

**Volksinitiative "jugend + musik";
Direkter Gegenentwurf von SR Peter Bieri**

Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung

Bern, 16. Februar 2011

Inhalt

1	Ausgangslage	3
2	Zu den Fragestellungen im Vernehmlassungsverfahren und zum Konzept der Auswertung	3
3	Auswertung der Ergebnisse	3
3.1	Frage 1: Grundsätzliche Zustimmung oder Ablehnung	3
3.2	Frage 2: Punktuelle Bemerkungen, Einwände oder Anliegen zustimmender Teilnehmer	4
	a) Im Allgemeinen	4
	b) Zu Absatz 1 Gegenentwurf (schulische Musikbildung).....	4
	c) Zu Absatz 2 Gegenentwurf (ausserschulische Musikbildung).....	4
3.3	Frage 3: Bemerkungen ablehnender Teilnehmer	5
	a) Im Allgemeinen	5
	b) Zu Absatz 1 Gegenentwurf (schulische Musikbildung).....	5
	c) Zu Absatz 2 Gegenentwurf (ausserschulische Musikbildung).....	6
3.4	Grundsätzliche Bemerkungen der Teilnehmer zur Volksinitiative "jugend + musik"	6
4	Zusammenfassung	6
4.1	Zusammenfassung.....	6
4.2	Résumé	7

1 Ausgangslage

Am 18. Dezember 2008 wurde die eidgenössische Volksinitiative „jugend + musik“ für einen neuen Artikels 67a Bundesverfassung (BV) durch die IG Musikinitiative mit den nötigen Unterschriften bei der Bundeskanzlei eingereicht. In seiner Botschaft vom 4. Dezember 2009 beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten, die Initiative sei Volk und Ständen mit der Empfehlung zu unterbreiten, sie abzulehnen. Am 28. September 2010 entschied der Nationalrat mit 126 zu 57 Stimmen, die Volksinitiative sei Volk und Ständen zur Annahme zu empfehlen.

Am 19. November 2010 reichte Herr Ständerat Peter Bieri den Antrag für einen direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative "jugend + musik" bei der WBK-S ein. An der Erarbeitung des Gegenentwurfs waren die Bundesverwaltung (SBF, BJ, BBT und BAK) sowie die Experten Herr Bernhard Ehrenzeller, Rechtsprofessor Universität St. Gallen, Herr Paul Richli, Rektor und Rechtsprofessor Universität Luzern, sowie Herr Gerhard Schuwey, ehemaliger Direktor Bundesamt für Bildung und Wissenschaft, beteiligt. Die WBK-S trat am 23. November 2010 mit 7 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung auf den Gegenentwurf ein. Sie eröffnete am 29. November 2010 ein verkürztes Vernehmlassungsverfahren und beauftragte das EDI mit der Erstellung des Anhörungsberichts.

2 Zu den Fragestellungen im Vernehmlassungsverfahren und zum Konzept der Auswertung

Begrüsst wurden alle Kantone, die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) sowie das Initiativkomitee IG Musikinitiative. Die interessierten Kreise konnten bis zum 31. Januar 2011 Stellung nehmen. Es sind Stellungnahmen aller Eingeladenen eingegangen.

Die WBK-S unterbreitete den Vernehmlassungsadressaten folgende drei Fragen:

1. Stimmen Sie dem Gegenentwurf grundsätzlich zu (Antwort: ja oder nein)?
2. Falls ja: Haben Sie punktuelle Einwände oder Anliegen?
3. Falls nein: Erkennen Sie einen Handlungsbedarf in Bezug auf die musikalische Bildung? Wenn ja: welcher Art, und wie soll ihm begegnet werden? (Frage 3 für die IG Musikinitiative: Unter welchen Bedingungen wären Sie zu einem Rückzug der Initiative bereit?)

Der vorliegende Bericht gibt einen Überblick über die eingereichten Stellungnahmen. Um die Übersichtlichkeit des Berichts zu gewährleisten, werden nachfolgend nur die wichtigsten Punkte der Stellungnahmen wiedergegeben. Massgebend bei der Auswertung war der Grundsatz, die Kernaussagen in reduzierter, aber unverfälschter Form im Bericht festzuhalten. Für Einzelheiten wird auf die Vernehmlassungsantworten verwiesen.

3 Auswertung der Ergebnisse

3.1 Frage 1: Grundsätzliche Zustimmung oder Ablehnung

Die Teilnehmer haben sich wie folgt geäußert:

	Grundsätzliche Zustimmung	Grundsätzliche Ablehnung
Kantone	20 (AI, AG, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NE, SG, SH, SO, SZ, TI, TG, UR, VS, ZG)	6 (AR, GL, NW, OW, VD, ZH)
EDK	X	
IG Musikinitiative		X

Die Zusammenstellung der Ergebnisse zeigt, dass der Gegenentwurf von einer grossen Mehrheit der Kantone sowie von der EDK im Grundsatz befürwortet wird. Sechs Kantone sowie die IG Musikinitiative sprechen sich gegen den Gegenentwurf aus.

Aus den Stellungnahmen der Kantone und der EDK ergibt sich im Weiteren, dass die EDK und sämtliche Kantone die Initiative ablehnen. Die EDK und gewisse Kantone (BL, FR) machen ihre Zustimmung zum Gegenentwurf explizit von einem Rückzug der Initiative abhängig respektive weisen darauf hin, dass der Gegenentwurf nur Chancen auf eine Annahme habe, wenn die Initiative zurückgezogen würde (SZ).

3.2 Frage 2: Punktuelle Bemerkungen, Einwände oder Anliegen zustimmender Teilnehmer

a) Im Allgemeinen

Zahlreiche Kantone begrüssen, dass der Gegenentwurf im Gegensatz zur Volksinitiative der föderalen Kompetenzordnung und namentlich der Hoheit der Kantone im Bildungsbereich Rechnung trägt (AG, AI, BE, FR, GE, JU, SG, TG, TI, VS, so auch ZH, der den Entwurf aber im Übrigen ablehnt). In diesem Zusammenhang wird insbesondere die Schaffung einer reinen Zielnorm gemäss Absatz 1 des Gegenentwurfs begrüsst.

b) Zu Absatz 1 Gegenentwurf (schulische Musikbildung)

Der Kanton Jura bezweifelt, ob sich der Anspruch eines hochwertigen Musikunterrichts an Schulen in allen Regionen und auf allen Schulstufen gleichermaßen einlösen lässt.

Der Kanton Graubünden bemerkt in Bezug auf die Initiative, dass eine Anhebung der Pflichtlektionen für das Fach Musik nicht zwingend zu einer inhaltlichen Verbesserung des Musikunterrichts führt.

Nach Ansicht des Kantons Tessin bleibt in Bezug auf Absatz 1 des Gegenentwurfs zu klären, welche Massnahmen zur Förderung des schulischen Musikunterrichts der Bund in seinem eigenen Kompetenzbereich zu ergreifen gedenke, namentlich bezüglich der Berufsschulen, deren Studienpläne keinen obligatorischen Musikunterricht enthalten.

Nach Ansicht gewisser Teilnehmer enthält Absatz 1 des Gegenentwurfs eine starke Akzentsetzung zugunsten der Begabtenförderung, deren Auswirkungen als offen respektive unklar (EDK, AR, NW, OW, SZ, VD, VS) oder als problematisch erachtet werden (ZG). Für den Kanton Wallis ist es wichtig, dass die Förderung des Musikunterrichts möglichst vielen Personen zugutekommt, nicht nur einer begabten Elite.

c) Zu Absatz 2 Gegenentwurf (auserschulische Musikbildung)

Sowohl Befürworter wie Gegner des Gegenentwurfs erachten den Eingriff des Bundes in den Bereich der vorwiegend privat oder kommunal organisierten Musikschulen als problematisch (siehe hierzu unten Ziff. 3.3). Der Kanton Schaffhausen wirft die Frage auf, ob Absatz 2 des Gegenentwurfs überhaupt nötig sei, da der Bund bereits heute gestützt auf Artikel 69 Absatz 2 BV über die Kompetenz verfügt, Massnahmen zur Förderung der musikalischen Ausbildung zu ergreifen.

Von zahlreichen Teilnehmern wird gefordert, dass sich der Bund finanziell an den Mehrkosten beteiligt, welche die Umsetzung von bundesrechtlichen Grundsätzen im Bereich der aussermusikalischen Musikbildung mit sich bringen würde (EDK, AG, GE, GL, JU, LU, NE, NW, SH, SO, SZ, TI, VD, VS, ZG). Der Kanton Wallis schlägt diesbezüglich eine Ergänzung von Absatz 2 des Gegenentwurfs vor: „La Confédération fixe les principes applicables à la formation musicale extrascolaire, en particulier celle des enfants et des jeunes. Elle contribue à leur mise en œuvre par des aides financières significatives aux institutions reconnues qui en ont la charge“.

Für den Kanton Graubünden sind die Bemühungen der Musikschulen im auserschulischen Bereich im Rahmen des Kulturförderungsgesetzes unbedingt zu unterstützen. Insbesondere muss es allen

Jugendlichen ermöglicht werden, ein Instrument zu erlernen und in Orchestern, Chören, Ensembles und Bands teilzunehmen.

Der Kanton St. Gallen betont, dass die Kantone respektive die EDK beim Vollzug des Gegenentwurfs einzubeziehen wären und die Massnahmen angesichts eines noch nicht abschätzbaren Mehraufwands zulasten der Kantone und Gemeinden verhältnismässig sein müssten.

Gewisse Teilnehmer betonen, dass durch Absatz 2 des Gegenentwurfs ein Akzent zur Würdigung und Harmonisierung der ausserschulischen Musikbildung gesetzt wird; damit wird auch anerkannt, dass die musikalische Bildung ein bedeutsames Element für die ganzheitliche Entwicklung von Kindern und Jugendlichen darstellt (AG, teilweise GE).

3.3 Frage 3: Bemerkungen ablehnender Teilnehmer

a) Im Allgemeinen

Als Begründung für ihre Ablehnung des Gegenentwurfs macht die IG Musikinitiative namentlich folgende Gesichtspunkte geltend: Durch die Fokussierung auf den ausserschulischen Unterricht kann der Gegenentwurf die Aufwertung des musikalischen Schulunterrichts nicht sicherstellen, zumal Absatz 1 des Gegenentwurfs für den schulischen Bereich lediglich eine Zielnorm enthält. Die Tragweite von Absatz 1 der Initiative wird durch Artikel 12 KFG nicht abgedeckt, da dieser nach Ansicht der IG Musikinitiative nur für Aktivitäten und Projekte mit gesamtschweizerischem Interesse zur Anwendung kommen kann.

Die IG Musikinitiative macht in ihrer Stellungnahme im Weiteren geltend, der Bund habe den Verfassungsauftrag gemäss Artikel 67 Absatz 2 BV (ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen im Bereich der musikalischen Bildung) bisher nicht erfüllt. Sie macht auch geltend, dass die Initiative keine konkrete Stundendotation fordere, sondern die Qualität der musikalischen Bildung an den Schulen und die Chancengleichheit im Musikunterricht sicherstellen will. Nach Auffassung der IG Musikinitiative werden durch die Initiative keine kantonalen Kompetenzen beschnitten. Es geht nach Meinung der IG Musikinitiative vielmehr darum, dass Bund und Kantone zusammen die musikalische Bildung insbesondere von Kindern und Jugendlichen fördern.

Gewisse Teilnehmer lehnen den Gegenentwurf zwar ab, würden ihm aber im Rahmen einer Stichfrage gegenüber der Initiative den Vorzug geben (AR, NW, VD).

Für den Kanton Obwalden gehören allfällige weitergehende Bestimmungen in Bezug auf die musikalische Bildung in das Förderkonzept gemäss Artikel 28 KFG zur musikalischen Bildung im Sinne von Artikel 12 KFG und nicht in die Bundesverfassung.

b) Zu Absatz 1 Gegenentwurf (schulische Musikbildung)

Einer allgemein formulierten Bestimmung, welche die Förderung der musikalischen Bildung auf Verfassungsebene verankert, könnte der Kanton Zürich zustimmen, der es im Übrigen auch begrüsst, dass Absatz 1 des Gegenentwurfs lediglich als Zielnorm ohne Kompetenzverschiebung formuliert wurde. Der Kanton Zürich legt Wert auf die Feststellung, dass eine allfällige Nichteinhaltung der Zielnorm zu keinen Sanktionen des Bundes führen dürfte.

Für gewisse Teilnehmer ist Absatz 1 des Gegenentwurfs eine unnötige Konkretisierung der bereits bestehenden Pflicht zu qualitätsorientiertem Unterricht für das Schulfach Musik (NW, OW, ähnlich ZG mit Verweis auf Art. 61a BV). Der Kanton Waadt weist darauf hin, dass man auch im Rahmen von HarmoS bestrebt ist, eine genügende Qualität des Musikunterrichts zu gewährleisten; zudem braucht die Förderung besonders Begabter nicht in einer zusätzlichen Verfassungsbestimmung erwähnt zu werden, sondern lässt sich auf das bestehende Recht abstützen.

Für diverse Gegner wie Befürworter der Vorlage enthält Absatz 1 des Gegenentwurfs eine zu starke Akzentsetzung zugunsten der Begabtenförderung, deren Auswirkungen den Teilnehmern noch offen scheinen (siehe oben Ziff. 3.2.b).

c) Zu Absatz 2 Gegenentwurf (ausserschulische Musikbildung)

Absatz 2 des Gegenentwurfs wird von gewissen Teilnehmern als unnötig erachtet, da der Bund bereits heute nach Artikel 69 Absatz 2 BV und Artikel 12 KFG die Kompetenz hat, die ausserschulische musikalische Bildung zu fördern (OW, SH). Im Weiteren sind Fördermassnahmen zugunsten der ausserschulischen Musikbildung auf der Grundlage von Artikel 67 Absatz 2 BV und dem Jugendförderungsgesetz (SR 446.1) möglich (AI, SO, OW).

Gegner wie Befürworter des Gegenentwurfs erachten es als problematisch, dass der Gegenentwurf eine neue Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die ausserschulische freiwillige Bildung bzw. Ausbildung vorsieht, die traditionsgemäss häufig auf kommunaler oder privater Ebene angeboten, organisiert und finanziert wird. Dadurch erfolgt ein problematischer Eingriff des Bundes in einen bisher subsidiären, fakultativen und nachfrageorientierten Bereich (EDK, AR, FR, JU, NW, NE, SO, SZ, VD, VS), was sowohl als willkommene Aufwertung als auch als fragwürdige übermässige Officialisierung respektive Verrechtlichung empfunden werden kann (EDK, NW, SO, SZ, VD). Aus Sicht des Kantons Bern besteht auch die Gefahr, dass der derzeit grosse Handlungsspielraum der Gemeinden und Musikschulen bei der Abstimmung ihrer organisatorischen und betriebswirtschaftlichen Entscheidungen auf ihr lokales Umfeld durch Eingriffe des Bundes beschränkt würde. Dies wäre beispielsweise der Fall durch eine bundesseitig normierte Pflicht, das Schuldgeld einkommensabhängig zu staffeln, da dieser Grundsatz zu finanziellem Mehraufwand der Gemeinden und Kantone sowie zu übermässigem Verwaltungsaufwand führen würde (BE; zu letzterem auch ZH). Der Kanton Zug lehnt Absatz 2 des Gegenentwurfs vollumfänglich ab.

Für den Fall, dass neue bundesrechtliche Grundsätze über die ausserschulische musikalische Bildung aufgestellt würden, wird eine bundesseitige Mitfinanzierungspflicht gefordert (AR, NW; siehe auch oben Ziff. 3.2.c).

3.4 Grundsätzliche Bemerkungen der Teilnehmer zur Volksinitiative "jugend + musik"

Die Volksinitiative "jugend + musik" wird von allen Kantonen und von der EDK abgelehnt. Dies hauptsächlich aus folgenden Gründen:

- Soweit die Initiative den Bund ermächtigen will, gesetzgeberisch in den Bildungsbereich einzugreifen, steht sie im Widerspruch zur Bildungsverfassung und zur Kompetenzverteilung in den Bereichen Bildung und Kultur (EDK, AI, AR, FR, GE, JU, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, VD, ZG, ZH). Die Zuständigkeitsordnung der Kantone im Bildungsbereich ist mit Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 zu den Bildungsartikeln der Bundesverfassung deutlich bestätigt worden (JU, OW, VD). Die Initiative behindert laufende Harmonisierungsbestrebungen im Schulbereich und ist zudem unnötig, da der Bund subsidiär harmonisierend eingreifen könnte, falls entsprechende Bemühungen der Kantone erfolglos bleiben sollten (AI, JU, NW, OW, SO, VD, ZH).
- Soweit die Initiative die Förderung der ausserschulischen Musikbildung betrifft, ist sie unnötig, da hierfür das bestehende Recht genügt (AI, AR, NW, OW, SO, VD).
- Für den Kanton Appenzell Innerrhoden hat die Initiative unkalkulierbare finanzielle Konsequenzen.

