

Beschluss Nr. 515/2022
Schwyz, 21. Juni 2022 / jh

Volksinitiative «Ja zur kantonalen Verankerung der musikalischen Bildung (Musikschulinitiative)»
Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

1. Ausgangslage

1.1 Wortlaut der Initiative

Am 30. Juni 2021 hat das Initiativkomitee der Staatskanzlei die Unterschriftenlisten zur Initiative «Ja zur kantonalen Verankerung der musikalischen Bildung (Musikschulinitiative)» überreicht. Die Initiative stützt sich auf §§ 28 und 29 der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) und verlangt in der Form der allgemeinen Anregung Folgendes:

«Der Kanton Schwyz regelt das Musikschulwesen im Sinne der Chancengleichheit einheitlich, insbesondere in organisatorischer (Trägerschaft, Zusammenarbeit, Anerkennung, Aufgaben, Angebot) und finanzieller Hinsicht (Beiträge der Eltern sowie der öffentlichen Hand) sowie in Bezug auf die Anstellungsbedingungen des Musikschulpersonals. Alle Kinder und Jugendlichen im Kanton Schwyz haben Zugang zu einem zeitgemässen, bedarfsgerechten und qualitativ gesicherten Instrumental- und Vokalunterricht. Zudem wird das Angebot der musikalischen Begabtenförderung definiert.»

1.2 Ziele der Initiative

Gemäss dem Unterschriftenbogen verfolgen die Initianten folgende Ziele:

- *Umsetzung der nationalen Musikschulinitiative;*
- *Ein gutes Musikschulangebot für alle Kinder und Jugendlichen;*
- *Nationale Fördergelder dank kantonaler Gesetzgebung abholen;*
- *Einheitliche Anstellungsbedingungen für Musikschulpersonal;*
- *Die Zusammenarbeit zwischen der Volksschule und den Musikschulen fördern.*

1.3 Zustandekommen

Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 471 vom 6. Juli 2021 festgestellt, dass die Initiative mit 2058 bescheinigten Unterschriften formell zustande gekommen ist (Abl 2021, S. 1986).

2. Prüfung Gültigkeit

2.1 Zuständigkeit und Gültigkeitsvoraussetzungen

Der Kantonsrat prüft die Gültigkeit einer Initiative (§ 30 Abs. 2 KV) und entscheidet über deren Annahme oder Ablehnung (§ 31 Abs. 1 KV). Eine Initiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Form und der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (§ 30 Abs. 3 KV). Der Entscheid über die Gültigkeit erfolgt durch Kantonsratsbeschluss.

2.2 Einheit der Form

Jede Initiative kann als Verfassungs- oder Gesetzesinitiative in der Form der allgemeinen Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden (§§ 28 f. KV). Eine Initiative darf nur als allgemeine Anregung oder als ausformulierter Entwurf eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 5. Oktober 2016 [1C_665/2015] betr. Ungültigerklärung der kantonalen Volksinitiative NEIN zum Lehrplan 21, E. 3.4 und 3.5).

Das Initiativbegehren ist in der Form der allgemeinen Anregung eingereicht worden. Das Begehren fordert eine gesetzliche Regelung für das Musikschulwesen. Die Einheit der Form ist gewahrt.

2.3 Einheit der Materie

Eine Initiative darf grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben. Zwischen verschiedenen Teilen einer Initiative muss mindestens ein innerer Zusammenhang sowie eine Einheit des Ziels bestehen, d. h. ein Sachzusammenhang, der die Vereinigung mehrerer Vorschläge in einer einzigen dem Volk unterbreiteten Frage als objektiv gerechtfertigt erscheinen lässt (BGE 129 I 384, Pra 2004 S. 526).

Die Initiative beinhaltet einen einheitlichen Regelungsgegenstand, nämlich das Musikschulwesen, womit der Grundsatz der Einheit der Materie gewahrt wird.

2.4 Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

Initiativen müssen den Vorrang des Bundesrechts beachten, also bundesrechtskonform sein (Art. 51 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist eine Unvereinbarkeit mit dem Bundesrecht nur anzunehmen, wenn sich eine Initiative einer bundesrechtskonformen Auslegung gänzlich entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich ist (BGE 111 Ia 295).

Am 23. September 2012 haben rund 73 Prozent der Stimmberechtigten den nationalen Bundesbeschluss über die Jugendmusikförderung angenommen. Auch die Schwyzer Bevölkerung hat sich mit über 55 Prozent für eine bessere Jugendmusikförderung ausgesprochen.

Gemäss Art. 67a BV haben Bund und Kantone die musikalische Bildung, insbesondere von Kindern und Jugendlichen zu fördern. Im Rahmen ihrer Zuständigkeiten setzen sie sich für einen hochwertigen Musikunterricht an Schulen ein. Weiter legt der Bund unter Mitwirkung der Kantone Grundsätze fest für den Zugang der Jugend zum Musizieren und zur Förderung musikalisch

Begabter. Die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht ist bei der vorliegenden Initiative gegeben.

2.5 Durchführbarkeit

Eine Initiative ist gültig, wenn sie nicht offensichtlich undurchführbar ist (§ 30 Abs. 3 Bst. c KV). Initiativen sind demnach als ungültig zu erklären, wenn offensichtlich ist, dass sie im Fall ihrer Annahme faktisch nicht vollzogen werden können. Die Durchführbarkeit bei der vorliegenden Initiative ist gegeben.

2.6 Fazit

Die Initiative hält die Grundsätze der Einheit der Form und der Materie ein. Ebenso verletzt sie kein übergeordnetes Recht und ist auch nicht offensichtlich undurchführbar. Die Initiative ist deshalb als gültig zu erklären.

3. Stellungnahme zum Initiativbegehren

Gemäss Art. 67a BV fördern Bund und Kantone die musikalische Bildung insbesondere von Kindern und Jugendlichen. Die Kantone haben sich im Rahmen ihrer Zuständigkeit für einen hochwertigen Musikunterricht an Schulen einzusetzen. Bisher gibt es im Kanton Schwyz keine gesetzlichen Vorgaben zum Musikschulwesen. Trotzdem bestehen in praktisch allen Gemeinden Musikschulen für die Volksschülerinnen und -schüler. Der Musikunterricht ist dementsprechend sehr unterschiedlich organisiert und geregelt. Die Ziele der Initiative mit einer gesetzlichen Verankerung des Musikschulwesens gehen in die richtige Richtung. Neben einer Sicherung des Angebots, Förderung des Musikschulangebots, Schaffung effizienterer Strukturen und einheitlicher Bedingungen besteht mit einer kantonalen Regelung auch die Möglichkeit, Bundesgelder im Bereich der musikalischen Talentförderung zu erlangen.

Gestützt auf Art. 67a Abs. 3 BV will der Bundesrat in der Förderperiode 2021–2024 Grundsätze für eine vernetzte, national koordinierte Förderung musikalisch Begabter festlegen und in Zusammenarbeit mit den Kantonen und Musikorganisationen spezifische Massnahmen der Begabtenförderung einführen. Die Grundzüge zur musikalischen Talentförderung sind in der Kulturbotschaft 2021–2024 definiert, die 2020 durch das Bundesparlament verabschiedet wurde.

Zur Erarbeitung eines Rahmenkonzepts für ein nationales Programm zur musikalischen Begabtenförderung hat das Bundesamt für Kultur (BAK) eine breit abgestützte Arbeitsgruppe gebildet. Unter der Projektleitung des BAK waren in dieser Arbeitsgruppe die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), der Schweizerische Städteverband (SSV), der Schweizerische Gemeindeverband (SGV), die Konferenz Musikhochschulen Schweiz (KMHS), der Verband Musikschulen Schweiz (VMS) sowie der Schweizer Musikrat (SMR) vertreten. Der Entwurf des Rahmenkonzepts für eine Talentcard im Bereich Musik wurde Ende 2021 auf Fachebene breiten Kreisen zur Konsultation vorgelegt. Die Resultate daraus werden nun evaluiert und weitere für den Programmstart im Sommer 2022 benötigte Dokumente erarbeitet. In der Folge plant der Bund, im Bereich der musikalischen Begabungsförderung Leistungsvereinbarungen mit den Kantonen abzuschliessen.

Da Musik neben Sport ein wichtiger Lebensbereich bzw. eine wichtige Freizeitgestaltung für Kinder und Jugendliche darstellt und gemäss Art. 67a BV eine Verpflichtung der Kantone zur Förderung eines hochwertigen Musikschulunterrichts an Schulen besteht, erachtet es der Regierungsrat als richtig, eine kantonale gesetzliche Grundlage zu schaffen.

Der Regierungsrat ist entsprechend bereit, die Ausarbeitung eines Musikschulgesetzes (analog, wie es etwa auch der Kanton Zürich kennt) in Auftrag zu geben. Dieses wird in den Grundzügen das Folgende zu regeln haben:

- Musikunterricht an Musikschulen ausserhalb des Unterrichts nach Lehrplan;
- Aufgaben der Gemeinden als Anbieter;
- Auftrag und Ziel der Musikschulen;
- Finanzierung;
- Musiklehrpersonen, Anstellungsbedingungen.

Die Form eines eigenständigen Musikschulgesetzes ist gerechtfertigt, weil die kantonale Förderung der musikalischen Bildung einen Altersbereich abzudecken hat, der beispielsweise über den Wirkungsbereich des Volksschulgesetzes vom 19. Oktober 2005 (VSG, SRSZ 611.210) oder des Gesetzes über die Mittelschulen im Kanton Schwyz vom 20. Mai 2009 (SRSZ 623.110) hinausgeht. Zudem ermöglicht ein Musikschulgesetz eine stringenteren Umsetzung der verfolgten Ziele.

Dem Kantonsrat wird deshalb nach § 31 KV beantragt, die Initiative anzunehmen.

4. Auswirkungen

4.1 Personelle Auswirkungen

Eine Annahme der Initiative bzw. ein sich daraus ergebendes Gesetz (Musikschulgesetz) haben beim Kanton keine unmittelbaren personellen Auswirkungen. Die Musikschulen werden von den Gemeinden anzubieten sein, wie das auch heute schon der Fall ist. Je nach Regelung der Anstellungsbedingungen und zusätzlichen Schülerinnen und Schüler, die die Musikschule besuchen wollen, werden mehr Lehrpersonen benötigt.

4.2 Finanzielle Auswirkungen

Das neu zu erlassende Musikschulgesetz wird sowohl für den Kanton als auch die Gemeinden finanzielle Auswirkungen haben. Einerseits, weil Beiträge zur Förderung musikalisch Begabter zu leisten sein werden und andererseits, weil die Gemeinden mehr Lehrpersonen benötigen und die Anstellungsbedingungen in Anlehnung an das Volksschulwesen angepasst werden sollen.

4.3 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Wesentliche Auswirkungen auf die Wirtschaft sind mit einem Musikschulgesetz nicht zu erwarten.

4.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Ein Musikschulgesetz hat insofern Auswirkungen auf die Gesellschaft, als dass der Zugang zu Musikunterricht erleichtert wird und dadurch mehr Kinder ein Instrument erlernen können. Dies wird Einfluss auf den Nachwuchs von Musikvereinen haben und das Musik machen in der Bevölkerung stärken. Zudem wird es mit zusätzlicher Unterstützung durch den Bund möglich werden, musikalische Talente besser zu fördern. Musik erhält einen höheren Stellenwert, je mehr Kinder und Personen ein Instrument erlernen.

4.5 Auswirkungen auf die Bezirke und Gemeinden

Wie bereits erwähnt, wird es finanzielle Folgen für die Gemeinden als Träger der Musikschulen haben. Zudem werden sie gefordert sein, die bestehenden Musikschulen an die neuen Gegebenheiten anzupassen.

5. Behandlung im Kantonsrat

5.1 Frist

Der Kantonsrat hat innert 18 Monaten über Annahme oder Ablehnung einer Initiative zu entscheiden (§ 33 Abs. 1 KV). Nachdem das Zustandekommen der Initiative am 6. Juli 2021 festgestellt wurde, muss der Kantonsrat bis spätestens 6. Januar 2023 über die Initiative Beschluss fassen.

5.2 Ausgabenbremse

Beim vorliegenden Beschluss handelt es sich nicht um eine Ausgabenbewilligung. Für die Schlussabstimmung gilt das einfache Mehr gemäss § 87 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 (GOKR, SRSZ 142.110).

5.3 Referendum

Bei der Musikschulinitiative handelt es sich um eine Gesetzesinitiative in Form einer allgemeinen Anregung. Wenn der Kantonsrat die Initiative annimmt, bedarf es keiner Volksabstimmung. In diesem Fall wird direkt das geforderte Musikschulgesetz ausgearbeitet und im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren dem Kantonsrat zum Beschluss vorgelegt. Erst dieses Musikschulgesetz wird dann, je nach Ergebnis der Schlussabstimmung im Kantonsrat, gemäss § 31 Abs. 2 KV dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstellt.

Wenn der Kantonsrat die Initiative ablehnt, entscheidet das Volk über sie (§§ 31 Abs. 3 und 34 Abs. 1 Bst. c KV).

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt:

- a) die Initiative «Ja zur kantonalen Verankerung der musikalischen Bildung (Musikschulinitiative)» als gültig zu erklären;
- b) die Initiative «Ja zur kantonalen Verankerung der musikalischen Bildung (Musikschulinitiative)» anzunehmen.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates; Initiativkomitee Musikschulinitiative, Sonnenweg 14b, 6414 Oberarth.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Bildungsdepartement.

Im Namen des Regierungsrates:

Petra Steimen-Rickenbacher
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber