



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Kultur BAK

Umsetzung von Art. 67a BV auf Bundesebene

Bericht der Arbeitsgruppe

Bern, November 2013

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Einleitung | 6 |
| 1.1 | Volksinitiative „jugend+musik“ | 6 |
| 1.2 | Volksabstimmung vom 23. September 2012 | 6 |
| 1.3 | Auftrag des Vorstehers des EDI | 6 |
| 1.4 | Entstehung des Berichts | 7 |
| 2 | Überblick zur musikalischen Bildung für Kinder und Jugendliche | 8 |
| 2.1 | Einleitung | 8 |
| 2.2 | Schulbereich | 8 |
| 2.2.1 | Kindergarten und obligatorische Schule | 8 |
| 2.2.2 | Allgemeinbildende Maturitätsschulen | 9 |
| 2.2.3 | Schulen mit spezifisch-strukturierten Angeboten für Hochbegabte | 10 |
| 2.2.4 | Berufliche Grundbildung | 11 |
| 2.2.5 | Qualifikation der Schullehrkräfte | 12 |
| 2.3 | Ausserschulischer Bereich | 13 |
| 2.3.1 | Früherziehung | 13 |
| 2.3.2 | Musikschulen | 13 |
| 2.3.3 | Musikhochschulen | 17 |
| 2.3.4 | Laienmusik | 20 |
| 2.4 | Zusammenarbeit in der musikalischen Bildung | 22 |
| 2.5 | Zwischenfazit | 22 |
| 3 | Bundeskompetenzen nach Art. 67a BV | 23 |
| 3.1 | Vorbemerkungen | 23 |
| 3.2 | Auslegung von Verfassungsbestimmungen | 23 |
| 3.3 | Auslegung von Art. 67a BV | 24 |
| 3.3.1 | Auslegung von Art. 67a Abs. 1 BV | 24 |
| 3.3.2 | Auslegung von Art. 67a Abs. 2 BV | 25 |
| 3.3.2.1 | Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Schulbereich | 25 |
| 3.3.2.2 | Art. 67a Abs. 2 Satz 1 BV (Zielnorm) | 26 |
| 3.3.2.3 | Art. 67a Abs. 2 Satz 2 BV („Harmonisierung der Ziele des Musikunterrichts“) | 27 |
| 3.3.3 | Auslegung von Art. 67a Abs. 3 BV | 28 |
| 3.3.3.1 | Grundsatzgesetzgebungskompetenz | 28 |
| 3.3.3.2 | Verhältnismässigkeitsgrundsatz und Voraussetzungen für Grundrechtseingriffe | 29 |
| 3.3.3.3 | Mitwirkung der Kantone | 29 |
| 3.3.3.4 | Zugang der Jugend zum Musizieren | 29 |
| 3.3.3.5 | Förderung musikalisch Begabter | 30 |
| 3.4 | Exkurs: Prinzip der fiskalischen Äquivalenz | 31 |
| 3.5 | Zwischenfazit | 32 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 4 | Diskutierte Massnahmen | 33 |
| 4.1 | Einleitung | 33 |
| 4.2 | Schulbereich | 33 |
| 4.2.1 | Kindergarten und obligatorische Schule | 33 |
| 4.2.2 | Schulen mit spezifisch-strukturierten Angeboten für Hochbegabte | 33 |
| 4.2.3 | Berufliche Grundbildung | 34 |
| 4.2.4 | Qualifikation der Schullehrkräfte | 35 |
| 4.3 | Ausserschulischer Bereich | 36 |
| 4.3.1 | Früherziehung | 36 |
| 4.3.2 | Musikschulen | 37 |
| 4.3.3 | Musikhochschulen | 39 |
| 4.3.4 | Laienmusik | 40 |
| 4.3.5 | Nationales Kompetenzzentrum und Programm jugend+musik | 42 |
| 4.4 | Zusammenarbeit in der musikalischen Bildung | 43 |
| 5 | Priorisierung der Massnahmenvorschläge | 45 |
| 5.1 | Vorbemerkungen | 45 |
| 5.2 | Schulbereich | 45 |
| 5.2.1 | Kindergarten und obligatorische Schule | 45 |
| 5.2.2 | Schulen mit spezifisch-strukturierten Angeboten für Hochbegabte | 45 |
| 5.2.3 | Berufliche Grundbildung | 45 |
| 5.3 | Ausserschulischer Bereich | 45 |
| 5.3.1 | Früherziehung | 45 |
| 5.3.2 | Musikschulen | 46 |
| 5.3.3 | Musikhochschulen | 46 |
| 5.3.4 | Laienmusik | 46 |
| 5.3.5 | Nationales Kompetenzzentrum und Programm jugend+musik | 46 |
| 5.4 | Zusammenarbeit in der musikalischen Bildung | 47 |

Executive Summary

Am 23. September 2012 haben Volk und Stände einen neuen Verfassungsartikel zur musikalischen Bildung angenommen (Gegenentwurf zur Volksinitiative „jugend+musik“). Der neue Art. 67a Bundesverfassung (BV) will die musikalische Bildung stärken: In der Schule sollen Bund und Kantone für einen hochwertigen Musikunterricht sorgen, wobei die bisherige Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Schulbereich bestehen bleibt. In der Freizeit sollen alle Kinder und Jugendliche die Möglichkeit haben, sich musikalisch zu betätigen. Junge Menschen mit besonderer musikalischer Begabung sollen speziell gefördert werden. Zur Stärkung der musikalischen Bildung im ausserschulischen Bereich sieht Art. 67a BV neu eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes vor.

Zur Umsetzung des neuen Verfassungsartikels auf Bundesebene hat der Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) eine Arbeitsgruppe mit folgenden Organisationen respektive Institutionen eingesetzt: Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), Schweizerischer Städteverband (SSV), Schweizerischer Gemeindeverband (SGV), Verein „jugend+musik“, Interessengemeinschaft „Jugend und Musik“, Verband Musikschulen Schweiz (VMS), Schweizer Musikrat (SMR), Konferenz Musikhochschulen Schweiz (KMHS) sowie Schweizer Blasmusikverband (SBV) als Vertreter der Laienmusikverbände. Auftrag der Arbeitsgruppe war die Entwicklung, Prüfung und Bewertung möglicher Massnahmen zur Umsetzung von Art. 67a BV auf Bundesebene. Die Arbeitsgruppe wurde vom Bundesamt für Kultur (BAK) geleitet.

Ausgehend vom Arbeitsauftrag hat die Arbeitsgruppe zunächst eine Auslegeordnung zur aktuellen Situation der musikalischen Bildung in der Schweiz vorgenommen und gestützt auf diese Analyse den Handlungsbedarf eruiert, der von einer Mehrheit der Arbeitsgruppe geteilt wird. Die Arbeitsgruppe kam aber im Konsens zum Schluss, dass die Chancengerechtigkeit und die Qualität der musikalischen Bildung in der Breiten- und Talentförderung in verschiedenen Punkten verbessert sowie die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren gestärkt werden sollte (vgl. Kapitel 2). In Beantwortung des festgestellten Handlungsbedarfs hat die Arbeitsgruppe insgesamt 37 Massnahmenvorschläge entworfen, wovon 32 Massnahmenvorschläge prinzipiell in Bundeskompetenz liegen (vgl. Kapitel 3 und 4). Bei der Beurteilung der Frage, welche Massnahmen der Bund umsetzen sollte, bestehen in der Arbeitsgruppe zum Teil unterschiedliche Auffassungen zu Notwendigkeit, Praktikabilität und inhaltlicher Dringlichkeit der einzelnen Massnahmen (vgl. Kapitel 5). Es ist aber gelungen, einen Konsens über eine Reihe von Massnahmen herauszuarbeiten, die von der Arbeitsgruppe als besonders prioritär qualifiziert werden. Die EDK hat sich zur Priorisierung im Rahmen der Arbeitsgruppe nicht geäußert.

Diese Massnahmen lassen sich wie folgt den Bereichen Breitenförderung und Talentförderung bzw. den Handlungsfeldern Chancengerechtigkeit, Qualitätssicherung und Zusammenarbeit zuordnen:

| Bereich/Handlungsfeld | Breitenförderung | Talentförderung |
|-----------------------------|--|---|
| Chancengerechtigkeit | <ul style="list-style-type: none"> • Verankerung eines obligatorischen Angebots von Musik als Freikurs an Berufsfachschulen • Subventionierte Tarife an Musikschulen für Berufsschülerinnen und -schüler (Anhebung der Altersgrenze) • Ausweitung und Finanzierung der Angebote zur musikalischen Früherziehung an den Musikschulen • Regelung zur Ausgestaltung reduzierter Schultarife an Musikschulen für finanzschwache Familien | <ul style="list-style-type: none"> • Schaffung der Voraussetzungen für eine Berufslehre mit zeitgleicher intensiver musikalischer Tätigkeit • Regelung zur Ausgestaltung reduzierter Schultarife an Musikschulen für Begabte • Ausbildungsbeiträge für Schülerinnen und Schüler an PreColleges |

| Bereich/Handlungsfeld | Breitenförderung | Talentförderung |
|------------------------------|--|--|
| Qualitätssicherung | <ul style="list-style-type: none"> • Mindeststandards zur staatlichen Anerkennung von Musikschulen • Erhöhung der staatlichen Struktur- und Projektbeiträge im Laienbereich • Förderung der Ausbildung von Musiklehrkräften im Laienbereich insbesondere durch Musikhochschulen | <ul style="list-style-type: none"> • Vorgaben des Bundes zu den Talent-schulen auf Sekundarstufe II (z. B. Eintrittsbedingungen und Qualitätssi-cherung) • Staatliche Finanzierung der PreCol-leges • Ausbau der Förderung von nationa-len Jugendmusikformationen, -festivals und -wettbewerben |
| Zusammenarbeit | | Schaffung regionaler Musikschulzentren für Begabte in Zusammenarbeit zwischen Musikschulen |

1 Einleitung

1.1 Volksinitiative „jugend+musik“

Ende 2008 wurde die Volksinitiative „jugend+musik“ eingereicht. Die Volksinitiative hatte folgenden Wortlaut:

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.

Bundesrat und Parlament teilten im Grundsatz die Anliegen der Volksinitiative, waren aber mit dem Eingriff in die Kompetenzen der Kantone im Schulbereich nicht einverstanden. Deshalb erarbeitete das Parlament als direkten Gegenentwurf einen neuen Verfassungsartikel. Das Initiativkomitee zog schliesslich die Volksinitiative „jugend+musik“ zugunsten der vom Parlament vorgeschlagenen Lösung zurück.

1.2 Volksabstimmung vom 23. September 2012

Am 23. September 2012 haben Volk und Stände einen neuen Verfassungsartikel zur musikalischen Bildung angenommen (Gegenentwurf zur Volksinitiative „jugend+musik“). Die neue Verfassungsbestimmung lautet wie folgt:

Art. 67a *Musikalische Bildung*

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

² Sie setzen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für einen hochwertigen Musikunterricht an Schulen ein. Erreichen die Kantone auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung der Ziele des Musikunterrichts an Schulen, so erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften.

³ Der Bund legt unter Mitwirkung der Kantone Grundsätze fest für den Zugang der Jugend zum Musizieren und die Förderung musikalisch Begabter.

1.3 Auftrag des Vorstehers des EDI

Am 24. September 2012 beauftragte der Vorsteher des EDI das BAK, die Vorbereitungsarbeiten zur Umsetzung von Art. 67a Abs. 3 Bundesverfassung (BV)¹ auf Bundesebene an die Hand zu nehmen. Der Auftrag hat folgenden Wortlaut:

Volk und Stände haben letztes Wochenende den Bundesbeschluss über die Jugendmusikförderung mit grosser Mehrheit angenommen. Zur Umsetzung des neuen Artikels 67a Absatz 3 der Bundesverfassung (BV) muss der Bund aktiv werden und unter Mitwirkung der Kantone Grundsätze für den Zugang der Jugend zum Musizieren sowie die Förderung musikalisch Begabter erlassen.

Ich beauftrage das Bundesamt für Kultur, die Umsetzungsarbeiten auf Bundesebene zu leiten und eine Arbeitsgruppe mit je einer Vertretung folgender Organisationen einzusetzen: Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), Schweizerischer Städteverband (SSV), Schweizerischer Gemeindeverband (SGV), Verein „jugend+musik“, Interessengemeinschaft „Jugend und Musik“, Verband Musikschulen Schweiz (VMS), Schweizer Muskrat (SMR) sowie Konferenz Musikhochschulen Schweiz (KMHS).

¹ SR 101.

Die Arbeitsgruppe hat den Auftrag, mir bis Ende November 2012 einen Vorgehensvorschlag und Zeitplan zur möglichst raschen Umsetzung von Artikels 67a Absatz 3 BV zu unterbreiten. Der in der Folge zu erarbeitende Bericht soll namentlich:

- *Mögliche Fördermassnahmen aufzählen und bewerten;*
- *die Fördermassnahmen zu verschiedenen Massnahmenpaketen bündeln;*
- *pro Massnahmenpaket eine Kostenschätzung und einen Kostenverteiler enthalten.*

Mit Zustimmung des EDI wurde zusätzlich zu den im Auftrag vom 24. September 2012 erwähnten Organisationen eine Vertretung der Laienmusikverbände zur Mitarbeit in der Arbeitsgruppe eingeladen. Der Schweizer Blasmusikverband (SBV) nimmt diese Aufgabe wahr.

Wie im Auftrag des Vorstehers des EDI vorgesehen, hat die Arbeitsgruppe dem Generalsekretariat des EDI (GS EDI) Ende November 2012 einen Zeitplan für die Erstellung des Berichts zur Umsetzung von Art. 67a BV vorgelegt. Der Zeitplan sah die Abgabe des Berichts bis Ende November 2013 vor. Dieser Zeitplan wurde vom EDI gutgeheissen und konnte eingehalten werden.

Nach Rücksprache des BAK mit dem EDI wurde im Weiteren beschlossen, den Auftrag nicht auf die Umsetzung von Art. 67a Abs. 3 BV zu beschränken. So zeigt der Bericht beispielsweise auch auf, welche Massnahmen der Bund gestützt auf Art. 67a Abs. 2 BV in der beruflichen Grundbildung ergreifen könnte.

1.4 Entstehung des Berichts

Die Arbeitsgruppe zur Umsetzung von Art. 67a BV hat sich zwischen November 2012 und November 2013 insgesamt zu sieben Arbeitssitzungen getroffen. Die Redaktion des vorliegenden Berichts erfolgte durch das BAK.

2 Überblick zur musikalischen Bildung für Kinder und Jugendliche

2.1 Einleitung

Das vorliegende Kapitel gibt der Leserschaft einen Überblick zu den wesentlichen Akteuren und Elementen der musikalischen Bildung in der Schweiz. Es ist gegliedert nach dem schulischen und auserschulischen Bereich sowie den verschiedenen Formen der Zusammenarbeit zwischen den beiden Bereichen. Die Darstellung beruht namentlich auf dem Bericht des Bundesrates zur Musikalischen Bildung in der Schweiz von 2005² (Musikbildungsbericht), der Botschaft des Bundesrates vom 4. Dezember 2009 zur Volksinitiative „jugend+musik“³ sowie schriftlichen Eingaben der Mitglieder der Arbeitsgruppe und zusätzlichen Abklärungen des BAK.

Die Darstellung in diesem Kapitel ist eine Auslegeordnung zur aktuellen Situation der musikalischen Bildung in der Schweiz und benennt den aus Sicht der Arbeitsgruppe bestehenden Handlungsbedarf. Die in der Arbeitsgruppe diskutierten Massnahmen in Beantwortung des Handlungsbedarfs sind Gegenstand von Kapitel 4 dieses Berichts.

2.2 Schulbereich

2.2.1 Kindergarten und obligatorische Schule

Vorbemerkung: In diesem Bericht wird in der Regel der umgangssprachlich vorherrschende Begriff „Kindergarten“ verwendet. Er steht exemplarisch für andere mögliche Organisationsformen wie die „Grund- und Basisstufe“. Der Begriff wird auch gleichgesetzt mit „Vorschulstufe“.

Für den Kindergarten, die Primar- und Sekundarstufe I wird die musikalische Bildung der Kinder und Jugendlichen in Lehrplänen geregelt. Spätestens mit Eintritt in den Kindergarten erhalten Kinder und Jugendliche – auch aus bildungsfernen oder sozialbenachteiligten Kreisen – Zugang zu musikalischer Bildung und fallweise zur Begabtenförderung.

Heute besuchen in der Schweiz 86 Prozent der Kinder während zwei Jahren den Kindergarten. In nahezu allen Kantonen besteht bereits ein Besuchsobligatorium oder ein Obligatorium für die Gemeinde, einen Kindergarten anzubieten. Aufgrund des Verfassungsauftrags, die Schulstrukturen zu harmonisieren, bindet die Vereinbarung vom 14. Juni 2007 über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) den zweijährigen Kindergarten in die obligatorische Schulpflicht ein. Die Kompetenz für den Musikunterricht im Kindergarten liegt ausschliesslich bei den Kantonen.

In allen Kantonen erfolgt der Unterricht im Kindergarten gestützt auf Lehrpläne. In Lehrplänen werden die Bildungsvorstellungen und Ziele des Unterrichts festgelegt. Nach den relevanten Lehrplänen fördert der Kindergarten die sozioaffektive, psychomotorische und kognitive Entwicklung der Kinder und bereitet sie auf den Schuleintritt vor. Dies geschieht ohne systematische Leistungsbeurteilung und ohne Selektion. Für den Musikunterricht sehen die Lehrpläne die spielerische Wahrnehmung und Erzeugung von Musik und Rhythmen und das Erlernen von Liedern und Abzählreimen vor.⁴

² Vgl. www.bak.admin.ch > Kulturschaffen > Kulturelle Bildung > Musikalische Bildung > Bericht Musikalische Bildung in der Schweiz.

³ BBI 2010 1.

⁴ Musikbildungsbericht, S. 9.

Auch auf Primar- und Sekundarstufe I liegt die Kompetenz für den Musikunterricht bei den Kantonen, welche auch die Lehrpläne festlegen. Die Kantone sind daran, ihre Lehrpläne sprachregional zu harmonisieren.⁵ Der Umfang des Musikunterrichts auf Primar- und Sekundarstufe I beläuft sich aktuell je nach Kanton und Schulstufe auf eine bis zwei Pflichtlektionen pro Woche. Dies entspricht im schweizerischen Durchschnitt 5,6 Prozent der obligatorischen Unterrichtszeit.⁶

Die Mehrheit der Arbeitsgruppe sieht im Bereich der obligatorischen Schule Handlungsbedarf erstens im Bereich der Lehrerinnen und Lehrerausbildung (vgl. Ziffer 2.2.5) und zweitens bei der Zusammenarbeit von Schule und Musikschule insbesondere in Bezug auf die Begabtenförderung (vgl. Ziffer 2.4).

2.2.2 Allgemeinbildende Maturitätsschulen

Der Bund und die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) sind gemeinsam für die Anerkennung der Maturitätsschulen zuständig und nehmen über die Maturitäts-Anerkennungsverordnung vom 15. Februar 1995⁷ (MAV) respektive das Maturitätsanerkennungsreglement vom 16. Januar 1995 (MAR) Einfluss auf das Fächerangebot an Maturitätsschulen. So gewährleisten die MAV respektive das MAR den obligatorischen Besuch des Grundlagenfachs Kunst (Musik und/oder Bildnerisches Gestalten) für alle Schülerinnen und Schüler im Rahmen von 5–10 Prozent der gesamten Unterrichtszeit. Wird Musik als Schwerpunktfach oder Ergänzungsfach gewählt und/oder die Maturaarbeit in Musik geschrieben, fällt die Unterrichtszeit erheblich höher aus. Für das Schwerpunkt- und Ergänzungsfach sowie das Verfassen der Maturaarbeit sehen die MAV respektive das MAR 15–25 Prozent der Unterrichtszeit vor. Die inhaltliche Qualität des Musikunterrichts wird durch den Rahmenlehrplan der EDK⁸ sichergestellt, welcher Bildungsziele für das Fach Musik definiert. Dabei wird sowohl auf die theoretische als auch auf die praktische musikalische Ausbildung Wert gelegt. Gegenüber der früheren Typenmatura besteht seit der Maturitätsreform 1995 (MAV/MAR 95) in den meisten Kantonen eine deutlich grössere Fächerwahlmöglichkeit. Besonderen Begabungen kann seither durch eine gezielte Förderung besser Rechnung getragen werden. So können Schülerinnen und Schüler durch die Wahl des Schwerpunkt- und Ergänzungsfaches sowie die Wahl der Maturaarbeit individuelle Akzente setzen, namentlich im Fach Musik.

Ganz in den Zuständigkeitsbereich der Kantone (EDK) fallen die Fachmittelschulen. In einem sehr beschränkten Teil der Kantone bieten diese allgemeinbildenden Schulen der Sekundarstufe II eine Fachmaturität Musik an.⁹ Nach drei Jahren und dem Abschluss des Fachmittelschulausweises schliessen sich eine Zusatzleistung von 120 Stunden Instrumental-, Gesangs- oder Theaterunterricht und eine Maturitätsarbeit an, die das Erreichen der Fachmaturität besorgen. Die Fachmaturität öffnet – unter Vorbehalt des Bestehens der Zulassungsprüfung – den Zugang zu den Fachhochschulen für Musik. In der Praxis besuchte allerdings nur ein sehr kleiner Teil der Studierenden der Musikhochschulen vorher eine Fachmittelschule.

Nach Ansicht der Mehrheit der Arbeitsgruppe ist der Musikunterricht an den Maturitätsschulen qualitativ gut. Dies gilt auch für die Ausbildung der Lehrkräfte für das Fach Musik an Maturitätsschulen.

⁵ In Zukunft soll nur noch je ein Lehrplan für die Deutschschweiz, für die französischsprachige und für die italienischsprachige Schweiz die inhaltlichen Standards für alle Fachbereiche und Fächer vorgeben. Die Westschweizer Kantone haben den Plan d'études romand (PER) erarbeitet. Ab 2015 werden alle Schülerinnen und Schüler der obligatorischen Schule (inkl. Ecole enfantine) in der Westschweiz nach dem PER unterrichtet. Die 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantone harmonisieren die Ziele der obligatorischen Schule (inkl. Kindergarten) durch den Lehrplan 21. Voraussichtlich 2014 soll dieser den Kantonen zur Einführung übergeben werden. Wann und wie die Kantone den neuen Lehrplan einführen, entscheiden diese. Der Kanton Tessin als eigene Sprachregion ist verantwortlich für den Tessiner Lehrplan.

⁶ Von der musischen Bildung zur „aesthetic literacy“, Trendbericht SKBF, Aarau 2011.

⁷ SR 413.11.

⁸ Rahmenlehrplan der EDK für die Maturitätsschulen vom 9. Oktober 1994.

⁹ Reglement über die Anerkennung der Abschlüsse von Fachmittelschulen vom 12. Juni 2003 sowie Richtlinien für den Vollzug des Reglements über die Anerkennung der Abschlüsse von Fachmittelschulen vom 22. Januar 2004.

