

Antrag des Regierungsrates vom 26. Mai 2004

**4179**

**Gesetz  
über den Beitritt zur interkantonalen Kulturlasten-  
vereinbarung**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 26. Mai 2004,

*beschliesst:*

§ 1. Der Kanton Zürich tritt der Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen vom 1. Juli 2003 bei.

Die von den Regierungen der Kantone Zürich, Luzern, Schwyz und Zug angenommene Vereinbarung hat folgenden Wortlaut:

**Vereinbarung über die interkantonale Zusammen-  
arbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen**

**I. Allgemeines**

**Art. 1** Zweck

Die Vereinbarung regelt die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen im Sinne von Leistungskauf.

**Art. 2** Begriffe

<sup>1</sup> *Vereinbarungskanton* ist ein Kanton, welcher der Vereinbarung beigetreten ist. *Zahlungspflichtiger Kanton* ist ein Vereinbarungskanton, der für die Nutzung von überregionalen Kultureinrichtungen durch seine Bevölkerung Abgeltungen zu zahlen hat. *Standortkanton* ist ein Kanton, auf dessen Gebiet die überregionale Kultureinrichtung ihr Stammhaus hat.

<sup>2</sup> Eine *überregionale Kultureinrichtung* erfüllt folgende Kriterien:

- Die Institution verfügt über ein Stammhaus, das hauptsächlich für eine professionelle künstlerische Nutzung bestimmt ist.
- Im Stammhaus treten regelmässig ein eigenes professionelles Ensemble oder international anerkannte ausländische Ensembles auf.
- Die künstlerische Qualität der Institution strahlt über den Standortkanton hinaus in die umliegenden Nachfragekantone und ist für deren Bevölkerung nachweisbar von Interesse.

<sup>3</sup> Für Kultureinrichtungen ohne eigenes Ensemble legen die Regierungen der Vereinbarungskantone die Kriterien fest, nach denen eine Veranstaltung im Stammhaus als überregionale Kulturveranstaltung anerkannt wird.

### **Art. 3** Grundsätze

<sup>1</sup> Die zahlungspflichtigen Kantone leisten den Standortkantonen eine jährliche Abgeltung an die anrechenbaren Kosten für die überregionalen Kultureinrichtungen.

<sup>2</sup> Die Bevölkerung der zahlungspflichtigen Kantone ist bei den überregionalen Kultureinrichtungen hinsichtlich Zugang zum Angebot und Eintrittspreisen der Bevölkerung des Standortkantons gleichgestellt.

### **Art. 4** Liste

<sup>1</sup> Die Vereinbarungskantone halten beim Abschluss der Vereinbarung in einer Liste fest, welche Kultureinrichtungen als überregional im Sinne dieser Vereinbarung gelten. Die Liste wird als Anhang zu dieser Vereinbarung geführt.<sup>1</sup>

<sup>2</sup> Die Regierungen der Vereinbarungskantone können einstimmig die nachträgliche Aufnahme weiterer Kultureinrichtungen auf diese Liste beschliessen.

### **Art. 5** Mitbestimmung

<sup>1</sup> Die zahlungspflichtigen Kantone verzichten auf die Geltendmachung eines betrieblichen Mitspracherechts bezüglich der Institutionen, die dieser Vereinbarung unterstehen.

---

Vgl. Anhang 1.

<sup>2</sup> Die Regierungen der Vereinbarungskantone sind anzuhören vor jeder Änderung des Subventionsverhältnisses, die eine wesentliche Veränderung der Abgeltungen verursacht.

## **Art. 6** Verhältnis zu den Kultureinrichtungen

<sup>1</sup> Die Abgeltungen werden vom Standortkanton vereinnahmt und dienen der Entlastung seiner Staatskasse. Die Regelung der finanziellen Beziehungen mit dem einzelnen Institut und der innerkantonal zuständigen Trägergemeinde ist Angelegenheit des Standortkantons.

<sup>2</sup> Mit der Leistung der Abgeltung sind die Vereinbarungskantone samt ihren Gemeinden von weiteren finanziellen Verpflichtungen gegenüber den Trägerschaften der überregionalen Kultureinrichtungen in den Standortkantonen befreit.

<sup>3</sup> Der Standortkanton stellt gegenüber den zahlungspflichtigen Kantonen sicher, dass die überregionalen Kultureinrichtungen die Öffentlichkeit in angemessener Form auf die Abgeltungsleistungen aufmerksam machen.

<sup>4</sup> Der Standortkanton gewährleistet den Einbezug der Anliegen der Institute und der innerkantonal zuständigen Gemeinde im Rahmen dieser Vereinbarung.

## **Art. 7** Geschäftsstelle

<sup>1</sup> Die Regierungen der Vereinbarungskantone bezeichnen die Geschäftsstelle dieser Vereinbarung.

- <sup>2</sup> Ihr obliegen insbesondere folgende Aufgaben:
- Information der Vereinbarungskantone
  - Koordination
  - Regelung von Verfahrensfragen
  - Einsichtnahme und Kontrolle der Berechnungsgrundlagen

## **II. Abgeltung**

### **Art. 8** Abgeltungsperiode

<sup>1</sup> Die Abgeltung wird für eine Periode von drei Kalenderjahren festgelegt.

<sup>2</sup> Sie wird im ersten Jahr der Periode errechnet.

**Art. 9** Anrechenbare Kosten

<sup>1</sup> Der Standortkanton ermittelt die anrechenbaren Kosten für jede überregionale Kultureinrichtung.

<sup>2</sup> Als Berechnungsgrundlage dienen die Betriebssubvention sowie die kalkulatorischen Kosten für Abschreibung und Verzinsung der Investitionsausgaben der öffentlichen Hand für die Kultureinrichtung.

<sup>3</sup> Als anrechenbare Betriebssubvention einer Abgeltungsperiode ist der Durchschnitt der Betreffnisse der beiden Kalenderjahre vor der Berechnung massgebend.

<sup>4</sup> Anrechenbar als Investitionsausgaben beim Inkrafttreten dieser Vereinbarung sind die Investitionsausgaben der öffentlichen Hand für die Kultureinrichtung der vorangegangenen zehn Jahre. Die Abschreibung und Verzinsung für diese Investitionen wird während ihrer ganzen betrieblichen Nutzungsdauer angerechnet.

<sup>5</sup> Nach Inkrafttreten dieser Vereinbarung getätigte neue Investitionsausgaben der öffentlichen Hand für die Kultureinrichtung sind jeweils ab einer neuen Abgeltungsperiode anzurechnen.

<sup>6</sup> Die Standortkantone haben über die anzurechnenden Investitionen und ihre Abschreibung anhand einer Anlagebuchhaltung Aufschluss zu geben.

<sup>7</sup> Für Kultureinrichtungen ohne eigenes Ensemble werden die anrechenbaren Kosten im Verhältnis des Anteils der überregionalen Kulturveranstaltungen an der Gesamtzahl der Veranstaltungen im Stammhaus herabgesetzt.

**Art. 10** Publikumsverteilung

<sup>1</sup> Der Standortkanton ist für die Erfassung der Publikumsverteilung verantwortlich.

<sup>2</sup> Zur Bestimmung der kantonalen Herkunft sind die vom Publikum angegebenen Wohnadressen massgeblich. Dafür werden die Abonnemente ausgewertet und bei den Einzeleintritten repräsentative Stichproben erhoben.

<sup>3</sup> Die kantonale Verteilung des Publikums pro Institut wird im Durchschnitt der im laufenden Jahr endenden und der beiden vorangegangenen Spielzeiten bestimmt. Publikumsanteile aus Kantonen, die der Vereinbarung nicht beigetreten sind, und aus dem Ausland werden dem Standortkanton zugerechnet.

**Art. 11** Berechnung der Abgeltung

Die Abgeltung wird wie folgt berechnet:

- a) Von den anrechenbaren Kosten wird ein Standortvorteil von 25 Prozent abgezogen.
- b) An den restlichen Kosten beteiligen sich die zahlungspflichtigen Kantone im Verhältnis der Kantonsanteile am Publikum der überregionalen Kultureinrichtungen.

**Art. 12** Zahlung

<sup>1</sup> Der Standortkanton stellt jedem zahlungspflichtigen Kanton jährlich Rechnung.

<sup>2</sup> Die Abgeltung ist am 30. September fällig.

<sup>3</sup> Standortkantone können ihre Abgeltungen gegenseitig verrechnen.

**III. Schlussbestimmungen****Art. 13** Dauer der Vereinbarung

Die Vereinbarung wird auf unbestimmte Zeit abgeschlossen.

**Art. 14** Beitritt

<sup>1</sup> Weitere Kantone können der Vereinbarung jederzeit beitreten.

<sup>2</sup> Die Vereinbarungskantone verpflichten sich, auf den Beitritt anderer Kantone hinzuwirken.

<sup>3</sup> Der Beitritt eines Standortkantons erfordert die Zustimmung der Regierungen aller Vereinbarungskantone zur Ergänzung der Liste der überregionalen Kultureinrichtungen. Der Beitritt wird in der darauf folgenden Abgeltungsperiode wirksam.

**Art. 15** Kündigung

Die Regierung jedes Vereinbarungskantons kann die Vereinbarung unter Einhaltung einer Frist von zwei Jahren auf das Ende jeder Abgeltungsperiode kündigen.

**Art. 16** Anwendbares Recht

<sup>1</sup> Auf diese Vereinbarung sind ergänzend die Bestimmungen der Interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV) anwendbar.

<sup>2</sup> Solange die IRV nicht in Kraft getreten ist, bezeichnen die Vereinbarungskantone bei Streitigkeiten eine Schlichtungsstelle, bevor sie den Rechtsweg beschreiten. Können sie sich nicht auf eine Schlichtungsstelle einigen, wird sie vom Präsidenten des Bundesgerichts bestimmt.

**Art. 17** Inkrafttreten

<sup>1</sup> Die Vereinbarung tritt auf den Beginn des Kalenderjahres in Kraft, nachdem mindestens die vier Kantone Zürich, Luzern, Schwyz und Zug den Beitritt erklärt haben, frühestens auf 2004.

<sup>2</sup> Die erste Abgeltungsperiode beginnt in dem Jahr, in dem die Vereinbarung in Kraft tritt.

## **Anhang 1**

### **Liste der überregionalen Kultureinrichtungen**

#### **Kanton Zürich**

Opernhaus Zürich  
Schauspielhaus Zürich  
Tonhalle Zürich

#### **Kanton Luzern**

Kultur- und Kongresszentrum Luzern (KKL)  
Luzerner Theater  
Luzerner Sinfonieorchester

## **Anhang 2**

### **Zusatzprotokoll der Kantone Luzern und Zug**

*Die Kantone Luzern und Zug erklären zu Art. 2 Abs. 3 Folgendes:*

In Berücksichtigung des eigenen Angebotes im Theater Casino Zug hat der Kanton Zug nur für 60% der vorgesehenen 80% (= 100%) des kulturellen Angebotes des KKL mit überregionaler Ausstrahlung Abteilungen zu leisten.

§ 2. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten über den Vollzug dieser Vereinbarung.

§ 3. Ab Inkrafttreten der Vereinbarung richtet der Kanton der Stadt Zürich jene Beiträge aus, die bisher vom Kanton Zug an das Schauspielhaus, das Theater am Neumarkt und die Tonhalle geleistet worden sind.

Die Stadt Zürich gibt die Beiträge an diese Kulturinstitutionen weiter und erhöht innert dreier Jahre ihre Subventionen im entsprechenden Umfang.

Die Pflicht des Kantons gemäss Abs. 1 endet mit der Neufestsetzung des Lastenausgleiches für die Stadt Zürich, welcher der Subventionserhöhung der Stadt Zürich gemäss Abs. 2 folgt.

## **Weisung**

### **I. Ausgangslage**

Die Zentrums Kantone Zürich und Luzern bieten für die Grossregion Zentralschweiz bedeutende professionelle kulturelle Angebote: Das Opernhaus, das Schauspielhaus und die Tonhalle Zürich, das Luzerner Theater, das Luzerner Sinfonieorchester und das Kultur- und Kongresszentrum Luzern (KKL) besitzen überregionale, zum Teil nationale oder gar internationale Ausstrahlung. Dies zeigt sich auch anhand der Besucherstatistiken. Ein Viertel bis ein Drittel der Besucher und Besucherinnen dieser überregionalen Kulturinstitute stammen nicht aus dem Standortkanton, sondern aus andern Kantonen oder dem Ausland. Die finanziellen Lasten dieser Kultureinrichtungen sind für die Standortkantone sehr hoch. In der öffentlichen Diskussion werden solche Ausgaben angesichts der prekären Lage der Staatskassen zunehmend in Frage gestellt, umso mehr, als dieses kulturelle Infrastrukturangebot der weiteren Region zur Verfügung steht.

Die Benutzung dieser Kulturangebote durch Einwohnerinnen und Einwohner der so genannten Umlandkantone hat in den letzten Jahren ständig zugenommen. Das professionelle überregionale Kulturangebot ist heute auch für die Standortqualität der Umlandkantone von grosser Bedeutung; es wird denn von diesen Kantonen auch immer wieder bei der Standortpromotion darauf aufmerksam gemacht.

Die Mitbenutzung und Mitfinanzierung der zentralörtlichen Kultureinrichtungen durch die Einwohnerinnen und Einwohner anderer Kantone ist seit längerer Zeit Diskussionspunkt interkantonalen Verhandlungen. Der Kanton Zug leistet als bisher einziger Kanton seit der Spielzeit 1998/99 einen jährlichen Beitrag an die kulturellen Zentrums-lasten von Zürich und Luzern im Gesamtbetrag von rund 1 Mio. Franken. Die Auszahlungen erfolgen dabei direkt an die Kulturinstitutionen (Opernhaus Zürich, Schauspielhaus, Theater am Neumarkt, Tonhalle-Orchester, Luzerner Theater und Luzerner Sinfonieorchester).

Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) ist vorgesehen, für gewisse Bereiche des interkantonal genutzten Leistungsangebots rechtlich verbindliche Abgeltungszahlungen der benutzenden Kantone vorzusehen. Neun Bereiche, unter anderem auch Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung, sollen in der Bundesverfassung festgeschrieben werden. Im Hinblick auf diese neue Regelung, die erst im Rahmen der Inkraftsetzung der NFA in Rechtskraft erwachsen wird (voraussichtlich auf 2008), haben die Regierungen der Kantone Zürich und Luzern als Anbieter von überregionalen Kultureinrichtun-



gen sowie Zug und Schwyz als deren Mitnutzer (neben andern) eine interkantonale Vereinbarung verfasst und die Bereitschaft erklärt, ihren Parlamenten den Beitritt dazu zu beantragen. Damit soll insbesondere auch der Tatbeweis erbracht werden, dass die interkantonale Zusammenarbeit ohne bundesrechtlichen Zwang funktioniert.

Nach längeren Verhandlungen ist im Juni 2003 ein solcher Vereinbarungsentwurf zu Stande gekommen und durch die Regierungen der beteiligten Kantone genehmigt worden. Er sieht Abgeltungszahlungen für die gegenseitige Nutzung des Opernhauses, des Schauspielhauses und der Tonhalle Zürich, des Luzerner Theaters, des Luzerner Sinfonieorchesters und des KKL durch die Kantone Zürich, Luzern, Schwyz und Zug vor. Die Kantone Zürich und Luzern werden dadurch finanziell entlastet. Die Regierungen der Kantone Schwyz und Zug haben ihre Bereitschaft erklärt, schon vor der NFA solche Abgeltungszahlungen an die Kantone Zürich und Luzern zu leisten, obwohl sie rechtlich dazu – noch – nicht verpflichtet sind.

## **II. Die vorgesehene Regelung gemäss NFA**

In der NFA soll die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich in verschiedenen Rechtserslassen verpflichtend geregelt werden.

Auf oberster Rechtsstufe, in der Bundesverfassung, sollen die Grundlagen geregelt werden. In Art. 48 der Bundesverfassung ist vorgesehen, dass die Kantone miteinander Verträge abschliessen sowie gemeinsame Einrichtungen und Organisationen schaffen können. In einem neuen Art. 48 a soll die Allgemeinverbindlicherklärung und die Beteiligungspflicht für solche interkantonalen Verträge geregelt werden. Danach soll der Bund auf Antrag interessierter Kantone in folgenden Aufgabenbereichen interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten können:

- a) Straf- und Massnahmenvollzug
- b) Kantonale Universitäten
- c) Fachhochschulen
- d) Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung
- e) Abfallbewirtschaftung
- f) Abwasserreinigung
- g) Öffentlicher Agglomerationsverkehr
- h) Spitzenmedizin und Spezialkliniken
- i) Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden

Die Allgemeinverbindlichkeitserklärung soll in der Form eines Bundesbeschlusses erfolgen. Einzelheiten sollen im Gesetz geregelt werden.

Im Entwurf zum Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich werden demzufolge die näheren Bedingungen über die interkantonale Zusammenarbeit geregelt, und zwar wie folgt:

Art. 10 legt die Ziele der interkantonalen Zusammenarbeit fest. Danach werden mit der interkantonalen Zusammenarbeit folgende Ziele angestrebt:

- a) Sicherstellung einer Mindestversorgung mit öffentlichen Leistungen
- b) Wirtschaftliche Erfüllung kantonaler Aufgaben im Verbund mit anderen Kantonen
- c) Gerechter Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen bei angemessener Mitsprache und Mitwirkung der betroffenen Kantone

Für den Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen sind gemäss Art. 10 insbesondere die effektive Beanspruchung dieser Leistungen, der Umfang der Mitsprache und Mitwirkungsrechte sowie damit verbundene erhebliche Standortvorteile und Nachteile zu berücksichtigen.

Im Bundesgesetz soll ferner das Verfahren für die Allgemeinverbindlichkeitserklärung sowie die Beteiligungspflicht an interkantonalen Verträgen detailliert geregelt werden. Die Beteiligungspflicht kann nach Art. 14 auf Antrag von mindestens der Hälfte der Kantone, die an einem interkantonalen Vertrag oder an einem ausgehandelten Vertragsentwurf beteiligt sind, ausgesprochen werden. Die betroffenen Kantone sind vor dem Entscheid anzuhören. Die Kantone, die zur Beteiligung verpflichtet werden, übernehmen die gleichen Rechte und Pflichten wie die übrigen Vertragspartner. Die Beteiligung kann für höchstens 25 Jahre angeordnet werden. Der Bundesrat kann die Beteiligungspflicht aufheben, wenn ihre Aufrechterhaltung auf Grund der Umstände nicht mehr gerechtfertigt ist, insbesondere wenn mindestens die Hälfte der Kantone, die an einem interkantonalen Vertrag beteiligt sind, die Aufhebung verlangt. Die Kantone können frühestens nach fünf Jahren einen Antrag auf Aufhebung der Beteiligungspflicht stellen.

Die Einzelheiten der interkantonalen Zusammenarbeit sind in einem weiteren (noch nicht rechtskräftigen) Erlass geregelt: der interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV). Es handelt sich dabei um einen durch die Kantone ausgearbeiteten und durch die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zuhanden der Beschlussfassung in den Kantonen verabschiedeten interkantonalen Vertrag, dessen Zustände-

kommen die Zustimmung von 18 Kantonen bedingt. Dieser interkantonale Vertrag kann, wie erwähnt, durch den Bund allgemein verbindlich erklärt werden.

Diese interkantonale Rahmenvereinbarung ist sozusagen die «Verfassung der interkantonalen Zusammenarbeit». Darin werden die Grundsätze und das Verfahren der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich festgehalten.

Als Formen sind vorgesehen:

- a) gemeinsame Organisationen und Einrichtungen (gemeinsame Trägerschaften)
- b) Leistungskauf mittels Ausgleichszahlungen oder Tausch von öffentlichen Leistungen.

Im vorliegenden Fall der Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen handelt es sich um einen Leistungskauf.

In der IRV sind zudem die Grundlagen für die Ermittlung der Abgeltungen einlässlich geregelt, und zwar wie folgt:

Die Kantone erarbeiten transparente und nachvollziehbare Kosten- und Leistungsrechnungen. Vor Aufnahme von Verhandlungen legen die Verhandlungspartner dar, von welchen Leistungen und Vorteilen sie profitieren und mit welchen nachteiligen Wirkungen sie belastet werden. Die Leistungserbringer weisen die anfallenden Kosten nach.

Leistungen mit erheblichen Kosten, für die ausserkantonale Nutzniesser nicht aufkommen, werden durch Ausgleichszahlungen der Kantone abgegolten. Die Abgeltung für die Beanspruchung von Leistungen erfolgt in der Regel leistungs- und ergebnisorientiert. Die Festlegung der Abgeltung und der sonstigen Vertragsinhalte ist grundsätzlich Sache der Vertragsparteien.

Ausgangslage für die Bestimmungen der finanziellen Beteiligung stellen die Vollkosten (Betriebs- und Infrastrukturausgaben) dar.

Die Kostenbeteiligung richtet sich nach der effektiven Beanspruchung der Leistungen. Weitere Kriterien bei der Festlegung der Abgeltung sind:

- a) eingeräumte oder beanspruchte Mitspracherechte
- b) der gewährte Zugang zum Leistungsangebot
- c) ein erheblicher Standortvorteil oder ein bedeutender Wanderungsgewinn bei Studienabsolventen für den Anbieterkanton
- d) ein erheblicher Standortnachteil für den Anbieterkanton
- e) Transparenz des Kostennachweises
- f) Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung

Den Einwohnerinnen und Einwohnern der Vertragskantone wird der gleichberechtigte Zugang zu den Leistungen gewährleistet.

Die NFA-Vorlage wurde inzwischen von der Bundesversammlung – im Grundgehalt – unverändert verabschiedet und soll Ende 2004 zur Volksabstimmung gelangen. Die im Folgenden vorgestellte interkantonale Vereinbarung zwischen den Kantonen Zürich, Luzern, Schwyz und Zug soll auch dann gelten, wenn die NFA-Vorlage von den Stimmberechtigten abgelehnt werden sollte.

### **III. Zustandekommen des vorliegenden Vertragsentwurfs**

Der Beginn der Vertragsverhandlungen zwischen den am Vertrag beteiligten Regierungen geht auf Ende 1998 zurück. Die Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK) beschloss am 27. November 1998, auf Antrag einer entsprechenden Projektgruppe, dass die für die Kultur zuständige Fachdirektorenkonferenz unter Beizug der Finanzdirektoren im Sinne einer Übergangsregelung Bestimmungen zur Abgeltung von ausserkantonalen Kultureinrichtungen erarbeitet. Es wurde der Auftrag erteilt, bis April 1999 eine Auflistung möglicher interkantonaler Zusammenarbeitsfelder zu erstellen.

Im Jahre 1999 beauftragte die damalige Innerschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz (IEDK, heute BKZ) die Zentralschweizer Kulturbeauftragten, unter Beizug von Finanzfachleuten und juristischem Sachverstand einen Vorschlag für die Vereinbarung betreffend die Leistungsabgeltung von grossen Kultureinrichtungen vorzubereiten. In diese Vorarbeiten wurde auch der mit der ZRK verbundene Kanton Zürich mit einbezogen. Im Frühjahr 2000 lag ein erster Vereinbarungsentwurf vor.

Der Kanton Schwyz arbeitete in der Folge einen eigenen Vereinbarungsentwurf aus. Dieser wurde 2002 vorgelegt. Der Kanton Schwyz wollte zuerst sein innerkantonales Finanzausgleichsmodell unter Dach und Fach haben.

2002 wurden die Verhandlungen auf Grund der vorliegenden Vertragsentwürfe intensiviert. Es wurde entschieden, dass für Zürich das Schauspielhaus, die Tonhalle und das Opernhaus mit einbezogen werden, für Luzern das Luzerner Theater, das Luzerner Sinfonieorchester und das KKL. Über die Berechnung der Kosten (einschliesslich Investitionen) und die Gewichtung des Standortvorteils sowie die Anrechnung eigener kultureller Anstrengungen fanden eingehende Verhandlungen statt. Im Juni 2003 wurden der Vereinbarungsentwurf von den Regierungen der beteiligten Kantone (Zürich, Luzern, Schwyz, Zug) genehmigt.

## **IV. Der Inhalt des Vertragsentwurfs**

### **1. Konzept**

Zwischen den Kantonen Zürich, Luzern, Schwyz und Zug wird ein interkantonaler Vertrag über die Lastenabgeltung von überregionalen Kultureinrichtungen abgeschlossen. Die Vereinbarung kommt nur zu Stande, wenn mindestens die vier erwähnten Kantone ihren Beitritt erklären. Die beiden Zentrums Kantone erhalten dadurch für ihr spezifisches Angebot von überregionalen Kultureinrichtungen von den beteiligten Kantonen eine Abgeltung. Dabei ist festzuhalten, dass die Zentrums Kantone Luzern und Zürich sich gegenseitig ebenfalls verpflichten. Die Vereinbarung ist offen gestaltet, sodass sich andere Kantone entsprechend anschliessen können. Alle Vereinbarungskantone verpflichten sich, die anderen Kantone in ihrem Einzugsgebiet zu einem Beitritt zu bewegen. Mit der jährlich eingenommenen Lastenabgeltung verpflichten sich die Zentrums Kantone, die Bevölkerung der zahlungspflichtigen Kantone gleich zu behandeln wie die eigene.

### **2. Zweck und Mitsprache**

Mit der Vereinbarung soll die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich der überregionalen Kultureinrichtungen geregelt werden. Es handelt sich um einen Leistungskauf. Von den Regierungen der betroffenen Kantone Schwyz und Zug wurde im Interesse eines schlanken Managements und einer praktikablen Lösung nicht gewünscht, sich an der Trägerschaft der Kultureinrichtungen zu beteiligen oder auf den Betrieb Einfluss zu nehmen. Nach den Regeln der Interkantonalen Zusammenarbeit (IRV) ist die Lastenabgeltung auf der anderen Seite mit dem Vorausanteil des Standortkantons (Standortvorteil) von 25 Prozent entsprechend vermindert worden.

### **3. Einzubeziehende Kultureinrichtungen**

Die Vereinbarung ist offen gestaltet. Vereinbarungskanton wird folglich, wer der Vereinbarung beiträgt. Um zu definieren, welche Kultureinrichtungen bei der Lastenabgeltung zu berücksichtigen sind, gelten qualifizierte Kriterien. Der Rahmen ist bewusst eng gefasst und soll lediglich ausgewählte Einrichtungen innerhalb der Vereinbarungskantone umfassen, die eine hohe überregionale Ausstrahlung ausweisen und über ein Stammhaus mit eigenem professionellem Ensemble

verfügen oder international anerkannten ausländischen Ensembles Gastauftritte ermöglichen. Die künstlerische Qualität der Institution muss über den Standortkanton hinaus wirken und für die Bevölkerung des Zählerkantons nachweisbar von Interesse sein. Gemäss Art. 4 halten die Vereinbarungskantone in einer Liste im Anhang fest, welche Kultureinrichtungen im Sinne der Vereinbarung dazugehören. Geändert werden kann sie nachträglich nur durch einen einstimmigen Beschluss der Regierungen der Vereinbarungskantone. In Art. 2 Abs. 3 ist eine Klausel eingebaut, die es erlaubt, auch Kultureinrichtungen ohne eigenes Ensemble in die Liste der überregionalen Kulturhäuser aufzunehmen. Unter diesen Gesichtspunkt fällt vor allem das KKL, das über kein eigenes Ensemble verfügt, aber trotzdem teilweise mit dem Konzertangebot (Lucerne Festival, Swiss Classics, Jazz Classics usw.) in die ganze Region und darüber hinaus ausstrahlt. Die Formulierung lässt es zu, dass die Regierungen nur diejenigen Kulturveranstaltungen anerkennen, denen entsprechende überregionale Ausstrahlung zukommt. Diese sind gegenseitig zu bestimmen. Die anrechenbaren Kosten für Kultureinrichtungen ohne eigenes Ensemble erfahren dementsprechend eine Anpassung. Beim KKL kann belegt werden, dass rund 80 Prozent aller Veranstaltungen die strengen Kriterien erfüllen.

Der Einbezug des Opernhauses, des Schauspielhauses und der Tonhalle auf Zürcher Seite sowie des Luzerner Theaters, des Luzerner Sinfonieorchesters und des KKL auf Luzerner Seite in die Vereinbarung war bei den Verhandlungen unbestritten. Diese herausragenden Kulturhäuser sind tragende Elemente einer kulturellen Grundinfrastruktur und Grundversorgung für die Grossregion Zürich-Zentralschweiz, ihre Stellung darin einzigartig. Die Ausstrahlung ihrer professionellen künstlerischen Angebote und dementsprechend auch die Herkunft ihres Publikums reichen weit über den Standortkanton hinaus. Ihre traditionellen und innovativen Programme und Produktionen von hoher künstlerischer Qualität leisten einen wesentlichen Beitrag zum kulturellen Leben, zur Bildung sowie allgemein zur Lebens- und Standortqualität in den Vereinbarungskantonen. Die Absicht der beiden Zentrumskantone, auch das Kunsthaus Zürich und das Kunstmuseum Luzern in diese Liste der Kultureinrichtungen aufzunehmen, lehnten die Kantone Schwyz und Zug ab, u. a. auch mit dem Hinweis auf die entsprechenden Kultureinrichtungen der bildenden Kunst im eigenen Kanton. In diesem Zusammenhang ist auch das Zusatzprotokoll zur Vereinbarung zu sehen, worin das kulturelle Angebot des Kantons Zug (Theater Casino Zug) insofern berücksichtigt wird, als der Kanton Zug nur 60% der vorgesehenen Abgeltung für das überregionale Angebot des KKL leistet.

#### **4. Verhältnis zu den Kultureinrichtungen**

Auf eine Mitsprache bei der Programmgestaltung der einzelnen Institute wird verzichtet. Die Vereinbarungskantone verpflichten sich nur zur Zahlung von Abgeltungen gegenüber dem Standortkanton. Eine direkte Finanzierung der Kultureinrichtung ist ausgeschlossen. Es handelt sich hier um eine Lastenabgeltung im Sinne des neuen Finanzausgleichs unter den Kantonen, weshalb die Zahlung zur Entlastung der Staatskasse des Standortkantons erfolgt und nicht gegenüber einer einzelnen Institution oder deren direkter Träger. Die Standortkantone regeln die Beziehungen zu den einzelnen Kultureinrichtungen sowie deren Trägergemeinde(n) selbst. Sie garantieren dabei den Einbezug der Anliegen der Institute und der innerkantonal zuständigen Gemeinde(n) im Rahmen der Vereinbarung.

Um die Abwicklung der Zahlung korrekt zu gewährleisten, ist eine Geschäftsstelle zu bezeichnen, der besondere Aufgaben obliegen. So besorgt sie die Information und Koordination unter den Vereinbarungskantonen, regelt die Verfahrensfragen und gewährt die Einsichtnahme und Kontrolle der Berechnungsgrundlagen.

Die Bevölkerung der zahlungspflichtigen Kantone ist bei den überregionalen Kultureinrichtungen hinsichtlich Zugang und Eintrittspreisen der Bevölkerung des Standortkantons gleichgestellt. Namentlich sollen alle Dienstleistungen, die der Bevölkerung des Standortkantons, insbesondere auch den Schulen, routinemässig oder auf Wunsch von diesen Kultureinrichtungen erbracht werden, zu den gleichen Bedingungen auch den Einwohnerinnen und Einwohnern der zahlungspflichtigen Kantone zustehen. Die Standortkantone stellen zudem gegenüber den zahlungspflichtigen Kantonen sicher, dass die überregionalen Kultureinrichtungen die Öffentlichkeit in angemessener Form auf die Abgeltungsleistungen aufmerksam machen.

#### **5. Berechnungsgrundlagen**

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 Sinne der interkantonalen Rahmenvereinbarung zusammen aus den Betriebssubventionen der öffentlichen Hand sowie kalkulatorischen Abschreibungen und Verzinsungen von Investitionsausgaben. Damit für das Inkrafttreten der Vereinbarung eine Grundlage für die Investitionsausgaben gefun-

den werden kann, geht man von den Investitionen der öffentlichen Hand in den letzten zehn Betriebsjahren aus. Neue Investitionen werden jeweils ab der neuen Abrechnungsperiode wirksam. Durch die Verteilung der Abschreibungen und Verzinsungen auf die ganze betriebliche Nutzungsdauer ergibt sich eine ausgeglichene Belastung. Die Berechnungen der Raumkosten beruhen auf einer Annuität von 4,5 Prozent. Sie setzen sich zusammen aus einer Amortisation und einem Zins. Die Lebensdauer wurde mit 40 Jahren angenommen. Dank dieser Erfassung der Investitionen kann auf den Einbezug des Bodenpreises, wie bei der Vollkostenrechnung üblich, verzichtet werden. Bei den öffentlichen Betriebssubventionen sind sowohl die Unterstützungen des Kantons als auch diejenigen der Stadt und anderer Träger- bzw. Beitragsgemeinden mit berücksichtigt. Als anrechenbare Betriebssubvention einer Abgeltungsperiode ist der Durchschnitt der beiden Kalenderjahre vor der Berechnung massgebend.

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 ausserhalb des Gebiets der Vereinbarungskantone trägt der Standortkanton. Der Ermittlung dieser Publikumsanteile kommt eine entscheidende Bedeutung zu. Verantwortlich für die korrekte Erfassung ist der Standortkanton. Er stützt sich dabei auf die Auswertung der Abonnemente und Repräsentativstichproben in bestimmten Zeiträumen bei Einzeleintritten. Die Daten werden in den beiden Standortkantonen in gleicher Weise erhoben, koordiniert und objektiv überprüfbar. Die Rechnungstellung erfolgt jährlich über den Standortkanton an den zahlungspflichtigen Kanton und wird am 30. September fällig. Für die Zentrums Kantone Zürich und Luzern ist eine gegenseitige Verrechnung vorgesehen.

Die Abgeltung wird für eine Periode von drei Kalenderjahren festgelegt. Sie wird im ersten Jahr der Periode durch den Standortkanton errechnet.

## **6. Weitere Bestimmungen**

Die Vereinbarung ist bewusst offen gestaltet, sodass zusätzliche Kantone beitreten können. Nur der Beitritt eines zusätzlichen Standortkantons erfordert zur Ergänzung der Liste der überregionalen Kultureinrichtungen die Zustimmung der Regierungen aller Vereinbarungskantone. Dies ist wichtig, weil sich dadurch das Verhältnis zwischen Zahlern und Empfängern verändern würde.



Jeder Kanton hat die Möglichkeit, mit einer Kündigungsfrist von zwei Jahren aus der Vereinbarung auszutreten. Die Kündigung macht dann Sinn, wenn ein Vereinbarungskanton die Grundzüge der Vereinbarung ändern möchte, beispielsweise den Modus der Abgeltung. Offen bleibt vorderhand, wie sich diese Kündigungsklausel im Rahmen des neuen interkantonalen Finanzausgleichs verhält. Ergänzend zu der vorliegenden Vereinbarung sollen die Regeln der interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV) gelten. Solange diese allerdings nicht in Kraft ist, wird für Streitigkeiten eine Schlichtungsstelle bezeichnet, bevor der Rechtsweg zu beschreiten ist. Die Vereinbarung tritt in Kraft, wenn ihr mindestens die vier Kantone Zürich, Luzern, Schwyz und Zug beigetreten sind, frühestens 2005 (Vorbehalt des Kantons Schwyz).

## **V. Würdigung**

### **1. Allgemein**

Das Zustandekommen der Vereinbarung ist ein Tatbeweis für die Lebenskraft des Föderalismus. Es ist erfreulich, dass sich die vier Kantonsregierungen ohne rechtliche Verpflichtung zusammengefunden haben, um diese Vereinbarung abzuschliessen. Vorbehalten bleibt die Ratifikation durch die vier beteiligten Kantone. Mit der offen ausgestalteten Vereinbarung ist die Erwartung verbunden, dass das Netzwerk der beteiligten Kantone verhältnismässig rasch ausgebaut werden kann. Die Vereinbarungskantone verpflichten sich, auf den Beitritt anderer Kantone hinzuwirken. Ferner kann die Vereinbarung als Vorlage für vergleichbare Vereinbarungen in anderen Aufgabengebieten und Regionen dienen.

### **2. Aus finanzpolitischer Sicht**

Innerkantonal wurde der in Art. 19 Abs. 5 der Kantonsverfassung verankerte Verfassungsauftrag eines Finanzausgleichs mit der Lastenausgleichsvorlage vom 7. Februar 1999 (Vorlage 3639) auch für die Stadt Zürich eingelöst. Seither erhält die Stadt Zürich vom Kanton eine Abgeltung an ihre Sonderlasten im Bereich Kultur (§ 35 c Finanzausgleichsgesetz [FAG], LS 132.1). Vorausgegangen war 1994 als Teillösung die Überführung des Opernhauses Zürich von der städtischen in die kantonale Subventionsverantwortung. Sie erfolgte durch den Erlass des Opernhausgesetzes (LS 440.2). Diese Schritte haben die Stadt

Zürich finanziell in die Lage versetzt, weiterhin ihre Subventionsverantwortung für das Kunsthhaus, das Schauspielhaus und die Tonhalle wahrzunehmen. Der Kantonsrat hat deshalb am 9. September 2002 einstimmig der Abschreibung des Postulats KR-Nr. 242/1998 zugestimmt, mit der eine Kantonalisierung dieser Kulturinstitute verlangt worden war. In diesem Zusammenhang wurde darauf hingewiesen, dass es für den angestrebten interkantonalen Kulturlastenausgleich keine Rolle spielt, ob ein Institut primär von der Stadt oder vom Kanton subventioniert wird.

Der Kanton hat 2002 aus der Laufenden Rechnung über 65 Mio. Franken für das Opernhaus und rund 24,5 Mio. Franken an die Sonderlasten der Stadt Zürich im Kulturbereich aufgewendet. Allerdings beteiligt sich der Kanton mit diesem Pauschalbeitrag nicht nur an den städtischen Subventionen für das Schauspielhaus und die Tonhalle. Erfasst werden damit namentlich auch die städtischen Subventionen für das Kunsthhaus, das Theater am Neumarkt, das Theaterhaus Gessnerallee und das Zürcher Kammerorchester. Weiter hat der Kanton zu Lasten der Investitionsrechnung 1 Mio. Franken an Sanierungsprojekte beim Opernhaus ausgerichtet.

Auf interkantonomer Ebene ist der Lastenausgleich als Instrument zur Abgeltung bezogener Leistungen im Rahmen des Gesamtpaketes NFA vorgesehen. Von der Bundesversammlung wurde das Finanz- und Lastenausgleichsgesetz dahingehend ergänzt, dass der Bundesrat bei der Inkraftsetzung den Stand der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich berücksichtigt. Damit wird ein Bekenntnis abgelegt, dass der interkantonale Lastenausgleich einen wichtigen Pfeiler des Reformwerks darstellt. Für den Kanton Zürich, der zu den Nettozahlern der NFA gehört und hohe Mehrbelastungen zu erwarten hat, ist es entscheidend, dass der interkantonale Lastenausgleich die vorgesehene Wirkung entfaltet.

Mit der ausgehandelten Kulturlastenvereinbarung lässt sich das Anliegen, dass zentralörtliche Leistungen interkantonale angemessen abgegolten werden sollen, auf praktikable Weise und unabhängig von einer zukünftigen Inkraftsetzung der NFA für den Bereich der überregionalen Kultureinrichtungen umsetzen. Die Vereinbarung zielt sich weiter dadurch aus, dass sie auf einen offenen Kreis von Kantonen über die Kerngruppe der vertragsschliessenden Kantone Zürich, Luzern, Schwyz und Zug hinaus zugeschnitten ist. Das Ziel, weitere Kantone für einen Beitritt zu gewinnen, wird dadurch erleichtert, dass lediglich ausgewählte herausragende Kulturinstitutionen einbezogen werden. Insgesamt stellt die Vereinbarung einen weiteren Mosaikstein im Bestreben dar, die interkantonalen Abgeltungen für die Zentrumslasten des Kantons Zürich zu verstärken. Mit Blick auf die NFA besitzt

die Vereinbarung dabei eine wichtige Signalwirkung. Es ist von entscheidender Bedeutung, auch im Bereich der Kultur eine solche Vereinbarung abzuschliessen, nachdem in den letzten Jahren bereits im Bildungsbereich und in weiteren Bereichen wichtige Vertragswerke unter Dach und Fach gebracht werden konnten. Deshalb hat der Regierungsrat das Verwirklichen des interkantonalen Lastenausgleichs im Kulturbereich in die Legislatorschwerpunkte 2003–2007 aufgenommen.

Die interkantonalen Abgeltungszahlungen dienen gemäss Art. 6 Abs. 1 der Vereinbarung der Entlastung der Staatskasse. Nach den Musterberechnungen, die im Rahmen der Vertragsverhandlungen angestellt wurden, hätte der Kanton Zürich für 2002 netto 4 Mio. Franken eingenommen, wenn die Vereinbarung zwischen den Kantonen Zürich, Luzern, Schwyz und Zug bereits in Kraft gewesen wäre. Das Ergebnis lässt sich nicht ohne weiteres auf Folgejahre übertragen, namentlich weil die Ausgleichszahlungen wesentlich von der jeweiligen Publikumsnachfrage aus den beteiligten Kantonen abhängen. Die Einnahmen verringern sich ferner dadurch, dass die Zuger Abgeltungszahlung an die Stelle der bisherigen Beiträge an Zürcher Kulturinstitute tritt. Dennoch können bei einer vorsichtigen Schätzung Einnahmen von netto 2,5 Mio. Franken pro Jahr veranschlagt werden. Sie sind in dieser Höhe im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2004–2007 eingestellt.

### **3. Aus kulturpolitischer Sicht**

Die Zentren Zürich und Luzern leisten mit ihren grossen professionellen Kulturunternehmen einen gewichtigen Beitrag zur hohen Qualität und Reichhaltigkeit des Kulturangebots der gesamten Region. Dieses herausragende Kulturangebot stellt nach der gemeinsamen Überzeugung aller beteiligten Vereinbarungskantone auch einen bedeutenden Faktor für die Standortattraktivität der angrenzenden Kantone dar. Zur Sicherung und Stärkung dieses hohen kulturellen Leistungsniveaus sind die Zentren auf die Hilfe dieser Kantone angewiesen.

Wie erwähnt bildet die Verwirklichung des interkantonalen Lastenausgleichs im Kulturbereich für den Regierungsrat einen Legislatorschwerpunkt. Diese Massnahme ist im Hinblick auf das strategische Ziel, ein breites und hoch stehendes Kulturangebot im Kanton zu erhalten, unerlässlich. Die Vereinbarung bildet zugleich eine Anerkennung und Motivation für die Kulturanbieter. Ihr Zustandekommen ist im unmittelbaren Interesse der gesamten Region Zentralschweiz.

Zürich und legt ein politisches Zeugnis ab für das kulturelle Bewusstsein und die solidarische Zusammenarbeit im gemeinsamen Interesse der Kulturförderung und Standortpromotion in der Region Zentralschweiz und Zürich.

## **VI. Beitrittsgesetz zur Vereinbarung**

Die Vereinbarung verschafft dem Kanton Zürich nicht nur Einnahmen, sondern verpflichtet ihn auch zu Abgeltungen an andere Standortkantone, namentlich an den Kanton Luzern. Die Leistungen werden gegenseitig verrechnet. Von da her ist der Beitritt im Rahmen eines referendumsfähigen Erlasses zu vollziehen.

Das Beitrittsgesetz legt die Randbedingungen für den Beitritt fest. In § 1 erfolgt die Beitrittserklärung. § 2 ermöglicht es dem Regierungsrat, ergänzende Einzelheiten zur Vereinbarung zu regeln. Dazu gehört beispielsweise die Beteiligung an den Kosten für den Vollzug der Vereinbarung.

§ 3 enthält eine Übergangsbestimmung zum Schutz der stadtzürcherischen Kulturinstitutionen, die bisher vom Kanton Zug direkt Betriebsbeiträge erhalten (Schauspielhaus, Theater am Neumarkt, Tonhalle). In den Vertragsverhandlungen wurde Wert darauf gelegt, dass bei ihnen keine Einnahmenlücke entsteht, wenn die Zuger Beiträge neu in die Zürcher Staatskasse fliessen. Diese Beträge sind im bisherigen Subventionsgefüge von Stadt und Kanton Zürich nicht erfasst. Der Bedarf nach einer Übergangsbestimmung folgt daraus, dass diese Betriebsbeiträge in die Subventionsverantwortung der Stadt Zürich übergeführt und in das System des innerkantonalen Kulturlastenausgleichs für die Stadt Zürich eingepasst werden sollen. Gemäss § 35 c FAG wird dieser Ausgleich jeweils pauschal für eine dreijährige Periode auf der Basis des letztbekanntes Rechnungsjahres festgesetzt. Für die Zwischenzeit bis zur Neufestsetzung muss der Kanton Überbrückungsleistungen erbringen. Beim Opernhaus Zürich erübrigt sich dagegen eine Übergangsregelung: Im Rahmenkredit vom 5. Juni 2000 wird bereits bestimmt, dass die Beiträge anderer Kantone an die Subvention des Kantons Zürich angerechnet werden (Vorlage 3748).

Die Übergangsbestimmung sieht vor, dass die Stadt Zürich ihre Betriebssubventionen im Umfang der bisherigen Zuger Beiträge erhöht, wofür ihr eine Frist von drei Jahren eingeräumt wird. Die Finanzierung ist im Verhältnis zwischen Stadt und Kanton vorerst über die kantonalen Überbrückungsleistungen sichergestellt. Die Subventionserhöhung durch die Stadt bedeutet für die Kulturinstitute folglich keine Mehreinnahmen. Daraufhin werden die zusätzlichen städtischen

Subventionen bei der nächsten Neufestsetzung des innerkantonalen Kulturlastenausgleichs berücksichtigt. Dies bedingt eine punktuelle Anpassung von § 35 c FAG, weil die Betreffnisse, die ja bis dahin aus (inter)kantonalen Mitteln finanziert werden, streng genommen nicht zum Nettoaufwand der Stadt gehören. Mit der Berücksichtigung im Rahmen von § 35 c FAG ist es gerechtfertigt, dass die Überbrückungsleistungen des Kantons enden.

## **VII. Antrag**

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der Gesetzesvorlage zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Jeker

Der Staatsschreiber:

Husi