

Sitzung vom 7. Mai 2009

718. Anfrage (Kneifen beim interkantonalen Kulturlastenausgleich)

Die Kantonsräte Yves de Mestral und Ralf Margreiter, Zürich, haben am 23. Februar 2009 folgende Anfrage eingereicht:

Der Regierungsrat hat in Beantwortung von Anfrage KR-Nr. 357/2008 darauf hingewiesen, dass die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich der Kultureinrichtungen nur schleppend vorankommt. In der Tat: Am 8. Februar 2009 hat das Obwaldner Stimmvolk den vom Kantonsrat beschlossenen Beitritt abgelehnt – der Kanton Obwalden wird somit der interkantonalen Kulturlastenvereinbarung nicht beitreten.

Eine jahrelange Leidensgeschichte setzt sich fort: Weiterhin nutzen Bewohnerinnen und Bewohner von Trittbrettfahrerkantonen unsere Kulturinstitutionen – zulasten der Zürcher Steuerzahlenden.

In diesem Zusammenhang stellen sich den Unterzeichnenden die folgenden Fragen:

1. Wieviele Mittel für den Kulturlastenausgleich flossen dem Kanton Zürich im Jahr 2008 von dritter Seite zu? Welcher Betrag wird 2009 hierfür eingehen?
2. Auf welches Total (brutto bzw. netto) belaufen sich die Gesamtkosten für die interkantonal beitragsberechtigten Zürcher Kulturinstitutionen? Wie verteilen sich die Besucher-/Nutzerzahlen gestützt auf Art. 10 II Kulturlastenvereinbarung auf die einzelnen Kantone und welche Kostenanteile entsprechen dem pro Kanton?
3. Wie gedenkt die Zürcher Regierung auf den Nicht-Beitritt des Kantons Obwalden zum interkantonalen Kulturlastenausgleich zu reagieren? Gedenkt er – in Modifikation seiner Position zu Postulat KR-Nr. 217/2005 – dafür besorgt zu sein, die Eintrittsgebühren in Opern- und Schauspielhaus sowie Tonhalle für Einwohnerinnen und Einwohner aus dem Kanton Obwalden und/oder anderen Kantonen, die sich als Kulturprofiteure und Trittbrettfahrer am Zürcher Kulturangebot bedienen, zu verteuern, was e contrario mit Art. 3 II der Kulturlastenvereinbarung in Einklang stehen würde?
4. Erkennt der Zürcher Regierungsrat im vorliegenden Fall Handlungsbedarf, um gestützt auf das verpönte Mittel der Allgemeinverbindlicherklärung gem Art. 48a I lit. d resp. Art. 48 Bundesverfassung in den interkantonalen Gremien den Zwangs-Beitritt des Kantons Obwalden in die Wege zu leiten?

5. Welche Zukunftsprognosen stellt der Regierungsrat aus Sicht des grössten und wirtschaftsstärksten Schweizer Kantons dem «kooperativen Föderalismus» angesichts wiederholter Kneifereien anderer Kantone?
6. Der Kanton Aargau ist offenbar nicht gewillt, der interkantonalen Kulturlastenvereinbarung in der vorliegenden Form beizutreten. Dem Vernehmen nach soll ein Kuhhandel geschlossen werden, in dem die Kunsthalle Aarau sowie das Stapferhaus Lenzburg ebenfalls in den Anhang 1 zur Kulturlastenvereinbarung aufgenommen werden sollen, damit der Kanton Aargau die diesbezüglichen Aufwendungen als Standortkanton mit den übrigen Kantonen verrechnen kann. Wie verträgt sich dies mit der Definition von Art. 2 II der Vereinbarung, gemäss welchen implizit keine Museen in die Kulturlastenvereinbarung aufgenommen werden sollen? Welche Museen, Ausstellungsorte und dergleichen im Kanton Zürich könnten nach Bedeutung und Grösse bei einem Einbezug der beiden aargauischen Institutionen analog ebenfalls in den Anhang 1 der Kulturlastenvereinbarung aufgenommen werden?
7. Auf welchen Betrag sind die Auslagen zu beziffern, welche dem Kanton Zürich resp. der kantonalen Gebäudeversicherung im Rahmen der Soforthilfe bei Hochwasserkatastrophen im Kanton Obwalden in den letzten zehn Jahren entstanden sind? Auf welche formell- oder materiellgesetzliche Grundlage stützen sich diese Soforthilfemassnahmen? Wurde in den letzten zehn Jahren weitergehende Hilfe geleistet? Falls ja, gedenkt der Zürcher Regierungsrat dies auch in Zukunft zu tun?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

Die Anfrage Yves de Mestral und Ralf Margreiter, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Dem Kanton Zürich flossen im Jahr 2008 und fliessen im Jahr 2009 keine Mittel aus dem Kulturlastenausgleich zu, weil die Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen vom 1. Juli 2003 (nachfolgend: Vereinbarung), welcher der Kanton Zürich mit Beschluss des Kantonsrates (KRB) vom 14. Februar 2005 beigetreten ist (Vorlage 4179a), noch nicht in Kraft getreten ist.

Der Kanton Zug bezahlt seit 1998 einen freiwilligen Jahresbeitrag von zurzeit Fr. 865 000 direkt an die Opernhaus Zürich AG (Fr. 500 000), die dem Rahmenkredit angerechnet werden, vgl. KRB vom 30. Oktober 2006 [Vorlage 4323]), die Schauspielhaus Zürich AG (Fr. 200 000), die Tonhalle-Gesellschaft Zürich (Fr. 130 000) und die Theater am Neumarkt AG (Fr. 35 000).

Zu Frage 2:

Die anrechenbaren Kosten gemäss Art. 9 der Vereinbarung, berechnet auf der vorläufigen Grundlage der Jahre 2006 und 2007, betragen:

Opernhaus Zürich AG	Fr. 69230998
Schauspielhaus Zürich AG	Fr. 35579675
Tonhalle-Gesellschaft Zürich	Fr. 11596613

Zurzeit werden mit einigen Kantonen Verhandlungen geführt, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten aufgenommen wurden. Zum Teil wird daher auf der Grundlage unterschiedlicher Berechnungsperioden mit unterschiedlichen Zahlengrundlagen verhandelt. Um diese für den Kanton Zürich wichtigen Verhandlungen nicht zu gefährden oder durch die Bekanntgabe neuer Zahlen zu verzögern und zu erschweren, können gegenwärtig keine Angaben über die teilweise stark schwankende kantonale Verteilung des Publikums gemacht werden.

Zu Frage 3:

Die Ablehnung des Beitritts zur Vereinbarung ist aus Zürcher Sicht bedauerlich. Die Entscheidung der Obwaldner Bevölkerung ist aber zu respektieren.

Die Einführung von Zuschlägen für Nutzerinnen und Nutzer aus anderen Kantonen ist nach wie vor nicht erfolgversprechend. Zur Begründung sei auf die Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 213/1998 betreffend «Einheimischentarife» verwiesen.

Zu Frage 4:

Die Bundesverfassung (BV, SR 101) kennt seit 2004 gemäss Art. 48a in den Vertragsbeziehungen der Kantone die Allgemeinverbindlichkeitserklärung und die Beteiligungspflicht. Diese beiden Instrumente werden in Art. 14 f. des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG, 613.2) konkretisiert. Die Allgemeinverbindlichkeitserklärung ist gemäss Art. 48a lit. d BV auf «Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung» bezogen. Art. 14 FiLaG schafft ein Instrument des Bundesrechts, das offensichtlich für gesamtschweizerische Belange gedacht ist. Das recht aufwendige Verfahren verdeutlicht dies: Mindestens 18 Kantone müssen der Bundesversammlung Antrag stellen und diese kann (muss aber nicht) die Allgemeinverbindlichkeit

in Form eines (referendumsfähigen) Bundesbeschlusses erklären. Die Allgemeinverbindlichkeitserklärung ist deshalb auf eine regionale Zusammenarbeit der Kantone nicht anwendbar.

Die Beteiligungspflicht ist in Art. 15 FiLaG geregelt. Hier erscheint es denkbar, dass die Bundesversammlung mittels eines einfachen (also nicht dem Referendum unterstehendem) Bundesbeschlusses einen oder mehrere Kantone zur finanziellen Beteiligung an einem regionalen Zusammenarbeitsvertrag verpflichtet (aber wiederum nicht muss), diesmal auf Antrag von mindestens der Hälfte der bereits beteiligten Kantone. Die praktische Durchführbarkeit erscheint allerdings mit vielen Unwägbarkeiten behaftet.

