

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 9. Dezember 2020

1230. Umsetzung der Massnahmen im Kulturbereich gemäss Covid-19-Gesetz und Covid-19-Kulturverordnung

I. Ausgangslage und Zielsetzung

Das dringliche Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz, SR 818.102) trat am 26. September 2020 in Kraft. Es regelt in Art. 11 die Massnahmen im Kulturbereich.

Art. 11 Massnahmen im Kulturbereich

¹Der Bund kann Kulturunternehmen, Kulturschaffende sowie Kulturvereine im Laienbereich mit Finanzhilfen unterstützen.

²Zur Unterstützung der Kulturunternehmen kann das Bundesamt für Kultur (BAK) mit einem oder mehreren Kantonen Leistungsvereinbarungen in der Höhe von insgesamt höchstens 100 Millionen Franken abschliessen. Die Beiträge werden den Kulturunternehmen auf Gesuch als Ausfallentschädigungen und für Transformationsprojekte ausgerichtet.

³Der Bund beteiligt sich im Rahmen der bewilligten Kredite zur Hälfte an der Finanzierung von Ausfallentschädigungen und Transformationsprojekten, welche die Kantone gestützt auf die Leistungsvereinbarungen umsetzen.

Kulturschaffende werden gemäss Art. 11 Abs. 4 Covid-19-Gesetz vom Verein Suisseculture Sociale unterstützt und erhalten keine Finanzhilfen der Kantone mehr. Kulturvereine im Laienbereich werden gemäss Art. 11 Abs. 7 Covid-19-Gesetz über die anerkannten Dachverbände ebenfalls mit Bundesgeldern unterstützt.

Der Bundesrat konkretisiert das Covid-19-Gesetz mit der Verordnung über die Massnahmen im Kulturbereich gemäss Covid-19-Gesetz (Covid-19-Kulturverordnung) vom 14. Oktober 2020 (SR 442.15) wie folgt:

Art. 1 Ziele und Unterstützungsmassnahmen

Die Massnahmen Massnahmen nach Artikel 11 des Covid-19-Gesetzes vom 25. September 2020 und nach dieser Verordnung haben zum Ziel:

- a. die wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Epidemie für Kulturunternehmen (...) abzumildern;*
- b. Kulturunternehmen bei der Anpassung an die durch die Covid-19-Epidemie veränderten Verhältnisse zu unterstützen;*
- c. eine nachhaltige Schädigung der Schweizer Kulturlandschaft zu verhindern sowie zum Erhalt der kulturellen Vielfalt beizutragen.*

Aufgrund der staatlich angeordneten Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie sind auch die Kulturunternehmen im Kanton Zürich weiterhin stark betroffen. Der Kanton soll deshalb die Massnahmen gemäss Covid-19-Kulturverordnung umsetzen und die vom Bund zur Verfügung gestellte Summe verdoppeln. Die Vorsteherin der Direktion der Justiz und des Innern ist zu ermächtigen, die Leistungsvereinbarung mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das BAK, zu unterzeichnen.

2. Ausgestaltung des Covid-19-Kulturunterstützungsprogramms im Kanton Zürich

2.1 Definition des Kulturbereichs gemäss Covid-19-Kulturverordnung

Antragsberechtigt sind Kulturunternehmen, d. h. juristische Personen, die ihren Geschäftsumsatz mehrheitlich im Kulturbereich erzielen (Art. 2 Bst. c Covid-19-Kulturverordnung).

Der Geltungsbereich umfasst im Wesentlichen folgende Kulturbereiche (vgl. Erläuterungen des Bundesamtes für Kultur zur Covid-19-Kulturverordnung):

- Darstellende Künste und Musik. Erfasst sind Theater, Oper, Ballett, Konzerthäuser, Orchester, Musikagenturen, Tourmanagerinnen und -manager, Musikclubs mit kuratierter und künstlerischer Programmgestaltung. Nicht erfasst sind kommerzielle Anbieterinnen und Anbieter von Kulturagenden, Ticket-Services, Diskotheken, Dancings und Night Clubs.
- Design. Erfasst sind Ateliers für u. a. Textil-, Objekt- und Grafikdesign. Nicht erfasst sind Architekturbüros und Restaurierungsbetriebe.
- Film. Erfasst sind die Herstellung von Filmen, Filmtechnik, Filmverleih und -vertrieb, Betrieb von Kinos und Filmfestivals. Nicht erfasst sind der Handel mit bespielten Ton- und Bildträgern und Videotheken.
- Visuelle Künste. Erfasst sind Tätigkeiten im Bereich der bildenden Kunst (einschliesslich Fotografie und interaktive Medienkunst) und Kunsträume. Nicht erfasst sind der Betrieb von Fotolabors sowie der Kunsthandel (einschliesslich Galerien) und der Handel mit Antiquitäten.
- Literatur. Erfasst sind das literarische Schaffen und Übersetzen und Literaturfestivals. Nicht erfasst sind das Drucken und Verlegen von Büchern, der Handel mit Büchern sowie Bibliotheken und Archive.
- Museen. Erfasst sind öffentlich zugängliche Museen und Ausstellungsorte. Nicht erfasst sind Zoos und botanische Gärten sowie der Betrieb von historischen Stätten und Gebäuden.

Insgesamt ausgeschlossen ist der Bildungsbereich in allen Disziplinen (Musik-, Tanz-, Theater-, Kunst- und Filmschulen usw.).

2.2 Kulturpolitische Schwerpunkte

Die Kantone können Prioritäten und kulturpolitische Schwerpunkte setzen (vgl. Art. 3 Abs. 2 Covid-19-Kulturverordnung). Wie bereits während der Geltungsdauer der per 20. September 2020 aufgehobenen Verordnung vom 20. März 2020 über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus (COVID-19) im Kultursektor (COVID-Verordnung Kultur) ist das wichtigste Ziel die Erhaltung und langfristige Sicherung der kulturellen Vielfalt im Kanton Zürich.

Gemäss Art. 2 Bst. a Covid-19-Kulturverordnung können die Kantone den Begriff des Kulturbereichs enger definieren oder ausweiten. Die Konferenz der kantonalen Kulturbeauftragten (KBK) hat entsprechende Empfehlungen erarbeitet, die der Kanton Zürich übernimmt.

Demnach wird der Geltungsbereich auf folgende Tätigkeiten ausgeweitet: Musiklabels, Vermittlungsprojekte und Veranstaltungen von Galerien, Verlage im Kultursektor (Literatur, visuelle Kunst usw.), Vermittlungsprojekte und Veranstaltungen von Buchhandlungen.

Die von der KBK vorgeschlagene Einschränkung des Geltungsbereichs entspricht im Wesentlichen der Praxis, die der Kanton Zürich für die Behandlung der Gesuche gemäss Not-Kulturverordnung entwickelt hat. Somit werden folgende Tätigkeiten vom Geltungsbereich ausgeschlossen: Bau von Instrumenten, Druck von Partituren, DJ ohne künstlerische Invention, Dienstleistungen, die nicht integraler Bestandteil der kulturellen Produktion sind (Zelt-, Hallen-, Tribünen- und Technikvermietungen). Zudem sind nur Kinos im Arthouse-Bereich zugelassen, die einen substantziellen Beitrag an die Angebots- und Programmvielfalt leisten und somit entweder zu den Kategorien 1–3 der Liste «Förderprogramm Angebotsvielfalt» des BAK vom 23. April 2020 gehören oder in den letzten Jahren von der öffentlichen Hand unterstützt wurden.

2.3 Massnahmen zur Unterstützung von Kulturunternehmen gemäss Art. 11 Abs. 2 Covid-19-Gesetz

Ausfallentschädigungen dienen dem Ausgleich des finanziellen Schadens, der aus der Absage, Verschiebung oder eingeschränkten Durchführung von Veranstaltungen und Projekten oder aufgrund betrieblicher Einschränkungen (einschliesslich freiwilliger Betriebsschliessungen) infolge der Umsetzung staatlicher Massnahmen entsteht. Die Ausfallentschädigung deckt höchstens 80% des anrechenbaren Schadens; ein allenfalls entgangener Gewinn wird nicht entschädigt (Art. 4–6 Covid-19-Kulturverordnung).

Beiträge an Transformationsprojekte sollen die Kulturunternehmen bei der Anpassung an die durch die Covid-19-Epidemie veränderten Verhältnisse unterstützen und die strukturelle Neuausrichtung oder die Publikumsgewinnung zum Gegenstand haben. Der Beitrag deckt höchstens 60% der Projektkosten und beläuft sich auf höchstens Fr. 300 000 pro Kulturunternehmen (Art. 7–10 Covid-19-Kulturverordnung).

3. Vollzug

3.1 Zuständigkeit

Gemäss Art. 6 Abs. 3 und 10 Covid-19-Kulturverordnung entscheiden die Kantone über die Gesuche; das Verfahren richtet sich nach kantonalem Recht.

Der Kanton Zürich richtet Ausfallentschädigungen und Beiträge an Transformationsprojekte auf der Grundlage von § 2 des Kulturförderungsgesetzes aus (LS 440.1). Die Ausgabenbewilligung erfolgt durch die Geschäftsleitung der Fachstelle Kultur bei Beiträgen bis 1 Mio. Franken, durch Beschluss des Regierungsrates bei Beiträgen bis 3 Mio. Franken bzw. durch Beschluss des Kantonsrates bei höheren Beiträgen (§ 36 Gesetz über Controlling und Rechnungslegung [CRG, LS 611] und § 3 Abs. 2 lit. e Kulturförderungsverordnung [LS 440.11]). Die Ausgabe wird gemäss § 38 Abs. 3 CRG netto (d. h. ohne rechtssicher feststehenden hälftigen Anteil des Bundes) bewilligt.

3.2 Zeitplan

Das Covid-19-Gesetz deckt den Zeitraum vom 26. September 2020 bis 31. Dezember 2021 ab (Art. 21 Abs. 2). Aufgrund der bisherigen Erfahrungen sowie der unvorhersehbaren Entwicklung der Pandemie und der entsprechenden staatlichen Massnahmen wird der Kanton Zürich – entsprechend der Empfehlung des BAK und der KBK – die Gesuche um Ausfallentschädigungen gestaffelt je für eine abgeschlossene Periode entgegennehmen. Diese rückwirkende Betrachtung ermöglicht es, die tatsächlichen Umstände zu beurteilen und den tatsächlich entstandenen finanziellen Schaden (einschliesslich allfälliger Kurzarbeitsentschädigungen und sonstiger Drittleistungen) zu entschädigen.

Es sind folgende Termine vorgesehen:

- Phase 1 (40% der Ausfallentschädigungen)
31. Januar 2021: Eingabetermin für den Schadenszeitraum 26. September bis 31. Dezember 2020
bis 31. März 2021: Auszahlung
- Phase 2 (40% der Ausfallentschädigungen)
15. Mai 2021: Eingabetermin für den Schadenszeitraum 1. Januar bis 30. April 2021
bis 15. Juli 2021: Auszahlung
- Phase 3 (10% der Ausfallentschädigungen)
15. September 2021: Eingabetermin für den Schadenszeitraum 1. Mai bis 30. August 2021
bis 15. November 2021: Auszahlung

- Phase 4 (10% der Ausfallsentschädigungen)
 - 30. November 2021*: Eingabetermin für den Schadenszeitraum 1. September bis 31. Dezember 2021
 - bis 31. Januar 2022: Auszahlung

* Letztmöglichster Termin gemäss Art. 5 der Leistungsvereinbarung mit dem BAK

Rund 20% der zur Verfügung stehenden Mittel sollen für Transformationsprojekte eingesetzt werden. Die Beiträge an diese Projekte sind in vier Runden festzusetzen (erster Eingabetermin ist 28. Februar 2021).

3.3 Prüfung der Gesuche

Die Gesuche um Ausfallentschädigungen sind formell, fachlich und finanziell zu prüfen.

Die fachliche Prüfung der Gesuche aus dem Bereich Filmproduktion und -verleih übernimmt wie bis anhin die Zürcher Filmstiftung im Mandatsverhältnis.

Die bisherige Erfahrung hat gezeigt, dass – vor allem bei grossen kommerziellen Kulturunternehmen – eine sorgfältige finanzielle Prüfung inhaltlich und zeitlich sehr anspruchsvoll sein kann. Es ist deshalb wie bis anhin vorgesehen, einen Teil der Gesuche von einer Treuhandfirma prüfen zu lassen.

Für die Beurteilung der Ausfallentschädigungen an Musikclubs und der Transformationsprojekte wird je eine Fachkommission eingesetzt.

3.4 Missbrauchsbekämpfung

Gemäss Art. 18 Abs. 3 Covid-19-Kulturverordnung sind die Gesuchstellenden zu wahrheitsgemässen und vollständigen Angaben verpflichtet. Zu Unrecht ausbezahlte Leistungen werden zurückgefordert. In Ziff. 8.3 der Leistungsvereinbarung mit dem BAK wird zudem festgehalten, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle den rechtmässigen Vollzug der Leistungsvereinbarung sowie alle Daten und Dokumente in diesem Zusammenhang jederzeit überprüfen kann. Sie informiert die Kantonale Finanzkontrolle und zieht diese nach Möglichkeit bei.

4. Personelle Auswirkungen

Aufgrund der vorstehend beschriebenen vier Bearbeitungsrunden ist je nach Verlauf der Pandemie von 1000 bis 2000 Gesuchen auszugehen. Ausgehend von den bisherigen Erfahrungen dauert die Bearbeitung eines Gesuchs zwischen vier und fünf Stunden.

Aus heutiger Sicht ist zudem damit zu rechnen, dass rund 200 Gesuche um Beiträge an Transformationsprojekten eingehen werden.

Um diesen Aufwand zu bewältigen, müssen sowohl die Beschäftigungsgrade einiger Mitarbeitenden der Fachstelle Kultur erhöht als auch zusätzliche Mitarbeitende (befristet auf höchstens ein Jahr) angestellt werden. Dies hat im Umfang von rund 500 Stellenprozenten zu erfolgen.

Hinzu kommen die Kosten für die Mandatierung der Zürcher Filmstiftung und einer externen Treuhandfirma. Bereits seit Sommer 2020 unterstützt die BDO die Fachstelle Kultur bei der finanziellen Prüfung der komplexeren Gesuche; dabei sind Kosten von rund Fr. 230 000 angefallen. Diese nunmehr erprobte Zusammenarbeit soll fortgesetzt werden können, zumal die BDO ein grosses Spezialwissen aufgebaut hat. Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit ist für die Mandatierung der externen Treuhandfirma kein formelles Submissionsverfahren durchzuführen (§ 10 Abs. 1 lit. d Submissionsverordnung [LS 720.11]).

Gemäss Ziff. 6.1. der Leistungsvereinbarung mit dem BAK beteiligt sich der Bund zu 50% an den Administrativkosten (Mandatierung externer Personen und Entschädigung von Personalmehrkosten) bis zu einem Höchstbetrag von Fr. 500 000.

5. Finanzielle Auswirkungen

Die Mittel für die Massnahmen im Kulturbereich von 27 Mio. Franken sind im Budgetentwurf 2021 eingestellt (vgl. Vorlage 5644a).

Ferner sind die vorstehend dargelegten Mehrkosten für die Entlohnung von Mitarbeitenden und für die Mandatierung externer Stellen, unter Berücksichtigung des Bundesbeitrags, mit rund Fr. 500 000 zu veranschlagen.

Der Nachtragskredit deckt die gesamten erwarteten Mehrbelastungen ab.

6. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Städte Zürich und Winterthur sollen sich entsprechend ihrer Finanzkraft an der Finanzierung des kantonalen Anteils an den Ausfallentschädigungen der von ihnen subventionierten Kulturunternehmen beteiligen. Zürich übernimmt den vollen Anteil beim Kunsthaus, beim Schauspielhaus und bei der Tonhalle und den hälftigen Anteil bei allen anderen Kulturinstitutionen; bei Winterthur ist die Übernahme eines Viertels bei sämtlichen subventionierten Kulturunternehmen vorgesehen. Ansonsten hat der Beschluss keine direkten Auswirkungen auf die Gemeinden.

7. Massnahmen zur administrativen Entlastung der Unternehmen

Unter Beachtung der Vorgaben des Bundes strebt der Kanton Zürich einen möglichst einfachen Vollzug an.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Vorsteherin der Direktion der Justiz und des Innern wird ermächtigt, die Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Bundesamt für Kultur, und dem Kanton Zürich zu unterzeichnen.

II. Die Direktion der Justiz und des Innern wird mit der Umsetzung der Massnahmen im Kulturbereich gemäss Covid-19-Gesetz und Covid-19-Kulturverordnung beauftragt.

III. Mitteilung an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli