

Stand und Perspektiven der st.gallischen Kulturpolitik

Bericht der Regierung vom 2. Dezember 2003

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	2
1. Kulturpolitische Ausgangslage.....	3
1.1. Vorstösse zur Kulturpolitik	3
1.1.1. Perspektiven der st.gallischen Kulturpolitik.....	3
1.1.2. Neues Konzept für die Kantonsbibliothek.....	4
1.2. Volksinitiative «Zukunft Kanton St.Gallen»	4
2. Kulturbericht 1989 und Kulturgesetzgebung	5
2.1. Kulturpolitische Standortbestimmung 1989.....	5
2.1.1. Hauptaussagen	5
2.1.2. Umsetzung.....	5
2.2. Kulturgesetzgebung.....	6
2.2.1. Kulturförderungsgesetz und Folgeerlasse	6
2.2.2. Grossratsbeschluss über Staatsbeiträge an die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen	6
3. Kultur als verfassungsrechtliches Staatsziel	7
3.1. Kulturartikel	7
3.2. Staatsziele mit Querbezug zur Kultur.....	8
3.3. Folgerungen	8
4. Aktuelle Kulturpolitik	9
4.1. Kulturangebote auf kantonaler Ebene.....	9
4.1.1. Kulturelle Werte schaffen und entfalten	9
4.1.2. Kulturelles Erbe bewahren und überliefern	10
4.1.3. Kulturschaffen vermitteln	12
4.1.4. Kulturaustausch pflegen.....	12
4.1.5. Beurteilung des Angebots	13
4.1.6. Kulturausgaben	14
4.1.7. Kontaktgremien	14
4.2. Kulturangebote auf Gemeindeebene	14
4.2.1. Bestandesaufnahme	14
4.2.2. Mitteleinsatz	15
4.3. Kulturnachfrage	16
4.4. Interkantonaler Vergleich der Kulturausgaben	17
5. Künftige Erfüllung von kulturpolitischen Aufgaben	17
5.1. Besonderheiten bei Umsetzung des Staatsziels über die Kultur	17
5.2. Subsidiaritätsprinzip.....	18
5.3. Neuer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen	19
5.4. Kriterien der Aufgabenzuteilung an Kanton und Gemeinden.....	19
5.4.1. Wirkungsbezug	20
5.4.2. Zuteilungskategorien	24
5.5. Erfüllung von kulturpolitischen Aufgaben durch Kanton und Gemeinden	24
5.5.1. Rechtsetzungsbedarf	24
5.5.2. Kulturelle Werte schaffen und erhalten.....	25
5.5.3. Kulturelles Erbe bewahren und überliefern.....	26
5.5.4. Kulturschaffen vermitteln.....	27

6.	Schwerpunkte der künftigen kantonalen Kulturpolitik.....	29
6.1.	Ausgangslage.....	29
6.2.	Schwerpunkthinhalte	30
6.2.1.	Kulturelle Werte schaffen und erhalten.....	30
6.2.2.	Kulturelles Erbe bewahren und überliefern.....	32
6.2.3.	Kulturschaffen vermitteln.....	34
6.3.	Finanzielle Auswirkungen	35
6.3.1.	Laufende Ausgaben	35
6.3.2.	Einmalige Ausgaben	36
6.3.3.	Finanzierungsbasis	37
7.	Schlussbemerkung und Antrag.....	37

Zusammenfassung

Kultur ist nicht nur eine Angelegenheit von Kulturschaffenden und Kulturinteressierten, sondern – in Gestalt der öffentlichen Kulturpolitik – auch Sache aller staatlichen Ebenen. Der vorliegende Bericht zeigt nach einem Rückblick auf die kulturpolitische Standortbestimmung von 1989 (Bericht der Regierung vom 11. Juli 1989) und Hinweisen auf die geltende st.gallische Kulturgesetzgebung auf, welches die Hauptmerkmale der aktuellen Kulturpolitik im Kanton St.Gallen sind.

Sodann äussert sich der Bericht zur Frage, wie die kulturpolitischen Aufgaben des Staates auf Kanton und Gemeinden aufgeteilt werden sollen. Er misst der Aufgabenzuteilung an die beiden Staatsebenen unter dem Gesichtspunkt eines wirtschaftlichen und wirksamen kulturpolitischen Tätigseins (Effizienz und Effektivität) grosse Bedeutung bei. Wichtig ist eine möglichst eindeutige Zuordnung der einzelnen Aufgaben an die eine oder die andere Staatsebene. Soweit die Bezeichnung von Verbundaufgaben mit beidseitiger Zuständigkeit angezeigt ist, muss der Umfang der kantonalen Mitwirkung oder Beteiligung klar formuliert sein. Im Fall einer wiederkehrenden Leistung des Kantons bietet sich das Instrument der Programmvereinbarung an, das die Gemeinde vertraglich zu einem bestimmten kulturpolitischen Verhalten und den Kanton zur Leistungserbringung verpflichtet. Die Gemeindeautonomie und damit die Entscheidungsfreiheit der Gemeinden, ob und in welchem Ausmass sie sich kulturpolitisch betätigen wollen, erhalten dabei einen besonders ausgeprägten Stellenwert.

Im Anschluss an die im Zentrum stehenden Ausführungen über die Aufgabenzuteilung werden im Bericht die kulturpolitischen Aufgabenschwerpunkte aufgezeigt, denen sich die kantonale Ebene in den nächsten Jahren besonders widmen will. In Bezug auf die einzelnen Kulturangebote sind hauptsächlich zu nennen:

- *Kulturelles Schaffen: Konzentration der Zuständigkeit für die Finanzierung der Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen beim Kanton; Verstärkung des Engagements bei der individuellen Förderung von Kunstschaffenden und bei kulturellen Veranstaltungen.*
- *Fördern und Auszeichnen: Grosszügigere Bemessung von Anerkennungs- und Förderungspreisen; Mitwirkung bei einer Anhebung des Stiftungskapitals der St.Gallischen Kulturstiftung.*
- *Anforderungen an die Archivierung von elektronischen Aufzeichnungsformen und an die elektronische Archivierung und Sicherstellung der Archivierung im Zusammenhang mit neuen Aufzeichnungstechniken; Verbesserungen in der Bewertung von konventionellem Schriftgut im Hinblick auf einen optimalen Mitteleinsatz für dessen Archivierung; koordinatives Bündeln der auf Geschichtsforschung und Geschichtsschreibung ausgerichteten Vorhaben.*

- *Archäologisches Kulturerbe sichern, deuten und vermitteln: Inventarisierung von archäologischen Fundstellen vorantreiben und sicherstellen; Öffentlichkeitsarbeit durch Bereitstellung von archäologieorientierten Museumsräumen betreiben.*
- *Bauliches Kulturerbe schützen, erhalten und vermitteln: Verstärken der Information und Kommunikation zwecks verbesserter Mitwirkungsbereitschaft von Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümern an denkmalpflegerischen Massnahmen.*
- *Kultur beobachten, darstellen und vermitteln: Wahrnehmen einer aktiveren Rolle bei der Unterstützung von kulturpolitischer Infrastruktur, vorab im Museumsbereich; Beteiligung an Museen mit kantonaler und überkantonaler Ausstrahlung; Vermitteln von museologischem Know-how.*
- *Kultur nach aussen darstellen und Begegnungen mit Kulturen anderer Gebietskörperschaften pflegen: Bereitstellen von weiteren Kulturwohnungen.*

Sowohl bei der Aufgabenzuteilung an Kanton und Gemeinden sowie bei der Schwerpunktbildung geht es in der Hauptsache darum, Effizienz und Effektivität insbesondere dadurch herbeizuführen, dass einer Verzettelung von Finanzmitteln entgegengewirkt wird. Der für eine gestaffelte Umsetzung der Perspektiven in Aussicht genommene Zeitrahmen beläuft sich auf fünf Jahre. Innert dieser Zeit sollen auch die gesetzlichen Bestimmungen der Kulturförderung angepasst werden. Auf der Basis der vorgesehenen Aufgabenzuteilung an Kanton und Gemeinden sowie als Folge der beabsichtigten kulturpolitischen Schwerpunktbildung ist im Sinn einer groben Schätzung künftig mit jährlichen Ausgaben des Kantons für die Kultur – ohne Bibliotheksbereich – von netto rund 23 Mio. Franken (bisher rund 21 Mio. Franken) zu rechnen. Vorbehalten bleiben allerdings die Verwirklichung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen sowie die finanzielle Tragbarkeit und die Gewährung der erforderlichen Mittel im Voranschlag.

Nachdem die seit dem 1. Januar 2003 in Vollzug stehende neue Kantonsverfassung ein auf die Kulturpolitik bezogenes Staatsziel formuliert, baut der vorliegende Bericht auf diesem Staatsziel auf. Die Kantonsverfassung stellt auch die Leitlinie für die Aufgabenzuteilung an Kanton und Gemeinden sowie für die Darstellung von Schwerpunkten der kantonalen Kulturpolitik dar. In diesem Sinn haben die Ausführungen den Charakter eines auf die Kultur bezogenen Umsetzungsberichts zur neuen Kantonsverfassung.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Regierung unterbreitet Ihnen hiermit den Bericht über den Stand und die Perspektiven der st.gallischen Kulturpolitik.

1. Kulturpolitische Ausgangslage

1.1. Vorstösse zur Kulturpolitik

1.1.1. Perspektiven der st.gallischen Kulturpolitik

In der Septembersession 1999 hiess der Kantonsrat das Postulat 43.99.12 «Perspektiven st.gallischer Kulturpolitik» mit folgendem Wortlaut gut (ProtKR 1996/2000 Nr. 531/20):

«Die Regierung wird eingeladen, eine Bestandesaufnahme des Kulturlebens im Kanton St.Gallen vorzunehmen, die Entwicklung seit der letzten kulturpolitischen Standortbestimmung im Jahr 1989 zu beurteilen, die kulturellen Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger zu erheben sowie Perspektiven einer st.gallischen Kulturpolitik mit Blick auf einen effizienten und effektiven Mitteleinsatz aufzuzeigen.»

Die Regierung kommt diesem Auftrag mit dem vorliegenden Bericht nach.

1.1.2. Neues Konzept für die Kantonsbibliothek

In der Novembersession 2000 hiess der Kantonsrat das Postulat 43.00.11 «Neues Konzept für die Kantonsbibliothek» mit folgendem Wortlaut gut (ProtKR 2000/2004 Nr. 93/6):

«Die Regierung wird eingeladen, dem Rat zur aktuellen Bibliothekssituation im Kanton St.Gallen Bericht zu erstatten und insbesondere die nachfolgenden Fragen zu beantworten:

1. Welche bibliothekarischen Leistungen werden im Kanton St.Gallen nachgefragt?
2. Können diese Bedürfnisse mit dem aktuellen Bibliotheksangebot effizient und effektiv abgedeckt werden? Welche Angebotslücken bestehen?
3. Wäre es nicht sinnvoll, die Verwaltungsbibliothek und die Vadiana, allenfalls auch die Universitätsbibliothek, in einer neuen Kantonsbibliothek zusammenzufassen und damit der Bevölkerung des Kantons St.Gallen ein zeitgemässes, attraktives und ausreichendes Bibliotheksangebot machen zu können?»

Der vorliegende Bericht klammert die Bibliotheksfrage aus; auf sie wird im Bericht «Neues Konzept für die Kantonsbibliothek» (40.03.03) eingegangen.

1.2. Volksinitiative «Zukunft Kanton St.Gallen»

Die Initiative «Zukunft Kanton St.Gallen», die in der Form der einfachen Anregung abgefasst ist, will die Erlöse, die der Kanton aus der Veräusserung von Aktien der St.Galler Kantonalbank erzielt, in den Wirtschaftsstandort Kanton St.Gallen investieren und damit einen nachhaltigen Beitrag zur Verbesserung der eigenen Wettbewerbsposition leisten. Nach dem Wortlaut der Initiative gehört auch die Kultur zu den förderungswürdigen Bereichen, indem die Finanzierung von «Projekten des kulturellen Schaffens, welche geeignet erscheinen, die Attraktivität des Kantons günstig zu beeinflussen», möglich sein soll.

In ihrem Bericht und Antrag zur Volksinitiative «Zukunft Kanton St.Gallen» vom 2. Juli 2002 (29.02.01) hält die Regierung in Bezug auf die Zwecksetzung für die Mittelverwendung Folgendes fest (Abschnitt 2.2.1. des Berichts):

«Die klare Ausrichtung auf Know how-Erschliessung und Wissensvermittlung, auf Innovation und auf attraktivitätssteigernde Kulturprojekte erlaubt eine mehr oder weniger eindeutige Trennlinie zur ordentlichen (gesetzlichen) Aufgabenerfüllung des Staates im engeren Sinn.»

Diese Aussage wird hinsichtlich der Kulturpolitik wie folgt konkretisiert (Abschnitt 2.2.2. Bst. e des Berichts):

«Die hauptsächlichen Stossrichtungen des Initiativbegehrens überlagern sich teilweise mit den Handlungsfeldern der staatlichen Wirtschaftsförderung einerseits und der staatlichen Kulturförderung andererseits. Hier stellt sich die Frage, wie die Trennlinien gezogen werden sollen. ... Im Bereich der staatlichen Kulturförderung, die zu einem wesentlichen Teil aus Mitteln des Lotteriefonds finanziert wird, wäre es denkbar, eine Zuordnung nach Massgabe des Finanzbedarfs und der Art der Investitionen vorzunehmen (z.B. indem aus Stiftungsmitteln¹ nur Infrastrukturvorhaben und zudem nur solche mit einem grossen Finanzbedarf finanziert werden).»

Der vorliegende Bericht greift diese Abgrenzungsfrage insofern auf, als er auf die «ordentliche staatliche Kulturförderung», also gewissermassen auf den «kulturpolitischen Alltag», ausgerichtet ist. Diese ordentliche staatliche Kulturförderung verfolgt – im Gegensatz zur Absicht, wie sie dem Initiativbegehren zugrunde liegt – nicht primär das Ziel, international ausstrahlende

¹ Nachdem der Gegenvorschlag zur Volksinitiative anstelle der Stiftung eine Spezialfinanzierung in Gestalt eines Fonds vorsieht, gilt diese Aussage sachgemäss für die Fondsmittel.

und imageprägende Kulturprojekte im Sinn von «Flaggschiffen» zu finanzieren. Es geht vielmehr darum, sich auf die Grundversorgung der Bevölkerung nach Art. 25 Abs. 2 Bst. a der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) auszurichten. Es ist die Konzentration auf die Grundversorgung, die es verfassungsrechtlich zulässt, dass sich der Staat überhaupt der Aufgabe der Kulturförderung annimmt bzw. annehmen muss. Im Sinn des Postulatsauftrags geht es somit darum, jenes Handeln des Staates in der Kulturpolitik aufzuzeigen, das im Rahmen seiner ordentlichen Kulturförderung einen effizienten und effektiven Mitteleinsatz sicherzustellen vermag. Was die aussergewöhnlichen kulturpolitischen Schwerpunkte in Gestalt von «Flaggschiff»-Projekten betrifft, ist auf Botschaft und Entwurf der Regierung über den Gegenvorschlag zur Initiative «Zukunft Kanton St.Gallen» vom 4. November 2003 hinzuweisen (29.03.03).

2. Kulturbericht 1989 und Kulturgesetzgebung

2.1. Kulturpolitische Standortbestimmung 1989

2.1.1. *Hauptaussagen*

Am 11. Juli 1989 leitete die Regierung dem Kantonsrat den Bericht «Kulturpolitische Standortbestimmung» zu (40.89.05; ABI 1989, 1411), der ausgehend von einer Ist-Darstellung über die staatliche Kulturförderung auch Vorschläge für zukünftige Akzente in der Kulturpolitik enthielt. Es wurde in Aussicht genommen, den gesamten Kulturaufwand von damals jährlich rund 10 Mio. Franken auf etwa 12 Mio. Franken zu erhöhen. Diese Anpassung sollte zur Sicherung der bisherigen Mitwirkung an den Kulturaufwendungen in der Hauptstadt sowie zur besseren Berücksichtigung der Landgemeinden im Bereich der Kulturförderung, insbesondere des zeitgenössischen Schaffens, erfolgen. Das zeitgenössische Kulturschaffen wurde im Bericht als speziell förderungswürdig hervorgehoben. Dabei sollte insbesondere jenen Sparten vermehrt Augenmerk geschenkt werden, die bisher eher vernachlässigt wurden, so zum Beispiel dem Filmschaffen. Sodann sah der Bericht den Erlass eines Gesetzes über Staatsbeiträge für kulturelle Zwecke vor, das verbindliche und richtungweisende Leitlinien für die Verwendung der vom Kantonsrat gewährten Kredite für die Kulturförderung enthalten sollte. Ferner sprach sich die Regierung im Bericht für den Ausbau der kulturellen Aussenbeziehungen aus.

Der Kantonsrat nahm den Bericht in der Septembersession 1990 (ProtKR 1988/92 Nr. 492) zur Kenntnis. Die von der Regierung vorgeschlagenen Akzente wurden weitestgehend positiv beurteilt; zurückhaltende Äusserungen bezogen sich auf die Absicht, für die Ausrichtung von Staatsbeiträgen für kulturelle Zwecke gesetzliche Vorschriften zu erlassen.

2.1.2. *Umsetzung*

Der finanzielle Mehrbedarf zur Erreichung der in der kulturpolitischen Standortbestimmung anvisierten Ziele wurde – wie erwähnt – auf jährlich etwa zwei Mio. Franken geschätzt, indem sich die Kulturausgaben auf etwa 12 Mio. Franken erhöhen sollten. Dieses Ziel wurde erreicht, indem sich die Kulturausgaben bis ins Jahr 1995 zwischen 10,5 und 13,7 Mio. Franken je Jahr bewegte. Ab dem Jahr 1996 beliefen sich die Kulturaufwendungen jährlich auf rund 16,3 bis 23,5 Mio. Franken. Die Schwankungen hatten ihren Grund in der Finanzierung einmaliger Projekte über den Lotteriefonds sowie im stärkeren Engagement des Kantons im Bereich von Konzert und Theater St.Gallen.

Das zweite Ziel, nämlich der Erlass eines Gesetzes über Staatsbeiträge für kulturelle Zwecke, wurde im Jahr 1995 mit Erlass des Kulturförderungsgesetzes realisiert (vgl. Abschnitt 2.2.1. dieses Berichts). Regierung und Kantonsrat nahmen die Gesetzesvorlage zum Anlass, ein Rahmengesetz als Gestaltungsgrundlage für sämtliche Kulturbereiche zu erlassen. Diese Konzeption hat sich bewährt, denn sie vermag der vielfältigen, sich immer wieder ändernden kulturellen Entwicklung am besten zu folgen.

Ein bedeutsamer kulturpolitischer Markstein konnte im Bereich der beiden grossen Häuser des Theaters und der Musik in der Kantonshauptstadt gesetzt werden (vgl. nachfolgenden Abschnitt 2.2.2. dieses Berichts). Eine erste Vereinbarung zwischen Kanton und Stadt St.Gallen im Jahr 1995 führte zu einer Aufteilung des Subventionsbedarfs im Verhältnis von rund 40 zu 60 Prozent. Die zweite, von 2001 bis 2006 geltende Vereinbarung veränderte die Belastung im Verhältnis 60 zu 40 Prozent. Die erwähnte Zunahme der Kulturausgaben des Kantons ab dem Jahr 1996 ist zur Hauptsache auf diese Neuordnung der Finanzierung zurückzuführen.

Das dritte Ziel, die Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, konnte ebenfalls umgesetzt werden (vgl. Abschnitt 4.1.4. dieses Berichts).

2.2. Kulturgesetzgebung

2.2.1. Kulturförderungsgesetz und Folgeerlasse

In der Septembersession 1989 hiess der Kantonsrat die Motion 42.88.15 «Erlass eines kantonalen Gesetzes über die Kulturförderung» gut (ProtKR 1988/92 Nr. 236). Der Vorstoss nahm Bezug auf die Ablehnung der eidgenössischen Kulturinitiative und des Gegenvorschlags der Bundesversammlung am 28. September 1986 und verlangte ein umfassenderes Engagement des Kantons für die Kultur, namentlich auch den Erlass eines Gesetzes. Die Regierung unterbreitete am 10. Januar 1995 Botschaft und Entwurf eines Gesetzes über Staatsbeiträge für kulturelle Zwecke (ABI 1995, 357). Die Vorlage wurde vom Kantonsrat in der Maisession und in der Septembersession 1995 beraten (ProtKR 1992/96 Nrn. 710, 753 und 784). Auf Antrag der vorberatenden Kommission beschloss er, die Bedeutung der staatlichen Kulturförderung besonders zum Ausdruck zu bringen, indem er das Gesetz einerseits mit dem Titel «Kulturförderungsgesetz» versah und andererseits einen einleitenden Programm-Artikel einfügte, wonach der Staat das kulturelle Leben in seiner Vielfalt fördert und andererseits die Freiheit der Kulturschaffenden achtet (Art. 1 des Kulturförderungsgesetzes, [sGS 275.1; abgekürzt KFG]).

Art. 2 Abs. 1 führt die Beitragsbereiche auf, nämlich:

- a) kulturelles Schaffen;
- b) Erhaltung und Pflege schützenswerter Kulturgüter;
- c) Verbreitung und Vermittlung kultureller Werte;
- d) Erforschung von Geschichte und Kultur;
- e) grenzüberschreitender kultureller Austausch.

In den weiteren Bestimmungen umschreibt das KFG die Beitragsvoraussetzungen (Art. 3 bis 5), die Ausnahmen von Beitragsleistungen (Art. 6) sowie die Bemessungsgrundlagen (Art. 7).

Die Vollzugsvorschriften zum KFG finden sich in der am 2. Juli 1996 erlassenen Kulturförderungsverordnung (sGS 275.11). Ferner erliess die Regierung am 6. Februar 2001 die neue Bibliotheksverordnung (sGS 271.0) und am 2. Mai 2001 die Verordnung über Staatsbeiträge an Massnahmen der Denkmalpflege (sGS 275.12). In Vorbereitung sind neue Rechtsgrundlagen über das Staatsarchiv, welche die Verordnung vom 26. Juni 1984 (sGS 271.1) ersetzen sollen. Der Kultur in einem weiteren Sinn sind sodann die sich auf das Schweizerische Zivilgesetzbuch (SR 210; abgekürzt ZGB) abstützende Verordnung betreffend den Schutz von Naturkörpern und Altertümern vom 21. März 1933 (sGS 271.51) und die Verordnung über das Strahlen vom 27. Juni 1972 (sGS 271.52) zuzurechnen.

2.2.2. Grossratsbeschluss über Staatsbeiträge an die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen

Am 22. Juni 1995 erliess der Kantonsrat den Grossratsbeschluss über Staatsbeiträge an den Betrieb von Stadttheater und Konzertverein St.Gallen, der am 26. Mai 2000 durch den Grossratsbeschluss über Staatsbeiträge an die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen (sGS

273.03; im Folgenden GRB KTSG) ersetzt wurde. Damit wird die Subventionsordnung für die zwei grossen Kulturinstitutionen in der Stadt St.Gallen auf eine allgemein verbindliche Grundlage gestellt. Mit dem Erlass des zweiten Grossratsbeschlusses wird die bisherige Schwerpunktförderung des Theaters und des Sinfonieorchesters St.Gallen nicht nur fortgesetzt, sondern – bei gleichzeitiger Entlastung der Stadt St.Gallen – noch verstärkt. Der angestrebten Optimierung des Mitteleinsatzes wurde durch Formulierung von Leistungsaufträgen, die in der Botschaft der Regierung vom 19. Oktober 1999 (38.99.01) wiedergegeben sind, Rechnung getragen.

3. Kultur als verfassungsrechtliches Staatsziel

3.1. Kulturartikel

Die seit dem 1. Januar 2003 in Vollzug stehende KV enthält in Abschnitt III über die Staatsziele folgende Bestimmung:

Kultur

Art. 11. Der Staat setzt sich zum Ziel, dass:

- a) kulturelle Werte geschaffen und entfaltet werden;
- b) kulturelles Erbe bewahrt und überliefert wird;
- c) zeitgenössisches Kulturschaffen vermittelt wird.

In ihrer Botschaft vom 17. Dezember 1999 zum Entwurf der KV (ABI 2000, 165 ff.) hielt die Verfassungskommission des Kantonsrates fest, dass das Recht den Kulturbegriff nicht festschreiben sollte; «das würde der Eigenheit der Kultur, die stetem Wandel unterworfen ist, zuwiderlaufen. Der Staat hat das Selbstverständnis der Kulturträger als Massstab dafür zu nehmen, was er unter Kultur versteht.» (ABI 2000, 219).²

In Bezug auf die Konkretisierung des neuen Verfassungsartikels verwies die Verfassungskommission im Wesentlichen auf die in Abschnitt 2.2. dieses Berichts wiedergegebenen Erlasse (ABI 2000, 220).³

Der Verfassungsartikel entspricht in seiner redaktionellen Formulierung nicht ganz den sprachlichen Gepflogenheiten in der Kulturpolitik, indem namentlich die Tätigkeitswörter «entfalten», «überliefern» und «vermitteln» in Bezug auf die einzelnen Kulturbereiche («kulturelle Werte», «kulturelles Erbe», «zeitgenössisches Kulturschaffen») nicht eindeutig voneinander abgrenzt werden. Beispielsweise nennt Art. 11 Bst. c KV als Staatsziel, dass zeitgenössisches Kulturschaffen «vermittelt» werden soll. Kulturvermittlung bezieht sich jedoch nicht nur auf die zeitgenössische oder Gegenwartskultur, sondern ebenso auf hergebrachtes Kulturschaffen. So ist die Ausstellung von Bildern eines Malers des 19. Jahrhunderts in einem Museum ebenfalls der Kulturvermittlung zuzuordnen. Demgegenüber können Theateraufführungen sowohl dem «Entfalten» von kulturellen Werten wie auch dem «Vermitteln» von zeitgenössischem Kulturschaffen zugeordnet werden.

² Einen in seiner Tragweite unverhältnismässig ausgeweiteten und deshalb abzulehnenden Kulturbegriff verwendet die UNESCO. Nach ihrer Auffassung ist Kultur «die Gesamtheit der Modelle, Leitbilder, Vorstellungen, nach denen sich die Mitglieder einer Gesellschaft in ihren sozialen Beziehungen, in ihrem Verhalten, ihrer Arbeit richten. Die Kultur besteht somit aus allen Zeichen, Signalen, Symbolen, Werten, die dem sozialen Leben inne wohnen. Sie bildet keinen isolierten Bereich des sozialen Lebens, sondern durchdringt alle Teile der Gesellschaft: Von der Wirtschaft zur Politik, von der Ernährung zur Sexualität, von den Künsten zur Technik. In der Kultur äussert sich unsere Lebensweise» (zitiert aus: Botschaft des Bundesrates zur «Eidgenössischen Kulturinitiative» vom 18. April 1984, BBl 1984 II, 501 ff., 511).

³ Ergänzend ist auf den Kulturartikel in der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) hinzuweisen. Art. 69 BV lautet: «(Abs. 1) Für den Bereich der Kultur sind die Kantone zuständig. (Abs. 2) Der Bund kann kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse unterstützen sowie Kunst und Musik, insbesondere im Bereich der Ausbildung, fördern. (Abs. 3) Er nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgabe Rücksicht auf die kulturelle und die sprachliche Vielfalt des Landes.» Aus dieser Bestimmung geht hervor, dass der Bereich der Kulturförderung in der hauptsächlichen Zuständigkeit der Kantone liegt.

Der Kulturvermittlung (in Verbindung mit der Bereitstellung von Bildungseinrichtungen und Bildungsangeboten nach Art. 10 Abs. 1 Bst. c KV) sind auch die Bibliotheken zuzuordnen. Kommen ihnen zudem – wie etwa der Kantonsbibliothek St.Gallen (vgl. Art. 3 Bst. b und f der Bibliotheksverordnung (sGS 271.0) – die Funktion einer Sammelstelle für Sangallensia und die Aufgabe des Vermittelns der Bestände durch Ausstellungen, Veranstaltungen und Publikationen zu, erfüllen sie auch das Staatsziel des Bewahrens und Überliefers des kulturellen Erbes.

Da sich der vorliegende Bericht als Umsetzungsbericht zum Staatsziel der Kultur versteht, wird die Formulierung von Art. 11 KV, von einer Ausnahme abgesehen, beibehalten: Kulturvermittlung nach Bst. c wird nicht auf das zeitgenössische Kulturschaffen beschränkt, sondern ohne Zeitbezug verwendet. Insofern fallen aus diesem Grund die Museen als Kulturvermittlungsstätten unter Art. 11 Bst. c KV. Theater- und Konzertaufführungen sind demgegenüber der Kulturentfaltung nach Art. 11 Bst. a KV zugeordnet. Die Tätigkeitsfelder der Bibliotheken werden im Sinn der vorerwähnten Überlegungen unter das Ziel des Bewahrens und Überliefers von kulturellem Erbe nach Art. 11 Bst. b KV subsummiert.

3.2. Staatsziele mit Querbezug zur Kultur

Einen Querbezug zur Kultur hat zunächst das in Art. 23 KV festgelegte Staatsziel der Aussenbeziehungen. Danach setzt sich der Staat unter anderem zum Ziel, in Zusammenarbeit mit dem Bund, anderen Kantonen und dem Ausland das gegenseitige Verständnis der Bevölkerungen auf- und auszubauen (Art. 23 Abs. 1 Bst. b erster Teil KV). Der grenzüberschreitende Kulturaustausch stellt ein für die Erreichung dieses Staatsziels bedeutsames Instrument dar. Zahlreiche Zusammenarbeitsformen in anderen Politikbereichen gehen auf vorangegangene Kulturbeziehungen zurück.

Dem Staatsziel über die Bildung nach Art. 10 KV kommt ebenfalls eine kulturbezogene Komponente zu. Nach Abs. 2 dieser Bestimmung fördert der Staat die geistigen, sozialen, schöpferischen, emotionalen und körperlichen Fähigkeiten der Kinder und Jugendlichen. Dieses Staatsziel findet seine Entsprechung auf Gesetzesstufe in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1), wonach die Volksschule u.a. den Zugang zu den verschiedenen Bereichen der Kultur zu öffnen hat. Diesem Staatsziel sind auch die Leseförderung in den Volksschulen (Autorenlesungen) und die Tätigkeiten der Rezensionsgruppe Jugendliteratur zuzuordnen.

Die weiteren Ausführungen dieses Berichts stellen entsprechend seiner Thematik das Staatsziel nach Art. 11 KV (Kultur) und – eingeschränkt auf die grenzüberschreitenden Kulturbeziehungen – jenes nach Art. 23 KV (Aussenbeziehungen) in den Vordergrund. Dabei wird der Kulturaustausch dem Bereich der Kulturvermittlung zugeordnet.

3.3. Folgerungen

Aus dem Staatsziel, wie es in Art. 11 KV formuliert ist, ergibt sich die Forderung, dass Kultur durch geeignete Rahmenbedingungen zu fördern ist. Viele Förderungsaktivitäten sind nicht mit unmittelbaren finanziellen Folgen verbunden, so etwa die Schaffung eines kulturfrendlichen Klimas, die Wahrnehmung grenzüberschreitender kultureller Beziehungen oder kulturbezogene Bildungselemente, die in den übrigen Unterrichtsstoff eingefügt werden können. Manche kulturelle Betätigung bedarf jedoch der direkten finanziellen Unterstützung. Wo diese unterbleibt, vermögen sich wertvolle Aktivitäten ohne ausreichende Finanzierungsbasis auf Dauer nicht zu halten. Kulturelle Vielfalt verschwindet diesfalls zugunsten weniger Angebote, die ein Mehrheitsinteresse finden, was eine Verarmung bedeutet. Im Gegensatz etwa zu den Vereinigten Staaten von Amerika, die keine direkte öffentliche Kulturförderung kennen, besteht die Kulturpolitik der europäischen Staaten in der Sicherung der kulturellen Vielfalt vor allem in Form von finanziellen Zuschüssen. Diese «europäische Kulturförderungsphilosophie» ist zweifellos minderheitenfreundlich; sie bewirkt einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zum Zusammenhalt und zur Identität der Gesellschaft.

4. Aktuelle Kulturpolitik

Nach Art. 9 Abs. 1 KV streben Kanton und Gemeinden im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und der verfügbaren Mittel die Erfüllung der Staatsziele an. Unmittelbare Adressaten sind die Stimmberechtigten und die Behörden der beiden staatlichen Ebenen. Nachfolgend geht es darum, das aktuelle kulturelle Angebot des Staates und damit den Stand der Umsetzung des Staatsziels nach Art. 11 KV und – in eingeschränkter Form – des Staatsziels über die Aussenbeziehungen darzustellen.

4.1. Kulturangebote auf kantonaler Ebene

4.1.1. *Kulturelle Werte schaffen und entfalten*

a) *Kulturelles Schaffen*

Bei einem Subventionsbedarf von rund 21,2 Mio. Franken, der rund zwei Drittel des Betriebsaufwandes ausmacht und der zu 55 Prozent vom Kanton gedeckt wird, stellen die Institutionen des Sinfonieorchesters und des Theaters St.Gallen unter der Trägerschaft der Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen (im Folgenden Genossenschaft KTSG) das grösste kantonale Kulturangebot dar. In dem zwischen Kanton und Stadt St.Gallen und der Genossenschaft KTSG festgelegten Leistungsauftrag wird unter anderem betont, dass Kanton und Stadt St.Gallen in der Erhaltung des Sinfonieorchesters St.Gallen und des Theaters St.Gallen «eine kulturpolitische Schwerpunktaufgabe» sehen, «die sie im Interesse der gesamten Bevölkerung der Ostschweiz und – im Sinn der grenzüberschreitenden, nachbarlichen Zusammenarbeit – der Bodenseeregion sowie der beteiligten Kulturschaffenden erbringen».

Ein weiteres kantonales Kulturangebot liegt im Bereitstellen der Kulturwohnung in Rom. Andere Kantone und Städte stellen bildenden Künstlerinnen und Künstlern zeitlich befristet Ateliers an besonders anregenden Orten im Ausland zur Verfügung. Ausgehend von solchen Beispielen mietet der Kanton St.Gallen seit dem Jahr 1997 in Rom eine «Kulturwohnung», die der Kanton St.Gallen aufgrund von jährlichen Ausschreibungen Kulturschaffenden aller Sparten für dreimonatige Aufenthalte zur Verfügung stellt. Rom bietet sich aus Gründen der Vernetzungsfähigkeit an, weil hier bereits die Schweizer Schule vom Kanton St.Gallen patroniert wird.

b) *Fördern und Auszeichnen*

Ein wirkungsvolles Instrument zur Schaffung kulturfreundlicher Rahmenbedingungen ist die Förderung des Kulturschaffens im eigentlichen, engern Sinn. Dazu zählen Literatur, Musik, Theater und ihm verwandte Formen, Bewegungskunst, bildende und angewandte Kunst, Film einschliesslich neue oder verwandte Techniken, Baukunst sowie spartenübergreifende und spartenverbindende Ausdrucksformen.

Zur Schaffung und Entfaltung von kulturellen Werten trägt das Instrument der persönlichen Förderung und der Auszeichnung von Kulturschaffenden bei. Der Kanton verleiht jährlich Werkbeiträge. Dazu steht ihm ein Kredit von 150'000 Franken zur Verfügung⁴. Zur Sicherstellung von Qualität und Transparenz werden diese Beiträge mittels eines Wettbewerbsverfahrens ermittelt und verliehen.

Die Vergabe von Preisen setzt sich die im Jahr 1985 von der Regierung errichtete St.Gallische Kulturstiftung zum Ziel. Sie verleiht Förderungs- sowie Anerkennungs- und Jahrespreise in wechselnden Sparten sowie alle drei bis vier Jahre einen grossen Kulturpreis. Sie will kulturelles Schaffen im gesamten Kanton berücksichtigen und übergibt deshalb ihre Auszeichnungen überwiegend im Rahmen von regionalen Veranstaltungen.

⁴ Kulturelle Werkbeiträge 2002 gemäss Ziff. 12 des Grossratsbeschlusses über Beiträge aus dem Lotteriefonds 2001/II vom 28. November 2001, ProtKR 2000/2004 Nr. 244.

Das Betätigungsfeld des Kantons im Bereich des Förderns und Auszeichnens umfasst hauptsächlich folgende Aufgabenbereiche:

- Durchführung von Ausstellungen und Veranstaltungen.
- Beschaffung, Bewirtschaftung und Verwaltung von kantonalen Kunstgegenständen.
- Beratung von verwaltungsinternen und -externen Gremien und Einzelpersonen, unter anderem auch bezüglich Kunst am Bau.
- Vertretung in der Stiftung für Ostschweizer Kunstschaffen und im Kunstverein St.Gallen.
- Geschäftsführung der verwaltungsunabhängigen St.Gallischen Kulturstiftung.

4.1.2. Kulturelles Erbe bewahren und überliefern

a) Staatliches Handeln erforschbar machen und Geschichte dokumentieren

Das Führen des Staatsarchivs ist zunächst ein Beitrag zur Sicherstellung eines geordneten Verwaltungsablaufs; es handelt sich somit nicht primär um eine kulturelle Tätigkeit. Wichtige Vorgänge sollen für die Beteiligten dokumentiert und gesichert werden. Sodann erlauben es die Archive öffentlicher Körperschaften, das Handeln ihrer Organe über längere Zeiträume transparent und erforschbar zu machen. Im Gegensatz zu früher gilt heute das Öffentlichkeitsprinzip. Einschränkungen in der Zugänglichkeit zu Unterlagen sind je nachdem geboten, vorwiegend zum Schutz personenbezogener Daten.

Die hauptsächlichen Funktionen eines Staatsarchivs lassen sich wie folgt beschreiben⁵:

- Staatliche Archive halten Informationen in Wort, Bild und Ton langfristig in dem Sinn verfügbar, als die Informationen grundsätzlich allgemein zugänglich und verständlich aufbereitet sind. Archivierung ist somit mehr als blosser Aufbewahrung.
- Staatliche Archive sind Elemente von Demokratie und Rechtsstaat, indem sie den Nachweis individueller Rechte ermöglichen und die Nachvollziehbarkeit von Handlungen und Entscheidungen von Regierung und Verwaltung sichern.
- Staatliche Archive versorgen Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft mit Rohstoff und bilden einen Pfeiler für gesellschaftliches und institutionelles Wissensmanagement.

Sichern, Übernehmen, Bewerten, Erschliessen und Vermitteln von Informationen machen die Arbeit eines Archivs aus. Im Fall des Staatsarchivs handelt es sich bei den Informationen (Unterlagen) um die Gesamtheit der Geschäfte, die von Behörden und Verwaltung des Kantons erzeugt oder empfangen werden, unabhängig von der Form ihres Datenträgers. Der Kernprozess archivischen Arbeitens kennt im Wesentlichen folgende Schritte:

- Das Bewerten dient der Identifizierung der archivwürdigen Teile der Informationen, die von den «Unterlagenproduzenten» dem Archiv angeboten oder abgeliefert werden.
- Das Erschliessen besteht aus dem Verzeichnen und dem Ordnen des Archivguts. Dazu gehört u.a. die Analyse der Entstehungszusammenhänge. Das Resultat der Erschließung stellt der auswertbare Bestand einschliesslich Findmittel (Verzeichnis zum Bestand) dar.
- Die vorarchivische Arbeit hat zum Zweck, die Unterlagen der Organisationseinheiten, für welche das Archiv zuständig ist, zu sichern, zu übernehmen und zu bewerten. Diese Arbeit entspricht der Inputseite der archivischen Produktion.
- Das Lagern im Zwischenarchiv dient der vorübergehenden Aufnahme von nur noch selten benutzten Unterlagen, deren administrative Aufbewahrungsfristen noch nicht abgelaufen sind. Bis zum Verfall dieser Fristen lassen sich die Bestände der Zwischenarchive nicht oder kaum erschliessen. Für die Ursprungsbehörde bleibt der Zugriff jederzeit gewährleistet.

Die öffentlichen Archive gehören zu den Hauptquellen geschichtlicher Erkenntnis. Deshalb hat das Staatsarchiv auch eine kulturelle Aufgabe. Es bereitet die Dokumente für die historische Forschung auf und unternimmt oder veranlasst eigene Forschungen, soweit sie im öffentlichen

⁵ Vgl. Andreas Kellerhals, *Gesellschaftliche Bedeutung und Aktualität von Archiven*, Bern 2002.

Interesse liegen. Deshalb ergänzt das Staatsarchiv die staatliche Überlieferung durch den Erwerb von Quellen privater Herkunft. Erst dadurch wird historische Forschung in einem umfassenden Sinn möglich.

Archive gewährleisten eine konzentrierte und sichere Überlieferung. Sie unterstützen so ausserstehende Forscherinnen und Forscher, wissenschaftlich Tätige sowie weitere Benutzerinnen und Benutzer, ihre selbständig oder auf andere Weise gewonnenen Erkenntnisse zu ergänzen und zu belegen.

Neben dem Staatsarchiv besteht das Stiftsarchiv. Es ist das Archiv der ehemaligen Fürstabtei St.Gallen und führt mit seinen ältesten Beständen zurück bis etwa in die Jahre 730/40. Somit ist es eines der ältesten Archive überhaupt. Nach der Übereinkunft betreffend das Eigentum und die Verwaltung des Stiftsarchivs St.Gallen vom 2. Juni 1953 (sGS 271.3) steht das Stiftsarchiv, soweit es die Archivbestände des ehemaligen Klosters St.Gallen enthält, im gemeinsamen Eigentum von Kanton St.Gallen und Katholischem Konfessionsteil St.Gallen. Das Archiv des ehemaligen Klosters Pfäfers, das sich in den gleichen Räumen befindet, ist demgegenüber alleiniges Eigentum des Kantons St.Gallen. Für die Erforschung und Darstellung der st.gallischen Geschichte bilden die Archivbestände des Stiftsarchivs eminent wichtiges Grundlagenmaterial.

b) Kulturelle Überlieferung und aktuelles Wissen sammeln, bewahren und überliefern
Insbesondere im Bereich des Sammelns, Bewahrens und Überlieferns von aktuellem Wissen liegt das Hauptbetätigungsfeld der Kantonsbibliothek. Es ist auf den Bericht «Neues Konzept für die Kantonsbibliothek» (40.03.03) zu verweisen.

c) Archäologisches Kulturerbe sichern, deuten und vermitteln
Dieses Tätigkeitsfeld ist der Archäologie zugeordnet. Die schriftliche Überlieferung der Menschheitsgeschichte ist sehr jung. Ihr weitaus grösserer Teil muss aus materiellen Zeugen der nicht-schriftlichen Zeit gedeutet werden. Art. 724 ZGB weist das Eigentum an Funden von erheblichem wissenschaftlichem Wert dem Staat zu. Damit soll insbesondere verhindert werden, dass Fundstätten und Funde unsachgemäss behandelt, entwendet oder zerstört werden. Bis etwa um die Mitte des 20. Jahrhunderts nahmen sich die historischen Vereine, das Historische Museum St.Gallen sowie fachkundige Einzelpersonen in St.Gallen der archäologischen Aufgaben an. Die anspruchsvollen Grabungen im Innern der Kathedrale St.Gallen in den sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts veranlassten den Staat, die Archäologie zu professionalisieren. Die Bedeutung der Archäologie beschränkt sich heute nicht mehr auf die frühen Geschichtsepochen. Sie leistet auch in Bezug auf das Mittelalter und die Neuzeit einen unentbehrlichen Beitrag zur Erhaltung und Deutung der kulturellen Überlieferung sowie in der Dokumentierung der st.gallischen Kulturlandschaft.

Aus Art. 724 ZGB und der Verordnung betreffend den Schutz von Naturkörpern und Altertümern (sGS 271.51) sowie Art. 98 des Baugesetzes (sGS 771.1; abgekürzt BauG) leitet sich das Betätigungsfeld der Archäologie wie folgt ab:

- Flächendeckendes Inventar der archäologischen Fundstellen führen und laufend ergänzen.
- Archäologische Objekte an Ort und Stelle schützen oder – wo dies nicht möglich ist – untersuchen, dokumentieren und auswerten.
- Fundgegenstände konservieren, restaurieren und aufbewahren.
- Fundgegenstände und Forschungsergebnisse der Öffentlichkeit und der Forschung zugänglich machen.

d) Bauliches Kulturerbe schützen, erhalten und vermitteln

Die Aufgabe des Schützens, des Erhaltens und des Vermittelns von baulichem Kulturerbe kommt der Denkmalpflege zu. Vorläuferinnen der kantonalen Denkmalpflege waren die Organe der privaten Heimatschutzvereinigungen. Die zunehmende Bautätigkeit der Nachkriegsjahre

überforderte jedoch die neben- und ehrenamtlich tätigen Spezialistinnen und Spezialisten. Dem vielfachen Wunsch der Gemeinden nach kompetenter Beratung entsprach der Kantonsrat im Jahr 1966 durch Schaffung der Stelle eines Denkmalpflegers. Die Aufgabe der staatlichen Denkmalpflege besteht zur Hauptsache in der Beratung von Gemeinden und Privaten zur Erhaltung und Restaurierung schutzwürdiger Bauten.

Das Betätigungsfeld der Denkmalpflege lässt sich wie folgt gliedern:

- Grundauftrag nach Art. 98 ff. BauG: Schützen von kulturgeschichtlich wertvollen Landschaften, bedeutenden Ortsbildern, geschichtlichen Stätten sowie Kulturdenkmälern, d.h. Erforschen, Sichten und Auswerten des Bestandes an baulich-kulturellem Erbe sowie Vermitteln und Pflegen einer Auswahl von Kulturgütern, einschliesslich Beraten von Gemeinden und Dritten sowie Erfüllen der subventionsbezogenen Aufgaben.
- Grundlagenarbeit (in Gestalt von Sonderprojekten auf der Basis von Lotteriefondsbeiträgen): Inventararbeit «Die Kunstdenkmäler der Schweiz» mit dem Teilprojekt «Bauernhausforschung»; Auswerten des Grundlagenmaterials «Industrieinventar» zwecks Erstellung einer Publikation «Industriekultur St.Gallen».
- Förderungstätigkeit: Beraten der Gemeinden im Sinn des Förderungskonzepts «Ortsbauliche Studien».
- Zusammenarbeit mit dem Amt für Raumentwicklung des Baudepartementes: Beraten in raumplanerischen Aufgaben sowie Beurteilen von Baugesuchen ausserhalb von Bauzonen, die auf Schutzobjekte und auf Ortsbilder oder auf die Umgebung von Kulturobjekten bezogen sind.
- Information und Kommunikation: Sensibilisieren der Öffentlichkeit, insbesondere durch Publikationen, Führungen, Herausgabe von Broschüren und Wegleitungen sowie Auszeichnungen.

Zivilisationsbedingte Katastrophen, ausserordentliche Lagen aufgrund von Auseinandersetzungen unterhalb der Kriegsschwelle und kriegerische Ereignisse verlangen vorsorgliche Massnahmen für die Sicherung des Bestandes von Kulturgütern. Die damit verbundenen Aufgaben stellen das Tätigkeitsfeld des Kulturgüterschutzes dar. Dieser besteht in einem engen Zusammenwirken von Kanton und Gemeinden in den Bereichen Kulturpflege und Zivilschutz.

4.1.3. Kulturschaffen vermitteln

Zu diesem Tätigkeitsfeld zählen das Beobachten, das Darstellen und das Vermitteln von Gegenwartskultur des Kantons. Die öffentliche Kunstpflege in der Hauptstadt wird durch den Kunstverein und das Kunstmuseum St.Gallen wahrgenommen. Diese werden ergänzt durch die Kunsthalle, die frei von der Bestandespflege unmittelbarer auf avantgardistische Strömungen reagieren kann, sowie vom Museum im Lagerhaus (Stiftung für schweizerische naive Kunst und art brut). Diese vier Institutionen vermitteln mehrheitlich Kunst auf internationalem Niveau. Das st.gallische Kunstschaffen hat daneben wenig Platz. Der Kanton trägt deshalb dazu bei, diese Förderungslücke auszufüllen, insbesondere mittels Gruppen-Ausstellungen st.gallischer Künstlerinnen und Künstler sowie von Jubilarinnen und Jubilaren, in der Regel im Ausstellungssaal des Regierungsgebäudes.

Der Kanton verfügt im Schloss Werdenberg über ein Museum (Wohnmuseum, Waffensammlung, Kantonsgeschichte). Er ist ausserdem als Mitstifter der Stiftung Altes Bad Pfäfers fachlich für die dortigen Museumsabteilungen zuständig (Badmuseum, Klostermuseum, Paracelsus-Gedenkstätte).

4.1.4. Kulturaustausch pflegen

Im Rahmen des Kulturaustauschs geht es darum, den Kanton nach aussen darzustellen und Begegnungen mit Kulturen anderer Gebietskörperschaften zu pflegen. Seine geopolitische

Lage prädestiniert den Kanton für die Zusammenarbeit über die Grenzen, namentlich im benachbarten Bodenseeraum und innerhalb der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (Arge Alp). Dabei tritt die Kultur sowohl als eigenständige Begegnungsebene wie auch als Schrittmacherin für andere Bereiche in Erscheinung. St.Gallen kann ein reichhaltiges Kulturleben anbieten und nimmt im Wechsel die Spezialitäten anderer Staaten oder Länder an.

Der Kanton St.Gallen ist Mitglied der Versammlung der Regionen Europas (VRE), einem Zusammenschluss der Gliedstaaten (Regionen, Länder, Kantone) der im Europarat vertretenen Staaten. Die VRE vertritt ein föderatives, auf dem Grundsatz der Subsidiarität beruhendes politisches Konzept, sowohl gegenüber dem eigenen Staat wie der Europäischen Union. Das Interesse der Regionen an einer direkten gegenseitigen Zusammenarbeit ist gross. Die schweizerischen Kantone können dabei einen wertvollen Erfahrungsschatz einbringen, im Bereich der Kultur wie auch auf anderen Gebieten.

4.1.5. Beurteilung des Angebots

Die kulturellen Angebote der Kantone sind mehr oder weniger vergleichbar. Unterschiede bestehen in Bezug auf Schwerpunktbildungen und Mitteleinsatz. Der Schwerpunkt der st.gallischen Kulturförderung liegt im Bereich Musik und Theater, also im Bereich des Staatsziels des Schaffens und Erhaltens von kulturellen Werten (Art. 11 Bst. a KV). Dieser Umstand steht zunächst im Zusammenhang mit dem Engagement für Sinfonieorchester und Theater St.Gallen, trifft jedoch auch auf die Kleinförderung zu.

Besondere Verhältnisse herrschen hinsichtlich des Staatsziels des Bewahrens und des Überlieferens von kulturellem Erbe (Art. 11 Bst. b KV), einerseits in Bezug auf die Bibliotheken, andererseits in Bezug auf die Geschichtsforschung. Der Kanton trägt oder fördert ausschliesslich wissenschaftliche Bibliotheken und überlässt die Volksbibliotheken mit ihrer Ausrichtung auf die Bereiche Populärinformation, Unterhaltung und Freizeit Privaten und Gemeinden. Im Gegensatz zu anderen Kantonen fand in St.Gallen ein Zusammenschluss zwischen der Stadt- bzw. Kantonsbibliothek und derjenigen der Universität nicht statt (vgl. im Übrigen den Bericht «Neues Konzept für die Kantonsbibliothek» [40.03.03]).

Was die Geschichtsforschung betrifft, werden im Kanton St.Gallen wenig bis keine Initiativen zur Erforschung der st.gallischen Geschichte ergriffen, dies etwa im Gegensatz zu Kantonen mit einer auf historisch-geisteswissenschaftliche Fächer ausgerichteten Universität. Da auch private Anstösse auf kantonaler Ebene weitgehend fehlen, greifen die staatlichen Kulturinstitute selbst entsprechende Projekte auf. Zu erwähnen sind beispielsweise das längerfristige Forschungsprojekt Chartularium Sangallense (Neubearbeitung des Urkundenbuchs der Abtei St.Gallen), die Koordinationsleistungen zugunsten des neuen Historischen Lexikons der Schweiz (HLS) und die Neue Kantonsgeschichte.

Im interkantonalen Vergleich eher gering ist das Angebot im Bereich des Vermittelns von Kulturschaffen (Art. 11 Bst. c KV). Vor allem die Museen belasten den Kanton wenig, weil die in der Stiftung St.Galler Museen vereinigten Häuser in der Hauptstadt (Kunstmuseum, Naturmuseum, Historisches Museum, Völkerkundemuseum) von der Stadt St.Gallen, das Textilmuseum von einer Stiftung der Industrie- und Handelskammer und die Stiftsbibliothek vom Katholischen Konfessionsteil des Kantons St.Gallen getragen bzw. finanziert werden.

Von nachhaltiger Bedeutung ist die grenzüberschreitende kulturelle Zusammenarbeit des Kantons. Allerdings zeigt die Alltagspraxis, dass monothematische Auftritte des Kantons eher wenig Wirkung erzielen. Als bedeutend erfolgreicher erweisen sich so genannte Paketangebote, die aus mehreren Dossiers bestehen. Ein enges Zusammenwirken der auf operativer Ebene tätigen Departemente in der «kleinen Aussenpolitik», koordiniert und zusammengefasst durch die Dienststelle Koordination der Aussenbeziehungen (KAB) in der Staatskanzlei, vermag den kantonalen Auftritt im Ausland erkennbar zu profilieren.

4.1.6. Kulturausgaben

Die Kulturausgaben des Kantons belaufen sich aktuell auf jährlich rund 24 Mio. Franken, ohne den Bibliotheksbereich, der im separaten Bericht «Neues Konzept für die Kantonsbibliothek» (40.03.03) dargestellt wird, auf rund 21 Mio. Franken. Die Ausgaben umfassen einerseits die Aufwendungen für Kulturverwaltung und Kulturbetriebe sowie andererseits die Beitragsleistungen. Die Beiträge werden mehrheitlich an Projekte Dritter ausgerichtet, fallweise aber auch für Sonderprojekte des Kantons mit ausgesprochener Drittwirkung (z.B. Neue Kantonsgeschichte).

Hinsichtlich der Herkunft der Mittel ist festzuhalten, dass dem Lotteriefonds durchschnittlich die Hälfte der Kulturausgaben belastet werden. Von den gesamten Lotteriefondsmitteln wiederum fliessen durchschnittlich rund 75 bis 80 Prozent der Kultur zu. Der vergleichsweise grösste Teil der kulturellen Lotteriefondsmittel wird für die Genossenschaft KTSG verwendet, indem die Hälfte der jährlichen Gesamtsubvention aus dem Lotteriefonds finanziert wird.⁶

Der Anteil der Kulturausgaben an den Gesamtausgaben des Kantons liegt im Durchschnitt bei rund 0,7 Prozent. Je Kopf der Bevölkerung bewegen sich die Kulturausgaben des Kantons jährlich zwischen 23 und 52 Franken.

4.1.7. Kontaktgremien

Zur Verbesserung der Verständigung zwischen Kulturschaffenden und staatlichen Dienststellen hat das Departement für Inneres und Militär im Jahr 1997 zwei Kontaktforen geschaffen, den Kulturrat und die jährlich stattfindende Kulturkonferenz.

Der Kulturrat ist ein beratendes Gremium aus neun bis elf Sachverständigen und Kulturschaffenden aus dem ganzen Kanton. Neben allgemeiner Beratungstätigkeit befasst er sich hauptsächlich mit der Jurierung und der Vergabe der jährlichen Werkbeiträge.

Die Kulturkonferenz sodann versammelt jeweils jährlich rund hundert Vertreterinnen und Vertreter von Kulturorganisationen zwecks Informationsaustausch und Erörterung aktueller Themen.

4.2. Kulturangebote auf Gemeindeebene

4.2.1. Bestandesaufnahme

Im Jahr 2000 erstellten Absolventinnen und Absolventen der Fachhochschule für Wirtschaft (heute: Fachhochschule für Technik, Wirtschaft und soziale Arbeit) eine Bestandesaufnahme des Kulturangebotes des Kantons St.Gallen für das Jahr 1999.⁷ Ausserdem befasste sich eine Diplomarbeit an dieser Fachhochschule mit den Kulturausgaben der Gemeinden.⁸

Zunächst zeigt sich ein markanter Unterschied zwischen der Stadt St.Gallen und den übrigen Gemeinden: Während in der Hauptstadt Theater, Musik und Museen im Vordergrund stehen, ist es in den übrigen Gemeinden die Denkmalpflege, die den vergleichsweise grössten Stel-

⁶ Mit Botschaft und Entwurf der Regierung zum Nachtrag zum Grossratsbeschluss über Staatsbeiträge an die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen (38.03.03, Referendumvorlage ABI 2003, 2778) soll der Anteil des Lotteriefonds auf zwei Drittel angehoben werden.

⁷ Bestandesaufnahme des Kulturangebotes des Kantons St.Gallen für das Jahr 1999 für das kantonale Amt für Kultur. Gruppenprojektarbeit an der Fachhochschule für Wirtschaft St.Gallen (FHW), vorgelegt von Alexander Hartmann, Marco Helbling, Daniela Müller und Katja Rinderknecht, eingereicht am 9. Juni 2000; Fachbetreuer: Walter Hagmann, Fritz Forrer, Hanspeter Nef [73 Seiten mit 71 Darstellungen sowie Anhängen mit rund 80 Tabellen und Dokumenten].

⁸ Die Kulturausgaben des Kantons St.Gallen und dessen Gemeinden; Diplomarbeit von Mario Boari an der Fachhochschule für Wirtschaft St.Gallen [neu: Fachhochschule für Technik, Wirtschaft und soziale Arbeit St.Gallen FHS], 2000.

lenwert einnimmt. Die Gemeinden sind mithin schwerpunktmässig dem Staatsziel des Bewahrens und des Überlieferns von kulturellem Erbe verpflichtet (Art. 11 Bst. b KV).

Allerdings widmen sich die Gemeinden auch der Vermittlung von Kultur (Art. 11 Bst. c KV), einerseits durch Unterstützung von Veranstaltungen, andererseits in Gestalt des Erbringens von indirekten Leistungen, d.h. im Wesentlichen im Bereitstellen von kulturdienlicher Infrastruktur. Als kulturelle Infrastruktur sind vorab die Gemeindebibliotheken (60), die historischen Museen (42) und die Musikschulen (30) zu nennen.

In Bezug auf die Veranstaltungen stehen Angebote im Vordergrund, die dem Bereich Kleintheater zuzuordnen sind (rund 580). Es folgen die klassische (rund 450), die moderne (rund 430) und die volkstümliche Musik (rund 250). Schauspiel und Musiktheater wurden je rund 200 mal angeboten. Im Sektor Brauchtum dominieren die Fasnachtsanlässe (rund 160).

Zahlreich sind schliesslich die Lesungen (rund 160). In Bezug auf die geografische Verteilung von Veranstaltungen der Musik und des Theaters zeigt sich, dass der Wahlkreis St.Gallen (454 Konzerte, 525 Theaterdarbietungen) an erster Stelle steht. Es folgen die Wahlkreise See-Gaster (155 Konzerte, 106 Theaterdarbietungen) und Toggenburg (154 Konzerte, 71 Theaterdarbietungen).

Ausgeprägt ist die kulturelle Zentrumsfunktion der Stadt St.Gallen. Ihre Rolle kommt besonders in den Bereichen der Ausbildung, der Theater- und Musikszene, der Bibliotheken und Museen sowie der Grossanlässe markant zum Ausdruck. Ihr Einzugsgebiet reicht weit über die Stadt- und Kantonsgrenzen hinaus, erreicht einen Grossteil des Kantons Thurgau bis hinein in den Kanton Zürich und tangiert im Süden die bündnerischen Gebiete bis nach Chur. Der wichtigste Anziehungspunkt besteht ohne Zweifel im Theater und im Sinfonieorchester St.Gallen. Vergleichbares lässt sich zu den Museen und Bibliotheken ausführen, worunter die Stiftsbibliothek am meisten Besucherinnen und Besucher anziehen vermag.

4.2.2. Mitteleinsatz

Über den Mitteleinsatz der Gemeinden gibt die periodisch vom Departement für Inneres und Militär herausgegebene Veröffentlichung «St.Galler Gemeindefinanzen» Auskunft. Da die Kulturausgaben in der Rubrik betreffend Aufgabengebiet «Kultur und Freizeit» enthalten sind, ist eine spezifisch auf die Kulturangebote begrenzte Aussage nicht möglich.

Bei der Befragung der Gemeinden im Rahmen der zitierten Diplomarbeit sind in Übereinstimmung mit dem Bundesamt für Statistik als zur Kultur gehörend folgende Bereiche definiert worden: Bibliotheken, Museen, Theater, Konzerte, Denkmalpflege und Heimatschutz, Medien (Bücher, Tonträger, Film) sowie Übriges (bildende Kunst, Literatur, Brauchtum usw.). Zusätzliche Fragen betrafen die Einwohnerzahlen und den Gemeindetypus.⁹ Die Rücklaufquote der Fragebogen war mit rund 75 Prozent relativ hoch. Die Zahlenangaben sind indessen mit gewissen Vorbehalten zu betrachten, weil die Gemeinden die Kategorisierung ihrer Kulturausgaben in der Regel nicht nach anerkannten statistischen Kriterien vornehmen. Sie mussten daher vielfach pauschale Zahlen angeben, die einer mehr oder weniger verlässlichen Deutung bedurften.¹⁰ In den Jahren 1997 bis 1999 wurden von allen Gemeinden zusammen durchschnittlich 42 Mio. Franken für Kultur ausgegeben. Der grössere Teil der Mittel floss in die kulturelle Infrastruktur (Räume, Denkmalpflege), was dem aktuellen kulturellen Aufgabenschwergewicht der Gemeinden entspricht. Die bezirksweise ermittelten Ausgaben je Kopf bewegen sich zwischen neun Franken (Neutoggenburg) und 170 Franken (St.Gallen). Die Stadt St.Gallen für sich

⁹ Wohngemeinde mit wenig eigener Infrastruktur (Agglomerationsgemeinde), Gemeinde mit eigener Infrastruktur, regionales Zentrum, überregionales Zentrum.

¹⁰ Aus dieser Erfahrung wird für die Zukunft zu prüfen sein, ob für die statistische Erhebung der Gemeindefinanzen im Bereich «Kultur und Freizeit» eine detaillierte Gliederung vorzugeben ist, z.B. nach Kultur, Sport und Freizeit.

kommt im Jahr 1999 auf einen Betrag von 193 Franken. Vergleicht man die regionalen Zentren, nämlich Rorschach, Altstätten, Buchs, Sargans, Uznach, Rapperswil, Jona, Wattwil, Uzwil, Wil und Gossau, so liegen Wil und Rapperswil mit je 50 und Jona mit 30 Franken je Kopf vorne. Generell ist zu bemerken, dass in den ländlichen Gemeinden tendenziell das traditionelle, weniger das zeitgenössische Kulturschaffen und fast nie einzelne Personen gefördert werden.

4.3. Kulturnachfrage

Das Institut für Qualitätsmanagement und Angewandte Betriebswirtschaft der Fachhochschule für Wirtschaft (heute: Fachhochschule für Wirtschaft, Technik und soziale Arbeit) St.Gallen wurde beauftragt, die kulturellen Bedürfnisse der Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons St.Gallen zu erheben.¹¹

Ein Hauptergebnis der Umfrage besteht darin, dass die auf die einzelnen Kulturbereiche auf-gegliederten kulturellen Bedürfnisse keine markanten Unterschiede aufweisen. Unter Vernachlässigung von Nuancen lassen sich die nachgefragten Bereiche in zwei Gruppen einteilen, eine Gruppe mit bevorzugten Angeboten und eine Gruppe, deren Angebote auf ein geringeres oder in der Tendenz eher nachlassendes Interesse stossen.

Zur bevorzugten Gruppe gehören, aufgelistet nach dem Grad ihrer Beliebtheit:

<ul style="list-style-type: none"> - Musikschulen - Kunstgewerbeschulen - Filme mit regionalem Bezug - Kleintheater - moderne Musik - Musiktheater - Naturmuseen 	<ul style="list-style-type: none"> - regionales Brauchtum - technische Museen - Tanz- und Ballettschulen - Schauspiele - Theaterschulen - Musikkonservatorien
---	---

Zur Gruppe der nachlassend oder wenig interessierenden Angebote gehören, wiederum aufgelistet nach dem Grad ihrer Beliebtheit:

<ul style="list-style-type: none"> - klassische Musik - Kunstmuseen und Galerien - Hörspiele mit regionalem Bezug - Kunstgewerbemuseen - historische Museen und Sammlungen - Volks- und Gemeindebibliotheken 	<ul style="list-style-type: none"> - Fachbibliotheken - volkstümliche Musik - Kantonsbibliothek - st.gallische Gegenwartsliteratur - öffentliche Lesungen
--	--

Die Nachfrageunterschiede sind jedoch nicht derart, dass Kulturangebote der zweiten Gruppe grundsätzlich in Frage gestellt werden müssten. Hingegen geben die Ergebnisse den auf der Angebotsseite Tätigen Anhaltspunkte dafür, in welchen Kultursparten andere, auf breitere Wirkung angelegte Inhalte angezeigt sind.

Aus den Umfrageergebnissen ergibt sich im Weiteren, dass weder für die kantonale noch für die Gemeindeebene ein unmittelbarer Handlungsbedarf besteht. Soweit es um die Förderung von Aktivitäten Dritter geht, soll auch dann weiterhin auf korrigierende Lenkungsmaßnahmen verzichtet werden, wenn die Angebote zeitweilig die Nachfrage in einzelnen Kultursparten übersteigen. Die Gesetze des Marktes werden selbst für Korrekturen sorgen. Anstatt korrigierend soll der Staat mit seiner Förderungspraxis und seinen Dienstleistungsangeboten marktergänzend tätig sein sowie mit Blick auf die Erhaltung einer kulturellen Vielfalt unverzichtbare Nischen besetzen.

¹¹ Kulturelle Bedürfnisse der Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons St.Gallen, erhoben im Auftrag des kantonalen Amtes für Kultur vom Institut für Qualitätsmanagement und angewandte Betriebswirtschaft, verfasst von Daniel Rohner und Fritz Forrer, 2000.

4.4. Interkantonaler Vergleich der Kulturausgaben

Mitunter wird ausgesagt, dass der Kanton St.Gallen bei den Kulturausgaben im Vergleich mit anderen Kantonen eher ungünstig abschneidet. Gemessen an der Gesamtheit der Kulturausgaben,¹² eingeschlossen die Ausgaben der Gemeinden, belegt der Kanton St.Gallen im Jahr 1996 mit rund 52 Mio. Franken den siebten Rang und liegt somit in guter Position. Gemessen an den Kulturausgaben je Kopf der Kantone, wiederum eingeschlossen die Ausgaben der Gemeinden, findet sich der Kanton St.Gallen mit rund 130 Franken jährlich auf dem 17. Rang. Die Ostschweiz liegt mit 127 Franken an letzter Stelle der acht statistischen Grossregionen.

Die Aussagekraft des Vergleichs der Kulturausgaben je Kopf ist zu relativieren. Nebst der Folgerung, dass eine schlechte Platzierung des Kantons St.Gallen bzw. der Ostschweiz vorliegt, lässt sich ebenso gut ableiten, dass der Kanton St.Gallen bzw. die Ostschweiz den Kulturauftrag besonders effizient erfüllt, weil mit gleichem Aufwand eine grössere Zahl von Einwohnerinnen und Einwohnern bedient und mithin eine breitere Nutzenstreuung erzielt wird. Diese Betrachtungsweise könnte auch dadurch untermauert werden, dass eine vergleichbare kulturelle Ausstattung in bevölkerungsärmeren Kantonen in der Statistik je Kopf teurer und somit unrentabler erscheint. Gegen eine solche Auslegung könnte demgegenüber die Tatsache angeführt werden, dass Stadtkantone und Kantone mit grossen Hauptstädten, wo Kultur erwartungsgemäss effizienter betrieben werden müsste, trotzdem höhere Ausgaben je Kopf ausweisen. Dies kann aber auch mit der grösseren Anzahl besonders teurer Kulturbetriebe erklärt werden, die sich am internationalen Preisniveau orientieren müssen.

Es ergibt sich schon aufgrund dieser unterschiedlichen Folgerungen, dass ein interkantonaler Vergleich infolge der grossen kulturpolitischen Heterogenität der Kantone nur sehr bedingt aussagekräftig ist und wenig dazu beizutragen vermag, eine eigenständige kantonale Kulturpolitik zu definieren. Hinzu kommt, dass das für die interkantonalen Vergleiche herangezogene Datenmaterial unterschiedliche Komponenten aufweist, indem die Kulturausgaben je nach Kanton – auch in Bezug auf seine Gemeinden – verschiedenen Ausgabenpositionen zugeordnet werden.

5. Künftige Erfüllung von kulturpolitischen Aufgaben

5.1. Besonderheiten bei Umsetzung des Staatsziels über die Kultur

Die Kantonsverfassung zeichnet sich hinsichtlich der Erfüllung von Staatsaufgaben dadurch aus, dass sie unter verschiedenen Aspekten eine Aufgabenerfüllung, die den Grundsätzen von Effizienz und Effektivität entsprechen, verlangt. Sie schreibt deshalb an verschiedenen Stellen eine wirtschaftliche und wirksame Aufgabenerfüllung vor. Diese Vorgabe lässt sich bei der Umsetzung der auf die Kultur bezogenen Staatsziele nicht in gleichem Mass erfüllen, wie beispielsweise bei einer Staatsaufgabe, bei der die Kostenfolgen aus ihrer Erfüllung oder deren Wirkungen messbar oder wenigstens annäherungsweise eruierbar sind. So hielt die Regierung bereits im Jahr 1993 in ihrer Botschaft zum Staatsverwaltungsgesetz (ABI 1993, 758 ff.) hinsichtlich der Institutionalisierung der Controllingaufgaben fest, «dass Ansprüche und Anforderungen an den Staat ... vielfach zu einem staatlichen Tätigwerden Anlass geben können, bei dem zwischen Mitteleinsatz und Zielerreichung ein Missverhältnis besteht, so dass dem Grundsatz der Effizienz nicht oder nur teilweise entsprochen werden kann. Demgegenüber übt in der privatwirtschaftlichen Unternehmung – namentlich in bezug auf die Effektivität – der Markt eine zentrale Controllingfunktion aus; er regelt oder steuert, was in welchem Umfang und zu welchem Preis angeboten werden kann. ... Hinzu kommt, dass sich viele staatlichen Tätigkeiten nicht in Masseinheiten ausdrücken lassen, wie dies im privatwirtschaftlichen Bereich in der Regel möglich ist» (ABI 1993, 776). Insofern ist die staatliche Kulturförderung nicht oder nur bedingt «controllingfähig».

¹² Quelle: Statistik der Schweiz / Heft 16: Kultur und Lebensbedingungen. Indikatoren der öffentlichen Kulturausgaben, Standardisierte Kennziffern 1990 - 1996; hrsg. vom Bundesamt für Statistik, Neuchâtel 1999.

Im Kulturbereich ist ein auf Effizienz und Effektivität ausgerichtetes staatliches Tätigwerden am ehesten bei Institutionen möglich, die einen unternehmensähnlichen Status haben und sich mehr oder weniger marktbezogen verhalten müssen, wie etwa Theater-, Konzert- und Bibliotheksinstitute oder Museen. Der überwiegende Teil der staatlichen Betätigung in der Kulturpolitik bezieht sich demgegenüber auf geldwerte Leistungen an das Kulturschaffen oder an Kulturschaffende, wobei Aspekte zu berücksichtigen sind, die aus staatspolitischen Überlegungen kaum ein wirtschaftlich messbares Handeln darstellen. So soll Kultur zwar einerseits breite Bevölkerungskreise erreichen, aber auch Elitäres zulassen und Raum für Neuentwicklungen ermöglichen. Ferner soll die staatliche Kulturförderung Anliegen von Minderheiten berücksichtigen. Die Förderungstätigkeit soll überdies zur Chancengleichheit und Chancenvielfalt sowohl der Kulturschaffenden als auch der Kulturkonsumierenden beitragen. Schliesslich sollen zeitgenössisches und zukunftsgerichtetes Kulturschaffen gleichwertig wie jenes gefördert werden, das auf Erhalten, Pflegen, Vermitteln und Verbreiten von herkömmlichen, traditionellen Kulturformen gerichtet ist. Dieses Umfeld soll indessen nicht davon abhalten, den Bestimmungen der neuen Kantonsverfassung über die Erfüllung von staatlichen Aufgaben auch im Bereich der Kulturpolitik wo möglich nachzuleben und sie namentlich bei der Aufgabenzuteilung sachgemäss anzuwenden.

5.2. Subsidiaritätsprinzip

Das Subsidiaritätsprinzip umfasst zunächst die Zuordnung einer Aufgabe im Verhältnis zwischen Staat (Kanton und Gemeinden zusammen) und Privaten (Art. 25 Abs. 1 KV). Der Staat soll dann Aufgaben erfüllen, wenn Private sie nicht angemessen erfüllen. Auch in dieser Hinsicht – nicht nur in Bezug auf Effizienz und Effektivität – stellt die Kulturpolitik einen Sonderfall dar, indem die kulturelle Betätigung zu einem erheblichen Teil von Privaten wahrgenommen wird. Die staatliche Aufgabenerfüllung beschränkt sich hauptsächlich auf die finanzielle Förderung. Insofern kann der erste Grundsatz der Subsidiarität nur begrenzt berücksichtigt werden. Immerhin ist festzustellen, dass die private Kulturförderung einen wichtigen Stellenwert einnimmt. Heute sind es hauptsächlich privatwirtschaftliche Unternehmen, die im Rahmen ihrer Geschäftspolitik nebst Sport, Freizeitförderung und Sozialem auch Kultur fördern. Vielfach werden dabei auf Sponsoring basierende Beziehungen zwischen den Unternehmen sowie den kulturschaffenden Einzelpersonen und Institutionen hergestellt. Unabhängig davon, ob die private Kulturförderung gegenleistungsfrei ist oder ob sie auf einem Sponsoringvertrag beruht, lässt sich feststellen, dass sich Private mit einem nicht zu unterschätzenden Anteil an der Erfüllung kulturpolitischer Aufgaben beteiligen, wenngleich das Engagement dem jeweiligen wirtschaftlichen Umfeld folgend schwankend ausfällt.

Das zweite Element des Subsidiaritätsprinzips bezieht sich auf das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden. Der Kanton erfüllt Staatsaufgaben dann, wenn die Gemeinden nicht in der Lage sind, sie allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden wirtschaftlich und wirksam zu erfüllen (Art. 26 Abs. 1 KV). Dabei geht die Verfassung von einer möglichst eindeutigen Aufgabenzuordnung aus; ist eine gemeinsame Aufgabenerfüllung von Kanton und Gemeinden und mithin eine geteilte Zuständigkeit angezeigt, so ist festzulegen, welche Staatsebene die Hauptverantwortung trägt (vgl. Art. 26 Abs. 2 und 3 KV).

Die bisherige Aufgabenerfüllung von Kanton und Gemeinden im kulturpolitischen Bereich ist von einem pragmatischen Vorgehen gekennzeichnet. Eine Zuordnung von Aufgaben an die eine und die andere Staatsebene fehlt. Zwar wird verschiedentlich auf Kriterien, wie örtliche und regionale Ausstrahlung oder kantonale Bedeutung, abgestellt; es steht indessen der jeweilige Einzelfall im Vordergrund. Ein effektiver und effizienter Mitteleinsatz auf beiden staatlichen Ebenen sowie das Bestreben, Rechtssicherheit namentlich auch bei der Ausrichtung von Staatsbeiträgen herbeizuführen, lassen es als unabdingbar erscheinen, allgemeine Grundsätze über die Aufgabenzuteilung festzulegen. Das bisherige Fehlen solcher Grundsätze lassen es denn auch nicht zu, bei den in den nachfolgenden Abschnitten 5.5.2. bis 5.5.4. dieses Berichts enthaltenen Übersichten einen Quervergleich zum Ist-Zustand herzustellen, zumal für die

Betätigung in manchen kulturpolitischen Bereichen ein verbundweises Vorgehen von Kanton und Gemeinden, ohne Gliederung in Haupt- und Nebenzuständigkeit bzw. -verantwortung, charakteristisch ist.

5.3. Neuer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen

Aufgabenteilungs- und Finanzierungsregelungen finden sich in der vorgesehenen Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen, wie sie in der Botschaft des Bundesrates vom 14. November 2001 den eidgenössischen Räten vorgeschlagen wird (vgl. BBI 2001, 2291 ff.; abgekürzt Botschaft NFA). Es ist angezeigt, die wichtigsten Grundsätze auch im Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden zu berücksichtigen, nicht zuletzt im Hinblick auf die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, die ein wesentliches Element der NFA darstellt. Zwecks Vermeidung von ineffizienten und ressourcenbindenden Reibungsverlusten sollen dabei gleichgelagerte Sachverhalte, wie sie zwischen dem Bund und den Kantonen bzw. unter den Kantonen geordnet werden sollen, auch im Verhältnis zwischen dem Kanton und den Gemeinden bzw. unter den Gemeinden sachgemäss geregelt werden. Die Kantonsverfassung lässt ein solches Vorgehen zu.

Konkret bedeutet dies für eine künftige st.gallische Kulturpolitik, dass zunächst darauf hinzuwirken ist, eine Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden herbeizuführen. Die Zuständigkeit für eine kulturpolitische Aufgabe ist wo immer möglich entweder integral dem Kanton oder integral den Gemeinden zuzuordnen. Integral heisst, dass eine Übereinstimmung von Nutzniessenden sowie Kosten- und Entscheidungsträgern erzielt wird, so dass transparent wird, wer in welchem Ausmass für die Aufgabenerfüllung zuständig ist (vgl. Botschaft NFA, 2332). Wenn von einer Entflechtung oder Neuzuteilung der Zuständigkeit für die Erfüllung von kulturpolitischen Aufgaben gesprochen wird, handelt es sich vorwiegend um eine finanzielle Entflechtung, da sich die Kulturpolitik der öffentlichen Hand hauptsächlich im Erbringen von finanziellen Leistungen äussert. Anders verhält es sich etwa bei der Denkmalpflege, in der Archäologie oder bei Bibliotheken. Diese Tätigkeitsfelder sind nicht auf ein finanzielles Engagement beschränkt, sondern haben auch – vielfach sogar überwiegend – die Erfüllung von Aufgaben mit eigenen personellen und infrastrukturellen Mitteln zum Inhalt.

Neben der integralen Zuordnung von Aufgaben an Kanton und Gemeinden sind Verbundaufgaben denkbar. Sie sind nach den Grundsätzen der NFA dadurch gekennzeichnet, dass die Verantwortung für die Finanzierung stets von Bund und Kantonen gemeinsam getragen wird (vgl. Botschaft NFA, 2337 und 2341).¹³ Nachdem die kulturpolitische Aufgabenerfüllung von Kanton und Gemeinden – wie erwähnt – zu einem überwiegenden Teil in Form von finanziellen Leistungen erfolgt, lässt sich die auf die NFA bezogene Definition von Verbundaufgaben vergleichsweise einfach auf die vorliegend vorzunehmenden Zuteilungsregeln anwenden.

5.4. Kriterien der Aufgabenzuteilung an Kanton und Gemeinden

Die im folgenden Abschnitt 5.5. enthaltenen Übersichten zeigen – aufgeteilt nach den einzelnen kulturpolitischen Staatszielen gemäss Art. 11 KV und somit anknüpfend an die Ausführungen in Abschnitt 4 dieses Berichts – auf, welche Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Kanton und Gemeinden künftig wegleitend sein soll.

¹³ Der Begriff der Verbundaufgabe ist somit nach der Vorlage über die NFA auf den Finanzierungsaspekt bezogen. Demgegenüber sieht das st.gallische Verfassungsrecht auch dann eine Verbundaufgabe vor, wenn nicht nur die Finanzierung, sondern auch die inhaltliche Zuständigkeit zur Erfüllung auf Kanton und Gemeinden aufgeteilt sind. Es bestimmt in Art. 26 Abs. 3 KV, dass das Gesetz festzulegen hat, wer die Hauptverantwortung für *Erfüllung* und Finanzierung trägt, wenn es Staatsaufgaben Kanton und Gemeinden zur gemeinsamen Erfüllung zuweist.

5.4.1. Wirkungsbezug

Als Kriterium für die Zuordnung wird die Wirkung bzw. werden die Ausstrahlung oder die Bedeutung eines Kulturangebotes herangezogen, wobei dieses seinen Schwerpunkt lokal, regional oder kantonal haben kann.

a) Lokale Wirkung

Als lokal ist die Wirkung zu bezeichnen, wenn das Kulturangebot auf eine einzige Gemeinde oder auf wenige benachbarte Gemeinden begrenzt ist, zwischen denen eine entsprechende Zusammenarbeit, z.B. eine gemeinsame Finanzierung, angezeigt ist. Solche Kulturangebote sollen in die integrale Zuständigkeit der Gemeinden fallen («Gd»)¹⁴. Im Wesentlichen bedeutet dies, dass die Gemeinden für ihre kulturelle Grundausstattung (kommunale Grundversorgung) und für das örtliche Kulturleben selbst besorgt sind. Als kommunale Grundversorgung ist eine der Gemeinde angepasste kulturelle Infrastruktur zu bezeichnen. Hinzu kommen betriebsbezogene wiederkehrende Beiträge an diese Infrastruktur sowie an die örtlichen Vereine und Institutionen, die Kulturangebote bereitstellen.

Die Gemeinden sind heute gesetzlich weder zur Bereitstellung von Kulturangeboten noch zur Unterstützung von kulturellem Schaffen noch - von der Denkmalpflege abgesehen - zu kulturellen Beitragsleistungen verpflichtet. Mit der nunmehr vorgesehenen Aufgabenzuteilung stellt sich die Frage, welches die Konsequenzen für die Stellung der Gemeinden in der Kulturpolitik sind.

Für die Erfüllung von kulturpolitischen Aufgaben, die in die integrale Zuständigkeit der Gemeinden fallen, sind zwei Varianten gegeben:

- (1) *Variante der selbst gewählten Aufgaben:* Es ist der Gemeinde überlassen, ob sie sich einzelnen oder allen kulturellen Aufgabenbereichen annehmen will oder nicht. Diese Variante zählt die Aufgaben im Bereich der Kulturpolitik zu den Aufgaben, welche die Gemeinde im Sinn von Art. 90 KV im öffentlichen Interesse selbst wählt. Sie stellt eine weitgehende Autonomie der Gemeinden im Rahmen der Erfüllung einer Staatsaufgabe in den Mittelpunkt. Variante (1) kann insofern auch als Folgerung aus Art. 26 Abs. 2 KV gesehen werden. Danach entscheiden die Gemeinden, wenn sie Staatsaufgaben erfüllen, über die Art der Erfüllung, und sie sind auch für die Finanzierung verantwortlich. Die Wendung «Art der Erfüllung» kann auch heissen, dass eine Aufgabe nicht erfüllt wird.
- (2) *Variante der zugewiesenen Aufgaben:* Das Gesetz verpflichtet die Gemeinden, bestimmte kulturellen Aufgaben zu erfüllen. Diese Variante geht davon aus, dass die Gemeinde nach Art. 90 KV jene Aufgaben zu erfüllen hat, die ihr durch Verfassung und Gesetz zugewiesen werden. Für den Fall, dass sich eine Gemeinde dieser oder jener Aufgabe nicht annehmen sollte, kämen die gestützt auf Art. 100 KV festzulegenden aufsichtsrechtlichen Massnahmen zum Zug.

Angesichts des mit der neuen Kantonsverfassung angestrebten staatspolitischen Anliegen, eine klare Zuordnung von Aufgaben an Kanton und Gemeinden vorzunehmen und dabei der Bedeutung der Gemeindeautonomie Rechnung zu tragen, sowie mit Blick auf die Besonderheiten im kulturpolitischen Tätigkeitsfeld ist Variante (1) zu priorisieren.

In diesem Zusammenhang ist auf Art. 86 Abs. 2 KV hinzuweisen. Nach dieser Bestimmung kann das Gesetz die Abgeltung von Vorteilen an politische Gemeinden vorsehen, wenn anderen Gemeinden aus der Erfüllung von Aufgaben besondere Vorteile erwachsen. Hat die Bereitstellung von Kulturangeboten eine über die Gemeindegrenzen hinausgehende Wirkung oder Ausstrahlung, werden die Nachbargemeinden entsprechende Vorteile horizontal zu entschädigen haben, soweit das Gesetz dies vorsieht. Der Erlass einer entsprechenden gesetzlichen Regelung ist in Aussicht zu nehmen.

¹⁴ Diese und die nachfolgenden Abkürzungen werden in den Übersichten in Abschnitt 5.5. dieses Berichts über die beabsichtigte Aufgabenzuteilung an Kanton und Gemeinden in der Kulturpolitik verwendet.

b) *Regionale Wirkung*

Bei regionaler Wirkung ist von einem grösseren zusammenhängenden Gebiet des Kantons auszugehen. Hier ist als Regel ebenfalls die integrale Zuständigkeit der Gemeinde vorzusehen («Gd»). In besonderen Fällen kann ein Mitwirken des Kantons gerechtfertigt sein, insbesondere dann, wenn das Ziel anvisiert wird, mit einem Vorhaben oder einem Projekt einen besonders markanten, wichtigen oder aussergewöhnlichen kulturpolitischen Akzent zu setzen, indem ein Kulturangebot initiiert wird, das für die kulturelle Ausstrahlung einer Region oder darüber hinaus prägend ist. Dieses Kulturangebot muss sich überdies durch hohe Professionalität und grosse Qualität auszeichnen. In diesen Fällen ist zwar noch immer die Zuständigkeit der Gemeinde gegeben; sie ist jedoch nicht mehr integraler Art, sondern mit einer kantonalen Mitwirkung im Sinn einer finanziellen Leistung zu verbinden, so dass eine Verbundaufgabe vorliegt («Gd/Vrb»).

Bei Verbundaufgaben lässt sich das im Rahmen des NFA-Projekts entwickelte Instrument der Programmvereinbarung heranziehen und sachgemäss auf das Verhältnis des Kantons zu den Gemeinden übertragen.¹⁵ Solche Programmvereinbarungen kommen bei wiederkehrenden finanziellen Leistungen zum Tragen. Mit ihnen sollen inhaltliche Vorgaben für die Verwendung von wiederkehrenden Beiträgen geregelt werden.

Programmvereinbarungen regeln ein auf Dauer angelegtes Subventionsverhältnis. Sie sind als Verträge auszugestalten, wobei auch eine Kombination von vertraglichen und verfügungsmässigen Elementen möglich ist.¹⁶ Der Kanton gewährt den Gemeinden Geldleistungen, wenn diese bestimmte Aufgaben in der gemeinsam in der Programmvereinbarung festgelegten Weise erfüllen. Dieses Subventionsverhältnis ist einerseits dadurch gekennzeichnet, dass die Geldleistung grundsätzlich global für ein ganzes Programm festgelegt wird und der Gemeinde Gestaltungsspielraum offen lässt (Globalbeitrag). Von besonderer Bedeutung ist andererseits die Wirkungsorientierung der Geldleistung (Outputsteuerung).

Die wichtigsten Elemente einer Programmvereinbarung sind:

- Festlegung der Ziele, welche die Gemeinde verfolgen, bzw. der Leistungen, welche die Gemeinde erbringen soll.
- Finanzierungsleistungen des Kantons.
- Instrumente der Wirkungs- und Leistungsbeurteilung.
- Regelung der Folgen bei Nichterfüllung der Vereinbarung.
- Anpassungsmodalitäten bzw. wesentliche Änderungen der Rahmenbedingungen.
- Verfahren der Streitschlichtung oder Vermittlung.
- Gestaltung der Finanzaufsicht.

Diese Elemente werden nicht unverändert auf kulturpolitisch ausgerichtete Programmvereinbarungen übernommen werden können.¹⁷ Mit sachgerechten Modifikationen ist es indessen möglich, im Kulturbereich mit diesem Instrument zu arbeiten. Im Fall von (einmaligen) Investitions- oder Projektbeiträgen steht – wie bisher – das Instrument Beitragsverfügung im Vordergrund.

Im Bereich der Verbundaufgaben sollen somit der Gemeinde finanzielle Beiträge des Kantons zufließen. Im kulturpolitischen Bereich verhält es sich jedoch in der Regel so, dass sich die Gemeinde nicht selbst kulturpolitisch betätigt, sondern ihrerseits finanzielle Leistungen erbringt.

¹⁵ Vgl. Botschaft NFA, 2345 ff.

¹⁶ Vgl. Botschaft NFA, 2346 f.

¹⁷ Der Bundesrat weist in der Botschaft zur NFA darauf hin, dass die Vereinbarungsstandards im Einzelnen noch entwickelt werden müssten. Offen sei insbesondere die Frage, welche Regelungselemente in der bundesrechtlichen Grundsatzgesetzgebung und welche in den Vereinbarungen festzuhalten sind. In jedem Fall sei anzustreben, dass die Vereinbarungen ein rasches und flexibles Reagieren auf neue Umstände ermöglichen und die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen vereinfachen (vgl. Botschaft NFA, 2346). Diese Überlegungen gelten sachgemäss auch für die in der st.gallischen Kulturpolitik anzustrebenden Programmvereinbarungen sowie für das diesbezügliche Verhältnis zwischen dem Kanton und den Gemeinden.

Es wird jeweils im Einzelfall zu prüfen und zu entscheiden sein, ob und in welcher Form die Gemeinde zur Weiterleitung von kantonalen Beiträgen an die kulturschaffenden Einzelpersonen oder Institutionen zu verpflichten ist. Jedenfalls wird die heutige Praxis, wonach eine kantonale Mitwirkung entfällt, wenn die Gemeinde keine Beiträge leistet, aufzugeben sein. Vielmehr werden die Programmvereinbarung und die Beitragsverfügung der Gemeinde - gestützt auf eine zu erlassende diesbezügliche Gesetzesbestimmung – eine unmittelbare Handlungsverpflichtung auferlegen. Dies wird den bedeutsamen Vorteil haben, dass die heutige Konsequenz aus einer «Beitragsverweigerung» der Gemeinde – nämlich die Nichtdurchführung einer kulturellen Veranstaltung oder eines Kulturprojekts, vielfach zum Nachteil der Kulturschaffenden und des interessierten Publikums – dahinfallen wird.

c) *Kantonale Wirkung*

Bei kantonaler Wirkung steht die integrale Zuständigkeit des Kantons im Vordergrund («Kt»). Wo es um Institutionen geht, die im Eigentum des Kantons stehen (z.B. Bibliotheken oder Archive), bildet dieses die Basis für die Aufgabenzuordnung. Ergänzend kommen jene Sachverhalte hinzu, bei denen einerseits eine Zuständigkeit des Kantons besteht, andererseits aber für einzelne Gemeinden ein besonderer Vorteil aus dieser Zuständigkeit und den damit verbundenen finanziellen Leistungen resultiert. In solchen Fällen ist es notwendig, diese Gemeinden zu einer Vorteilsabgeltung nach Art. 86 Abs. 1 KV heranzuziehen («Kt/VoAbg»). Diese bedarf der gesetzlichen Regelung.

d) *Stadt/Land-Ausgleich*

Als eine besondere Form von Verbundaufgabe ist eine kulturpolitische Aufgabe dann anzusehen, wenn es bei ihrer Erfüllung darum geht, eine ausgewogene Förderung von in städtischen und in ländlichen Gemeinden unterschiedlich vorhandenen Kulturangeboten zu erzielen. Die Kulturpolitik des Kantons hat diese Tatsache zu berücksichtigen.

Weil eine Stadt über eine grössere Bevölkerungskulisse verfügt, siedeln sich hier die meisten bedeutenden Institutionen der Kultur und des Sportes an. Es wird von den Bewohnerinnen und Bewohnern so genannter Landgemeinden durchaus als natürlich empfunden, bestimmte Veranstaltungen in der Stadt zu besuchen. Es wäre auch wenig vernünftig, ländliche Eigenständigkeit durch das Führen unrentabler Kulturbetriebe beweisen zu wollen. Der Vorsprung der Städte im Bereich der Vielfalt und der Zahl von Live-Darbietungen wird ohne Zweifel fortbestehen. Diese Besonderheiten verlangen von einer auf Zusammenhalt bedachten kantonalen Kulturpolitik einerseits eine Kräftigung und Unterstützung der zentralörtlichen Kulturangebote, die von den Standortgemeinden je länger desto weniger allein finanziert werden können, und andererseits eine Förderung derjenigen Kulturaktivitäten auf dem Lande, die sinnvollerweise hier stattfinden, weil sie die Eigenständigkeit und die Identität der Landgemeinden unterstützen. In diesem letzteren Fall ist Zuordnung zur Kategorie der Verbundaufgaben gegeben, indem zwar die Zuständigkeit der Gemeinde gegeben ist, diese jedoch mit einer kantonalen Mitwirkung im Sinn einer finanziellen Leistung verbunden wird («Gd/SLA»). Beim Kriterium des «Stadt/Land-Ausgleichs» handelt es sich nicht primär um ein nach Effizienz- und Effektivitätsmassstäben messbares oder beurteilbares Kriterium. Vielmehr werden Zusicherung und Ausrichtung von kantonalen Beiträgen vorab unter staats- bzw. kulturpolitischen Gesichtspunkten erfolgen.

Das Bestreben, einen Stadt/Land-Ausgleich in den Angebotsbereichen herbeizuführen, die sich dafür eignen, ist heute schon Teil der Kulturförderungspraxis. Sie lässt sich mit den neuen Grundsätzen der Aufgabenzuteilung vereinbaren und ist deshalb im Sinn der vorstehenden Überlegung fortzuführen. Die bisherige Praxis lässt sich anhand einiger wichtiger Beispiele veranschaulichen, die nachstehend aufgelistet sind:

Region / Gemeinde	Jahr ¹⁸	Kulturangebot	Objekt	Betrag (Fr.)
<i>Rorschach</i>				
▪ Rorschach	1995	Museen	Auto-, Motorrad- und Automatenmuseum	80'000
<i>Unterrheintal</i>				
▪ St.Margrethen	1993	Museen	Festungsmuseum Hedsberg	84'000
<i>Oberrhheintal</i>				
▪ Altstätten	1998	Aufführungen	Chuonrat	50'000
▪ Oberriet	1991	Aufführungen	Wilhelm Tell	32'000
▪ Rüthi	1994	Aufführungen	Die schwarze Spinne	20'000
<i>Werdenberg</i>				
▪ Region	2001	Publikationen	Werdenberger Namenbuch	300'000
▪ Grabs	2001	Aufführungen	Schlossfestspiele ¹⁹	171'000
▪ Buchs	2001	Kleintheater	Werdenberger Kleintheater fabriggli	255'000
<i>Sargans</i>				
▪ Sargans	2002	Museen	Bergwerkmuseum Gonzen	1'000'000
▪ Mels	1989	Kleintheater	Altes Kino	150'000
	1992	Kleintheater	Altes Kino	50'000
▪ Walenstadt	2002	Musik	Kulturkreis Walenstadt	30'000
	2000	Bildende Kunst	Errichtung Bickel-Museum	180'000
<i>Gaster / See</i>				
▪ Rapperswil	2002	Bildende Kunst, Kleintheater	Kulturzentrum Alte Fabrik	38'000
	2001	Bildende Kunst, Kleintheater	Kulturzentrum Alte Fabrik	40'000
<i>Toggenburg</i>				
▪ Wattwil	2001	Kleintheater	Rigolo ²⁰	70'000
<i>Wil</i>				
▪ Wil	1994	Denkmalpflege	Hof zu Wil	2'200'000
	1989	Denkmalpflege	Hof zu Wil	1'000'000

e) *Sonderregelung für die Denkmalpflege*

Die Aufgaben der Denkmalpflege fallen in die Zuständigkeit des Kantons, wobei indessen eine Mitwirkung der Gemeinden im Sinn der geltenden Ordnung beizubehalten ist. Es kann mithin weder eine integrale Zuständigkeit des Kantons noch die Zuordnung zu den Verbundaufgaben mit Programmvereinbarung vorgesehen werden. Vielmehr muss weiterhin gelten, dass die Gemeinden unmittelbar zu Leistungen verpflichtet sind, wenn der Kanton tätig wird. Ein Denkmalpflegebeitrag wird nach der Verordnung über Staatsbeiträge in Denkmalpflege (sGS 275.12) bei Profanbauten je hälftig von der Standortgemeinde und vom Staat, bei Sakralbauten (Kirchen und Verwandtes) zu je einem Drittel von der Standortgemeinde, vom Staat und vom betroffenen Konfessionsteil aufgebracht. Ausnahmsweise werden Gemeinden teilweise entlastet, wenn kostspielige Objekte überdurchschnittliche Leistungen erfordern (z.B. bestimmte unterhaltsintensive Denkmäler aus der Zeit des Ancien Régime, schützenswerte Bahnhöfe, Häufung von Schlössern auf dem Gebiet einer Gemeinde).

