



Bericht des Regierungsrats zu einem Rahmenkredit für die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen

7. September 2010

Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zu einem Kantonsratsbeschluss über einen Rahmenkredit für die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen samt Bericht mit dem Antrag, darauf einzutreten.

Im Namen des Regierungsrats

Landammann: Hans Wallimann

Landschreiber: Dr. Stefan Hossli

1. Zusammenfassung	2
2. Ausgangslage	2
2.1 Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen	2
2.2 Volksabstimmung in Obwalden	2
2.3 Parlamentarische Vorstösse.....	3
3. Rechtliche Grundlagen für einen Kulturlastenausgleich	4
3.1 Bundesverfassung	4
3.2 Finanz- und Lastenausgleichsgesetz	4
3.3 Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit	4
4. Rahmenkredit im Kontext zur Vereinbarung.....	4
5. Die Haltung des Regierungsrats	5
5.1 Gründe für einen Rahmenkredit	5
5.2 Rechtliche Grundlagen	6
5.3 Beitrag zur Standortqualität	6
5.4 Verhältnismässigkeit.....	6
5.5 Gemeinsames Interesse.....	7
6. Evaluation	7

1. Zusammenfassung

Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) ist vorgesehen, die interkantonalen Verhältnisse auch im Bereich der überregional bedeutenden Kultureinrichtungen neu zu regeln. Die Kantone Zürich, Luzern, Schwyz und Zug haben eine entsprechende Vereinbarung bereits 2004 ausgehandelt. Per 1. Januar 2010 ist die Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen (=Vereinbarung) in Kraft getreten. Folgende sechs Kantone sind der Vereinbarung beigetreten: Zürich, Luzern, Schwyz, Zug, Uri und Aargau. Der Kanton Nidwalden hat für die Jahre 2009 bis 2011 einen Rahmenkredit von drei Millionen Franken für die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen gesprochen.

Der Obwaldner Kantonsrat hatte am 27. Juni 2008 beschlossen, der Vereinbarung beizutreten. Gegen diesen Entscheid wurde das Referendum ergriffen. Am 9. Februar 2009 entschied sich das Obwaldner Stimmvolk mit 52,5 Prozent Nein gegen 47,5 Prozent Ja gegen den Beitritt zur Vereinbarung.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat einen Rahmenkredit von 1,215 Millionen Franken für die drei Jahre 2011 bis 2013, um seinen Beitrag an den Kulturlastenausgleich zu leisten.

2. Ausgangslage

2.1 Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen

Am 1. Juli 2003 wurde der Entwurf der Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen (=Vereinbarung) von den Regierungen der Kantone Zürich, Luzern, Schwyz und Zug genehmigt. Die Parlamente der Kantone Zürich, Luzern und Schwyz beschlossen in der Folge den Beitritt zur Vereinbarung. Gemäss Art. 17 der Vereinbarung ist für deren Inkrafttreten aber der Beitritt der vier Kantone Schwyz, Luzern, Zürich und Zug zwingend.

Der Zuger Kantonsrat lehnte den Beitritt am 7. Juli 2005 ab. Der negative Entscheid kam insbesondere unter dem Einfluss der Ausgaben rund um die NFA zustande, die Zug als Geberkanton zu leisten haben wird. Am 27. März 2008 beschloss der Zuger Kantonsrat, der Vereinbarung beizutreten; jedoch unter dem Vorbehalt, dass neben den Kantonen Zürich, Luzern und Schwyz mindestens ein weiterer Kanton seinen Beitritt erklärt. Gegen diesen Entscheid ergriff die SVP Zug das Referendum. Am 30. November 2008 entschied das Stimmvolk des Kantons Zug mit 58 Prozent Ja, der Vereinbarung beizutreten.

Am 17. Juni 2009 beschloss der Urner Landrat, der Vereinbarung beizutreten. Gegen diesen Entscheid wurde kein Referendum ergriffen. Somit trat einerseits der Kanton Uri der Vereinbarung bei, und andererseits konnte damit auch die Vereinbarung in Kraft gesetzt werden.

Am 15. September 2009 beschloss der Grosse Rat des Kantons Aargau, der Vereinbarung beizutreten. Gegen diesen Entscheid wurde kein Referendum ergriffen. Die Vereinbarung ist per 1. Januar 2010 mit den Kantonen Zürich, Luzern, Schwyz, Zug, Uri und Aargau in Kraft getreten.

2.2 Volksabstimmung in Obwalden

Der Kantonsrat beschloss am 27. Juni 2008 mit 46 zu 6 Stimmen bei einer Enthaltung, der Vereinbarung beizutreten. Die SVP Obwalden reichte daraufhin fristgerecht ein Referendumsbegehren ein, das verlangte, dass der Kantonsratsbeschluss der kantonalen Volksabstimmung unterbreitet wird.

Die Gegner äusserten sich nicht grundsätzlich gegen einen Kulturlastenausgleich, sondern gegen einzelne Aspekte der Vereinbarung. Am 9. Februar 2009 entschied sich das Obwaldner Stimmvolk mit 52,5 Prozent Nein gegen 47,5 Prozent Ja gegen den Beitritt zur Vereinbarung. Im Kontext der Ablehnung wurde von einem Imageschaden für Obwalden gesprochen. So wurde dem Kanton Obwalden unter anderem vorgeworfen, ein Trittbrettfahrer zu sein. Der Kommentar im Regionaljournal Zentralschweiz vom 9. Februar 2009 sprach davon, dass Obwalden sein Image als „Schmarotzerkanton zementiert“ habe und die Solidarität „aus dem letzten Loch pfeife“. Verstärkt wurden diese Reaktionen durch den Umstand, dass sich Obwalden mit der Steuerstrategie neu positioniert hat. Die Ablehnung der Kulturlastenvereinbarung führte wohl zu einem Imageschaden. Erste konkrete Auswirkung auf den Entscheid war der Beschluss der Kulturförderung des Kantons Luzern, die Gesuche für Obwaldner Kulturprojekte bis auf Weiteres zu sistieren. Mehrere Obwaldner Kulturprojekte waren von diesem Entscheid betroffen.

2.3 Parlamentarische Vorstösse

An der Kantonsratssitzung vom 19. März 2009 wurden eine Motion der SVP Obwalden (sechs Unterzeichnende), eine Interpellation der Parteien CVP, CSP, FDP und SP (41 Unterzeichnende) sowie eine Petition mit 350 Unterschriften eingereicht. Zudem hatte die Gemeindepräsidentenkonferenz Obwalden dem Regierungsrat ein Schreiben zugestellt. Eines war den Vorstössen gemeinsam: Die Aufforderung, trotz des negativen Volksentscheids eine alternative Lösung für einen finanziellen Beitrag des Kantons Obwalden an den interkantonalen Kulturlastenausgleich zu erarbeiten. In ihrer Motion schlug die SVP vor, für den Kulturlastenausgleich einen Beitrag von maximal 0,5 Prozent der gesamten kantonalen Steuereinnahmen zu reservieren. Im Jahr 2007 mit Steuereinnahmen von 70,7 Millionen Franken hätte dies einem Beitrag von Fr. 353 000.– entsprochen. Zudem solle sich der Verteil- bzw. Berechnungsschlüssel nicht nach dem Defizit einer Kultureinrichtung, sondern nach deren überregionalen Wirkung ausrichten.

Am 12. Mai 2009 beantwortete der Regierungsrat die Vorstösse. Den Vorschlag der SVP, die Höhe des Beitrags an die kantonalen Steuereinnahmen zu binden, lehnte der Regierungsrat ab, da das vorgeschlagene Berechnungssystem den Grundsätzen des Finanzhaushalts, welcher keine Zweckbindung von Steuern zulässt, widersprechen würde (Art. 2 Finanzhaushaltsverordnung, GDB 610.11). Der Regierungsrat sah vor, eine Lösung auszuarbeiten, die folgende Grundsätze beachtet:

- Es ist ein wiederkehrender Beitrag von Fr. 410 000.– vorzusehen (Fr. 450 000.– mit einem zehnprozentigen Abzug, welcher sich an die Zusatzprotokolle der Vereinbarung anlehnt)¹;
- er soll in etwa im Verhältnis der bisher vorgesehenen, gerundeten Aufteilung von 90 Prozent an den Kanton Luzern und zehn Prozent an den Kanton Zürich ausgerichtet werden; mit der Korrektur werde dem Volkswillen Rechnung getragen;
- als wiederkehrender Beitrag von mehr als Fr. 200 000.– untersteht ein entsprechender Kantonsratsbeschluss dem fakultativen Finanzreferendum nach Art. 59 Abs. 2 Bst. b der Kantonsverfassung; dem Kantonsrat soll, soweit am Regierungsrat, ein Behördenreferendum, d.h. wiederum eine Volksabstimmung beantragt werden;
- das Geschäft soll, in der Annahme, dass die Beschlussfassungen in den Kantonen Uri und Aargau erfolgen, dem Kantonsrat unmittelbar nach deren Beschlussfassungen vorgelegt werden.

¹ Anhänge der Vereinbarung: Anhang 2: Unter Berücksichtigung des eigenen Angebots im Theater Casino Zug hat der Kanton Zug nur für 60% der vorgesehenen 80% des kulturellen Angebots des KKL mit überregionaler Ausstrahlung Abgeltungen zu leisten. Anhänge 3 und 4: Aufgrund des vielfältigen Kulturangebots des Kantons Aargau, reduziert sich die errechnete Abgeltung an die Kantone Luzern und Zürich um je 10%. Anhänge 5 und 6: Aufgrund seines eigenen überregional bedeutenden Angebots im Theater(uri) reduzieren sich die für das Schauspielhaus Zürich sowie für das Luzerner Theater errechnete Uerner Abgeltung um je 15%.

Am 28. Mai 2009 stimmte der Kantonsrat mit 45 zu 9 Stimmen der Umwandlung der SVP-Motion in ein Postulat zu. Mit 54 zu 0 Stimmen wurde der Überweisung des Postulats zugestimmt.

3. Rechtliche Grundlagen für einen Kulturlastenausgleich

3.1 Bundesverfassung

Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich in verschiedenen Rechtserlassen verpflichtend geregelt. Auf der obersten Rechtsstufe, in der Bundesverfassung, werden die Grundlagen geregelt. In Art. 48 der Bundesverfassung (BV, SR 101) ist vorgesehen, dass die Kantone miteinander Verträge abschliessen sowie gemeinsame Einrichtungen und Organisationen schaffen können. In einem neuen Art. 48a BV werden die Allgemeinverbindlichkeitserklärung und die Beteiligungspflicht für solche interkantonalen Verträge geregelt. Danach soll der Bund auf Antrag interessierter Kantone in diversen Aufgabenbereichen interkantonale Verträge allgemeinverbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten können. Zu diesen Bereichen gehören auch „Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung“.

3.2 Finanz- und Lastenausgleichsgesetz

Die Allgemeinverbindlichkeitserklärung soll in der Form eines Bundesbeschlusses erfolgen. Einzelheiten werden im Gesetz geregelt. Im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003 (FiLaG, SR 613.2) sind demzufolge die näheren Bedingungen über die interkantonale Zusammenarbeit geregelt. Gemäss Art. 11 FiLaG werden mit der interkantonalen Zusammenarbeit folgende Ziele angestrebt:

- Sicherstellung einer Mindestversorgung mit öffentlichen Leistungen;
- wirtschaftliche Erfüllung kantonaler Aufgaben im Verbund mit anderen Kantonen;
- gerechter Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen bei angemessener Mitsprache und Mitwirkung der betroffenen Kantone.

Für den Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen sind gemäss Art. 12 FiLaG insbesondere die effektive Beanspruchung dieser Leistungen, der Umfang der Mitsprache und der Mitwirkungsrechte sowie damit verbundene erhebliche Standortvorteile und -nachteile zu berücksichtigen.

3.3 Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit

Die Grundsätze und das Verfahren der interkantonalen Zusammenarbeit werden in der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005, die seit dem 11. Mai 2007 in Kraft ist, geregelt. Es handelt sich dabei um einen durch die Kantone ausgearbeiteten und durch die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zuhänden der Beschlussfassung in den Kantonen verabschiedeten interkantonalen Vertrag, dessen Zustandekommen die Zustimmung von 18 Kantonen bedingt. Per 1. November 2007 sind alle 26 Kantone der IRV beigetreten.

4. Rahmenkredit im Kontext zur Vereinbarung

Der vorgeschlagene Rahmenkredit steht im Kontext zur Vereinbarung der Kantone Zürich, Luzern, Schwyz, Zug, Uri und Aargau über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich der überregionalen Kultureinrichtungen. Es handelt sich bei der Vereinbarung um einen Leistungseinkauf. Die Geberkantone beteiligen sich nicht an der Trägerschaft der Kultureinrichtungen und nehmen keinen Einfluss auf den Betrieb der Institutionen. Die wichtigsten Bestimmungen, die für den vorgeschlagenen Rahmenkredit relevant sind, sind im Folgenden kurz zusammengefasst:

- Es handelt sich bei dieser Abgeltung um einen Lastenausgleich im Sinne des neuen Finanzausgleichs unter den Kantonen zum Zweck der Entlastung der Finanzen des Standortkantons. Die Zahlungen gehen folglich an die Staatskasse der Standortkanton. Diese regeln die Beziehungen zu den einzelnen Kultureinrichtungen bzw. zu deren Trägergemeinden selber.
- Die Abgeltung wird für eine Periode von drei Kalenderjahren festgelegt. Sie wird jeweils im ersten Jahr der Periode durch den Standortkanton errechnet. Die Rechnungstellung erfolgt jährlich über den Standortkanton an den zahlungspflichtigen Kanton und wird jeweils am 30. September fällig.
- Aufgrund von Musterberechnungen hätte der Kanton Obwalden jährlich aus den ordentlichen Staatsmitteln einen Beitrag von Fr. 450 000.– zu leisten. Je nach Subventionsaufkommen der Standortkantone und nach Benutzerzahlen aus den Geberkantonen können die Zahlen schwanken. Der Kanton Obwalden hat in der Integrierten Aufgaben- und Finanzplanung 2008 bis 2011 den Beitritt auf 2009 vorgesehen und entsprechend zusätzlich Fr. 400 000.– in die Finanzplanung aufgenommen.

Zu den bedeutenden überregionalen Kultureinrichtungen zählen u.a. das Kultur- und Kongresszentrum Luzern (KKL), das Luzerner Theater und Sinfonieorchester, das Opern- sowie das Schauspielhaus Zürich. Diese herausragenden Kulturhäuser und Kulturinstitutionen sind tragende Elemente der kulturellen Grundinfrastruktur und Grundversorgung für die Grossregion Zürich-Zentralschweiz. Die Ausstrahlung ihrer professionellen künstlerischen Angebote und dementsprechend auch die Herkunft ihres Publikums reichen weit über den jeweiligen Standortkanton hinaus. Ein Viertel bis ein Drittel der Besucher dieser Kulturinstitute stammen nicht aus dem Standortkanton, sondern aus anderen Kantonen oder aus dem Ausland.

5. Die Haltung des Regierungsrats

5.1 Gründe für einen Rahmenkredit

Der Regierungsrat hatte mit Beschluss vom 23. Januar 2007 seine Absicht erklärt, der Vereinbarung beizutreten und die Kommission für strategische Planungen und Aussenbeziehungen sowie die Finanzkommission über diese Absicht in Kenntnis gesetzt. Ebenso wurden die Beiträge in den Finanzplan ab 2009 eingestellt. Der Regierungsrat beantragte dem Kantonsrat, dem Beitritt zur Vereinbarung zuzustimmen, was dieser am 27. Juni 2008 grossmehrheitlich auch tat.

Das Nein des Stimmvolks am 9. Februar 2009 hat die Ausgangslage wesentlich verändert. Der Regierungsrat akzeptiert selbstverständlich den Volksentscheid. Ein Beitritt zur damaligen Vereinbarung kommt für den Regierungsrat in den nächsten Jahren nicht in Frage. Gleichzeitig haben die Vorstösse für eine alternative Lösung im Kantonsrat, die alle Fraktionen umfassen, das Schreiben der Gemeindepräsidentenkonferenz sowie die Petition von 350 Privatpersonen deutlich gemacht, dass der Regierungsrat dem Parlament bald eine alternative Lösung vorlegen soll.

Seit der Beantwortung der parlamentarischen Vorstösse im Mai 2009 hat der Regierungsrat die Situation neu analysiert. Entgegen einer früheren Aussage sieht der Regierungsrat nun davon ab, dem Kantonsrat ein Behördenreferendum zu beantragen; insbesondere aufgrund folgender Überlegungen:

- Die damaligen Gegner der Vorlage sprachen sich zwar gegen den Beitritt zur Vereinbarung aus, jedoch nicht grundsätzlich gegen einen Beitrag an die Kulturleistungen der Zentrums Kantone Luzern und Zürich. Bei der aktuellen Vorlage handelt es sich nicht mehr um einen Beitritt zu einer Vereinbarung, sondern lediglich um einen freiwilligen, auf drei Jahre befristeten Beitrag an die Zentrums lasten der Kantone Luzern und Zürich.
- Auch die erste Vorlage zum Kulturlastenausgleich, bei der es sich gar um einen Beitritt zu einer interkantonalen Vereinbarung handelte, wurde nicht dem Behördenreferendum unterstellt.

- Die Aufforderung aller im Kantonsrat vertretenen Parteien sowie aller Gemeinden, eine alternative Lösung zu erarbeiten, verweist auf eine breit abgestützte Verankerung des Anliegens.
- Ein wichtiges Anliegen der Vereinbarungsgegner, zusätzliche Mittel für die kantonale Kulturförderung über Staatsmittel bereitzustellen, wurde mit dem Voranschlag 2010 erfüllt.²

Der gemäss damaliger Modellrechnung ursprüngliche Beitrag des Kantons Obwalden von jährlich Fr. 450 000.– wird um 10 Prozent auf Fr. 405 000.– reduziert. Andere Kantone machten für eigene überregionale Kulturangebote ähnliche Abzüge.

Der Beitrag des Rahmenkredits für die drei Jahre 2011 bis 2013 in der Höhe von total 1,215 Millionen Franken würde wie folgt aufgeteilt: 1,092 Millionen Franken an den Kanton Luzern (90 Prozent gerundet) und Fr. 123 000.– (10 Prozent gerundet) an den Kanton Zürich bzw. jährlich Fr. 364 000.– an den Kanton Luzern und jährlich Fr. 41 000.– an den Kanton Zürich. Es wird ausdrücklich festgehalten, dass dieser Beitrag an die entsprechenden Kantone und nicht an einzelne Kultureinrichtungen ausgerichtet wird.

5.2 Rechtliche Grundlagen

Die Beschlussfassung über den vorliegenden Rahmenkredit von 1,215 Millionen Franken fällt gemäss Art. 70 Ziff. 5 der Kantonsverfassung vom 19. Mai 1968 (KV, GDB 101) in den Zuständigkeitsbereich des Kantonsrats. Da es sich um einen Verpflichtungskredit für eine Beitragsleistung in den Jahren 2011 bis 2013 handelt, ist ein Rahmenkredit erforderlich (Art. 30 Finanzhaushaltsverordnung vom 25. März 1988, GDB 610.11).

Als wiederkehrender Beitrag von mehr als Fr. 200 000.– untersteht der Kantonsratsbeschluss dem fakultativen Referendum (Art. 59 Abs. 1 Bst. b KV).

5.3 Beitrag zur Standortqualität

Die Zentrums Kantone Luzern und Zürich bieten für die Grossregion Zentralschweiz bedeutende professionelle kulturelle Angebote an (siehe Ziff. 4, letzter Abschnitt). Die Nutzung dieser Kulturangebote durch Einwohnerinnen und Einwohner der sogenannten Umlandkantone, insbesondere auch des Kantons Obwalden, hat in den letzten Jahren ständig zugenommen.

Die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen ist kultur- und finanzpolitisch sachgerecht und folgerichtig. Der Kanton Obwalden soll auch in Zukunft ebenso ein attraktiver Wirtschaftsstandort wie auch ein Lebensraum mit starker kultureller Ausstrahlung und bedeutendem kulturellem Angebot im Kanton und in Reichweite unseres Kantons bleiben. Die Kulturhäuser mit ihren traditionellen und innovativen Programmen und Produktionen von hoher künstlerischer Qualität leisten unbestritten einen bedeutenden Beitrag zum kulturellen Leben, zur Bildung sowie allgemein zur Lebens- und Standortqualität im Kanton Obwalden.

5.4 Verhältnismässigkeit

Seit der Abstimmung im Februar 2009 konnten die Kulturausgaben im Kanton Obwalden erhöht werden. Ab 2010 werden die Betriebsbeiträge an die Obwaldner Kulturinstitutionen über die ordentlichen Mittel finanziert (total Fr. 161 000.–). Gleichzeitig blieben die SWISSLOS-Mittel für die Kulturförderung gleich hoch, was zu einem grösseren finanziellen Spielraum führt. Die Mittel für Institutionen und Projekte im Bereich der Kulturförderung aus ordentlichen Mitteln und SWISSLOS-Mitteln konnten so auf rund Fr. 800 000.– (vorher rund Fr. 650 000.–) erhöht werden. So würden von den total rund 1,2 Millionen Franken, die für die Kulturförderung jährlich zur

² Im Voranschlag 2010 wurden zusätzliche Staatsmittel in der Höhe von Fr. 176 000.– budgetiert.

Verfügung stehen, rund zwei Drittel in die einheimische Kultur und ein Drittel als Abgeltung an die Zentrumslasten von Luzern und Zürich fließen.

5.5 Gemeinsames Interesse

Schliesslich liegt dieser Beitrag zur interkantonalen Zusammenarbeit im Kulturbereich im unmittelbaren Interesse der gesamten Region Zentralschweiz-Zürich und legt ein politisches Zeugnis für das kulturelle Bewusstsein und die solidarische Zusammenarbeit im gemeinsamen Interesse der Kulturförderung und Standortpromotion in dieser verkehrstechnisch ausgezeichnet erschlossenen Grossregion ab.

6. Evaluation

Der Rahmenkredit umfasst die drei Jahre 2011 bis 2013. Der Regierungsrat wird den Kantonsrat spätestens bis im Herbst 2013 bzw. im Hinblick auf die Budgetierung 2014 in Form eines Zwischenberichts über die Wirkung der Zahlungen informieren und allenfalls Antrag auf Fortführung oder auf die Prüfung einer Vereinbarung stellen. Der Zwischenbericht soll insbesondere die Höhe des Rahmenkredits mit den Beiträgen der anderen Kantone bzw. mit den Berechnungsgrundlagen der Vereinbarung in einen Vergleich stellen.

Beilage:

- Entwurf zu einem Kantonsratsbeschluss