

Winterthur, 24. September 2021

Bericht zum Erlass einer Verordnung über die  
Kulturförderung

## Geleitwort

Winterthur ist DIE Kulturstadt – und wir sind stolz darauf! Immer wieder gelangen wir im Zusammenhang mit der Entwicklung unserer Kulturförderung mit Vorlagen oder Weisungen ans Stadtparlament. Vorliegend geht es aber nicht um ein neues Konzept oder neue Subventionsverträge, sondern der Stadtrat legt Ihnen einen Entwurf für die im Kulturleitbild in Aussicht gestellte gesetzliche Grundlage für die städtische Kulturförderung zur Vernehmlassung vor.

Wie ich bereits einleitend zum Kulturleitbild 2015 angemerkt habe, sprechen wir heute ganz selbstverständlich von der Kulturstadt Winterthur. Der Begriff Kulturstadt ist untrennbar mit unserer Stadt verbunden und inzwischen eine eigene Marke mit grosser Ausstrahlung geworden; das vielfältige und in vielerlei Hinsicht einzigartige Kulturgeschehen ist für die Stadt Winterthur ein zentraler Standortfaktor, wenn es darum geht, sich im Wettbewerb der Städte strategisch auszurichten. Nur schon aus diesem Grund ist und bleibt Kulturförderung in unserer Stadt von grosser Bedeutung. Kultur ist aber weit mehr als Standortmarketing: Kultur stärkt die Identität einer Stadt und die Identifikation der Bevölkerung mit ihrer Stadt. Sie mobilisiert Fantasie und Kreativität, fördert Kommunikation, Vernetzung und soziale Integration, und gibt der Gesellschaft neue Impulse. Nicht zuletzt ist sie ein Hort der Bildung. Kulturelle Ereignisse, Räume und Aktivitäten machen eine Stadt erst wirklich zur Stadt, nämlich zu einem anregenden Ort des Austauschs und der Gemeinsamkeit. Kultur ist Leben. Nicht zuletzt deshalb hat Winterthur den Ruf einer Stadt, in der man gerne lebt.

Trotz ihrer grossen Bedeutung fehlt der Kulturförderung bis heute eine verbindliche Rechtsgrundlage auf kommunaler Ebene. Durch den Erlass einer Kulturförderungsverordnung wird diese Lücke geschlossen und damit der Bedeutung der Kultur für die Stadt Winterthur Nachdruck verliehen: Mit der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage bekennt sich die Stadt zu ihrer kulturellen und damit einhergehend finanziellen Verantwortung und verpflichtet sie sich auch formell zur Kulturförderung.

Der vorliegende Entwurf für eine Verordnung über die Kulturförderung ist schlank gehalten. Er legitimiert einerseits den Status quo der bisherigen Praxis auf gesetzlicher Ebene, die mit der bisherigen Stossrichtung weitergeführt werden soll, andererseits nimmt er aber auch verschiedene Themen auf, welche die künftige Entwicklung der Kulturförderung mitbestimmen werden. Als Mitwirkungsverfahren im Rahmen dieses Gesetzgebungsprozesses wurde die Vernehmlassung gewählt, mit dem Ziel, möglichst viele Stakeholder anzusprechen. Wir freuen uns auf Ihre Rückmeldungen und Reaktionen!

Der nachstehende Bericht beleuchtet den Verordnungsentwurf, den Sie in kommentierter Form in der Beilage finden. Der Entwurf orientiert sich an der neuen Gemeindeordnung, über die bekanntlich am 26. September 2021 abgestimmt wird.

Der Stadtpräsident

A handwritten signature in black ink, consisting of a vertical line on the left, a horizontal line across the middle, and a large, stylized 'H' on the right.

Michael Künzle

# Inhaltsverzeichnis

Geleitwort.....	2
Inhaltsverzeichnis.....	4
1 Zusammenfassung.....	5
2 Ausgangslage .....	6
2.1 Lange Tradition der Kulturförderung.....	6
2.2 Kulturleitbild 2015.....	7
2.3 Neue Themen .....	7
2.4 Bestehende gesetzliche Grundlagen.....	8
2.4.1 Neue Gemeindeordnung.....	8
2.4.2 Vom Volk bewilligte Subventionsverträge.....	8
2.4.3 Spezialerlasse des Stadtparlaments .....	9
2.4.4 Beschlüsse des Stadtparlaments zu Subventionsverträgen .....	9
2.5 Weitere von der Stadt unterstützte Aktivitäten.....	10
3 Entwurf zur Verordnung über die Kulturförderung .....	11
3.1 Grundidee .....	11
3.2 Eckpunkte der neuen Verordnung .....	11
3.2.1 Kulturstadt.....	11
3.2.2 Kulturförderung .....	13
3.2.3 Steuerung .....	13
3.2.4 Förderungs- und Unterstützungsmassnahmen.....	13
3.2.5 Finanzierung .....	15
3.2.6 Übergangsbestimmungen .....	15
4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen .....	16
5 Umbenennung des Bereichs Kultur in «Amt für Kultur» .....	16

