



VSSM / Verband Schweizer Schulmusik
ASME / Association Suisse pour la musique à l'école
ASMS / Associazione Svizzera per la musica nella scuola
ASMS / Associazion Svizra per la musica en scola

Untersuchung des Musikunterrichts in der Volksschule in allen Kantonen der Schweiz

**Auswertung und rechtliche Beurteilung der Umfrage des
Verbands Schweizer Schulmusik von 2017/18**

von

**Alina Krebs, B.A. HSG in Law, und
Prof. Dr. iur. Rainer J. Schweizer**

Im Auftrag des Verbands Schweizer Schulmusik VSSM

St. Gallen, Januar 2021

Der VSSM danke für die Unterstützung dieser vorliegenden Studie durch

Dachverband Lehrerinnen und Lehrer Schweiz LCH

Eidgenössischer Jodler-Verband EJV

Eidgenössischer Orchesterverband EOV

Interessengemeinschaft für Musikalische Grundschule IG-MGS

Schweizer Blasmusikverband SBV

Schweizer Föderation Europa Cantat SFEC

Schweizerische Chorvereinigung SCV

Schweizer Jugend-Sinfonie-Orchester SJSO

Schweizerischer Musikpädagogischer Verband SMPV

Stand: Januar 2021

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung, Zielsetzung und Dank	4
II.	Umsetzung des Lehrplans 21 in den kantonalen Stundentafeln in Bezug auf das Fach Musik.....	5
1.	Grundlagen	5
2.	Entsprechen die kantonalen Stundentafeln der Volksschule im Bereich Musik den Vorgaben (Empfehlungen) der D-EDK für die Pflichtlektionen im LP 21?	7
3.	Vergleich zum Plan d'études romand (PER) und dem Piano di Studio	10
4.	Haben Kantone in der Umfrage «unrichtige» oder vor allem «unvollständige» Antworten gegeben?	11
5.	Was für eine Rechtsnatur bzw. rechtliche Verbindlichkeit haben diese Empfehlungen bzw. der Lehrplan 21 und die darauf basierenden neuen kantonalen Lehrpläne?.....	12
6.	Was gilt bei Abweichungen? Kann ein kantonaler Lehrplan angefochten werden?....	16
III.	Umsetzung von Art. 67a BV	20
1.	Wie muss der Musikunterricht an den Volksschulen nach Art. 67a BV ausgeführt werden? (Auslegung von Art. 67a BV)	20
2.	Umsetzung des Verfassungsartikels auf Bundesebene gemäss Kulturbotschaft im ausserschulischen Bereich.....	25
3.	Wie setzen die Kantone Art. 67a BV um? (Antworten zu Frage 2)	26
IV.	Musikausbildung der Lehrpersonen an den Pädagogischen Hochschulen (PH) sowie allfällige Kritik dieser Ausbildung.....	28
1.	Antworten der Kantone zu Frage 4: Ist die Versorgung des Fachs Musik (Lehrperson mit Abschluss Musik) an der Volksschule auf allen Stufen sichergestellt?	28
2.	Antworten der Kantone zu Frage 5: Stellen die Ausbildungsgänge der PH die Grundversorgung des Musikunterrichts sicher?	29
3.	Besteht eine Kompetenz des Bundes zur Festlegung von Anforderungen an die Ausbildung der Lehrpersonen an den PHs?	32
4.	Abschluss einer Interkantonalen Vereinbarung über die Mindeststandards in Sachen Musik an den Pädagogischen Hochschulen?	36
V.	Einige Abschlussgedanken de lege ferenda.....	36
1.	Wie kann man die Ziele im Musikunterricht erreichen?.....	36
2.	Gibt es rechtliche Einwände gegen die Abwahlmöglichkeit des Fachs Musik an den Pädagogischen Hochschulen?	37
3.	Welche Möglichkeiten bestehen, die mangelhafte Umsetzung des Verfassungsartikels bzw. der Harmonisierung des schulischen Musikunterrichts zu überwinden?	38

I. Einleitung, Zielsetzung und Dank

Im Jahre 2017 richtete sich der Verband Schweizer Schulmusik (VSSM) an alle kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren, um mittels einer Umfrage eine Analyse des Ist-Zustandes bezüglich des Fachs Musik in der Volksschule in allen Kantonen der Schweiz vorzunehmen. Die Umfrage gliedert sich in drei Teile: Erstens wollte der Verband von den Kantonen genaue Auskünfte erhalten zur Gewichtung des Fachs Musik in den Stundentafeln der Zyklen 1, 2 und 3 seit der Verabschiedung bzw. teilweise bereits der Einführung des Lehrplans 21 (LP 21). Zweitens sollte generell in Erfahrung gebracht werden, inwiefern Art. 67a BV, speziell Abs. 2, in den Kantonen umgesetzt wird. Der letzte dritte Teil beschäftigt sich schliesslich mit der Thematik, ob die Musikausbildung der angehenden Lehrpersonen an den Pädagogischen Hochschulen ausreichend ist. Zu allen diesen und zu weiteren Fragen hat die Umfrage des VSSM von 2017/18 viele interessante Daten und Feststellungen hervorgebracht. Im Sommer 2020 konnten die Kantone im Rahmen einer Vernehmlassung zur vorliegenden Untersuchung Stellung beziehen und Bemerkungen und kantonale Rechtsänderungen bekanntgeben. Die in dieser Arbeit gemachten Angaben zu den Kantonen entsprechen demnach dem aktuellen Stand.

Im Rahmen dieser Arbeit sollen nun die Ergebnisse dieser Umfrage ausgewertet und rechtlich beurteilt werden. Dabei werden namentlich die rechtlichen Aspekte der Vorgaben für den Musikunterricht nach LP 21 angeschaut, die Umsetzung von Art. 67a BV – in Verbindung mit den Garantien des sozialen Grundrechts auf einen unentgeltlichen öffentlichen Grundschulunterricht nach Art. 19 BV – beurteilt sowie die Anforderungen an die Musikausbildung an den Pädagogischen Hochschulen diskutiert. Die Untersuchung bezweckt damit die kantonalen Verhältnisse zu vergleichen und zu Verbesserungen anzuregen.

Auch wenn die Musikschulen selbstverständlich einen grossen, unersetzblichen Beitrag zur musikalischen Bildung in der Schweiz leisten, geht es in der Umfrage primär um den Musikunterricht in der Volksschule. Die Musikschulen werden somit nur am Rande thematisiert, und es kann aus dieser Untersuchung demzufolge nicht suggeriert werden, dass diese die Schulmusik ersetzen oder einen Anteil übernehmen sollten.

Bevor wir in Einzelheiten einsteigen, möchten die Verfasserin und der Verfasser dieser Stellungnahme allen Personen danken, die sie mit Rat und Informationen unterstützt haben. Der Dank geht besonders an *Frau Marlen Brand*, *Frau Tamara Kiener*, *Frau Patrizia Lais* und *Herrn Präsident Armon Caviezel* vom Vorstand des VSSM sowie *Frau MLaw Rechtsanwältin Stephanie Bernet* am IRP/HSG.

II. Umsetzung des Lehrplans 21 in den kantonalen Stundentafeln in Bezug auf das Fach Musik

1. Grundlagen

Im Zuge der Vernehmlassung zu den Grundlagen für den LP 21 wurde 2009 diskutiert, ob eine gemeinsame verbindliche Rahmenstundentafel mit Bandbreiten erarbeitet werden soll.¹ Da nicht alle beteiligten Kantone mit der Erarbeitung einer verbindlichen gemeinsamen Stundentafel im Rahmen des LP 21 einverstanden waren, beschloss die Plenarversammlung, die Thematik Stundentafel ausserhalb des Lehrplan-Projekts zu bearbeiten.² Aufgrund des grossen Konfliktpotentials, welches darin bestand, dass grosse Unterschiede in den Lektionentafeln der Kantone bestehen und eine gesamthafte Anpassung als schwer durchsetzbar erschien, wurde auf eine verbindliche Gesamtlösung verzichtet.³ Vielmehr sollte eine *Stundentafel-Empfehlung* zusammengestellt werden.⁴ Im Hinblick auf die Einführung des LP 21 wurde die Geschäftsstelle der D-EDK (Deutschschweizer Erziehungsdirektorinnen und -direktoren Konferenz) am 21.06.2012 von der Plenarversammlung der D-EDK mit der Ausarbeitung eines Fachberichts Stundentafel beauftragt.⁵ Dieser beinhaltete neben einer Übersicht der damaligen Stundentafeln Umsetzungsvorschläge für die künftigen Stundentafeln der Volksschule, welche auf den Planungsannahmen vom LP 21 basieren.⁶

¹ D-EDK, Fachbericht Stundentafel, Version 1.1 04.12.2014, S. 4.

² D-EDK, Fachbericht Stundentafel (FN 1), S. 4.

³ D-EDK, Fachbericht Stundentafel (FN 1), S. 4.

⁴ D-EDK, Fachbericht Stundentafel (FN 1), S. 4.

⁵ D-EDK, Fachbericht Stundentafel (FN 1), S. 4.

⁶ D-EDK, Fachbericht Stundentafel (FN 1), S. 4.

Für das Fach Musik sieht die Stundentafel-Empfehlung der D-EDK aus dem Jahre 2014 wie folgt aus:

Stufe	Primarstufe						Sekundarstufe 1		
	1. Zyklus		2. Zyklus				3. Zyklus		
Klasse	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Vorschlag für Richtwerte	2	2	2	2	2	2	1	2	2
Summe Richtwerte pro Zyklus	4		8				5		
Summe Richtwerte pro Stufe	12						5		
Planungsannahmen LP 21 pro Zyklus	4		8				5		
Ist-Erhebung Durchschnitt Stufe	11.8						4.1		
Ist-Erhebung Durchschnitt	2.3	2.1	2.0	2.0	1.7	1.7	1.4	1.3	1.4
Ist-Erhebung Minimum	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Ist-Erhebung Maximum	4	4	2.5	2.5	2	2	2	2	2

7

Damit den Kantonen der geforderte angemessene Gestaltungsspielraum überlassen werden konnte, wurden Vorschläge in Form von Spannweiten und Richtwerten für die Zuteilung der Unterrichtszeit zu den einzelnen Fächern erarbeitet.⁸ Eine vollständige Angleichung der Stundentafeln wurde bewusst nicht angestrebt.⁹ Der dadurch entstandene Ermessensspielraum führt jedoch, vor allem in Anbetracht der eigentlich verfolgten Harmonisierung, weiterhin zu teilweise grossen kantonalen Unterschieden in den Stundentafeln. Es liegen nun in allen deutsch- und mehrsprachigen Kantonen die Stundentafeln vor, mit denen der LP 21 umgesetzt wird oder noch werden soll.¹⁰ Deshalb haben die NW EDK (Nordwestschweizer EDK), die EDK-Ost (sc. der Ostschweiz) und die BKZ (Bildungsdirektoren-Konferenz der Zentralschweiz) gemeinsam im Herbst 2019 eine erneute Auswertung der kantonalen Stundentafeln vorgenommen.¹¹ Diese Daten dienen auch der hier vorzunehmenden Analyse als Grundlage.

⁷ Tabelle aus: D-EDK, Fachbericht Stundentafel (FN 1), S. 23.

⁸ NW EDK, EDK-Ost, NKZ, Stundentafeln zum Lehrplan 21, Version 9/ 05.09.2019, S. 4; D-EDK, Fachbericht Stundentafel (FN 1), S. 12.

⁹ NW EDK, EDK-Ost, NKZ, Stundentafeln zum Lehrplan 21 (FN 8), S. 4.

¹⁰ NW EDK, EDK-Ost, NKZ, Stundentafeln zum Lehrplan 21(FN 8), S. 4.

¹¹ NW EDK, EDK-Ost, NKZ, Stundentafeln zum Lehrplan 21, (FN 8).

2. Entsprechen die kantonalen Stundentafeln der Volksschule im Bereich Musik den Vorgaben (Empfehlungen) der D-EDK für die Pflichtlektionen im LP 21?

Die D-EDK besteht aus Vertretern der 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantonen. Um den LP 21 zu erarbeiten, war es notwendig zusätzlich die Projektvereinbarung Lehrplan 21¹² abzuschliessen, da nicht alle diese 21 Kantone dem HarmoS-Konkordat¹³ beigetreten sind und daher keine gemeinsame Konkordats-Grundlage für die Erstellung des sprachregionalen Lehrplans bestand. Von den 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantonen haben folgende Kantone den Beitritt zum HarmoS-Konkordat beschlossen: SH, GL, SG, ZH, BS, BL, SO, BE, FR und VS. Nur der Projektvereinbarung LP 21, aber nicht dem HarmoS-Konkordat beigetreten sind folgende Kantone: AG, AI, AR, GR, LU, NW, OW, SZ, TG, UR, ZG.

Die Umfrage hat folgende Resultate ergeben:

a) **Primarstufe (1. und 2. Zyklus) Richtwert für das Fach Musik: insgesamt 12 Wochen (W)-Lektionen à 45min (je 2 W-Lektionen pro Schulstufe)**

- Auf der Primarstufe haben 11 Kantone (AG, BE, BL, BS, SO, LU, AR, GR, SG, TG, ZH) exakt den Richtwert von 12 W-Lektionen à 45min umgesetzt.
- Die Kantone FR und SH übertreffen den Richtwert sogar, denn FR hat 13 W-Lektionen à 50min. und SH 14 W-Lektionen à 45min vorgesehen.
- Hingegen haben 7 Kantone (NW, OW, SZ, UR, ZG, AI, GL, VS), interessanterweise mehrheitlich Innerschweizer Kantone, den Richtwert nicht umgesetzt und sehen weniger als 12 W-Lektionen à 45min in der Primarstufe vor.
 - AI gibt an, dass sie sich zwar an den Empfehlungen orientiert hätten. Aber man habe auch berücksichtigt, dass überdurchschnittlich viele SchülerInnen ausserschulischen Instrumentalunterricht besuchen oder an ausserschulischen Musikschulen unterrichtet werden. AI stellt jedoch einen Ausnahmefall dar, weil dort die musikalische Bildung bereits ein festes Kulturgut breiter Schichten der Bevölkerung ist.
 - In den Kantonen NW und OW wurde die Anzahl Lektionen im Fach Musik (10 W-Lektionen) im Vergleich zu 2012 seit der Einführung des LP 21 nicht verändert bzw. erhöht.
 - Auch im Kanton SZ kam es zu keiner Erhöhung der Anzahl Lektionen. Dort ist noch speziell zu beachten, dass in der Primarstufe ein System der flexiblen Stundentafeln eingesetzt wird, wonach die Lehrpersonen «im Rahmen der Bandbreite über den Lektioneneinsatz» entscheiden. Welche konkreten Auswirkungen dieses System auf den Einsatz der Lektionen für das Fach Musik in der Praxis hat, konnte nicht herausgefunden werden. Von Fachpersonen wird befürchtet, dass in diesem flexiblen System tendenziell weniger bis gar kein Musikunterricht mehr stattfindet.

¹² Verwaltungsvereinbarung über die Durchführung des Erarbeitungsprojekts für einen sprachregionalen Lehrplan (Projektvereinbarung Lehrplan 21) vom 18. März 2010.

¹³ Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007 (HarmoS-Konkordat, SR EDK 1.2). Gemäss Beschluss des EDK-Vorstandes vom 7. Mai 2009 trat das HarmoS-Konkordat am 1. August 2009 in Kraft.

- Im Kanton ZG, welcher mit 6 W-Lektionen zusammen mit AI mit Abstand am wenigsten Lktionen im Fach Musik vorsieht, wurde gemäss eigenen Angaben seit der Einführung des LP 21 keine Veränderung der Anzahl Lktionen vorgenommen. Gerade an diesem Fall zeigt sich, dass die Frage geprüft werden muss, ob es rechtliche Mittel gibt, um eine solche nach dem LP 21 offensichtlich zu geringe Dotierung zu überwinden (dazu Näheres unten).
- GL hatte gemäss der Auswertung der D-EDK im Jahre 2017/2018 11 W-Lektionen dotiert. Gemäss aktuellen Angaben des Kantons seien neu je 2 W-Lktionen pro Stufe der Primarschule eingeführt worden, womit der Richtwert nun erfüllt werde.
- VS sieht ebenfalls immerhin 11 W-Lektionen auf der Primarstufe vor.

Im Vergleich zu den kantonalen Stundentafeln von 2012, welche die Grundlage für den Fachbericht Stundentafel von 2014 bildeten, ist *eine mehrheitliche Angleichung an den Richtwert in den Kantonen deutlich sichtbar*. Einerseits haben nun bis auf SG und FR alle anderen Kantone Lktionen à 45min eingeführt haben. Andererseits wird die «Harmonisierung» dadurch deutlich, dass nun die meisten Kantone (bis auf AI, ZG, SZ, SH, FR) dem Fach Musik zwischen 10-12 W-Lektionen widmen. Im Jahre 2012 zeigte sich noch ein unterschiedlicheres Bild: BE, GR, TG und ZH hatten bereits 12 W-Lktionen vorgesehen. Die Kantone SH, SG, AR, BS dotierten teilweise deutlich mehr als 12 W-Lktionen. Im Mittelfeld bewegten sich damals die Kantone AG, BL, FR, VS, LU, NW, OW, UR, die jeweils zwischen 10 und 11 W-Lktionen für das Musik dotierten.

b) **Sekundarstufe I Richtwert: insgesamt 5 W-Lektionen à 45min (Verteilung: 7. Kl. 1 WL, 8. Kl. 2 WL, 9. Kl. 2 WL)**

- Auf Sekundarstufe sieht die Auswertung etwas anders aus als auf Primarstufe. Den Richtwert von 5 W-Lektionen erfüllt bzw. übertrifft lediglich der Kanton BE, welcher 6 W-Lektionen im Pflichtbereich vorsieht.
- Der Kanton TG kommt immerhin auf 4 W-Lektionen (wobei in der 3. Kl. das Belegen von mind. 2 Lektionen im musisch-gestalterischen Bereich obligatorisch ist).
- Im Kanton AG besteht ein dreigliedriges System für die Sekundarstufe I (Real-, Sekundar- und Bezirksschule). In der Real- und Sekundarschule sind insgesamt 4 W-Lektionen vorgesehen und in der Bezirksschule 5 W-Lektionen.
- 9 Kantone (FR, SO, VS, LU, NW, AR, GL, GR, SG) sehen 3 W-Lektionen im Pflichtbereich vor, jedoch unterschiedlich verteilt auf die 3 Jahre der Sekundarstufe I.
- In 8 Kantonen (BL, BS, OW, SZ, UR, ZG, SH, ZH) sind lediglich 2 W-Lektionen im Pflichtbereich vorgesehen, jedoch ebenfalls unterschiedlich verteilt auf die 3 Jahre Sekundarstufe I.
- In den Kantonen AG, BL, BS, LU, NW, OW, SZ, AI, SG, ZH, GR, ZG besteht die Möglichkeit, nach Wunsch die Anzahl Lektionen im Wahlbereich zu erhöhen. Wird diese Wahloption zusammen mit den Pflichtlektionen betrachtet, dann erreichen bzw. übertreffen die Kantone AG, BL, BS, SG, AI, GR den Richtwert von 5 W-Lektionen. LU, NW und OW bieten in dieser Betrachtung maximal 4 W-Lektionen an in der gesamten Sekundarstufe I. SG erreicht damit insgesamt maximal 3 und ZH 3.5 W-Lektionen in der gesamten Sekundarstufe I.
- Der Kanton AI sticht auch auf Sekundarstufe I mit seiner Regelung heraus. Hier ist nur 1 W-Lektion im Pflichtbereich vorgesehen, jedoch besteht die Möglichkeit, im Wahlbereich bis zu 5 W-Lektionen (3 in 2. Kl. und 2 in 3. Kl.) zusätzlich zu wählen.

Das System, welches die meisten Kantone auf Sekundarstufe I einsetzen, *indem Musik mehrheitlich im Wahlpflichtbereich angeboten wird*, ist an sich nicht «unzulässig» gemäss LP 21. Kritisch in Frage gestellt wird von Fachleuten hingegen, *ob dieses System auch sinnvoll umgesetzt werden kann und ob so nicht die Gefahr begünstigt wird, dass die Schülerinnen und Schüler auf Sekundarstufe I aufgrund der Wahlmöglichkeit je nach Verteilung der Lektionen zum Teil praktisch keinen Musikunterricht mehr besuchen*. Mit der Streichung der Pflichtlektionen in vielen Kantonen, nota bene vor allem im 2. und 3. Sek. I Schuljahr, können die Zielvorgaben des LP 21 und somit der fachliche Übertritt in nächstfolgende Schulen nicht gewährleistet werden. Dies bedeutet gravierende Einbussen in der Bildung sowie eine Verletzung der Chancengleichheit.¹⁴

¹⁴ BGer 2C_446/2010 vom 16.09.2010, E. 5.2.

3. Vergleich zum Plan d'études romand (PER) und dem Piano di Studio

Alle Westschweizer Kantone (und selbstverständlich auch die zweisprachigen Kantone BE, FR, VS) sowie das Tessin haben den Beitritt zum HarmoS-Konkordat beschlossen. Zusätzlich haben die Westschweizer Kantone eine weitere interkantonale Vereinbarung erarbeitet (die *Convention scolaire romande* vom 21.06.2007¹⁵; CSR). Im Rahmen der CSR wurde die CIIP (*Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin*) mit der Aufgabe der Erarbeitung des sprachregionalen Lehrplans *Plan d'études romand* (PER)¹⁶ betraut, welcher auf dem HarmoS-Konkordat basiert. Der PER wurde in allen beteiligten Kantonen bis längstens im Schuljahr 2014-2015 eingeführt. Der Kanton Tessin ist zwar Mitglied der CIIP, jedoch ist er der CSR nicht beigetreten und hat somit auch nicht den PER als Lehrplan übernommen. Das Tessin befolgt einen eigenen Lehrplan, nämlich den «Piano di Studio».

a) Stundentafeln auf Primarstufe vom Schuljahr 2016-2017

- Im PER wird der Kindergarten/Vorschule als «*première et deuxième classes*» bezeichnet; daher beschränken sich die folgenden Aussagen auf die 3.- 8. Kl. gemäss dem PER (entspricht 1.-6. Kl. im LP 21).
- GE sieht auf Primarstufe insgesamt 12 W-Lektionen vor.
- Im Kanton JU werden auf Primarstufe 8 W-Lektionen Musikunterricht erteilt.
- In NE sind in der Primarschule pro Stufe 4 W-Lektionen im dreiteiligen «*Pool Musique/Arts visuels/ Activités créatrices et manuelles*» vorgesehen; diese drei Themen werden in der Suisse romande von der Primarstufe bis zur Pädagogischen Hochschule als Bestandteile des Unterrichtsfachs «*Arts*» angesehen.¹⁷ Daher kann nicht genau eruiert werden, wie viele Stunden in NE tatsächlich auf das Fach Musik entfallen.
- Im Kanton VD sind auf Primarstufe in der 1., 2., 5. und 6. Kl. je 2 W-Lektionen vorgesehen. In der 3. und 4. Kl. sind je 3 W-Lektionen zusammen mit «*Arts visuels*» dotiert; die konkrete Aufteilung ist nicht bekannt. In der 7. und 8. Kl. sind nochmals je 2 W-Lektionen dotiert.
- Im Kanton VS werden auf Primarstufe 10 W-Lektionen Musik erteilt.
- Im System von FR wird keine exakte Lektionenzahl pro Stufe angegeben, sondern es werden Spannweiten genannt. Dabei ist zu beachten, dass in der 3.-6. Kl. diese Lektionen auch das Fach «*arts visuels*» + *ACM (activités créatrices et manuelles)*» beinhalten, daher ist nicht genau zu eruieren, wie viele Lektionen davon wirklich auf das Fach Musik entfallen. Gemäss offiziellen Angaben sind für die 1. und 2. Kl. in diesem Bereich insgesamt 2-2.5 W-Lektionen dotiert. In der 3. und 4. Kl. sind von insgesamt 4.5-5.5 Lektionen 1.5 W-Lektionen für das Fach Musik vorgesehen. In der 5. und 6. Kl. ist noch mind. 1 W-Lektion für das Fach Musik vorgesehen von insgesamt 4-5 W-Lektionen im Bereich «*arts visuels + ACM*».
- Im TI sind auf Primarstufe insgesamt 7 W-Lektionen (3.-7. Kl. 5 à 45min und 2 à 50min in der 8. Kl.) vorgesehen.

¹⁵ Von der CIIP beschlossen am 21.06.2007 und in Kraft getreten am 01.08.2009.

¹⁶ Von der CIIP angenommen am 27.05.2010.

¹⁷ Cf. <https://www.hep-bejune.ch/fr/Recherche/Domaines-activites/Arts-activites-creatrices-et-manuelles-arts-visuels-musique/Arts-activites-creatrices-et-manuelles-arts-visuels-musique.html>.

b) **Stundentafeln auf Sekundarstufe I vom Schuljahr 2016-2017**

- Auf Sekundarstufe I sind im Kanton GE lediglich 2 W-Lektionen dotiert.
- JU sieht in den ersten beiden Jahren der Sekundarstufe I je 1 W-Lektion vor und in der 9. Kl. kann gewählt werden zwischen 2 W-Lektionen Musik oder «*Arts visuels*»
- Auf Sekundarstufe I sind in NE insgesamt 2 W-Lektionen vorgesehen (verteilt auf 2 Jahre).
- Auf Sekundarstufe I sind im Kanton VD insgesamt 3 W-Lektionen vorgesehen. Dasselbe gilt in VS und FR auf Sekundarstufe I mit 3 W-Lektionen vor.
- Im TI werden auf Sekundarstufe I 3 W-Lektionen à 50min im Pflichtbereich angeboten. Im letzten Schuljahr besteht eine Wahlfachoption («*Éducation musicale ou Éducation visuelle ou Techniques de projet et constructions*») von 2 W-Lektionen.

c) **Spezialfall: Stundentafeln der mehrsprachigen Kantone BE, VS, FR**

Tatsächlich bestehen in den mehrsprachigen Kantonen Unterschiede in der Anzahl Lektionen im Fach Musik innerhalb des Kantons, je nach dem zu welchem Sprachteil die Schule zugehört. Auffallend ist, dass dabei derjenige Teil des Kantons, welcher dem LP 21 folgt, insgesamt mehr Lektionen im Fach Musik vorsieht, als diejenigen Kantone, die den PER befolgen.

- $VS_{(LP21)} = 14$ W-Lektionen; $VS_{(PER)} = 13$ W-Lektionen;
- $BE_{(LP21)} = 19$ W-Lektionen; $BE_{(PER)} = 9$ W-Lektionen;
- $FR_{(LP21)} = 15$ W-Lektionen; $FR_{(PER)} =$ System mit Lektionen-Spannweiten und Kombination mit dem Fach «*arts visuels + ACM*».

4. Haben Kantone in der Umfrage «unrichtige» oder vor allem «unvollständige» Antworten gegeben?

Einige Kantone (AR, BL, SO, FR, GE, JU, NE, VD) geben in der Umfrage explizit an, dass sie die Richtwerte der D-EDK in ihren Stundentafeln umsetzen. Dabei ist jedoch nicht klar, ob sie dabei lediglich die Anzahl obligatorischer W-Lektionen meinen oder ob sie denken, dass sie die Richtwerte erfüllen, wenn man die Wahlfach Lektionen mitzählt. Werden die Wahlfächer mitgezählt, dann erfüllen oder übertreffen 8 Kantone (AG, BE, BL, BS, SO, SG, SH, GR) die Empfehlung von insgesamt 17 W-Lektionen in der Volksschule. Zählt man nur die Lektionen im Pflichtbereich während der Volksschule, dann hat von den 7 Kantonen, welche explizit aussagen, dass sie die Empfehlungen umsetzen, lediglich der Kanton BE diese auch tatsächlich erfüllt. Im Grossen und Ganzen haben aber die meisten Kantone (soweit sich dies beurteilen lässt) wahrheitsgemässen Antworten gegeben, oder sie haben wahrheitsgemäß darauf verwiesen, dass der neue Lehrplan noch in Bearbeitung sei. Der LP 21 ist nun in allen beteiligten Kantonen beschlossen worden und die darauf basierenden kantonalen Lehrpläne wurden erlassen. Ab dem Schuljahr 2020/2021 beginnt nun auch der letzte Kanton (AG) mit der gestaffelten Einführung des neuen Lehrplans.

5. Was für eine Rechtsnatur bzw. rechtliche Verbindlichkeit haben diese Empfehlungen bzw. der Lehrplan 21 und die darauf basierenden neuen kantonalen Lehrpläne?

Das HarmoS-Konkordat entspricht der Form eines rechtsetzenden, staatsrechtlichen Vertrags zwischen Kantonen i.S.v. Art. 48 BV.¹⁸ Die dem Konkordat beigetretenen Kantone wollen mit diesem Vertrag ihre verfassungsrechtliche Pflicht zur Koordination und Harmonisierung des Schulwesens erfüllen, welche sich aus Art. 62 Abs. 4 BV ergibt.¹⁹

Zentraler Bestandteil der Harmonisierung ist, gestützt auf national geltende Bildungsstandards, der Erlass sprachregionaler Lehrpläne (*Lehrplan 21, Plan d'études romand* und *Piano di studio*).²⁰ Das HarmoS-Konkordat bietet in Art. 8 für die *beigetretenen Kantone* eine rechtliche Grundlage für die freiwillige Zusammenarbeit und Abstimmung in der Erarbeitung der sprachregionalen Lehrpläne.²¹ Bezuglich *der nicht dem HarmoS-Konkordat beigetretenen Kantone* ist davon auszugehen, dass sich der sprachregionale Lehrplan direkt auf Art. 62 Abs. 4 BV abstützt, auch wenn es an einer detaillierten verfassungsrechtlichen Grundlage fehlt, denn erstens kann der «Koordinationsweg» nach Art. 62 Abs. 4 BV auch durch autonomen Nachvollzug erreicht werden, und zweitens wären sonst diese Kantone an ein Konkordat gebunden, dem sie gar nicht beigetreten sind.²² Die Pflicht zur Harmonisierung muss eben nicht zwingend durch den Beitritt zum HarmoS-Konkordat erfüllt werden, sondern es genügt auch eine faktische Ausrichtung an gemeinsamen Standards.²³

¹⁸ ANDREAS GLASER/CORINA FUHRER, Der Lehrplan 21: Interkantonales soft law mit Demokratiedefizit, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR), 2015, S. 514; Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), Die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 14. Juni 2007: Kommentar, Entstehungsgeschichte und Ausblick, Instrumente, Bern 2011, S. 10; THOMAS GÄCHTER, Welche Gestaltungsspielräume verbleiben den Kantonen im Rahmen des HarmoS-Konkordats?, in: Andreas Auer (Hrsg.). Herausforderung HarmoS: Bildungspolitik, Föderalismus und Demokratie auf dem Prüfstein, Zürich 2010, S. 74; TOBIAS JAAG, Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen, in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl., Zürich/ St. Gallen 2015, §14 Rz. 5.

¹⁹ BERNHARD EHRENZELLER, in: Bernhard Ehrenzeller/ Benjamin Schindler/ Rainer J. Schweizer/ Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar (zit. SGK BV), 3.Aufl., Zürich/ St. Gallen 2014, Art. 62 Rz. 51 ff.; PETER HÄNNI, in: Bernhard Waldmann/ Eva Maria Belser/ Astrid Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar Bundesverfassung (zit. BSK BV), 1. Aufl., Basel 2015, Art. 62 Rz. 39 ff.

²⁰ SGK BV-EHRENZELLER (FN 19), Art. 62 Rz. 47.

²¹ GLASER/ FUHRER (FN 18), S. 515.

²² Wir schliessen uns hier der Auffassung von Frau Stephanie Bernet an.

²³ SGK BV-EHRENZELLER (FN 19), Art. 62 Rz. 58; BERNHARD EHRENZELLER, Rechtliche Grundordnung des Bildungsraumes Schweiz, in: Bernhard Ehrenzeller (Hrsg.), Bildungs-, Kultur- und Sprachenrecht, Bd. IX Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Basel 2018, S. 25; BSK BV-HÄNNI (FN 19), Art. 62 Rz. 44.

Deshalb wurde von den 21 Kantonen der D-EDK eine «Verwaltungsvereinbarung» für den LP 21 errichtet, genannt: «Verwaltungsvereinbarung über die Durchführung des Erarbeitungsprojekts für einen sprachregionalen Lehrplan (Projektvereinbarung Lehrplan 21)».²⁴ Daran beteiligt sind nicht nur die 10 deutsch- und mehrsprachigen Kantone, die dem HarmoS-Konkordat beigetreten sind, sondern auch die 11 Kantone, welche sich gegen den Beitritt entschieden haben. Diese «Projektvereinbarung» dient den Kantonen als Instrument zur Erfüllung der Harmonisierungspflicht²⁵, die sich aus Art. 62 Abs. 4 BV ergibt. Da die Projektvereinbarung einzig die Erarbeitung des LP 21 zum Gegenstand hat und sich somit auf die Regelung eines Einzelfalls beschränkt, kommt ihr nach Meinung einzelner Autoren lediglich öffentlich-rechtlicher rechtsgeschäftlicher und nicht rechtsetzender Charakter zu; daher handle es sich dabei nicht um eine Rechtsgrundlage im eigentlichen Sinn.²⁶ In staats- und verfassungsrechtlicher sowie in (subsidiär immer massgeblichen) völkerrechtlicher Sicht kann diese Projektvereinbarung, die wahrscheinlich bewusst als Vereinbarung der Regierungen und ohne Mitwirkung der Kantonsparlamente beschlossen wurde, aber dennoch als ein rechtsverbindlicher interkantonaler Staatsvertrag angesehen werden.

Rechtliche Probleme stellen sich allerdings bezüglich des LP 21. Die Kantone sind berechtigt, unter Voraussetzung der in Art. 48 Abs. 4 BV genannten Kriterien, interkantonale Organe zum Erlass von rechtsetzenden Normen zu ermächtigen, um einen interkantonalen Vertrag umzusetzen. Die Voraussetzungen in Art. 48 Abs. 4 BV für eine Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen an die D-EDK sind jedoch im Falle des LP 21 *nicht erfüllt*, weshalb er schon wegen der fehlenden Rechtsgrundlagen nicht als verbindliches interkantonales Sekundärrecht qualifiziert werden kann.²⁷ Dies begründet sich vor allem darin, dass der LP 21 bzw. die zugrundliegende Projektvereinbarung nicht nach dem für die Gesetzgebung geltenden Verfahren erlassen wird, sondern lediglich von den kantonalen Erziehungsdirektoren/-innen beschlossen und von den jeweiligen Kantonsregierungen genehmigt wird.

Vielmehr handelt es sich beim LP 21 um *interkantonales soft law*, welches von der D-EDK als staatliches Organ bzw. interkantonales Gremium erlassen wurde, jedoch nicht im für verbindliche interkantonale Rechtsetzung vorgeschrieben Verfahren (Art. 48 Abs. 4 BV).²⁸

²⁴ Z.B. amtliche Publikation des Kantons Bern: BSG 439.62-1: Verwaltungsvereinbarung über die Durchführung des Erarbeitungsprojekts für einen sprachregionalen Lehrplan (Projektvereinbarung Lehrplan 21) vom 18. März 2010 (vgl. auch FN 11)

²⁵ In der Lehre ist umstritten, ob es sich um eine Pflicht oder eine Obliegenheit handelt. Für eine Pflicht sind: SGK BV-EHRENZELLER (FN 19), Art. 62 BV Rz. 51; AMBÜHL, in: Herausforderung HarmoS (FN 19), S. 37; sowie LIENHARD/NUSPLIGER, kantonale Fremdspracheninitiative im Kontext übergeordneten Bundesrechts, in: ZBI 2016, S. 115 ff. Von einer Obliegenheit sprechen hingegen: WALDMANN, Besteht eine Bundeskompetenz zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts, in: Newsletter du fédéralisme suisse, 2015/1, S. 7; und GLASER, Kompetenz der Kantone zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts in der Primarschule, in: ZBI 2016, S. 142 ff. GIOVANNI BIAGGINI, BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 62 Rz. 11a spricht von einem Handlungsdruck.

²⁶ GLASER/FUHRER (FN 18), S. 515; JAAG (FN 18), § 14 Rz. 5.

²⁷ GLASER/FUHRER (FN 18), S. 516 f.; SGK BV-SCHWEIZER/ABDERHALDEN (FN 19), Art. 48 Rz. 51 ff.

²⁸ GLASER/FUHRER (FN 18), S. 518.

Soft law ist ein völkerrechtlicher Begriff; für diesen gibt es jedoch keine einheitliche völkerrechtliche Definition, da er je nach Rechtsordnung und teilweise auch Rechtsbereich unterschiedlich verstanden wird.²⁹ Trotzdem können *zwei konstitutive Elemente* identifiziert werden, die allen Erscheinungsformen gemeinsam sind: Es handelt sich bei *soft law* erstens um normative Bestimmungen, also Bestimmungen, die ein Sollen beschreiben, die aber zweitens rechtlich nicht verbindlich sind.³⁰ Unverbindlichkeit bedeutet hingegen nur, dass diese Normen nicht mit Rechtsmitteln durchgesetzt werden können, trotzdem kommen ihnen stets gewisse tatsächliche und/oder rechtliche Auswirkungen zu.

Im nationalen, schweizerischen Kontext bzw. hier interkantonalen Kontext formuliert dieses *soft law* zwecks Rechtsharmonisierung der kantonalen Lehrpläne zahlreiche generell-abstrakte Empfehlungen, welche als «Modellgesetz» für die Rechtssetzung durch die Kantone dienen.³¹ Diese Bestimmungen erzeugen so eine Art normativen Druck unter den vereinbarenden Parteien zur Einhaltung oder Umsetzung, da ihnen durch das Vertrauen in die Zustimmung zu solchen Normen eine höhere vorwiegend staatspolitische Verpflichtung obliegt, als wenn es sich um blosse politische Deklarationen oder Absichtserklärungen handelte.

Da dem LP 21 als *soft law* Instrument keine unmittelbare Rechtsverbindlichkeit zukommt, bedarf es einer Umsetzung ins kantonale Recht. Für den Erlass der auf dem LP 21 basierenden einzelnen kantonalen Lehrpläne ist eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht notwendig, da aufgrund der kantonalen Schulhoheit nach Art. 62 Abs. 1 BV weder die Bundesverfassung noch das HarmoS-Konkordat bzw. die Projektvereinbarung Lehrplan 21 eine solche Grundlage bieten. Diese Rechtsgrundlage findet sich wie bisher in den *kantonalen Schulgesetzen*, welche die wichtigsten Elemente der Lehrpläne bestimmen sollten und worin in der Regel die Zuständigkeit eines Exekutivorgans für den Erlass des kantonalen Lehrplans festgelegt wird. Jedoch sollte jeder beteiligte Kanton die Umsetzung des LP 21 durch konkrete Vorgaben und Bestimmungen zu den wichtigen Fragen in seinem Schulgesetz und nicht nur durch einen Regierungs- oder Departementsbeschluss verwirklichen.

Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass der Lehrplan, welcher die konkrete Gestaltung des Unterrichts zum Gegenstand hat, den Kerngehalt des *sozialen Grundrechts* von Art. 19 BV tangiert. Dieses Grundrecht gewährleistet den verfassungsmässigen Individualanspruch auf «ausreichenden» und «unentgeltlichen» Grundschulunterricht.³²

Der Begriff «Grundschulunterricht» erfasst i.S.v. Art. 19 BV sachlich «die Grundschulen in der obligatorischen Schulzeit», also die Primarschulen, Sekundarschulen I und Sonderschulen.³³

²⁹ Konsultation und Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 18.4104, Aussenpolitische Kommission SR, 12. November 2018, Bern 26. Juni 2019, S. 5 f.

³⁰ Bericht des Bundesrates Soft Law (FN 29), S. 5 f.

³¹ GLASER/FUHRER (FN 18), S. 518.

³² BIAGGINI BV Komm. (FN 25), Art. 19 Rz. 9; SGK BV-KÄGI-DIENER (FN 19), Art. 19 Rz. 15 ff.

³³ BSK BV-WYTENBACH (FN 19), Art. 19 Rz. 10; BIAGGINI BV Komm. (FN 25), Art. 19 Rz. 8; SGK BV-KÄGI-DIENER (FN 19), Art. 19 Rz. 34; BGE 129 I 35, S. 39 E. 7.4.

Der Anspruch aus Art. 19 BV kann also verletzt sein, wenn die in einem Lehrplan vorgesehenen Lerninhalte *keine ausreichende Schulbildung* gewährleisten und dafür, falls die Einschränkungen sachlich gerechtfertigt werden können, keine genügende gesetzliche Grundlage besteht.

Gemäss Bundesgericht wird eine Einschränkung von Art. 19 BV, auch wenn es sich dabei nicht um ein Freiheitsrecht handelt, sinngemäss nach den Regeln über die Einschränkung von Grundrechten nach Art. 36 BV geprüft.³⁴ Daher wird bei einer Einschränkung neben dem überwiegenden öffentlichen oder privaten Interesse und der Verhältnismässigkeit nicht zuletzt auch eine genügende gesetzliche Grundlage z.B. im Schulgesetz für die Einschränkung verlangt.³⁵ Dabei gilt es jedoch den schmalen Grat zur Forderung nach Flexibilität in der Gestaltung des Schulunterrichts zu wahren. Denn die komplette Ausformulierung des Lehrplans innerhalb des Schulgesetzes selbst könnte wiederum die Möglichkeit verhindern, schnell Änderungen vorzunehmen und so auf sich laufend ändernde Umstände angemessen reagieren zu können.

Uneinigkeit besteht in der Rechtslehre und Staatsrechtspraxis bezüglich der Einordnung des kantonalen Lehrplans als Verwaltungs- oder Rechtsverordnung, ausser wenn ein Kanton im Gesetz den Erlass des Lehrplans explizit in Form der Rechtsverordnung vorschreibt.³⁶ Entscheidendes Abgrenzungskriterium ist die Aussenwirkung bzw. der Adressatenkreis. Denn nicht alle generell-abstrakten Handlungsformen der Verwaltung entfalten wie Verordnungen automatisch rechtsverbindliche Aussenwirkung.³⁷ Soll die Wirkung verwaltungsintern begrenzt sein und nicht auch Rechtswirkungen gegenüber Privatpersonen entfalten, handelt es sich um eine Verwaltungsverordnung.³⁸ Das allerdings ist bei einem kantonalen Lehrplan *sicher nicht durchgängig der Fall*. Denn auch wenn der kantonale Lehrplan sich in erster Linie an die Lehrpersonen, Schulen und Bildungsbehörden richtet und diese unmittelbar verpflichtet sind, den Inhalt des Lehrplans einzuhalten, tangiert der Lehrplan nichtsdestotrotz auch die Schülerinnen und Schüler sowie deren Erziehungsberechtigte intensiv, weil sie, z.B. über Umfang und Ausgestaltung des Unterrichts im zentralen Fach Musik, direkt betroffen sind vom Inhalt des Lehrplans. Dementsprechend müssen die grundlegenden Elemente eines Lehrplans im kantonalen Schulgesetz und den Verordnungen zum Schulgesetz niedergelegt werden.³⁹

³⁴ BGE 129 I 12, S. 19 f. E. 6.1 ff.; BIAGGINI BV Komm. (FN 25), Art. 19 Rz. 12; SGK BV-KÄGI-DIENER (FN 19), Art. 19 Rz. 36.

³⁵ BGE 129 I 12, S. 19 f., E. 6.1 ff.; BGer Urteil 2C_446/2010 vom 16.09.2010, E. 5.3.

³⁶ Z.B. Kanton Schaffhausen Art. 22 Abs. 1 Schulgesetz SH; GLASER/FUHRER argumentieren, dass es eine Verwaltungsverordnung ist, HERBERT PLOTKE, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl., Bern u.a. 2003, S. 84 hingegen geht von einer Rechtsverordnung aus. Ausführlich dazu auch STEPHANIE BERNET in ihrer bald erscheinenden Dissertation.

³⁷ GLASER/FUHRER (FN 18), S. 520 f.; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/ St. Gallen 2016, Rz. 69 ff.; Hingegen qualifiziert das Verwaltungsgericht St. Gallen im Entscheid B 2014/216 E.4.1 vom 28. April 2015 den Lehrplan per se als Verordnung mit Aussenwirkung.

³⁸ GLASER/FUHRER (FN 18), S. 521; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (FN 37), Rz. 77 ff.

³⁹ Nach der Praxis des Bundesgerichts (vgl. BGE 143 I 361; 135 I 79, S. 85 E. 6) können Einzelheiten der Regelung delegiert werden. Unseres Erachtens kann der Regierungsrat dann den Lehrplan erlassen, wenn dieser nicht in Widerspruch zum geltenden Schulgesetz steht (was in einzelnen Kantonen der Fall war oder ist) und wenn die Gründanliegen des aktuellen Lehrplans im Schulgesetz verankert sind.

Indem sich das Kantonsparlament mit dem Lehrplan befassen muss, kann auch dessen demokratische Legitimation erhöht werden. Hingegen wird eine fachliche Legitimation eher dadurch erreicht, dass der Lehrplan z.B. durch den Erziehungsrat erlassen wird in dem auch Lehrpersonen vertreten sind.

6. Was gilt bei Abweichungen? Kann ein kantonaler Lehrplan angefochten werden?

Wird für den Erlass des kantonalen Lehrplans die Form der Rechtsverordnung vorgeschrieben, so ist der Lehrplan als generell-abstrakte Norm mit Aussenwirkung direkt anfechtbar.⁴⁰ Lehrpläne, welche eine Kantonsregierung blass in Form einer Verwaltungsverordnung im Sinne von Instruktionen an die Schulbehörden erlässt, können ebenfalls (ausnahmsweise) direkt angefochten werden und eine abstrakte oder eine konkrete gerichtliche Normenkontrolle auslösen, sofern «die darin enthaltenen Anweisungen an die Verwaltungsorgane zugleich geschützte Rechte des Bürgers berühren und damit so genannte Aussenwirkung entfalten».⁴¹ Primär ist das Anfechtungsobjekt bei Verwaltungsverordnungen jedoch eine gestützt darauf erlassene Verfügung, z.B. gegen Eltern, welche die Rechtmässigkeit eines bestimmten Unterrichts bestreiten.⁴²

Um einen Lehrplan anzufechten, welcher a) nicht die von der D-EDK empfohlene Anzahl Lktionen im Fach Musik einhält und somit höchstwahrscheinlich keinen «hochwertigen Musikunterricht» gewährleistet, wie dies Art. 67a als Verfassungsauftrag zur musikalischen Bildung in Abs. 2 BV fordert, und welcher b) für diese Einbusse keine ausreichende, die wesentlichen Inhalte umfassende Gesetzesgrundlage besteht, muss u.E. auf zwei Wegen vorgegangen werden.

Einerseits ist Art. 19 BV ein justiziables soziales Grundrecht, d.h. der daraus fliessende Anspruch kann gegenüber den kantonalen Behörden und vor Gericht durchgesetzt werden.⁴³ Es wird ein unentgeltlicher und vor allem ein «ausreichender Grundschulunterricht» als Minimalstandard gefordert.⁴⁴ Der verfassungsmässige Anspruch garantiert, dass Lerninhalte vermittelt werden, «die in der hiesigen Wertordnung als unverzichtbar gelten».⁴⁵ Ziel ist es, insbesondere die Chancengleichheit der Schülerinnen und Schüler zu wahren.⁴⁶

⁴⁰ Als kantonaler Erlass i.S.v. Art. 82 lit. b BGG mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vor dem Bundesgericht; RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 3. Aufl., Basel 2014, Rz. 1889; BGE 121 II 473, S. 478 E. 2b); GLASER/FUHRER (FN 18), S. 523.

⁴¹ BGE 128 I 167, S. 172 E. 4.3; GLASER/FUHRER (FN 18), S. 523 f.; RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER (FN 40), Rz. 1890.

⁴² GLASER/FUHRER (FN 18), S. 523; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 41 Rz. 27.

⁴³ BSK BV-WYTTEBACH (FN 19), Art. 19 Rz. 9; BIAGGINI BV Komm. (FN 25), Art. 19 Rz. 1 ff.; SGK BV-KÄGI-DIENER (FN 19), Art. 19 Rz. 17.

⁴⁴ BSK BV-WYTTEBACH (FN 19), Art. 19 Rz. 9; SGK BV-KÄGI-DIENER (FN 19), Art. 19 Rz. 13.

⁴⁵ BGE 130 I 352, S. 354 f. E. 3.3; BGE 129 I 12, S. 16 f. E. 4.2; BGE 119 Ia 178, S. 194 f. E. 8a; BSK BV-WYTTEBACH (FN 19), Art. 19 Rz. 9; BIAGGINI BV Komm. (FN 25), Art. 19 Rz. 3.

⁴⁶ BGer 2C_446/2010 vom 16.09.2010, E. 5.2.; SGK BV-KÄGI-DIENER (FN 17), Art. 19 Rz. 15.

Dieser Anspruch umfasst auch eine grundlegende Schulung in kultureller Hinsicht (vgl. zum verfassungsrechtlichen Kulturbegriff den Art. 69 BV⁴⁷), damit die Schüler kulturelle Fähigkeiten und eine kulturelle Identität entwickeln können.⁴⁸ Die grundrechtliche Garantie gibt den Rahmen vor, in welchem die Kantone ihre Schulhoheit ausüben können.⁴⁹

Gemäss Bundesgericht definiert Art. 19 BV für die Ausübung des kantonalen Gestaltungsspielraums *einen nicht unterschreitbaren Mindeststandard*.⁵⁰

Um zu beurteilen, ob der Inhalt eines Lehrplans den verfassungsmässigen Anspruch einschränkt bzw. eine nicht ausreichende Schulbildung geboten wird, muss geklärt werden, wie das Erfordernis des «ausreichenden» Grundschulunterrichts definiert wird und in welchem Verhältnis Art. 19 BV zu Art. 62 BV und 67a BV steht.

Art. 19 BV muss stets in Zusammenhang mit Art. 62 BV gelesen werden, da in dieser Bestimmung vor allem in Abs. 2 der Inhalt des sozialen Grundrechts konkretisiert wird, indem neben dem Kriterium des «ausreichenden» und «unentgeltlichen» Unterrichts weitere Minimalvorgaben festgelegt werden.⁵¹

Da weder in der Verfassung noch auf Gesetzesstufe der Begriff definiert wird, ist für die Bestimmung der inhaltlichen Anforderungen des Begriffs «ausreichend» i.S.v. Art. 19 und 62 Abs. 2 BV primär die Rechtsprechungspraxis zu Art. 19 BV entscheidend.⁵²

Das Kriterium des «ausreichenden» Grundschulunterrichts bestimmt sich *subjektiv* nach den Bedürfnissen der Kinder und *objektiv* nach einem allgemeinen fachlichen Standard: Dieser ist von diversen Faktoren abhängig, und er kann sich simultan zur Gesellschaft ständig weiterentwickeln.⁵³ In *quantitativer* Hinsicht bietet das HarmoS-Konkordat einen solchen allgemeinen Standard, indem die Anzahl Jahre der obligatorischen Schulzeit harmonisiert wurden.⁵⁴ Art. 61a Abs. 1 BV macht eine sehr allgemeine, aber wichtige qualitative Vorgabe, indem er dem Bund und den Kantonen u.a. die Pflicht auferlegt, gemeinsam für einen schweizerischen Bildungsraum von «*hoher Qualität*» zu sorgen. Der Qualitätsbegriff wird aber nicht weiter konkretisiert. In *qualitativer* Hinsicht muss der Unterricht jedoch inhaltlich genügend sein, «um Schüler sachgerecht auf ein selbstverantwortliches Leben im modernen Alltag vorzubereiten»⁵⁵ und ihnen «die notwendigen Grundlagen für einen weiterführenden Schulbesuch» vermitteln.⁵⁶

⁴⁷ Näheres dazu vgl. SGK BV-SCHWEIZER (FN 19), Art. 69 BV; BSK BV-SCHMIDT-GABAIN (FN 19), Art. 69 BV.

⁴⁸ SGK BV-KÄGI-DIENER (FN 19), Art. 19 Rz. 15.

⁴⁹ BSK BV-WYTTENBACH (FN 19), Art. 19 Rz. 9; SGK BV-KÄGI-DIENER (FN 19), Art. 19 Rz. 13.

⁵⁰ BSK BV-WYTTENBACH (FN 19), Art. 19 Rz. 9; SGK BV-KÄGI-DIENER (FN 19), Art. 19 Rz. 13.

⁵¹ BSK BV-WYTTENBACH (FN 19), Art. 19 Rz. 9; SGK BV-KÄGI-DIENER (FN 19), Art. 19 Rz. 8.

⁵² BGE 129 I 35, S. 38 f. E. 7.3; SGK-EHRENZELLER (FN 19), Art. 62 Rz. 21; BSK-HÄNNI (FN 19), Art. 62 Rz. 16.

⁵³ SGK BV-KÄGI-DIENER (FN 19), Art. 19 Rz. 38 ff.

⁵⁴ Art. 5 und 6 HarmoS-Konkordat; SGK BV-KÄGI-DIENER (FN 19), Art. 19 Rz. 40; BIAGGINI BV Komm. (FN 25), Art. 19 Rz. 9.

⁵⁵ BGE 129 I 12, S. 16 f. E. 4.2; BGE 130 I 352, S. 354 E. 3.2; BGE 141 I 9, S. 12 E. 3.2.

⁵⁶ BSK BV-WYTTENBACH (FN 19), Art. 19 Rz. 11; BIAGGINI BV Komm. (FN 25), Art. 19 Rz. 9.

Um dieses Ziel zu erreichen sind institutionelle und strukturelle Rahmenbedingungen notwendig; diese umfassen beispielsweise eine angemessene Ausbildung der Lehrpersonen sowie ein Unterricht «in hinreichender Qualität und Quantität, der geeignet ist, diese Inhalte und Kompetenzen tatsächlich zu vermitteln und fördern».⁵⁷ Qualitative Ziele bestimmt Art. 3 HarmoS-Konkordat für die *Grundbildung in fünf Bereichen*, wozu auch das Fach Musik gehört.⁵⁸ Die EDK wird durch das Konkordat beauftragt, *nationale Bildungsstandards* i.S.v. Art. 7 HarmoS-Konkordat zu erarbeiten, welche die zu erreichenden Grundkompetenzen der Schülerinnen und Schülern auf den verschiedenen Stufen für jeden Fachbereich definieren.⁵⁹ Der Grundgedanke ist, dass diese Bildungsziele im Rahmen der harmonisierten Lehrpläne (LP 21, *PER*, *Piano di studio*) umgesetzt werden.⁶⁰ Für den Fachbereich Musik wurden bisher jedoch keine solchen nationalen Bildungsstandards von der EDK entwickelt, dies obwohl die EDK bereits 2011 ihre Bereitschaft erklärte, solche künftig auch für den Bereich Musik festzulegen.⁶¹ Das weist wiederum darauf hin, dass der *Harmonisierungsauftrag im Bereich Musik vernachlässigt wurde*, obwohl die Kantone nicht nur allgemein durch Art. 62 Abs. 2 BV, sondern auch spezifisch durch Art. 67a BV dazu aufgefordert werden, die Ziele des Musikunterrichts zu harmonisieren.

