

Institut für Systemisches Management  
und Public Governance



Universität St.Gallen



Schwanensee im Opernhaus Zürich. Foto: Carlos Quezada

## Finanzierung der Kulturförderung des Kantons Zürich

Jürg Felix  
Kuno Schedler

Februar 2017

Dieser Bericht ist im Auftrag der Vorsteherin der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich, Frau Regierungsrätin Jacqueline Fehr, entstanden. Er basiert auf vorhandenen Daten aus verschiedenen Quellen, d. h. die Verfasser haben keine eigenständigen Datenerhebungen vorgenommen. Die Autoren danken den verschiedenen Stellen für die Bereitstellung der Daten, insbesondere der Fachstelle Kultur für die Hinweise auf vorhandene Daten und die Unterstützung bei der Strukturierung des Berichts.

Die Auftraggeberin hat keinen Einfluss auf die inhaltlichen Aussagen in diesem Bericht genommen. Die Verantwortung für die Inhalte liegt bei den Autoren.

Autoren:

Dr. Jürg Felix, Projektleiter am Institut für Systemisches Management und Public Governance der Universität St.Gallen (IMP-HSG)

Prof. Dr. Kuno Schedler, Ordinarius für Public Management an der Universität St.Gallen

Bearbeitende am IMP-HSG:

Samuele Barbera, wissenschaftlicher Assistent, B.A. HSG

Ruth Frischknecht, wissenschaftliche Assistentin, M.Sc. Universität Basel

Nadia Hafner, wissenschaftliche Assistentin, M.A. HSG

Kontaktadresse:

Institut für Systemisches Management und Public Governance (IMP-HSG)

Universität St.Gallen

Dufourstrasse 40a

CH - 9000 St.Gallen

Tel.: +41 71 224 73 45

[www.imp.unisg.ch](http://www.imp.unisg.ch)

## Executive Summary

Die kantonale Kulturförderung wird grundsätzlich aus zwei Gefässen finanziert:

- aus dem ordentlichen kantonalen Budget (Erfolgsrechnung);
- aus dem Lotteriefonds des Kantons Zürich.

Die Kulturförderung selbst kann in unterschiedliche Beitragsarten unterteilt werden:

- *Direkte Kulturförderung*: Beiträge, die direkt für kulturelle Vorhaben oder zugunsten von Kulturschaffenden gesprochen werden. Darunter fallen im Kanton Zürich Projekt- und Produktionsbeiträge, personenbezogene Beiträge, Werkbeiträge, Beiträge für Ateliers oder Freiraumbeträge. Ebenfalls der direkten Kulturförderung zugeschlagen werden Ausgaben für Werkanäufe sowie Preise und Anerkennungsbeiträge.
- *Indirekte Kulturförderung*: Sie unterstützt das Bereitstellen der für das kulturelle Schaffen erforderlichen Strukturen und setzt sich vor allem aus Betriebs- und Investitionsbeiträgen zusammen.
- *Mittelbare Kulturförderung*: Diese umfasst alle zweckgebundenen Kulturanteile an die Städte Winterthur und Zürich.

Ein Rückblick auf die vergangenen zwanzig Jahre zeigt, dass die Kulturförderung sowie ihre Finanzierung zunehmend strukturiert und mit Steuerungsinstrumenten versehen wurden. Seit 2002 besteht ein Kulturförderungsleitbild, seit 2010 eine vollständig revidierte Kulturförderungsverordnung. Die Zuständigkeiten für die Förderung sind auf unterschiedliche Ebenen verteilt:

- Im ordentlichen Budget entscheidet der Kantonsrat über die Kulturförderung in den Leistungsgruppen 2234 (Fachstelle Kultur) sowie 2216 (innerkantonaler Lastenausgleich). Ausserdem spricht der Kantonsrat Mittel durch Entnahme aus dem Lotteriefonds.
- Der Regierungsrat spricht Betriebsbeiträge, Projektbeiträge und Investitionsbeiträge, wenn sie bestimmte Volumina überschreiten.
- Die Fachstelle Kultur verwaltet die ihr zugewiesenen finanziellen Mittel zur Kulturförderung, zum Teil unter Beizug der Kulturförderungskommission.
- Das Opernhaus ist sowohl bezüglich Zuständigkeiten wie auch in der Höhe der Förderung ein Spezialfall.

Die für die Kulturförderung gesprochenen Mittel schwanken über die Jahre beträchtlich. Dies hängt vor allem mit unregelmässig anfallenden, zum Teil beträchtlichen Investitionsbeschlüssen zusammen. Die Neuregelung der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton Zürich und den Städten (v. a. Zürich und Winterthur) hat die Zusammensetzung der Finanzierung deutlich verändert.

Zwischen 1997 und 2015 stiegen die Kulturausgaben des Kantons Zürich insgesamt von CHF 77 Mio. auf CHF 149 Mio. Der grösste Anteil der Mittel wurde für die indirekte Kulturförderung eingesetzt. Er betrug 1997 CHF 62 Mio. und stieg bis 2015 kontinuierlich auf CHF 92 Mio. an.

Um die Kulturförderung in Zukunft auf dem heutigen Niveau zu sichern, wird von einem Ressourcenbedarf von CHF 131.25 Mio. ausgegangen. Für die Diskussion möglicher Finanzierungsmodelle wurden in diesem Bericht Szenarien entwickelt:

- 1) *Kantonaler Kulturfonds*. Grundidee: Für die kleineren Förderbeiträge wird ein Kulturfonds eingerichtet, der aus dem Lotteriefonds geäufnet wird. Die grösseren Beiträge werden ausserhalb des Kulturfonds finanziert.
- 2) *Kulturkapitel im Lotteriefonds*. Grundidee: Im Lotteriefonds werden etwa 30 % der Erträge für die Kulturförderung reserviert und in einem eigenen Kapitel bewirtschaftet. Mittel, die nicht abgerufen werden, gehen in eine Reserveposition „Kultur“ des Lotteriefonds.
- 3) *Kulturstiftung*. Grundidee: Sämtliche Beiträge für Kulturförderung, die nicht gesetzlich verankert sind, werden in eine Kulturstiftung übertragen und aus dem Lotteriefonds finanziert.

## Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	8
2	Ziele der Studie	9
3	Vorgehen und Aufbau der Studie	10
4	Kulturförderung der öffentlichen Hand	11
4.1	Beitragsarten der Kulturförderung	11
4.2	Entwicklung der Kulturförderung im Kanton Zürich	12
4.2.1	Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen	12
4.2.2	Opernhaus	14
4.2.3	Genossenschaft Theater Kanton Zürich	14
4.3	Gemeinden / Städte Zürich und Winterthur	15
4.4	Bund	16
4.4.1	Bundesamt für Kultur	16
4.4.2	Pro Helvetia	17
5	Kulturfinanzierung	18
5.1	Budget / Staatshaushalt	18
5.2	Lotteriefonds des Kantons Zürich / Swisslos	19
5.2.1	Allgemeine Entwicklung	19
5.2.2	Gesetzliche Grundlagen	19
5.2.3	Vergabep Praxis des Kantonsrats	22
5.2.4	Finanzielle Zuwendungen aus dem Lotteriefonds	23
5.2.5	Entwicklung bei Swisslos	26
5.2.6	Entwicklung der Gewinnanteile von 1995 bis 2015	28
5.2.7	Prognosen der Gewinnanteile von 2016 bis 2030	28
5.3	Finanzausgleich	30
5.3.1	Der interkantonale Kulturlastenausgleich	30
5.3.2	Der innerkantonale Finanzausgleich	31
6	Datenerhebung zur Kulturfinanzierung 1997 bis 2015	34
6.1	Kanton Zürich	35
6.1.1	Beitragsarten	35
6.1.2	Finanzierungsquellen	39
6.2	Gemeinden / Städte	41
6.2.1	Entwicklung des Nettoaufwands der Zürcher Gemeinden im Allgemeinen	41
6.2.2	Entwicklung des Nettoaufwands der Stadt Zürich	42
6.2.3	Entwicklung des Nettoaufwands der Stadt Winterthur	44
6.3	Bund, Kantone und Gemeinden im Vergleich	45

6.4	Fazit der Datenanalyse	46
7	Finanzierungsmodelle anderer Kantone	47
7.1	Modell-Ansätze	47
7.1.1	Quellen	47
7.1.2	Trennung von einmaligen und wiederkehrenden Beiträgen	47
7.1.3	Trennung von Institutions- und Dispositionsteil	49
7.1.4	Kuratorium	49
7.1.5	Kulturförderungsfonds	49
7.2	Fazit aus dem Vergleich	50
8	Finanzierungsmodelle für den Kanton Zürich ab 2022	51
8.1	Kriterien für ein „gutes“ Finanzierungsmodell der Kulturförderung	51
8.2	Ressourcenbedarf	52
8.2.1	Künftiger Ressourcenbedarf	53
8.3	Szenario 1: Kantonaler Kulturfonds	54
8.3.1	Beschrieb	54
8.3.2	Auswirkungen auf Organisation und Struktur der Kulturförderung	55
8.3.3	Chancen und Risiken	56
8.4	Szenario 2: Kulturkapitel im Lotteriefonds	57
8.4.1	Beschrieb	57
8.4.2	Auswirkungen auf Organisation und Struktur der Kulturförderung	58
8.4.3	Chancen und Risiken	58
8.5	Szenario 3: Kulturstiftung	59
8.5.1	Beschrieb	59
8.5.2	Auswirkungen auf Organisation und Struktur der Kulturförderung	60
8.5.3	Chancen und Risiken	60
9	Fazit	62
10	Literatur	63

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aufbau der Studie	10
Abbildung 2: Finanzierung der Kulturförderung des Kantons Zürich im Überblick	13
Abbildung 3: Direkte Beiträge aus dem Lotteriefonds zugunsten der Kulturförderung I	23
Abbildung 4: Direkte Beiträge aus dem Lotteriefonds zugunsten der Kulturförderung II	24
Abbildung 5: Direkte Beiträge aus dem Lotteriefonds zugunsten der Denkmalpflege und der Bildung	25
Abbildung 6: Planung der Entnahmen aus dem Lotteriefonds zugunsten der Kulturförderung bis 2021	26
Abbildung 7: Gewinnanteile des Kantons Zürich am Reingewinn aller Swisslos-Kantone	28
Abbildung 8: Prognosen der Gewinnanteile des Kantons Zürich am Reingewinn von Swisslos	29
Abbildung 9: Entwicklung der zweckgebundenen Kulturlastenanteile des Zentrumslastenausgleichs	33
Abbildung 10: Die drei Dimensionen der Kulturförderung	34
Abbildung 11: Mittel für die Kulturförderung des Kantons Zürich	35
Abbildung 12: Mittel der Fachstelle Kultur zugunsten der direkten und indirekten Kulturförderung	36
Abbildung 13: Mittel der Fachstelle Kultur zugunsten der direkten und indirekten Kulturförderung ohne Opernhaus	37
Abbildung 14: Mittel für die mittelbare Kulturförderung	38
Abbildung 15: Übersicht über die Finanzierungsquellen zugunsten der Kulturförderung	39
Abbildung 16: Übersicht über die Finanzierungsquellen zugunsten der Fachstelle Kultur	40
Abbildung 17: Entwicklung des Nettoaufwands für die Kulturförderung aller Zürcher Gemeinden	41
Abbildung 18: Entwicklung des Nettoaufwands für die Kulturförderung aller Zürcher Gemeinden ohne die Städte Zürich und Winterthur	42
Abbildung 19: Entwicklung des Nettoaufwands für die Kulturförderung der Stadt Zürich	43
Abbildung 20: Entwicklung des Nettoaufwands für die Kulturförderung der Stadt Winterthur	44
Abbildung 21: Entwicklung der Kulturfinanzierung durch die öffentliche Hand	45
Abbildung 22: Finanzierungsquellen	47
Abbildung 23: Finanzielle Kompetenzen bezüglich ordentlichem Budget	48
Abbildung 24: Übersicht Kulturfinanzierung Stand 2017	52
Abbildung 25: Aktueller Ressourcenbedarf für Kultur (Stand 2017)	53
Abbildung 26: Prozentuale Anteile der Finanzierungsgefässe in Szenario 1	55
Abbildung 27: Prozentuale Anteile der Finanzierungsgefässe in Szenario 2	57
Abbildung 28: Prozentualer Anteil der Finanzierungsgefässe in Szenario 3	59

## Abkürzungsverzeichnis

BAK	Bundesamt für Kultur
BGS	Bundesgesetz über die Geldspiele
BV	Bundesverfassung vom 18. April 1999
CHF	Schweizer Franken
CRG	Gesetz über Controlling und Rechnungslegung des Kantons Zürich vom 9. Januar 2006
E-BGS	Entwurf des Bundesgesetz über die Geldspiele aus dem Jahr 2015
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
FAG	Finanzausgleichsgesetz des Kantons Zürich vom 12. Juli 2010
FAG alt	Gesetz über die Staatsbeiträge an die Gemeinden und über den Finanzausgleich vom 2. September 1979
FCV	Finanzcontrollingverordnung
FHG ZH	Finanzhaushaltsgesetz des Kantons Zürich
FHG alt	ehemaliges Finanzhaushaltsgesetz des Kantons Zürich
FiFV	Filmförderungsverordnung vom 21. April 2016
FiG	Filmgesetz vom 14. Dezember 2001
FiLaG	Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003
FLA	Finanz- und Lastenausgleich
GTKZ	Genossenschaft Theater Kanton Zürich
IKV	Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 26. Mai 1937
ILV	Interkantonaler Kulturlastenausgleich
IMP-HSG	Institut für Systemisches Management und Public Governance an der Universität St.Gallen
KFG Bund	Kulturförderungsgesetz Bund vom 11. Dezember 2009
KFG ZH	Kulturförderungsgesetz Kanton Zürich vom 1. Februar 1970
KFV Bund	Kulturförderungsverordnung Bund vom 23. November 2013
KFV ZH	Kulturförderungsverordnung Kanton Zürich vom 26. Mai 2010
KR	Kantonsrat
LG	Leistungsgruppe(n)
LoG	Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (SR 935.51)
MSG	Museumsgesetz vom 12. Juni 2009
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen
OpHG	Opernhausgesetz Kanton Zürich vom 15. Februar 2010
RRB	Regierungsratsbeschluss
SBG	Spielbankengesetz vom 18. Dezember 1998
STG	Sport-Toto-Gesellschaft

## 1 Ausgangslage

Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat am 25. Februar 2015 das Leitbild Kulturförderung verabschiedet. Bestandteil des Leitbilds sind die kulturpolitischen Leitsätze sowie die Schwerpunkte der Kulturförderung für die kommenden Jahre. Der Regierungsrat beabsichtigt, ergänzend zum Leitbild, auch die längerfristige Finanzierung des Aufgabenbereichs Kulturförderung sicherzustellen.

Seit über zwei Jahrzehnten hat der Kanton Zürich den grössten Teil des Ausbaus der Kulturförderung mit Hilfe von Lotteriefondsmitteln realisiert. Ab 2016 werden nur noch die Beiträge an das Opernhaus und die Genossenschaft Theater Kanton Zürich über den ordentlichen Haushalt bestritten. Die gesamte übrige Kulturförderung wird durch Beiträge aus dem Lotteriefonds finanziert. Bedingt durch einen Abbau des Überhangs im Lotteriefonds sind die beschlossenen Beiträge im Zeitraum 2017 – 2021 rund 2,7mal höher als in den Vorjahren. Es ist damit zu rechnen, dass der Überhang bis Ende 2021 auf das vom Regierungsrat erwünschte Mass abgebaut wird. Die Frage stellt sich, wie die Mittel für die Kulturförderung ab 2022 langfristig gesichert werden können.

Die künftige Finanzierung der Kulturförderung wurde auf politischer Ebene auch anderweitig verschiedentlich aufgegriffen.

- Am 23. März 2016 wurde die *kantonale Volksinitiative „Film- und Medienförderungsgesetz“* eingereicht.<sup>1</sup> Mit ihr sollen die rechtlichen Grundlagen für einen jährlichen Kostenbeitrag zugunsten der Film- und Medienstiftung im Rahmen des Budgets geschaffen werden. Der Beitrag dient der Förderung der Film-, Game- und interaktiven Medienkunst des Kantons Zürich.
- Die am 14. März 2016 eingereichte *Interpellation „Langfristige Kulturförderung – Wie weiter nach Abschluss der Vorlage 5125“* weist zudem auf die unübersichtliche Kulturförderung und die fehlende langfristige sowie verlässliche Finanzierungsgrundlage hin.<sup>2</sup> In ihrer Antwort vom 20. April 2016 betont die Regierung die Wichtigkeit einer langfristigen und verbindlichen Finanzierung der Kulturförderung und stellt eine Studie in Aussicht, die die bisherige Kulturfinanzierung umfassend analysiert und mögliche Finanzierungsvarianten ab 2022 aufzeigt.
- Vom Kantonsrat wurde am 6. Juni 2016 das *Postulat „Finanzielle Neuregelung der Kulturförderung“* an den Regierungsrat überwiesen.<sup>3</sup> Die ursprünglich als Motion eingereichte Petition verlangt eine Revision des Kulturförderungsgesetzes. Dies mit der Absicht, einen Kulturfonds zu errichten, der durch einen bestimmten prozentualen Anteil aus dem Ertrag von Swisslos geöffnet wird.

---

<sup>1</sup> Medienmitteilung vom 23. März 2016, Initiativkomitee „Film- und Medienförderungsgesetz“

<sup>2</sup> KR-Nr. 91/2016

<sup>3</sup> KR-Nr. 248/2015



## 2 Ziele der Studie

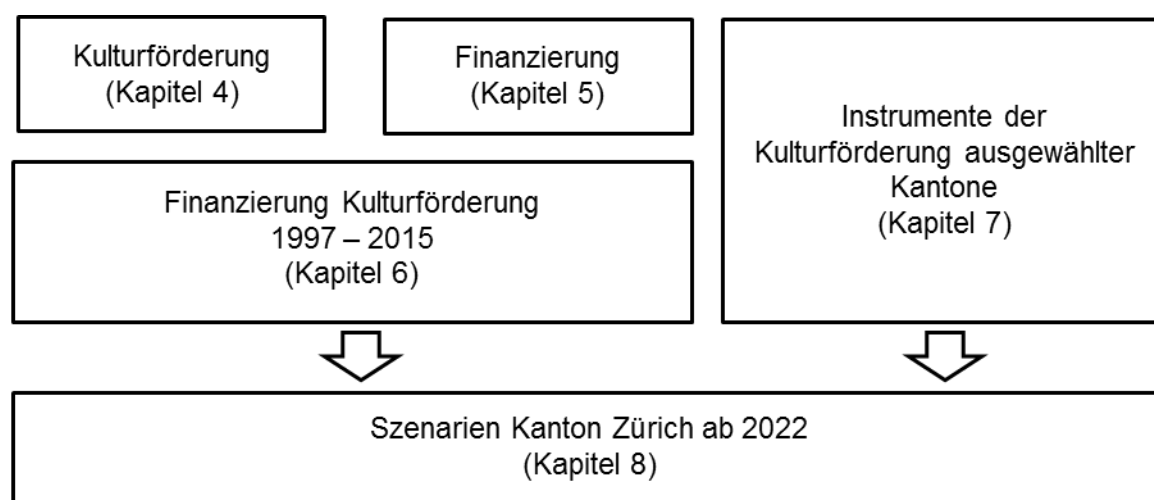
Die Direktorin der Justiz und des Innern des Kantons Zürich hat das IMP-HSG beauftragt, eine Studie mit den Entscheidungsgrundlagen für die langfristige Finanzierung der kantonalen Kulturförderung ab 2022 zu erarbeiten. Die Studie soll die Grundlage zu folgenden Themen aufbereiten:

- Analyse der Kulturfinanzierung in den letzten Jahren im Kanton Zürich sowie Darstellung der aktuellen Situation;
- Entwicklung der Lotteriefondseinnahmen in den letzten Jahren sowie eine Prognose für die künftige Entwicklung (inkl. Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen);
- Darstellung ausgewählter Finanzierungsmodelle der Kulturförderung aus anderen Kantonen und damit Einbettung der Fragestellung in einen gesamtschweizerischen Kontext.

Auf der Basis dieser Grundlagen sollen drei Szenarien zu möglichen Finanzierungsvarianten entwickelt und deren Auswirkungen auf Organisation und Struktur der Kulturförderpraxis dargelegt werden. Abschliessend sollen die Chancen und Risiken der Ergebnisse bewertet werden.

### 3 Vorgehen und Aufbau der Studie

Die Finanzierung der Kulturförderung im Kanton Zürich ist eine ausgesprochen komplexe Angelegenheit. Im Betrachtungszeitraum 1997 bis 2015 haben sich nicht nur die Finanzflüsse verändert, sondern auch die Begriffe und Zuständigkeiten geändert. Eine zentrale Herausforderung dieses Berichts war daher, vergleichbare und verlässliche Zahlen zu sammeln, die eine zuverlässige Grundlage für die Ausarbeitung der gewünschten Szenarien einer zukünftigen Finanzierung der Kulturförderung bilden. Die erhobenen Daten stammen aus unterschiedlichen Quellen. Die einzelnen Quellen werden an den jeweiligen Stellen der Studie erwähnt.



**Abbildung 1: Aufbau der Studie**

Abbildung 1 illustriert den Aufbau des Berichts. In Grundlagenkapitel 4 wird die Entwicklung der Kulturförderung in den vergangenen 20 Jahren aufgezeigt. Im Zentrum steht die Kulturförderung des Kantons Zürich. Ergänzend werden die Entwicklungen in den Zürcher Gemeinden im Allgemeinen sowie der Städte Zürich und Winterthur im Speziellen dargestellt. Ebenfalls ergänzend werden zudem die Entwicklungen auf Bundesebene aufgezeigt. In einem weiteren Grundlagenkapitel, dem Kapitel 5, wird die Entwicklung der Finanzierung der Kulturförderung im Kanton Zürich beschrieben.

In Kapitel 6 wird die Finanzierung der Kulturförderung im Zeitraum 1997 bis 2015 aufgezeigt. Im Zentrum steht wiederum der Kanton Zürich. Ergänzend werden zum einen Daten bezüglich der Finanzierung der Kulturförderung der Zürcher Gemeinden präsentiert. Zum anderen werden die Daten der Finanzierung der Kulturförderung dargestellt, die das finanzielle Engagement der öffentlichen Hand im Allgemeinen aufzeigen.

Der Finanzierung der Kulturförderung des Kantons Zürich ab 2022 widmet sich das Kapitel 8. Präsentiert werden drei Szenarien. Die Szenarien werden einerseits aus den Erkenntnissen des Kapitels 6 abgeleitet. Andererseits wurden die Szenarien unter Einbezug von Instrumenten der Kulturförderung, die in ausgewählten Kantonen zur Anwendung gelangen, entwickelt. Letztere werden in Kapitel 7 umrissen.

## 4 Kulturförderung der öffentlichen Hand

Für die Kulturförderung der Schweiz bezeichnend ist die Vielfalt der Förderstrukturen. Die Förderung des kulturellen Lebens erfolgt in der Schweiz durch ein breites Spektrum von staatlichen und privaten Trägerschaften und Organisationsformen. Mit der Aufnahme des Kulturartikels in die seit dem 1. Januar 2000 gültige Bundesverfassung wurden die Kantone als die für die Kultur zuständige Staatsebene bezeichnet. Das heisst, dass der Bund die Massnahmen der Kulturförderung trifft, die die Kantone, Gemeinden oder die Privaten nicht selber ergreifen können. Umfassender sind die Aufgaben des Bundes in denjenigen kulturellen Fragen, in denen der Bund spezifische verfassungsrechtliche Kompetenzen hat. Je nach kulturpolitischem Aufgabenbereich verfügt der Bund im Verhältnis zu den Kantonen in der Folge über parallele oder subsidiäre Kompetenzen.

Die Kulturförderung wird nach unterschiedlichen Förderbereichen differenziert. Die Aufteilung leitet sich jeweils aus dem Aufgabenprofil der mit der Kulturförderung beauftragten Institution ab. Eine schweizweit verbindliche Struktur existiert nicht. Da in der vorliegenden Studie weder ein einzelner Förderbereich, noch ein Vergleich zwischen Förderbereichen Gegenstand der Fragestellungen ist, wird nachfolgend auf eine Differenzierung nach Förderbereichen grundsätzlich verzichtet. Eine Ausnahme bildet der Förderbereich Film, der teilweise separat ausgewiesen wird. Die übrigen Förderbereiche wie bildende Kunst, Literatur, Musik, Tanz, Theater und Mehrsparten werden zusammengefasst.<sup>4</sup>

Die Bibliotheken sowie die Denkmalpflege und der Heimatschutz werden vom Bund und teilweise von den Kantonen und Gemeinden der Kulturförderung zugeordnet. Dies im Gegensatz zum Kanton Zürich. In der vorliegenden Studie werden in der Folge diese Förderbereiche grundsätzlich ausgeklammert. Dies gilt insbesondere auch für Daten, die durch das Bundesamt für Statistik zur Verfügung gestellt wurden. Bei Daten des Statistischen Amtes des Kantons Zürich betreffend die Nettoaufwendungen für die Kulturförderung in den Zürcher Gemeinden sind die Bibliotheken allerdings mit eingeschlossen.

Das Bundesamt für Statistik publiziert regelmässig Daten zur öffentlichen Kulturfinanzierung. Im Jahr 2013 beliefen sich die Kulturausgaben der öffentlichen Hand auf total CHF 2.11 Mrd. Die wichtigsten Akteure sind die Gemeinden, die über die Hälfte der Mittel (55 % oder CHF 1.16 Mrd.) zur Verfügung stellen. Die kantonalen Aufwendungen belaufen sich auf rund 34 % (CHF 710 Mrd.) der Gesamtausgaben. Der Bund beteiligt sich mit rund 11 % (CHF 237 Mio.) an der öffentlichen Finanzierung der Kultur in der Schweiz.<sup>5</sup>

### 4.1 Beitragsarten der Kulturförderung

Die Kulturförderung kennt verschiedene Instrumente, die grundsätzlich drei Hauptkategorien zugeordnet werden können.

- *Direkte Kulturförderung*: Beiträge, die direkt für kulturelle Vorhaben oder zugunsten von Kulturschaffenden gesprochen werden. Darunter fallen im Kanton Zürich Projekt- und Produktionsbeiträge, personenbezogene Beiträge, Werkbeiträge, Beiträge für Ateliers oder Freiraumbbeiträge. Ebenfalls der direkten Kulturförderung zugeschlagen werden Ausgaben für Werkankäufe sowie Preise und Anerkennungsbeiträge.
- *Indirekte Kulturförderung*: Sie unterstützt das Bereitstellen der für das kulturelle Schaffen erforderlichen Strukturen und setzt sich vor allem aus Betriebs- und Investitionsbeiträgen zusammen.

<sup>4</sup> vgl. Tätigkeitsbericht 2015, Fachstelle Kultur Kanton Zürich, 2016, S. 17

<sup>5</sup> Kulturfinanzierung durch die öffentliche Hand, einsehbar unter [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch)

- *Mittelbare Kulturförderung*: Diese umfasst alle zweckgebundenen Kulturanteile an die Städte Winterthur und Zürich.

## 4.2 Entwicklung der Kulturförderung im Kanton Zürich

Die Kulturförderung des Kantons Zürich ist seit 1970 im Kulturförderungsgesetz (KFG ZH) verankert. Im Jahr 1990 wurde das Gesetz mit den Bestimmungen des Staatsbeitragsgesetzes ergänzt. Im Betrachtungszeitraum der Studie erfuhr das Gesetz zwei grundsätzliche Änderungen. Die Erste erfolgte 2010 und war durch die Anpassungen des kantonalen Verwaltungsverfahrens motiviert. Die zweite Änderung ist seit 2012 in Kraft und berücksichtigt die Bestimmungen des Finanzausgleichgesetzes (FAG).

Die vom Regierungsrat 1971 in Kraft gesetzte Kulturförderungsverordnung wurde 2010 durch eine totalrevidierte Verordnung ersetzt. Bis zu diesem Zeitpunkt erfolgte die Umsetzung des KFG ZH primär durch Arbeitsgruppen in einer vom Regierungsrat gewählten Kulturförderungskommission.<sup>6</sup> 2001 wurde das Aufgabenportfolio der Kulturförderungskommission ergänzt. Neu wurde sie beauftragt, ein Leitbild über die Kulturförderung zu erlassen, das dem Regierungsrat zur Genehmigung zu unterbreiten ist.<sup>7</sup> Das erste Kulturförderungsleitbild des Kantons Zürich wurde vom Regierungsrat im Jahr 2002 genehmigt.<sup>8</sup> Die darin ausformulierten Handlungsgrundsätze, die vorgeschlagenen Massnahmen sowie die fehlende normative Grundlage für die Aufgaben der Fachstelle Kultur führten letztlich dazu, dass der Regierungsrat mit Beschluss vom 26. Mai 2010 eine vollständig revidierte Kulturförderungsverordnung verabschiedete.<sup>9</sup>

Die Kulturförderung erfolgt insbesondere durch die Förderung von Institutionen, Veranstaltungen und Werken.<sup>10</sup> Ergänzend können Personen im Sinne der Begabtenförderung oder durch Auszeichnung ihres kulturellen Schaffens unterstützt werden.<sup>11</sup> Der Kanton Zürich unterstützt in erster Linie Institutionen, Veranstaltungen, Werke und Kulturschaffende, die in enger Beziehung zum Kanton Zürich stehen.<sup>12</sup> Ein vom Regierungsrat verabschiedetes Leitbild definiert die kulturpolitischen Ziele.<sup>13</sup>

### 4.2.1 Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen

Die Vergabe der Mittel für die Kulturförderung im Kanton Zürich wird durch unterschiedliche Akteure entschieden. In Abbildung 2 werden die Zuständigkeiten bezüglich Mittelsprechung und -verwendung schematisch abgebildet.

**Kantonsrat:** Über das ordentliche jährliche Budget beeinflusst der Kantonsrat das Budget der Kulturförderung in zwei Leistungsgruppen (LG). Mit der LG 2234 legt der Kantonsrat das Budget der Fachstelle Kultur fest. In dieser LG enthalten sind auch die Beiträge, die der Kanton aus dem interkantonalen Kulturlastenausgleich an die Institutionen gemäss Vereinbarung weiterleitet.<sup>14</sup> Die Abgeltungen, die der Kanton im Rahmen des innerkantonalen Lastenausgleichs für die Kulturförderung entrichtet, werden in der LG 2216 gesprochen.<sup>15</sup> Darüber hinaus spricht der Kantonsrat Mittel für die Kulturförderung

---

<sup>6</sup> ABI 2010, 1187

<sup>7</sup> OS 56, 814

<sup>8</sup> Kulturförderungsleitbild des Kantons Zürich, Direktion der Justiz und des Innern, 2002

<sup>9</sup> ABI 2010, 1187

<sup>10</sup> § 1 KFG ZH

<sup>11</sup> § 2 KFG ZH

<sup>12</sup> § 1 Abs. 2 KFV ZH

<sup>13</sup> § 2 Abs. 1 KFV ZH

<sup>14</sup> vgl. 5.3.1

<sup>15</sup> Bis zur Inkraftsetzung des neuen Finanzausgleichgesetzes waren diese Beiträge Bestandteil der LG 2234, was in Abbildung 2 durch die gepunktete Pfeillinie dargestellt wird.

durch Entnahmen aus dem Lotteriefonds, sofern für das einzelne Vorhaben Beträge von über CHF 500'000 zu bewilligen sind. Der Kantonsrat beschliesst zudem Entnahmen aus dem Lotteriefonds, die der Fachstelle Kultur zur Finanzierung der Kulturförderung überwiesen werden.

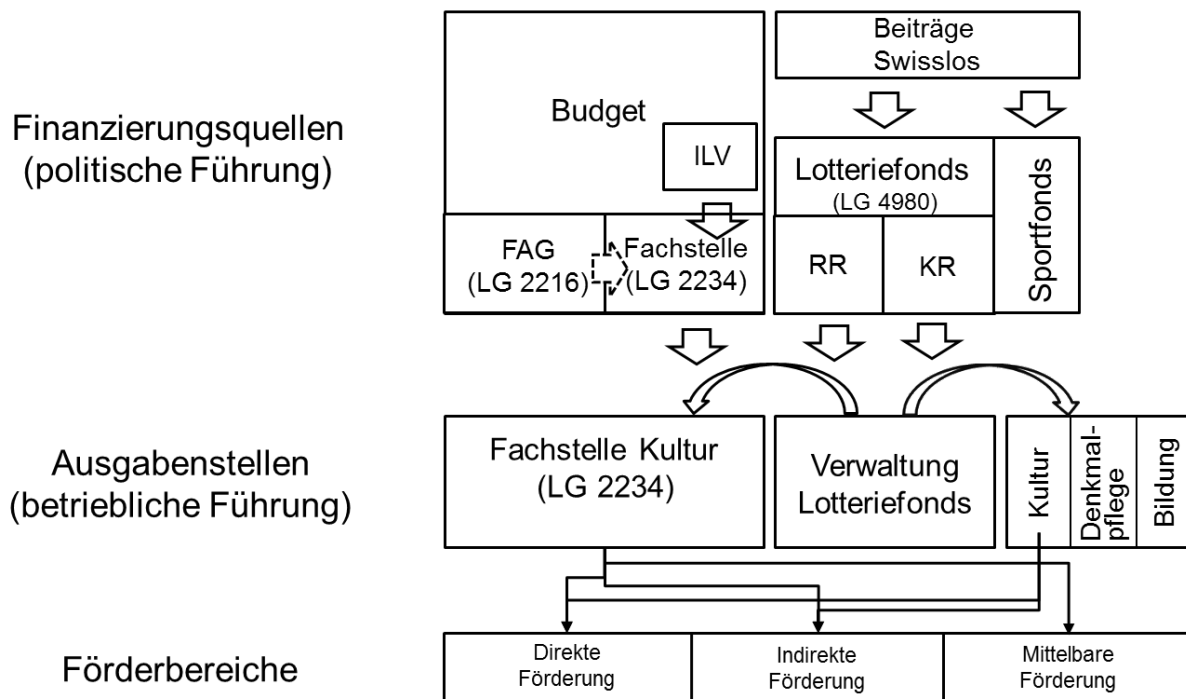


Abbildung 2: Finanzierung der Kulturförderung des Kantons Zürich im Überblick

**Regierungsrat:** Werden für ein kulturpolitisches Vorhaben Mittel aus dem Lotteriefonds von weniger als CHF 500'000 beantragt, liegt der Entscheid in der Kompetenz des Regierungsrats. Im Weiteren entscheidet der Regierungsrat über das Gewähren von Betriebsbeiträgen an Kulturinstitutionen, sofern sie CHF 200'000 übersteigen bzw. über Projektbeiträge von mehr als CHF 1 Mio.<sup>16</sup>

**Fachstelle Kultur:** Die Fachstelle Kultur verwaltet die ihr zugewiesenen finanziellen Mittel der Kulturförderung, richtet die Subventionen aus und beurteilt die Gesuche für Förderbeiträge. Die Mitarbeitenden der Fachstelle vertreten den Kanton Zürich zudem in Trägerschaften von grossen Kulturinstitutionen. Die Fachstelle entscheidet über das Gewähren von Betriebsbeiträgen an Kulturinstitutionen, sofern sie kleiner als CHF 200'000 sind. Im Weiteren entscheidet sie unter Beizug der Kulturförderungskommission über Projektanträge, sofern die beantragte Summe kleiner als CHF 1 Mio. ist.<sup>17</sup>

**Finanzdirektion:** Die Mittel des Lotteriefonds werden durch die Finanzdirektion verwaltet (LG 4980). Die freigegebenen Mittel werden zum einen im Falle von Investitionen direkt den Gesuchstellern ausgerichtet. Sie werden sowohl zugunsten der direkten als auch der indirekten Kulturförderung eingesetzt. Zum anderen werden die Entnahmen der Fachstelle Kultur überwiesen. Diese werden wiederum sowohl zugunsten der direkten als auch der indirekten Kulturförderung eingesetzt.

<sup>16</sup> RRB 51 vom 13. Januar 2010

<sup>17</sup> § 39 Bst. b FCV

### 4.2.2 Opernhaus

Das Opernhaus bildet sowohl bezüglich Zuständigkeiten wie auch in der Höhe der Förderung einen Spezialfall. Mit der Annahme des Gesetzes über die Unterstützung des Opernhauses Zürich (OpHG) im Jahr 1994 durch das Stimmvolk wurde die Unterstützung von Kulturinstitutionen in der Stadt Zürich neu geregelt. Während für das Opernhaus neu der Kanton zuständig wurde, übernahm die Stadt Zürich die alleinige Verantwortung für die drei anderen grossen Häuser (Schauspielhaus, Tonhalle, Kunsthaus).<sup>18</sup> Die Stadt Zürich verkaufte in der Folge die Liegenschaft an die gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft, die Opernhaus Zürich AG. Die Unterstützung des Opernhauses erfolgte mittels Rahmenkrediten<sup>19</sup> sowie einem die gegenseitigen Rechte und Pflichten regelnden Subventionsvertrag.

Im Jahr 2006 wurde eine parlamentarische Initiative eingereicht. Sie verlangte, dass der Rahmenkredit für das Opernhaus dem fakultativen Referendum unterstellt wird und der Subventionsvertrag zwischen der Regierung und der Opernhaus AG durch den Kantonsrat genehmigt wird.<sup>20</sup> Die Initiative führte letztlich dazu, dass der Kantonsrat im Jahr 2010 einen Gegenvorschlag beschloss, der das bisher mehrjährige Finanzierungsmodell durch ein Einjähriges ablöste.<sup>21</sup> Die Finanzierung des Opernhauses untersteht weiterhin nicht dem fakultativen Referendum. Die Neuregelung wurde anfangs 2012 in Kraft gesetzt und hält fest, dass der Kantonsrat dem Opernhaus für den Betrieb einen jährlichen Kostenbeitrag bewilligt. Mit dem Kostenbeitrag sind auch Neu-, Um- und Erweiterungsbauten zu finanzieren.<sup>22</sup> Zudem leistet der Kanton dem Opernhaus einen jährlichen Kostenanteil für den Unterhalt der Liegenschaften und der technischen Infrastruktur. Dessen Höhe wird durch den Gebäudeversicherungswert bestimmt.<sup>23</sup> Der Subventionsvertrag gemäss bisherigem Recht wurde durch einen Grundlagenvertrag und eine Leistungsvereinbarung ersetzt, wobei der Grundlagenvertrag der Genehmigung des Kantonsrats bedarf.<sup>24</sup> Damit der Kantonsrat über Investitionsvorhaben des Opernhauses losgelöst von den Betriebsbeiträgen befinden kann, wurde die Finanzierung von Neu-, Um- und Erweiterungsbauten im OpHG in einem separaten Absatz geregelt. Diese Präzisierung des OpHG ist seit 1. Juli 2016 in Kraft.<sup>25</sup>

### 4.2.3 Genossenschaft Theater Kanton Zürich

In der kantonalen Kulturförderung ebenfalls eine besondere Stellung nimmt die Genossenschaft Theater Kanton Zürich (GTKZ) ein, die ihre Produktionen als Wandertheater konzipiert in den Zürcher Gemeinden vorführt. Ihre finanzielle Unterstützung kann im Betrachtungszeitraum in zwei Phasen gegliedert werden. In der ersten Phase, die bis 1999 dauerte, erfolgte die finanzielle Unterstützung durch Staatsbeiträge und punktuell durch Mittel aus dem Lotteriefonds. Seit der Spielzeit 2000/01 erfolgt die finanzielle Unterstützung in Form eines Rahmenkredits und eines Subventionsvertrags, der sich am Vertrag orientiert, der damals die Unterstützung des Opernhauses regelte. Mit der Bewilligung des ersten Rahmenkredits durch den Kantonsrat im Jahr 2000 verstärkte der Kanton sein finanzielles Engagement zugunsten des GTKZ und übernahm für diese Kulturinstitution die finanzielle Verantwortung.<sup>26</sup>

---

<sup>18</sup> Leitbild Kulturförderung, Fachstelle Kultur, 2015, S. 13

<sup>19</sup> § 3 Abs. 3 lit. b Staatsbeitragsgesetz

<sup>20</sup> KR-314/2006

<sup>21</sup> KR-314a/2006

<sup>22</sup> § 4 Abs. 2 OpHG, Stand vom 15. Februar 2010

<sup>23</sup> § 4 Abs. 4 OpHG

<sup>24</sup> § 3 OpHG. Die Anpassungen erfolgten aufgrund einer im Januar 2015 eingereichten parlamentarischen Initiative, die eine Klärung divergierender Auslegungen zu § 4 Abs. 2 zum Ziel hatte.

<sup>25</sup> KR-5a/2015

<sup>26</sup> KR-3774/2000

Der Vertrag hält u. a. fest, dass der Regierungsrat den jährlich freizugebenden Objektkredit der Teuerung anpasst.<sup>27</sup> Dabei wird die Teuerung in den Bereichen Lohnkosten, Gagen und Honorare sowie Sachkosten berücksichtigt. Der aktuelle, dem fakultativen Referendum unterstehende Rahmenkredit umfasst die Spielzeiten 2012/13 – 2017/18.<sup>28</sup> Nachdem der laufende Rahmenkredit Rechtskraft erlangte, wurde der Subventionsvertrag von der Regierung geringfügig angepasst. Neu wird festgehalten, dass die GTKZ geeignete Massnahmen trifft, um einen angemessenen Teil ihrer Ausgaben insbesondere mit Vorstellungseinnahmen und –verkäufen sowie Drittmitteln zu decken. Dabei hat die GTKZ einen Eigenwirtschaftlichkeitsgrad von mindestens 40 % anzustreben.<sup>29</sup>

### 4.3 Gemeinden / Städte Zürich und Winterthur

Die Verfassung des Kantons Zürich hält fest, dass der Kanton und die Gemeinden die Kultur und die Kunst fördern.<sup>30</sup> Das Kulturfördergesetz bringt zum Ausdruck, dass die Kulturförderung im Kanton Zürich auf dem Prinzip der Subsidiarität basiert. Das heisst, dass die Kulturförderung des Kantons in Partnerschaft mit Gemeinden und Privaten erfolgt.<sup>31</sup>

Die subsidiäre Unterstützung durch den Kanton setzt voraus, dass sich eine Gemeinde finanziell angemessen beteiligt und mehr als ein lokales öffentliches Interesse vorliegt. Sofern eine andere Staatsebene – eine Gemeinde oder der Bund – zur Erfüllung einer kulturellen Aufgabe verpflichtet ist, werden in der Regel keine kantonalen Mittel ausgerichtet.<sup>32</sup>

Das kulturelle Angebot des Kantons Zürich besteht nicht nur aus den über die Kantonsgrenze hinaus bekannten Kulturinstitutionen der urbanen Zentren. Die Vielfalt der Zürcher Kulturlandschaft entsteht auch durch die lokalen kulturellen Institutionen der Gemeinden als Ganzes. An zahlreichen Orten können Kulturveranstalter auf eigene Häuser zurückgreifen. Oft werden die Angebote in Zusammenarbeit zwischen Laien und professionellen Kulturschaffenden bereitgestellt. Musikformationen, das Chorwesen oder das Volks- und Amateurtheater sind Beispiele, die für das kulturelle Leben in den Gemeinden prägenden Charakter haben.<sup>33</sup>

Die Gemeinden können unter bestimmten Voraussetzungen (ab sechs Kulturveranstaltungen pro Jahr) bei der Fachstelle Kultur ein Gesuch um Unterstützungsbeiträge für lokale Kulturprogramme einreichen. In jüngster Zeit haben die Gemeinden zudem auf regionaler Ebene bei der Kulturförderung neue Wege beschritten. In diesem Zusammenhang wird auf den 2010 neu gegründeten Zweckverband Region Zürcher Oberland verwiesen. Die 20 Mitgliedergemeinden haben sich darauf geeinigt, die Tätigkeit der Regionalen Planungsgruppe Zürich Oberland zu erweitern. Seit 2015 fördern sie neben den Bereichen wie Tourismus, Siedlung und Verkehr auch die Kultur gemeinsam. Sie leisten finanzielle Beiträge an die gemeinsame Struktur und an gemeinsame Projekte. Der Kanton unterstützt dieses Vorhaben partnerschaftlich mit zusätzlichen regionalen Kulturförderungsgeldern.<sup>34</sup>

---

<sup>27</sup> Subventionsvertrag Kanton ZH mit Theater Zürich, 20. Dezember 2000, Art. 10

<sup>28</sup> KR-4768/2011

<sup>29</sup> Subventionsvertrag Kanton ZH mit Theater Zürich, 13. Juni 2012, Art. 9

<sup>30</sup> Art. 120 Kantonsverfassung des Kantons Zürich

<sup>31</sup> vgl. § 3 KVG ZH

<sup>32</sup> § 3 Abs 3 lit. b Staatsbeitragsgesetz

<sup>33</sup> vgl. Leitbild Kulturförderung, Fachstelle Kultur, 2015, S. 9

<sup>34</sup> vgl. Leitbild Kulturförderung, Fachstelle Kultur, 2015, S. 14

## 4.4 Bund

Mit der Revision der Bundesverfassung (BV) von 1999 hat die Kulturförderung des Bundes als Ganzes eine gesetzliche Legitimation erhalten. Zuvor war die Kulturförderung auf Bundesebene durch verschiedene Verfassungsartikel – etwa zur Filmförderung oder zum Natur- und Heimatschutz – durch Gesetze – beispielsweise das Bibliotheksgesetz – sowie durch Bundesbeschlüsse – etwa zur Förderung und Hebung der schweizerischen Kunst – geregelt. Die Grundlage für die kulturellen Aktivitäten des Bundes vor 1999 bildete die ungeschriebene Kulturkompetenz der Bundesverfassung, die sich aus dem Gesamtzusammenhang der Verfassung ergibt.<sup>35</sup>

Im Verfassungsartikel zur Kultur ist festgehalten, dass die Kantone für die Kultur zuständig sind.<sup>36</sup> Der Bund ergänzt die kulturpolitischen Aktivitäten der Kantone primär subsidiär, wobei je nach Aufgabenbereich auch eine parallele Ergänzung möglich ist.<sup>37</sup> Die Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen, Städten und Gemeinden erfolgt in Form eines Nationalen Kulturdialogs.<sup>38</sup> Auf Bundesebene sind etwa Vertreter des Bundesamts für Kultur (BAK) und der Stiftung Pro Helvetia eingebunden. Das Ziel des Nationalen Kulturdialogs ist es, die Kulturförderung der öffentlichen Hand auf den drei Staatsebenen zu koordinieren und weiterzuentwickeln. „Diese inhaltliche Abstimmung der Kulturpolitik ist jedoch bis auf wenige Ausnahmen noch wenig entwickelt“, heisst es in der Kulturbotschaft 2016-2020. Eine dieser Ausnahmen ist der Bereich Tanz, wo beispielsweise eine Vereinbarung zwischen den verschiedenen Staatsebenen besteht.<sup>39</sup>

Die Kulturpolitik des Bundes wird mit der vom Bundesrat erarbeiteten und vom Parlament verabschiedeten Kulturbotschaft gesteuert. Sie gilt jeweils für eine Legislaturperiode. Von 2016-2020 sind für die Kulturförderung jährliche Ausgaben zwischen CHF 213 Mio. und CHF 235 Mio. vorgesehen.<sup>40</sup> Dies entspricht dem Ausgabenvolumen des Bundes früherer Jahre.

Auf Bundesebene gibt es zwei Stellen, die mit der Kulturförderung betraut sind: das Bundesamt für Kultur (BAK) und die Stiftung Pro Helvetia.

### 4.4.1 Bundesamt für Kultur

Das 2012 in Kraft getretene Kulturförderungsgesetz (KFG Bund) präzisiert die Aufgaben des Bundes und des BAK, das insbesondere für die Umsetzung der Kulturpolitik verantwortlich ist.<sup>41</sup> Das Engagement des Bundes setzt ein gesamtschweizerisches Interesse voraus.<sup>42</sup> Ein solches liegt vor, wenn ein Kulturgut für die verschiedenen Sprach- und Kulturgemeinschaften von wesentlicher Bedeutung ist, ein Projekt überregionale Auswirkungen hat, das künstlerische Talent einer Person herausragend ist, eine Organisation einen wichtigen Beitrag zur Vernetzung leistet, ein Projekt zur Innovation des Kunstschaffens oder der Kulturvermittlung beiträgt, ein kultureller Anlass einzigartig ist und nationale oder internationale Ausstrahlung besitzt oder ein Projekt zum nationalen oder internationalen Kulturaustausch beiträgt. Damit der Bund ein Projekt unterstützt, muss es zudem öffentlich zugänglich sein.<sup>43</sup> In

---

<sup>35</sup> vgl. Geschichte der Bundesstaatlichen Kulturförderung, Bundesamt für Kultur

<sup>36</sup> § 69, BV

<sup>37</sup> § 4 KFG Bund

<sup>38</sup> § 1 KFV Bund

<sup>39</sup> vgl. Kulturbotschaft 2016-2020, S. 522f.

<sup>40</sup> vgl. Kulturbotschaft 2016-2020, S. 623

<sup>41</sup> § 29 KFG Bund

<sup>42</sup> § 6 Abs. 1 KFG Bund

<sup>43</sup> vgl. § 6-7 KFG Bund



der Botschaft zum Kulturförderungsgesetz ist festgehalten, dass der Bund auf die Entrichtung von Betriebsbeiträgen an herausragende Kultureinrichtungen, sogenannte Leuchttürme (wie beispielsweise das Opernhaus Zürich), verzichtet. Der Grundsatz der Subsidiarität und die knappen Bundesmittel lassen Betriebsbeiträge an „Leuchttürme“ nicht zu. Eine Unterstützung von innovativen, einzelnen Vorhaben und Projekten dieser Institutionen, ist jedoch möglich.<sup>44</sup> Einige Museen mit besonderer Bedeutung bekommen jedoch jährlich Betriebsbeiträge zugesprochen.

#### 4.4.2 Pro Helvetia

Neben dem BAK fördert die Stiftung Pro Helvetia die gesamtschweizerische Kultur. Pro Helvetia ist eine autonome Stiftung, wurde aber 1939 als öffentlich rechtliche Stiftung des Bundes gegründet. Die Stiftung betreibt, genau wie der Bund, Kulturförderung in Ergänzung zu Kantonen und Dritten<sup>45</sup> und erhielt vom Bund dafür im Jahr 2015 CHF 35.5 Mio.<sup>46</sup> Pro Helvetia unterstützt - mit Ausnahme des Films - Vorhaben aus allen künstlerischen Bereichen auf Gesuche hin. Der Bund hat Pro Helvetia vier Förderungsbereiche nach dem KFG Bund übertragen: die Nachwuchsförderung, die Kunstvermittlung, die Förderung des künstlerischen Schaffens und den Kulturaustausch. Die Stiftung ist national und international tätig.<sup>47</sup> Anspruch auf eine Unterstützung haben Vorhaben, die dem Kunstschaffen und der Kunstvermittlung dienen, Bestrebungen, die den Kulturaustausch im Inland fördern, die Kunst und Kultur aus der Schweiz im Ausland verbreiten oder Projekte, die besonders innovativ und geeignet sind, neue kulturelle Impulse zu setzen. Die Stiftung kann Werk- oder Projektbeiträge sprechen. Pro Helvetia unterstützt Komponisten, Schriftsteller, Theater-, Musik- und Tanzensembles und beteiligt sich an Projekten, die sich auf künstlerische Weise mit neuen Medien und digitalen Technologien beschäftigen. Die Stiftung spricht Beiträge an Tourneen, Lesungen, Konzertreihen, Ausstellungen und Festivals. Ausserdem kann sie mehrjährige Leistungsvereinbarungen abschliessen. Pro Helvetia unterstützt zudem, ergänzend zum kantonalen Engagement, die Nachwuchsförderung Schweizer Kulturschaffender. Die Fördermassnahmen in der Nachwuchsförderung reichen von Residenz- und Coachingprogrammen über Promotionsmassnahmen bis hin zu Beiträgen an öffentliche Präsentationen und Plattformen, die junge Talente international vernetzen. Um die Verbreitung der Schweizer Kunst und Kultur zu fördern, unterstützt Pro Helvetia weltweit Veranstaltungen oder finanziert die Präsenz an internationalen Anlässen wie Kunstbiennalen oder Buchmessen.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> Botschaft zum Kulturförderungsgesetz, 2007

<sup>45</sup> Kulturbotschaft 2016-2020, S. 514

<sup>46</sup> Staatsrechnung 2015, Bund 2b, S. 59

<sup>47</sup> Strategische Ziele des Bundesrats für die Stiftung Pro Helvetia 2016-2020

<sup>48</sup> Kulturbotschaft 2016-2020, S. 17f.

## 5 Kulturfinanzierung

Die kantonale Kulturförderung wird grundsätzlich aus zwei Gefässen finanziert:

- aus dem ordentlichen kantonalen Budget (Erfolgsrechnung);
- aus dem Lotteriefonds des Kantons Zürich.

Ergänzend zu erwähnen sind die finanzpolitischen Instrumente des Finanz- und Lastenausgleichs. Das Instrumentarium setzt sich aus dem interkantonalen Kulturlastenausgleich und dem kantonalen Finanzausgleich zusammen. Sie werden der Vollständigkeit halber nachfolgend ebenfalls in einem separaten Kapitel erläutert.

### 5.1 Budget / Staatshaushalt

Mit dem Budget werden die Leistungen des Kantons und deren Finanzierung, ausgewiesen als Leistungsgruppenbudgets, festgelegt.<sup>49</sup> Die Kulturförderung ist in der Leistungsgruppe „Fachstelle Kultur“ abgebildet.<sup>50</sup> Ein Leistungsgruppenbudget setzt sich aus je einem Budgetkredit der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung zusammen. Der Budgetkredit der Erfolgsrechnung wird als Saldo zwischen Aufwand und Ertrag angegeben, wobei Aufwand und Ertrag separat ausgewiesen werden. Einlagen in Fonds sowie kantonale Erträge zum Ausgleich der Erfolgsrechnung werden nicht eingerechnet.

Die finanziellen Mittel der Kulturförderung, die mit dem Budget freigegeben werden, haben den Charakter von Staatsbeiträgen. Staatsbeiträge sind zweckgebundene geldwerte Leistungen, die zwei Kategorien zugeordnet werden können.<sup>51</sup> Eine erste Kategorie umfasst Staatsbeiträge, auf die das Gesetz einen Anspruch einräumt. Wird die Höhe des Beitrags durch das Gesetz festgelegt, wird er als Kostenanteil bezeichnet. Wird die Höhe durch das Globalbudget bestimmt, wird der Beitrag als Kostenbeitrag bezeichnet. Das Opernhaus ist die einzige Kulturinstitution des Kantons, die aufgrund eines Gesetzes Anspruch auf Staatsbeiträge geltend machen kann. Die rechtliche Grundlage der Beiträge ist das OpHG.

Fehlt der gesetzliche Anspruch auf Staatsbeiträge, werden die Beiträge als Subventionen bezeichnet und der zweiten Kategorie zugeordnet. Als gebundene Ausgaben werden sie eingestuft, wenn das Gesetz a) den Subventionszweck und den Höchstsatz festlegt, b) für die Unterstützung einen Rahmenkredit vorsieht, c) die Bewilligung durch einen Voranschlag vorsieht. Erfüllt eine Subvention keine dieser Kriterien, wird sie als ungebundene Ausgabe bezeichnet. Sie untersteht den Bestimmungen der Kantonsverfassung über das Finanzreferendum. Die rechtliche Grundlage für die staatliche Unterstützung von Kulturschaffenden und Kulturinstitutionen ist das KFG ZH. Diese Zuordnung betrifft, mit Ausnahme der Beiträge für das Opernhaus, sämtliche Staatsbeiträge zugunsten der Kulturförderung, einschliesslich die Unterstützung der GTKZ. Mit dem Verpflichtungskredit in Form eines Rahmenkredits wird hier durch einen referendumsfähigen Kantonsratsbeschluss die Rechtsgrundlage für die Ausgabe geschaffen. Die Anforderungen an eine gebundene Ausgabe werden dadurch jedoch nicht geschaffen.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> § 14f. CRG

<sup>50</sup> Leistungsgruppe Nr. 2234

<sup>51</sup> § 2f. Staatbeitragsgesetz

<sup>52</sup> vgl. § 37 Abs. 2 CRG

## 5.2 Lotteriefonds des Kantons Zürich / Swisslos

Die Schweiz kennt ein Lotteriemonopol, das durch die Kantone ausgeübt wird. Zur Sicherstellung einer einheitlichen und koordinierten Anwendung des Lotterierechts haben die Kantone gemeinsame Rechtsgrundlagen geschaffen. Damit soll unter anderem die transparente Verwendung der Lottereerträge gewährleistet werden. Als Instrument der Umsetzung werden in den Kantonen Lotteriefonds geführt.

### 5.2.1 Allgemeine Entwicklung

Der dem Kanton Zürich zustehende Anteil des Reingewinns von Swisslos fliesst direkt in den Lotteriefonds und den Sportfonds des Kantons Zürich.<sup>53</sup> Aufwand und Ertrag von Fonds werden in der Erfolgsrechnung verbucht.<sup>54</sup> Die Verwaltung des Lotteriefonds erfolgt durch das Generalsekretariat der Finanzdirektion.

Die Aufteilung in Lotterie- und Sportfonds ist historisch begründet. Bis 2003 überwiesen die Sport-Toto-Gesellschaft dem Sportfonds und die Interkantonale Landeslotterie dem Lotteriefonds jeweils ihren Beitrag mit einem Anteil aus dem Zahlenlottoertrag. Im Zuge einer Neustrukturierung der Lotteriegesellschaften wurde 2004 die Auszahlung neu geregelt, sodass die Gewinnanteile aus Sportwetten und Lotterien sowie Zahlenlotto insgesamt als einen Beitrag an den Kanton ausbezahlt werden.<sup>55</sup> Der Kanton war dadurch gezwungen, einen Verteilschlüssel des Gesamtbeitrags zwischen Sportfonds und Lotteriefonds festzulegen. Dem Sportfonds sollten dabei Gelder im üblichen Umfang zufließen. Im Sinne einer Besitzstandswahrung wurde deshalb vom Regierungsrat 2003 festgelegt, dass die Erträge von Swisslos künftig zu 21 % dem Sportfonds und zu 79 % dem Lotteriefonds zufließen sollen. Initiiert durch eine Motion wurde vom Kantonsrat eine Anpassung des Beitragsschlüssels beschlossen.<sup>56</sup> Seit dem 1. Januar 2016 gilt neu ein Beitragsschlüssel von 30 % zugunsten des Sportfonds und 70 % zugunsten des Lotteriefonds.

In den vergangenen zehn Jahren wurde der Sportfonds mit Mitteln aus dem Lotteriefonds von jährlich zwischen CHF 15 Mio. und CHF 17.8 Mio. (2015) gespiesen. Der Fondsbestand schwankte in diesem Zeitraum zwischen CHF 70 Mio. und CHF 95 Mio. (2013). Durch die Erhöhung des Beitragsschlüssels ist künftig mit jährlichen Einlagen in den Sportfonds von ca. CHF 23 Mio. zu rechnen.

### 5.2.2 Gesetzliche Grundlagen

In der interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien (IKV) werden die Kantone verpflichtet, die Lotteriegewinne ausschliesslich gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken im Sinne von Art. 3 des Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (LG) zuzuwenden.<sup>57</sup> Die Formulierung „wohltätige und gemeinnützige Zwecke“ war in der ersten Fassung des CRG enthalten.<sup>58</sup> Anlässlich einer Revision wurde die Formulierung im entsprechenden Artikel gestrichen. Gleichzeitig wurde darauf verzichtet, die Formulierung als Bezeichnung

---

<sup>53</sup> § 61 CRG. Der Lotteriefonds wurde bis 2004 als „Fonds für gemeinnützige Zwecke“ bezeichnet. Mit RRB Nr. 1079/2004 wurde er neu als „Lotteriefonds des Kantons Zürich“ bezeichnet.

<sup>54</sup> § 33 Abs. 1 CRG; der Lotteriefonds wird als eigene Leistungsgruppe mit der Nummer 4980 geführt.

<sup>55</sup> vgl. Kapitel 0

<sup>56</sup> KR-5109/2014

<sup>57</sup> § 7 IKV

<sup>58</sup> § 61 Abs. 1 CRG, Fassung vom 9. Januar 2006

des übergeordneten, ebenfalls angepassten Titels zu verwenden.<sup>59</sup> Swisslos unterscheidet folgende Zuwendungsbereiche: Kultur, Sport, Soziales und Umwelt.<sup>60</sup> Der Kanton Zürich kennt für den Bereich Sport einen separaten Fonds. Die übrigen Zuwendungsbereiche Kultur, Soziales und Umwelt werden im Zürcher Lotteriefonds zusammengefasst.

Das CRG regelt im Weiteren die generellen Zuständigkeiten für Fondsentnahmen, wobei die Kompetenzen zwischen Lotterie- und Sportfonds unterschiedlich ausgestaltet sind. Beim Sportfonds liegt die Kompetenz der Mittelverwendung im Rahmen des gesetzlich umschriebenen Verwendungszwecks vollumfänglich beim Regierungsrat.<sup>61</sup> Beim Lotteriefonds hingegen ist die Ausgabenkompetenz zwischen Regierungsrat und Kantonsrat geteilt. Die Kompetenzaufteilung ist auf einen Beschluss des Kantonsrats im Jahre 1991 zurückzuführen, der sich auf das damalige Finanzhaushaltsgesetz abstützte.<sup>62</sup> In ihm war festgehalten, dass der Kantonsrat die Verwendung der Fondsmittel regelt.<sup>63</sup> Er ermächtigt den Regierungsrat, aus dem Lotteriefonds einmalige Beiträge bis zu einer bestimmten Höhe zu beschliessen. Pro Jahr dürfen die einzelnen Beiträge einen deklarierten Gesamtbetrag nicht übersteigen. Für höhere Beiträge bedarf der Regierungsrat der Zustimmung des Kantonsrats.

Sowohl die maximale Höhe der einmaligen Beiträge, die durch den Regierungsrat gesprochen werden können, als auch der Gesamtbetrag, über den der Regierungsrat beschliessen kann, wurden im Laufe der Zeit angepasst.

- Die maximale Höhe des einmaligen Beitrags wurde mit der in Kraft Setzung des CRG von CHF 400'000 auf 500'000 erhöht.
- Der Gesamtbetrag wurde ursprünglich auf CHF 8 Mio. festgesetzt. Mit der Inkraftsetzung des CRG wurde er auf CHF 10 Mio. und anlässlich einer Änderung des CRG im Jahre 2014<sup>64</sup> auf CHF 20 Mio. erhöht.

Der Entscheid des Kantonsrats über Ausgaben von mehr als CHF 500'000 ist abschliessend. Das heisst, dass die Entnahmen aus dem Lotteriefonds durch den Kantonsrat nicht dem fakultativen Referendum gemäss Art. 33 Abs. 1 lit. d. der Kantonsverfassung unterstehen. Dies ist mit dem Umstand zu begründen, dass der Lotteriefonds zum einen ausschliesslich aus Erträgen von Swisslos gespeisen wird. Zum anderen ist gemäss Bundesgesetzgebung die Mittelverwendung auf gemeinnützige und wohltätige Zwecke beschränkt.<sup>65</sup> Damit ist sichergestellt, dass das Ziel des Finanzreferendums – die indirekte Einflussnahme auf die Steuerbelastung durch den Bürger – nicht durch den Einsatz von Lotteriegeldern unterlaufen werden kann.

Die Vorgabe der IKV, wonach Lotteriegewinne ausschliesslich gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken zuzuwenden sind, erfährt durch das Lotteriegesetz eine weitere rechtliche Einschränkung. Art. 5 Abs. 2 LG hält fest, dass Lotterien zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher, gesetzlicher Verpflichtungen verboten sind.<sup>66</sup> Mit der Annahme des Bundesbeschlusses über die Regelung der Geldspiele zugunsten gemeinnütziger Zwecke am 11. März 2012 durch das Volk, wurde die Zweckverwendung der Reingewinne neu auf Stufe Bundesverfassung verankert.<sup>67</sup> Demnach haben die Kantone sicherzustellen, dass

---

<sup>59</sup> KR-512b/2014

<sup>60</sup> Geschäftsbericht Swisslos 2015, Basel, S. 11

<sup>61</sup> § 62 Abs. 3 CRG

<sup>62</sup> KR-3144/1991

<sup>63</sup> § 45 Finanzhaushaltsgesetz vom 2. September 1979 (FHG ZH)

<sup>64</sup> KR-5012b/2014. Die Änderung wurde als Folge eines gesetzgeberischen Versehens erforderlich. Dieses Entstand bei der Ablösung des FHG ZH durch das CRG.

<sup>65</sup> vgl. Art 5 LG

<sup>66</sup> Schindler, Schweizerisches Zentralblatt, 3/2014, S. 1f.

<sup>67</sup> Erläuterungen des Bundesrats zur Volksabstimmung vom 11. März 2012, Bundeskanzlei, 2011, S. 32ff.

die Reinerträge aus Lotterien und Sportwetten vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke, namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport, verwendet werden.<sup>68</sup> Zur Umsetzung des geänderten Verfassungsartikels verabschiedete der Bundesrat zuhanden der Bundesversammlung am 21. Oktober 2015 den Entwurf zum Geldspielgesetz. Die Vorgaben für die Verwendung der Reingewinne von Grossspielen werden im zweiten Abschnitt des Gesetzesentwurfs aufgeführt und in der Botschaft erläutert.<sup>69</sup> Letztere weist darauf hin, dass die in der Bundesverfassung festgehaltene Aufzählung von Bereichen, die zum Rahmen der gemeinnützigen Zwecke gehören, nicht abschliessend ist. Die Liste soll deshalb mit der Zeit weiterentwickelt werden. In der Praxis der Kantone umfassen die gemeinnützigen Zwecke bereits heute auch Bereiche wie Heimatschutz, Naturschutz, Umweltschutz und das Gesundheitswesen. Zentral ist die Frage, ob eine Aufgabe durch Bundes- oder Kantonsrecht der öffentlichen Hand auferlegt wurde. Wird die Frage bejaht, ist eine Unterstützung ausgeschlossen. Die Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen muss grundsätzlich mit dem ordentlichen Budget des Gemeinwesens finanziert werden. Ein ergänzender Einsatz von Mitteln aus dem Lotteriefonds ist jedoch zulässig, sofern mit der damit verbundenen Aufgabe ein gemeinnütziger oder wohltätiger Zweck verfolgt wird. Zulässig ist die Unterstützung einer Aufgabe, bei der das Gemeinwesen von Gesetzes wegen die Wahl hat, ob und in welchem Umfang es tätig werden möchte.<sup>70</sup>

Die Kriterien zur Gewährung von Beiträgen aus dem Lotteriefonds hat der Regierungsrat in Form von Richtlinien erlassen. Die ausschliesslich den Regierungsrat bindenden Richtlinien wurden letztmals 1992 angepasst.<sup>71</sup> Die Anpassungen erfolgten im Zusammenhang mit dem „Massnahmenplan Haushaltsgleichgewicht 1992 – 1996“.<sup>72</sup> Mit dem Massnahmenpaket wurde unter anderem die Zweckbindung des Lotteriefonds erweitert.<sup>73</sup> Empfänger der Zuwendungen sind gemeinnützige oder wohltätige Organisationen zwecks Unterstützung von Projekten in den Bereichen Fürsorge, Gesundheit, Freizeit, Kultur, Bildung und Umwelt. Für besondere Vorhaben der Denkmalpflege sowie des Natur- und Heimatschutzes wird jährlich ein bestimmter Betrag ausgeschieden. Betriebsbeiträge und Beiträge an regelmässig wiederkehrende Aktivitäten werden grundsätzlich nicht ausgerichtet. Grundsätzlich sind Fondsbeiträge einmalig, d. h. ein- und dasselbe Vorhaben kann in der Regel auf Stufe Regierungsrat nur einmal berücksichtigt werden. Zudem besteht für Beiträge in der Kompetenz des Regierungsrats eine dreijährige Sperrfrist für die berücksichtigte Organisation.

Das im Entwurf vorliegende Geldspielgesetz verlangt von den Kantonen, dass das Verfahren und die Kriterien für die Gewährung von Beiträgen in einem Gesetz im materiellen Sinn geregelt werden.<sup>74</sup> Da im Kanton Zürich der Kantonsrat über die Verwendung der Lotteriefondsmittel mitbestimmt und der Regierungsrat das Verfahren und die Kriterien, die der Kantonsrat anzuwenden hat, mangels gesetzlicher Grundlage nicht auf Verordnungsstufe regeln kann, muss die Regelung für den Lotteriefonds auf Gesetzesstufe erfolgen. Mit Beschluss vom 13. Juli 2016 hat der Regierungsrat die Finanzdirektion beauftragt eine Vernehmlassungsvorlage für ein Lotterie- und Sportfondsgesetz zu unterbreiten.<sup>75</sup>

---

<sup>68</sup> § 106 Abs. 6 BV

<sup>69</sup> § 122 – 125, E-BGS

<sup>70</sup> Botschaft zum Geldspielgesetz, Bundeskanzlei, 2015, S. 107f.

<sup>71</sup> RRB 3053 vom 7. Oktober 1992

<sup>72</sup> RRB 805 vom 6. März 1991

<sup>73</sup> KR-184/1992

<sup>74</sup> § 124 Abs. 1 E-BGS

<sup>75</sup> RRB 749 vom 13. Juli 2016

### 5.2.3 Vergabepraxis des Kantonsrats

Seit dem Inkrafttreten der neuen Lotteriefonds-Richtlinien führte die Finanzlage des Kantons dazu, dass verschiedentlich von den Grundsätzen der Richtlinie abgewichen wurde.<sup>76</sup> Mit dem Ziel, deutlich ins Gewicht fallende Einsparungen des Staatshaushalts zu erzielen, wurden vom Kantonsrat aus dem Lotteriefonds – teilweise wiederkehrende – Betriebsbeiträge, Investitionsbeiträge sowie Starthilfen gesprochen. Basierend auf einer mündlichen Vereinbarung zwischen der Direktion der Justiz und des Innern und der Finanzdirektion wurden der Fachstelle Kultur seit 1999 zudem jährlich Mittel aus dem Lotteriefonds in die Freien Kulturkredite des Regierungsrats überwiesen. Eine rechtliche Grundlage für diese Fondsentnahmen fehlte, was auch von der Finanzkontrolle mehrfach moniert wurde. Mit den Mitteln dieses Kredits wurde ausschliesslich die direkte Kulturförderung unterstützt. Die vor allem im Kulturbereich von Ausnahmen geprägte Vergabepraxis von Lotteriefondsmitteln einerseits und die dadurch erzielte Entlastung des Staatshaushalts andererseits führte dazu, dass der Regierungsrat dem Kantonsrat 2007 eine Vorlage unterbreitete, so dass eine auf einer Rechtsgrundlage basierende, ordentliche Regelung festgelegt werden konnte.<sup>77</sup>

Mit der Neuregelung wurden zwei wesentliche Änderungen eingeführt:

- (1) Das Sprechen von Lotteriefondsmitteln in Form von Betriebsbeiträgen durch die Fachstelle Kultur wurde zugelassen. Ihre Vergabekriterien und das Verfahren leiten sich aus dem KVG und seinen Ausführungsbestimmungen sowie dem Staatsbeitragsgesetz ab. Damit wurden für die Fachstelle Kultur aus dem Lotteriefonds ab 2009 jährlich CHF 3.5 Mio. zu Gunsten der Freien Kulturkredite und CHF 5 Mio. zur Gewährung von wiederkehrenden Betriebsbeiträgen von Kulturinstitutionen gesprochen.
- (2) Neben der Fachstelle Kultur wurde neu auch die Kantonale Denkmalpflege als Empfänger von Lotteriefondsmitteln zur Gewährung von Projekt- und Betriebsbeiträgen an kulturhistorische Organisationen zugelassen. Als Einlage in den Denkmalpflegefonds wurden jährlich CHF 8.5 Mio. beschlossen.

Der Kantonsrat stimmte der Vorlage des Regierungsrats am 25. August 2008 zu, wobei er die Leistungen des Lotteriefonds einerseits bis 2016 befristete, andererseits festlegte, dass er bis Ende 2014 auf der Grundlage eines Wirksamkeitsberichts des Regierungsrats und aufgrund der Fondsfinanzen über eine allfällige Verlängerung des Kantonsratsbeschlusses entscheide.<sup>78</sup>

Anfangs 2010 verabschiedete der Regierungsrat das von der Fachstelle Kultur unterbreitete Konzept über die Beitragsberechtigungen für Mittel, die aus dem Lotteriefonds entnommen werden.<sup>79</sup> Demnach sind die Mittel, die aus dem Lotteriefonds der Fachstelle Kultur zugeleitet werden, wie folgt zu verwenden:

- für grössere Betriebsbeiträge an einzelne Institutionen;
- als Betriebsbeiträge an regionale kulturelle Institutionen;
- als Betriebsbeiträge an Saison- und Jahresprogramme der Gemeinden;
- als Betriebsbeiträge aufgrund von interkantonalen Empfehlungen und aufgrund von kooperativen Fördermassnahmen;
- als Betriebsbeiträge an Verbände und Vereine;
- für den Teuerungsausgleich an Institutionen, die Betriebsbeiträge aus Staatsmitteln erhalten. Damit wurde die Teuerung der seit 2000 nicht mehr erhöhten Staatsbeiträge ausgeglichen.

---

<sup>76</sup> KR-4460/2007. Vorlage

<sup>77</sup> KR-4460/2007. Vorlage

<sup>78</sup> KR-4460a/2008

<sup>79</sup> RRB 51/2010

Im Herbst 2014 leitete der Regierungsrat die Vorlage zur Verlängerung des Kantonsratsbeschlusses aus dem Jahr 2008 dem Kantonsrat zu. Sie unterscheidet sich vom damaligen Beschluss im Wesentlichen in zwei Punkten. Zum einen wurde im Kulturbereich auf die konkrete Aufteilung der Lotteriefondsbeiträge in Freie Kredite des Regierungsrats und Betriebsbeiträge verzichtet. Zum anderen wurden die berücksichtigten Aufgabenbereiche zusätzlich erweitert.

#### 5.2.4 Finanzielle Zuwendungen aus dem Lotteriefonds

Wie in Kapitel 4.2.1 dargelegt, beschränken sich die Entnahmen zugunsten der Kulturförderung nicht auf Überträge zuhanden der Fachstelle Kultur. Zusätzlich entnehmen Kantons- und Regierungsrat dem Lotteriefonds Kulturförderungsmittel, die direkt an die Gesuchsteller fließen. Die vom Kantonsrat gesprochenen Beiträge und Kredite dienen primär dazu, Kulturinstitutionen aus dem Kanton Zürich bei Bauvorhaben und weiteren grossen Investitionen zu unterstützen. Auch der Regierungsrat fördert mit den Lotteriefondsmitteln hauptsächlich Investitionen, wenn auch in kleinerem Rahmen.

Jahr	Entnahmen des Regierungsrats aus dem Lotteriefonds (in Mio.)	Entnahmen des Kantonsrats aus dem Lotteriefonds (in Mio.)
2001	0.8	0.8
2002	2.2	1.7
2003	1.9	3.5
2004	3.2	24
2005	1	1.5
2006	3.6	0
2007	2.5	4
2008	1	0
2009	1.5	20
2010	2	20
2011	2.2	45
2012	3.7	1
2013	2.3	7
2014	2.7	26
2015	5.2	0
<b>Ø jährliche Entnahmen 2001-2015</b>	<b>2.4</b>	<b>10.3</b>

Abbildung 3: Direkte Beiträge aus dem Lotteriefonds zugunsten der Kulturförderung I

Aufgrund des Verwendungszwecks dieser Mittel unterliegen die Entnahmen starken jährlichen Schwankungen. Im langjährigen Mittel betragen die Entnahmen aus dem Lotteriefonds für solche Vorhaben rund 12,5 Millionen Franken, wie Abbildung 3 und Abbildung 4 zu entnehmen ist.<sup>80</sup>

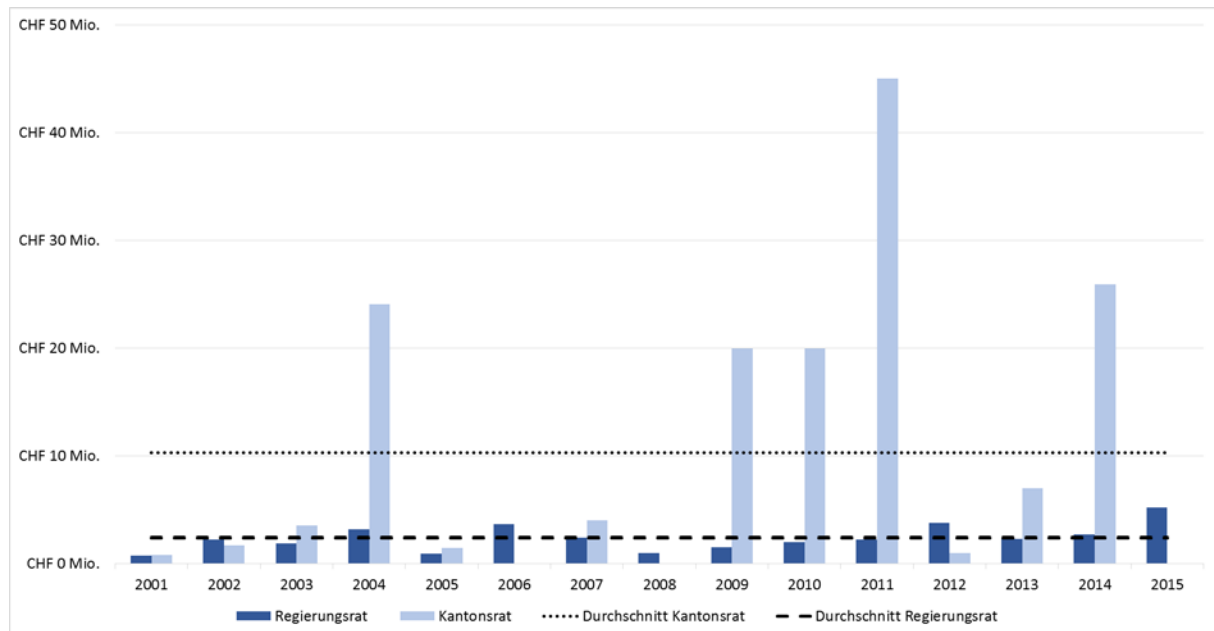


Abbildung 4: Direkte Beiträge aus dem Lotteriefonds zugunsten der Kulturförderung II

Abbildung 2 weist darauf hin, dass neben der Kulturförderung insbesondere auch die Aufgabenbereiche Denkmalpflege und Bildung Mittel aus dem Lotteriefonds erhalten. Auffallend ist, dass der Denkmalpflege in den ersten Jahren des Betrachtungshorizonts jährliche Beiträge in gleicher Höhe zugeführt wurden. Ab 2009 unterliegen die Entnahmen zugunsten der Denkmalpflege starken Schwankungen. Diese Aussage trifft auch für den Bereich Bildung zu. Dieser weist zwar auch in den Vorjahren beachtliche Schwankungen auf. Seit 2009 haben sie sich aber deutlich akzentuiert.

<sup>80</sup> Daten gemäss Finanzdirektion Kanton Zürich



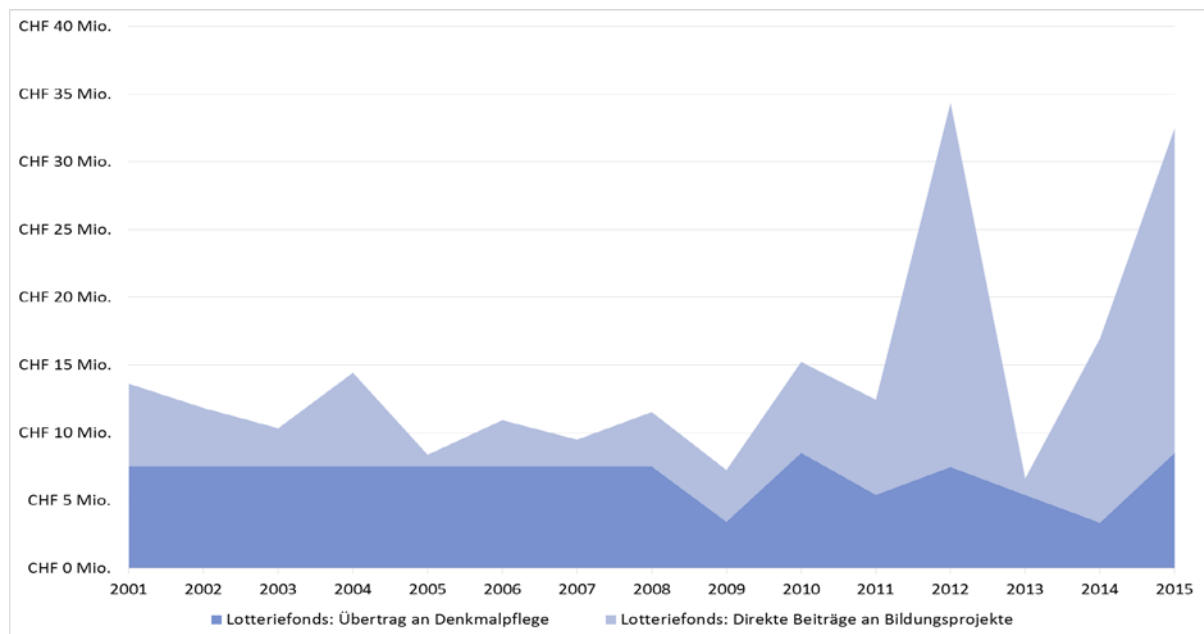


Abbildung 5: Direkte Beiträge aus dem Lotteriefonds zugunsten der Denkmalpflege und der Bildung

Neben der Fachstelle Kultur und der kantonalen Denkmalpflege werden mit Beschluss des Kantonsrats vom 26. März 2016 auch künftig der Bildungsdirektion und der Volkswirtschaftsdirektion Mittel in bestimmter Höhe aus dem Lotteriefonds übertragen und bei den entsprechenden LG in der Erfolgsrechnung als Ertrag verbucht:

- Fachstelle Kultur: jährlich CHF 23 Mio.
- Kantonalen Denkmalpflege: jährlich CHF 9.5 Mio.
- Bildungsdirektion: jährlich CHF 6 Mio.
- Volkswirtschaftsdirektion: jährlich CHF 500'000

Der Beschluss ist seit dem 1. Januar 2016 in Kraft und ist bis zum 31. Dezember 2021 befristet.<sup>81</sup>

Abbildung 6 zeigt, dass sich der Gesamtbetrag zugunsten der Kulturförderung gemäss aktueller Planung bis ins Jahr 2021 mehr als halbieren dürfte. Dies würde zu einem markanten Rückgang im Bereich der Investitionen für kulturelle Projekte und Bauvorhaben führen. Zu berücksichtigen ist, dass die Planung nicht bedarfsorientiert, sondern durch die Leistungsfähigkeit des Zürcher Lotteriefonds determiniert wird. Die Planung der Finanzdirektion wird durch die Absicht des Regierungsrats geleitet, gemäss welcher die verfügbaren Mittel im Lotteriefonds nicht unter das Doppelte der jährlich zu erwartenden Einzahlungen fallen sollten. Die Finanzdirektion rechnet mit Einnahmen von jährlich CHF 55 Mio. Dies entspricht einer minimalen Reserve von CHF 110 Mio.

<sup>81</sup> KR-5125a/2015

Jahr	Zugunsten Fachstelle Kultur (in Mio.)	Direkte Beiträge Kultur- förderung (in Mio.)	Total
2016	17.5	34.5	52
2017	23	34	57
2018	23	11	34
2019	23	10	33
2020	23	5	28
2021	23	5	28
<b>Total</b>	<b>132.5</b>	<b>99.5</b>	<b>232</b>

Abbildung 6: Planung der Entnahmen aus dem Lotteriefonds zugunsten der Kulturförderung bis 2021<sup>82</sup>

### 5.2.5 Entwicklung bei Swisslos

Swisslos bietet in der ganzen Deutschschweiz und im Tessin sowie im Fürstentum Liechtenstein Zahlenlotos, Sportwetten und Lose an. Die Reingewinne werden vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke verwendet.<sup>83</sup> Ein kleiner Teil wird direkt der schweizerischen Sport-Toto-Gesellschaft (STG) überwiesen. Der Grossteil des Gewinns wird den Kantonen der Deutschschweiz und des Kantons Tessin, die Genossenschafter von Swisslos sind,<sup>84</sup> zugunsten der kantonalen Lotterie- und Sportfonds überwiesen. Der Gewinnanteil der einzelnen Kantone entspricht dem jeweiligen Bevölkerungsanteil. Seit 1968 führt Swisslos auch die Lotterien und Sportwetten im Fürstentum Liechtenstein durch, welches ebenfalls an den Gewinnen beteiligt ist.

Swisslos hat die Rechtsform einer Genossenschaft mit Sitz in Basel. Die Tätigkeit der Kantone und somit von Swisslos ist in Art. 106 der Bundesverfassung verankert. Eine Volksabstimmung im Jahr 2012 führte dazu, dass die verfassungsrechtliche Grundlage revidiert wurde. Mit der Revision wurde unter anderem die gemeinnützige Verwendung der Reingewinne in der Verfassung festgehalten. Zudem nimmt der neue Verfassungsartikel neben dem Bund neu auch die Kantone bezüglich Gefahren der Spielsucht in die Pflicht und gibt dem Bund die Kompetenz, den gesamten Bereich der Geldspiele umfassend zu regeln.<sup>85</sup>

Eine im geänderten Verfassungsartikel begründete Revision des Bundesgesetzes über die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (LG) ist noch ausstehend. Eine entsprechende Botschaft wurde vom Bundesrat am 21. Oktober 2015 zuhanden der parlamentarischen Beratung verabschiedet. Der neu als Bundesgesetz über die Geldspiele (BGS) bezeichnete Gesetzesentwurf inkludiert auch eine Revision des Spielbankengesetzes (SBG). Mit der Zusammenführung der beiden Gesetze soll eine kohärente sowie zweck- und zeitgemässe Regelung des Geldspiels in der Schweiz geschaffen werden.<sup>86</sup> Die Gesetzesrevision ist für das Erstellen von Prognosen über die künftige Entwicklung von Einnahmen zugunsten des Kantons Zürich von zentraler Bedeutung.

<sup>82</sup> Daten gemäss Finanzdirektion Kanton Zürich

<sup>83</sup> vgl. § 106 Abs. 6 BV

<sup>84</sup> AG, AI, AR, BL, BS, BE, GL, GR, LU, NW, OW, SH, SZ, SO, SG, TI, TG, UR, ZG, ZH

<sup>85</sup> Volksabstimmung vom 11. März 2012, Erläuterungen des Bundesrates, Bundeskanzlei, 2011, S. 34ff.

<sup>86</sup> Botschaft zum Geldspielgesetz, Bundeskanzlei, 2015, S. 2

Unabhängig von der erwähnten Gesetzesrevision wurde das LG seit 1995 – dem Betrachtungshorizont der vorliegenden Studie – revidiert. Diese Revisionen hatten jedoch keine Auswirkungen auf die hier untersuchten Finanzströme.<sup>87</sup> In den Betrachtungshorizont fällt zudem die Fusion der interkantonalen Landeslotterie mit der Berner SEVA und dem operativen Teil der Sport-Toto-Gesellschaft (STG), die zur heutigen Form von Swisslos führte. Sie wurde per 1. Januar 2003 vollzogen und erfolgte unter Anwendung einer Ende 2007 ausgelaufenen Übergangsfrist.<sup>88</sup> Die SEVA wurde 2004 aufgelöst. Die letzte Gewinnbeteiligung wurde dem Kanton Bern im Jahr 2002 ausgerichtet. Die letzten, direkt durch die STG ausgerichteten Gewinnanteile wurden den Kantonen im Jahr 2007 überwiesen.<sup>89</sup> Das nachfolgend verwendete Zahlenmaterial fasst sämtliche den Kantonen überwiesene Gewinnanteile zusammen.

---

<sup>87</sup> Die Änderungen waren insbesondere durch die Totalrevision der Bundesrechtspflege sowie die Änderung von Bezeichnungen motiviert.

<sup>88</sup> 75 Jahre Schweizer Sportförderung, Sport-Toto-Gesellschaft, 2013, S. 56f.

<sup>89</sup> Jahresbericht 2008 der Fachstelle Sport, Sicherheitsdirektion Kanton Zürich, 2009, S. 20

### 5.2.6 Entwicklung der Gewinnanteile von 1995 bis 2015

Swisslos kennt zwei Hauptkategorien von Empfängern des Reingewinns. Neben den Kantonen ist auch die STG direkter Empfänger eines Anteils des Reingewinns. Dieser Beitrag betrug in den vergangenen Jahren konstant 7.6 %.

Für die Ausschüttung zugunsten des Kantons Zürich relevant sind zum einen der erzielte Reingewinn von Swisslos abzüglich des Anteils zugunsten der STG. Zum anderen wird der Anteil des Kantons Zürich aufgrund des Anteils der ständigen Wohnbevölkerung berechnet.

Der Gewinnanteil zugunsten des Kantons Zürich betrug im Jahr 1995 rund CHF 38 Mio. (vgl. Abbildung 7). Nach Abschluss der Übergangsregelung der Fusion der Lotteriegesellschaften bewegten sich die jährlichen Ausschüttungen von Swisslos zwischen CHF 75 Mio. und CHF 85 Mio. Eine Ausnahme stellt das Jahr 2014 mit CHF 85 Mio. dar. Die Schwankungen werden durch das Geschäftsfeld Zahlenlotto hervorgerufen und bringen zum Ausdruck, in welchem Umfang das Geschäftsergebnis durch hohe Jackpots beeinflusst wurde.<sup>90</sup> Die Ausschüttungen werden unter Abzug des Anteils zugunsten des Sportfonds dem Zürcher Lotteriefonds überwiesen.

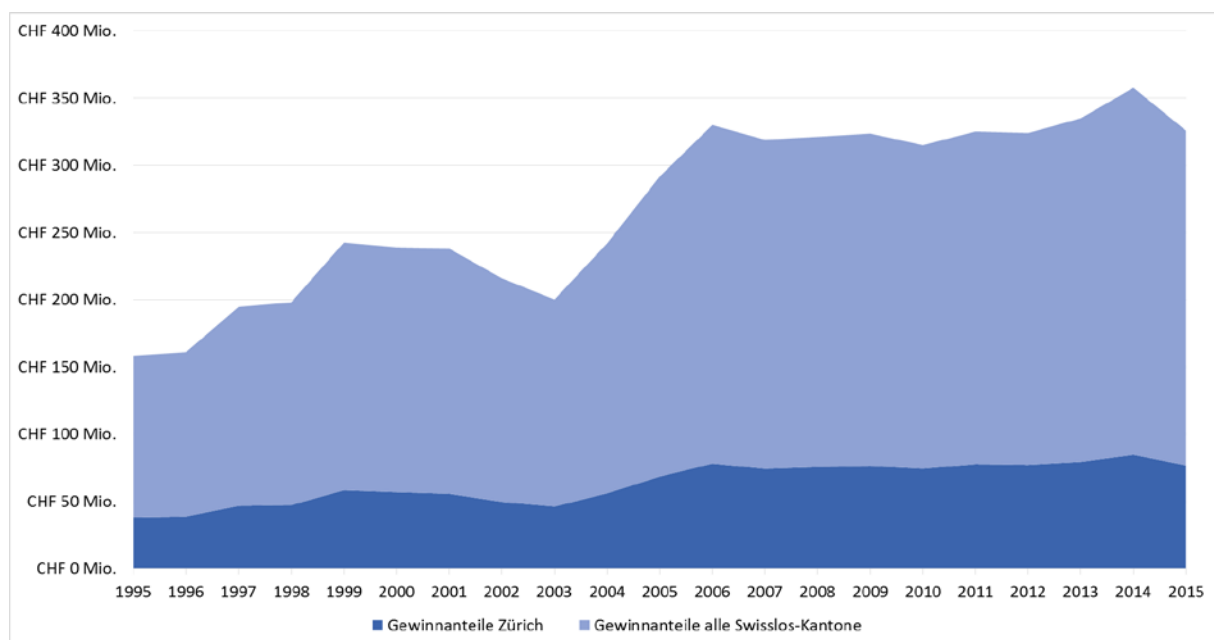


Abbildung 7: Gewinnanteile des Kantons Zürich am Reingewinn aller Swisslos-Kantone

### 5.2.7 Prognosen der Gewinnanteile von 2016 bis 2030

Der Anteil des Reingewinns, der der STG überwiesen wird, wird gemäss Beschluss der Versammlung der Genossenschafter von Swisslos, vorerst auf drei Jahre befristet, erhöht.<sup>91</sup> Damit erhöht sich der Anteil des Reingewinns zugunsten der STG auf 10 %. Ob die Erhöhung dauerhaft sein wird, ist abhängig von Beschlüssen des Bundes. Die nachfolgenden Prognosen basieren auf der Annahme, dass sich der Anteil zugunsten der STG ab 2016 auf 10 % erhöht wird. Entsprechend reduziert sich der Anteil, der den Kantonen zugunsten ihrer Lotteriefonds überwiesen werden kann.

<sup>90</sup> Geschäftsbericht 2015 Swisslos, Basel, S. 8

<sup>91</sup> vgl. Medienmitteilung Swisslos vom 22. April 2016. Der effektive Betrag ist abhängig vom Geschäftsgang. Der kommunizierte Betrag von CHF 11 Mio. ist eine Schätzung und berücksichtigt die aktuellen Rahmenbedingungen.

Die Entwicklung der Reingewinne von Swisslos wird massgebend vom Ergebnis der parlamentarischen Beratung des BCS bestimmt. Der Ständerat hat das Geschäft in der Sommersession 2016 beraten. Im 4. Quartal 2016 begannen die Beratungen in der zuständigen Kommission des Nationalrats. Der künftige Reingewinn von Swisslos wird im Rahmen der parlamentarischen Beratungen insbesondere durch folgende Faktoren beeinflusst:

- Sperrung des Zugangs zu Online-Geldspielangeboten ausländischer Veranstalter;
- Steuerliche Behandlung von Geldspielen;
- Einbezug von Wettbewerbsspielen von Medien.

Da der Ausgang der Beratungen in den eidgenössischen Räten ungewiss ist, werden nachfolgend drei Szenarien der künftigen Einnahmen entworfen (vgl. Abbildung 8). Das erste Szenario geht von einem gleichbleibenden Reingewinn von Swisslos aus. Das positive Szenario geht bis ins Jahr 2030 von einer Zunahme des Reingewinns von Swisslos um 10 % aus. Das negative Szenario geht im selben Zeitraum von einer Reduktion des Reingewinns um 10 % aus.

Eine Gegenüberstellung der drei Szenarien zeigt, dass lediglich das negative Szenario zu einer Reduktion des Anteils des Kantons Zürich führt. Aufgrund des überproportionalen Bevölkerungswachstums des Kantons Zürich ist auch bei einem stabilen Reingewinn von Swisslos mit einem Zuwachs der Einnahmen von rund CHF 2 Mio. zu rechnen. Das positive Szenario prognostiziert eine Zunahme der Beiträge um rund CHF 10 Mio. Absolut betrachtet, prognostizieren die drei Szenarien im Jahr 2030 Ausschüttungen von Swisslos zwischen knapp CHF 70 Mio. (negatives Szenario) und CHF 87 Mio. (positives Szenario). Wird der Anteil zugunsten des Sportfonds abgezogen, ist künftig mit jährlichen Einlagen in den Lotteriefonds von rund CHF 50 Mio. bis CHF 60 Mio. zu rechnen. Als Grundlage für die in Kapitel 8 beschriebenen Szenarien wird von jährlichen Einzahlungen in den Lotteriefonds des Kantons Zürich von CHF 55 Mio. ausgegangen.

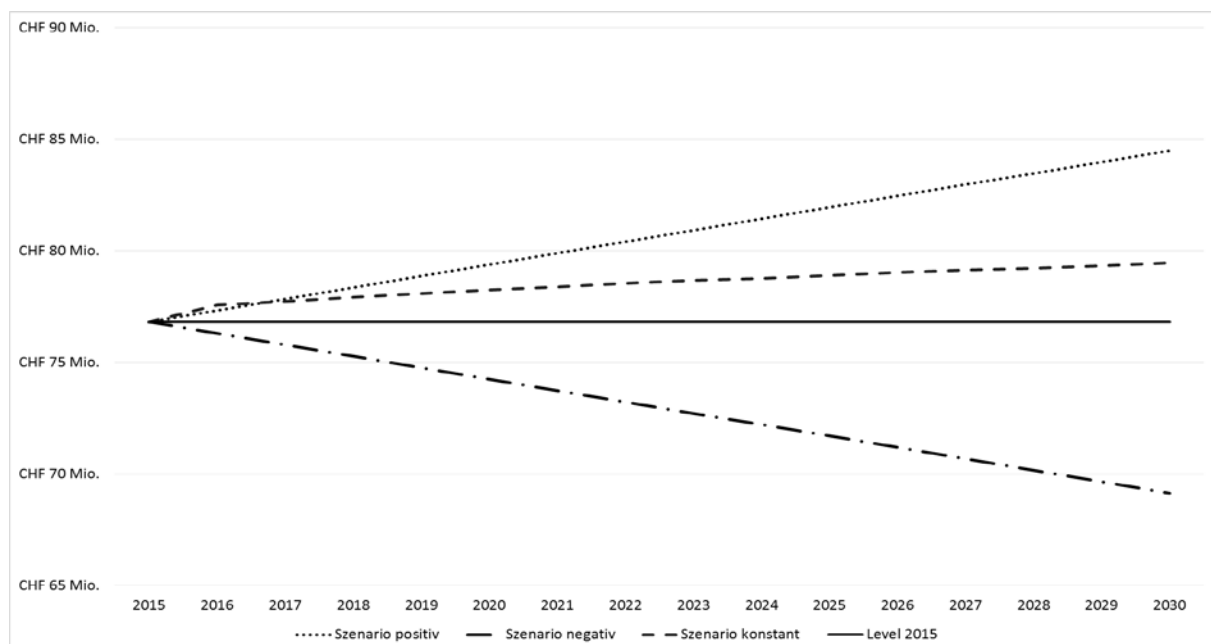


Abbildung 8: Prognosen der Gewinnanteile des Kantons Zürich am Reingewinn von Swisslos

## 5.3 Finanzausgleich

Der Ausgleich besonderer Lasten, die sich aus der Zentralität eines Gemeinwesens ergeben, findet im Rahmen des Finanzausgleichs unter dem Titel „Lastenausgleich“ statt.<sup>92</sup>

### 5.3.1 Der interkantonale Kulturlastenausgleich

Die steigende Mobilität der Bevölkerung, die vor allem auf den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturwandel zurückzuführen ist, stellt die föderalen Strukturen der Schweiz vor grosse Herausforderungen. Zunehmend entsprechen die politischen, territorialen Strukturen nicht mehr den sozioökonomischen Lebens- und Problemräumen. Dies hat zur Folge, dass auch die Infrastruktur und öffentlichen Leistungen im Kulturbereich, insbesondere des Zentrumskantons Zürich, immer öfters von Bewohnerinnen und Bewohnern mit steuerlichem Wohnsitz in anderen Kantonen in Anspruch genommen werden. Sie profitieren vom Kulturangebot, das nur dank finanzieller Unterstützung des Kantons Zürich bereitgestellt werden kann. Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde deshalb auch die interkantonale Zusammenarbeit neu in der Bundesverfassung verankert.<sup>93</sup> Die neuen Verfassungsartikel wurden 2004 in einer Volksabstimmung angenommen und sind seit dem 1. Januar 2008 in Kraft. Nachfolgend wird der interkantonale Lastenausgleich in den Zeitraum vor und nach den durch die NFA initiierten Änderungen aufgezeigt.

Im Zeitraum vor den durch die NFA eingeführten Änderungen flossen Abgeltungen nicht in die Staatskasse. Unterstützungsbeiträge aus anderen Kantonen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder Privaten wurden direkt den Kulturschaffenden bzw. Kulturinstitutionen ausgerichtet. Der Kanton Zug war der einzige Kanton, der ab der Spielzeit 1998/99 Beiträge an Kulturinstitutionen des Kantons Zürich sprach, namentlich zugunsten des Opernhauses, des Schauspielhauses, des Theaters am Neumarkt und der Tonhalle.<sup>94</sup> Der Gesamtbetrag betrug, inkl. der Unterstützung von Kulturinstitutionen des Kantons Luzern, rund CHF 1 Mio.

Mit der NFA können die Kantone in bestimmten Aufgabenbereichen neu zur interkantonalen Zusammenarbeit verpflichtet werden. Einer der Bereiche betrifft die Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung.<sup>95</sup> Die Zusammenarbeitspflicht kennt zwei Formen: Während sich die Allgemeinverbindlichkeitserklärung auf alle Kantone bezieht, ist die Beteiligungspflicht für Verträge vorgesehen, die von regionaler Bedeutung sind und eine beschränkte Anzahl von Kantonen betreffen.<sup>96</sup> Die Beteiligungspflicht kann auf Antrag von mindestens der Hälfte der Kantone, die an einem interkantonalen Vertrag oder an einem definitiv ausgehandelten Vertragsentwurf beteiligt sind, durch die Bundesversammlung beschlossen werden.<sup>97</sup> Vertragsgrundlage für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich bildet die von den Kantonen erlassene Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005.

Bereits vor Inkrafttreten der IRV wurde ein Entwurf für eine Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich der überregionalen Kultureinrichtungen erarbeitet. Für den Kanton Zürich

---

<sup>92</sup> Buschor E, K. Schedler and L. Stäger; Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Zürich. Gutachten zuhanden des Regierungsrates des Kantons Zürich; 1993; Bern

<sup>93</sup> Davon zu unterscheiden sind der ressourcenorientierte Finanzausgleich und der vertikale, lastenorientierte Finanzausgleich. Beide haben keinen unmittelbaren Einfluss auf die Finanzierung von kulturellen Institutionen.

<sup>94</sup> RRB 4179 vom 26. Mai 2004, S. 8

<sup>95</sup> vgl. § 48a BV

<sup>96</sup> vgl. Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, Bundeskanzlei, 2001, S. 2355

<sup>97</sup> § 15 FiLaG. Die Allgemeinverbindlichkeitserklärung kann auf Antrag von mindestens 21 Kantonen beschlossen werden.

werden Abgeltungszahlungen für die Nutzung des Opernhauses, des Schauspielhauses und der Tonhalle anerkannt. Zusammen mit anderen Kantonen leistet der Kanton Zürich demgegenüber Abgeltungszahlungen für drei Kulturinstitutionen des Kantons Luzern. Die Kantone Zürich und Luzern werden dadurch in Summe finanziell entlastet. In der Botschaft zur NFA wurde eine Schätzung über die Höhe der künftigen Abgeltungen für Kultureinrichtungen überregionaler Bedeutung vorgenommen. Sie prognostiziert für den Kanton Zürich Einnahmen aus Abgeltungen in der Höhe von CHF 24 Mio.<sup>98</sup>

Mit Beschluss des Kantonsrats vom 14. Februar 2005 trat der Kanton Zürich der Vereinbarung bei.<sup>99</sup> Die Vereinbarung legt fest, dass die Abgeltungen vom Standortkanton der Kulturinstitution vereinnahmt werden und die Einnahmen der Staatskasse zufließen. Die Regelung der finanziellen Beziehung zu den einzelnen Institutionen ist Sache der Standortkantone.<sup>100</sup> Die Vereinbarung ist seit 1. Januar 2010 in Kraft. Ihr sind bis heute neben den beiden Standortkantonen Zürich und Luzern die Kantone Schwyz, Zug, Uri und Aargau beigetreten. Die Kantone Obwalden und Nidwalden sind der Vereinbarung nicht beigetreten, leisten aber Beiträge aus dem jährlichen Kulturbudget bzw. auf der Grundlage von Rahmenkrediten.<sup>101</sup> Die Abgeltung wird für eine Periode von jeweils drei Kalenderjahren festgelegt und im ersten Jahr der Periode errechnet. Mit der Inkraftsetzung wurde der Kanton Zürich verpflichtet, der Stadt Zürich befristet jene Beiträge auszurichten, die bisher vom Kanton Zug an das Schauspielhaus, das Theater am Neumarkt und die Tonhalle geleistet wurden.<sup>102</sup>

Die Abgeltungen führten in den Jahren 2010 bis 2012 zu einer jährlichen Entlastung des Staatshaushaltes des Kantons Zürich von netto CHF 8'091'000.<sup>103</sup> In den Jahren 2013 bis 2015 resultierte eine Entlastung von jährlich CHF 8'568'000. Anfang 2016 startete die bis 2018 dauernde, dritte Abrechnungsperiode. Der Kanton Zürich kann mit einer jährlichen Entlastung von CHF 7.7 Mio. rechnen.<sup>104</sup>

Die Vertragskantone haben sich bemüht, die Ostschweizer Kantone ebenfalls zu einem Beitritt zum interkantonalen Kulturlastenausgleich zu bewegen. Da zwischen den Kantonen beider Appenzell, dem Kanton St.Gallen und dem Kanton Thurgau anderweitig eine Vereinbarung über einen Kulturlastenausgleich existiert, zeigten sich diese jedoch bislang zurückhaltend.<sup>105</sup>

### 5.3.2 Der innerkantonale Finanzausgleich

Der innerkantonale Finanz- und Lastenausgleich kann in drei Hauptphasen unterteilt werden. Die rechtliche Grundlage der ersten beiden Phasen basieren auf dem Gesetz über die Staatsbeiträge an die Gemeinden und über den Finanzausgleich (FHG alt) aus dem Jahr 1966. Die Beiträge wurden aus Mitteln des Steuerkraftausgleichsfonds finanziert. Am 1. Januar 2012 trat das neue Finanzausgleichsgesetz des Kantons Zürich (FAG) in Kraft. Es löste das alte FHG ab.

Unter dem alten Recht gewährte der Regierungsrat den Städten Zürich und Winterthur ab 1985 Beiträge an die grossen Kunstinstitutionen von kantonaler und regionaler Bedeutung. Die Höhe des Beitrags und die zu berücksichtigenden Kunstinstitutionen wurden durch den Regierungsrat festgesetzt bzw.

---

<sup>98</sup> Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, Bundeskanzlei, 2001, S. 2503

<sup>99</sup> KR-4179/2004

<sup>100</sup> Art. 6 Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen

<sup>101</sup> Interkantonale Vereinbarungen in den Aufgabenbereichen von Art. 48a BV, Konferenz der Kantonsregierungen, Stand vom 31. Dezember 2015

<sup>102</sup> § 3 Gesetz über den Beitritt zur interkantonalen Kulturlastenvereinbarung

<sup>103</sup> Geschäftsstelle Interkantonaler Kulturlastenausgleich ILV. Im Jahr 2010 war die Entschädigung mit CHF 8'177'000 leicht höher. Die Abweichung ist auf angepasste Beiträge einzelner Kantone zurückzuführen.

<sup>104</sup> Medienmitteilung vom 2. Dezember 2016, Geschäftsstelle Interkantonaler Kulturlastenausgleich ILV

<sup>105</sup> Kulturkonzept des Kantons Thurgau 2016 -2018, Regierungsrat Kanton Thurgau, 2015, S. 66

bezeichnet.<sup>106</sup> In Winterthur erhielten das Theater am Stadtgarten, das Musikkollegium sowie der Kunstverein Beiträge. Die Stadt Zürich erhielt Beiträge für das Kunsthaus, das Schauspielhaus, die Tonhalle und bis 1994 für das Opernhaus.<sup>107</sup> Mit einer Volksabstimmung im Jahr 1999 wurde für die Stadt Zürich ein spezifischer Lastenausgleich für Sonderlasten in den Bereichen Polizei, Kultur und Sozialhilfe eingeführt.<sup>108</sup> Die Änderung des Gesetzes wurde rückwirkend auf den 1. Januar 1999 in Kraft gesetzt. Der Regierungsrat bezeichnete die Kulturinstitutionen, für die entsprechende Beträge ausgerichtet wurden. Berücksichtigt wurden das Kunsthaus, das Schauspielhaus, das Theater am Neumarkt, das Theaterhaus Gessnerallee, die Tonhalle sowie das Zürcher Kammerorchester. Im Jahr 2005 wurde zusätzlich die im Jahr zuvor gegründete Zürcher Filmstiftung in den Finanzausgleich aufgenommen.<sup>109</sup>

Der neue Finanzausgleich wird vom Kanton und von den finanzstarken Gemeinden sowie aus Mitteln des Strassenfonds finanziert. Ein Instrument des völlig neu konzipierten Finanzausgleichssystems ist ein Zentrumslastenausgleich für die Städte Zürich und Winterthur. Grundsätzlich werden die Ausgleichszahlungen des Finanzausgleichs den Gemeinden ohne Zweckbindung ausgerichtet. Eine Ausnahme bildet der Zentrumslastenausgleich. Er erfolgt in Form eines zweckungebundenen allgemeinen Beitrags und eines zweckgebundenen Beitrags für den Bereich Kultur, dessen Höhe einem bestimmten Prozentsatz des gesamten Beitrags entspricht.<sup>110</sup> Seit der Inkraftsetzung des Gesetzes beträgt der zweckgebundene Kulturlastenausgleich der Stadt Zürich 10.7 %, derjenige der Stadt Winterthur 6.9 %.<sup>111</sup>

---

<sup>106</sup> § 33a FAG alt

<sup>107</sup> Tätigkeitsbericht 2011 der Fachstelle Kultur, S. 16

<sup>108</sup> § 35c FAG alt

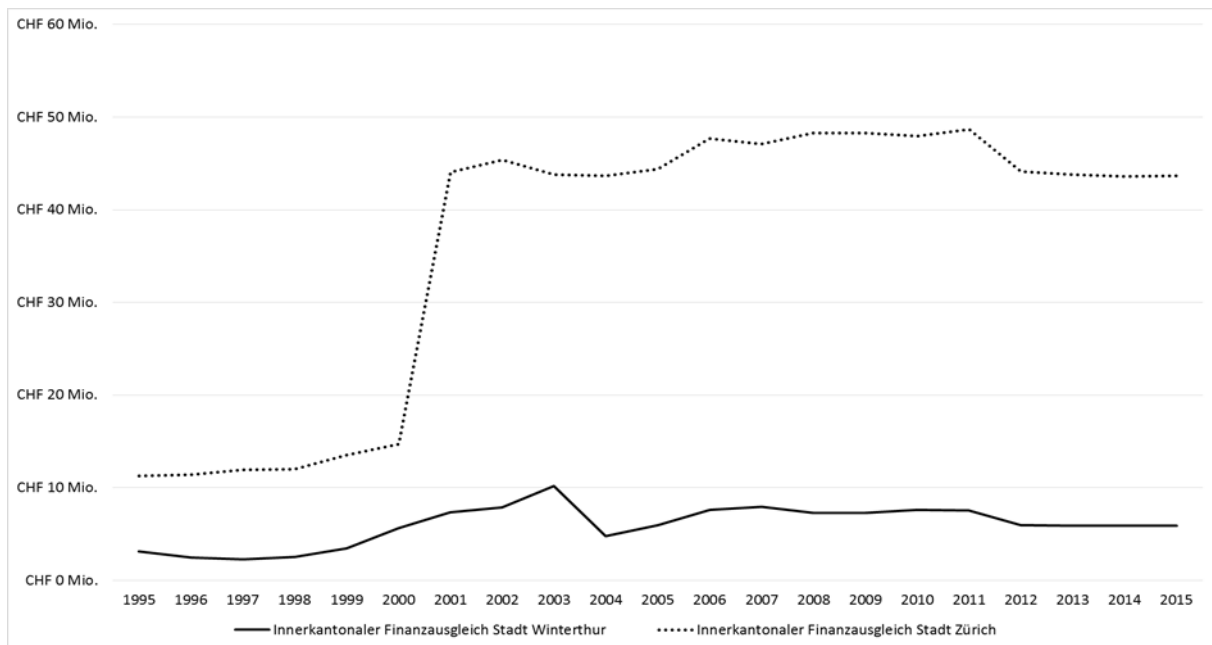
<sup>109</sup> vgl. Tätigkeitsbericht 2004 der Fachstelle Kultur, S. 2f sowie Tätigkeitsbericht 2005 der Fachstelle Kultur, S. 27

<sup>110</sup> § 28 Abs. 2 FAG

<sup>111</sup> § 29f FAG



In Abbildung 9 werden sämtliche Zahlungen des Kulturlastenausgleichs, wie sie durch das FAG begründet sind, zusammengefasst.<sup>112</sup> Sie zeigt, dass die Zahlungen zugunsten der Stadt Zürich im Jahr 2001 sprunghaft anstiegen. Innerhalb eines Jahres stiegen die Abgeltungen von CHF 14'669'000 um das Dreifache auf CHF 44'057'000. Der Anstieg ist auf die Einführung des Sonderlastenausgleichs für die Stadt Zürich gemäss Art. 35c FHG alt zurückzuführen, der 2001 erstmals Anwendung fand.



**Abbildung 9: Entwicklung der zweckgebundenen Kulturlastenteile des Zentrumslastenausgleichs**

Zudem ist für beide Städte ab 1999 ein Anstieg zu verzeichnen, der sich bei der Stadt Zürich mit der Einführung des Sonderlastenausgleichs jedoch weitestgehend stabilisierte.<sup>113</sup> Daraus ist zu folgern, dass der Regierungsrat den Prozentsatz oder die Anzahl der Institutionen gemäss Art. 33a Absatz 2 FHG alt im Zeitraum zwischen 1999 und 2003 erhöhte bzw. ausweitete. Eine der zusätzlich durch Finanzausgleichszahlungen unterstützten Institution ist ab 2005 die Filmstiftung.<sup>114</sup>

Seit der Inkraftsetzung des neuen Finanzausgleichs bewegen sich die Beitragszahlungen auf einem stabilen Niveau.

<sup>112</sup> Quelle: Tätigkeitsbericht der Fachstelle Kultur

<sup>113</sup> Rechtliche Grundlage ist § 33a FHG alt

<sup>114</sup> vgl. zweiter Absatz dieses Kapitels

## 6 Datenerhebung zur Kulturfinanzierung 1997 bis 2015

Die Kulturförderung lässt sich grundsätzlich durch die drei Dimensionen Beitragsarten, Finanzierungsquellen und Kompetenzen charakterisieren, die zusammengefügt als Würfel dargestellt werden können (vgl. Abbildung 10). Nachfolgend wird die Auswertung der Daten über die Finanzierung der Kulturförderung im Kanton Zürich seit 1997 präsentiert.<sup>115</sup> Die zu berücksichtigenden Zeiträume wurden im Einzelfall mit der Auftraggeberin vereinbart. Für die Analyse wurden verschiedene, bereits vorhandene Datenquellen verwendet. Sie werden an den entsprechenden Stellen ausgewiesen.

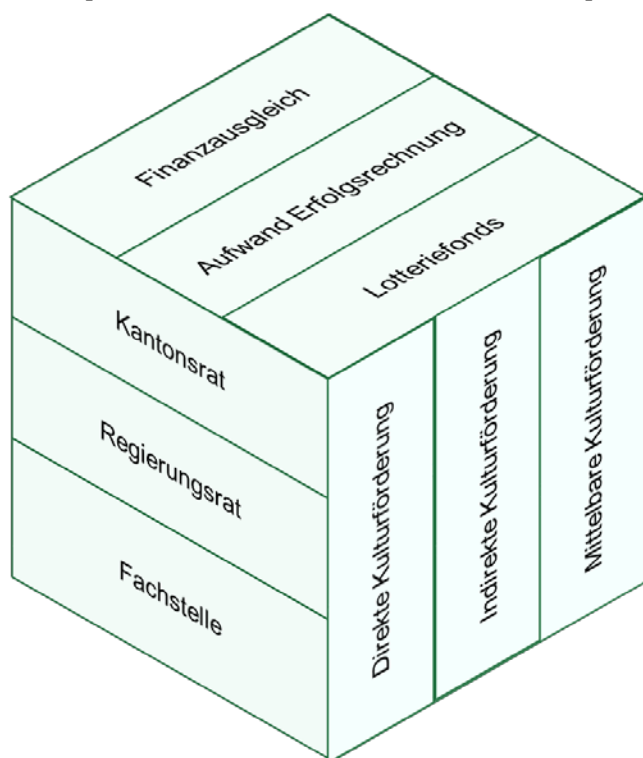


Abbildung 10: Die drei Dimensionen der Kulturförderung

<sup>115</sup> Für die Dimension „Kompetenzen“ wird auf die Ausführungen in Kapitel 4.2.1 verwiesen.

## 6.1 Kanton Zürich

### 6.1.1 Beitragsarten

Die Dimension differenziert nach der Art der gesprochenen Förderbeiträge. Im vorliegenden Fall wird gemäss den in Kapitel 4.1 beschriebenen Beitragsarten differenziert. In Abbildung 11 wird die Entwicklung der Ausgaben der drei Beitragsarten aufgezeigt.

Die Daten wurden den jährlichen Tätigkeitsberichten der Fachstelle Kultur entnommen. In der Folge sind die direkten Entnahmen des Kantons- und Regierungsrats aus dem Lotteriefonds nicht enthalten um Einnahmen- bzw. Ausgabensicht strikt zu trennen (vgl. Abbildung 3). Zudem unterliegen diese Beiträge grossen jährlichen Schwankungen, was die Interpretation der Daten erschwert. Ausserdem wurden viele der Beiträge aus dem Lotteriefonds in Form von Krediten gesprochen und demzufolge nicht sofort, sondern über einen längeren Zeitraum ausbezahlt. Wieviel Geld pro Jahr tatsächlich ausgegeben wurde, ist anhand den im Rahmen dieser Studie verwendeten Daten nicht abbildbar. Aufgezeigt wird einzig, in welchen Jahren Regierungs- und Kantonsrat die Mittel gesprochen haben.

Zwischen 1997 und 2015 stiegen die Kulturausgaben von insgesamt CHF 77 Mio. auf CHF 149 Mio. Der grösste Anteil der Mittel wurde für die indirekte Kulturförderung eingesetzt. Er betrug 1997 CHF 62 Mio. und stieg bis 2015 kontinuierlich auf CHF 92 Mio. an. Für die mittelbare Kulturförderung wurden 1997 CHF 15 Mio. aufgewendet. Zwischen 2000 und 2004 wurden die Ausgaben für diese Beitragsart verdreifacht. Sie blieben in den Folgejahren relativ stabil und betragen 2015 rund CHF 50 Mio. Vergleichsweise bescheiden sind die Ausgaben für die direkte Kulturförderung. 1997 wurden dafür Ausgaben in der Höhe von CHF 1.5 Mio. getätigt. Sie stiegen bis 2015 auf rund CHF 6 Mio.

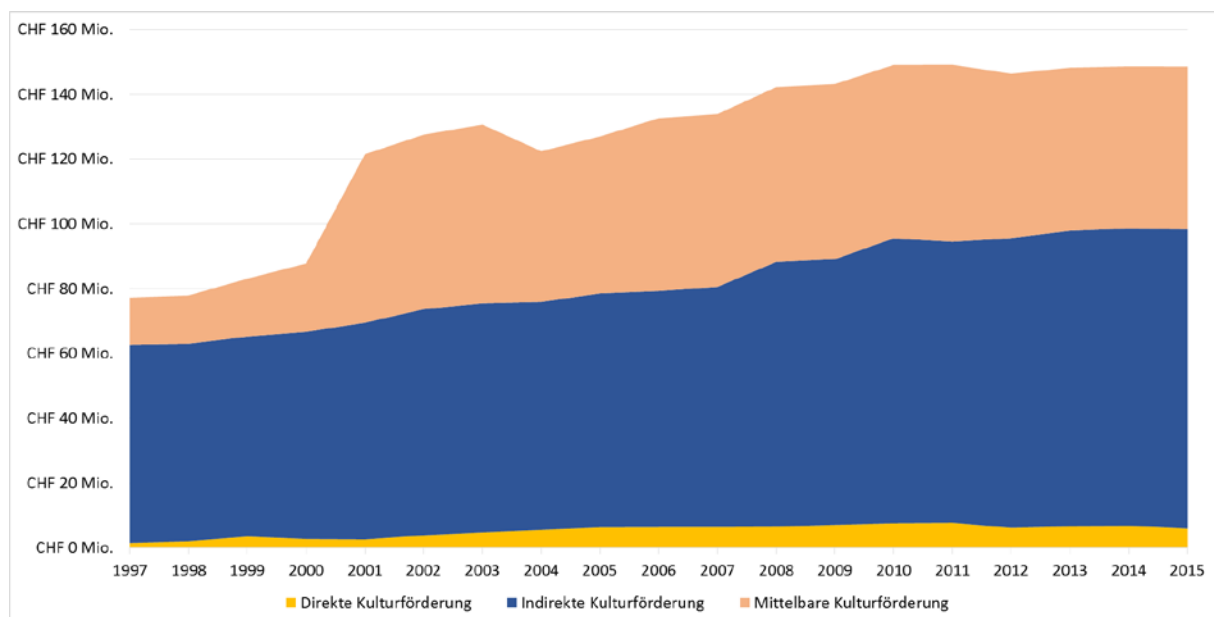
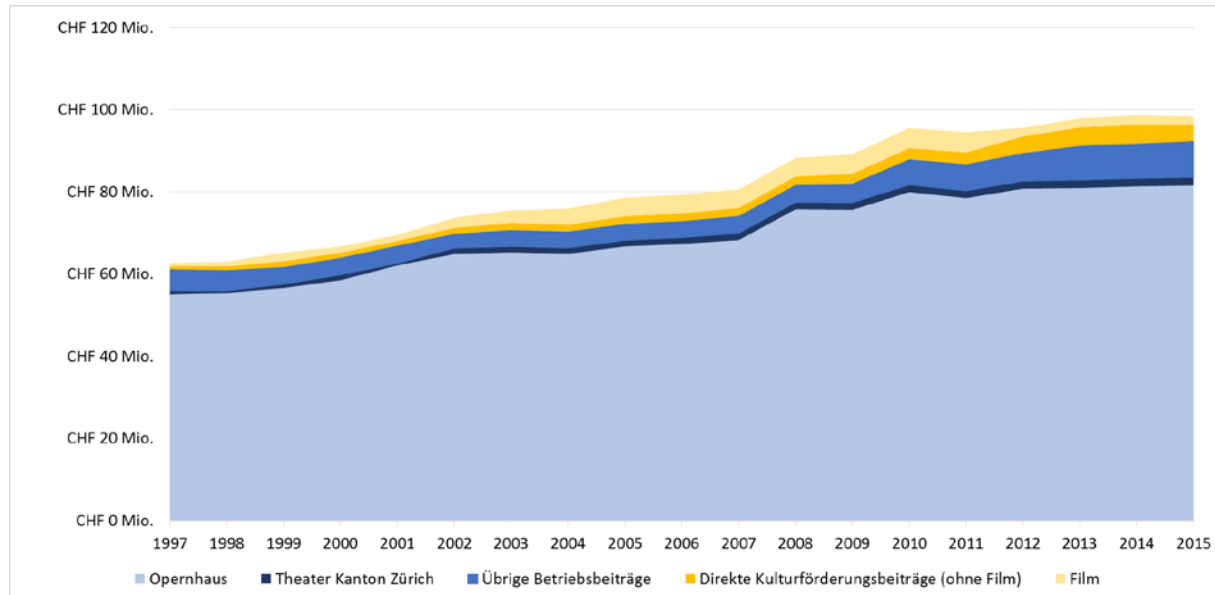


Abbildung 11: Mittel für die Kulturförderung des Kantons Zürich

In Abbildung 12 werden die Ausgaben ohne Berücksichtigung der mittelbaren Kulturförderung dargestellt und erläutert. Die Abbildung nennt zudem die Hauptempfänger der indirekten Kulturförderung.<sup>116</sup> Die Sparte Film wird im Folgenden einzeln ausgewiesen, zählt aber in der Gesamtsicht zur direkten Kulturförderung.

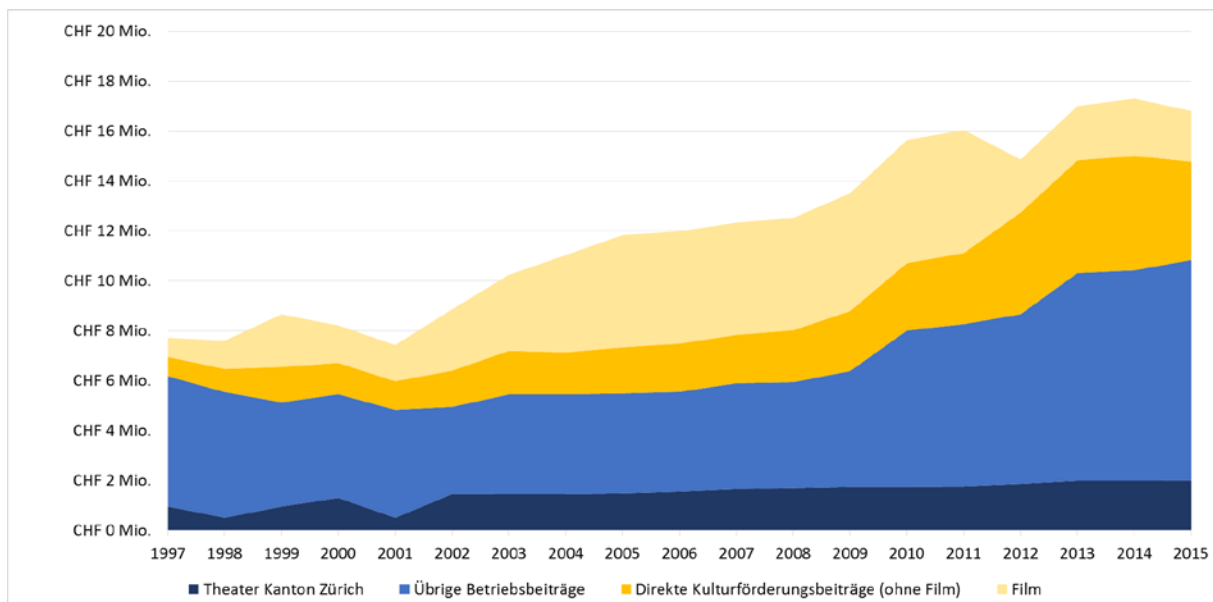


**Abbildung 12: Mittel der Fachstelle Kultur zugunsten der direkten und indirekten Kulturförderung**

Der grösste Anteil der zur Verfügung stehenden Mittel wird zugunsten des Opernhauses eingesetzt. 1997 erhielt das Opernhaus Mittel von rund CHF 55 Mio. Bis ins Jahr 2015 stiegen diese Beiträge auf rund CHF 82 Mio., was einem Anteil von 81 % an sämtlichen Ausgaben zugunsten der direkten und indirekten Kulturförderung entspricht.

<sup>116</sup> Opernhaus, Theater Kanton Zürich, übrige Betriebsbeiträge

In Abbildung 13 wird die Mittelverwendung ohne den Beitrag zugunsten des Opernhauses ausgewiesen. Sie zeigt zum einen, dass der jährliche Beitrag zugunsten des Theaters Kanton Zürich seit 2002 einen geringfügigen Anstieg verzeichnet. Von CHF 1.5 Mio. im Jahr 2002 stiegen die Beiträge bis 2015 kontinuierlich auf CHF 2 Mio. im Jahr 2015. Zum anderen zeigt die Abbildung, dass sich die weiteren indirekten Kulturförderungsbeiträge, die unter „übrige Betriebsbeiträge“ zusammengefasst werden, zwischen 2006 (CHF 4 Mio.) und 2015 (CHF 9 Mio.) mehr als verdoppelt haben. Die Ausgaben zugunsten der direkten Kulturförderung (ohne Film) haben sich im Betrachtungszeitraum verfünffacht und sind von rund CHF 800'000 im Jahr 1997 auf rund CHF 4 Mio. im Jahr 2015 gestiegen. Der markante Einbruch der Ausgaben für die direkte Kulturförderung (mit Film) vom Jahr 2011 ins Jahr 2012 resultiert aus einer Änderung der Verbuchungspraxis im Bereich Film: In den Jahren 2004 bis 2011 erhielt die Zürcher Filmstiftung jeweils CHF 3 Mio. aus dem Zentrumslastenausgleich. Diese Mittel wurden von der Fachstelle Kultur, analog zu den Anteilen der Städte Winterthur und Zürich, weitergeleitet. Ab 2012 ist der Beitrag an die Zürcher Filmstiftung aus dem Zentrumslastenausgleich direkt in der Abgeltung an die Stadt Zürich enthalten und wird deshalb seither nicht mehr separat ausgewiesen.



**Abbildung 13: Mittel der Fachstelle Kultur zugunsten der direkten und indirekten Kulturförderung ohne Opernhaus**

In Abbildung 14 wird die Herkunft der Mittel für die mittelbare Kulturförderung aufgezeigt. Die Grafik zeigt, dass über 98 % der Ausgaben durch den FLA begründet sind.<sup>117</sup> Empfänger dieser Beiträge sind die Städte Zürich und Winterthur. Der nicht über den FLA finanzierte Anteil wird durch die Fachstelle Kultur gesprochen. Er belief sich 1997 auf CHF 350'000 und stieg bis 2015 auf CHF 700'000. Die Grafik weist zudem auf den Systemwechsel beim Finanzausgleich im Jahr 2012 hin. Seit diesem Jahr werden die Ausgleichszahlungen zugunsten der Stadt Zürich nicht mehr in zwei unterschiedlichen Kategorien geführt. Insgesamt erhielt die Stadt Zürich 2015 knapp CHF 44 Mio. an Förderbeiträgen. Der Anteil zugunsten der Stadt Winterthur betrug 2015 knapp CHF 6 Mio.

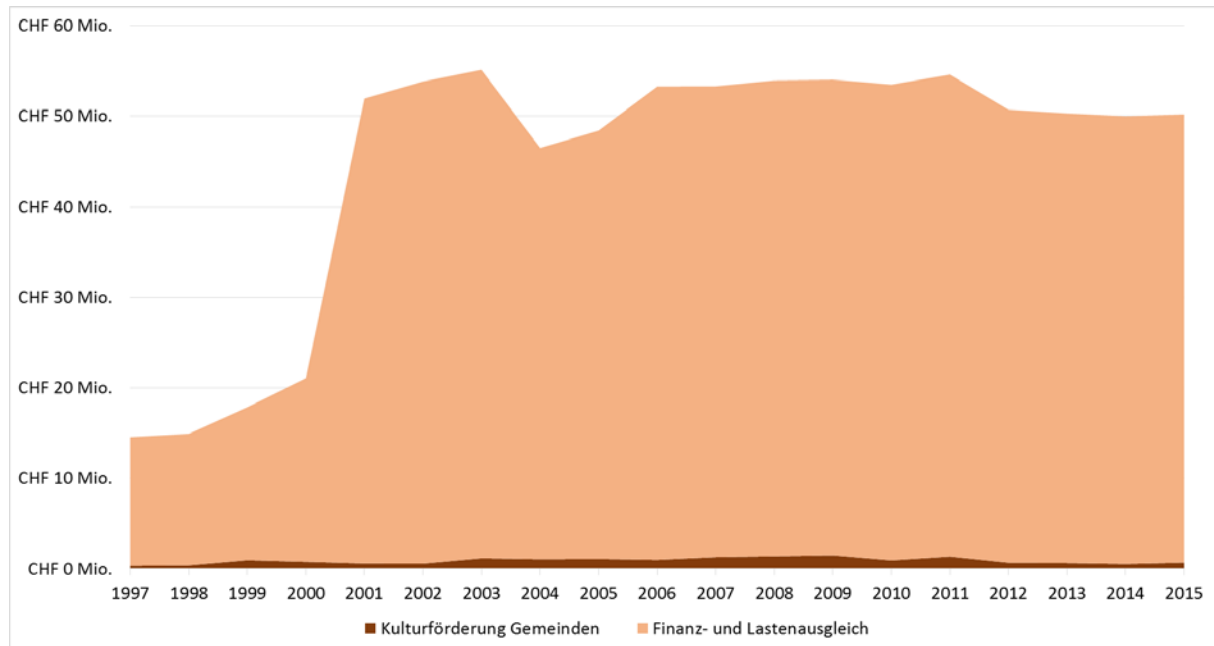


Abbildung 14: Mittel für die mittelbare Kulturförderung

<sup>117</sup> zentralörtlicher Lastenausgleich bzw. Zentrumslastenausgleich

## 6.1.2 Finanzierungsquellen

Die Finanzierungsquellen nennen die Herkunft der Mittel, die für die Kulturförderung eingesetzt wurden. Im vorliegenden Fall wird gemäss den drei im Kapitel 5 aufgeführten Quellen unterschieden.<sup>118</sup>

Die nachfolgend präsentierten Daten wurden zum einen den jährlichen Tätigkeitsberichten der Fachstelle Kultur entnommen. Die Daten betreffend die Entnahmen aus dem Lotteriefonds wurden zum anderen von der Finanzdirektion des Kantons Zürich zur Verfügung gestellt.

Abbildung 15 stellt die Herkunft der Mittel für die Kulturförderung im Überblick dar. Die Finanzierung der Kulturförderung erfolgt weitestgehend mit Mitteln, die über das ordentliche Budget („Staatsmittel“) zur Verfügung gestellt werden. Die Beiträge werden mit einer hohen Verlässlichkeit wiederkehrend bereitgestellt. Ganz anders präsentiert sich die Situation bei den Beiträgen, die der Kulturförderung über Entnahmen aus dem Lotteriefonds zur Verfügung gestellt werden. Ihr Beitrag an den Gesamtaufwendungen erfolgt punktuell und weist starke Schwankungen auf. Die Höhe der Beiträge, die aus dem Lotteriefonds zufließen, ist deutlich kleiner und kann in einzelnen Jahren als marginal bezeichnet werden. Dieser Verlauf ist auf Beschlüsse des Kantonsrats, insbesondere zu Investitionsvorhaben, zurückzuführen. Die Entnahmen durch den Regierungsrat sowie der Übertrag an die Fachstelle Kultur zeigen einen stabilen, gleichbleibenden Verlauf. Der Anteil, der über den FLA finanziert wurde, unterlag nur geringen Schwankungen. Sie bewegen sich zwischen CHF 45 Mio. im Jahr 2004 und CHF 54 Mio. im Jahr 2003.

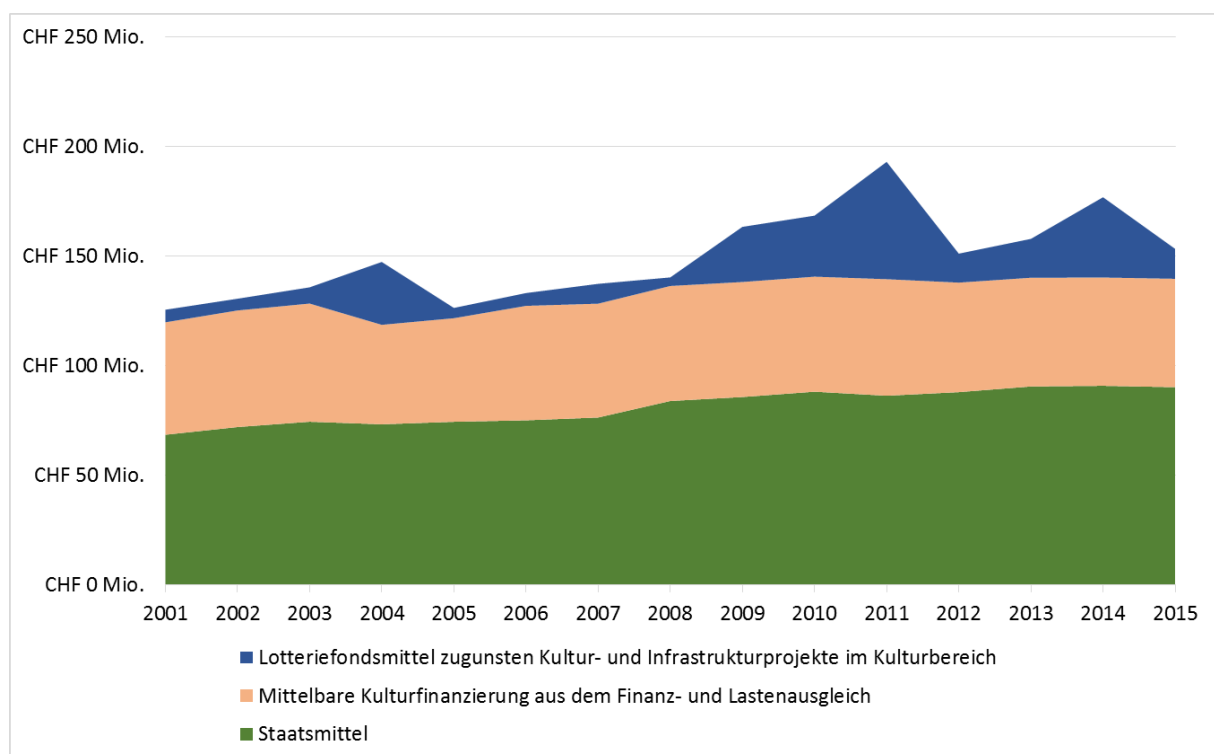


Abbildung 15: Übersicht über die Finanzierungsquellen zugunsten der Kulturförderung

<sup>118</sup> Da sich im Zeitraum zwischen 1997 und 2015 die Verbuchungspraxis im Lotteriefonds geändert hat, sind vergleichbare Daten aus diesem Finanzierungsgefäss erst ab 2001 verfügbar. Im Folgenden ist der Betrachtungszeitraum deshalb auf die Jahre 2001 bis 2015 beschränkt.

Abbildung 16 zeigt die Finanzierungsquellen zugunsten der Fachstelle Kultur. Daraus wird ersichtlich, dass nicht nur die Zahlungen aus dem Staatshaushalt, die grösstenteils für Beiträge an das Opernhaus und weitere Kulturinstitutionen im Kanton Zürich verwendet werden, seit 2001 angestiegen sind. Auch die der Fachstelle zugeteilten Mittel aus dem Lotteriefonds haben sich seit 2001 von CHF 4.2 Mio. auf CHF 8.5 Mio. im Jahr 2015 verdoppelt. Weil das Jahr 2001 verglichen mit den Folgejahren einen Ausreisser nach oben bildet, sind die Beiträge für die Fachstelle Kultur aus dem Lotteriefonds demnach noch stärker angewachsen. Ab 2009 wurden der Fachstelle Kultur dann jährlich insgesamt CHF 8.5 Mio. aus dem Lotteriefonds zugesprochen.

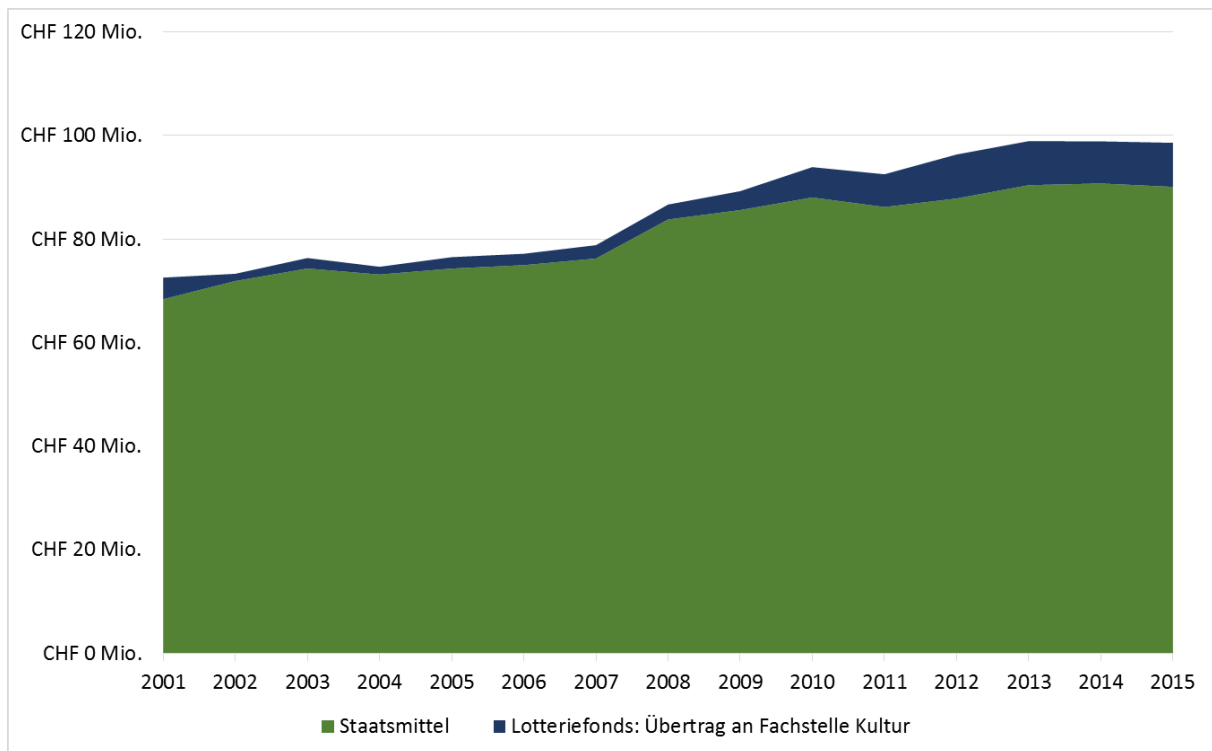


Abbildung 16: Übersicht über die Finanzierungsquellen zugunsten der Fachstelle Kultur



## 6.2 Gemeinden / Städte

Nachfolgend wird die Entwicklung des Nettoaufwands zugunsten der Kulturförderung der Zürcher Gemeinden im Allgemeinen sowie der Städte Zürich und Winterthur aufgezeigt. Die Daten wurden vom Statistischen Amt des Kantons Zürich zur Verfügung gestellt. Sie weisen den Nettoaufwand der Gemeinden für die Kulturförderung aus.

### 6.2.1 Entwicklung des Nettoaufwands der Zürcher Gemeinden im Allgemeinen

In Abbildung 17 wird die Entwicklung der Nettoaufwände aller Zürcher Gemeinden dargestellt.<sup>119</sup> Sie zeigt, dass die Aufwendungen im Betrachtungszeitraum von CHF 101 Mio. im Jahr 1995 bis 2015 auf CHF 181 Mio. anstiegen. Dies entspricht einer Zunahme um 78 %.

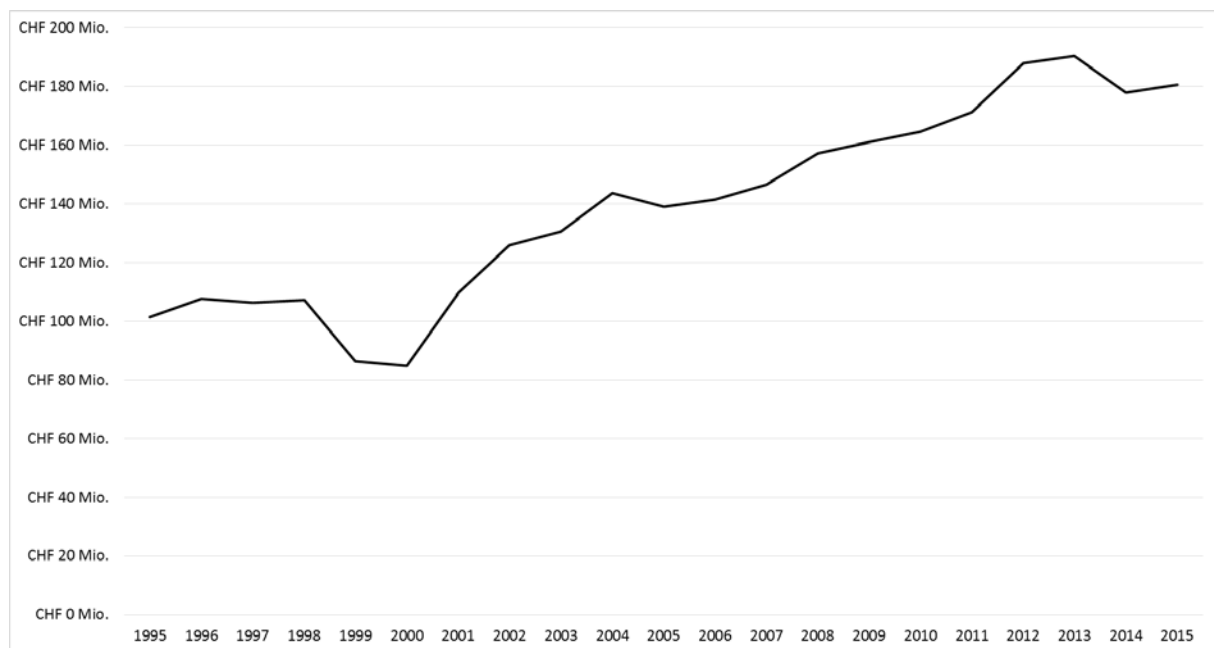


Abbildung 17: Entwicklung des Nettoaufwands für die Kulturförderung aller Zürcher Gemeinden

Werden die beiden Zentrumsstädte Zürich und Winterthur nicht mitberücksichtigt, zeigt die Entwicklung einen kontinuierlicheren Verlauf (vgl. Abbildung 18). Die Aufwände stiegen von CHF 20 Mio. im Jahr 1995 auf CHF 42 Mio. im Jahr 2015, was einem Wachstum um 114 % entspricht. Der Anteil des Nettoaufwands, der durch die beiden Zentrumsstädte Zürich und Winterthur erbracht wurde, sank demgegenüber leicht. Leisteten sie 1995 einen Anteil von 81 %, so betrug ihr Anteil im Jahr 2015 noch 77 %.

<sup>119</sup> Nettoaufwendungen der Kulturförderung in den Gemeinden, Statistisches Amt Kanton Zürich

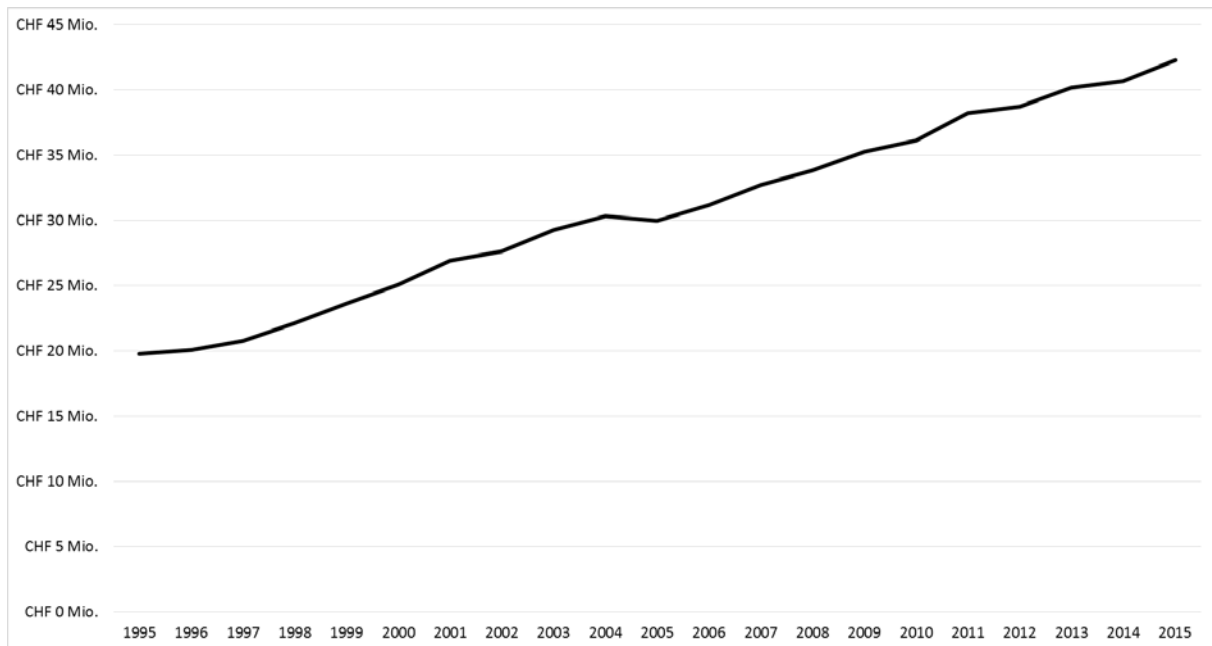


Abbildung 18: Entwicklung des Nettoaufwands für die Kulturförderung aller Zürcher Gemeinden ohne die Städte Zürich und Winterthur

## 6.2.2 Entwicklung des Nettoaufwands der Stadt Zürich

Der Wachstumsverlauf des Nettoaufwands der Kulturförderung der Stadt Zürich ist Abbildung 19 zu entnehmen. Insgesamt stieg der Aufwand von CHF 68 Mio. im Jahr 1995 auf CHF 102 Mio. im Jahr 2015, was einem Anstieg um 51 % entspricht. Auffallend ist der markante Rückgang in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre. Zwischen 1995 und 2000 reduzierte sich der Nettoaufwand um 38 %. Hintergrund des Rückgangs war die Übernahme des Opernhauses durch den Kanton und die vom Kanton erhöhten Beitragszahlungen aus dem innerkantonalen Finanzausgleich.<sup>120</sup>

Die Stadt Zürich hat seit 2003 ein Kulturförderungsleitbild. Im Jahr 2015 endete die dritte Leitbildperiode, die grundsätzlich jeweils vier Jahre umfasst. Die sprunghaften Anstiege des Nettoaufwands ab 2002 erfolgen insbesondere zu Beginn einer neuen Leitbildperiode (2003, 2008, 2012), was auf das Setzen neuer Schwerpunkte der Kulturförderung zurückzuführen sein dürfte. Der sprunghafte, befristete Anstieg in den Jahren 2012 bis 2014 fällt in den Zeitraum der Einführung des neuen innerkantonalen Finanzausgleichs und dürfte vorwiegend auf den Systemwechsel zurückzuführen sein.<sup>121</sup>

<sup>120</sup> vgl. Kapitel 4.1 und Kapitel 4.2.3.2

<sup>121</sup> vgl. Kapitel 4.2.3.2

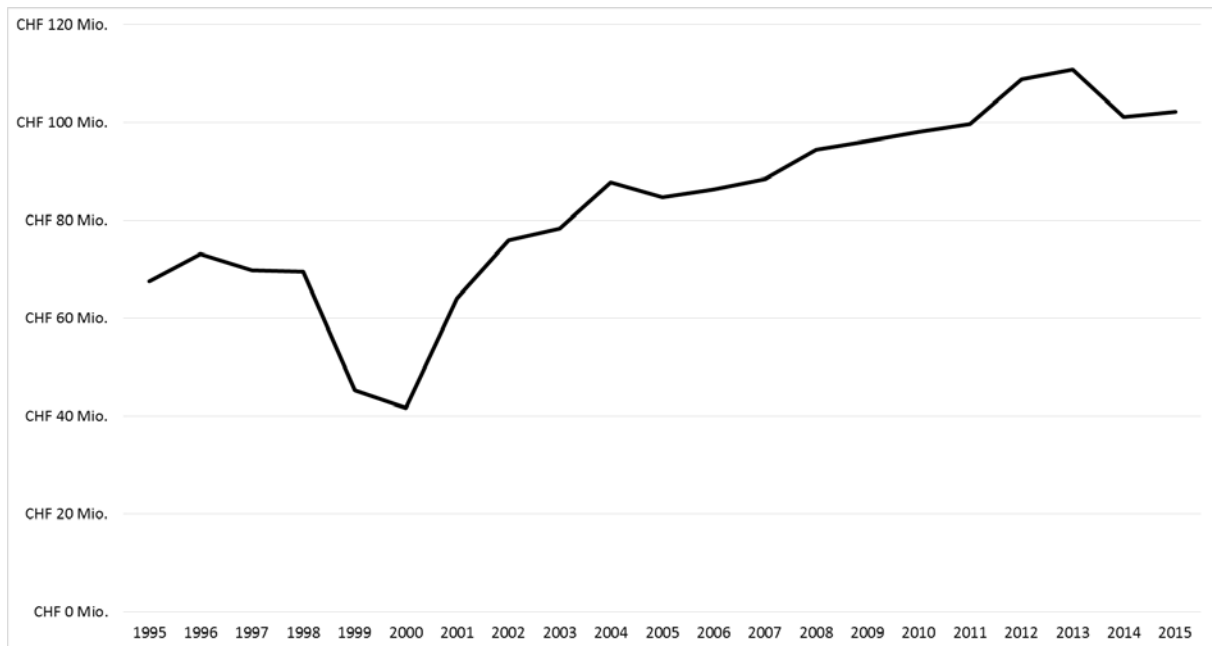


Abbildung 19: Entwicklung des Nettoaufwands für die Kulturförderung der Stadt Zürich

Die Kulturförderung der Stadt erfolgt grundsätzlich auf drei verschiedene Arten. Mit freien Fördermitteln wird die direkte Kulturförderung finanziert. Die indirekte Kulturförderung kennt zwei Formen von Betriebsbeiträgen. Die Mittel werden entweder als unbefristete Förderung oder als auf vier Jahre befristete Förderung gesprochen.<sup>122</sup> Die als unbefristete Beiträge gesprochenen Mittel beschränken sich weitestgehend auf Institutionen, die im Rahmen des interkantonalen Kulturlastenausgleichs berücksichtigt werden oder kantonale Subventionen gemäss Staatsbeitragsgesetz erhalten. Die meisten Kulturinstitutionen erhalten eine wiederkehrende Förderung, die jeweils auf vier Jahre befristet ist.

Im neuesten Leitbild wird der Anstieg der verschiedenen Förderungsarten der Leitbildperiode 2012 bis 2015 ausgewiesen.<sup>123</sup> Für die direkte Kulturförderung wird dabei ein Wachstum von 3.9 % ausgewiesen. Die Entwicklung der Mittel zugunsten der indirekten Kulturförderung fiel in den Jahren 2012 bis 2015 innerhalb dieser Fördergruppe unterschiedlich aus. Während beim Aufwand zugunsten der unbefristeten Förderung ein Zuwachs von 0.9 % deklariert wird, wird der Aufwand bei den befristeten Betriebsbeiträgen mit 10.3 % veranschlagt.

<sup>122</sup> Kulturleitbild 2016 – 2019, Teil II Kulturförderung, Präsidialdepartement, S. 6

<sup>123</sup> Kulturleitbild 2016 – 2016, Teil I Grundlagen, Präsidialdepartement, S. 38

### 6.2.3 Entwicklung des Nettoaufwands der Stadt Winterthur

Die Entwicklung des Nettoaufwands zugunsten der Kulturförderung der Stadt Winterthur ist Abbildung 20 zu entnehmen. Insgesamt stieg der Aufwand von CHF 14 Mio. im Jahr 1995 bis 2015 auf CHF 36 Mio., was einem Anstieg um 256 % entspricht.

Die direkte Kulturförderung wird mittels projektbezogenen Beiträgen unterstützt. Die indirekte Kulturförderung erfolgt mittels, mehrheitlich auf vier Jahre befristeten Subventionsverträgen.<sup>124</sup> Wie die Stadt Zürich, verfügt auch die Stadt Winterthur seit 2003 über ein Kulturleitbild. Dieses wurde 2015 durch ein Neues ersetzt.<sup>125</sup>

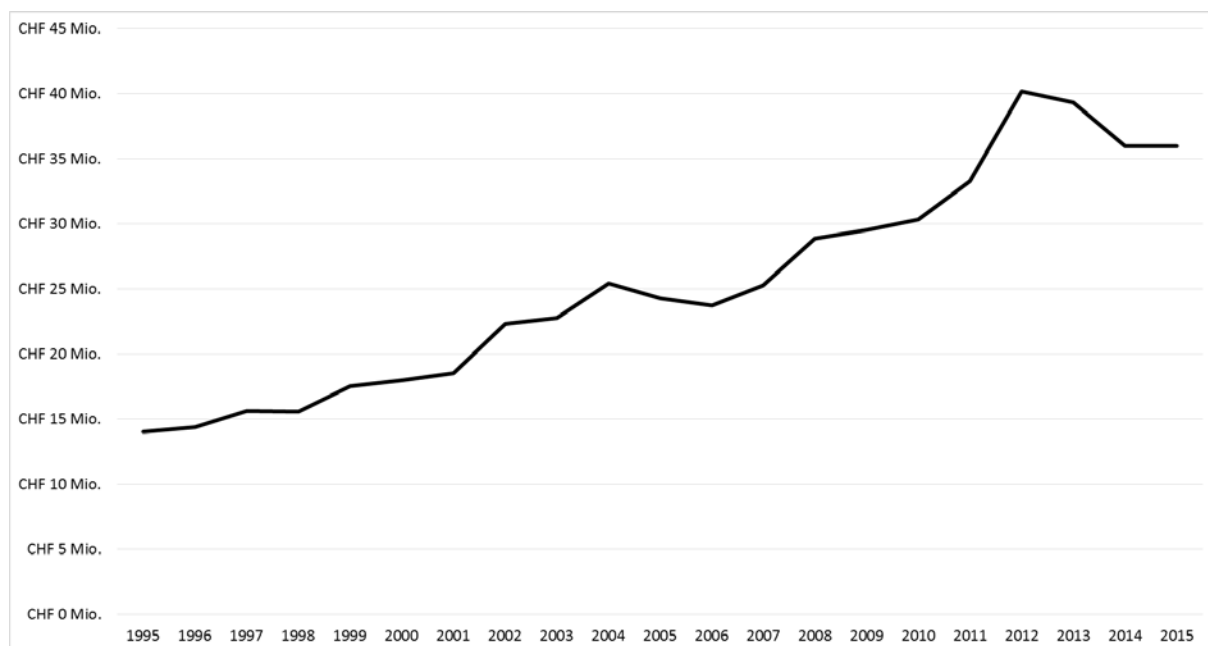


Abbildung 20: Entwicklung des Nettoaufwands für die Kulturförderung der Stadt Winterthur

<sup>124</sup> Geschäftsbericht 2010, Departement Kulturelles und Dienste, Bereich Kultur, Stadt Winterthur, 2014

<sup>125</sup> Kulturleitbild 2015, Stadt Winterthur, 2015

### 6.3 Bund, Kantone und Gemeinden im Vergleich

Die nachfolgende Abbildung gibt einen Überblick, wie sich das finanzielle Engagement der direkten und indirekten Kulturförderung durch die öffentliche Hand, differenziert nach den drei Staatsebenen, entwickelt haben. Bei den vom Bundesamt für Statistik zur Verfügung gestellten Daten ist Folgendes zu beachten:<sup>126</sup>

- Die Beiträge zugunsten der Aufgabenbereiche Bibliotheken sowie Denkmalpflege und Heimatschutz wurden nicht berücksichtigt.
- Die Beiträge aus den Lotterien sind in den Ausgaben der Kantone enthalten.
- Anfang 2008 wurde eine neue Finanzstatistik eingeführt. Vergleiche mit den vorhergehenden Jahren sind daher nur begrenzt möglich.

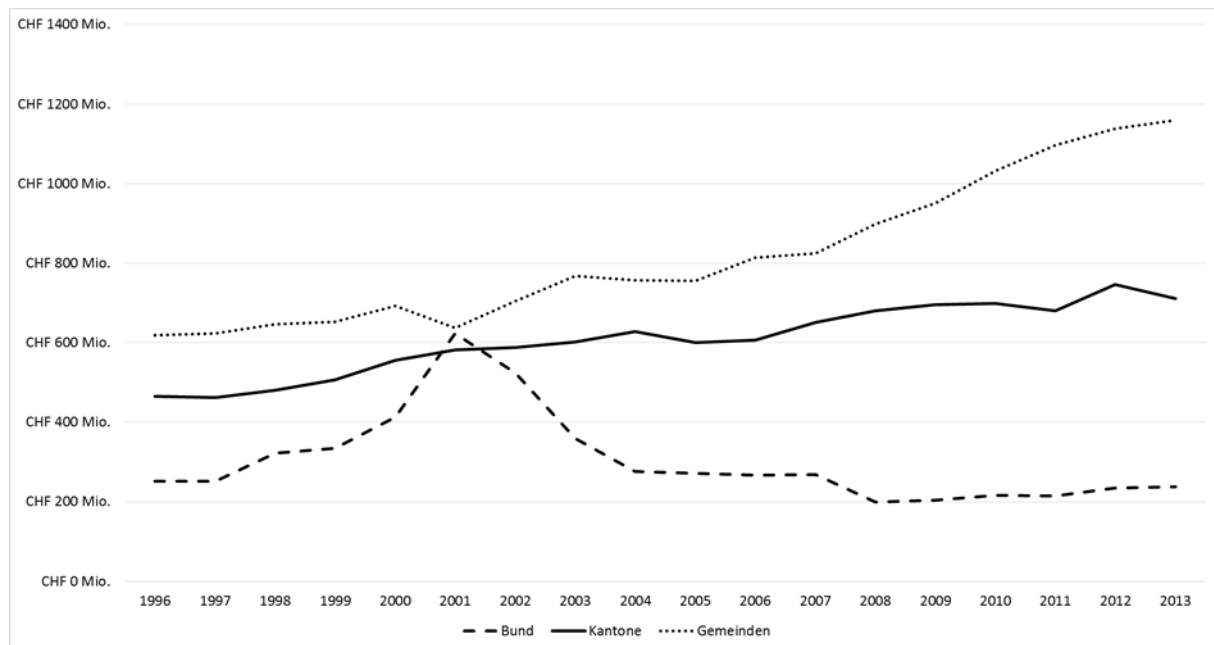


Abbildung 21: Entwicklung der Kulturfinanzierung durch die öffentliche Hand

Die Gegenüberstellung zeigt, dass sich die Ausgaben des Bundes seit 2008 auf einem gleichbleibenden Niveau bewegen. Der laufende Rahmenkredit des Bundes weist darauf hin, dass auch in den kommenden Jahren von einem stabilen finanziellen Engagement des Bundes auszugehen ist. Die Ausgaben der Kantone für die Kulturfinanzierung zeigen seit 2008 keinen fallenden oder steigenden Trend. Markant gestiegen ist jedoch das finanzielle Engagement der Gemeinden. Zwischen 2008 und 2013 stiegen die Ausgaben der Gemeinden um knapp 30 %.

<sup>126</sup> Statistik der Kulturfinanzierung, Bundesamt für Statistik

## 6.4 Fazit der Datenanalyse

Die Analyse der Daten lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- **Finanzielles Engagement des Bundes:** Die Ausgaben des Bundes im Aufgabenbereich Kultur zeigen seit 2008 einen gleichbleibenden Verlauf. Auch aufgrund des Subsidiaritätsprinzips ist nicht davon auszugehen, dass der Bund sein finanzielles Engagement mittelfristig erhöhen wird.
- **Interkantonaler Lastenausgleich:** Aufgrund der aktuellen finanzpolitischen Diskussionen in den Kantonen ist nicht davon auszugehen, dass dem Kanton Zürich mittel- bis längerfristig höhere Abgeltungen zufließen. Der interkantonale Lastenausgleich wird derzeit in den zahlenden Kantonen kritisch hinterfragt.
- **Einnahmen Lotteriefonds:** Sofern nicht eine Gesetzesrevision eine grundsätzlich andere Ausgangslage schafft, ist grundsätzlich von konstanten Einnahmen auszugehen. Der Kanton Zürich dürfte auch künftig jährlich rund CHF 75 Mio. aus dem Reingewinn von Swisslos erhalten.
- **Höhe der Entnahmen aus dem Lotteriefonds:** Die Entnahmen aus dem Lotteriefonds des Kantons Zürich unterliegen in mehreren Ausgabenbereichen starken Schwankungen. Sie sind insbesondere auf Beschlüsse des Kantonsrats zurückzuführen.
- **Finanzielles Engagement der Gemeinden:** Das finanzielle Engagement der Gemeinden im Bereich der Kulturförderung ist in den vergangenen Jahren im Vergleich zu den übrigen Staatsebenen überdurchschnittlich gestiegen.
- **Verwendung der Mittel aus dem Lotteriefonds des Kantons Zürich:** Die Beiträge zugunsten der Kulturförderung reduzieren sich bis 2021 um mehr als die Hälfte. Der Anteil, der für die direkte Kulturförderung zur Verfügung steht, sinkt dabei markant, was insbesondere die Möglichkeit von Investitionen stark einschränkt.
- **Anteil indirekte Kulturförderung:** Über 95 % der kantonalen Mittel zugunsten der Kulturförderung werden für die indirekte Kulturförderung eingesetzt.
- **Hauptempfänger Opernhaus:** Der weitaus grösste Teil der Mittel für die indirekte Kulturförderung werden für das Opernhaus verwendet.
- **Wachstumsfelder:** Die Ausgaben zugunsten der indirekten Kulturförderung stiegen kontinuierlich an. Die Ausgaben für die direkte Kulturförderung (mit Film) sind ebenfalls gewachsen und haben sich seit 1997 vervierfacht.
- **Finanzierung der Fachstelle Kultur:** Die aus dem Lotteriefonds gesprochenen Mittel für die Fachstelle Kultur sind in der Vergangenheit kontinuierlich und massgeblich gewachsen.

## 7 Finanzierungsmodelle anderer Kantone

Um noch besser zu verstehen, welche möglichen Alternativen von Finanzierungsmodellen in der Praxis existieren, wurde für diesen Bericht eine umfangreiche Analyse der Situation der vier Vergleichskantone Basel-Stadt, Aargau, Solothurn und Bern durchgeführt. Die Auswahl erfolgte durch die Auftraggeberin aufgrund der erwarteten Modell-Elemente, die für Zürich relevant sein könnten. Die Analyse erfolgte aufgrund der verfügbaren Regulierungen in den jeweiligen Kantonen. Ausserdem wurden die kantonalen Fachstellen direkt um die Bereitstellung der Finanzzahlen aus dem Jahr 2015 gebeten.

Trotz des grossen Aufwandes, der für die vergleichende Analyse betrieben wurde, kann kein klares Ergebnis vorgewiesen werden. Es hat sich gezeigt, dass die unterschiedlichen Lösungen zwar typische Formen aufweisen, in der konkreten Anwendung jedoch eine enorme Varianz besteht. Dies betrifft sowohl die Terminologie als auch die Art der Rechnungslegung, was zuverlässige quantitative Vergleiche verunmöglicht.

### 7.1 Modell-Ansätze

Die Lösungen der anderen Kantone enthalten gewisse Ansätze, die auch für die Regelung in Zürich interessant sein können. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit werden diese Ideen hier kurz vorgestellt.

#### 7.1.1 Finanzierungsquellen

Die Kulturförderung wird in den Kantonen Aargau und Bern aus Mitteln des ordentlichen Budgets und den anteilmässigen Erträgen von Swisslos finanziert. Im Kanton Solothurn wird die Kulturförderung ausschliesslich mit den von Swisslos erhaltenen Erträgen finanziert.<sup>127</sup> Eine dritte Finanzierungsquelle kennt der Kanton Basel-Stadt. Neben dem ordentlichen Budget und den Erträgen von Swisslos wird die Kulturförderung im Kanton Basel-Stadt zusätzlich aus Mitteln des interkantonalen Kulturlastenausgleichs, der zwischen den beiden Basler Halbkantonen besteht, finanziert.

Basel-Stadt	Aargau	Bern	Solothurn
ordentliches Budget, Swisslos, Kulturvertrags- pauschale	ordentliches Budget, Swisslos	ordentliches Budget, Swisslos	Swisslos

Abbildung 22: Finanzierungsquellen

#### 7.1.2 Trennung von einmaligen und wiederkehrenden Beiträgen

Bei den Kompetenzen, finanzielle Mittel zugunsten der Kulturförderung aus dem ordentlichen Budget zu sprechen, unterscheiden die drei betroffenen Kantone in einmalige und wiederkehrende Beiträge. Die einmaligen Beiträge werden bis zu einer bestimmten Höhe durch Entscheide der Verwaltung oder durch den Regierungsrat gesprochen. In allen Fällen wird ein vom Kantonsrat genehmigtes Budget vorausgesetzt. Die verwaltungsinterne Differenzierung der Kompetenzen in den Kantonen Aargau und Bern sind vergleichbar. Ein Unterschied besteht allerdings in der Höhe der Beträge. Im Kanton Aargau sind die Höchstbeträge auf vergleichbarer Verwaltungsebene jeweils deutlich höher als im Kanton Bern.

<sup>127</sup> Über das ordentliche Budget wird lediglich der Verwaltungsaufwand des Amtes für Kultur und Sport finanziert.

Im Kanton Aargau werden Fördermittel weiter durch ein Kuratorium gesprochen. Die dem Kuratorium aus dem ordentlichen Budget zur Verfügung stehenden Mittel werden vom Kantonsrat mit der Annahme des ordentlichen Staatsbudgets bewilligt. In den Jahren 2015 bis 2018 werden dem Aargauer Kuratorium zudem vom Regierungsrat bewilligte jährliche Mittel aus dem Swisslos-Fonds zugeteilt. Ein ähnliches Modell kennt der Kanton Basel-Stadt. Er verfügt über verschiedene Fachgremien mit jeweils jährlich festgelegten Fachkreditsummen. Die Mittel werden jedoch unter Mitwirken der Fachgremien von der Abteilung und nicht wie im Kanton Aargau vom Fachgremium gutgeheissen.

Wiederkehrende Beiträge, die über das ordentliche Budget finanziert werden, werden grundsätzlich durch den Regierungsrat oder ab einem bestimmten Betrag durch den Kantonsrat gesprochen. Der Betrag, der durch den Regierungsrat gesprochen werden kann, ist im Kanton Aargau wiederum am höchsten. Im Gegensatz zu den anderen Kantonen, können im Kanton Aargau zudem wiederkehrende Beiträge auch auf Stufe Sektionsleitung gesprochen werden.

In Franken	Aargau	Bern	Basel-Stadt
<b>Einmalige Beiträge</b>	bis 50'000 durch Sektionsleitungen Kultur bis 100'000 durch Abteilungsleitung Kultur bis 1 Mio. durch Generalsekretariat ab 1 Mio. durch Regierungsrat	bis 10'000 durch Abteilungsleitung Kulturförderung des Amtes für Kultur bis 20'000 durch Amt für Kultur bis 500'000 durch Direktion bis 1 Mio. durch Regierungsrat ab 1 Mio. durch Kantonsrat	Je nach Art und Höhe der Förderung liegt die Kompetenz beim Regierungsrat, beim Vorsteher des Präsidialdepartements, der Leitung des Amtes für Kultur oder den Mitarbeitenden der Projektförderung.
<b>Wiederkehrende Beiträge</b>	bis 50'000 durch Sektionsleitungen Kultur bis 100'000 durch Abteilungsleitung Kultur bis 250'000 durch Generalsekretariat bis 2 Mio. durch Regierungsrat bis 5 Mio. durch Kantonsrat ab 5 Mio. durch Kantonsrat sowie Referendum	bis 200'000 durch Regierungsrat ab 200'000 durch Kantonsrat	Je nach Art und Höhe der Förderung liegt die Kompetenz beim Regierungsrat, beim Vorsteher des Präsidialdepartements, der Leitung des Amtes für Kultur oder den Mitarbeitenden der Projektförderung.

Abbildung 23: Finanzielle Kompetenzen bezüglich ordentlichem Budget



Die finanziellen Kompetenzen zur Entnahme von Mitteln aus dem Lotteriefonds liegen bei allen vier Kantonen grundsätzlich beim Regierungsrat. Im Kanton Aargau wurde durch den Regierungsrat für die Jahre 2015 bis 2018 ein jährlicher Beitrag zugunsten des Kuratoriums gesprochen, dies ergänzend zum ordentlichen Budget. Der Kanton Bern kennt als einziger Vergleichskanton finanzielle Kompetenzen auf Stufe Direktion. Der Kanton Bern ist zudem der einzige Kanton in der Vergleichsgruppe, der die Kompetenzen betragsabhängig festlegt und dabei auch den Kantonsrat berücksichtigt.

### 7.1.3 Trennung von Institutions- und Dispositionsteil

Die Finanzierung der Kulturförderung der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft unterscheidet zwischen einem Institutions- und einem Dispositionsteil. Grundsätzlich gilt:

- Der Institutionsteil ist für die indirekte Förderung reserviert. Er geht an eine Reihe von Institutionen, die dadurch eine mittelfristige und regelmässige Förderung bekommen. Dadurch entsteht eine gewisse Planungssicherheit für die Institutionen.
- Der Dispositionsteil kann sowohl für die direkte wie für die indirekte Förderung eingesetzt werden. Wie der Name sagt, stehen die Mittel der zuständigen Direktion (BL) bzw. dem zuständigen Departement (BS) zur Verfügung. Die Vergabe erfolgt in gegenseitiger Absprache. Dadurch entsteht eine gewisse Flexibilität für die Zusprache von Mitteln für einzelne Projekte.

### 7.1.4 Kuratorium

Im Kanton Aargau wird vom Grosse Rat und vom Regierungsrat ein Kuratorium gewählt, das über einen Teil der Mittel zur Kulturförderung abschliessend entscheidet. Das Aargauer Kuratorium vergibt nur Mittel für die direkte Kulturförderung. Gespeist wird sein Budget aus dem Staatshaushalt sowie in den Jahren 2015 bis 2018 aus dem Lotteriefonds.

Eine ähnliche Regelung findet sich im Kanton Solothurn, wo ein Kuratorium für die Förderung zeitgenössischer Kultur eingesetzt wird. Allerdings untersteht es hier dem Departement für Bildung und Kultur und stellt – ausser bei Routine-Unterstützungsgesuchen, Werkjahresbeiträgen und Wettbewerben – Anträge an den Regierungsrat.

### 7.1.5 Kulturförderungsfonds

Im Kanton Bern besteht ein Kulturförderungsfonds, der die hauptsächliche Quelle zur Finanzierung der direkten Kulturförderung darstellt. Gespeist wird er aus dem Staatshaushalt sowie aus dem Lotteriefonds. Je nach Höhe sind die Kompetenzen der Vergabe in der zuständigen Erziehungsdirektion verteilt, wobei kantonale Kultur- und Fachkommissionen beratend mitwirken.

Daneben fliessen indirekte Förderbeiträge an Kulturinstitutionen, die über einen 4-jährigen Leistungsvertrag gesteuert werden. Welche Institutionen Beiträge erhalten, legt der Regierungsrat abschliessend fest.

## 7.2 Fazit aus dem Vergleich

In allen untersuchten Kantonen wurde deutlich, dass es jeweils eine Art Grundstruktur der Finanzierung der Kulturförderung gibt, die mit einem gewissen Ausmass an Flexibilität gehandhabt wird. Die Grundstruktur lässt sich in der Regel einfach erkennen, während die individuellen Anpassungen das System oft komplex und schwer durchschaubar machen.

Die unterschiedliche Ausgangslage der jeweiligen Kantone führt zu entsprechend unterschiedlichen Lösungen. Der Kulturlastenausgleich der beiden Basler Kantone findet keine Entsprechung bei den anderen Kantonen, während wiederum die Kofinanzierung von Institutionen mit Leistungsverträgen zwischen Kanton, Standortgemeinde und den Gemeinden der Region eine für Bern typische Lösung zu sein scheint.

Aus Sicht der Autoren ist vor allem die Berechenbarkeit, Stabilität und Transparenz des Finanzierungsmodells einerseits zentral, während andererseits ein nachvollziehbarer Bedarf besteht, Kulturprojekte auch politisch zu gewichten und dafür Finanzierungsmöglichkeiten zu schaffen.

## 8 Finanzierungsmodelle für den Kanton Zürich ab 2022

In diesem Kapitel werden mögliche Szenarien für die Finanzierung der Kulturförderung im Kanton Zürich vorgestellt und diskutiert. Dies erfolgt vor dem Hintergrund von Kriterien, die ein solches Finanzierungsmodell erfüllen sollte.

### 8.1 Kriterien für ein „gutes“ Finanzierungsmodell der Kulturförderung

Die im Folgenden zu diskutierenden Szenarien sollten eine Reihe von Kriterien erfüllen, die für ein „ideales“ Finanzierungsmodell der Kulturförderung zu beachten sind. Den Begriff haben wir absichtlich in Anführungs- und Schlusszeichen gesetzt, weil die Definition von „gut“ stets vor dem Hintergrund einer bestimmten Idealvorstellung erfolgt.

- (1) *Spielraum für fachliche Kompetenz.* Die Zusprache der Förderbeiträge soll grundsätzlich aufgrund einer fachlichen Beurteilung erfolgen. Dies bedingt, dass eine zuständige Stelle oder Kommission („Kuratorium“) über die einzelnen Beiträge entscheidet und die Zielerreichung (Wirksamkeit) der Kulturförderung beurteilt.
- (2) *Spielraum für politische Prioritäten.* Wie die Erfahrungen des Kantons Zürich und die der anderen Kantone zeigen, können zwar ursprünglich klare und transparente Governance-Modelle für die Finanzierung der Kulturförderung eingeführt werden. Im Verlauf der Zeit ändern sich jedoch die politischen Prioritäten und Notwendigkeiten, was in aller Regel zu einer Verwässerung des ursprünglich klaren Modells führt. Für die Ausgestaltung des Modells heisst dies: Die Strukturen sind so robust und doch so offen zu gestalten, dass auch nachträglich eine Verschiebung politischer Prioritäten möglich ist.
- (3) *Steuerbarkeit der Kulturförderung.* Wenn öffentliche Mittel in einen Politikbereich fliessen, ist stets die Steuerbarkeit des Leistungsbereichs gefordert. Auch wenn Kultur ein Politikbereich ist, der an sich hohe Autonomie geniessen sollte, muss dennoch eine demokratische Legitimation für die Staatsausgaben sichergestellt sein. Für die Ausgestaltung des Modells heisst dies: Die kantonalen Mittel sind so zu sprechen, dass Regierungs- und Kantonsrat ihrer Aufsichts- bzw. Oberaufsichtsfunktion wirksam nachkommen können.
- (4) *Transparenz.* Wie sowohl das Beispiel Zürich wie auch die anderen Kantone zeigen, ist die Gefahr gross, dass gerade im Kulturbereich viele Aktivitäten auf unterschiedlichste Weise finanziert werden. Um das Ganze im Auge zu behalten, ist es daher wichtig, dass genügend Transparenz geschaffen und aufrechterhalten wird. Für die Ausgestaltung des Modells heisst dies: Je einfacher die Finanzflüsse gestaltet werden, umso eher kann nachvollzogen werden, wie das Modell im Konkreten wirkt.
- (5) *Planungssicherheit.* Kultur plant in aller Regel in längeren Zyklen. Für die einzelnen Institutionen, aber auch für die geförderten Kulturschaffenden ist es von zentraler Bedeutung, dass sie nicht nur einmalige Beiträge erhalten, sondern dass sie sich bei ihren Aktivitäten auf eine stabile Finanzierungsgrundlage verlassen können. Für die Ausgestaltung des Modells heisst dies: Schwankungen sollten möglichst vermieden oder über die Jahre ausgeglichen werden.
- (6) *Verhinderung von Marginalisierung.* Das Gesamtbudget der Kulturförderung wird im Kanton Zürich vom Beitrag an das Opernhaus dominiert. Dies zieht viel politische Aufmerksamkeit auf sich. Dennoch darf daneben nicht vergessen gehen, dass eine Vielzahl wichtiger Kulturaktivitäten mit bedeutend kleineren Förderbeiträgen existieren, die ebenfalls Anspruch auf Beachtung haben. Für die Ausgestaltung des Modells heisst dies: Die Finanzierung des Opernhauses sollte von den anderen Beiträgen der Kulturförderung getrennt geregelt werden.

## 8.2 Ressourcenbedarf

Bisher wurden im Budget der Fachstelle Kultur Mittel aus zwei verschiedenen Quellen ausgewiesen (vgl. Abbildung 2):

- Mittel aus dem ordentlichen Budget (2017: ca. CHF 90 Mio.), die für die grossen Kulturinstitutionen verwendet werden;
- Mittel aus dem Lotteriefonds (2017: ca. CHF 23 Mio.), die für die direkte und indirekte Kulturförderung eingesetzt werden

Grossprojekte sowie Investitionen wurden zusätzlich durch direkte Entnahmen aus dem Lotteriefonds finanziert. Diese Entscheide liegen in der Zuständigkeit des Regierungsrats bzw. Kantonsrats. Diese Kredite schwanken über die Jahre beträchtlich (vgl. Abbildung 3 und Abbildung 4), bewegen sich aber im Durchschnitt um die CHF 12 Mio.

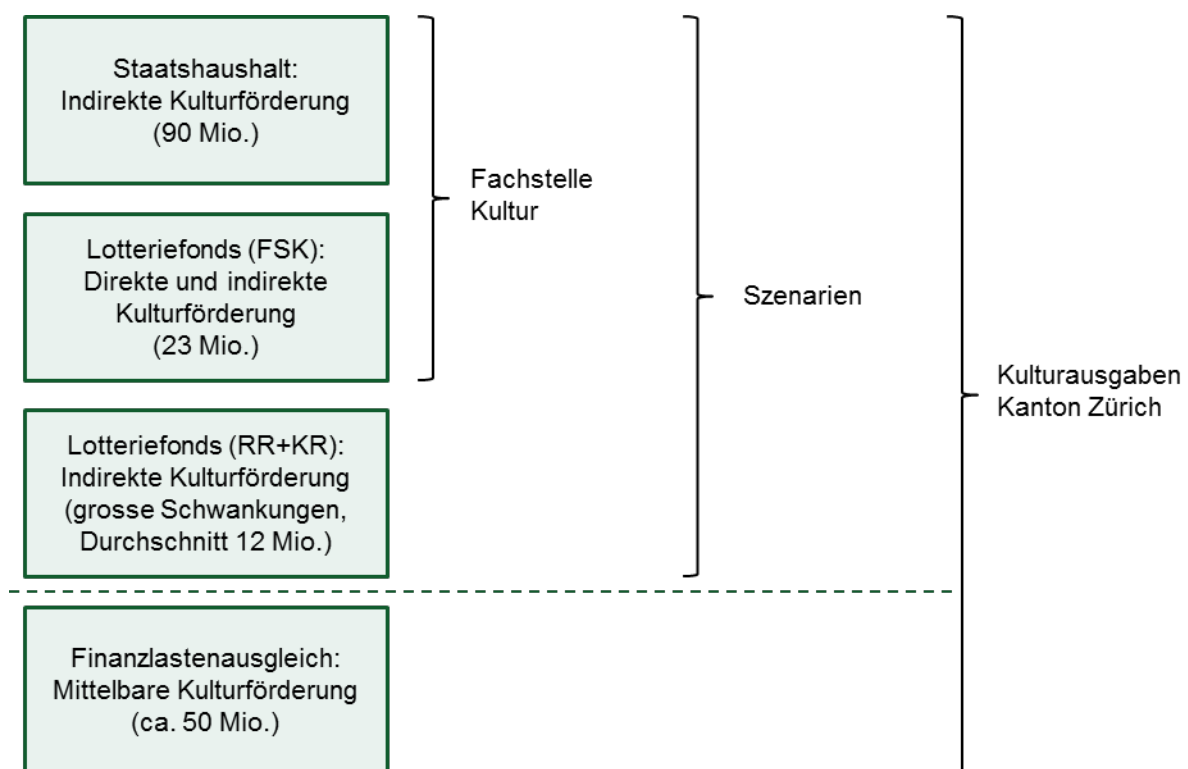


Abbildung 24: Übersicht über die Kulturfinanzierung, Stand 2017

Für die Entwicklung der Szenarien für die Finanzierung der Kulturförderung ab 2022 wurden die direkte sowie die gesamte indirekte Kulturförderung, welche aktuell sowohl über die Fachstelle Kultur als auch über den Lotteriefonds und die Finanzdirektion abgewickelt wird, zusammengefasst. Um die Ausgaben für die Kulturförderung übersichtlich zu gestalten, ergeben sich demnach folgende vier Gruppen:

- Direkte Kulturförderung: Projektbeiträge an Kunstschaffende*  
Dies sind Beiträge, die tendenziell rasch und eher einmalig gesprochen werden. Sie bedingen aufgrund der Dynamik eine hohe Flexibilität der Zuspracheprozesse.
- Indirekte Kulturförderung: Direkt gesprochene Beiträge durch den Kantonsrat*  
Dies umfasst die Beiträge an das Opernhaus Zürich, die GTKZ und die Kosten für die Fachstelle Kultur.

- c) *Indirekte Kulturförderung: Betriebsbeiträge an Kulturinstitutionen durch die Fachstelle Kultur*  
Diese Beiträge gehen in aller Regel über mehrjährige Zusprachen, da die Kulturinstitutionen für ihre grösseren Vorhaben eine hohe Planungssicherheit brauchen.
- d) *Indirekte Kulturförderung: Investitionsbeiträge für Kulturinstitutionen aus dem Lotteriefonds durch den Regierungs- und Kantonsrat*  
Dies betrifft primär grössere Bauvorhaben. Sie weisen starke Schwankungen bei den Zusprachen auf (oft als mehrjährige Verpflichtungskredite), sind punktuell und sporadisch.

### 8.2.1 Künftiger Ressourcenbedarf

Die nachfolgende Darstellung zeigt den aktuellen Ressourcenbedarf für die Kulturförderung.

Art der Förderung	Zuständigkeit heute	Summe
Direkte Kulturförderung: Projektbeiträge an Kunstschaffende	Fachstelle Kultur	CHF 7 Mio.
Indirekte Kulturförderung: Direkt gesprochene Beiträge: Opernhaus / GTKZ / Fachstelle Kultur	Kantonsrat	CHF 90 Mio.
Indirekte Kulturförderung: Betriebsbeiträge an Kulturinstitutionen im Kanton Zürich	bis CHF 200'000: Fachstelle Kultur über CHF 200'000: Regierungsrat	CHF 16 Mio.
Indirekte Kulturförderung: Investitionsbeiträge für Kulturinstitutionen im Kanton Zürich aus dem Lotteriefonds	bis CHF 500'000: Regierungsrat über CHF 500'000: Kantonsrat	CHF 12 Mio. <sup>128</sup>
<b>Total</b>		<b>CHF 125 Mio.</b>

Abbildung 25: Aktueller Ressourcenbedarf für Kultur (Stand 2017)

In der Folge werden drei mögliche Szenarien vorgestellt und mit jeweiligen Vor- und Nachteilen diskutiert. Wir orientieren uns dabei an den oben beschriebenen Kriterien. Die zuständige Direktion der Justiz und des Innern geht davon aus, dass die Finanzierung ab dem Jahr 2022 gegenüber 2017 um ca. 5 % mehr Mittel beanspruchen wird. Der Bedarf ab 2022 beträgt demnach CHF 131.25 Mio. Dies ist in den Zahlen der Szenarien bereits eingerechnet worden. Bei allen Vorschlägen gehen wir davon aus, dass die Finanzierung des Opernhauses über eine separate Steuerungsschiene erfolgen wird, d. h. das Kriterium „Verhinderung der Marginalisierung“ ist bei allen Szenarien erfüllt.

<sup>128</sup> Diese Zahl wurde aufgrund des langjährigen Durchschnitts der vom Kantonsrat genehmigten Investitionsbeiträge aus dem Lotteriefonds ermittelt.

## 8.3 Szenario 1: Kantonaler Kulturfonds

### 8.3.1 Beschrieb

*Grundidee: Für die kleineren Förderbeiträge wird ein Kulturfonds eingerichtet, der aus dem Lotteriefonds gespeisen wird. Die grösseren Beiträge werden ausserhalb des Kulturfonds finanziert.*

Aus dem Lotteriefonds fliessen jährlich CHF 18.75 Mio. in den Kulturfonds. Das entspricht einem Ertragsanteil von 25 % des Lotteriefonds.<sup>129</sup> Aus dem Kulturfonds werden finanziert:

- Projektbeiträge an Kunstschaaffende bis CHF 1 Mio. (direkte Kulturförderung in der Kompetenz der Fachstelle Kultur)
- Investitionsbeiträge bis CHF 500'000 (indirekte Kulturförderung in der Kompetenz des Regierungsrats)
- Betriebsbeiträge bis CHF 200'000 (indirekte Kulturförderung in der Kompetenz Fachstelle Kultur)

Die übrigen Beiträge werden ausserhalb des Fonds finanziert:

- Gesetzlich verankerte Förderbeiträge aus dem ordentlichen Budget
- Betriebsbeiträge über CHF 200'000 (Kompetenz Regierungsrat) aus dem ordentlichen Budget. Das betrifft heute etwa 10 Institutionen.
- Investitionsbeiträge über CHF 500'000 (Kompetenz Kantonsrat) aus dem Lotteriefonds

Der Fonds wird von der Fachstelle Kultur verwaltet. Sie erstattet jährlich Bericht über die Verwendung der Fondsmittel und deren Wirksamkeit.

Genügen die Erträge aus dem Lotteriefonds nicht zur Deckung der Ausgaben aus dem Kulturfonds, so können zusätzliche Einlagen aus dem kantonalen Haushalt beschlossen werden.

#### Übersicht Finanzierung

Gefäss	Summe	Quelle
Kulturfonds	CHF 18.75 Mio.	Lotteriefonds
Investitionen > 500'000	CHF 10 Mio.	Lotteriefonds
Betriebsbeiträge > 200'000	CHF 12.5 Mio.	Budget
Gesetzlich verankerte Beiträge	CHF 90 Mio.	Budget

<sup>129</sup> Es wird von einem Ertrag des Lotteriefonds von jährlich CHF 75 Mio. ausgegangen, vgl. Kapitel 5.2.7

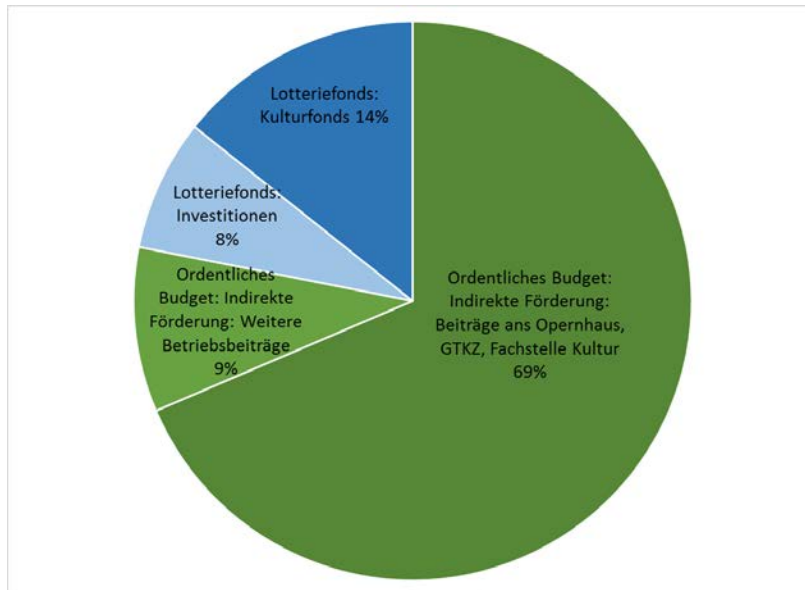


Abbildung 26: Prozentuale Anteile der Finanzierungsgefässe in Szenario 1

### 8.3.2 Auswirkungen auf Organisation und Struktur der Kulturförderung

Gemäss § 31 CRG sind Fonds „zweckgebundene Mittel zur Sicherstellung der Finanzierung bestimmter öffentlicher Aufgaben.“ Die Schaffung eines neuen Fonds braucht eine gesetzliche Grundlage. Im öffentlichen Haushalt sind Fonds ein Mittel, das nur sehr sparsam eingesetzt werden soll, um die *Zweckbindung von Hauptsteuern* zu vermeiden. In aller Regel rechtfertigt sich die Schaffung eines Fonds unter folgenden Umständen:

- Entweder die Einnahmen oder die Ausgaben weisen Schwankungen auf, die über einen Aufbau oder Abbau der Fondsmittel geglättet werden können.
- Die Quellen zur Speisung des Fonds bestehen nicht primär aus allgemeinen Steuern („Hauptsteuern“) und lassen eine entsprechende Zweckbindung zu.

Folgende Auswirkungen sind absehbar:

Das CRG müsste mit einem § 63 (neu) ergänzt werden, der den Kulturfonds analog zum Sportfonds (§ 62 CRG) regelt. Hier würde festgehalten, dass mindestens 25 % des Ertragsanteils der Genossenschaft Interkantonale Landeslotterie in den Kulturfonds fliessen.

Die gesetzlich verankerten Beiträge sowie die Betriebsbeiträge über CHF 200'000 werden im Globalbudget der Fachstelle Kultur ausgewiesen.

Würdigung:

- Das Kriterium „Spielraum für fachliche Kompetenz“ ist für den Kulturfonds teilweise, für die anderen Beiträge mit Einschränkungen erfüllt. Dies deswegen, da Investitionsbeiträge bis CHF 500'000 weiterhin durch die Regierung beschlossen werden, was eine politische Wertung voraussetzt. Wie bisher können für Beiträge ausserhalb des Kulturfonds auch nicht-fachliche Kriterien in die Entscheidungen von Kantonsrat und Regierungsrat einfließen.
- Das Kriterium „Spielraum für politische Prioritäten“ ist erfüllt, da die bisherigen Ausgabenkompetenzen weiterhin aufrechterhalten bleiben. Die Entscheidungen zu Investitionsbeiträgen sowie zu Betriebsbeiträgen über CHF 200'000 sind in der Kompetenz von Regierungs- bzw. Kantonsrat.

- Das Kriterium „Steuerbarkeit der Kulturförderung“ ist erfüllt.
- Das Kriterium „Transparenz“ ist vollständig erfüllt. Der Fonds führt eine eigene Rechnung und weist darin sämtliche Finanzflüsse transparent aus. Gleichzeitig werden übrige Förderbeiträge im Jahresbericht der Fachstelle Kultur ausgewiesen.
- Das Kriterium „Planungssicherheit“ ist mit dem Fonds erfüllt, weil allfällige Schwankungen durch Auf- bzw. Abbau der Fondsreserven geglättet werden können.

### 8.3.3 Chancen und Risiken

Dieses Modell bietet folgende

*Chancen:*

- Der Kulturfonds kann Schwankungen bei seinen Ausgaben glätten, indem das Kapital auf- bzw. abgebaut wird.
- Der Kulturfonds erlaubt eine dynamische Reaktion auf Einzelanträge. Gleichzeitig kann für Beiträge unter CHF 200'000 bzw. Investitionen unter CHF 500'000 eine hohe Planungssicherheit hergestellt werden.

*Risiken:*

- Die prozentuale Definition der Lotteriefonds-Beiträge für den Kulturfonds macht diesen von den Erträgen des Lotteriefonds abhängig. Gehen diese Erträge zurück, so werden auch die Mittel im Kulturfonds knapper. Ausgangspunkt dieses Modells sind damit die im Lotteriefonds vorhandenen Ressourcen anstatt des Bedarfs.
- Die Investitionsbeiträge an Kulturinstitutionen, die über CHF 500'000 liegen, sind aus Erfahrung grossen Schwankungen unterworfen. Dies wird sich auch in Zukunft nicht ändern, d. h. der Lotteriefonds wird auch zukünftig sehr ungleichmässig beansprucht.



## 8.4 Szenario 2: Kulturkapitel im Lotteriefonds

### 8.4.1 Beschrieb

*Grundidee: Im Lotteriefonds werden 30 % der Erträge für die Kulturförderung reserviert und in einem eigenen Kapitel bewirtschaftet. Mittel, die nicht abgerufen werden, gehen in eine Reserveposition „Kultur“ des Lotteriefonds.*

Etwa ein Drittel der Erträge des Lotteriefonds werden für die Kulturförderung reserviert. Dies entspricht etwa CHF 22 Mio. Sie werden wie folgt verwendet:

- Die Mittel für Projektbeiträge an Kulturschaffende („direkte Kulturförderung“) gehen jährlich an die Fachstelle Kultur zur direkten Zusprache an die Gesuchstellenden.
- Die Mittel für Investitionsbeiträge werden via Beschlüsse von Regierungs- oder Kantonsrat beim Lotteriefonds abgerufen.

Aus dem allgemeinen Haushalt werden folgende Beiträge finanziert:

- Betriebsbeiträge an Kulturinstitutionen („indirekte Kulturförderung“)
- Gesetzlich verankerte Förderbeiträge

#### Übersicht Finanzierung

Gefäss	Summe	Quelle
Projektbeiträge	CHF 8 Mio.	Lotteriefonds
Investitionsbeiträge	CHF 14 Mio.	Lotteriefonds
Betriebsbeiträge	CHF 19.25 Mio.	Budget
Gesetzlich verankerte Beiträge	CHF 90 Mio.	Budget

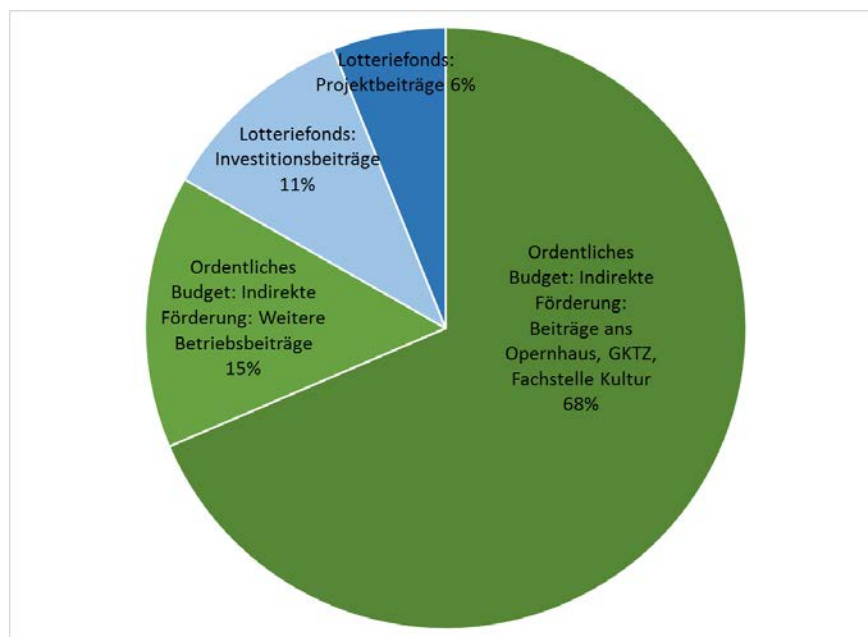


Abbildung 27: Prozentuale Anteile der Finanzierungsgefässe in Szenario 2

### 8.4.2 Auswirkungen auf Organisation und Struktur der Kulturförderung

Die Grundlagen für eine Zweckbindung von Mitteln und für die Reserveposition „Kultur“ innerhalb des Lotteriefonds müssten neu geschaffen werden. Grundsätzlich scheint dies aber möglich.

Sämtliche Beiträge sollten über die Fachstelle Kultur abgewickelt werden, auch die Investitionsbeiträge. Zusprachen des Kantons- oder Regierungsrats sollten durch die Fachstelle Kultur beim Lotteriefonds abgerufen werden. Damit können sie im Jahresbericht zur Kulturförderung erfasst werden.

Würdigung:

- Das Kriterium „Spielraum für fachliche Kompetenz“ ist teilweise erfüllt. Die Fachstelle Kultur verfügt über das Budget für Projekt- und Betriebsbeiträge im Rahmen der geltenden Kompetenzordnung.
- Das Kriterium „Spielraum für politische Prioritäten“ ist erfüllt.
- Das Kriterium „Steuerbarkeit der Kulturförderung“ ist erfüllt. Die Fachstelle Kultur ist hierarchisch eingebettet und damit direkt legitimiert, ihre Aufgabe zu erfüllen.
- Das Kriterium „Transparenz“ ist erfüllt, sofern der Lotteriefonds seine Rechnung entsprechend offenlegt. Die Projekt-, Investitions- und gesetzlich verankerten Beiträge laufen über die Fachstelle Kultur und werden dort transparent ausgewiesen.
- Das Kriterium „Planbarkeit“ ist erfüllt, da es möglich ist, grössere Schwankungen in der Reserveposition „Kultur“ des Lotteriefonds abzufedern.

### 8.4.3 Chancen und Risiken

Dieses Szenario bietet folgende

*Chancen:*

- Dank der Möglichkeit zur Reservebildung kann die Kulturförderung Schwankungen abfedern.
- Dem impliziten Grundsatz, Betriebsbeiträge möglichst nicht aus dem Lotteriefonds zu finanzieren, kann nachgelebt werden. Die einmaligen Beiträge werden über den Lotteriefonds, die wiederkehrenden über den Haushalt finanziert. Damit liegt dieses Modell recht nahe bei den ursprünglichen Zweckbestimmungen dieser Quellen.

*Risiken:*

- Die prozentuale Definition der Lotteriefonds-Beiträge für den Kulturfonds macht diesen von den Erträgen des Lotteriefonds abhängig. Gehen diese Erträge zurück, so werden auch die Mittel im Kulturfonds knapper.

## 8.5 Szenario 3: Kulturstiftung

### 8.5.1 Beschrieb

*Grundidee: Sämtliche Beiträge für Kulturförderung, die nicht gesetzlich verankert sind, werden in eine Kulturstiftung übertragen und aus dem Lotteriefonds finanziert.*

Aus dem Lotteriefonds fliessen jährlich 55 % der Ausgaben in die Kulturstiftung, dies entspricht CHF 41.25 Mio. Die Stiftung finanziert nach einem vorgegebenen Zweckartikel folgende Beiträge:

- Projektbeiträge an Kunstschaffende („direkte Kulturförderung“)
- Betriebsbeiträge an Kulturinstitutionen („indirekte Kulturförderung“)
- Investitionsbeiträge an Kulturinstitutionen („indirekte Kulturförderung“)

Die gesetzlich verankerten Förderbeiträge werden über den ordentlichen Haushalt des Kantons finanziert.

Die Mittel aus der Kulturstiftung werden durch den Stiftungsrat vergeben. Er entscheidet selbständig, welchen Anteil er in die jeweiligen Beitragsarten (insbesondere direkte vs. indirekte Kulturförderung) fliessen lässt.

Ein direkter Einfluss der Regierung oder des Kantonsrats auf die Entscheide der Stiftung ist nicht vorgesehen. Die Statuten der Stiftung können eine Vertretung des Kantons im Stiftungsrat vorsehen.

Die Stiftung berichtet jährlich über ihre Aktivitäten und die Förderbeiträge. Sie ist zudem der Stiftungsaufsicht unterworfen.

#### Übersicht Finanzierung

Gefäss	Summe	Quelle
Kulturstiftung (Projekt-, Investitions- und Betriebsbeiträge)	CHF 41.25 Mio.	Lotteriefonds
Gesetzlich verankerte Beiträge	CHF 90 Mio.	Budget

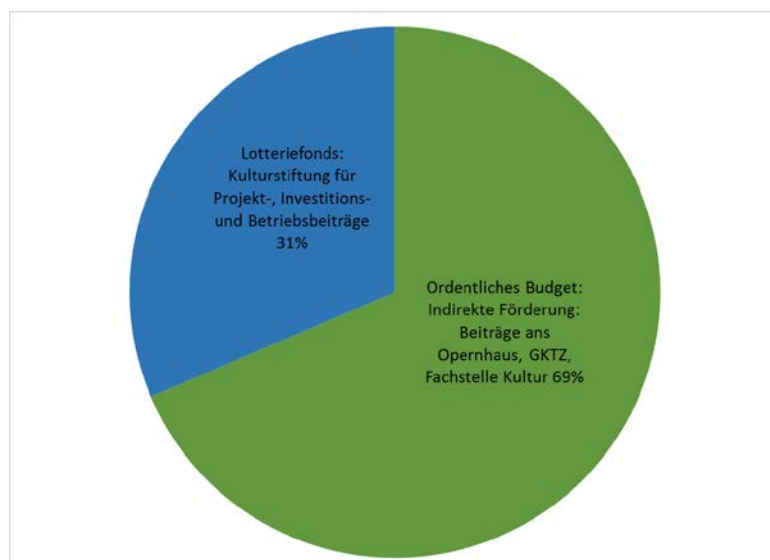


Abbildung 28: Prozentualer Anteil der Finanzierungsgefässe in Szenario 3

## 8.5.2 Auswirkungen auf Organisation und Struktur der Kulturförderung

Folgende Auswirkungen sind absehbar:

- Die zentrale Steuerung der Stiftung erfolgt über die Stiftungsurkunde. Im Rahmen der Vorgaben, die dort gemacht werden, kann die Stiftung weitgehend autonom entscheiden.
- Als öffentlich-rechtliche Stiftung befindet sich die Kulturstiftung nicht im Verwaltungsvermögen des Kantons. Der Kanton überträgt das Kapital an die Stiftung.
- Die Stiftung würde als „Beteiligung mit Controlling auf Stufe Direktion“ im Beteiligungscontrolling des Regierungsrats aufgeführt. Zuständig für das Controlling wäre die Direktion der Justiz und des Innern. Dies in Analogie zur Stiftung Zentralbibliothek Zürich, für deren Controlling allerdings die Bildungsdirektion zuständig ist.<sup>130</sup>
- Die Fachstelle Kultur verliert in diesem Szenario einen Grossteil ihrer Aufgaben. Organisatorisch müsste die Fachstelle wohl zum grössten Teil in die Stiftung überführt werden.

Würdigung:

- Das Kriterium „Spielraum für fachliche Kompetenz“ ist vollständig erfüllt. Die Stiftung kann in diesem Szenario weitgehend nach fachlichen Aspekten entscheiden.
- Das Kriterium „Spielraum für politische Prioritäten“ ist nicht erfüllt, da die Stiftung autonom ist. Sie „gehört“ nicht dem Kanton. Andererseits können politische Vertretungen in den Stiftungsrat entsandt werden.
- Das Kriterium „Steuerbarkeit der Kulturförderung“ ist nur bedingt erfüllt. Der Kantonsrat kann die Zuweisung kantonaler Mittel als Beitrag über den Budgetprozess steuern, wenn beispielsweise nicht die volle Einlage aus dem Lotteriefonds erfolgt. Danach sind die Mittel jedoch nicht mehr im Staatshaushalt.
- Das Kriterium „Transparenz“ ist mit Einschränkungen erfüllt, da die Stiftung ihre Rechnung nicht im Staatshaushalt publiziert. Andererseits unterliegt sie der Stiftungsaufsicht, was wiederum einen zusätzlichen Kontrollmechanismus mit sich bringt.
- Das Kriterium „Planungssicherheit“ ist erfüllt, da die Stiftung Schwankungen durch die Bildung von Kapital abfedern kann.
- Die Kulturstiftung könnte den Vorteil haben, dass sie eine gute Glaubwürdigkeit für Spenden und Legate aufbauen kann. Es darf dabei nicht der Eindruck entstehen, private Mittel würden die kantonale Finanzierung ersetzen.

## 8.5.3 Chancen und Risiken

Dieses Szenario bietet folgende

*Chancen:*

- Dank der Möglichkeit zur Reservebildung kann die Kulturstiftung Schwankungen abfedern.
- Die Stiftung ist in ihren Entscheidungen unabhängig. Dies entspricht dem Anliegen des Bundes, Kulturförderung möglichst unpolitisch zu gestalten.

---

<sup>130</sup> Public Corporate Governance Richtlinien vom 29. Januar 2014, S. 13

*Risiken:*

- Die prozentuale Definition der Lotteriefonds-Beiträge für den Kulturfonds macht diesen von den Erträgen des Lotteriefonds abhängig. Gehen diese Erträge zurück, so werden auch die Mittel im Kulturfonds knapper.
- Der 50 % Anteil der Finanzierung aus dem Lotteriefonds erscheint uns sehr hoch. Bleibt der Anteil des Sportfonds von 30 % bestehen, so könnten nur noch 20 % für andere Aufgaben eingesetzt werden. Dies kann zu politischen Widerständen führen.
- Die Kultur gilt als Kernaufgabe des Staates. In diesem Modell würde sie an die Stiftung ausgelagert.

## 9 Fazit

Die im letzten Kapitel vorgestellten drei Szenarien enthalten Elemente, die durchaus neu kombiniert werden können, um noch weitere Szenarien zu erarbeiten. So wäre beispielsweise denkbar, im Szenario 3 die Stiftung durch einen Kulturfonds zu ersetzen. Im direkten Vergleich lassen sie sich tabellarisch wie folgt zusammenfassen:

	<b>kantonaler Kulturfonds</b>	<b>Kulturkapitel im Lotteriefonds</b>	<b>Kulturstiftung</b>
<b>Gesetzlich verankerte Förderbeiträge</b>	getrennt über Budget	getrennt über Budget	getrennt über Budget
<b>Vergabekompetenz</b>	Fondsmittel: Fachstelle Kultur übrige Mittel und Investitionen: wie heute	wie heute	Stiftungsrat
<b>Glättung von Schwankungen</b>	für Fondsmittel möglich, allerdings nicht in dem Bereich, der grossen Schwankungen unterliegt	möglich	möglich
<b>fachliche Vergabekriterien</b>	mittel	mittel	hoch
<b>politischer Spielraum</b>	hoch	hoch	tief
<b>Steuerbarkeit</b>	hoch	hoch	mittel
<b>Transparenz</b>	hoch	mittel	mittel

Die Darstellung der letzten zwanzig Jahre Kulturförderung im Kanton Zürich hat sich als ausgesprochen aufwändig herausgestellt. Die Quellen und Zuständigkeiten wechselten immer wieder, und auch die Art der Präsentation in diversen Berichten sowie die Begrifflichkeiten haben sich verändert. Sowohl im Kanton Zürich wie auch in den anderen betrachteten Kantonen zeigt sich ein latentes Spannungsfeld: Einerseits soll die Förderung der Kultur möglichst nach rein fachlichen Kriterien erfolgen, andererseits ist Kultur ein Thema, das stets eine hohe politische Aufmerksamkeit geniesst. Modelle, die bei ihrer Einführung noch einfach und klar erschienen, werden im politischen Tagesgeschäft angepasst und nicht selten kompliziert, sodass nach einer Reihe solcher Anpassungen die Transparenz verloren geht.

Das Ziel der hier vorgestellten drei Szenarien ist es, die Finanzierung der Kulturförderung nach klaren Kriterien auszugestalten und die Transparenz wieder herzustellen. Dabei muss mit unterschiedlichen Anforderungen umgegangen werden: Betriebsbeiträge sollten beispielsweise möglichst berechenbar und längerfristig gesprochen werden, während Investitionen oft grossen Schwankungen unterliegen. Die Politik soll auf aktuelle politische Prioritäten reagieren können, ohne das Finanzierungsmodell an sich verändern zu müssen.

## 10 Literatur

- Botschaft zum Kulturförderungsgesetz vom 8. Juni 2007 (SR 07.043).
- Botschaft zum Geldspielgesetz (SR 15.069).
- Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2016-2020 vom 28. November 2014.
- Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen vom 14. November 2001 (SR 01.074).
- Bundesamt für Kultur (2012). Geschichte der bundesstaatlichen Kulturförderung. Abgerufen am 24. Oktober, 2016 von <http://www.bak.admin.ch/themen/04128/04213/index.html?lang=de>.
- Bundesamt für Kultur (2015). Taschenstatistik: Kultur in der Schweiz.
- Bundesamt für Statistik. Kulturfinanzierung durch die öffentliche Hand. Abgerufen am 2. November, 2016 von [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch).
- Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewesmässigen Wetten vom 8. Juni 1923 (SR 935.51).
- Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003 (SR 613.2).
- Bundesgesetz über die Kulturförderung vom 11. Dezember 2009 (SR 442.1).
- Bundesgesetz über die Museen und Sammlungen des Bundes vom 12. Juni 2009 (SR 432.30).
- Bundesgesetz über Filmproduktion und Filmkultur vom 14. Dezember 2001 (SR 443.1).
- Bundesgesetz über die Geldspiele Entwurf vom 21. Oktober 2015.
- Bundesgesetz über Glücksspiele und Spielbanken vom 18. Dezember 1998 (SR 935.52).
- Bundeskanzlei (2001). Erläuterungen des Bundesrats zur Volksabstimmung vom 11. März 2012. Bern.
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).
- Buschor, E., Schedler, K., & Stäger, L. (1993). Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Zürich. Gutachten zuhanden des Regierungsrates des Kantons Zürich. Bern: Haupt.
- Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich (2002). Kulturförderungsleitbild des Kantons Zürich.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2016). Staatsrechnung 2015.
- Fachstelle für Kultur des Kantons Zürich (2005). Tätigkeitsbericht 2004. Zürich.
- Fachstelle für Kultur des Kantons Zürich (2006). Tätigkeitsbericht 2005. Zürich.
- Fachstelle für Kultur des Kantons Zürich (2012). Tätigkeitsbericht 2011. Zürich.
- Fachstelle Kultur des Kantons Zürich (2015). Tätigkeitsbericht 2015.
- Finanzausgleichsgesetz des Kantons Zürich vom 12. Juli 2010 (LS 132.1).
- Finanzcontrollingverordnung des Kantons Zürich vom 5. März 2008 (LS 611.2).
- Geschäftsreglement des Aargauer Kuratoriums vom 23. Oktober 2009 (SAR 495.221).
- Gesetz über Controlling und Rechnungslegung des Kantons Zürich vom 9. Januar 2006 (LS 611)
- Gesetz über den Beitritt zur interkantonalen Kulturlastenvereinbarung des Kantons Zürich vom 14. Februar 2005 (LS 440.6).
- Gesetz über den Beitritt zur interkantonalen Kulturlastenvereinbarung vom 14. Februar 2005 (LS 440.6).
- Gesetz über die Kulturförderung des Kantons Solothurn vom 18. Mai 1967 (BCS 431.11).

- Gesetz über die Staatsbeiträge der Gemeinden und über den Finanzausgleich vom 2. September 1979 (LS 611).
- Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 26. Mai 1937 (SR 543.3).
- Interkantonale Vereinbarungen in den Aufgabenbereichen von Artikel 48a der Bundesverfassung vom 31. Dezember 2015 abgerufen am 10. Oktober 2016 von [http://www.chstiftung.ch/media/filer\\_public/12/09/1209fe63-a20a-4cdd-9437-318f2b643f48/anhang-v-2015-interkant-vereinb-d\\_und\\_f.pdf](http://www.chstiftung.ch/media/filer_public/12/09/1209fe63-a20a-4cdd-9437-318f2b643f48/anhang-v-2015-interkant-vereinb-d_und_f.pdf).
- Kanton Aargau (2016). Jahresbericht 2015.
- Kanton Aargau (2017). Förderzuständigkeiten Aargauer Kuratorium und Swisslos-Fonds. Abgerufen am 6. Dezember 2016 von [https://www.ag.ch/media/kanton\\_aargau/bks/dokumente\\_1/kultur/kulturfoerderung/BKSAK\\_Foerderzustaendigkeiten\\_Kuratorium\\_Swisslos-Fonds.pdf](https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/bks/dokumente_1/kultur/kulturfoerderung/BKSAK_Foerderzustaendigkeiten_Kuratorium_Swisslos-Fonds.pdf).
- Kanton Solothurn (2016). Organigramm des Amts für Kultur und Sport abgerufen am 12. Dezember 2016 von [https://www.so.ch/fileadmin/internet/dbk/dbk-aks/pdf/Ueber\\_uns/160706\\_aks\\_organigramm\\_abJuli2016.pdf](https://www.so.ch/fileadmin/internet/dbk/dbk-aks/pdf/Ueber_uns/160706_aks_organigramm_abJuli2016.pdf).
- Kanton Solothurn (2017). Fonds. Abgerufen am 6. Dezember 2016 von <https://www.so.ch/verwaltung/departement-des-innern/departementssekretariat/fonds/>
- Kanton Solothurn (2017). Lotteriefonds abgerufen am 12. Dezember 2016 von <https://www.so.ch/verwaltung/departement-des-innern/departementssekretariat/fonds/lotterie-und-sportfonds/>.
- Kantonale Kulturförderverordnung Bern vom 13. November 2013 (BSG 423.411.1).
- Kantonales Kulturförderungsgesetz Bern vom 12. Juni 2012 (BSG 423.11).
- Kulturfördergesetz des Kantons Basel-Stadt vom 21. Oktober 2009 (SG 494.300).
- Kulturförderungsgesetz des Kantons Zürich vom 1. Februar 1970 (LS 440.1).
- Kulturförderungsverordnung des Kantons Zürich vom 26. Mai 2010 (440.11).
- Kulturgesetz des Kantons Aargau vom 31. März 2009 (SAR 495.200).
- Lotterieverordnung des Kantons Bern vom 20. Oktober 2004 (BSG 935.520).
- Opernhausgesetz des Kantons Zürich vom 15. Februar 2010 (LS 440.2).
- Parlamentarische Initiative von Claudio Schmid betreffend Opernhausgesetz vom 3. November 2009 (KR-Nr. 314b/2006).
- Präsidialdepartement der Stadt Zürich (2015). Kulturleitbild 2016-2019.
- Sicherheitsdirektion Kanton Zürich (2008). Jahresbericht 2008 der Fachstelle Sport.
- Sport-Toto-Gesellschaft (2013). 75 Jahre Schweizer Sportförderung. Basel: Sport-Toto-Gesellschaft.
- Staatsbeitragsgesetz des Kantons Zürich vom 1. April 1990 (LS 132.2).
- Stadt Winterthur (2014). Geschäftsbericht 2010 des Departements Kulturelles und Dienste im Bereich Kultur.
- Stadt Winterthur (2015). Kulturleitbild.
- Strategische Ziele des Bundesrats für die Stiftung Pro Helvetia 2016-2020 vom 4. Dezember 2015.
- Subventionsvertrag des Kantons Zürichs mit der Genossenschaft Theater Kanton Zürich vom 13. Juni 2012.



- Subventionsvertrag des Kantons Zürichs mit der Genossenschaft Theater Kanton Zürich vom 20. Dezember 2000.
- Swisslos (2016). Geschäftsbericht 2015. Basel.
- Swisslos (2016). Swisslos erhöht den Beitrag an Swiss Olympic vorerst für drei Jahre abgerufen am 16. November 2016 von [https://www.swisslos.ch/media/swisslos/publikationen/pdf/20160425\\_medienmitteilung\\_unterst%C3%BCtzung-swiss-olympic.pdf](https://www.swisslos.ch/media/swisslos/publikationen/pdf/20160425_medienmitteilung_unterst%C3%BCtzung-swiss-olympic.pdf)
- Vereinbarung über die gemeinsamen Fachausschüsse in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft für die projektorientierte Kunst- und Kulturförderung vom 18. August 2008 ( SG 149.61).
- Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen vom 1. Juli 2003.
- Verordnung über das Kuratorium der Kulturförderung des Kantons Solothurn vom 26. Januar 2004 (RRB Nr. 2004/243).
- Verordnung über die Beiträge der Stiftung Pro Helvetia vom 23. November 2011.
- Verordnung über die Förderung der Kultur vom 23. November 2013 (SR 442.11).
- Verordnung über die Verwendung der Mittel des Swisslos-Fonds des Kantons Aargau vom 13. September 1999 (SAR 611.115).
- Verordnung über die Verwendung des Kunstcredits des Kantons Basel-Stadt vom 11. Juni 1991 (SG 494.800).
- Verordnung über die Verwendung von Geldern aus dem Swisslos-Fonds im Kanton Basel-Stadt vom 19. August 2014 (SG 561.120).
- Verordnung zum Kultugesetz des Kantons Aargau vom 4. November 2009 (SAR 495.211).
- Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die partnerschaftliche Finanzierung von im Kanton Basel-Stadt domizilierten Kulturinstitutionen mit regionalem Angebot vom 28. Januar 1997 (SG 366.15).