

Nachtrag zum Gesetz über die Umsetzung der eidgenössischen Covid-19-Gesetzgebung im Kulturbereich

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 4. Januar 2022

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	3
1.1 Verlängerung und Anpassung der eidgenössischen Covid-19-Gesetzgebung im Kulturbereich	3
1.2 Bisher geleistete Finanzhilfen und Schätzung für den Mittelbedarf in Phase 2 (November 2020 bis Dezember 2021)	4
1.3 Situation der Kulturunternehmen und Kulturschaffenden und Bedarf für eine Weiterführung der Unterstützungsmassnahmen	6
2 Anpassungen für die Fortführung der Beteiligung des Kantons an Unterstützungsmassnahmen	8
2.1 Regelungsbedarf im Covid-19-Kultugesetz	8
2.1.1 Grundsatz: Fortführung der bisherigen Unterstützungsmassnahmen	8
2.1.2 Verlängerung Geltungsdauer	9
2.1.3 Zur Verfügung stehende Mittel	10
2.1.4 Deckelung der Mittel für Beiträge an Transformationsprojekte	10
2.1.5 Obergrenze für Ausfallentschädigungen für gewinnorientierte Kulturunternehmen	12
2.2 Mittelbedarf für Phase 3 (Januar 2022 bis Dezember 2022) und Finanzierung	12
2.3 Ausblick Stiftsbibliothek St.Gallen	14
3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	15
4 Vernehmlassung	18
5 Finanzielle und personelle Auswirkungen	18
6 Referendum	19
7 Antrag	19
Entwurf (Nachtrag zum Gesetz über die Umsetzung der eidgenössischen Covid-19-Gesetzgebung im Kulturbereich)	20

Zusammenfassung

Die Corona-Unterstützungsmassnahmen für den Kulturbereich wären aufgrund der Befristung von Art. 11 des eidgenössischen Covid-19-Gesetzes Ende 2021 ausgelaufen. Da die Kulturakteurinnen und -akteure auch im Jahr 2022 mit einer angespannten und existenzbedrohenden wirtschaftlichen Lage konfrontiert sein werden, haben Nationalrat und Ständerat in der Wintersession 2021 eine Verlängerung bis Ende 2022 sowie Mittel für das Jahr 2022 in der Höhe von 130 Mio. Franken (davon 100 Mio. Franken für die von den Kantonen zu vollziehenden Unterstützungsmassnahmen) beschlossen.

Der Kulturbereich war als erster Sektor von den Covid-19-Massnahmen betroffen und wird vermutlich als letzter noch die Auswirkungen spüren. Die Ausfallentschädigungen haben sich sowohl bei den Kulturschaffenden als auch bei den Kulturunternehmen als wirksame Abfederungsmassnahme erwiesen. Die Beiträge an Transformationsprojekte werden auch im Jahr 2022 ein zentrales Instrument sein, um einen gezielten Strukturwandel in der Kulturbranche anzukurbeln und zu fördern. Die Beteiligung des Kantons an Unterstützungsmassnahmen für den Kulturbereich soll deshalb fortgeführt und die Unterstützungsmassnahmen sollen gleichbleibend beibehalten werden. Die Fortführung der Beteiligung ist aufgrund der allgemeinen epidemiologischen Entwicklung der letzten Wochen noch dringlicher geworden.

Mit der Fortführung der Beteiligung müssen einige wenige Bestimmungen im Gesetz über die Umsetzung der eidgenössischen Covid-19-Gesetzgebung im Kulturbereich (Covid-19-Kulturgesetz) angepasst werden:

- Gewinnerorientierte Kulturunternehmen, die in der zweiten Phase von November 2020 bis Dezember 2021 bereits eine Ausfallentschädigung von Fr. 750'000.– erhalten haben (Obergrenze), sollen auch in der dritten Phase vom Januar 2022 bis Dezember 2022 Ausfallentschädigungen bis zu einer Obergrenze von Fr. 750'000.– erhalten können. Dafür muss die Obergrenze für die dritte Phase entsprechend festgelegt werden.
- Mit der Verlängerung ist das Gesamtvolumen der für die Unterstützungsmassnahmen im Kulturbereich während der bisherigen zweiten Phase (November 2020 bis Dezember 2021) und der neuen dritten Phase (Januar 2022 bis Dezember 2022) zur Verfügung stehenden Mittel neu zu regeln. Dies aufgrund des zusätzlichen Mittelbedarfs für die dritte Phase und der Neuregelung der für die dritte Phase zur Verfügung stehenden Bundesmittel. Mit der Neuregelung soll das Kostendach für die kantonalen Mittel, die für die hälftig mit dem Bund zu finanzierenden Massnahmen einsetzbar sind, um Fr. 4'040'000.– erhöht und auf insgesamt Fr. 13'890'000.– festgelegt werden.
- Auch in der dritten Phase von Januar 2022 bis Dezember 2022 sollen Beiträge an Transformationsprojekte ausgerichtet werden können. Dafür muss das geltende Kostendach angepasst bzw. ein neues, ähnlich wie die Deckelung in der zweiten Phase ausgestaltetes Kostendach für die Phase drei eingeführt werden. Da angesichts der Dauer der Pandemie und der nun wieder negativen Entwicklung ein verstärkter Bedarf nach einer Transformation der Kulturunternehmen besteht, der Förder-Spielraum mit einem Kostendach von 2 Mio. Franken gleichzeitig aber relativ stark eingeschränkt ist, soll das Kostendach moderat erhöht werden («höchstens 20 Prozent, höchstens jedoch 3 Mio. Franken der bereit gestellten Mittel»).

Da sich die Geltungsdauer des Covid-19-Kulturgesetzes nach der übergeordneten eidgenössischen Covid-19-Gesetzgebung richtet, ist für die Verlängerung seiner Geltungsdauer bis Ende 2022 keine besondere Bestimmung auf kantonaler Ebene erforderlich.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des Nachtrags zum Gesetz über die Umsetzung der eidgenössischen Covid-19-Gesetzgebung im Kulturbereich.

1 Ausgangslage

1.1 Verlängerung und Anpassung der eidgenössischen Covid-19-Gesetzgebung im Kulturbereich

Seit März 2020 zeigt sich, dass die von der Covid-19-Epidemie ausgelösten wirtschaftlichen Schwierigkeiten im Kulturbereich besonders ausgeprägt sind. Die Einschränkungen führten zeitweise zu einem praktisch vollständigen Stillstand des Kulturlebens in der Schweiz. Kulturunternehmen, Kulturschaffende und Kulturvereine im Laienbereich mussten und müssen existenzbedrohende Umsatzeinbussen und einen Wertschöpfungsverlust von bis zu 100 Prozent erleiden. Seit dem 20. März 2020 bestehen ergänzend zu den Massnahmen für die Gesamtwirtschaft auch sektorspezifische Unterstützungsleistungen für den Kulturbereich (Ausfallentschädigungen für Kulturschaffende und Kulturunternehmen; Transformationsbeiträge für Kulturunternehmen; Nothilfe für Kulturschaffende; Unterstützung der Kulturvereine im Laienbereich), die zum Teil durch die Kantone mitfinanziert und vollzogen werden und ihre bundesrechtliche Grundlage seit dem 25. September 2020 im eidgenössischen Covid-19-Gesetz (SR 818.102) und seit dem 14. Oktober 2020 in der eidgenössischen Verordnung über die Massnahmen im Kulturbereich gemäss Covid-19-Gesetz (SR 442.15; abgekürzt Covid-19-Kulturverordnung) haben. Diese in Art. 11 des Covid-19-Gesetzes und der Covid-19-Kulturverordnung festgehaltenen Massnahmen wären aufgrund der Befristung der Bestimmung Ende 2021 ausgelaufen (vgl. Art. 21 Abs. 2 Covid-19-Gesetz in der Fassung vom 19. Oktober 2021).

Da die Kulturakteurinnen und -akteure auch im Jahr 2022 mit einer schwierigen wirtschaftlichen Lage konfrontiert sein werden, haben die eidgenössischen Räte in der Wintersession 2021 (Schlussabstimmung vom 17. Dezember 2021) eine Verlängerung der Geltungsdauer von Art. 11 Covid-19-Gesetz (Massnahmen im Kulturbereich) bis Ende 2022 sowie Mittel für Unterstützungsmassnahmen im Jahr 2022 in der Höhe von 130 Mio. Franken beschlossen.¹ Damit ist sichergestellt, dass der Bund angesichts der unverändert schlechten epidemiologischen Situation auch nach dem 31. Dezember 2021 in der Lage ist, die bisherigen Massnahmen bei Bedarf weiterzuführen.

Aufgrund der Verlängerung von Art. 11 Covid-19-Gesetz hat der Bundesrat am 17. Dezember 2021 eine Verlängerung und Anpassung der eidgenössischen Covid-19-Kulturverordnung beschlossen (vgl. AS 2021, 905). Neben dem Nachvollzug der Verlängerung von Art. 11 Covid-19-Gesetz auf Verordnungsebene hat die Anpassung insbesondere eine Präzisierung in Bezug auf die Geltungsdauer der Ausfallentschädigung bei einer allfälligen Aufhebung der sanitärischen Massnahmen zum Gegenstand. In Bezug auf die von den Kantonen zu vollziehenden Unterstützungsmassnahmen wurden im Einzelnen folgende Punkte angepasst:

- Für die rasche Auszahlung der Ausfallentschädigungen wurden die verbindlichen Zwischenfristen für die Gesuchseinreichung für einzelne Schadenszeiträume und die Termine der entsprechenden Schadenszeiträume angepasst (vgl. Art. 6 Abs. 1 Covid-19-Kulturverordnung).

¹ Vgl. AS 2021 878. Die Mittel sollen wie folgt aufgeteilt werden: 100 Mio. Franken für Ausfallentschädigungen und Transformationsbeiträge, 15 Mio. Franken für Nothilfe für Kulturschaffende, 15 Mio. Franken für die Unterstützung der Kulturvereine im Laienbereich (vgl. Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Covid-19-Gesetzes [Verlängerung von einzelnen Bestimmungen] vom 27. Oktober 2021, BBl 2021, 2515, S. 36).

- Gesuche um Ausfallentschädigungen können bis zum 30. November 2022 eingereicht werden, letztmöglicher Schadenszeitpunkt für die Ausfallentschädigung ist der 31. Dezember 2022.²
- Ebenfalls angepasst wurde die Frist für Gesuche um Unterstützung für Transformationsprojekte. Diese sind neu bis am 30. November 2022 einzureichen. Die Kantone können Zwischenfristen oder eine frühere Endfrist als den 30. November 2022 festlegen (vgl. Art. 10 Abs. 1 Covid-19-Kulturverordnung).
 - Neu ist in den Vorgaben des Bundes ausdrücklich festgehalten, dass bei vollständiger Aufhebung der staatlichen Massnahmen (einschliesslich Zertifikatspflicht) die Ausfallentschädigung bis zum Ende des dazumal laufenden Schadenszeitraumes ausgerichtet wird (vgl. Art. 4 Abs. 5 Covid-19-Kulturverordnung). Die Beiträge an die Transformationsprojekte sowie die Nothilfe an Kulturschaffende können dagegen unabhängig von einem allfälligen Wegfall der Einschränkungen bis Ende 2022 ausgerichtet werden.³

1.2 Bisher geleistete Finanzhilfen und Schätzung für den Mittelbedarf in Phase 2 (November 2020 bis Dezember 2021)

Im Zeitraum vom 1. November 2020 bis 30. November 2021 haben im Kanton St.Gallen Kulturunternehmen und Kulturschaffende für Schäden zwischen dem 1. November 2020 und dem 31. Dezember 2021 (zweite Phase) insgesamt 492 Gesuche für Ausfallentschädigungen eingereicht.⁴ Im gleichen Zeitraum wurden 53 Gesuche für Beiträge an Transformationsprojekte eingereicht. Die Bearbeitung der Gesuche bei den Ausfallentschädigungen (insbesondere für die letzte Schadensperiode vom 1. September 2021 bis 31. Dezember 2021 mit Eingabefrist bis zum 30. November 2021) und die letzte Eingabefrist im Jahr 2021 für Transformationsprojekte (30. November 2021) dauert noch an. Die Entscheide zu den Gesuchen für Ausfallentschädigungen sind gemäss den Vorgaben des Bundes bis am 31. März 2022, die Entscheide zu den Gesuchen um Beiträge an Transformationsprojekte bis spätestens am 28. Februar 2022 zu treffen.

Das zuständige Amt für Kultur hat per 30. November 2021 rund 75 Prozent der Gesuche bearbeitet und von den bearbeiteten Gesuchen rund 79 Prozent gutgeheissen. Rund elf Prozent (bei Kulturschaffenden) bzw. rund 28 Prozent (bei Kulturunternehmen) der bearbeiteten Gesuche um Ausfallentschädigungen wurden abgelehnt. Von der beantragten Schadenssumme der bisher bearbeiteten Gesuche wurden rund 36 Prozent (Kulturschaffende) bzw. 37 Prozent (Kulturunternehmen) zugesichert und ausbezahlt, dies insbesondere auch, weil die Ausfallentschädigungen erst subsidiär zur Kurzarbeits- und zur Erwerbsersatzentschädigung zur Anwendung kommen. Kulturunternehmen, deren Gesuch um einen Beitrag an ihr Transformationsprojekt gutgeheissen wurde, haben einen Beitrag von durchschnittlich je rund 52'000 Franken erhalten. Rund 28 Prozent der bisher bearbeiteten Gesuche um Transformationsprojekt-Beiträge wurden abgelehnt. Von den beantragten Beiträgen wurden bei den bearbeiteten Gesuchen per 30. November 2021 rund 44 Prozent zugesichert und ausbezahlt.

² Gesuche sind bei den von den Kantonen bezeichneten zuständigen Stellen wie folgt einzureichen:

- für Schäden zwischen dem 1. Dezember 2021 und 31. Dezember 2021: bis zum 31. Januar 2022;
- für Schäden zwischen dem 1. Januar 2022 und dem 30. April 2022: bis zum 31. Mai 2022;
- für Schäden zwischen dem 1. Mai 2022 und dem 31. August 2022: bis zum 30. September 2022;
- für Schäden zwischen dem 1. September 2022 und dem 31. Dezember 2022: bis zum 30. November 2022.

³ Vgl. Erläuterungen des Eidgenössischen Departementes des Innern, Bundesamt für Kultur, zur Covid-19-Kulturverordnung vom 17. Dezember 2021, Ausführungen zu Art. 4 und 5 auf S. 4 f.

⁴ Die erste Phase der Covid-Unterstützungen im Kulturbereich dauerte vom März bis Oktober 2020. Da die erste Phase sich auf eine andere bundesrechtliche Grundlage stützte (notrechtlich erlassene eidgenössische COVID-Verordnung Kultur) und zum Zeitpunkt des Erlasses des Covid-19-Kulturgesetzes bereits abgeschlossen war, wurde die erste Phase (einschliesslich der für sie benötigten Mittel) nicht ins Covid-19-Kulturgesetz aufgenommen. Folglich spielt sie auch für die Ausführungen zum Mittelbedarf im Rahmen dieser Vorlage keine Rolle. Vgl. dazu die Botschaft der Regierung vom 23. Februar 2021 zum Gesetz über die Umsetzung der eidgenössischen Covid-19-Gesetzgebung im Kulturbereich [22.21.03], Abschnitt 4.4 bzw. zum Mittelbedarf in der ersten Phase namentlich Abschnitt 2.1).

Im Detail sind für die zweite Phase für Ausfallentschädigungen an Kulturunternehmen und Kulturschaffende sowie für Beiträge an Transformationsprojekte bisher folgende Mittel verwendet worden (Stand 30. November 2021):

	Ausfallentschädigungen für Kulturunternehmen	Ausfallentschädigungen für Kulturschaffende	Beiträge an Transformationsprojekte	Total
Anzahl Gesuche total per 30.11.2021	258	234	53	545
davon (per 30.11.2021):				
– zurückgezogen	28	6	4	38
– abgelehnt	23	13	13	49
– gutgeheissen	135	157	29	321
– in Bearbeitung	72	58	7	137
beantragte Schadenssumme/Beiträge per 30.11.2021	Fr. 20'479'439.–	Fr. 4'511'122.–	Fr. 4'043'564.–	Fr. 29'034'125.–
zugesicherte Entschädigungen/Beiträge per 30.11.2021	Fr. 5'198'179.–	Fr. 1'388'406.–	Fr. 1'520'801.–	Fr. 8'107'303.–
davon:	–	Fr. 103'301.–	–	Fr. 103'301.–
– 100 % Schadensdeckung bis Fr. 3'470.– (Art. 4 Abs. 1 Bst. c Covid-19-Kulturgesetz) ⁵				
Schadenssumme/Beiträge in Bearbeitung per 30.11.2021	Fr. 6'471'550.–	Fr. 672'265.–	Fr. 565'780.–	7'709'595.–

Aufgrund der bisher in der zweiten Phase ausgerichteten Beiträge und der per Ende November 2021 noch offenen Gesuche kann eine Schätzung der für die Zeitdauer von November 2020 bis Ende Dezember 2021 (ganze zweite Phase) voraussichtlich für Ausfallentschädigungen und Beiträge an Transformationsprojekte benötigten Mittel – einschliesslich Reserve-Puffer – gemacht werden.

	Ausfallentschädigungen für Kulturunternehmen	Ausfallentschädigungen für Kulturschaffende	Beiträge an Transformationsprojekte	Total
Anzahl Gesuche total	258	234	53	545
davon:				
neantragte/r Schadenssumme/Beitrag	Fr. 20'479'439.–	Fr. 4'511'122.–	Fr. 4'043'564.–	Fr. 29'034'125.–
zugesicherte Entschädigungen/Beiträge für ganze Phase 2 (Schätzung)	Fr. 9'200'000.–	Fr. 1'500'000.–	1'800'000.–	Fr. 12'500'000.–
davon:	–	120'000.–	–	120'000.–
100 % Schadensdeckung bis Fr. 3'470.– (Schätzung)				

⁵ Per Stand 30. November 2021 haben 60 Kulturschaffende bzw. 105 Gesuche von der 100-Prozent-Regelung profitiert. Je Kulturschaffende oder Kulturschaffender wurde damit bisher ein durchschnittlicher Zusatzbeitrag von rund 1'720 Franken ausbezahlt, je Gesuch ein durchschnittlicher Zusatzbeitrag von rund 984 Franken.

Von den für die hälftige Finanzierung von Ausfallentschädigungen und Transformationsprojekte zur Verfügung stehenden Mitteln von Fr. 19'700'000.– (je Fr. 9'850'000.– durch Bund und Kanton finanziert)⁶ dürften nach Abschluss der Gesuchsbearbeitung für die zweite Phase gemäss Schätzung rund 12'380'000 Franken ausbezahlt werden (je Fr. 6'190'000.– Bundes- und Kantonsmittel). Dazu dürften aus den Finanzmitteln des Bundes finanzierte Administrativkosten in der Höhe von insgesamt Fr. 95'000.– hinzukommen. Total dürften damit von den für die zur Hälfte aus Mitteln des Bundes und des Kantons zu finanzierenden Unterstützungsmassnahmen zur Verfügung stehenden Mitteln voraussichtlich rund 7'225'000 Franken nicht beansprucht worden sein (Bund: 3'565'000 Franken; Kanton: 3'660'000 Franken). Von den für die Finanzierung desjenigen Teils von Ausfallentschädigungen für Kulturschaffende, der über 80 Prozent des finanziellen Schadens hinausgeht, zur Verfügung stehenden kantonalen Mitteln von Fr. 500'000.–⁷ dürften nach Abschluss der Gesuchsbearbeitung für die zweite Phase gemäss Schätzung rund 120'000 Franken ausbezahlt werden und damit noch rund 380'000 Franken zur Verfügung stehen. Damit dürften von den insgesamt bereitgestellten Mitteln rund 7'605'000 Franken nicht beansprucht werden (davon kantonale Mittel von rund 4'040'000 Franken).

Die nachfolgende Tabelle fasst im Sinn einer Schätzung für die zweite Phase (November 2020 bis Dezember 2021) zusammen, welche Mittel zur Verfügung stehen, welche davon benötigt wurden und welche nicht benötigt wurden (Angaben in Fr.):

Phase 2 (November 2020 bis Dezember 2021)				
	für Phase 2 zur Verfügung stehende Mittel	benötigte Mittel für Entschädi- gungen/Beiträge (Schätzung)	benötigte Mittel Administrativ- kosten Gesuchs- bearbeitung (Schätzung)	nach Abschluss von Phase 2 noch zur Verfügung stehende Mittel (Schätzung)
Anteil Bund	9'850'000.–	6'190'000.–	95'000.–	3'565'000.–
Anteil Kanton (für hälftige Finanzierung mit Bund)	9'850'000.–	6'190'000.–	(95'000.– ⁸)	3'660'000.–
Anteil Kanton 100 % Ausfallentschädigung Kulturschaffende	500'000.–	120'000.–	–	380'000.–
Total	20'200'000.–	12'500'000.–	95'000.–	7'605'000.–

1.3 Situation der Kulturunternehmen und Kulturschaffenden und Bedarf für eine Weiterführung der Unterstützungsmassnahmen

Der Kultursektor hat seit dem Start der Pandemie im März 2020 mit coronabedingten und damit unverschuldeten Herausforderungen und erheblichen Einbussen zu kämpfen. Die Auswirkungen der Pandemie auf den Kultursektor dauerten im Jahr 2021 selbst an, als der Bundesrat die epidemiologischen Massnahmen im Zusammenhang mit Covid-19 in der zweiten Hälfte 2021 teilweise

⁶ Vgl. Art. 6 Abs. 1 Bst. a und b des Gesetzes über die Umsetzung der eidgenössischen Covid-19-Gesetzgebung im Kulturbereich (sGS 571.2; abgekürzt Covid-19-Kulturgesetz).

⁷ Vgl. Art. 6 Abs. 1 Bst. c Covid-19-Kulturgesetz.

⁸ Der Betrag wird nicht dem nach Art. 6 Abs. 1 Covid-19-Kulturgesetz zur Verfügung stehenden kantonalen Kredit belastet, sondern aus von der Regierung bewilligten Mehrkosten für die Bearbeitung der Gesuche finanziert (vgl. Botschaft der Regierung vom 23. Februar 2021 zum Gesetz über die Umsetzung der eidgenössischen Covid-19-Gesetzgebung im Kulturbereich [22.21.03], S. 23, und RRB 2021/080).

lockerte.⁹ Die Auswirkungen werden noch weit länger als bis Ende 2021 andauern, wie verschiedene Feststellungen zeigen (vgl. z.B. Stellungnahme der Taskforce Culture vom 7. Oktober 2021 zur geplanten Verlängerung des Covid-19-Gesetzes):

- Kulturschaffende z.B., die primär mit Auftritten ihre Einnahmen generieren (Theater, Konzerte, Festivals, Lesungen usw.), verzeichnen derzeit einen Einkommenseinbruch von rund 50 bis 80 Prozent. Wann sich die Auftragslage bessert, ist unklar.
- Durch das langanhaltende Veranstaltungsverbot konnten Kulturschaffende ihre Werke zudem nicht mehr vor einem Live-Publikum präsentieren (Filme, Musik, Comedy, Tanz- und Theaterstücke usw.). Im Herbst 2021 konnte zwar einiges nachgeholt werden, was verschoben werden musste. Neue Werke müssen aber oft bis im Herbst 2022 warten.
- Schweizweit ist die Zahl der Kulturschaffenden während der Covid-19-Epidemie im Jahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr um 4,7 Prozent gesunken. Frauen und Kulturschaffende mit Teilzeitpensen waren vom Rückgang stärker betroffen. In den ländlichen Gemeinden war die Abnahme zudem fast dreimal so hoch wie in den Städten, wobei die Ostschweiz (–12,9 Prozent) und die Zentralschweiz (–13,0 Prozent) am stärksten betroffen waren. Die Entwicklung ist also deutlich ausgeprägter als bei der gesamten erwerbstätigen Wohnbevölkerung der Schweiz (–0,2 Prozent) und bewegt sich in etwa im gleichen Rahmen wie jene im Gastgewerbe (–5,1 Prozent).¹⁰
- Weiter dürfen Kulturveranstaltungen und Kulturbetriebe gegenwärtig und bis auf Weiteres nur unter Auflagen (z.B. Covid-Zertifikat, Maskenpflicht) durchgeführt bzw. besucht werden. Das Publikum zeigt sich zurückhaltend, was sich insbesondere in stagnierenden Vorverkäufen und geringem Publikumsaufkommen zeigt. Studien bestätigen diese Beobachtung: So wollen nach einer repräsentativen Umfrage 31 Prozent der Schweizer Bevölkerung in näherer Zukunft weniger kulturelle Veranstaltungen besuchen.¹¹ Die vom Bundesrat per 13. September 2021 für alle Kulturveranstaltungen im Innenbereich mit mehr als 30 Personen eingeführte Covid-19-Zertifikatspflicht reduzierte aufgrund der weiterhin relativ tiefen Impfquote sowie der Aufhebung der Kostenübernahme durch den Bund bei Covid-Schnelltests das Publikumspotenzial von Kulturveranstaltungen deutlich.
- Zahlreiche Projekte und Betriebe sind zudem mit Mehrkosten konfrontiert (z.B. infolge Schutzmassnahmen, Personalbedarf vor Ort sowie Zusatzaufwand aufgrund von Verschiebungen).
- Im September 2021 verzeichneten mittlere und kleine Veranstaltungsorte 20 bis 50 Prozent weniger Publikum als vor der Covid-19-Epidemie.
- Grössere Kulturveranstaltungen finden bis ins Frühjahr 2022 noch kaum statt, da diese aufgrund von Planungsunsicherheit, dem längeren Planungsvorlauf oder aus wirtschaftlichen Gründen bereits früher verschoben werden mussten.

⁹ Ab dem 13. September 2021 beispielsweise galten folgende vom Bundesrat angeordnete Massnahmen (die im Spätherbst 2021 dann wiederum verschärft wurden):

- Der Zugang zu Kultur- und Freizeiteinrichtungen wie Museen und Bibliotheken wird auf Personen mit einem Zertifikat eingeschränkt.
- An Veranstaltungen in Innenräumen gilt grundsätzlich eine Zertifikatspflicht (Konzerte, Theater, Kino usw.). Unter bestimmten Voraussetzungen kann darauf verzichtet werden (höchstens 30 Personen; beständige Gruppe, Beschränkung auf zwei Drittel der Kapazität, Maskenpflicht, keine Konsumation).
- Für Veranstaltungen mit mehr als 1000 Personen besteht eine Covid-Zertifikatspflicht. Organisatoren von kleineren Veranstaltungen im Freien entscheiden selbst, ob der Zugang auf Personen mit Zertifikat eingeschränkt wird. Im Fall eines Verzichts auf eine Einschränkung auf Personen mit Zertifikat gelten verschiedene Kapazitätsvorgaben.
- An Veranstaltungen mit Zertifikatspflicht entfallen alle anderen Schutzmassnahmen wie Maskenpflicht, Kapazitätsbeschränkungen, Beschränkung der Personenzahl, Schutzkonzept.
- Auch bei kulturellen Aktivitäten in Innenräumen wie Musik- oder Theaterproben wird der Zugang auf Personen mit Covid-Zertifikat eingeschränkt. Diese Beschränkung gilt nicht für beständige Gruppen von höchstens 30 Personen, die in abgetrennten Räumlichkeiten regelmässig zusammen trainieren oder proben.

¹⁰ Bundesamt für Statistik, Kulturwirtschaft: Erste Zahlen zu den Kulturschaffenden im Corona-Jahr 2020, abrufbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.assetdetail.17224093.html>.

¹¹ L'Œil du Public, Kulturbesuche in Zeiten von Corona, Lausanne, Juni 2021.

Anfang Dezember 2021 haben Bund und Kanton neue Massnahmen beschlossen (insbesondere Ausweitung der Zertifikatspflicht und Einführung Maskenpflicht), die das Publikumspotenzial von Kulturveranstaltungen und Kulturunternehmen weiter reduzieren und die Auswirkungen der Pandemie auf den Kultursektor weiter verschärfen.¹² Per 17. Dezember 2021 hat der Bundesrat die Massnahmen gegen die Ausbreitung des Coronavirus weiter verschärft (namentlich Einführung der 2G-Regel mit Masken- und Sitzpflicht und der 2G+-Regel für Discos, Bars und Kulturaktivitäten von Laien ohne Masken), mit entsprechenden weiteren einschränkenden Folgen für das Publikumspotenzial im Kultursektor.¹³

Auch im Kanton St.Gallen zeigt sich, dass die Effekte der Pandemie bzw. der staatlichen Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus in Form von Ausfällen bei zahlreichen Kulturunternehmen und Kulturschaffenden weit über das Ende des Jahres 2021 hinausreichen werden. Somit verlängert sich die schon zwei Jahre andauernde Covid-Phase, in der Kulturschaffende und Kulturunternehmen mindestens 20 Prozent der angefallenen Schäden selbst tragen mussten. Die Gefahr steigt somit deutlich, dass Kulturschaffende und Kulturunternehmen – trotz Unterstützungsinstrumenten – zunehmend ihre Aktivitäten für immer einstellen. Der Bedarf für eine Weiterführung der Unterstützungsmassnahmen im Jahr 2022 ist damit gegeben bzw. aufgrund der allgemeinen epidemiologischen Entwicklung Ende 2021 und der Verschärfung der Massnahmen gegen die Ausbreitung des Coronavirus sogar noch offensichtlicher und dringlicher geworden. Allfällige weitere Verschärfungen der bestehenden sanitärischen Massnahmen würden die wirtschaftlichen Herausforderungen für den Kulturbereich zusätzlich vergrössern und zeitlich verlängern.

2 Anpassungen für die Fortführung der Beteiligung des Kantons an Unterstützungsmassnahmen

2.1 Regelungsbedarf im Covid-19-Kulturgesetz

2.1.1 Grundsatz: Fortführung der bisherigen Unterstützungsmassnahmen

Die bisherigen Unterstützungsinstrumente haben sich auch im Kanton St.Gallen als wirkungsvoll erwiesen und sollen gleichbleibend beibehalten werden. Die Ausfallentschädigungen haben sich sowohl bei den Kulturschaffenden als auch bei den Kulturunternehmen als wirksame Abfederungsmassnahme gezeigt. Die Beiträge an Transformationsprojekte werden auch im Jahr 2022 ein zentrales Instrument sein, da damit ein gezielter Strukturwandel in der Kulturbranche unterstützt werden kann. Ein grosser Teil der Kulturunternehmen wird gefordert sein, seine Angebote den geänderten Bedürfnissen des Publikums anzupassen und Besucherinnen und Besucher zurückzugewinnen oder strukturelle Neuausrichtungen (Organisation, Zusammenschlüsse, Kooperationen) vorzunehmen (vgl. dazu Ausführungen in Abschnitt 2.1.4).

Vor diesem Hintergrund soll der maximale Entschädigungssatz bei den Ausfallentschädigungen entsprechend den Vorgaben der verlängerten eidgenössischen Covid-19-Kulturverordnung (Art. 5 Abs. 2) und des kantonalen Covid-19-Kulturgesetzes (Art. 4 Abs. 1 Bst. a und c) für das gesamte Jahr 2022 bei 80 Prozent des Schadens belassen werden. Gleiches gilt – gemäss der bestehenden ergänzenden Regelung des Kantons in Art. 4 Abs. 1 Bst. c des Covid-19-Kulturgesetzes – für den maximalen Entschädigungssatz von 100 Prozent bei Ausfallentschädigungen für Kulturschaffende für Schäden bis zu Fr. 3'470.– im Monat. Ebenso soll der maximale Beitragssatz für Beiträge an Transformationsprojekte weiterhin 80 Prozent der Kosten des Projekts betragen. Angesichts des komplexen und anspruchsvollen Vollzugs der Ausfallentschädigungen ist es sinnvoll, das Instrument unverändert weiterzuführen und keine Änderungen an der bisherigen Praxis vorzunehmen. Weitergeführt werden sollen auch die Beiträge an Transformationsprojekte, bei denen

¹² Vgl. nGS 2021-089; AS 2021, 813.

¹³ Vgl. AS 2021, 882.

der Vollzug nach der vom Kantonsrat beschlossenen Deckelung der für sie zur Verfügung stehenden Mittel (höchstens 10 Prozent, höchstens jedoch 2 Mio. Franken der zur Verfügung stehenden Mittel) für die zweite Phase angepasst werden musste. Das geltende Kostendach soll daher angepasst bzw. ein neues, ähnlich ausgestaltetes Kostendach für die dritte Phase eingeführt werden. Da der Bedarf nach einer Transformation der Kulturunternehmen angesichts der Dauer der Pandemie und der nun wieder verschärft negativen Entwicklung verstärkt gegeben ist und der Förder-Spielraum mit einem Kostendach von 2 Mio. Franken zu stark eingeschränkt ist, wird zudem vorgeschlagen, das Kostendach moderat anzuheben (vgl. dazu nachfolgend Abschnitt 2.1.4). Damit sollen die vom Kantonsrat mit Erlass des kantonalen Covid-19-Kulturgesetzes gestützt auf Art. 3 Abs. 2 der eidgenössischen Covid-19-Kulturverordnung gesetzten kulturpolitischen Prioritäten in der dritten Phase von Januar 2022 bis Dezember 2022 weitergeführt und keine neuen kulturpolitischen Priorisierungen vorgenommen werden.

Mit der neu in Art. 4 Abs. 5 der eidgenössischen Covid-19-Kulturverordnung aufgenommen Präzisierung, dass die Ausfallentschädigungen nur solange beibehalten werden soll, wie staatliche Einschränkungen (einschliesslich Zertifikatspflicht) den Kulturbetrieb betreffen, und die Ausfallentschädigung mit allfälligem Wegfall sämtlicher staatlicher Einschränkungen am Ende des dann zumal laufenden Schadenszeitraums ausläuft, ist zudem sichergestellt, dass die Massnahmen nach dem Wegfall der staatlichen Einschränkungen nicht weiterlaufen.

2.1.2 Verlängerung Geltungsdauer

Der Kantonsrat hat am 20. April 2021 in Ausführung der eidgenössischen Covid-19-Gesetzgebung des Bundes das kantonale Covid-19-Kulturgesetz erlassen. Das Covid-19-Kulturgesetz regelt die Beteiligung des Kantons St.Gallen an und den Vollzug der Unterstützung von Kulturunternehmen und Kulturschaffenden nach Art. 11 des Covid-19-Gesetzes und Art. 4 ff. der Covid-19-Kulturverordnung (vgl. Art. 1) und wurde bei seinem Erlass nicht befristet. Die Geltungsdauer des Covid-19-Kulturgesetzes richtet sich daher nach der übergeordneten eidgenössischen Covid-19-Gesetzgebung, namentlich nach der Geltungsdauer der Covid-19-Kulturverordnung. Diese gilt nach Art. 23 Abs. 2 neu bis zum 31. Dezember 2022. Da sich die Geltungsdauer des Covid-19-Kulturgesetzes nach der übergeordneten eidgenössischen Covid-19-Gesetzgebung richtet, ist für die Verlängerung seiner Geltungsdauer bis Ende des Jahres 2022 keine Verlängerungsregelung im Gesetz selber erforderlich.

Damit und weil noch ein grösserer Teil der gemäss Art. 6 Abs. 1 des Covid-19-Kulturgesetzes zur Verfügung stehenden Mittel voraussichtlich nicht für Schäden im Zeitraum November 2020 bis Dezember 2021 gebraucht bzw. noch ein grösserer Teil der Mittel nach Abschluss des Jahres 2021 zur Verfügung stehen wird, können auch vor der Beratung der Nachtragsvorlage im Kantonsrat vom zuständigen Departement des Innern (Amt für Kultur) grundsätzlich Gesuche um Ausfallentschädigungen, welche die verlängerte Covid-19-Kulturverordnung betreffen, entgegengenommen, geprüft, entschieden und ausgerichtet werden. Aufgrund der vom Bundesrecht vorgegebenen Gesuchsfristen betrifft dies jedoch zur Hauptsache Gesuche für Schäden zwischen dem 1. Dezember 2021 und dem 31. Dezember 2021, die noch nicht am 30. November 2021 eingereicht wurden und mit der verlängerten Covid-19-Kulturverordnung bis spätestens am 31. Januar 2022 einzureichen sind.¹⁴ Da die für Beiträge an Transformationsprojekte zur Verfügung stehenden Mittel weitgehend aufgebraucht sind, werden bis zur Beschlussfassung des Kantonsrates über den vorliegenden Nachtrag keine neuen Gesuche um Transformationsbeiträge entgegengenommen (vgl. zu den zur Verfügung stehenden Mitteln und zum Mittelbedarf für die dritte Phase ab Januar 2022 nachfolgend die Abschnitte 2.1.3 und 2.1.5).

¹⁴ Die meisten Gesuche aus der ersten Schadensperiode 2022 (Schäden zwischen dem 1. Januar 2022 und dem 30. April 2022) werden nach der Einreichfrist vom 31. Mai 2022 bearbeitet werden. Es können aber auch während der laufenden Schadensperiode Gesuche eingereicht werden, z.B. für einzelne, grössere Veranstaltungen (z.B. eine grössere Veranstaltung im Februar 2022), die dann vor dem 31. Mai 2022 zu bearbeiten wären.

2.1.3 Zur Verfügung stehende Mittel

Gestützt auf das kantonale Covid-19-Kulturgesetz (Art. 6 Abs. 1) stehen für Unterstützungsmassnahmen für den Kulturbereich insgesamt 20,2 Mio. Franken zur Verfügung, davon sind 10,35 Mio. Franken durch den Kanton finanziert (vgl. Art. 6 Abs. 1 Covid-19-Kulturgesetz), wobei 9,85 Mio. Franken der kantonalen Mittel für die gemeinsam mit dem Bund finanzierten Unterstützungsmassnahmen und 0,5 Mio. Franken der kantonalen Mittel zur Finanzierung desjenigen Teils von Ausfallentschädigungen für Kulturschaffende, der über 80 Prozent des finanziellen Schadens hinausgeht, zur Verfügung stehen. Diese kantonalen Mittel können mit der Verlängerung der Geltungsdauer von Art. 11 Covid-19-Gesetz und der Covid-19-Kulturverordnung bis 31. Dezember 2022 grundsätzlich auch für Unterstützungsmassnahmen im Jahr 2022 eingesetzt werden.

Die Bestimmung zum Gesamtvolumen der zur Verfügung stehenden Mittel (Art. 6 Abs. 1 Covid-19-Kulturgesetz) muss aus zwei Gründen angepasst werden. Erstens besteht aufgrund der Verlängerung der Unterstützungsmassnahmen auf das Jahr 2022 ein finanzieller Mehrbedarf und damit der Bedarf nach einer Erhöhung des kantonalen Kostendachs (vgl. nachfolgend Abschnitt 2.2). Zweitens nimmt der Bund keine Übertragung derjenigen dem Kanton St.Gallen zugesicherten Bundesmittel auf das Jahr 2022 vor, die der Kanton nicht für Leistungen für Gesuche bzw. Schäden im Zeitraum November 2020 bis Dezember 2021 benötigt.¹⁵ Vielmehr hat das Bundesparlament für Ausfallentschädigungen und Transformationsprojekt-Beiträge, die gestützt auf die verlängerte eidgenössische Covid-19-Gesetzgebung im Kulturbereich ausgerichtet werden, neue Kredit-Mittel von rund 100 Mio. Franken bewilligt, die wiederum nach dem üblichen Verteilschlüssel auf die Kantone aufgeteilt bzw. mittels Leistungsvereinbarungen den Kantonen zugesichert werden. Mit dem üblichen Verteilschlüssel dürfte der Kanton St.Gallen im Jahr 2022 von den 100 Mio. Franken voraussichtlich einen Betrag von 4,8 Mio. Franken für Ausfallentschädigungen und Beiträge an Transformationsprojekte zugesichert erhalten. Da der vom Bund dem Kanton St.Gallen zugesicherte Kreditrahmen für Leistungen im Jahr 2022 damit ändert, müssen Art. 6 Abs. 1 Bst. a und b des Covid-19-Kulturgesetzes angepasst werden. Die noch nicht verwendeten bzw. noch zur Verfügung stehenden Kantonsmittel können hingegen, zusammen mit den infolge des Mehrbedarfs zu beantragenden kantonalen Zusatzmitteln (vgl. dazu Abschnitt 2.2), für die verlängerte Laufzeit des Covid-19-Kulturgesetzes in der dritten Phase verwendet werden.

2.1.4 Deckelung der Mittel für Beiträge an Transformationsprojekte

Die für Beiträge an Transformationsprojekte zur Verfügung stehenden Mittel wurden vom Kantonsrat auf höchstens 10 Prozent, höchstens jedoch Fr. 2'000'000.– der nach Art. 6 Abs. 1 Bst. a und b des Covid-19-Kulturgesetzes zur Verfügung stehenden Mittel (19,7 Mio. Franken) begrenzt. Bis zum 30. November 2021 wurden Beiträge an Transformationsprojekte von insgesamt Fr. 1'520'801.– zugesichert, sieben Gesuche mit einer beantragten Beitragssumme von Fr. 565'780.– sind noch offen. Mit Bearbeitung der noch offenen Gesuche bis spätestens Ende Februar 2022 dürfte sich dieser Betrag auf rund 1'800'000 Franken erhöhen (vgl. Abschnitt 1.2). Damit wird das vom Kantonsrat vorgegebene Kostendach für Transformationsprojekt-Beiträge eingehalten. Die für Transformationsbeiträge zur Verfügung stehenden Mittel dürften damit allerdings nach Abschluss des Jahres 2021 weitgehend ausgeschöpft werden. Da die Deckelung von «höchstens 10 Prozent oder höchstens zwei Mio. Franken der zur Verfügung stehenden Mittel» mit Blick auf die ursprünglich gesetzte Geltungsdauer (bis Ende 2021) und die im Frühling 2021 bestehenden Schätzungen zum Mittelbedarf (insbesondere auch für Ausfallentschädigungen) festgelegt wurde und auch im Jahr 2022 Gelder für eine zukunftsorientierte Unterstützung der Kulturunternehmen bei der Anpassung an die durch die Covid-19-Epidemie veränderten Verhältnisse zur Verfügung stehen sollen, muss die Deckelung angepasst bzw. auch für Leistungen im Jahr 2022 ein Kostendach festgelegt werden.

¹⁵ Die nicht verwendeten Bundesmittel verfallen (der Bund spricht dafür neue Mittel für Schäden im Jahr 2022 bzw. für im Jahr 2022 eingereichte Gesuche für Beiträge an Transformationsprojekte).

Der Bedarf nach einer Transformation der Kulturunternehmen wird angesichts der Dauer der Pandemie und der nun wieder verschärft negativen Entwicklung (Stichwort fünfte Welle) immer dringlicher. Die Kulturunternehmen müssen sich auf den Weg zu substanziellen Anpassungen machen und sind dabei auf Unterstützung angewiesen. Die Beiträge an Transformationsprojekte werden daher in der nächsten Phase der Pandemie noch an Bedeutung gewinnen, da damit ein gezielter Strukturwandel in der Kulturbranche unterstützt werden kann. Ein grosser Teil der Kulturunternehmen wird verstärkt gefordert sein, seine Angebote den geänderten Bedürfnissen des Publikums anzupassen und Besucherinnen und Besucher zurückzugewinnen oder strukturelle Neuausrichtungen (etwa sich organisatorisch zu verschlanken, Kooperationen mit anderen Institutionen anzugehen) vorzunehmen. Da Kulturunternehmen in aller Regel gemeinnützig organisiert sind, sind sie aufgrund der fehlenden Gewinnorientierung darauf angewiesen, dass der Strukturwandel durch A-fonds-perdu-Beiträge Dritter, namentlich der öffentlichen Hand, unterstützt wird.

Die Zukunftsfähigkeit von Unternehmen im Kulturbereich und die kulturelle Vielfalt, durch die sich der Kanton St.Gallen in der Vergangenheit ausgezeichnet hat, können mittel- und längerfristig nur durch Instrumente, die Anpassungen an die veränderten Verhältnisse ermöglichen, sichergestellt werden. Die Förderung von Transformationsprojekten bietet eine solche Möglichkeit, an der sich der Bund zur Hälfte finanziell beteiligt.

Die Festlegung eines Kostendachs für Beiträge an Transformationsprojekte durch den Kantonsrat im April 2021 («höchstens zehn Prozent, höchstens jedoch zwei Mio. Franken der zur Verfügung stehenden Mittel») machte angesichts der grossen Zahl von Gesuchen Anpassungen beim Beurteilungs- und Entscheidungsverfahren nötig, um eine rechtsgleiche Vergabe der Mittel über das restliche Jahr 2021 hinweg sicherzustellen. So wurde eine Prioritätenordnung erlassen, die es dem Amt für Kultur erlaubte, die Anzahl der Gesuche nach dem Grad der Subventionswürdigkeit sachgerecht zu priorisieren bzw. die Gesuche einer strengerem Selektion zu unterziehen und so das Kostendach einzuhalten.¹⁶ Darauf gestützt mussten namentlich Gesuche von Kulturunternehmen, deren Transformationsprojekte mit grösseren Kosten verbundenen waren (z.B. Gesuche von Museen betreffend Digitalisierung bzw. Zugänglichmachung ihrer Sammlungen), oder Gesuche von Kulturunternehmen, die Mittel aus der regulären öffentlichen Kulturförderung wie Subventionen oder Projektbeiträge durch allfällige Anpassungen beim Programm oder Projekt einsetzen können, abgelehnt werden. Weiter kann davon ausgegangen werden, dass verschiedene Kulturunternehmen aufgrund der beschränkten Mittel für Transformationsprojekte von vornherein auf die Eingabe von grösseren, aufwändigen Gesuchen verzichtet haben.

Da der Bedarf nach einer Transformation der Kulturunternehmen wie oben ausgeführt verstärkt gegeben ist und der Förder-Spielraum mit einem Kostendach von 2 Mio. Franken relativ eingeschränkt ist, soll das Kostendach für Beiträge an Gesuche um Transformationsprojekte, die in der dritten Phase eingereicht wurden, moderat erhöht werden (in jedem Fall höchstens 3 Mio. Franken der bereit gestellten Mittel).

Mit Festsetzung des neuen Kostendachs für Gesuche im Jahr 2022 wird den Grundsätzen Rechnung getragen, die dem Kantonsrat beim Beschluss des Kostendachs wichtig waren: (1) Die Mittel des Kantons für Covid-19-Unterstützungsmassnahmen sollen primär in Ausfallentschädigungen fliessen und Beiträge an Transformationsprojekte sollen die Ausfallentschädigungen nicht konkurrenzieren. (2) Es sollen nur Beiträge an Transformationsprojekte von nicht gewinnorientierten Kulturunternehmen möglich sein; gewinnorientierte Kulturunternehmen müssen die Finanzierung der Anpassungen an veränderte Verhältnisse analog zur übrigen Wirtschaft unverändert selber sicherstellen.

¹⁶ Vgl. die Prioritätenordnung für Transformationsprojekte unter www.sg.ch/kultur/kulturfoerderung/coronavirus.html, dort unter der Rubrik «Weitere Informationen». Daneben wurden für die Gesuchseingabe auch Eingabefristen (31. Mai, 31. August und 30. November 2021) eingeführt.

2.1.5 Obergrenze für Ausfallentschädigungen für gewinnorientierte Kulturunternehmen

Art. 4 Abs. 1 Bst. b des Covid-19-Kulturgesetzes legt eine Obergrenze für Ausfallentschädigungen an gewinnorientierte Kulturunternehmen fest. In Übereinstimmung mit der damals geltenden eidgenössischen Covid-19-Härtefallverordnung (Art. 8 Abs. 2) wurde die Obergrenze für Ausfallentschädigungen an gewinnorientierte Kulturunternehmen auf Fr. 750'000.– je Kulturunternehmen festgelegt. Ein gewinnorientiertes Kulturunternehmen erhält damit bis zu einem festgestellten Schaden von 937'500 Franken 80 Prozent seines Schadens erstattet, bei Schäden über 937'500 Franken sinkt der Prozentsatz des erstatteten Schadens entsprechend. Mit der Verlängerung der Periode, für die Schäden angemeldet werden können (neu zusätzlich Januar 2022 bis Dezember 2022), muss diese ursprünglich mit Blick auf die Schadensperiode vom November 2020 bis Dezember 2021 festgelegte Obergrenze angepasst werden. Es wird als zweckmässig erachtet, für Schäden zwischen dem 1. Januar 2022 und dem 31. Dezember 2022 wiederum eine Obergrenze für Ausfallentschädigungen an gewinnorientierte Kulturunternehmen von Fr. 750'000.– je Kulturunternehmen festzulegen.

2.2 Mittelbedarf für Phase 3 (Januar 2022 bis Dezember 2022) und Finanzierung

Da die Gesuchsbearbeitung für die zweite Phase der Covid-19-Unterstützungsmassnahmen im Kulturbereich (Zeitraum November 2020 bis Ende Dezember 2021) erst Ende März 2022 abgeschlossen sein wird (vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 1.2), muss die Regelung zum Gesamtvolumen der bereitgestellten Mittel im kantonalen Covid-19-Kulturgesetz neu sowohl den Mittelbedarf für die zweite Phase (Anfang November 2020 bis Ende Dezember 2021) als auch den Mittelbedarf für die dritte Phase (Januar 2022 bis Dezember 2022) berücksichtigen.

Eine verlässliche Abschätzung des Mittelbedarfs für die dritte Phase vom Januar 2022 bis Dezember 2022 ist insbesondere aufgrund des ungewissen Verlaufs der Covid-19-Epidemie und der staatlichen Massnahmen kaum möglich. Aufgrund der Erfahrungen der ersten und der zweiten Phase der coronabedingten Finanzhilfen im Kulturbereich kann jedoch wiederum eine Annäherung vorgenommen werden.

Werden die Kosten der acht Monate Finanzhilfen der ersten Phase (Anfang März bis Ende Oktober 2020) und der bisher abschliessend bearbeiteten zehn Monate Finanzhilfen der zweiten Phase (November 2020 bis August 2021) mittels der monatlich durchschnittlichen Schäden auf die nun geplanten 12 Monate (Januar 2022 bis Dezember 2022) Ausfallentschädigungen an Kulturunternehmen und Kulturschaffende hochgerechnet, dann ergibt sich für die Zeit von Anfang Januar 2022 bis Ende Dezember 2022 ein Bedarf von insgesamt rund 10,4 Mio. Franken. Dazu wird ein Kostendach von höchstens 3,0 Mio. Franken für Transformationsprojektbeiträge¹⁷ und eine Reserve für Ausfallentschädigungen von rund 2 Mio. Franken für unvorhergesehene Entwicklungen (z.B. Einschränkung oder Wegfall der Unterstützungsmassnahmen für die Gesamtwirtschaft, namentlich der Corona-Erwerbsersatzentschädigung oder der Kurzarbeitsentschädigung¹⁸) hinzugerechnet. Damit ergibt sich insgesamt ein geschätzter Mittelbedarf für die dritte Phase von 15,4 Mio. Franken – bei aller Ungewissheit des Verlaufs der Covid-19-Epidemie und der einschränkenden staatlichen Massnahmen. Dieser wäre je zur Hälfte (je 7,7 Mio. Franken) durch den Bund und den Kanton zu finanzieren.

¹⁷ Vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 2.1.4.

¹⁸ Die Ausfallentschädigungen gemäss Covid-19-Gesetz sind subsidiär, d.h. ergänzend zu anderen Ansprüchen der Kulturunternehmen. Sie decken damit den Schaden, für den keine anderweitige Deckung erfolgt (z.B. Privatversicherung und Kurzarbeitsentschädigung) (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. b Covid-19-Kulturverordnung).

Für die Festlegung des neuen Kostendachs für die kantonalen Mittel zur Finanzierung der Massnahmen in der zweiten Phase und neu auch in der dritten Phase sind folgende Überlegungen relevant:

- Von den für die hälftige Finanzierung von Ausfallentschädigungen und Transformationsprojekte bereit gestellten kantonalen Mitteln von höchstens Fr. 9'850'000.– dürften nach Abschluss der Gesuchsbearbeitung für die zweite Phase gemäss Hochrechnung (vgl. die Schätzung in Abschnitt 1.2) voraussichtlich noch rund 3'660'000 Franken verfügbar sein. Von den für die Finanzierung desjenigen Teils von Ausfallentschädigungen für Kulturschaffende, der über 80 Prozent des finanziellen Schadens hinausgeht, bereitgestellten kantonalen Mitteln von Fr. 500'000.– dürften nach Abschluss der Gesuchsbearbeitung für die zweite Phase gemäss Hochrechnung (vgl. Schätzung in Abschnitt 1.2) noch rund 380'000 Franken zur Verfügung stehen.
- Der Bund spricht für Leistungen während der dritten Phase einen neuen Beitrag. Die nach Abschluss der zweiten Phase noch verfügbaren freien Bundesmittel (voraussichtlich rund 3,6 Mio. Franken) werden nicht auf die Phase drei übertragen. Aufgrund des vom Bund im Dezember 2021 neu für die Verlängerung der Massnahmen im Jahr 2021 beschlossenen Kredits und des üblichen Verteilschlüssel hat der Kanton St.Gallen vorläufig Bundesmittel im Umfang von 4,8 Mio. Franken in Aussicht.
- Aus dem geschätzten Bedarf an kantonalen Mitteln für die dritte Phase für die hälftig mit dem Bund zu finanzierenden Massnahmen in der Höhe von 7,7 Mio. Franken und den nach Abschluss der zweiten Phase voraussichtlich noch verfügbaren 3,66 Mio. Franken aus den mit Erlass des Covid-19-Kulturgesetzes bereitgestellten kantonalen Mitteln von höchstens 9,85 Mio. Franken folgt ein Mehrbedarf an kantonalen Mitteln im Umfang von 4,04 Mio. Franken. Wird das Kostendach der kantonalen Mittel für die hälftig mit dem Bund finanzierten Massnahmen mit der Verlängerung der Massnahmen um diesen Betrag erhöht, beträgt es neu für die zweite und dritte Phase zusammen insgesamt 13,89 Mio. Franken (anstatt bisher 9,85 Mio. Franken für die zweite Phase).
- Die so für die dritte Phase verfügbaren Kantonsmittel (7,7 Mio. Franken) können allerdings nur vollständig eingesetzt werden, wenn der Bund zusätzlich zu den in Aussicht stehenden 4,8 Mio. Franken (Stand 17. Dezember 2021) – analog zum Nachtragskredit im Sommer 2021 – im Verlauf des Jahres 2022 mittels Nachtrag weitere Mittel für Finanzhilfen im Kulturbereich spricht und dem Kanton St.Gallen daraus zusätzliche Bundesmittel von 2,9 Mio. Franken zusichert. Mit einem solchen Nachtrag stünden für die dritte Phase für die zur Hälfte mit dem Bund zu finanzierenden Massnahmen (reguläre Ausfallentschädigung, Beiträge an Transformationsprojekte) insgesamt 15,4 Mio. Franken (Bundes- und Kantonsmittel) zur Verfügung. Insgesamt würde in der zweiten und dritten Phase das Gesamtvolumen der Mittel für die je zur Hälfte von Bund und Kanton finanzierten Massnahmen damit 27,78 Mio. Franken betragen (je 13,89 Mio. Franken Bundes- und Kantonsmittel). Ohne einen solchen Nachtrag könnte der Kanton nur 4,8 Mio. Franken seiner bereitgestellten Mittel zum Einsatz bringen bzw. es stünden für die dritte Phase für die hälftig mit dem Bund zu finanzierenden Massnahmen nur 9,6 Mio. Franken zur Verfügung (bei einem geschätzten Bedarf von 15,4 Mio. Franken einschliesslich Reserve).¹⁹
- Der geschätzte Mittelbedarf in der dritten Phase für die Finanzierung desjenigen Teils von Ausfallentschädigungen für Kulturschaffende, der über 80 Prozent des finanziellen Schadens hin-

¹⁹ Die Bestimmung zum Gesamtvolumen der zur Verfügung stehenden Mittel (Art. 6 Abs. 1 Covid-19-Kulturgesetz) wird so angepasst, dass sie diesen Eventualitäten Rechnung trägt (vgl. Abschnitt 3, Erläuterungen zu Art. 6). Falls der Bund trotz eines entsprechenden Bedarfs nach Ausfallentschädigungen keinen Nachtrag sprechen würde (was wenig wahrscheinlich ist), müsste der Kanton in Ergänzung zum bisher geltenden Grundsatz der Zuteilung der Mittel nach Gesuchseingang (nach positiver Prüfung der Anträge) eine kulturpolitische Priorisierung seiner Ausfallentschädigungen prüfen, z.B. mittels unterschiedlich hoher Prozentsätze des erstatteten Schadens (vgl. dazu Art. 4 Abs. 1 Bst. a und c Covid-19-Kulturgesetz, gemäss dem die Ausfallentschädigung höchstens 80 Prozent des finanziellen Schadens des Kulturunternehmens und bei Kulturschaffenden höchstens 80 Prozent des über den Betrag von Fr. 3'470.– hinausgehenden Schadens deckt).

ausgeht (100'000 Franken), kann aus den nach Abschluss der zweiten Phase noch verfügbaren Mitteln (voraussichtlich 380'000 Franken) finanziert werden, die mit Erlass des Covid-19-Kulturgesetzes bereitgestellt wurden. Hier muss das bestehende Kostendach (Fr. 500'000.–) nicht angepasst werden.

- Das Kostendach für die in der zweiten und dritten Phase einzusetzenden kantonalen Mittel beträgt damit für die hälftig mit dem Bund zu finanzierenden Massnahmen (Fr. 13'890'000.– [bisher Fr. 9'850'000.– plus neu zusätzlich Fr. 4'040'000.–]) und die alleine durch den Kanton zu finanzierende 100-Prozent-Regelung für Ausfallentschädigungen für Kulturschaffende (weiterhin unverändert Fr. 500'000.–) neu insgesamt Fr. 14'390'000.–.

Die Finanzierung des kantonalen Anteils (14,39 Mio. Franken) für die Unterstützungsmassnahmen im Kulturbereich gemäss dem Covid-19-Gesetz soll wie bereits in der ersten Phase und wie im geltenden Art. 8 des Covid-19-Kulturgesetzes für die zweite Phase geregelt aus dem besonderen Eigenkapital erfolgen.

Die nachfolgende Tabelle fasst den Mittel- und den Kreditbedarf für die zweite und dritte Phase nochmals zusammen (Beträge in Mio. Fr.):

	Phase 2: November 2020 bis Dezember 2021			Phase 3: Januar 2022 bis Dezember 2022		Phasen 2 und 3	
	zur Verfügung stehende Mittel insgesamt	mutmasslich zugesicherte Beiträge (Schätzung)	per Ende 2021 mutmasslich nicht benötigte Mittel (Schätzung)	geschätzter Mittelbedarf	zur Verfügung stehende Mittel ohne Erhöhung Kostendach Kanton	Mehrbedarf	Kreditrahmen insgesamt
Bund	9,85 ²⁰	6,19	3,57 ²¹	7,70	4,80 ²²	2,90 ²³	13,89
Kanton	9,85	6,19	3,66	7,70	3,66	4,04	13,89
Kanton 100 % AE-KS ²⁴	0,50	0,12	0,38	0,10	0,38	–	0,50
Total	20,20	12,50	7,61	15,50²⁵	8,84	6,94	28,28

2.3 Ausblick Stiftsbibliothek St.Gallen

Mit Schreiben vom 3. April und 15. Juni 2020 ist der Katholische Konfessionsteil des Kantons St.Gallen an das Departement des Innern gelangt bezüglich Ausrichtung einer Ausfallentschädigung für Kulturunternehmen zur Deckung der finanziellen Einbussen, die der Stiftsbibliothek St.Gallen einschliesslich der Ausstellungsangebote im UNESCO-Weltkulturerbe Stiftsbezirk

²⁰ Zugesicherte, durch kantonale Mittel gegenfinanzierte Bundesmittel. Insgesamt hat der Bund dem Kanton St.Gallen für die zweite Phase (November 2020 bis Dezember 2021) Bundesmittel im Umfang von Fr. 13'285'300.– zugesichert. Davon fehlte für Fr. 3'435'300.– aber eine kantonale Gegenfinanzierung.

²¹ Einschliesslich Abzug Beitrag Bund an Administrativkosten des Kantons (Fr. 95'000.–). Bundesmittel verfallen nach Abschluss der zweiten Phase.

²² Voraussichtliche neue Bundesmittel für die dritte Phase aufgrund des Kreditbeschlusses des Bundesparlamentes in der Wintersession 2021.

²³ Voraussetzung: Nachtragskredit des Bundes, auf dessen Grundlage dem Kanton St.Gallen Zusatzmittel zugesichert werden.

²⁴ AE-KS = Ausfallentschädigung Kulturschaffende. Hier sind die Mehrkosten ausgewiesen, die der Kanton aufgrund der Übernahme von 100% der Ausfallentschädigung zu tragen hat.

²⁵ Der Betrag setzt sich wie folgt zusammen: geschätzter Bedarf Ausfallentschädigungen Januar 2022 bis Dezember 2022: 10,4 Mio. Franken; Kostendach für Transformationsprojektbeiträge: 3,0 Mio. Franken; Reserve für Ausfallentschädigungen: 2 Mio. Franken; geschätzter Bedarf Ausfallentschädigung Kulturschaffende 100-Prozent-Regelung: 100'000 Franken.

St.Gallen (auch Ausstellungssaal des Stiftsarchivs) in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie im Jahr 2020 entstanden sind. Gemäss der damals geltenden eidgenössischen Verordnung über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus (COVID-19) im Kultursektor vom 20. März 2020 (abgekürzt COVID-Verordnung Kultur) konnte dem Katholischen Konfessionsteil als Körperschaft des öffentlichen kantonalen Rechts bzw. der Stiftsbibliothek als Verwaltungseinheit dieser öffentlich-rechtlichen Person keine Ausfallentschädigung ausgerichtet werden. Da die Corona-Krise aber für die stark auf den internationalen Tourismus ausgerichtete Stiftsbibliothek massgebliche Einnahmeausfälle zur Folge hatte, bot der Kanton St.Gallen aufgrund der aussergewöhnlichen Situation Hand zu einer Speziallösung für die Stiftsbibliothek als zentralem Bestandteil des UNESCO-Weltkulturerbes Stiftsbezirk St.Gallen und weit über den Kanton ausstrahlende Kulturinstitution. Am 20. September 2021 beschloss der Kantonsrat einen Nachtragskredit «zur Deckung der Kosten in Zusammenhang mit der Entschädigung der Stiftsbibliothek St.Gallen für finanzielle Schäden aufgrund der Covid-19-Epidemie im Zeitraum von März bis Dezember 2020» in der Höhe von Fr. 253'959.60 (33.21.02).

Für Covid-19-bedingte finanzielle Schäden ab dem 1. Januar 2021 hat der Katholische Konfessionsteil noch keinen Unterstützungsbedarf angemeldet. Sollte der Konfessionsteil für das Jahr 2021 einen analogen Unterstützungsbedarf melden, wird im Verlauf des Jahres 2022 nach Vorliegen des Jahresrechnung 2021 eine vergleichbare Unterstützungslösung (mit Anteil der Stadt St.Gallen) geprüft.²⁶

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 4 Beitragshöhe a) Ausfallentschädigungen

Art. 4 des kantonalen Covid-19-Kultugesetzes regelt wichtige Parameter für die Bestimmung der Höhe der Ausfallentschädigungen nach Art. 4 bis 6 der eidgenössischen Covid-19-Kulturverordnung. Mit der Anpassung von Art. 4 Abs. 1 Bst. b des Covid-19-Kultugesetzes wird gewinnorientierten Kulturunternehmen, die in der zweiten Phase vom November 2020 bis Dezember 2021 bereits eine Ausfallentschädigung von Fr. 750'000.– erhalten haben, ermöglicht, auch in der dritten Phase vom Januar 2022 bis Dezember 2022 eine Ausfallentschädigung zu erhalten. Analog zur zweiten Phase bzw. zur bisher geltenden Regelung soll auch für die dritte Phase pauschal eine Obergrenze für Ausfallentschädigungen an gewinnorientierte Kulturunternehmen von Fr. 750'000.– gelten. Die neue Ziff. 1 von Bst. b präzisiert, dass die bisherige Obergrenze für Schäden zwischen dem 1. November 2020 und dem 31. Dezember 2021 gilt. Die neue Ziff. 2 legt fest, dass für Schäden zwischen dem 1. Januar 2022 und dem 31. Dezember 2022 wiederum die gleiche Obergrenze gilt bzw. ein gewinnorientiertes Kulturunternehmen in diesem Zeitraum wieder neue Schäden geltend machen kann, jedoch nur bis zur festgelegten Obergrenze eine Entschädigung erhält. Ein gewinnorientiertes Kulturunternehmen erhält damit sowohl in der zweiten als auch in der dritten Phase bis zu einem festgestellten Schaden von 937'500 Franken jeweils 80 Prozent seines Schadens erstattet, bei Schäden über 937'500 Franken sinkt der Prozentsatz des erstatteten Schadens jeweils entsprechend.

Art. 6 Umfang der zur Verfügung stehenden Mittel

Mit der Anpassung von Art. 6 Abs. 1 wird das Gesamtvolumen der für die Unterstützungsmassnahmen im Kulturbereich während der zweiten Phase (Anfang November 2020 bis Ende Dezember 2021) und der dritten Phase (Anfang Januar 2022 bis Ende Dezember 2022) zur Verfügung stehenden Mittel neu festgelegt. Dies aufgrund des zusätzlichen Mittelbedarfs für die dritte Phase

²⁶ Vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung vom 29. Juni 2021 zum Kantonsratsbeschluss über Nachtragskredite für Entschädigungen zugunsten von Einrichtungen für Menschen mit Behinderung und der Stiftsbibliothek St.Gallen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (33.21.02), S. 10.

der Unterstützung von Anfang Januar 2022 bis Ende Dezember 2022 und aufgrund der Neuregelung der für die dritte Phase zur Verfügung stehenden Bundesmittel (vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 2.2 oben).

Da der Bund noch keine Mittel verbindlich für die dritte Phase zugesichert hat bzw. noch nicht absehbar ist, welche Mittel er abschliessend für die dritte Phase bereitstellt (aufgrund des vom Bundesparlament in der Wintersession 2021 beschlossenen Kredits und des üblichen Verteilungsschlüssels hat der Kanton St.Gallen Bundesmittel im Umfang von 4,8 Mio. Franken in Aussicht, bei Bedarf könnte es möglicherweise noch zu einem Nachtragskredit kommen), soll der Anteil der Bundesmittel nicht mit einem fixen Betrag im Gesetz selber festgelegt werden (vgl. neuer Art. 6 Abs. 1 Bst. a entsprechend der Formulierung in Art. 2 des Gesetzes über die wirtschaftliche Unterstützung von Unternehmen sowie von durch die öffentliche Hand geführten Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie [sGS 571.3]). Der Bundesanteil soll vielmehr diejenigen Mittel des Bundes umfassen, die er gestützt auf Art. 11 Abs. 2 des eidgenössischen Covid-19-Gesetzes und eine Leistungsvereinbarung mit dem Kanton St.Gallen für Unterstützungsmassnahmen nach Art. 4 bis 6 (Ausfallentschädigungen) und Art. 7 bis 10 (Beiträge an Transformationsprojekte) der eidgenössischen Covid-19-Kulturverordnung für Unterstützungsmassnahmen im Kanton St.Gallen bereitstellt.

Die Mittel des Kantons am Gesamtvolumen der in der zweiten und dritten Phase zur Verfügung stehenden Mittel werden aufgrund des durch die Verlängerung der Unterstützungsmassnahmen bedingten Mehrbedarfs (vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 2.2 oben) im Sinn eines neuen, angepassten Kostendachs festgelegt (Art. 6 Abs. 1 Bst. b). Das Kostendach für die in der zweiten und dritten Phase einsetzbaren kantonalen Mittel wird für die hälftig mit dem Bund zu finanzierenden Massnahmen neu um Fr. 4'040'000.– erhöht und auf Fr. 13'890'000.– festgelegt. Das Kostendach für die alleine durch den Kanton zu finanzierende 100-Prozent-Regelung für Ausfallentschädigungen für Kulturschaffende bleibt unverändert bei Fr. 500'000.– (Art. 6 Abs. 1 Bst. c).

Art. 6 Abs. 2 hält in der geltenden Fassung im Sinn eines Kostendachs für Transformationsbeiträge fest, dass höchstens 10 Prozent oder höchstens Fr. 2'000'000.– der nach Abs. 1 Bst a und b der Bestimmung zur Verfügung gestellten Mittel (19,7 Mio. Franken) für Transformationsprojekte verwendet werden dürfen. Mit der Anpassung von Abs. 2 und dem neuen Abs. 3 wird die Möglichkeit geschaffen, auch in der dritten Phase vom Januar 2022 bis Dezember 2022 unter ähnlichen Bedingungen, wie der Kantonsrat sie für die zweite Phase (November 2020 bis Dezember 2021) festgelegt hat, Beiträge an Transformationsprojekte auszurichten. Da angesichts der Entwicklungen ein verstärkter Bedarf nach einer Transformation der Kulturunternehmen besteht, der Förder-Spielraum mit einem Kostendach von 2 Mio. Franken gleichzeitig relativ eingeschränkt ist, soll das Kostendach moderat um 1 Mio. Franken auf 3 Mio. Franken erhöht werden («in jedem Fall höchstens drei Mio. Franken», vgl. dazu und zur Bedeutung der Transformationsprojekte für die Zukunft der Kulturunternehmen und die kulturelle Vielfalt im Kanton Abschnitt 2.1.4 oben). Der angepasste Abs. 2 präzisiert, dass die bisherige Deckelung in Bezug auf die für den Zeitraum vom 1. November 2020 bis zum 31. Dezember 2021 zur Verfügung stehenden Mittel (19,7 Mio. Franken) für Gesuchseinreichungen zwischen dem 1. November 2020 und dem 30. November 2021 gilt, der neue Abs. 3 legt fest, dass für Gesuchseinreichungen zwischen dem 1. Januar 2022 und dem 30. November 2022 wiederum eine ähnliche Deckelung gilt, dieses Mal aber in Bezug auf die für den Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis zum 31. Dezember 2022 zur Verfügung stehenden Mittel und mit einem Kostendach von 3 Mio. Franken. Damit das Kostendach für Transformationsbeiträge für den Fall, dass der Bund in Sachen Kreditmittel für die dritte Phase nachzieht und Mittel in gleichem Umfang wie der Kanton bereitstellt (je 7,7 Mio. Franken bzw. 15,4 Mio. Franken), gemäss der vorgenommenen Schätzung des Mittelbedarfs für Transformationsbeiträge in der dritten Phase (3 Mio. Franken, vgl. Abschnitt 2.2 oben), voll ausgeschöpft werden kann, muss der Prozentsatz im neuen Abs. 3 von zehn auf 20 Prozent erhöht

werden («höchstens 20 Prozent, höchstens jedoch drei Mio. Franken»). Bei zehn Prozent können, selbst wenn der Bund für die dritte Phase Mittel bis zur Höhe des kantonalen Kostendachs zur Verfügung stellt (7,7 Mio. Franken), höchstens 1,54 Mio. Franken für Transformationsprojekte eingesetzt werden, bei 20 Prozent beträgt der Höchstbetrag rund 3 Mio. Franken.

Eine Regelung, die auf eine solche Etappierung verzichtet und für die zweite und dritte Phase dafür ein gemeinsames, erhöhtes Kostendach festlegt (im Sinn von «werden für Transformationsprojekte höchstens 30 Prozent, höchstens jedoch fünf Mio. Franken verwendet») stellt keine sinnvolle Option dar, da in der zweiten Phase Gesuche aufgrund der nicht ausreichenden Mittel abgelehnt werden mussten (Erlass Prioritätenordnung im Mai 2021 mit zusätzlichen Kriterien, aufgrund welcher Gesuche abgelehnt werden mussten, die ohne Deckelung hätten unterstützt werden können).

Im Zusammenhang mit der Verlängerung der Transformationsprojekt-Beiträge und der Erneuerung des für sie geltenden Kostendachs gilt es folgende Punkte zu berücksichtigen: Theoretisch kann ein Kulturunternehmen für jeweils unterschiedliche Transformationsprojekte jeweils ein Beitragsgesuch einreichen, also mehrere Gesuche stellen (praktisch werden das nur wenige Kulturunternehmen machen, da die Ausarbeitung solcher Projekte in der Regel mit einem sehr grossen Aufwand verbunden ist). Dabei ist allerdings zu beachten, dass für Transformationsprojekt-Beiträge eine Obergrenze gilt. Die Beiträge betragen gemäss Art. 9 Abs. 2 der eidgenössischen Covid-19-Kulturverordnung je Kulturunternehmen in jedem Fall höchstens 300'000 Franken, wobei der Betrag auch auf mehrere Projekte aufgeteilt werden kann. Bereits in der zweiten Phase eingereichte Gesuche, die abgelehnt wurden, können in der dritten Phase nicht nochmals gleich eingereicht werden, abgeänderte und angepasste Gesuche hingegen schon.

Vollzugsbeginn

Die Regierung schlägt dem Kantonsrat vor, den Nachtrag zum Gesetz über die Umsetzung der eidgenössischen Covid-19-Gesetzgebung im Kulturbereich in Anwendung von Art. 68 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) sofort und rückwirkend auf den 1. Januar 2022 in Vollzug zu setzen. Nach dieser Bestimmung kann der Kantonsrat aus Gründen zeitlicher Dringlichkeit mit der Zustimmung der Mehrheit seiner Mitglieder Gesetze oder Finanzbeschlüsse sofort in Vollzug setzen. Spätestens nach einem Jahr müssen diese dem (obligatorischen oder fakultativen) Referendum unterstellt werden.

Die Botschaft der Verfassungskommission (ABI 2000, 339) verweist ausdrücklich auf Notfälle wie Wirtschaftskrisen, Naturkatastrophen und plötzliche Flüchtlingsströme als Situationen, in denen Art. 68 KV zur Anwendung kommen kann. Bei der Corona-Krise handelt es sich um einen solchen Notfall, bei dem auch die zeitliche Dringlichkeit gegeben ist.

Da das Dringlichkeitsrecht zu einer Schmälerung der Volksrechte führt, ist eine Volkabstimmung, falls das Referendum gegen das Gesetz ergriffen wird (siehe Abschnitt 5), so rasch wie möglich nachzuholen. Die Veröffentlichung der Referendumsvorlage mit der 40-tägigen Frist für das Sammeln von Unterschriften soll im ordentlichen Rhythmus am zweiten Montag nach dem Beginn der Session, an welcher der Kantonsrat die Vorlage verabschiedet, erfolgen.²⁷

Der Nachtrag soll zudem rückwirkend auf den 1. Januar 2022 in Vollzug gesetzt werden. Die vorliegende Rückwirkung ist zeitlich mässig, durch triftige Gründe (Vorgaben Bundesrecht) gerechtfertigt, bewirkt keine stossenden Ungleichheiten und stellt auch keinen Eingriff in wohlverworbene Rechte dar (vgl. dazu auch die Ausführungen zum Start der Gesuchsbearbeitung in der

²⁷ Falls das Ratsreferendum ergriffen werden sollte, entfällt dieser Verfahrensschritt.

dritten Phase in Abschnitt 2.1.2).²⁸ Sie ist daher als zulässig zu beurteilen. Eine rückwirkende Invollzugsetzung der geänderten Bestimmungen zum Zeitraum November 2020 bis Dezember 2021 (namentlich neuer Art. 4 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 und neuer Art. 6 Abs. 2 Bst. a) auf den 1. November 2020 ist nicht angezeigt, da die entsprechenden Bestimmungen durch den Vollzug bereits weitgehend überholt sind und gegenüber dem Wortlaut in der geltenden Fassung des Gesetzes unter Berücksichtigung des Bundesrechts keine materiell-rechtlichen Anpassungen enthalten. Ihre Anpassung wurde jedoch trotzdem als wichtig erachtet, um das über die ganze Geltungsdauer der Unterstützungsmassnahmen nach Art. 11 des eidgenössischen Covid-19-Gesetzes geltende Gesamtsystem transparent abzubilden.

4 Vernehmlassung

Aufgrund des kurzen Vorlaufs des Bundes (Beschluss der bundesrechtlichen Anpassungen am 17. Dezember 2021, Inkrafttreten am 1. Januar 2022) und der zeitlichen Dringlichkeit (Beginn der dritten Phase der Covid-Unterstützungsmassnahmen am 1. Januar 2022) war es nicht möglich, eine Vernehmlassung durchzuführen.

5 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Mit dem vorliegenden Nachtrag zum Gesetz über die Umsetzung der eidgenössischen Covid-19-Gesetzgebung im Kulturbereich wird das Kostendach für die kantonalen Mittel, die für die hälftig vom Bund zu finanzierenden Massnahmen einsetzbar sind, um Fr. 4'040'000.– erhöht. Der Mehrbedarf folgt aus dem geschätzten Bedarf an kantonalen Mitteln für die dritte Phase für die hälftig mit dem Bund zu finanzierenden Massnahmen in der Höhe von rund 7,7 Mio. Franken und den nach Abschluss der zweiten Phase voraussichtlich noch verfügbaren 3,66 Mio. Franken aus den mit Erlass des Covid-19-Kulturgesetzes bereitgestellten kantonalen Mitteln von 9,85 Mio. Franken (vgl. Abschnitt 2.2). Die Finanzierung der kantonalen Mehrmittel erfolgt wie bis anhin (vgl. Art. 8 Covid-19-Kulturgesetz) aus dem besonderen Eigenkapital.

Die Verlängerung der Ausrichtung der coronabedingten Finanzhilfen im Kulturbereich bis Ende Dezember 2022 hat einen erhöhten personellen Mehrbedarf zur Folge. Bisher wurden für die Bearbeitung der Gesuche zu einem sehr grossen Teil interne Ressourcen eingesetzt, was die Gleit-, Über- und Ferienzeithaben im Amt für Kultur massiv ansteigen liess und zu starken Verzögerungen bei der Erfüllung regulärer Arbeiten im Amt für Kultur geführt hat. Die Regierung prüft daher eine vermehrte Inanspruchnahme externer Unterstützung. An solchen administrativen Kosten wird sich der Bund in einem noch zu bestimmenden Umfang beteiligen. Der Aufwand des Kantons wird frühestens dann als unumgängliche und dringliche Mehrausgabe nach Art. 54 f. des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1) durch die Regierung beschlossen, wenn der Betrag, mit dem sich der Bund an den Administrativkosten beteiligt, besser abschätzbar sein wird. Derzeit ist bezüglich der kantonalen Aufwendungen von einer Grössenordnung von gegen 300'000 Franken auszugehen. Vorbehalten bleiben in jedem Fall entsprechende Anpassungen, sollte der Kantonsrat dem vorliegenden Nachtrag ganz oder in Teilen nicht zustimmen (mit entsprechenden Folgen für einzelne Unterstützungsinstrumente und die entsprechende Gesuchsbearbeitung).

Die Zuständigkeiten für den Vollzug bleiben trotz dem voraussichtlich verstärkten Beizug externer Unterstützung unverändert (vgl. Art. 7 Covid-19-Kulturgesetz). Die Beurteilung der Gesuche wird weiterhin unter der Federführung des Amtes für Kultur stattfinden, der Entscheid über die Gesu-

²⁸ Vgl. zu diesen Voraussetzungen m.w.H. Häfelin / Müller / Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich / St.Gallen 2016, Rz. 270.

che bleibt bei den ermächtigten Mitarbeitenden des Amtes für Kultur bzw. die Zusicherung von Beiträgen ab Fr. 100'000.– bei der Vorsteherin des Departementes des Innern (vgl. Nr. DI.A.39 im Anhang DI zur Ermächtigungsverordnung [sGS 141.41]).²⁹

6 Referendum

Die aufgrund des vorliegenden Nachtrags zum Covid-19-Kulturgesetz im Rahmen des Gesamtvolumens des kantonalen Anteils zusätzlich zur Verfügung stehenden Mittels des Kantons (vgl. Erhöhung Kostendach für die in der zweiten und dritten Phase einsetzbaren kantonalen Mittel für die hälftig mit dem Bund zu finanzierenden Massnahmen um Fr. 4'040'000.–) liegen unter der Grenze des obligatorischen Finanzreferendums nach Art. 6 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) in der Höhe von 15 Mio. Franken (für einmalige Ausgaben), jedoch über der Grenze des fakultativen Referendums nach Art. 5 RIG in der Höhe von 3 Mio. Franken (für einmalige Ausgaben).

Der vorliegende Nachtrag zum Gesetz über die Umsetzung der eidgenössischen Covid-19-Gesetzgebung im Kulturbereich untersteht damit nach Art. 7 RIG dem fakultativen Finanzreferendum. Gleichzeitig untersteht das Gesetz auch dem fakultativen Gesetzesreferendum nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a KV i.V.m. Art. 5 RIG.

Aufgrund der vorgesehenen dringlichen Invollzugsetzung (siehe oben Abschnitt 3, Vollzugsbeginn) erfolgt die Unterstellung unter das Referendum nachträglich.

7 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Nachtrag zum Gesetz über die Umsetzung der eidgenössischen Covid-19-Gesetzgebung im Kulturbereich einzutreten.

Im Namen der Regierung

Marc Mächler
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

²⁹ Mit Erlass des Covid-19-Kulturgesetzes wurden die Zuständigkeiten für den Vollzug dem Departement des Innern übertragen. Entsprechend den Ausführungen in der Botschaft (22.21.03) ist weiterhin das Amt für Kultur für den Vollzug zuständig. Dieses war bis zum Erlass des Gesetzes direkt gestützt auf die dringliche Verordnung der Regierung (nGS 2020-078) zuständig. Mit dem am 15. Juni 2021 beschlossenen XIX. Nachtrag zur Ermächtigungsverordnung (sGS 141.41) wurden die Zuständigkeit der betreffenden Funktionen bzw. Personen im Amt für Kultur (Leiterin bzw. Stv. Leiter Amt für Kultur) festgelegt (vgl. Anhang DI, Nr. DI.A.39). Diese handeln für das Departement des Innern. Die Zusicherung von Beiträgen ab Fr. 100'000.– bedarf entsprechend den Ausführungen in der Botschaft weiterhin der Zustimmung der Vorsteherin des Departementes des Innern. Sie erlässt die betreffenden Verfügungen daher selbst.

Nachtrag zum Gesetz über die Umsetzung der eidgenössischen Covid-19-Gesetzgebung im Kulturbereich

Entwurf der Regierung vom 4. Januar 2022

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 4. Januar 2022³⁰ Kenntnis genommen und

erlässt:

I.

Der Erlass «Gesetz über die Umsetzung der eidgenössischen Covid-19-Gesetzgebung im Kulturbereich vom 20. April 2021»³¹ wird wie folgt geändert:

Art. 4 *Beitragshöhe* a) *Ausfallentschädigungen*

¹ Die Ausfallentschädigung nach Art. 4 bis 6 der Covid-19-Kulturverordnung:

- a) deckt höchstens 80 Prozent des finanziellen Schadens des Kulturunternehmens;
- b) beträgt bei gewinnorientierten Kulturunternehmen höchstens ~~Fr. 750'000.– je Unternehmen;~~
 - 1. **Fr. 750'000.– je Unternehmen für Schäden zwischen dem 1. November 2020 und dem 31. Dezember 2021;**
 - 2. **Fr. 750'000.– je Unternehmen für Schäden zwischen dem 1. Januar 2022 und dem 31. Dezember 2022;**
- c) deckt bei Kulturschaffenden 100 Prozent des finanziellen Schadens bis zu Fr. 3'470.– im Monat und höchstens 80 Prozent des darüber hinausgehenden Schadens.

² Entgangener Gewinn wird nicht entschädigt.

³ Es besteht kein Rechtsanspruch auf die Gewährung von Ausfallentschädigungen.

Art. 6 *Umfang der zur Verfügung stehenden Mittel*

¹ Das Gesamtvolumen der zur Verfügung stehenden Mittel ~~bestimmt sich wie folgt~~ **umfasst die Mittel:**

- a) ~~Ein erster Teil der Mittel umfasst Fr. 12'994'400.–. Bund und Kanton stellen je die Hälfte der Mittel bereit.~~ **des Bundes, die er für Unterstützungsmassnahmen im Kanton St.Gallen nach Art. 4 bis 6 und Art. 7 bis 10 der Covid-19-Kulturverordnung bereitstellt;**
- b) ~~Ein zweiter Teil der Mittel umfasst höchstens Fr. 6'705'600.–. Der Kanton stellt dabei Mittel im selben Umfang wie der Bund zur Verfügung, höchstens Fr. 3'352'800.–.~~ **des Kantons, die**

³⁰ ABI 2022-●●.

³¹ sGS 571.2.

nach Bundesrecht für die Inanspruchnahme der Bundesmittel nach Bst. a dieser Bestimmung erforderlich sind, höchstens jedoch Fr. 13'890'000.–;

- c) ~~Ein dritter Teil der Mittel umfasst~~ **des Kantons von** höchstens Fr. 500'000.–, ~~die der Kanton bereitstellt. Sie dienen~~ zur Finanzierung desjenigen Teils von Ausfallentschädigungen für Kulturschaffende, die über 80 Prozent des finanziellen Schadens hinausgehen. Sollte sich der Bund auch an diesem Teil der Ausfallentschädigungen beteiligen, reduziert sich der Beitrag des Kantons entsprechend.

² Höchstens 10 Prozent oder höchstens Fr. 2'000'000.– der nach Abs. 1 Bst. a und b dieser Bestimmung **für den Zeitraum vom 1. November 2020 bis zum 31. Dezember 2021** zur Verfügung ~~gestell~~**stehenden** Mittel werden für Transformationsprojekte **mit Gesuchseinreichung zwischen dem 1. November 2020 und dem 30. November 2021** verwendet.

³ Höchstens 20 Prozent oder höchstens Fr. 3'000'000.– der nach Abs. 1 Bst. a und b dieser Bestimmung **für den Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis zum 31. Dezember 2022** zur Verfügung ~~stehenden~~ **Mittel werden für Transformationsprojekte mit Gesuchseinreichung zwischen dem 1. Januar 2022 und dem 30. November 2022** verwendet.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Dieser Erlass wird in Anwendung von Art. 68 der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001³² rückwirkend ab 1. Januar 2022 angewendet.

2. Dieser Erlass untersteht dem fakultativen Referendum.³³

³² sGS 111.1.

³³ Art. 5 und Art. 7 RIG, sGS 125.1.