Andererseits muss Art. 19 BV, wenn es explizit um die mangelhafte Ausbildung im Fach Musik geht, *in Verbindung mit Art. 67a BV* beurteilt werden.⁶² Im Gegensatz zu Art. 19 BV vermittelt Art. 67a BV zwar keinen direkten justizialen Anspruch, jedoch wird hier explizit für die «musikalische Bildung von Kindern und Jugendlichen» ein «*hochwertiger Musikunterricht*» gefordert. Art. 67a BV enthält im Vergleich zu Art. 19 BV eine Qualifikation der Anforderungen an den Unterricht, dadurch dass der Begriff «*hochwertig*» anstatt «ausreichend» verwendet wird. Die Bestimmung zur musikalischen Bildung konkretisiert somit den grundrechtlichen Anspruch auf Bildung in Bezug auf den Fachbereich der Musik. Demnach kann davon ausgegangen werden, dass wenn eine Einschränkung von Art. 19 BV geltend gemacht wird, weil nachweisbar eine ungenügende musikalische Schulbildung geboten wird, für die Beurteilung der Einschränkung als Standard «*hochwertig*» und nicht nur «ausreichend» herangezogen werden muss. Die Bundesverfassung definiert den Begriff des «*hochwertigen Musikunterrichts*» inhaltlich jedoch nicht. *Schweizer/Bernet* gehen davon aus, dass «*hochwertig*» als Qualitätsanforderung in diesem Zusammenhang namentlich meint, dass Musik von fachgerecht ausgebildeten Lehrpersonen unterrichtet wird und dass der Unterricht qualitativ mindestens gleich hochstehend sein sollte wie in allen anderen Fächern.⁶³

⁵⁷ BSK BV-WYTENBACH (FN 19), Art. 19 Rz. 11.

⁵⁸ BSK BV-WYTENBACH (FN 19), Art. 19 Rz. 11; SGK BV-KÄGI-DIENER (FN 19), Art. 19 Rz. 40.

⁵⁹ Für die Bereiche Mathematik, Naturwissenschaften, Schulsprache, Fremdsprache hat die EDK im Jahre 2011 die Bildungsstandards publiziert.

⁶⁰ SGK BV-KÄGI-DIENER (FN 19), Art. 19 Rz. 40; SGK BV-HÄNNI (FN 19), Art. 67a Rz. 8; EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNEREN (EDI)/ BUNDESAMT FÜR KULTUR (BAK), Umsetzung von Art. 67a BV auf Bundesebene Bericht Arbeitsgruppe, S. 27; HarmoS-Konkordat Kommentar (FN 18), S. 76 ff.

⁶¹ HarmoS-Konkordat Kommentar (FN 18), S. 77 f.

⁶² SGK BV-KÄGI-DIENER (FN 19), Art. 19 Rz. 10; SGK BV-EHRENZELLER (FN 19), Art. 62 Rz. 67.

⁶³ SGK BV-SCHWEIZER/BERNET (FN 19), Art. 67a BV Rz. 26.

Doch diese institutionellen Garantien genügen noch nicht, weil es zudem *je Schulstufe gewisse inhaltliche Standards* braucht. Solche Standards können auch in Form von kantonalen oder regionalen Lehrmitteln umgesetzt werden.⁶⁴

Die allgemeine Regel in der Bundesverfassung in Art. 35 (besonders in Abs. 1 und 2), wonach Grundrechte nicht nur beachtet, sondern in der ganzen Rechtsordnung auch umgesetzt werden müssen, ergibt für die Sozialrechte resp. für Art. 19 BV, dass die Grundrechte nicht nur Abwehrrechte gegen Verletzungen bieten, sondern ebenso *positive Leistungspflichten des Staates begründen*.⁶⁵ Schränkt ein Kanton den Musikunterricht an den Schulen ein, so dass er sicher nicht «ausreichend» im Sinne von Art. 19 BV, geschweige denn qualitativ «hochwertig» i.S.v. Art. 67a BV ist, so müsste er ein *überwiegendes öffentliches Interesse* für dieses «Defizit» dartun und vor allem sich auch auf eine *genügende Gesetzesgrundlage* berufen können, sei es im Schulgesetz oder in einer vom Schulgesetz dazu ermächtigten Rechtsverordnung.⁶⁶

Schülerinnen und Schüler bzw. deren Eltern oder Erziehungsberechtigte haben demnach als persönlich Berechtigte respektive Grundrechtsträgerinnen und Grundrechtsträger⁶⁷ die Möglichkeit, gegen einen Kanton (bzw. die kantonale Schulbehörde) vor Verwaltungsgericht und notfalls vor Bundesgericht Beschwerde einzureichen, wenn der Musikunterricht nach den spezifischen Qualitätsanforderungen der konkreten Schulstufe offensichtlich nicht ausreichend bzw. ungenügend ist, und wenn dies aufgrund fehlerhafter politischer Beschlüsse oder eines konkreten Versagens einer Schule geschieht, jedenfalls aber keine überwiegenden öffentlichen Interessen und keinerlei Gesetzesgrundlagen für einen solchen defizitären Unterricht bestehen. *Aus der Untersuchung des VSSM sind keine speziellen Rechtsfertigungsgründe sichtbar, welche ausnahmsweise einem verantwortlichen Kanton erlauben, den schweizerischen Mindeststandard beim Musikunterricht erheblich zu unterschreiten.*

⁶⁴ Als ein Beispiel unter vielen kann das «Krescendo» des Kantons Luzerns genannt werden. Dieses Lehrmittel entspricht den Kompetenzanforderungen des Lehrplan 21. Insgesamt gibt es 4 Arbeitshefte für die ganze obligatorische Schulzeit (jeweils ein Heft für 2 Stufen in der Primarschule und ein Heft für die gesamte Sekundarschule I).

⁶⁵ Dazu SGK BV-SCHWEIZER (FN 19), Art. 35 Rz. 18 ff.

⁶⁶ Vgl. sinngemäss BGE 119 Ia 178, S. 187 f., E. 6 ff. betr. einen strittigen Sportunterricht; sowie BGE 142 I 49, S. 54 f. E. 7 und 8 ff. betr. gesetzliche Grundlage und öffentliches Interesse für Einschränkungen im Schulbetrieb.

⁶⁷ SGK BV-KÄGI-DIENER (FN 19), Art. 19 Rz. 28 ff.; BIAGGINI BV Komm. (FN 25), Art. 19 Rz. 6; BSK BV-WYTENBACH (FN 19), Art. 19 Rz. 6.

III. Umsetzung von Art. 67a BV

1. Wie muss der Musikunterricht an den Volksschulen nach Art. 67a BV ausgeführt werden? (Auslegung von Art. 67a BV)

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.

Aus Abs. 1 ergibt sich eine parallele Kompetenz des Bundes und der Kantone zur allgemeinen gesetzlich geregelten Förderung der musikalischen Bildung.⁶⁸ Auf Bundesebene können aufgrund der Förderungskompetenz gesetzliche Regelungen erlassen werden, welche die Förderungsvoraussetzungen sowie die konkrete Ausgestaltung der Förderungspflicht definieren.⁶⁹ In Art. 12 des Bundesgesetzes für die Kulturförderung⁷⁰, das primär auf Art. 69 BV abgestützt ist⁷¹, wird der zu den Kantonen parallele Förderungsauftrag des Bundes bereits festgehalten. Jedoch geht die Förderungskompetenz, welche sich aus Art. 67a Abs. 1 ergibt, erheblich über den Auftrag in Art. 12 KFG hinaus, denn Art. 67a Abs. 1 BV setzt als Kriterium für die Förderung nicht voraus, dass ein Projekt von gesamtschweizerischem Interesse sein muss, und zudem wird durch den Wortlaut von Abs. 1 die Möglichkeit nicht ausgeschlossen, dass der Bund künftig auch im schulischen Bereich die musikalische Bildung fördern kann.⁷² Art. 67a BV ist nur mittelbar eine Bestimmung, welche das kulturelle Leben der Schweiz betrifft, welches den Bund gemäss Art. 69 Abs. 2 BV zur Kulturgesetzgebung ermächtigt;⁷³ die Verfassungsbestimmung über die «musikalische Bildung» ist hingegen vorwiegend ein Bildungsartikel und Bestandteil der Bildungsverfassung (Art. 61a – 68 BV).⁷⁴ Deshalb empfiehlt es sich, ja ist unseres Erachtens sogar geboten, ungeachtet von Art. 12 KFG eine besondere Gesetzgebung über die Förderung der musikalischen Bildung auf Bundesebene vorzusehen und zu erlassen, was auch der VSSM, der Schweizer Musikrat und verschiedene andere der musikalischen

⁶⁸ Die Bestimmung geht zurück auf die Volksinitiative «jugend + musik», die am 21. Januar 2009 zustande kam (BBI 2009 613). Den Weg in die BV fand der Artikel jedoch erst durch die Volksabstimmung (23.09.2012) über den direkten Gegenentwurf, dem die beiden Räte nach einigem Hin und Her zustimmten; SGK BV- SCHWEIZER/BERNET (FN 19), Art. 67a Rz. 16; BSK BV-HÄNNI (FN 19), Art 67a Rz. 5; EDI/BAK, Bericht Arbeitsgruppe (FN 60), S. 24; ZIMMERMANN, Bildungs- Kultur- und Sprachenrecht (FN 23), S. 587.

⁶⁹ SGK BV-SCHWEIZER/BERNET (FN 19), Art. 67a Rz. 17; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER/DANIELA THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Zürich 2016, N 1090; ZIMMERMANN, Bildungs- Kultur- und Sprachenrecht (FN 23), S. 587.

⁷⁰ Kulturförderungsgesetz vom 11. Dezember 2009; SR 442.1.

⁷¹ Art. 67a BV ist keine unmittelbare Kompetenz zur Kulturförderung, die sich auf Art. 69 Abs. 2 BV abstützen muss, sondern eine zur Bildungsförderung (siehe die nachfolgenden Darlegungen).

⁷² SGK BV-SCHWEIZER/BERNET (FN 19), Art. 67a Rz. 5; EDI/BAK, Bericht Arbeitsgruppe (FN 60), S. 24; ZIMMERMANN, Bildungs- Kultur- und Sprachenrecht (FN 23), S. 587.

⁷³ BIAGGINI BV-Komm. (FN 25), Art. 69 Rz. 5 ff.

⁷⁴ SGK BV-EHRENZELLER/SAHLFELD (FN 19), Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung Rz. 2, 21; SGK BV-SCHWEIZER/BERNET (FN 19), Art. 67a Rz. 11, 22, 32, 42.

Bildung verpflichtete Verbände seit der Annahme von Art. 67a BV im Jahre 2012 fordern.⁷⁵ Diese Gesetzgebung würde namentlich die Kunst- und Musikhochschulen, aber auch den Musikunterricht in der beruflichen Bildung umfassen, worum sich der Bund kümmern sollte.

Auch **Abs. 2 Satz 1** enthält eine parallele Kompetenz: Der Bund und die Kantone sind verpflichtet, in den Schulen, für welche sie jeweils die Verantwortung tragen, einen hochwertigen Musikunterricht zu gewährleisten.⁷⁶ Diese Zielnorm knüpft damit auch für den Musikunterricht an die bestehenden verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten von Bund und Kantonen im Schulbereich an.⁷⁷ Für den Bund ergibt sich daraus vor allem die Pflicht zur Gewährleistung eines hochwertigen Musikunterrichts im Bereich der von ihm geregelten Musikhochschulen sowie im Bereich der Berufsschulen. Besonders wichtig für die Musikhochschulen ist, dass sich der Bund dafür einsetzt, dass durch einen hochwertigen Unterricht bzw. eine entsprechende Ausbildung *die Lehrkräfte hervorgebracht werden, welche das Fach Musik fachlich und methodisch hochwertig unterrichten können*.⁷⁸ Im Grundschulbereich kann der Bund, aufgrund der Schulhoheit der Kantone (Art. 62 Abs. 1 BV) nur sehr beschränkt tätig werden, weil an sich über den LP 21 und den PER ein gewisser harmonisierter Standard vorgegeben wurde. Eine Möglichkeit wäre «z.B. eine finanzielle Unterstützung des Musikunterrichts durch den Bund, indem er bspw. Geld zur Anschaffung von Instrumenten für den Musikunterricht zur Verfügung stellt».⁷⁹ Zu beachten ist jedoch, dass eine Zielnorm primär durch den Gesetzgeber zu konkretisieren ist.⁸⁰ Daraus folgt, dass die zuständige kantonale Behörde einen beachtlichen Ermessensspielraum hat bei der Entscheidung, welche konkreten Massnahmen zur Sicherstellung eines hochwertigen Musikunterrichts gemäss Art. 67a Abs. 2 Satz 1 BV zu ergreifen sind.⁸¹ Nichtsdestotrotz *obliegt den Kantonen eine sich aus Art. 19 BV ergebende besondere Pflicht zur Sicherung der «hochwertigen Qualität» des Unterrichts, allermindestens in der obligatorischen Volksschule*.

Die Kantone werden durch **Art. 67a Abs. 2 Satz 2 BV** zu einer Harmonisierung der Ziele des Musikunterrichts an den in kantonaler Zuständigkeit stehenden Schulen verpflichtet.⁸² Diese Pflicht soll vor allem im Bereich der Volksschule durch die Festlegung von Nationalen Bildungszielen für das Fach Musik erfüllt werden.⁸³ Wie bereits erwähnt hat die EDK im Gegensatz zu den Fachbereichen Schulsprache, Fremdsprache, Mathematik und Naturwissenschaften für das Fach Musik jedoch bisher keine solchen Bildungsstandards erarbeitet bzw. verabschiedet.⁸⁴

⁷⁵ SGK BV-SCHWEIZER/BERNET (FN 19), Art. 67a Rz. 20; BSK BV-HÄNNI (FN 19), Art. 67a Rz. 5.

⁷⁶ SGK BV-SCHWEIZER/BERNET (FN 19), Art. 67a Rz. 22.

⁷⁷ BSK BV-HÄNNI (FN 15), Art. 67a Rz. 7; SGK BV-SCHWEIZER/BERNET (FN 19), Art. 67a Rz. 23; EDI/BAK, Bericht Arbeitsgruppe (FN 60), S. 26 f; ZIMMERMANN, Bildungs- Kultur- und Sprachenrecht (FN 23), S. 587 f.

⁷⁸ EDI/BAK, Bericht Arbeitsgruppe (FN 60), S. 12; SGK BV-SCHWEIZER/BERNET (FN 19), Art. 67a Rz. 25.

⁷⁹ Dies ist auch bereits möglich auf der Grundlage der allgemeinen Förderkompetenz des Bundes gemäss Art. 67a Abs. 1 BV; SGK BV-SCHWEIZER/BERNET (FN 19), Art. 67a Rz. 25.

⁸⁰ EDI/BAK, Bericht Arbeitsgruppe (FN 60), S. 27 f.

⁸¹ EDI/BAK, Bericht Arbeitsgruppe (FN 60), S. 27 f.

⁸² BSK BV-HÄNNI (FN 19), Art. 67a Rz. 8; SGK BV-SCHWEIZER/BERNET (FN 19), Art. 67a Rz. 27.

⁸³ ZIMMERMANN, Bildungs- Kultur- und Sprachenrecht (FN 23), S. 589.

⁸⁴ BSK BV-HÄNNI (FN 19), Art. 67a Rz. 8; EDI/BAK, Bericht Arbeitsgruppe (FN 60), S. 27.

Unter dem Begriff «*Nationale Bildungsziele*»⁸⁵ versteht man die Festlegung der «Kompetenzen» im Sinne der personalen Fähigkeiten, welche die Schülerinnen und Schüler am Ende der einzelnen Zyklen erworben haben sollen.⁸⁶ Den Kantonen wird jedoch aufgrund der offenen Formulierung in der Verfassung ein erheblicher Gestaltungsspielraum überlassen.⁸⁷ Im Bildungswesen bezieht sich die Zuständigkeit der Kantone primär auf den Bereich der Volksschule sowie die Sekundarstufe II und die kantonal betriebenen Universitäten.⁸⁸ Das Kriterium der «Hochwertigkeit des Musikunterrichts» verlangt an sich von den Kantonen (wie dies *Schweizer/Bernet* 2014 formuliert haben), dass auch die Kantone das «bekannte Problem der teils mangelhaften Qualifikation der Musiklehrkräfte angehen müssen».⁸⁹ Im Rahmen der kantonalen Schulgesetzgebung, der dazugehörigen Verordnungen und Lehrplänen sollte dringend dem besonderen Stellenwert der Musik Rechnung getragen werden.⁹⁰ Inhaltlich sollten deshalb für jede Stufe «spezifische Ziele für die zu erwerbenden musikalischen Kompetenzen in den Bereichen Hören, Spielen und Kennenlernen festgelegt werden».⁹¹ Auf interkantonaler Ebene wurden diese musikalischen Kompetenzen im Rahmen des LP 21 festgelegt. Jedoch bedürfte es für eine effektive Durchsetzung dieser Ziele und Kompetenzen auch einer Verankerung im Gesetz und/oder Verordnung auf kantonaler Ebene.

Abschliessend sei erwähnt, dass in Abs. 2 von Art. 67a BV analog zu Art. 62 Abs. 4 BV eine subsidiäre, konkurrierende, sachlich beschränkte Bundeskompetenz zum Erlass notwendiger Vorschriften statuiert wird, sollten die Harmonisierungsbestrebungen der Kantone in wichtigen Punkten scheitern.⁹²

Abs. 3 von Art. 67a BV statuiert eine Kompetenz des Bundes zur Grundsatzgesetzgebung vorwiegend für den ausserschulischen Bereich⁹³, welcher sich in zwei Teile gliedert. Einerseits geht es um den *Zugang der Jugend zum Musizieren*. Damit wird die Problematik angesprochen, dass in den Kantonen die gesetzliche Verankerung der ausserschulischen Musikschulen sowie die finanzielle Beteiligung an den Kosten und damit die *sozialen «Schwellen»* eines Zugangs von Kindern und Jugendlichen zum Musikunterricht sehr unterschiedlich sind.⁹⁴

⁸⁵ Auf das Thema der Nationalen Bildungsziele und ihrem Potential für die Harmonisierung des Musikunterrichts wird im Kapitel V.3 näher eingegangen.

⁸⁶ EDI/BAK, Bericht Arbeitsgruppe (FN 60), S. 27.

⁸⁷ SGK BV-SCHWEIZER/BERNET (FN 19), Art. 67a Rz. 28.; BSK BV-HÄNNI (FN 19), Art. 67a Rz. 8.

⁸⁸ SGK BV-SCHWEIZER/BERNET (FN 19), Art. 67a Rz. 27.

⁸⁹ SGK BV-SCHWEIZER/BERNET (FN 19), Art. 67a Rz. 26; EDI/BAK, Bericht Arbeitsgruppe (FN 60), S. 27.

⁹⁰ SGK BV-SCHWEIZER/BERNET (FN 19), Art. 67a Rz. 27.

⁹¹ SGK BV-SCHWEIZER/BERNET (FN 19), Art. 67a Rz. 27.

⁹² SGK BV-SCHWEIZER/BERNET (FN 19), Art. 67a Rz. 22, 28; BSK BV-HÄNNI (FN 19), Art. 67a Rz. 8; EDI/BAK, Bericht Arbeitsgruppe (FN 60), S. 27.

⁹³ SGK BV-SCHWEIZER/BERNET (FN 19), Art. 67a Rz. 29; BSK BV-HÄNNI (FN 19), Art. 67a Rz. 9; EDI/BAK, Bericht Arbeitsgruppe (FN 60), S. 28; ZIMMERMANN, Bildungs-, Kultur- und Sprachenrecht (FN 23), S. 589.

⁹⁴ SGK BV-SCHWEIZER/BERNET (FN 19), Art. 67a Rz. 34; EDI/BAK, Bericht Arbeitsgruppe (FN 60), S. 14 ff.

Daher wird dem Bund der Auftrag erteilt, die Zugangsvoraussetzungen⁹⁵ in den Grundzügen zu regeln, um damit Chancengleichheit in der ausserschulischen Musikbildung zu gewährleisten.⁹⁶ Dieser Auftrag beinhaltet neben dem Erlass von Vorgaben zu Schultarifen an Musikschulen auch eine mögliche Festlegung von Grundsätzen für die Finanzierung von Musikschulen durch Kantone und Gemeinden.⁹⁷ Andererseits statuiert Abs. 3 eine Verpflichtung des Bundes, gesetzliche Regelungen für die *Begabtenförderung* zu erlassen, woraus sich ein justizierbarer Anspruch ergibt.⁹⁸

Im Bericht der Arbeitsgruppe vom November 2013 zur geplanten Umsetzung von Art. 67a BV auf Bundesebene wurde im Weiteren festgehalten, dass im Rahmen der obligatorischen Schule *vor allem Handlungsbedarf besteht im Bereich der Lehrerausbildung und bei der Zusammenarbeit von Schule und Musikschule insbesondere auch in Bezug auf die Begabtenförderung.*⁹⁹ Die Untersuchungen dieser Arbeitsgruppe bleiben weiterhin relevant. In deren Bericht wurden Vorschläge für 37 Massnahmen präsentiert, wovon 32 Massnahmenvorschläge in Bundeskompetenz liegen!¹⁰⁰ In Bezug auf die *Qualifikation der Lehrkräfte im Fach Musik* wurden zwei Massnahmen vorgeschlagen, welche jedoch beide nicht in die Kompetenz des Bundes, sondern der Kantone fallen.¹⁰¹

Einerseits soll sichergestellt werden, dass die für den Musikunterricht erforderlichen Fachkompetenzen bei den Lehrkräften der Volksschule vorhanden sind. Dafür wird z.B. vorgeschlagen, dass die Pädagogischen Hochschulen Kompetenzen in Stimmbildung, Singen, Musizieren als Mindestanforderungen für alle zukünftigen Primarlehrpersonen für obligatorisch erklären.¹⁰²

Andererseits soll als Massnahme zur Behebung des Mangels an Musiklehrpersonen auch qualifizierte Personen ohne ein Lehrdiplom einer Pädagogischen Hochschule, dafür aber mit besonderen Fachkompetenzen, wie z.B. von Musikhochschulen diplomierte Musikpädagogen oder in Einzelfällen Musikerinnen und Musiker aus Orchestern mit den notwendigen fachlichen Kompetenzen, eine Lehrbefähigung im Fach Musik erteilt werden können.¹⁰³

Im Bericht EDI/BAK werden diese zwei Massnahmen allerdings leider nicht genauer ausgeführt, was wir als nachteilig erachten. Das Thema wäre weiter zu verfolgen.

⁹⁵ Dies beinhaltet auch Vorgaben zu Schultarifen an den Musikschulen und Vorgaben über die Grundsätze der Finanzierung von Musikschulen durch Kantone und Gemeinden; vgl. BSK BV-HÄNNI (FN 19), Art. 67a Rz. 10.

⁹⁶ SGK BV-SCHWEIZER/BERNET (FN 19), Art. 67a Rz. 35.

⁹⁷ BSK BV-HÄNNI (FN 19), Art. 67a Rz. 10; EDI/BAK, Bericht Arbeitsgruppe (FN 60), S. 29 f.

⁹⁸ SGK BV-SCHWEIZER/BERNET (FN 19), Art. 67a Rz. 40.

⁹⁹ EDI/BAK, Bericht Arbeitsgruppe (FN 60), S. 9.

¹⁰⁰ EDI/BAK, Bericht Arbeitsgruppe (FN 60), S. 4.

¹⁰¹ EDI/BAK, Bericht Arbeitsgruppe (FN 60), S. 35 f.

¹⁰² EDI/BAK, Bericht-Arbeitsgruppe (FN 60), S. 35 f.

¹⁰³ EDI/BAK, Bericht Arbeitsgruppe (FN 60), S. 35 f.

Um die Zusammenarbeit zwischen Schulen und Musikschulen zu verbessern (was auch ein grosses Anliegen der Initianten des Verfassungsartikels war), wird vorgeschlagen, dass *Grundsätze zur Zusammenarbeit* festgelegt werden sollen.¹⁰⁴ Themenbereiche, für welche die Festlegung solcher Grundsätze notwendig erscheint, sind folgende:

- Koordination des Zusatzunterrichts für begabte Musikschüler/-innen und der restlichen Unterrichtsbelastung;
- Veränderung der Unterrichtsorganisation und des Blockzeitunterrichtsmodells, damit für Musikschulunterricht, wie es immer noch vorkommt, nicht nur späte Randzeiten übrigbleiben;
- Weiterentwicklung und Klärung von finanziellen Aspekten von Co-Teaching Modellen.¹⁰⁵

Diese Massnahmen für die Zusammenarbeit zwischen der Volksschule und den Musikschulen liegen grundsätzlich nicht in der Kompetenz des Bundes. Falls jedoch solche Grundsätze für die Begabtenförderung oder für die Gewährung des chancengleichen Zugangs der Schülerinnen und Schüler zur Musik im ausserschulischen Bereich unerlässlich sind, hat der Bund gestützt auf Art. 67a Abs. 3 BV die Kompetenz – und zugleich die Pflicht – solche Grundsätze zu erlassen.¹⁰⁶ Im Unterschied zu verschiedenen anderen Bundesverfassungsbestimmungen sieht Art. 67a BV unmittelbar und explizit vor, dass der Bund die andauernde Untätigkeit der Kantone überwinden muss; doch die Bundesverfassung kennt leider keine rechtlichen Mittel, wenn der Bundesgesetzgeber einen Auftrag der Bundesverfassung, vor allem einen, der aus einer Volksinitiative hervorgegangen ist, vorsätzlich nicht umsetzt. Das liegt vor allem an Art. 190 BV, welcher die Entscheidungen des Bundesgesetzgebers als anwendbar erklärt, auch wenn sie der Bundesverfassung widersprechen: Damit wird auch das Ungenügen und die Untätigkeit der Bundesversammlung geschützt bzw. als nicht anfechtbar erklärt, wenn sie Verfassungsartikel, die aus Volksinitiativen hervorgegangen sind, nicht oder klar unvollständig gesetzlich umsetzt.¹⁰⁷

Die Arbeitsgruppe EDI/BAK betont in ihrem Bericht sodann die bestehende ordnungspolitische Schwierigkeit bezüglich der Umsetzung dieser Massnahme aufgrund des beschränkten rechtlichen Handlungsspielraums des Bundes.¹⁰⁸ Das allerdings ist unseres Erachtens nur ein Vorwand, weil Bundesrat und Bundesverwaltung jederzeit die bildungspolitischen Aufgaben, die Ihnen aus Art. 67a BV obliegen, über die punktuellen Vorschriften von Art. 12 und 12a des Kulturförderungsgesetzes hinaus aufnehmen könnten. Dafür spricht insbesondere auch, dass das Kulturförderungsgesetz ohnehin nicht der passende Ort für die Regelung dieser doch überwiegend bildungspolitischen Anliegen ist, was der VSSM schon lange postuliert.

¹⁰⁴ EDI/BAK, Bericht Arbeitsgruppe (FN 60) S. 43 f.

¹⁰⁵ EDI/BAK, Bericht Arbeitsgruppe (FN 60) S. 43 f.

¹⁰⁶ EDI/BAK, Bericht Arbeitsgruppe (FN 60), S. 43 f.

¹⁰⁷ Vgl. zu den Problemen der Nichtumsetzung von Verfassungsgeboten: NAGIHAN MUSLIU, Die Umsetzung eidgenössischer Volksinitiativen, Diss., Zürich/ St. Gallen 2018, bes. S. 307 ff.

¹⁰⁸ EDI/BAK, Bericht Arbeitsgruppe (FN 60), S. 47.

Ein weiterer Vorschlag der Arbeitsgruppe EDI/BAK ist, dass in Erfüllung von Art. 67a Abs. 3 BV regionale Musikzentren für Begabte in Zusammenarbeit mit Musikschulen geschaffen werden sollten.¹⁰⁹ Auch hier steht einer Grundsatzvorschrift des Bundes verfassungsrechtlich nichts im Wege, im Gegenteil wäre diese sogar geboten.

2. Umsetzung des Verfassungsartikels auf Bundesebene gemäss Kulturbotschaft im ausserschulischen Bereich

Zu Beginn dieses Abschnitts muss klar deklariert werden, dass die ausserschulische musikalische Tätigkeit die Zielvorgaben und Inhalte der offiziellen Lehrpläne weder tangieren noch ersetzen.

Auf Bundesebene wurde die Umsetzung von Art. 67a BV im Kompetenzbereich des Bundesamts für Kultur (BAK) angesiedelt. In der Kulturbotschaft identifiziert der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeit drei Haupttätigkeitsbereiche für die Umsetzung des Verfassungsartikels. Diese Bereiche sollen hier nur kurz zusammengefasst werden, da sie aufgrund der kantonalen Schulhoheit nicht direkt den Musikunterricht an den Volksschulen betreffen.

Im Zentrum der neuen Massnahmen des Bundes steht das ausserschulische Programm «Jugend und Musik», welches in Erfüllung der Förderkompetenz gemäss Art. 67a Abs. 1 BV in Art. 12 KFG gesetzlich geregelt wird. In der Kulturbotschaft 2021-2024 wird diesem Programm Jugend und Musik ein gutes Zeugnis ausgestellt.¹¹⁰ Es wird statuiert, dass neben den notwendigen zusätzlichen Finanzmitteln folgende Massnahmen zur Verbesserung und Weiterentwicklung des Programms vorgesehen sind: Überprüfung der J+M-Ausbildung und der Zulassungskriterien; Steigerung der Wahrnehmung des Programms bei Musikorganisationen, Gemeinden und Kantonen; Stärkung der Zusammenarbeit des Programms J+M mit der Volksschule; Vereinfachung und Zentralisierung der Prozesse zur Anmeldung zur J+M-Ausbildung sowie zur Einreichung von Gesuchen.¹¹¹

Zur Umsetzung des Förderauftrags von Art. 67a Abs. 3 BV will der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen und *Musikorganisationen* zur Förderung von *musikalisch begabten Kindern und Jugendlichen* ein Rahmenkonzept entwickeln über die stufengerechte Förderung von musikalisch begabten Kindern und Jugendlichen vom frühkindlichen Alter bis zur Hochschulreife.¹¹² Dazu gibt es schon wichtige Vorarbeiten der Schweizer Musikverbände.¹¹³ Dieses vom BAK anvisierte Programm besteht einerseits darin, dass der Aufbau von Begabtenförderungsprogrammen in den Kantonen mit einmaligen Anschubfinanzierungen gefördert werden soll.¹¹⁴

¹⁰⁹ EDI/BAK, Bericht Arbeitsgruppe (FN 60), S. 43 f.

¹¹⁰ Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2021-2024 (Kulturbotschaft 2021-2024) vom Bundesrat verabschiedet am 26. Februar 2020, S. 17.

¹¹¹ Kulturbotschaft 2021-2024 (FN 110), S. 86.

¹¹² Kulturbotschaft 2021-2024 (FN 110), S. 86.

¹¹³ Z.B. eine wegleitende Studie vom Verband Musikschulen Schweiz (VMS): «Förderung von musikalischen Begabungen in der Schweiz – Leitbild, Förderangebote und Struktur für die Begabtenförderung von Kindern und Jugendlichen, Basel März 2017.

¹¹⁴ Kulturbotschaft 2021-2024 (FN 110), S. 86.

Andererseits ist die Einführung einer Talentkarte geplant, «die den jungen Talenten den Zugang zu den kantonalen Begabtenförderungsprogrammen ermöglicht.»¹¹⁵ Betont wird in der Kulturbotschaft, dass diese Massnahmen des Bundes lediglich «komplementären Charakter» haben und nicht doppelspurig zu kantonalen Bestrebungen verlaufen sollen.¹¹⁶

Der dritte Bereich betrifft schliesslich die (begrenzte) Kompetenz des Bundes zur Regelung der Tarife der Musikschulen (Art. 67a Abs. 3 BV i.V.m. Art. 12a KFG). Die bisherige Vorschrift hat schlichtweg nicht funktioniert. Dies sieht auch der Bund ein.¹¹⁷ Trotzdem wird im Rahmen der neuen Kulturbotschaft keine Änderung der betreffenden Artikel vorgenommen; vielmehr will der Bund «geeignete Massnahmen der Kommunikation und Sensibilisierung (...) ergreifen» und die Wirkung von Art. 12a KFG im Laufe der Förderperiode weiter evaluieren.¹¹⁸ Sollte keine Verbesserung eintreten, behält sich der Bund aber vor, die Vorgaben insbes. bezüglich der Frage einer Referenzgrösse für die Tarifgestaltung weiter zu präzisieren.¹¹⁹

Dieser selbstverständlich sehr wichtige Bereich der ausserschulischen musikalischen Bildung, wird jedoch im Rahmen dieses Gutachtens nicht weiter behandelt, da hier der Fokus auf die Volksschule gelegt wird und diese Frage der Tarife lediglich die Musikschulen betrifft.

Bei der Umsetzung des Art. 67a BV auf Bundesebene ist vor allem die *bestehende Zuordnung der Thematik in den Kompetenzbereich des BAK* zu kritisieren. Auch wenn die musikalische Bildung unbestritten eine wichtige Rolle im kulturellen Bereich der Gesellschaft spielt, ist das Kernanliegen dieser Bestimmung im Bereich der Bildung anzusiedeln. Nicht nur durch die systematische Einordnung von Art. 67a BV in die Bildungsverfassung, sondern auch durch den Titel und den Wortlaut der Norm sollte klar sein, dass die Bundesverfassung hier inhaltlich einen *Bildungsauftrag* statuiert hat, *für den das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) zuständig ist*. Durch die mangelhafte, weil blass punktuelle, Umsetzung des Verfassungsauftrags im Kulturförderungsgesetz, liegt bei Art. 67a BV wiederum der unerfreuliche Fall vor, wo ein durch eine Initiative ausgelöster Verfassungsartikel vor allem wegen des Widerstands der Bundesverwaltung nicht mit dem von der BV geforderten Rahmen- oder Grundsatzgesetz voll umgesetzt wird.

3. Wie setzen die Kantone Art. 67a BV um? (Antworten zu Frage 2)

Viele Kantone (AG, BS, BL, BE, GR, SZ, SO, TG) geben in der Umfrage des VSSM explizit an, dass gemäss ihrer Auffassung Art. 67a insbes. Abs. 2 BV von ihnen bereits umgesetzt worden sei, indem sie die durch den LP 21 geforderte Harmonisierung der Ziele des Musikunterrichts erfüllt hätten.

¹¹⁵ Kulturbotschaft 2021-2024 (FN 110), S. 86.

¹¹⁶ Kulturbotschaft 2021-2024 (FN 110), S. 86.

¹¹⁷ «Die Ergebnisse zeigen, dass die gesetzlichen Vorgaben des Bundes nur lückenhaft umgesetzt wurden und dass seit 2016 kaum Veränderungen der Tarife im Sinne des Gesetzgebers erfolgt sind. Rund zwei Drittel der Musikschulen kennen keine einkommensabhängige Tarifstruktur, über die Hälfte haben keine erweiterten subventionierten Angebote für musikalische begabte Kinder und Jugendliche.» Kulturbotschaft 2021-2024 (FN 110), S. 84.

¹¹⁸ Kulturbotschaft 2021-2024 (FN 110), S. 86 f.

¹¹⁹ Kulturbotschaft 2021-2024 (FN 110), S. 86 f.

Weiter erklären einige (AR, AI, BE, LU, NW, OW, SG, FR, ZG), dass Art. 67a BV keine Auswirkungen auf kantonaler Ebene habe und daher auch keine neuen Massnahmen geplant seien, da der Musikunterricht von Ihnen bereits als hochwertig angesehen wird. Diese Ansicht der Kantone ist sachlich und verfassungsrechtlich falsch, da sie durch den Verfassungstext *explizit in die Verantwortung genommen* werden¹²⁰, und da *diverse Forderungen* des Verfassungsartikels, wie u.a. die Aktivitäten des BAK zeigen, eben in vielen Kantonen *nicht angemessen und ausreichend erfüllt* werden.

Als positiv kann aber z.B. die Aussage vom Kanton BS gewertet werden: Dort wird den Schulen die Vorgabe gemacht, dass nur Lehrpersonen mit einem Lehrdiplom mit entsprechender Unterrichtsbefähigung eingesetzt werden sollen, und bei allfälliger Einsatz von fachfremden Lehrpersonen sollen diese mit einem «*Fachmentorat*»¹²¹ begleitet werden. Dadurch dass die Anzahl Lektionen im Fach Musik auf Primarstufe erhöht wird (auf immerhin 11 W-Lektionen), sieht GL (optimistisch) den Verfassungsartikel als umgesetzt an. Der Kanton ZH betont richtigerweise, dass die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Akteuren (Volksschule, Musikschulen, Musikhochschulen) nun vermehrt im Zentrum stehe.

Bedenklich ist vor allem auch die Aussage des Kantons ZG, dass Art. 67a BV keine Auswirkungen auf kantonaler Ebene haben werde. Es wird hervorgehoben, dass der Musikunterricht an den Zuger Musikschulen «im schweizweiten Vergleich weit überdurchschnittlich» sei und deshalb «eine weitergehende Harmonisierung bzw. die Ausübung der subsidiären Bundeskompetenz» abgelehnt werde.¹²² Jedoch darf das Fach Musik in der Volksschule nicht vernachlässigt werden, auch wenn die Musikschulen einen hochwertigen Musikunterricht anbieten, denn diese bilden ja nur einen kleinen Teil der Schülerinnen und Schüler aus und dies nicht kostenlos wie dies im öffentlichen Grundschulunterricht geschieht. Da der Kanton ZG (neben dem Kanton AI) mit Abstand am wenigsten Lektionen für das Fach Musik in der Volksschule vorsieht (6 W-Lektionen Primarstufe und 2 W-Lektionen Sekundarstufe I), wäre hier eine Änderung bzw. Erhöhung in der Stundentafel nicht nur wünschenswert, sondern eigentlich unumgänglich.

Die Westschweizer Kantone und das Tessin geben im Vergleich zu den deutsch-schweizer Kantonen etwas differenziertere Antworten. Die meisten dieser Kantone (GE, FR, NE, VS, VD, JU) planen zur Verbesserung der musikalischen Ausbildung der Lehrpersonen Massnahmen oder haben solche bereits implementiert. Beispielsweise implementiert der Kanton FR ein Modell der Zusammenarbeit zwischen Spezialisten des Musikkonservatoriums und generalistisch ausgebildeten Lehrpersonen, wobei so auch die musikalischen Kompetenzen der Lehrpersonen gestärkt werden sollen. Die Kantone TI und NE engagieren sich primär für eine spezielle musikalische Talentförderung analog der Förderung von Schülerinnen und Schülern im Sportbereich, was ein interessanter Aspekt ist, der auch in anderen Kantonen aufgenommen werden könnte.

¹²⁰ spezifisch Art. 67a Abs. 1 und 2.

¹²¹ Unter Fachmentorat versteht man den begleiteten Berufseinstieg für Lehrpersonen; dabei erhalten erfahrene Lehrpersonen, die ein neues Fach oder mehrere neue Fächer unterrichten, nach Absprache mit der Schulleitung eine fachspezifische Praxisbegleitung (Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt, Pflichtenheft Mentoratsperson, 23.05.2017, S. 8).

¹²² Umfrage des VSSM 2017/18 zum Fach Musik in der Volksschule in allen Kantonen der Schweiz, Antwort zu Frage 2, S. 22.

IV. Musikausbildung der Lehrpersonen an den Pädagogischen Hochschulen (PH) sowie allfällige Kritik dieser Ausbildung

Da das umfassende Erreichen der Lehrplanziele natürlich nicht nur von der Anzahl Wochenlektionen abhängig ist, sondern auch von der Qualität des Unterrichts, wird im Folgenden das Thema der Ausbildung von Lehrpersonen an den Pädagogischen Hochschulen aufgegriffen und analysiert, inwiefern diese Ausbildung dazu befähigt, einen hochwertigen schulischen Musikunterricht zu gewährleisten.

1. Antworten der Kantone zu Frage 4: Ist die Versorgung des Fachs Musik (Lehrperson mit Abschluss Musik) an der Volksschule auf allen Stufen sichergestellt?

Die Mehrheit der Kantone geben an, dass die Versorgung mit fachkompetenten Lehrpersonen gewährleistet sei (AG, AR, AI, BL, GR, LU, NW, OW, SG, TG, UR, ZH, ZG, FR, VS, VD). Lediglich der Kanton GL verneint diese Frage und führt aus, dass «die Ausbildungen der Lehrpersonen der verschiedenen PH's teilweise sehr unterschiedlich sind und die Befähigungen teilweise nicht klar». Weiter wird angemerkt, dass die Lehrpersonen der Primarschule meist über eine entsprechende Musikausbildung verfügen, hingegen gebe es auf Sekundarstufe «vereinzelt Fachlehrpersonen, welche einen musikspezifischen Abschluss vorweisen können, der jedoch nicht von der EDK anerkannt ist». Diese Lehrpersonen werden aufgrund des Mangels an Lehrpersonen trotzdem befristet angestellt. AG, JU und NE sehen die Versorgung vorerst noch als sichergestellt an, bemerken jedoch Anzeichen dafür, dass es *zunehmend schwieriger* werde, Fachkräfte im Bereich Musik für die Grundschule zu finden. JU und NE sind, unseres Erachtens zu Recht, der Meinung, dass dieses Problem unter anderem auf das Wahlfach-System im Bereich Musik im Studium an den Pädagogischen Hochschulen zurückzuführen ist.

