

Grosser Gemeinderat, Vorlage

Interpellation der SVP-Fraktion vom 14. Dezember 2020 zum Zugerischen Kulturlastenausgleich (ZKLA)

Antwort des Stadtrats vom 23. Februar 2021

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 14. Dezember 2020 hat die SVP-Fraktion die Interpellation zum Zugerischen Kulturlastenausgleich (ZKLA) eingereicht. Sie stellt darin dem Stadtrat eine Reihe von Fragen. Wortlaut und Begründung des Vorstosses sind aus dem vollständigen Interpellationstext im Anhang ersichtlich.

Frage 1

Fragenkreis Gemeindepräsidentenkonferenz GPK):

Auf welcher rechtlicher Basis agiert die sogenannte Zuger "GPK" (Gemeindepräsidentenkonferenz)? Gibt es dazu öffentlich einsehbare Statuten, Gründungsprotokolle, Geschäftsreglemente etc.? Seit welchem Jahre ist die Stadt Zug, vertreten durch den Stadtpräsidenten als Vertreter der Stadtgemeinde Teil dieser „Konferenz“? Wurde der GGR darüber jemals orientiert, wenn ja wann? Welches sind die realen und rechtlichen Kompetenzen der GPK? Wie muss man es sich vorstellen, wie der Stadtrat mit Beschlüssen der GPK umgeht, wenn diese evtl. nicht im Interesse der Stadt Zug stehen? Gibt es Opt.-Out-Regeln oder erfolgen die Beschlüsse der GPK immer nur einstimmig, d.h. wenn eine Gemeinde anderer Meinung ist, dann kann kein gemeinsamer Beschluss gefasst werden, dies im Sinne eines vereinbarten Vetorechtes?

Antwort

Die Gemeindepräsidenten-Konferenz der Zugerischen Gemeinden (folgend: GPK-Zug) geht auf die frühen 1990er Jahre zurück. In den ersten Jahren trafen sich die Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten jeweils zweimal im Jahr zu einem informellen Austausch. An diesen Treffen nahm jeweils auch der damalige Stadtpräsident teil. Im Fokus standen damals der Erfahrungsaustausch und gesellschaftliche Aspekte. Seit dem Jahre 1998 werden die Treffen unter dem aktuellen Namen "Gemeindepräsidenten-Konferenz der Zugerischen Gemeinden" geführt. Erstmals taucht dann auch der heute noch bestehende Briefkopf auf. Eine Verstetigung des Gremiums ist zu Beginn der 2010er Jahre festzustellen. Ab dann finden regelmässige Treffen statt (ca. sechsmal pro Jahr) und die GPK-Zug tritt auch gegenüber der Bevölkerung und den Medien in Erscheinung. Ab dann werden auch die Abläufe professionalisiert, sprich es werden Traktandenlisten und Protokolle erstellt und der Kanton wird bei gewichtigen Geschäften mit Auswirkungen auf die Gemeinden an die Sitzungen der GPK-Zug eingeladen. Dies mit dem Ziel, die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden zu verbessern, den regelmässigen Gedanken-

und Informationsaustausch zu pflegen und sich bei Entscheiden auf kantonaler Ebene, welche die Gemeinden betreffen, die Interessen von Stadt und Gemeinden frühzeitig einzubringen. Mit der zunehmenden Professionalisierung wird schliesslich ein Sekretariat eingeführt, welches jeweils bei der Gemeinde liegt, welche das Präsidium innehat.

Aktuell liegt der Vorsitz der GPK-Zug beim Gemeindepräsidenten von Risch. Aus diesem Grund sind auf der Homepage der Gemeinde Risch aktuell auch weitere Informationen zur GPK-Zug ersichtlich: <https://www.zg.ch/behoerden/gemeinden/risch-rotkreuz/verwaltung/praesidiales/gemeindepraesidentenkonferenz-der-zugerischen-gemeinden-gpk>. Neben der aktuellen Zusammensetzung und den Sitzungsterminen findet sich dort auch die aktuell gültige Geschäftsordnung vom 4. April 2019. Aus deren Ziff. 1 ergeben sich die Aufgaben der GPK-Zug, die da sind:

- a. Beratung von Geschäften mit Auswirkungen auf die Gemeinden
- b. Erarbeitung von gemeinsamen Positionen
- c. Förderung der Zusammenarbeit unter den Gemeinden
- d. Vertretung der gemeinsamen Interessen der Einwohnergemeinden nach aussen
- e. Erarbeitung von gemeinsamen Stellungnahmen
- f. Abgabe von Abstimmungsempfehlungen bei Vorlagen mit besonderem Bezug zu den Zuger Einwohnergemeinden
- g. Kontaktpflege mit dem Zuger Regierungsrat
- h. Absprachen betreffend die Einsitznahme in Gremien mit Bezug zu den Gemeinden
- i. Pflege der Kollegialität

Ebenfalls in der Geschäftsordnung werden formelle Belange in Zusammenhang mit der Entscheidungsfindung geregelt. Aus rechtlicher Sicht kann jedoch festgestellt werden, dass es sich bei der GPK-Zug um ein reines Koordinationsgremium handelt, welches keine für die Einwohnergemeinden rechtlich verbindlichen Entscheide fällen kann. Letztlich bleiben die bestehenden Entscheidungskompetenzen gewahrt. Insbesondere kann die GPK-Zug keine Entscheide fällen, welche keinen Rückhalt in den Exekutiven der jeweiligen Gemeinden haben. Es ist denn auch so, dass damit eine Art informelles Vetorecht besteht bzw. durch einen Entscheid der GPK-Zug keine Gemeinde gegen ihren Willen zu etwas verpflichtet werden kann. In erster Linie dient die GPK-Zug der Koordination zwischen den Gemeinden. Verwiesen werden kann diesbezüglich auch auf Ziff. 1.6 Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesezt; SRZ 171.1), wo die gemeinsame Erfüllung von Aufgaben durch mehrere Gemeinden und des Kantons vorgesehen ist. Die GPK-Zug kann für die Wegbereitung von solchen gemeinsamen Engagements eine wichtige Rolle spielen.

Festgestellt werden kann schliesslich, dass es weitere der GPK-Zug analoge Gefässe gibt, wie zum Beispiel die Schulpräsidentenkonferenz, die Sozialvorsteherkonferenz (SOVOKO), und die Finanz- und die Bauchefenkonferenz. All diese Gremien nehmen wichtige Koordinationsaufgaben zwischen den Einwohnergemeinden wahr. Speziell zur Kenntnis gebracht wird der Einsitz der Stadt Zug in solchen Gremien gegenüber dem Grossen Gemeinderat der Stadt Zug (GGR) nicht, zumal es sich bei der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit klar um eine Exekutivaufgabe handelt.

Frage 2

Fragenkreis zum Auftrag der ZKLA:

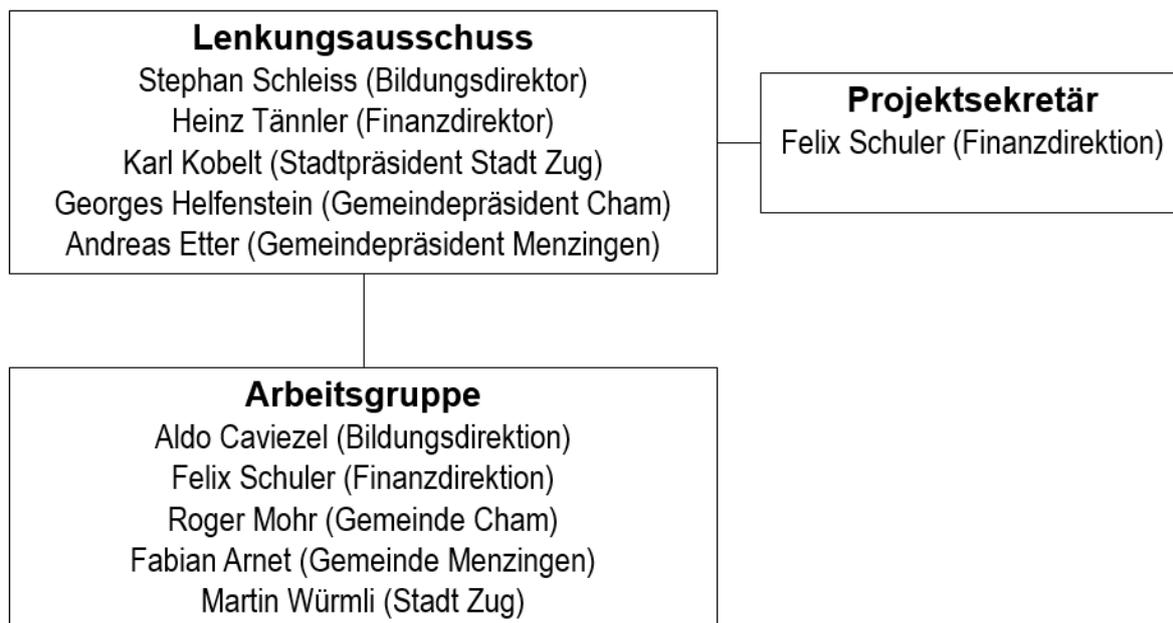
Wie genau lautet der Auftrag des Stadtrates an den Stadtpräsidenten bezüglich des seit längerem in der GPK diskutierten „Kulturlastenausgleichs“ (ZKLA)? Welche Erwartungen hat die Stadt Zug an eine solche Regelung, nur Finanzielle oder auch Kulturelle? Welche Kompetenzen ver-

bleiben der Stadt im Kulturbereich, nachdem in den letzten Jahren über CHF 20 Mio. in die Infrastruktur des Casinos Zug geflossen sind, eine von mehreren Kulturinstitutionen über die nun Dritte bestimmen sollen?

Antwort

Einleitend ist zu erläutern, wie es überhaupt zum Projekt "Kulturlastenausgleich" kam: Im Rahmen der sogenannten "ZFA Reform 2018" wurde unter anderem auch eine Arbeitsgruppe Sport/Kultur gebildet. Damaliges Ziel war, den Handlungsspielraum bei Kanton und den Gemeinden durch vermehrte Anwendung des AKV-Prinzips (AKV = Aufgaben - Kompetenz - Verantwortung) bei übergeordneten Aufgaben zu erhöhen, die Effizienz zu verbessern und Synergien in der Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden zu nutzen. Diesbezüglich kann auf die GGR-Vorlage Nr. 2463 vom 19. September 2017 bzw. auf den Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 30. April 2019 "ZFA-Reform 2018: Abschlussbericht" (Vorlage Nr. 2963.1, Laufnummer 16052) verwiesen werden, wo sich detaillierte Ausführungen zur "ZFA Reform 2018" finden. Vom Projektausschuss "ZFA Reform 2018" wurde entschieden, das von der Arbeitsgruppe Sport/Kultur ausgearbeitete Finanzierungsmodell eines Kulturlastenausgleichs nicht weiterzuverfolgen (April 2018). Die von der Arbeitsgruppe Sport/Kultur initiierten Grundlagen schienen den bei der "ZFA Reform 2018" beteiligten Gemeinden und insbesondere auch der Stadt Zug jedoch weiterverfolgungswert. Dies, da es bei gemeinschaftlich getragenen Institutionen bei der Verlängerung der Leistungs- und Subventionsvereinbarungen immer wieder zu einem hohen Abstimmungsaufwand zwischen den beteiligten Partnern kommt und entsprechendes Synergiepotential ersichtlich wurde. Seitens Stadt Zug wurde zudem festgestellt, dass diese überproportional an Institutionen bezahlt, welche für den gesamten Kanton eine Bedeutung haben. Die GPK-Zug hat deshalb am 17. Oktober 2019 beschlossen, sich auf einen Prozess einzulassen der zum Ziel hat, die Finanzierung der wichtigen kulturellen Institutionen im Kanton Zug auf eine nachhaltige und solide Basis zu stellen. Dieser Entscheid erfolgte in Übereinstimmung mit den Beschlüssen des Kantonsrats zum Abschlussbericht zur "ZFA-Reform 2018", die im Kantonsrat am 26. September 2019 gefällt wurden. Diese beinhalteten die Nichterheblicherklärung von mehreren Motionen, die auf eine Revision des innerkantonalen Finanzausgleichs hinausgelaufen wären. Das mit diesen Beschlüssen erwirkte Festhalten an der aktuell geltenden ZFA-Gesetzgebung war zwingende Voraussetzung für die zehn Zuger Gemeinden, um sich auf eine Diskussion betreffend die kulturellen Institutionen zusammen mit der Stadt Zug einzulassen. Im Rahmen einer Besprechung zwischen Kantons- und Gemeindevertretern wurde am 18. November 2019 darauf das Projekt "Kulturlastenausgleich" lanciert. Dies mit dem Ziel, gestützt auf ein Inventar von Zuger Kulturinstitutionen von gesamtkantonomer Bedeutung Aufgaben, Kompetenzen und Finanzierung zu entflechten und ein Finanzierungsmodell zu entwickeln. Dazu wurde folgende Projektorganisation eingesetzt:

Abb. 1: Projektorganisation Projekt "Kulturlastenausgleich"



Im Rahmen ihrer Sitzung vom 25. November 2020 wurde der GPK-Zug als Ergebnis ein ausgearbeitetes Modell vorgestellt. Auf dieses wird bei den Fragen 3 und 4 näher eingegangen.

Zur konkreten Frage: Die Bemühungen des Stadtrates zu einer Entlastung der Stadt Zug gehen insbesondere auf verschiedene Diskussionen im GGR zurück. Dort wurde dem Stadtrat verschiedentlich vorgeworfen, der Stadtrat bemühe sich zu wenig um eine Reduktion der Zentrumslasten. Verwiesen werden kann diesbezüglich unter anderem auf die Motion der SVP-Fraktion vom 15. Februar 2019 zu den städtischen Zentrumslasten im Jahr 2019 bzw. dem entsprechenden Bericht und Antrag des Stadtrats Nr. 2564 vom 10. Dezember 2019. Der Stadtrat erwartet sich von der Umsetzung einerseits eine Entlastung der Stadt Zug von kulturellen Zentrumslasten und andererseits eine erhöhte Beteiligung der restlichen Einwohnergemeinden an Kulturinstitutionen, welche von Einwohnerinnen und Einwohnern aus dem gesamten Kanton besucht werden. Gemäss vorliegenden Szenarien könnte sich eine Entlastung der Stadt Zug in der Höhe eines substanziellen sechsstelligen Betrags ergeben. Bezüglich weiterer Details wird auf die Antwort in Frage 3 verwiesen. Es geht jedoch nicht nur um finanzielle Aspekte. Durch Umsetzung des AKV-Prinzips könnte es zu Synergieeffekten kommen, von welchen sowohl die Leistungsträger als auch die Leistungsnehmer profitieren.

Betreffend die Ausführungen in der Frage zur Infrastruktur ist festzustellen, dass diese gemäss aktuellem Stand nicht Teil des Projekts sind. So würde lediglich die Theater- und Musikgesellschaft Zug Teil des Inventars, jedoch nicht die Stiftung Theater Casino Zug (vgl. Frage 3).

Frage 3

Fragekreis zur Mitsprache der Gemeinden:

Wie gross ist das beabsichtigte Mitspracherecht der anderen Gemeinden an den bestehenden langjährigen Leistungsvereinbarungen zwischen Stadt und den städtischen Kulturinstitutionen beim geplanten ZKLA? Auch andere Gemeinden haben kulturelle Institutionen, oft ebenfalls als Vereine organisiert, welche sie direkt finanziell unterstützen. Welche Institutionen ausserhalb der Stadt Zug sollen ebenfalls vom geplanten ZKLA profitieren?

Antwort

Einleitend ist festzuhalten, dass sich der geplante "Kulturlastenausgleich" noch immer im Projektstadium befindet. Einerseits wurde über eine Umsetzung noch nicht abschliessend entschieden, andererseits können sich wichtige Parameter auch noch ändern. Immerhin haben aber sowohl der Regierungsrat wie auch die GPK-Zug den Grundparametern zugestimmt und erachten das Projekt als weiterverfolgungswert.

Angedacht ist aktuell ein Modell zwischen dem Kanton und den elf Zuger Gemeinden, welches die Finanzierung der in einem Inventar enthaltenen Kulturinstitutionen regelt. In das Inventar aufgenommen werden sollen Zuger Kulturinstitutionen von gesamtkantonalen Bedeutung. Für die Stadt Zug stehen dabei momentan das Museum Burg Zug, die Theater- und Musikgesellschaft Zug, die Kunstgesellschaft Zug, die Chollerhalle, die Galvanik und der Burgbachkeller im Fokus. Ausserhalb der Stadt Zug sind in einem ersten Entwurf des Inventars das Ziegeleimuseum aufgeführt, ebenfalls die rein kantonale Institution Museum für Urgeschichte(n) und die übergeordnete IG-Kultur. Dieses Inventar wurde in einer ersten Würdigung von der GPK-Zug jedoch als zu lang empfunden und die Projektverantwortlichen wurden mit der Überarbeitung bzw. möglichen Kürzung des Inventars beauftragt. Diese Arbeiten sind aktuell im Gange.

Die im Inventar verbleibenden Institutionen würden gemäss aktuellem Stand künftig zu zwei Dritteln durch den Kanton und zu einem Drittel durch die Gemeinden finanziert werden. Der Gemeindebeitrag wiederum würde auf die Gemeinden nach Anteil der ständigen Wohnbevölkerung verteilt. Der Stadt Zug würde dabei bei der Berechnung ein Standortvorteil angerechnet. Mit dem vorgeschlagenen Finanzierungsmodell würden mit Ausnahme der Stadt Zug der Kanton sowie alle anderen Gemeinden in Zukunft mehr für die Kulturinstitutionen von gesamtkantonalen Relevanz ausgeben.

Im neuen Modell würden die Leistungs- bzw. Subventionsvereinbarungen mit den Institutionen künftig vom Kanton erarbeitet, wobei die Gemeinden im Rahmen einer neu zu schaffenden Kommission für die kulturellen Institutionen des Kantons Zug (Kommission KIZ) in den Prozess integriert würden. In dieser Kommission hätte die Stadt Zug einen ständigen Sitz. Die Kommission könnte bestehende Leistungs- und Subventionsvereinbarungen in eigener Kompetenz verlängern. Bei einer Anpassung des Inventars, des Finanzierungsschlüssels oder von Unterstützungsbeiträgen an Kulturinstitutionen nähme die KIZ eine Prüfung vor; entscheiden würde jedoch der Kanton und die elf Zuger Gemeinden.

Grundlage für das neue Finanzierungsmodell würde eine Vereinbarung zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden bilden. Auf die Schaffung eines neuen, kantonalen Gesetzes könnte so verzichtet werden. Im Rahmen dieser Vereinbarung wären weitere Details, z.B. Geltungsdauer und Austrittsmöglichkeiten, genauer zu definieren. Für die Stadt Zug gilt, dass diese Vereinbarung vom Grosse Gemeinderat genehmigt werden müsste. Sollte das Projekt also umgesetzt werden, könnte sich der Grosse Gemeinderat damit abschliessend zu dieser Vereinbarung äussern. Zustande käme diese zudem nur, wenn sämtliche Gemeinden dieser zustimmen. Der Stadtrat ist bestrebt, im Rahmen der Ausarbeitung der Vereinbarung die Interessen der Stadt Zug genügend einzubringen. Festgestellt werden muss aber auch, dass ein wesentliches Element des neuen Modells das erwähnte AKV-Prinzip ist. Dies bedeutet, dass letztlich für Detailfragen nicht mehr die Gemeinden zuständig wären, sondern eben die vorerwähnte Kommission KIZ im Zusammenspiel mit dem Kanton. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Mitsprache der Stadt Zug ausserhalb der bestehenden Leistungsvereinbarungen bereits heute sehr gering ist. Einzig über die Höhe des Beitrages lassen sich heute gewisse Parameter steuern. Konkret wird jedoch sehr selten direkt auf die Kulturinstitutionen Einfluss genommen. Insofern würde sich im Vergleich zu heute kaum etwas ändern.

Frage 4

Fragenkreis zu den rechtlichen Folgen:

Der GGR soll, gemäss den Informationen vom 8.9.2020 später über die Einführung des Kulturlastenausgleiches beschliessen. Welche Änderungen der Gemeindeordnung der Stadt Zug, GSO des GGR und weiterer rechtlicher Erlasse sind später nötig, falls dem Zuger Kulturlastenausgleich zugestimmt wird? Was passiert, wenn der GGR beispielsweise den stadträtlichen Budgetantrag im Bereich der Abteilung Kultur, also DIE KST 1600 ändert, kürzt, ergänzt usw. Wird das weiterhin möglich sein? Oder gibt die GPK der Stadt das zukünftige Kulturbudget via ZKLA weitgehend vor? Was passiert wenn Volkinitiativen oder Einzelinitiativen im Bereich der Kultur andere Richtungen, also einen Ausbau oder eine Kürzung, verlangen?

Antwort

Es kann im Wesentlichen auf die Beantwortung der Frage 3 verwiesen werden. Die geplante Vereinbarung wäre vom Grossen Gemeinderat zu genehmigen. Die Beiträge an die Institutionen, welche sich im geplanten Inventar befinden, würden im Rahmen der Geltungsdauer der Vereinbarung zwischen dem Kanton und den Gemeinden als gebundene Ausgaben gelten und wären damit im Rahmen der vom Grossen Gemeinderat genehmigten Vereinbarung der jährlichen Budgetierung entzogen. Dies ist grösstenteils jedoch schon heute der Fall: die im Rahmen der heutigen Leistungsvereinbarungen zugesicherten Beiträge stellen eine gebundene Ausgabe dar. Alle Kulturbeiträge ausserhalb des Inventars blieben vollumfänglich in der Budgetkompetenz des Grossen Gemeinderats, namentlich die einmaligen und wiederkehrenden Beiträge im Kulturbereich. Im Vergleich zu heute würde sich damit bezüglich Kompetenzen keine wesentliche Änderung ergeben. Es müssen sich alle zehn Gemeinden des Kantons Zug die Stadt Zug und der Kanton Zug einverstanden erklären. Sollte sich auch nur eine Gemeinde, die Stadt Zug oder der Kanton Zug aus dieser Vereinbarung verabschieden, würde diese ungültig und sämtliche Leistungen zu Gunsten von Kulturprojekten müssten neu und einzeln ausgehandelt werden.

Frage 5

Fragenkreis Kulturstrategie:

Seit einigen Monaten wird gemäss regelmässigen Mitteilungen des Stadtrates die neue Kulturstrategie erarbeitet. Der Prozess soll im Frühjahr 2022 definitiv beschlossen werden. Welche Auswirkungen hat der ZKLA auf diese? Somit stellt sich die Frage der Auswirkungen auf die Kultur der Stadt Zug: Welches sind die direkten und allenfalls indirekten Auswirkungen auf die einzelnen Kulturinstitutionen in der Stadt Zug? Ausgehend von einer Ausgleichssumme von CHF 1 Mio. für die Zuger Kultur und 130'000 Einwohnern im Kanton geht es um rund CHF 8.- pro Einwohner (EW). Die Stadt müsste bei dieser Annahme somit mit CHF 240'000.- an diesem Gefäss partizipieren müssen, erhält dann aber vermutlich wieder eine gewisse Summe zurück. Wie hoch sind die zu erwartenden Beiträge an die Stadt Zug, bzw. an Ihre Institutionen? Gibt es eine „Deckelung“ des Beitrages der Stadt Zug, z.B. höchstens CHF 10.- pro EW?

Werden die Beträge der Gemeinden direkt an die Kulturinstitutionen ausbezahlt, oder fliessen sie in eine sep. Kasse, z.B. beim Kanton Zug? Beteiligt sich der Kanton Zug am geplanten ZKLA? Handelt es sich bei den gemeindlichen Beiträgen für unsere Institutionen um zusätzliche Subventionsbeiträge oder werden die früher gesprochenen Unterstützungen der Stadt Zug teilweise oder ganz gekürzt? Liegt es in der Kompetenz des Stadtrates die Höhe der Beträge beizubehalten, d.h. auf dem Niveau der GGR-Beschlüsse für die Jahre 2021 bis 2023 (Vorlagen Nr. 2588 bis 2593)?

Antwort

Beim geplanten Kulturlastenausgleich geht es, wie vorstehend aufgezeigt, in erster Linie um ein Finanzierungsmodell der Kulturinstitutionen, welche sich im Inventar befinden, und der Verteilung der damit anfallenden Kosten. Bei der Kulturstrategie hingegen geht es um die künftige städtische Kulturpolitik. Im Zentrum steht dabei die Förderung und Unterstützung der Kultur ausserhalb der vorstehend erwähnten, langjährigen Institutionen mit gesamtkantonaler Bedeutung. Es kann davon ausgegangen werden, dass die städtische Kulturstrategie nicht im Widerspruch zu den Bemühungen im Rahmen des Projekts Kulturlastenausgleich steht. Dies gilt umso mehr, als die Stadt Zug ja in der geplanten Kommission KIZ vertreten bleiben soll und dort künftig die Wahrung ihrer Interessen vornehmen kann.

Der Kanton Zug beteiligt sich namhaft am neuen Kulturlastenausgleich. Unter Einbezug der erwähnten KIZ und der Zuger Gemeinden wird er auch zuständig für die Leistungsvereinbarungen sowie die Festlegung und Ausrichtung der Beiträge der öffentlichen Hand – Kanton, Stadt Zug und Zuger Gemeinden – sein. Eine Erhöhung oder Kürzung der Beiträge an die in Betracht fallenden kulturellen Einrichtungen ist nicht Gegenstand der Verhandlungen im Rahmen des neuen Kulturlastenausgleichs.

Antrag

Wir beantragen Ihnen,
– die Antwort des Stadtrats zur Kenntnis zu nehmen.

Zug, 23. Februar 2021

Dr. Karl Kobelt
Stadtpräsident

Martin Würmli
Stadtschreiber

Beilage:

– Vorstoss vom 14. Dezember 2021

Die Vorlage wurde vom Präsidialdepartement verfasst. Weitere Auskünfte erteilt Ihnen gerne Stadtpräsident Dr. Karl Kobelt, Tel. 058 728 90 10.