¹⁸ Beitragszusicherung.

¹⁹ Wiederholte Beitragsleistungen (Kanton ist Genossenschaftsmitglied der Werdenberger Schlossfestspiele); der Beitrag von 171'000 Franken gibt die aktuellste Beitragszusicherung wieder.

²⁰ Wiederholte Beitragsleistungen in den letzten Jahren in ähnlicher Höhe.

In der Denkmalpflege liegt mithin eine verbindliche Regelung vor, die ein Mitwirken der Gemeinde verlangt, und von der – nicht zuletzt aufgrund der guten Erfahrungen – auch künftig nicht abgegangen werden soll.

5.4.2. Zuteilungskategorien

Es ergeben sich aufgrund dieser Ausführungen für die Aufgabenteilung in der Kulturpolitik folgende Zuteilungskategorien:

Zuständigkeit	Abkürzung
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Integrale Zuständigkeit der Gemeinde/n (allenfalls mit horizontaler Vorteilsabgeltung gemäss Art. 86 Abs. 2 KV und interkommunaler Vereinbarung) 	Gd
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sonderfall:²¹ Hauptzuständigkeit der Gemeinde/n mit finanzieller Beteiligung des Kantons (Verbundaufgabe mit Instrument der Programmvereinbarungen [wiederkehrende Beiträge des Kantons] und der Beitragsverfügung [einmalige Beiträge des Kantons]) 	Gd/Vrb
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zuständigkeit der Gemeinde/n, gegebenenfalls mit Beteiligung des Kantons zwecks staats- bzw. kulturpolitisch begründetem Stadt/Land-Ausgleich (Verbundaufgabe mit Instrument der Programmvereinbarungen [wiederkehrende Beiträge des Kantons] und der Beitragsverfügung [einmalige Beiträge des Kantons]) 	Gd/SLA
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Integrale Zuständigkeit des Kantons 	Kt
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zuständigkeit des Kantons mit Vorteilsabgeltung durch Gemeinde/n nach Art. 86 Abs. 1 KV 	Kt/VoAbg

Im Zusammenhang mit diesen Zuteilungskategorien gilt es festzuhalten, dass die im vorliegenden Bericht skizzierte und für eine Revision der Kulturförderungsgesetzgebung wegleitende Aufgabenzuteilung an Kanton und Gemeinden das erfolgreiche Zustandekommen der NFA voraussetzt. Unabhängig davon ist es jedoch schon aufgrund des kantonalen Verfassungsrechts unumgänglich, eine konsistente Aufgabenteilung herbeizuführen.

5.5. Erfüllung von kulturpolitischen Aufgaben durch Kanton und Gemeinden

5.5.1. Rechtsetzungsbedarf

Nach Art. 25 Abs. 1 KV erfüllt der Staat «nach Gesetz» die Staatsaufgaben. Die auf die Umsetzung der kulturpolitischen Staatsziele bezogenen Staatsaufgaben sowie die Zuständigkeit für deren Erfüllung bedürfen somit einer rechtlichen Grundlage. Auf kantonaler Ebene sind es Gesetzes- und Ordnungsrecht, auf der Ebene der Gemeinden sind es rechtsetzende Reglemente und Vollzugsvorschriften des Rates. Dieser Umsetzung auf Gesetzes- bzw. Reglementsebene bedarf es auch deshalb, weil aus den in der Verfassung festgeschriebenen Staatszielen keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen, d.h. auf eine konkrete Aufgabenerfüllung durch Kanton und Gemeinde, abgeleitet werden können (Art. 9 Abs. 2 KV). Auf kantonaler Ebene sind die bestehenden kulturellen Erlasse, im Wesentlichen das KFG, im Licht von Art. 11 sowie 25 und 26 KV sowie in Berücksichtigung der Aufgabenzuteilung an Kanton und Gemeinden anzupassen. Hingegen besteht keine unmittelbare verfassungsrechtliche Umsetzungsverpflichtung nach Art. 119 KV, weil die bestehende Kulturgesetzgebung dem neuen Verfassungsrecht nicht zuwiderläuft. Die nachstehenden Übersichten mit den daran anschliessenden Bemerkungen zu einzelnen Kulturangeboten geben einen Überblick über den hauptsächlichen Rechtsetzungsbedarf auf kantonaler Ebene.

²¹ Sonderfall: Vorhaben oder Projekt, das einen besonders markanten, wichtigen oder aussergewöhnlichen kulturpolitischen Akzent setzt, indem ein Kulturangebot initiiert wird, das für die kulturelle Ausstrahlung einer Region oder darüber hinaus prägend ist. Das Kulturangebot muss sich überdies durch hohe Professionalität und grosse Qualität auszeichnen.

5.5.2. Kulturelle Werte schaffen und erhalten

a) Übersicht

Kulturangebot	Modul	Wirkung	Zuständigkeit
Kulturelles Schaffen			
Literatur / Musik / Theater und verwandte Formen / Bewegungskunst / bildende und angewandte Kunst / Film, einschliesslich neue und verwandte Techniken	Einmalige Beiträge an Produktionen, Aufführungen, Veranstaltungen	lokale Ausstrahlung	Gd
		regionale Ausstrahlung	Gd/SLA
		kantonale Ausstrahlung	Kt (gegebenenfalls: Kt/VoAbg)
Genossenschaft KTSG St.Gallen	Investitionsbeiträge		Kt/VoAbg
	Betriebsbeiträge		Kt/VoAbg
Werkbeiträge an Kulturschaffende			Kt und Gd (je für sich)
Kunst am Bau / künstlerische Ausstattung von Räumen	Kantonale Gebäude		Kt
	Gemeindebauten		Gd
Kleinbühnen	Investitions- und Betriebsbeiträge	lokaler Einzugsbereich	Gd
		regionaler Einzugsbereich	Gd/SLA
	Einmalige Beiträge an Produktionen, Aufführungen, Veranstaltungen	lokale Ausstrahlung	Gd
		regionale Ausstrahlung	Gd (Sonderfall: Gd/Vrb)
		kantonale Ausstrahlung	Kt (gegebenenfalls: Kt/VoAbg)
Mehrzweckräume, Kultur- und Freizeitzentren, Probelokale, Ateliers	Investitions- und Betriebsbeiträge		Gd
Fördern und Auszeichnen			
Förderungs- und Anerkennungsbeiträge an Kulturschaffende	Jurierungen, Preisverleihungen an Kulturschaffende		Kt und Gd (je für sich)

b) Kulturangebot «Kulturelles Schaffen»

Das KFG bedarf der Anpassung, als die Aufgabenzuteilung an Kanton und Gemeinden darin festzuschreiben ist. Ferner sind im Sinn der gemachten Ausführungen Bestimmungen über die Beitragsregelung mittels Programmvereinbarungen aufzunehmen.

Das aus staatspolitischen Überlegungen anzuwendende Kriterium «Stadt/Land-Ausgleich» soll auf Gesetzesstufe als Handlungsvorgabe für die Vollzugsinstanzen festgehalten werden; eine darüber hinausgehende gesetzliche Regelung drängt sich angesichts der vorwiegend staatspolitisch motivierten Beitragsleistungen nicht auf. Vielmehr soll je nach kulturpolitischem Umfeld (etwa im Sinn der Frage: was wird wo für wen angeboten?) und Art der zu fördernden Produktion bzw. Aufführung oder Veranstaltung sowie nach Massgabe der vorhandenen finanziellen Ressourcen einzelfallbezogen und flexibel gehandelt werden können. Dasselbe gilt hinsichtlich der Unterstützung von Kleinbühnen durch Investitions- und Betriebsbeiträge. Der Grund für einen Stadt/Land-Ausgleich bei diesem Kulturangebot liegt namentlich im Umstand begründet, dass der Kanton künftig die Hauptverantwortung bei den Beitragsleistungen an die Genossenschaft KTSG St.Gallen übernehmen soll. Hier sollen die Stadt St.Gallen und die Agglomerationsgemeinden zu Vorteilsabgeltungen verpflichtet werden.

Was die Betriebsbeiträge an die Genossenschaft KTSG betrifft, wird die Subventionsordnung für die Zeit nach Ablauf des geltenden Grossratsbeschlusses, der bis Ende 2006 angewendet wird, neu festzulegen sein. Dabei ist den Grundsätzen der NFA Rechnung zu tragen. Namentlich wird es darum gehen, die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich umzusetzen, nachdem das künftige Bundesrecht über die NFA die Kantone zur Zusammenarbeit u.a.

bezüglich Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung verpflichtet wird.²² Dieser Umstand bildet einen wesentlichen Grund, die Finanzierung der Genossenschaft KTSG in die Hauptzuständigkeit des Kantons zu überführen.²³

Keine Regelung besteht heute für den Bereich Kunst am Bau und künstlerische Ausstattung von Räumen. Vielmehr wird im Rahmen des einzelnen Bauvorhabens festgelegt, ob und in welchem Ausmass Mittel für die Kunst bereitzustellen sind. Mehrzweck- und andere für das kulturelle Schaffen geeignete Räume fallen ausschliesslich in die Zuständigkeit der Gemeinden.

Werkbeiträge an Kulturschaffende lassen sich nicht nach Wirkungs- oder Ausstrahlungskriterien der einen oder der anderen Staatsebene zuordnen. Vielmehr muss es je für sich sowohl im Ermessen des Kantons wie in jenem der Gemeinde liegen, Kulturschaffende mit Werkbeiträgen zu unterstützen.

c) *Kulturangebot «Fördern und Auszeichnen»*

Die Ausrichtung von Förderungs- und Anerkennungsbeiträgen an Kulturschaffende fällt je gesondert in die Zuständigkeit von Kanton und Gemeinden. Allerdings steht es den Gemeinden selbstverständlich frei, das Kulturschaffen im Rahmen geeigneter Zusammenarbeitsformen gemeindeübergreifend bzw. regional durch solche Beiträge zu fördern oder auszuzeichnen.

5.5.3. Kulturelles Erbe bewahren und überliefern

a) *Übersicht*

Kulturangebot	Modul	Wirkung	Zuständigkeit
Staatliches Handeln erforschbar machen und Geschichte dokumentieren			
Archive	Gemeindearchive		Gd
	Staatsarchiv		Kt
	Stiftsarchiv		Kt (zusammen mit Katholischem Konfessionsteil)
Geschichtsforschung	Forschungsbeiträge an Erschliessung von Geschichtsquellen und grundlegende Darstellungen	lokaler Bezug	Gd
		regionaler Bezug	Gd (Sonderfall: Gd/Vrb)
		kantonaler Bezug	Kt
Kulturelle Überlieferung und aktuelles Wissen sammeln, bewahren und vermitteln	[Dieses Kulturangebot ist Gegenstand des Berichts «Neues Konzept für die Kantonsbibliothek» (40.03.03)]		
Archäologisches Kulturerbe sichern, deuten und vermitteln			
Archäologie	Ausgrabungen		Kt
	Fundkonservierung		Kt
	Wissenschaftliche Auswertung		Kt
	Öffentliche Präsentation		Kt (gegebenenfalls: Kt/VoAbg)
Bauliches Kulturerbe schützen, erhalten und vermitteln			
Denkmalpflege	Sonderregelung		
Kulturgüterschutz	Beiträge an Sicherstellungsmassnahmen (gemäss Bundesrecht)		

²² Vgl. Botschaft NFA, 2350 ff., insbesondere 2354 f.

²³ Vgl. Abschnitt 6.2.1. Bst. a dieses Berichts.

b) *Kulturangebot «Staatliches Handeln erforschbar machen und Geschichte dokumentieren»*

Wo institutionelle Gegebenheiten vorhanden sind, also bei den Archiven, richtet sich das Kriterium der Aufgabenzuteilung nach der Verantwortung für die Führung des Archivs. Daraus folgt auch die Zuständigkeit für Beitragsleistungen im Rahmen der Geschichtsforschung. Wenn ein regionaler Bezug gegeben ist, soll gegebenenfalls eine unterstützende Mitwirkung des Kantons im Sinn einer Verbundaufgabe mit Hauptverantwortung der Gemeinde vorliegen.

c) *Kulturangebot «Archäologisches Kulturerbe sichern, deuten und vermitteln»*

Die Archäologie verbleibt im Zuständigkeitsbereich des Kantons. Allenfalls ist bei öffentlichen Präsentationen eine Vorteilsabgeltung durch Nutzen ziehende Gemeinden in Aussicht zu nehmen.

d) *Kulturangebot «Bauliches Kulturerbe schützen, erhalten und vermitteln»*

Die mit diesem Kulturangebot verbundenen Sonderregelungen sollen keine Änderung erfahren.

5.5.4. Kulturschaffen vermitteln

a) *Übersicht*

Kulturangebot	Modul	Wirkung	Zuständigkeit
Kultur beobachten, darstellen und vermitteln			
Museen	Bauten und Einrichtungen von städtischen Museen	kantonaler, überkantonaler Einzugsbereich	Gd/Vrb
	Beiträge an ausserordentlichen Bestandenserwerb der Stiftung St.Galler Museen		Gd/Vrb
	Betriebsbeiträge an die Stiftung St.Galler Museen und das Textilmuseum		Gd/Vrb
	Bauten und Einrichtungen an andere Museen	lokaler und regionaler Einzugsbereich	Gd
	Betriebsbeiträge an andere Museen		Gd
	Einmalige Beiträge an zeitlich begrenzte Sonderausstellungen	lokale Ausstrahlung	Gd
		regionale Ausstrahlung	Gd (Sonderfall: Gd/Vrb)
		kantonale Ausstrahlung	Gd/Vrb
	Kunstaussstellungen	Einmalige Beiträge an Organisation und Durchführung	lokale Ausstrahlung
regionale Ausstrahlung			Gd (Sonderfall: Gd/Vrb)
kantonale Ausstrahlung			Kt (gegebenenfalls: Kt/VoAbg)
Schloss Werdenberg			Kt
Altes Bad Pfäfers			Kt

Kulturangebot	Modul	Wirkung	Zuständigkeit
Kanton nach aussen darstellen und Begegnungen mit Kulturen anderer Gebietskörperschaften pflegen			
Kulturaustausch	Kulturschaffende, Projekte und Veranstaltungen	lokale und regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit	Gd
		interkantonale und internationale grenzüberschreitende Zusammenarbeit	Kt
Kulturwohnungen im Ausland			Kt

b) *Kulturangebot «Kultur beobachten, darstellen und vermitteln»*

Kulturgüter sprechen in der Regel nicht für sich selber, sondern müssen durch geeignete Massnahmen veranschaulicht werden, ein Vorgang, der mit Kulturvermittlung bezeichnet wird. Gemeint sind vorab Museen, deren Bestände mittels Ausstellungen, Führungen und Publikationen zugänglich gemacht werden. Vor allem junge Menschen können durch museumspädagogische Dienste zur Kultur hingeführt werden. Für Museen mit lokalem und regionalem Einzugsbereich sind die Gemeinden für Investitionsbeiträge sowie für Beiträge an den Erwerb von musealen Gegenständen zuständig zu erklären.

In der Stadt St.Gallen betreibt die Stiftung St.Galler Museen seit 1979 das Historische Museum, das Naturmuseum, das Kunstmuseum und die Sammlung für Völkerkunde.²⁴ Zudem befindet sich in der Stadt St.Gallen das Textilmuseum.²⁵ In ihrer Bedeutung sind die auf dem Gebiet der Stadt St.Gallen befindlichen Museen – ihrer überregionalen bzw. über die Kantons-grenzen reichenden Ausstrahlung entsprechend – im übertragenen Sinn «Kantonsmuseen».²⁶ Einzelne Bestände finden darüber hinaus nationale und internationale Beachtung. Mit Blick auf diese Bedeutung der Museen in der Hauptstadt ergibt sich im Lichte der Aufgabenzuteilung an Kanton und Gemeinden, dass diese Museen der Kategorie der Verbundaufgaben zuzuordnen sind, wobei die Hauptzuständigkeit bei der Stadt St.Gallen liegen soll. Investitionsbeiträge des

²⁴ Museale Gegenstände wurden früher vorab von Privatpersonen und Gesellschaften gesammelt und betreut. Eine erste Zusammenfassung der stadsanktgallischen Museen erfolgte im Zusammenhang mit der Errichtung des Kantonsschulgebäudes von Felix Wilhelm Kubly auf dem Oberen Brühl (1852 bis 1855). So wurden im westlichen Teil des Gebäudes die Naturwissenschaftliche Sammlung sowie die Sammlung des Kunstvereins untergebracht. 1873 bis 1877 wurde der erste eigentliche Museumsbau von Johann Christoph Kunkler erstellt. Darin wurden die Naturwissenschaftliche Sammlung, die Historische Sammlung und die Kunstsammlung vereinigt. Zusätzlicher Raumbedarf führte zum Bau eines zweiten Museums in den Jahren 1914 bis 1921. Dieses erhielt die Bezeichnung «Historisches Museum», weil es die Historische Sammlung und die Völkerkundliche Sammlung aufnahm. Der Textilkaufmann Paul Kirchhofer, der bereits das «Alte Museum» von 1877 finanziert hatte, bestimmte, dass sein Wohnhaus, das heutige «Kirchhoferhaus», der Ortsbürgergemeinde St.Gallen mit der Auflage geschenkt wurde, darin ein Museum zu errichten. Im Jahr 1911 konnte dort die Prähistorische Sammlung eröffnet werden. Das Haus wird seither «Heimatmuseum» genannt.

²⁵ Die städtische Kaufmannschaft erstellte in den Jahren 1884 bis 1886 das Industrie- und Gewerbemuseum an der Vadianstrasse. Es war Schulgebäude für den Textilberufnachwuchs und Textilmuseum zugleich. Es gehört nicht zur Stiftung St.Galler Museen.

²⁶ In den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts geriet die Ortsbürgergemeinde St.Gallen mit den in ihrem Eigentum stehenden Museen sowie ihren weiteren Institutionen, wie Stadtbibliothek Vadiana und Stadtarchiv, trotz beträchtlicher Beiträge von Kanton und Stadt St.Gallen in eine finanziell angespannte Lage. Kanton und Stadt St.Gallen kamen überein, das «ortsbürgerliche Erbe» dahin gehend aufzuteilen, dass die Verantwortung für die Stadtbibliothek an den Kanton, jene für die Museen an die Stadt überging. Dem Kanton wurde insbesondere wegen der Tatsache, dass sich bereits die Bibliothek der Hochschule St.Gallen und die alte Kantonsbibliothek (heutige Verwaltungsbibliothek) in seinem Zuständigkeitsbereich befanden, die Bibliothekszuständigkeit zugeordnet. Kanton und Stadt St.Gallen verständigten sich zudem darauf, auf wechselseitige Subventionen zu verzichten. Seitens des Kantons wurden die Bedeutung und die kantonsübergreifende Ausstrahlung der Museen nie in Frage gestellt; der Verzicht auf Beiträge wurde einzig mit der Entlastung der Stadt im Bereich der bibliothekarischen Versorgung begründet. Ferner wurde anerkannt, dass die Museen die Archäologie betreuten, die seit jeher als Aufgabe des Kantons gilt.

Kantons sowie kantonale Beiträge an ausserordentlichen Bestandenserwerb sind auf der Basis von Beitragsverfügungen auszurichten, während für Betriebsbeiträge Programmvereinbarungen abzuschliessen sind. Die Vorrangigkeit der Zuständigkeit der Stadt St.Gallen für die auf ihrem Gebiet befindlichen Museen ist insbesondere unter zwei Aspekten zu sehen. Einerseits wird damit ein ausgleichendes Moment zum Übergang der Hauptzuständigkeit des Kantons für die Beiträge an die Genossenschaft KTSG St.Gallen herbeigeführt. Andererseits ist es unter dem Gesichtspunkt der Standortqualität und Standortförderung von Bedeutung, dass eine Zentrumsstadt namhafte Kulturinstitutionen mit Hauptverantwortung mitträgt.

c) *Kulturangebot «Kanton nach aussen darstellen und Begegnungen mit Kulturen anderer Gebietskörperschaften pflegen»*

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Kulturpolitik soll auf lokaler und regionaler Ebene in die Zuständigkeit der Gemeinden fallen, auf interkantonaler und internationaler Ebene in jene des Kantons. Dies bedeutet nicht, dass die Zuständigkeit der Gemeinden entfällt, falls sich ihr regionales kulturpolitisches Zusammenwirken über die Kantonsgrenze hinaus erstreckt. Vielmehr fällt in den regionalen Bereich auch die mit ausserkantonalen Nachbargemeinden gepflegte Zusammenarbeit.

6. Schwerpunkte der künftigen kantonalen Kulturpolitik

6.1. Ausgangslage

Das Setzen von kulturellen Tätigkeits- oder Förderungsschwerpunkten ist für die öffentliche Hand nicht ohne Weiteres möglich. Vielfach ergeben sie sich aus der jeweils aktuellen Betätigung der Kulturschaffenden, oder sie entstehen aufgrund der besonderen Form von Kulturangeboten. So sind die Privaten in der Regel nicht in der Lage, geschaffene Werke und Werte der Kultur in grösserem Umfang zu bewahren, zu pflegen und zu vermitteln. Es wird deshalb als selbstverständlich erachtet, dass Kulturangebote wie Archäologie, Geschichtsforschung, Archive, Bibliotheken und Museen mehrheitlich oder ausschliesslich von der öffentlichen Hand getragen und finanziert werden. Darüber hinaus wird aber auch erwartet, dass sich der Staat im Bereich des zeitgenössischen Kulturlebens engagiert. Diese unterschiedlichen Erwartungshaltungen, verbunden mit der Tatsache, dass sich Kultur und Kulturpolitik immer wieder wandeln, erschweren das Setzen von Schwerpunkten. Dennoch ist es angezeigt, dass in diesem Berichtsabschnitt Hinweise darauf gemacht werden, wie der Kanton die ihm zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen in naher Zukunft schwerpunktmässig einsetzen will.

Das Wirtschaftsleitbild des Kantons St.Gallen «St.Gallen will es wissen», das von der Regierung am 18. Dezember 2001 verabschiedet und im Februar 2002 publiziert wurde, sieht unter dem Leitsatz «Kultur stiftet Innovation» verschiedene mit «Kultur als Nährboden der Kreativität» bezeichnete Stossrichtungen vor. Im Rahmen der Grundversorgungsthematik, die diesem Bericht zugrunde liegt,²⁷ sind prioritär folgende Ziele wegleitend:

- Dem Kulturangebot noch mehr Profil und überregionale Ausstrahlung geben durch eine konsequente Schwerpunktförderung an den «festen Häusern», eine offensive Sammlungspolitik für hochwertige Kunst- und Kulturgüter, innovative Ausstellungsprogramme und auffallende Grossanlässe.
- Der «freien Szene» freien Lauf lassen, ihr aber auch attraktive materielle Rahmenbedingungen bieten.

²⁷ Vgl. dazu Abschnitt 1.2. dieses Berichts.

6.2. **Schwerpunkthinhalte**

6.2.1. **Kulturelle Werte schaffen und erhalten**

a) *Kulturangebot «Kulturelles Schaffen»*

In Bezug auf dieses Kulturangebot geht es zunächst darum, Kunstschaffende und kulturell tätige Institutionen zu informieren. Als Informationsplattformen stehen sowohl die Printmedien als auch die elektronische Datenverarbeitung zur Verfügung. Ein wichtiger Aspekt des von kantonalen Seite zu forciierenden Informierens besteht im Aufzeigen und Darstellen des bestehenden Förderangebotes (finanzielle Beiträge, Ateliaraufenthalte, Werkbeiträge, Ankäufe für die Kunstsammlung usw.) und des vorhandenen Fachwissens (Museologie, Ausstellungsplanung und -durchführung). Information ist aber nicht nur unidirektional von innen nach aussen zu vermitteln, sondern muss auch selbst eingeholt werden, z.B. in Atelier-, Ausstellungs- und Museumsbesuchen, sowie im Mitwirken in regionalen, nationalen und internationalen Fachgremien.

Neben der Verstärkung der individuellen Förderung soll ein weiterer Förderungsschwerpunkt im Bereich der Veranstaltungen gesetzt werden. Einerseits soll die Förderung von hochwertigen, jedoch wenig publikumsträchtigen Produktionen im Sinn von zeitlich begrenzten Starthilfen fortgesetzt werden. Andererseits wird beabsichtigt, die bisherige Zurückhaltung in Bezug auf ein Engagement an Grossveranstaltungen zu lockern. Als Publikumsmagneten wurden diese bisher in der Regel dem privaten Sponsoring überlassen. Die Förderung kultureller Angebote ist zunehmend Teil des Standortmarketings geworden (weshalb sich der Kanton auch an der Sanierung des Open Air St.Gallen beteiligt hat). Der Standortwettbewerb beherrscht heute auch die Kultur, und viele Städte der Schweiz und des angrenzenden Auslands können mit Standards aufwarten, um die sie beneidet werden (z.B. Bregenzer Festspiele, Filmfestival von Locarno, Solothurner Filmtage, Lucerne Festival, Festspiele Zürich, Jazzfestival Montreux, Ittinger Pfingstkonzerte). Als Mitglied der Internationalen Bodenseekonferenz (IBK) beteiligt sich der Kanton bereits an derartigen Labels, beispielsweise als Gesellschafter des seit dem Jahr 1989 jährlich im Mai stattfindenden Bodensee-Festivals oder als Förderer des Kinder- und Jugendfestivals Triangel.

In der Praxis hat der Kanton, zusammen mit der Stadt St.Gallen, seit den vierziger Jahren des 20. Jahrhunderts einen Förderungsschwerpunkt in die szenische Kunst (Stadttheater) und in die Instrumentalmusik (Sinfonieorchester) gesetzt. Diese Häuser sind denn auch über die Kantons- und Landesgrenzen hinaus bekannt. Dieser Förderungsschwerpunkt hat mit dem Aufkommen von Strömungen von so genannter junger Kultur auch Kritik erfahren, weil sich die Gesellschaft zunächst einmal damit auseinandersetzen musste, dass auch andere, spontane, gesellschaftskritische und in ihren Leistungen bisweilen unprofessionelle Ausdrucksformen Daseinsberechtigung und Förderungsanrecht haben. Der Kanton hat deshalb der «freien Szene» sowie den Werk- und Förderungsbeiträgen zunehmendes Gewicht eingeräumt. So ermöglichen die jährlich nach Wettbewerbsgrundsätzen zugesprochenen Werkbeiträge Kulturschaffenden Projektentwicklungen und Werkrealisierungen, die ohne diese Hilfe kaum möglich wären. Was die kantonalen Beiträge an Kulturschaffende und Werke generell betrifft, sind diese im Sinn der geltenden Regelung von Art. 3 KFG weiterzuführen und ihm Rahmen der zur Verfügung stehenden Ressourcen auszurichten. Mit der in diesem Bereich anvisierten Aufgabenzuordnung je separat an Kanton und Gemeinden können die für die kantonale Kulturförderung vorhandenen Geldmittel stärker auf das Kriterium der kantonalen oder darüber hinausgehenden Ausstrahlung eines Werkes konzentriert werden.

In Bezug auf die Genossenschaft KTSG ist – wie ausgeführt – beabsichtigt, die Beitragsleistung hauptsächlich beim Kanton zu konzentrieren. Die Stadt St.Gallen wird, wie alle anderen aus den beiden Institutionen Vorteile ziehenden Gemeinden, Abgeltungsleistungen nach Art. 86 Abs. 1 KV zu erbringen haben. Sodann wird der Kanton im Rahmen der in der NFA vorgesehenen interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich Beitragsleistungen mit jenen Kantonen vereinbaren, die aus der Bereitstellung dieser beiden Kulturangebote Nutzen ziehen. Die Zuständigkeit des Kantons wird zu vereinfachten administrativen Abläufen führen, und für die Genossenschaft KTSG wird nur mehr ein einziger Ansprechpartner, nämlich der

Kanton, der dannzumal auch den Leistungsauftrag mit der Genossenschaft KTSG festlegen wird,²⁸ vorhanden sein.²⁹ Die Entlastung der Hauptstadt bei der Erfüllung grosser kultureller Aufgaben durch den Kanton wird im Übrigen kein st.gallischer Sonderfall sein. Zu erwähnen ist die Entwicklung im Kanton Zürich, die zunächst zu einer Halbierung der Subventionsaufwendungen zwischen Stadt und Kanton und schliesslich zur Übernahme der gesamten Subventionsverantwortung des Kantons für das Opernhaus geführt hat.

Die Verschiebung der Zuständigkeit für die Finanzierung von Konzert und Theater St.Gallen an den Kanton mit einer damit einhergehenden Vorteilsabgeltung durch die Nutzen ziehenden Gemeinden lässt sich indessen nur verwirklichen, wenn die NFA zustande kommt und überdies ein erfolgreicher Abschluss der interkantonalen Vereinbarung über den Lastenausgleich resultiert. Andernfalls müsste an Stelle der im GRB KTSG enthaltene und bis Ende 2006 befristete Finanzierungsregelung ein neuer Modus gefunden werden, wobei jedoch auch in diesem Fall eine kommunale Vorteilsabgeltung auf der Basis von Art. 86 Abs. 1 KV vorgesehen werden müsste.

Der auf die NFA gestützte interkantonale Lastenausgleich wird den Abschluss von Vereinbarungen hauptsächlich mit den Kantonen Appenzell A.Rh., Appenzell I.Rh., Thurgau und Zürich voraussetzen. Werden die aus diesen Kantonen stammenden Besucherinnen und Besucher als Massstab für die Ausgleichsbeiträge herangezogen³⁰, so wird der Kanton St.Gallen diesen Kantonen insgesamt rund 25 Prozent des von ihm geleisteten Beitrags an die Genossenschaft KTSG in Rechnung stellen. Unter der Voraussetzung, dass der Subventionsbedarf in etwa den aktuellen Werten entspricht, wird der Kanton St.Gallen mit rund 22 Mio. Franken belastet werden. Daran werden die genannten Kantone rund 5,5 Mio. Franken entrichten. Allerdings stehen diesen zufließenden Mitteln finanzielle Leistungen des Kantons St.Gallen an andere Kantone zu Gunsten der von diesen bereitgestellten bzw. unterstützten Kulturinstitutionen von überregionaler Bedeutung gegenüber.³¹ Die Stadt St.Gallen und die weiteren Gemeinden, die aus den Leistungen des Sinfonieorchesters und des Theaters für ihre Bevölkerung einen Vorteil haben, werden Abgeltungen nach Art. 86 Abs. 1 KV erbringen müssen, die dem Kanton als Einnahme zufließen. Diese Abgeltungen werden – im Sinn einer einstweiligen Annahme und unpräjudizierlich – schätzungsweise bei etwa 33 Prozent liegen, so dass Abgeltungen in der Höhe von rund 7,3 Mio. Franken entstehen. Aufgrund dieser Zahlungen der anderen Kantone sowie der abgeltungspflichtigen St.Galler Gemeinden ergibt sich ein Ausgabenüberschuss des Kantons St.Gallen zugunsten der Genossenschaft KTSG von 9,2 Mio. Franken. Gegenüber der nach geltender Regelung bestehenden Belastung von rund 12,1 Mio. Franken bewirken die

²⁸ Vgl. die Zusammenfassung des geltenden Leistungsauftrags in Abschnitt 2.1.4.4. der Botschaft der Regierung vom 19. Oktober 1999 zum GRB KTSG (38.99.01).

²⁹ Es wird im Rahmen der Verhandlungen mit der Stadt St.Gallen und der Genossenschaft KTSG zu klären sein, ob das Tonhalle- und das Theatergebäude in das Eigentum des Kantons übergehen werden. Derzeit ist die Stadt St.Gallen Eigentümerin. Sie hat Nutzungsverträge mit der Genossenschaft KTSG abgeschlossen, wonach der kleine Unterhalt Sache der Genossenschaft, der grosse Unterhalt sowie die Investitionen Sache der Stadt St.Gallen sind. Die Gebäudeaufwendungen sind innerhalb der geltenden Subventionsregelung Bestandteil der städtischen Beitragsleistungen.

³⁰ Besucherstatistik 1997/98 (Quelle: Botschaft und Entwurf der Regierung zum GRB KTSG vom 19. Oktober 1999 [38.99.01])

	Konzert	Theater	für den Lastenausgleich angenommene Werte
Subventionsbedarf	Fr. 5'500'000	Fr. 16'500'000	Fr. 22'000'000
Besucheranteil (in Prozent):			
▪ Stadt St.Gallen	48,6	24,0	
▪ Andere St.Galler Gemeinden	28,0	33,9	33,0
▪ Andere Kantone	20,7	29,4	25,0
▪ Ausland	2,7	12,7	

³¹ Gemäss der in der Botschaft NFA enthaltenen Schätzung der künftigen Abgeltungen durch den interkantonalen Lastenausgleich wird der Kanton St.Gallen im Bereich der Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung netto eine Entlastung von 4'000'000 Franken erfahren (vgl. Botschaft NFA, 2503; Tabelle 7.5).

neue Aufgabenzuteilung an den Kanton, die NFA und die Vorteilsabteilungen der Stadt St.Gallen sowie der Umliegergemeinden eine auf die Genossenschaft KTSG bezogene Minderbelastung des Kantons von rund 2,9 Mio. Franken.

Bei der Kunst am Bau und der künstlerischen Ausstattung von Räumen in kantonalen Gebäuden ist nach wie vor davon abzusehen, eine Richtzahl in Prozent der Bausumme festzulegen. Die bisher gelebte Praxis der einzelfallweisen Bereitstellung von entsprechenden Mitteln hat sich bewährt. Ebenso wichtig, wenn nicht gar von grösserer Bedeutung als die Mittelbereitstellung, ist ein rechtzeitiger Einbezug der bildenden Kunst in ein geplantes Bauvorhaben. Diesem Anliegen ist künftig vermehrt Beachtung zu schenken. Damit ist die Durchführung von Wettbewerben zur Kunst am Bau verbunden.

b) Kulturangebot «Fördern und Auszeichnen»

Die Verleihung von Auszeichnungen im ganzen Kanton durch die im Jahr 1985 gegründete St.Gallische Kulturstiftung hat breite Zustimmung gefunden. Die Erfahrung zeigt indessen, dass für die künftige Aufgabenerfüllung, unter anderem auch mit Blick darauf, die Preise grosszügiger zu bemessen, das Stiftungskapital herangezogen werden müsste. Mittelfristig wird es notwendig werden, dieses angemessen zu erhöhen. Im Übrigen sollen Auszeichnungen weiterhin aufgrund separat zu gewählender Kredite im Staatsvoranschlag oder über den Lotteriefonds erfolgen. Das kantonale Förderangebot soll sodann nicht auf ein beitragsorientiertes Auszeichnen begrenzt sein; vielmehr ist auch dem Initiieren, Beraten und Begleiten der geförderten Kulturschaffenden mit dem beim Kanton vorhandenen Fachwissen Beachtung zu schenken. Ansatzpunkte für die spätere Kulturplattform im Sinn der Strategieoffensive sind bereits vorhanden; diese Aufgabe bedarf indessen noch der verstärkten Wahrnehmung.

6.2.2. Kulturelles Erbe bewahren und überliefern

a) Kulturangebot «Staatliches Handeln erforschbar machen und Geschichte dokumentieren»

Hinsichtlich des Staatsarchivs ist festzustellen, dass ihm früher mehrheitlich die Rolle der rechtlichen und historischen Sicherung staatlicher Verwaltungstätigkeit zugekommen ist, während heute ebenso sehr die Funktion als Dienstleistungszentrum zugunsten der Geschichtsforschung und des Informationsbedürfnisses der Öffentlichkeit von Bedeutung ist. Die Aufarbeitung der jüngeren Vergangenheit (z.B. «Fichen-Affäre», Schweiz und Zweiter Weltkrieg) hat einmal mehr die Bedeutung einer geordneten Aufbewahrung von Unterlagen staatlichen Handelns ins Licht gerückt.

Eine neue Herausforderung stellt die Bewältigung elektronischer Aufzeichnungsformen dar, weil die Gefahr besteht, dass einerseits wichtige Informationen vor einem Eingang ins Staatsarchiv gelöscht werden und andererseits die dem Staatsarchiv abgelieferten Informationen langfristig lagerungs- und lesefähig gehalten werden müssen. Die Komplexität der Langzeitarchivierung elektronischer Informationen wird vielfach immer noch unterschätzt und auf die technische Fragestellung reduziert. Nicht allein die «extreme Flüchtigkeit» digitaler Daten (Systemwechsel, Haltbarkeit der Datenträger usw.), sondern auch Fragen der Rechtssicherheit und der Authentizität der Daten sowie der Bewertung und der Auswahl erfordern eine gemeinsame Strategie von Behörden, Archiven, Informatikdiensten der Verwaltung und Partnern der IT-Branche.

Gleichermaßen wie die elektronische Archivierung ist die Gestaltung der vorarchivischen Arbeit von grosser Dringlichkeit. Sie entscheidet letztlich darüber, welches Material in welcher Qualität das Staatsarchiv erreicht. Der vorarchivische Prozess wurde im Kanton St.Gallen bisher zu wenig systematisch durchgeführt. Er beschränkte sich meist auf Übernahme und Magazinierung von Altakten. Da in der st.gallischen Verwaltung eine systematische Aktenführung oder Schriftgutverwaltung (Records Management) kaum ausgebildet ist, erreichen die Unterlagen das Archiv in einem Zustand, der sowohl den Zugriff als auch die Jahre später erfolgende Bearbeitung (Bewertung, Erschliessung) erschwert. Obwohl das Staatsarchiv über ein beachtli-

ches Know-how in Sachen Informationsmanagement verfügt, kann es dieses der mangelnden Ressourcen wegen nicht ausreichend in die Verwaltung einbringen. Ziel ist, dass das Staatsarchiv nicht mehr reaktiv, sondern proaktiv handeln kann: Bewertungen sollen beispielsweise bereits vor einer geplanten Ablieferung in den Dienststellen durchgeführt werden, und Ablieferungsprozesse sollen standardisiert ablaufen.

Anfang 1978 bezog das Staatsarchiv im restaurierten Nordflügel des Regierungsgebäudes neue Räume. Es zeigte sich schon nach kürzerer Zeit, dass die Entwicklung des Raumbedarfs unterschätzt worden war. Die Folge ist, dass die Magazine im Nordflügel heute voll belegt sind und dass für die Unterbringung der umfangreichen Neuablieferungen mietweise geeignete Räumlichkeiten in der Peripherie der Stadt St.Gallen bezogen werden mussten (Zwischenarchive). Für die dauernde Archivierung (Endarchiv) muss Platz geschaffen werden, weshalb eine umfassende bauliche Zukunftsplanung für das Staatsarchiv an die Hand genommen worden ist. Auch sollte von den Zwischenarchiven in separaten und vom Standort des Staatsarchivs zum Teil weit entfernten Gebäuden abgegangen werden, weil deren Bewirtschaftung einen überdurchschnittlichen personellen und zeitlichen Ressourceneinsatz mit entsprechenden finanziellen Folgen nach sich zieht. In Bezug auf das Stiftsarchiv ist die Übereinkunft von 1953 an die heutigen Verhältnisse anzupassen.

Hinsichtlich des Erforschens und der Pflege der geschichtlichen Identität müssen in Kantonen ohne historische Fakultät entsprechende Initiativen von Anderen ergriffen werden, so von historischen Vereinen, Staatsarchiven, Kantonsbibliotheken, Kunstdenkmälerforschungsstellen oder Kulturämtern. Ausschlaggebend dabei ist, dass historische Forschungen von Persönlichkeiten geleitet werden, welche mit den aktuellen Methoden und Problemstellungen vertraut sind und wenn möglich mit Universitäten zusammenarbeiten. Im Kanton St.Gallen betreiben das Staatsarchiv, das Stadtarchiv, das Stiftsarchiv, die Stiftsbibliothek sowie die verschiedenen historischen Vereine historische und kulturelle Forschungen und geben Schriften heraus. Die Institutionen stehen miteinander in Verbindung und sprechen sich auch fallweise ab, doch fehlt eine Gesamtkoordination vor allem für Projekte von übergeordneter Bedeutung. Initiativen für die Bearbeitung von Themen aus Kultur und Geschichte des Kantons ergreift deshalb der Staat selbst (z.B. Neue Kantonsgeschichte, neuer Kunst- und Kulturführer). Gleichwohl ist es notwendig, die einzelnen Bestrebungen zu bündeln und der st.gallischen Geschichtsforschung ein Gesicht zu geben. Zu diesem Zweck muss keine neue Institution mit eigener Infrastruktur gegründet werden. Stattdessen sollen die bestehenden Institutionen jeweils projektbezogen zusammengefasst werden.

b) Kulturangebot «Archäologisches Kulturerbe sichern, deuten und vermitteln»

Als Schwerpunkttätigkeit der in die integrale Zuständigkeit der Kantons fallenden Archäologie ist zunächst die Sicherstellung des Tagesgeschäftes zu nennen, das in der Mitarbeit an Orts- und Zonenplanungen, in der Überwachung von Bauarbeiten in archäologischen Zonen, in Ausgrabungen und Dokumentationen von gefährdeten Objekten sowie in der Auswertung der Grabungen besteht. Es ist darauf hinzuwirken, dass ein vollständiges Inventar der archäologischen Fundstellen im Kanton St.Gallen vorliegt und der Archivbestand erschlossen ist.

Im Weiteren sind die Konservierung und die adäquate Lagerung der archäologischen Funde umfassend sicherzustellen, da auch Fundobjekte Pflege benötigen. Hier besteht grosser Nachholbedarf. Ähnliches gilt für die Prospektion neuer Fundstellen. Im Zusammenhang mit der Bautätigkeit gehen zahlreiche potenzielle Fundstellen für immer verloren. Der Verlust des archäologischen Kulturgutes sollte zumindest dokumentiert werden.

Ein weiteres Betätigungsfeld stellt die Öffentlichkeitsarbeit dar. Die Öffentlichkeit ist vermehrt über die Aktivitäten der Archäologie zu informieren. Sodann ist es angezeigt, der Archäologie Museumsraum zur Verfügung zu stellen, in welchem sie die Fundstücke in einem sinnvollen Rahmen ausstellen und die historischen Zusammenhänge erklären kann. Erfahrungen zeigen, dass Archäologie ein breites Publikum zu interessieren vermag. Am sinnvollsten erscheint ein

Ausbau der vorhandenen Ausstellung im Historischen Museum St.Gallen, was namentlich dann bewerkstelligt werden kann, wenn im Sinn der dargestellten Aufgabenteilung an Kanton und Gemeinden eine entsprechende Programmvereinbarung mit der Stiftung St.Galler Museen (Gd/Vrb) abgeschlossen werden kann.

c) *Kulturangebot «Bauliches Kulturerbe schützen, erhalten und vermitteln»*

Unter dem Aspekt der Aufgabenzuordnung auf die einzelnen Staatsebenen gewinnt die Förderung der Zusammenarbeit mit den Gemeinden zunehmend an Bedeutung, insbesondere weil sich die künftige Bautätigkeit vermehrt auf den historischen Bestand auswirken wird. Neues hat im historischen Kontext durchaus Chancen, wenn vorausgehend städtebauliche und ortsbildliche Grundlagen geschaffen werden. Nur auf dieser Basis lassen sich ortsbildverträgliche und qualitätvolle Konzepte erzielen. Der Pflege der Ortsbilder muss auch deshalb Beachtung geschenkt werden, weil das intakte Wohnumfeld ein entscheidender Faktor im Standortmarketing ist.

Der Information und der Kommunikation kommt ein hoher Stellenwert zu. Information und Kommunikation werden sich künftig noch vermehrt nach den folgenden Grundsätzen zu richten haben:

- Nur was bekannt ist, kann geschützt werden.
- Nur im Vergleich kann Hochwertiges ausgeschieden werden.
- Nur wenn Schadenpotenzial und Gefahrenherde erkennbar sind, können Sicherungskonzepte erarbeitet werden.
- Nur wenn das Potenzial im Umgang mit dem historischen Erbe anschaulich und begreifbar gemacht wird, wird Nachahmung einsetzen.
- Nur eine Gesellschaft, die sich ihres baulichen Kulturerbes bewusst ist, wird dieses so nutzen, dass es für die nächsten Generationen noch immer verfügbar bleibt.

6.2.3. Kulturschaffen vermitteln

a) *Kulturangebot «Kultur beobachten, darstellen und vermitteln»*

Im Zusammenhang mit diesem Kulturangebot ist die Schwerpunkttätigkeit des Kantons für die Museen und die Kunstaustellungen von besonderer Bedeutung.

In Bezug auf den Museumsbereich ist allgemein auf die Schaffung und die Erweiterung baulicher und betrieblicher Infrastrukturen für Kulturangebote hinzuweisen. Dabei zeigt sich, dass andernorts erhebliche Investitionen zur Errichtung von markanten Kulturbauten getätigt worden sind oder werden. Als augenfällige Beispiele sind etwa das Kultur- und Kongresszentrum Luzern (KKL) und das Paul-Klee-Museum in Bern zu erwähnen. Unter Vorbehalt der Ausschöpfung der Potenziale von Privaten und Gemeinden ist künftig eine aktivere Rolle des Kantons in Bezug auf die Unterstützung von kulturpolitischen Infrastrukturen in Aussicht zu nehmen. Im Vordergrund steht die Erweiterung des Kunstmuseums St.Gallen. Sodann ist beabsichtigt, dass sich der Kanton im Rahmen einer Programmvereinbarung am Betriebsaufwand der Stiftung St.Galler Museen und des Textilmuseums beteiligt, ebenso will er am ausserordentlichen Bestandeserwerb der Stiftung St.Galler Museen mitwirken.

Der Kanton nimmt bereits heute museale Aufgaben wahr, indem das Amt für Kultur Ortsmuseen berät und einen kantonalen Museumsführer³² herausgegeben hat. Das Amt stellt sein Fachwissen ausserdem für Ausstellungs- und Veranstaltungsvorhaben Dritter zur Verfügung und führt nach Massgabe seiner eingeschränkten personellen Möglichkeiten selbst solche Aktivitäten durch, namentlich in den Bereichen der kantonalen bildenden Kunst und der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und mit dem Ausland. Diese Tätigkeitsfelder sollen im Rahmen der vorhandenen personellen und finanziellen Ressource verstärkt werden.

³² Peter Zünd, Museen im Kanton St.Gallen, hrsg. vom Amt für Kultur des Kantons St.Gallen, Kantonaler Lehrmittelverlag, 1994.

b) *Kulturangebot «Kanton nach aussen darstellen und Begegnungen mit Kulturen anderer Gebietskörperschaften pflegen»*

Bewährt hat sich auch die seit Herbst 1997 in Rom gemietete Kulturwohnung, die jeweils für Aufenthalte st.gallischer Kulturschaffender in Perioden von drei Monaten vergeben wird. Es ist eine Erweiterung des Angebots solcher Aufenthaltsmöglichkeiten an inspirierenden Orten vorzusehen. Wünschenswert ist die Aufstockung des Angebots an Kulturwohnungen auf zwei bis drei. Anzahl und Qualität der Nachfrage übersteigen das Angebot. Zudem ist diese Form der Förderung effizient, ressourcenschonend, medienwirksam und finanziell vernünftig. Nachdem ein erheblicher Nachholbedarf in der Auswertung und in der Konservierung von archäologischen Fundgegenständen und insbesondere auch in der Präsentation der Ur- und Frühgeschichte besteht, ist – wie bereits erwähnt – die Errichtung von archäologieorientierten Museumsräumlichkeiten in Aussicht zu nehmen.

Die Nutzung der Grenzlage zu nachbarlicher Zusammenarbeit hat im Kanton St.Gallen Tradition (Internationale Bodenseekonferenz IBK, Arbeitsgemeinschaft Alpenländer Arge Alp, verschiedene fachspezifische Plattformen der Zusammenarbeit). Es bestehen zudem Partnerschaften unterschiedlicher Form mit der Region Friaul-Julisch Venezien, dem ungarischen Komitat Hajdú-Bihar sowie den Regionen Liberec in Tschechien und Schlesien in Polen. Der Kulturaustausch stellt eine wichtige Säule der kantonalen Aussenpolitik dar. Die Wanderausstellung «Die Kultur der Abtei St.Gallen» hat gezeigt, dass Türen mit einfachen Mitteln, wirkungsvoll eingesetzt, geöffnet werden können. Gewicht und Profil der st.gallischen Aussenbeziehungen sollen daher durch weitere Angebote an Partnerregionen verstärkt werden. Mag dabei die Kultur wegen ihrer gesellschaftsverbindenden Wirkung im Vordergrund stehen, so empfiehlt es sich doch, Angebotspakete aus mehreren Bereichen zu schnüren, da gebündelte Auftritte erfahrungsgemäss mehr Wirkung erzielen.

6.3. Finanzielle Auswirkungen

6.3.1. Laufende Ausgaben

Die Ausgaben des Kantons zur Förderung von Kulturangeboten, wie sie in den vorangegangenen Übersichten über die künftige Aufgabenzuteilung an Kanton und Gemeinden aufgeführt sind, belaufen sich aktuell auf jährlich rund 21 Mio. Franken. In diesem Betrag sind die Aufwendungen für den Bibliotheksbereich nicht enthalten.³³ Die nachstehende Übersicht zeigt die heutige Mittelverwendung, wobei es sich – mangels detaillierter statistischer Werte – über Schätzwerte auf der Basis der entsprechenden Ausgaben der letzten zehn Jahre handelt:

Kulturangebot	Ø Ausgaben je Jahr (aktuell) in Fr.
Kulturelle Werte schaffen und entfalten	16'600'000
Kulturelles Schaffen	16'400'000
Fördern und Auszeichnen	200'000
Kulturelles Erbe bewahren und überliefern	3'150'000
Staatliches Handeln erforschbar machen und Geschichte dokumentieren	1'200'000
Archäologisches Kulturerbe sichern, deuten und vermitteln	450'000
Bauliches Kulturerbe schützen, erhalten und vermitteln	1'500'000
Kulturschaffen vermitteln	1'200'000
Kultur beobachten, darstellen und vermitteln	1'000'000
Kanton nach aussen darstellen und Begegnungen mit Kulturen anderer Gebietskörperschaften pflegen	200'000
Total	20'950'000

³³ Der Bibliotheksbereich, der dem Kulturangebot «Kulturelle Überlieferung und aktuelles Wissen sammeln, bewahren und vermitteln» zuzuordnen ist, weist aktuell Ausgaben in der Höhe von rund 3 Mio. Franken je Jahr auf.

Die in Aussicht genommene Aufgabenzuteilung wird - bei Bruttobetachtung – zu einer Erhöhung der laufenden Ausgaben in Bezug auf die Beitragsleistungen an die Genossenschaft KTSG St.Gallen von rund 10 Mio. Franken führen. Ferner wird das Engagement im Bereich der Museen in der Stadt St.Gallen (Regelung als Verbundaufgabe) sowie der Unterstützung von Kleinbühnen (im Rahmen des Stadt/Land-Ausgleichs) Mehraufwendungen des Kantons, die sich einstweilen und unpräjudizierlich auf rund 2 Mio. Franken beziffern lassen, nach sich ziehen. Dabei ist von Bedeutung, dass diese Mehraufwendungen von rund 12 Mio. Franken durch die Entschädigungen aus dem interkantonalen Lastenausgleich im Sinn der NFA sowie durch Vorteilsabgeltungen der nutzniessenden Gemeinden eine Verminderung erfahren werden. Aus dem interkantonalen Lastenausgleich dürften schätzungsweise rund 6 Mio. Franken resultieren (5,5 Mio. Franken in Bezug auf Konzert und Theater St.Gallen; 0,5 Mio. Franken in Bezug auf Museen und Kleinbühnen). Die Vorteilsabgeltungen der Gemeinden können einstweilen mit insgesamt 8 Mio. Franken beziffert werden. Netto wird sich somit eine Entlastung des Kantons von 2 Mio. Franken ergeben. In dieser Berechnung sind Abgeltungen des Kantons St.Gallen an andere Kantone im Rahmen des interkantonalen Lastenausgleichs nicht berücksichtigt.

Für die übrigen auf die kantonale Ebene konzentrierten Kulturangebote sowie für Leistungen im Rahmen des Stadt/Land-Ausgleichs werden zusätzliche Mittel nötig sein, deren Höhe indessen im Einzelnen noch nicht ermittelt werden kann. Diese zusätzlichen Mittel werden einerseits aus der vorgesehenen Aufgabenzuteilung, aus welcher für den Kanton auf der Basis der Grundsätze von Subsidiarität und Äquivalenz «Effizienzgewinne» resultieren, sowie andererseits aufgrund der Entlastungswirkung von NFA und kommunaler Vorteilsabgeltung generiert werden können. Im Sinn einer ersten groben Schätzung werden sich Nettoausgaben von jährlich rund 23 Mio. Franken ergeben. Diese Mehrausgaben lassen sich auf die einzelnen Angebotsbereiche wie folgt aufteilen, wobei die Umsetzung etappenweise auf einen mittelfristigen Zeithorizont von etwa fünf Jahren vorzusehen ist:

Kulturangebot	Ø Ausgaben je Jahr (aktuell) in Fr.	Ø Netto-Ausgaben je Jahr (beabsichtigt) in Fr.
Kulturelle Werte schaffen und entfalten	16'600'000	14'800'000
Kulturelles Schaffen	16'400'000	14'000'000
Fördern und Auszeichnen	200'000	800'000
Kulturelles Erbe bewahren und überliefern	3'150'000	5'000'000
Staatliches Handeln erforschbar machen und Geschichte dokumentieren	1'200'000	1'800'000
Archäologisches Kulturerbe sichern, deuten und vermitteln	450'000	700'000
Bauliches Kulturerbe schützen, erhalten und vermitteln	1'500'000	2'500'000 ³⁴
Kulturschaffen vermitteln	1'200'000	3'200'000
Kultur beobachten, darstellen und vermitteln	1'000'000	2'600'000
Kanton nach aussen darstellen und Begegnungen mit Kulturen anderer Gebietskörperschaften pflegen	200'000	600'000
Total	20'950'000	23'000'000

6.3.2. Einmalige Ausgaben

Die einmaligen Ausgaben betreffen hauptsächlich das Bereitstellen von Räumen für das Staatsarchiv sowie von archäologieorientierten Museumsräumen. Sodann fallen die Erhöhung des Stiftungskapitals der St.Gallischen Kulturstiftung (unter Mitbeteiligung von Gemeinden und

³⁴ Die vergleichsweise grosse Zunahme ist darauf zurückzuführen, dass sich der Bund im Rahmen der NFA (Teilentflechtung der Aufgabe) auf Objekte von nationaler Bedeutung beschränken wird (Botschaft NFA, 2336, 2449 f.).

Privaten) und die Beitragsleistungen aufgrund von Verbundaufgaben mit einmaliger finanzieller Beteiligung des Kantons (Hauptzuständigkeit bei Gemeinde/n) darunter.

6.3.3. Finanzierungsbasis

Finanzielle Aufwendungen für kulturpolitische Aufgaben, die vom Kanton wahrgenommen werden, erfolgen einerseits zu Lasten des allgemeinen Staatshaushalts, andererseits zu Lasten des Lotteriefonds. Dem Lotteriefonds soll auch künftig schwergewichtig die Finanzierung von kantonalen Projekten von einmaliger oder mittelfristiger Ausrichtung und Dauer, von Projekten Dritter sowie von Denkmalpflege- und Werkbeiträgen obliegen.

Neben der schon heute geübten Praxis des Doppelsubventionierungsverbots und der Beschränkung auf Projekt- und Starthilfebeiträge – letztere werden ausnahmsweise gewährt, wenn die Anschlussfinanzierung sichergestellt ist – wird die Aufgabenteilung, wie sie im vorliegenden Bericht skizziert ist und in die Kulturförderungsgesetzgebung überführt werden soll, künftig uneingeschränkt auch bei Entscheidungen über Beitragsleistungen aus dem Lotteriefonds wegleitend sein.

7. Schlussbemerkung und Antrag

Die Umsetzung der Aufgabenzuteilung und der kantonalen Schwerpunktbildung ist für einen Zeitraum von rund fünf bis sieben Jahren ab Beratung dieses Berichts im Kantonsrat in Aussicht zu nehmen. Parallel dazu sind die gesetzlichen Bestimmungen, namentlich das Kulturförderungsgesetz, anzupassen. Dieser Zeitplan erlaubt es, auch die Entwicklung bzw. die Realisierung der NFA zu berücksichtigen.

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
Hans Ulrich Stöckling

Der Staatssekretär:
Martin Gehrer