Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat **05.8449.03**

PD/P058449

Basel, 4. Juni 2015

Regierungsratsbeschluss vom 2. Juni 2015

Anzug Hanspeter Gass betreffend „ungenügender Abgeltung von Zentrumsleistungen im Bereich Kultur“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 17. Oktober 2012 vom Schreiben 05.8449.02 des Regierungsrates Kenntnis genommen und entgegen dem Antrag des Regierungsrates den nachstehenden Anzug Hanspeter Gass stehen lassen und dem Regierungsrat zum erneuten Bericht überwiesen:

„Im Politikplan 2006 - 2009 weist der Regierungsrat zu Recht darauf hin, dass unser Kanton als städtisches Zentrum der Region Leistungen erbringt, besonders für Kultur, Hochschulbildung und Spitzenmedizin, von denen andere Kantone und auch das grenznahe Ausland profitieren. Diese Leistungen sind mit hohen Kosten verbunden, die nur ungenügend abgegolten sind. Während in den Bereichen Hochschulbildung und Spitzenmedizin der Silberstreif am Horizont erkennbar ist - Fachhochschule Nordwestschweiz, gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel, Bericht zur regionalen Spitalversorgung -, zeichnen sich im Bereich Kultur noch keine Lösungen ab. Die Verhandlungen mit dem Nachbarkanton treten seit Jahren an Ort, auch wenn das Dossier Kultur Anfang Januar 2004 beim angekündigten Durchbruch der Partnerschaftsverhandlungen als eines der fünf Teilprojekte definiert wurde. Das benachbarte Ausland, insbesondere der südbadische Raum scheint sich in der Frage der Zentrumsabgeltungen überhaupt nicht angesprochen. Die aufgrund der aktuellen Finanzsituation vom Regierungsrat vorgesehenen Sparmassnahmen A+L {Reduktion Aufgaben und Leistungen) treffen die kulturellen Leitinstitutionen Theater und Orchester besonders hart. Hintergrund sind nämlich die überdurchschnittlich hohen Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich Kultur, die im Zeitraum 1991 bis 2000 bei 793 Franken lagen. Im Vergleich mit dem Schweizer-Durchschnitt von 190 Franken und dem Baselbieter-Durchschnitt von CHF 103 Franken geben wir in unserem Stadtkanton vier bzw. sieben Mal mehr pro Kopf der Bevölkerung für kulturelle Belange aus. In seinen Ausführungen zu Basel 2020 sieht der Regierungsrat Basel als ein kulturelles Zentrum von internationaler Bedeutung - dies dank einer gelebten Partnerschaft zwischen privaten und öffentlichen Initianten und Kulturträgern, mit besonderen Ausstrahlungen in den Bereichen bildende Künste Musik und Theater. Die Anzugsteller begrüssen die vom Regierungsrat formulierten Absichten, möchten aber konkret wissen, wie er das Problem der ungenügenden Abgeltung der Zentrumsleistungen im Bereich Kultur mittel- und langfristig zu lösen gedenkt. Die Anzugsteller bitten deshalb den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten,

a) wie hoch die ungenügende Abgeltung der Zentrumsleistungen Kultur zu quantifizieren ist
b) ob, wie, wann, von wem und in welcher Höhe mit einer besseren Abgeltung zu rechnen ist
c) welche politischen Schlussfolgerungen der Regierungsrat aus der Beantwortung von Frage b) bezüglich seiner mittel- und langfristigen Planung zieht.
Hanspeter Gasse, Daniel Stolz, Christian Egeler, Helmut Hersberger,

Baschi Dürr, Roland Vögtli“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

In seiner Antwort vom Mai 2012 hat der Regierungsrat bestätigt, dass der Anzug Hanspeter Gass und Konsorten betreffend ungenügender Abgeltung von Zentrumsleistungen im Bereich Kultur ein wichtiges Thema aufgreift, das zuletzt im Zusammenhang mit der Subvention an das Theater Basel und der negativen Volksabstimmung im Kanton Basel-Landschaft im Jahr 2011 neue Aktualität erlangt hat. Basierend auf Befragungen und Abonnentenzahlen, die aufzeigen, dass durchschnittlich 35% aus dem Kanton Basel-Landschaft das Theater besuchen, ist der Finanzierungsanteil durch den Kanton BL an das Theater, das zentrale kulturelle Leistungen für die gesamte Region erbringt, eindeutig zu niedrig bemessen. Der Regierungsrat hatte es denn auch als wichtigen Teil der anstehenden Partnerschaftsverhandlungen zwischen dem Kanton BS und dem Kanton BL bezeichnet, eine Subventionserhöhung zugunsten des Theaters zu erreichen. Die entsprechenden Verhandlungen sollten in den Jahren 2012-2015 geführt werden. Es wurde daher empfohlen den Anzug abzuschreiben.

2. Stand der Dinge

Mit Gesuch vom Dezember 2014 hat das Theater Basel um die Verlängerung der Staatsbeiträge bzw. den Mitteln aus der Kulturvertragspauschale ersucht. Die Details sind im Ratschlag zum Theater Basel ausgeführt, welcher gegenwärtig in parlamentarischer Behandlung ist. Dabei wurde auch die Frage nach dem weiteren Umgang mit der Problematik ‚kulturelle Zentrumsleistungen‘ wieder aufgegriffen und erörtert. Die folgenden Ausführungen basieren auf Grundlagen, welche dafür skizzenhaft erarbeitet worden sind.

3. Zu Frage a - wie hoch ist die ungenügende Abgeltung der Zentrumsleistungen Kultur zu quantifizieren?

3.1 Ziel eines angemessenen Lastenausgleichs

Im Zuge der Bearbeitung des oben erwähnten Ratschlags „Staatsbeiträge an das Theater Basel“ wurden erste Überlegungen und grobe Schätzungen angestellt und unter dem Arbeitstitel „Konsequenzen des negativen Entscheids auf Erhöhung der Beiträge aus dem Kanton Basel-Landschaft“ Grundlagen skizziert für einen angemessenen Lastenausgleich.

Das politische Ziel für den Kanton Basel-Stadt wurde dabei wie folgt umrissen:
Substantiell erhöhter Ausgleich für die kulturellen Zentrumslasten durch den Kanton Basel-Landschaft, gemessen an den effektiven Besucherzahlen.

- Variante 1: Erhöhung Kulturvertragspauschale;
- Variante 2: Modell gemäss NFA „Interkantonale Zusammenarbeit und den Lastenausgleich im Bereich der Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung“ (Analogie zum Raum Zürich/Zentralschweiz und zur Ostschweiz).

Im Rahmen von Abklärungen wurden dazu erste Schätzungen angestellt. Wichtigste Elemente waren dabei das Erstellen einer Modellrechnung bei fünf überregionalen Kulturinstitutionen mit Zentrumsfunktion für das Modell Lastenausgleich sowie das Sammeln der Fakten bezüglich BL-Besuchende in fünf ausgewählten Institutionen, vor allem der prozentuale Anteil auf die gesamte Besucher-Anzahl und mögliche Details (z.B. Abonnenten, Schulklassen).

3.2 Das Ostschweizer-Modell Interkantonale Zusammenarbeit und den Lastenausgleich

Auf der Basis einer existierenden Vereinbarung in der Ostschweiz ist die Funktion des Modells „Interkantonale Zusammenarbeit und den Lastenausgleich im Bereich der Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung“ im Folgenden kurz umrissen (Grundlage vgl. „Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit und den Lastenausgleich im Bereich der Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung“ vom 24. November 2009 zwischen den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen und Thurgau):

- Die zahlungspflichtigen Kantone leisten dem Standortkanton jährlich eine Abgeltung an die nach Massgabe dieser Vereinbarung anrechenbaren Kosten. Der Standortkanton stellt sicher, dass die in den zahlungspflichtigen Kantonen wohnenden Personen den gleichen Zugang zum Angebot in den Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung haben und die gleichen Abonnements- und Einzeleintrittspreise entrichten, wie die Personen mit Wohnsitz im Standortkanton.
- Die Vereinbarungskantone setzen eine Koordinationskommission ein. Sie bezeichnen je eine Vertreterin oder einen Vertreter. Die Koordinationskommission regelt die Festlegung der Vollzugsstelle und alle administrativen Details des Vollzugs (Information, Sicherstellung, Einsichtnahmen, Mitbestimmung Methoden-Erhebung usw.).
- Die Publikumsverteilung wird jedes dritte Jahr ermittelt, der Standortkanton stellt die Durchführung der Publikumsverteilung sicher.
- Von den anrechenbaren Kosten wird ein Standortvorteil von 20 Prozent abgezogen. Die zahlungspflichtigen Kantone beteiligen sich an den verbleibenden anrechenbaren Kosten nach Massgabe des Verhältnisses ihrer Publikumsanteile zur Gesamtzahl der Besucherinnen und Besucher. Massgebend ist der Durchschnitt der beiden aktuellsten Erhebungen der Publikumsverteilung.
- Der Standortkanton stellt den zahlungspflichtigen Kantonen jährlich bis spätestens 31. August Rechnung.

3.3 Überregionale bedeutende Institutionen mit Zentrumsfunktion

Aufgrund ihrer inhaltlichen Bedeutung und ihrer Ausstrahlung wurden für eine aktuelle Schätzung fünf Institutionen festgelegt, die zurzeit eindeutig eine Zentrumsfunktion ausüben. Die Schätzungen beruhen auf Angaben der einzelnen Institutionen zu Besuchsbefragungen, Abonnements-Zahlen, Schulklassenbesuche etc.

3.3.1 Theater Basel

Bei den Abonnenten hat die Auswertung 2014/15 ergeben, dass von insgesamt 5‘603 Abonnenten, 2‘414 aus dem Kanton Baselland stammen, was einem Anteil von 43% entspricht. Die Postleitzahlbefragung, die in der Saison 2008/2009 beim Freien Verkauf an der Billettkasse durchgeführt wurde, hat ergeben, dass 31% aus dem Kanton Baselland stammen. Die Befragung der Besucher und Besucherinnen in 2013 hat ergeben, dass rund 35% im Kanton Baselland wohnen.

>>> Durchschnitt: ca. 35% BL-Besucher

3.3.2 Andere Institutionen

Vergleichbare Schätzungen aus dem aktuell zur Verfügung stehenden Datenmaterial ergaben für folgende vier weitere Institutionen folgende Zahlen:

- **Sinfonieorchester Basel (SOB)**

>>> Durchschnitt: ca. 30% Besuchende aus dem Kanton Basel-Landschaft

- **Kunstmuseum Basel (KMB)**

>>> Durchschnitt: ca. 20% Besuchende aus dem Kanton Basel-Landschaft

- **Naturhistorisches Museum (NMB)**

>>> Durchschnitt: ca. 30% Besuchende aus dem Kanton Basel-Landschaft

- **Kaserne Basel (KB)**

>>> Durchschnitt: ca. 20% Besuchende aus dem Kanton Basel-Landschaft

3.4 Mögliche finanzielle Konsequenzen

Die im Folgenden berechneten Zahlungen gemäss Lastenausgleich beruhen auf den oben genannten groben Schätzungen bezüglich Besucherzahlen und gehen von einer direkten Verrechnung aus. Dem Beispiel-Modell Ostschweiz muss hiervon der Standortvorteil von 20% abgezogen werden.

Die vom Kanton Basel-Landschaft gemäss Lastenausgleich zu bezahlenden Beträge sind anteilig am jeweiligen Gesamtbudget berechnet. Dies ergäbe (*immer auf Basis grober Schätzungen*) tabellarisch folgende Beträge:

Institution	**Stand KVP 2014**	**Schätzung Lastenausgleich**
Theater Basel	4,5 Mio p.a.	12 Mio p.a.
Sinfonieorchester Basel	1,7 Mio p.a.	4,5 Mio p.a.
Kaserne Basel	0,75 Mio p.a.	0,6 Mio p.a.
Total 1	*6,95 Mio*	*17,1 Mio p.a.*
Kunstmuseum Basel	0	3 Mio p.a.
Naturhistorisches Museum Basel	0	2 Mio p.a.
Total 2	*6,95 Mio p.a.*	*22,1 Mio p.a.*

Aus der KVP 2014 werden zudem mit einer Summe von rund 2,5 Mio Franken folgende Institutionen unterstützt:

Institution	**Stand KVP 2014**
Basler Madrigalisten	200'000 CHF p.a.
Bird's Eye	35'000 CHF p.a.
IGNM Basel	20'000 CHF p.a
Junges Theater Basel	350'000 CHF p.a
Marionettentheater	90'000 CHF p.a
Musikwerkstatt Basel	150'000 CHF p.a.
Orchester basel sinfonietta	400'000 CHF p.a.
Orchester Kammerorchester Basel	265'000 CHF p.a.
Orchester Ensemble Phoenix	50'000 CHF p.a.

RFV Basel (Rockförderverein)	220'000 CHF p.a.
Vorstadttheater	240'000 CHF p.a.
Haus der elektronischen Künste HeK	100'000 CHF p.a.
Gare du Nord	465'000 CHF p.a.

Damit ergibt sich gesamthaft eine grobe Schätzung von rund **22 Mio. Franken**, welche dem Kanton Basel-Stadt infolge nicht-geleisteter Zentrumsleistungen jährlich entgehen. Zieht man den Standortvorteil von 20% ab, kommt man auf eine Dimension von **17‘600‘000 Franken.**

4. Zu Frage b - ob, wie, wann, von wem und in welcher Höhe ist mit einer besseren Abgeltung zu rechnen?

Wie erläutert basieren die hier vorgelegten Zahlen nur auf groben Schätzungen und sind entsprechend vorsichtig zu behandeln. Verbindlichere Aussagen zur Frage b sind darüber hinaus im Moment aus Sicht des Regierungsrates nicht möglich. Elementar ist zu bemerken, dass es sich hier um eine sehr komplexe Sachlage handelt. Eine genaue daten- und faktenbasierte Berechnung des Fehlbetrags bei der Abgeltung der Zentrumsleistungen sowie die Erarbeitung eines Modells zur interkantonalen Leistungsausgleichs entsprechend dem Modell Ostschweiz wäre sehr aufwändig. Es müsste dazu ein Modell erstellt werden, wobei vorgängig die relevanten Einflussgrössen bestimmt und die nötigen Daten dazu ausgewählt oder erhoben werden müssten. Um die Mechanik des Modells zu errichten, wären dann auch Bewertungen notwendig.
Wie im „Ratschlag betreffend der Bewilligung von Staatsbeiträgen an die Theatergenossenschaft Basel für die Spielzeiten 2015/16 - 2018/19“ (Geschäftsnummer: 15.0054) erwähnt, entspricht das Modell Ostschweiz einer von zwei Varianten für den interkantonalen Lastenausgleich. Der Regierungsrat hat nun die Erarbeitung einer Machbarkeitsstudie zur Adaption des Modells Ostschweiz in Auftrag gegeben. Diese bildet den ersten Schritt für eine systematische und faktenbasierte interkantonale Zusammenarbeit im Bereich Kultur.

5. Antwort auf Frage c - Welche politischen Schlussfolgerungen zieht der Regierungsrat aus der Beantwortung von Frage b) bezüglich seiner mittel- und langfristigen Planung?

Es ist allein mit den oben dargelegten groben Schätzungen deutlich geworden, dass sich die Frage der ungenügenden Abgeltung der Zentrumsleistungen im Bereich Kultur mit ungebrochener Aktualität stellt. Der Regierungsrat hat deshalb beschlossen, dass neben den kulturpolitischen Verhandlungen im Bereich der Kulturvertragspauschale wie in Kapitel 4 erläutert vorgegangen werden soll.

Der Regierungsrat beantragt, den Anzug stehen zu lassen, da er die Frage des Lastenausgleichs in jedem Fall mit hoher Priorität weiter verfolgt.

6. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Hanspeter Gass betreffend „ungenügender Abgeltung von Zentrumsleistungen im Bereich Kultur“ stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Dr. Guy Morin	Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Präsident	Staatsschreiberin