

Antrag des Regierungsrates vom 14. Dezember 2016

5324

**Beschluss des Kantonsrates
über die kantonale Volksinitiative
«Film- und Medienförderungsgesetz»**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 14. Dezember 2016,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Film- und Medienförderungsgesetz» wird abgelehnt.

II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

—

Wortlaut der Initiative

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

Film- und Medienförderungsgesetz

(vom

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

- 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. ¹ Die Förderung erfolgt in Zusammenarbeit mit der Zürcher Filmstiftung (Film- und Medienstiftung).
- ² Für die Zusammenarbeit mit der Film- und Medienstiftung schliesst der Regierungsrat eine Leistungsvereinbarung ab, die alle vier Jahre angepasst wird.
- ³ Die Film- und Medienstiftung plant, regelt und führt ihre Angelegenheiten im Rahmen von Gesetz, Statuten und Leistungsvereinbarung selbstständig.
- ⁴ Die 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 der Zustimmung durch den Kantonsrat oder
 - b. am Tag der Annahme in einer Volksabstimmung.

Begründung der Volksinitiative

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 Medienschaffenden 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.»

Weisung

1. Formelles

Am 23. März 2016 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 25. September 2015 (ABI 2015-09-25) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Film- und Medienförderungsgesetz» bei der Direktion der Justiz und des Innern eingereicht. Mit Verfügung vom 24. Mai 2016 (ABI 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.

Mit Beschluss vom 21. September 2016 stellte der Regierungsrat fest, dass die Volksinitiative gültig sei und verzichtete gleichzeitig darauf, einen Gegenvorschlag zur Initiative ausarbeiten zu lassen (RRB Nr. 907/2016).

2. 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 Erlass eines neuen Gesetzes betrifft, handelt es sich gemäss Art. 23 lit. b KV somit um einen initiativfähigen Gegenstand.

Die Initiative zielt auf die Förderung des professionellen Film- und Medienschaffens 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 Medienschaffens 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 Medienschaffens 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.

3. Stellungnahme

3.1 Ausgangslage

Die Volksinitiative bezweckt die Förderung des professionellen Film- und Medienschaffens, 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 vom Lotteriefonds (Vorlage 4116).

3.2 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 bisher 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 Initiantinnen und Initianten tatsächlich beabsichtigen, auch traditionellen Medienschaffenden wie z. B. Fernsehjournalistinnen und -journalisten Zugang zu staatlicher Förderung zu verschaffen. Nach dem Gesagten würde sich eine Präzisierung des Begriffs «Kultur- und Medienschaffen» aufdrängen.

Die Förderung soll gemäss § 4 des Gesetzesentwurfs mittels jährlichem, vom Kantonsrat zu bewilligendem Kostenbeitrag 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.

3.3 Gesetzliche Bevorzugung einzelner Kultursparten

Das vorgeschlagene Film- und Medienförderungsgesetz würde zu einer finanziellen Bevorzugung dieser Kultursparten führen.

Soweit mit der Volksinitiative die finanziellen Engpässe der Zürcher Filmstiftung abgeschwächt werden sollen, hat der Kanton dieses Problem bereits erkannt. Mit Beschluss vom 15. November 2016 hat der Regierungsrat daher den jährlichen kantonalen Betriebsbeitrag an die Zürcher Filmstiftung ab 2017 auf 4,65 Mio. Franken festgesetzt, was einer Erhöhung um 3 Mio. Franken entspricht (RRB Nr. 1080/2016). Eine weitergehende gesetzliche Verankerung der Förderung der Film- und Medienschaffenden lässt sich gegenüber den übrigen Sparten wie beispielsweise Theater oder Musik nicht rechtfertigen. Dem Leitbild Kulturförderung des Regierungsrates 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 sind.

Die heutige Regelung gemäss Kulturförderungsgesetz hat sich grundsätzlich bewährt, wobei lediglich dem Opernhaus eine Sonderstellung zukommt. Eine gerechtere Alternative zur Volksinitiative könnte auch mittels Gegenvorschlag nicht erreicht werden.

4. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative «Film- und Medienförderungsgesetz» ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Der Staatsschreiber:

Mario Fehr Beat Husi