

# Volksinitiative "jugend+musik"; Vernehmlassung direkter Gegenentwurf

## I. Initiative (pro memoria)

Art. 67a (neu)                      Musikalische Bildung

1 Bund und Kantone fördern die musikalische Bildung, insbesondere von Kindern und Jugendlichen.

2 Der Bund legt Grundsätze fest für den Musikunterricht an Schulen, den Zugang der Jugend zum Musizieren und die Förderung musikalisch Begabter.

## II. Gegenentwurf der WBK-S

### 1. Wortlaut

Art. 67a (neu)                      Musikalische Bildung

1 Bund und Kantone setzen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten ein für einen hochwertigen Musikunterricht an Schulen und für die Förderung musikalisch Begabter.

2 Der Bund legt Grundsätze fest über die ausserschulische musikalische Bildung, insbesondere von Kindern und Jugendlichen.

### 2. Erläuterungen

Der Gegenentwurf wurde unter Beizug der Bundesverwaltung und von Experten erarbeitet. Als Experten haben am Gegenentwurf mitgewirkt: Herr Professor Berhard Ehrenzeller, Rechtsprofessor Universität St. Gallen, Herr Professor Paul Richli, Rektor und Rechtsprofessor Universität Luzern, sowie Herr Gerhard Schuwey, ehemaliger Direktor Bundesamt für Bildung und Wissenschaft.

Der Gegenentwurf basiert auf folgenden Grundsatzüberlegungen:

- Absatz 1 der Initiative, wo es um die ausserschulische Förderung der Musikbildung durch Finanzhilfen geht, wurde im Gegenentwurf gestrichen, da das Parlament den Anliegen von Absatz 1 der Initiative durch den Erlass von Artikel 12 des Kulturförderungsgesetzes bereits vollumfänglich Rechnung getragen hat.
- In Bezug auf Absatz 2 der Initiative schlägt der Gegenentwurf *eine* wesentliche Änderung vor: Die Initiative verlangt, dass der Bund Vorschriften zum Musikunterricht an Schulen erlässt. Eine solche Gesetzgebungskompetenz des Bundes würde jedoch massiv in die Schulhoheit der Kantone eingreifen. Der Gegenentwurf berücksichtigt die Stossrichtung der Initiative, schlägt aber zur Umsetzung der Anliegen der Initianten eine reine Zielnorm für den Musikunterricht an Schulen vor. Nur so kann die musikalische Bildung berücksichtigt werden ohne die Verfassung zu verletzen.

Im Einzelnen:

- ad Streichung Absatz 1 der Initiative: Die Initiative wurde am 18. Dezember 2008 eingereicht. In der Zwischenzeit ist in Bezug auf die ausserschulische Musikförderung viel geschehen: Das Parlament hat am 11. Dezember 2009 das Bundesgesetz über die Kulturförderung (Kulturförderungsgesetz) verabschiedet. Das Kulturförderungsgesetz soll am 1. Januar 2012 in Kraft treten. Die Förderung der musikalischen Bildung ist in Artikel 12 des Kulturförderungsgesetzes verankert. Artikel 12 ist die einzige Förderbestimmung im Kulturförderungsgesetz, die nicht als "kann"-Bestimmung, sondern als zwingende Norm ausgestaltet wurde. Gestützt auf die weit gefasste Gesetzesbestimmung kann der Bund alle denkbaren Projekte im Bereich der musikalischen Bildung finanziell unterstützen. Die Finanzmittel, die für die musikalische Bildung einzusetzen sind, wird das Parlament im Rahmen der Beratung der Finanzierungsbotschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2012-2015 (Kulturbotschaft) im nächsten Jahr zu diskutieren haben. Eine neue, zusätzliche Verfassungsbestimmung zur finanziellen Unterstützung der musikalischen Bildung ist nach dem Gesagten nicht notwendig. Der Gegenentwurf sieht deshalb eine Streichung von Absatz 1 der Initiative vor.
- ad Absatz 1 Gegenentwurf: Die Initianten wollen dem Bund eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz unter anderem für den Musikunterricht an Schulen einräumen. Die föderalistischen Probleme, die mit dieser Kompetenzzuweisung an den Bund verbunden sind, hat der Bundesrat in der Botschaft zur Volksinitiative umfassend dargelegt. Die Kompetenzzuweisung

an den Bund im Schulbereich bildet den Kernkritikpunkt des Bundesrates wie auch der EDK an der Volksinitiative. Im Gegenentwurf werden die ordnungspolitischen Bedenken aufgenommen: Erstens stellt Absatz 1 des Gegenentwurfs klar, dass im Schulbereich gegenüber heute keine Kompetenzverschiebungen stattfinden ("im Rahmen ihrer Zuständigkeiten"). Zweitens wird Absatz 1 des Gegenentwurfs neu als Zielnorm ausgestaltet ("setzen sich ein"): Beide förderalen Ebenen haben sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für einen "hochwertigen" (frz.: "de qualité") Musikunterricht einzusetzen und damit eine hohe Qualität der Bildung im Sinne von Artikel 61a BV zu garantieren. In den vom Bund zu regelnden Schulbereichen wird namentlich zu prüfen sein, ob Berufsfachschulen in Zukunft Musikfreikurse anzubieten haben (allenfalls Ergänzung von Art. 20 Abs. 4 der Berufsbildungsverordnung). Die Kantone werden die Zielnorm insbesondere bei der Ausarbeitung des Lehrplans 21 zu berücksichtigen haben. In Bezug auf die Qualität des Schulunterrichts auf der Primarstufe werden die Kantone durch den Gegenentwurf verpflichtet, die bekannten und unbestrittenen Probleme der teils mangelhaften Qualifikation der Musiklehrkräfte anzugehen. Vorschläge der EDK dazu liegen bereits vor (Reglement zum nachträglichen Erwerb von Lehrbefähigungen unter anderem für das Fach Musik).

Mit der Zielnorm gemäss Absatz 1 des Gegenentwurfs sind keine direkten Sanktionsmöglichkeiten des Bundes gegenüber den Kantonen für den Fall der Nichtbefolgung verbunden. Der Gegenentwurf basiert auf dem Grundgedanken der Partnerschaft und der Kooperation zwischen Bund und Kantonen. Im Übrigen lassen sich auch die von den Initianten geforderten Vorschriften des Bundes etwa zur Mindestlektionenzahl für das Fach Musik nicht durchsetzen. Das zeigt das Beispiel des Sportunterrichts. Die vom Bund vorgeschriebenen drei Stunden Sportunterricht werden nicht überall eingehalten. Solche Verpflichtungen lassen sich gegen den Willen der Kantone schlicht nicht vollziehen. Der Bund kann keine Ordnungskräfte entsenden und den Unterricht erzwingen. Die Initianten versprechen diesbezüglich mehr, als sich einhalten und durchsetzen lässt. Der Gegenentwurf basiert dagegen auf effektiver Machbarkeit und Verfassungskonformität.

Absatz 1 des Gegenentwurfs nimmt auch den in der Initiative erwähnten Aspekt der Begabtenförderung auf. Begabtenförderung ist ein Thema, das sowohl den schulischen wie auch den ausserschulischen Bereich betrifft. In Bezug auf den Schulbereich wird die Begabtenförderung in die Zielnorm integriert. Im ausserschulischen Bereich kann der Bund nach Absatz 2 des Gegenentwurfs Grundsätze zur Begabtenförderung erlassen und gestützt auf Artikel 12 des Kulturförderungsgesetzes Begabte mit Finanzhilfen unterstützen.

- ad Absatz 2 Gegenentwurf: Der "Zugang der Jugend zum Musizieren" gemäss Absatz 2 des Initiativtextes ist ein Kernanliegen der Initianten. Sie wollen unter dem Stichwort des Zugangs zum Musizieren insbesondere sicherstellen, dass alle Kinder und Jugendliche unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Situation die Gelegenheit erhalten, ein Musikinstrument zu erlernen. Als Mittel dazu sehen die Initianten vor, dass der Bund den Kantonen vorschreibt, die Musikschulen in die kantonalen Bildungserlasse aufzunehmen, um damit die Basis zur Finanzierung der Musikschulen zu garantieren (vgl. "Erläuterungen zur Initiative"; zitiert in Ziffer 3.2 der Botschaft des Bundesrates zur Initiative). Dieser Vorschlag ist aber nicht zielführend, denn alleine durch die Verankerung der Musikschulen in den kantonalen Bildungserlassen ist eine ausreichende Finanzierung der Musikschulen respektive der Zugang von Kindern und Jugendlichen aus wirtschaftlich schwachen Familien nicht sichergestellt. Der Gegenentwurf verwendet deshalb eine andere Terminologie und ein anderes Konzept. Absatz 2 des Gegenentwurfs weist dem Bund die Kompetenz zu, Grundsätze für die ausserschulische Musikbildung von Kindern und Jugendlichen zu erlassen. Gestützt auf diese Kompetenz kann der Bund die Kantone beispielsweise zu einem bestimmten Mindestangebot an Musikschulen respektive an Musikschulkursen verpflichten und festhalten, dass die Schulgelder an Musikschulen zwingend einkommensabhängig auszugestalten sind. Durch diese Massnahmen wäre sichergestellt, dass tatsächlich ein genügendes Angebot besteht, das zudem auch Kindern und Jugendlichen aus wirtschaftlich schwachen Familien offensteht. Absatz 2 des Gegenentwurfs beruht auf einem Konzept, mit dem rasch Erfolge zu realisieren sind. Die von den Initianten vorgeschlagene Verankerung der Musikschulen in den kantonalen Bildungserlassen ist dagegen nicht geeignet, Kindern und Jugendlichen aus allen sozialen Schichten das Erlernen eines Musikinstruments zu ermöglichen.