

Antrag des Regierungsrates vom 17. September 2014

5125

**Beschluss des Kantonsrates
über die Bewilligung von jährlich wiederkehrenden
Überträgen aus dem Lotteriefonds
(Leistungsgruppe Nr. 4980) an die Direktionen**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 17. September 2014,

beschliesst:

I. Aus dem Lotteriefonds werden jährlich höchstens Fr. 23 000 000 der Fachstelle Kultur für die Freien Kulturkredite des Regierungsrates und für die Zusprechung wiederkehrender Betriebsbeiträge zugunsten ausgewählter Kulturinstitutionen übertragen.

II. Aus dem Lotteriefonds werden jährlich höchstens Fr. 9 500 000 in den Denkmalpflegefonds der Kantonalen Denkmalpflege und Archäologie für die Gewährung von Beiträgen an Erhaltungs- und Pflegemassnahmen und für die Zusprechung wiederkehrender Betriebsbeiträge zugunsten ausgewählter kulturhistorischer Organisationen und Projekte sowie für Rettungsgrabungen übertragen.

III. Aus dem Lotteriefonds werden für Kulturangebote und Projekte im Bildungsbereich und der Kinder- und Jugendhilfe jährlich höchstens Fr. 6 000 000 der Bildungsdirektion für die Zusprechung wiederkehrender Betriebsbeiträge zugunsten ausgewählter Organisationen sowie für besondere Vorhaben übertragen.

IV. Aus dem Lotteriefonds werden zur Förderung des Wirtschaftsraumes und der Pflege historischer Objekte jährlich höchstens Fr. 500 000 der Volkswirtschaftsdirektion für die Zusprechung wiederkehrender Betriebsbeiträge zugunsten ausgewählter Organisationen sowie für besondere Vorhaben übertragen.

V. Der Regierungsrat entscheidet über die Verwendung der übertragenen Mittel gemäss Dispositiv I–IV nach Massgabe der Kompetenzen für gebundene Ausgaben.

VI. Der Beschluss des Kantonsrates vom 25. August 2008 über Beitragsleistungen an die Fachstelle Kultur und die Kantonale Denkmalpflege sowie über Betriebsbeiträge aus dem Lotteriefonds wird aufgehoben.

VII. Dieser Beschluss tritt am 1. Januar 2016 in Kraft und ist bis am 31. Dezember 2021 befristet.

Weisung

1. Ausgangslage

Mit der Vorlage 4460a (KRB vom 25. August 2008) ermöglichte der Kantonsrat dem Lotteriefonds, jährlich

- einen Übertrag von höchstens 3,5 Mio. Franken zugunsten der Fachstelle Kultur für die Verwendung im Rahmen der Freien Kulturkredite des Regierungsrates,
- einen Übertrag von höchstens 5 Mio. Franken zugunsten der Fachstelle Kultur für die Zusprennung wiederkehrender Betriebsbeiträge an ausgewählte Kulturinstitutionen und
- einen Übertrag von höchstens 8,5 Mio. Franken als Einlage in den Denkmalpflegefonds der Kantonalen Denkmalpflege und Archäologie für die Gewährung von Beiträgen an Erhaltungs- und Pflegemassnahmen und für die Zusprennung wiederkehrender Betriebsbeiträge zugunsten ausgewählter kulturhistorischer Organisationen zu leisten.

Mit demselben Beschluss befristete der Kantonsrat die Gewährung dieser Leistungen bis 2016. Er legte fest, bis Ende 2014 auf der Grundlage eines Wirksamkeitsberichtes des Regierungsrates und aufgrund der Fondsfinanzen über eine allfällige Verlängerung des Kantonsratsbeschlusses beschliessen zu wollen.

Vorliegend beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat die Weiterführung der Beitragsleistungen. Da jedoch der Fachstelle Kultur bereits für 2016 ein höherer Übertrag aus dem Lotteriefonds zugestanden werden soll, wird eine Ablösung der Vorlage 4460a auf 1. Januar 2016 beantragt. Der Beschluss des Kantonsrates vom 25. August 2008 ist auf diesen Zeitpunkt aufzuheben.

Über den Lotteriefonds werden gegenwärtig unterschiedliche Beitragsleistungen ausgerichtet. Diese sind im Folgenden tabellarisch dargestellt:	Summe pro Jahr; in Franken	Rechtsgrundlage	Vergabebestimmungen	Bemerkungen
Allgemeine Mittel (beinhaltend einen jährlichen Übertrag an die Staatskanzlei von höchstens Fr. 200 000 für Beiträge an Kongresse, Veranstaltungen usw.)	10 000 000	Vergabe durch Regierungsrat, CRG § 61	gemeinnützige und wohltätige Zwecke (Lotteriegesetz vom 8. Juni 1923), Richtlinien des Regierungsrates	mit CRG-Revision Erhöhung auf Fr. 20 000 000
Beschlüsse des Kantonsrates	keine Limite	CRG § 61	gemeinnützige und wohltätige Zwecke (Lotteriegesetz vom 8. Juni 1923)	
Leistungen Entwicklungszusammenarbeit und Inlandhilfe	10 000 000	Vergabe durch Regierungsrat aus Rahmenkredit mit Laufzeit von jeweils 4 Jahren, Vorlage 4856, KRB vom 9. Juli 2012	gemeinnützige und wohltätige Zwecke (Lotteriegesetz vom 8. Juni 1923) Vorgaben der Vorlage 4856	Rahmenkredit bis 2014
jährlicher Übertrag an Fachstelle Kultur und Denkmalpflege	höchstens je 8 500 000	Vorlage 4460a, KRB vom 25. August 2008	gemeinnützige und wohltätige Zwecke (Lotteriegesetz vom 8. Juni 1923) Richtlinien RRB Nr. 51/2010	befristet bis 2016
Betriebsbeiträge Zoo Zürich	zurzeit 3 343 500	Vorlage 3279, KRB vom 5. April 1993	gemeinnützige und wohltätige Zwecke (Lotteriegesetz vom 8. Juni 1923) Vorgaben nach Vorlage 3279	

2. Wirksamkeitsbericht

2.1 Direktion der Justiz und des Innern, Fachstelle Kultur

2.1.1 Situation vor dem 1. Januar 2009

Aufgrund einer Vereinbarung der Direktion der Justiz und des Innern mit der Finanzdirektion hatte der Lotteriefonds der Fachstelle Kultur ab 1999 bis 2008 jährlich einen Beitrag von höchstens 3,5 Mio. Franken als Einlage in die Freien Kulturkredite des Regierungsrates geleistet. Sinn dieser Beitragsleistung war es, ein stärkeres Auseinanderklaffen der Förderung von Hochkultur und der weniger etablierten Kultur zu verhindern. Die Überweisungen des Lotteriefonds betrugen durchschnittlich 2,2 Mio. Franken pro Jahr. Die Fachstelle Kultur konnte den vereinbarten finanziellen Rahmen jeweils nicht ausschöpfen. Es bestand einerseits zu wenig Planungssicherheit, zumal der Kantonsrat die Einlage jährlich neu im Budgetprozess bewilligen musste, und anderseits war die Fachstelle Kultur aus personellen Gründen nicht in der Lage, eine weiter gehende Förderung zu betreiben.

2.1.2 Praxis ab dem 1. Januar 2009 auf der Grundlage der Vorlage 4460a

Gemäss den seit 1992 geltenden Richtlinien für den Lotteriefonds (RRB Nr. 3053/1992), die auf Beitragsleistungen des Regierungsrates angewendet werden, sollen grundsätzlich keine Betriebsbeiträge und keine Beiträge an regelmässig wiederkehrende Aktivitäten ausgerichtet werden. Abweichungen von dieser Bestimmung waren nur in Einzelfällen und unter besonderen Bedingungen möglich, soweit dadurch deutlich ins Gewicht fallende Einsparungen beim Staatshaushalt erzielt werden. Mit Beschluss vom 25. August 2008 ersetzte der Kantonsrat die bis dahin unter anderem auch im Kulturbereich bestehende, von Ausnahmen zu den Richtlinien des Lotteriefonds mitgeprägte Praxis durch eine klare und gut handhabbare Regelung. Neu konnten zusätzlich jährlich 5 Mio. Franken an die Fachstelle Kultur für die Zusprenchung wiederkehrender Betriebsbeiträge geleistet werden. Der Regierungsrat kann dabei entscheiden, welche Kulturinstitutionen berechtigt sind, Betriebsbeiträge mit Geldern des Lotteriefonds zu erhalten (Dispositiv IV der Vorlage 4460a). Vor diesem Hintergrund hat der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 51/2010 entschieden, dass die jährlich wiederkehrenden Mittel aus dem Lotteriefonds von 5 Mio. Franken für die folgenden Beitragskategorien verwendet werden sollen:

- a) für Betriebsbeiträge an einzelne grosse Institutionen,
- b) für Betriebsbeiträge an regionale Kulturinstitutionen,
- c) für Betriebsbeiträge an Saison- und Jahresprogramme der Gemeinden,
- d) für Betriebsbeiträge aufgrund von interkantonalen Empfehlungen und aufgrund von kooperativen Fördermassnahmen,
- e) für Betriebsbeiträge an Verbände und Vereine und
- f) für den Teuerungsausgleich für staatsbeitragsberechtignte Institutionen.

Für die Anerkennung der konkreten Beitragsberechtigungen hat der Regierungsrat auf die einzelnen Beitragskategorien abgestimmte Kriterien festgelegt und für Betriebsbeiträge bis Fr. 200 000 die Direktion der Justiz und des Innern ermächtigt, über die konkrete Anerkennung der Beitragsberechtigung zu entscheiden und hernach die jährlichen Beiträge im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen festzulegen und auszurichten. Für Betriebsbeiträge über Fr. 200 000 entscheidet der Regierungsrat selbst über die konkrete Anerkennung der Beitragsberechtigung. Die Direktion der Justiz und des Innern wird in diesen Fällen ermächtigt, den jährlichen Beitrag festzulegen und auszurichten.

Die Zahlungen der Fachstelle Kultur seit 2009 lassen sich entsprechend wie folgt zusammenfassen:

a) Freie Kulturkredite des Regierungsrates (in Franken)

Beitragskategorie	2009	2010	2011	2012	2013
Freier Kredit	1 547 046	1 142 246	1 210 362	1 294 872	615 526
Literatur	286 000	317 500	292 000	282 000	355 400
Bildende Kunst	761 056	764 692	923 720	978 581	1 425 568
Musik	414 084	644 100	585 900	749 300	913 950
Tanz	168 000	195 000	198 000	178 000	238 000
Theater	485 500	440 500	571 000	595 000	603 000
Total	3 661 685	3 504 038	3 780 981	4 086 753	4 151 444
davon aus Staatsmitteln	-585 000	-585 000	-585 000	-586 752	-651 444
Total Kulturkredite aus Lotteriefonds	3 076 685	2 919 038	3 195 981	3 500 000	3 500 000

b) Betriebsbeiträge (in Franken)

Beitragskategorie	2009	2010	2011	2012	2013
a) überregionale Institutionen		1 450 000	1 450 000	3 010 000	2 270 000
b) regionale Institutionen		260 000	365 000	431 700	1 005 000
c) Kulturprogramme Gemeinden		205 812	306 714	368 034	539 899
d) Beiträge aufgrund interkantonalen Empfehlungen und koop. Förderungen		317 568	319 081	483 517	528 318
e) Verbände und Vereine		20 000	20 000	30 000	110 500
f) Ausgleich Teuerung	576 862	676 862	676 862	680 962	577 459
davon Staatsmittel				–4 213	–31 176
Total	576 862	2 930 242	3 137 657	5 000 000	5 000 000

Dies ergibt folgenden Zusammenzug:

Total Kulturkredite	3 076 685	2 919 038	3 195 981	3 500 000	3 500 000
Total Betriebsbeiträge	576 862	2 910 242	3 137 657	5 000 000	5 000 000
Total aus Lotteriefonds	3 653 547	5 849 279	6 333 638	8 500 000	8 500 000

2.1.3 Wirkung der Zahlungen; Erläuterungen

Mit den Lotteriefondsgeldern zugunsten der Freien Kulturkredite des Regierungsrates hat die Fachstelle Kultur einmalige Projekt-, Produktions- und Werkbeiträge in allen Kultursparten ausgerichtet, Atelieraufenthalte in Berlin und Paris ermöglicht sowie Ankäufe für die kantonale Kunstsammlung getätigt. Der Anteil der Lotteriefondsgelder an diesen Fördermassnahmen, mit denen insbesondere das freie Kulturschaffen und neue künstlerische Initiativen unterstützt werden, betrug 2013 rund 84% (3,5 Mio. Franken von insgesamt Fr. 4 151 444).

Die Gewährung von Betriebsbeiträgen aus dem Lotteriefonds an Kulturinstitutionen führte zu einer breiteren und ausgewogeneren Abstützung der kantonalen Kulturförderung. Richtete die Fachstelle Kultur 2009 noch 34 Betriebsbeiträge aus, so unterstützte sie 2013 76 Kulturinstitutionen mit Betriebsbeiträgen. Gestützt auf die Vergabekriterien, wie sie der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 51/2010 festlegte, konnten verschiedene regionale Kulturinstitutionen wie beispielsweise der Sternenkeller Rüti, die Kammerspiele Seeb, das Turbine Theater in Langnau am Albis oder die Obere Mühle Dübendorf unterstützt werden. In Ergänzung zu den aus Staatsmitteln gewährten Betriebsbeiträgen konnten Beiträge an überregional bedeutsame Kulturinstitu-

tionen zugesichert werden (Zürcher Festspiele, Zürcher Theater Spektakel, Zurich Film Festival). Dank der Lotteriefondsmittel, die der Fachstelle Kultur zur Verfügung stehen, konnte zudem die Unterstützung der Kulturprogramme in den Gemeinden ausgebaut werden: Von 2008 bis 2013 stieg die Anzahl der unterstützten Gemeinden um 31 % (2008: 32 %; 2013: 42 %), die Summe der zugunsten der Gemeinden verfügbaren Defizitdeckungsgarantien hat sich gar mehr als verdoppelt (2008: Fr. 320 500; 2013: Fr. 646 760). Schliesslich konnten auch verschiedene Betriebsbeiträge aufgrund von interkantonalen Empfehlungen und kooperativen Fördermassnahmen zugesprochen (z. B. Schweizerischer Jugendmusikwettbewerb), Beiträge an Verbände und Vereine ausgerichtet (z. B. Zürcher Blasmusikverband) sowie Institutionen, die Betriebsbeiträge aus Staatsmitteln erhalten, ein Teuerungsausgleich zugesichert werden.

2.1.4 Fortführung der Zahlungen, Anpassungen

Aus den nachfolgenden Gründen ist die Fortführung der Zahlungen aus dem Lotteriefonds für die Aufrechterhaltung einer ausgewogenen und breit abgestützten Kulturförderung angebracht:

- Die vor 2009 von Ausnahmen mitgeprägte Vergabepraxis konnte in eine klare, gut handhabbare und auf einer eindeutigen Rechtsgrundlage stehende Vergabepraxis übergeführt werden.
- Die Ausrichtung von Betriebs- und Projektbeiträgen hat wesentlich dazu beigetragen, ein stärkeres Auseinanderklaffen von kantonaler Förderung der Hochkultur und der niederschweligen und weniger etablierten Kultur zu verhindern.
- Die Gewährung von Betriebsbeiträgen an regionale Kulturinstitutionen und von Defizitdeckungsbeiträgen an die Gemeindeprogramme hat zu einer Stärkung des Kulturangebots ausserhalb der Zentrumsstädte beigetragen. Die kantonale Unterstützung führte für die subventionierten Institutionen zu einer Professionalisierung, sowohl im betrieblichen Bereich als auch im Programmbereich. Zudem wurde durch die Zusicherung der wiederkehrenden Betriebsbeiträge den Institutionen eine bessere Planungssicherheit gewährleistet, sind doch die Beiträge von Sponsoren und Gönnern teilweise nicht über mehrere Jahre gesichert, sondern müssen jährlich neu ausgehandelt werden. Den unterstützten Kulturinstitutionen wurde durch die Signalwirkung des mehrjährigen Engagements des Kantons das Akquirieren von Sponsorengeldern und die Sicherung oder der Ausbau der lokalen finanziellen Unterstützung erleichtert. Ohne Fortführung der Zahlungen aus dem Lotteriefonds könnten

rund 40 Kulturinstitutionen sowie kulturelle Programme in den Gemeinden nicht mehr unterstützt werden. Die kantonale Kulturförderung würde sich in diesem Fall auf die Ausrichtung von Betriebsbeiträgen aus Staatsmitteln an rund 30 Kulturinstitutionen beschränken (die Mehrheit davon auf der Subventionshöhe des Jahres 2000, da die aus Lotteriefondsmitteln finanzierte Teuerungsanpassung von 10% entfallen würde). Im Bereich der Freien Kredite des Regierungsrates (einschliesslich Ankäufe für die kantonale Kunstsammlung sowie Projekt- und Produktionsbeiträge in allen Sparten) könnten lediglich noch 16% der Unterstützungsleistungen des Jahres 2013 gewährt werden (gesamthaft Fr. 651 444 anstatt von Fr. 4 151 444).

Aufgrund der guten Erfahrungen mit den Beiträgen aus dem Lotteriefonds soll aus Sicht der Fachstelle Kultur bzw. der Direktion der Justiz und des Innern die bewährte Praxis fortgeführt und ausgebaut werden. Die Direktion der Justiz und des Innern wünscht eine Erhöhung der jährlichen Beiträge.

Ergänzend zu den bisherigen 8,5 Mio. Franken sollen ab 2017 mit zusätzlichen 5,5 Mio. Franken folgende Bereiche berücksichtigt werden:

- Beitrag an Zürcher Filmstiftung (koordinierte Erhöhung der Beiträge von Stadt und Kanton Zürich).
- Ausweitung der Unterstützung von Kulturinstitutionen und Projekten, die neue kulturelle Impulse, innovatives und freies Kulturschaffen sowie den künstlerischen Nachwuchs fördern und begünstigen (in Abgrenzung zu den etablierten, der sogenannten Hochkultur zurechenbaren Kulturinstitutionen).

Zudem sollen – und dies bereits ab 2016 – Beiträge der Fachstelle Kultur von 9 Mio. Franken, die bisher aus Staatsmitteln ausgerichtet wurden, zukünftig mit Lotteriefondsmitteln finanziert werden. Davon ausgenommen sind Beiträge, die aufgrund von gesetzlichen Vorgaben bzw. Rahmenkrediten weiterhin aus Staatsmitteln auszurichten sind (Opernhaus Zürich AG, Genossenschaft Theater für den Kanton Zürich).

Tabellarisch gliedern sich die neuen Ausgaben für die Fachstelle Kultur ab 2017 wie folgt (in Franken):

bisherige Beiträge gemäss Vorlage 4460a	8 500 000
Vertiefung/Ausbau der Förderung in den Bereichen Film sowie innovatives, freies Kulturschaffen, neue kulturelle Impulse und Nachwuchs	5 500 000
Überführung von Staatsbeiträgen in Betriebsbeiträge aus Mitteln des Lotteriefonds (bereits ab 2016)	9 000 000
Total	*23 000 000

* Für 2016 ist ein Übertrag von 17,5 Mio. Franken vorgesehen.

2.1.5 Ergänzende Bemerkungen

Auf die konkrete Aufteilung der Lotteriefondsbeiträge nach Verwendungszweck (Betriebsbeiträge / Freie Kredite des Regierungsrates), wie sie noch in der Vorlage 4460a festgelegt war, soll neu verzichtet werden. Die Festlegung der Vergabekriterien soll in der Kompetenz des Regierungsrates liegen.

Strategische Leitgedanken und inhaltliche Präzisierungen zur geplanten Vertiefung einzelner Förderungsschwerpunkte sowie zu einer allfälligen Neukonzeption von zukünftigen Handlungsfeldern der kantonalen Kulturförderung werden zurzeit durch die Fachstelle Kultur erarbeitet und Anfang 2015 in Form eines neuen Kulturförderungsleitbilds vorliegen.

2.2 Baudirektion, Denkmalpflege

2.2.1 Situation vor dem 1. Januar 2009

Der Lotteriefonds erbringt seit 1954 Leistungen zugunsten der Denkmalpflege, seit 1983 in Form einer jährlichen Einlage in den Denkmalpflegefonds. Daraus wurden Beiträge für konkrete Erhaltungs- und Pflegemassnahmen an Denkmalpflege-Objekten in der jährlichen Höhe von rund 7,5 Mio. Franken zugesprochen.

2.2.2 Praxis ab dem 1. Januar 2009 auf der Grundlage der Vorlage 4460a

Nach dem Beschluss des Kantonsrates zur Vorlage 4460a wurde der hauptsächliche Auftrag, wie er vor dem 1. Januar 2009 bestand, weitergeführt. Mit aktualisierten Rechtsgrundlagen wurde es der Denkmalpflege zusätzlich ermöglicht, einen Anteil des Beitrages aus dem Lotteriefonds – analog der Fachstelle Kultur – als Betriebsbeiträge zugunsten von kulturhistorischen Institutionen einzusetzen. Die jährliche Einlage in den Denkmalpflegefonds wurde auf 8,5 Mio. Franken erhöht. Zu den zwei schon vor dem 1. Januar 2009 zum Teil mit Lotteriefondsgeldern unterstützten Institutionen, dem Museum Schloss Kyburg und dem Johannitermuseum der Ritterhausgesellschaft Bubikon, kam 2011 der Verein zur Erhaltung alter Handwerks- und Industrieanlagen (VEHI) hinzu. Im Zeitraum 2013 bis 2016 erhält der Verein Museum Schloss Kyburg jährlich Fr. 330 000, das Johannitermuseum Bubikon wird mit jährlich Fr. 125 000 unterstützt. Der VEHI wird im Zeitraum 2013 bis 2014 jährlich mit Fr. 105 000 finanziert und ab 2013 erhält auch die Volkssternwarte Urania-Sternwarte Zürich eine jährliche Beitragsleistung von Fr. 30 000.

Die Beitragsleistungen der Denkmalpflege in den Jahren 2009 bis 2013 lassen sich wie folgt zusammenfassen (in Franken):

Beitragskategorie	2009	2010	2011	2012	2013
Denkmalpflegevorhaben	31	28	31	32	24
Auszahlungen total	2 993 968	8 247 364	4 951 644	7 090 346	4 828 487
Anzahl Teilzahlungen	38	45	50	85	69
Tiefste Zahlung	1 982	4 293	2 891	3 019	3 015
Höchste Zahlung	484 650	855 000	1 187 560	1 900 000	840 000
Betriebsbeiträge					
Betriebsbeiträge total	395 000	395 000	449 000	500 000	590 000
Anzahl Zahlungen	2	2	3	3	4
Total Beitragsleistungen aus dem Lotteriefonds	3 388 968	* 8 642 364	5 400 644	7 090 846	5 418 487

* Die Mehraufwendungen gegenüber den 8,5 Mio. Franken konnten im Jahr 2010 durch Zinsen aufgefangen werden.

Die Abteilung Archäologie und Denkmalpflege konnte den vereinbarten finanziellen Rahmen jeweils nicht ausschöpfen. Sie war nicht in der Lage, eine weiter gehende Förderung zu betreiben, da sie den mit der Vorlage 4460a zugeteilten zusätzlichen Aufgabenbereich mit den bestehenden personellen Mitteln nicht bewältigen konnte. Im Sinne einer Entlastung und Vereinfachung der administrativen Lasten beabsichtigt die Abteilung Archäologie und Denkmalpflege, das gleiche Verfahren hinsichtlich der Vergabe von Betriebsbeiträgen wie die Fachstelle Kultur einzuführen. Die Kompetenzdelegation soll auf Antrag der Baudirektion durch den Regierungsrat erfolgen.

2.2.3 Wirkung der Zahlungen; Erläuterungen

Dank der Vorlage 4460a konnte die Abteilung Archäologie und Denkmalpflege eine gesamtkantonale Bestandesaufnahme sämtlicher kulturgeschichtlicher Institutionen und Einrichtungen vornehmen. Diese bildete die Grundlage, um klare Vorstellungen zu entwickeln, welche Institutionen künftig unbestritten förderungswürdig sind, welche es allenfalls sein könnten und wo mittelfristig weitere im Entstehen sind. Ergänzend wurden Kulturkonzepte anderer Kantone und Städte konsultiert, um die eigene Positionierung bei der Vergabe von Zahlungen zu prüfen. Erklärtes Ziel war es, ebenfalls wieder an das Konzept der Fachstelle Kultur angelehnt, ein regional-dezentrales Angebot an Unterstützung über alle historischen Epochen hinweg sicherzustellen.

Die Betriebsbeiträge, die neu gewährt werden konnten, haben es ermöglicht:

- die Museumsbetriebe der erwähnten drei kulturhistorischen Einrichtungen weiterzuführen,
- fallweise eine Professionalisierung in den organisatorischen Strukturen einzuleiten,
- fallweise die Vermittlung und die Öffentlichkeitsarbeit einzelner Institutionen zu modernisieren,
- eine schrittweise Erweiterung des Angebotes umzusetzen und
- insbesondere für Kinder ausgerichtete Aktivitäten anzubieten.

2.2.4 Fortführung der Zahlungen

Die regelmässige Unterstützung kulturgeschichtlicher Institutionen wurde nicht schlagartig, sondern nach gründlicher Evaluation der Museumslandschaft bewusst langsam erhöht. Deshalb sind gegenwärtig erst zwei langjährige und zwei jüngere Partner eingebunden.

Der Kanton betreibt im Gegensatz zu den meisten anderen Kantonen selber kein einziges kulturgeschichtliches Museum. Er stützt sich für die Wahrnehmung dieser Aufgabe vielmehr auf Dritte. Er leistet Beiträge an diese, insbesondere dort, wo kantonale Liegenschaften bespielt und damit belebt und gepflegt werden (Schloss Kyburg, Industrieanlage Neuthal). Damit zeigt der Kanton seine Wertschätzung für die grosse Arbeit. Gleichzeitig nimmt er Einfluss auf die Entwicklung der Museen und gewährleistet diesen umgekehrt Planbarkeit und Kontinuität der Arbeit.

Ohne ausreichende Betriebsbeiträge des Kantons

- kann der Verein Museum Schloss Kyburg das Museum gemäss implizitem Auftrag des Kantons nicht weiterführen,
- müsste das Johannitermuseum Bubikon seinen Museumsbetrieb und das damit verbundene kulturelle Angebot deutlich verkleinern. Eine allfällige Schliessung des Museums müsste innerhalb eines Jahres durchgeführt werden, da die Ritterhaus-Gesellschaft das Museum nicht auf eigene Kosten betreiben kann, und
- kann der VEHI seine gesamte Angebotspalette der verschiedenen einzelnen Vereinigungen einer weiteren Öffentlichkeit nicht zugänglich machen.

Der zurzeit zugunsten des Vereins Museum Schloss Kyburg (VMSK) gewährte Betriebsbeitrag von Fr. 330 000 pro Jahr zwingt diesen zu Sparmassnahmen. Davon ist auch der personelle Bereich betroffen. Zur Diskussion stehen Betriebsbeiträge im Bereich von Fr. 500 000 bis Fr. 600 000. Die gegenwärtig zugunsten des Johannitermuseums ausgerichteten Betriebsbeiträge von heute Fr. 125 000 erlauben einen Betrieb im gewohnten Rahmen. Offen ist, ob die Betriebsbeiträge erhöht werden müssten. Als einigermaßen genügend wird die gegenwärtige Unterstützung des VEHI betrachtet. In diesem Jahr läuft die Finanzierungsgrundlage (RRB Nr. 1572/2011) für den VEHI aus. Auch hier ist wohl mit einer gewissen Erhöhung der Betriebsbeiträge für die kommenden Jahre zu rechnen, zumal im Mai 2014 mit der Eröffnung der Handmaschinenstickerei im Neuthal ein zusätzliches museales Angebot entsteht.

Einzelne Institutionen sind trotz Betriebsbeiträgen des Kantons an die Grenzen des Milizsystems gelangt. Dies gilt insbesondere für den VEHI und seine vielen Arbeitsgruppen, deren Mitglieder jährlich in grossem Umfang ehrenamtliche Tätigkeiten erbringen. Weitere kulturhistorische Einrichtungen werden mittel- bis langfristig um Betriebsbeiträge ersuchen, so z. B. die Vereine Pro Insel Rheinau und Pro Weinland (Museumsinsel), die Stiftung Schweizer Heimatschutz zugunsten des Heimatschutzzentrums in der Villa Patumbah, die Interessen-

gemeinschaft «Zürich im Landesmuseum» oder die Kunstdenkmälerinventarisierung.

Beiträge an Denkmalpflege-Objekte für konkrete Erhaltungs- und Pflegemassnahmen von jährlich rund 7,5 Mio. Franken sind im langjährigen Mittel realistisch, insbesondere wenn man einen engen Betrachtungshorizont wählt. Doch ist zu beachten:

- Der Renovationszyklus wird kürzer und die Investitionen der Eigentümerinnen und Eigentümer nehmen wegen steigender baulicher Auflagen nachweislich zu.
- Es sind früher viele kleine subsidiäre Beiträge an kommunale Objekte gesprochen worden. Diese Unterstützung durch den Kanton hatte eine beachtliche Signalwirkung und wird auch Einfluss haben auf zukünftige Gesuche an den Denkmalpflegefonds.

2.2.5 Rettungsgrabungen

Bei den Beiträgen an die Kosten von Rettungsgrabungen handelt es sich um freiwillige Beiträge an Gemeinden, Kirchgemeinden und weitere Körperschaften, Stiftungen und selbstständige Anstalten des öffentlichen und privaten Rechts, die öffentliche Aufgaben erfüllen. Diese haben gemäss § 204 des Planungs- und Baugesetzes in ihrer Tätigkeit dafür zu sorgen, dass Schutzobjekte geschont werden. Überwiegen namentlich im Fall von Bauvorhaben andere Interessen den Schutz der archäologischen Fundstellen an Ort und Stelle, so müssen diese Körperschaften für die Kosten der Rettungsgrabung (Feldarbeit und archivfähiges Aufarbeiten der Dokumentation) aufkommen. Bis 2008 wurden analog zu den Beiträgen an Denkmalpflege-Objekte für konkrete Erhaltungs- und Pflegemassnahmen diese Subventionen aus dem Denkmalpflegefonds finanziert. In der Vorlage 4460a wurden solche Subventionen nicht berücksichtigt.

Bei kostenintensiven Rettungsgrabungen ist die Möglichkeit, an diese Arbeiten einen Beitrag ausrichten zu können, indessen von Bedeutung, namentlich wenn kleinere Gemeinden und Körperschaften Rettungsgrabungen finanzieren müssen. Die Aufwendungen schwanken von Jahr zu Jahr sehr stark, durchschnittlich ist mit Kosten von höchstens Fr. 50 000 pro Jahr zu rechnen.

2.2.6 Ergänzende Bemerkungen

Der Übertrag aus dem Lotteriefonds in den Denkmalpflegefonds zugunsten der Kantonalen Denkmalpflege entspricht im Betrag der Summe, welche die Denkmalpflege im entsprechenden Jahr geleistet hat. Die interne Verzinsung des Fondskapitals im Sinne von § 33 Abs. 4 CRG ergibt einen weiteren Ertrag, der dem Denkmalpflegefonds gutgeschrieben wird (2011 und 2012: je 0,8 Mio. Franken, 2013: 0,7 Mio. Franken). Überschreiten die ausbezahlten Beiträge aus dem Denkmalpflegefonds den seitens des Lotteriefonds möglichen Höchstbetrag, geht dies zulasten des Fondsbestandes des Denkmalpflegefonds. Nach § 33 Abs. 4 CRG sind Fonds die kalkulatorischen Zinsen gutzuschreiben. Es bestünde auch die Möglichkeit, die Zinsen des Denkmalpflegefonds vom Lotteriefondsbeitrag abzuziehen. Die Finanzkontrolle hat darauf hingewiesen, dass eine klare Regelung erfolgen müsse. In Übereinstimmung mit § 33 Abs. 4 CRG sollen die Zinsen des Denkmalpflegefonds dem Denkmalpflegefonds gutgeschrieben werden, gleichzeitig erfolgt kein entsprechender Abzug am Beitrag des Lotteriefonds.

2.2.7 Anpassungen

Tabellarisch gliedern sich die neuen Ausgaben bezüglich Archäologie und Denkmalpflege ab 2017 wie folgt (in Franken):

bisherige Beiträge gemäss Vorlage 4460a	8 500 000
zusätzlicher Bedarf	1 000 000
Total	9 500 000

Die Kantonale Denkmalpflege ist bei der Aufteilung der Gelder auf die beiden Bereiche Archäologie/Denkmalpflege und Rettungsgrabungen einerseits und Betriebsbeiträge andererseits frei.

Bei den Beiträgen an die Kantonale Denkmalpflege hat sich gezeigt, dass der regelmässige Bezug des Staatsarchivs bei der Beurteilung von Lotteriefonds-Beitragsgesuchen kulturhistorischer Natur sehr hilfreich ist und zu einer Entlastung führt, weil im Staatsarchiv grosses historisches Wissen vorhanden ist. Deshalb ist es sinnvoll, in Zukunft das Potenzial beider Organisationseinheiten kombiniert zu nutzen, nicht nur für die Beurteilung einmaliger Gesuche mit kulturhistorischem Charakter, sondern auch für die Beurteilung von Gesuchen um wiederkehrende Betriebsbeiträge.

Das Staatsarchiv und die Abteilung Archäologie und Denkmalpflege schaffen ein gemeinsames Gremium zur Gesuchsbeurteilung und Antragstellung. So kann sichergestellt werden, dass historische, archäologische und baugeschichtliche Gesichtspunkte eines Gesuchs von Fachleuten des Kantons gleichgewichtig und kompetent beurteilt werden.

2.3 Zusammengefasste Folgerungen

Die Wirksamkeitsberichte der Direktion der Justiz und des Innern und der Baudirektion zeigen deutlich, dass die Überträge aus dem Lotteriefonds sich bewährt und wesentlich zur Stärkung der jeweiligen Aktivitäten der Fachstelle Kultur und der Kantonalen Denkmalpflege geführt haben. Die Überträge sind wertvoll. Folglich ist eine Weiterführung der Leistungen aus dem Lotteriefonds angebracht.

3. Beitragsleistungen zugunsten weiterer Fachdirektionen

3.1 Ausgangslage

Neben den Überträgen an die Fachstelle Kultur und den Denkmalpflegefonds soll diese Möglichkeit grundsätzlich auch anderen Direktionen geöffnet werden. Weiterhin soll die Staatskanzlei aus den Allgemeinen Mitteln, über die der Regierungsrat verfügen kann, einen Betrag zugunsten des Kontos Kongressbeiträge erhalten. Die Baudirektion und die Bildungsdirektion haben die Absicht, unabhängig von dieser Vorlage einen Kantonsratsbeschluss zu erwirken, wonach die Naturschutzzentren für ihre Bildungsarbeit mit den Volksschulen jährlich einen Betriebsbeitrag von 1,5 Mio. Franken zulasten des Lotteriefonds erhalten.

Die einzelnen Direktionen begründen den Wunsch nach Mitteln des Lotteriefonds wie folgt:

Direktion der Justiz und des Innern

vgl. 2.1.4 (Fachstelle Kultur)

Volkswirtschaftsdirektion

Die Volkswirtschaftsdirektion wünscht Beiträge an den ZVV für die Pflege historischer Fahrzeuge. Hinzu kommt der Wunsch, den Verein GO! mit Betriebsbeiträgen zu unterstützen. Offen bleibt, ob die Metropolitankonferenz ebenfalls mit Fondsbeiträgen berücksichtigt werden können, da Fondsgelder nur für gemeinnützige Vorhaben eingesetzt werden dürfen.

Bildungsdirektion

Die Bildungsdirektion hat einen Bedarf an Lotteriefondsmitteln schon lange angemeldet. Er wird auch sichtbar in den Beitragszuwendungen im Rahmen der allgemeinen Mittel, in deren Rahmen immer wieder Projekte aus dem Bildungsbereich unterstützt wurden. Die Direktion wünscht vorab jährliche Beitragsleistungen für die Kulturangebote der Zürcher Schülerinnen und Schüler der Volksschulstufe sowie der Sekundarstufe II (Mittelschul- und Berufsfachschulen).

Daneben sollen auch bedeutende Projekte aus allen Bildungsstufen sowie im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe unterstützt werden können. Zu denken ist beispielsweise in diesem Zusammenhang an das Projekt future kids aus dem Volksschulbereich. Mit diesem Vorhaben sollen gezielt benachteiligte Kinder und Jugendliche gefördert werden. Studierende aus der Pädagogischen Hochschule und der Universität Zürich besuchen Kinder und Jugendliche, die zusätzliche Lernunterstützung brauchen, einmal wöchentlich als Mentorinnen und Mentoren zu Hause.

Im Bereich der Sekundarstufe II ist als Beispiel das Projekt ChagALL (Chancengerechtigkeit durch Arbeit an der Lernlaufbahn) des nichtstaatlichen anerkannten Gymnasiums Unterstrass zu erwähnen. ChagALL fördert begabte Jugendliche mit herkunftsbedingt schlechten Chancen, damit diese den Sprung in die Mittelschule schaffen und dort erfolgreich sind. Die Jugendlichen werden vom Gymnasium Unterstrass fachlich und fächerübergreifend, gemeinsam und individuell auf die Aufnahmeprüfung ans Gymnasium, an die Fachmittelschule, Handelsmittelschule, Informatikmittelschule oder an die Berufsmittelschule vorbereitet und nach bestandener Aufnahmeprüfung begleitet.

Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe können beispielsweise die sogenannten «Spielgruppen plus» gefördert werden. In den herkömmlichen Spielgruppen treffen sich sechs bis zehn Kinder im Vorschulalter ein- bis dreimal wöchentlich für zwei bis drei Stunden zum gemeinsamen Spielen. In den Spielgruppen plus erfolgt zusätzlich eine gezielte Förderung des Spracherwerbs, indem neben dem Spielen einzelne Sprachfördersequenzen verwirklicht werden.

Dazu kommen noch einzelne Forschungsprojekte aus den Hochschulen, insbesondere geistes-, sozial- und kulturwissenschaftliche Projekte, die einen lokalen Bezug haben.

Baudirektion

vgl. 2.2.4 (Kantonale Denkmalpflege)

An die Bildungsdirektion soll deshalb jährlich ein Übertrag von höchstens 6 Mio. Franken erfolgen und an die Volkswirtschaftsdirektion ein Übertrag von 0,5 Mio. Franken.

3.2 Voraussetzung

Gelder aus dem Lotteriefonds müssen für gemeinnützige bzw. wohltätige Vorhaben eingesetzt werden. Damit dies sichergestellt ist bzw. damit entsprechende Überträge zugunsten der Direktionen möglich sind, legt der Regierungsrat auf Antrag der jeweiligen Direktion Richtlinien fest, mit denen gewährleistet wird, dass die zur Verfügung gestellten Gelder nur gemeinnützigen bzw. wohltätigen Vorhaben zugute kommen. Die Fachstelle Kultur und die Kantonale Denkmalpflege verfügen bereits über solche Richtlinien. Die Fachstelle Kultur hat eine Anpassung ihrer Richtlinien in Aussicht gestellt.

Einer Organisation, die mit einem Betriebsbeitrag durch eine Direktion unterstützt wird, steht weiterhin die Möglichkeit offen, dem Lotteriefonds direkt ein Gesuch um einen Investitionsbeitrag einzureichen.

4. Bestand und Entwicklung des Lotteriefonds

Der Lotteriefonds verfügte am 1. Januar 2014 über einen Bestand von 320 Mio. Franken, wovon 71 Mio. Franken für bereits bewilligte Beitragsleistungen reserviert sind. Der tatsächlich zur Verfügung stehende Fondsbestand beträgt somit auf Anfang 2014 lediglich rund 250 Mio. Franken. Die Comlot bzw. die Fachkonferenz Lotteriegesetz empfiehlt den Kantonen, eine Reserve von höchstens zwei Jahreserträgen zu äufnen. Der jährliche Ertrag von Swisslos an den Lotteriefonds des Kantons Zürich beträgt gegenwärtig rund 60 Mio. Franken. Stimmt der Kantonsrat der mit Vorlage 5109 beantragten Änderung des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung zu (vgl. auch Motion KR-Nr. 270/2012 betreffend Mehr Mittel für den Sportfonds), wird sich dieser Betrag auf rund 53 Mio. Franken pro Jahr verringern.

Dem stehen heute folgende Beitragspositionen pro Jahr gegenüber (in Mio. Franken):

	bis anhin	neu (geplant)
Beiträge des Regierungsrates (Allgemeine Mittel)	10	15
Inlandhilfe und Entwicklungszusammenarbeit	10	10
Übertrag Fachstelle Kultur	8,5	23
Übertrag Denkmalpflegefonds	8,5	9,5
Übertrag Volkswirtschaftsdirektion	–	0,5
Übertrag Bildungsdirektion	–	6
Betriebsbeitrag Zoo (gerundet)	3,5	3,5
Beschlüsse des Kantonsrates (Annahme)	10–20	10–20
Total	50,5–60,5	77,5–87,5

Während heute Beiträge von 50–60 Mio. Franken mit den jährlichen Erträgen von Swisslos gedeckt werden können, erfolgt durch die Erhöhung der Überträge an die Direktionen (sowie des höheren Übertrags an den Sportfonds gemäss Vorlage 5109) ein Fondsabbau in der Grössenordnung von rund 25–30 Mio. Franken pro Jahr. Dabei ist auch zu beachten, dass dem Lotteriefonds einige Gesuche um sehr hohe Beiträge vorliegen und sich die Summe der jährlich vom Kantonsrat beschlossenen Projekte dementsprechend auch stark erhöhen kann und sich in der Folge der Fondsbestand rascher zurückbilden könnte.

5. Befristung

Es ist angebracht, nach einer bestimmten Frist die Wirkung der Beiträge aus dem Lotteriefonds zu überprüfen und die Beitragsleistungen deshalb zu befristen. Hinzu kommt die unsichere Entwicklung der Fondsfinanzen. Eine Befristung erlaubt auch in dieser Hinsicht eine Überprüfung der Fondsleistungen. Die Beiträge werden deshalb bis 2021 befristet.

Dank der KEF-Planung verfügt der Regierungsrat gegenüber den Direktionen über ein Planungsinstrument. Die Überträge an die Direktionen sind als Höchstbeträge zu verstehen und bemessen sich nach den tatsächlich von den Direktionen bewilligten Beiträgen.

Hat der Lotteriefonds den anvisierten Bestand von zwei Jahreserträgen von Swisslos erreicht, werden die Überträge an die Direktionen neu zu beurteilen sein. Der Regierungsrat wird dem Kantonsrat unabhängig von der Befristung auch dann eine neue Vorlage vorlegen, wenn absehbar ist, dass der Bestand des Lotteriefonds die Grenze von zwei Jahreserträgen von Swisslos unterschreitet.

6. Finanzrechtliche Hinweise

Rechtsgrundlage der Vorlage ist grundsätzlich das Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (SR 935.51).

Aufgrund dieser Vorlage weist der Regierungsrat den im Dispositiv erwähnten Direktionen Mittel aus dem Lotteriefonds zu. Gleichzeitig wird er mit Dispositiv V ermächtigt, über die Verwendung der übertragenen Mittel zu entscheiden. Mit der Verweisung, wonach sich die Ausgabenkompetenz zur Beitragsleistung nach der Kompetenz für gebundene Ausgaben richtet, wird klargestellt, dass sich die Ausgabenkompetenz nach § 39 der Finanzcontrollingverordnung richtet und nicht etwa nach § 61 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung.

Die Vorlage hat nur bedingt Auswirkungen auf den Finanzhaushalt des Kantons, da es sich bei den Geldern des Lotteriefonds nicht um allgemeine Staatsmittel handelt. Auswirkungen ergeben sich bei der Fachstelle Kultur im Zusammenhang mit der geplanten Überführung von Staatsbeiträgen in Betriebsbeiträge aus Mitteln des Lotteriefonds. Zudem wird ein Abbau des Lotteriefondsvermögens zu einer geringeren internen Verzinsung des Fondsvermögens führen.

7. Antrag

Der Regierungsrat ersucht den Kantonsrat, den beantragten Leistungen zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Aeppli	Husi