

Beschluss Nr. 190/2017

Schwyz, 14. März 2017 / ju

Kantonsratsbeschluss betreffend Kündigung der Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen

Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 1125/2015 im Rahmen des Entlastungsprogramms 2014–2017 dem Kantonsrat ein Massnahmenpaket von Aufgabenverzicht und Leistungsreduktionen sowie Lastenverschiebungen vorgelegt. Am 25. Mai 2016 hat der Kantonsrat darüber beraten und dem Regierungsrat den Auftrag erteilt, für die vorgeschlagenen Massnahmen in der Kompetenz des Kantonsrates Bericht und Vorlagen auszuarbeiten (Abl 2016 1364 f.). Es sind dies:

Aufgabenverzicht und Leistungsreduktionen:

- VD-1: Aufhebung der Wohnbauförderung
- BiD-1: Austritt bzw. Neufinanzierung der Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen
- FD-1: Bezug Treueprämien als Ferien

Lastenverschiebungen:

- DI-10: Ergänzungsleistungen, sachgerechte Finanzierung
- BiD-10: Reduktion der Kostenbeteiligung an der Volksschule
- BiD-11: Verzicht auf Beiträge an Schulanlagen
- BiD-12: Anpassung des Kostenteilers im Bereich Sonderschulung (inklusive Heilpädagogische Zentren)
- UD-1: Bau und Unterhalt der Wanderwege
- UD-11: Streichung Beiträge an Gewässerschutz

Im Rahmen der Ausarbeitung wurde die Massnahme FD-1 „Bezug Treueprämien als Ferien“ aus dem Massnahmenpaket ausgekoppelt und in die laufenden Arbeiten zur Teilrevision des Personalgesetzes integriert. Ferner erfordert die Massnahme UD-1 „Bau und Unterhalt der Wanderwege“ keine Gesetzesanpassung und kann in der Kompetenz des Regierungsrates umgesetzt werden.

Der Regierungsrat hat über das vorliegende Massnahmenpaket mit einem Entlastungsvolumen von jährlich 20 Mio. Franken eine Vernehmlassung durchgeführt. Die Vernehmlassung hat ergeben, dass die Massnahmen von einer überwiegenden Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer, insbesondere von Bezirken und Gemeinden, abgelehnt werden (vgl. Ziffer 4). Der Regierungsrat beabsichtigt deshalb, auf die Lastenverschiebungsmassnahmen zu verzichten und beantragt deren Ablehnung. Für die beiden Aufgabenverzichts- und Leistungsreduktionsmassnahmen beantragt er hingegen die Annahme. Zu Letzteren gehört auch die vorliegende Massnahme BiD-1 „Austritt bzw. Neufinanzierung der Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen“. Der Regierungsrat stellt Antrag, die Vereinbarung zu kündigen (vgl. Ziffer 10).

2. Rechtsgrundlage und Kompetenzordnung

Der Kanton Schwyz ist mit Beschluss des Kantonsrats vom 16. März 2005 der Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen vom 1. Juli 2003, Kulturlastenvereinbarung, SRSZ 671.120.1, beigetreten. Seit die Vereinbarung in Kraft ist (1. Januar 2010), leistet der Kanton Schwyz im Sinne eines Leistungseinkaufs auf einer leistungs- und ergebnisorientierten Grundlage (Besucheranteile) Beiträge an die überregionalen Kultureinrichtungen der Kantone Zürich und Luzern. Die kantonalen Aufwendungen in den bisherigen jeweils für drei Jahre geltenden Abgeltungsperiode betragen in den Jahren 2010–2012 je Fr. 2 088 999.50, bzw. in den Jahren 2013–2015 je Fr. 1 954 600.--. Die zu leistenden Aufwendungen für die drei Jahre 2016–2018 wurden im Herbst 2016 anhand der durch die Standortkantone geleisteten Subventionen und Investitionen bzw. anhand der aktuellen Publikumsströme neu ermittelt und betragen pro Jahr Fr. 1 798 071.30.

Aufgrund einer im September 2011 gegen den Antrag des Regierungsrats erheblich erklärten Motion, welche verlangte, „es sei die Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen vom 1. Juli 2003 zu kündigen“, unterbreitete der Regierungsrat dem Kantonsrat im Februar 2013 einen entsprechenden Bericht und Antrag (RRB Nr. 131/2013), sprach sich dabei aber gleichzeitig für einen Verbleib in der Vereinbarung aus. Mit dem Stimmenverhältnis von 71 zu 23 Stimmen (bei einer Enthaltung) folgte der Kantonsrat im Mai 2013 schliesslich dem Antrag des Regierungsrates und lehnte die Vorlage unter Namensaufruf ab.

Im Rahmen der Erstellung des Aufgaben- und Finanzplans 2016–2019 hat der Regierungsrat beschlossen, mittels Aufgabenverzichten bzw. Leistungsreduktionen nach Möglichkeiten zur Entlastung der Laufenden Rechnung des Kantons zu suchen. Er hat dazu sämtliche Entlastungsmassnahmen vergleichbarer Kantone analysiert und ist dabei auf die Möglichkeit gestossen, die Leistungen im Bereich Kulturlastenausgleich künftig aus Mitteln des Lotteriefonds zu begleichen. Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat vorliegend den Austritt aus der Kulturlastenvereinbarung auf den nächsten ordentlichen Kündigungstermin. Er beabsichtigt, künftig freiwillige Beiträge in bisheriger Höhe aus den Mitteln des Lotteriefonds im Bereich Kulturlastenausgleich zu entrichten.

3. Beschreibung der Massnahme und vorgesehene Änderungen

Um die Finanzierung der Aufwendungen für die Kulturlastenvereinbarung künftig aus Mitteln des Lotteriefonds leisten zu können, muss gemäss Abklärungen bei der Schweizerischen Lotterie- und Wettkommission Comlot die Kulturlastenvereinbarung gekündigt werden. Lotterien sind gemäss Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923, SR 935.51, zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen nicht

bewilligungsfähig bzw. verstossen gegen das allgemeine Lotterieverbot. Dies hat zur Konsequenz, dass die Gelder aus den kantonalen Lotteriefonds ebenfalls nicht zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen der Kantone verwendet werden dürfen. Da sich die Kulturlastenvereinbarung auf ein verbindliches Konkordat stützt, steht das Bundesrecht einem Beitrag aus dem Lotteriefonds grundsätzlich entgegen. Möglich bleiben jedoch gemäss Auskunft der Comlot „freiwillige“ Beiträge an (auch ausserkantonale) Kulturinstitutionen.

In Anbetracht dieser rechtlichen Ausgangslage beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat den formellen Austritt bzw. die Aufkündigung der Kulturlastenvereinbarung auf den nächstmöglichen Termin (Ende Dezember 2021). Anstelle der bisher vertraglich geregelten finanziellen Abgeltungen sollen neu ab 2022 durch den Kanton Schwyz freiwillige Beiträge in analoger Höhe an die jeweiligen Trägerschaften und Institutionen geleistet werden, wie dies auch die beiden Inner-schweizer Kantone Ob- und Nidwalden tun, die einen Beitritt zur Vereinbarung bislang abgelehnt haben.

4. Vernehmlassungsverfahren

4.1 Vernehmlasser

Der Entwurf der Vorlage wurde zusammen mit einem Erläuterungsbericht am 3. Oktober 2016 den Parteien (CVP, FDP, SP, SVP, GP, GLP, EVP, BDP), den Bezirken und Gemeinden, den Gerichten und zahlreichen weiteren öffentlich-rechtlichen Anstalten sowie Verbänden zur Vernehmlassung zugestellt. Von der Möglichkeit zur Stellungnahme haben eine grosse Mehrheit der Parteien sowie sämtliche Bezirke und Gemeinden und die grosse Mehrheit der zur Vernehmlassung eingeladenen Organisationen Gebrauch gemacht.

4.2 Ergebnisse

Die sieben Massnahmen, insbesondere diejenigen mit einer Lastenverschiebung auf Bezirke und Gemeinden, wurden von einer überwiegenden Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer abgelehnt. Im Fall der Massnahme BiD-1 „Austritt bzw. Neufinanzierung der Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen“ lehnen 37 von den 51 eingegangenen Vernehmlassungen ab. Die ablehnende Haltung wird damit begründet, dass es sich um keine Einsparungen handle und die Finanzierung der Aufwendungen für die Kulturlastenvereinbarung aus den Mitteln des Lotteriefonds keine langfristig tragfähige Lösung sei.

Vier Stellungnahmen äussern sich zustimmend zur vorliegenden Massnahme. Die SVP unterstützt das gesamte Massnahmenpaket und äussert im Fall der beabsichtigten Kündigung der Vereinbarung die Absicht, diese auf das nächstmögliche Datum auszusprechen und damit, verbunden mit dem Transfer der Vereinbarungskosten zum Lotteriefonds, eine direkte Entlastung zu erzielen. Im Rahmen von freiwilligen Zahlungen würde weiterhin die Möglichkeit für Beiträge zu überregionalen Kultureinrichtungen bestehen. Der Handels- und Industrieverein befürwortet die vorgeschlagenen Massnahmen gesamthaft und damit auch die vorliegende Kündigung der Kulturlastenvereinbarung. Der Bezirk Höfe unterstützt die Massnahme. Er stellt fest, dass eine solche Finanzierung möglich schiene und sie sich in den Kantonen Ob- und Nidwalden bereits bewährt habe. Der Kantonale Gewerbeverband begrüsst die Kündigung der Kulturlastenvereinbarung, ist aber gleichzeitig für eine freiwillige Leistung aus dem Lotteriefonds. Allerdings dürften solche inskünftig Zahlungen nicht zulasten anderer Lotteriefondsempfänger gehen.

Zehn Vernehmlassungsteilnehmer haben auf eine Stellungnahme verzichtet bzw. enthalten sich einer Meinungsäusserung.

5. Umsetzung

Die Kündigung hat mit zweijähriger Frist auf das Ende einer Abgeltungsperiode zu erfolgen. Es kann somit erst auf Ende der nächsten Periode 2019–2021 (31. Dezember 2021) gekündigt werden.

Mit der Kündigung der Kulturlastenvereinbarung enthebt sich der Kanton Schwyz der gesetzlichen Verpflichtung zum finanziellen Ausgleich der überregionalen Kulturlasten und verschafft sich damit die Möglichkeit, die Abgeltung künftig auf freiwilliger Basis aus Mitteln des Lotteriefonds zu leisten. Die Zuständigkeit für die Verwendung der Mittel aus dem Lotteriefonds liegt beim Regierungsrat (§ 11 Kantonales Gesetz über die Lotterien und Wetten vom 8. April 1998, SRSZ 542.210).

6. Beurteilung des Äquivalenzprinzips

Der Lotteriefonds verfügt per Ende Dezember 2015 über einen Bestand von rund 21.8 Mio. Franken, davon sind gut 15.7 Mio. Franken nicht durch zweckgebundene Fonds (zur Prävention und Spielsuchtbekämpfung, zur Kulturförderung oder zur Förderung des Sports) belegt. Der jährliche Beitrag der interkantonalen Lotteriegenossenschaft hat sich in den vergangenen sechs Jahren positiv entwickelt und im Rechnungsjahr 2015 nahezu den Wert von 6.9 Mio. Franken erreicht. Analoges gilt auch für die Beiträge aus Swisslos / Sport-Toto zugunsten der Sportförderung, die im Rechnungsjahr 2015 den bisherigen Höchstwert von rund 2.3 Mio. Franken erreicht haben. Sowohl der zweckgebundene Fonds zur Kulturförderung, als auch der zweckgebundene Fonds zur Sportförderung verfügen über entsprechende Rücklagen, sodass deren Zweck auch künftig ohne Ausweitung der finanziellen Mittel aufrechterhalten werden kann (vgl. nachstehende tabellarische Übersichten).

6.1 Entwicklung des Fonds zur Kulturförderung (in Fr. gerundet)

<i>Jahr</i>	<i>Anfangsbestand</i>	<i>Zuwachs</i>	<i>Abgang</i>	<i>Bestand 31.12.</i>
2010	738 299	780 449	757 444	761 304
2011	761 304	737 714	949 678	549 340
2012	549 340	851 708	954 072	446 976
2013	446 976	910 810	888 352	469 433
2014	469 433	1 030 631	952 099	547 965
2015	547 965	1 015 796	1 041 812	521 948
2016	521 948	1 176 034	1 223 129	474 853

Die für die Kulturförderung zur Verfügung stehenden Mittel wurden im Verlaufe der letzten fünf Jahre kontinuierlich aufgestockt und haben in der Zwischenzeit eine Höhe erreicht, mit welcher eine qualitativ hochwertige Kulturförderung sowohl in der Breite, als auch in der Tiefe möglich ist. 2016 wurde der Fondsbestand erstmals seit fünf Jahren leicht reduziert. Mit der Verschiebung der Aufwendungen für die freiwillige Abgeltung der Kulturlasten aus Mitteln des Lotteriefonds ist keine Änderung an der bisherigen Mittelzuteilung für den Fonds zur (innerkantonalen) Kulturförderung vorgesehen.

6.2 Entwicklung des Fonds zur Förderung des Sports (in Fr. gerundet)

<i>Jahr</i>	<i>Anfangsbestand</i>	<i>Zuwachs</i>	<i>Abgang</i>	<i>Bestand 31.12.</i>
2010	5 203 613	2 148 560	2 412 594	4 939 580
2011	4 939 580	2 115 311	2 491 110	4 563 780
2012	4 563 780	2 125 495	1 884 412	4 804 863
2013	4 804 863	2 140 560	2 096 059	4 849 364
2014	4 849 364	2 146 673	2 144 132	4 851 905
2015	4 851 905	2 717 745	2 113 806	5 455 845
2016	5 455 845	2 070 486	2 741 920	4 784 411

Der Fonds zur Förderung des Sports weist aktuell einen Bestand aus, der selbst bei einer allfälligen Erhöhung der Abgänge (z.B. durch mehr Gesuche) über die nächsten Jahre hinaus nicht Gefahr läuft, einen kritischen Reservebestand zu unterschreiten. Wie die Erfahrungen aus den letzten sieben Jahren zeigen, können in der Regel die Aufwendungen durch die gesetzlich gebundenen Beiträge aus Swisslos und Sport-Toto gegenfinanziert werden. Mit der Verschiebung der Aufwendungen für die freiwillige Abgeltung der Kulturlasten aus Mitteln des Lotteriefonds ist keine Änderung an der bisherigen Mittelzuteilung für den Fonds zur Förderung des Sports vorgesehen.

6.3 Entwicklung des nicht zweckgebundenen Lotteriefonds (in Fr. gerundet)

<i>Jahr</i>	<i>Anfangsbestand</i>	<i>Zuwachs</i>	<i>Abgang</i>	<i>Bestand 31.12.</i>
2010	11 514 841	6 319 275	4 193 527	13 640 589
2011	13 640 589	6 305 487	5 306 486	14 639 591
2012	14 639 591	6 376 081	5 435 052	15 580 619
2013	15 580 619	6 421 595	5 450 373	16 551 842
2014	16 551 842	6 442 477	7 148 210	15 846 109
2015	15 846 109	6 869 866	6 998 061	15 717 914
2016	15 717 914	8 281 944	8 565 538	15 434 320

Der nicht zweckgebundene Lotteriefonds weist mit einem Bestand von rund 15.4 Mio. Franken beträchtliche Reserven auf. Selbst bei einer Verschiebung der Aufwendungen für die freiwillige Abgeltung der Kulturlasten aus Mitteln des Lotteriefonds in bisheriger Höhe von rund 1.8 Mio. Franken jährlich ist mittelfristig eine maximale Abnahme des Bestands im Umfang von circa 1 Mio. Franken zu erwarten, sodass zumindest für die nächsten rund zehn Jahre die Finanzierung aus Mitteln des Lotteriefonds sichergestellt werden kann.

7. Finanzielle Auswirkungen

Eine Kündigung der Vereinbarung ist jeweils auf das Ende einer Abrechnungsperiode möglich, vorliegend also frühestens per Ende 2021. Auf diesen Zeitpunkt hin kann die finanzielle Entlastung der Laufenden Rechnung frühestens realisiert werden. Aufgrund der aktuellsten Berechnungen für die Abrechnungsperiode 2016–2018 geht der Regierungsrat davon aus, dass rund 1.8 Mio. Franken aus der Laufenden Rechnung entfallen würden und künftig auch maximal freiwillige Beiträge in dieser Höhe an die Leistungserbringer aus den Mitteln des Lotteriefonds geleistet würden.

Saldoveränderung in Fr. pro Jahr (Kanton)				
Kostenstelle	Konto	2020	2021	2022
246030	363.1001	-	-	-1 800 000
Total		-	-	-1 800 000

(-: Verbesserung, Entlastung / +: Verschlechterung, Belastung)

8. Inkraftsetzung

Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt. Im Rahmen der entsprechenden Vereinbarung kann diese frühestens Ende 2021 gekündigt werden und die entsprechende Entlastung erzielt werden. Zur sofortigen Entlastung kann ein allfälliger Transfer der Vereinbarungskosten zum Lotteriefonds durchgeführt werden.

9. Würdigung des Regierungsrates

Der Regierungsrat empfiehlt, eine Kündigung auf den nächstmögliche Kündigungstermin und einen Transfer der Vereinbarungskosten zum Lotteriefonds um eine direkte Entlastung zu erzielen. Im Rahmen von freiwilligen Zahlungen besteht weiterhin die Möglichkeit für Beiträge an überregionale Kultureinrichtungen.

Die Ergebnisse der Vernehmlassung zeigen, dass sich die allgemeine Ablehnung der Massnahmen insbesondere auf die Lastenverschiebungsmassnahmen bezieht. Die vorliegende Massnahme hat hingegen auf Bezirke und Gemeinden keine finanziellen Auswirkungen. Mit der Umsetzung der Massnahme kann ein Teil der vom Kantonsrat geforderten Aufgabenverzichts- und Leistungsreduktionsmassnahmen umgesetzt werden.

Mit der Kündigung der Kulturlastenvereinbarung würde sich der Regierungsrat Handlungsspielraum verschaffen, die Verwendung der Mittel auf freiwilliger Basis zu leisten. Beispiele aus anderen Kantonen zeigen, dass eine solche Finanzierung möglich ist und sich auch bereits bewährt hat. Die Zahlungen gehen grundsätzlich nicht zulasten anderer Lotteriefondsempfänger, da sich die Voraussetzungen und die Grundsätze der Mittelverwendungen nach dem Kantonalen Gesetz über die Lotterien und Wetten vom 8. April 1998, SRSZ 542.210, richten.

10. Behandlung im Kantonsrat

10.1 Massnahmenpaket

Der Regierungsrat schlägt vor, die sieben Vorlagen des Massnahmenpakets zeitlich aufeinander abzustimmen, so dass eine Behandlung an derselben Sitzung des Kantonsrats erfolgen kann.

10.2 Ausgabenbremse

Gemäss Ausgabenbremse in § 73 Abs. 3 GO-KR gelten der Voranschlag, Kreditbeschlüsse und Erlasse des Kantonsrates, die für den Kanton Ausgaben von einmalig mehr als Fr. 125 000.-- oder wiederkehrend jährlich mehr als Fr. 25 000.-- zur Folge haben, als angenommen, wenn 60 Mitglieder zustimmen.

Der vorliegende Beschluss hat für den Kanton keine Mehrausgaben zur Folge. Die Ausgabenbremse kommt deshalb nicht zur Anwendung. Der Erlass gilt als angenommen, wenn eine Mehrheit zustimmt.

10.3 Referendum

Gemäss §§ 34 Abs. 2 und 35 der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010, SRSZ 100.100, KV, unterstehen:

- a) Erlass, Änderung und Aufhebung von Gesetzen;
- b) internationale und interkantonale Vereinbarungen mit Gesetzesrang;

- c) Ausgabenbeschlüsse über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio. Franken und Ausgabenbeschlüsse über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500 000.--; dem obligatorischen oder fakultativen Referendum.

Der vorliegende Beschluss hat den Austritt aus einer interkantonalen Vereinbarung zum Gegenstand und unterliegt somit bei Zustimmung von weniger als Dreiviertel der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrats dem obligatorischen oder bei Zustimmung von Dreiviertel und mehr der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrats dem fakultativen Referendum.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die beiliegende Vorlage anzunehmen.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departemente; Amt für Finanzen; Staatskanzlei.

Im Namen des Regierungsrates:

Othmar Reichmuth, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber