

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 21. September 2016

907. Kantonale Volksinitiative «Film- und Medienförderungsgesetz» (Gültigkeit und Verzicht auf Gegenvorschlag)

1. Zustandekommen

Am 23. März 2016 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 25. September 2015 (ABl 2015-09-25) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Film- und Medienförderungsgesetz» bei der Direktion der Justiz und des Innern eingereicht. Mit Verfügung vom 24. Mai 2016 (ABl 2016-06-03) stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterschriften fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Sie ist als ausgearbeiteter Entwurf abgefasst.

Gemäss § 130 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR; LS 161) beschliesst der Regierungsrat innert sechs Monaten nach Einreichung der Initiative über deren Gültigkeit (Abs. 1). Hält er die Initiative für vollständig ungültig, stellt er dem Kantonsrat Antrag für Ungültigkeitserklärung (Abs. 2). Hält er sie für wenigstens teilweise gültig, erstattet er dem Kantonsrat innert neun Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über deren Gültigkeit und Inhalt (Abs. 3). Beantragt der Regierungsrat einen Gegenvorschlag zur Initiative, legt er den Bericht und Antrag innert 16 Monaten nach Einreichung der Initiative vor (Abs. 4).

2. Wortlaut und Begründung der Initiative

Mit der Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs wird folgendes Begehren gestellt:

«Film- und Medienförderungsgesetz

(vom ...)

Förderung

§ 1. Der Kanton fördert das professionelle Film- und Medienschaffen und stärkt dessen Qualität, Vielfalt, Innovationskraft sowie den Film- und Medienstandort Zürich.

Zweck

§ 2. Die Förderung des Film- und Medienschaffens bezweckt insbesondere:

- a. die Weiterentwicklung der Film-, audiovisuellen und interaktiven Medienkultur,
- b. die Förderung der Entwicklung, Herstellung und Auswertung von audiovisuellen und interaktiven Werken,
- c. die Auszeichnung von herausragenden Leistungen mit Preisen und Stipendien,
- d. die Vermittlung des Film- und Medienschaffens in breiten Bevölkerungskreisen,
- e. die Unterstützung des Nachwuchses und die Förderung der Weiterbildung.

Zusammenarbeit mit der Filmstiftung

§ 3. ¹Die Förderung erfolgt in Zusammenarbeit mit der Zürcher Filmstiftung (Film- und Medienstiftung).

²Für die Zusammenarbeit mit der Film- und Medienstiftung schliesst der Regierungsrat eine Leistungsvereinbarung ab, die alle vier Jahre angepasst wird.

³Die Film- und Medienstiftung plant, regelt und führt ihre Angelegenheiten im Rahmen von Gesetz, Statuten und Leistungsvereinbarung selbstständig.

⁴Die Film- und Medienstiftung erlässt ein Förderreglement und erstellt einen Leistungs- und Finanzplan.

Kostenbeitrag

§ 4. Der Kantonsrat bewilligt einen jährlichen Kostenbeitrag zugunsten der Film- und Medienstiftung im Rahmen des Budgets.

Inkrafttreten

§ 5. Das Gesetz tritt wie folgt in Kraft:

- a. mit der Feststellung der Rechtskraft des Kantonsratsbeschlusses im Falle einer Zustimmung durch den Kantonsrat oder
- b. am Tag der Annahme in einer Volksabstimmung.»

Die Initiative wurde auf dem Unterschriftenbogen wie folgt begründet:

«Der Kanton Zürich ist Film- und Medienzentrum der Schweiz und Innovationshub der Digitalkultur. Zwei Drittel aller audiovisuellen Werke der Schweiz werden von Zürcher Film- und Medienschaaffenden entwickelt und produziert. Neue Förderinstrumente sollen die Entwicklung von kulturell hochwertigen, audiovisuellen und interaktiven Medienproduktionen stärken und langfristig sichern. Für diese Voraussetzung müssen gesetzliche Grundlagen geschaffen werden. Die Initianten fordern daher eine gesetzliche Verankerung der audiovisuellen und interaktiven Medienkultur im Kanton Zürich.»

3. Gültigkeit

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie einen initiativfähigen Gegenstand betrifft (Art. 23 Kantonsverfassung, KV; LS 101), die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 KV). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig. Er kann sie aber auch für teilweise ungültig erklären oder aufteilen (Art. 28 Abs. 2 KV).

Da die Volksinitiative den Neuerlass eines Gesetzes betrifft, handelt es sich gemäss Art. 23 lit. b KV um einen initiativfähigen Gegenstand.

Die Initiative zielt auf die Förderung des professionellen Film- und Medienschaaffens hin. Gesetzlich geregelt werden sollen der Zweck der Förderung, die Zusammenarbeit mit der Filmstiftung und die Bewilligung eines jährlichen Kostenbeitrags. Die Bestimmungen betreffen ausschliesslich ein Sachthema, nämlich die Förderung des Film- und Medienschaaffens im Kanton Zürich. Die Einheit der Materie ist damit gewahrt.

Gemäss Art. 69 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV, SR 101) sind die Kantone zuständig für den Bereich der Kultur. Dass der Bund gemäss Art. 71 Abs. 1 BV die Schweizer Filmproduktion und die Filmkultur fördern und gemäss Abs. 2 Vorschriften zur Förderung der Vielfalt und der Qualität des Filmangebots erlassen kann, was er mit Erlass des Bundesgesetzes über Filmproduktion und Filmkultur (SR 443.1) auch getan hat, steht einer kantonalen Förderung des Film- und Medienschaaffens nicht entgegen. Die Förderung von Kultur und Kunst durch Kanton und Gemeinden ist sodann in Art. 120 KV festgehalten. Ein Verstoß gegen übergeordnetes Recht ist somit nicht ersichtlich.

Die Initiative erscheint nicht als offensichtlich undurchführbar.

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen, erweist sich die Volksinitiative als gültig.

4. Beurteilung der Volksinitiative und Verzicht auf Gegenvorschlag

4.1. Ausgangslage

Die Volksinitiative sieht die Förderung des professionellen Film- und Medienschaffens vor, indem ein Anspruch auf einen vom Kantonsrat zu bewilligenden jährlichen Kostenbeitrag gesetzlich verankert wird. Die Zusammenarbeit soll ausschliesslich mit der Zürcher Filmstiftung erfolgen.

Die grosse Bedeutung von Kunst und Kultur im Kanton Zürich wurde schon früh erkannt. Bereits am 1. Februar 1970 verpflichtete sich der Kanton zur Förderung des geistigen und kulturellen Lebens zu Stadt und Land durch Beiträge an Institutionen, Veranstaltungen und Werke (§ 1 Abs. 1 Kulturförderungsgesetz, KFG; LS 440.1). Über die Fachstelle Kultur der Direktion der Justiz und des Innern werden Subventionen an öffentliche und private Kulturinstitutionen aller Sparten und an die Saison- oder Jahresprogramme der Gemeinden ausgerichtet, sofern nicht nur ein lokales öffentliches Interesse vorliegt und sich die Gemeinde angemessen beteiligt. Die Fachstelle Kultur unterstützt einzelne Kulturschaffende, Projekte und Produktionen aus den Bereichen Bildende Kunst, Musik, Tanz, Theater und Literatur und der Regierungsrat vergibt Auszeichnungen für herausragende kulturelle Leistungen.

Der Kanton fördert das Filmschaffen bereits heute mit einem jährlichen Beitrag an die 2004 gegründete Zürcher Filmstiftung, die im Auftrag von Kanton und Stadt Zürich das professionelle Filmschaffen fördert. Das für die Gründung der Filmstiftung erforderliche Stiftungsvermögen von 20 Mio. Franken stammt aus dem Lotteriefonds (Vorlage 4116).

4.2. Beurteilung der Volksinitiative

Die mit der Volksinitiative vorgeschlagene Regelung ist in einigen Punkten genauer zu fassen. Zunächst ist unklar, welche Bereiche des «professionellen Medienschaffens» gefördert werden sollen. Während weder der Gesetzesentwurf noch die Begründung der Initiative Aufschluss darüber geben, ist der Webseite der Initiantinnen und Initianten www.filmundmediengesetz.ch/index.php/ueberblick.html zu entnehmen, dass «Spiel-, Dok-, Animations-, Kurzfilme, interaktive Spiele und neue digitale Medienformate neben Oper, Theater, Tanz und Literatur als gleichwertige Kunstsparten anerkannt werden sollen.» Folglich ist anzunehmen, dass die Initiantinnen und Initianten eine weite Auslegung des Begriffs «Medienschaffen» anstreben. Wenn nun auch Teile der Kreativwirtschaft, die bislang der Standort- bzw. der Wirtschaftsförderung zugeordnet wurden, vom Begriff des Medienschaffens erfasst werden, würde dies zu einer entsprechenden Ausweitung der staatlichen Kulturförderung führen. Unklar ist aufgrund eines fehlenden Ausschlusses zudem, ob die Initiantin-

nen und Initianten tatsächlich beabsichtigen, auch traditionellen Medienschaffenden wie beispielsweise Fernsehjournalistinnen und -journalisten Zugang zu staatlicher Förderung zu verschaffen. Nach Gesagtem würde sich eine Präzisierung der Begriffe «Kultur- und Medienschaffen» aufdrängen.

Die Förderung soll gemäss § 4 des Gesetzesentwurfs mittels jährlichen, vom Kantonsrat zu bewilligenden Kostenbeitrags im Rahmen des Budgets erfolgen. Dabei stellt sich die Frage, ob es sich bei einer Leistung des Kantons an eine Stiftung zur Unterstützung von Projekten Dritter um einen Kostenbeitrag im technischen Sinne, d. h. gemäss Staatsbeitragsgesetz (LS 132.2) handelt. Dabei wäre zu prüfen, ob anstelle eines Kostenbeitrags eher eine Subvention in Betracht gezogen werden müsste. Entscheidet der Kantonsrat jährlich über die Höhe des Betrags, wäre dieser jedenfalls stark der politischen Diskussion ausgesetzt. Im Gegenzug würde mit dem Erlass eines Spezialgesetzes den dadurch geförderten Kultursparten die Anspruchsgrundlage für eine staatliche Förderung über den Lotteriefonds genommen. Die konkrete Höhe des Beitrags ist im Gesetzesentwurf zwar nicht festgelegt. In Anbetracht der nicht abschliessenden, aber sehr umfangreichen Auflistung der Fördertätigkeiten in § 2 der Vorlage ist jedenfalls von einer nicht unbedeutenden Summe auszugehen.

Die Förderung der Filmschaffenden erfolgt bereits heute über die Zürcher Filmstiftung. Mit der Initiative soll diese Zusammenarbeit gesetzlich verankert werden. Unklar ist dabei, weshalb die vorgesehene Leistungsvereinbarung alle vier Jahre angepasst werden soll und nicht eine jederzeitige Anpassung je nach Bedarf vorgesehen wird. Allenfalls wäre die Leistungsvereinbarung auch eher durch die für die Kulturförderung zuständige Direktion und nicht durch den Regierungsrat abzuschliessen. Leistungsvereinbarungen sind im Bereich der Kulturförderung ohnehin atypisch, zumal die kantonale Förderung in der Regel subsidiär erfolgt und in erster Linie die Standortgemeinde zuständig ist. Von der vorgesehenen Leistungsvereinbarung ist daher eher abzusehen.

4.3. Verzicht auf Gegenvorschlag

Das vorgeschlagene Film- und Medienförderungsgesetz würde zu einer finanziellen Bevorzugung dieser Kultursparten führen. Eine gerechtere Alternative mittels Gegenvorschlag ist nicht ersichtlich, zumal sich die heutige Regelung gemäss dem Kulturförderungsgesetz grundsätzlich bewährt hat und lediglich dem Opernhaus eine Sonderstellung zukommt. Dass mit der Volksinitiative die finanziellen Engpässe der Zürcher Filmstiftung abgeschwächt werden sollen, ist zwar nachvollziehbar. Dieses

Problem hat der Kanton aber bereits erkannt und plant, die derzeitige Subvention von jährlich 1,65 Mio. Franken im Jahr 2017 um 3 Mio. Franken zu erhöhen.

Eine besondere gesetzliche Verankerung der Förderung der Film- und Medienschaaffenden lässt sich gegenüber den übrigen Sparten wie beispielsweise Theater oder Musik nicht rechtfertigen. Dem Leitbild Kulturförderung der Fachstelle Kultur der Direktion der Justiz und des Innern ist in diesem Zusammenhang denn auch zu entnehmen, dass die Kulturpolitik des Kantons Zürich der Vielfalt verpflichtet ist und dass das vielfältige Kulturleben die Grundlage und der Stolz des Kulturkantons ist. Auf die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags ist daher zu verzichten.

5. Schlussfolgerung

Abschliessend ist festzuhalten, dass keine Gründe für eine Ungültigkeit der Volksinitiative bestehen. Die Direktion der Justiz und des Innern ist daher zu beauftragen, dem Regierungsrat einen Antrag betreffend Bericht und Antrag an den Kantonsrat über die Gültigkeit und den Inhalt der Volksinitiative zu unterbreiten. Auf einen Gegenvorschlag zur Initiative ist zu verzichten.

6. Öffentlichkeit

Es handelt sich vorliegend um einen Zwischenentscheid des Regierungsrates. Insbesondere der Entscheid, ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll, enthält in der Regel auch politische Überlegungen, die bis zum Bericht und Antrag an den Regierungsrat vertraulich bleiben müssen, um die weitere Meinungsbildung des Regierungsrates nicht zu beeinträchtigen. Dieser Zwischenentscheid ist daher bis zur Veröffentlichung des Beschlusses über Bericht und Antrag zur Volksinitiative nicht öffentlich (§ 23 Abs. 2 lit. b Gesetz über die Information und den Datenschutz, IDG, LS 170.4).

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Es wird festgestellt, dass die am 23. März 2016 eingereichte kantonale Volksinitiative «Film- und Medienförderungsgesetz» gültig ist.

II. Die Direktion der Justiz und des Innern wird beauftragt, dem Regierungsrat einen Bericht und Antrag an den Kantonsrat über den Inhalt der Initiative zu unterbreiten. Auf einen Gegenvorschlag zur Initiative wird verzichtet.

III. Dieser Beschluss ist bis zur Veröffentlichung des Berichts und des Antrags zur Initiative nicht öffentlich.

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



Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:

Hösli