

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 10. Juli 2013

848. Musikschulgesetz (Vernehmlassung)

1. Ausgangslage

1.1 Grundsatz

Musik ist für die Bildung junger Menschen von grosser Bedeutung. Musikschulen leisten einen bedeutenden Beitrag im Zürcher Bildungssystem. Sie bestreiten einen wichtigen Teil des kulturellen Bildungsauftrages der öffentlichen Schulen. Die Musikerziehung trägt wesentlich zur Persönlichkeitsentwicklung bei. Musizieren fördert den Intellekt, stärkt die Wahrnehmungsfähigkeit, die Konzentration und das Gedächtnis. Zudem festigt es das Selbstvertrauen und ist dem Leistungswillen sowie der Sozialkompetenz förderlich.

1.2 Verfassungsartikel musikalische Bildung

Am 18. Dezember 2008 wurde die eidgenössische Volksinitiative «jugend + musik» eingereicht. Die Initiative bezweckte, den Stellenwert der Musik in der Bildung zu verbessern. Der Bund sollte dazu Grundsätze für den Musikunterricht an Schulen, den Zugang der Jugend zum Musizieren und die Förderung musikalisch Begabter festlegen. Die Bundesversammlung beschloss in der Folge einen direkten Gegenvorschlag, der das Anliegen der Initiative unterstützt, jedoch den verfassungsmässigen Kompetenzen von Bund und Kantonen Rechnung trägt. Am 23. September 2012 fand die Volksabstimmung zum neuen Verfassungsartikel (Art. 67a) statt, der mit 72,7% Ja-Stimmen deutlich angenommen wurde. Die neue Bestimmung lautet:

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

²Sie 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.

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

1.3 Entwicklung der Musikschulen in Kanton Zürich

Die musikalische Bildung im Kanton gründet auf einer langen Tradition. 1875 wurden die Konservatorien in Winterthur und Zürich gegründet mit dem Ziel, qualitativ hochstehende Musikschulen mit einem breiten Fächerangebot zu führen, in denen Jugendliche und Erwachsene Instrumental- und Gesangsunterricht erhalten konnten. Die Konservatorien zählen zu den ältesten Musikschulen in der Schweiz. In den 1950er-Jahren wurde an den Konservatorien je eine Berufsabteilung geschaffen. Dadurch schufen sie sich einen anerkannten Namen für die Ausbildung von Laien- und Berufsmusikerinnen und -musiker.

In den 1990er-Jahren wurde die Ausbildung der Berufsmusikerinnen und -musiker auf der Fachhochschulstufe angesiedelt. Im Kanton bildeten die Konservatorien Winterthur und Zürich zusammen mit der Genossenschaft Schauspielakademie den Trägerverein Hochschule Musik und Theater (HMT). Die HMT war bis zum Inkrafttreten des Fachhochschulgesetzes vom 2. April 2007 (LS 414.10) eine private Hochschule der Zürcher Fachhochschule. Mit der Schaffung der Zürcher Hochschule der Künste (ZHdK) wurde der Trägerverein HMT aufgelöst.

Die Konservatorien Winterthur und Zürich bieten weiterhin eine Laienausbildung auf hohem Niveau an. Der Verein Musikkollegium Winterthur ist die Trägerorganisation des Konservatoriums Winterthur. Das Konservatorium Zürich hat sich 2011 mit der Jugendmusikschule der Stadt Zürich zusammengeschlossen und tritt neu als Musikschule Konservatorium Zürich (MKZ) auf.

Der Aufbau der öffentlichen Musikschulen erfolgte insbesondere in den 1960er- und 1970er-Jahren (z. B. Musikschule Zürcher Oberland 1958, Musikschule Dübendorf 1968, Jugendmusikschule der Stadt Zürich 1970). 1971 haben sich einzelne Musikschulen zum Verband Zürcher Musikschulen (VZM) zusammengeschlossen. Der Verband hat unter anderem zum Ziel, die Zusammenarbeit unter den Musikschulen zu fördern. Er setzt sich für gemeinsame Belange der Musikschulen ein, ist beratend in Fragen der Planung und des Betriebs tätig, befasst sich auch mit Weiterbildungs- und Qualitätsfragen und betreibt Öffentlichkeitsarbeit. Im Schuljahr 2011/2012 zählte der Verband rund 42 Musikschulen als Mitglieder. Rund 66 500 Musikschülerinnen und -schüler wurden von rund 2550 Musiklehrpersonen an Musikschulen, die dem VZM angehören, unterrichtet. Musik zu lernen und zu musizieren entspricht einem grossen Anliegen. Jugendliche aus allen sozialen Schichten und mit ganz unterschiedlichem kulturellem Hintergrund besuchen heute den Musikunterricht.

1.4 Musikunterricht und Bildungsstufen

Musikunterricht ist im Lehrangebot aller Bildungsstufen verankert. In der Volksschule ist Musik gemäss dem kantonalen Lehrplan als Unterrichtsgegenstand und -fach Teil des obligatorischen Fächerangebots. An den Gymnasien gehört gemäss der Verordnung des Bundesrates bzw. des Reglements der EDK über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen (MAR) Musik zum allgemeinen Fächerangebot als Grundlagen-, Schwerpunkt-, Ergänzungs- oder Freifach. Zudem ist die Musik ein zentrales Element für die kulturelle Identifikation eines Gymnasiums. Davon profitieren auch die an den Kantonsschulen geführten Fach-, Handels- und Informatikmittelschulen. Die Fachmittelschulen führen zudem ein Profil Musik. An der Pädagogischen Hochschule Zürich ist Musik ein Studien- oder Freifach. Im Bereich Musikpraxis und Musiktheorie gibt es Wahlfachangebote an der Universität Zürich und der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich, der Volkshochschule sowie bei privaten Kursveranstaltern. Zusätzlich bieten die Musikschulen ein breit gefächertes Ausbildungsspektrum von elementarer Musikerziehung über Instrumentalausbildungen und Ensemblefächer bis hin zur Begabtenförderung an. Die Musikschulen arbeiten eng mit den Volksschulen und anderen Bildungs- und Kulturinstitutionen zusammen.

1.5 Gesetzliche Grundlagen

Gemäss § 63 des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 (LS 412.100) leisten Kanton und Gemeinden Kostenanteile an die Musikschulen. Gestützt auf diese Bestimmung bzw. § 273b des Unterrichtsgesetzes vom 23. Dezember 1859 sind die Ausführungsbestimmungen in der Musikschulverordnung vom 29. September 1998 (LS 410.6) enthalten. Diese Verordnung regelt insbesondere die Finanzierung des Unterrichts für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene. Die in den letzten Jahren erfolgten Veränderungen im Bereich der beruflichen Ausbildung in Musik und bei den Musikschulen können mit den geltenden kantonalen gesetzlichen Grundlagen nicht mehr genügend abgedeckt werden.

1.6 Finanzierung

Die Finanzierung des Musikschulunterrichts erfolgt in den letzten fünf Jahren zu durchschnittlich 55,3% durch Gemeindebeiträge, zu rund 41,5% durch Elternbeiträge und zu 3,3% durch den Kanton. Eine Anpassung der Kantonsbeiträge wurde seit 1987 nicht mehr vorgenommen. Aus diesem Grund verringerte sich die ursprüngliche Beteiligung des Kantons an den Gesamtkosten des Musikunterrichtes von rund 10,5% auf die erwähnten 3,3%. Erhebliche Unterschiede bestehen zudem von Gemeinde zu Gemeinde bei den zu leistenden Elternbeiträgen für die gleiche Leistung. Beispielsweise werden für eine Lektion

von 40 Minuten Elternbeiträge zwischen Fr. 456 und Fr. 920 pro Semester verlangt. Es bestehen unterschiedliche Alterslimiten für die Nutzung des Leistungsangebotes für Jugendliche, die nach Abschluss der obligatorischen Schulzeit am Musikunterricht interessiert sind. Zudem bestehen auch erhebliche Unterschiede im Bereich der Qualitätsanforderungen an Musikschulen und an die Musiklehrkräfte.

1.7 Ergebnisse aus der Vernehmlassung zum Konzept Musikschulgesetz

Am 22. Dezember 2010 hat der Regierungsrat die Vernehmlassung zum Konzept für ein kantonales Musikschulgesetz beschlossen (RRB Nr. 1886/2010). Rund 152 Teilnehmende haben sich zur Konzeptidee geäußert. Mit rund 83,5% fiel die Zustimmung zur Erarbeitung einer neuen gesetzlichen Regelung für die Musikschulen im Kanton Zürich sehr positiv aus. Ablehnend haben sich rund 8,5% geäußert. 4,6% haben auf eine Stellungnahme verzichtet und 3,4% der Vernehmlassungsteilnehmenden erachten einen Neuerlass nicht als zwingend notwendig, stehen dem Anliegen jedoch nicht grundlegend negativ gegenüber. Über zwei Drittel der Teilnehmenden sprachen sich für eine Erhöhung des heutigen Kantonsbeitrages aus.

2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§1 Geltungsbereich

Das Gesetz regelt nicht die gesamte Tätigkeit einer Musikschule, sondern ausschliesslich den von Gemeinden und Kanton unterstützten Teil des Angebotes. Im nicht beitragsberechtigten Bereich der Musikschulen sind sie als private Institution im Angebot und in der Organisation frei.

Musikschulen sind sowohl als Bildungs- und Kultureinrichtungen zu verstehen. Sie leisten einen bedeutenden Beitrag im Zürcher Bildungssystem, indem sie einen Teil des kulturellen Bildungsauftrages der öffentlichen Schulen bestreiten. Gleichzeitig prägen sie mit jährlich rund 3000 Veranstaltungen das kulturelle Leben in den Gemeinden und bieten musikalische Gemeinschaftserlebnisse für Kinder, Jugendliche und ihre Familien.

§2 Auftrag und Ziel

Die Musikschulen bieten wie bisher in Ergänzung zu den Lehrplänen der verschiedenen Schulstufen einen ergänzenden Unterricht an, wobei deren Angebot auch die musikalische Frühförderung umfasst. Die Gemeinden und der Kanton beteiligen sich am Unterricht für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene mit Wohnsitz im Kanton Zürich bis zum vollendeten 20. Altersjahr oder bis zum Abschluss ihrer Erstaus-

bildung, längstens jedoch bis zum vollendeten 25. Altersjahr. Die Vereinheitlichung und – für einzelne Musikschulen – Ausweitung der Altersgrenzen auf 20 bzw. 25 Jahre fällt finanziell kaum ins Gewicht, da die Musikschulen die Altersgrenze von 20 Jahren bereits kennen und gut ein Drittel der Musikschulen bereits junge Erwachsene in Erstausbildung bis 25 Jahre mit ermässigten Tarifen unterstützen. Der Musikunterricht gemäss Lehrplan der Volksschule und der Gymnasien wird durch das Gesetz nicht erfasst.

Abs. 3 verdeutlicht die Zielsetzungen und verstärkt die Verankerung der Musikbildungsinstitutionen in der Bildung. Zudem werden auf gesetzlicher Ebene neu die Begabtenförderung und die Vorbereitung auf ein Musikhochschulstudium verankert.

§3 Aufgaben der Gemeinden

Die Musikschulen verbleiben im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden. Diese haben wie bis anhin die Aufgabe, den Zugang zu einer Musikschule sicherzustellen. Ob dies durch das Führen einer eigenen Musikschule, in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden oder in Zusammenarbeit mit privaten Musikschulen erfolgt, ist den Gemeinden freigestellt. Die Gemeinden stellen die Aufsicht über die Musikschulen sicher.

§4 Aufgaben des Kantons

Der Kanton macht seine Kostenbeteiligung an Musikschulen von einer Anerkennung abhängig.

Abs. 2 legt die Grundlage, dass der Kanton mit Musikbildungsinstitutionen, die kantonale Aufgaben erfüllen – z. B. die Vorbereitung auf ein Musikhochschulstudium –, Leistungsvereinbarungen abschliessen kann.

Die Bildungsdirektion kann die Durchführung der ihr gemäss Gesetz zukommenden Aufgaben an Dritte (z. B. Fachorganisationen) delegieren oder unter Einbezug von Fachleuten oder Fachorganisationen selber durchführen.

§5 Anerkennung der Musikschule

Neben der Sicherstellung der Gleichbehandlung aller Gesuche dient diese Bestimmung vorab der Sicherstellung der notwendigen Qualität. Dazu gehört z. B. ein Mindestangebot, das auf Verordnungsstufe festgelegt wird. Mit der Formulierung in Abs. 1 lit. f wird angestrebt, dass die Musikschulen im Regelfall Lehrpersonen mit anerkanntem Hochschuldiplom anstellen. Der Lohn der Musiklehrpersonen soll sich an den entsprechenden Vorgaben für die Lehrpersonen der Volksschule orientieren. Dafür besteht bereits ein Besoldungsreglement des VZM, das von einer Mehrheit der Musikschulen angewendet wird.

§6 Dauer der Anerkennung

Die Erneuerung der Anerkennung soll grundsätzlich alle sieben Jahre erfolgen. Innerhalb dieser Zeitspanne können sich die Musikschulen auf verschiedenen Ebenen weiterentwickeln. Die Musikschulen sind verpflichtet, den Gemeinden jährlich Bericht zu erstatten. Diese Berichterstattung soll gleichzeitig dem Kanton als Grundlage für die Auszahlung seines Beitrags dienen.

§7 Angebot der Musikschulen

In der Verordnung werden Mindestvorgaben für die Angebotsstruktur einer Musikschule festgelegt. Sie orientieren sich zum einen an der Nachfrage von Instrumenten. Die Mindestvorgaben haben ferner zum Ziel, dass die Musikschulen die im Rahmen des VZM geschaffene Koordination und Zusammenarbeit im erweiterten Angebot beibehalten und diese weiter fördern.

§8 Infrastruktur der Musikschule

Für die Bereitstellung der Infrastruktur sind – wie bis anhin – die Gemeinden bzw. die Trägerschaft der Musikschule zuständig.

§9 Qualitätsstandards

Im Rahmen des Anerkennungsverfahrens muss die Musikschule den Beweis erbringen, dass sie sich an den für ihr Tätigkeitsgebiet üblichen Qualitätsstandards orientiert. Als mögliche Orientierung dient z. B. das Label «quarte I–III», das seitens des Verbandes Musikschulen Schweiz in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Vereinigung für Qualitäts- und Managementsysteme SQS speziell für Musikschulen entwickelt wurde. § 9 hält fest, dass die Bildungsdirektion Qualitätsstandards festlegen kann.

§10 Finanzierung

Die Finanzierung der Musikschulen erfolgt weiterhin mit Gemeinde-, Eltern- und Kantonsbeiträgen.

§11 Kantonsanteil

Der Kanton beteiligt sich mit 10% an den anrechenbaren Betriebskosten der anerkannten Musikschulen. Der Kanton leistet seinen Beitrag weiterhin in Form von Schülerpauschalen. Einzelheiten dazu werden in der Verordnung geregelt. Eine Erhöhung des Kantonsbeitrages an den Gesamtkosten von rund 3,3% auf 10% führt zu jährlichen Mehrausgaben von rund 8,5 Mio. Franken. Die übrigen 90% werden durch die Gemeinden und die Eltern getragen, wobei die Elternbeiträge gesamthaft 40% der anrechenbaren Betriebskosten nicht übersteigen

dürfen. Dieser Anteil wird – zur Förderung der Erschwinglichkeit des Musikunterrichtes – im Vergleich zur geltenden Musikschulverordnung um 10% gesenkt.

§12 Anrechenbare Kosten

Unter den anrechenbaren Betriebskosten werden die tatsächlichen Aufwendungen für den Auftrag gemäss §2 Abs. 1 verstanden. Nicht berücksichtigt werden die Infrastrukturkosten. Sofern eine Musikschule einen überregionalen Auftrag hat oder über eine Leistungsvereinbarung mit dem Kanton verfügt, kann sich der Kanton an den Infrastrukturkosten beteiligen.

§13 Elternbeiträge

Die Musikschulen sind in der Festlegung ihres Tarifsystems grundsätzlich frei. Diese Regelung bezieht sich nur auf den vom Kanton unterstützten Unterricht und legt eine obere Beteiligungsgrenze für Eltern fest. Die Musikschulen können auch Sozialtarife festlegen, damit auch Kindern von Familien mit tieferen Einkommen ein Musikschulbesuch ermöglicht wird. Solche Sozialtarife werden bereits von einer überwiegenden Mehrheit der Musikschulen im Kanton angewendet.

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Bildungsdirektion wird ermächtigt, zum Entwurf für ein Musikschulgesetz eine Vernehmlassung durchzuführen.

II. Mitteilung an die Bildungsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi