

Beschluss Nr. 344/2017

Schwyz, 25. April 2017 / ju

Ist Schwyz noch ein verlässlicher Partner? – Auswirkungen der Kündigung der Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen

Beantwortung der Interpellation I 11/16

1. Wortlaut der Interpellation

Am 26. Oktober 2016 haben die Kantonsräte Jonathan Prelicz und Alex Keller folgende Interpellation eingereicht:

«Im Jahr 2013 veröffentlichte der Regierungsrat in einem Bericht (RRB Nr. 131/2013) Folgendes: "Der Regierungsrat des Kantons Schwyz spricht sich nach wie vor für einen Verbleib im Kulturlastenausgleich aus. [...] Der Kulturlastenausgleich ist daher in einer Gesamtsicht zu betrachten – eine Gesamtsicht, bei welcher das professionelle, überregionale Kulturangebot für die Standortqualität des Kantons Schwyz von hoher Bedeutung ist."

Nur drei Jahre später schlägt der Regierungsrat nun vor, die Vereinbarung nun zu kündigen. Stattdessen soll dieser Kulturlastenausgleich in der bisherigen Höhe von zwei Millionen Franken mit freiwilligen Mitteln aus dem Lotteriefonds finanziert werden.

In der Vernehmlassungsvorlage hält der Regierungsrat diesbezüglich Folgendes fest: "Es sind mit dem Austritt aus der Kulturlastenvereinbarung keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung verbunden. Durch den Austritt besteht jedoch die Gefahr, dass die Vereinbarung an sich gefährdet wird und dadurch die künftige interkantonale Zusammenarbeit mit den Vereinbarungspartnern in den diversen Aufgabenbereichen erschwert wird. Selbst wenn der Kanton Schwyz weiterhin freiwillige Beiträge in analoger Höhe aus dem Lotteriefonds leistet, ist die Gefahr, mit einem Ausstieg aus der Vereinbarung das gesamte unter den Kantonen ausgehandelte Konstrukt zu Fall zu bringen und sich damit ein negatives Image einzuhandeln, nicht von der Hand zu weisen."

Der Regierungsrat argumentiert, dass der Lotteriefonds über die letzten Jahre deutlich höhere Einnahmen als Ausgaben hatte und eine beträchtliche Reserve aufweise. Deshalb sei die Finanzierung aus dem Lotteriefonds für die nächsten rund zehn Jahre möglich.

Zu diesen Aussagen ergeben sich folgende Fragen:

- 1. Pro Jahr würde es zu 2 Mio. Franken Lastenverschiebungen kommen. Aus welchen Gründen ist der Regierungsrat bereit, diese Lastenverschiebung zu tätigen, obwohl das Risiko besteht, dass die interkantonale Zusammenarbeit mit den Vereinbarungspartnern in diversen Aufgabenbereichen erschwert würde?*
- 2. Welche Auswirkungen hätte die Auflösung der Vereinbarung aus staatspolitischer Sicht auf die Zusammenarbeit der (Zentralschweizer) Kantone in anderen Bereichen (Bildung, Forschung, Sicherheit, usw.)?*
- 3. Wie sieht der längerfristige (nach 2025) Finanzierungsplan des Regierungsrates für die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen aus?*
- 4. Falls in zehn Jahren die Finanzierung aus Mitteln des Lotteriefonds nicht mehr sichergestellt werden könnte: Ist es denkbar, dass der Kanton Schwyz dann wieder eine Neureglung für die Finanzierung der überregionalen Kultureinrichtungen einrichtet?*
- 5. Mit welcher Strategie gedenkt der Regierungsrat dann den Fragen rund um die interkantonale wie auch die kantonale Kulturpolitik zeitgemäss zu agieren?*
- 6. Wie will der Regierungsrat zukünftige kulturelle Grossereignisse (wie das Morgartenjubiläum) unterstützen, wenn die gesamten Einnahmen des Lotteriefonds bereits vollständig für die Unterstützung des regulären Kulturschaffens benötigt werden?*
- 7. Wie will der Regierungsrat dem langjährigen Bedürfnis nach Objektförderung unserer Kulturhäuser im Kanton Schwyz nachkommen, wenn die Lotteriefondsgelder bereits für anderes aufgebraucht sind?*

Eine staatliche Unterstützung professioneller Häuser und Ensembles ergänzt die kulturelle Vielfalt und ist Teil des Standortmarketings. Leistungskürzungen bei überregionalen Kultureinrichtungen sind für die Tourismusbranche schädlich, gefährden hunderte von hochqualifizierten Arbeitsplätzen und bringen den Kanton Schwyz bei der interkantonalen Zusammenarbeit in eine sehr schlechte Position. Zu guter Letzt sorgt eine staatliche Kulturfinanzierung dafür, dass die Kunst eine gewisse Unabhängigkeit beibehält. Daher ist es für den Kanton Schwyz von hoher Wichtigkeit, dass die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen langfristig gesichert ist.

Wir bedanken uns bereits jetzt für das Beantworten unserer Fragen.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Vorbemerkungen

2.1.1 Bundesrechtliche Grundlagen

Der Kulturlastenausgleich ist Teil der Neuregelung der Finanzen und Aufgaben NFA. Das entsprechende Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003 (FiLaG, SR 613.2) regelt einerseits den Ressourcenausgleich zwischen den ressourcenstarken und ressourcenarmen Kantonen (finanziert durch die ressourcenstarken Kantone sowie den Bund) sowie den geografisch-topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich (finanziert durch den Bund). Andererseits beauftragt es die Kantone, Zentrumslasten oder grenzüberschreitende

Leistungserstellung direkt untereinander abzugelten. Sowohl der Ressourcenausgleich wie auch die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich unter den Kantonen stützen sich auf die Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101, BV). In Art. 48a BV sind neun Bereiche genannt, in denen Lasten interkantonal abzugelten sind. Es sind dies:

- a) Straf- und Massnahmenvollzug;
- b) Schulwesen hinsichtlich der in Art. 62 Abs. 4 genannten Bereiche;
- c) kantonale Hochschulen;
- d) Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung;
- e) Abfallbewirtschaftung;
- f) Abwasserreinigung;
- g) Agglomerationsverkehr;
- h) Spitzenmedizin und Spezialkliniken;
- i) Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden.

Die BV und das FiLaG schreiben vor, dass die Kantone für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich interkantonale Vereinbarungen abzuschliessen haben. Der Kulturlastenausgleich liegt also nicht im freien Ermessen der einzelnen Kantone, sondern ist eine vom Bundesrecht statuierte Verpflichtung.

Die aus dem Bundesrecht abgeleitete Pflicht zum Kulturlastenausgleich wird durch die Kantone unterschiedlich umgesetzt. Bei der Einführung des Kulturlastenausgleichs gingen die Kantone nicht koordiniert vor, sondern wählten je nach politischen und regionalen Gegebenheiten Einzel- und Sonderlösungen. Zahlreiche Kantone sind bisher noch keinem Kulturlastenausgleich beigetreten.

2.1.2 Grundzüge der Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen

Die Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen vom 1. Juli 2003 (SRSZ 671.120.1) regelt den Kulturlastenausgleich zwischen den Kantonen Zürich, Luzern, Aargau, Zug, Uri und Schwyz. Der Kantonsrat des Kantons Schwyz hat am 16. März 2005 den Beitritt zu dieser Vereinbarung beschlossen. Gemäss dieser Vereinbarung sind Zürich und Luzern als Standortkantone überregionaler Kultureinrichtungen definiert, für deren Besuch die anderen Kantone im Verhältnis des jeweiligen Publikumsaufkommens eine Abgeltung bezahlen. Als überregionale Kultureinrichtungen gelten in Zürich das Opernhaus, die Tonhalle und das Schauspielhaus, in Luzern sind es das Kunst- und Kongresshaus (KKL), das Luzerner Theater und das Luzerner Sinfonieorchester. Die in den Kantonen Zürich und Luzern subventionierten kulturellen Einrichtungen werden gerne und häufig von Schwyzerinnen und Schwyzern besucht. Vergleichbare eigene Angebote im Kanton Schwyz bestehen nicht und können in dieser Professionalität auch nicht aufgebaut werden.

Im Verlauf der ersten Abrechnungsperiode (2010-2012) hat der Schwyzer Kantonsrat im September 2011 gegen den Antrag der Regierung eine Motion für erheblich erklärt, die forderte, die Vereinbarung zu kündigen. Die Schwyzer Regierung unterbreitete einen entsprechenden Bericht und Antrag (RRB Nr. 131/2013), sprach sich aber gleichzeitig für einen Verbleib in der Vereinbarung aus. Der Regierung war es in Verhandlungen mit den Regierungsräten der Kantone Zürich und Luzern gelungen, über den Abschluss eines Zusatzprotokolls eine Herabsetzung der Abgeltung zu erreichen. Diese im Jahr 2013 eingeführten Reduktionen betragen gegenüber dem Kanton Zürich 7.3%, gegenüber dem Kanton Luzern 11.9%, was z.B. in der Abrechnungsperiode 2013-2015 jährlich insgesamt Fr. 189 499.10 ausmachte. Mit einem Stimmenverhältnis von 71 zu 23 Stimmen (bei einer Enthaltung) folgte der Kantonsrat im Mai 2013 schliesslich dem

Antrag der Regierung und lehnte die Vorlage und damit den Austritt aus der Vereinbarung unter Namensaufruf ab.

2.1.3 Kündigung

Nach Art. 15 der Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen ist eine Kündigung unter Einhaltung einer Frist von zwei Jahren auf das Ende jeder Abgeltungsperiode möglich. Eine Abgeltungsperiode beträgt 3 Kalenderjahre (Art. 8). Aktuell läuft die Periode 2016-2018. Nachdem die Vereinbarung per Ende 2016 nicht gekündigt wurde, ist eine Kündigung frühestens auf das Ende der folgenden Abgeltungsperiode, also auf Ende 2021 möglich.

Eine entsprechende Kündigung liegt in der Zuständigkeit des Kantonsrates.

2.2 Beantwortung der Fragen

2.2.1 Pro Jahr würde es zu 2 Mio. Franken Lastenverschiebungen kommen. Aus welchen Gründen ist der Regierungsrat bereit, diese Lastenverschiebung zu tätigen, obwohl das Risiko besteht, dass die interkantonale Zusammenarbeit mit den Vereinbarungspartnern in diversen Aufgabenbereichen erschwert würde?

Wie unter Ziffer 2.1.1 aufgezeigt, gibt es schweizweit verschiedene Modelle, die im Bereich Kulturlastenausgleich zur Anwendung kommen. Der regierungsrätliche Vorschlag, die rund 1.8 Mio. Franken (gemäss aktueller Berechnungen datierend Herbst 2016) den Mitteln des Lotteriefonds zu entnehmen, ist als Variante einer Sparmassnahme zur Entlastung des Staatshaushalts zu verstehen. Wie unter Ziffer 2.1.3 ausgeführt, obliegt die Kündigung nicht dem Regierungs-, sondern dem Kantonsrat.

2.2.2 Welche Auswirkungen hätte die Auflösung der Vereinbarung aus staatspolitischer Sicht auf die Zusammenarbeit der (Zentralschweizer) Kantone in anderen Bereichen (Bildung, Forschung, Sicherheit, usw.)?

In den Kantonen Ob- und Nidwalden fand der Beitritt zur interkantonalen Kulturlastenvereinbarung keine politische Mehrheit (ablehnende Volksabstimmung im Kanton Obwalden im Jahr 2009). Die beiden Kantone zahlen aber (wie es auch der Kanton Schwyz bei einer Kündigung beabsichtigt) freiwillig Beiträge an die Kantone Zürich und Luzern. Deshalb ist nicht von staatspolitischen Auswirkungen auszugehen.

2.2.3 Wie sieht der längerfristige (nach 2025) Finanzierungsplan des Regierungsrates für die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen aus?

Sollte der Kantonsrat die Vereinbarung auf Ende 2021 kündigen, würde die Entrichtung der (freiwilligen) Beiträge spätestens ab diesem Zeitpunkt aus den Mitteln des Lotteriefonds erfolgen. Wie in Bericht und Vorlage dargestellt, ist aufgrund der vorhandenen Reserven davon auszugehen, dass zumindest für eine Dauer von zehn Jahren eine Finanzierung via Lotteriefonds aufrechterhalten werden könnte.

2.2.4 Falls in zehn Jahren die Finanzierung aus Mitteln des Lotteriefonds nicht mehr sichergestellt werden könnte: Ist es denkbar, dass der Kanton Schwyz dann wieder eine Neureglung für die Finanzierung der überregionalen Kultureinrichtungen einrichtet?

Über eine entsprechende Vorlage hätte dannzumal wiederum der Kantonsrat zu befinden.

2.2.5 Mit welcher Strategie gedenkt der Regierungsrat dann den Fragen rund um die interkantonale wie auch die kantonale Kulturpolitik zeitgemäss zu agieren?

Mit welcher Vorgehensweise der Regierungsrat als Exekutivorgan den Fragen rund um die interkantonale wie auch die kantonale Kulturpolitik in zehn Jahren zu begegnen gedenkt, lässt sich aus heutiger Warte nicht beurteilen.

2.2.6 Wie will der Regierungsrat zukünftige kulturelle Grossereignisse (wie das Morgartenjubiläum) unterstützen, wenn die gesamten Einnahmen des Lotteriefonds bereits vollständig für die Unterstützung des regulären Kulturschaffens benötigt werden?

Es darf davon ausgegangen werden, dass der allfällig zusätzliche Aufwand für den Kulturlastenausgleich in der Höhe von aktuell rund 1.8 Mio. Franken eigene kantonale Kulturprojekte nicht beeinträchtigen würde. Nach dem heutigen Wissensstand sind die Zahlungen für die Kulturförderung (nicht für das gesamte reguläre Kulturschaffen, wie fälschlicherweise angegeben) in einem Zeithorizont von zehn Jahren nicht gefährdet.

2.2.7 Wie will der Regierungsrat dem langjährigen Bedürfnis nach Objektförderung unserer Kulturhäuser im Kanton Schwyz nachkommen, wenn die Lotteriefondsgelder bereits für anderes aufgebraucht sind?

Der Regierungsrat hat in einem Grundsatzentscheid 2010 (RRB Nr. 129/2010) festgelegt, dass er im Bereich Kulturförderung keine Objekt-, sondern ausschliesslich Projektförderung betreibt. Seither hat er diese Haltung mehrfach bekräftigt und sieht auch keinen Grund, von dieser künftig abzuweichen.

Beschluss des Regierungsrates

1. Der Vorsteher des Bildungsdepartements wird beauftragt, die Antwort im Kantonsrat zu vertreten.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Bildungsdepartement; Amt für Kultur.

Im Namen des Regierungsrates:



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber