Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Bildungs- und Kulturkommission

An den Grossen Rat | **15.1036.02**

Bildungs- und Kulturkommission
Basel, 16. November 2015

Kommissionsbeschluss vom 5. November 2015

Bericht der Bildungs- und Kulturkommission

zum

Ratschlag Nr. 15.1036.01 betreffend Rahmenausgabenbewilligung für die Programm- und Strukturförderung Orchester des Kantons Basel-Stadt für die Jahre 2016 bis 2019

1. Auftrag und Vorgehen

Der Grosse Rat hat die Bildungs- und Kulturkommission (BKK) mit Beschluss vom 9. September 2015 mit der Vorberatung des Ratschlags Nr. 15.1036.01 betreffend Rahmenausgabenbewilligung für die Programm- und Strukturförderung Orchester des Kantons Basel-Stadt für die Jahre 2016 bis 2019 beauftragt. Die BKK hat den vorliegenden Bericht in vier Sitzungen behandelt. An den Beratungen haben seitens des Präsidialdepartements der Regierungspräsident, der Leiter Abteilung Kultur und die Beauftragte für Musikprojekte teilgenommen. Zu einem Hearing eingeladen wurden Delegationen von Basel Sinfonietta, Ensemble Phoenix Basel, Kammerorchester Basel und La Cetra Barockorchester Basel.

2. Ausgangslage

Mit dem Ratschlag Nr. 1036.01 beantragt die Regierung die Einrichtung von Staatsbeiträgen für die Programm- und Strukturförderung der Basler Orchester als Rahmenausgabenbewilligung von insgesamt Fr. 5‘576‘000 zu Lasten der Rechnungen der Jahre 2016 bis 2019. Die Ausgabe ist im Budget 2016 eingestellt. Rechtsgrundlage bilden die Paragraphen 2, 4, 5, 6, 9,10 und 11 des Kulturfördergesetzes vom 21. Oktober 2009.

Das Kulturleitbild 2012 bis 2017 hält das förderstrategische Ziel fest, Basel als Musikstadt zu stärken und zu profilieren, insbesondere auch die Orchesterstrukturen und Orchesterprogramme. Eine dazu vorgenommene Bestandsaufnahme und Analyse („Metrum Gesamtbericht Orchesterfördermodell Basel“) der Basler Orchesterlandschaft sowie der Förderpolitik nannte diverse Defizite (Potentialausschöpfung, finanzielle Rahmenbedingungen, Unterstützungskriterien, Publikumsnachfrage), die zur Vorlage eines neuen Fördermodells für die Basler Orchester als bisher führen. Der Ratschlag beinhaltet eine entscheidende Weichenstellung in der Basler Musiklandschaft von langfristiger, strategischer Natur.

Das neu vorgelegte Fördermodell basiert auf vier Säulen:

- Finanzhilfe (bisher)
- Projektförderung (bisher, Swisslos-Gelder)
- Programmförderung (neu)
- Strukturförderung (neu)

In den Genuss der nunmehr in der Anzahl reduzierten, vom Parlament zu beschliessenden Finanzhilfe kommt nur noch das Sinfonieorchester Basel. Seine Rolle als Dienstleister für das grosssinfonische Repertoire in der Region und für die Musikproduktionen des Theater Basel wird in einem vierjährigen Leistungsauftrag mit dem Kanton definiert. Die Projektförderung (z.B. spezifische Einzelprojekte, Auftragskompositionen oder Vermittlungsprojekte durch den Swisslos-Fonds, den Fachausschuss Musik BS/BL etc.) wird in ihrer bisherigen inhaltlichen Form und finanziellen Ausstattung beibehalten.

Die beiden Säulen Programm- und Strukturförderung kommen als neue Förderinstrumente zur bisherigen Praxis hinzu und sind Gegenstand des vorliegenden Ratschlags. Für die Programmförderung können sich alle professionellen und in Basel ansässigen Orchester mit den Programmen ihrer Konzertreihen in Basel bewerben, insbesondere die bisherigen Staatsbeitragsempfänger Kammerorchester Basel, Basel Sinfonietta und Ensemble Phoenix sowie die durch eine Projektförderung unterstützten Klangkörper. Übergreifend gültige inhaltliche, qualitative, betriebliche und formale Vergaberichtlinien sollen ein breites Konzertangebot von Alter bis Zeitgenössischer Musik fördern, die Profile der einzelnen Klangkörper schärfen und besser aufeinander abstimmen. Über die jeweils auf drei Jahre angesetzten Vergabungen entscheidet der Regierungsrat auf Empfehlung einer Fachjury, die unter Leitung der Abteilung Kultur stehen wird. Das vierte und ebenfalls neue Instrument bildet die Strukturförderung. Aus diesem Fördergefäss können für die Orchester übergreifende Strukturen unterstützt werden, wie beispielsweise eine Kommunikationsplattform oder ein Orchesterproberaum. Dieses Instrument

hat zugunsten der gesamten Szene effizientere Betriebsstrukturen und damit eine Ressourcenentlastung zum Ziel.

Die Vorlage zur Rahmenausgabenbewilligung Orchester ist mit dem Ratschlag Nr. 15.0884.01 betreffend Bewilligung von Staatsbeiträgen an die Stiftung Sinfonieorchester Basel SOB für die Spielzeiten 2015/2016–2018/2019 (im Folgenden „Ratschlag Sinfonieorchester" genannt) gekoppelt. Gelder, die seit 2014 und noch bis 2017 beim Sinfonieorchester im Vergleich zu dessen bisherigen Staatsbeiträgen reduziert wurden, erscheinen wieder bei der Programm- und Strukturförderung. Insgesamt soll gemäss Darstellung der beiden Ratschläge die künftige baselstädtische Orchesterförderung (bestehend aus den Staatsbeiträgen an das Sinfonieorchester und den Rahmenausgaben für die Programm- und Strukturförderung) mit dem gleichen Finanzvolumen wie bisher arbeiten. Dieser Aussage gegenüber kritisiert die BKK, dass die im Ratschlag erwähnte Vorgabenerhöhung um 300'000 Franken (Kapitel 2.7 und Kapitel 3) nicht als rein budgettechnischer Vorgang im Zusammenhang mit den gleich hohen Reduktionen der Staatsbeitragsverhandlungsrunde 2014 zu verstehen ist, sondern darin tatsächliche Mehrausgaben zu erkennen sind. Die BKK stellt fest, dass 2014 bereits 284'000 Franken zusätzlich für den Orchesterbereich gesprochen worden sind. Unter dem Strich ergibt sich also seither eine Erhöhung um rund 300'000 Franken (vgl. folgende Tabelle).

Vergleich Ausgaben Orchesterbereich 2012-2019

*Jahr	SOB Grundbetrag	SOB Personalvorsorge*	SOB total*	Vorgabenerhöhung	Beitrag SOB	(ab 2016 ehemalige) Staatsbeiträge exkl. SOB	Orchesterförderung ohne SOB-Staatsbeiträge	Orchesterförderung mit SOB-Staatsbeiträgen
2012	6'840'115	1'082'000	7'922'115			683'000	683'000	8'605'115
2013	6'840'115	1'082'000	7'922'115			683'000	683'000	8'605'115
2014	6'840'115	1'082'000	7'922'115			**969'000	**969'000	**8'891'115
2015	6'840'115	1'082'000	7'922'115			969'000	969'000	8'891'115
2016	6'540'115	***1'190'000	***7'730'115	300'000		969'000	1'269'000	***8'999'115
2017	6'440'115	1'190'000	7'630'115	300'000	100'000	969'000	1'369'000	8'999'115
2018	6'340'115	1'190'000	7'530'115	300'000	200'000	969'000	1'469'000	8'999'115
2019	6'340'115	1'190'000	7'530'115	300'000	200'000	969'000	1'469'000	8'999'115

* Bei SOB jeweils Spielzeitendjahr

** Erhöhung für Kammerorchester Basel, Basel Sinfonietta und Ensemble Phoenix um total 286'000 Franken

*** Erhöhung Personalvorsorge SOB um 108'000 Franken, Reduktion SOB und Vorgabenerhöhung zugunsten Orchesterförderung ohne SOB-Staatsbeiträge um je 300'000 Franken

Der Grosse Rat hat auf Antrag der BKK der Beschlussvorlage des Ratschlags Sinfonieorchester an seiner Sitzung vom 28. Oktober zugestimmt.

Detaillierte Ausführungen sind dem Ratschlag Nr. 15.1036.01 zu entnehmen.

3. Kommissionsberatung

Die BKK ging zeitgleich mit dem Ratschlag Sinfonieorchester an die Beratung des Ratschlags Nr. 15.1036.01 betreffend Rahmenausgabenbewilligung für die Programm- und Strukturförderung Orchester des Kantons Basel-Stadt für die Jahre 2016 bis 2019. Die Hauptaspekte der einleitenden Beratung waren:

- Verhältnis der zwei Ratschläge Orchesterförderung und Sinfonieorchester zueinander
- Erläuterungen zur geplanten Jury (Zusammensetzung und Aufgaben)
- Auswirkungen auf die Programmpolitik der Orchester
- Entscheidungsebene für die Förderbeiträge
- Sozialverträgliche Lohnpolitik der Orchester

