



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

09.0677.01

JSD/P090677
Basel, 19. August 2009

Regierungsratsbeschluss
vom 18. August 2009

Bericht

zur

**rechtlichen Zulässigkeit der Volksinitiative
„Ja zum Dialekt“**

A. Zustandekommen der Volksinitiative

1. Vorprüfung

Am 14./15. Januar 2009 hat die Staatskanzlei aufgrund von § 4 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG) (SG 131.100) vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste und der Titel der Volksinitiative „Ja zum Dialekt“ den gesetzlichen Formvorschriften entsprechen. Diese Verfügung ist gemäss § 4 Abs. 3 IRG mit Titel und Text der Initiative im Kantonsblatt vom 28. Januar 2009 veröffentlicht worden.

Aufgrund von § 47 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (SG 111.100) und § 6 IRG sind Initiativen innert 18 Monaten seit ihrer Publikation bei der Staatskanzlei einzureichen. Demgemäss wurde der Ablauf der Unterschriftensammelfrist von der Staatskanzlei im Kantonsblatt vom 28. Januar 2009 auf den 28. Juli 2010 festgesetzt.

2. Zustandekommen

Die Frist für die Einreichung der Initiative wurde eingehalten.

Aufgrund von §§ 9 und 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen am 13. Mai 2009 durch Verfügung festgestellt, dass die Initiative mit 5'072 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 13. Mai 2009 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von 10 Tagen ist am Montag, 25. Mai 2009 unbenutzt abgelaufen.

3. Überweisung an den Regierungsrat

Wenn das Zustandekommen der Initiative feststeht, überweist die Staatskanzlei sie gemäss § 13 IRG an den Regierungsrat. Dieser stellt dem Grossen Rat innerhalb von drei Monaten den Antrag, sie für zulässig oder unzulässig zu erklären.

4. Initiativtext

4.1. Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 28. Januar 2009):

Kantonale Volksinitiative «Ja zum Dialekt»

Gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum (IRG) vom 16. Januar 1991 reichen die unter-

zeichneten, im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten folgende formulierte Initiative ein.

Das Schulgesetz wird wie folgt geändert. Paragraph 8 Abs. 4 (neu):

«Die Unterrichtssprache in den ersten beiden Jahren nach der Einschulung (Kindergartenstufe) ist Dialekt. Hochdeutsch wird in definierten Sequenzen gefördert.»

4.2. Synoptische Darstellung: Geltendes Recht – Initiativtext

Schulgesetz vom 4. April 1929 (SG 410.100)	Initiative „Ja zum Dialekt“
<p>A. Staatliche und kommunale Kindergärten (...)</p> <p>§ 8. Die Kindergärten dienen der naturgemässen Erziehung und Beschäftigung von Kindern. ² Als Erziehungs- und Beschäftigungsmittel dienen namentlich: Erzählungen, Anschauung und Besprechung von Gegenständen und Bildern, einfache Handarbeiten, Zeichnen, Übung der Sprachorgane und Sinne, Gesang und Spiel, Beschäftigung im Freien.</p> <p>³ (wurde aufgehoben mit Volksabstimmung vom 1.6.2008, wirksam seit 2.6.2008)</p>	<p>§ 8.</p> <p>(Abs. 1 unverändert)</p> <p>(Abs. 2 unverändert)</p> <p>neuer Abs. 4: Die Unterrichtssprache in den ersten beiden Jahren nach der Einschulung (Kindergartenstufe) ist Dialekt. Hochdeutsch wird in definierten Sequenzen gefördert.</p>

B. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative

Wir beehren uns, Ihnen zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit dieser Initiative wie folgt zu berichten:

1. Formulierte Initiative

1.1. Formuliert - unformuliert

Nach §§ 47 Abs. 3 Kantonsverfassung und § 1 Abs. 1 IRG enthalten formulierte Volksinitiativen einen ausgearbeiteten Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstext. Sofern sie geltendes Recht aufheben oder ändern wollen, müssen sie gemäss § 1 Abs. 2 IRG den betroffenen Erlass oder Beschluss sowie den oder die betroffenen Paragraphen bezeichnen. Aufgrund von § 2 Abs. 1 IRG gelten Initiativen als unformuliert, sofern sie die Voraussetzungen gemäss § 1 IRG nicht erfüllen.

Die vorliegende Initiative möchte den § 8 des kantonalen Schulgesetzes vom 4. April 1929 um einen neuen Absatz 4 ergänzen.

Die mit der Initiative begehrte Änderung ist ausformuliert eingereicht worden.

1.2. Gewählte Formulierungen

Gemäss § 49 Abs. 2 KV sind formulierte Initiativen den Stimmberechtigten unverändert zur Abstimmung vorzulegen.

Neue Paragraphen stehen auch immer in einem Zusammenhang zu den bestehenden Bestimmungen. Bei der vorliegenden Initiative gibt dies zu zwei Bemerkungen Anlass:

Zum einen ist die Formulierung „...in den ersten beiden Jahren nach der Einschulung (Kindergartenstufe)...“ im Zusammenhang mit den übrigen beiden Absätzen von § 8 und dem für die §§4-10 Schulgesetz geltenden Titel „Staatliche und kommunale Kindergärten“ etwas unschön und eher überflüssig, da es in § 8 Schulgesetz nur um Kindergärten geht. Auf die rechtliche Gültigkeit der Initiative hat diese gesetzestechnische Problematik aber keinen Einfluss, zumal der Text inhaltlich klar ist.

Zum anderen wirft der zweite Satz des Initiativtextes „Hochdeutsch wird in definierten Sequenzen gefördert“ die Frage auf, wer diese Sequenzen definieren soll. Es handelt sich jedoch nur um eine vermeintliche Unvollständigkeit der Initiativbestimmung, da sich die entsprechende Zuständigkeit des Erziehungsrates aus § 68 des Schulgesetzes ergibt.

Die Voraussetzung einer formulierten Initiative ist somit gegeben.

2. Das Anliegen der Initiative

Mit der Volksinitiative „Ja zum Dialekt“ soll auf Gesetzesstufe festgelegt werden, dass der Dialekt in den Kindergartenjahren die Hauptunterrichtssprache bildet. Die Lehrplankompetenzen des Erziehungsrates würden somit bezüglich der Sprachwahl mit einem gesetzlichen Rahmen eingeengt. Sie ist eine Reaktion auf die Pläne des Erziehungsdepartements, vermehrt und klar definiert Hochdeutsch bereits auf Kindergartenstufe zur Unterrichtssprache zu machen. Dazu hat der Erziehungsrat am 16. Februar 2009 einen Beschluss gefasst, der ab 1. August 2009 umgesetzt werden soll. Dieser Beschluss „Ergänzung Lehrplan Kindergarten zur Sprachförderung Standarddeutsch und Dialekt“ sieht vor, dass die Lehrpersonen im Kindergarten durchschnittlich während der Hälfte des Unterrichtes Standarddeutsch sprechen sollen. Dies soll durch die Initiative verhindert werden.

3. Unumgängliche Ergänzung

3.1. Gesetzliche Grundlage

In § 47 Abs. 3 Kantonsverfassung (KV) heisst es, dass formulierte Initiativen einen ausgearbeiteten Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstext enthalten, und in § 49 Abs. 2 KV, dass formulierte Initiativen den Stimmberechtigten unverändert zur Abstimmung vorzulegen sind. Der Begriff „unverändert“ ist aber nicht absolut zu verstehen. Gemäss § 20 Abs. 2 IRG dürfen bei einer formulierten Initiative offensichtlich redaktionelle Versehen im Text behoben und sachlich unumgängliche Ergänzungen angebracht werden. Im Ratschlag N° 8175 und Entwurf vom 30. Januar / 27. März 1990 zu einer Revision der §§ 28, 39 und 53 – 56 der (alten) Kantonsverfassung und zu einem Gesetz betreffend Initiative und Referendum wird erläutert, was unter unumgänglichen Ergänzungen verstanden werden kann: „So gehören etwa zu einem formulierten Umzonungsbeschluss notwendigerweise ein Plan und zu einem formulierten Gesetz notwendigerweise ein Titel und eine Schlussbestimmung. Der Grosse Rat muss darum weiterhin die Möglichkeit haben, solche sachlich unumgänglichen Ergänzungen, die inhaltlich an der formulierten Initiative nichts ändern, anzubringen.“ (Seite 53).

