

Antrag des Regierungsrates vom 19. Mai 2021

5721

**Beschluss des Kantonsrates
über einen Verpflichtungskredit und einen
Nachtragskredit zur Schaffung eines Schutzschirms
für Publikumsanlässe von überkantonalen Bedeutung
gemäss Art. 11a des Covid-19-Gesetzes**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 19. Mai 2021,

beschliesst:

I. Für die Beteiligung an nicht gedeckten Kosten von Veranstaltern von Publikumsanlässen von überkantonalen Bedeutung gemäss Art. 11a des Covid-19-Gesetzes sowie für den Beizug Dritter beim Vollzug wird ein Verpflichtungskredit von insgesamt Fr. 31 000 000 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe 5300, Amt für Wirtschaft und Arbeit, bewilligt.

II. Folgender Nachtragskredit für das Jahr 2021 wird bewilligt:

5 Volkswirtschaftsdirektion

5300 Amt für Wirtschaft und Arbeit

Erfolgsrechnung

Budget Fr. -53 186 000

Nachtragskredit Fr. -31 000 000

III. Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum.

Bericht

1. Ausgangslage

Grossveranstaltungen mit über 1000 Personen sind – mit einer kurzzeitigen Ausnahme im Oktober 2020 – seit Ende Februar 2020 verboten. Aufgrund der neusten Entwicklung der epidemiologischen Lage ist davon auszugehen, dass solche Veranstaltungen ab Sommer 2021 wieder möglich werden. Wann und unter welchen Bedingungen dies geschehen soll, wird der Bundesrat voraussichtlich in der zweiten Hälfte Juni 2021 entscheiden.

Weil für die Durchführung von Grossveranstaltungen längere Vorbereitungen erforderlich sind, will der Bund den Organisatoren von Grossveranstaltungen und den Kantonen eine Planungsperspektive bieten. Dazu hat die Bundesversammlung am 19. März 2021 die wirtschaftlichen Unterstützungsmassnahmen gemäss Bundesgesetz vom 25. September 2020 über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz; SR 818.102) mit einem Art. 11a zu Massnahmen betreffend Publikumsanlässe von überkantonaler Bedeutung (sogenannter Schutzschirm für Publikumsanlässe) ergänzt. Danach kann sich der Bund auf Gesuch hin an nicht gedeckten Kosten von Veranstaltern von Publikumsanlässen von überkantonaler Bedeutung, die zwischen dem 1. Juni 2021 und dem 30. April 2022 durchgeführt werden, beteiligen. Vorausgesetzt ist, dass die Veranstalter über eine kantonale Bewilligung verfügen und die Durchführung im Zusammenhang mit der Bewältigung der Covid-19-Epidemie aufgrund behördlicher Anordnung abgesagt oder verschoben wird (Art. 11a Abs. 1 Covid-19-Gesetz). Ist der Eintritt kostenpflichtig, haben die Veranstalter zu belegen, dass bezahlte Eintritte bei einer Absage vollumfänglich zurückerstattet werden (Art. 11a Abs. 2 Covid-19-Gesetz). Der Bund beteiligt sich maximal im gleichen Ausmass an den Kosten wie die Kantone (Art. 11a Abs. 3 Covid-19-Gesetz). Berücksichtigt werden Kosten des Veranstalters, die nicht durch anderweitige Unterstützungsmassnahmen der öffentlichen Hand, durch Versicherungen oder Stornierungsvereinbarungen gedeckt werden können (Art. 11a Abs. 4 Covid-19-Gesetz). Der Bund kann Kantone und Dritte für den Vollzug beiziehen. Der Beizug Dritter erfolgt im freihändigen Verfahren (Art. 11a Abs. 5 Covid-19-Gesetz). Der Bundesrat regelt die Einzelheiten in der Verordnung, namentlich die Auskunfts- und Informationspflichten des Veranstalters sowie die vom Veranstalter zu übernehmenden Kosten. Art. 12a des Covid-19-Gesetzes betreffend Personendaten und Informationen gilt sinngemäss für Massnahmen im Veranstaltungsbereich (Art. 11a Abs. 6 Covid-19-Gesetz). Die Unterstüt-

zung von regionalen und lokalen Veranstaltungen ist Sache der Kantone (Art. 11a Abs. 7 Covid-19-Gesetz).

2. Ausführungsbestimmungen des Bundesrates

Mit Art. 11a Abs. 6 des Covid-19-Gesetzes erteilte die Bundesversammlung dem Bundesrat den Auftrag, die Einzelheiten für den Vollzug des Schutzschirms in einer Verordnung zu regeln. Dazu legte der Bundesrat am 28. April 2021 einen Entwurf der Verordnung über Massnahmen für Publikumsanlässe von überkantonaler Bedeutung im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung Publikumsanlässe) vor und eröffnete das Konsultationsverfahren. Im Entwurf legt der Bundesrat dar, wie der Schutzschirm umgesetzt werden soll. Bedingung für eine Entschädigung aus dem Schutzschirm ist, dass der Kanton den betroffenen Publikumsanlass in gesundheitspolizeilicher Hinsicht bewilligt und ihn zusätzlich unter den Schutzschirm stellt. Mit der Unterstellung unter den Schutzschirm sichert der Kanton dem Veranstalter zu, dass der Bund und der Kanton für die nicht gedeckten Kosten aufkommen, sofern die Veranstaltung aufgrund einer behördlichen Anordnung eingeschränkt, abgesagt oder verschoben werden muss. Die behördliche Anordnung muss in direktem Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie stehen. Keine Ausfallentschädigung wird geleistet, wenn die Veranstaltung aus anderen Gründen nicht stattfindet oder wenn der Veranstalter die Auflagen der gesundheitspolizeilichen Bewilligung zur Durchführung der Veranstaltung nicht erfüllt.

Die Entschädigung an das Veranstaltungsunternehmen bemisst sich nach den ungedeckten Kosten. Diese umfassen die tatsächlichen Ausgaben, die in direktem Zusammenhang mit der Veranstaltung stehen, abzüglich der erzielten Einnahmen. Die Einnahmen umfassen ebenfalls Subventionen und Entschädigungen der öffentlichen Hand. Entgangener Gewinn wird nicht entschädigt. Das Veranstaltungsunternehmen muss den Schaden nachweisen und hat alle zumutbaren Massnahmen zur Schadenminderung zu treffen. Andernfalls wird die Entschädigung entsprechend gekürzt. Der Veranstalter hat sich an den ungedeckten Kosten zu beteiligen, und zwar mit einer Franchise von Fr. 30 000 und vom verbleibenden Betrag mit einem Selbstbehalt von 20%. Sofern der Kanton die Hälfte der ungedeckten Kosten übernimmt, zahlt der Bund die andere Hälfte. Die Kostenbeteiligung von Bund und Kanton beträgt pro Veranstaltung höchstens 5 Mio. Franken.

3. Kantonaler Vollzug

Sofern sich die Kantone am Schutzschirm beteiligen, sind sie für den Vollzug und damit für die Behandlung der Gesuche um Zusicherung und Ausrichtung der Entschädigung zur Deckung der Kosten zuständig. Dazu haben sie das Verfahren zu regeln und für die nötige Transparenz und Gleichbehandlung zu sorgen. Ein Anspruch des Kantons auf eine Bundesbeteiligung besteht nur, wenn sich die Ausgestaltung der Zusicherung und die Entschädigung für die ungedeckten Kosten nach der Verordnung des Bundesrates richten. Entsprechend sind die Kantone verpflichtet, auch Massnahmen zur Schadenverhütung und -minderung sowie zur Missbrauchsbekämpfung zu ergreifen. Dazu gehört, dass die Kantone zu regeln haben, wie die Veranstaltungsunternehmen bei der Gesuchseinreichung die Richtigkeit ihrer Angaben belegen. Um die administrativen Kosten tief zu halten, soll wo möglich auf vorhandene und einfach zu überprüfende und nicht durch die einzelnen Unternehmen manipulierbare Informationen zurückgegriffen werden. Dazu ermöglicht Art. 11a Abs. 6 des Covid-19-Gesetzes den Kantonen bei der Durchführung des Schutzschirms auf Personendaten zuzugreifen, wie dies in Art. 12a des Covid-19-Gesetzes für den Vollzug von Härtefallmassnahmen für Unternehmen vorgesehen ist. Zudem sind die zuständigen Bundesstellen, die für die branchenspezifischen Covid-19-Finanzhilfen in den Bereichen Kultur und Sport zuständig sind, verpflichtet, den zuständigen Amtsstellen der Kantone, dem Staatssekretariat für Wirtschaft und der Eidgenössischen Finanzkontrolle die Personendaten und Informationen herauszugeben, die diese für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.

Gemäss Art. 11a Abs. 1 des Covid-19-Gesetzes beschränkt sich der Schutzschirm auf Publikumsanlässe von überkantonaler Bedeutung. Gemäss Definition des Bundesrates im Verordnungsentwurf sind Publikumsanlässe unterstützungsfähig, die für die Öffentlichkeit zugänglich und für mehr als 1000 Personen pro Tag konzipiert sind. Zudem müssen sie einen Kreis an Besucherinnen und Besuchern oder Mitwirkenden ansprechen, der über den Kanton, in dem die Veranstaltung stattfindet, hinausgeht. Die Kantone sind befugt, in ihren Ausführungsbestimmungen die Anzahl der unterstützungsfähigen Publikumsanlässe einzugrenzen, indem sie bestimmte Arten von Veranstaltungen vom «Schutzschirm» ausschliessen oder auch eine höhere Mindestzahl von teilnehmenden Personen fordern.

4. Beteiligung des Kantons Zürich am Schutzschirm

Im Rahmen der Konsultation zur Covid-19-Verordnung Publikumsanlässe unterstützte der Regierungsrat in seiner Stellungnahme vom 7. Mai 2021 die vorgeschlagene Regelung des Bundesrates im Grundsatz, wenn auch mit einigen Vorbehalten (RRB Nr. 493/2021). Der Bundesrat wird die Verordnung voraussichtlich am 26. Mai 2021 erlassen und das Datum des Inkrafttretens festlegen. In der Folge müssen auf kantonaler Ebene die Voraussetzungen für die Umsetzung des Schutzschirms geschaffen werden. Gemäss Covid-19-Gesetz soll der Schutzschirm für Publikumsanlässe zur Anwendung kommen, die zwischen dem 1. Juni 2021 und dem 30. April 2022 durchgeführt werden. Gemäss Verordnungsentwurf des Bundesrates können die Gesuche für die Unterstellung unter den Schutzschirm infolge der langen Vorbereitungsarbeiten jedoch spätestens bis Ende Januar 2022 eingereicht werden. Da die kantonalen Mittel für den Schutzschirm vom Kantonsrat beschlossen werden müssen und dem fakultativen Referendum unterstehen, wird der Schutzschirm für Veranstaltungen im Kanton Zürich frühestens nach dem unbenutzten Ablauf der Referendumsfrist verfügbar sein. Der Handlungsbedarf ist damit dringend. Um möglichst rasch bereit zu sein, beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat den Verpflichtungskredit, bevor der definitive Wortlaut der Bundesverordnung bekannt ist und die Details auf kantonaler Ebene geklärt sind. Nur so besteht Aussicht auf eine einigermaßen zeitgerechte Bereitstellung des Schutzschirms. Bis zu den Beratungen im Kantonsrat werden die Fragen zu den Abläufen geklärt sein.

5. Verpflichtungskredit für Leistungen aus dem Schutzschirm und für den Beizug Dritter zur Unterstützung beim Vollzug

Die Bemessung der notwendigen Finanzmittel ist schwierig, da noch vieles ungewiss ist. Der Bundesrat geht in seinen Prognosen davon aus, dass die Kantone ab Ende Mai 2021 Grossveranstaltungen mit bis zu 3000 Besucherinnen und Besuchern unter restriktiven Auflagen bewilligen können, sofern diese nach dem 1. Juli 2021 durchgeführt werden. Ab dem 1. September 2021 soll diese Obergrenze auf 10 000 Personen angehoben werden. Ob solche Veranstaltungen abhängig von der epidemiologischen Entwicklung auch tatsächlich durchgeführt werden, wird der Bundesrat später entscheiden. Nicht nur die epidemiologische Entwicklung ist ungewiss, sondern auch die Frage, ob die Rahmenbedingungen, wie sie der Bundesrat in seinem Verordnungsentwurf skizziert hat, für Veranstalter einen genügenden Anreiz bedeuten, um solche

Publikumsanlässe in grösserer Anzahl zu planen und durchzuführen. Der Regierungsrat wird in seinen Ausführungsbestimmungen davon absehen, die Art der Veranstaltungen zu begrenzen oder die vom Bundesrat vorgeschlagene Mindestzahl zu erhöhen. Stattdessen sollen die Vorgaben des Bundesrates bezüglich Anforderungen an die unterstützten Veranstaltungen zur Sicherstellung eines schlanken Vollzugs unverändert übernommen werden.

Der Bundesrat geht gemäss neusten Schätzungen von einem schweizweiten Aufwand von 150 Mio. Franken für die Kantone aus. Es kann davon ausgegangen werden, dass davon ungefähr ein Fünftel im Kanton Zürich anfallen wird. Angesicht der beschriebenen Ungewissheiten und der Schätzungen des Bundesrates beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, für Entschädigungsleistungen aus dem Schutzschirm einen Verpflichtungskredit von 30 Mio. Franken zu bewilligen.

An die kantonalen Vollzugskosten leistet der Bund keine Beiträge. Die Prüfung der Gesuche um Unterstellung unter den Schutzschirm sowie die Feststellung der Ansprüche im Entschädigungsfall bedürfen je nach Anzahl Veranstaltungen und Prüfungsumfang den Beizug Dritter, beispielsweise von Wirtschaftsprüfungsunternehmen. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass der Bund im Einzelfall seine Beteiligung am Schutzschirm verweigern oder widerrufen kann, wenn die Zusicherung und die Abrechnung der Entschädigungsleistungen nicht nach den Vorschriften der Verordnung des Bundesrates vorgenommen wurden. Zudem haben die Kantone die Pflicht, mit der Überprüfung der Richtigkeit der Angaben der Veranstaltungsunternehmen mit geeigneten Massnahmen Missbräuche zu verhindern. Dementsprechend sieht der Bund für den Vollzug des Schutzschirms vor, dass die Kantone auf eigene Rechnung Dritte beiziehen können. Auch bezüglich Beizugs Dritter bleibt ungewiss, wie viele Gesuche für eine Zusicherung aus dem Schutzschirm eingehen und ob aufgrund der epidemiologischen Entwicklung über Leistungen für ungedeckte Kosten abgerechnet werden muss und in welchem Umfang. Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, für den Beizug Dritter zur Abwicklung der Zusicherung sowie zur Festlegung und Auszahlung der Entschädigung an Veranstaltungsunternehmen einen Verpflichtungskredit von 1 Mio. Franken zu bewilligen.

Die Ausgaben von insgesamt 31 Mio. Franken gehen zulasten der Leistungsgruppe Nr. 5300, Amt für Wirtschaft und Arbeit. Sie sind im Budget 2021 nicht eingestellt.

6. Nachtragskredit

Da die beantragten Ausgaben zu einer Überschreitung des bewilligten Budgetkredits 2021 führen, ist ein Nachtragskredit in der Leistungsgruppe Nr. 5300, Amt für Wirtschaft und Arbeit, erforderlich, um den Schutzschirm umsetzen zu können. Der Nachtragskredit umfasst den Kantonsanteil von Fr. 30 000 000 und die Vollzugskosten von höchstens Fr. 1 000 000.

7. Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft

Die Vorlage ermöglicht die mit der Umsetzung von Art. 11a des Covid-19-Gesetzes beabsichtigte Unterstützung von Publikumsanlässen mit überkantonaler Bedeutung. Sie dürfte für Veranstaltungsunternehmen die Planungssicherheit verbessern und dazu führen, dass Veranstaltungen bereits zu einem früheren Zeitpunkt als ohne Schutzschirm wieder geplant und durchgeführt werden können. Damit einher geht eine arbeitsplatzerhaltende Wirkung bei den Veranstaltungsunternehmen, aber auch bei sämtlichen Beteiligten der Zulieferbetriebe. Der Schutzschirm soll aber auch als Schritt auf dem Weg zurück in die Normalität verstanden werden. Er soll die Planung von Veranstaltungen ermöglichen, die das soziale Leben verschiedener Gruppen (Jugendliche, junge Erwachsene, Vereine usw.), die in den letzten Monaten auf vieles verzichten mussten, wieder bereichern und beleben.

8. Massnahmen zur administrativen Entlastung der Unternehmen

Unter Beachtung der Vorgaben des Bundes wird auf kantonaler Ebene ein möglichst einfacher Vollzug angestrebt.

9. Referendum

Im vorliegenden Beschluss entscheidet der Kanton über eine neue einmalige Ausgabe von mehr als 6 Mio. Franken. Gemäss Art. 33 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) unterliegt der Beschluss dem fakultativen Referendum und ist entsprechend im Amtsblatt zu veröffentlichen. Er bedarf ausserdem der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder des Kantonsrates (Art. 56 Abs. 2 lit. a KV).

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:
Jacqueline Fehr

Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli