

KANTONSRATSBESCHLUSS

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

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 2. OKTOBER 2007

Sehr geehrter Herr Präsident

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 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. Die Bedeutung der Vereinbarung
 - 6.1. Allgemeines
 - 6.2. Aus der Sicht des Kantons Zug
 - 6.2.1. Aus kultur- und standortpolitischer Sicht
 - 6.2.2. Aus finanzpolitischer Sicht
7. Antrag

1. Das Wichtigste in Kürze

Kanton Zug will Zürcher und Luzerner Kulturinstitutionen unterstützen

Die Zürcher und Luzerner Kulturangebote sind für die Standortqualität und -promotion des Kantons Zug äusserst wichtig. Deshalb will er mit Schwyz, Zürich, Luzern, Uri, Ob- und Nidwalden die etablierten Zürcher und Luzerner Kulturinstitutionen unterstützen. Ab 2008 sollen rund 2.2 Millionen Franken in die interkantonale Zusammenarbeit für überregionale Kulturinstitutionen fließen.

Zürich und Luzern bieten für den Kanton Zug bedeutende kulturelle Leistungen. Viele Zugerinnen und Zuger nutzen denn auch das Angebot des Opernhauses Zürich, des Schauspielhauses Zürich und des Tonhalle-Orchesters Zürich sowie des Luzerner Theaters, des Luzerner Sinfonieorchesters und des Kultur- und Kongresszentrums Luzern KKL.

Kanton Zug als Vorbild

Der Kanton Zug unterstützt seit 1998 als bisher einziger angrenzender Kanton regelmässig die etablierten Kulturinstitutionen in Zürich und Luzern, seit 2000 jährlich mit 1 Million Franken. Diese Pionierleistung hat in der ganzen Schweiz ein positives Echo ausgelöst, und sie bildete auch die Basis für eine interkantonale Vereinbarung, welche die Unterstützung regeln sollte.

Zuger Vorbehalte geklärt

Der Zuger Kantonsrat ist im Sommer 2005 auf diese interkantonale Vereinbarung nicht eingetreten. Zum einen wollte er nicht bloss Zürich, Luzern, Schwyz und Zug im Konkordat haben, sondern noch weitere Zentralschweizer Kantone, zum andern wollte er für die Unterstützung einen maximalen Betrag fixieren. Und schliesslich wollte er die finanziellen Auswirkungen der NFA kennen.

Alle drei Punkte sind in der Zwischenzeit geklärt. Nachdem die Zürcher und Luzerner Parlamente 2004 sowie das Schwyzer Parlament 2005 Ja gesagt haben, haben nun auch die Urner, Ob- und Nidwaldner Regierungen entschieden, dem Konkordat beizutreten, sobald die Vereinbarung in Kraft ist.

Weil die Beiträge nach den Leistungen der kulturellen Institutionen sowie nach den effektiven Besucherzahlen aus den Konkordatskantonen definiert werden, lässt sich systembedingt keine Obergrenze festlegen. Aufgrund der Berechnungen müsste der

Kanton Zug gegenwärtig rund 2.2 Millionen Franken in den kulturellen Unterstützungsfond zahlen.

Und die Eckdaten der NFA sind seit diesem Sommer bekannt. Nach jüngsten Berechnungen dürfte die NFA den Kanton Zug im 2008 brutto rund 180 Millionen Franken kosten. Wie hoch die Entlastungen sein werden, ist indes noch nicht definiert. Einen Hinweis gibt die Berechnungsperiode 2004/05, welche die Bruttobelastung auf knapp 131 Millionen und die Entlastung auf 32.5 Millionen festgelegt hatte.

Nutzung durch Zugerinnen und Zuger

Von der neuen interkantonalen Vereinbarung für überregionale Kulturinstitutionen kann der Kanton Zug nur profitieren. Unterstützt werden nämlich ausschliesslich professionelle und etablierte Institutionen, deren Programme nachweislich regelmässig von vielen Zugerinnen und Zugern besucht werden. Die Unterstützung ist ausserdem ein Zeichen wertvoller freundschaftlicher und föderalistischer Zusammenarbeit, welches das positive Image des Kantons Zug festigen kann. Schliesslich steigert die Vereinbarung die Qualität des hiesigen Wirtschafts- und Lebensraumes und stärkt so den Kanton Zug im Standortwettbewerb. Dadurch handelt es sich um eine Abgeltung bereits bezogener Leistungen durch Zugerinnen und Zuger (Leistungseinkauf).

2. Ausgangslage

Es ist unbestritten, dass den grossen Kulturinstitutionen von Zürich und Luzern wie Opernhaus Zürich, Schauspielhaus Zürich, Tonhalle-Orchester Zürich, Luzerner Theater, Luzerner Sinfonieorchester und Kultur- und Kongresszentrum Luzern (KKL) überregionale, zum Teil nationale oder gar internationale Ausstrahlung zukommt. Ein Viertel bis ein Drittel der Besucherinnen und Besucher dieser überregionalen Kulturhäuser stammen nicht aus dem Standortkanton, sondern aus anderen Kantonen oder aus dem Ausland.

Die Nutzung dieser Kulturangebote durch Einwohnerinnen und Einwohner der umliegenden Kantone hat in den letzten Jahren stetig zugenommen und wurde deshalb zunehmend zum Gegenstand einer anzustrebenden interkantonalen Vereinbarung. Im Durchschnitt stammen gut 2,5 % der Besucherinnen und Besucher aus unserem Kanton.

Als einziger, angrenzender Kanton bezahlt Zug bereits seit 1998/99 jährliche Beiträge in der Höhe von insgesamt CHF 1 Mio. an das Opernhaus Zürich (CHF 500'000.-), Schauspielhaus (CHF 200'000.-), Theater am Neumarkt (CHF 35'000.-), Tonhalle-Orchester Zürich (CHF 130'000.-), Luzerner Theater (CHF 90'000.-) und Luzerner Sinfonieorchester (CHF 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 interkantonalen Vereinbarungen gewährt werden.

Im Jahr 2005 wurde eine dahingehende Vereinbarung - zunächst zwischen den Kantonen Zürich, Luzern, Schwyz und Zug - vorgelegt, welche die bisherige Abgeltungspraxis ersetzen sollte. Die von den Regierungsräten der Kantone Zürich, Luzern, Schwyz und Zug erarbeitete und - unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Parlaments - unterzeichnete Vereinbarung wurde von den Parlamenten der Kantone Zürich und Luzern im Jahr 2004 und des Kantons Schwyz im Frühjahr 2005 gutgeheissen. Der Kantonsrat des Kantons Zug ist auf die Vereinbarung im Sommer 2005 jedoch nicht eingetreten, weshalb die Vereinbarung bis heute nicht in Kraft ist. Selbstverständlich soll nach Inkrafttreten umgehend darauf hingewirkt werden, dass auch weitere Kantone eingebunden werden.

Es ist vorgesehen, dass - wie bei interkantonalen Vereinbarungen üblich - 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 weckt die Befürchtung, dass die bisher berücksichtigten Institutionen unter dem Strich weniger Subventionen von der öffentlichen Hand bekommen könnten als bisher. Diese Befürchtungen sind unbegründet. Die Zentrums Kantone sind sich dieses Umstandes bewusst und haben bereits Schritte unternommen, dass jeweils die bisherige Summe der Beiträge der öffentlichen Hand mindestens gleich bleibt.

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

Die Regierungen der Kantone Zürich, Luzern, Schwyz und Zug wollten bewusst nicht auf das Inkrafttreten der NFA warten, um die in dieser Vorlage thematisierten interkantonalen Abgeltungszahlungen zu vereinbaren. Es sollte vielmehr der Tatbeweis

erbracht werden, dass die interkantonale Zusammenarbeit funktioniert und ohne Zwang des Bundes weiter entwickelt werden kann.

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, sind die Grundlagen festgelegt. In Artikel 48 der Bundesverfassung ist vorgesehen, dass die Kantone miteinander Verträge abschliessen sowie gemeinsame Einrichtungen und Organisationen schaffen können. In Artikel 48a, dem das Schweizer Volk am 28. November 2004 zugestimmt hat, wird die Allgemeinverbindlicherklärung und die Beteiligungspflicht für solche interkantonale Verträge geregelt. Danach soll der Bund auf Antrag interessierter Kantone interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten können. Die Allgemeinverbindlicherklärung soll in der Form eines Bundesbeschlusses erfolgen. Betroffen sind folgende Aufgabenbereiche:

- Straf- und Massnahmenvollzug,
- Schulwesen hinsichtlich der in BV Artikel 62 Absatz 4 genannten Bereiche,
- kantonale Hochschulen,
- Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung,
- Abfallbewirtschaftung,
- Abwasserreinigung,
- Agglomerationsverkehr,
- Spitzenmedizin und Spezialkliniken,
- Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden.

Im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003 (SR 613.2) ist das Verfahren für die Allgemeinverbindlicherklärung sowie die Beteiligungspflicht an interkantonalen Verträgen detailliert geregelt.

Die einzelnen Punkte der interkantonalen Zusammenarbeit werden in einem weiteren Erlass bestimmt: der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005, die seit dem 11. Mai 2007 in Kraft ist. Es handelt sich dabei um einen durch die Kantone ausgearbeiteten und durch die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zuhanden der Beschlussfassung in den

Kantone verabschiedeten interkantonalen Vertrag, dessen Zustandekommen die Zustimmung von 18 Kantonen bedingt. Der Kanton Zug ist der Vereinbarung am 25. Januar 2007 beigetreten (BGS 914.1).

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

Im vorliegenden Fall der Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen handelt es sich um einen Leistungskauf. Die Kostenbeteiligung richtet sich nach der effektiven Beanspruchung der Leistungen. 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 Vereinbarung

Der Beginn der Vertragsverhandlungen zwischen den am Vertrag beteiligten Kantonen geht auf Ende 1998 zurück. Nachdem der Kanton Zug im Juni 1998 mit einem viel beachteten 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.

Im Jahr 1999 beauftragte die damalige Innerschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz (IEDK), - heute Bildungsdirektorenkonferenz Zentralschweiz (BKZ) - die Zentralschweizer Kulturbeauftragten, unter Beizug von Finanzfachleuten, Juristinnen und Juristen einen Vorschlag für eine Vereinbarung betreffend die Leistungsabgeltung von grossen Kultureinrichtungen vorzubereiten. An diesen Vorarbeiten war auch der in der ZRK vertretene Kanton Zürich beteiligt. 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.

Diese von den Regierungsräten der Kantone Zürich, Luzern, Schwyz und Zug erarbeitete und - unter dem Vorbehalt der Zustimmung der Parlamente - unterzeichnete Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen wurde von den Parlamenten der Kantone Zürich und Luzern im Jahr 2004 und des Kantons Schwyz im Frühjahr 2005 gutgeheissen. Der Zuger Kantonsrat ist am 7. Juli 2005 aber auf die Vereinbarung mit 40:31 Stimmen nicht eingetreten, weshalb die Vereinbarung bis heute nicht in Kraft ist. Hauptargumente gegen die Vereinbarung waren (wie oben erwähnt) die Unklarheiten über den Termin und die konkreten Auswirkungen des Inkrafttretens der NFA, das Mitwirken weiterer Kantone sowie das Fehlen einer absoluten Beitrags-Obergrenze.

Die Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK) hat im November 2005 der Bildungsdirektoren-Konferenz Zentralschweiz (BKZ) den Auftrag erteilt, basierend auf der erarbeiteten Vereinbarung eine Lösung unter Beteiligung aller Zentralschweizer Kantone anzustreben. Es wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, um die Kritikpunkte aus dem Kanton Zug sowie verschiedene Umsetzungsfragen der an der Ausarbeitung der Vereinbarung nicht beteiligten Kantone Uri, Ob- und Nidwalden zu klären. Um zu vermeiden, dass die Vereinbarung in den Kantonen Zürich, Luzern und Schwyz erneut vom Parlament behandelt werden muss, wird ein Beitritt der übrigen Zentralschweizer Kantone ohne Änderung des Vereinbarungstextes angestrebt.

Auf die Einwände aus der Debatte im Zuger Kantonsrat im Sommer 2005 lässt sich heute Folgendes sagen: Die Eckdaten der NFA sind seit dem 5. Juli 2007 für die erste NFA-Periode von vier Jahren abschätzbar. Ganz konkret ist im Budget 2008, über das der Kantonsrat am 29. November 2007 zu befinden hat, die Belastung des Kantons Zug durch die NFA für das erste Jahr zu überblicken. Der Zuger Kantonsrat kann also, wie im Jahr 2005 gefordert, in Kenntnis der NFA-Abgeltungen über die vorliegende Vereinbarung entscheiden.

Das Festlegen einer absoluten Obergrenze (wie auch Untergrenze) musste grundsätzlich verworfen werden. Solche Einschränkungen sind nicht durchsetzbar, da es sich bei den Abgeltungen um einen Leistungskauf handelt. Das Festsetzen von starren Grenzen ist demnach systemwidrig. Zudem kann unter der Prämisse, dass an der Vereinbarung keine Änderung vorgenommen werden soll, die Fixierung einer Belastungsobergrenze nicht umgesetzt werden.

Ein weiterer zentraler Kritikpunkt war im Jahr 2005 der kleine Kreis der Kantone, die damals für einen Beitritt zur Vereinbarung vorgesehen waren. Namentlich die Kantone Aargau und Nidwalden wurden vom Kantonsrat als zusätzliche Vereinbarungspartner genannt. In dieser Hinsicht haben eingehende Verhandlungen stattgefunden. Die drei Zentralschweizer Kantonsregierungen Uri, Ob- und Nidwalden haben im Januar 2007 ihre Absicht erklärt, der Vereinbarung beizutreten, sobald diese in Kraft ist. Der Kanton Luzern verhandelt zurzeit im Rahmen der verstärkten allgemeinen Zusammenarbeit mit dem Kanton Aargau über den Beitritt zur Vereinbarung. Welche weiteren Kantone anzufragen sind, hängt von den Benutzeranteilen ab, daher sind diese Anstrengungen primär von Seiten der Kantone Zürich und Luzern weiter zu verfolgen. Es bleibt darauf hinzuweisen, dass die Zahl der Vereinbarungskantone keinen Einfluss auf die Höhe des zu leistenden Beitrags durch den Kanton Zug hat, da sich dieser ganz im Sinne des Verursacherprinzips nach den Benutzeranteilen richtet.

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, d.h. zurzeit fehlt nur noch der Beitritt des Kantons Zug. 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, so dass 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 um den Vorausanteil des Standortkantons (Standortvorteil) von 25 % der anrechenbaren Kosten reduziert worden.

5.3. Berücksichtigte Kultureinrichtungen

Die Vereinbarung ist offen gestaltet, d.h. jeder Kanton, welcher der Vereinbarung beiträgt, wird Vereinbarungskanton. 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 1 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 Angebot aber in die ganze Region bzw. international ausstrahlt. 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 % aller Veranstaltungen die Kriterien erfüllen. Unter Berücksichtigung des eigenen Angebotes im Theater Casino Zug wurde ausgehandelt, dass der Kanton Zug nur 60 % der vorgesehenen 80 % 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-Zentral-schweiz. 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 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.

Bei der Behandlung des Geschäfts im Juli 2005 wurden Bedenken laut, dass mit der Vereinbarung nur gewisse Institutionen mit sogenannt elitärem Charakter unterstützt würden. Um ähnliche Bedenken ging es in einer nachfolgend eingereichten Motion (Motion der Alternativen Fraktion betreffend Kulturbeitrag an kleine Kulturinstitutionen in den Kantonen Zürich und Luzern, Vorlage Nr. 1359.1 - 11789), welche der Kantonsrat jedoch nicht überwies. Es gibt keine so genannt alternativen Kulturinstitutionen, die grenzüberschreitende Bedeutung haben und durch diese Vereinbarung unterstützt werden können. Zudem werden nur Institutionen unterstützt, die ein Programm anbieten, das im Kanton Zug nachweislich nicht vorhanden ist. Da die geleisteten Beiträge nicht an die Institutionen direkt, sondern in die Kasse der Standortkantone fliessen, können indirekt auch kleinere Institutionen profitieren, da bisher an grosse Institutionen gebundene Gelder freierwerden. Auch haben sich die Kantone Zürich und Luzern dazu verpflichtet, die bisher vom Kanton Zug direkt an den Betrieb geleisteten Beiträge durch eigene Subventionserhöhungen auszugleichen. Die bisher durch den Kanton Zug unterstützten Institutionen erleiden keinen Subventionsausfall. Der für die Vereinbarung massgebliche Subventionsbetrag wird unter dem Strich gleich bleiben.

5.4. Verhältnis zu den Kultureinrichtungen

Auf eine Mitsprache bei der Programmgestaltung der einzelnen Institutionen 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 nicht mehr direkt an die einzelne 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.

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 Subventionen der öffentlichen Hand an den Betrieb 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 einer neuen Abrechnungsperiode wirksam. Durch die Verteilung der Abschreibungen und Verzinsungen auf die ganze betriebliche Nutzungsdauer ergibt sich eine ausgeglichene Belastung. Die Lebensdauer der Gebäude 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 % abgezogen. An den verbleibenden Kosten beteiligen sich die zahlungspflichtigen Kantone im Verhältnis ihrer Besucheranteile. Besucheranteile aus Gebieten ausserhalb der Vereinbarungskantone übernimmt der Standortkanton. Der Ermittlung der Publikumsanteile kommt eine entscheidende Bedeutung zu. Die Standortkantone sind verantwortlich für die Erfassung der Publikumsverteilung. 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. Massgebend ist der Durchschnitt der im laufenden Jahr endenden und der beiden vorangegangenen Spielzeiten. Bei einem Inkrafttreten der Vereinbarung am 1. Januar 2008 (das definitive Datum wird vom Regierungsrat festgelegt, sobald mindestens ein weiterer Kanton beigetreten ist) beginnt die erste Abrechnungsperiode im Jahr 2008. Die Abgeltung wird für eine Periode von drei Kalenderjahren festgelegt. Die Abgeltungen werden im ersten Jahr der Periode berechnet (Art. 8 der Vereinbarung). Daraus ergibt sich, dass für die erste Abgeltungsperiode die Besucherzahlen der Spielzeiten 2005/06, 2006/07 und 2007(/08) und die Subventionen der Kalenderjahre 2006/2007 massgebend sein werden. Als Grundlage für die Anträge an die Parlamente der Kantone Zug, Uri, Ob- und Nidwalden können daher nur provisorische Werte verwendet werden. Die vorliegenden Zahlen sind geeignet, die Grössenordnung der auf die beitretenden Kantone zukommenden Kosten abzuschätzen. Die Rechnungsstellung erfolgt jährlich über den Standortkanton an den zahlungspflichtigen Kanton und wird jeweils am 30. September fällig. Für die Zentrums Kantone Zürich und Luzern ist eine gegenseitige Verrechnung vorgesehen.

In den Anhängen zu dieser Vorlage finden sich Musterberechnungen (Basisjahre 2005/2006/2007) für die Abgeltungszahlungen der Vereinbarungskantone (Anhänge 1-6). Aufgrund der aktuellen Musterberechnung wird der Kanton Zug zu Gunsten der Kantone Luzern und Zürich mit zusätzlich rund CHF 1,2 Mio. (zusätzlich zu der seit 1998 jährlich bereits geleisteten CHF 1 Mio., d.h. total rund CHF 2,2 Mio.) pro Jahr belastet. Der Kanton Schwyz hat aufgrund derselben aktuellen Modell-Berechnungen jährlich einen Beitrag von rund CHF 1,7 Mio. zu leisten.

5.6. Weitere Bestimmungen

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. Die Vereinbarung tritt nur in Kraft, wenn die vier Kantone Zürich, Luzern, Schwyz und Zug ihre Zustimmung erteilen, frühestens auf 2008.

Im Beitrittsbeschluss des Kantons Zug wird zusätzlich vorausgesetzt, dass mindestens ein weiterer Kanton seinen Beitritt erklärt.

Bezüglich Inkrafttreten der Vereinbarung ergibt sich jedoch folgende Spezialität:

Gemäss Art. 17 Abs. 1 der Vereinbarung tritt sie in Kraft, nachdem mindestens die vier Kantone Schwyz, Luzern, Zug und Zürich den Beitritt erklärt haben. Gemäss § 2 des Kantonsratsbeschlusses setzt das Inkrafttreten des Beschlusses voraus, dass neben den Kantonen Zürich, Luzern und Schwyz mindestens ein weiterer Kanton seinen Beitritt erklärt. Die drei Zentralschweizer Kantone Uri, Ob- und Nidwalden haben ihre Absicht erklärt, der Vereinbarung beizutreten, sobald diese in Kraft ist. Diese Ausgangslage könnte zur Folge haben, dass die Vereinbarung nicht in Kraft treten kann: Der Kanton Zug wartet die Beitrittserklärung eines anderen Kantones (neben SZ, LU und ZH) ab. Dies hat zur Folge, dass die Vereinbarung nicht in Kraft tritt, weil eben Zug fehlt. Dies bewirkt dann wieder, dass die Kantone Uri, Ob- und Nidwalden nicht beitreten, weil die Vereinbarung nicht in Kraft ist. Dieses "Gegenseitig-aufeinander-Warten" kann nur durchbrochen werden, in dem der Kanton Zug zeitlich koordiniert mit einem der Kantone Uri, Ob- und Nidwalden den Beitritt erklärt.

6. Die Bedeutung der Vereinbarung

6.1. Allgemeines

Die Vereinbarung basiert auf dem Prinzip der NFA, wie es künftig auch in vergleichbaren Bereichen (Universitäten, Fachhochschulen, Agglomerationsverkehr etc.) angewendet werden soll. 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 zusammengefunden haben, um diese Vereinbarung zu erarbeiten. Dass der Kanton Schwyz der Vereinbarung deutlich zugestimmt hat, ist beachtlich. Die nun erneut vorgelegte Vereinbarung stellt nach wie vor einen ersten wichtigen Schritt zur allgemeinen interkantonalen Zusammenarbeit dar. 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. Erste Erfolge sind mit den Absichtserklärungen der Regierungsräte der Kantone Uri (RRB vom 16. Januar 2007), Obwalden (RRB vom 23. Januar 2007) und Nidwalden (RRB vom 30. Januar 2007) und der aktuellen Verhandlungen mit dem Kanton Aargau bereits zu verzeichnen.

Da die vom Kantonsrat aufgebrachte Idee einer Obergrenze bei der Beitragsleistung systemwidrig ist und zudem eine Anpassung des Vereinbarungstextes erfordern würde, wird von dieser Forderung abgesehen. Jegliche Veränderung des Vereinbarungstextes würde eine erneute Ratifizierung der Vereinbarung durch die Kantonsparlamente Schwyz, Zürich und Luzern bedingen.

Es handelt sich bei den Abgeltungen an die Standortkantone um einen so genannten Leistungskauf. Dieser Einkauf soll - so sieht es die durch die Kantonsparlamente der Kantone Schwyz, Zürich und Luzern bereits ratifizierte Vereinbarung vor - weder nach oben noch nach unten limitiert werden, zumal sich die Kosten in einer relativ klaren Spanne bewegen werden. Es ist nicht davon auszugehen, dass sich das Angebot der Institutionen grundlegend verändern wird, was Auswirkungen auf die Besucherzahlen nach sich ziehen würde. Auch ist es im Eigeninteresse der Standortkantone, die Subventionsbeträge möglichst konstant zu halten. Sollte trotz allem der durch den Kanton Zug zu leistende Beitrag übermässig ansteigen, steht die Möglichkeit offen, die Vereinbarung zu kündigen. Eine Kündigung durch einen Vereinbarungskanton hätte - anders als beim NFA - keine automatische Erhöhung der Beiträge der anderen Kantone zur Folge.

6.2. Aus der Sicht des Kantons Zug

Die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen erscheint kultur- und finanzpolitisch sachgerecht und folgerichtig. Das 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 Imagerträger ist. Der Kanton Zug soll auch in Zukunft ebenso ein attraktiver Wirtschaftsstandort wie auch ein Lebensraum mit kultureller Ausstrahlung und hochkarätigem kulturellem Angebot im Kanton und in Reichweite unseres Kantons bleiben.

6.2.1. Aus kultur- und standortpolitischer Sicht

Der Kanton Zug wirbt insbesondere als nationaler und internationaler Wirtschaftsstandort auch mit der Nähe zu den Kulturzentren Zürich und Luzern. Vor diesem Hintergrund erscheint es gerechtfertigt, dass unser Kanton an die entsprechenden 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 2,5 % 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 zentralen Kostenfaktoren sowie der Besucheranteile ergibt sich dabei gezwungenermassen eine Erhöhung des bisherigen Beitrags von CHF 1,0 Mio. auf neu CHF 2,2 Mio. pro Jahr, was ungefähr einem Drittel des jährlich zur Verfügung stehenden Kulturbudgets entspricht.

Im Vergleich zum bisherigen Kulturbudget des Kantons (pro Jahr rund CHF 7 Mio. 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 rund CHF 150 Mio., ist die Beitragshöhe durchaus gerechtfertigt. Der jährliche Gesamtaufwand dieser Institutionen beläuft sich auf weit über CHF 200 Mio. (exkl. Lucerne Festival).

Das Zustandekommen dieser interkantonalen Vereinbarung liegt 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. Mit den Absichtserklärungen der Regierungen der Kantone Uri, Ob- und Nidwalden ist einem zentralen Wunsch des Zuger Kantonsrats Folge geleistet worden und der Beitritt von mindestens einem weiteren Kanton in naher Zukunft greifbar. Ebenso gestalten sich die Verhandlungen des Kantons Luzern mit dem Kanton Aargau viel versprechend. Die Formulierung des Kantonsratsbeschlusses stellt sicher, dass der Kanton Zug nur dann Beiträge gewährt, wenn mindestens ein weiterer Kanton den Beitritt erklärt.

6.2.2. Aus finanzpolitischer Sicht

Mit Inkraftsetzung einer interkantonalen Vereinbarung 'Lastenausgleich Kultur' im heute vorgeschlagenen Ausmass wird ein Bestandteil der NFA, nämlich die Interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV) umgesetzt. Es ist klar, dass dadurch auf den Kanton Zug tatsächlich eine zusätzliche finanzielle Belastung zukommt. Die konkreten Zahlen der NFA zum Ressourcenausgleich sind mittlerweile seit Juli 2007 bekannt.

Zudem sei daran erinnert, dass Kantone, die überregionale Leistungen in den unter Ziffer 3 erwähnten Bereichen nutzen, im Rahmen der NFA in Zukunft zu finanziellen Abgeltungen gezwungen werden können. Dabei besteht ein reelles Risiko, dass die daraus resultierenden Kosten höher ausfallen als dies im Rahmen einer freiwillig ausgehandelten interkantonalen Vereinbarung der Fall ist. Es müsste im Rahmen einer Vollkostenrechnung auch der Bodenpreis in die Berechnungen einfließen, was in der vorliegenden Vereinbarung ausgeklammert werden konnte. Ebenso würde der Standortvorteil neu bestimmt werden müssen. Die Beschränkung auf einzelne Kulturhäuser und der Verzicht auf eine Mitträgerschaft, die eine höhere finanzielle Beteiligung zur Folge haben dürfte, wirken sich in der vorliegenden Vereinbarung ebenfalls günstig aus.

A)	Investitionsrechnung	2008	2009	2010	2011
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	2008	2009	2010	2011
5.	● bereits geplanter Betrag	1'000'000	1'000'000	1'000'000	1'000'000
6.	● effektiver Betrag gemäss vorliegendem Antrag	2'196'887	2'196'887	2'196'887	2'196'887

7. Antrag

Wir **beantragen** Ihnen,

auf die Vorlage Nr. 1598.2 - 12513 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 2. Oktober 2007

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Joachim Eder

Der Landschreiber: Tino Jorio

Beilagen: Anhänge 1 - 6

300/mb