2.2.3 Schulen mit spezifisch-strukturierten Angeboten für Hochbegabte

Vorbemerkung: Der fachtechnische Begriff für die Schulen der Sekundarstufen I und II, die eine spezifische Förderung für Hochbegabte unter anderem im Bereich Musik anbieten, lautet „Schulen mit spezifisch-strukturierten Angeboten für Hochbegabte“. In diesem Bericht werden diese Schulen auch vereinfacht als „Talentschulen“ bezeichnet.

Für die Sekundarstufen I und II (mit Ausnahme der beruflichen Grundbildung) bestehen in der Schweiz spezielle Ausbildungsgänge zur Förderung von Hochbegabten, namentlich in den Bereichen Sport sowie Musik und Kunst („Talentschulen“). Gesamtschweizerische Vorgaben zu den Talentschulen – etwa in Bezug auf die Angebotsqualität – gibt es derzeit nicht.

Talentschulen fördern gezielt eine Hochbegabung und gewährleisten gleichzeitig eine schulische Ausbildung. Sie sind individuell auf die Jugendlichen zugeschnitten (Betreuung, ergänzender Unterricht, Karriereplanung, Dispensationen, Aufteilung von einem oder mehreren Schuljahren usw.). Schülerinnen und Schüler müssen die Aufnahmevoraussetzungen für die Oberstufe erfüllen und zusätzlich eine Eignungsprüfung bestehen. Der musikspezifische Unterricht an den Talentschulen erfolgt in der Regel durch Lehrkräfte der Musikschulen (teilweise Musikhochschulen) und nicht durch die Lehrkräfte für den Regelunterricht.

Die Talentschulen liegen in der Regelungskompetenz der Kantone. Jeder Kanton legt das Angebot an Talentschulen in seinem Kantonsgebiet fest. Die Interkantonale Vereinbarung für Schulen mit spezifisch-strukturierten Angeboten für Hochbegabte vom 20. Februar 2003 regelt den interkantonalen Zugang zu den Talentschulen und die Abgeltung durch den Wohnsitzkanton der Schülerinnen und Schüler an die Trägerschaft der Schulen. Dem Konkordat gehören derzeit die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Bern, Glarus, Graubünden, Luzern, Nidwalden, Obwalden, St. Gallen, Schaffhausen, Thurgau, Uri, Wallis, Zug und Zürich sowie das Fürstentum Liechtenstein an.

Etwa die Hälfte der genannten Kantone verfügt bereits über Angebote im Bereich Musik, meistens gleichberechtigt mit Sport (Kantone BE, GR, LU, SG, SH, TG, VS, ZH). Daneben gibt es weitere Talentschulen in Kantonen, die nicht dem Konkordat angehören. Einige Talentschulen sind spezifisch auf musikalische Interessen ausgerichtet (so die Evangelische Mittelschule Schiers, die Thurgauer Tagesschule für Begabte in Weinfelden und Kreuzlingen, die Oberstufenschule Altstätten und die Oberstufenschule Grünau in Wittenbach). Gemäss Art. 7 Abs. 2 Bst. b der Interkantonale Vereinbarung für Schulen mit spezifisch-strukturierten Angeboten für Hochbegabte müssen die Erziehungsberechtigten die Kosten für die begabtspezifische Förderung an den Talentschulen – jedenfalls beim Besuch einer Talentschule ausserhalb des Wohnsitzkantons – selber tragen.

Die Mehrheit der Arbeitsgruppe sieht in Bezug auf die Talentschulen folgenden Handlungsbedarf:

- Erstens bestehen in Bezug auf die Qualität der Talentschulen erhebliche Unterschiede. Verschiedene Mitglieder der Arbeitsgruppe machen geltend, viele Talentschulen der Sekundarstufe II würden eine zu wenig strenge Aufnahmeselektion durchführen und auch die nach ihrer Ansicht zur inhaltlichen Qualitätssicherung unabdingbare enge Koordination mit den Musikhochschulen vernachlässigen. Gemäss Angaben der KMHS können nur jene Schulen überdurchschnittliche Zulassungsquoten an Musikhochschulen ausweisen, die bereits heute systematisch mit Schweizer Musikhochschulen zusammenarbeiten (Talentschulen Rämibühl/ZH und Hofwil/BE). Andere Indikatoren zur Qualität der Talentschulen sind die Qualifikation der Dozierenden, ihre Vernetzung mit dem Berufs- und dem Ausbildungsmarkt, die Aufnahmebedingungen, die Resultate bei Wettbewerben etc. Die Mehrheit der Arbeitsgruppe ist deshalb der Ansicht, dass die Talentschulen der Sekundarstufe II zwingend mit einer Musikhochschule zusammenarbeiten sollten und in der Regel nur Schülerinnen und Schüler mit Hochschulpotential – d. h. bei denen der spätere Übertritt an eine Musikhochschule als möglich eingeschätzt werden kann – aufnehmen sollten. Ob das entsprechende Potential von den Studierenden später auch ausgeschöpft werden kann, muss beim Aufnahmeentscheid an eine Talentschule allerdings ebenso offen bleiben wie der Entscheid für ein Studium an einer Musikhochschule.
- Zweitens gibt es geographische Lücken im Angebot der Talentförderung. Wenn davon ausgegangen wird, dass die Förderung von musikalisch Hochbegabten früh eine Zusammenarbeit mit den Musikhochschulen voraussetzt, dann bestehen entsprechende Angebote nur in den Regionen Tessin, Genf, Lausanne, Basel, Luzern, Zürich und Winterthur (PreCollege-Programme der

Musikhochschulen) bzw. Bern und Zürich (Talentschulen im engeren Sinn gemäss obiger Definition: Rämibühl und Hofwil).¹⁰

- Drittens wird in der Arbeitsgruppe geltend gemacht, die Schulgelder an den Talentschulen seien für einkommensschwache Familien oft zu hoch. Schülerinnen und Schüler von Talentschulen besuchen erweiterte Angebote, die teilweise an der Musikschule, teilweise an den Musikhochschulen angeboten werden. In der Summe kann der Besuch dieser Fördereinheiten erhebliche Kosten verursachen. Die konkreten Kosten hängen im Wesentlichen vom Unterrichtsumfang sowie von den Tarifen der besuchten Musikschule respektive Musikhochschule ab. Nach Angaben des VMS können sich die Kosten für die begabenspezifische Förderung auf bis zu rund 6 000 Franken pro Jahr und Person belaufen. Insbesondere Musikschulen bieten jedoch teilweise bereits heute verbilligte Schultarife für Begabte an. Im Weiteren übernehmen einzelne Träger von Talentschulen (z. B. Stadt St. Gallen) einen Teil der Kosten für den musikspezifischen Unterricht.

2.2.4 Berufliche Grundbildung

Nach Art. 63 BV verfügt der Bund im Bereich der Berufsbildung über eine umfassende Rechtsetzungskompetenz.¹¹ Zur Berufsbildung gemäss Art. 63 BV gehört namentlich die berufliche Grundbildung. In Bezug auf die berufliche Grundbildung erlässt der Bund unter anderem Mindestvorschriften für den allgemeinbildenden Unterricht¹² und legt die zu berücksichtigenden Themenfelder sowie die zu erreichenden Bildungsziele im Rahmenlehrplan für den allgemeinbildenden Unterricht fest. Obwohl der Bund im Bereich der Berufsbildung verfassungsrechtlich grundsätzlich über eine umfassende Rechtsetzungskompetenz verfügt, ist die Berufsbildung auf Gesetzesstufe und in der Praxis sehr stark von der sogenannten „Verbundpartnerschaft“ zwischen dem Bund, den Kantonen und den Organisationen der Arbeitswelt (Sozialpartner, Verbände, Betriebe) geprägt und wird als gemeinsame Aufgabe verstanden und gelebt.¹³

Markenzeichen und Stärke der beruflichen Grundbildung ist der direkte Bezug zur Arbeitswelt. Im Vordergrund steht die betriebliche Ausbildung, mit der die Lernenden die berufspraktischen Fähigkeiten erwerben. Die Berufsfachschule vermittelt die Berufskunde und Allgemeinbildung. Der allgemeinbildende Unterricht soll die Lernenden befähigen, sich in die Arbeitswelt und Gesellschaft zu integrieren. Aufgrund der hohen Fach- und Praxisorientierung der Berufsbildung umfasst der allgemeinbildende Unterricht einen halben Tag pro Woche und sieht keinen obligatorischen Musikunterricht vor. Die Kantone können aber Musikunterricht als Freikurse an den Berufsfachschulen anbieten.

Zwei Drittel aller Jugendlichen absolvieren eine Berufslehre. Nach Ansicht der Arbeitsgruppe sind Absolventinnen und Absolventen einer Berufslehre in der musikalischen Bildung benachteiligt. Die Mehrheit der Arbeitsgruppe ortet in folgenden Punkten Handlungsbedarf:

- Erstens bietet kaum eine Berufsfachschule Musik als Freikurs an.
- Zweitens müssen Berufsfachschülerinnen und -schüler an den Musikschulen oft hohe Schulgelder entrichten, da in gewissen Kantonen der Unterricht an Musikschulen nur bis zum sechzehnten Lebensjahr subventioniert wird.¹⁴ Schliesslich verfügen Berufsfachschülerinnen und -schüler in der Regel über zu wenig Zeit, um sich musikalisch zu betätigen: Der Ferienanspruch ist mit

¹⁰ Sondage der KMHS vom 11. September 2012.

¹¹ Schmid/Schott, St. Galler Kommentar zu Art. 63, Rz. 11.

¹² Verordnung des BBT vom 27. April 2006 über Mindestvorschriften für die Allgemeinbildung in der beruflichen Grundbildung (SR 412.101.241).

¹³ Vgl. u. a. Art. 1 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Berufsbildung (SR 412.10).

¹⁴ Die Altersbegrenzungen für verbilligte Tarife an Musikschulen unterscheiden sich von Kanton zu Kanton respektive sogar innerhalb desselben Kantons teilweise erheblich. Eine umfassende Erhebung zu diesem Punkt existiert nicht. Eine Stichprobenprüfung zeigt, dass viele Musikschulen verbilligte Tarife bis zum vollendeten 20. Altersjahr anbieten – dies teilweise auch dann, wenn der entsprechende Kanton den Musikunterricht nur bis zur Vollendung der obligatorischen Schule mitfinanziert. Einige Musikschulen setzen die Altersbegrenzung für verbilligte Tarife jedoch tiefer. Andere Musikschulen bieten auch für junge Erwachsene, die älter als 20jährig sind und sich in der Regel in Ausbildung befinden, verbilligte Tarife an.

fünf Wochen pro Jahr deutlich tiefer als etwa für Schülerinnen und Schüler der gymnasialen Maturitätsschulen. Im Weiteren gibt es kaum Lehrbetriebe, die für musikalisch begabte Berufsfachschülerinnen und -schüler individuelle Lösungen anbieten (z. B. Verlängerung der Ausbildungszeit), um die Berufslehre mit einer intensiven musikalischen Tätigkeit verbinden zu können.

2.2.5 Qualifikation der Schullehrkräfte

Die Anforderungen an die Ausbildung von Lehrerinnen und Lehrern sind für das Fach Musik dieselben wie für die übrigen Unterrichtsfächer.¹⁵ Im Einzelnen sieht die Ausbildung von Musiklehrkräften auf den verschiedenen Schulstufen wie folgt aus:

- Lehrpersonen der Primarstufe werden als Generalistinnen und Generalisten (in allen Fachbereichen) oder als Fächergruppenlehrkräfte (in einem breiten Spektrum der Fachbereiche) ausgebildet. Für Fächergruppenlehrkräfte kann Musik eines der zu unterrichtenden Fächer sein. Für Generalistinnen und Generalisten gehört die Musik in jedem Fall zur Ausbildung. Die Ausbildung umfasst drei Jahre Vollzeitstudium. Sie erfolgt in der Regel an einer Pädagogischen Hochschule.
- Lehrkräfte der Sekundarstufe I werden in der Regel für den Unterricht in einem bis vier Fächern ausgebildet. Die Anzahl Fächer ist je nach Hochschule unterschiedlich. Folglich gibt es Sekundarlehrpersonen, die für den Unterricht in nur einem Fach ausgebildet sind (Fachlehrpersonen), neben Sekundarlehrpersonen mit einer Unterrichtsbefähigung für vier Fächer. Die Ausbildung erfolgt in der Regel an einer Pädagogischen Hochschule oder einer Universität und umfasst vier- bis fünf Jahre Vollzeitstudium. Musikhochschulen können im Rahmen der Vorgaben der EDK die Ausbildung von Lehrpersonen für das Fach Musik ganz oder teilweise übernehmen.
- Musiklehrpersonen für Maturitätsschulen erwerben in der Regel zuerst einen fachwissenschaftlichen/-praktischen Abschluss an einer Musikhochschule; die pädagogische Ausbildung (Erziehungswissenschaften, Fachdidaktik, Unterrichtspraxis) erfolgt an einer Pädagogischen Hochschule oder einer Universität im Rahmen einer Zusatzausbildung von einem Jahr Vollzeitstudium. In Luzern und Zürich sind auch integrierte Studiengänge im Angebot, bei denen die musikalische Fachausbildung und das pädagogische Lehrdiplom parallel erworben werden können. Musiklehrpersonen an Maturitätsschulen sind – im Unterschied zur Primarstufe und teilweise auch zur Sekundarstufe I – Fachlehrpersonen ausschliesslich für das Fach Musik (in Theorie und Praxis).

Sowohl um den Zugang zu musikalischer Bildung als auch um ein frühzeitiges Erkennen und Fördern von musikalisch begabten Kindern und Jugendlichen sicherzustellen, bedarf es qualifizierter Lehrpersonen in genügender Anzahl auf allen Bildungsstufen – vom Eintritt in den Kindergarten bis zur Aufnahme in eine Musikhochschule. Um diese Voraussetzungen zu gewährleisten, besteht nach Ansicht der Mehrheit der Arbeitsgruppe in folgenden Bereichen Handlungsbedarf:

- Wachsender Mangel an qualifiziertem Lehrpersonal auf Primarstufe und Sekundarstufe I: Auf Primarstufe sowie (weniger akzentuiert) auf Sekundarstufe I gibt es nach Meinung der Mehrheit der Mitglieder der Arbeitsgruppe zu wenig Lehrkräfte für das Fach Musik. Der Mangel an Musiklehrkräften führt dazu, dass fallweise Lehrkräfte ohne Musikausbildung eingesetzt werden müssen oder im Stundenplan vorgesehene Musiklektionen ausfallen. Es wird in der Arbeitsgruppe befürchtet, dass der Lehrkräftemangel in Zukunft noch zunehmen wird: An den Pädagogischen Hochschulen schliessen gemäss Verband Schweizer Schulmusik (VSSM) nur knapp 48 Prozent der zukünftigen Primarlehrpersonen ihre Ausbildung mit dem Fach Musik ab.¹⁶ Prekär ist die Situation auch auf der Sekundarstufe I, wo sich gerade noch jede/r zehnte Studierende im Fach Musik ausbilden lässt.

¹⁵ Die Ausbildungen können auf der Grundlage des interkantonalen Diplomanerkennungskonkordats (Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993) und der dazugehörigen Reglemente von der EDK anerkannt werden. Ein anerkanntes Lehrdiplom ermöglicht die Ausübung des Berufs in der gesamten Schweiz.

¹⁶ Verband Schweizer Schulmusiker VSSM: Umfrage an den Pädagogischen Hochschulen über die Belegung des Faches Musik, 2010.

- Ungenügende Ausbildung des Lehrpersonals auf Primarstufe und Sekundarstufe I: Neben der Gefahr des Lehrkräftemangels stellt die Mehrheit der Arbeitsgruppe in Frage, ob Musiklehrkräfte auf Primar- und Sekundarstufe I über die zur Umsetzung des Lehrplans notwendigen fachlichen und fachpädagogischen Fähigkeiten verfügen. Für die Fachausbildung Musik auf Primar- und Sekundarstufe I (ohne Fachdidaktik) setzt beispielsweise die Pädagogische Hochschule Zürich nur 12 ECTS ein. Im Vergleich dazu verlangt die Fachausbildung an den Musikhochschulen für den BA in „Musik und Bewegung“ in der Regel 180 ECTS und für die Sekundarstufe I-Ausbildung mindestens 75 ECTS – und dies im Unterschied zur Fachausbildung Musik auf Primar- und Sekundarstufe I nach vorgehender Verifizierung der Eingangskompetenzen und Selektion der Studierenden.

2.3 Ausserschulischer Bereich

2.3.1 Früherziehung

Vorbemerkung: Der Begriff Früherziehung (auch Frühförderung oder *Éveil musical*) wird vorliegend auf die Zeit vor Eintritt in den Kindergarten bezogen. Früherziehung in diesem Sinne betrifft also in der Regel die Altersgruppe der bis Vierjährigen.

Die musikalische Bildung eines Kindes beginnt durch die Wahrnehmung von Klängen und Rhythmen, durch das Abspielen von Tonträgern und das (Vor-)Singen von Liedern im Rahmen familiärer und ausserfamiliärer Erziehung (z. B. in Kindertagesstätten und Krippen). In der Forschung besteht Konsens darüber, dass musikalische Anregungen für Kinder im Vorschulalter eine günstige Wirkung auf die Entwicklung haben – beispielsweise auf Spracherwerb oder soziale Integration.

Im ausserfamiliären Bereich lassen sich zwei Grundformen der musikalischen Früherziehung unterscheiden:

Einerseits gibt es vereinzelt Krippen oder Tagesschulen, die sich auf die musikalische Früherziehung von Kindern zwischen 1 und 4 Jahren vor dem Eintritt in den Kindergarten spezialisiert haben. Diese Struktur nimmt Kinder während der ganzen Woche für eine unterschiedliche Zahl von Stunden auf.

Andererseits gibt es eine Reihe von Angeboten privater Anbieter wie dem Verein Eltern-Kind-Singen in der Deutschschweiz, der das gemeinsame Singen von Eltern und Kindern fördert. Die privaten Angebote werden ergänzt durch Kurse von Musikschulen, die – vorwiegend in Städten – musikalische Früherziehung für Kleinkinder anbieten.

In der musikalischen Früherziehung besteht nach Ansicht der Mehrheit der Arbeitsgruppe in nachfolgenden Punkten Handlungsbedarf:

- Die bestehenden Angebote sind lückenhaft und in der Regel nicht subventioniert, was zu hohen Kosten für die Erziehungsberechtigten führt.
- Die musikalische Ausbildung erhält zu wenig Gewicht bei der Ausbildung bei Kleinkindererzieherinnen und -erziehern.
- Die musikalische Früherziehung erfolgt ausserhalb der Musikschulen nicht durchwegs nach musikpädagogischen Standards.

2.3.2 Musikschulen

Musikschulen bieten Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen auf freiwilliger Basis professionellen Instrumental-, Gesangs- und Ensembleunterricht durch ausgebildete und diplomierte Lehrpersonen an. Das Hauptgewicht liegt auf klassischer Musik, aber immer mehr werden auch andere Musikstile wie Pop/Rock, Jazz, Volksmusik usw. unterrichtet. Musikschulen vermitteln vor dem Instrumentalunterricht und ab der 1. Primarklasse auch die musikalische Grundschule. Diese dient der allgemeinen Musikalisierung und der Schulung von Bewegung und Wahrnehmung. Der Unterricht erfolgt in verschiedenen Formen: in Kleingruppen an den Musikschulen, in Primarklassen im Auftrag der Volksschule (mit Lehrpersonen der Musikschule) oder im Teamteaching zwischen Primar- und Musiklehrperson.

Der Verband Musikschulen Schweiz (VMS) ist die Dachorganisation der lokalen und regionalen Schweizer Musikschulen sowie ihrer kantonalen und interkantonalen Verbände. Er vertritt die gemeinsamen Interessen seiner Mitglieder in der Öffentlichkeit und gegenüber Dritten. Der VMS erarbeitet Grundlagen zur Entwicklung der musikalischen Bildung in der Schweiz und unterstützt die Kantonalverbände in der politischen und fachlichen Umsetzung dieser Zielsetzung.

Die 431 Mitgliedsschulen des VMS werden staatlich gefördert und verteilen sich wie folgt auf die Schweizer Kantone: AG 81, AI 1, AR 3, BE 30, BL 15, BS 2, FR 1, GE 9, GL 1, GR 17, JU 1, LU 60, NE 2, NW 6, OW 7, SG 31, SH 2, SO 43, SZ 17, TG 14, TI 10, UR 1, VD 21, VS 3, ZG 11, ZH 43. An den 431 Mitgliedschulen des VMS werden rund 280 000 Kinder und Jugendliche von 13 000 Musiklehrpersonen unterrichtet.

Der VMS hat 2012 eine umfassende empirische Datenerhebung bei seinen Mitgliedsschulen durchgeführt. Die Auswertung ergibt insbesondere einen Überblick über die rechtliche Verankerung der Musikschulen, die Besoldung der Lehrkräfte und diverse Finanzaspekte (Gesamtaufwand, Beteiligung der Kostenträger, Schulgelder usw.):¹⁷

- Rechtliche Verankerung der Musikschulen: Die kantonalen Regelungen für Musikschulen unterschieden sich erheblich, können aber fünf Typen zugeordnet werden:¹⁸
 - *Integration in die kantonalen Bildungsgesetze:* Die Musikschulen der Kantone BL, GE und LU sind in den kantonalen Bildungsgesetzen explizit verankert. Diese erteilen den Musikschulen einen verbindlichen Bildungsauftrag. Die Nähe zur Schule ist gewährleistet durch die Koordination durch einen Musikschulbeauftragten im Rahmen der Bildungsdepartemente. In zwei Kantonen (BL, LU) sind ausserdem die Lehrpersonen im Personalgesetz des Kantons aufgenommen und Minimalstandards für die Musikschulen definiert.
 - *Integration in die kantonalen Kulturförderungsgesetze:* Die Musikschulen der Kantone FR und GR sind in den kantonalen Kulturförderungsgesetzen verankert. Der Bezug zur Schule ist formell (durch einen Musikschulbeauftragten in GR) bzw. informell (durch direkte Kontakte zum Bildungsdepartement in FR) gegeben.
 - *Eigenständige Musikschulgesetze:* Die Kantone GL, NE, VD und BE verfügen über eigene Musikschulgesetze. Die Regelungen dieser Gesetze sind ausführlich. Die Musikschulen erhalten einen Bildungsauftrag und müssen zur staatlichen Anerkennung und Finanzierung Mindestkriterien erfüllen. Das Personalgesetz dieser Kantone gilt teilweise auch für die Musiklehrpersonen (zumindest in Teilen: BE).
 - *Reine Finanzierungsregelungen:* In weiteren sechs Kantonen (AG, OW, NW SH, TG, UR) sind die Musikschulen nur minimal gesetzlich verankert, zum Teil in den Schulgesetzen, welche einzig die Finanzierung regeln. Das Führen von Musikschulen ist optional, es ist kein Bildungsauftrag formuliert.
 - *Keine spezifische gesetzliche Regelung:* Die Musikschulen in den restlichen Kantonen (AI, AR, BS, JU, SO, SG, SZ, TI, VS, ZG, ZH) sind ohne explizite kantonale Rechtsverankerung. Leistungsvereinbarungen zwischen Musikschulen und Gemeinden sowie Gemeindereglemente regeln den Betrieb dieser Schulen.