Einige Aussagen zu diesen Aspekten (vor allem zum Verhältnis der zwei Ratschläge, auch zur Rolle des Sinfonieorchesters) sind bereits in den schriftlichen Bericht der BKK zum Ratschlag betreffend das Sinfonieorchester eingeflossen. Zur grundsätzlichen Frage nach den direkten Auswirkungen auf die Existenz und die programmatische Ausrichtung der Orchester antwortete das Präsidialdepartement, dass trotz der Neuerungen kein Orchester zu einer risikoreicheren Programmpolitik gezwungen werde, hingegen gehe es darum, dass die Klangkörper ihre Profile gezielt fördern und stringent entwickeln. Es sei nicht anzunehmen, dass wichtige und deswegen bisher subventionierte Träger des Orchesterlebens plötzlich für obsolet gehalten würden. Das neue Fördermodell solle vielmehr allen professionellen Basler Orchestern offen stehen; auch jenen, die bisher nur eine Projektförderung erhalten haben. Die Begründung für die mit Staatsbeiträgen berücksichtigte Gruppe an Klangkörpern sei immer arbiträrer geworden, das den bisherigen Förderungen zugrundeliegende Modell 1+3 werde zwar weiterhin angewendet, aber neu behandelt; das Modell wie bisher fortzuführen hätte einen kulturpolitisch abträglichen Systemerhalt um seiner selbst willen und langfristige Erstarrung bedeutet, da klare Entscheidungskriterien fehlen und die Ansprüche auf die begrenzten Mittel dauernd wachsen. Das neue Modell erlaube dagegen eine inhaltliche und qualitative Bestandsaufnahme, die für alle Programme nach demselben Kriterium des hochwertigen Angebots erfolge.
Auf die Folgefrage zur besonderen Rolle und nun einzigartigen staatlichen Unterstützung des Sinfonieorchesters im Gesamtsystem wies das Departement darauf hin, dass dies zum einen schon bisher der Fall war, und zum andern das SOB als Orchester in Basel mit ständiger Präsenz, Grösse und Repertoire bzw. musikalischer Ausrichtung gesetzt sei, solange das Theater Basel eine Opernsparte betreibe. Das Departement weist auch darauf hin, dass während der langjährigen Entwicklungszeit für den Ratschlag der angekündigte Systemwechsel und die Begründung dafür sowohl bei den betroffenen Orchestern als auch bei der BKK früh vorgestellt undauf eine grundsätzlich positive Aufnahme getroffen seien.

Die BKK entschied sich, die Beratung erst nach einer Kenntnisnahme der damals noch nicht vorliegenden Richtlinie zur Programmförderung und einem Hearing mit den Basler Orchestern fortzusetzen. Sie erkannte, dass ihr sonst nicht die nötige Informationsbasis zur Verfügung stünde, um die fundamentale, langfristige Erneuerung der Basler Orchesterförderung zu beurteilen. Das Parlament muss sich darüber klar sein, dass die Verteilung der Gelder eines bedeutenden kulturellen Förderbereichs von der legislativen auf die exekutive Seite verlagert werden soll.

Unmittelbar vor dem Hearing mit den vier Orchestern, die am stärksten vom vorliegenden Ratschlag betroffen sind, erläuterte die Abteilung Kultur der BKK die den Orchestern Ende September vorgestellte, aber noch nicht veröffentlichte Richtlinie und antwortete auf Verständnisfragen. Das Departement betonte, dass das neue Konzept samt Jury zur Programmbeurteilung zu keiner Intendanz für die Basler Orchesterlandschaft und zu keinen operativen Eingriffen in die Angebote, etwa durch aktive Beeinflussungen der Programmeingaben führen solle. Die Jury funktioniere im Grundsatz wie andere Jurys auch. Sie prüfe Programmkohärenz und Orchesterprofil, neue Ansätze, Stimmigkeit von Programm und Aufführungsort, Anzahl Aufführungen und Orchestergrösse, Bezug zu Basel, Kooperation mit

anderen Partnern, Ansprache neuer Publikumsgruppen, betriebswirtschaftliche Genauigkeit etc. Bei aller Absicht der Koordination unter den Angeboten der Orchester, die im neuen Konzept angelegt sei und die eine Sicherung der Vielfalt des Angebots anstrebe, sei der Wettbewerbsgedanke dennoch präsent.

Die Jury ist als fünfköpfiges Gremium vorgesehen: Mit zwei Mitgliedern, welche die Basler Orchester- und Musiklandschaft genau kennen, und drei Mitgliedern, welche einen schweizerischen und/oder internationalen Hintergrund sowie eine möglichst grosse Objektivität haben. Bereits anlässlich der ersten Beratung wies das Departement darauf hin, dass die Jury insgesamt eine möglichst breite Kenntnis der Orchesterlandschaft und ihrer Funktionsweisen sowie weiterer Bereiche wie Bewusstsein für Kommunikation und Education aufweisen solle. Dazu komme, dass das Departement die Jury in der Anfangsphase direkt in ihren Beratungen begleite, um das Gremium hinsichtlich der kulturpolitischen Ziele zu unterstützen. Der Notwendigkeit einer (kultur)politischen Endkontrolle sei man sich bewusst; die Regierung, die ohnehin abschliessend entscheide, könne, sofern nötig, die Anträge der Jury auch abändern. Auch die BKK sieht die politisch verantwortliche Beschlussfassung als wesentlich an, da die übergeordneten kulturpolitischen Überlegungen nicht von einem Fachgremium verlangt werden können. Allerdings divergierten die Meinungen auseinander, ob diese Beschlussfassung beim Parlament oder bei der Regierung zu liegen habe. Der Warnung vor ungeordnetem Lobbying im Grossen Rat standen die Bedenken vor der Kompetenzabgabe der Legislative gegenüber.

Mit der Projektförderung dank Swisslos-Geldern besteht ein alternativer Förderfonds, um den sich die Ensembles bewerben können, wenn sie weniger lange Verbindlichkeiten gegenüber der öffentlichen Hand eingehen und grössere Freiheiten bei Einzelprojekten haben wollen. Bei Zustimmung zum Ratschlag wird das Jahr 2016 als Übergangsjahr funktionieren, bei dem nochmals dieselben Beträge wie bisher an die bisher subventionierten Orchester sowie der Betrag aus dem regierungsrätlichen Kompetenzkonto an La Cetra ausbezahlt werden. Erst für das Jahr 2017 werden Programmförderbeiträge gesprochen.

Hearing und Nachbereitung

Im Hearing äusserten sich die Orchester direkt gegenüber der BKK, ausgehend von den nachfolgenden Fragen:

- Wie geht das Orchester mit dem neuen Konzept um?
- Wie sieht die konkrete Planung aus?
- Welche Vor- und Nachteile sieht das Orchester beim neuen Konzept?

Das Hearing hat sich als sehr wertvoll erwiesen, insbesondere weil die Orchester ihre Ansichten und Meinungen zu den künftigen inhaltlichen und finanziellen Bedingungen und Auswirkungen der Orchesterförderung offen äussern konnten und ihre Erwartungen im Positiven wie im Negativen darlegten. Der vorliegende Bericht verzichtet darauf, die jeweiligen Antworten auszuführen, um nicht Diskussionen über Interna der Orchester offen zu legen.

Insgesamt ergab sich aus dem Hearing für die BKK folgendes Bild: Die Mehrheit der Orchester sieht das neue Konzept als einen positiven, richtigen Schritt an. Diesen ist bewusst, dass ein Wandel ansteht und die Gelder bei gleichem Gesamtvolumen anders verteilt werden können. Die Orchester reagierten positiv auf die Transparenz der Kriterien und die Aufforderung zur Profilierung als Grundlage für Förderentscheide. Die Mehrheit spricht sich auch dafür aus, dass die Förderung der Orchesterlandschaft noch stärker auf der Basis der Programmförderung anstelle der bisherigen Institutionsförderung erfolgen soll. Nach bisherigem System wird nur noch das Sinfonieorchester gefördert, was bei den anderen Orchestern als eine Privilegierung empfunden wird. Sie sehen sich einer Art existenziell abgesichertem Staatsorchester gegenüber; der Ruf nach Innovation, der ihnen gegenüber ertöne und den sie zwecks künftiger Förderung erfüllen müssten, gelte im Fall des Sinfonieorchester nicht. Die Abteilung Kultur hält dem entgegen, dass diese Aussage nicht richtig sei, werde doch auch vom SOB explizit im Vertrag

zum Staatsbeitrag gefordert, dass es sich programmatisch und betrieblich weiter entwickle und stärker profiliere.
Die Alleinstellung des Sinfonieorchesters bleibt ein Diskussionspunkt, nicht nur für die anderen Orchester, sondern auch für die BKK, auch unabhängig vom Argument des Sinfonieorchesters als notwendiges Theaterorchester. So fiel im Hearing der Hinweis auf hohe Fixkosten des Kammerorchesters. Das Kammerorchester habe einen grossen Stamm an ungefähr 30 fest angestellten Musikerinnen und Musikern. Es gleiche damit dem Sinfonieorchester mehr als La Cetra, Phoenix und Sinfonietta, die eher als Projektorchester funktionierten, d.h. als Orchester, die nur einen Teil der beruflichen Existenz ihrer Musikerinnen und Musiker ausmachten.

Die kritische Haltung und das Gefühl der Unsicherheit, die gegenüber dem Konzept geäussert wurden und die das alte Konzept tendenziell favorisierten, gingen auch von Unsicherheiten hinsichtlich des Funktionierens und der Zusammensetzung der Jury aus. Sie wird allgemein als zentrales Element des neuen Systems erkannt. („Mit der Jury steht und fällt alles.“) Damit verbinden sich Befürchtungen, wie die Jury Qualität begreifen wird: Etwa in Bezug auf bestimmte Epochen, so dass es dann für die einen Orchester leichter sei als für andere, zu Fördergeldern zu gelangen. Es scheint, dass es in den Sitzungen mit den Orchestern nicht abschliessend gelungen ist, Vertrauen in das Funktionieren dieses neuen Gremiums zu schaffen. Dabei stehen nicht allein Befürchtungen um die finanzielle Sicherheit im Raum, sondern besonders auch die Frage, ob von ihm genug Wertschätzung erlangt werde. Es geht weniger um die Sorge um eine „musikalische Planwirtschaft“, nach welcher sich die BKK auch erkundigte. Hinsichtlich der Zusammensetzung, Unabhängigkeit und Akzeptanz dieses Gremiums, das in Zukunft die entscheidenden Förderempfehlungen zu den Orchesterprogrammen geben soll, zeigt sich noch Skepsis. Man fragt sich, ob dort die gesamte nötige Bandbreite an Kompetenzen und Kenntnissen über die verschiedenen Epochen versammelt werden könne. Diese Skepsis rührt auch von gewissen Analysen dazu, wo die Basler Orchesterlandschaft Defizite aufweise und die dem Ratschlag und dem Orchesterkonzept zugrunde liegen. Für die Orchester sind diese Analysen nicht nachvollziehbar; sie haben den Eindruck, dass ihre Arbeit in den als mangelhaft analysierten Bereichen (z.B. Alte Musik) nicht richtig wahrgenommen werde. Es gibt auch völlig gegensätzliche Erwartungen, wie sich die Entscheidungen der Jury auswirken werden. So war einerseits von einer Giesskanne die Rede, die nun vielleicht möglichst breit jeden Basler Klangkörper bedienen würde. Andererseits wird ausdrücklich eine Fokussierung auf Qualität erhofft, insbesondere mit dem Hinweis, dass in Basel bereits die Alte Musik und die Zeitgenössische Musik auf Weltklasseniveau gespielt werden.

Die Orientierung an den Tarifen des Schweizerischen Musikerverbands findet die Zustimmung der Orchester: Sowohl wegen der materiellen Sicherheit für die Musikerinnen und Musiker, als auch wegen der gegenseitigen Angleichung der Personalkosten. Die derzeit bestehenden Unterschiede zwischen den Orchestern wurden von diesen selbst gegenüber der BKK moniert. Allerdings wird es sich tatsächlich nur um eine Orientierung am SMV-Grundtarif handeln; die vollen, sehr komplexen Tarifleistungen (z.B. Sonderzulagen, Überzeiten) können sich die Orchester nicht leisten, ohne ihre Aufführungen deutlich zu reduzieren. Dies haben sowohl Orchester als auch das Departement erklärt.

Die Planungssicherheit ist für die Orchester ein Thema. Die Laufdauer der Programmförderung von drei Jahren setzt einen spürbaren Druck auf, bei dem sie auch auf die schwierigere Generierung von Drittmitteln hinweisen. Die Orchester haben einen Grad von Professionalisierung erreicht, bei dem rückläufige Fördermittel sich sofort auswirken, nicht nur auf das quantitative Angebot, sondern auch auf dessen Qualität, schliesslich auf die ganze Struktur eines Orchesters. Für die BKK stellt sich damit die Frage von Übergangslösungen für das geordnete Funktionieren der Ensembles.

Der Austausch mit den Orchestern veranlasste die BKK, mit dem Departement zu mehreren Fragen genauere Auskünfte einzuholen:

- Welches sind die genauen Abgrenzungskriterien zwischen Sinfonieorchester und Kammerorchester, die dazu führten, dass das Sinfonieorchester ein fester Subventionsnehmer ist und das Kammerorchester dem Programmfördertopf zugeordnet wurde? Beide Klangkörper scheinen zumindest zu einem wesentlichen Teil Ensembleorchester mit einer ähnlichen Ausgabestruktur (fixe Lohnkosten), im Gegensatz zu den Projektorchestern La Cetra, Sinfonietta und Phoenix zu sein.

Das Departement wies auf die lange Entwicklung hin, die zur heutigen Orchesterstruktur geführt hat. Der Sonderstatus des Sinfonieorchesters bestehe bereits mit der derzeitigen Subventionspolitik 1+3 und gehe auf die strukturellen Entscheidungen seit Mitte der 1990er-Jahre zurück. Seit 1997 beruhe das System darauf, das Sinfonieorchester in seiner Sonderrolle als Theaterorchester mit Gesamtarbeitsvertrag, einem Grundversorgungsauftrag im sinfonischen Bereich und entsprechenden grossen Mitteln zu finanzieren. Die Subventionierung der anderen drei Klangkörper auf einem deutlich tieferen finanziellen Niveau bedeutete eine Strukturförderung, die durch die Entwicklung der letzten Jahre fragwürdig wurde. Es sei ohne klare Qualitätskriterien nicht mehr zu vertreten, warum gewisse Ensembles Finanzbeiträge erhielten und andere nicht. Dasselbe Fördervolumen auf mehr Bezüger zu verteilen würde bestenfalls dazu führen, diese als Institution knapp am Leben zu erhalten, aber Qualitätsansprüche zu senken, was nicht das kulturpolitische Ziel sein dürfe. Sollten die zur Verfügung stehen Gelder weiterhin sowohl wie bisher dem Strukturerhalt als auch neu explizit der Qualitätsförderung dienen, so müsste wohl die Anzahl der Bezüger um mindestens eine Institution bis zwei reduziert werden. Der Systemwechsel zu einer Programmförderung dränge sich deshalb auf, zumal dort neu mehr Mittel zur Verfügung stünden. Man müsse dem Sinfonieorchester in diesem Kontext zugutehalten, dass es mit einer Einsparung von Fr. 500'000, die in die Programmförderung fliessen sollen, den Systemwechsel aktiv unterstütze.

Das Departement betonte, dass das neue System darauf ziele, Gleiches Gleichem gegenüberzustellen. Es gebe heute keine fachliche und kulturpolitische Begründung, z.B. das Kammerorchester oder ein anderes Orchester mit einem Staatsbeitrag zu bevorzugen und deswegen auf dieselbe Weise wie das Sinfonieorchester zu finanzieren. Für das Sinfonieorchester sei dessen Aufgabe und Präsenz vor Ort als Theaterorchester und sinfonisches Hauptorchester ausschlaggebend. Es leiste pro Jahr 180 Veranstaltungen (inkl. Theatervorstellungen) in der Stadt, dagegen komme etwa das Kammerorchester auf 20-30 Veranstaltungen, zudem in geringerer Besetzungsgrösse. Die Ausgabenstruktur und die Personalkosten von Sinfonieorchester und Kammerorchester seien nicht vergleichbar und ein fragwürdiges Argument. Es gebe keinen Gesamtarbeitsvertrag beim Kammerorchester, sondern eine vertragliche Vereinbarung mit den MusikerInnen und leistungsorientierter Entlöhnung (pro geleistetem Dienst). Der fixe Personenstamm, auf den hingewiesen wurde, ergebe sich aus der Mitgliedschaft der betreffenden Musiker im Verein; auch andere Orchester hätten einen Stamm aus festen Musikern. Eine strukturelle Andersartigkeit lasse sich deshalb nicht belegen. Im Gegenteil müsste bei einem zweiten Orchester mit Staatsbeiträgen dort konsequenterweise eine strukturelle Anpassung mit zweitem Gesamtarbeitsvertrag samt kantonalen PK-Regelungen für fest angestellte Musiker oder eine ähnliche Regelung erfolgen. Ein System aber mit einem weiteren sozialpartnerschaftlich mitverantworteten Orchester neben dem Sinfonieorchester könne der Kanton weder inhaltlich begründen noch finanziell sich leisten.

Zum Vorschlag eines Systems, das ohne Finanzbeiträge an ein festes Theaterorchester auskommt und ganz auf die Programmförderung abstellt, betonte das Departement, dass dies eine radikale Veränderung für das Theater Basel mit sich bringe, in Planung und Finanzierung. Ein solches System müsste über Jahre im Voraus entwickelt werden, da das Theater derzeit schon - mit dem Sinfonieorchester - die Saison 2018/19 plane. Ein Musiktheater brauche ein verlässliches Residenzorchester, da auf Jahre hinaus eingegangene Einkäufe auf dem freiem Markt qualitative und planerische Unsicherheiten mit sich bringen, im Falle grosser Opern keine Ersparnis ergeben und angesichts der existenziellen Unwägbarkeiten freier Orchester die Theater verunsichern. Letztlich sei auch der Mehrwert eines Sinfonieorchesters im Programmfördergefäss

unklar. Es gebe schon wegen des Gesamtarbeitsvertrags so hohe Fixkosten, dass der finanzielle Entscheidungsspielraum für eine Jury hinsichtlich seiner Programmeingaben sehr gering wäre. Dabei wäre das Sinfonieorchester letztlich als Bezüger gesetzt, da es allein den Umfang und die Struktur habe, das gross besetzte Opernrepertoire zu spielen. Schliesslich warnte das Departement angesichts der Probleme in der Kulturfinanzierung, die sich durch die basellandschaftliche Sparanstrengungen ergeben haben und möglicherweise noch ergeben, eindringlich davor, das etablierte Verhältnis von Theater und Sinfonieorchester aufzulösen und einem neuen Finanzierungsmodell zuführen zu wollen. Auch für die anderen Orchester hätte eine vermehrte und langfristig geplante, verbindliche Zusammenarbeit mit dem Theater eine Kehrseite, indem sie dementsprechend stärker und länger im Voraus an die Präsenz in Basel gebunden seien und die Möglichkeiten, auswärts zu spielen bzw. auf Tournee zu gehen und sich so national und international Beachtung zu schaffen, in diesen Zeiträumen und grundsätzlich deutlich eingeschränkt wären. Dieser Aspekt sei allgemein zu bedenken, wenn kritisiert werde, dass die Aufträge des Theater Basel für Musiktheaterproduktionen nicht noch wesentlich mehr auf andere Klangkörper verteilt würden.

- Über die Anträge der Jury soll der Regierungsrat beschliessen. Kann dies nicht auch der Grosse Rat?

Zur Diskussion darüber, dass parlamentarische Beschlusskompetenz im Orchesterbereich an sich abgegeben werden soll, kommt der Aspekt hinzu, dass dieser mit den Museen und dem Theater zu den finanziell und inhaltlich bedeutendsten Kultursparten Basels gehört. Das Departement argumentierte für das neue Beschlussverfahren mit dem Hinweis darauf, dass das Beschlussobjekt wechsle. Mit den bisherigen Subventionsvorlagen habe der Grosse Rat über die Struktur der subventionierten Orchesterlandschaft beschlossen. Diese Kompetenz wechsle aber nicht von der Legislative zur Exekutive, denn es werde überhaupt nicht mehr für oder gegen eine bestimmte Struktur gestimmt. Thema seien nun die Orchesterprogramme, für deren Bewertung eine entsprechend zusammengestellte Jury die nötige Fachkompetenz einbringe. Der an den Juryentscheid anschliessende Ausgabenbeschluss durch den Regierungsrat solle allein die übergeordnete kulturpolitische Kontrolle erbringen, aber nicht eine nochmalige Programmdiskussion eröffnen, für welche ein politisches Gremium wie die Regierung oder das Parlament nicht die nötige fachliche Kompetenz mitbrächten. Das Wesen eines Ratschlags ist die Diskussions- und Entscheidungsfreiheit des Parlaments. Eine Beschlussdelegation an den Grossen Rat würde aufgrund der dann einsetzenden Lobbyarbeit von der kriterienbasierten Programmbeurteilung wieder zu einer Strukturförderung führen. Somit wäre das neue Fördergefäss obsolet. Die Dauer der parlamentarischen Beratung bedeute zudem, dass die Förderbeschlüsse noch länger dauerten bzw. noch kürzer vor der Unterstützungsperiode fielen. Letztlich sei das vorgeschlagene Modell dasselbe wie bei anderen Fördergefässen, wo ebenfalls Fachausschüsse jurierten und/oder die Regierung den finalen Beschluss fasse.

Die divergierenden Meinungen innerhalb der BKK über die Beschlusskompetenz zu den Juryanträgen führte zu einem Antrag am Ende der Beratung (siehe unten).

- Wäre auch eine Laufdauer von vier Jahren für die Vergaben der Programmförderung denkbar? Wäre es möglich, bereits nach zwei Jahren über die nächsten Programme zu entscheiden, um eine grössere Planungssicherheit herzustellen?

Mit einem Horizont von drei Jahren wird laut Departement eine Grenze erreicht, bis zu der die meisten Orchester möglichst konkrete Programmplanungen vorlegen können. Die Planung für ein viertes Jahr sei diesen nur rudimentär möglich. Das Departement ist aber bestrebt, die Beschlussfassung nach der Pilotphase noch weiter nach vorne zu legen, sodass die Beschlüsse zur Programmförderung etwa ein Dreivierteljahr vor Programmstart vorliegen. Eine Vorverlegung der Juryentscheide um ein Jahr zwecks Planungssicherheit brächte das Problem mit sich, dass der Rahmenkredit noch nicht bewilligt wäre. Die Förderentscheide wären daher getroffen, ohne dass der notwendige Finanzbeschluss über den Rahmenkredit vorläge. Der Beschluss über den

Rahmenkredit könne aufgrund des gesamtkantonalen Budgetprozesses nicht vorgezogen werden. Dem stünden die gesetzlichen Bestimmungen entgegen.

Auf die Frage, ob die Programmbeiträge zwingend für jeweils ganze drei Jahre gesprochen werden oder ob es hier auch Flexibilität geben können (kürzere Laufdauer oder Übertragungen nicht verwendeter Gelder) antwortete das Departement, dass die Gelder in der Tat nicht gesamthaft auf einmal ausgegeben werden sollen, wenn auch der grösste Teil; dies, damit den Orchestern ausreichende Finanzen zur Verfügung stünden für ihre Aktivitäten. Es solle aber eine gewisse Reserve für zusätzliche kleinere Einzelprojekte zurückbehalten werden, die noch während der dreijährigen Laufdauer gesprochen werden können. Eine entsprechende Reserve, die ungefähr ein Drittel des Gesamtbetrags ausmachte, sei derzeit nicht möglich, könne aber, wenn die Programmfördergelder einen grösseren Umfang annähmen, eine Perspektive für die Zeit nach 2020 sein.

Als immer noch nicht gelöstes Problem sieht die BKK die unterschiedliche Laufdauer der Programmförderung (drei Jahre) und der Staatsbeiträge an das Sinfonieorchester (vier Jahre). Ab 2019 werden die Termine für die jeweils zu treffenden Finanzbeschlüsse auseinanderlaufen und nur alle zwölf Jahre synchron sein. Dies erschwert die Koordination der Gelder, die im Orchesterbereich fliessen erheblich, und schränkt die Entscheidungsfreiheit des Parlaments ein. Das Departement hat erklärt, dass es diesen Aspekt als wichtigen Punkt für die Evaluierung des Systemwechsels aufnehmen werde (Prüfung, wie die Laufzeiten der Gelder der Orchesterförderung und an das Sinfonieorchester synchronisiert werden können).

- Wäre es möglich, den Beitragsempfängern nach dem Abschluss der Förderperiode von drei Jahren eine Überbrückung zu garantieren, damit diese nicht sofort mit dem Betrieb herunter fahren müssen, wenn ihr Folgeprogramm nicht mehr zum Zuge kommt?

Das Departement hat erklärt, dass bisher kein Fördergefäss eine Überbrückungsbestimmung nach Beendigung der Förderung kennt, da ja die Verträge per se befristet sind. Wenn durch Beschlüsse des Grossen Rats Finanzierungen nicht oder nur vermindert zustande kommen, seien die Fristen sogar noch kürzer. Auch in den Subventionsverträgen ist keine Überbrückung vorgesehen. In die Beratungen zum Staatsbeitragsgesetz sei zwar ein Abfederungsvorschlag eingebracht worden, jedoch fand dieser keine Annahme. Die Konsequenz einer solchen Bestimmung sei, dass Vergleichbares dann auch bei anderen Unterstützungsverhältnissen mitzudenken wäre. Die BKK anerkennt diese Argumentation, empfiehlt aber auch, das Problem fehlender Überbrückungsbestimmungen weiter im Auge zu behalten.

- Wie wird Basel-Landschaft (Stichwort Kulturvertragspauschale) in die Überlegungen und Beschlüsse der Programmförderung miteinbezogen?

Die Mittel der Kulturvertragspauschale für den Orchesterbereich (mit Ausnahme der Mittel für das Sinfonieorchester) sollen nach Absicht des Departemens auch in das Gefäss der Programmförderung laufen, was mit dem Kanton Basel-Landschaft bereits vorbesprochen wurde, aber aufgrund der personellen Wechsel und der ungewissen Situation leider nicht verbindlich geklärt werden konnte. Das neue Fördermodell funktioniere aber auch, wenn vorläufig die Mittel aus der Kulturvertragspauschale nach dem bisherigen Modus vergeben werden. Bei den angesprochenen Geldern handelt es sich um die Beträge, die an Sinfonietta, Kammerorchester und Ensemble Phoenix geflossen sind, bisher total Fr. 715'000. Ebenfalls aus der Kulturvertragspauschale stammten bisher rund Fr. 2 Mio. an das Sinfonieorchester. Die Unterstützung für das Sinfonieorchester geht weiterhin direkt an dieses. Aus der Kommission wurde die Frage gestellt, ob auch alle Mittel der Kulturvertragspauschale in die Programmförderung fliessen könnten. Das Departement hat dazu erkennen lassen, dass grössere Flexibilität in der Gewichtung der Mittelflüsse aus der Kulturvertragspauschale denkbar ist, aber auf politischer Ebene mit dem Kanton BL verhandelt werden muss.

4. Antrag

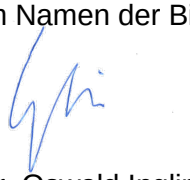
Die zusammenfassende Kommissionsberatung ergab eine mehrheitliche Zustimmung zu den erhaltenen Auskünften. Dennoch wurde beantragt, dass die BKK die Rückweisung der Vorlage beantragen solle. Die Regierung solle dabei den Auftrag erhalten, eine neue Vorlage auszuarbeiten, bei welcher der Grosse Rat abschliessend über die Juryanträge beschliesse. Die BKK lehnte mit 7 gegen 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen diesen Antrag ab.

Die BKK hält abschliessend fest, dass die verantwortlichen Stellen in den kommenden vier Jahren die im Bericht ausgeführten problematischen Punkte im Auge behalten müssen. Die BKK fordert, dass das Parlament während der Laufzeit über die Umsetzung auf dem Laufenden gehalten wird und dass zur nächsten Laufzeit hin rechtzeitig notwendige Anpassungen vorgenommen werden können. Der Systemwechsel ruft, wie die BKK anlässlich des Hearings feststellte, bei aller Zustimmung, die im langjährigen Entwicklungsprozess dazu geäussert wurde, Unsicherheiten über die Wertschätzung für die bisher geleistete Arbeit der Orchester hervor. Für Politik und Verwaltung gilt es deshalb, den Transformationsprozess auch in dieser Hinsicht positiv zu gestalten.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt die Bildungs- und Kulturkommission dem Grossen Rat mit 6 Stimmen bei 5 Enthaltungen die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfes gemäss Ratschlag Nr. 15.1036.01.

Die Bildungs- und Kulturkommission hat diesen Bericht mit 9 Stimmen bei 2 Enthaltungen Stimmen verabschiedet und den Kommissionspräsidenten zum Kommissionssprecher bestimmt.

Im Namen der Bildungs- und Kulturkommission



Dr. Oswald Inglin
Präsident

Grossratsbeschluss

betreffend

Rahmenausgabenbewilligung Programm- und Strukturförderung Orchester des Kantons Basel-Stadt

(vom …….....)

Der Grosse Rat des Kantons Basel Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. 15.1036.01 vom 7. Juli 2015 sowie in den Bericht der Bildungs- und Kulturkommission Nr. 15.1036.02 vom 5. November 2015, beschliesst:

Für Staatsbeiträge an die Programm- und Strukturförderung Orchester des Kantons Basel-Stadt für die Jahre 2016–2019 wird eine Rahmenausgabenbewilligung von 5‘576‘000 Franken erteilt, wobei Projekte im Zeitraum von 2016 bis 2019 bewilligt werden können.

Dieser Beschluss ist zu publizieren. Er unterliegt dem Referendum.