# 1 Zusammenfassung

In den Jahren 2014/5 wurde in einem breit angelegten partizipativen Prozess ein Kulturleitbild für Winterthur erarbeitet, welches der Stadtrat am 4. März 2015 verabschiedet hat. Darin wurden eine Reihe von strategisch bedeutsamen Handlungsfeldern der Kulturförderung definiert und die wichtigsten Massnahmen dazu festgelegt. Das erste Handlungsfeld betrifft die Weiterentwicklung der Kulturstadt Winterthur, die auf der politischen Agenda eine hohe Priorität haben soll. Als eine der wichtigsten Massnahmen in diesem Handlungsfeld wurde die Schaffung einer kommunalen Rechtsgrundlage für die Kulturförderung des Bereichs Kultur festgelegt, da eine solche Grundlage bis heute fehlt. Sie soll als rechtliche Basis für eine sichtbare, glaubwürdige und kohärente Kulturpolitik dienen, welche der langfristigen Perspektive unserer Stadt als Kulturstadt Rechnung trägt: nämlich, dass Winterthur dank der Kultur eine überregionale Ausstrahlung behält, und dank der kulturellen Vielfalt für ihre Bewohnerinnen und Bewohner eine lebenswerte Stadt bleibt. Im Rahmen der Diskussionen im Zusammenhang mit der parlamentarischen Motion betreffend Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Kulturfinanzierung vom 23. Januar 2017 (GGR-Nr. 2017.13) wurde auch dem Parlament die Erarbeitung einer entsprechenden Rechtsgrundlage in Aussicht gestellt. Diese Absicht hat der Stadtrat in der Folge bekräftigt, indem er die Kulturförderung als Schwerpunkt in sein Legislaturprogramm 2018 – 2022 aufgenommen und in der dazugehörigen Massnahmenplanung die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Weiterentwicklung der Kulturstadt Winterthur explizit als strategisches Vorhaben verankert hat.

Der Entwurf für eine kommunale Verordnung über die Kulturförderung, die dem Stadtparlament unterbreitet werden soll, liegt nun vor und wird in eine breit angelegte Vernehmlassung gegeben, um die Mitsprache aller Interessierten und Betroffenen zu gewährleisten. Mit dem Erlass dieser Verordnung setzt die Stadt Winterthur ein kulturpolitisches Zeichen; sie signalisiert, dass die Kulturförderung weiterhin mit angemessenen Ressourcen ausgestattet werden soll, damit Winterthur auch in Zukunft als Kulturstadt erhalten bleibt und diesem Ruf gerecht werden kann. Die Verordnung ist schlank gehalten; sie legitimiert einerseits den Status quo der bisherigen Praxis, die sich bewährt hat, benennt aber andererseits auch Themen, welche die kulturellen Entwicklungen in den nächsten Jahren mitbestimmen werden. Der Stadtrat schlägt sodann vor, periodisch ein neues Kulturleitbild zu erlassen. Darin konkretisiert er die Strategie und die Massnahmen zur Erreichung der Ziele der Kulturförderung unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Bedürfnisse und sich abzeichnender Entwicklungen. Weiter werden im Verordnungsentwurf die Unterstützungsformen, die Zuständigkeiten und die Finanzierung thematisiert.

Im Zusammenhang mit dem Erlass dieser Verordnung soll der Bereich Kultur in «Amt für Kultur» umbenannt werden, so dass in jedem Kontext klar ist, dass damit eine städtische Verwaltungsstelle und nicht ein Themenbereich gemeint ist. Überdies stellt dies ein Abgleich mit der Benennung anderer städtischer Verwaltungsabteilungen dar.

Nach Auswertung der Vernehmlassung wird die Vorlage dem Stadtparlament unterbreitet.

## 2 Ausgangslage

### 2.1 Lange Tradition der Kulturförderung<sup>1</sup>

Die Kulturförderung hat in der Stadt Winterthur eine lange Tradition und genießt seit jeher einen hohen gesellschaftlichen Stellenwert. Die ersten Institutionen – das Musikkollegium und die Bürgerbibliothek – gehen bis ins 17. Jahrhundert zurück. Heute ist die Winterthurer Kulturszene reicher und vielfältiger denn je. In keiner anderen Schweizer Stadt dieser Grösse sind kulturelle Spitzenleistungen in solcher Dichte vorhanden. Hinzu kommt eine lebendige regionale und lokale Kulturszene. Auf nationaler Ebene und auch darüber hinaus ist der Begriff Kulturstadt untrennbar mit der Stadt Winterthur verbunden.

Innerhalb der Stadtverwaltung ist der Bereich Kultur (künftig: Amt für Kultur) zuständig für den Betrieb der eigenen Institutionen, die Kulturförderung und Kulturvermittlung sowie für die Pflege und den Erhalt der ihm anvertrauten Bauten und Sammlungen. Als eigene Betriebe werden im Jahr 2021 geführt:

- Naturmuseum
- Gewerbemuseum und Uhrenmuseum
- Münzkabinett
- Alte Kaserne Kulturzentrum

Ebenfalls im Bereich Kultur angesiedelt ist die Abteilung städtische Kulturliegenschaften, die im Wesentlichen für den Unterhalt von kulturell genutzten städtischen Liegenschaften zuständig ist. Im Jahr 2021 betrifft dies folgende Gebäude:

- Theaterliegenschaft (Nutzer: Theater Winterthur AG)
- Museumsgebäude (Nutzer: Kunst Museum Winterthur, Naturmuseum, Museumscafé)
- Reinhart am Stadtgarten (Nutzer: Kunst Museum Winterthur)
- Villa Flora (Nutzer: Kunst Museum Winterthur)
- Lindengut (Nutzer: Historischer Verein Winterthur, Diverse)

---

<sup>1</sup> Vgl. Kulturleitbild 2015, S. 7ff

- Waaghaus (Nutzer: Figurentheater Winterthur, Kunsthalle Winterthur, Diverse)
- Schloss Hegi (Nutzer: Verein Schloss Hegi)
- Mörsburg (Nutzer: Schlosshalde GmbH)
- Kapelle Rossberg (Nutzer: Diverse)

Der Bereich Kultur unterstützt sodann kulturelle Institutionen und Organisationen im Rahmen von Subventionsverträgen. Ausserdem werden vorhabenbezogene Beiträge an das freie Kulturschaffen ausgerichtet. Weitere Beispiele für Unterstützungsmassnahmen sind Preise und Stipendien für Auslandsateliers sowie die Kunstankäufe für die Kunstsammlung. Auch kulturell tätige Laien und Freiwilligenarbeit werden zum Teil subventioniert. Diese Unterstützung erfolgt aber hauptsächlich durch die Fachstellen Quartierentwicklung sowie Integrationsförderung und nur ausnahmsweise durch den Bereich Kultur.

## 2.2 Kulturleitbild 2015

Am 4. März 2015 hat der Stadtrat das Kulturleitbild 2015 verabschiedet. Er hat darin die Grundsätze der Kulturförderung in Winterthur festgehalten und in diesem Rahmen die kulturelle Vielfalt aufgezeigt, die es zu erhalten gilt, aber auch die Notwendigkeit, innerhalb dieser Vielfalt Schwerpunkte zu setzen<sup>2</sup>. Das Leitbild fordert einerseits die Pflege des reichhaltigen Kulturerbes und andererseits auch die Erschliessung neuer Ressourcen, damit Weiterentwicklungen möglich sind und Neues geschaffen werden kann. Im Fokus des Leitbildes stehen kulturelle Aktivitäten, die von der städtischen Kulturförderung unterstützt werden.

Zur strategischen Ausrichtung der Kulturförderung wurden im Kulturleitbild verschiedene Leitgedanken und Handlungsfelder formuliert. Als einer der Leitgedanken wurde auch die Kulturvermittlung als gemeinsame Aufgabe aufgenommen. Kultur soll für alle Menschen zugänglich sein. Insbesondere Kinder und Jugendliche sind im Sinne der Chancengerechtigkeit an Kunst und Kultur heranzuführen. Dies geschieht im Rahmen der städtischen Kulturförderung namentlich durch die Museums- und Theaterpädagogik.

## 2.3 Neue Themen

Seit dem Erlass des Kulturleitbildes 2015 sind zunehmend neue Themen dringlich geworden, welche in Zukunft berücksichtigt werden müssen und Konsequenzen für Strategie und Massnahmen der Kulturförderung haben werden. Zu nennen sind etwa:

---

<sup>2</sup> Vgl. Kulturleitbild 2015, S. 13

- **Ökologie und Nachhaltigkeit:** Sowohl bei der Kreation von Werken wie auch im Kulturbetrieb und bei der Durchführung von Veranstaltungen ist vermehrt auf diese Aspekte zu achten.
- **Diversität im Sinne der Teilhabe am kulturellen Leben:** Die Zugänglichkeit zum kulturellen Angebot und die eigene Teilhabe am kulturellen Schaffen soll niederschwellig, generationen- und herkunftsübergreifend, sozial breit und inklusiv sein.
- **Veränderungen in der Kommunikation** (Veränderung Medienkonsum, soziale Medien etc.): Die Veränderungen im Kommunikationsverhalten der Menschen wirken sich direkt und indirekt aus und fordern vor allem die etablierten Kulturorganisationen. Gerade während des pandemiebedingten Lockdowns erfuhr die Nutzung digitaler Kommunikationskanäle eine Beschleunigung: Es wurden in diesem Bereich neue Instrumente und Wege ausprobiert, die auch künftig genutzt und optimiert werden sollen.
- **Soziale Sicherheit für Kulturschaffende:** Viele Kulturschaffende haben aufgrund ihrer Beschäftigungsstrukturen eingeschränkte Möglichkeiten, sich sozial abzusichern. Die Stadt stützt sich bei der Ausrichtung ihrer Förderpolitik bezüglich der sozialen Sicherheit von Kulturschaffenden auf die Empfehlungen der Schweizer Städtekonferenz Kultur (SKK), bei der sie Mitglied ist.

## 2.4 Bestehende gesetzliche Grundlagen

### 2.4.1 Neue Gemeindeordnung

Die neue Winterthurer Gemeindeordnung, welche vom Stadtparlament bereits verabschiedet worden ist und am 26. September 2021 zur Abstimmung kommt, ist ein reiner Organisationserlass. Sie enthält deshalb keine inhaltlichen Vorgaben zur Kulturstadt oder zur Kulturförderung.

### 2.4.2 Vom Volk bewilligte Subventionsverträge

Jährlich wiederkehrende Subventionsbeiträge, die sich auf über 500 000 Franken belaufen, müssen nach heutiger Finanzkompetenzordnung vom Volk genehmigt werden und werden auf unbefristete Dauer vereinbart. Folgende vier Kulturinstitutionen haben aktuell solche vom Volk bewilligten Subventionsverträge:

- Verein Musikkollegium Winterthur
- Kunstverein Winterthur
- Swiss Science Center Technorama
- Theater Winterthur AG



Das Volk hat am 27. Februar 2005 die drei Subventionsverträge mit dem Musikkollegium, dem Kunstverein und dem Technorama genehmigt. 2014 verlangte ein Postulat, dass diese drei unbefristeten Verträge zu kündigen seien, um eine Gleichbehandlung bei den Kultursubventionen zu erreichen<sup>3</sup>. Der Grosse Gemeinderat hat diesen parlamentarischen Vorstoss am 18. Januar 2016 sofort abgelehnt und damit erledigt. Am 24. März 2019 hat die Winterthurer Stimmbevölkerung sodann die Theaterverordnung und damit auch den unbefristeten Subventionsvertrag mit dem neu als gemeinnützige Aktiengesellschaft geführten Theater Winterthur genehmigt.

### **2.4.3 Spezialerlasse des Stadtparlaments**

Nicht nur in der Gemeindeordnung, sondern auch auf Gesetzesebene fehlt es für den Bereich Kultur und die Kulturförderung an einer kommunalen Rechtsgrundlage. Erlasse des Stadtparlaments gibt es nur zu einzelnen Themen:

- Verordnung über das öffentliche Bibliothekswesen vom 29. Januar 1996 (WES 4.7-1)<sup>4</sup>
- Theaterverordnung vom 3. Dezember 2018 (WES 4.8-1). Diese Verordnung wurde von der Stimmbevölkerung genehmigt.

### **2.4.4 Beschlüsse des Stadtparlaments zu Subventionsverträgen**

Die Stadt Winterthur unterhält gegenwärtig mit 23 kulturellen Organisationen befristete Subventionsverträge mit einer Laufdauer von vier Jahren. Die letzte Vertragsperiode endete am 31. Dezember 2020. Der Stadtrat hat mit Beschluss vom 6. November 2019 von seiner Option Gebrauch gemacht, die Verträge unter gleichbleibenden Vertragskonditionen um weitere vier Jahre zu verlängern. Die Verlängerungsperiode gilt ab 1. Januar 2021 und dauert bis 31. Dezember 2024 mit den bisherigen Beiträgen in Gesamthöhe von rund 3.1 Mio. Franken pro Jahr. Um den kulturellen Organisationen eine gewisse Planungssicherheit zu gewährleisten, hat das Stadtparlament 2016 im Rahmen der letzten Gesamtbeurteilung der Verträge vorgegeben, dass der Beschluss für eine Vertragsverlängerung jeweils bereits ein Jahr vor Vertragsende vorliegen müsse.

Die nachstehenden Kulturorganisationen haben aktuell einen befristeten Subventionsvertrag:

- Fotomuseum
- Kunsthalle
- Museum Schafften
- Fotostiftung
- Oxyd
- Musikfestwochen

---

<sup>3</sup> GGR-Nr. 2014-108

<sup>4</sup> Die Bibliotheken sind seit 1.1.2017 ein eigener Bereich (SR.16.936).

- |                  |                                 |                               |
|------------------|---------------------------------|-------------------------------|
| - Musikverband   | - Kellertheater                 | - Kino Cameo                  |
| - Verein OnThur  | - Theater am Gleis              | - Internationale Kurzfilmtage |
| - Esse Musicbar  | - Theater für den Kanton Zürich | - Villa Sträuli               |
| - Ensemble TaG   | - Theaterfrühling / Augenauf    | - Astronomische Gesellschaft  |
| - Afro-Pfingsten |                                 |                               |
| - Sommertheater  | - Verein Tanzinwinterthur       | - Winterthurer Jahrbuch       |
| - Figurentheater |                                 |                               |

Eine erneute Gesamtbeurteilung der befristeten Subventionsverträge durch das Stadtparlament soll im Jahr 2023 erfolgen. Die neuen Verträge werden danach per 1. Januar 2025 in Kraft treten.

## 2.5 Weitere von der Stadt unterstützte Aktivitäten

Es gibt auch kulturelle Tätigkeiten, die von anderen Verwaltungsstellen als dem Bereich Kultur unterstützt oder organisiert werden und deshalb nicht unter die vorliegende Verordnung über die Kulturförderung fallen. Zu nennen sind beispielsweise die Musikübungsräume, welche die Quartierentwicklung zur Verfügung stellt. Ferner zählt auch das Bibliothekswesen in weiterem Sinn zur Kultur, es wird aber wie erwähnt durch eine eigene Verordnung des Stadtparlaments geregelt.

Ebenfalls nicht in die Zuständigkeit des Bereichs Kultur und damit in den Anwendungsbereich der Kulturförderung gemäss vorliegendem Verordnungsentwurf fallen Unterstützungsbeiträge der Stadt an Festanlässe, grosse überregionale Anlässe in der Laienkultur oder an die Soziokultur. Diese Beiträge werden entweder gesamtstädtisch oder von anderen Verwaltungsabteilungen getragen. Beispiele hierfür sind wiederkehrende Anlässe wie das «Albanifest» und die «Dorfeten» oder einmalige Anlässe wie beispielsweise das «Stadtfest» oder «Winti jodelt». Für die erwähnten wiederkehrenden Anlässe hat das Stadtparlament mit den Trägerschaften Leistungsvereinbarungen genehmigt, zuletzt am 30. November 2020 die Leistungsvereinbarungen zwischen der Stadt und den «Dorfeten» sowie der Fasnachtsgesellschaft (GGR-Nr. 2020.92). Diese Vereinbarungen regeln den Erlass von Gebühren und Kosten sowie die Höhe der Subventionsbeiträge. Beispiele für unterstützte soziokulturelle Aktivitäten sind Beiträge an die Quartierkultur und -zeitungen, an Ludotheken oder die Expo der Städte «Nexpo».

## 3 Entwurf zur Verordnung über die Kulturförderung

### 3.1 Grundidee

Mit der neuen Verordnung sollen die Grundlagen für die Kulturförderung auf gesetzlicher Ebene vom Stadtparlament festgelegt werden. Gestützt darauf ist es Aufgabe des Stadtrates, unter Einbezug der interessierten Kreise periodisch ein Kulturleitbild zu erlassen, das die jeweils aktuelle Strategie und Massnahmenplanung für die Kulturförderung enthält. Die Umsetzung seitens Stadt erfolgt hauptsächlich durch den Bereich Kultur (in der Verordnung neu: Amt für Kultur).

### 3.2 Eckpunkte der neuen Verordnung

#### 3.2.1 Kulturstadt

Winterthur versteht sich als Kulturstadt – dieser Leitgedanke, der auch im Kulturleitbild 2015 enthalten ist, soll als Leitmotiv der Kulturförderung auf gesetzlicher Ebene verankert werden. Damit die Kulturstadt Winterthur aber als solche erhalten bleibt und sich weiterentwickeln kann, sind entsprechende Mittel vorzusehen. Die Kulturförderung beinhaltet folglich in diesem Sinn auch eine finanzielle Verpflichtung der Stadt: einerseits für die Planungssicherheit der Kulturinstitutionen und die soziale Sicherheit der Kulturakteure, andererseits für die Infrastruktur, damit das Kulturerbe auch nachfolgenden Generationen erhalten bleibt. Ein Vergleich der städtischen Kulturausgaben mit dem schweizerischen Durchschnitt einerseits und mit dem innerstädtischen Längsschnitt über die letzten zehn Jahre andererseits, macht deutlich, dass sich diese unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt bewegen und auch nicht Schritt halten mit dem Wachstum der Stadt, sondern im Gegenteil rückläufig waren:

Der Bund erhebt jährlich, welchen Anteil des Gesamtaufwandes die Kantone und die Gemeinden für die Förderung der Kultur leisten<sup>5</sup>. Insgesamt beliefen sich die öffentlichen Kulturausgaben in der Schweiz im Jahr 2018 auf rund 2.94 Milliarden Franken. Davon entfielen knapp 1.44 Milliarden (48.9 %) auf die Gemeinden, 1.19 Milliarden (40.3 %) auf die Kantone und 319.5 Millionen (10.8 %) auf den Bund. Gemessen an den Gesamtausgaben der jeweiligen Staatsebene betragen die Kulturausgaben zwischen 2015 und 2018 im Durchschnitt:

- Gemeinden: 3.3 bis 3.7 %
- Kantone: 1.9 bis 2.0 %

---

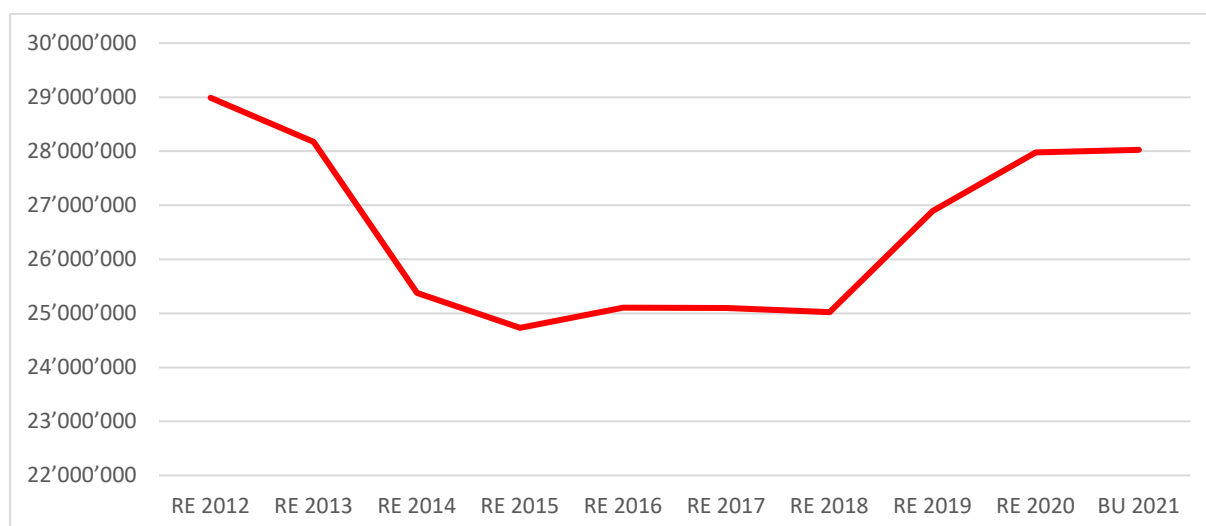
<sup>5</sup> Bundesamt für Statistik (BfS), Kulturförderung durch die öffentliche Hand, Aktualisierung vom 24.11.2020; die Zahlen des BfS beziehen sich auf das Jahr 2018. Der Bund erhebt die Zahlen basierend auf der funktionalen Gliederung des harmonisierten Rechnungslegungsmodells. Darin sind Bibliotheken und Literatur in einer Funktion zusammengefasst.

- Bund: 0.4 bis 0.5 %

Die Stadt Winterthur hat für das Jahr 2021 demgegenüber 2,2 % ihres Gesamtaufwandes bzw. 35.6 Mio. Franken für kulturelle Aufgaben (inklusive Bibliotheken) budgetiert.<sup>6</sup> Damit bewegen sich die Kulturausgaben der Stadt unter dem Durchschnitt der Schweizer Städte und Gemeinden. Wird allein der Anteil des Bereichs Kultur berücksichtigt, so gibt die Stadt 2021 nur 1.9 % ihres Gesamtaufwandes für kulturelle Aufgaben aus.

Ein Blick auf die Kulturausgaben der Stadt Winterthur während der letzten zehn Jahre zeigt, dass die Kulturstadt stark von den beiden Haushaltssanierungsprogrammen und deren Auswirkungen betroffen war und ihre finanzielle Förderung nicht Schritt halten konnte mit dem Wachstum der Stadt im gleichen Zeitraum. Jenes der Bevölkerung nahm seit 2012 um 9.4°% zu; die Volksschule verzeichnet im gleichen Zeitraum gar einen Zuwachs an Schulkindern um 18.25°. Die Kulturausgaben betragen im Jahr 2012 brutto 29 Mio. Franken. Im Rahmen der Sparprogramme ab 2014 wurde das Kulturbudget gegenüber 2012 um rund 16°% gekürzt; die Ausgaben während der Jahre 2014 bis 2018 betragen jährlich noch rund 25 Mio. Franken. Unter anderem bedingt durch die Aufhebung der befristeten Kürzungen der Subventionsbeiträge bewegen sich die Ausgaben seit 2020 wieder auf dem Niveau des Jahres 2013 (brutto 28 Mio. Franken). Sie haben sich damit aber nicht an die Entwicklung der «boomenden Kulturstadt Winterthur» angepasst.

### Grafik 1: Kulturausgaben der Stadt Winterthur



<sup>6</sup> 2018 betrug der Anteil der Kulturfinanzierung (inkl. Bibliotheken) am städtischen Gesamtaufwand knapp 2%.

Um den Verpflichtungen als Kulturstadt wieder besser gerecht zu werden, sollten vor diesem Hintergrund die Ausgaben für die Kulturförderung der Stadt Winterthur in den nächsten Jahren nach Möglichkeit wieder ansteigen. Bei dieser Gelegenheit ist auch darauf hinzuweisen, dass Bund und Kanton ihre Beiträge zur Kulturförderung nachrangig (subsidiär) zur Förderung auf kommunaler Ebene leisten. Das heisst, der städtische Beitrag und seine Höhe bilden sowohl die Grundvoraussetzung für einen Beitrag des Kantons resp. des Bundes als auch den Gradmesser bei der Festlegung von deren Beitragshöhe.

Der Verordnungsentwurf hält daher als Grundsatz fest, dass auch in Zukunft angemessene Mittel für den Erhalt und die Weiterentwicklung der Kulturstadt eingesetzt werden sollen. Mit dem Hinweis auf die finanzielle Leistungsfähigkeit trägt er aber auch der jeweils aktuellen finanziellen Situation der Stadt Rechnung.

- Vgl. Entwurf Art. 2

### **3.2.2 Kulturförderung**

Als zentrale Regelung enthält der Verordnungsentwurf eine Zweckumschreibung der Kulturförderung und die wesentlichen Grundsätze, die sie prägen.

- Vgl. Entwurf Art. 3

### **3.2.3 Steuerung**

Wie 2003 und 2015 soll der Stadtrat weiterhin periodisch ein Leitbild erlassen. Neu wird dies durch die Verordnung auf gesetzlicher Ebene vorgegeben. Ferner wird der Stadtrat dazu verpflichtet, ebenfalls wie bisher zur Erarbeitung des Leitbilds die interessierten Kreise beizuziehen.

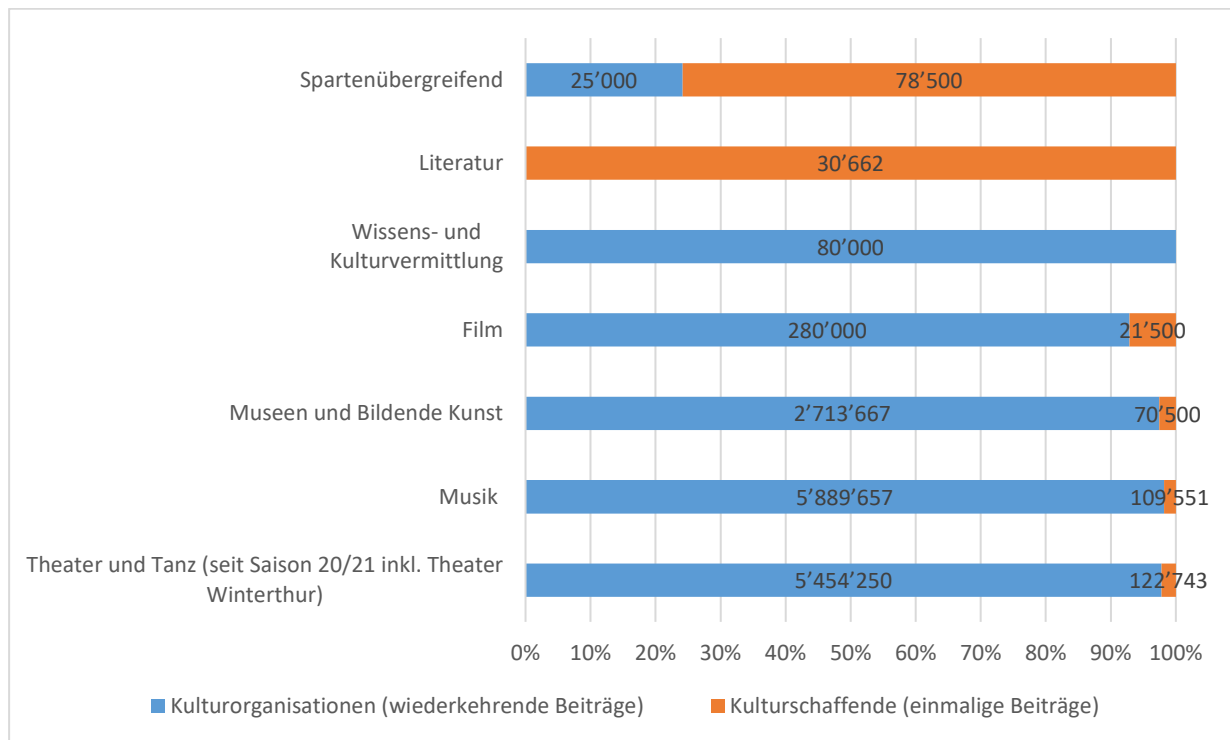
- Vgl. Entwurf Art. 4

### **3.2.4 Förderungs- und Unterstützungsmassnahmen**

Der Verordnungsentwurf enthält eine Auflistung der verschiedenen bisher eingesetzten Massnahmen zur Kulturförderung. Im Zusammenhang mit der Förderung von Kulturschaffenden sollen neben der rein projektbezogenen Förderung auch die Entwicklungsbeiträge erwähnt werden, die bereits heute vergeben werden. Diese neuere Form der Förderung dient dazu, gezielt ergebnisoffene Prozesse zu unterstützen. Sie hat damit nicht das Endprodukt im Blick, sondern den Schaffensprozess (vgl. Art. 7 Abs.1 des Entwurfs).

Die an Dritte geleisteten Kulturförderungsbeiträge verteilen sich in der Rechnung 2020 wie folgt auf die verschiedenen Beitragsarten und Sparten:

**Grafik 2: Aufteilung wiederkehrende und einmalige Beiträge nach Sparten**



Weiter soll auch berücksichtigt werden, dass der Bund mit Art. 9 des Kulturförderungsgesetzes eine Grundlage geschaffen hat für Leistungen an die gebundene Vorsorge der Kunst- und Kulturschaffenden. 2016 hat die Schweizerische Städtekonferenz Kultur (SKK) Empfehlungen zur sozialen Sicherheit der Kulturschaffenden<sup>7</sup> erlassen:

«Kunst- und Kulturschaffende weisen aufgrund ihrer Beschäftigungsstrukturen oftmals eine lückenhafte soziale Sicherheit auf. Dadurch haben Kulturschaffende ein höheres Risiko, vor allem im Alter auf Ergänzungsleistungen oder Sozialhilfe angewiesen zu sein. Die vom Bund geschaffene gesetzliche Grundlage (Art. 9 BG über die Kulturförderung KFG) verpflichtet das Bundesamt für Kultur und Pro Helvetia, die obligatorischen Beiträge an die Pensionskasse oder die Säule 3a der Kulturschaffenden zu entrichten. Die Kulturförderung von Kantonen, Städten und Gemeinden ist von dieser Regelung jedoch nicht betroffen, obwohl sie den weitaus grössten Anteil an der Kulturförderung leisten. Deshalb ist es sinnvoll, dass auch sie eine Lösung anbieten. Die Konferenz der kantonalen Kulturbeauftragten (KBK), eine Fachkonferenz der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), hat gemeinsam mit der Städtekonferenz Kultur (SKK) und dem Schweizerischen Städteverband

<sup>7</sup> Vgl. [https://skk-cvc.ch/de/Info/Themen/Soziale\\_Sicherheit\\_Kunstschaefende](https://skk-cvc.ch/de/Info/Themen/Soziale_Sicherheit_Kunstschaefende) (letzter Besuch: 30.4.2021)

(SSV) eine Studie in Auftrag gegeben, welche die Handlungsmöglichkeiten der Städte und Kantone aufzeigt, um die soziale Sicherheit der Kunst- und Kulturschaffenden zu verbessern. Eine obligatorische Lösung würde eine gesetzliche Regelung in den kantonalen Kulturförderungsgesetzen voraussetzen. Da sich die Situation in den einzelnen Kantonen, Städten und Gemeinden erheblich unterscheidet, ist eine Empfehlung für eine freiwillige Praxis im Sinne eines Minimalstandards zielführend.»

Diese Empfehlungen werden gegenwärtig überarbeitet. Eine Bestimmung, welche diese Thematik aufgreift, wurde in Art. 7 Abs. 2 des Verordnungsentwurfs aufgenommen; sie schafft auch die Möglichkeit, dass der Stadtrat konkretisierende Regelungen erlassen kann, sobald sich die Situation auf schweizerischer Ebene klärt.

- Vgl. Entwurf Art. 6 ff.

### **3.2.5 Finanzierung**

Die Finanzierung der Kulturförderung erfolgt im Wesentlichen aus dem ordentlichen Budget des Bereichs Kultur, hinzu kommen Leistungen von Dritten (private Unterstützung, subsidiäre Beitragsleistung durch Bund und Kanton) und teilweise auch Beiträge aus städtischen Fonds.

- Vgl. Entwurf Art. 15

### **3.2.6 Übergangsbestimmungen**

Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass der im Entwurf verankerte Grundsatz zur Nachhaltigkeit (Art. 3 Abs. 2 lit. h des Entwurfs) in den bestehenden Subventionsverträgen noch nicht berücksichtigt ist. Er soll künftig bei allen Subventionsverträgen gleichermaßen Beachtung finden, sowohl bei den befristeten als auch bei den unbefristeten Verträgen. Um den Institutionen die notwendige Zeit für die erforderlichen Anpassungen zu gewähren, soll der Grundsatz der Nachhaltigkeit erst bei der Erneuerung bzw. Verlängerung der befristeten Subventionsverträge auf den 1. Januar 2025 berücksichtigt werden. Auf den gleichen Zeitpunkt sollen auch die vom Volk genehmigten unbefristeten Subventionsverträge entsprechend angepasst werden. Die Anpassung dieser Verträge kann durch einen Vertragszusatz erfolgen, der vom Stadtrat beschlossen werden darf.

- Vgl. Entwurf Art. 17

## 4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Es wird auf die Beilage verwiesen, in welcher die Bestimmungen des Verordnungsentwurfs einzeln kommentiert werden.

## 5 Umbenennung des Bereichs Kultur in «Amt für Kultur»

Immer wieder zeigt sich, dass die Bezeichnung «Bereich Kultur» für Dritte ausserhalb der Stadtverwaltung missverständlich ist. Der Begriff «Bereich» wird als thematisch begrenztes Gebiet und nicht als Bezeichnung einer Verwaltungseinheit verstanden und damit auch nicht direkt mit der Stadtverwaltung in Verbindung gebracht. Auch die hierarchische Ansiedlung des Bereichs Kultur auf der höchsten Verwaltungsebene ist für Aussenstehende in der Regel nicht erkennbar. Deshalb soll der Erlass der vorliegenden Verordnung auch zum Anlass genommen werden, um für den bisherigen «Bereich Kultur» die klare Bezeichnung «Amt für Kultur» einzuführen. Damit wird die Bezeichnung dieser Verwaltungseinheit auch derjenigen auf Bundesebene und anderer städtischen Verwaltungsstellen angeglichen.

Wird die neue Gemeindeordnung in der Volksabstimmung angenommen, geht die Zuständigkeit für die Organisation der Stadtverwaltung neu auf den Stadtrat über. Diesem obliegt es, auf dieser Grundlage eine neue Organisationsverordnung zu erlassen. Damit werden die heutige Verordnung über die Stadtverwaltung vom 10. Juli 2006 (WES 1.4.1-1) und die dazugehörige Vollzugsverordnung hinfällig. In die neue Organisationsverordnung des Stadtrats soll die angepasste Bezeichnung «Amt für Kultur» aufgenommen werden.

Ferner wird sich auf der Basis des vorliegenden Verordnungsentwurfs eine weitere organisationsrechtliche Anpassung aufdrängen: So werden Pflege und Vermittlung der Kultur im Entwurf je als eigenständiger Zweck der Kulturförderung gesetzlich verankert. Diese Differenzierung ist zu gegebener Zeit auch in der Organisationsverordnung des Stadtrates abzubilden, was eine entsprechende Änderung des heutigen Art. 7 Abs. 1 lit. c der Verordnung über die Stadtverwaltung bedingen wird (in dieser Bestimmung ist nur von Kunst- und Kulturpflege die Rede).

**Beilage:** Entwurf Verordnung über die Kulturförderung mit Kommentar