



An den Grossen Rat

19.1162.01

PD/P191162

Basel, 20. November 2019

Regierungsratsbeschluss vom 19. November 2019

## **Kantonale Volksinitiative «Aktive Basler Jugendkultur stärken: Trinkgeld-Initiative»**

**Bericht über die rechtlichen Zulässigkeit und das weitere Verfahren**

## 1. Begehren

Mit diesem Bericht beantragt der Regierungsrat, die unformulierte Initiative «Aktive Basler Jugendkultur stärken: Trinkgeld-Initiative» für rechtlich zulässig zu erklären und sie dem Regierungsrat zur Berichterstattung zu überweisen.

## 2. Zustandekommen der Initiative

### 2.1 Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 28. Februar 2018)

*Kantonale Volksinitiative «Aktive Basler Jugendkultur stärken: Trinkgeld-Initiative»*

«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 unterzeichneten, im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten folgende Initiative ein:

Jährlich werden mindestens 5% des ordentlichen kantonalen Kulturbudgets für die aktive Basler Jugendkultur (auch Alternativ-, Club-, Pop- oder Subkultur) in allen Sparten verwendet.»

Kontaktadresse:

Kulturstadt Jetzt

Vogesenstrasse 142

4056 Basel

### 2.2 Vorprüfung

Am 14. Februar 2018 hat die Staatskanzlei gemäss § 4 IRG vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste und der Titel der Volksinitiative «Aktive Basler Jugendkultur stärken: Trinkgeld-Initiative» 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 28. Februar 2018 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 28. Februar 2018 hat die Staatskanzlei demgemäss darauf hingewiesen, dass die Sammelfrist am 28. August 2019 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 21. August 2019 durch Verfügung festgestellt, dass die kantonale Volksinitiative «Aktive Basler Jugendkultur stärken: Trinkgeld-Initiative» mit 3'545 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustande gekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 24. August 2019 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von zehn Tagen ist am 3. September 2019 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 die aktive Basler Jugendkultur stärken. Es soll jährlich mindestens 5 % des ordentlichen kantonalen Kulturbudgets in alle Sparten der aktiven Jugendkultur fließen.

#### 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 «Aktive Basler Jugendkultur stärken: Trinkgeld-Initiative» wird kein ausgearbeiteter Erlasstext vorgelegt, der 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 damit 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 jüngst 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 beigemessen 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 geringst mögliche 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 S. 219 f. [= Praxis 2017 Nr. 35] und 143 I 129 E. 2.2 S. 132).

### **3.3.2 Übereinstimmung mit höherem Recht**

Nach Art. 69 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) sind die Kantone traditionellerweise und 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. Das Bundesgesetz über Filmproduktion und Filmkultur (Filmgesetz, FiG) vom 14. Dezember 2001 (SR 443.1) enthält keine direkten Abgrenzungsvorschriften zu kantonalem Handeln. 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.

Das Initiativanliegen steht in Übrigen auch im Einklang mit § 35 Abs. 1 KV, wonach der Staat das kulturelle Schaffen, die kulturelle Vermittlung und den kulturellen Austausch fördert.

### **3.3.3 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. Stellungnahme des Regierungsrats und weiteres Vorgehen**

Der Regierungsrat steht der Förderung der Jugendkultur grundsätzlich positiv gegenüber. Die rechtliche Basis hierfür wurde mit der Anpassung des Kulturförderungsgesetzes im Jahr 2014 (neuer Absatz 7 bezüglich der Förderung der Jugendkultur in § 2 Kulturförderungsgesetz vom 21. Oktober 2009, SG 494.300) und der nachfolgend erlassenen Verordnung über die Verwendung der Jugendkulturpauschale vom 22. Dezember 2015 (SG 494.700) geschaffen. Auch die Verordnung über die Verwendung von Geldern aus dem Swisslos-Fonds sieht seit 2014 eine angemessene Berücksichtigung der Jugendkultur bei der Vergabe von Swisslos-Mitteln vor (§ 2, Abs. 1 der Swisslos-Fonds-Verordnung vom 19. August 2014, SG 561.120). Die bei der Abteilung Kultur im Präsidialdepartement angesiedelte Jugendkulturpauschale ergänzt seit 2014 die Förderung von jugendkulturellen Aktivitäten und Infrastrukturen durch das Erziehungsdepartement (ED) und durch den Swisslos-Fonds Basel-Stadt (JSD). Der Regierungsrat bekennt sich zum Anliegen, junge Menschen in ihrer aktiven kulturellen Tätigkeit zu fördern. Die Förderung von neuen Ausdrucksformen und des künstlerischen Nachwuchses in allen Sparten und Bereichen hält er für grundlegend für ein lebendiges und innovatives regionales Kulturschaffen. Dem Regierungsrat ist bewusst, dass zur Attraktivität und Ausstrahlung der Kulturstadt Basel neben den Institutionen auch zahlreiche freischaffende Künstlerinnen und Künstler, Gruppen und Bands beitragen. Kulturelle Aktivitäten von Jugendlichen und jungen Erwachsenen geniessen – ebenso wie die Jugendkultur in einem breiteren Sinn – eine hohe Akzeptanz und tragen zu einer Erweiterung des Kulturbegriffs bei.

Die Initianten fordern, dass „jährlich mindestens 5% des ordentlichen Kulturbudgets für die aktive Basler Jugendkultur (auch Alternativ-, Club-, Pop- oder Subkultur) in allen Sparten verwendet (werden).“ Die Tragweite dieser Forderung ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht vollständig abschätzbar und bedarf einer sorgfältigen Prüfung. Zu prüfen ist vor allem, in welchen Bereichen ein über die bestehenden Fördermöglichkeiten hinausgehender Bedarf besteht, welche Auswirkungen die Fixierung eines Prozentsatzes für die Förderung der Jugendkultur aus dem

ordentlichen Kulturbudget auf andere Förderbereiche und auf die departementalen Zuständigkeiten haben könnten und wie sich dies in die bestehenden Rechtsgrundlagen einbetten liesse.

## 5. Antrag

Gestützt auf § 18 IRG und auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat:

1. Dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss wird zugestimmt und die Volkinitiative «Aktive Basler Jugendkultur stärken: Trinkgeld-Initiative» wird für rechtlich zulässig erklärt.
2. Die Volksinitiative «Aktive Basler Jugendkultur stärken: Trinkgeld-Initiative» wird dem Regierungsrat gemäss § 18 Abs. 3 lit. b IRG zur Berichterstattung überwiesen. Dieser Beschluss fällt dahin, falls ein Gericht die Initiative infolge einer Beschwerde gemäss § 16 IRG rechtskräftig für unzulässig erklärt.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin

## Grossratsbeschluss

### **über die rechtliche Zulässigkeit der kantonalen Volksinitiative «Aktive Basler Jugendkultur stärken: Trinkgeld-Initiative»**

(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 3'545 Unterschriften zustande gekommene kantonale Volksinitiative «Aktive Basler Jugendkultur stärken: Trinkgeld-Initiative» 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.