

Beschluss des Kantonsrates zum Postulat KR-Nr. 116/2020 betreffend Kultur für alle statt für wenige

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 29. Mai 2024,
beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 116/2020 betreffend Kultur für alle statt für wenige wird als erledigt abgeschlossen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 12. September 2022 folgendes von den Kantonsräten Markus Späth-Walter, Feuerthalen, und Tobias Langenegger, Zürich, sowie Kantonsrätin Sarah Akanji, Winterthur, am 20. April 2020 eingereichte und von Kantonsrat Tobias Langenegger, Zürich, und Kantonsrätin Sarah Akanji, Winterthur, wieder aufgenommene Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird beauftragt, in einem Bericht aufzuzeigen, wie die kulturellen Institutionen, die vom Kanton Zürich auf der Grundlage einer gesetzlichen Verpflichtung, einer Leistungsvereinbarung oder eines Sammelkredits unterstützt werden, den Zugang zur Kultur und zu kulturellen Veranstaltungen für alle zu fördern. Insbesondere geht es auch um gesellschaftliche Gruppen, die über wenig Mittel für Kulturelles verfügen und für welche die kulturelle Teilhabe auf Grund ihrer Herkunft und Lebensumstände keine Selbstverständlichkeit darstellt.

Wir bitten den Regierungsrat zudem darzulegen, wie der Grundsatz «Kultur für alle» künftig noch besser über bereits bestehende Angebote hinaus verwirklicht werden kann. Zu denken ist dabei vor allem an regelmässige Tage mit freiem Eintritt in Museen, an Gratis- und Volksaufführungen oder an andere, innovative Wege zur Förderung der kulturellen Teilhabe. Dabei soll auch die flächendeckende Abgabe der KulturLegi in allen Gemeinden des Kantons geprüft werden.

Im Bericht sollen auch die Finanzierung solcher Angebote berücksichtigt und insbesondere die Möglichkeit geprüft werden, die Sonderdividende der ZKB im Jubiläumsjahr für diesen Zweck zu verwenden.

Bericht des Regierungsrates:

I. Ausgangslage

Der Regierungsrat erachtet die Zugänglichkeit des Kulturangebots für breite Bevölkerungskreise als ein wichtiges kulturpolitisches Anliegen, weshalb er im Leitbild Kulturförderung 2015 den Schwerpunkt Kulturelle Teilhabe gesetzt hat. Dabei ist die Preisgestaltung ein wesentliches Kriterium, das die Zugänglichkeit einer Institution oder eines kulturellen Angebots prägt.

Einleitend ist zudem festzuhalten, dass die im Postulat erwähnte Sonderdividende der Zürcher Kantonalbank nicht für die Finanzierung einer verbesserten Teilhabe herangezogen werden kann, weil der Kantonsrat bereits im Herbst 2021 eine anderweitige Verwendung der Sonderdividende beschlossen hat (Vorlage 5694a). Demnach ist beim Ausbau der Angebote zu berücksichtigen, dass dafür nur beschränkte finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, weil allfällige Massnahmen aus dem ordentlichen Kulturförderungsbudget zu finanzieren sind.

2. Bestehende Instrumente der kantonalen Kulturförderung

Im Leitbild Kulturförderung ist der erwähnte Schwerpunkt Kulturelle Teilhabe breit gefasst: Er umfasst neben der Preisgestaltung, die im Fokus des Postulats steht, insbesondere auch die Erwartung, dass sich sowohl im Publikum als auch in den Institutionen die gesellschaftliche Vielfalt widerspiegelt und dass die Kultur einen Brückenschlag zwischen Generationen, Regionen, Traditionen und Kulturen ermöglicht.

Ausgehend von diesem breiten Verständnis der Teilhabe hat die kantonale Kulturförderung in den letzten Jahren verschiedene Instrumente entwickelt:

- Seit 2017 vergibt die Fachstelle Kultur in Zusammenarbeit mit einer Fachjury die Anerkennungsbeiträge Teilhabe, die Kulturinstitutionen, Kunstschaffende und Projekte würdigen, die Menschen den Zugang zum kulturellen Leben ermöglichen oder sie am künstlerischen Prozess teilhaben lassen.
- Bei der Neufestsetzung der Betriebsbeiträge an die Kulturinstitutionen für die Periode 2024–2027 war die Umsetzung der Teilhabe in ihren verschiedenen Formen ein Beurteilungskriterium für die Festlegung des jährlichen Beitrags.
- Während der Covid-19-Pandemie konnten Kulturinstitutionen bei der Fachstelle Kultur eine Finanzhilfe beantragen für Transformationsprojekte, die eine strukturelle Neuausrichtung oder die Publikumsge-
winning bezweckten (Art. 2 Bst. h und Art. 7–9 COVID-Verordnung)

Kultur [SR 442.15; gültig bis 20. September 2020]). Aufgrund der dabei gesammelten Erfahrungen hat die Fachstelle Kultur 2023 das Förderprogramm Transformationsbeiträge Kulturelle Teilhabe geschaffen. Dabei werden Kulturinstitutionen bei ihrer Weiterentwicklung im Bereich der Teilhabe unterstützt mit dem Ziel, eine Strategie zu entwickeln und konkrete Massnahme umzusetzen für den verbesserten Einbezug einer Gruppe, deren Teilnahme am kulturellen Leben erschwert ist. Seit Frühjahr 2024 nimmt auch die Stadt Zürich an diesem Förderprogramm teil.

- Schliesslich ist für 2025 die Weiterentwicklung der Internetplattform Kulturzüri zu einer kantonsweiten Kulturagenda mit redaktionellen Beiträgen zu ausgewählten Veranstaltungen geplant.

3. Bestehende Massnahmen der Kulturinstitutionen

3.1 Datenerhebung

Als Grundlage für die Berichterstattung zum vorliegenden Postulat hat die Fachstelle Kultur in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Amt eine Befragung der Kulturinstitutionen, die einen kantonalen Betriebsbeitrag erhalten, durchgeführt. Dabei ging es um bereits umgesetzte Massnahmen, welche die Zugänglichkeit für Personen mit kleinem Budget, ab 65 Jahren, mit Behinderung und solchen, die nicht Deutsch sprechen, erleichtern. Zudem erfolgte eine Umfrage bei den Kulturbeauftragten aller Kantone zu den in ihrem Gebiet verwirklichten Massnahmen zugunsten von Personen mit kleinem Budget und ein Austausch mit den Verantwortlichen der von der Caritas angebotenen KulturLegi.

Der Rücklauf der Befragung liegt bei 69% und die Repräsentativität nach Sparten und Regionen ist als gut zu bezeichnen.

3.2 Ergebnisse der Befragung

Fast alle Institutionen ergreifen eine oder mehrere Massnahmen zur Erleichterung der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderung (91%) und mit kleinem Budget (89%); rund zwei Drittel der Institutionen setzen Massnahmen zugunsten von Menschen über 65 Jahren (64%) und solchen, die nicht Deutsch sprechen (62%) um.

Im Bereich der Preisgestaltung ergeben sich folgende Ergebnisse:

Spitzenreiterin bei den Ermässigungskategorien ist die von der Caritas ausgegebene KulturLegi. 74% der befragten Institutionen (sogar 85% der befragten Institutionen, die Angaben zu ihren Publikumszahlen gemacht haben) bieten sie an, wobei es grosse Unterschiede bei der geografischen Abdeckung gibt; in den urbanen Zentren Winterthur und Zürich sind es 79%, in den mittleren Städte 83% und in den Regionen nur 50%.

Zudem ist festzustellen, dass Institutionen mit grösserem Publikumsaufkommen vermehrt die KulturLegi anbieten: So kennen 50% der Institutionen mit weniger als 1000 Besuchenden pro Jahr die KulturLegi, während es bei Institutionen mit mehr als 5000 Besuchenden 91% sind. Ganz anders sieht es bei der Nutzung durch das Publikum aus, denn im Schnitt profitiert nur ungefähr 1% der Besuchenden von den mit der KulturLegi einhergehenden Preisreduktionen; in den Regionen sind es sogar nur 0,4%, während es in den mittleren Städte 1,3% und in den urbanen Zentren 1% sind.

Zudem bieten viele Institutionen Preisreduktionen für Studierende, Lernende, Kinder sowie für AHV- und IV-Bezügerinnen und -Bezüger. Dabei fällt insbesondere der grosse Unterschied bei der Nutzung der AHV-Ermässigung auf: In den urbanen Zentren Winterthur und Zürich sind es 3,9%, in den mittleren Städte 2,1% und in den Regionen 32,2%.

Wegen seiner Bedeutung und Grösse (rund 240000 Besuchende pro Jahr) wurden die Massnahmen des Opernhauses separat ausgewertet. Dabei zeigt sich, dass das Opernhaus einerseits die KulturLegi und die herkömmlichen Preisreduktionen (AHV- und IV-Bezügerinnen und -Bezüger, Studierende, Lernende, Kinder, Branchenmitglieder und vergünstigte Last-Minute-Karten) anbietet. Andererseits veranstaltet es seit über zehn Jahren zwei frei zugängliche Formate, die von jeweils rund 10000 Personen besucht werden: der Tag der offenen Tür zur Saisoneroöffnung und die Direktübertragung einer Oper oder eines Balletts auf den Sechseläutenplatz zum Saisonende (Oper/Ballett für alle). Besonders hervorzuheben ist die Tatsache, dass das Opernhaus gemäss Leistungsvereinbarung mit dem Kanton pro Spielzeit mindestens 30000 Karten zu vergünstigten Eintrittspreisen (Fr. 10 bis Fr. 75) bereitstellt; dabei bietet es mindestens 20 ganze Volksvorstellungen an. In der Spielzeit 2022/2023 waren es rund 33700 vergünstigte Karten und 28 Volksvorstellungen.

Die meistgenutzte Preisreduktion am Opernhaus ist diejenige für AHV-Bezügerinnen und -Bezüger, die im Wesentlichen für Vorstellungen am Sonntagnachmittag erhältlich ist; davon profitieren 4,1% der Besuchenden. Danach folgen die Ermässigungen für Kinder (2,9%) und für Studierende (1,9%). Die Nutzung der KulturLegi ist mit 0,4% knapp halb so gross wie der Durchschnitt bei den anderen urbanen Institutionen.

Schliesslich ist das von zwei Institutionen angewendete Wahlpreismodell zu erwähnen, bei dem die Besuchenden wählen, welche der drei vorgegebenen Preisstufen sie bezahlen. Dieses Modell ermöglicht es auch Personen, die über ausreichend finanzielle Mittel verfügen, das günstigste Angebot zu beanspruchen. In der Praxis wählen denn auch 63% der Besuchenden die tiefste und nur 8% die höchste Preisstufe.

3.3 Erkenntnisse der Befragung und der weiteren Datenerhebung

Die durchgeführte Befragung ergibt folgende wesentlichen Erkenntnisse:

- Institutionen im urbanen Umfeld bieten deutlich mehr Preisermässigungen an als solche in den Regionen.
- Die KulturLegi und die Preisreduktionen für Studierende, Lernende und IV-Bezügerinnen und -Bezüger werden in den urbanen Zentren und den mittleren Städten deutlich häufiger genutzt als in den Regionen. Genau umgekehrt ist es bei den Ermässigungen für Kinder und AHV-Bezügerinnen und -Bezüger.
- 32% der Besuchenden nutzen eine der genannten Ermässigungskategorien.

Die Umfrage bei den Kulturbeauftragten aller Kantone hat ergeben, dass verschiedene Projekte zur Erleichterung der Zugänglichkeit für Personen mit kleinem Budget bestehen oder in Planung sind. Insbesondere haben viele Deutschschweizer Kantone angegeben, dass sie die KulturLegi unterstützen oder in der Vergangenheit unterstützt haben.

4. Weiterentwicklung

Entsprechend der Stossrichtung des Postulats liegt der Schwerpunkt der nachfolgenden Ausführungen zur Weiterentwicklung der Massnahmen bei der Zugänglichkeit für Menschen mit kleinem Budget. Zudem ist bei dieser Weiterentwicklung zu beachten, dass nur beschränkte finanzielle Mittel aus dem ordentlichen Kulturförderungsbudget zur Verfügung stehen, um entsprechende Massnahmen zu verwirklichen (vgl. vorn, Abschnitt 1). Dementsprechend gilt es in erster Linie, die bestehenden Strukturen und Angebote zu stärken.

Die Befragung der Institutionen ergibt in erster Linie, dass 89% der Institutionen eine oder mehrere Massnahmen zur Erleichterung der Zugänglichkeit von Menschen mit kleinem Budget ergreifen, was als positiv zu werten ist. Zudem zeigt diese, dass bei den angebotenen und genutzten Ermässigungen relevante Unterschiede bestehen, sei es aufgrund der geografischen Lage, der Grösse der Institution, des Zielpublikums und der Sparte. Bei der Weiterentwicklung der Massnahmen sind sowohl diese Vielfalt als auch die spezifischen Gegebenheiten der jeweiligen Institutionen zu berücksichtigen. Es ist deshalb nicht zielführend, alle Institutionen zu einem starren, einheitlichen Massnahmenkatalog zu verpflichten.

Zur Veranschaulichung ist die im Postulat erwähnte Einführung von regelmässigen Tagen mit freiem Eintritt in Museen anzuführen: Bei vielen Museen leisten die Fördervereine oder Freundeskreise einen wesentlichen finanziellen Beitrag an den Betrieb des Museums, dafür erhalten

die zahlenden Mitglieder verschiedene Gegenleistungen wie beispielsweise Einladungen zu Vernissagen, aber auch kostenlose Eintritte zu den Ausstellungen. Die Einführung von Tagen mit freiem Eintritt für alle Besuchende würde das bewährte Zusammenspiel von Museen und ihren Fördervereinen infrage stellen und somit einen wesentlichen Teil der Betriebsfinanzierung gefährden. Zudem ist anzumerken, dass es sich bei Tagen mit freiem Eintritt nicht um eine zielgerichtete Massnahme handelt, um Menschen mit kleinem Budget den Zugang zur Kultur zu erleichtern, weil sie allen Besuchenden zugänglich sind und nicht in erster Linie den Menschen zugutekommen, die darauf angewiesen sind.

Hingegen erweist sich die schon heute weit verbreitete KulturLegi der Caritas als geeignetes Instrument, um einen Ausbau der Zugänglichkeit für Menschen mit kleinem Budget zu erreichen. Wie vorstehend erwähnt, bieten 74% der Institutionen bei Vorlage der KulturLegi Ermässigungen an, während durchschnittlich nur 1% der Besuchenden von diesen Ermässigungen profitieren. Die Fachstelle Kultur hat mit der Caritas besprochen, wie die Nutzung der KulturLegi verstärkt werden könnte. Gemäss Angaben der Caritas nutzten 2023 rund 38 000 Personen die KulturLegi, und das jährliche Wachstum beträgt schätzungsweise 10–15%, was die Caritas als zufriedenstellend erachtet. Die Caritas verfolgt nicht das Ziel, den Kreis der Nutzerinnen und Nutzer zu vergrössern, sondern will dank einer Qualitätssteigerung in der Kommunikation (z. B. Digitalisierung, Auffrischung der Webseite und neue App) und bei den Angeboten (vor allem Verbesserung der von den Institutionen angebotenen Ermässigungen und Kaufmöglichkeiten) eine zunehmende Nutzung erreichen.

Um die vom Postulat verlangte Stärkung der Zugänglichkeit für Menschen mit kleinem Budget zu erreichen, strebt die Fachstelle Kultur eine gezielte Zusammenarbeit mit der KulturLegi an. Die Konkretisierung dieser Zusammenarbeit ist in enger Absprache mit den Institutionen vorzunehmen; dabei sind die vorstehend erwähnten spezifischen Gegebenheiten der Institutionen zu beachten. Aus heutiger Sicht sind insbesondere folgende Massnahmen zu prüfen:

- Es ergeht eine Empfehlung an die Institutionen, die einen kantonalen Betriebsbeitrag erhalten, KulturLegi als Ermässigungskategorie anzubieten und dieses Angebot aktiv zu kommunizieren.
- Die Ermässigungen für KulturLegi-Benutzerinnen und -Benutzer könnten denjenigen für Studierende und Lernende mit Bezug auf die Höhe der Ermässigung und die Erhältlichkeit im Vorverkauf gleichgestellt oder vereinheitlicht werden.
- Die Caritas erwägt, zuhanden der Institutionen einen Leitfaden zur Verbesserung der Angebotsqualität zu erarbeiten.

Ferner ist abzuklären, ob eine gemeinsame, direktionübergreifende Unterstützung der KulturLegi durch die Verwaltungseinheiten, in deren Tätigkeitsfeld die KulturLegi eingesetzt wird, verwirklicht werden kann.

Zudem ist auch eine projektbezogene Unterstützung von Initiativen zur Stärkung der KulturLegi zu prüfen.

Der Vollständigkeit halber ist schliesslich darauf hinzuweisen, dass der Kanton Bau- und Infrastrukturvorhaben, die der Verbesserung der Zugänglichkeit (vor allem im Sinne der Barrierefreiheit) dienen, mit einem Beitrag aus dem Kulturfonds unterstützen kann (§ 2 Abs. 1 lit. g Kulturfondsverordnung [LS 612.3]).

5. Erfüllung der Ziele des Postulats

Der Regierungsrat teilt die Stossrichtung des Postulats und anerkennt die Notwendigkeit der Förderung der kulturellen Teilhabe und insbesondere der Verbesserung der Zugänglichkeit zum vielfältigen kantonalen Kulturangebot für einkommenschwächere Bevölkerungsgruppen. Er erachtet die Stärkung der KulturLegi als geeignetes Instrument. In diesem Sinn unterstützt er die vertiefte Prüfung und Umsetzung der unter Erwägung 4 genannten Massnahmen.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 116/2020 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Natalie Rickli	Kathrin Arioli