Konzept mit mehrjähriger Planung über die Sportanlagen von kantonaler Bedeutung und unterbreitet dieses dem Landrat zur Genehmigung. Dieser gesetzliche Auftrag sieht einer-

seits kantonale Beiträge in bestimmter, prozentualer Höhe für Anlagen von kantonaler Bedeutung vor. Andererseits statuiert er auch eine Koordinationspflicht durch den Regierungsrat.

2.2. Elemente des KASAK

Mit dem nun erstmals vorliegenden KASAK werden drei Aspekte behandelt:

1. Es werden die Kriterien und der Verfahrensablauf für die Bezeichnung von Sportanlagen von mindestens kantonaler Bedeutung aufgestellt.
2. Es werden Faktoren für das Mass der kantonalen Unterstützung für bauliche Aufwendungen sowie der Verfahrensablauf für das Zusprechen von Beiträgen festgelegt.
3. Es wird ein Inventar der zurzeit existierenden Anlagen von mindestens kantonaler Bedeutung festgelegt. Eine Übersichtstabelle als Beilage informiert über den Stand der Planung von Bauvorhaben.

Somit kann der Kanton aufzeigen, wie er bauliche Massnahmen im Zusammenhang mit Sportanlagen koordinieren und fördern will. Ausserdem wird sichtbar gemacht, welche Anlagen grundsätzlich Anspruch auf Beiträge aus der Erfolgsrechnung des Kantons haben können. Die Kriterien und Verfahrensabläufe sowie das Inventar sollen für eine gewisse Dauer gültig bleiben und erst angepasst oder revidiert werden, wenn sich wesentliche Umstände verändert haben oder neue Anlagen zur Diskussion stehen. Hingegen wird die Übersichtstabelle (Beilage des KASAK I) vom DBK laufend nachzuführen sein, um den Landrat jährlich im Budget-/Finanzplanungsprozess über das anstehende Investitionsvolumen zu informieren bzw. ihm die dafür nötigen Grundlagen zu liefern. Da hierfür eine Gesamtschau mit möglichst hoher Planungssicherheit anzustreben ist, werden in der Übersichtstabelle nicht nur Projekte für Neubauten und Erweiterungen dargestellt (gebundene Ausgaben), sondern auch für Sanierungen (freie Ausgaben) – obschon bei letzteren kein gesetzlicher Anspruch auf Kantonsbeiträge besteht.

Sowohl die Budgetierung wie auch die Finanzplanung werden mit derjenigen der mit betroffenen Gemeinden abzustimmen sein. Mit diesem Vorgehen erfüllt der Regierungsrat seine Pflicht zu Koordination der Bauvorhaben gemäss Artikel 9 Absatz 2 des Gesetzes über die Förderung von Turnen und Sport.

2.3. Rollende Planung

Der Regierungsrat hat nun erstmals ein solches Konzept (KASAK I) samt Inventar und Übersichtstabelle verabschiedet, welches er hiermit dem Landrat zur Genehmigung unterbreitet. Um zu den Daten zu kommen, die für die Finanzplanung die Grundlage bilden, wurden anfangs 2014 ein erstes Mal und im April 2015 erneut alle Betreiber oder Träger der im Inventar verzeichneten Sportanlagen befragt. Waren in der ersten Umfrage noch eher vage Vorstellungen von geplanten Projekten vorhanden, so sind die Angaben mittlerweile etwas konkreter geworden. Sie mussten zum Teil in zeitlicher Hinsicht hinausgeschoben oder inhaltlich eingeschränkt bzw. im Umfang reduziert werden. Die Zahlen stellen grösstenteils noch reine Schätzungen dar, welche vor allem für den Finanzplan erst eine sehr beschränkte Verbindlichkeit erreichen. Die Angaben für das Budgetjahr 2016 sind demgegenüber konkreter und stützen sich auf Entwürfe von Beitragsgesuchen, aus denen die Kosten der Bauvorhaben wie auch das Finanzierungskonzept und die Abdeckung der Betriebskosten ersichtlich werden. Das DBK wird sich weiterhin um laufend aktuellere Daten bemühen. Die Planung muss als rollender Prozess verstanden werden.

2.4. Abgrenzung

Das Glarner KASAK reiht sich in der vorliegenden Form in den Kreis ähnlicher Konzepte weiterer Kantone ein. Im Unterschied zum Nationalen Sportanlagenkonzept (NASAK) auf Bundesebene geht mit dem Beschluss über das Konzept jedoch keine Bindung im Sinne eines Verpflichtungskredites für eine mehrjährige Periode einher. Im Kanton Glarus wird sich

die kantonale Mitfinanzierung der Sportanlagen mittels Steuermittel wie bis anhin soweit wie möglich auf das Gesetz über die Förderung von Turnen und Sport abstützen und je nach dem von der Regierung bzw. vom Landrat oder der Landsgemeinde bestätigt werden müssen. Allfällige Leistungen an Anlagen und Einrichtungen aus dem Lotteriefonds unterliegen demgegenüber nicht der Finanzplanung und erfolgen daher zusätzlich als Ergänzung gemäss den Vorgaben der entsprechenden Verordnung.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Elementen des KASAK

3.1. Kriterien für die Aufnahme ins Inventar

Die Kriterien für die Aufnahme einer Anlage oder eines Anlageteils sind im Wesentlichen aus dem Gesetz über die Förderung von Turnen und Sport abgeleitet. Artikel 9 und 10 dieses Erlasses bilden die Grundlage für die kantonale Unterstützung von Bauvorhaben. Entscheidende Kriterien sollen die sportliche Bedeutung und ein genügendes Bedürfnis sein. Als zusätzliches Kriterium wird eine Schwelle für die Erheblichkeit aufgestellt: Es werden nur Anlagen ab einem Erstellungswert von über 250'000 Franken berücksichtigt. Damit wird ausgedrückt, dass nur Anlagen mit einer gewissen Dimension ins KASAK gehören.

3.2. Kriterien für die Bemessung der Beiträge

Das Gesetz gibt für die gebundenen Ausgaben für Neubauten und Erweiterungen vor, dass je nach Bedeutung der Anlage und der finanziellen Leistungsfähigkeit privater Empfänger 20–40 Prozent der anerkannten Gesamtkosten subventioniert werden. Das KASAK ordnet nun den subventionsberechtigten Anlagen gemäss einem Kriterienkatalog einzelne Bemessungsfaktoren zu. Diese Faktoren ergeben sich einerseits aus dem Gesetz, andererseits werden deren Verhältnis und Gewicht untereinander im KASAK ermessensweise festgelegt.

Genau wie bei der Aufnahme ins Inventar sollen auch bei der Bemessung der Beitragshöhe die vom Gesetz über die Förderung von Turnen und Sport vorgegebenen Bewertungselemente sowohl bei den gesetzlich gebundenen, wie auch den freien Beiträgen grundsätzlich in gleicher Art Anwendung finden. Das KASAK übernimmt diese Grundsätze damit auch für allfällige Beiträge zur Sanierung bestehender Anlagen. Es macht Sinn, dieselbe Auswahl von Anlagen sowohl bei deren Erstellung wie auch bei deren Erhaltung grundsätzlich nach gleicher Art und Methodik zu beurteilen. Einen gesetzlichen Anspruch auf kantonale Beiträge gibt es gemäss Gesetz für die Sanierung bestehender Anlagen aber nicht. Solche Beiträge stellen für den Kanton daher keine gebundenen Ausgaben dar. Je nach Höhe (Finanzkompetenz) haben Regierungsrat, Landrat oder Landsgemeinde die Möglichkeit, nicht aber die Pflicht, Leistungen wie vom Gesetz vorgesehen zu beschliessen und einen entsprechenden Verpflichtungskredit zu gewährleisten. Die jeweils zuständige Instanz hat dabei die Möglichkeit, beim Festlegen des Umfangs solcher freien Ausgaben über den gesetzlichen Rahmen hinauszugehen.

Aus den einzelnen Faktoren ergibt sich zweifellos noch kein bedingungsloser Anspruch. Erst bei der Bemessung der Höhe der Beiträge im konkreten Beitragsgesuch wird im Rahmen einer Projektbewertung der Umfang der anrechenbaren Gesamtkosten festgelegt und damit die effektive Höhe des Anspruchs bestimmt (Gesuchszeitpunkt: mindestens drei Monate vor Beginn der Ausführung, spätestens im Zeitpunkt der Baueingabe; Art. 4 Abs. 1 Sportverordnung). Dabei wird vom DBK im Voraus kritisch zu prüfen sein, inwieweit es sich beim Bauvorhaben um eigentliche Sportanlagen oder um Teile davon handelt. Auch wird eine Grenze zu Gebäudeteilen und Funktionalitäten zu ziehen sein, welche grundsätzlich anderen Zielen dienen (z. B. Fremdenverkehr, allgemeine Freizeitgestaltung oder kulturelles Leben).

3.3. *Verfahrensabläufe*

Neben den Vorgaben für die Ausgestaltung und die Zuständigkeiten beim Erlass des Sportanlagenkonzepts (Art. 8) legt die Sportverordnung in den Artikeln 4–7 auch das Verfahren für die Behandlung der konkreten Beitragsgesuche für Anlagen fest, welche im KASAK aufgeführt sind. Einerseits muss ein Gesuch gut dokumentiert sein mit Plänen, einem Baubeschrieb, einem Kostenvoranschlag, einem Finanzierungsplan und einer Aufstellung über die Abdeckung der voraussichtlichen Betriebs- und Unterhaltskosten (Art. 4 Sportverordnung). Diese Angaben sind nötig, um abschätzen zu können, ob eine Sportanlage nach deren Erstellung tragfähig betrieben werden kann (Art. 6 Abs. 2 Sportverordnung). Weiter dient eine detaillierte Beschreibung neben der eigentlichen bautechnischen Beurteilung auch dazu, im Sinne von Artikel 5 der Sportverordnung abschätzen zu können, welche Anlageteile zur Sportanlage gehören und was allenfalls zwar baulich einen Zusammenhang hat, aber überwiegend einem anderen Zweck dient (Hotel- und Gastrobetrieb, Bühneneinrichtungen einer Mehrzweckhalle, Freizeitanlagen oder Parkplätze usw.). Die Verzeichnung einer Anlage im Inventar des Konzepts und Zuordnung eines Prozentsatzes für den Kantonsanteil stellt damit keinen Blankoscheck dar. Vielmehr müssen der direkte Bezug zum Sport und ein nicht nur organisatorisch, sondern auch finanziell gesicherter Betrieb gewährleistet sein. Dabei wird regelmässig auch die genügende Unterstützung durch Gemeinden und Dritte beurteilt werden müssen, wie dies bereits in Artikel 9 Absatz 1 des Gesetzes über die Förderung von Turnen und Sport vorgesehen ist. Die Beurteilung der Beitragsgesuche wird damit – analog der früheren Subventionierung von Schulhausbauten der Gemeinden durch den Kanton – in gewissen Massen auch eine Zweckmässigkeitsprüfung mit umfassen.

3.4. *Die Selektion der Anlagen für das Inventar und deren Bewertung*

Die Auswahl und Bewertung der ins Inventar aufgenommenen Anlagen erfolgte in einem schrittweisen Prozess. In mehreren Besprechungen mit den involvierten Trägern, Betreibern und betroffenen Gemeinden sowie der Sportkommission ermittelte das DBK die Kriterien wie auch die einzelnen Anlageteile. Dieser Prozess ist nun zu einem vorläufigen Ende gekommen. Einzelne Anlagen oder Anlageteile konnten nicht berücksichtigt werden, und auch die Kriterien sind bis zum Schluss immer wieder präzisiert und verfeinert worden. Die Bewertung der einzelnen Anlagen muss im heutigen Zeitpunkt als vorläufig bezeichnet werden. Es ist durchaus möglich, dass sich bestimmte Annahmen als unzutreffend oder sich gewisse Bewertungen als unangemessen erweisen werden. Diese allenfalls notwendigen Anpassungen können anlässlich der zukünftig jährlichen Nachführung der Liste aller Projekte vorgenommen werden. Das KASAK ist auch in dieser Hinsicht ein Planungsinstrument, welches laufend verfeinert werden kann. Insbesondere können gewisse Erkenntnisse erst dann gewonnen werden, wenn konkrete Projekte im Detail zu prüfen sind. Es ist wahrscheinlich, dass die in der Anwendung gewonnenen Erfahrungen die Planung noch beeinflussen werden. Die ersten beim DBK eingegangenen konkreten Gesuche haben denn auch schon den Anstoss gegeben, die Kriterien zur Anrechenbarkeit von Baukosten (Art. 5 Sportverordnung) neu zu formulieren.

3.5. *Hinweise zum Volumen möglicher Projekte für die Finanzplanperiode bis 2020*

Die vom DBK laufend nachgeführte Übersicht geplanter Projekte basiert auf einer Umfrage bei Trägern aller Sportanlagen, die im KASAK enthalten sind. Ausser in drei Fällen (Projekte Boulderhalle, Kältemaschine Kunsteisbahn und Klettersteige) liegen dem Kanton weder Gesuche noch Unterlagen zu den einzelnen Bauvorhaben vor. Es wird bei jeder Projekteingabe zu prüfen sein, ob und in welchem Ausmass ein Beitrag für den Kanton als gebunden oder frei, und welcher Teil der Baukosten als anrechenbar gilt. Insofern handelt es sich bei den Zahlen nur um sehr grobe Schätzungen bzw. Maximalwerte. Zuhanden der Finanzplanung sind diese entsprechend dem Konkretisierungsgrad der Bauvorhaben laufend zu aktualisieren. Ein erster Überschlag lässt erkennen, dass in den nächsten fünf Jahren bei einem geschätzten Investitionsvolumen von insgesamt rund 20 Millionen Franken gegen 6 Millionen Franken als kantonale Beiträge anfallen könnten.

4. Mitbericht des Departements Finanzen und Gesundheit

Das Departement Finanzen und Gesundheit hat im Rahmen eines Mitberichtes zur Vorlage Stellung genommen. Die Einführung des KASAK als Planungs- und Steuerungsinstrument wird begrüsst. Unter anderem wurde die Frage aufgeworfen, ob es sich bei den in der Übersichtstabelle aufgeführten Projekten um freie oder gebundene Ausgaben handle. Dazu kann festgehalten werden, dass bei vielen Bauvorhaben im heutigen Zeitpunkt noch nicht genau beurteilt werden kann, ob und wie weit es sich dabei um Erweiterungen handelt. Erst bei der Prüfung des konkreten Beitragsgesuches wird genauer geklärt werden können, ob und in welchem Umfang die Ausgaben als Erweiterungen im Sinne des Gesetzes und damit als gebunden gelten können. Beispielsweise wäre ein Teil anrechenbar, welcher entweder für eine erweiterte Funktion als Sportanlage nötig ist oder der Erweiterung der zeitlichen Benutzbarkeit einer Anlage dient. Weitere Funktionalitäten ohne direkten Zusammenhang mit der Ausübung des Sports (Freizeit-, Beherbergungs- und Gastronomieanlagenanteile) wären jedoch ausgenommen.

5. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, das Kantonale Sportanlagenkonzept (KASAK I) vom 23. Juni 2015 zu genehmigen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Röbi Marti, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:

- Kantonales Sportanlagenkonzept (KASAK I) vom 23. Juni 2015