4 Zusammenfassung

4.1 Zusammenfassung

Der Gegenentwurf von Herrn Ständerat Peter Bieri zur Volksinitiative "jugend + musik" wurde am 29. November 2010 durch die WBK-S in ein verkürztes Vernehmlassungsverfahren gegeben. Alle 26 Kantone sowie die IG Musikinitiative und die EDK haben Stellung genommen. Die EDK sowie sämtliche Kantone lehnen die Volksinitiative "jugend + musik" ab. Der Gegenentwurf stösst dagegen bei der EDK sowie einer grossen Mehrheit von 20 Kantonen auf grundsätzliche Zustimmung und wird von der IG Musikinitiative und 6 Kantonen abgelehnt. Dabei wurden verschiedene Bemerkungen und Anliegen formuliert: Grundsätzlich wird der Gegenentwurf von den Befürwortern begrüsst, weil er im Gegensatz

zur Initiative die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bildungsbereich respektiere. Verschiedene Befürworter, namentlich die EDK, machen ihre Zustimmung zum Gegenentwurf von einem Rückzug der Initiative abhängig. Von zahlreichen Befürwortern wie Gegnern des Gegenentwurfs wird eine Beteiligung des Bundes an den Kosten gefordert, welche durch den Vollzug neuer bundesrechtlicher Grundsätze in der ausser schulischen Musikausbildung entstünden. Kritisiert wird teilweise, dass der Gegenentwurf die Begabtenförderung zu stark betone. Ebenso wird es als problematisch erachtet, dass der Bund durch den Erlass von Grundsätzen über die ausser schulische Bildung in einen bis anhin fakultativen, nachfrageorientierten und kommunal oder privat organisierten Bereich eingreifen würde. Von Gegnern der Vorlage wird zusätzlich ins Feld geführt, der Gegenentwurf sei unnötig, weil bereits heute die Pflicht zu einem qualitativ hochwertigen Musikunterricht bestehe, die Förderung Begabter sich auf bestehendes Recht stützen liesse und der Bund bereits gestützt auf Artikel 69 Absatz 2 BV sowie Artikel 12 KFG die Kompetenz habe, die ausser schulische musikalische Bildung zu fördern. Für die IG Musikinitiative ist der Gegenentwurf im Wesentlichen deshalb abzulehnen, weil er in Bezug auf die Musikausbildung an Schulen nur eine Zielnorm vorsieht und deshalb zu unverbindlich formuliert sei.

4.2 Résumé

Le 29 novembre 2010, le DFI a envoyé en procédure de consultation abrégée le contre-projet de la CSEC-E à l'initiative populaire jeunesse+musique. L'ensemble des 26 cantons ainsi que le comité d'initiative et la CDIP ont pris position. La CDIP et tous les cantons rejettent l'initiative « jeunesse+musique ». En revanche, le contre-projet reçoit l'approbation de principe de la CDIP et d'une imposante majorité de 20 cantons, mais il est rejeté par le comité d'initiative et par 6 cantons. Plusieurs remarques et préoccupations ont été formulées pendant la procédure. Les partisans du contre-projet retiennent que ce dernier, à la différence de l'initiative, respecte la répartition des compétences tracée par la Constitution entre Confédération et cantons dans le domaine de la formation. Certains partisans, notamment la CDIP, font du retrait de l'initiative la condition de leur approbation du contre-projet. De nombreux partisans et adversaires du contre-projet demandent que la Confédération participe aux coûts que générerait l'exécution de nouveaux principes régissant la formation musicale extrascolaire appliqués au niveau fédéral. Une partie des critiques porte sur le fait que le contre-projet privilégie trop fortement la promotion des talents. Certains jugent problématique que la Confédération, en édictant des principes relatifs à la formation extra-scolaire, intervienne dans un domaine qui jusqu'ici était facultatif, réagissait à la demande et dont l'organisation était gérée par les communes ou le secteur privé. Les adversaires font en outre valoir que le contre-projet est superflu parce que l'obligation d'assurer une formation musicale de grande qualité existe déjà, que la promotion des talents peut s'appuyer sur le droit existant et que la Confédération, en vertu de l'art. 69, al. 2 Cst. et de l'art. 12 LEC, a la compétence expresse de promouvoir la formation musicale extrascolaire. Quant au comité d'initiative, il rejette le contre-projet parce que celui-ci ne prévoit qu'une norme cible pour la formation musicale à l'école, et qu'une telle formulation n'est pas assez contraignante.