¹⁷ Vgl. Zugang zur musikalischen Bildung, Bericht des VMS vom 15. Januar 2013 für das Bundesamt für Kultur. Erfasst wurden dabei 431 Schulen in der ganzen Schweiz, wovon 351 Schulen ihre Daten eingereicht haben (81.4 Prozent). Bis auf den Kanton Jura (keine Teilnahme) sind repräsentative Daten aus allen Kantonen vorhanden. Einige Schulen haben ihre Datensätze unvollständig abgegeben. Die Analyse ist als Bestandsanalyse angelegt. Die gelieferten Zahlen der Musikschulen beziehen sich auf das Schuljahr 2011/2012.

¹⁸ Kantonale Gesetzgebungen über die kommunalen und regionalen Musikschulen Stand Januar 2013, VMS, Dezember 2012.

- Besoldung der Musiklehrpersonen¹⁹: Für Musiklehrpersonen mit Fachdiplom wurde in der Umfrage des VMS gesamtschweizerisch der höchste erreichbare Jahreslohn für ein Vollzeitpensum mit über 145 000 Franken (ZG) gemeldet, der niedrigste mit unter 60 000 Franken (NW/OW). Die Medianwerte der Besoldung für Musiklehrpersonen mit Diplom liegen bei einer Jahreslohnsumme von 100 000 Franken bis 120 000 Franken. Im interkantonalen Vergleich erhalten diplomierte Musiklehrpersonen Jahreslöhne unter 80 000 Franken in den Kantonen GR, NW, OW, AG, TI, SZ, VD (in SH und TG knapp darüber). Für Musiklehrpersonen ohne Diplom wurde gesamtschweizerisch die tiefste Jahreslohnsumme mit knapp 30 000 Franken (VD) ausgewiesen und die maximale Jahreslohnsumme mit knapp 110 000 Franken (LU).

In den meisten Kantonen (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, LU, NE, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, ZG, ZH) orientiert sich die Besoldung von diplomierten Musiklehrpersonen in der Regel an der Besoldung von Volksschullehrpersonen (Primar- oder Sekundarstufe I), wobei in den Kantonen SH, TG, VS und ZH gegenüber der Besoldung von Volksschullehrpersonen Minderungen in der Bandbreite von zwischen 10 bis 30 Prozent zum Tragen kommen. In den restlichen Kantonen bestehen vorwiegend gemeindespezifische Regelungen, was die teilweise grossen Unterschiede innerhalb der fraglichen Kantone erklärt. Gemeindeeigene Regelungen gibt es teilweise aber auch in Kantonen, wo die Orientierung an der Besoldung der Volksschullehrpersonen bloss Empfehlungscharakter hat. Überdies sind die Musiklehrerinnen und Musiklehrer auch in Kantonen, wo sich die Besoldung an den Volksschullehrpersonen orientiert, nach Angaben des VMS von gewissen Sozialleistungen und Angeboten zugunsten der Volksschullehrkräfte ausgeschlossen (fünfte Ferienwoche ab Alter 50, Dienstaltesgeschenke, psychologische Beratung usw.)

- Finanzierung: Die Ausgaben der ausgewerteten 351 Musikschulen belaufen sich auf rund 547,5 Millionen Franken, was hochgerechnet auf alle dem VMS angeschlossenen Schweizer Musikschulen etwas über 672 Millionen Franken ergibt. Die Ressourcen werden zu 90 Prozent für den Personalaufwand aufgewendet (Besoldung der Musiklehrpersonen und der Musikschulleitungen). 6 Prozent der Ressourcen gehen an Sachaufwände. Geringe 3 Prozent des Aufwands wird durch Mietkosten verursacht – wobei nicht alle Musikschulen eine Vollkostenrechnung ausweisen. Besonders klein sind die Auslagen für Weiterbildung (0,2 Prozent bzw. 79 Franken pro Musiklehrperson).

Die Finanzierung der Musikschulen teilt sich auf zwischen öffentlicher Hand und Beiträgen der Eltern. Über die ganze Schweiz gesehen, beteiligen sich die Kantone mit 19 Prozent, die Gemeinden mit 35 Prozent und die Eltern mit 42 Prozent an den Kosten der Musikschulen (dazu kommen 3 Prozent übrige Erträge und 1 Prozent aus der Zusammenarbeit mit den Volksschulen).

Im Detail bestehen bei der Finanzierung grosse Unterschiede von Kanton zu Kanton und sogar innerhalb desselben Kantons. In den meisten Kantonen trägt die öffentliche Hand 40–60 Prozent der Kosten. In einigen Kantonen unterstützt die öffentliche Hand die Musikschulen dagegen mit höheren Kostenanteilen von 65–85 Prozent (BL, BS, FR, GE, GL, NE, SO, ZG), zum Teil bestehen dort aber Zugangsbeschränkungen (Numerus Clausus) zu den Musikschulen (BL, BS, FR). Am tiefsten ist der Beitrag der öffentlichen Hand im Kanton Tessin, wo die Elternbeiträge bis zu 87 Prozent betragen. Einheitliche Teiler zwischen der öffentlichen Hand und den Elternbeiträgen für das ganze Kantonsgebiet existieren nur in wenigen Kantonen (UR, FR, NE, AI, AR, SH, VD). Anderswo kann der Kostenteiler im gleichen Kanton von Gemeinde zu Gemeinde erheblich differieren.

Verschiedene Kantone und Gemeinden kennen im Übrigen eine Plafonierung ihrer Finanzierung von Musikschulen. Konkret erhalten die Musikschulen bei solchen Plafonierungen einen Fixbetrag unabhängig von der Schülerzahl. Übersteigt die Nachfrage das durch die Musikschulen finanzierbare Angebot, müssen die Schulgelder erhöht, Lektionen gekürzt und/oder musikinteressierte Kinder und Jugendliche abgewiesen bzw. auf eine Warteliste gesetzt werden.

¹⁹ Die genannten Jahreslohnsummen sind Bruttolöhne bei einem Vollzeitpensum von 100 Prozent.

- Infrastruktur: Die Mitgliederschulen des VMS verfügen über qualitativ sehr unterschiedliche Infrastrukturen. Einige Musikschulen – vor allem in ländlichen Gebieten und in kleinen Städten, wo sich fast 60 Prozent der Musikschulen befinden – unterrichten ihre Schülerinnen und Schüler nach Auskunft von Mitgliedern der Arbeitsgruppe in Räumlichkeiten, die betreffend Ausstattung und Grösse unbefriedigend sind und die insbesondere in der Raumakustik Mängel aufweisen. Überdies verfügt die Musikschulleitung nicht immer über Büros an dem Ort, wo der Musikunterricht stattfindet, was die Führung einer Musikschule erheblich erschweren kann.
- Schulgelder²⁰: Der in der Umfrage des VMS maximal gemeldete Normaltarif (ohne Schulgelder-mässigung)²¹ für den 30 Minuten-Unterricht beträgt 938 Franken, der minimale Tarif 186 Franken pro Semester. Im interkantonalen Vergleich finden sich die höchsten Tarife in BE, ZH, AG, GE, VD, TI, TG (Tarife über 700 Franken pro 30 Minuten und Semester). Die niedrigsten Tarife finden sich in NW, ZG, LU, SO (Tarife unter 300 Franken pro 30 Minuten und Semester). Innerkantonal lässt sich die geringste Abweichung zwischen den günstigsten und den höchsten Tarifen in AR, AI, SH, GL ausmachen (Kantone mit 1 bis 3 Musikschulen). Starke innerkantonale Abweichungen finden sich in den Kantone ZH, BE, AG, LU, TG, VD und SO (mit Ausnahme von TG alles Kantone mit über 20 Musikschulen). In diesen Kantonen müssen die Eltern je nach Wohnort sehr unterschiedlich hohe Schulgelder für den 30 Minuten-Unterricht entrichten.
- Schulgelder-mässigungen: In der Erhebung des VMS machen 324 Musikschulen Angaben zu ihren Rabattsystemen und Schulgelder-mässigungen. Es lassen sich dabei drei Hauptkategorien von Verbilligungen gegenüber dem Normaltarif unterscheiden: Familienrabatt (Ermässigung bei mehreren Kindern), Zweitinstrumentrabatt sowie einkommensabhängige Schulgelder. Weiter bieten gewisse Musikschulen Ermässigungen für Begabte. Weitaus am gebräuchlichsten ist der Familienrabatt, den 297 Schulen gewähren. Eine Ermässigung für den Unterricht in einem zweiten Instrument ist an 117 Schulen möglich. Eine einkommensabhängige Tarifgestaltung kennen dagegen nur 63 Schulen. Besonders Begabten kommen 132 Schulen mit Rabatten für einen erweiterten Unterricht entgegen.

Viele Schulen kennen mehrere Ermässigungen. So kommt in 55 Musikschulen zusätzlich zum Familienrabatt auch eine Ermässigung für das Zweitinstrument zum Zuge. An acht Musikschulen besteht die Möglichkeit sowohl von Familien- und Zweitinstrumentenrabatt als auch eines einkommensabhängigen Rabatts. Nur drei Musikschulen kennen alle erwähnten Rabatte. Nur im Kanton Bern ist im Leistungsvertrag des Kantons mit den Musikschulen festgehalten, dass die Rabatte nicht über das Musikschulbudget, sondern über das Gemeindebudget abgerechnet werden.

- Erreichen der Zielgruppen: Nicht alle Zielgruppen werden gleichermassen vom Angebot der Musikschulen erreicht. Während die integrierten Angebote der Vorschul-, Primar- und Sekundarstufe I alle Schichten erreichen, ist beim Instrumentalunterricht der Musikschulen auffallend, dass sich vergleichsweise wenige Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund oder aus bildungsfernen Familien anmelden.²²

In der musikalischen Bildungslandschaft nehmen die Musikschulen eine zentrale Stellung ein. Sie bieten ein breites und gutes Angebot an Instrumental- und Gesangsunterricht sowohl als Einzel-, Gruppen- oder Ensembleunterricht.

²⁰ Als Richtwerte dienen Lektionen von 30 Minuten Instrumentalunterricht.

²¹ Es handelt sich um die Tarife für „ortsansässige“ Kinder und Jugendliche. Auch diese Normaltarife sind mit öffentlichen Geldern subventioniert. Die nicht subventionierten Tarife für Auswärtige sowie für Erwachsene liegen sehr viel höher als die Normaltarife.

²² Diese Aussage bezieht sich auf Erfahrungswerte und ist nicht bezifferbar, die VMS-Erhebung 2012 beinhaltet keine Angaben dazu. Es sei hier verwiesen auf den Bericht der OECD zur frühen Kindheit und Bildung (OECD [2012]: Education Today 2013: the OECD Perspective) sowie auf den österreichischen Länderbericht zuhanden der OECD zu Migration und Bildung (OECD Länderprüfungen, Migration und Bildung, Österreich, 2009/2010), welche den Stellenwert einer ganzheitlichen Bildung hervorheben und die grossen Chancungleichheiten herausarbeiten.

In Bezug auf die rechtliche Verankerung, die Lehrerbesoldung, die Finanzierung und die Infrastruktur gibt es zwischen den Musikschulen markante Unterschiede zu verzeichnen, welche verschiedene Mitglieder der Arbeitsgruppe als problematisch erachten und mit der zumeist mangelhaften rechtlichen Verankerung der Musikschulen in Verbindung bringen. Durch eine Verankerung in den kantonalen Bildungsgesetzen, welche den Musikschulen den Status einer Bildungsinstitution zuspräche, könnte nach Ansicht des VMS die Zusammenarbeit mit der Volksschule verbessert, eine kantonal einheitliche Regelung der Anstellungsbedingungen für Lehrpersonen erleichtert sowie die nachhaltige Finanzierung der Musikschulen gesichert werden.

In Bezug auf den Zugang zum Angebot der Musikschulen sind drei Punkte besonders hervorzuheben: Erstens besuchen vergleichsweise wenige Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund oder aus bildungsfernen Familien die Musikschulen. Zweitens werden einkommensabhängige Schulgelder nur von etwa 15 Prozent der Musikschulen angeboten. Drittens entstehen Zugangssperren, wenn die Finanzierung der Musikschulen an eine Plafonierung oder einen direkten Numerus Clausus gebunden ist.

2.3.3 Musikhochschulen

Musikhochschulen sind Teilschulen von Fachhochschulen für den Bereich Musik. Sie bieten musikalische Berufsausbildungen auf Hochschulstufe an. Die Zulassung zu einer musikalischen Berufsausbildung erfolgt in der Regel über die gymnasiale Matur sowie bestandener Eignungsprüfung. Aber auch eine Fachmaturität für das Berufsfeld Musik und Theater, eine Berufsmaturität, Diplome einer allgemein bildenden Schule der Sekundarstufe II oder eine gleichwertige Ausbildung werden nach bestandener Eignungsprüfung anerkannt. Die Musikhochschulen werden im vorliegenden Bericht im Kapitel „Ausserschulischer Bereich“ behandelt, da verschiedene Fragen, die sich im Zusammenhang mit den Musikhochschulen stellen, nicht Teil ihres gesetzlichen Leistungsauftrages sind (z. B. PreColleges).

Als Teilschulen der vom Bundesrat genehmigten öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen gibt es in der Schweiz heute sieben Musikhochschulen in Basel, Bern, Genf, Lausanne, Lugano, Luzern und Zürich. Die vom Bundesrat genehmigte private Fachhochschule Kalaidos bietet ebenfalls Musikausbildungen an. Die Musikhochschulen sind in der Konferenz der Musikhochschulen der Schweiz (KMHS) zusammengeschlossen. Die KMHS fördert die musikalische Berufsausbildung und koordiniert diese national. Sie setzt sich für die breite Anerkennung der Hochschuldiplome ein und definiert Qualitätsstandards.

Im Zuge der schweizerischen Fachhochschulreform wurde die berufliche Musikausbildung in den späten Neunzigerjahren den Fachhochschulen zugeordnet – dies im Unterschied zur internationalen Praxis, welche die Musikhochschulen überwiegend als Universitäten einstuft. Die Fachhochschulen erfüllen einen vierfachen gesetzlichen Leistungsauftrag (Art. 3 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über die Fachhochschulen [FHSG]²³): Diplomstudien, Weiterbildung, anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung sowie Dienstleistungen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen sind im FHSG und mehreren Ausführungserlassen festgelegt. Die Kantone sind die Träger der öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen. Der Bund finanziert nach Art. 19 Abs. 1 FHSG aktuell ein Drittel der Investitions- und Betriebskosten der öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen. Der am 30. September 2011 von den Eidgenössischen Räten angenommene Entwurf für ein Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) wird die bisherigen unterschiedlichen Erlasse des Bundes für die kantonalen Universitäten und Fachhochschulen ablösen und für eine wesentliche Vereinfachung und Vereinheitlichung der Koordination des schweizerischen Hochschulbereichs sorgen. Das HFKG führt unter anderem ein für alle Hochschulen einheitliches Akkreditierungssystem ein und regelt die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Bundesbeiträgen an die kantonalen Universitäten und Fachhochschulen.

²³ SR 414.71. Das FHSG wird mit Inkrafttreten des bereits verabschiedeten Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) aufgehoben werden. Auch unter dem neuen HFKG gelten Musikhochschulen als Teilschulen von Fachhochschulen.

Im Folgenden ist auf drei Themen näher einzugehen:

- Aus- und Weiterbildung von Musiklehrkräften: Die Musikhochschulen leisten einen wichtigen Beitrag zur Aus- und Weiterbildung von Musiklehrkräften. Ihre Rolle in Bezug auf Ausbildung von Lehrpersonen der Primar- und Sekundarstufe I wurde bereits erwähnt (vgl. Ziff. 2.2.5 vorstehend). Wichtigster Ausbildungsbereich im Bereich der pädagogischen Ausbildungen (Master of Arts in Music Pedagogy) ist allerdings jener der Instrumental-/Vokallehrkräfte. Daneben bilden Musikhochschulen etwa auch Dirigenten für Laienmusikformationen aus. Die Kurskosten an den Musikhochschulen unterscheiden sich je nach Studiengang erheblich. Im Bereich der Weiterbildung (z. B. Dirigenten für Laienmusikformationen) erhalten die Musikhochschulen keine staatlichen Subventionen und müssen kostendeckend arbeiten. Die Kurskosten von Weiterbildungen sind deshalb oft beträchtlich.
- PreCollege-Angebote: Während die Schulen mit spezifisch-strukturierten Angeboten für Hochbegabte ein spezifisches Programm für Schülerinnen und Schüler in den regulären Schulunterricht integrieren (vgl. Ziff. 3.2.3 vorstehend), bieten verschiedene Musikhochschulen (teilweise in Partnerschaft mit Musikschulen) sogenannte PreColleges oder Vor-Hochschulmusikausbildungen an. Sie sollen Studierende auf die Aufnahmeprüfung an höheren Musikausbildungsinstitutionen vorbereiten. Ohne Besuch eines PreCollege respektive einer äquivalenten Vorbereitung wären Studierende kaum in der Lage, die an höheren Musikausbildungsinstitutionen vorausgesetzten hohen Qualitätsstandards zu erfüllen und dem immer härteren internationalen Wettbewerb im Musikberuf stand zu halten.²⁴ Wie eine internationale Studie der Association Européenne des Conservatoires, Académies de Musique et Musikhochschulen (AEC) aufzeigt, unterscheidet sich die organisatorische Ausgestaltung der PreColleges europaweit erheblich.²⁵ Wie auch immer die PreColleges jedoch ausgestaltet sind, ist für deren Qualität eine enge Zusammenarbeit mit den Musikhochschulen entscheidend und unerlässlich.²⁶ Nachfolgend werden daher nur Schweizer PreColleges aufgelistet, die über eine institutionalisierte Zusammenarbeit mit einer Musikhochschule verfügen.

Übersicht über bestehende PreCollege-Angebote:

| PreCollege | Einbezogene Musikhochschule |
|--|---|
| Conservatorio della Svizzera Italiana CSI, Dipartimento Pre-professionale | Conservatorio della Svizzera Italiana CSI - Scuola universitaria di musica |
| Conservatoire de Lausanne, Pré-HEM | Haute Ecole de Musique Vaud-Valais-Fribourg, HEMU |
| Conservatoires de Sion, Formation pré-professionnelle | Haute Ecole de Musique Vaud-Valais-Fribourg, HEMU |
| Musikschule Konservatorium Zürich MKZ, „Vorstudium“ | Zürcher Hochschule der Künste ZHdK |
| Konservatorium Winterthur, „Vorstudium“ | Zürcher Hochschule der Künste ZHdK |
| Hochschule Luzern Musik HSLU-M, Vorkurs | Hochschule Luzern Musik, HSLU-M |
| Hochschule Luzern HSLU-M, Vorstudium | Hochschule Luzern Musik, HSLU-M |
| Musik-Akademie Basel, Klasse für Studienvorbereitung | Fachhochschule Nordwestschweiz – Hochschule für Musik – Schola Cantorum Basiliensis, FHNW-HSM-SCB |
| Confédération des Ecoles Genevoises de musique, rythmique Jaques-Dalcroze, danse et théâtre CEGM, Filière préprofessionnelle | Haute École de Musique de Genève, HEM GE |
| Conservatoire de Neuchâtel, cursus pré-professionnel | Haute École de Musique de Genève, HEM GE |

²⁴ Association Européenne des Conservatoires, Académies de Musique et Musikhochschulen (AEC), Vor-Hochschulbildung in der Musik in Europa, Brüssel 2007, S. 5.

²⁵ AEC, a. a. O., S. 7.

²⁶ AEC, a. a. O., S. 7.

- Forschung: Fachhochschulen betreiben angewandte Forschung und Entwicklung. Marktorientierte Forschungsprojekte werden über die Förderagentur für Innovation (KTI) des Bundes unterstützt. Daneben bewerben sich die Fachhochschulen beim Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Nationalfonds) um entsprechende Finanzierungen. Im Zeitraum von 2004–2011 unterstützte der Nationalfonds die praxisorientierte Forschung der Fachhochschulen Bereichen Gesundheit, Soziales im Rahmen des Programms DORE (DO REsearch) mit insgesamt 46 Millionen Franken. Seit 2012 verfügen die genannten Fachgebiete über keine Spezialförderung beim Nationalfonds mehr. Der Nationalfonds stellt aber nach wie vor die wichtigste Finanzierungsquelle für Forschungsvorhaben der Musikhochschulen dar. Allerdings stehen die Musikhochschulen in Konkurrenz zu anderen Fachrichtungen mit konsolidierten Forschungsprofilen. Im Rahmen der gemeinsamen Masterplanung Fachhochschulen von Bund und Kantonen wurde den öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen für den Aufbau von Forschungskompetenz insbesondere in den Bereichen Musik, Theater und andere Künste, projektbezogene Mittel zur Verfügung gestellt (9 Mio. Franken). Bis Herbst 2013 werden die Fachhochschulen entsprechende Schlussberichte über den Aufbau ihrer Forschungskompetenz erstellen. Eine Analyse wird anschliessend vorgenommen.

Die Mehrheit der Arbeitsgruppe ortet im Bereich der Musikhochschulen folgenden Handlungsbedarf:

- Aus- und Weiterbildung von Musiklehrkräften: Die Weiterbildungsangebote der Musikhochschulen für Vereine im Laienbereich werden von der öffentlichen Hand in der Regel nicht unterstützt – der Weiterbildungsmarkt der Hochschulen soll private Anbieter nicht konkurrenzieren –, weshalb die Angebote grundsätzlich über Kursgebühren finanziert werden müssen (vgl. auch Ziff. 2.3.4 und Ziff. 4.3.4).
- PreCollege-Angebote: Die Schweizer Musikhochschulen bieten eine ausgezeichnete Ausbildung mit internationaler Ausstrahlung an. Da die Studienplätze an den Musikhochschulen beschränkt sind (Numerus Clausus), findet eine rigorose Aufnahmeselektion statt. Aktuell machen Schweizer Studierende an den Musikhochschulen bloss 44 Prozent aller Studierenden aus. Um die Aufnahmechancen Schweizer Nachwuchsmusikerinnen und -musiker zu verbessern, helfen keine Kontingente für Schweizer Bürgerinnen und Bürger. Diese wären später ohne realistische Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Insbesondere nach Ansicht des KMHS bedarf es vielmehr einer Stärkung der PreColleges, deren Absolvierung die Aufnahmechancen an Musikhochschulen deutlich verbessern. PreCollege-Angebote sind jedoch aktuell weder als Teil der Berufsbildung noch als Teil der obligatorischen Schule anerkannt. Sie haben deshalb Schwierigkeiten bei der Finanzierung ihres Angebots durch die öffentliche Hand. Schülerinnen und Schüler von PreColleges erhalten in der Regel auch keine Ausbildungsbeiträge, da die Ausbildungen weder von allgemeinbildenden Schulen angeboten werden noch zu anerkannten Abschlüssen führen.
- Forschung: Damit sich die musikalische Bildung stetig weiterentwickeln kann, bedarf es verstärkter Anstrengungen im Bereich der musikpädagogischen Forschung (unter Einschluss von musikalisch-künstlerischen wie auch empirischen Ansätzen). Dazu fehlt es erstens an den erforderlichen Finanzmitteln. Zweitens haben Musikhochschulen Mühe, genügend Assistierende für den Mittelbau zur Erfüllung des Forschungsauftrages zu rekrutieren, da sie im Gegensatz zu den universitären Hochschulen keine Doktorat-Stufe kennen. Dieser Umstand ist auch internationalen Wettbewerb der Musikhochschulen ein gewichtiger Nachteil.²⁷

²⁷ Zu Einzelheiten vgl. Forschungsförderung im Kunstbereich – Bestandsaufnahme 2010/11, Bericht von Marc-Antoine Camp und Blanka Šiška für den Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierat, SWTR Schrift 4/2011.

2.3.4 Laienmusik

Eine wichtige Rolle für die musikalische Praxis von Kindern und Jugendlichen – insbesondere an Blas- und Perkussionsinstrumenten sowie im Vokalbereich – spielen die zahlreichen Musikvereine, Musikgesellschaften, Jugendmusiken und Jugendorchester (in der Folge kurz: Laienmusikformationen). Die Laienmusikformationen leisten Grundlagenarbeit in der musikalischen Breitenförderung, liefern Nachwuchs für Orchester, Chöre und Musikgesellschaften im Amateurbereich und helfen, musikalische Begabungen zu entdecken und zu fördern.

Der Schweizer Jugendmusikverband (SJMV) ist die Dachorganisation der verbandorganisierten Schweizer Jugendmusikformationen. Dem Verband sind 175 Sektionen (Jugendmusikvereine, Knabenmusiken, Trommler- und Pfeifergruppen sowie Kadettenmusiken) angeschlossen. Im SJMV sind schätzungsweise rund 6 000 und ausserhalb des Verbandes 3 000–5 000 Kinder und Jugendliche aktiv.²⁸ Jugendorchester sind den Musikschulen oder Konservatorien angegliedert oder als selbstständige Vereine aktiv. Das Musizieren findet entweder das ganze Jahr hindurch oder projektbezogen statt. Um die Kinder- und Jugendchöre kümmert sich der Verein Schweizerische Kinder- und Jugendchorförderung (SKJF). Dieser ist Teil der Schweizerischen Chorvereinigung (SCV). Nach einer Studie des Europäischen Jugendchor Festivals Basel gibt es schweizweit 929 verbandsorganisierte Kinder- und Jugendchöre. Insgesamt ist von weit über 1 000 Chören mit schätzungsweise gegen 50 000 singenden Kindern und Jugendlichen auszugehen.

In der Laienmusik wird der musikalische Nachwuchs aus alter Tradition heraus häufig vereinsintern ausgebildet. Talentierte Musikerinnen und Musiker, Jodlerinnen und Jodler usw. übernehmen dabei die musikalische Grundausbildung der Kinder und Jugendlichen. Bei den Kinder- und Jugendchören erfolgt die Nachwuchsausbildung dagegen stärker durch professionelle Sängerinnen und Sänger fallweise ergänzt durch zusätzliche Fachpersonen (Stimmbildung, Solfège usw.). Die Ausbildung der Laienverbände wird vielerorts parallel zu den Musikschulen angeboten. Auch an Orten mit Musikschulen wird das Angebot der Blasmusikschulen gelebt (VS, BE und weitere). Dieser Unterricht gilt vor allem der Breitenförderung. Talentierte JungmusikerInnen finden dann meist den Weg zur Ausbildung an den Musikschulen. Im Volksmusikbereich bietet etwa der Eidgenössische Jodelverband ein strukturiertes Jugendförderangebot im Jodeln, wie es an den Musikschulen meist nicht verfügbar ist.

Grössere Vereine sind in der Lage, Strukturen für einen eigenen Jugendmusikverein aufzubauen. Dadurch ermöglichen sie dem Nachwuchs, schon früh in einem Ensemble mitwirken zu können. Daneben sind sie in der Lage, einen stufengerechten Individualunterricht anzubieten. Die Blasmusiken, Jodler, Tambouren betreiben teilweise eigene Musikschulen. Diese Schulen sind nicht Mitglieder der kantonalen Musikschulverbände.

Die Ausbildungsprogramme der Laienverbände werden in der Regel günstig angeboten. Der am Nachwuchs interessierte Verein übernimmt die Kosten, oft zu einem Stundensatz von unter 20 Franken für die Auszubildenden und Auszubildende sowie mit mietfreier Abgabe von Instrumenten. Dazu organisieren die Vereine die Übungs- und Probelokale und übernehmen dafür die Kosten.

Manche Laienmusikformationen delegieren den Unterricht an eine staatlich anerkannte Musikschule. In diesen Fällen teilen sich die Musikvereine/Chöre die Kosten mit den Eltern der Auszubildenden; so bleiben die Kosten in einem erschwinglichen Rahmen. Die Laienmusikformationen haben so die Gewissheit, dass ihr Nachwuchs von professionellen Musiklehrern ausgebildet wird, und profitieren gleichzeitig von der Einbindung der Jugendlichen in die Struktur des Vereins. Spezialausbildungen wie Jodeln und generell Volksmusik werden an Musikschulen allerdings nur regional angeboten. In der Volksmusik liegt daher ein grosser Teil der Ausbildung bei den Laienverbänden (Jodel, Blasmusik, Tambouren, Chöre, Volkstanz etc.).

²⁸ Diese Zahl enthält nicht jene Kinder und Jugendliche, die in Erwachsenenformationen mitwirken; häufig verfügen Vereine nicht über eine besondere Abteilung für den Nachwuchs.

Im Folgenden ist auf zwei Aspekte näher einzugehen:

- Finanzierung der Laienverbände²⁹: Die finanziellen Beiträge der öffentlichen Hand an die Laienverbände variieren von Verband zu Verband, von Kanton zu Kanton und von Gemeinde zu Gemeinde. Eine einheitliche Regelung sowie verlässliches und vollständiges Zahlenmaterial zur Finanzierung der Laienverbände ist nicht vorhanden. Folgende Angaben geben jedoch Hinweise: Nach Angaben des Schweizer Blasmusikverbandes belaufen sich die Beiträge der Kantone und Gemeinden an die Blasmusiken auf insgesamt rund 9 Millionen Franken. Das BAK subventioniert einzelne gesamtschweizerisch tätige Laienverbände nach Massgabe ihrer Leistungen für die Aus- und Weiterbildung, Vermittlung und Beratung der Mitglieder. Die Finanzhilfen von total rund 450 000 Franken pro Jahr werden im Rahmen von Leistungsvereinbarungen ausgerichtet. Verschiedene Kantone unterstützen einzelne kantonale Laienverbände im Rahmen ihrer Kulturförderung – oftmals über die Erträge aus dem Lotteriefonds. Als Beispiel sei wiederum der Bereich der Blasmusik genannt, wo von den Kantonen pro Jahr insgesamt rund 550 000 Franken ausgeschüttet werden, wobei einzelne Kantone gar keine Subventionen an Verbände ausrichten und in anderen Kantonen ein erheblicher Teil der ausgerichteten Beiträge explizit für die Musikschulen reserviert sind. Städte und Gemeinden unterstützen – wenn überhaupt – in der Regel ihre ortsansässigen musikalisch tätigen Chöre, Vereine und Gesellschaften und nur regional tätige Verbände.
- Nationale Jugendmusikformationen, -festivals und -wettbewerbe: Laienmusiken bzw. deren Verbände sind Organisatoren bzw. Träger von Festivals, Wettbewerben, Formationen, Musiklagern oder Projektwochen für Kinder und Jugendliche. Diese sind zur Förderung des aktiven Musizierens auch als Element der Begabtenförderung von grosser Bedeutung, vor allem wenn es sich um nationale Projekte handelt, wie beispielsweise der Schweizerische Jugendmusikwettbewerb, das Schweizerische und Europäische Jugendchorfestival, das Schweizer Jugend-Sinfonie-Orchester, das Nationale Jugendblasorchester oder die Nationale Jugend Brass Band des Schweizer Blasmusikverbandes. Aktuell werden solche Vorhaben durch das BAK unterstützt, welches dafür jährlich 500 000 Franken einsetzt. Damit können in der Regel rund 20 Prozent der Kosten gedeckt werden.

Die Mehrheit der Arbeitsgruppe ortet im Bereich der Laienmusik folgenden Handlungsbedarf:

- Die musikalische Bildung und Begabtenförderung im Rahmen der Laienverbände ist strukturell und projektbezogen unzureichend finanziert. Besonders die nationalen Jugendmusikformationen, -festivals und -wettbewerbe sind finanziell unterdotiert: Da die Angebote sehr kostenintensiv sind, bilden die Teilnahmegebühren nicht selten eine hohe Eingangsschwelle.
- Die räumliche Infrastruktur für Laienmusikformationen ist teilweise ungenügend.
- Volks- und Musikschulen verfügen nicht immer über die nötige Lehrkompetenz oder Praxiserfahrung in jenen Sparten, welche für die Laienmusik wichtig sind (Jodel, Tambouren, Volkstanz usw.). Die Expertinnen und Experten aus dem Laienbereich sind aber als Musiklehrkräfte an Volks- und Musikschulen nicht anerkannt.
- Musikhochschulen bilden traditionell Ausbilderinnen und Ausbilder für den Laienbereich aus. An solche Weiterbildungsangebote im Laienbereich zahlt die öffentliche Hand allerdings in der Regel keine Beiträge, weshalb die Angebote grundsätzlich über Kursgebühren finanziert werden müssen (vgl. Ziff. 2.3.3).

²⁹ Die nachfolgenden Ausführungen gelten in der Regel für alle Laienmusiksparten, werden aber im Detail jeweils am Beispiel des SBV aufgezeigt.

2.4 Zusammenarbeit in der musikalischen Bildung

An der musikalischen Bildung von Kindern und Jugendlichen sind über die verschiedenen Altersstufen hinweg zahlreiche verschiedene Akteure beteiligt (Schulen, Talentschulen, Musikschulen, Laienverbände usw.). Eine Koordination respektive Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren ist unentbehrlich, um eine gute Qualität der musikalischen Bildung sicherzustellen. An dieser Stelle können folgende illustrative Beispiele genannt werden: Musikschulen gehen bei ihrem Unterricht davon aus, dass die musikalische Grundschulung an der obligatorischen Schule im Sinne des Lehrplans erfolgt und darauf aufgebaut werden kann. In der Begabtenförderung sollte die Schule flexiblere Unterrichtsmodelle anbieten, um musikalisch Hochbegabten die Teilnahme an Musikkursen, Wettbewerben und anderen ausserschulischen Förderaktivitäten zu ermöglichen. Die Musikhochschulen ihrerseits rechnen damit, dass Abgängerinnen und Abgänger von Talentschulen über ein Niveau verfügen, das in der Regel für einen Einstieg in eine Musikhochschule ausreicht, was offenbar nicht immer gewährleistet ist.

Aus Sicht der Arbeitsgruppe fehlt in der Praxis die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren der musikalischen Bildung in wichtigen Belangen. Von der Mehrheit der Arbeitsgruppe wird insbesondere folgender Handlungsbedarf genannt:

- Die Zusammenarbeit zwischen der Schule und den Musikschulen ist zu intensivieren. Dabei gilt es erstens, das Fachwissen der Lehrkräfte der Musikschulen in den Schulunterricht einzubringen und Unterrichtsformen festzulegen, die einer Förderung musikalischer Bildung zuträglich sind (Teamteaching usw.). Zweitens muss die Schule flexibler auf die besonderen Bedürfnisse von musikalisch Begabten reagieren (z. B. spezifische Unterrichtsformen, Schuldispens oder Anerkennung von ausserschulischen Leistungen durch die Schule). Drittens ist in diese Zusammenarbeit auch die Laienmusik einzubeziehen (gemeinsamer Instrumentenpool, gemeinsame Infrastrukturen, Austausch von Lehrkräften etc.).
- Die Talentschulen auf Sekundarstufe II sollen die Eintrittsbedingungen und die Qualitätssicherung in Kooperation mit Musikhochschulen festlegen, um ihre Abgängerinnen und Abgänger an das für einen Übertritt an eine Musikhochschule nötige Niveau heranzuführen (vgl. dazu: Ziff. 2.2.3). Dazu gehört, ergänzend zum Schulmusikunterricht als Schwerpunktfach sowie dem individuellen und erweiterten Instrumentalunterricht an Musikschule bzw. Musikhochschule, auch die Ensemblearbeit auf hohem Niveau im Normalbetrieb.
- Im Weiteren ist auch die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Musikschulen verbesserungsfähig: Wünschbar ist insbesondere, dass die Musikschulen regionale Zentren als Stützpunkte der Begabtenförderung aufbauen.

2.5 Zwischenfazit

In diesem Kapitel wurde der aus Sicht der Mehrheit der Arbeitsgruppe bestehende Handlungsbedarf benannt. Die identifizierten Handlungsfelder lassen sich vereinfacht drei Kategorien zuordnen, die auf den verschiedenen Ausbildungsstufen im schulischen und ausserschulischen Bereich anzuwenden sind: Der Abbau bestehender Chancenungerechtigkeiten in der musikalischen Bildung; die Verbesserung der Qualität der musikalischen Bildung in der Breiten- und Talentförderung sowie die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Akteuren der musikalischen Bildung. In Kapitel 4 des Berichts wird aufgezeigt, welche Massnahmen in diesen Handlungsfeldern denkbar sind.

3 Bundeskompetenzen nach Art. 67a BV

3.1 Vorbemerkungen

Das Bundesamt für Justiz (BJ) wurde zu Kapitel 3 sowie zu den Ausführungen betreffend Bundeskompetenzen in Kapitel 4 des vorliegenden Berichts begrüsst. Die Kommentare des BJ sind im vorliegenden Bericht berücksichtigt. Zu Ziffer 3.4 wurde die Eidgenössische Finanzverwaltung einbezogen. Die juristischen Ausführungen in diesem Bericht entsprechen nicht zwingend der Auffassung aller Mitglieder der Arbeitsgruppe.

3.2 Auslegung von Verfassungsbestimmungen

Zur Auslegung von Verfassungsbestimmungen hat die „Arbeitsgruppe Ausschaffungsinitiative“ unter Mitwirkung des Bundesamtes für Justiz in ihrem Bericht vom 21. Juni 2011 den aktuellen Diskussionsstand wiedergegeben.³⁰ Zusammengefasst gilt gestützt auf diesen Bericht das Folgende:

Die Auslegung der Verfassung folgt grundsätzlich denselben methodischen Regeln, wie sie für die Auslegung von Gesetzes- und Verordnungsrecht gelten. Herkömmlich werden auch bei der Verfassungsinterpretation die folgenden Auslegungselemente unterschieden, wobei die einzelnen Auslegungselemente grundsätzlich als gleichwertig gelten (sog. „Methodenpluralismus“):

- Die *grammatikalische Auslegung* ermittelt den Normsinn aufgrund des Wortlauts und fragt nach der sprachlichen Aussage einer Norm. Sowohl der allgemeine als auch der juristische Sprachgebrauch sind in Betracht zu ziehen.
- Die *historische Auslegung* stellt auf den Sinn ab, den man einer Norm zur Zeit ihrer Entstehung gab. Eine Verfassungsnorm soll so gelten, wie vom Verfassungsgeber beabsichtigt. Den entsprechenden Willen festzustellen, ist aber oft schwierig, weil es sich beim Verfassungsgeber um ein Kollektivorgan handelt. Immerhin ergeben sich aus den Materialien zur Entstehung einer Verfassungsnorm gewisse Anhaltspunkte (Botschaft des Bundesrats; parlamentarische Debatte; Argumentarium des Initiativkomitees).
- Die *systematische Auslegung* stellt auf die Zusammenhänge ab, in denen die Vorschrift erscheint. Betrachtet wird der inhaltliche Bezug der auszulegenden Norm zu anderen Verfassungsbestimmungen respektive des auszulegenden Absatzes zu anderen Absätzen der nämlichen Verfassungsbestimmung.
- Jede Norm antwortet auf ein bestimmtes Regelungsbedürfnis. Die *teleologische Auslegung* stellt ab auf die Zweckvorstellung, die mit einer Verfassungsnorm verbunden ist. Dabei muss der Zweck stets in der Norm selber enthalten sein; unzulässig ist es, normfremde Zwecke in die Norm hineinzulegen.

Ein Spezifikum der Verfassungsauslegung stellt die *Offenheit der Verfassungsnormen* dar. Namentlich die Gesetzgebungsaufträge der Bundesverfassung sind in ihrem Aussagegehalt oft relativ unbestimmt und halten nur einen ersten Konsens über Notwendigkeit, Bereich und Zweck einer Staatsaufgabe fest. Daraus folgt zweierlei:

- Erstens: Je offener die Verfassungsnorm ist, desto eher stösst die grammatikalische Auslegung an ihre Grenzen.
- Zweitens: Bei der Interpretation offener Verfassungsnormen geht es häufig „weniger um Auslegung als um Konkretisierung; weniger um den Nachvollzug eines vorbestehenden, allgemeingültigen Normwillens als um den Aufbau eines aktuellen, problembezogenen Normsinns“.³¹

³⁰ http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2011/2011-06-28/110628_ber_ausschaffungsinitiative-d.pdf.

³¹ Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Auflage, Bern 2011, § 4 N 9.

3.3 Auslegung von Art. 67a BV

3.3.1 Auslegung von Art. 67a Abs. 1 BV

Wortlaut der Bestimmung:

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

Der Terminus „fördern“ wird in der Bundesverfassung häufig verwendet (z. B. Art. 64 Abs. 1 BV zur Forschungsförderung, Art. 68 Abs. 1 BV zur Sportförderung oder Art. 69 Abs. 2 BV zur Kulturförderung). Eine solche Kompetenz erlaubt es dem Bund, verschiedenste Anreize zur Förderung einer bestimmten Tätigkeit zu ergreifen. Abgesehen von der Ausrichtung von Finanzhilfen kann der Bund beispielsweise auch – gerade im Kultursektor – Preise vergeben oder Ausbildungen anbieten. Wo der Bund über eine Förderkompetenz verfügt, kann er als Grundlage für seine Unterstützungsmassnahmen gesetzliche Regelungen erlassen, um die Förderungsvoraussetzungen festzulegen.³² Dagegen kann der Bund gestützt auf eine verfassungsrechtliche Förderkompetenz keine Rechtsbestimmungen erlassen, die Privatpersonen oder anderen Rechtsträgern ein bestimmtes Verhalten vorschreiben.

Art. 67a Abs. 1 BV enthält eine parallele Förderkompetenz des Bundes und der Kantone im Bereich der musikalischen Bildung. Dies stellt auf Verfassungsebene keine Neuerung dar. Bereits Art. 69 Abs. 2 BV sieht für Kunst und Musik – im Unterschied zu anderen Kultursparten – keine subsidiäre, sondern eine parallele Förderkompetenz des Bundes vor. Neu ist dagegen bei Art. 67a Abs. 1 BV im Unterschied zu Art. 69 Abs. 2 BV, dass die Bestimmung nicht als „Kann-Vorschrift“ formuliert ist, sondern eine Rechtspflicht zur Förderung der musikalischen Bildung enthält. Auf Bundesstufe ist es dabei Aufgabe des Bundesparlaments, Form und Tragweite der Pflicht zur Förderung der musikalischen Bildung festzulegen. Da es sich bei Art. 67a Abs. 1 BV wie auch bei Art. 69 Abs. 2 BV in Bezug auf die Musikförderung um eine parallele Kompetenz des Bundes handelt, kann er unabhängig von allfälligen Massnahmen der Kantone – oder von Privaten – eigene Massnahmen ergreifen. Mit anderen Worten hat der Bund die Kompetenz, Vorhaben der musikalischen Bildung zu fördern, ohne dass ein gesamtschweizerisches Interesse gegeben sein muss³³. Diese parallele Verfassungskompetenz hat der Bund jedoch bisher bewusst nicht ausgeschöpft: Sämtliche Fördertatbestände des Bundesgesetzes vom 11. Dezember 2009 über die Kulturförderung (Kulturförderungsgesetz; KFG)³⁴ stehen unter dem Vorbehalt des gesamtschweizerischen Interesses (vgl. Art. 6 KFG). So auch die Fördermassnahmen im Bereich der musikalischen Bildung (Art. 12 KFG). Nach dem Gesagten wäre es aus rein verfassungsrechtlicher Sicht möglich, für die Fördermassnahmen des Bundes im Bereich der musikalischen Bildung kein gesamtschweizerisches Interesse vorauszusetzen und beispielsweise auch ein rein regionales Musikfest zu unterstützen. Das Kulturförderungsgesetz müsste dazu aber entsprechend angepasst werden.

Der Bundesrat hat in seiner Botschaft zu Absatz 1 der Volksinitiative „jugend+musik“ (wortgleich mit Absatz 1 des angenommenen Gegenentwurfs) festgehalten, die Bestimmung ermögliche es dem Bund möglicherweise auch, „Massnahmen der Kantone im Schulbereich finanziell zu unterstützen und beispielsweise den Besuch von Musikkonzerten durch Schulklassen zu subventionieren“.³⁵ Diese Aussage ist zu bestätigen: Art. 67a Abs. 1 BV erlaubt es dem Bund auch, Vorhaben zu fördern, die einen Bezug zum Musikunterricht an Schulen haben. Vorbehalten – und damit von einer Bundesförderung wie auch von anderen Massnahmen des Bundes ausgeschlossen – sind dagegen alle Fragen, die direkt die Kompetenzen der Kantone im Schulbereich betreffen. Dazu hält Art. 67a Abs. 2 Satz 1 BV klar fest, dass die bisherigen Kompetenzen der Kantone für den Musikunterricht an Schulen zu wahren sind (vgl. auch Ziff. 3.3.2.1). Ein Eingriff in die Schulhoheit der Kantone besteht nach Art. 67a Abs. 2 Satz 2 BV einzig für den Fall, dass die Kantone auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung der Ziele des Musikunterrichts an Schulen erreichen. In diesem Fall würde der Bund subsidiär

³² Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Auflage, Zürich 2012, S. 352, N 1090.

³³ Vgl. Biaggini, Kommentar BV, Zürich 2007, Art. 69, N 8.

³⁴ SR 442.1.

³⁵ BBI 2010 13f.

die notwendigen Vorschriften erlassen. Zusammengefasst kann der Bund keine Fördermassnahmen ergreifen, die direkt den Musikunterricht an Schulen betreffen, für welche die Kantone zuständig oder mit zuständig sind (Primarstufe, Sekundarstufe I und Maturitätsschulen).

Art. 12 KFG wird aktuell konkretisiert durch die Verordnung des EDI über das Förderungskonzept 2012–2015 für die Förderung der musikalischen Bildung.³⁶ Das Förderungskonzept umschreibt die konkreten Förderungsinstrumente und die Förderungsvoraussetzungen im Bereich der musikalischen Bildung. Soll der Bund in Zukunft neue oder weitergehende Fördermassnahmen als bisher ergreifen, ist allenfalls eine Anpassung des Förderungskonzepts zur musikalischen Bildung notwendig.

Zusammengefasst ist zur Auslegung von Art. 67a Abs. 1 BV festzuhalten:

- Die Bestimmung verpflichtet den Bund, Vorhaben der musikalischen Bildung durch geeignete Massnahmen – namentlich Finanzhilfen – zu unterstützen.
- Von einer Förderung durch den Bund ausgeschlossen sind Massnahmen, die direkt den Musikunterricht an Schulen betreffen, für welche die Kantone zuständig oder mit zuständig sind (Kindergarten, Primarstufe, Sekundarstufe I und Maturitätsschulen).
- Die Vorhaben müssen aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zwingend eine gesamtschweizerische Bedeutung haben.
- Soll der Bund auch Vorhaben ohne gesamtschweizerische Bedeutung unterstützen, muss das Kulturförderungsgesetz angepasst werden (Art. 6 respektive Art. 12 KFG).
- Soll der Bund in Zukunft neue oder weitergehende Fördermassnahmen als bisher ergreifen, ist eine Anpassung des Förderungskonzepts des EDI zur musikalischen Bildung notwendig.

3.3.2 Auslegung von Art. 67a Abs. 2 BV

Wortlaut der Bestimmung:

Sie [Bund und Kantone] setzen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für einen hochwertigen Musikunterricht an Schulen ein. Erreichen die Kantone auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung der Ziele des Musikunterrichts an Schulen, so erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften.

3.3.2.1 Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Schulbereich

Die Volkinitiative „jugend+musik“ sah vor, dass der Bund unter anderem „Grundsätze für den Musikunterricht an Schulen“ festlegt. Diese Grundsatzgesetzgebungskompetenz im Schulbereich war stark umstritten: Ständerat, Bundesrat und Kantone lehnten einen solchen Eingriff in die Schulhoheit der Kantone in der parlamentarischen Debatte vehement ab. Gestützt auf diese Kritik wurde der schliesslich von Volk und Ständen angenommene Gegenentwurf erarbeitet. Die musikalische Bildung an Schulen wird in Absatz 2 des Gegenentwurfs geregelt. Aus den einschlägigen Auslegungselementen ergibt sich sehr klar, dass Absatz 2 die Schulhoheit der Kantone im bestehenden Umfang wahren will:

- Wortlaut: Zur Sicherung der bestehenden Kompetenzen im Schulbereich wird in Absatz 2 Satz 1 der neuen Verfassungsbestimmung explizit die Wortwendung „im Rahmen ihrer Zuständigkeiten“ verwendet. Damit wird klargemacht, dass aus Art. 67a Abs. 2 Satz 1 keine neue Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Schulbereich zum Tragen kommt.
- Historische Auslegung: Den Materialien zur neuen Verfassungsbestimmung ist das klare Bekenntnis zur bestehenden Kompetenzverteilung im Schulbereich zu entnehmen. Rein exemplarisch kann in diesem Zusammenhang auf die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates verwiesen werden: „Die zurückgezogene Volksinitiative „jugend+musik“ wollte den Bund insbesondere dazu verpflichten, den Kantonen die Mindestlektionenzahl für das Schulfach Musik vorzuschreiben und die

³⁶ SR 442.122.

Musik in der Ausbildung von Lehrkräften als Pflichtfach vorzusehen. Solche Massnahmen hätten erheblich in die Schulhoheit der Kantone eingegriffen. Hier geht der vom Parlament vorgeschlagene Verfassungsartikel weniger weit: Der Bund soll nur dann subsidiär aktiv werden, wenn die Kantone auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung der Ziele des Musikunterrichts an Schulen erreichen. Der Verfassungsartikel ist damit mit der heutigen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Schulbereich vereinbar.³⁷

- Systematische Auslegung: Absatz 2 Satz 2 der neuen Verfassungsbestimmung ist dem bestehenden Art. 62 Abs. 4 BV nachgebildet, der vorsieht, dass der Bund die notwendigen Vorschriften erlässt, falls die Kantone in gewissen Bereichen (namentlich „Ziele der Bildungsstufen“) keine Harmonisierung erreichen. In diesem Sinne bestätigt Absatz 2 Satz 2 der neuen Verfassungsbestimmung die bisherige Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Schulbereich.

Ausgehend von der Feststellung, dass Absatz 2 der neuen Verfassungsbestimmung keine neue Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Schulbereich beinhaltet, ist nachfolgend die Tragweite der beiden Teilsätze von Absatz 2 näher zu betrachten.

3.3.2.2 Art. 67a Abs. 2 Satz 1 BV (Zielnorm)

Aus dem Wortlaut wie auch aus der parlamentarischen Debatte zu Absatz 2 Satz 1 der neuen Verfassungsbestimmung ergibt sich, dass diese Bestimmung als sogenannte Zielnorm zu qualifizieren ist: Erstens wird der Ausdruck „sich für etwas einsetzen“ in der Bundesverfassung üblicherweise für Zielnormen verwendet (vgl. etwa Art. 41 BV [Sozialziele] und Art. 73 BV [Nachhaltigkeit]). Zweitens basiert Art. 67a Abs. 2 Satz 1 BV auf einem ersten Gegenentwurf von Ständerat (SR) Peter Bieri, der in Zusammenarbeit mit dem BAK sowie externen Expertinnen und Experten (u. a. Prof. Bernhard Ehrenzeller und Prof. Paul Richli) erarbeitet wurde. Die Formulierung „Bund und Kantone setzen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für einen hochwertigen Musikunterricht an Schulen ein“ war bereits in diesem ersten Gegenentwurf enthalten. In den schriftlichen Erläuterungen der Bundesverwaltung zu diesem ersten Gegenentwurf wurde der soeben zitierte Passus bereits als „reine Zielnorm“ bezeichnet. Der Gegenentwurf von SR Bieri wurde zusammen mit den Erläuterungen am 29. November 2010 durch die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates (WBK-S) in ein verkürztes Vernehmlassungsverfahren gegeben. Alle Kantone, die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) sowie das Initiativkomitee der Volksinitiative „jugend+musik“ haben von den Erläuterungen und der Qualifizierung des nachmaligen Absatz 2 Satz 1 der neuen Verfassungsbestimmung Kenntnis genommen. Die Qualifikation als verfassungsrechtliche Zielnorm war weder in der Vernehmlassung noch in der späteren parlamentarischen Debatte umstritten.

Zur rechtlichen Bedeutung von Zielnormen in der Bundesverfassung gibt es in Lehre und Praxis keine gefestigte Auffassung. Unbestritten und allgemein akzeptiert ist die jedoch die Tatsache, dass Rechtssubjekte aus Zielnormen keine Rechte ableiten können, diese also keinen Grundrechtscharakter haben und deshalb auch nicht (direkt) justiziabel sind.³⁸ Zielnormen richten sich vielmehr in erster Linie an den Gesetzgeber (Parlament oder Exekutive je nach notwendiger Regelungsstufe) und enthalten „Richtlinien und Orientierungspunkte“³⁹ respektive „Leitplanken und Wertungsmuster“⁴⁰ für die Gesetzgebung. Ob für den Gesetzgeber aus Zielnormen eine Handlungspflicht abzuleiten ist, beurteilt sich nach der hier vertretenen Auffassung massgeblich gestützt auf die Auslegung der konkreten Zielnorm. Im Weiteren ist die Frage der gesetzgeberischen Handlungspflicht nicht überzubewerten: Eine Umsetzung von Zielnormen setzt auf jeden Fall eine politische Mehrheit voraus. Wo kein politischer Wille gegeben ist, respektive keine Mehrheit zur Umsetzung einer Zielnorm besteht, kann diese auch nicht erzwungen werden.

³⁷ Abstimmungserläuterungen zur Volksabstimmung vom 23. September 2012, S. 10.

³⁸ Steinauer, Verfassungsrecht der Schweiz, § 54 Staatsaufgaben – Grundlagen, Zürich 2001, Rz. 36; VPB 65 (2001), Nr. 2, E. A.III. (ad Art. 73 BV).

³⁹ Steinauer, a. a. O., Rz. 36.

⁴⁰ Vallender, St. Galler Kommentar zu Art. 73, Rz. 26.

Vorliegend ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte von Art. 67a Abs. 2 Satz 1 BV, dass der Verfassungsgeber mit der Zielnorm wohl einen konkreten Handlungsauftrag an den Bund und die Kantone verbunden hat: So halten die Erläuterungen der Bundesverwaltung zum Gegenentwurf von SR Bieri folgendes fest:

„Absatz 1 [Art. 67a Abs. 2 Satz 1 BV] des Gegenentwurfs [wird] neu als Zielnorm ausgestaltet ('setzen sich ein'): Beide föderalen 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 [...] anzugehen“.⁴¹

Nach dem Gesagten sind der Bund und die Kantone verpflichtet, allfällige Mängel beim Musikunterricht an Schulen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich zu beheben respektive zu prüfen, wie der aktuelle Musikunterricht noch verbessert werden kann. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Bund und Kantone ganz bestimmte Massnahmen zur Behebung allfälliger Mängel respektive zur Verbesserung des bestehenden Musikunterrichts auf den verschiedenen Schulstufen ergreifen müssten. Die Konkretisierung einer Zielnorm geschieht in erster Linie durch den Gesetzgeber, der dabei einen sehr weiten Ermessensspielraum hat.⁴² Im Übrigen gibt es – wie bereits erwähnt – keine Sanktionsmöglichkeiten gegen eine allfällige Nichtumsetzung von Zielnormen.

3.3.2.3 Art. 67a Abs. 2 Satz 2 BV („Harmonisierung der Ziele des Musikunterrichts“)

Wie vorstehend erwähnt wurde, ist Absatz 2 Satz 2 der neuen Verfassungsbestimmung dem bestehenden Art. 62 Abs. 4 BV nachgebildet, der vorsieht, dass der Bund die notwendigen Vorschriften erlässt, falls die Kantone in gewissen Bereichen des Schulwesens (Schuleintrittsalter, Schulpflicht usw.) keine Harmonisierung erreichen. In vorliegendem Zusammenhang ist von besonderem Interesse, was unter dem Terminus „Ziele des Musikunterrichts“ in Absatz 2 Satz 2 der neuen Verfassungsbestimmung zu verstehen ist. Diesbezüglich ergibt sich aus der parlamentarischen Debatte und den Abstimmungserläuterungen des Bundesrates zur neuen Verfassungsbestimmung zunächst, dass die Kantone für den Musikunterricht an der obligatorischen Schule sogenannte „Nationale Bildungsziele“ zu erlassen haben. Solche Bildungsziele existieren im Rahmen der obligatorischen Schule bereits für die Fachbereiche Sprachen, Mathematik und Naturwissenschaften.⁴³ In „Nationalen Bildungszielen“ wird festgehalten, welche Kompetenzen die Schülerinnen und Schüler bis zum Ende des 4., 8. und 11. Schuljahres erwerben sollen (bei dieser Zählweise wird der zweijährige obligatorische Kindergarten mitgezählt). Die Harmonisierung der „Ziele des Musikunterrichts“ erfasst zweifellos die obligatorische Schule. Ob Art. 67a Abs. 2 Satz 2 BV auch die gymnasialen Maturitätsschulen erfasst, kann vorliegend offen bleiben. Sollten die Kantone keine harmonisierten Ziele für den Musikunterricht erlassen, müsste der Bund an Stelle der Kantone tätig werden (subsidiäre konkurrierende Bundeskompetenz analog zu Art. 62 Abs. 4 BV⁴⁴). Weitere Massnahmen kann der Bund gestützt auf Art. 67a Abs. 2 Satz 2 BV nicht ergreifen.

⁴¹ Erläuterungen zum Gegenentwurf von SR Bieri, S. 1f.

⁴² VPB 65 (2001), Nr. 2, E. A.III. (ad Art. 73 BV).

⁴³ Abstimmungserläuterungen zur Volksabstimmung vom 23. September 2012, S. 5 und 8; Protokoll WBK-S vom 13. Januar 2012, S. 7 (Votum BR Berset); AB 2012 S 8 (Votum BR Berset).

⁴⁴ Ehrenzeller/Schott, St. Galler Kommentar zu Art. 62, Rz. 58.

Zusammengefasst ist zur Auslegung von Art. 67a Abs. 2 BV festzuhalten:

- Die Behörden von Bund und Kantonen sind durch die Zielnorm in Satz 1 verpflichtet, sich im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten für einen hochwertigen Musikunterricht an Schulen einzusetzen. Welche konkreten Massnahmen zur Sicherstellung eines hochwertigen Musikunterrichts nach Satz 1 notwendig sind, liegt dabei grundsätzlich im Ermessen der zuständigen Behörden. Rechtliche Sanktionsmöglichkeiten gegen ein allfälliges Nichttätigwerden der Gesetzgeber von Bund und Kantonen bestehen nicht.
- Satz 2 verpflichtet die Kantone, die Ziele des Musikunterrichts für die obligatorische Schule (inkl. Kindergarten) zu harmonisieren. Ob die Bestimmung auch die gymnasialen Maturitätsschulen erfasst, kann vorliegend offen bleiben.

3.3.3 Auslegung von Art. 67a Abs. 3 BV

Wortlaut der Bestimmung:

Der Bund legt unter Mitwirkung der Kantone Grundsätze fest für den Zugang der Jugend zum Musizieren und die Förderung musikalisch Begabter.

3.3.3.1 Grundsatzgesetzgebungskompetenz

Aus den einschlägigen Auslegungselementen ergibt sich unzweifelhaft, dass der Bund mit Absatz 3 der neuen Verfassungsbestimmung neu eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz im Bereich der musikalischen Bildung erhält. Nach Literatur und Praxis ist eine solche Grundsatzgesetzgebungskompetenz durch folgende Charakteristika gekennzeichnet:

- Ein Grundsatzgesetz regelt eine bestimmte Materie nur in den Grundzügen.⁴⁵
- Ein Grundsatzgesetz belässt den Kantonen Bereiche eigener Entscheidung. Was den Kantonen zu regeln verbleibt, muss dabei von substantiellem Gewicht sein.⁴⁶
- Der den Kantonen zu belassende Entscheidungsspielraum beurteilt sich aus dem Erlass als Ganzem: Der Bund kann in einem Grundsatzgesetz nicht nur ausfüllungsbedürftige Normen auf hoher Abstraktionsebene erlassen. Er darf in Teilbereichen auch abschliessende, nicht konkretisierungsbedürftige Detailregeln erlassen.⁴⁷
- Auch bei einer blossen Grundsatzgesetzgebungskompetenz kann der Bund in die kantonalen Organisations- und Verfahrensstrukturen eingreifen und den Kantonen diesbezüglich Vorschriften machen, sofern solche Vorschriften für die Sicherstellung einer richtigen und rechtzeitigen Umsetzung des Bundesrechts durch die Kantone notwendig und verhältnismässig sind.⁴⁸
- Schliesslich darf ein Grundsatzgesetz direkt bindende Normen sowohl gegenüber den Bürgern als auch gegenüber den Kantonen enthalten.⁴⁹

⁴⁵ Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Auflage, Zürich 2012, S. 351f, Rz. 1087.

⁴⁶ Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Auflage, Bern 2011, §20, N. 37; Reich, Steuerrecht, Zürich 2009, S. 184 (mit zahlreichen Literaturverweisen).

⁴⁷ Tschannen, a. a. O., §20, N. 39; Reich, a. a. O., S. 184 (mit zahlreichen Literaturverweisen).

⁴⁸ BGE 128 I 254, 265.

⁴⁹ Häfelin/Haller, a. a. O., S. 352, Rz. 1088.

3.3.3.2 Verhältnismässigkeitsgrundsatz und Voraussetzungen für Grundrechtseingriffe

Bei der Konkretisierung von Verfassungsnormen kommt dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz eine besondere Bedeutung zu. Er ist durch die Bundesverfassung ausdrücklich in Art. 5 Abs. 2 BV als „Grundsatz rechtsstaatlichen Handelns“ und in Art. 36 Abs. 3 BV als eine der Voraussetzungen der „Einschränkung von Grundrechten“ gewährleistet. In Übereinstimmung mit Lehre und Praxis erblickte das Bundesgericht im Grundsatz der Verhältnismässigkeit ein Grundprinzip, das in allen Gebieten des öffentlichen Rechts massgebend sein soll, das also das gesamte Verwaltungsrecht beherrscht und sowohl für die Rechtsanwendung als auch für die Rechtsetzung gilt. Vorliegend verpflichtet der Verhältnismässigkeitsgrundsatz den Bund, bei der Grundsatzgesetzgebung nach Absatz 3 der neuen Verfassungsbestimmung nur Grundsätze zu erlassen, die geeignet und notwendig sind, das angestrebte Ziel zu erreichen. Soweit durch Massnahmen ein Eingriff in Grundrechte erfolgt, was namentlich in Bezug auf die Wirtschaftsfreiheit der Musikschulen der Fall sein könnte, gilt es im Weiteren, die einschlägigen rechtlichen Voraussetzungen bei Grundrechtseingriffen zu beachten.

3.3.3.3 Mitwirkung der Kantone

Absatz 3 der neuen Verfassungsbestimmung hält fest, dass die Grundsatzgesetzgebung des Bundes „unter Mitwirkung der Kantone“ erlassen wird. Dieser Passus war in der Volksinitiative „jugend+musik“ noch nicht vorgesehen. Der Passus wurde von Nationalrat Oskar Freysinger an der Sitzung der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) vom 9. September 2011 erstmals zur Diskussion gestellt⁵⁰ und später im Gegenentwurf übernommen, der am 23. September 2012 zur Volksabstimmung kam.

Der Begriff der Mitwirkung ist verfassungsrechtlich klar definiert. Der damalige Vorsteher des EDI hat in der parlamentarischen Debatte zum neuen Verfassungsartikel mehrfach auf Art. 45 BV hingewiesen, der die Mitwirkung der Kantone insbesondere bei der Rechtsetzung bereits vorsieht.⁵¹ Aus der parlamentarischen Debatte ergibt sich, dass der Begriff der Mitwirkung vorliegend wahrscheinlich nicht weiter zu verstehen ist als nach Art. 45 und 147 BV. Die Mitwirkung der Kantone bei Gesetzgebungsvorhaben des Bundes ist im Vernehmlassungsgesetz⁵² im Detail geregelt.

3.3.3.4 Zugang der Jugend zum Musizieren

In Zusammenhang mit Absatz 3 der neuen Verfassungsbestimmung ist im Weiteren von Belang, was der Verfassungsgeber unter „Zugang der Jugend zum Musizieren“ versteht. Dazu ist festzuhalten:

- Aus der Tatsache, dass die Schulhoheit der Kantone mit der neuen Verfassungsbestimmung gewahrt werden sollte (vgl. Ziff. 3.3.2.1), ist an dieser Stelle nochmals hervorzuheben, dass sich die Grundsatzgesetzgebung nach Absatz 3 der neuen Verfassungsbestimmung nicht auf den Musikunterricht an der Schule bezieht.
- Aus der Entstehungsgeschichte von zu Art. 67a Abs. 3 BV ergibt sich im Weiteren, dass im Fokus der Zugangsthematik die Schultarife der rund 460 Musikschulen in der Schweiz stehen, wie auch der Bundesrat in seinen Abstimmungserläuterungen zur neuen Verfassungsbestimmung festgehalten hat.⁵³

⁵⁰ Protokoll WBK-N vom 9. September 2012, S. 3 (Votum NR Freysinger).

⁵¹ AB 2011 N 2012 (Votum BR Burkhalter).

⁵² SR 172.061.

⁵³ „Heute unterscheidet sich von Kanton zu Kanton, wie viel der Kursbesuch an einer der staatlich unterstützten Musikschulen kostet und welche Förderung junge Menschen mit besonderer musikalischer Begabung erhalten. Ob jemand ein Musikinstrument erlernen und sein musikalisches Talent entfalten kann, hängt damit teilweise von Wohnort und Einkommen ab. Bundesrat und Parlament sind der Auffassung, dass Kinder und Jugendliche auch in Bezug auf die musikalische Bildung ähnliche Chancen haben sollen.“ (Abstimmungserläuterungen zur Volksabstimmung vom 23. September 2012, S. 8f).

- Obwohl die Schularife an den Musikschulen für die Zugangsthematik sicherlich zentral sind, bedeutet dies nicht, dass der Bund nur diesbezüglich Grundsätze erlassen dürfte: Der Wortlaut der neuen Verfassungsbestimmung ist nämlich offen und auch der Normzweck, wie er etwa in den Abstimmungserläuterungen zu Art. 67a BV zum Ausdruck kommt, ist recht weit gefasst (vgl. dazu sogleich).⁵⁴ Im Weiteren sind aus der parlamentarischen Debatte auch keine Voten ersichtlich, welche den Bund von vorneherein auf den Erlass von Grundsätzen zu den Schularifen an Musikschulen beschränken würden.
- Steht fest, dass der Bund nicht nur Grundsätze zu den Schularifen an Musikschulen erlassen darf, ist näher zu bestimmen, in welchen Bereichen der Bund Grundsätze festlegen darf. Dazu ist zunächst der Wortlaut der Bestimmung auszulegen: Der Terminus „Zugang“ (frz.: „accès“, ital.: „accesso“) respektive „Zugang verschaffen“ bedeutet nach allgemeinem Sprachgebrauch jemandem den Zutritt zu einem bestimmtem Ort, einer bestimmten Sache oder Institution zu ermöglichen (vgl. auch „Zugangsbedingungen“, „Zugangskontrolle“). In diesem Sinne wird der Begriff auch in der Bundesverfassung verwendet.⁵⁵ Vorliegend entscheidend ist die Frage, ob der Bund den zu gewährenden Zugang näher bestimmen darf. Das ist klar zu bejahen. So wie der Gesetzgeber beispielsweise im Bundesgerichtsgesetz⁵⁶ den durch die Bundesverfassung gewährleisteten Zugang zum Bundesgericht näher regelt (vgl. namentlich das 3. Kapitel des Bundesgerichtsgesetzes), kann der Bundesgesetzgeber auch den Zugang zur musikalischen Bildung auf Gesetzesstufe konkretisieren. Der Bund kann demnach etwa Grundsätze festlegen zur geographischen Verbreitung von Musikschulen, zu ihrer Finanzierung durch die Kantone und Gemeinden oder zu ihrem konkreten Bildungsangebot (Instrumentenangebot usw.). Nicht vom Gegenstand der Zugangsthematik im engeren Sinn zu trennen, sind Fragen zur Qualität des Unterrichts an den Musikschulen. Aus der Entstehungsgeschichte des neuen Verfassungsartikels wie auch aus dessen *ratio legis* ergibt sich, dass Kindern und Jugendlichen nicht nur irgendein Zugang zur musikalischen Bildung zu gewähren ist, sondern ein Zugang zu einem qualitativ guten Angebot. Damit kann der Bund auch Grundsätze erlassen, die beispielsweise das Angebot der Musikschulen qualitativ steuern (z. B. qualitative Mindeststandards). Klarerweise nicht mehr im Geltungsbereich von Art. 67a Abs. 3 BV liegen aber Massnahmen, die keinen unmittelbaren Zusammenhang mit der Zugangsthematik – oder der Begabtenförderung – haben. So kann der Bund beispielsweise den Kantonen nicht vorschreiben, dass diese die Musikschulen in ihrer Bildungsgesetzgebung rechtlich verankern. Ebenfalls keine verfassungsrechtliche Basis bestünde für eine Regulierung der Besoldung der Lehrkräfte an den Musikschulen durch den Bund.

3.3.3.5 Förderung musikalisch Begabter

Nachfolgend ist zu prüfen, was der Verfassungsgeber unter „Förderung musikalisch Begabter“ versteht. Dazu ist festzuhalten:

- Einleitend ist nochmals hervorzuheben, dass sich die Grundsatzgesetzgebung nach Absatz 3 der neuen Verfassungsbestimmung nicht auf den Musikunterricht an der Schule bezieht. Hierzu ist folgende Präzisierung anzubringen: Der Regelunterricht an den Talentschulen fällt klarerweise in die Schulhoheit der Kantone. Die begabtenpezifische Förderung an den Talentschulen geht dagegen über den ordentlichen Schulunterricht hinaus. Auch wenn die Talentschulen in das Schulwesen der Kantone eingebettet sind, kann der Bund deshalb gestützt auf Art. 67a Abs. 3 BV Grundsätze zur begabtenpezifische Förderung an den Talentschulen erlassen.
- Unter dem Begriff der Begabten sind nach allgemeinem Sprachgebrauch Personen zu verstehen sind, deren musikalisches Talent über dem Durchschnitt liegt. Der Begriff der Begabung wird an keiner anderen Stelle in der Bundesverfassung verwendet. Bei der konkreten Definition des Beg-

⁵⁴ „Damit sollen möglichst viele junge Menschen die Möglichkeit erhalten, sich musikalisch zu betätigen [...]“ (Abstimmungserläuterungen zur Volksabstimmung vom 23. September 2012, S. 5).

⁵⁵ „[...] Freier Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit [...]“ (Art. 27 Abs. 2 BV); „Jede Person hat Zugang zu den Daten über ihre Abstammung“ (Art. 119 Abs. 2 Bst. g BV); „Das Gesetz gewährleistet den Zugang zum Bundesgericht“ (Art. 191 Abs. 1 BV).

⁵⁶ SR 173.110.

riffs hat der Gesetzgeber ein weites Ermessen. Er kann den Begriff der Begabung weiter oder enger fassen.

- Im Rahmen der parlamentarischen Debatte wurde die ausserschulische Begabtenförderung kaum thematisiert. Die einzelnen Wortäusserungen beschränken sich auf sehr allgemeine Aussagen, wie beispielsweise „Kinder und Jugendliche, die besondere musikalische Begabungen haben, sollen optimal gefördert werden“⁵⁷ oder „musikalisch Begabte sollen bei der Entfaltung ihrer Talente entsprechende Unterstützung erhalten“.⁵⁸ Aus den Materialien sind aber keine Voten ersichtlich, welche darlegen würden, welche Grundsätze der Bund zur ausserschulischen Begabtenförderung konkret festlegen könnte oder sollte.
- Schliesslich führt auch die Betrachtung des Normzwecks für die Auslegung der Bestimmung nicht sehr weit: Der Normzweck lässt sich aus den zitierten Parlamentsvoten ablesen, wonach der Bund gute Rahmenbedingungen für die musikalisch Begabten schaffen soll.
- Zusammengefasst ergeben die verschiedenen Auslegungselemente einen weiten Gestaltungsspielraum des Bundes zur Festlegung von Grundsätzen zur Förderung musikalisch Begabter.

Zusammengefasst ist zur Auslegung von Art. 67a Abs. 3 BV festzuhalten:

- Die Bestimmung enthält keine Kompetenz des Bundes zur Festlegung von Grundsätzen zum Musikunterricht an Schulen.
- Der Bund darf den Zugang der Jugend zum Musizieren und die Förderung musikalisch Begabter nur in den Grundzügen regeln. Dies schliesst nicht aus, dass er in Teilbereichen auch abschliessende Detailregeln erlässt.
- Der Bund muss beim Erlass der Grundsatzgesetzgebung den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahren und die Eingriffsschranken bei Grundrechten beachten, soweit solche betroffen sind (z. B. Wirtschaftsfreiheit der Musikschulen).
- Im Bereich des „Zugangs der Jugend zum Musizieren“ kann der Bund nicht nur Vorgaben zu den Schularifen an Musikschulen festlegen. Er kann – namentlich unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes – auch weitere Vorgaben machen und beispielsweise Grundsätze zur Finanzierung der Musikschulen durch die Kantone und Gemeinden oder zum Instrumentenangebot der Musikschulen machen. Im Weiteren erlaubt die neue Verfassungsnorm, die Qualität ausserschulischer Leistungsanbieter (namentlichen Musikschulen) zu regulieren.
- Auch in Bezug auf die Festlegung von Grundsätzen zur Förderung musikalisch Begabter hat der Bund einen weiten Gestaltungsspielraum.
- Klarerweise nicht mehr im Geltungsbereich von Art. 67a Abs. 3 BV liegen Massnahmen, die keinen unmittelbaren Zusammenhang mit der Zugangsthematik – oder der Begabtenförderung – haben. So kann der Bund beispielsweise den Kantonen nicht vorschreiben, dass diese die Musikschulen in ihrer Bildungsgesetzgebung rechtlich verankern.

3.4 Exkurs: Prinzip der fiskalischen Äquivalenz

Erlässt der Bund gestützt auf Art. 67a Abs. 3 BV Grundsätze zur musikalischen Bildung, die mit Kostenfolgen verbunden sind, stellt sich die Frage, ob er rechtlich verpflichtet ist, auch die Kosten zu übernehmen oder sich zumindest an den ausgelösten Kosten zu beteiligen. Bereits vor der Abstimmung zum neuen Verfassungsartikel hat die EDK unter Berufung auf das Prinzip der „fiskalischen Äquivalenz“ die Auffassung vertreten, der Bund habe alle Mehrkosten zu tragen, die sich aus der Umsetzung des neuen Verfassungsartikels allenfalls ergeben.⁵⁹

⁵⁷ AB 2010 N 1510 (Votum NR Tschümperlin).

⁵⁸ AB 2010 N 1513 (Votum NR Glanzmann-Hunkeler).

⁵⁹ http://www.edudoc.ch/static/web/edk/stellungnahme_musik_d.pdf.

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz ist seit dem Jahre 2008 explizit in der Bundesverfassung verankert (Art. 43a Abs. 2 und 3 BV). „Dieses Prinzip verlangt eine dreifache Kongruenz: Nutzniesser, Kostenträger und Entscheidungsträger sollen möglichst übereinstimmen“.⁶⁰ In seiner dreifachen Ausprägung sollte, gestützt auf das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, eine Deckungsgleichheit folgender Ebenen bestehen:

- Identität von Nutzern und Finanzierern (Wortlaut von Art. 43a Abs. 2 BV: „Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten“);
- Identität von Entscheidungsträgern und Finanzierern (Wortlaut von Art. 43a Abs. 3 BV: „Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, kann über diese Leistungen bestimmen“);
- Identität von Nutzern und Entscheidungsträgern (dazu NFA-Botschaft: „Der Grundsatz der fiskalische Äquivalenz bezieht sich letztlich auf die in den entsprechenden Gemeinwesen lebenden Personen. Falls diese Personen Nutzen aus öffentlichen Aufgaben ziehen, sollen sie die entsprechenden Aufgaben [über Steuern oder Abgaben] auch selbst finanzieren und darüber demokratisch mitentscheiden“⁶¹).

Vorliegend ist in Bezug auf das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz insbesondere folgender Punkt von Bedeutung:

Gemäss NFA-Botschaft zu Art. 43a BV handelt es sich beim Prinzip der fiskalischen Äquivalenz um eine „Leitlinie nicht justizabler Art“.⁶² Das Prinzip ist mit anderen Worten rechtlich nicht durchsetzbar. Es sind deshalb die politischen Instanzen – vorliegend letztlich das Eidgenössische Parlament –, die über die Verteilung allfälliger Mehrkosten durch die Umsetzung von Art. 67a BV zu entscheiden haben. Bei dieser Entscheidung wird namentlich zu bedenken sein, dass der Verfassungsgeber die neue Verfassungsbestimmung in Kenntnis der Tatsache angenommen hat, dass die Norm wohl Mehrkosten „für Bund, Kantone und Gemeinden“⁶³ zur Folge haben wird.

3.5 Zwischenfazit

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass der Bund gestützt auf Art. 67a BV einen relativ grossen Handlungsspielraum für Massnahmen zur Förderung der musikalischen Bildung hat. Welche konkreten Massnahmen zur Umsetzung von Art. 67a BV in Bundeskompetenz liegen und welche nicht, wird nachfolgend in Kapitel 4 aufgezeigt.

⁶⁰ Botschaft vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA): BBI 2001 2459.

⁶¹ BBI 2001 2459.

⁶² BBI 2001 2458.

⁶³ Abstimmungserläuterungen zur Volksabstimmung vom 23. September 2012, S. 9.

4 Diskutierte Massnahmen

4.1 Einleitung

Das vorliegende Kapitel beschreibt, ausgehend von den identifizierten Handlungsfeldern in Kapitel 2, die in der Arbeitsgruppe diskutierten Massnahmen zur Stärkung der musikalischen Bildung in der Schweiz. Die Bewertung respektive Priorisierung der vorgeschlagenen Massnahmen erfolgt in Kapitel 5.

Das vorliegende Kapitel beschreibt die diskutierten Massnahmen unabhängig von Fragen der Zuständigkeit. Massnahmen, die nicht in Bundeskompetenz liegen, werden im weiteren Bericht allerdings nicht weiterverfolgt.

An dieser Stelle ist aus juristischer Sicht folgender Hinweis anzubringen: Wird im vorliegenden Kapitel davon gesprochen, dass eine bestimmte Massnahmen gemäss Art. 67a Abs. 3 BV in der Kompetenz des Bundes liegt, ist immer gemeint, dass der Bund dazu verpflichtende Grundsätze erlassen kann.

4.2 Schulbereich

4.2.1 Kindergarten und obligatorische Schule

Massnahmen im Bereich Kindergarten und obligatorische Schule betreffen insbesondere die Qualifikation der Lehrkräfte (vgl. Ziff. 4.2.4) und die Zusammenarbeit mit den Musikschulen (vgl. Ziff. 4.4) und sind an entsprechender Stelle beschrieben.

4.2.2 Schulen mit spezifisch-strukturierten Angeboten für Hochbegabte

In Bezug auf die Schulen mit spezifisch-strukturierten Angeboten für Hochbegabte („Talentschulen“) sieht die Mehrheit der Arbeitsgruppe Handlungsbedarf in vier Bereichen (erhebliche Qualitätsunterschiede; geographische Lücken im Angebot; fehlende Stipendien; Förderangebote).

Folgende Massnahmen wurden in der Arbeitsgruppe diskutiert:

- **Vorgaben des Bundes zu den Talentschulen auf Sekundarstufe II (z. B. Eintrittsbedingungen und Qualitätssicherung):** Für den Erfolg von spezifisch-strukturierten Angeboten für Hochbegabte ist – gemessen am Kriterium einer gegenüber „ordentlichen“ Maturitätsschulen überdurchschnittlichen Übertrittsquote an die Musikhochschulen – der Einbezug einer Musikhochschule ausschlaggebend. Der Bund sollte deshalb die Talentschulen der Sekundarstufe II verpflichten, insbesondere bezüglich Begabungsprüfung und Qualitätssicherung des Musikunterrichts (Ausbildungskonzepte) mit einer Musikhochschule zu kooperieren.
- **Verpflichtung der Kantone zur Schliessung geographischer Lücken in Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen Talentschulen auf Sekundarstufe II und Musikhochschulen:** In der Ostschweiz sowie im Kanton Graubünden gibt es weder eine Abdeckung durch ein PreCollege noch eine Talentschule der Sekundarstufe II, die systematisch mit einer Schweizer Musikhochschule kooperiert. Da eine solche Kooperation für musikalisch Hochbegabte unentbehrlich ist, sollen die Kantone nach Ansicht der Mehrheit der Arbeitsgruppe ein entsprechendes Angebot schaffen.
- **Schulgeldermässigungen für Schülerinnen und Schüler von Talentschulen:** Die Kosten für die begabten-spezifische Förderung an den Talentschulen sind aktuell von den Eltern zu tragen. Durch Schulgeldermässigungen ist pro futuro sicherzustellen, dass auch Kinder aus einkommensschwachen Familien eine Talentschule besuchen können.

- **Erweiterung des Förderangebotes im Fach Musik an Talentschulen:** Das Angebot der Talentschulen, das über das obligatorische musikalische Curriculum hinausgeht, soll nachhaltig gestaltet werden können. Die Schulen sollen mit anderen Worten vermehrt kleinere Projekte wie Masterkurse, Konzerte, Ensembleprojekte anbieten können. Für solche Projekte fehlen aktuell oft die Finanzmittel.

Mögliche Massnahmen (Kurzbeschreibung)

1. Vorgaben des Bundes zu den Talentschulen auf Sekundarstufe II (z. B. Eintrittsbedingungen und Qualitätssicherung);
2. Verpflichtung der Kantone zur Schliessung geographischer Lücken in Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen Talentschulen auf Sekundarstufe II und Musikhochschulen;
3. Schulgeldermässigungen für Schülerinnen und Schüler von Talentschulen.
4. Erweiterung des Förderangebots im Fach Musik an Talentschulen.

Massnahmen in Bundeskompetenz

Die Massnahmen liegen in Bundeskompetenz (Art. 67a Abs. 3 BV [Ziffern 1 und 2] und Art. 67a Abs. 1 BV [Ziffern 3 und 4]). In Bezug auf die Massnahmen gemäss Ziffern 3 und 4 kann der Bund entweder selber Beiträge ausrichten, oder Grundsätze zur Ausrichtung von Beiträgen durch die Kantone und Gemeinden erlassen (Art. 67a Abs. 3 BV).

4.2.3 Berufliche Grundbildung

In Bezug auf die berufliche Grundbildung sieht die Mehrheit der Arbeitsgruppe Handlungsbedarf in drei Bereichen (keine Freikurse an Berufsfachschulen; keine subventionierten Angebote an Musikschulen; fehlende Vereinbarkeit von Berufslehre und intensiver musikalischer Tätigkeit).

Folgende Massnahmen wurden in der Arbeitsgruppe diskutiert:

- **Verankerung eines obligatorischen Angebots von Musik als Freikurs an Berufsfachschulen:** Es ist nicht möglich, das Fach Musik obligatorisch im allgemeinbildenden Unterricht zu verankern, weil dieser aufgrund der Fach- und Praxisorientierung der Berufsbildung nur rund einen halben Tag pro Woche umfasst.⁶⁴ Die Kantone können aber bereits heute Musikunterricht in der Form von Freikursen an den Berufsfachschulen anbieten. Durch eine Anpassung des Berufsbildungsrechts könnte das Anbieten von Freikursen im Fach Musik – unter der Voraussetzung einer genügenden Nachfrage – obligatorisch erklärt werden und so allen Berufsschülerinnen und -schüler die Möglichkeit zum Besuch von Freikursen eröffnet werden. Die Berufsfachschulen müssten das Freikursangebot dabei nicht selber aufbauen. Sie könnten die entsprechenden Kurse auch extern bei den Musikschulen „einkaufen“.
- **Subventionierte Tarife an Musikschulen für Berufsschülerinnen und -schüler (Anhebung der Altersgrenze):** In gewissen Kantonen sind Musikschulkurse, unabhängig von der gesetzlichen Grundlage, nur für Kinder und Jugendliche bis zum Alter von 16 Jahren staatlich subventioniert (vgl. auch Ziff. 2.2.4). Eine solche tiefe Altersgrenze benachteiligt insbesondere die Berufsschülerinnen und -schüler, die an den Berufsschulen – namentlich im Unterschied zu Schülerinnen und Schüler der gymnasialen Maturitätsschulen – keinen Musikunterricht erhalten. Um den Zugang der Jugendlichen zum Musizieren zu erleichtern, ist die Mitfinanzierung des ausserschulischen Musikunterrichtes durch Kantone und Gemeinden für Jugendliche bis zum Abschluss der Sekundarstufe II anzustreben. Eine solche Anhebung der Altersgrenze für subventionierte Tarife an Musikschulen müsste auf alle Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe II Anwendung finden (Berufliche Grundbildung und andere Ausbildungsgänge).

⁶⁴ Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 4. Dezember 2009 zur Volksinitiative „jugend+musik“, BBl 2010 16.

- **Schaffung der Voraussetzungen für eine Berufslehre mit zeitgleicher intensiver musikalischer Tätigkeit:** Nach dem Vorbild aus dem Sportbereich sind die Lehrbetriebe auf die Bedürfnisse musikalisch besonders begabter Berufsschülerinnen und Berufsschüler zu sensibilisieren. In Analogie zum Sportbereich ist die Schaffung eines Labels „musikfreundlicher Lehrbetrieb“ zu prüfen. Im Weiteren ist zu prüfen, ob der Ferienanspruch für musikbegabte Berufsschülerinnen und Berufsschüler erhöht werden könnte, um diesen Freiräume für den Besuch unter anderem von Musiklagern zu erlauben. Diesbezüglich wäre etwa eine Ausdehnung von Art. 329e OR (unbezahlter Urlaub für leitende, betreuende oder beratende Tätigkeiten im Rahmen ausserschulischer Jugendarbeit) wünschenswert.

Mögliche Massnahmen (Kurzbeschreibung)

5. Verankerung eines obligatorischen Angebots von Musik als Freikurs an Berufsfachschulen;
6. Subventionierte Tarife an Musikschulen für Berufsschülerinnen und -schüler (Anhebung der Altersgrenze).
7. Schaffung der Voraussetzungen für eine Berufslehre mit zeitgleicher intensiver musikalischer Tätigkeit.

Massnahmen in Bundeskompetenz

Die Massnahmen liegen in Bundeskompetenz, basieren aber nicht alle auf der neuen Verfassungsbestimmung zur musikalischen Bildung (Art. 63 BV [Ziffer 5], Art. 67a Abs. 3 BV [Ziffer 6], Art. 67a Abs. 2 BV [Ziffer 7 ad Sensibilisierung] und Art. 122 BV [Ziffer 7 ad Erhöhung Ferienanspruch]).

4.2.4 Qualifikation der Schullehrkräfte

In Bezug auf die Qualifikation der Schullehrkräfte sieht die Mehrheit der Arbeitsgruppe Handlungsbedarf in zwei Bereichen (Lehrkräftemangel auf Primar- und Sekundarstufe I; ungenügende Ausbildung des Lehrpersonals auf Primarstufe und Sekundarstufe I).

Folgende Massnahmen wurden diskutiert:

- **Sicherstellung der für den Musikunterricht erforderlichen Fachkompetenzen bei Lehrkräften auf Primar- und Sekundarstufe I:** Durch geeignete Massnahmen ist sicherzustellen, dass das Fach Musik nicht mangels geeigneter Musiklehrpersonen von dazu nicht qualifizierten Lehrkräften unterrichtet wird oder Lektionen gar ganz ausfallen. Dazu müssen in Zukunft mehr Lehrkräfte auf Primar- und Sekundarstufe I im Fach Musik ausgebildet werden. Es wurde in der Arbeitsgruppe angeregt, die musikpädagogische Ausbildung an den Pädagogischen Hochschulen für alle angehenden Lehrpersonen der Primarstufe mit wenigstens minimalen Anforderungen in Stimmbildung, Singen, Musizieren (wieder) für obligatorisch zu erklären. Ebenfalls sind die Anforderungen an die fachmusikalische Ausbildung an den Pädagogischen Hochschulen (derzeit rund 12 ECTS) zu erhöhen.
- **Anerkennung der Unterrichtsbefähigung auf Primar- und Sekundarstufe I von Musiklehrpersonen ohne Lehrdiplom für die Volksschule:** Als weitere Massnahme zur Behebung des Mangels an Musiklehrpersonen auf Primar- und Sekundarstufe I wird von Mitgliedern der Arbeitsgruppe vorgeschlagen, qualifizierten Personen ohne Lehrdiplom einer Pädagogischen Hochschule respektive einer Universität die Lehrbefähigung im Fach Musik für diese Stufen zu erteilen. Auf der Primarstufe unterrichten bereits heute zahlreiche Lehrpersonen mit BA-Abschluss „Musik und Bewegung“ das Fach Musik, obwohl die EDK und ein Grossteil der Kantone für diesen Studiengang – respektive das Monofach Musik prinzipiell – keine Lehrbefähigung erteilen. Auch andere von Musikhochschulen diplomierte Musikpädagoginnen und Musikpädagogen sowie in Einzelfällen Musikerinnen und Musiker könnten helfen, die Nachfrage der Schule nach Musikfachlehrpersonen zu decken – vorausgesetzt, sie erwerben im Rahmen ihrer Ausbildung die notwendigen fachlichen Kompetenzen. Das für den Unterricht im Klassenverband erforderliche pädagogische Rüstzeug sollen sich Musikhochschulabsolventinnen und -absolventen in dafür geschaffenen und finanzierten Passerellenangeboten aneignen.

Mögliche Massnahmen (Kurzbeschreibung)

8. Sicherstellung der für den Musikunterricht erforderlichen Fachkompetenzen bei Lehrkräften auf Primar- und Sekundarstufe I;
9. Anerkennung der Unterrichtsbefähigung auf Primar- und Sekundarstufe I von Musiklehrpersonen ohne Lehrdiplom für die Volksschule.

Massnahmen in Bundeskompetenz

Die Massnahmen liegen nicht in Bundeskompetenz.

4.3 Ausserschulischer Bereich

4.3.1 Früherziehung

In Bezug auf die musikalische Früherziehung sieht die Mehrheit der Arbeitsgruppe grundsätzlich Handlungsbedarf in zwei Bereichen (zu wenig subventionierte Angebote; zu wenig Gewicht der Musik bei der Ausbildung der Kleinkindererzieherinnen und -erzieher). Im Weiteren besteht gemäss SMR Handlungsbedarf in Bezug auf die Einhaltung musikpädagogischen Standards in der musikalischen Früherziehung.

Folgende Massnahmen wurden diskutiert:

- **Ausweitung und staatliche Unterstützung der Angebote zur musikalischen Früherziehung an den Musikschulen:** Die Angebote zur musikalischen Früherziehung an den Musikschulen sind auszubauen und staatlich zu subventionieren, damit sie für möglichst alle Bevölkerungsschichten zugänglich sind. Da die Lehrkräfte an den Musikschulen über eine hohe Qualifikation verfügen, wäre mit dieser Massnahme auch sichergestellt, dass die musikalische Früherziehung nach musikpädagogischen Standards erfolgt.
- **Musik und Bewegung als Pflichtfach in der Ausbildung der Kindererzieherinnen und -erzieher:** Musik sowie Musik und Bewegung sollten ein Pflichtfach werden für Betreuungsberufe in Kindertagesstätten, Krippen, Horten (ausserschulische Erziehungsarbeit). Im Weiteren sollten auch entsprechende Weiterbildungsangebote geschaffen werden. Dabei sind nicht nur musikalische Grundkompetenzen, sondern auch musikpsychologisches Wissen über frühe Musikalität zu vermitteln. Modellinstitutionen sowie Aus- und Weiterbildungsstudiengänge, die Musik als Bildungsakzent aufbauen, sollten unterstützt, evaluiert und als Modell multipliziert werden.
- **Einhaltung musikpädagogischer Standards in der musikalischen Früherziehung ausserhalb von Musikschulen („Privatanbieter“):** Der SMR plädiert dafür, Massnahmen zu ergreifen, die sicherstellen, dass die musikalische Früherziehung in Zukunft auch ausserhalb der Musikschulen durchwegs nach musikpädagogischen Standards erfolgt.

Mögliche Massnahmen (Kurzbeschreibung)

10. Ausweitung und Finanzierung der Angebote zur musikalischen Früherziehung an den Musikschulen;
11. Musik und Bewegung als Pflichtfach in der Ausbildung der Kindererzieherinnen und -erzieher;
12. Einhaltung musikpädagogischer Standards in der musikalischen Früherziehung ausserhalb von Musikschulen („Privatanbieter“).

Massnahmen in Bundeskompetenz

Die Massnahmen liegen in Bundeskompetenz, basieren aber nicht alle auf der neuen Verfassungsbestimmung zur musikalischen Bildung (Art. 67a Abs. 1 BV [ad Finanzierung nach Ziffer 10], Art. 63 BV [Ziffer 11] und Art. 67a Abs. 3 [ad Ausweitung nach Ziffer 10 sowie Ziffer 12]). In Bezug auf die Massnahme gemäss Ziffer 10 (Finanzierung) kann der Bund die Angebote entweder selber mitfinanzieren oder Grundsätze zur Finanzierung durch Kantone und Gemeinden erlassen (Art. 67a Abs. 3 BV).

4.3.2 Musikschulen

In Bezug auf die Musikschulen sieht die Mehrheit der Arbeitsgruppe Handlungsbedarf in relativ zahlreichen Bereichen (rechtliche Verankerung, Lehrerbesoldung, Finanzierung, Infrastruktur und Zugang [vgl. im Detail Ziff. 2.3.2]).

Folgende Massnahmen wurden zur Behebung der Schwierigkeiten diskutiert:

- **Rechtliche Verankerung des Bildungsauftrages der Musikschulen in der Bildungsgesetzgebung der Kantone:** Verschiedene Mitglieder der Arbeitsgruppe vertreten die Ansicht, eine rechtliche Verankerung der Musikschulen in den kantonalen Bildungsgesetzen hätte auf verschiedene Bereiche positive Auswirkungen. So könnte nach Ansicht dieser Personen namentlich die staatliche Finanzierung der Musikschulen besser abgesichert und die Nahtstellen zur obligatorischen Schule besser ausgestaltet werden. Im Weiteren hätte eine solche Rechtsverankerung nach Ansicht der Befürworterinnen und Befürworter namentlich auch einen positiven Effekt auf die Qualitätssicherung der Musikschulen und die Besoldung sowie die Aus- und Weiterbildung der Musiklehrpersonen.
- **Vorgaben zur Besoldung der Lehrkräfte an den Musikschulen:** Wie in Kapitel 2.3.2 dargestellt, orientiert sich die Besoldung diplomierter Musiklehrkräfte in den meisten Kantonen – teilweise mit Abschlägen – an der Besoldung der Volksschullehrpersonen (Primar- oder Sekundarstufe I). Insbesondere der VMS propagiert eine Gleichstellung vom Musiklehrpersonen mit Volksschullehrpersonen in allen Kantonen unter Einbezug auch der Sozialleistungen (Dienstaltersgeschenke, Stundenentlastungen usw.) sowie anderer Dienstleistungen (Rechtsberatung, Case Management, psychologische Beratung usw.). Eine solche Gleichstellung ist nach Ansicht des VMS am Einfachsten über die Verankerung des Bildungsauftrages der Musikschulen in die kantonalen Bildungsgesetzgebungen (siehe oben) zu erreichen.
- **Mindeststandards zur staatlichen Anerkennung von Musikschulen:** Nach Ansicht der Mitglieder der Arbeitsgruppe ist das Angebot der staatlich subventionierten Musikschulen in der Schweiz qualitativ gut. Zur Sicherstellung und Zertifizierung der Angebotsqualität hat der VMS das Label *quarte* entwickelt. Musikschulen, die nach diesem Label zertifiziert werden wollen, müssen folgende Qualitätskriterien erfüllen:
 - Sie setzen den definierten Kultur- und Bildungsauftrag mit ihren Musikschülerinnen und Musikschülern um;
 - sorgen für einen nachhaltigen Lernerfolg;
 - stellen ihr Bildungsangebot und die pädagogischen Leitideen transparent dar;
 - erbringen eine ökonomische, effiziente und effektive Leistung;
 - setzen engagierte Lehrkräfte ein, welche fachlich, methodisch und didaktisch auf dem neusten Stand sind;
 - zeichnen sich durch ein hohes Bewusstsein für Qualitätssicherung und -entwicklung aus.

Verschiedene Mitglieder der Arbeitsgruppe regen an, dass die mit dem Label *quarte* verbundenen Qualitätsanforderungen in Zukunft von allen Musikschulen zu erfüllen sind, die eine staatliche Unterstützung erhalten.

- **Regelung der Finanzierung der Musikschulen (Finanzierungsschlüssel zwischen öffentlicher Hand [Kantone und Gemeinden] und Eltern):** Kantone und Gemeinden unterstützen die Musikschulen in der Regel mit insgesamt 40–60 Prozent der Gesamtkosten. Es gibt aber Abweichungen nach oben sowie nach unten. Die Finanzierung durch die öffentliche Hand hat nach Ansicht verschiedener Mitglieder der Arbeitsgruppe direkte Auswirkungen auf die Schulgelder: Je tiefer der Beitrag liegt, desto höher fallen die Elternbeiträge aus. Zumindest bei denjenigen Musikschulen, die keine Schulgeldermässigungen für finanzschwache Familien kennen, führt ein prozentual hoher Elternbeitrag deshalb zu einer Zugangsbeschränkung für sozial schwächere Kinder und Jugendliche. Vor diesem Hintergrund wird angeregt, den Finanzierungsschlüssel zwischen der öffentlichen Hand (Kantone und Gemeinden) und den Eltern gesamtschweizerisch verbindlich und einheitlich zu regeln.

- **Vorgaben gegen die Plafonierung von Beiträgen der öffentlichen Hand (Kantone und Gemeinden) an die Musikschulen:** Einige Kantone und Gemeinden kennen eine Plafonierung ihrer Beiträge an die Musikschulen (fixer Subventionsbetrag, unabhängig von der tatsächlichen Schülerzahl). Es wird in der Arbeitsgruppe vorgeschlagen, solchen Plafonierungen entgegenzuwirken.
- **Staatliche Finanzierung der Infrastruktur von Musikschulen:** Den Musikschulen mangelt es vielfach an geeigneter und kostengünstiger Infrastruktur. Räume, Medien, Instrumente, Literatur etc. müssen für eine gute musikalische Ausbildung adäquat vorhanden sein, weshalb die Mehrheit der Arbeitsgruppe eine staatliche Unterstützung für die Infrastruktur der Musikschulen fordert.
- **Regelung zur Ausgestaltung reduzierter Schultarife an Musikschulen für finanzschwache Familien:** Von den 351 in der VMS-Erhebung erfassten Musikschulen kennen nur 63 eine einkommensabhängige Tarifgestaltung. Reduzierte Schultarife für finanzschwache Familien sind eine zentrale Massnahme zur Gewährleistung eines chancengleichen Zugangs zu musikalischer Bildung. Musikschulen sollten daher obligatorisch solche Reduktionen anbieten müssen, wobei den Musikschulen respektive ihren öffentlichen Finanzgebern bei der konkreten Ausgestaltung der Reduktionen nach überwiegender Meinung der Mitglieder der Arbeitsgruppe ein gewisser Handlungsspielraum zu belassen ist.
- **Regelung zur Ausgestaltung reduzierter Schultarife an Musikschulen bis zum Abschluss der Erstausbildung:** Unter Ziffer 4.2.3 dieses Berichts schlägt die Mehrheit der Arbeitsgruppe zur Verbesserung der Chancengleichheit von Berufschülerinnen und Berufsschülern eine Anhebung der Altersgrenze für verbilligte Tarife an Musikschulen bis zum Abschluss der Sekundarstufe II vor. Darüber hinaus plädiert die Mehrheit der Arbeitsgruppe für eine allgemeine Anhebung der Altersgrenze bis zum Abschluss der Erstausbildung (inklusive Tertiärbereich), längstens aber bis zur Vollendung des 25. Altersjahres. Eine solche Altersgrenze bis zum Abschluss der Erstausbildung sehen aktuell nur vereinzelt kantonale Rechtsgrundlagen zu den Musikschulen vor. Davon unabhängig bieten bereits heute verschiedene Musikschulen in der Schweiz verbilligte Tarife für Studierende an. Bei den meisten Musikschulen gilt jedoch heute eine Altersgrenze von 20 Jahren für reduzierte Schultarife.
- **Regelung zur Ausgestaltung reduzierter Schultarife an Musikschulen für Begabte:** Von den 351 in der VMS-Erhebung erfassten Musikschulen bieten 132 Schulgeldermässigungen für besonders begabte Schülerinnen und Schüler an. Solche Ermässigungen sind für die Begabtenförderung wichtig. Die Mehrheit der Arbeitsgruppe regt an, dass Musikschulen obligatorisch reduzierte Schultarife für Begabte anzubieten haben. Ein Modell könnte nach Ansicht des VMS darin bestehen, einen Grundfächerkatalog im Talentbereich zu definieren (Hauptinstrument, Musiktheorie, Musikgeschichte, Ensemble und Zweitinstrument-Basisunterricht), der zum Normaltarif angeboten wird; der Besuch weiterer Ergänzungsfächer sollte sodann zu ermässigten Tarifen möglich sein. Ein weiteres in einigen Kantonen bereits erprobtes Modell sieht vor, dass Talente einen Förderbeitrag erhalten, der direkt von der öffentlichen Hand derjenigen Förderinstitution ausbezahlt wird, die das Hauptangebot bietet.
- **Verstärkte Gewinnung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund oder aus bildungsfernen Familien:** Musikschulen stellen fest, dass Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund und aus bildungsfernen Familien ihre Angebote signifikant weniger nutzen. Die Musikschulen sollten sich zum Ziel setzen, solche Kinder und Jugendliche vermehrt für eine musikalische Ausbildung zu gewinnen. Dazu wären nach Auffassung des VMS kooperative Sensibilisierungsaktionen von VMS und Migrationsämtern denkbar.

Mögliche Massnahmen (Kurzbeschreibung)

13. Rechtliche Verankerung des Bildungsauftrages der Musikschulen in der Bildungsgesetzgebung der Kantone;
14. Vorgaben zur Besoldung der Lehrkräfte an Musikschulen;
15. Mindeststandards zur staatlichen Anerkennung von Musikschulen;
16. Regelung der Finanzierung der Musikschulen (Finanzierungsschlüssel zwischen öffentlicher Hand [Kantone und Gemeinden] und Eltern);

17. Vorgaben gegen die Plafonierung von Beiträgen der öffentlichen Hand (Kantone und Gemeinden) an die Musikschulen;
18. Staatliche Finanzierung der Infrastruktur von Musikschulen;
19. Regelung zur Ausgestaltung reduzierter Schularife an Musikschulen für finanzschwache Familien;
20. Regelung zur Ausgestaltung reduzierter Schularife an Musikschulen bis zum Abschluss der Erstausbildung;
21. Regelung zur Ausgestaltung reduzierter Schularife an Musikschulen für Begabte;
22. Verstärkte Gewinnung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund oder aus bildungsfernen Familien.

Massnahmen in Bundeskompetenz

Die Massnahmen gemäss Ziffern 13 und 14 liegen nicht in Bundeskompetenz. Die Massnahmen gemäss Ziffern 15–22 liegen in Bundeskompetenz (Art. 67a Abs. 3 BV [Ziffern 15–17 sowie 19–22] und Art. 67a Abs. 1 BV [Ziffer 18]). In Bezug auf die Massnahme gemäss Ziffer 18 (Finanzierung Infrastruktur) kann der Bund die Infrastruktur von Musikschulen entweder selber mitfinanzieren, oder Grundsätze zur Finanzierung durch Kantone und Gemeinden erlassen (Art. 67a Abs. 3 BV).

4.3.3 Musikhochschulen

Zu den Musikhochschulen sieht die Mehrheit der Arbeitsgruppe Handlungsbedarf in zwei Bereichen (fehlende rechtliche Verankerung und nicht ausreichende Finanzierung der PreColleges [inkl. Ausbildungsbeiträge für Schülerinnen und Schüler]; eingeschränkte musikpädagogische Forschungsmöglichkeiten).

Folgende Massnahmen wurden diskutiert:

- **Klärung des bildungsrechtlichen Status der PreColleges:** Die rechtliche Einordnung der nicht zum Fachhochschulbereich gehörenden PreCollege-Programme der Musikhochschulen in die Schweizer Bildungslandschaft ist ungeklärt. Da PreCollege-Angebote aktuell weder als Teil der Berufsbildung noch als Teil der obligatorischen Schule anerkannt sind, müssen nach Auskunft der KMHS formale Notlösungen konstruiert werden, um die Finanzierung der Angebote einigermaßen sicherzustellen. Der bildungsrechtliche Status der PreColleges sollte deshalb nach Auffassung der Arbeitsgruppe geklärt werden.
- **Staatliche Finanzierung von PreColleges:** Die Frage der staatlichen Finanzierung von PreCollege-Angeboten ist mit der Frage des bildungsrechtlichen Status gekoppelt (s. oben). Die Mehrheit der Arbeitsgruppe verlangt, dass die öffentliche Hand PreColleges in Zukunft deutlich stärker finanziell unterstützt als bisher. Durch Mehrmittel sollen insbesondere die Studentenzahl an PreColleges erhöht und damit die Chancen von Schweizer Musikerinnen und Musikern zur späteren Aufnahme an eine Musikhochschule verbessert werden. Die Finanzierung ist an Anspruchskriterien zu knüpfen.
- **Ausbildungsbeiträge für Schülerinnen und Schüler von PreColleges:** PreCollege-Ausbildungen sind nach den Stipendiengesetzen der Kantone in der Regel nicht stipendienberechtig, da sie zu keinem formellen Abschluss führen. Für begabte Schülerinnen und Schüler aus finanziell schwachen Familien besteht deshalb eine Zugangsbeschränkung zu den PreColleges. Die staatliche Finanzierung von PreColleges (siehe oben) muss deshalb auch die Frage der Finanzierung von Ausbildungsbeiträgen umfassen.
- **Staatliche Mehrmittel zur Finanzierung musikpädagogischer Forschungsprojekte an Musikhochschulen:** Die Nachwuchsförderung (Doktorandenprogramme) ist an den Musikhochschulen noch kaum entwickelt. Um die musikpädagogische Forschung zu stärken, sind den Musikhochschulen zusätzliche Forschungsmittel zuzusprechen.

- **Aufbau eines musikpädagogischen Forschungsprogramms beim Nationalfonds:** Mit dem Ende des DORE-Programms wurde unter anderem die musikpädagogische Forschung der Musikhochschulen wieder in den normalen Förderbetrieb des Nationalfonds überführt. Für die musikpädagogischen Disziplinen sollte nach Ansicht der Mehrheit der Arbeitsgruppe beim Nationalfonds ein neues Spezialförderprogramm eingerichtet werden (DORE II).
- **Zusprechung eines differenzierten Promotionsrechts an Musikhochschulen:** Unmittelbar verbunden mit dem Aufbau der Forschung ist die Frage des Promotionsrechts (3. Zyklus). Im europäischen und aussereuropäischen Raum ist das Promotionsrecht für Kunsthochschulen seit Jahren Realität. Die Schweizer Musikhochschulen verlieren nach Informationen aus der Arbeitsgruppe offenbar bereits heute Studierende, die sich ihre Promotion an einer Hochschule im Ausland erwerben. Die Schweiz läuft damit insbesondere nach Ansicht des KHMS Gefahr, den internationalen Anschluss in der musikwissenschaftlichen Forschung zu verlieren. Die Rektorenkonferenz der Fachhochschulen der Schweiz (KFH) setzt sich deshalb für ein differenziertes Promotionsrecht vor allem in denjenigen Disziplinen ein, für die bei universitären Hochschulen keine Bezugsprogramme bestehen und für die sich deshalb keine Kooperationen mit Universitäten anbieten.⁶⁵ Die Mehrheit der Arbeitsgruppe fordert gestützt auf die Grundsatzposition der KFH, den Musikhochschulen ein differenziertes Promotionsrecht im Rahmen der Umsetzung von Art. 67a BV zuzusprechen.

Mögliche Massnahmen (Kurzbeschreibung)

23. Klärung des bildungsrechtlichen Status der PreColleges;
24. Staatliche Finanzierung der PreColleges;
25. Ausbildungsbeiträge für Schülerinnen und Schüler von PreColleges.
26. Staatliche Mehrmittel zur Finanzierung musikpädagogischer Forschungsprojekte an Musikhochschulen;
27. Aufbau eines musikpädagogischen Forschungsprogramms beim Nationalfonds;
28. Zusprechung eines differenzierten Promotionsrechts an Musikhochschulen.

Massnahmen in Bundeskompetenz

Die Massnahme gemäss Ziffer 23 liegt nicht in Bundeskompetenz. Die Massnahmen nach den Ziffern 24 und 25 liegen in Bundeskompetenz (Art. 67a Abs. 1 BV). Für die Grundfinanzierung der Forschung an den Fachhochschulen (Massnahme gemäss Ziffer 26) sind grundsätzlich die Kantone zuständig. Gegebenenfalls kann die Schweizerische Hochschulkonferenz (gemeinsames Organ von Bund und Kantonen nach dem neuen HFKG) projektgebundene Mittel zur Stärkung der Nachwuchsförderung an Fachhochschulen zusprechen. Die Massnahme nach Ziffer 27 liegt nach dem Verfassungsartikel zur Forschungsförderung in Bundeskompetenz (Art. 64 BV). Die Massnahme gemäss Ziffer 28 liegt nach dem Hochschulartikel (Art. 63a Abs. 3 BV) und Art. 12 Abs. 3 Bst. a Ziff. 1 sowie Bst. b HFKG in der Kompetenz der Schweizerischen Hochschulkonferenz. In Bezug auf die Massnahmen gemäss Ziffern 24 und 25 (Finanzierung und Ausbildungsbeiträge PreColleges) kann der Bund entweder selber Beiträge ausrichten oder Grundsätze zur Ausrichtung von Beiträgen durch die Kantone und Gemeinden erlassen (Art. 67a Abs. 3 BV).

4.3.4 Laienmusik

In Bezug auf die Laienmusik sieht die Mehrheit der Arbeitsgruppe Handlungsbedarf in vier Bereichen (Finanzierung der Laienverbände sowie der Jugendmusikformationen, -festivals und -wettbewerbe; fehlende räumliche Infrastruktur; Förderung und Akzeptanz der Ausbilderinnen und Ausbilder).

⁶⁵ Der dritte Bologna-Zyklus an Schweizer Fachhochschulen, Grundsatzposition KFH vom 2. November 2011 (http://www.kfh.ch/uploads/dkfh/doku/111102_KFH_Position_3_Zyklus_D.pdf).

Folgende Massnahmen wurden diskutiert:

- **Erhöhung der staatlichen Struktur- und Projektbeiträge im Laienbereich:** Laienmusikformationen bieten eine Alternative oder Ergänzung zur Ausbildung an einer Musikschule. Der Unterricht in diesen Formationen kann die Basis bilden für den weiteren Weg in der musikalischen Betätigung oder sogar für die weiterführende Ausbildung an Hochschulen. Die musikalische Bildung und Begabtenförderung im Rahmen der Laienverbände sollte deshalb finanziell stärker gefördert werden.
- **Ausbau der Förderung von nationalen Jugendmusikformationen, -festivals und -wettbewerben:** Formationen, Festivals, Wettbewerbe und Ausbildungslager sind wichtige Instrumente der Nachwuchs- und Talentförderung. Der Bund kann mit den heute verfügbaren Mitteln nur rund 20 Prozent der Budgets dieser kostspieligen Vorhaben sicherstellen. Eine höhere Finanzierung würde die Teilnahmegebühren senken und den Vorhaben eine längerfristige Perspektive geben.
- **Staatliche Finanzierung der Infrastruktur von Laienvereinen:** Gutes Musizieren braucht entsprechende Räumlichkeiten. Laienmusikformationen haben offenbar immer wieder mit Raumproblemen zu kämpfen. Lokalitäten der öffentlichen Hand sollten den Laienvereinen kostengünstig zu Verfügung gestellt werden.
- **Möglichkeit zur Erteilung einer Lehrbefähigung für Auszubildende aus dem Laienbereich an Musik- und Volksschulen:** Laienmusikerinnen und -musiker ohne formale Musikausbildung sollten nach Ansicht des Schweizer Blasmusikverbandes von den Musikschulen als Lehrkräfte akzeptiert werden, sofern sie die für den Unterricht erforderlichen musikpädagogischen Zusatzqualifikationen nachweisen können. Die Einbindung von qualifizierten Lehrkräften aus Laienmusikformationen in den ordentlichen Unterricht in Musikschulen – oder der Volksschule – wäre namentlich in den Sparten der Volksmusik nötig, die an Musikschulen in der Regel schlecht vertreten sind (Jodel, Tambouren, Volkstanz etc.).
- **Förderung der Ausbildung von Musiklehrkräften im Laienbereich insbesondere durch Musikhochschulen:** Die Musikhochschulen bilden traditionellerweise Lehrkräfte für Laienmusikformationen aus (Instrumental bzw. Vokalbereich sowie Dirigentinnen und Dirigenten für Jugendmusikformationen). Diese Weiterbildungsangebote werden in der Regel von den Auszubildenden selber finanziert, teilweise mit einem Beitrag der Vereine. Verschiedene Mitglieder der Arbeitsgruppe regen an, dass sich die öffentliche Hand an den Ausbildungskosten von Musiklehrkräften im Laienbereich beteiligen sollte.

Mögliche Massnahmen (Kurzbeschreibung)

29. Erhöhung der staatlichen Struktur- und Projektbeiträge im Laienbereich;
30. Ausbau der Förderung von nationalen Jugendmusikformationen, -festivals und -wettbewerben;
31. Staatliche Finanzierung der Infrastruktur von Laienvereinen;
32. Möglichkeit zur Erteilung einer Lehrbefähigung für Auszubildende aus dem Laienbereich an Musik- und Volksschulen;
33. Förderung der Ausbildung von Musiklehrkräften im Laienbereich insbesondere durch Musikhochschulen.

Massnahmen in Bundeskompetenz

Die Massnahme gemäss Ziffer 32 liegt in Bezug auf die Frage der Lehrbefähigung an der Volksschule nicht in Bundeskompetenz. Die übrigen Massnahmen liegen in Bundeskompetenz (Art. 67a Abs. 1 BV [Ziffern 29–31] und Art. 67a Abs. 3 BV [Ziffern 32 und 33]). In Bezug auf die Massnahmen gemäss Ziffern 29–31 kann der Bund entweder selber Finanzhilfen ausrichten oder Grundsätze zur Finanzierung der Massnahmen durch die Kantone und Gemeinden erlassen (Art. 67a Abs. 3 BV).

4.3.5 Nationales Kompetenzzentrum und Programm jugend+musik

Bereits im Vorfeld der Volksabstimmung ist von Seiten der Initianten darauf aufmerksam gemacht worden, dass die Entwicklung einer umfassenden und koordinierten Förderung der musikalischen Bildung sich an bewährten Instrumenten der Sportförderung orientieren könnte und sollte. Genannt wurde namentlich die Schaffung eines nationalen Ausbildungszentrums in Anlehnung an die Leistungszentren Magglingen / Tenero zur Begabtenförderung bzw. die Schaffung eines Programms „jugend+musik“ nach dem Vorbild von Jugend+Sport.

Zum besseren Verständnis seien zunächst beide Institutionen kurz dargestellt:

- Nationales Leistungszentrum Magglingen / Tenero: In Magglingen und Tenero erhalten Sportlerinnen und Sportler sportwissenschaftliche Unterstützung und Trainingsmöglichkeiten. Insgesamt stehen für fast alle Sportarten Indoor- und Outdoor-Sportanlagen sowie Seminarräume, Unterkunft und Verpflegungsmöglichkeiten zur Verfügung. Die moderne Infrastruktur ermöglicht die Ausübung von Sport sowie die Durchführung von Kursen und Seminaren.

In Magglingen befinden sich auch die Eidgenössische Hochschule für Sport EHSM und das Swiss Olympic Medical Center Magglingen-Biel. Die EHSM ist heute eine der führenden Aus- und Weiterbildungsinstitutionen für Sport in der Schweiz. Sie ist insbesondere fokussiert auf den Bereich der anwendungsorientierten und interdisziplinären sportwissenschaftlichen Forschung und Entwicklung. Im Bereich von Jugend+Sport ist sie in die Aus- und Weiterbildung der Kader eingebunden.

Das Swiss Olympic Medical Center Magglingen-Biel bietet Leistungssportlerinnen und Leistungssportlern eine wissenschaftlich fundierte, sportartspezifische Betreuung in den Bereichen Medizin, Physiotherapie, Physiologie, Psychologie, Ernährungsberatung und Trainingswissenschaft.

- Jugend+Sport (J+S) ist das staatliche Förderungsprogramm der Schweiz für den Breitensport und den leistungsorientierten Nachwuchs. Zielgruppen des Programms sind Kinder zwischen 5 und 10 Jahren (J+S-Kindersport) sowie Jugendliche im Alter von 10 bis 20 Jahren. J+S bildet qualifizierte J+S-Leitende (meist ab 18 Jahren) aus, die in Sportorganisationen und im freiwilligen Schulsport Kinder und Jugendliche in ihrer Sportart unterrichten. Die Hauptleistungen des Bundes sind die Aus- und Weiterbildung von J+S-Leitenden sowie die direkte finanzielle Unterstützung von Sportkursen und Sportlagern.

Der Bund unterstützt die J+S-Angebote mit jährlich rund 80 Mio. Franken. Das Programm 2012/2013 lässt sich in Zahlen wie folgt zusammenfassen: 75 Sportarten und Disziplinen; jährlich 55 000 Kurse und Lager mit rund 700 000 Teilnahmen; über 65 000 aktive Leiterinnen und Leiter (jährlich 12 000 Neuausbildungen); 9 000 aktive Coachs, 3 500 Expertinnen und Experten; 3 000 Aus- und Weiterbildungsmodulare pro Jahr.

J+S wird in partnerschaftlicher Zusammenarbeit von Bund und Kantonen mit den Verbänden geführt: Der Bund leistet primär Beiträge an Kurse und Lager, daneben bietet er Aus- und Weiterbildungsangebote an und stellt Lehrunterlagen sowie Leihmaterial zur Verfügung. Die Kantone nehmen Aufgaben in der Kaderbildung wahr, erledigen Teile der Administration der Jugendausbildung und sorgen für die Einhaltung der Regeln. Die Verbände stellen Fachpersonen für die Entwicklung ihrer Sportart und die J+S-Aus- und Weiterbildungsmodulare zur Verfügung. Die Vereine sorgen für altersgerechte und nachhaltige Angebote und setzen die J+S-Gelder zielgerichtet für den Jugendsport ein.

Verschiedene Mitglieder der Arbeitsgruppe schlagen in Anlehnung an die Sportförderung folgende Massnahmen vor:

- **Schaffung und Finanzierung eines nationalen Kompetenzzentrums zur musikalischen Förderung:** Die Bereitstellung von Infrastrukturen und Dienstleistungen an Sportverbände bzw. ihre Kader sowie Athletinnen und Athleten ist eine der wichtigsten Massnahmen zur Förderung des leistungsorientierten Nachwuchs- und Spitzensports durch den Bund. In analoger Weise würde ein nationales Kompetenzzentrum für die Musik die Begabtenförderung unterstützen. Das Zentrum wäre Anlaufstelle für talentierte junge Musikerinnen und Musiker sowie deren Eltern (Information und Orientierung), Koordinationsstelle für die Ausbildung von Kursleitenden im Rahmen eines Programms „jugend+musik“ (vgl. nächster Abschnitt) und würde die Institutionen der Musik-

förderung vernetzen und gegebenenfalls auch beraten (z. B. bei Entwicklung und Aufbau einer neuen Talentfördermassnahme an einer Mittelschule). Je nach Ausgestaltung könnte das Zentrum auch als Ort für Intensivausbildungen und Wettbewerbsvorbereitungen sowie als Begegnungsstätte für Jugendliche aus allen Landesteilen und aus dem Ausland dienen.

- **Schaffung und Finanzierung eines Programms „jugend+musik“:** Zur Förderung des Breiten-sports hat sich das Programm Jugend+Sport bestens bewährt, weil es nach dem Vorbild des Milizprinzips die Privatinitiative fördert und unterstützt. In analoger Weise könnte ein Programm „jugend+musik“ möglicherweise die Laienmusik dynamisieren und die Basis der musikalischen Bildung stärken. Es würde einen hohen Anteil von Jugendlichen erfassen und erfahrene Laienmusikerinnen und -musiker einbinden, die ihr Wissen im Rahmen von Kursen weitergeben und als Vorbilder dienen.

Die inhaltliche und finanzielle Steuerung beim Bund würde ein landesweit einheitliches und vergleichbares Niveau des Angebots garantieren. Die Beiträge an Kurse und Lager sowie an die Kaderbildung wären eine wichtige Motivation für die einzelnen Vereine, sich im Bereich der Jugendmusik zu engagieren. Das dafür nötige Netzwerk aus Bund/Kanton – Verband – Kompetenzzentrum, Verein – Auszubildenden – Lernenden, Stadt/Gemeinde – Schule – Musikschule würde eine optimale Umsetzung des neuen Verfassungsartikels gewährleisten.

Mögliche Massnahmen (Kurzbeschreibung)

34. Schaffung und Finanzierung eines nationalen Kompetenzzentrums zur musikalischen Förderung;
35. Schaffung und Finanzierung eines Programms „jugend+musik“.

Massnahmen in Bundeskompetenz

Die Massnahmen liegen in Bundeskompetenz. Der Bund kann entweder selbst Finanzhilfen ausrichten (Art. 67a Abs. 1 BV), oder Grundsätze zur Finanzierung der Massnahmen durch die Kantone und Gemeinden erlassen (Art. 67a Abs. 3 BV).

4.4 Zusammenarbeit in der musikalischen Bildung

In Ziffer 2.4 wurde auf die wichtigsten Schnittstellen zwischen den verschiedenen Akteuren der musikalischen Bildung hingewiesen. Handlungsbedarf sieht die Mehrheit der Arbeitsgruppe in drei Bereichen (Zusammenarbeit zwischen Schule und Musikschule, zwischen Talentschule und Musikhochschule sowie Zusammenarbeit unter den Musikschulen).

Folgende Massnahmen wurden diskutiert (zur Zusammenarbeit zwischen den Talentschulen und den Musikhochschulen vgl. oben Ziff. 4.2.3):

- **Festlegung von Grundsätzen zur Zusammenarbeit zwischen Schulen und Musikschulen:** Eine gute Zusammenarbeit zwischen Schulen (Primar- und Sekundarstufe I) und Musikschulen ist für die musikalische Bildung zentral. Kooperative Modelle zwischen Schulen und Musikschulen (vgl. Ziff. 2.3.2 zur musikalischen Grundbildung) haben positive Auswirkungen auf die Pflege des Musizierens im Schulalltag und fördern einen erlebnisorientierten Musikunterricht: Kinder und Jugendliche singen in der Schule häufiger, die Lehrpersonen trauen sich mehr zu und profitieren von der Zusammenarbeit mit den Musiklehrpersonen. Lehrpersonen ohne Ausbildung im Fach Musik sind dank kooperativer Modelle entlastet. Die Arbeit der Musiklehrpersonen der Musikschulen erhält im Klassenverband eine neue Dimension, fordert aber auch neue Kompetenzen.

Mitglieder der Arbeitsgruppe weisen dazu auf folgende Aspekte hin:

- Die Musikschulen bieten begabten Musikschülerinnen und -schülern vielerorts Förderangebote mit Zusatzunterricht an. Eine enge Abstimmung mit der Schule ist dabei unerlässlich, insbesondere bezüglich Unterrichtsbelastungen.
- Die Veränderungen der Unterrichtsorganisation und namentlich der Blockzeitunterricht haben insbesondere nach Ansicht des VMS potentiell negative Auswirkungen auf den auserschulischen Musikunterricht und die Begabtenförderung: Häufig bleiben den Musikschulen

nur späte Randzeiten für den Unterricht. Es wird in der Arbeitsgruppe deshalb gefordert, Blockzeitmodelle in Zukunft so auszugestalten, dass sie möglichst wenig Nachteile für den ausserschulischen Musikunterricht zeitigen.

- Mit unterschiedlichen Modellen des Co-Teaching (unter anderem Klassenmusizieren) bestehen gute Erfahrungen für neue Formen des Musikunterrichts an Volksschulen. Solche Modelle sind insbesondere nach Ansicht des VMS weiterzuführen. Nach Ansicht des VMS müssten aber verschiedene finanzielle Aspekte des Co-Teaching diskutiert werden (beispielsweise bezüglich der Finanzierung von Vorbereitung und Durchführung des Teamteaching oder bezüglich der Schaffung von Weiterbildungsangeboten wie Klassenführung für Musikhochschulabsolventinnen und -absolventen). Weil die Volksschule grundsätzlich gratis ist, können kooperative Angebote der Musik- und Volksschule nicht über Elternbeiträge finanziert werden.
- **Schaffung regionaler Musikschulzentren für Begabte in Zusammenarbeit zwischen Musikschulen:** Talentschulen für musikalisch Begabte bestehen primär auf der Sekundarstufe II. Für die Talentförderung auf der Primarstufe und der Sekundarstufe I liegt die Verantwortung nach Ansicht der Mehrheit der Arbeitsgruppe bei den Musikschulen. In Bezug auf die Förderung musikalischer Begabungen auf dieser Altersstufe (Basisstufe und Aufbaustufe) schlägt der VMS eine Bündelung der Ausbildung an regionalen Musikschulzentren vor. Ab einem gewissen Alter der Jugendlichen sollen die regionalen Musikschulzentren eng mit den Musikhochschulen zusammenarbeiten. Die Ausgestaltung der konkreten Zusammenarbeit ist dabei aktuell erst skizziert und soll nach Ansicht von VMS, SMR und KMHS den Beteiligten überlassen werden.

Mögliche Massnahmen (Kurzbeschreibung)

36. Festlegung von Grundsätzen zur Zusammenarbeit zwischen Schulen und Musikschulen;

37. Schaffung regionaler Musikschulzentren für Begabte in Zusammenarbeit zwischen Musikschulen.

Massnahmen in Bundeskompetenz

Die Massnahme gemäss Ziffer 36 (Festlegung von Grundsätzen zur Zusammenarbeit zwischen Schulen und Musikschulen) liegt grundsätzlich nicht in der Kompetenz des Bundes. Soweit aber solche Grundsätze unerlässlich sind für die Förderung musikalisch Begabter (wie z. B. Unterrichtsentlastungen) oder für die Gewährung des Zugangs der Schülerinnen und Schüler zum Musizieren ausserhalb der Schule, kann der Bund sie auf Grund von Art. 67a Abs. 3 BV erlassen. Die Massnahme gemäss Ziffer 37 liegt in Bundeskompetenz (Art. 67a Abs. 3 BV). In Bezug auf die Finanzierung der Massnahme gemäss Ziffer 37 kann der Bund entweder selber Finanzhilfen ausrichten oder Grundsätze zur Finanzierung der Massnahme durch die Kantone und Gemeinden erlassen (Art. 67a Abs. 3 BV).

5 Priorisierung der Massnahmenvorschläge

5.1 Vorbemerkungen

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe wurden vom BAK gebeten, die insgesamt 32 Massnahmenvorschläge, die gemäss Kapitel 4 dieses Berichts in Bundeskompetenz liegen, anhand von vier Kriterien zu priorisieren: Inhaltliche Wichtigkeit; Kosten-/Nutzenverhältnis; Praktikabilität (Umsetzbarkeit, Verwaltungsaufwand etc.); politische Konsensfähigkeit. Die Priorisierung wurde gestützt auf eine schriftliche Eingabe der Mitglieder der Arbeitsgruppe sowie anschliessenden Diskussionen vorgenommen. Dabei wurde versucht, diejenigen Massnahmen herauszuarbeiten, die von der Arbeitsgruppe als besonders prioritär qualifiziert werden. Dieser Fokus auf Massnahmen mit breiter Zustimmung und besonderer Priorität bedeutet jedoch nicht, dass andere Massnahmen aus Sicht der Arbeitsgruppe nicht wichtig wären respektive nicht umgesetzt werden sollten. Die EDK hat sich zur Priorisierung der Massnahmenvorschläge im Rahmen der Arbeitsgruppe nicht geäussert. SSV und SGV haben an der inhaltlichen Diskussion mitgewirkt, behalten sich aber eine weitere Stellungnahme im politischen Prozess vor.

5.2 Schulbereich

5.2.1 Kindergarten und obligatorische Schule

Im Bereich Kindergarten und obligatorische Schule liegt nur Massnahme 36 (Festlegung von Grundsätzen zur Zusammenarbeit zwischen Schulen und Musikschulen) in – sehr beschränkter – Bundeskompetenz. Die Massnahme wird nachfolgend an entsprechender Stelle beschrieben (Ziff. 5.4).

5.2.2 Schulen mit spezifisch-strukturierten Angeboten für Hochbegabte

In Bezug auf die Talentschulen zeigt sich in der Arbeitsgruppe ein klares Bild: Die Massnahmen 1 (Vorgaben des Bundes zu den Talentschulen auf Sekundarstufe II [z. B. Eintrittsbedingungen und Qualitätssicherung] und 2 (Verpflichtung der Kantone zur Schliessung geographischer Lücken in Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen Talentschulen auf Sekundarstufe II und Musikhochschulen) werden im Verhältnis zu den beiden anderen Massnahmen in diesem Bereich als prioritär angesehen. Die Arbeitsgruppe ist sich dabei einig, dass Massnahme 2 in Massnahme 1 mit enthalten ist und bei einer Umsetzung von Massnahme 1 entfallen würde.

5.2.3 Berufliche Grundbildung

Es besteht ein breiter Konsens, dass Massnahmen zur Verbesserung der musikalischen Bildung von Lernenden unbedingt notwendig sind. Aus Sicht der Arbeitsgruppe sind dabei alle drei unter Ziffer 4.2.3 erwähnten Massnahmen von gleich hoher Priorität.

5.3 Ausserschulischer Bereich

5.3.1 Früherziehung

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe beurteilen die Vordringlichkeit von Massnahmen zur Verbesserung der musikalischen Früherziehung unterschiedlich. Die Arbeitsgruppe ist sich jedoch darin einig, dass bei einem Tätigwerden des Bundes im Bereich der Früherziehung Massnahme 10 (Ausweitung und Finanzierung der Angebote zur musikalischen Früherziehung an den Musikschulen) im Fokus stehen sollte.

5.3.2 Musikschulen

Die 431 Musikschulen mit ihren insgesamt rund 280 000 Schülerinnen und Schüler und ihrer Präsenz in allen Teilen der Schweiz sind für die musikalische Bildung in der Schweiz ein zentraler Akteur. Aus Sicht der Arbeitsgruppe sind zwei Aspekte zentral: die Qualitätssicherung und der Zugang zu den Musikschulen. Ein breiter Konsens besteht in der Arbeitsgruppe über die Einführung von Mindeststandards zur staatlichen Anerkennung von Musikschulen (Massnahme 15). Den Zugang zu Musikschulen sollen Schulgeldermässigungen für Kinder und Jugendliche aus finanzschwachen Familien (Massnahme 19) und Schulgeldermässigungen für Begabte (Massnahme 21) sichern. Damit soll erreicht werden, dass jeder junge Mensch ein Instrument erlernen kann und dass besondere Talente ihrer Begabung entsprechend gefördert werden.

Neben diesen beiden Massnahmen erachten einige Mitglieder der Arbeitsgruppe insbesondere Massnahme 16 (Regelung des Finanzierungsschlüssels zwischen öffentlicher Hand [Kantone und Gemeinden] und Eltern) als probates Mittel der Breiten- und Begabtenförderung. In Bezug auf die Massnahme 22 (Verstärkte Gewinnung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund oder aus bildungsfernen Familien) ist die Arbeitsgruppe der Ansicht, dass das Ziel der Massnahme am effektivsten über die Ausgestaltung der Schularife zu erreichen ist.

5.3.3 Musikhochschulen

Die Arbeitsgruppe betrachtet PreColleges als wesentliches Instrument der Talentförderung auf Sekundarstufe II. Ihre Förderung durch die Massnahme 24 (Finanzierung der PreColleges) respektive Massnahme 25 (Ausbildungsbeiträge für Schülerinnen und Schülern an PreColleges) ist daher bei der Umsetzung des neuen Verfassungsartikels vordringlich. Die Arbeitsgruppe erachtet es im Übrigen als unerlässlich, Massnahme 24 an strenge Anspruchsvoraussetzungen in Bezug auf die Anbieter von PreColleges zu stellen, um eine hohe Qualität der Angebote sicherzustellen.

Massnahmen im Bereich der angewandten musikpädagogischen Forschung (Massnahmen 26-28) sind demgegenüber nach Ansicht der Arbeitsgruppe im Rahmen der Umsetzung des neuen Verfassungsartikels zweitrangig.

5.3.4 Laienmusik

Die Arbeitsgruppe legt den Schwerpunkt auf Massnahme 29 (Erhöhung der staatlichen Struktur- und Projektbeiträge im Laienbereich) und Massnahme 30 (Ausbau der Förderung von nationalen Jugendmusikformationen, -festivals und -wettbewerben). Ebenfalls wichtig für die Stärkung wäre Massnahme 33 (Förderung der Ausbildung von Musiklehrkräften im Laienbereich insbesondere durch Musikhochschulen).

Massnahme 31 (Staatliche Finanzierung der Infrastruktur von Laienvereinen) deckt sich teilweise mit Massnahme 29 und steht daher nicht im Vordergrund. Massnahme 32 (Möglichkeit zur Erteilung einer Lehrbefähigung für Auszubildende aus dem Laienbereich an Musik- und Volksschulen) müsste an das Vorliegen einer entsprechenden musikpädagogischen Zusatzqualifikation geknüpft sein.

5.3.5 Nationales Kompetenzzentrum und Programm jugend+musik

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe beurteilen die Effektivität der Massnahme 34 (Schaffung und Finanzierung eines nationalen Kompetenzzentrums zur musikalischen Förderung) unterschiedlich. Die Mehrheit ist der Meinung, dass ein nationales Kompetenzzentrum zwar eine gewisse Strahlkraft haben könnte, aber Mittel absorbieren würde, die besser in die direkte Förderung investiert würden.

Die Arbeitsgruppe gibt daher Massnahme 35 (Schaffung eines Programms „jugend+musik“) den Vorzug. Sie ist sich dabei der Unterschiede zwischen dem Musik- und dem Sportbereich bewusst. So kann das Programm „jugend+sport“ nicht einfach auf den Musikbereich übertragen werden. Die Arbeitsgruppe ist sich jedoch darin einig, dass die beim Programm „jugend+sport“ bestehenden Förderbereiche (Lager/Kurse und Leiterausbildung) auch im Musikbereich eine hohe Priorität aufweisen. In Bezug auf die Lager/Kurse sollte es nach Auffassung der Arbeitsgruppe in Zukunft insbesondere möglich sein, auch regionale Projekte zu fördern, was heute gemäss Art. 12 KFG nicht möglich ist.

5.4 Zusammenarbeit in der musikalischen Bildung

Der Arbeitsgruppe ist viel an einer Verbesserung des Zusammenspiels von Schulen und Musikschulen gelegen. Sie erinnert daran, dass dies eines der Hauptanliegen der Initianten war. Sie ist sich allerdings der ordnungspolitischen Schwierigkeiten einer Regulierung im Sinne von Massnahme 36 (Festlegung von Grundsätzen zur Zusammenarbeit zwischen Schulen und Musikschulen) bewusst und erachtet den rechtlichen Handlungsspielraum des Bundes als gering. Massnahme 37 (Schaffung regionaler Musikschulzentren für Begabte in Zusammenarbeit zwischen Musikschulen) wurde von der Arbeitsgruppe im Zusammenhang mit der Priorisierung nicht vertieft diskutiert, aber im Grundsatz begrüsst. Es besteht Einigkeit, dass zur Koordination oder Zusammenführung von bestehenden Angeboten zu einem regionalen Zentrum eine Anschubfinanzierung durch den Bund gewährleistet werden müsste. Massnahme 37 würde Massnahme 2 (Verpflichtung der Kantone zur Schliessung geographischer Lücken in Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen Talentschulen auf Sekundarstufe II und Musikhochschulen) ergänzen.

Die Arbeitsgruppe erachtet die Zusammenarbeit aller Akteure (Volksschule, Musikschulen, Musikhochschulen und Laienmusik sowie Bund, Kantone, Städte und Gemeinden) sowohl im Laien- als auch im professionellen Bereich als ein zentrales Element der Umsetzung des neuen Verfassungsartikels.