

Beschluss Nr. 547/2011
Schwyz, 31. Mai 2011 / bz

Keine Kulturbeiträge mehr an den Kanton Luzern (Kündigung des Konkordats über den interkantonalen Kulturlastenausgleich)
Beantwortung der Motion M 11/10

1. Wortlaut der Motion

Am 1. Dezember 2010 haben die Kantonsräte Christoph Pfister und Rolf Bolting folgende Motion eingereicht:

„Es sei die Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen vom 1. Juli 2003 (SRSZ 671.120 und 671.120.1) zu kündigen.“

Begründung:

Ohne Zweifel ist in verschiedenen Bereichen eine interkantonale Zusammenarbeit sinnvoll. Obwohl zumindest die Ausserschwyz wirtschaftlich und kulturell in Richtung Kanton Zürich oder Kanton St. Gallen (Rapperswil usw.) orientiert ist, geht der Kanton Schwyz mehrheitlich Kooperationen mit den Zentralschweizer Kantonen (Luzern, Uri, Obwalden, Nidwalden und Zug) ein. Es fällt auf, dass der Kanton Luzern von diesen Kooperationen insofern profitiert, als sich die Sitze mehrheitlich im Kanton Luzern befinden (Hochschule Luzern HSLU, Interkantonale Polizeischule Hitzkirch, Zentrale BVG- und Stiftungsaufsicht, Pädagogische Hochschule Zentralschweiz). Dies bedeutet für Luzern einen Standortvorteil.

Am 1. Januar 2002 wurde das PHZ-Konkordat, auf welches sich die sechs Zentralschweizer Kantone geeinigt hatten, in Kraft gesetzt. Aufgrund dieser Vereinbarung nahm der Kanton Schwyz beträchtliche Investitionen auf sich, um in Goldau eine moderne Infrastruktur zur Verfügung zu stellen. Es ist bekannt, dass der Kanton Luzern, nachdem der Kanton Schwyz diese Investitionen ausgelöst hatte, am 10. Mai 2010 beschloss, das PHZ-Konkordat zu kündigen. Die politischen Akteure des Kantons Luzern verletzen damit Treu und Glauben. Es kann nicht sein, dass man Vertragspartner investieren lässt und, sobald die Investitionen ausgelöst sind, die Partner aus Eigennutz im Regen stehen lässt. Die Motionäre erwarten, dass der Kanton Schwyz daraus die Konsequenzen zieht. Zukünftig müssen Allianzen mit zuverlässigen und berechenbaren Nachbarkantonen eingegangen werden. Dazu gehört der Kanton Luzern nicht mehr.

Es ist auch bekannt, dass der Kanton Luzern vom NFA massiv profitiert. Als Nehmerkanton erhält der Kanton Luzern nächstes Jahr fast 360 Mio. Franken. Gleichzeitig betreibt der Kanton Luzern aber ein aggressives Steuerdumping, in dem er (als Nehmerkanton) teilweise unter die Steuersätze der Geberkantone geht. Das ist nicht im Sinne des ursprünglichen Geistes der NFA.

Am 16. März 2003 stimmte der Kantonsrat des Kantons Schwyz der Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen („Konkordat“) zu. Folgende sechs Kantone sind dem Konkordat beigetreten: Zürich, Luzern, Uri, Schwyz, Zug und Aargau. Die Kantone Nidwalden und Obwalden leisten einen Beitrag nur auf freiwilliger Basis. Gemäss Medieninformationen muss der Kanton Schwyz für das Jahr 2011 im Rahmen des Kulturlastenausgleichs an die Kantone Luzern und Zürich rund 2.1 Mio. Franken bezahlen.

Nachdem der Kanton Luzern den Kanton Schwyz beim PHZ-Konkordat im Regen stehen lässt, kann er nicht mehr damit rechnen, dass ihm der Kanton Schwyz weiterhin einen Kulturbeitrag leistet. Deshalb ist das Konkordat zu kündigen.

Das Konkordat hat zudem diverse Mängel. Zu erwähnen ist dabei, dass den Kantonen Zug, Uri und Aargau wegen des eigenen Kulturangebots je ein Rabatt gewährt wird. Es ist für die Motionäre nicht nachvollziehbar, weshalb diese Rabatte gewährt werden. Sicherlich verfügen diese Kantone nicht über überregionale Kultureinrichtungen im Sinne des Konkordats. Auch der Kanton Schwyz verfügt über ein Kulturangebot, weshalb ihm konsequenterweise auch ein Rabatt gewährt werden müsste.

Stossend am Konkordat ist zudem die Tatsache, dass der Kanton Schwyz einen Anteil an die Betriebskosten und Investitionen zahlt, aber in diesen Bereichen keinerlei Mitspracherecht hat. Die Kantone Luzern und Zürich können daher Investitionen in beliebiger Höhe beschliessen, ohne dass der Kanton Schwyz mitentscheiden kann. Er muss lediglich bezahlen. Im Konkordat sind auch keine oberen Belastungsgrenzen oder Kontrollorgane vorgesehen.

Es ist auch festzuhalten, dass von solchen Kultureinrichtungen in erster Linie die Sitzkantone (Luzern, Zürich) profitieren. Es ist unter diesen Umständen nicht nachvollziehbar, dass unter dem Titel Standortvorteil von den anrechenbaren Kosten lediglich ein Anteil von 25 Prozent abgezogen wird.

Zusammenfassend erachten es die Motionäre nach der Kündigung des PHZ-Konkordats durch den Kanton Luzern nicht mehr als sachgerecht, dass der Kanton Schwyz den Kulturbetrieb von Luzern weiterhin mitfinanziert. Zudem hat das Konkordat über den interkantonalen Kulturausgleich inhaltliche Mängel (kein Mitspracherecht usw.) und bevorzugt diverse Kantone in unberechtigter Weise (Rabatte). Hinzu kommt, dass das Konkordat von einem Teil der umliegenden Kantone nicht getragen wird (St. Gallen, Obwalden, Nidwalden usw.). Die Motionäre beantragen deshalb die Kündigung des Konkordates.

Die Motionäre sind nicht gegen einen Kulturbeitrag an den Kanton Zürich. Dieser muss jedoch neu ausgehandelt werden, sobald das Konkordat gekündigt ist.

Die Motionäre vertreten zudem die Ansicht, dass die hiesige Kultur nicht vergessen werden darf. Gemäss unseren Informationen investiert der Kanton Schwyz 2011 in seine eigene Kultur rund Fr. 700 000.-- Die Unterstützung des ausserkantonalen Kulturbereichs mit einem Betrag von rund 2.1 Mio. Franken scheint vor diesem Hintergrund nicht ausgewogen.“

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Der Kantonsrat des Kantons Schwyz hat am 16. März 2005 den Beitritt zur Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen vom 1. Juli 2003 beschlossen. Nachdem die Referendumsfrist unbenützt abgelaufen war und gemäss Art. 17 der interkantonalen Vereinbarung mindestens vier Kantone (Schwyz, Luzern, Zug und Zürich) den Beitritt erklärt hatten, beschloss der Regierungsrat des Kantons Schwyz am 22. Dezember 2009 die Inkraftsetzung der Vereinbarung per 1. Januar 2010.

2.2 Mit dieser interkantonalen Vereinbarung anerkennen die beteiligten Kantone die Leistungen der unterstützten Kultureinrichtungen und den Beitrag, den diese auch für die Standortattraktivität der benachbarten Kantone leisten.

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 auch nicht aufgebaut werden.

2.3 Der Lastenausgleich für die Periode 2010-2012 sieht vor, dass auf den Kanton Schwyz Abgeltungskosten in der Höhe von jährlich Fr. 2 088 999.49 fallen. Diese teilen sich auf in Fr. 1 300 311.55 für den Kanton Zürich (Opernhaus, Schauspielhaus, Tonhalle) sowie Fr. 788 687.94 für den Kanton Luzern (KKL, Luzerner Theater, Luzerner Sinfonieorchester). Musterberechnungen über die letzten Jahre haben ergeben, dass sich der vom Kanton Schwyz zu bezahlende Betrag dynamisch entwickelt. Die jetzt berechnete und für die drei Kalenderjahre festgelegte Abgeltung liegt in der Mitte der berechneten Bandbreite.

2.4 In ihrer Begründung führen die Motionäre an, nach der Kündigung des PHZ-Konkordats durch den Kanton Luzern sei es «nicht mehr sachgerecht, dass der Kanton Schwyz den Kulturbetrieb von Luzern weiterhin mitfinanziert». Dass Luzern mit dem Austritt aus dem PHZ-Konkordat unglücklich agiert hat, ist in der Tat aus Schwyzer Optik nicht von der Hand zu weisen. Die von den Motionären selbst ins Feld geführte Sachlichkeit gebietet es jedoch, keine «Retourkutsche» in einem anderen Sachbereich (konkret im Kulturbereich) zu fahren.

2.5 Eine direkte Verknüpfung der finanziellen Abgeltungen im Bereich Kulturlastenausgleichs mit den Finanzströmen des NFA insgesamt beurteilt der Regierungsrat als nicht angezeigt. Zielsetzung und Beitragsmechanismen sind völlig unterschiedlich. Mit einem Ausstieg aus der Vereinbarung würde der Kulturbereich bestraft, derweil sich die Motionäre im Grunde genommen am «aggressiven Steuerdumping» des Kantons Luzern stören. Im Zuge der Einführung des NFA hat der Bund zudem die Kompetenz erhalten, die Kantone in gewissen Bereichen zur Zusammenarbeit zu verpflichten. Nebst dem Straf- und Massnahmenvollzug, dem Agglomerationsverkehr, der Spitzenmedizin u.a.m. gehören auch die Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung dazu (Art. 48a Bundesverfassung).

2.6 Die Schwyzer Regierung beurteilt den einzelnen Kantonen aufgrund ihres eigenen Kulturangebots gewährten Rabatt ebenfalls als stossend und hat diese in sogenannten Zusatzprotokollen geregelten Rabatte schon mehrfach moniert. Sie wird auch weiterhin ihren Einfluss geltend machen, dass diese Zusatzprotokolle mittelfristig wieder aufgehoben werden. Die Aushandlung eines Rabatts auch für den Kanton Schwyz steht für den Regierungsrat nicht im Vordergrund. Zwar stimmt es tatsächlich, dass der Kanton Schwyz über ein reges Kulturleben verfügt. Dieses zeichnet sich allerdings vor allem durch seine Breite und Vielfalt aus. Herausragende Kulturinstitute überregionalen Ausmasses wie etwa ein KKL oder auch ein Tellspielhaus in Altdorf fehlen jedoch im Kanton Schwyz. Lediglich im musealen Bereich hat der Kanton Schwyz mit dem Bundesbriefmuseum ein Aushängeschild von überregionaler Bedeutung.

2.7 Bei der Erarbeitung der Vereinbarung war von Anfang an unbestritten, dass sich die beteiligten Kantone nicht an der Trägerschaft der Kultureinrichtungen beteiligen und auch nicht auf den Betrieb der Institution Einfluss nehmen. Im Interesse eines schlanken Managements und einer praktikablen Lösung wurde das von Anfang an ausgeschlossen. Gleichwohl ist es aber nicht so, dass die Kantone Luzern und Zürich Investitionen in beliebiger Höhe mit Kostenfolge für den Kanton Schwyz beschliessen können. In der Vereinbarung sind die Berechnungsgrundlagen genau umschrieben. Sie basieren auf einer leistungs- sowie einer ergebnisorientierten Grundlage: einerseits auf den definierten anrechenbaren Kosten und andererseits entsprechend der Benützung der Institution durch die Bevölkerung des zahlenden Kantons. Die anrechenbaren Kosten setzen sich zusammen aus den Betriebssubventionen der öffentlichen Hand sowie kalkulatorischen Abschreibungen und Verzinsungen von Investitionsausgaben. Diese Berechnungen werden von einer unabhängigen Kontrollinstanz – 2010 war es das Beratungs- und Wirtschaftsinstitut BDO (Wirtschaftsprüfung, Treuhand, Beratung) – sowie von der «Geschäftsstelle Interkantonalen Kulturlastenausgleich» und den beteiligten Kantonen geprüft. Vor jeder Änderung des Subventionsverhältnisses, das eine wesentliche Veränderung der Abgeltungen verursacht, müssen die beiden Standortkantone zudem die Regierungen der Vereinbarungskantone anhören (Art. 5 der Vereinbarung).

2.8 Die Regierung teilt die Meinung, dass von Kultureinrichtungen dieser Grössenordnung in erster Linie die Sitzkantone (Luzern und Zürich) profitieren. Diesem Fakt wird mit dem Vorabzug eines Standortvorteils in Höhe von 25% von den anrechenbaren Kosten jedoch genügend Rechnung getragen. Zudem leisten die Standortkantone auch darüber hinaus höhere Abgeltungen, da sie logischerweise den Hauptharst der Nutzerinnen und Nutzer stellen. Der in harten Diskussionen ausgehandelte Wert von 25% Standortvorteil kann im Vergleich mit anderen Vereinbarungen keineswegs als zu tief beurteilt werden.

2.9 Es ist nur teilweise korrekt, dass die Vereinbarung von einem Teil der umliegenden Kantone nicht getragen wird (St. Gallen, Ob- und Nidwalden usw.). In Obwalden wurde der Beitritt zur Kulturlastvereinbarung im Februar 2009 vom Volk wohl abgelehnt; gleichwohl leistet Obwalden auf freiwilliger Basis einen Beitrag, der sehr nahe an die im Lastenausgleich geplante Leistung herankommt (Fr. 405 000.-- statt Fr. 450 000.--). Auch Nidwalden zahlt freiwillig einen jährlichen Betrag von derzeit 1 Mio. Franken. Gespräche über mögliche Beteiligungen anderer Kantone (St. Gallen und Thurgau) am Kulturlastenausgleich sind zudem gegenwärtig im Gang. Dies alles beurteilt der Regierungsrat als Zeichen dafür, dass bei diversen Kantonen ohne eigene gleichwertige Kulturangebote die Einsicht gestiegen ist, dass die Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen ein sinnvolles und daher akzeptierbares Konstrukt darstellt. Zu dieser Einsicht dürfte wesentlich auch der ausgehandelte Standortvorteil von 25% beitragen. Aktuelle Verhandlungen in anderen Bereichen (z.B. Fachhochschule Zentralschweiz) zeigen, dass ein solch hoher Standortvorteil heute wohl nicht mehr ausgehandelt werden könnte.

2.10 Die Aushandlung eines neuen Kulturbeitrags ausschliesslich an den Kanton Zürich nach einer allfälligen Kündigung der Vereinbarung dürfte alles andere als einfach sein. Zudem wäre zu befürchten, dass ein Ausstieg des Kantons Schwyz aus der bestehenden Vereinbarung weitere Kreise ziehen würde und damit die gesamte Vereinbarung zu Fall bringen könnte. Aufgrund Art. 48a Bundesverfassung würde dies wohl zu einer Intervention des Bundes führen. Dieses Risiko sollte aus Sicht des Regierungsrates nicht unnötig eingegangen werden, ist es doch mittlerweile unbestritten, dass gerade die grossen Kulturhäuser mit ihren international ausstrahlenden Angeboten einen wichtigen Standortfaktor auch für den Kanton Schwyz darstellen. Die Schwyzer Wirtschaftsförderung vermarktet unseren Kanton immer auch mit dem Argument der Nähe zu Zürich und Luzern und es gibt mittlerweile einige Firmen im Kanton, die für ihre Kundenschaft und ihre Partner Events im KKL oder in der Tonhalle Zürich anbieten. Vor diesem Hintergrund könnte sich ein einseitiger Ausstieg des Kantons Schwyz aus der Vereinbarung im interkantonalen Wettbewerb um Standortvorteile als kontraproduktiv erweisen.

2.11 Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass die hiesige Kultur nicht in Vergessenheit geraten darf. Die Ausgaben für die innerkantonale Kulturförderung sind tatsächlich tiefer als jene für den Kulturlastenausgleich (rund Fr. 700 000.-- gegenüber 2.1 Millionen Franken im Jahre 2010). Jedoch sollten die beiden Positionen nicht einfach gegeneinander ausgespielt werden, gehen sie doch von völlig unterschiedlichen Überlegungen aus. Der Kanton Schwyz braucht beide Standbeine:

- a) Die innerkantonale Kulturförderung hat zum Ziel, im Kanton ein lebendiges Kulturleben zu ermöglichen. Dabei schafft die kantonale Kulturkommission möglichst optimale Rahmenbedingungen für das Kulturschaffen, gibt Impulse und fördert gezielt. Sie tut das stets basierend auf privater Initiative, die mit Augenmass unterstützt wird. Die mit den jährlich zur Verfügung stehenden Fr. 700 000.- erreichte Wirkung ist beeindruckend und kann mit anderen Kantonen durchaus mithalten, vorausgesetzt man vergleicht Gleiches mit Gleichem, also ohne Berücksichtigung grosser Kulturhäuser mit entsprechenden Ensembles.
- b) Mit dem Kulturlastenausgleich werden zentralörtliche Leistungen im Kulturbereich in den Kantonen Zürich und Luzern abgegolten, die von Schwyzerinnen und Schwyzern mit genutzt werden. Die beiden Trägerkantone subventionieren diese Angebote mit beträchtlichen Steuermitteln. Deshalb beurteilt der Regierungsrat die Beteiligung des Kantons Schwyz nach wie vor als richtig und angemessen.

2.12 Der Regierungsrat weist abschliessend darauf hin, dass der Kanton Schwyz und seine Einwohner in vielfacher Hinsicht von zentralörtlichen Leistungen profitieren. Der Kulturbereich ist dabei nur ein Teil. Gleiches gilt für andere Bereiche wie Tourismus, Verkehr usw. Der Kulturlastenausgleich muss deshalb auch in einer Gesamtsicht gesehen werden. Das professionelle überregionale Kulturangebot ist heute auch für die Standortqualität der Umlandkantone von grosser Bedeutung – belegen doch etliche Studien, dass die Verfügbarkeit eines breiten kulturellen Angebots mitunter für einen Wohnortentscheid von hoher Bedeutung ist.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 11/10 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantons- und des Regierungsrates; Departemente.

Im Namen des Regierungsrates:

Armin Hüppin, Landammann

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber