

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 3. März 2021

206. Ausserordentliche Unterstützung von Kulturschaffenden

A. Ausgangslage

Das 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, während die Härtefallmassnahmen für die Unternehmen ausserhalb der Kulturbranche ihre gesetzliche Grundlage in Art. 12 haben.

In Art. 11 sah das Gesetz in der damaligen Fassung einzig Leistungen für Kulturunternehmen vor (Ausfallentschädigungen sowie finanzielle Beiträge zu Transformationsprojekten), jeweils hälftig finanziert durch Bund und Kantone. In der dazugehörenden Verordnung vom 14. Oktober 2020 über die Massnahmen im Kulturbereich gemäss Covid-19-Gesetz (Covid-19-Kulturverordnung, SR 442.15) hat der Bundesrat die Berechnungen der Ausfallentschädigungen konkretisiert. Gestützt darauf hat der Regierungsrat die Direktion der Justiz und des Innern am 9. Dezember 2020 mit der Umsetzung der Massnahmen im Kulturbereich gemäss Covid-19-Gesetz und Covid-19-Kulturverordnung beauftragt und die Direktionsvorsteherin ermächtigt, die Leistungsvereinbarung mit dem Bund zu unterzeichnen (RRB Nr. 1230/2020).

Am 18. Dezember 2020 wurde Art. 11 Covid-19-Gesetz dahingehend erweitert, dass auch Kulturschaffende berechtigt sind, Ausfallentschädigungen zu beantragen. Am selben Tag hat der Bundesrat die Covid-19-Kulturverordnung ebenfalls auf die Kulturschaffenden ausgeweitet.

B. Ziele und Umsetzung

Das Covid-19-Gesetz regelt drei Aufgabenbereiche: 1. Ausfallentschädigungen für Kulturschaffende, 2. Ausfallentschädigungen für Kulturunternehmen und 3. Transformationsprojekte für Kulturunternehmen. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich ausschliesslich auf den ersten Aufgabenbereich, die Unterstützung selbstständig erwerbender Kulturschaffender. Die beiden anderen Aufgabenbereiche (Ausfallentschädigungen und Transformationsprojekte für Kulturunternehmen) werden im Kanton Zürich gemäss der Covid-19-Kulturverordnung des Bundes und gestützt auf RRB Nr. 1230/2020 umgesetzt.

Als Kulturschaffende im Sinne des Gesetzes gelten natürliche Personen, die bereits vor dem Beginn der Schadensperiode bei der Ausgleichskasse angemeldet sind. Sie müssen hauptberuflich selbstständig im Kulturbereich tätig sein, d. h., entweder mindestens 50% des Lebensunterhalts aus der kulturellen Tätigkeit bestreiten oder mindestens 50% der Normalarbeitszeit als selbstständige Kulturschaffende tätig sein.

Bei den Ausfallentschädigungen für Kulturschaffende sieht die Covid-19-Kulturverordnung vor, dass Kulturschaffende auf Gesuch Finanzhilfen erhalten für den finanziellen Schaden, der aus der Absage, Verschiebung oder eingeschränkten Durchführung von Veranstaltungen und Projekten infolge der Umsetzung staatlicher Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus entsteht (Art. 4 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 lit. g Covid-19-Kulturverordnung). Dies entspricht weitgehend dem System der Ausfallentschädigungen, wie es bereits im Frühjahr gestützt auf die Verordnung vom 20. März 2020 über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus (COVID-19) im Kultursektor (COVID-Verordnung Kultur, AS 2020, 855), die bis 20. September 2020 in Kraft war, galt.

Bereits in seiner Stellungnahme zum Covid-19-Gesetz hat der Regierungsrat die damalige Berechnung der Ausfallentschädigungen für Kulturschaffende beanstandet und festgehalten, dass der bürokratische Aufwand für Kleinstgesuche in einem sehr unguten Verhältnis zu den Auszahlungen stehe, weshalb alternativ zur Ausfallentschädigung die Option einer Pauschalentschädigung eingeführt werden solle (RRB Nr. 702/2020).

Nach beinahe einem Jahr Pandemie mit verschiedenen starken Einschränkungen im Veranstaltungs- und Kulturbereich können die meisten Kulturschaffenden keine abgesagten Auftritte mehr vorweisen, weil Auftritte in dieser unsicheren Zeit gar nicht mehr gebucht wurden.

Dass eine wortgetreue Umsetzung der Covid-19-Kulturverordnung nicht möglich ist, anerkennt auch das Bundesamt für Kultur (BAK), indem es als Alternative zum Verordnungstext anregt, eine Berechnungsweise anzuwenden, die der Kanton Zürich im letzten Sommer entwickelt hat. Diese sieht vor, dass die Gesuchsprüferinnen und -prüfer aufgrund der Steuererklärungen aus dem vergangenen Jahr das durchschnittliche Einkommen einer Künstlerin oder eines Künstlers zu ermitteln versuchen.

Der Kanton Zürich hat diese Berechnungsweise wie erwähnt letzten Sommer entwickelt und für die Monate Juli bis Oktober 2020 umgesetzt. Dabei hat sich gezeigt, dass diese Berechnungsweise zwar einfacher ist als die ursprünglichen BAK-Vorgaben und dem Umstand Rechnung trägt, dass viele Kulturschaffende coronabedingt keine konkreten Ausfälle mehr geltend machen können, weil der Kulturbetrieb stillsteht und keine Veranstaltungen mehr geplant werden.

Die Erfahrungen des Kantons Zürich haben aber auch die Schwächen dieser Berechnungsmethode gezeigt:

- Die Prüfung der Gesuche ist trotz Vereinfachung nach wie vor anspruchsvoll und zeitintensiv. Es muss anhand der Steuerrechnung des vergangenen Jahres das Einkommen aus selbstständiger künstlerischer Erwerbstätigkeit errechnet und vom Gesamteinkommen (meist aus selbstständiger und unselbstständiger Erwerbstätigkeit) abgezogen werden. Dabei mussten – meist in Rücksprache mit den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern – zahlreiche Abgrenzungen für zum Teil sehr kleine Beträge vorgenommen werden, was angesichts der eher kleinen Auszahlungsbeträge zu einem unverhältnismässig grossen Aufwand geführt hat.
- Der Zweck des Gesetzes, der Erhalt der kulturellen Vielfalt, konnte nur beschränkt erfüllt werden. Kultursparten, bei denen die Einnahmen über einen längeren Zeitraum hinweg stark schwanken (z. B. die Bildenden Künste oder die Literatur), wurden benachteiligt und konnten zum Teil gar nicht oder nur mit sehr bescheidenen Beiträgen im dreistelligen Bereich entschädigt werden.

Vor diesem Hintergrund hat die Direktion der Justiz und des Innern Anfang 2021 nochmals verschiedene Berechnungsarten geprüft und sie unter den Aspekten der Erhaltung der kulturellen Vielfalt und der Einfachheit der Anwendung bewertet. Als die mit Abstand effektivste und effizienteste Berechnungsweise hat sich diejenige einer pauschalisierten Ausfallentschädigung erwiesen. Im Vergleich zur bisherigen Berechnungsweise braucht dieses Modell pro Gesuch fünfmal weniger Aufwand. Gleichzeitig behandelt es alle Kultursparten gleich und stützt damit den Gesetzeszweck des Erhalts der kulturellen Vielfalt.

Die vom Kanton Zürich favorisierte Berechnungsmethode sieht vor, dass den selbstständig erwerbenden Kulturschaffenden – alternativ zur schadensbasierten Ausfallentschädigung gemäss der Covid-19-Kulturverordnung – eine pauschalisierte Ausfallentschädigung zugesprochen wird. Ausgehend von einem fiktiven Einkommen, das sich an Lohnempfehlungen von Berufsverbänden orientiert, werden alle anderweitigen Einkünfte abgezogen und danach 80% der verbleibenden Differenz in Form einer individualisierten Ausfallentschädigung ausbezahlt.

Zum Abzug gelangen insbesondere die Sozialversicherungsleistungen (z. B. die Entschädigungen nach der Verordnung vom 20. März 2020 über Massnahmen bei Erwerbsausfall im Zusammenhang mit dem Coronavirus [Covid-19] [Covid-19-Verordnung Erwerbsausfall, SR 830.31], allfällige Leistungen der Sozialhilfe und andere von Dritte geleistete nicht rückzahlbare Unterstützungsleistungen [z. B. Nothilfe von Suisseculture

Sociale] sowie Nettoeinkünfte aus selbstständiger und unselbstständiger Erwerbstätigkeit; Letztere, soweit die Einkünfte Fr. 1000 übersteigen. Es besteht kein Anspruch auf eine pauschalisierte Ausfallentschädigung. Es werden höchstens Fr. 9000 pro Kulturschaffende für die dreimonatige Schadensperiode ausbezahlt. Gemäss den Bundesvorgaben kann pro Schadensperiode ein Gesuch eingereicht werden.

Um die umstrittene Frage zu klären, ob eine solche Lösung gesetzeskonform sei, hat die Direktion der Justiz und des Innern bei Prof. Dr. Felix Uhlmann, Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht sowie für Rechtsetzungslehre an der Universität Zürich, ein Gutachten in Auftrag gegeben. Dieses kommt zum Schluss, dass die vom Kanton Zürich vorgeschlagene Lösung mit dem Covid-19-Gesetz vereinbar ist und der Bundesrat die Covid-19-Kulturverordnung entsprechend anpassen könnte. Das Bundesamt für Justiz ist in der Zwischenzeit zum selben Schluss gekommen. Eine allfällige Änderung der Covid-19-Kulturverordnung wird aber erst nach Abschluss der Frühlingssession bzw. Ende März 2021 durch den Bundesrat entschieden werden. Sie wird damit in jedem Fall erst für die zweite Gesuchsphase (Februar bis April 2021) Gültigkeit haben.

Für die erste Phase – begrenzt auf den Zeitraum November 2020 bis Januar 2021 – wird die Direktion der Justiz und des Innern deshalb mit der Umsetzung einer ausserordentlichen Unterstützung von Kulturschaffenden nach dem oben beschriebenen Modell beauftragt. Dabei wird sie ermächtigt, die kantonalen Mittel zu nutzen, die Kantonsrat und Regierungsrat zur Unterstützung der Kultur beschlossen haben und nicht an die Bundesgelder gekoppelt sind (vgl. Abschnitt D. Finanzierung). Die Umsetzung erfolgt im Rahmen der Kulturförderungsgesetzgebung.

Die Direktion der Justiz und des Innern wird für die weiteren Gesuchsphasen (ab Februar 2021) die dann geltenden Bundesvorgaben umzusetzen.

C. Rechtsgrundlagen

Der Kanton kann gemäss § 4 des Kulturförderungsgesetzes vom 1. Februar 1970 (LS 440.1) Kulturschaffende im Rahmen des Budgets unterstützen. Diese Kompetenz wurde in der Verordnung an die Fachstelle Kultur delegiert. Diese kann unter anderem im Rahmen der Direktionskompetenz Beiträge gewähren (§ 3 Abs. 1 und 2 lit. e Kulturförderungsverordnung vom 26. Mai 2010 [LS 440.11]).

D. Finanzierung

Der Kantonsrat hat 27 Mio. Franken für die Finanzierung von Ausfallentschädigungen ins Budget 2021 aufgenommen (Nachtrag zum Budget 2021, Vorlage 5644a, Leistungsgruppe Nr. 2234, Fachstelle Kultur). Zudem wurden zulasten der Rechnung 2020 Rückstellungen von rund 5,8 Mio. Franken gebildet: rund 3,4 Mio. Franken aus dem Übertrag aus dem Lotteriefonds gemäss RRB Nr. 262/2020 und rund 2,4 Mio. Franken aus dem bewilligten Nachtragskredit gemäss Vorlage 5622 (RRB Nr. 478/2020). Das ergibt verfügbare Mittel von rund 32,8 Mio. Franken.

Die Finanzierung der Entschädigungen gemäss der Covid-19-Kulturverordnung, also für die Transformations- und Ausfallentschädigung für Kulturunternehmen sowie die Ausfallentschädigung für jene Kulturschaffenden, die eine Entschädigung nach der Covid-19-Kulturverordnung beanspruchen, wird hälftig von Bund und Kanton übernommen. Massgeblich für die Finanzierung ist die gesamte Geltungsdauer der Covid-19-Kulturverordnung vom 1. November 2020 bis 31. Dezember 2021. Für diese Zeit stellt der Bund dem Kanton Zürich rund 24,5 Mio. Franken zur Verfügung. Diese Mittel sollen vollumfänglich beansprucht werden, wofür es kantonale Mittel von ebenfalls rund 24,5 Mio. Franken braucht.

Somit verbleiben rund 8,3 Mio. Franken für die Finanzierung der ausserordentlichen Unterstützung von Kulturschaffenden in der ersten Gesuchsphase von November 2020 bis Januar 2021.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Direktion der Justiz und des Innern wird mit der Umsetzung der ausserordentlichen Unterstützung von Kulturschaffenden für den Zeitraum November 2020 bis Januar 2021 beauftragt.

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



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli