



Bericht des Regierungsrats zu einem Rahmenkredit für die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen in den Jahren 2020 bis 2022

29. Oktober 2019

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zu einem Kantonsratsbeschluss über einen Rahmenkredit für die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen in den Jahren 2020 bis 2022 samt Bericht mit dem Antrag, darauf einzutreten.

Im Namen des Regierungsrats
Landammann: Josef Hess
Landschreiberin: Nicole Frunz Wallimann



1. Zusammenfassung.....	3
2. Ausgangslage.....	4
2.1. Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen	4
2.2. Der politische Prozess in Obwalden.....	4
3. Rechtliche Grundlagen für einen Kulturlastenausgleich	6
3.1 Bundesverfassung.....	6
3.2 Finanz- und Lastenausgleichsgesetz	6
3.3 Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit.....	6
4. Rahmenkredit im Kontext der Vereinbarung.....	6
4.1 Modalitäten der Vereinbarung.....	6
4.2 Finanzielle Entwicklung der Obwaldner Beiträge.....	7
5. Politische Prozesse und Erfahrungen in den Geberkantonen	8
5.1 Kanton Zug	8
5.2 Kanton Schwyz	8
5.3 Kanton Uri	8
5.4 Kanton Aargau	9
5.5 Kanton Nidwalden	9
5.6 Kanton Obwalden.....	9
6. Besucherzahlen der Saisons 2016/17 bis 2018/19.....	10
7. Beurteilung der Situation hinsichtlich kommenden Periode	12
8. Gründe für einen neuen Rahmenkredit	12
9. Evaluation.....	13

1. Zusammenfassung

Am 1. Januar 2010 trat die Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen (nachfolgend Vereinbarung genannt) in Kraft. Seither sind der Vereinbarung die sechs Kantone Zürich, Luzern, Schwyz, Zug, Uri und Aargau beigetreten. Der Kanton Nidwalden sprach 2008 einen Rahmenkredit von drei Millionen Franken für die Abgeltung von überregionalen Leistungen im Kulturbereich in den Jahren 2009 bis 2011 und richtete ab 2012 freiwillige Beiträge in der Höhe von jährlich einer Million Franken aus.

Der Obwaldner Kantonsrat beschloss am 27. Juni 2008, der Vereinbarung beizutreten. Gegen diesen Entscheid wurde das Referendum ergriffen. Am 9. Februar 2009 lehnte das Obwaldner Stimmvolk den Beitritt zur Vereinbarung ab.

Weil das Leisten eines finanziellen Beitrags an die überregionalen Kultureinrichtungen auch bei den Gegnern der Vereinbarung im Grundsatz unbestritten war, beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat daraufhin einen Rahmenkredit von 1,215 Millionen Franken für die Jahre 2011 bis 2013. Am 29. Oktober 2010 stimmte der Kantonsrat dem Antrag zu. Gleichzeitig wurde der Kantonsratsbeschluss dem fakultativen Referendum unterstellt. Die Referendumsfrist lief am 6. Dezember 2010 unbenutzt ab. Mit dem zustimmenden Beschluss ging der Auftrag an den Regierungsrat einher, dem Kantonsrat im Jahr 2013 einen Bericht über die Erfahrungen mit der interkantonalen Zusammenarbeit im Bereich der überregionalen Kultureinrichtungen vorzulegen und wiederum Antrag für eine nächste Kreditperiode zu stellen.

Diesem Auftrag kam der Regierungsrat mit Bericht vom 30. April 2013 und Antrag vom 10. Dezember 2013 nach. Der Kantonsrat folgte an seiner Sitzung vom 30. Januar 2014 dem Antrag des Regierungsrats und beschloss für die Jahre 2014 bis 2016 einen zweiten Rahmenkredit in der bisherigen Höhe (1,215 Millionen Franken).

Mit dem Auslaufen der zweiten Kreditperiode legte der Regierungsrat am 8. November 2016 auftragsgemäss den nächsten Bericht vor und beantragte eine Weiterführung der freiwilligen Beitragsleistungen in bisheriger Höhe und Form. Die vorberatende Kommission für strategische Planungen und Aussenbeziehungen (KSPA) beschloss an ihrer Sitzung vom 12. Januar 2017 einen Änderungsantrag, der eine Kürzung des jährlichen Beitrags an den Kanton Luzern um acht Prozent beinhaltete (bei gleichzeitig unverändertem Beitragsniveau im Fall des Kantons Zürich). Der Antrag gründete in der Annahme, dass die von der Luzerner Regierung beschlossenen Sparmassnahmen zu einer Reduktion der kantonalen Betriebsbeiträge an die grossen Kulturhäuser im Umfang von 1,2 Millionen Franken resp. acht Prozent führen werden. Der Kantonsrat beschloss in seiner Sitzung vom 26. Januar 2017 einen dritten Rahmenkredit unter Berücksichtigung des Kürzungsantrags der KSPA. Das Kreditvolumen für die Jahre 2017 bis 2019 betrug demnach neu 1,123 Millionen Franken. Im „Zweckverband Grosse Kultureinrichtungen Kanton Luzern“ kam es schliesslich zu keinen Beitragskürzungen, weil die Luzerner Regierung im Sinne einer Übergangslösung die veranschlagten Einsparungen mit Mitteln aus dem Swiss-los-Fonds kompensierte.

In Kenntnis der jüngeren kulturpolitischen Entwicklungen im Kanton Luzern (faktisches Ausbleiben der angekündigten Beitragskürzungen bei den grossen Kulturinstitutionen) sowie hinsichtlich des zunehmenden Drucks in der nationalen Kulturpolitik, umfassendere und verbindlichere Lösungen zur interkantonalen Abgeltung von Kulturlasten zu etablieren, beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat auch für die Periode 2020 bis 2022 einen Rahmenkredit. Der Regierungsrat ist grundsätzlich bestrebt, die Zentrumslasten im Kulturbereich der Kantone Luzern und Zürich fair und verlässlich abzugelten. Es ist ihm deshalb bewusst, dass eine Erhöhung der Beiträge in den Beitragsperiode 2020 bis 2022 mindestens auf die Höhe der Jahre 2013 bis

2016 anzustreben wäre. Aufgrund der finanziellen Situation des Kantons ist eine solche Erhöhung zurzeit aber nicht umsetzbar. Für die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen beantragt der Regierungsrat deshalb für die Periode 2020 bis 2022 eine Abgeltung von 1,123 Millionen Franken.

2. Ausgangslage

2.1. Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen

Am 1. Juli 2003 genehmigten die Regierungen der Kantone Zürich, Luzern, Schwyz und Zug die gemeinsam erarbeitete Vereinbarung. In der Folge beschlossen die Parlamente der Kantone Zürich, Luzern und Schwyz den Beitritt zur Vereinbarung. Weil gemäss Art. 17 der Vereinbarung der Beitritt aller vier Gründerkantone notwendige Voraussetzung für das Inkrafttreten war, verzögerte sich die rechtsgültige Verabschiedung der Vereinbarung zunächst.

Der Zuger Kantonsrat hatte den Beitritt am 7. Juli 2005 abgelehnt. Der abschlägige Entscheid kam insbesondere vor dem Hintergrund der stark zunehmenden Ausgleichszahlungen im Rahmen des Nationalen Finanzausgleichs zustande, die der Kanton Zug als Geberkanton zu leisten hatte. Am 27. März 2008 beschloss der Zuger Kantonsrat schliesslich den Beitritt zur Vereinbarung unter dem Vorbehalt, dass neben den Kantonen Zürich, Luzern und Schwyz noch mindestens ein weiterer Kanton seinen Beitritt erklärt. Gegen diesen Entscheid ergriff die SVP Zug das Referendum. Am 30. November 2008 entschied das Stimmvolk des Kantons Zug mit einem Ja-Stimmenanteil von 58 Prozent, der Vereinbarung beizutreten.

Am 17. Juni 2009 beschloss der Urner Landrat, der Vereinbarung beizutreten. Gegen diesen Entscheid wurde kein Referendum ergriffen.

Am 15. September 2009 beschloss der Grosse Rat des Kantons Aargau, der Vereinbarung beizutreten. Gegen diesen Entscheid wurde kein Referendum ergriffen.

Somit konnte die Vereinbarung am 1. Januar 2010 in Kraft gesetzt werden. Mitgliedskantone sind – bis heute unverändert – Zürich, Luzern, Schwyz, Zug, Uri und Aargau.

2.2. Der politische Prozess in Obwalden

Der Kantonsrat beschloss am 27. Juni 2008 mit 46 zu 6 Stimmen bei einer Enthaltung, der Vereinbarung beizutreten. Daraufhin reichte die SVP Obwalden ein Referendumsbegehren ein, das die Durchführung einer Volksabstimmung verlangte. Am 9. Februar 2009 lehnte das Obwaldner Stimmvolk mit 52,5 Prozent Nein zu 47,5 Prozent Ja den Beitritt zur Vereinbarung ab.

An der Kantonsratssitzung vom 19. März 2009 wurden eine Motion der SVP, eine Interpellation der Parteien CVP, CSP, FDP und SP sowie eine Petition mit 350 Unterschriften eingereicht. Zudem hatte die Gemeindepräsidentenkonferenz Obwalden der Regierung ein Schreiben zugestellt. Den verschiedenen Vorstössen war eines gemeinsam: die Aufforderung, trotz des ablehnenden Volksentscheides eine alternative Lösung zu erarbeiten, um das Ausrichten eines finanziellen Beitrags des Kantons Obwalden an den interkantonalen Kulturlastenausgleich zu ermöglichen.

Der Regierungsrat beantwortete die Vorstösse am 12. Mai 2009 und unterbreitete dem Kantonsrat in der Folge einen Beschluss über einen Rahmenkredit für die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen. Dieser Beschluss beinhaltete folgendes:

1. *Der Kanton Obwalden bewilligt für die Jahre 2011 bis 2013 einen Rahmenkredit von 1,215 Millionen Franken für die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen. Dabei gehen insgesamt 1,092 Millionen Franken an den Kanton Luzern (90 Prozent) und Fr. 123 000.– (10 Prozent) an den Kanton Zürich.*
2. *Der Regierungsrat entscheidet im Rahmen des vom Kantonsrat bewilligten Voranschlags über die jährliche Beanspruchung des Rahmenkredits.*
3. *Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.*
4. *Der Regierungsrat wird zudem beauftragt, dem Kantonsrat im Jahr 2013 einen Bericht über die Erfahrungen mit der interkantonalen Zusammenarbeit im Bereich der überregionalen Kultureinrichtungen zu erstatten und Antrag zu stellen.*
5. *Dieser Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum.*

Am 29. Oktober 2010 stimmte der Kantonsrat dem Beschluss mit 46 zu 0 Stimmen zu. Die KSPA hatte beantragt, den Beschluss dem Behördenreferendum zu unterstellen. Mit 36 zu 10 Stimmen folgte der Rat dem Antrag des Regierungsrats und unterstellte ihn dem fakultativen Referendum. Die Referendumsfrist lief am 6. Dezember 2010 unbenutzt ab.

Für die zweite Kreditperiode der Jahre 2014 bis 2016 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat am 30. April 2013, den Rahmenkredit von 1,215 Millionen Franken auf 1,458 Millionen Franken anzuheben. Er begründete dies mit dem Anstieg der Obwaldner Besucherzahlen in den überregionalen Kultureinrichtungen in Luzern und Zürich, die gemäss den statistischen Erhebungen der Geschäftsstelle des interkantonalen Kulturlastenausgleichs zwischen 2005 und 2010 um rund 20 Prozent angestiegen waren. Die KSPA beschloss an ihrer Sitzung vom 7. Juni 2013, beim Kantonsrat eine Verschiebung des Geschäfts in den Herbst zu beantragen, bis die aktuellen Besucherzahlen der Jahre 2011 bis 2013 vorliegen würden. An der Kantonsratssitzung vom 28. Juni 2013 wurde das Geschäft abtraktandiert.

In einem Zusatzbericht vom 10. Dezember 2013 analysierte der Regierungsrat folglich die neusten Besucherzahlen. Die Auswertung ergab, dass die Anzahl der Nutzerinnen und Nutzer aus Obwalden in den relevanten Kulturhäusern (Kultur- und Kongresszentrum Luzern [KKL], Theater und Sinfonieorchester in Luzern; Opernhaus, Tonhalle und Schauspielhaus in Zürich) zwischen 2010 und 2013 um rund 40 Prozent angestiegen war. Relativierend ist dazu anzumerken, dass die Geschäftsstelle des interkantonalen Kulturlastenausgleichs bei der Erhebung der KKL-Besucherdaten 2012 das Raster erweitert hatte: Während zuvor ausschliesslich die Besucherzahlen des Lucerne Festivals in die Statistik einflossen, werden seither die Besucherfrequenzen sämtlicher KKL-Veranstaltungen von überregionaler Ausstrahlung berücksichtigt. Nach alter Zählweise hätte eine totale Zunahme der Obwaldner Besucherinnen und Besucher um acht Prozent resultiert.

Obwohl die aktualisierten Zahlen die Einschätzungen des Regierungsrats bezüglich Frequenzsteigerung bestätigt hatten, beantragte er dem Kantonsrat am 10. Dezember 2013, auf eine Erhöhung des Kredits für die Periode 2014 bis 2016 zu verzichten. Der Kantonsrat folgte an seiner Sitzung vom 30. Januar 2014 dem Antrag des Regierungsrats und beschloss einen Rahmenkredit von maximal 1,215 Millionen Franken für die Jahre 2014 bis 2016. Zudem beauftragte er den Regierungsrat wiederum, dem Kantonsrat im letzten Jahr der Kreditperiode Bericht über die Erfahrungen mit der interkantonalen Zusammenarbeit im Bereich der überregionalen Kultureinrichtungen zu erstatten und Antrag zu stellen.

Mit dem Auslaufen der zweiten Kreditperiode legte der Regierungsrat am 8. November 2016 auftragsgemäss den nächsten Bericht vor und beantragte eine Weiterführung der freiwilligen Beitragsleistungen in bisheriger Höhe und Form. Die KSPA beschloss an ihrer Sitzung vom 12. Januar 2017 einen Änderungsantrag, der eine Kürzung des jährlichen Beitrags an den Kanton Luzern um acht Prozent beinhaltete (bei gleichzeitig unverändertem Beitragsniveau im Fall

des Kantons Zürich). Der Antrag gründete in der Annahme, dass die von der Luzerner Regierung beschlossenen Sparmassnahmen zu einer Reduktion der kantonalen Betriebsbeiträge an die grossen Kulturhäuser im Umfang von 1,2 Millionen Franken resp. acht Prozent führen werden. Der Kantonsrat beschloss in seiner Sitzung vom 26. Januar 2017 einen dritten Rahmenkredit unter Berücksichtigung des Kürzungsantrags der KSPA. Das Kreditvolumen für die Jahre 2017 bis 2019 reduzierte sich demnach im Vergleich zu den vorherigen Perioden um Fr. 92 000.– auf ein Total von 1,123 Millionen Franken.

3. Rechtliche Grundlagen für einen Kulturlastenausgleich

3.1 Bundesverfassung

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

3.2 Finanz- und Lastenausgleichsgesetz

Die Einzelheiten dieser interkantonalen Zusammenarbeit werden im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG; SR 613.2) geregelt. Gemäss Art. 11 FiLaG werden mit der interkantonalen Zusammenarbeit folgende Ziele angestrebt:

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

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

3.3 Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit

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

4. Rahmenkredit im Kontext der Vereinbarung

4.1 Modalitäten der Vereinbarung

Der aktuelle und neu beantragte Rahmenkredit steht im Kontext der Vereinbarung, welche die Kantone Zürich, Luzern, Schwyz, Zug, Uri und Aargau 2010 untereinander abgeschlossen haben. Dabei handelt es sich um einen Leistungseinkauf. Die Geberkantone beteiligen sich nicht

an der Trägerschaft der Kultureinrichtungen und nehmen keinen Einfluss auf den Betrieb der Institutionen. Die wichtigsten Bestimmungen, die auch für den vorgeschlagenen Rahmenkredit relevant sind, lauten kurz zusammengefasst:

- Die Abgeltung entspricht formal einem Lastenausgleich im Sinne des neuen Finanzausgleichs unter den Kantonen zum Zweck der Entlastung der Finanzen des Standortkantons. Die Zahlungen gehen dementsprechend in die Staatskasse der Standortkantone. Diese regeln die Beziehungen zu den einzelnen Kultureinrichtungen bzw. zu deren Trägergemeinden selber.
- Die Abgeltung wird für eine Periode von drei Kalenderjahren festgelegt. Sie wird jeweils im ersten Jahr der Periode durch den Standortkanton für die Vereinbarungskantone errechnet. Die Rechnungsstellung erfolgt jährlich über den Standortkanton an den zahlungspflichtigen Kanton und wird jeweils am 30. September fällig.
- Zu den bedeutenden überregionalen Kultureinrichtungen zählen im Kanton Luzern das Kultur- und Kongresszentrum KKL, das Luzerner Theater und das Luzerner Sinfonieorchester sowie in Zürich das Opernhaus, das Schauspielhaus und die Tonhalle. Diese herausragenden Kulturhäuser und Kulturinstitutionen sind tragende Elemente der kulturellen Grundinfrastruktur und Grundversorgung in der Grossregion Zürich-Zentralschweiz. Die Ausstrahlung ihrer professionellen künstlerischen Angebote und dementsprechend auch die Herkunft ihres Publikums reichen weit über den jeweiligen Standortkanton hinaus. Ein Viertel bis ein Drittel der Besucherinnen und Besucher dieser Kulturinstitute stammen nicht aus dem Standortkanton, sondern aus anderen Kantonen oder dem Ausland.

4.2 Finanzielle Entwicklung der Obwaldner Beiträge

Aufgrund der ursprünglichen Musterberechnungen auf der Datenbasis von 2005 hätte der Kanton Obwalden bei einem Beitritt zur Vereinbarung im Startjahr 2010 einen Beitrag von Fr. 450 000.– aus den ordentlichen Staatsmitteln leisten müssen (und demnach für die erste Kreditperiode einen Beitrag von 1,350 Millionen Franken). In Analogie zu den Zusatzprotokollen, welche die Geberkantone der Vereinbarung mit den beiden Standortkantonen ausgehandelt hatten, stellte auch die Regierung bei ihrer erstmaligen Berechnung der Beitragshöhe einen Abzug von zehn Prozent in Rechnung. Demnach resultierte für die erste Kreditperiode beginnend mit dem Jahr 2011 ein Jahresbeitrag an den interkantonalen Kulturlastenausgleich in der Höhe von Fr. 405 000.–

Der Kantonsrat setzt den Rahmenkredit auf Antrag der Regierung eigenständig fest. Für die ersten beiden Kreditperioden (2011 bis 2013 und 2014 bis 2016) folgte er jeweils dem Vorschlag des Regierungsrats und setzte den jährlichen Beitrag an die Staatskassen der Kantone Luzern und Zürich auf total Fr. 405 000.– fest. Für die dritte Kreditperiode (2017 bis 2019) beschloss er aufgrund diskutierter aber nicht umgesetzter Beitragsreduktionen des Kantons Luzern eine Reduktion auf einen jährlichen Beitrag von Fr. 374 000.– (vgl. Ziffer 2.2).

Wäre der Kanton Obwalden im Jahr 2010 der Vereinbarung beigetreten und hätte dabei ebenfalls eine Reduktion ausgehandelt, dann hätte er in den Jahren 2011 bis 2013 (auf Basis der Besucherzahlen 2007 bis 2010) jährlich Fr. 536 000.– bezahlen müssen. Davon wären Fr. 419 000.– an den Kanton Luzern und Fr. 117 000.– an den Kanton Zürich ausgerichtet worden.

Wäre der Kanton Obwalden folglich bis heute Mitgliedskanton der Vereinbarung geblieben (mit abgeschlossenem Zusatzprotokoll), müsste er für die kommende Beitragsperiode 2020 bis 2022 gemäss Berechnungen des Bildungs- und Kulturdepartements auf Basis der erhobenen Eintritte in die Kulturinstitutionen jährlich Fr. 606 000.– bezahlen. Davon würden Fr. 482 000.– an den Kanton Luzern und Fr. 124 000.– an den Kanton Zürich ausgerichtet.

5. Politische Prozesse und Erfahrungen in den Geberkantonen

5.1 Kanton Zug

Der Kanton Zug trat am 30. November 2008 aufgrund eines Volksentscheids in einer Referendumsabstimmung der Vereinbarung bei. Im Rahmen seiner Sparanstrengungen hat der Regierungsrat dem Kantonsrat 2016 vorgeschlagen, die Abgeltungen für den Kulturlastenausgleich aus dem Lotteriefonds zu bezahlen. Das Parlament folgte diesem Vorschlag unter der einschränkenden Bestimmung, dass diese Lösung nur praktiziert werden darf, solange die Reserven im Lotteriefonds die 10 Millionen Franken-Marke nicht unterschreiten. Nachdem gegen das gesamte Entlastungspaket das Referendum ergriffen worden ist, lehnte das Volk die finanzpolitischen Massnahmen am 27. November 2016 ab. In ihrer Abstimmungsanalyse kam die Zuger Regierung zum Schluss, dass die geplante Verschiebung der Kulturlastenschädigung in den Swisslosfonds kein ausschlaggebender Grund für das Volks-Nein zum Sparpaket gewesen war und beantragte deshalb dem Kantonsrat eine entsprechende Gesetzesänderung, um diese Massnahme doch noch umsetzen zu können. Das Parlament verabschiedete die Gesetzesänderung am 29. Juni 2017. Seit 2018 begleicht der Kanton Zug seine Kulturlastenabgeltungen bis auf weiteres aus dem Lotteriefonds. Im November 2018 reichte die SVP Zug eine Motion zur Kündigung der Vereinbarung ein. Sie wurde vom Kantonsrat mit 46 zu 19 Stimmen abgelehnt.

5.2 Kanton Schwyz

Im Kanton Schwyz geriet die am 1. Januar 2010 in Kraft getretene Vereinbarung bald unter Druck. Bereits am 1. Dezember desselben Jahres forderte eine Motion unter dem Titel „Keine Kulturbeiträge mehr an den Kanton Luzern“ die Kündigung des Konkordats über den interkantonalen Kulturlastenausgleich, die vom Schwyzer Kantonsrat am 14. September 2011 erheblich erklärt wurde. Der Regierungsrat hatte dem Kantonsrat zuvor beantragt, die Motion nicht erheblich zu erklären. Ende November 2012 schloss der Kanton Schwyz mit den Standortkantonen Luzern und Zürich ähnliche Zusatzprotokolle ab, wie sie zuvor bereits von den Konkordatskantonen Zug, Uri und Aargau ausgehandelt worden waren. Dadurch reduzierte sich der Schwyzer Beitrag an die überregionalen Kulturinstitutionen ab 2013 um rund Fr. 190 000.–. Im Gegenzug verzichtete der Kanton Schwyz – vorläufig – auf einen Austritt aus der Vereinbarung. Im Rahmen ihrer Sparanstrengungen prüfte die Regierung 2016 die Option einer Kündigung aber wieder eingehend, indem sie das Bildungsdepartement beauftragte, eine Vorlage für den Austritt vorzubereiten. Am 31. Mai 2017 stimmte der Kantonsrat mit 55 Ja-Stimmen zu 38 Nein-Stimmen dem Antrag der Regierung zu, die Kulturlastenvereinbarung zu kündigen. Damit ging die Absichtserklärung einher, die Beitragszahlungen zukünftig auf freiwilliger Basis leisten zu wollen. Weil in der Parlamentsabstimmung das Dreiviertel-Quorum nicht erreicht wurde, unterlag das Geschäft dem obligatorischen Referendum. Am 24. September 2017 befürwortete das Schwyzer Stimmvolk den Ausstieg aus der Vereinbarung per 31. Dezember 2021 mit einer Mehrheit von 56 Prozent. Danach soll der jährliche Beitrag von rund 1,8 Millionen Franken dem Lotteriefonds entnommen werden. Am deutlichsten stimmten dem Ausstieg die Gemeinden der Region Ausserschwyz zu, die wirtschaftlich wie kulturell stark nach Zürich ausgerichtet sind. Der Hauptort Schwyz lehnte die Vorlage hingegen als eine der wenigen Gemeinden ab. Die Gegner befürchteten, dass kulturelle Institutionen und Vereine aus dem Kanton Schwyz künftig weniger Mittel aus dem Swisslosfonds erhalten werden.

5.3 Kanton Uri

Der Landrat Uri stimmte dem Beitritt zur Vereinbarung am 17. Juni 2009 zu. Vor dem Hintergrund, dass der Kanton Uri vom System des Nationalen Finanzausgleichs insgesamt stark profitiert, erwuchs dem Geschäft keine nennenswerte Opposition. Vielmehr wurde in der politischen Debatte der Solidaritätsgedanke betont. Der Kanton Uri vereinbarte daraufhin mit den Kantonen Luzern und Zürich je ein Zusatzprotokoll, in denen ihm das Anrecht zugestanden wurde, bei der Festlegung der Abgeltungen eigene kulturelle Angebote anzurechnen. Diese Zusatzprotokolle wurden folglich noch revidiert und vom Urner Regierungsrat am 14. Dezember

2014, vom Luzerner Regierungsrat am 3. Februar 2015 und vom Zürcher Regierungsrat am 11. März 2015 beschlossen. Sie traten 2016 in Kraft. Bis heute ist Uris Mitgliedschaft im Konkordat unbestritten geblieben.

5.4 Kanton Aargau

Der Kanton Aargau trat der Vereinbarung am 15. September 2009 bei. Mit den Kantonen Zürich und Luzern schloss er Zusatzprotokolle ab, die 2015 einer Revision unterzogen wurden. Anfangs September 2016 reichte die FDP Aargau eine Motion ein, die den Ausstieg aus dem interkantonalen Kulturlastenausgleich forderte. Die Motionärin befürchtete insbesondere, dass bei einer unveränderten Fortführung des automatischen Zahlungsmechanismus die Aargauer Beiträge an die Zürcher Staatskasse in unkontrollierbare Höhen schnellen würden, während im Gegenzug die kulturellen Leuchttürme im eigenen Kanton folglich zu kurz kommen müssten. In der Debatte des Aargauer Grossen Rats vom 22. November 2016 zeigte sich, dass eine Kündigung keine Mehrheit finden würde, das Unbehagen an den finanziellen Parametern der gültigen Vereinbarung aber gross war. Das Parlament überwies mit 81 zu 42 Stimmen ein Postulat, in dem es die Regierung aufforderte, anlässlich der anstehenden Verhandlungen für die kommende Leistungsperiode 2017 bis 2019 Härte zu markieren und eine Beitragssenkung von 5,6 Millionen Franken auf 4,9 Millionen Franken anzustreben. In der Folge führte die Aargauer Regierung ausgiebige Verhandlungen, die im Oktober 2018 in einen Kompromiss mündeten. Die Zürcher und Luzerner Regierungen gestanden dem Kanton Aargau zu, die jährliche Abgeltung in den Jahren 2019 bis 2024 bei einem Maximalbetrag von 5,25 Millionen Franken zu plafonieren. Der Aargauer Grosse Rat stimmte der Vertragsänderung am 11. Dezember 2018 mit 121 Stimmen oppositionslos zu.

5.5 Kanton Nidwalden

Im Kanton Nidwalden bewilligte der Landrat am 25. Juni 2008 einen Rahmenkredit von 3 Millionen Franken für die Leistungsperiode der Jahre 2009 bis 2011. 2012 wurde ein freiwilliger Beitrag an die überregionalen Kulturinstitutionen in der Höhe von 1 Million Franken im Budget des Finanzdepartements eingestellt und im Rahmen der Budgetbewilligung durch den Landrat gutgeheissen. Seither leistet der Kanton Nidwalden jährlich die von der Geschäftsstelle des interkantonalen Kulturlastenausgleichs errechneten Beiträge in die Staatskassen von Luzern und Zürich auf freiwilliger Basis, wobei der Rahmenkredit auf maximal 1 Million Franken begrenzt ist. Das Kostendach orientiert sich an der 2008 errechneten Beitragshöhe, die damals im Fall eines Beitritts Nidwaldens fällig geworden wäre. Eine politische Debatte zum Kulturlastenausgleich ist in Nidwalden bislang ausgeblieben.

5.6 Kanton Obwalden

Zusätzlich zur Darstellung des politischen Prozesses unter Kapitel 2.2 können hier ergänzend die folgenden Erfahrungen genannt werden: Der Volksentscheid vom 9. Februar 2009, der Vereinbarung nicht beizutreten, fand bis in die nationalen Leitmedien grosse Beachtung mit teilweise harschen Kritiken. Insbesondere wurde der Legislative resp. den Stimmbürgern vorgeworfen, von den städtischen Zentrumsleistungen einseitig profitieren zu wollen – mit entsprechend plakativen Schlagworten: „Profiteure“ (Tages-Anzeiger), „Kultur-Trittbrettfahrer“ (Blick), „Trittbrettfahrer-Mentalität“ (NZZ), u.a.m. Der Kanton Luzern entschied einen Monat nach der Referendumsabstimmung, per sofort keine Obwaldner Kulturveranstaltungen mehr zu unterstützen. Zuvor flossen im Rahmen der Luzerner Projektförderung jährlich Beiträge in der Grössenordnung von Fr. 25 000.– nach Obwalden. Nach dem Kantonsratsentscheid vom 29. Oktober 2010, Beiträge an die überregionalen Kulturhäuser auf freiwilliger Basis zu sprechen, kühlte sich die aufgeheizte Stimmung merklich ab. Dennoch blieb Obwalden in dieser Sache unter Beobachtung. Die Zustimmung zur zweiten Kreditperiode wurde 2014 auch in der NZZ vermerkt. Die 2017 beschlossene Kürzung des Beitrags an den Kanton Luzern warf in der öffentlichen Diskussion keine hohen Wellen, wurde aber in den Luzerner Fachkreisen bemerkt und gilt dort

bis heute als übereilter und – aufgrund der späteren Entwicklungen in Luzern – als sachlich ungerechtfertigter Entscheid. Gleichzeitig werden die lösungsorientierten Bemühungen der Regierung und des Kantonsrats im Verlauf der letzten zehn Jahre anerkennend zur Kenntnis genommen.

6. Besucherzahlen der Saisons 2016/17 bis 2018/19

Gemäss Vereinbarung werden die Besucherzahlen von der Geschäftsstelle des interkantonalen Kulturlastenausgleichs, die beim Sekretariat der Zentralschweizer Regierungskonferenz in Stans angegliedert ist, alle drei Jahre neu gerechnet und überprüft. Die aktuellen Daten der letzten drei Saisons (2016/17 bis 2018/19) wurden von den Standortkantonen im September 2019 geliefert und von einer externen Treuhandfirma überprüft. Seit Mitte Oktober liegen sie dem Bildungs- und Kulturdepartement vor.

Der Vollständigkeit halber erheben die Standortkantone nach demselben System jeweils auch die Eintritte von Besucherinnen und Besuchern aus Obwalden und Nidwalden, obwohl diese beiden Kantone nicht Mitglieder der Vereinbarung sind. Dies ermöglicht es, Aussagen zur Entwicklung der Obwaldner Besucherfrequenzen in Luzern und Zürich pro überregionaler Kulturinstitution zu machen. Ausserdem kann festgestellt werden, welche Abgeltung der Kanton Obwalden heute bezahlen müsste, wäre er 2010 (oder später) der Vereinbarung beigetreten.

Obwaldner Besucherinnen und Besucher pro Saison in Luzern

	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16	16/17	17/18	18/19
KKL	686	442	4389	3803	3693	4424	3476	3132	3036
Luzerner Theater	1815	2608	1240	1466	1311	1129	1541	1716	1511
Sinfonieorchester	834	1030	1273	690	1010	968	1402	1246	1277

Abbildung 1: Obwaldner Besucherinnen und Besucher pro Saison in Luzern

Obwaldner Besucherinnen und Besucher pro Saison in Zürich

	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16	16/17	17/18	18/19
Opernhaus	25	37	243	251	284	285	289	389	391
Schauspielhaus	17	46	99	267	200	237	75	165	129
Tonhalle	13	8	69	52	149	241	74	21	26

