



An den Grossen Rat

22.0980.01

PD/P220980

Basel, Basel, 19. Oktober 2022

Regierungsratsbeschluss vom 18. Oktober 2022

Kantonale Volksinitiative «für mehr Musikvielfalt»

Bericht zur rechtlichen Zulässigkeit und zum weiteren Verfahren

1. Begehren

Mit diesem Bericht beantragt der Regierungsrat, die unformulierte Initiative «für mehr Musikvielfalt» für rechtlich zulässig zu erklären und sie dem Regierungsrat zur Berichterstattung zu überweisen.

2. Zustandekommen der Initiative

2.1 Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 12. März 2022)

«Gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG) reichen die unterzeichnenden, im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten folgende Initiative ein: Der Kanton Basel-Stadt macht öffentliche Musikförderung, welche der Interessenvielfalt und den Bedürfnissen der heutigen Gesellschaft Rechnung trägt. Der Kanton Basel-Stadt unterstützt deshalb künftig neben Institutionen verstärkt auch freies Musikschaffen mit angemessener Förderung und sorgt damit für ein vielfältiges Musikangebot. Zu diesem Zweck wird folgende Regelung mit Annahme der Initiative innert 4 Jahren umgesetzt:

1. Der Kanton Basel-Stadt fördert das freie Musikschaffen pro Jahr mit mindestens einem Drittel des gesamten Förderbudgets im Bereich Musik. Dazu gehören:

- a) Beiträge für freischaffende Musiker:innen
- b) Beiträge für Programm-, Spielstätten- und Strukturförderung

2. Der Kanton Basel-Stadt passt die Förderstrukturen entsprechend an und vereinheitlicht die Vergabeprozesse für das gesamte freie Musikschaffen.»

Kontaktadresse:
IG Musik Basel
Lothringerstrasse 165
4056 Basel

2.2 Vorprüfung

Am 2. März 2022 hat die Staatskanzlei gemäss § 4 IRG vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste und der Titel der Volksinitiative für mehr Musikvielfalt den gesetzlichen Formvorschriften entsprechen. Diese Verfügung ist gemäss § 4 Abs. 3 IRG mit Titel und Text der Initiative sowie der Kontaktadresse des Initiativkomitees im Kantonsblatt vom 12. März 2022 veröffentlicht worden.

Gemäss § 47 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV, SG 111.100) in Verbindung mit § 6 IRG sind Initiativen innert 18 Monaten seit ihrer Veröffentlichung im Kantonsblatt bei der Staatskanzlei einzureichen. Im Kantonsblatt vom 12. März 2022 hat die Staatskanzlei demgemäss darauf hingewiesen, dass die Sammelfrist am 12. September 2023 abläuft.

2.3 Zustandekommen

Die Unterschriftenlisten der vorliegenden Initiative sind innert Frist eingereicht worden. Aufgrund der §§ 9 und 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen am 29. Juni 2022 durch Verfügung festgestellt, dass die Volksinitiative für mehr Musikvielfalt mit 4'098 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustande gekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 29. Juni 2022 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von zehn Tagen ist am 11. Juli 2022 unbenutzt abgelaufen.

2.4 Überweisung an den Regierungsrat zur rechtlichen Überprüfung und Antrag an den Grossen Rat

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 Antrag, sie für zulässig oder unzulässig zu erklären.

3. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative

3.1 Das Anliegen der Initiative

Die vorliegende Initiative will das freie Musikschaffen pro Jahr mit mindestens einem Drittel des gesamten Förderbudgets im Bereich Musik fördern. Es sollen Beiträge an freischaffende Musikschafter vergeben werden wie auch Beiträge für Programm-, Spielstätten- und Strukturförderung. Zudem sollen die Vergabeprozesse für das gesamte freie Musikschaffen vereinheitlicht und Förderstrukturen angepasst werden.

3.2 Formulierte – unformulierte Initiative

Nach § 47 Abs. 3 KV und § 1 Abs. 1 IRG enthalten formulierte Initiativen 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. Erfüllen Initiativen die Voraussetzungen gemäss § 1 IRG nicht, so gelten sie gemäss § 2 Abs. 1 IRG als unformuliert.

Mit der Volksinitiative «für mehr Musikvielfalt» wird kein ausgearbeiteter Erlasstext vorgelegt, welcher ohne weiteres gesetzgeberisches Dazutun in der vorgelegten Form in die Verfassung oder in ein Gesetz aufgenommen oder als Beschluss vom Grossen Rat verabschiedet werden könnte. Es handelt sich somit um eine unformulierte Volksinitiative.

Während bei formulierten Initiativen die geänderten Erlasse oder Beschlüsse genau bezeichnet werden müssen, bestimmt der Grosse Rat bei unformulierten Initiativen, ob die Anliegen der Initiantinnen und Initianten auf Stufe der Verfassung, des Gesetzes oder eines referendumsfähigen Grossratsbeschlusses ausgearbeitet werden sollen (§ 49 Abs. 4 KV i. V. m. § 47 Abs. 1 KV, § 23 IRG).

3.3 Materielle Prüfung

Gemäss § 48 Abs. 2 KV und § 14 IRG ist eine Initiative zulässig, wenn sie höherstehendes Recht beachtet, sich nur mit einem Gegenstand befasst und nicht etwas Unmögliches verlangt.

3.3.1 Allgemeines

Bei der Überprüfung einer Initiative auf deren Rechtmässigkeit ist deren Text auf der Grundlage der üblichen Auslegungsregeln zu interpretieren. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initiantinnen und Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initiantinnen und Initianten dürfen allerdings mitberücksichtigt werden (BGE 139 I 292 E. 7.2.1, 141 I 186 E. 5.3 und 143 I 129 E. 2.1). Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und die andererseits im Sinne einer verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigegeben werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie in diesem für ihre Gültigkeit günstigsten Sinne auszulegen und als gültig zu erklären (BGE 139 I 292 E. 5.7 und 129 I 392 E. 2.2; WULLSCHLEGER, Bürgerrecht und Volksrechte, in: BUSER [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats-

und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 127 ff., 158). Wenn immer möglich sollen Ungültigerklärungen vermieden werden und die Initiative, wenn sie in einem Sinne ausgelegt werden kann, der mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint, dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden («in dubio pro populo» [BGE 111 Ia 292 E. 3c S. 300 mit Hinweisen]). Dies geht auch aus dem Verfassungsgrundsatz der Verhältnismässigkeit hervor. Danach haben sich staatliche Eingriffe in die politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger auf das geringstmögliche Mass zu beschränken (Art. 34 und 36 Abs. 2 und 3 BV). Ungültigerklärungen sind demzufolge nach Möglichkeit zugunsten der für die Initiantinnen und Initianten günstigsten Lösung einzuschränken (BGE 142 I 216 E. 3.2 und 3.3 [= Praxis 2017 Nr. 35] und 143 I 129 E. 2.2). Sodann muss der Text einer Initiative genügend bestimmt sein. Es muss hinreichend klar sein, worauf die Initiative gerichtet ist, so dass eine Volksabstimmung durchgeführt werden kann, ohne dass sich die Stimmberechtigten der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt sehen. Bei unformulierten Initiativen sind keine hohen Ansprüche an die Formulierung zu stellen, da gewisse Unklarheiten, ja vielleicht sogar Widersprüche, bei der Ausarbeitung des Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstextes im Parlament noch behoben werden können (vgl. BGE 129 I 392 E. 2.2; BGE 111 Ia 115 E. 3a, BGE 111 Ia 303 E. 7b mit Hinweisen).

3.3.2 Übereinstimmung mit höherem Recht

Nach Art. 69 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) sind die Kantone primär für den Bereich der Kultur zuständig. Der Bund kann gemäss Art. 69 Abs. 2 BV bei kulturellen Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse sowie bei Kunst und Musik insbesondere im Bereich der Ausbildung und gemäss Art. 71 BV im Bereich Filmwesen auch selbst Kulturförderung betreiben. Im Bundesgesetz über die Kulturförderung (Kulturförderungsgesetz, KFG) vom 11. Dezember 2009 (SR 442.1) werden dazu in den Art. 4 und 5 die Grundsätze der Subsidiarität der Aktivitäten des Bundes zu denjenigen der Kantone sowie der Koordination mit den Kantonen festgehalten. Der Kanton Basel-Stadt wird damit nicht von Bundesrechts wegen darin eingeschränkt, die Anliegen der Initiative zu erfüllen und die dafür notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen. Eine Kollision mit Normen des Bundesrechts oder mit Vorschriften eines Staatsvertrages ist nicht ersichtlich.

3.3.3 Beachtung kantonalen Rechts

Das Initiativanliegen steht auch im Einklang mit § 35 Abs. 1 KV, wonach der Staat das kulturelle Schaffen, die kulturelle Vermittlung und den kulturellen Austausch fördert. Gemäss § 2 Kulturförderungsgesetz vom 21. Oktober 2009 (SG 494.300) setzt sich der Kanton für gute Rahmenbedingungen für das Kulturschaffen ein und gewährleistet geeignete Strukturen und transparente Verfahren zur Beurteilung von Gesuchen und der Vergabe von Fördermitteln.

3.3.4 Keine Unmöglichkeit und Einheit der Materie

Die Initiative verlangt nichts Unmögliches und weist einen inhaltlichen Zusammenhang auf.

3.4 Fazit

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen und gestützt auf § 13 Satz 2 IRG kommen wir zum Schluss, dass die vorliegende unformulierte Initiative rechtlich zulässig ist.

4. Weiteres Vorgehen

Die Initiantinnen und Initianten fordern, dass der Kanton Basel-Stadt eine Musikförderung machen soll, welche der Interessenvielfalt und den Bedürfnissen der heutigen Gesellschaft Rechnung trägt. Sie fordern, dass der Kanton Basel-Stadt künftig verstärkt das freie Musikschaffen fördern soll und gehen davon aus, dass dies zu einer Steigerung der Vielfalt des Musikangebots führen würde.

Als geeignete Massnahme für ihr Anliegen sehen die Initiantinnen und Initianten zwei Massnahmen:

Ein Drittel des Förderbudgets Musik für das «freie Musikschaffen»

Einerseits fordern sie, dass das freie Musikschaffen pro Jahr mit mindestens einem Drittel des gesamten Förderbudgets im Bereich Musik gefördert wird. Sie nennen als Förderbereiche einerseits Direktbeiträge an freischaffende Musikerinnen und Musiker, andererseits die indirekte Förderung von freischaffenden Musikerinnen und Musikern durch Programmbeiträge, Förderung von Spielstätten und Strukturförderung.

In allen diesen Bereichen sind aufgrund der per 2022 erneuerten Kulturpartnerschaft mit dem Kanton Basel-Landschaft und aufgrund der Umsetzung der «Trinkgeld-Initiative» bereits laufende Entwicklungen zur Stärkung der Musikvielfalt zu verzeichnen.

Anpassung der Förderstrukturen und Vereinheitlichung der Vergabeprozesse

Die Initiative fordert zudem eine Anpassung der Förderstrukturen und eine Vereinheitlichung der Vergabeprozesse für das gesamte freie Musikschaffen.

Der Regierungsrat ist bereit zu prüfen, ob die institutionelle und die nicht-institutionelle Förderung in einem angemessenen Verhältnis stehen und ob eine Unterversorgung in einzelnen Bereichen des Musikangebots besteht. Er hat bereits mit dem Kulturleitbild 2020–2025 den Auftrag für eine umfassende Überprüfung der Musikförderung erteilt.

Die von den Initiantinnen und Initianten geforderten Massnahmen (ein Drittel des Förderbudgets für das freie Musikschaffen; Anpassung der Förderstrukturen und Vereinheitlichung der Vergabeprozesse für das gesamte freie Musikschaffen) sind in ihrer Tragweite nicht vollständig abschätzbar und bedürfen einer genauen Prüfung. Es ist insbesondere zu prüfen, welche Auswirkungen die geforderten Massnahmen auf das Kulturangebot in Basel haben würden sowie auf die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit dem Kanton Basel-Landschaft in der Kulturförderung und auf die departementalen Zuständigkeiten.

Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Grossen Rat, ihm die Volksinitiative «für mehr Musikvielfalt» zur Berichterstattung zu überweisen. Der Regierungsrat wird dem Grossen Rat innerhalb der gesetzlichen Frist von sechs Monaten einen Bericht vorlegen.

5. Antrag

Demgemäss beantragen wir dem Grossen Rat gestützt auf den § 13 Satz 2 und § 18 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) vom 16. Januar 1991:

1. Dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss zuzustimmen und damit die unformulierte Volksinitiative «für mehr Musikvielfalt» für rechtlich zulässig zu erklären.
2. Die Volksinitiative dem Regierungsrat zur Berichterstattung zu überweisen. Dieser Beschluss fällt dahin, falls ein Gericht die Initiative infolge einer Beschwerde gemäss § 16 IRG rechtskräftig für unzulässig erklärt.

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Handwritten signature of Beat Jans, consisting of stylized letters 'B' and 'J'.

Beat Jans
Regierungspräsident

Handwritten signature of Barbara Schüpbach-Guggenbühl, written in a cursive style.

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Grossratsbeschluss

über die rechtliche Zulässigkeit der kantonalen Volksinitiative «für mehr Musikvielfalt»

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

://: Die mit 4'098 Unterschriften zustande gekommene unformulierte kantonale Volksinitiative «für mehr Musikvielfalt» wird für rechtlich zulässig erklärt.

Dieser Beschluss kann beim Verfassungsgericht durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde ist innert zehn 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.