Aufgrund dieser Überlegungen ist dem Grossen Rat zunächst zu beantragen, in einem Grossratsbeschluss I an der Initiative „Ja zum Dialekt“ die folgende, in Ziff. 3.2 dargestellte unumgängliche Änderung vorzunehmen.

3.2. Schlussbestimmung über den Zeitpunkt der Wirksamkeit

Gemäss § 5 Abs. 1 der Verordnung betreffend Publikation, Wirksamkeit und Aufhebung allgemeinverbindlicher Erlasse (Publikationsverordnung) vom 3. Januar 1984 (151.300) werden Erlasse, die der Volksabstimmung unterstehen, mit dem Eintritt der Rechtskraft, d. h. am Tag nach unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist oder am Tag nach ihrer Annahme durch das Volk, wirksam, sofern im Erlass selber nicht etwas anderes bestimmt ist. Da die vorliegende Initiative keine Schlussbestimmung enthält, in der etwas anderes bestimmt ist, würde sie am Tag nach ihrer Annahme durch die Stimmberechtigten wirksam.

Ohne genaue Festlegung der „definierten Sequenzen“ für die Verwendung der hochdeutschen Sprache und weiterer Lehrplanfragen wäre es zwar nicht unmöglich, aber dennoch verwirlich und mit grösseren Unsicherheiten behaftet, wenn der neue Abs. 4 des § 8 Schulgesetz sofort am Montag nach der allenfalls gewonnenen Abstimmung angewendet werden müsste. Zumal das je nach Abstimmungstermin mitten im laufenden Schuljahr der Fall wäre.

Der Ausgang einer Volksabstimmung ist naturgemäss ungewiss. Es kann auch nicht verlangt werden, dass die zuständigen Behörden bereits vor der Abstimmung über die Initiative „Ja zum Dialekt“ alle Ausführungsbestimmungen dergestalt vorbereitet hätten, dass diese am Montag nach der Abstimmung wirksam werden könnten, falls die Initiative vom Volk angenommen würde.

Um diese sachlich nicht gerechtfertigte und rechtliche Probleme hervorrufende Folge der fehlenden Schlussbestimmung zu beheben, beantragen wir dem Grossen Rat, dass er die formulierte Volksinitiative „Ja zum Dialekt“ als unumgängliche Änderung um eine Schlussbestimmung ergänzt, wonach der Regierungsrat den Zeitpunkt der Wirksamkeit des § 8 Abs. 4 Schulgesetz bestimmt. Dies erlaubt es, den Beginn der Wirksamkeit der Bestimmung auf einen Zeitpunkt festzusetzen, der mit den Unterrichtsabläufen übereinstimmt.

Demgemäss ist die formulierte Volksinitiative „Ja zum Dialekt“ mit der folgenden unumgänglichen Schlussbestimmung zu ergänzen:

Schlussbestimmung zu § 8 Abs. 4

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt der Wirksamkeit.

4. Die Prüfung der Zulässigkeit der Initiative nach § 14 IRG

Gemäss § 14 IRG ist eine Initiative zulässig, wenn sie höherstehendes Recht beachtet, sich nur mit einem Gegenstand befasst und nicht etwas Unmögliches verlangt.

4.1. Die Beachtung höherstehenden Rechts

4.1.1. Die Beachtung des Bundesrechts und der Staatsverträge

Gemäss Art. 62 der Bundesverfassung (BV) sind die Kantone für das Schulwesen zuständig und sorgen für einen ausreichenden Grundschulunterricht. Grundsätzlich sind die Kantone frei, wie sie die Schule aufbauen, einteilen, organisieren, die Lehrziele und Lehrinhalte bestimmen. Damit fällt grundsätzlich das gesamte Schulwesen in den alleinigen Zuständigkeitsbereich der Kantone, wobei es dennoch zahlreiche bundesrechtliche Vorschriften zur Umgrenzung dieser Kantonskompetenz gibt und die Kantone durch Harmonisierungsprozesse untereinander staatsvertraglich eingebunden sind.

Die gemäss Art. 18 BV geltende Sprachenfreiheit des Einzelnen wird durch das für die Kantone in Sprachfragen geltende Territorialitätsprinzip von Art. 70 BV eingeschränkt. Danach können die Kantone ihre Amts- und auch ihre Unterrichtssprache selbst festlegen.

Die Regierung hat sich auch mit der Fragestellung auseinandergesetzt, ob das Initiativbegehren nicht möglicherweise ein faktisches Berufsverbot für nicht Dialekt sprechende Lehrkräfte der Kindergartenstufe enthalten könnte, und ein solches möglicherweise unter anderem gegen bilaterale Verträge mit der EU im Bereich der Personenfreizügigkeit verstossen könnte.

Gemessen an all diesen höher stehenden Bestimmungen ist jedoch der Schluss zu ziehen, dass die Initiative weder der Bundesverfassung noch der Bundesgesetzgebung widerspricht und dass eine Kollision mit Vorschriften von Staatsverträgen nicht ersichtlich ist.

4.1.2. Die Beachtung kantonalen Rechts

Eine Kollision mit baselstädtischen Verfassungsbestimmungen ist nicht ersichtlich.

4.2. Einheit der Materie

Gemäss Art. 75 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1) ist die Einheit der Materie gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht.

Die Initiative befasst sich mit einem einzigen Gegenstand, so dass das Prinzip der Einheit der Materie gewahrt ist.

4.3. Durchführbarkeit

Die Initiative verlangt nichts Unmögliches und ist durchführbar.

5. Antrag

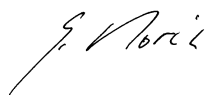
Aufgrund dieser Ausführungen und gestützt auf § 20 Abs. 2 IRG und § 13 Satz 2 IRG stellt der Regierungsrat dem Grossen Rat die beiden Anträge:

- 5.1. dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss I über eine unumgängliche Änderung der formulierten Volksinitiative „Ja zum Dialekt“ zuzustimmen und damit die Volksinitiative um eine Schlussbestimmung zu ergänzen;**

und

- 5.2. dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss II zuzustimmen und damit die formulierte Volksinitiative „Ja zum Dialekt“ für rechtlich zulässig zu erklären.**

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin

Beilage: Entwürfe Grossratsbeschlüsse I und II

Grossratsbeschluss I

über

eine unumgängliche Änderung

der formulierten Volksinitiative „Ja zum Dialekt“

(vom 2009)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,

nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr. 09.0677.01
vom 5. August 2009

beschliesst:

Die im Kantonsblatt vom 28. Januar 2009 mit Titel und Text veröffentlichte und inzwischen mit 5'072 Unterschriften zustande gekommene formulierte Volksinitiative „Ja zum Dialekt“ wird wie folgt geändert:

Der mit der Volksinitiative „Ja zum Dialekt“ begehrte § 8 Abs. 4 des Schulgesetzes vom 4. April 1929 (SG 410.100) wird um folgende Schlussbestimmung ergänzt:

Schlussbestimmung zu § 8 Abs. 4

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt der Wirksamkeit.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.

Grossratsbeschluss II

über

die rechtliche Zulässigkeit

der formulierten Volksinitiative „Ja zum Dialekt“

(vom 2009)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,

nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr. 09.0677.01
vom 5. August 2009

beschliesst:

Die mit 5'072 Unterschriften zustande gekommene formulierte Volksinitiative „Ja zum Dialekt“ wird für rechtlich zulässig erklärt.

Dieser Beschluss kann beim Verfassungsgericht durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde ist innert 10 Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt schriftlich beim Verfassungsgericht anzumelden. Innert 30 Tagen vom gleichen Zeitpunkt an gerechnet, ist die schriftliche Begründung einzureichen, welche die Anträge, die Angabe der Tatsachen und Beweismittel und eine kurze Rechtserörterung zu enthalten hat.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.