

## **Grosser Gemeinderat, Vorlage**

### **Interpellation der FDP-Fraktion vom 17. Februar 2022 betreffend "Abbruch Projekt Kulturlastenausgleich - welche Chancen bieten sich für die Stadt Zug und für die Stadtzuger Kulturinstitutionen?"**

Antwort des Stadtrats Nr. 2731 vom 3. Mai 2022

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 17. Februar hat Fraktionschef FDP Etienne Schumpf die Interpellation „Abbruch Projekt Kulturlastenausgleich - welche Chance bieten sich für die Stadt Zug und für die Stadtzuger Kulturinstitutionen“ eingereicht. Wortlaut und Begründung des Vorstosses sind aus dem vollständigen Interpellationstext im Anhang ersichtlich.

#### **Grundsätzliches zum Projekt Kulturlastenausgleich**

Die Fragen und deren Beantwortung sind in den Gesamtkontext des Zuger Kulturlastenausgleichs (ZKLA) zu stellen. Deshalb wird an dieser Stelle zunächst das gesamte Projekt in kurzen Zügen dargestellt.

Seit Jahren vertritt der Grosse Gemeinderat der Stadt Zug (GGR) die Meinung, die Zuger Gemeinden leisteten keinen adäquaten finanziellen Beitrag an die Kultureinrichtungen in der Stadt Zug. Bei den jeweils anstehenden Beschlüssen über die wiederkehrenden Beiträge an die sechs grössten Organisationen – die Rede ist von der Stiftung Theater Casino, die Theater- und Musikgesellschaft Zug, die Zuger Kunstgesellschaft, das Museum Burg Zug, die Chollerhalle und die Galvanik – wurden stets deutliche Stimmen laut, dass der Stadtrat gehalten sei, allenfalls vom Kanton Zug aber insbesondere von den Zuger Gemeinden verbindlich höhere Beiträge von den Zuger Gemeinden auszuhandeln.

Der Stadtrat nahm diese Stimmen ernst. In ersten Gesprächen mit dem Finanzdirektor wurde rasch klar, dass der Kanton Zug dazu bereit war, Hand für Lösungen zu bieten. Hintergrund bildeten die Entflechtungsbestrebungen zwischen Kanton Zug und den Zuger Gemeinden im Rahmen der «ZFA Reform 2018». Damaliges Ziel war, den Handlungsspielraum bei Kanton und den Gemeinden durch vermehrte Anwendung des AKV-Prinzips (AKV = Aufgaben – Kompetenzen – Verantwortung) bei übergeordneten Aufgaben zu erhöhen, die Effizienz zu verbessern und Synergien in der Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden zu nutzen. Dieses Projekt wurde abgebrochen und damit begründet, dass es keine grundlegende Bereinigung der Aufgaben-, Kosten und Kompetenzteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden bedürfe. Die von der Arbeitsgruppe Sport/Kultur initiierten Grundlagen schienen jedoch bei der «ZFA Reform 2018» beteiligten Gemeinden und insbesondere auch der Stadt Zug lohnenswert weiterzuverfolgen.

Für die Stadt Zug stellte sich nun die Aufgabe, die Zuger Gemeinden zu gewinnen. Dies gelang in einem längeren, kontinuierlich vorangetriebenen Prozess. Es sei diesbezüglich auf die zentralen Ereignisse (Tabelle 1) verwiesen.

*Tabelle 1: Chronologische Eckpunkte des Projekts ZKLA*

21.10.2019	Beschluss der Gemeindepräsidentenkonferenz der Zuger Gemeinden (GPK), sich auf den Prozess zu einem neuen ZKLA einzulassen.
18.11.2019	Lancierung des Projekts im Rahmen einer Besprechung von Kantons- und Gemeindevertretern. Es wird ein Lenkungsausschuss (LA) ZKLA gebildet. Darin Einsitz nehmen die Regierungsräte Heinz Tännler (Vorsitz) und Stephan Schleiss, der Zuger Stadtpräsident Karl Kobelt sowie die beiden Gemeindepräsidenten Georges Helfenstein (Cham) und Andreas Etter (Menzingen).
25.11.2020	Der Lenkungsausschuss (LA) ZKLA hat ein Modell für den ZKLA erarbeitet und stellt es der GPK vor. Im Modell sind die Kriterien des Inventars der Kulturinstitutionen, das Finanzierungsmodell, die Entscheidungsgremien sowie die Entscheidungsprozesse für die Kulturbeiträge definiert.
31.03.2021	Die GPK stimmt dem ZKLA im Grundsatz zu. In der Folge Genehmigung des ZKLA durch die Regierung, die Stadt Zug und die Zuger Gemeinden.
01.09.2021	Meeting im Kantonsratssaal: Die Kultureinrichtungen werden über den ZKLA informiert. Die Haltung gegenüber dem ZKLA ist grundsätzlich ablehnend.
03.12.2021	Die GPK beschliesst im Beisein von Finanzdirektor Heinz Tännler den Abbruch des Projekts ZKLA.

Für den ZKLA wurden die folgenden Projektziele definiert:

- Definition und Inventar der Zuger Kulturinstitutionen von gesamtkantonalen Bedeutung;
- Entwicklung eines Finanzierungsmodells, an welchem alle Einwohnergemeinden und der Kanton beteiligt sind;
- Entflechten der Aufgaben, Kompetenzen und Finanzierung bei den Kulturinstitutionen von gesamtkantonalen Bedeutung.

Das Ergebnis des Verhandlungsprozesses mit den Gemeinden kann als äusserst positiv bewertet werden. Es gelang, den Kanton Zug wie auch sämtliche Gemeinden dazu zu bewegen, zum Teil sehr namhafte Mehrbeträge für die Zuger Kultur aufzuwenden. Der Stadtrat bedauert, dass das Ergebnis nun nicht umgesetzt werden kann.

Die wesentlichen Inhalte des ZKLA definieren sich folgendermassen:

- Das Projektinventar umfasst die folgenden Kultureinrichtungen: Museum Burg Zug, Theater- und Musikgesellschaft Zug, Kunstgesellschaft Zug, Chollerhalle, Galvanik, Burghackkeller, Ziegeleimuseum Cham, IG Kultur.

- Die Beiträge werden durch den Kanton Zug, die Stadt Zug und die Zuger Gemeinden finanziert. Grundlage bildet der Grundsatz 2/3 Kanton, 1/3 Stadt Zug und Zuger Gemeinden. Die Aufteilung des Gemeindeanteils auf die Gemeinden erfolgt anhand der ständigen Wohnbevölkerung. Aufgrund ihres Standortvorteils leistet die Stadt Zug einen Sockelbeitrag im Umfang von CHF 750'000.
- Gegenüber den aktuellen Beiträgen erhöht der Kanton Zug seinen Beitrag um CHF 340'000 (Zahlen gerundet) auf CHF 4.4 Mio. Die Zuger Gemeinden erhöhen ihre jährlichen Beiträge auf CHF 12'000 (Neuheim) bis CHF 100'000 (Cham). Die Stadt Zug wird um CHF 750'000 entlastet.
- Eine Fachkommission, zusammengesetzt aus Vertretenden des Kantons Zug, der Stadt Zug und der Zuger Gemeinden beurteilt die Beitragsgesuche der genannten Institutionen. Bei gleichbleibender Summe befindet sie die Beiträge abschliessend. Vertragspartner der den Beiträgen zugrundeliegenden gemeinsamen Leistungsvereinbarungen ist der Kanton Zug. Somit werden Aufgaben, Kompetenzen und Finanzierung entflechtet.
- Beitragserhöhungen sind durch den Kanton Zug, die Stadt Zug und alle Zuger Gemeinden zu genehmigen.

Eines der Projektbedingungen war es, die Kultureinrichtungen in den Prozess nicht einzubinden und erst zu informieren, wenn ein Verhandlungsergebnis von Kanton Zug, Stadt Zug und den Zuger Gemeinden vorliegt. Alternativ zu einer vertraglichen Regelung des ZKLA wurde die Möglichkeit einer Gesetzesänderung erörtert. Diese wurde verworfen. Eine finanzielle Entlastung der Stadt Zug mittels (erneutem) Kantonsratsbeschluss zu erreichen, schien der GPK wie auch der Zuger Regierung ohne Aussicht auf Erfolg zu sein. Deshalb wurde die Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung bevorzugt, welche die Freiwilligkeit der involvierten Parteien unterstreicht und bezüglich Flexibilität einer gesetzlichen Regelung überlegen ist.

Anfang September 2021 informierte der Lenkungsausschuss die Kultureinrichtungen über den ZKLA. Die Reaktion war durchwegs ablehnend. Hauptpunkte der Kritik waren das Vetorecht jeder Gemeinde bei allfälligen Beitragserhöhungen sowie die ausgebliebene Involvierung in den Prozess des ZKLA. Es zeigte sich zudem, dass auch der GGR gegen dem ZKLA gegenüber kritisch eingestellt war. Es sei auf die Interpellation «zum zugerischen Kulturlastenausgleich (ZKLA) – Fünf Fragen zur Selbstbestimmung & Selbstverantwortung der Stadt Zug für ihre diversen städtischen Kulturinstitutionen» vom 13. Dezember 2020 sowie die Antwort des Stadtrates vom 23. Februar 2021 verwiesen. Es ist fraglich, ob der GGR seine abschliessenden Kompetenzen bei der Bewilligung von Beiträgen an die Zuger Kulturinstitutionen abgegeben hätte. Dies wäre die Voraussetzung gewesen, dass der ZKLA überhaupt hätte in Kraft treten können. Der Gegenwind insbesondere aus den Kultureinrichtungen bewog sodann die Regierung und die Zuger Gemeinden, das Projekt Zuger ZKLA nicht weiter zu verfolgen und abzubrechen.

### **Erkenntnisse**

Aus dem Prozess des ZKLA sind mit Blick auf die Zukunft einige Erkenntnisse festzuhalten. So darf festgestellt werden, dass der Schulterchluss zwischen Kanton Zug und allen Zuger Gemeinden zustande gekommen ist. Die Zuger Gemeinden sind demnach grundsätzlich nach wie vor bereit, unter gewissen Umständen so genannte Zentrumslasten der Stadt Zug zu reduzieren. Man ist an das Jahr 2014 erinnert, als der Kantonsrat auf die vorgängige Initiative des Zuger Stadtrates hin eine Gesetzesänderung beschloss, welche die ZFA-Lasten der Stadt Zug dauerhaft verminderte.

Es liegt in der Natur der Sache, dass jede Verhandlung das Einverständnis zum Ziele hat und demnach von allen Seiten ein Geben und ein Nehmen gefordert wird. Die Stadt Zug hätte in der Genehmigung von Beiträgen an Kultureinrichtungen Kompetenzen abgegeben, im Gegenzug indes eine namhafte finanzielle Entlastung bei der Finanzierung des kulturellen Lebens in der Stadt erhalten.

Die Kultureinrichtungen sahen im Verhandlungsergebnis nur das Risiko, dass für Beitragserhöhungen die Zustimmung aller Gemeinden erforderlich gewesen wäre. Die Chancen des ZKLA erkannten sie indes nicht. Diese lagen beispielsweise darin, dass sie dauerhaft und verlässlich markant höhere Beiträge von den Zuger Gemeinden erhalten hätten. Überdies hätte die finanzielle Entlastung der Stadt Zug Mittel freigespielt, die durchaus zusätzlich für die Stadtzuger Kultur einsetzbar gewesen wäre.

Es obliegt nun demnach weiterhin in erster Linie den Kultureinrichtungen, sich um Beiträge von den Zuger Gemeinden zu bewerben. Sie wissen nun, dass sich die Zuger Gemeinden der Wert der Zuger Kultur durchaus bewusst sind. Das dürfte eine gute Grundlage bilden, künftige begründete Gesuche mit mehr Aussicht auf Erfolg an die Zuger Gemeinden zu richten.

Es zeigt sich die grundlegende Frage, ob es sich bei besagten Kultureinrichtungen um städtische oder kantonale handelt. Vertritt man die Auffassung, dass ersteres zutrifft, so wie dies beispielsweise im Titel der oben erwähnten Interpellation zum Ausdruck kommt, ergibt sich als Konsequenz, dass mit den damit verbundenen Kompetenzen auch die Verpflichtung zu akzeptieren ist, die entsprechende finanzielle Verantwortung grundsätzlich allein zu tragen.

Die Gemeindeautonomie ist ein hohes Gut. Die Zuger Gemeinden sind grundsätzlich bereit, höhere Beiträge zu leisten, fordern aber im Gegenzug nicht nur ein Mitspracherecht ein, sondern wollen gegebenenfalls zu Beitragserhöhungen in eigener Kompetenz auch «Nein» sagen können. Mit Blick auf die Gemeindeautonomie ist diese Haltung verständlich und ist zur Kenntnis zu nehmen.

Der GGR behält seine bisherige Kompetenz und kann Beiträge an die Zuger Kultureinrichtungen auf der Basis entsprechender begründeter Gesuche und auf Bericht und Antrag des Stadtrates genehmigen oder ablehnen. Dies soll im Sinne der Förderung eines vielfältigen und attraktiven Kulturangebotes in der Stadt Zug geschehen. Mit der Kulturstrategie 2022 bis 2032 hat der Stadtrat eine Richtschnur gelegt, wohin die kulturpolitische Reise der Stadt Zug gehen soll.

### **Frage 1**

Warum wurden die Kulturinstitutionen erst so spät im Prozess involviert?

### **Antwort**

Der ZKLA befasste sich mit den Beiträgen der öffentlichen Hand. Die kulturellen oder künstlerischen Inhalte waren nicht Teil der Diskussion im Rahmen des ZKLA. Es handelte sich somit um ein rein finanzpolitisches Geschäft. Die Kulturpolitik, die Themen wie zum Beispiel die Frage behandelt hätte, welche Kultursparten in welchem Umfang mit Mitteln der öffentlichen Hand zu fördern sind und entsprechend wo Schwerpunkte gelegt werden sollen, war im ZKLA bewusst ausgeklammert worden. Die mit dem Zuger Kulturlastenausgleich in Betracht fallenden Einrichtungen sollten erst zum Schluss über das Ergebnis in Kenntnis gesetzt werden. Dieser Grundsatz war insofern zielführend, als es herausfordernd genug war, unter zwölf verschiedenen Parteien – dem Kanton Zug, der Stadt Zug und den Zuger Gemeinden – einen gemeinsamen Nenner zu finden. Hätte man die kulturellen Einrichtungen mit ihren jeweiligen Interessen und Sichtweisen von Beginn an eingebunden, wäre eine von

allen akzeptierte Lösung sehr erschwert, wenn nicht sogar verunmöglicht worden. Deshalb haben sowohl die Zuger Regierung wie auch die GPK von Beginn weg davon abgesehen, die Kulturinstitutionen mit einzubeziehen.

## **Frage 2**

Welche Learnings zieht die Stadt aus diesem Prozess und Projekt?

### **Antwort**

Der ZKLA war auf eine namhafte finanzielle Entlastung der Stadt Zug ausgelegt. Diese wurde erreicht. Im Gegenzug erforderte sie Abgabe von Kompetenzen an den Kanton Zug und an die Zuger Gemeinden. Es zeigte sich, dass die Kultureinrichtungen damit nicht einverstanden waren, da sie das Einfrieren der Subventionen und damit eine Stagnation für ihre Institution befürchteten. Ebenfalls gab es bei Teilen des GGR gegenüber eines solchen «Deals» kritische Stimmen. Wer mehr zahlt, fordert zu Recht mehr Kompetenzen ein. Das wurde sowohl beim Kanton Zug wie bei den Zuger Gemeinden deutlich. Das gilt es zu akzeptieren. Im Umkehrschluss behält die Stadt Zug ihre bisherige Kompetenz über das Beitragswesen für die Kulturinstitutionen. Die Grundlage einer weiterhin eigenverantwortlichen Förderung des kulturellen Lebens auf der Basis der jeweils zu führenden kulturpolitischen Diskussion ist somit gegeben. Diese Grundlage wurde und wird verbessert. Es sei auf die neue Kulturstrategie des Stadtrates und das durch den Stadtrat dem GGR zur Diskussion und zu genehmigende neue Förderreglement verwiesen.

## **Frage 3**

Wie gedenkt der Stadtrat, den Goodwill der anderen Gemeinden bei der Zuger Kulturförderung und Finanzierung in der Stadt Zug zu nutzen?

### **Antwort**

Der Stadtpräsident hat die Unterstützung der Kulturinstitutionen Anfang April im Rahmen der GPK nochmals abschliessend zur Diskussion gestellt. Es zeigte sich, dass die Zuger Gemeinden bereit sind, Beitragsgesuche der Kultureinrichtungen weiterhin fundiert zu prüfen. Die Kultureinrichtungen, haben den ZKLA abgelehnt. Nun liegt es weiterhin an ihnen, ihre begründeten finanziellen Anliegen neben der Stadt Zug selbstverantwortlich auch an die Zuger Gemeinden sowie an den Kanton Zug zu richten

## **Frage 4**

Welche neuen Chancen und Möglichkeiten sieht der Stadtrat aufgrund dieser neuen Ausgangslage und welche Schritte unternimmt er, um die Zuger Finanzierung der Stadtzuger-Kulturinstitutionen (auch bei allfälligen Beitragserhöhungen) zu gewährleisten?

### **Antwort**

Die Zuger Kultureinrichtungen stehen generell auf einem gesunden finanziellen Fundament. Die sehr gute finanzielle Lage des Kantons Zug, der Stadt Zug und der Zuger Gemeinden erlaubt es, die Zuger Kultur weiterhin adäquat zu unterstützen. Das Rad muss nicht neu erfunden werden, die Eigenständigkeit und die Eigenverantwortung, mit der die Stadt Zug die Kulturförderung und das Beitragswesen weiterhin betreiben kann, hat ihre Vorteile und Qualitäten.

Bei der Beurteilung von beantragten Beitragserhöhungen ist der zu erwartende Mehrwert für die Zuger Bevölkerung das massgebliche Kriterium. Je nach Angebot, Bedürfnis und Fragestellung einer Kulturinstitution sind die Gespräche mit dem Kanton Zug und den Zuger Gemeinden einzeln zu führen. Eine allfällige Beitragserhöhung einer Gemeinde ist vermehrt auf Fakten abzustützen, etwa was die Herkunft des Publikums betrifft. Dies ist in einigen Institutionen bekannt, in den übrigen kann sie erhoben werden. Die Stadt Zug bietet den Kultureinrichtungen an, Türen zu öffnen sowie sich vermittelnd und unterstützend einzubringen. In der Pflicht sind aber vorab die Kulturinstitutionen. Was den Kanton Zug betrifft, darf vermehrt auf die Mittel aus dem Lotteriefonds verwiesen werden. Was im Zuge des ZKLA deutlich wurde, würde sich aber auch hier zeigen: Entlastungen oder mehr finanzielle Mittel sind ohne entsprechende Gegenleistungen nicht zu haben.

**Antrag**

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

Zug, 3. Mai 2022

Dr. Karl Kobelt  
Stadtpräsident

Martin Würmli  
Stadtschreiber

Beilage  
– Vorstoss vom 17. Februar 2022

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