Abbildung 2: Besucherinnen und Besucher pro Saison in Zürich

Obwaldner Besucherentwicklung im Verlauf der letzten drei Saisons in Luzern

	3 Saisons (10/11-12/13) Obwaldner Besucher- total (Anteil an den Ge- samtbesucherzahlen)	Prozentuale Entwicklung ↔	3 Saisons (13/14-15/16) Obwaldner Besucherto- total (Anteil an den Ge- samtbesucherzahlen)	Prozentuale Entwicklung ↔	3 Saisons (16/17-18/19) Obwaldner Besucher- total (Anteil an den Ge- samtbesucherzahlen)
KKL	5517 (1,22 %)	+166 %	11 920 (1,36 %)	-19 %	9644 (1,20 %)
Luzerner Theater	5663 (2,54 %)	-31 %	3906 (2,04 %)	+22 %	4768 (2,56 %)
Sinfonieorchester	3137 (2,46 %)	-15 %	2668 (2,26 %)	+47 %	3924 (2,41 %)
Total	14 317	+29 %	18 494	-1 %	18 336

Abbildung 3: Obwaldner Besucherentwicklung der letzten drei Saisons

Obwaldner Besucherentwicklung im Verlauf der letzten drei Saisons in Zürich

	3 Saisons (10/11-12/13)	Prozentuale Entwicklung	3 Saisons (13/14-15/16)	Prozentuale Entwicklung	3 Saisons (16/17-18/19)
	Obwaldner Besucher-total (Anteil an den Gesamtbesucherzahlen)	↔	Obwaldner Besucherto-tal (Anteil an den Gesamtbesucherzahlen)	↔	Obwaldner Besucher-total (Anteil an den Gesamtbesucherzahlen)
Opernhaus	305 (0,07 %)	+169 %	820 (0,12 %)	+30 %	1069 (0,16 %)
Schauspielhaus	162 (0,07 %)	+335 %	704 (0,15 %)	-48 %	369 (0,11 %)
Tonhalle	90 (0,05 %)	+391 %	442 (0,14 %)	-73 %	121 (0,04 %)
Total	557	+253 %	1966	-20 %	1559

Abbildung 4; Obwaldner Besucherentwicklung der letzten drei Saisons

Diese Zahlen können wie folgt interpretiert werden:

- Weil die absoluten Besucherzahlen relativ klein sind, können die prozentualen Veränderungen zwischen den einzelnen Kreditperioden relativ hoch ausfallen. Exemplarisch ausgedrückt: Unternimmt eine 20-köpfige Gruppe aus Obwalden einen gemeinsamen Konzertbesuch in der Zürcher Tonhalle, kann sich dies in der Jahresstatistik schnell in einem Zuwachs im zweistelligen Prozentbereich niederschlagen. Deshalb sind relativ hohe Schwankungen innerhalb einer institutionsspezifischen Datenreihe nichts Aussergewöhnliches. Relevante Aussagekraft kommt insbesondere jenen Zahlenwerten zu, welche die Gesamtentwicklung über alle Institutionen hinweg abbilden.
- In den letzten drei Saisons sind die Obwaldner Besucherzahlen insgesamt recht stabil geblieben.
- Der Wachstumstrend, der zwischen der zweiten und dritten Kreditperiode erkennbar war (Zunahme der Anzahl Besucherinnen und Besucher aus Obwalden in Luzern um 29 Prozent und in Zürich um 253 Prozent), hat sich nicht fortgesetzt.
- Gemessen an der Gesamtfrequenz der einzelnen überregionalen Kultureinrichtungen hat der Anteil der Besucherinnen und Besucher aus Obwalden in der vergangenen Saison im Luzerner Theater, im Luzerner Sinfonieorchester und im Opernhaus Zürich zugenommen. Rückläufig war er hingegen im KKL, im Schauspielhaus Zürich und in der Tonhalle Zürich.

Übersicht über die effektive und hypothetische Entwicklung des Obwaldner Kulturlastenbeitrags pro Jahr

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Effektiv gesprochener Beitrag	405	405	405	405	405	405	374	374	374			
Hypothetischer Beitrag gemäss Vereinbarung (mit Rabatt)	536	536	536	551	551	551	560	560	560	606	606	606

Abbildung 5: Effektive und hypothetische Beitragsentwicklung in Tausend Franken, Berechnung Bildungs- und Kulturdepartement

Jährliche Beiträge der Geberkantone in den Jahren 2017 und 2018

	Zug	Schwyz	Uri	Aargau	Nidwalden*	Luzern (Beitrag an ZH)	Zürich (Beitrag an LU)
Beitragshöhe	2 669 000	1 798 000	534 000	5 605 000	923 000	1 574 000	1 800 000

Abbildung 6: Beitragshöhen der Geberkantone in den Jahren 2016-2018 in Franken

* leistet die errechneten Beiträge auf freiwilliger Basis

- Im Rahmen der Vereinbarung kommen im Wesentlichen drei Faktoren zur Anwendung, um die jährliche Beitragshöhe der Geberkantone zu bestimmen: der prozentuale Anteil an eigenen Besuchern an der Gesamtmenge aller Besucher einer überregionalen Kultureinrichtung, die Höhe der Betriebssubventionen durch den Standortkanton sowie die Abschreibungs- und Zinskosten der Standortkantone.

- Zur Bestimmung der kantonalen Herkunft sind die vom Publikum angegebenen Wohnadressen massgeblich. Dafür werden die Abonnemente ausgewertet und bei den Einzeleintritten repräsentative Stichproben erhoben.

7. Beurteilung der Situation hinsichtlich kommenden Periode

Die 2010 in Kraft getretene Vereinbarung über den interkantonalen Kulturlastenausgleich ist in den letzten drei Jahren brüchiger geworden. Der Kanton Schwyz hat seinen Austritt per Ende 2021 beschlossen, der Kanton Aargau handelte in Missachtung der gültigen Berechnungsgrundlagen direkt mit den Standortkantonen günstigere Konditionen aus und der Kanton Zug verschob den Budgetposten des Kulturlastenausgleichs vom Staatshaushalt in den Lotteriefonds. Noch nicht absehbar ist, welche Auswirkungen diese Entwicklungen letztendlich haben werden. Klar ist, dass sie destabilisierende Effekte erzeugen können. Dadurch wird die Notwendigkeit für tragfähige Regeln für die Abgeltung der Zentrumslasten im Kulturbereich in der Schweiz aber nicht abnehmen oder gar hinfällig werden. Im Gegenteil: Der politische Druck auf jene Kantone, die sich an Ausgleichsregelungen nicht angemessen beteiligen, steigt. Zurzeit ist eine von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) in Auftrag gegebene, nationale Studie in Erarbeitung, die nicht nur die verschiedenen regionalen Modelle begutachtet, sondern auch aufzeigen wird, welche Kantone von den Kulturleistungen anderer einseitig profitieren.

Für den Regierungsrat steht ein Beitritt zur Vereinbarung aufgrund der Vorgeschichte und der aktuellen Entwicklungen nicht zur Diskussion. Ebenso unbestritten ist für ihn, dass der Kanton Obwalden weiterhin einen Rahmenkredit an die Kulturlasten der Kantone Luzern und Zürich auf freiwilliger Basis leisten soll. Er schlägt vor, dies im selben finanziellen Rahmen wie in den vergangenen drei Jahren (dritte Beitragsperiode von 2017 bis 2019) zu tun. Weitere Kürzungen sind in der gegenwärtigen politischen Situation nicht opportun. Aufgrund der finanziellen Situation des Kantons sieht er aber auch von einer grundsätzlich wünschbaren Erhöhung der Beiträge ab.

8. Gründe für einen neuen Rahmenkredit

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, den Kantonsratsbeschluss über einen Rahmenkredit für die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen vom 26. Januar 2017 in gleicher Höhe (1,123 Millionen Franken) für drei weitere Jahre zu erneuern. Für dieses Vorgehen sprechen aus der Sicht des Regierungsrats folgende Gründe:

1. Die Zentrumskantone Luzern und Zürich bieten für die Grossregion Zentralschweiz bedeutende professionelle kulturelle Angebote an. Zu diesen zählen im Kanton Luzern das KKL, das Luzerner Theater und das Luzerner Sinfonieorchester sowie in Zürich das Opernhaus, das Schauspielhaus und die Tonhalle. Die Nutzung dieser Kulturangebote durch Einwohnerinnen und Einwohner der sogenannten Umlandkantone, darunter auch des Kantons Obwalden, hat im Verlauf der 2010er-Jahre kontinuierlich zugenommen und sich in den letzten drei Jahren stabilisiert.

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

3. Der Beitrag zur interkantonalen Zusammenarbeit im Kulturbereich 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.

4. Der Kanton Obwalden steht im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit im Bereich der überregionalen Kultureinrichtungen in der Pflicht (vgl. dazu die bundesgesetzlichen Grundlagen unter 3.). In diesem Kontext kann es sich der Kanton Obwalden nicht leisten, die Nutzung der überregionalen Kultureinrichtungen gratis zu beanspruchen.

5. Die Lösung mit einem Rahmenkredit hat sich bewährt und ist akzeptiert. Alle drei bisherigen Kreditbeschlüsse der Jahre 2010, 2014 und 2017 waren dem fakultativen Referendum unterstellt. Das Referendum wurde in keinem Fall benutzt.

6. Die Lösung mit einem neuen Rahmenkredit lässt alle Optionen offen. Es kann weiterhin beobachtet werden, wie sich die bestehende Vereinbarung in den nächsten Jahren entwickelt. Auf allfällige neue Entwicklungen kann spätestens 2022, wenn der Regierungsrat dem Kantonsrat wiederum Bericht erstattet, reagiert werden. Der Rahmenkredit erlaubt es zudem, jährlich den Betrag von Fr. 374 000.– im Budget vorzusehen oder allenfalls, sollten sich die Umstände entscheidend ändern, wieder anzupassen.

7. Der Beitrag des Rahmenkredits für die drei Jahre 2020 bis 2022 in der Höhe von total 1,123 Millionen Franken würde wieder wie folgt aufgeteilt: 1 Million Franken an den Kanton Luzern (gerundet) und Fr. 123 000.– (gerundet) an den Kanton Zürich bzw. jährlich Fr. 333 000.– an den Kanton Luzern und jährlich Fr. 41 000.– an den Kanton Zürich.

Es wird ausdrücklich festgehalten, dass dieser Beitrag an die entsprechenden Kantone und nicht an einzelne Kultureinrichtungen ausgerichtet wird.

9. Evaluation

Der Rahmenkredit umfasst die drei Jahre 2020 bis 2022. Der Regierungsrat wird den Kantonsrat spätestens bis im Herbst 2022 bzw. im Hinblick auf die Budgetierung 2023 wieder in der Form eines Berichts über die politischen Erfahrungen und quantitativen Entwicklungen informieren und gegebenenfalls Antrag auf Fortführung oder auf die Prüfung einer alternativen Lösung stellen. Der Bericht soll wiederum insbesondere die Höhe des Rahmenkredits mit den Beiträgen der anderen Kantone bzw. mit den Berechnungsgrundlagen der Vereinbarung in einen Vergleich stellen.

Beilage:

- Entwurf Kantonsratsbeschluss