Auch in Anbetracht der laufenden und erfolversprechenden Verhandlungen mit verschiedenen anderen Kantonen besteht kein entsprechender Handlungsbedarf.

Zu Frage 5:

Der sogenannte «kooperative Föderalismus» hat sich nicht nur in der Schweiz, aber vor allem auch in der Schweiz seit den 70er-Jahren des letzten Jahrhunderts als Antwort auf Tendenzen der Zentralisierung und des Verlusts an gliedstaatlicher Autonomie in Bundesstaaten entwickelt. Sichtbarer und wirksamer Ausdruck dafür ist in der Schweiz die neue Rolle der Konferenzen, insbesondere der 1993 gegründeten Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). Diese ist nicht nur auf Bundesebene eine wichtige Kraft – u. a. paritätisch beteiligt an der Nachführung der BV oder an der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA); Gegenmacht zu föderalistisch und sachlich unbefriedigenden Lösungen auf Bundesebene (Kantonsreferendum gegen «Steuerpaket 2001») usw. –, sondern auch ein wesentliches Gefäss für die horizontale Zusammenarbeit der Kantone.

Ein Bundesstaat lebt zwangsläufig in einem Spannungsfeld von Kooperation und Autonomie der Gliedstaaten. Diese ist solange unproblematisch, als einerseits die Gliedstaaten sich weiterhin als lebensfähig erweisen und bereit sind, Verantwortung zu übernehmen, und andererseits Spill-over-Effekte im Grossen und Ganzen ausgeglichen werden und sich kein offensichtliches Trittbrettfahrerverhalten (möglichst auch noch immer der gleichen Gliedstaaten) einstellt. Die NFA und der in diesem Zusammenhang entstandene Art. 48a BV haben versucht, solche Fehlwirkungen in den Griff zu bekommen. Der zuweilen feststellbaren Majorisierung der wenigen (vor allem finanz-)starken Kantone durch eine Mehrheit der schwachen ist damit nicht gänzlich der Riegel geschoben. Der Kanton Zürich wird weiter auf Neuerungen im schweizerischen Föderalismus hinwirken und die Allianz mit anderen Kanto-

nen, aber auch anderen Gebietskörperschaften suchen müssen, um in diesem Sinne eine Verwesentlichung der föderalen Grundsätze in einer sich wandelnden Zeit zu erreichen (Metropolitankonferenzen, Föderalismus «à deux vitesses», Gebietsreformen usw.).

Zu Frage 6:

Das von den Kantonen Zürich und Aargau vereinbarte Zusatzprotokoll sieht eine Kürzung der errechneten Abgeltung im Umfang von 10% vor, welche die Besucherströme aus dem Kanton Zürich im Stapferhaus und dem historischen Museum Aargau berücksichtigt. Das Aargauer Kunsthaus ist dagegen nicht Gegenstand des Zusatzprotokolls, zumal bei der Erarbeitung der Vereinbarung die Aufnahme von Kunstmuseen in die Liste der überregionalen Kultureinrichtungen ausdrücklich abgelehnt wurde (vgl. KRB vom 14. Februar 2005).

Es besteht somit keine Veranlassung, eine Erweiterung der Liste (Anhang 1 zur Vereinbarung) anzustreben, in der die Institutionen aus dem Kanton Zürich aufgeführt sind, die als überregionale Kultureinrichtungen gelten. Zudem bedürfte die Änderung dieser Liste eines einstimmigen Beschlusses der Regierungen sämtlicher Vereinbarungskantone (Art. 4 Abs. 2 der Vereinbarung).

Zu Frage 7:

Die Interkantonale Risikogemeinschaft Elementar (IRG) ist ein Gemeinschaftswerk der 19 kantonalen Gebäudeversicherungen im Rahmen des Interkantonalen Rückversicherungsverbandes. Die IRG erbringt im Katastrophenfall Leistungen zum Schutz der kantonalen Gebäudeversicherungen vor Insolvenz.

Im Kanton Obwalden dagegen wird die Elementarschadenversicherung von Gebäuden von den Privatversicherungen gewährleistet. Obwalden ist somit nicht Mitglied der IRG, weshalb die GVZ nie Aufwendungen für Hochwasserkatastrophen in diesem Kanton erbracht hat und aufgrund der Rechtslage auch nicht erbringen könnte.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi