



KANTON
NIDWALDEN

REGIERUNGSRAT

BERICHT ÜBER EINEN
RAHMENKREDIT
IM BEREICH ÜBERREGIONALER
KULTUREINRICHTUNGEN

KULTURLASTENAUSGLEICH

1	Zusammenfassung	3
2	Vorgeschichte	3
2.1	Ausgangslage	3
2.2	Vorarbeit zur Vereinbarung	3
2.3	Parlamentarische Entscheide	3
2.4	Absichtserklärung der ZRK	4
2.5	Ergänzender Bericht	4
3	Rechtsgrundlagen	5
3.1	Bundesverfassung	5
3.2	Finanz- und Lastenausgleichsgesetz	5
3.3	Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit	5
4	Grundlage des Rahmenkredits	5
5	Massgebende Gründe für einen Rahmenkredit	7
5.1	Beitrittsabsicht	7
5.2	Rechtsgrundlagen	7
5.3	Beitrag zur Standortqualität	8
6	Kosten	8
7	Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden	8
8	Antrag	9

1 Zusammenfassung

Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) ist vorgesehen, die interkantonalen Verhältnisse auch im Bereich der kulturellen Zentrumslasten neu zu regeln. Die Kantone Zürich, Luzern, Schwyz und Zug haben eine entsprechende Vereinbarung ausgehandelt. Zürich, Luzern und Schwyz haben der Vereinbarung zugestimmt. Das Zuger Kantonsparlament hat die Vereinbarung ebenfalls verabschiedet. Der Regierungsrat will diese aber erst in Kraft setzen, wenn die Kantone Obwalden oder Nidwalden ebenfalls den Beitritt erklärt haben.

Das Schauspielhaus, die Tonhalle und das Opernhaus Zürich sowie das Luzerner Theater, das Luzerner Sinfonieorchester und das Kultur- und Kongresszentrum Luzern (KKL) besitzen überregionale Ausstrahlung. Dies schlägt sich in den Besucherstatistiken nieder. Ein Viertel bis ein Drittel der Besucherinnen und Besucher dieser überregionalen Institutionen stammt nicht aus dem Standortkanton.

Der Regierungsrat beantragt in einem ersten Schritt einen Rahmenkredit von 3 Mio. Franken für drei Jahre, um seine Verpflichtungen aus dem Kulturlastenausgleich zu erfüllen.

2 Vorgeschichte

2.1 Ausgangslage

Die Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK) hat an ihrer Sitzung vom 2. November 2006 den Bericht zum Beitrittsverfahren der Zentralschweizer Kantone zur Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich der überregionalen Kultureinrichtungen (Vereinbarung) zur Kenntnis genommen. Auf ihre Einladung hat der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 67 vom 30. Januar 2007 seine Absicht erklärt, der Vereinbarung mit Wirkung auf das Inkrafttreten der Neuregelung des Finanzausgleichs beizutreten.

2.2 Vorarbeit zur Vereinbarung

Die Vorarbeiten zur Vereinbarung wurden 1998 durch einen Beschluss der ZRK eingeleitet. Der in der ZRK vertretene Kanton Zürich war an den Arbeiten beteiligt. Ab 2002 wurden die Verhandlungen auf regierungsrätlicher Ebene geführt und auf die Kantone Zürich, Luzern, Schwyz und Zug beschränkt. Die Kantone Uri, Obwalden und Nidwalden waren an der Ausarbeitung der Vereinbarung nicht beteiligt.

2.3 Parlamentarische Entscheide

Am 1. Juli 2003 wurde der Entwurf der Vereinbarung von den Regierungen besagter Kantone genehmigt. Die Parlamente der Kantone Zürich, Luzern und Schwyz genehmigten in der Folge den Beitritt zur Vereinbarung. Der Zuger Kantonsrat lehnte den Beitritt hingegen am 7. Juli 2005 ab. Der negative Entscheid kam insbesondere unter dem Einfluss der Ausgaben rund um die NFA zustande, die Zug als Geberkanton zu leisten haben wird. Gemäss Artikel 17 der Vereinbarung ist für das Inkrafttreten der Vereinbarung aber der Beitritt der vier Kantone Schwyz, Luzern, Zürich und Zug zwingend.

2.4 Absichtserklärung der ZRK

Die ZRK hat an ihrer Sitzung vom 18. November 2005 die Absicht erklärt, basierend auf der zwischen den Kantonen Zürich, Luzern, Schwyz und Zug abgeschlossenen Vereinbarungen vom 1. Juli 2003 eine Lösung unter Beteiligung aller Zentralschweizer Kantone anzustreben. 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. Die Vorlage kann also nur als Ganzes angenommen oder abgelehnt werden. Mit der Umsetzung des ZRK-Beschlusses wurde die Bildungsdirektoren-Konferenz Zentralschweiz (BKZ) beauftragt. Zur Klärung verschiedener Umsetzungsfragen zur Vereinbarung hat die BKZ mit Beschluss vom 9. Februar 2006 eine ad-hoc-Arbeitsgruppe eingesetzt, in der neben weiteren Vertretern aller Zentralschweizer Kantone auch die Finanzverwalter der Kantone Uri, Obwalden und Nidwalden vertreten waren.

2.5 Ergänzender Bericht

Die Arbeitsgruppe legte zuhanden der ZRK am 7. September 2006 einen ergänzenden Bericht zum Beitrittsverfahren der Zentralschweizer Kantone (Bericht) vor. Sie fasste die Abklärungen wie folgt zusammen:

1. Die Vereinbarung ist mit der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Leistungsausgleich (IRV) vereinbar.
2. Die Vereinbarung erfüllt die Voraussetzungen für eine Beteiligungsverpflichtung einzelner Kantone durch den Bund gemäss Art. 15 des Gesetzes für einen Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) vermutlich nicht.
3. Keiner der neu zur Vereinbarung beitretenden Kantone Uri, Obwalden und Nidwalden verfügt heute über Kultureinrichtungen, die der Definition einer überregionalen Kultureinrichtung von Art. 2 Abs. 2 entspricht.
4. Die Standortkantone richten eine Anlagebuchhaltung gemäss Art. 9 Abs. 6 ein, die auf den Berechnungsgrundsätzen der Vereinbarung basiert, und stellen der Geschäftsstelle daraus die für den Vollzug der Vereinbarung nötigen Informationen zur Verfügung.
5. Zum Vollzug der Vereinbarung sind folgende Punkte in geeigneter Form durch die Regierungen der Vereinbarungskantone verbindlich zu beschliessen:
 - die Handhabung der Abschreibungen (siehe Ziffer 2.4.1 des Berichtes)
 - die Handhabung des Zinssatzes (siehe Ziffer 2.4.2 des Berichtes)
 - die Definition der „gesamten betrieblichen Nutzungsdauer“ (Art. 9 Abs. 4 der Vereinbarung)
 - die Bezeichnung einer Geschäftsstelle (Art. 7 der Vereinbarung)
 - die Regelung der Kostentragung für die Geschäftsstelle
 - die Festlegung von Kriterien, nach denen eine Veranstaltung im Stammhaus als überregionale Kulturveranstaltung anerkannt wird (Art. 2 Abs. 3 der Vereinbarung).
6. Unter der Prämisse, dass an der Vereinbarung keine Änderung vorgenommen werden soll, kann der Vorschlag der Einführung einer Belastungsobergrenze nicht weiterverfolgt werden.

3 Rechtsgrundlagen

3.1 Bundesverfassung

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

3.2 Finanz- und Lastenausgleichsgesetz

Die Allgemeinverbindlicherklärung soll in der Form eines Bundesbeschlusses erfolgen. Einzelheiten sollen im Gesetz geregelt werden. Im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003 werden demzufolge die näheren Bedingungen über die interkantonale Zusammenarbeit geregelt. Gemäss Artikel 11 werden mit der interkantonalen Zusammenarbeit folgende Ziele angestrebt:

- Sicherstellung einer Mindestversorgung mit öffentlichen Leistungen;
- wirtschaftliche Erfüllung kantonaler 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 Artikel 12 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 einzelnen Punkte der interkantonalen Zusammenarbeit werden in einem weiteren Erlass bestimmt, nämlich der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005, die seit dem 11. Mai 2007 in Kraft ist. Der Landrat hat dieser Vereinbarung mit Beschluss vom 15. März 2006 zugestimmt.

4 Grundlage des Rahmenkredits

Grundlage des Rahmenkredits bildet die Vereinbarung der Kantone Zürich, Luzern, Schwyz und Zug über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich der überregionalen Kultureinrichtungen. Es handelt sich um einen Leistungskauf. Die Geberkantone beteiligen sich nicht an der Trägerschaft der Kultureinrichtungen und nehmen keinen Einfluss auf den Betrieb der Institutionen. Die wichtigsten Bestimmungen kurz zusammengefasst:

- Es handelt sich bei dieser Abgeltung um einen Lastenausgleich im Sinne des neuen Finanzausgleichs unter den Kantonen zum Zweck der Entlastung der Fi-

nanzen des Standortkantons. Die Zahlungen gehen folglich an die Staatskasse der Standortkantone. Diese regeln die Beziehungen zu den einzelnen Kultureinrichtungen bzw. zu deren Trägergemeinden selber.

- Die Bevölkerung der mitzahlenden Kantone wird bei den überregionalen Kultureinrichtungen hinsichtlich Zugang und Eintrittspreisen der Bevölkerung des Standortkantons gleichgestellt.
- 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 Betriebssubventionen der öffentlichen Hand sowie kalkulatorischen Abschreibungen und Verzinsungen von Investitionsausgaben zusammen.
- Von den anrechenbaren Kosten wird ein Standortvorteil von 25 Prozent abgezogen. An den verbleibenden Kosten beteiligen sich die zahlungspflichtigen Kantone im Verhältnis der Besucheranteile. Besucheranteile aus Gebieten ausserhalb der Vereinbarungskantone trägt der Standortkanton. Der Ermittlung der Publikumsanteile kommt eine entscheidende Bedeutung zu. Verantwortlich für die korrekte Erfassung ist der Standortkanton.
- Die Abgeltung wird für eine Periode von drei Kalenderjahren festgelegt. Sie wird jeweils im ersten Jahr der Periode durch den Standortkanton errechnet.
- Auf Grund von Musterberechnungen hätte der Kanton Nidwalden jährlich aus den ordentlichen Staatsmitteln einen Beitrag von 1'059'051 Franken zu leisten. Je nach Subventionsaufkommen der Standortkantone und nach Benutzerzahlen aus den Geberkantonen können die Zahlen schwanken. Als Grundlage für die Anträge an die Parlamente 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.
- Bei einem Inkrafttreten der Vereinbarung am 1. Januar 2009 beginnt die erste Abrechnungsperiode im Jahr 2009. Die Abgeltung wird für eine Periode von drei Kalenderjahren festgelegt.
- Die Liste der überregionalen Kultureinrichtungen umfasst nach übereinstimmender Meinung der beteiligten Kantone folgenden Institutionen:
 - das Luzerner Theater, das Luzerner Sinfonieorchester und das KKL auf Luzerner Seite,
 - das Opernhaus, das Schauspielhaus und das Tonhalle-Orchester auf Zürcher Seite.

Diese herausragenden Kulturhäuser sind tragende Elemente der kulturellen Grundinfrastruktur und Grundversorgung für die Grossregion Zürich-Zentralschweiz. Die Ausstrahlung ihrer professionellen künstlerischen Angebote und dementsprechend auch die Herkunft ihres Publikums reichen weit über den Standortkanton hinaus. Ein Viertel bis ein Drittel der Besucher dieser Kulturinstitute stammen nicht aus dem Standortkanton, sondern aus anderen Kantonen oder dem Ausland.

5 Massgebende Gründe für einen Rahmenkredit

5.1 Beitrittsabsicht

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 67 vom 30. Januar 2007 seine Absicht erklärt, der Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich der überregionalen Kultureinrichtungen beizutreten.

Der Regierungsrat hat die Parlamentarische Kommission für Bildung, Kultur und Volkswirtschaft sowie die Finanzkommission über diese Absicht in Kenntnis gesetzt. Ebenso wurden die Beiträge in den Voranschlag 2008 und in den Finanzplan eingestellt.

Der Zuger Kantonsrat hat am 27. März 2008 in zweiter Lesung einem Beitritt zugestimmt. Der Regierungsrat will die Vereinbarung erst in Kraft setzen, wenn auch Obwalden oder Nidwalden der Vereinbarung beigetreten sind.

Der Regierungsrat des Kantons Obwalden hat dem Beitritt ebenfalls zugestimmt, macht das Inkrafttreten aber davon abhängig, dass der Kanton Zug die Vereinbarung definitiv in Kraft setzt.

5.2 Rechtsgrundlagen

Der Landrat kann gestützt auf Art. 61 Ziff. 4 der Kantonsverfassung in Verbindung mit Art. 34 des Finanzhaushaltgesetzes für solche Projekte Rahmenkredite bewilligen.

Die Vereinbarung ist noch nicht in Kraft. Die Entwicklung der Besucherzahlen kann zur Zeit nicht abschliessend abgeschätzt werden. Folglich kann auch die jährliche Belastung für die nächsten drei Jahre nicht abschliessend festgelegt werden. Daher ist es angezeigt, dem Landrat gestützt auf die Kostenberechnungen (siehe nachfolgend Ziff. 6) einen Rahmenkredit von drei Millionen Franken für die nächsten drei Jahre zu beantragen. Danach kann besser beurteilt werden, in welchem Umfang sich die kantonale Beteiligung am Kulturlastenausgleich entwickeln wird.

Der Kredit wird nur unter Bedingung gewährt, dass die Vereinbarung von den vier Vereinbarungskantonen definitiv in Kraft gesetzt wird.

Gleichzeitig beabsichtigt der Regierungsrat, im Hinblick auf solche Verpflichtungen aufgrund der NFA, insbesondere aufgrund des Bundesgesetzes vom 03. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (SR 613.2), eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. Gemäss Art. 14 dieses Bundesgesetzes kann auf Antrag von mindestens 18 Kantonen ein interkantonaler Vertrag für allgemein verbindlich erklärt werden. Mit dem neuen kantonalen Gesetz soll dem Landrat die Kompetenz übertragen werden, solche interkantonalen Verträge abzuschliessen bzw. den Beitritt zu entsprechenden interkantonalen Vereinbarungen, unabhängig der verfassungsmässigen Finanzkompetenzen, zu beschliessen. Dieses Gesetz betrifft die neun Bereiche gemäss Art. 48a Abs. 1 der Bundesverfassung:

1. Straf- und Massnahmenvollzug
2. Kantonale Universitäten
3. Fachhochschulen
4. Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung
5. Abfallbewirtschaftung
6. Abwasserreinigung
7. Agglomerationsverkehr
8. Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden

Innerhalb der drei Jahre wird es möglich sein, diese gesetzliche Grundlage dem Landrat zur Beschlussfassung zu unterbreiten.

5.3 Beitrag zur Standortqualität

Die Zentrums Kantone Luzern und Zürich bieten für die Grossregion Zentralschweiz bedeutende professionelle kulturelle Angebote an: Luzerner Theater, Luzerner Sinfonieorchester, Kultur- und Kongresszentrum Luzern KKL, Opernhaus Zürich, Schauspielhaus Zürich sowie Tonhalle-Orchester Zürich. Die Nutzung dieser Kulturangebote durch Einwohnerinnen und Einwohner der so genannten Umlandkantone, insbesondere auch des Kantons Nidwalden, hat in den letzten Jahren ständig zugenommen.

Die Interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen ist somit erscheint kultur- und finanzpolitisch sachgerecht und folgerichtig. Der Kanton Nidwalden soll auch in Zukunft ebenso ein attraktiver Wirtschaftsstandort wie auch ein Lebensraum mit starker kultureller Ausstrahlung und bedeutendem kulturellem Angebot im Kanton und in Reichweite unseres Kantons bleiben. Die 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 Nidwalden.

6 Kosten

Auf der Basis der Aufwendungen für das Jahr 2005 hätte der Kanton Nidwalden die folgenden jährlichen Beiträge zu leisten (Berechnung gemäss Anhang 1):

Kultur- und Kongresszentrum Luzern (KKL)	Fr. 113'731.—
Stiftung Luzerner Theater	Fr. 785'106.—
Luzerner Sinfonieorchester	Fr. 90'517.—
Opernhaus Zürich	Fr. 46'730.—
Schauspielhaus Zürich	Fr. 16'010.—
Tonhalleorchester Zürich	Fr. 6'957.—
Jährliche Kosten	Fr. 1'059'051.—

7 Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden

Mit der Bewilligung dieses Rahmenkredits ermöglichen wir unserer Bevölkerung weiterhin den Zugang zu den erwähnten Kultureinrichtungen und Luzern und Zürich. Das Angebot wird bereits heute rege genutzt. Unser Beitrag wird in der Gesamtbilanz der NFA ausgewiesen und entsprechend berücksichtigt. Mit der Bewilligung dieses Rahmenkredits sind die Gemeinden nicht mehr gehalten, kommunale Beiträge zu entrichten, wie dies heute die Gemeinden Hergiswil und Stansstad auf freiwilliger Basis tun.

8 Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, auf die Vorlage einzutreten und dem Landratsbeschluss über die Bewilligung eines Rahmenkredits von drei Millionen Franken für die Jahre 2009 - 2011 zuzustimmen.

Stans, 15. April 2008

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landammann

Hugo Kayser

Landschreiber

Josef Baumgartner

- Landratsbeschluss
- Anhang 1 betreffend die Berechnungen der Abgeltungszahlungen des Kantons Nidwalden
- Vereinbarung vom 1. Juli 2003 über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen zur Kenntnisnahme

Bericht Kulturlastenausgleich
Tabellenanhang

Anhang 1

Ungefährer Umfang der Leistungen Kanton Nidwalden

	Besucheranteil aus NW	Summe		
KKL	1.76%	113'731	CHF	KKL (nur Veranstaltungen mit überregionalem Charakter)
	Basis 2005	2005		
LT	5.46%	785'106	CHF	Luzerner Theater
	03/04, 04/05 und 05/06	2005		
LSO	5.40%	90'517	CHF	Luzerner Sinfonieorchester
	04/05 und 05/06	2005		
OH	0.09%	46'730	CHF	Opernhaus Zürich
	2006	2006		
SH	0.06%	16'010	CHF	Schauspielhaus
	2006	2006		
TH	0.06%	6'957	CHF	Tonhalle-Orchester
	2006	2006		
TOTAL		1'059'051	CHF	

(neueste erhältliche Zahlen)