

KANTONSRATSBESCHLUSS

BETREFFEND BEITRITT ZUR VEREINBARUNG ÜBER DIE INTERKANTONALE
ZUSAMMENARBEIT IM BEREICH ÜBERREGIONALER KULTUREINRICHTUNGEN

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 22. MÄRZ 2005

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen eine Vorlage betreffend Beitritt des Kantons Zug zur Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen. Wir gliedern die Vorlage wie folgt:

1. Das Wichtigste in Kürze
2. Ausgangslage
3. In der NFA vorgesehene Regelung
4. Zustandekommen der vorliegenden Vereinbarung
5. Inhalt der Vereinbarung
 - 5.1. Konzept
 - 5.2. Zweck und Mitsprache
 - 5.3. Berücksichtigte Kultureinrichtungen
 - 5.4. Verhältnis zu den Kultureinrichtungen
 - 5.5. Berechnungsgrundlagen
 - 5.6. Weitere Bestimmungen
6. Erwägungen des Regierungsrates
 - 6.1. Allgemeines
 - 6.2. Aus der Sicht des Kantons Zug
 - 6.2.1. Kultur- und Standortpolitisch betrachtet
 - 6.2.2. Aus finanzpolitischer Sicht
7. Antrag

1. Das Wichtigste in Kürze

Die Zentralkantone Zürich und Luzern bieten für die Grossregion Zentralschweiz bedeutende professionelle kulturelle Angebote an: Opernhaus Zürich, Schauspielhaus Zürich, Tonhalle-Orchester, Luzerner Theater, Luzerner Sinfonieorchester sowie Kultur- und Kongresszentrum Luzern KKL. Die Nutzung dieser Kulturangebote durch Einwohnerinnen und Einwohner der so genannten Umlandkantone, insbesondere auch der Kantone Zug und Schwyz, hat in den letzten Jahren ständig zugenommen. Es gilt als unbestritten, dass das professionelle überregionale Kulturangebot heute auch für die Standortqualität von Zug und Schwyz von grosser Bedeutung ist; es wird denn von diesen auch immer wieder bei der Standortpromotion darauf aufmerksam gemacht.

Der Kanton Zug leistet als bisher einziger, angrenzender Kanton seit der Spielzeit 1998/99 einen jährlichen Beitrag an diese Kulturinstitutionen, seit dem Jahr 2000 im Gesamtbetrag von 1 Mio. Franken. Dabei gehen die Zahlungen direkt an die betreffenden Institutionen. Im entsprechenden Kantonsratsbeschluss vom 16. Dezember 1999 (BGS 421.3) ist unter § 1 Absatz 3 ausdrücklich festgehalten, dass die Beiträge in dieser Form bis zum Inkrafttreten interkantonalen Vereinbarungen gewährt werden.

Diese vorbildliche, seinerzeit in der ganzen Schweiz mit grosser Anerkennung aufgenommene, kulturpolitische Pionierleistung des Kantons Zug wirkte sich auf das Image unseres Kantons äusserst positiv aus und es resultierte auch eine entsprechende Signalwirkung. Die Regierungen der Kantone Zürich, Luzern, Zug und Schwyz haben anschliessend begonnen, die vorliegende interkantonale Vereinbarung auszuhandeln, deren Inkrafttreten allerdings der Zustimmung aller betroffenen Parlamente bedarf.

Nachdem die Kantonsparlamente von Zürich, Luzern und Schwyz dem Beitritt zu dieser Vereinbarung bereits zugestimmt haben, ist nun auch der Zuger Kantonsrat aufgerufen, dem Beitritt zuzustimmen.

Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sind für gewisse Bereiche des interkantonal genutzten Leistungsangebots rechtlich verbindliche Abgeltungszahlungen der Nutzerkantone vorgesehen. Zu diesen Bereichen, die in der Bundesverfassung festgeschrieben werden sollen, gehören auch „Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung“.

Die Regierungen der Kantone Schwyz und Zug haben ihre Bereitschaft erklärt, schon vor dem Inkrafttreten der NFA solche Abgeltungszahlungen an die Kantone Zürich und Luzern zu leisten, obwohl sie rechtlich dazu (noch) nicht verpflichtet sind. Damit soll insbesondere auch der Tatbeweis erbracht werden, dass die interkantonale Zusammenarbeit auch ohne bundesrechtlichen Zwang funktioniert. Die Kantone Zürich und Luzern werden durch diese Vereinbarung finanziell entlastet. Dem Kanton Zug werden aus dieser interkantonalen Zusammenarbeitsform voraussichtlich Mehrausgaben von rund 1.66 Mio. Franken (zusätzlich zu der bereits geleisteten 1 Mio. Franken, d.h. total rund 2.66 Mio. Franken) - Basis 2002 - zu Lasten des ordentlichen Staatshaushaltes erwachsen.

2. Ausgangslage

Es ist unbestritten, dass den grossen Kulturinstitutionen von Zürich und Luzern wie Opernhaus Zürich, Schauspielhaus Zürich, Tonhalle-Orchester, Luzerner Theater, Luzerner Sinfonieorchester und Kultur- und Kongresszentrum Luzern (KKL) überregionale, zum Teil nationale oder gar internationale Ausstrahlung zukommt. Dies zeigt sich auch in den Besucherstatistiken. Ein Viertel bis ein Drittel der Besucherinnen und Besucher dieser überregionalen Kulturhäuser stammen nicht aus dem Standortkanton, sondern aus andern Kantonen oder aus dem Ausland. Im Durchschnitt stammen gut 3 % der Besucherinnen und Besucher aus unserem Kanton.

Die Nutzung dieser Kulturangebote durch Einwohnerinnen und Einwohner der so genannten Umlandkantone, insbesondere auch der Kantone Zug und Schwyz, hat in den letzten Jahren ständig zugenommen und wurde deshalb zunehmend zum Gegenstand einer anzustrebenden, interkantonalen Vereinbarung.

Als einziger, angrenzender Kanton bezahlt Zug bereits seit 1998/99 jährliche Beiträge in der Höhe von insgesamt 1 Million Franken an das Opernhaus Zürich (Fr. 500'000.-), Schauspielhaus (Fr. 200'000.-), Theater am Neumarkt (Fr. 35'000.-), Tonhalle-Orchester (Fr. 130'000.-), Luzerner Theater (Fr. 90'000.-) und Luzerner Sinfonieorchester (Fr. 45'000). Dabei gehen die Zahlungen direkt an die betreffenden Institutionen.

Im entsprechenden Kantonsratsbeschluss vom 16. Dezember 1999 (BGS 421.3) ist unter §1 Absatz 3 ausdrücklich festgehalten, dass die Beiträge in dieser Form bis zum Inkrafttreten interkantionaler Vereinbarungen gewährt werden.

Mittlerweile liegt eine entsprechende Vereinbarung - zunächst zwischen den Kantonen Zürich, Luzern, Zug und Schwyz - vor, welche die bisherige Abgeltungspraxis ersetzen soll. Selbstverständlich soll nach Inkrafttreten umgehend darauf hingewirkt werden, dass auch weitere Kantone wie zum Beispiel Nidwalden oder Aargau eingebunden werden.

Es ist vorgesehen, dass - wie es sich für interkantonale Vereinbarungen gehört - die Abgeltungszahlungen nicht mehr direkt an die Institutionen ausbezahlt, sondern auf kantonaler Ebene geregelt werden.

Der Wechsel von den aktuellen, direkten Leistungsabgeltungen zu den im Rahmen des interkantonalen Lastenausgleichs vorgesehenen Zahlungen an die Staatskassen könnte bewirken, dass die bisher berücksichtigten Institutionen unter dem Strich weniger Subventionen von der öffentlichen Hand bekommen als bisher. Das wird aber nicht der Fall sein. Die Zentrums Kantone sind sich dieses Umstandes bewusst und haben verbindlich zugesichert, dass jeweils die bisherige Summe der Beiträge der öffentlichen Hand mindestens gleich bleibt.

Auch die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sieht vor, die interkantonalen Verhältnisse einer neuen Lösung entgegengzuführen. Diese kann auch rechtlich durchgesetzt werden.

Die Regierungen der Kantone Zürich, Luzern, Schwyz und Zug wollen bewusst nicht auf das Inkrafttreten der NFA warten, um die in dieser Vorlage thematisierten interkantonalen Abgeltungszahlungen zu vereinbaren. Sie wollen vielmehr den Tatbeweis erbringen, dass die interkantonale Zusammenarbeit bereits lebt und ohne Zwang des Bundes weiter entwickelt werden kann. Sie haben deshalb am 1. Juli 2003 der vorliegenden Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen zugestimmt (Anhang zum Beschluss) und somit die Bereitschaft erklärt, diese ihren Kantonsparlamenten vorzulegen.

3. In der NFA vorgesehene Regelung

In der NFA soll die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich in verschiedenen Rechtserlassen verpflichtend geregelt werden. Auf der obersten Rechtsstufe, in der Bundesverfassung, werden die Grundlagen geregelt. In Artikel 48 der Bundesverfassung ist vorgesehen, dass die Kantone miteinander Verträge abschliessen sowie gemeinsame Einrichtungen und Organisationen schaffen können. In einem neuen Artikel 48a, den die Bundesversammlung am 3. Oktober 2003 verabschiedet hat,

wird die Allgemeinverbindlicherklärung und die Beteiligungspflicht für solche interkantonale Verträge geregelt. Danach soll der Bund auf Antrag interessierter Kantone in folgenden Aufgabenbereichen interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten können:

- Straf- und Massnahmenvollzug,
- kantonale Universitäten,
- Fachhochschulen,
- Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung,
- Abfallbewirtschaftung,
- Abwasserreinigung,
- Agglomerationsverkehr,
- Spitzenmedizin und Spezialkliniken,
- Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden.

Die Allgemeinverbindlichkeitserklärung soll in der Form eines Bundesbeschlusses erfolgen. Einzelheiten sollen im Gesetz geregelt werden.

Im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003 werden demzufolge die näheren Bedingungen über die interkantonale Zusammenarbeit geregelt, und zwar wie folgt:

Artikel 11 legt die Ziele der interkantonalen Zusammenarbeit fest. Danach werden mit der interkantonalen Zusammenarbeit folgende Ziele angestrebt:

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

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

Im Bundesgesetz ist ferner das Verfahren für die Allgemeinverbindlichkeitserklärung sowie die Beteiligungspflicht an interkantonalen Verträgen detailliert geregelt. Die

Beteiligungspflicht kann nach Artikel 15 auf Antrag von mindestens der Hälfte der Kantone, die an einem interkantonalen Vertrag oder an einem ausgehandelten Vertragsentwurf beteiligt sind, ausgesprochen werden. Die betroffenen Kantone sind vor dem Entscheid anzuhören. Die Kantone, die zur Beteiligung verpflichtet werden, übernehmen die gleichen Rechte und Pflichten wie die übrigen Vertragspartner. Die Beteiligung kann für höchstens 25 Jahre angeordnet werden. Die Bundesversammlung kann die Beteiligungspflicht aufheben, wenn ihre Aufrechterhaltung aufgrund der Umstände nicht mehr gerechtfertigt ist, insbesondere wenn mindestens die Hälfte der Kantone, die an einem interkantonalen Vertrag beteiligt sind, die Aufhebung verlangt. Die Kantone können frühestens nach fünf Jahren einen Antrag auf Aufhebung der Beteiligungspflicht stellen.

Die einzelnen Punkte der interkantonalen Zusammenarbeit werden in einem weiteren, noch nicht rechtskräftigen Erlass geregelt: der interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV). Es handelt sich dabei um einen durch die Kantone ausgearbeiteten und durch die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zuhanden der Beschlussfassung in den Kantonen verabschiedeten interkantonalen Vertrag, dessen Zustandekommen die Zustimmung von 18 Kantonen bedingt. Dieser interkantonale Vertrag kann ebenfalls durch den Bund allgemein verbindlich erklärt werden.

Die interkantonale Rahmenvereinbarung ist sozusagen die „Verfassung der interkantonalen Zusammenarbeit“. Darin werden die Grundsätze und das Verfahren der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich festgehalten.

Als Formen sind vorgesehen:

- a. gemeinsame Organisationen und Einrichtungen (gemeinsame Trägerschaften),
- b. Leistungskauf mittels Ausgleichszahlungen oder Tausch von öffentlichen Leistungen.

Im vorliegenden Fall der Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen handelt es sich um einen Leistungskauf.

In der IRV sind zudem die Grundlagen für die Ermittlung der Abgeltungen klar geregelt, und zwar wie folgt:

Als Grundlage für die Ermittlung der Abgeltungen erarbeiten die Kantone transparente und nachvollziehbare Kosten- und Leistungsrechnungen. Vor Aufnahme von Verhandlungen legen die Verhandlungspartner dar, von welchen Leistungen und Vorteilen sie profitieren und mit welchen nachteiligen Wirkungen sie belastet werden. Die Leistungserbringer weisen die anfallenden Kosten nach.

Leistungen mit erheblichen Kosten, für die ausserkantonale Nutzniesser nicht aufkommen, werden durch Ausgleichszahlungen der Kantone abgegolten. Die Abgeltung für die Beanspruchung von Leistungen erfolgt in der Regel leistungs- und ergebnisorientiert. Die Festlegung der Abgeltung und der sonstigen Vertragsinhalte ist grundsätzlich Sache der Vertragsparteien. Ausgangslage für die Bestimmungen der finanziellen Beteiligung stellen die Vollkosten (Betriebs- und Infrastrukturausgaben) dar.

Die Kostenbeteiligung richtet sich nach der effektiven Beanspruchung der Leistungen. Weitere Kriterien bei der Festlegung der Abgeltung sind:

- eingeräumte oder beanspruchte Mitspracherechte,
- der gewährte Zugang zum Leistungsangebot,
- ein erheblicher Standortvorteil oder ein bedeutender Wanderungsgewinn bei Studienabsolventen für den Anbieterkanton,
- ein erheblicher Standortnachteil für den Anbieterkanton,
- Transparenz des Kostennachweises,
- Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung.

Den Einwohnerinnen und Einwohnern der Vertragskantone wird der gleichberechtigte Zugang zu den Leistungen gewährleistet.

Die im Folgenden vorgestellte interkantonale Vereinbarung zwischen den Kantonen Zürich, Luzern, Schwyz und Zug soll also gelten, auch nachdem bzw. gerade weil die NFA-Vorlage im Rahmen der eidgenössischen Abstimmung vom November 2004 gutgeheissen wurde.

4. Zustandekommen der vorliegenden Vereinbarung

Der Beginn der Vertragsverhandlungen zwischen den am Vertrag beteiligten Regierungen geht auf Ende 1998 zurück. Nachdem der Kanton Zug im Juni 1998 mit einem vorbildlichen und vielbeachteten Beispiel vorangegangen war und damit ein markantes, kulturpolitisches Signal gesetzt hatte, beschloss die Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK) am 27. November 1998, dass die für die Kultur zuständige Fachdirektorenkonferenz, unter Beizug der Finanzdirektoren, im Sinn einer Übergangsregelung Bestimmungen erarbeitet für die Abgeltung von Kosten ausserkantonaler Kultureinrichtungen. Es wurde der Auftrag erteilt, bis April 1999 eine Liste möglicher interkantonaler Zusammenarbeitsfelder zu erstellen.

Im Jahr 1999 beauftragte die damalige Innerschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz (IEDK, heute BKZ) die Zentralschweizer Kulturbeauftragten, unter Beizug von Finanzfachleuten und Juristinnen und Juristen, einen Vorschlag für eine Vereinbarung betreffend die Leistungsabgeltung von grossen Kultureinrichtungen vorzubereiten. In diese Vorarbeiten wurde auch der in der ZRK vertretene Kanton Zürich miteinbezogen. Im Frühjahr 2000 lag ein erster Vereinbarungsentwurf vor.

Der Kanton Schwyz arbeitete in der Folge einen eigenen Vereinbarungsentwurf aus. Dieser wurde 2002 vorgelegt. Der Kanton Schwyz wollte aber zuerst sein innerkantonales Finanzausgleichsmodell unter Dach und Fach haben.

2002 wurden die Verhandlungen aufgrund der vorliegenden Vertragsentwürfe intensiviert. Es wurde entschieden, dass für Zürich das Opernhaus, das Schauspielhaus und das Tonhalle-Orchester miteinbezogen werden, für Luzern das Luzerner Theater, das Luzerner Sinfonieorchester und das Kultur- und Kongresszentrum Luzern KKL. Über die Berechnung der Kosten (inkl. Investitionen) und die Gewichtung des Standortvorteils sowie die Anrechnung eigener kultureller Anstrengungen fanden daraufhin eingehende Verhandlungen statt. Im Sommer 2003 wurde der Vereinbarungsentwurf vom 1. Juli 2003 von allen Kantonsregierungen (Zürich, Luzern, Schwyz, Zug) genehmigt.

5. Inhalt der Vereinbarung

5.1. Konzept

Die Vereinbarung sieht vor, dass zunächst zwischen den Kantonen Zürich, Luzern, Schwyz und Zug ein interkantonaler Vertrag über die Lastenabgeltung von überregionalen Kultureinrichtungen abgeschlossen wird. Die Vereinbarung kommt nur zustande, wenn alle vier erwähnten Kantone ihren Beitritt erklären. Die beiden Zentrums Kantone erhalten für das Angebot ihrer überregionalen Kultureinrichtungen von den beigetretenen Kantonen eine Abgeltung. Auch die Zentrums Kantone Luzern und Zürich verpflichten sich gegenseitig. Die Vereinbarung ist offen gestaltet, sodass sich weitere Kantone anschliessen können und sollen. Alle Vereinbarungskantone verpflichten sich, weitere Kantone in ihrem Einzugsgebiet zu einem Beitritt zu bewegen. Mit der jährlich zu bezahlenden Lastenabgeltung verpflichten sich die Zentrums Kantone zudem, die Bevölkerung der zahlungspflichtigen Kantone gleich zu behandeln wie die eigene.

5.2. Zweck und Mitsprache

Mit der Vereinbarung soll die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich der überregionalen Kultureinrichtungen geregelt werden. Es handelt sich um einen Leistungskauf. Im gegenseitigen Einverständnis wurde vereinbart, dass sich die Geberkantone nicht an der Trägerschaft der Kultureinrichtungen beteiligen und keinen Einfluss nehmen auf den Betrieb der Institutionen. Dies im Interesse eines schlanken Managements und einer praktikablen Lösung. Nach den Regeln der interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV) ist die Lastenabgeltung auf der anderen Seite um den Vorausanteil des Standortkantons (Standortvorteil) von 25 Prozent reduziert worden.

5.3. Berücksichtigte Kultureinrichtungen

Die Vereinbarung ist offen gestaltet. Vereinbarungskanton wird folglich, wer der Vereinbarung beitritt. Um zu definieren, welche Kultureinrichtungen bei der Lastenabgeltung zu berücksichtigen sind, gelten klare Kriterien. Der Rahmen ist bewusst eng gefasst und soll lediglich ausgewählte Institutionen im Bereich Musik und Theater innerhalb der Vereinbarungskantone umfassen, die eine grosse überregionale Ausstrahlung haben, über ein Stammhaus mit einem eigenen professionellen Ensemble verfügen oder international anerkannten ausländischen Ensembles Gastauftritte

ermöglichen. Die künstlerische Qualität der Institution muss über den Standortkanton hinausstrahlen und für die Bevölkerung des Zahlerkantons nachweisbar von Interesse sein. Gemäss Artikel 4 halten die Vereinbarungskantone in einer Liste im Anhang fest, welche Kultureinrichtungen im Sinn der Vereinbarung dazugehören. Diese kann nachträglich nur durch einen einstimmigen Beschluss der Regierungen der Vereinbarungskantone geändert werden.

In Artikel 2 Absatz 3 ist eine Klausel eingebaut, die es erlaubt, auch Kultureinrichtungen ohne eigenes Ensemble in die Liste der überregionalen Kulturhäuser aufzunehmen. Dazu zählt vor allem das KKL, das zwar nicht über ein eigenes Ensemble verfügt, mit seinem speziellen Angebot aber in die ganze Region bzw. in die ganze Welt hinaus strahlt. Die Formulierung gewährleistet, dass die Regierungen nur diejenigen Kulturveranstaltungen anerkennen, denen entsprechende überregionale Ausstrahlung zukommt. Die anrechenbaren Kosten für Kultureinrichtungen ohne eigenes Ensemble werden entsprechend angepasst. Beim KKL kann belegt werden, dass rund 80 Prozent aller Veranstaltungen die Kriterien erfüllen. Unter Berücksichtigung des eigenen Angebotes im Theater Casino Zug wurde selbstverständlich ausgehandelt, dass der Kanton Zug nur 60 % der vorgesehenen 80 % (= 100 %) Abgeltung für das überregionale Angebot des KKL (vorab Lucerne Festival mit seinen drei jährlich stattfindenden Standbeinen 'Sommer-Festival', Piano-Festival und 'Osterfestspiele') leistet (Anhang 2 zur Vereinbarung).

Der Einbezug des Opernhauses, des Schauspielhauses und des Tonhalle-Orchesters auf Zürcher Seite sowie des Luzerner Theaters, des Luzerner Sinfonieorchesters und des KKL auf Luzerner Seite in die Vereinbarung war bei den Verhandlungen unbestritten. Diese herausragenden Kulturhäuser sind tragende Elemente der kulturellen Grundinfrastruktur und Grundversorgung für die Grossregion Zürich-Zentralschweiz. Ihre Stellung darin ist einzigartig. Die Ausstrahlung ihrer professionellen künstlerischen Angebote und dementsprechend auch die Herkunft ihres Publikums reichen weit über den Standortkanton hinaus. Ihre traditionellen und innovativen Programme und Produktionen von hoher künstlerischer Qualität leisten unbestritten einen wesentlichen Beitrag zum kulturellen Leben, zur Bildung sowie allgemein zur Lebens- und Standortqualität in den Vereinbarungskantonen. Die Absicht der beiden Zentrums Kantone, auch das Kunsthaus Zürich und das Kunstmuseum Luzern in die Liste der Kultureinrichtungen aufzunehmen, lehnten die Kantone

Schwyz und Zug ab, unter anderem mit dem Hinweis auf entsprechende Kultureinrichtungen der bildenden Kunst im eigenen Kanton, in unserem Fall mit Hinweis auf das Kunsthaus Zug.

5.4. Verhältnis zu den Kultureinrichtungen

Auf eine Mitsprache bei der Programmgestaltung der einzelnen Institute wird im Interesse eines schlanken Managements verzichtet. Die Vereinbarungskantone verpflichten sich gegenüber dem Standortkanton lediglich zur Zahlung von Abgeltungen. Da es sich um eine Lastenabgeltung im Sinn des neuen Finanzausgleichs unter den Kantonen handelt, die zum Zweck der Entlastung der Staatskasse des Standortkantons erfolgt, gehen die Zahlungen allerdings nicht mehr direkt an die einzelnen Institutionen, sondern an die Staatskasse der Standortkantone. Diese regeln die Beziehungen zu den einzelnen Kultureinrichtungen bzw. zu deren Trägergemeinden selber. Sie garantieren dabei den Einbezug der Anliegen der Kultureinrichtungen und stellen sicher, dass die Beiträge der Geberkantone an die Staatskassen der Nehmerkantone auch wirklich den Kulturinstitutionen zugute kommen.

Die Standortkantone stellen zudem sicher, dass die überregionalen Kultureinrichtungen die Öffentlichkeit in angemessener Form auf die Abgeltungsleistungen der mitzahlenden Kantone aufmerksam machen. Ein aktuelles Beispiel des Opernhauses Zürich liegt bei (Anhang 5).

Um die Abwicklung der Zahlungen zu gewährleisten, ist eine Geschäftsstelle zu bezeichnen, welcher spezielle Aufgaben obliegen. Sie besorgt die Information und Koordination unter den Vereinbarungskantonen, regelt die Verfahrensfragen und gewährt Einsichtnahme in die Berechnungsgrundlagen und deren Kontrolle.

Die Bevölkerung der mitzahlenden Kantone wird bei den überregionalen Kultureinrichtungen hinsichtlich Zugang und Eintrittspreisen der Bevölkerung des Standortkantons gleichgestellt. Namentlich sollen alle Dienstleistungen, die der Bevölkerung des Standortkantons, insbesondere auch den Schulen, routinemässig oder auf Wunsch von diesen Kultureinrichtungen erbracht werden, zu den gleichen Bedingungen auch den Einwohnerinnen und Einwohnern der mitzahlenden Kantone zustehen.

5.5. Berechnungsgrundlagen

Die Abgeltung erfolgt auf einer leistungs- und ergebnisorientierten Grundlage, so einerseits auf den definierten anrechenbaren Kosten und andererseits entsprechend der Benützung der Institution durch die Bevölkerung des zahlenden Kantons.

Die anrechenbaren Kosten setzen sich im Sinn der interkantonalen Rahmenvereinbarung aus den Betriebssubventionen der öffentlichen Hand sowie kalkulatorischen Abschreibungen und Verzinsungen von Investitionsausgaben zusammen. Damit für das Inkrafttreten der Vereinbarung eine Basis für die Investitionsausgaben gefunden werden kann, geht man von den Investitionen der öffentlichen Hand in den letzten zehn Betriebsjahren aus. Neue Investitionen werden jeweils ab der neuen Abrechnungsperiode wirksam. Durch die Verteilung der Abschreibungen und Verzinsungen auf die ganze betriebliche Nutzungsdauer ergibt sich eine ausgeglichene Belastung. Die Berechnungen der Raumkosten beruhen auf einer Annuität von 4,5 Prozent. Sie setzen sich zusammen aus einer Amortisation und einem Zins. Die Lebensdauer wurde mit 40 Jahren angenommen. Dank dieser Erfassung der Investitionen kann auf den Einbezug des Bodenpreises, wie bei der Vollkostenrechnung üblich, verzichtet werden. Bei den öffentlichen Betriebssubventionen sind sowohl die Unterstützungen des Kantons als auch diejenigen der Stadt und anderer Träger- beziehungsweise Beitragsgemeinden mit berücksichtigt. Als anrechenbare Betriebssubvention einer Abgeltungsperiode ist der Durchschnitt der beiden Kalenderjahre vor der Berechnung massgebend.

Von den anrechenbaren Kosten wird ein Standortvorteil von 25 Prozent abgezogen. An den verbleibenden Kosten beteiligen sich die zahlungspflichtigen Kantone im Verhältnis der Besucheranteile. Besucheranteile aus Gebieten ausserhalb der Vereinbarungskantone trägt der Standortkanton. Der Ermittlung der Publikumsanteile kommt eine entscheidende Bedeutung zu. Verantwortlich für die korrekte Erfassung ist der Standortkanton. Er stützt sich dabei auf die Auswertung der Abonnemente und auf Repräsentativstichproben in bestimmten Zeiträumen bei den Einzeleintritten. Die Besuchererhebung erfolgt in den beiden Standortkantonen in gleicher Weise, koordiniert und objektiv überprüfbar. Die Rechnungsstellung erfolgt jährlich über den Standortkanton an den zahlungspflichtigen Kanton und wird am 30. September fällig. Für die Zentrums Kantone Zürich und Luzern ist eine gegenseitige Verrechnung vorgesehen.

Die Abgeltung wird für eine Periode von drei Kalenderjahren festgelegt. Sie wird jeweils im ersten Jahr der Periode, im Hinblick auf die nächstfolgende, durch den Standortkanton errechnet.

In den Anhängen finden sich Musterberechnungen (Basisjahr 2002) für die Abgeltungszahlungen der Vereinbarungskantone (Anhänge 1-4). Diese werden bei Inkrafttreten der Vereinbarung aktualisiert. Aufgrund der ersten Musterberechnung 2002 wird der Kanton Zug zu Gunsten der Kantone Luzern und Zürich mit zusätzlich rund 1.66 Mio. Franken (zusätzlich zu den seit 1998 jährlich bereits geleisteten 1 Mio. Franken, d.h. total rund 2.66 Mio. Franken) pro Jahr belastet. Der Kanton Schwyz hat aufgrund derselben Berechnungen jährlich einen Beitrag von rund 2.2 Mio. zu leisten.

5.6. Weitere Bestimmungen

Die Vereinbarung ist bewusst offen gestaltet, sodass zusätzliche Kantone beitreten können und sollen.

Jeder Kanton hat die Möglichkeit, mit einer Kündigungsfrist von zwei Jahren auf das Ende einer Abgeltungsperiode aus der Vereinbarung auszutreten. Eine Kündigung ist dann sinnvoll, wenn ein Vereinbarungskanton die Grundzüge der Vereinbarung ändern möchte, beispielsweise den Modus der Abgeltung. Offen bleibt vorerst, wie es sich mit dieser Kündigungsklausel im Rahmen des neuen interkantonalen Finanzausgleichs verhält. Ergänzend zu der vorliegenden Vereinbarung sollen die Regeln der interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV) gelten. Solange diese allerdings nicht in Kraft ist, wird für Streitigkeiten eine Schlichtungsstelle bezeichnet. Die Vereinbarung tritt nur in Kraft, wenn alle vier Kantone Zürich, Luzern, Schwyz und Zug ihre Zustimmung erteilen, frühestens auf 2005.

6. Erwägungen des Regierungsrates

6.1. Allgemeines

Das Zustandekommen der „Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen“ ist als Tatbeweis für die Lebenskraft des schweizerischen Föderalismus zu werten. Es ist erfreulich, dass sich die vier

Kantonsregierungen bereits vor Jahren ohne rechtliche Verpflichtung zusammengefounden haben, um diese Vereinbarung zu erarbeiten. Dass der Kanton Schwyz der Vereinbarung deutlich zugestimmt hat, ist beachtlich. Die Vereinbarung stellt einen ersten Schritt dar. Die Vereinbarungskantone verpflichten sich, auf den Beitritt weiterer Kantone hinzuwirken. Mit der offen ausgestalteten Vereinbarung ist nicht nur die Erwartung, sondern auch die Pflicht für die Kantone Luzern und Zürich verbunden, dass das Netzwerk der beteiligten Kantone möglichst rasch ausgebaut wird. Die Vereinbarungskantone verpflichten sich denn auch, aktiv auf den Beitritt anderer Kantone hinzuwirken.

6.2. Aus der Sicht des Kantons Zug

Die Interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen erscheint kultur- und finanzpolitisch sachgerecht und folgerichtig. Das sehr positive Echo, welches die bisherigen Beitragsleistungen an die Kulturinstitutionen in Zürich und Luzern anfänglich und in all den vergangenen Jahren ausgelöst hat, beweist, dass auch die Kultur ein starker und wichtiger Imageträger ist. Der Kanton Zug soll auch in Zukunft ebenso ein attraktiver Wirtschaftsstandort wie auch ein Lebensraum mit starker kultureller Ausstrahlung und hochkarätigem kulturellem Angebot im Kanton und in Reichweite unseres Kantons bleiben.

6.2.1. Kultur- und Standortpolitisch betrachtet

Der Kanton Zug wirbt insbesondere als nationaler und internationaler Wirtschaftsstandort auch mit der Nähe zu den Kulturzentren Zürich und Luzern:

"Auch für kulturell Interessierte erweist sich Zug als idealer Standort, denn das Kulturangebot der Region Zug wird durch die Nähe der Kulturzentren Zürich und Luzern optimal bereichert." (Zitat Direktor Unilever (Schweiz) AG in der Broschüre: Kanton Zug - Wirtschaftsstandort mit Format).

Vor diesem Hintergrund erscheint es gerechtfertigt, dass unser Kanton an die entsprechenden, besonders kostenintensiven Kultureinrichtungen, deren Leistungen nachweisbar beansprucht werden, weiterhin Abgeltungen leistet.

Aus der Besucherstatistik der grossen Häuser im Bereich Musik und Theater (Jahresabonnements und Einzeleintritte) geht ein Besucheranteil aus dem Kanton Zug von durchschnittlich 3,5 % hervor. Dabei handelt es sich ausschliesslich um Angebote, die unser Kanton nicht anbieten kann.

Der vorliegende Vereinbarungsentwurf stellt eine konsequente Weiterführung der bisherigen kulturellen Leistungsabgeltungen dar. Aufgrund der Berücksichtigung der wichtigsten Kostenfaktoren sowie der Besucheranteile ergibt sich dabei gezwungenermassen eine Erhöhung des bisherigen Beitrags von 1 Mio. Franken auf neu 2.66 Mio. Franken pro Jahr, was ungefähr einem Drittel des jährlich zur Verfügung stehenden Kulturbudgets entspricht.

Im Vergleich zum bisherigen Kulturbudget des Kantons (pro Jahr rund 7,25 Mio. Franken inkl. Lotteriefonds) handelt es sich zugegebenermassen um einen hohen Betrag. Angesichts der Tatsache aber, dass die hohe Qualität dieser wichtigen grossen Kulturinstitutionen in Zürich und Luzern, die auch für uns Zugerinnen und Zuger längst zu einer nicht mehr wegzudenkenden Selbstverständlichkeit geworden sind, nur dank massgeblichen Subventionen der öffentlichen Hand (Luzern und Zürich) ermöglicht werden kann, d.h. jährlich insgesamt knapp 150 Mio. Franken, ist die Beitragshöhe durchaus gerechtfertigt. Der jährliche Gesamtaufwand dieser Institutionen (exkl. KKL Lucerne Festival) beläuft sich mittlerweile auf weit über 200 Mio. Franken.

Aus Sicht des Kantons Zug ist schliesslich positiv zu werten, dass bei der Ausarbeitung der Vereinbarung die Freiheit des Handelns stets gewährleistet ist. Später könnte der Bund auf der Grundlage der NFA die Kantone mittels Allgemeinverbindlichkeit zu Vereinbarungen zwingen.

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

6.2.2. Aus finanzpolitischer Sicht

Mit Inkraftsetzung einer Interkantonalen Vereinbarung Lastenausgleich Kultur im heute vorgeschlagenen Ausmass wird zwar ein Bestandteil der NFA, nämlich die Interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV) vorweggenommen und dies stellt für den Kanton Zug tatsächlich eine zusätzliche Mehrbelastung dar. Es ist aber positiv zu bewerten, dass die Vereinbarung auf Freiwilligkeit beruht. Zudem sei daran erinnert, dass Nehmerkantone im Rahmen der NFA in Zukunft zu Leistungsabgeltungen gezwungen werden können. Dabei besteht ein reelles Risiko, dass die daraus resultierenden Kosten höher ausfallen als dies im Rahmen einer interkantonalen

Vereinbarung der Fall ist. Dieser Beitrag ist in Anbetracht des damals noch offenen Entscheides des Kantons Schwyz in der Finanzstrategie des Kantons nicht berücksichtigt.

A)	Investitionsrechnung	2005	2006	2007	2008
1.	-> für Immobilien, Beteiligungen und Investitionsbeiträge: ● bereits geplanter Betrag	0	0	0	0
2.	● effektiver Betrag gemäss vorliegendem Antrag	0	0	0	0
3.	-> für Einrichtungen, Mobiliar, Fahrzeuge und Informatik: ● bereits geplanter Betrag	0	0	0	0
4.	● effektiver Betrag gemäss vorliegendem Antrag	0	0	0	0

B)	Laufende Rechnung	2005	2006	2007	2008
5.	● bereits geplanter Betrag	1'000'000	1'000'000	1'000'000	1'000'000
6.	● effektiver Betrag gemäss vorliegendem Antrag	2'664'315	2'664'315	2'664'315	2'664'315

7. Antrag

Wir **beantragen** Ihnen,

auf die Vorlage Nr. 1321.2 - 11687 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 22. März 2005

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Die Frau Landammann: Brigitte Profos

Der Landschreiber: Tino Jorio

Beilagen: Anhänge 1 - 5

300/sk