Auch der Kanton BS sieht ein Problem darin, dass es *durch die Möglichkeit der Abwahl des Fachs Musik* im Studiengang Primarstufe zunehmend zu «fachfremdem»¹²³ Musikunterricht kommt. Für die Primarstufe seien, so schreibt der Kanton SH, genügend Lehrpersonen mit Musikausbildung vorhanden. Auf Sekundarstufe I würden sich hingegen organisatorische Herausforderungen ergeben, da diese Absolventen nur eine Unterrichtsbefähigung für 4 Fächer besitzen. Aus dem Kanton SZ heisst es, es sei üblich, dass Primarlehrpersonen den eigenen Klassen Musikunterricht erteilen, unabhängig davon, ob diese Lehrperson einen Musik-Abschluss habe oder nicht. Die Schulleitung entscheide, ob die Lehrperson geeignet sei, Musik zu unterrichten. Jedoch wird auch aus dem kantonalen «Wegweiser Musik» zitiert, wonach auf Primarstufe ein Lehrdiplom und eine Zusatzausbildung einer musikalischen Bildungsinstitution verlangt wird.¹²⁴ Der Kanton SO kann keine spezifischen Angaben machen zum Fach Musik, geht aber davon aus, dass generell für alle Fächer ca. 20% der Stellen fachfremd unterrichtet werden. BE gibt an, dass das Lehrdiplom Vorschulstufe (Kindergarten) und Primarstufe dazu berechtige, alle Fächer zu unterrichten, auch wenn je nach gewähltem Schwerpunkt nicht alle Fächer im Studium belegt wurden. Jedoch liegen dem Kanton BE keine Daten vor, wie viele Lehrkräfte in der Praxis tatsächlich ohne Unterrichtsbefähigung Musik unterrichten. Aufgrund der Fachbelegung an der PH nimmt BE aber an, dass genügend Lehrkräfte mit Unterrichtsbefähigung in Musik vorhanden seien. Der Kanton ZH weist darauf hin, dass Lehrpersonen der Volksschule im Kanton nur jene Fächer unterrichten dürfen, in denen sie auch ausgebildet wurden und über eine Unterrichtsbefähigung verfügen. Der fachfremde Einsatz einer Lehrperson sei stets eine befristete Ausnahme. GE gibt an, dass auf Primarstufe (nur) 50% des Musikunterrichts durch Lehrpersonen mit einer Zertifizierung im Fach Musik abgedeckt werden. Auf Sekundarstufe verfügen hingegen alle Musiklehrpersonen über eine Zertifizierung im Bereich Musik und Pädagogik. Der Kanton TI verweist in seiner Antwort auf einen Doppelmasterstudiengang, der am *Conservatorio della Svizzera Italiana* durchgeführt wird. Wie oft dieser Ausbildungsweg von (anhenden) Lehrpersonen begangen wird, damit so eine flächendeckende Verbesserung der Lehrkompetenzen im Fach Musik erreicht werden könnte, ist vorliegend jedoch nicht ersichtlich.

2. Antworten der Kantone zu Frage 5: Stellen die Ausbildungsgänge der PH die Grundversorgung des Musikunterrichts sicher?

Zur Beantwortung dieser Frage (wie eigentlich auch der vorangehenden) müssten eigentlich die Studiengänge der verschiedenen regionalen PHs in der Schweiz untersucht werden. Das ist schon aus Kapazitätsgründen im Rahmen dieser gutachterlichen Stellungnahme nicht möglich. Wir müssen uns also auf die Resultate der Untersuchung des VSSM beschränken, welche doch schon verschiedene sehr aufschlussreiche Erkenntnisse liefern. Immerhin haben wir als Beispiel eine PH, diejenige von BE, bezüglich *der Stundentafel im Fach Musikausbildung und den ECTS* angeschaut.

¹²³ Fachfremd meint, dass die Lehrperson in ihrer Ausbildung an der PH eine Spezialisierung bezüglich bestimmter Fächer absolviert hat oder gewisse Fächer im Studium im Rahmen des Wahlpflichtsystems abgewählt hat, doch dann aber dieses Fach oder diese Fächer, die nicht Teil des Studiums waren, in der Praxis in der Schule trotzdem unterrichtet, ohne dafür das spezifisches Fachwissen oder die spezifischen Unterrichtsfähigkeiten zu besitzen.

¹²⁴ Wegweiser Kanton Schwyz April 2020, S. 128; Umfrage VSSM (FN 122), S. 31.

Danach ergibt sich für diese PH Folgendes:

- Im Studiengang Kindergarten und Vorschulstufe (1.-2. Kl. Primarstufe) der PH Bern gibt es für das Fach Musik im Bachelor insgesamt 8 ECTS.
- Darin enthalten sind 3 Wochenlektionen im 3. Sem. und 3 WL im 4. Sem. Dazu je 0.5 WL Instrumentalunterricht im 1., 2., 3., und 4. Semester. Zusätzlich gibt es im 3. Sem. 2 ECTS für das Fach Musik und Bewegung, wofür 2 WL aufgewendet werden.
- Im Studiengang Mittelstufe (3.-6.Kl. Primarstufe) ist Musik ein Wahlpflichtfach (Wahl 3 von 5), welches mit 10 ECTS bewertet wird, falls diese Vertiefung gewählt wird.
- Generell wird 1 ECTS gleichgesetzt mit 30 Stunden Arbeitsaufwand. Das wird nach unserem Wissen auch sonst im Studium an den PHs so gewertet.

Zurück zur Auswertung der Untersuchung des VSSM: Die Kantone AG, AR, NW, OW, SZ, TG, UR beantworten die Frage, «ob die Ausbildungsgänge der PH die Grundversorgung des Musikunterrichts sicherstellen», kurz und knapp mit einem Ja. AI und GL weisen darauf hin, dass sie keine eigene PH betreiben. Der Kanton GL führt weiter aus, dass es für die Schulleitung teilweise schwierig sei, für alle Fächer adäquat ausgebildete Lehrpersonen zu finden, da die Lehrpersonen nicht mehr als Allrounder ausgebildet werden.

BL beantwortet die Frage ebenfalls mit ja und erläutert das System der kantonalen PH, welches darin bestehe, dass für die Primarstufe von den Fächern Musik, Sport und Gestalten zwei gewählt werden müssen. Auf Stufe Sek. I müssen von 13 Fächern (darunter Musik) drei studiert werden. Der Kanton SO (auch Teil der PH FHNW [Pädagogische Hochschule, Fachhochschule Nordwestschweiz], neben AG, BL und BS) betont weiter die vorhandene Möglichkeit für Studierende, dass Musik *auch als Ergänzungsfach* studiert werden könne, unabhängig davon, ob man Musik im Hauptstudium gewählt hat oder nicht. Zusätzlich bestünden kantonale Weiterbildungsangebote im Bereich Musik. Im Gegensatz zu BL sieht BS die Abwahlmöglichkeit auf Primarstufe als ein «strukturelles Problem für die Abdeckung des Fachunterrichts» durch Lehrpersonen mit Abschluss Musik.

An der PH BE im Bereich Vorschulstufe und Primarstufe hängt die Ausbildung im Fach Musik vor allem davon ab, welcher Studienschwerpunkt gewählt wird (entweder alle Fächer [Schwerpunkt Vorschulstufe¹²⁵ und Unterstufe¹²⁶] oder alle Fächer bis auf zwei [Schwerpunkt Mittelstufe¹²⁷]). Auf Sekundarstufe I müssen von 14 Fächern 3-4 gewählt werden, was u.E. zu erheblichen Ausfällen beim Musikunterricht führen kann.

¹²⁵ Kindergarten.

¹²⁶ 1. und 2. Klasse der Primarschule.

¹²⁷ 3.–6. Klasse der Primarschule.

Die PH GR bot bisher für die Ausbildung Kindergarten und Primarstufe zwei Profile an. Das *Profil A* entspricht einer generalistischen Ausbildung und im *Profil B* können musische Fächer abgewählt werden. Doch seit 2017 werden nur noch Generalisten (*Profil A*) ausgebildet, für welche auch die musischen Fächer obligatorisch sind.

An der PH LU ist Musik im Studiengang Kindergarten/ Unterstufe *obligatorisch*, jedoch im Studiengang Primarstufe ist Musik *lediglich ein Wahlfach*. Es wird jedoch betont, dass, wenn Musik gewählt werde, die Ausbildung in diesem Fach im Vergleich zu anderen Hochschulen deutlich umfangreicher sei. Dieses System wird mit dem interessanten Argument begründet, dass dadurch sichergestellt werden soll, dass nur «gut ausgebildete Lehrpersonen das Fach unterrichten, welche die Affinität zum Fach mitbringen».

Auch in SH gilt das System, bei welchem auf Stufe Kindergarten und Unterstufe Musik obligatorisch ist und auf Primarstufe als Wahlfach belegt werden kann, von Studierenden, «die eine Affinität zu Musik mitbringen».

In den Kantonen SG, ZG, SZ, TG und VS ist Musik an den PHs für die Studiengänge Kindergarten und Primarstufe ebenfalls ein Pflichtfach.

In ZH ist das Fach Musik nur obligatorisch für die Ausbildung Kindergarten und Unterstufe. Im Ausbildungsgang Primarstufe ist Musik ein Pflichtwahlfach, dadurch kann die Grundversorgung des Musikunterrichts in der Volksschule gemäss eigenen Aussagen nicht allein von der PH ZH gewährleistet werden. Auch auf Sekundarstufe I werden an der PH ZH zu wenige Lehrpersonen im Fach Musik ausgebildet. Weiter wird angegeben, dass an den Schulen 50% Fachlehrpersonen für Musik angestellt seien, von denen die meisten nicht an der PH, sondern an Musikhochschulen ausgebildet wurden.

FR gibt an, dass die Studiengänge Kindergarten/Primarstufe sowie Sekundarstufe I die Anforderungen an eine Unterrichtsbefähigung im Fach Musik erfüllen müssen und das Fach im Studiengang Kindergarten/Primarstufe nicht abgewählt werden kann. Innerhalb der generalistischen Ausbildung zur Primarlehrperson könnte Musik zudem unter bestimmten Bedingungen als Vertiefung gewählt werden.

GE gibt an, dass die generalistische Ausbildung der Primarlehrpersonen durch eine Zusammenarbeit mit der Universität Genf weiterentwickelt werden könnte. Nähere Angaben dazu fehlen allerdings.

An der HEP Bejune (BE, JU, NE) stehen drei Möglichkeiten zur Auswahl: *Variante A* keine Musikausbildung, *Variante B* Musik im Umfang von 8 ECTS oder *Variante C* Musik im Umfang von 12 ECTS. Das Fach Musik wird an der PH VD als ein optionales Modul angeboten. Für diejenigen, die dieses Modul nicht gewählt haben, besteht die Möglichkeit, nach dem Studium ein zusätzliches Diplom zu absolvieren.

Im Kanton TI liegt der Fokus im Bereich Musik vor allem auf der Weiterbildung von Lehrpersonen, die ihr Studium bereits abgeschlossen haben.

Zusammenfassend für die Fragen 4 und 5 kann festgehalten werden, dass es wahrscheinlich am effektivsten wäre, das Wahlfachsystem (welches auch einige Kantone als Ursache für das Defizit identifizieren) für Musik in der Ausbildung an der PH abzuschaffen und Musik generell als Pflichtfach (wieder)einzuführen, jedenfalls im Minimum für den Ausbildungsgang Vorschul- und Primarschulstufe, damit für alle Schülerinnen und Schüler in der Volksschule ein qualitativ hochstehender Musikunterricht gewährleistet werden kann. Dadurch kann auch das System der «Generalisten-Klassenlehrpersonen» in der Primarschule nachhaltig weitergeführt werden, ohne dass zusätzliche Lehrkräfte nur für das Fach Musik angestellt werden müssen oder dass es zu «fachfremdem» Musikunterricht kommt. Sollte die qualitative Sicherstellung des Musikunterrichts auf allen Stufen nicht durch die Absolventen der PH gewährleistet werden können, bestünde die Möglichkeit, dass dies durch den Einsatz von Fachpersonen, die an den Musikhochschulen ausgebildet wurden, erreicht werden könnte. Dafür sollten vor allem die verschiedenen Ausbildungsmöglichkeiten spez. Passerellen gefördert werden, damit beispielsweise eine Musikschullehrperson sich mithilfe von Zusatzkursen zum Schulmusiker weiterbilden kann. Nachdem Art. 3 HarmoS-Konkordat Musik zur Grundbildung der obligatorischen Schule erklärt, ist es wichtig, dass die kantonalen Pädagogischen Hochschulen genügend der später an der Sekundarstufe I unterrichtenden Absolventinnen und Absolventen optimal für den Musikunterricht ausbilden.

Schliesslich möchten wir festhalten, dass Musik als Pflichtfach allen Studierenden der PHs im Studiengang Primarstufe zumindest die Grundkenntnisse und Fähigkeiten für das Unterrichten des Fachs Musik vermitteln sollte. Sinnvoll erscheint es dann auch, weitere Vertiefungsmöglichkeiten anzubieten für Studierende mit einer besonderen Affinität für Musik. Zusätzlich bietet sich an, für die Sicherstellung der Versorgung der Volksschule mit ausgebildeten Musiklehrpersonen vermehrt auf Absolventen der Musikhochschulen mit Pädagogik-Abschluss zurückzugreifen.

3. Besteht eine Kompetenz des Bundes zur Festlegung von Anforderungen an die Ausbildung der Lehrpersonen an den PHs?

Wie auch teilweise die Antworten der Kantone gezeigt haben, existiert *ein grundlegendes strukturelles Problem in der Musikausbildung der Lehrpersonen an den Pädagogischen Hochschulen*, das sich sehr stark auf das Angebot und die Qualität des Musikunterrichts an den kantonalen Schulen auswirkt. Die Problematik besteht vor allem auch darin, dass selbst wenn das Fach Musik im Studium abgewählt wurde, es später dennoch unterrichtet werden kann. Erfreulich ist hingegen, dass wenigstens an den meisten PHs im Studiengang Kindergarten/ Unterstufe Musik obligatorisch ist. Jedoch sollte Musik für die gesamte Ausbildung zur Primarlehrperson obligatorisch sein, was bedauerlicherweise nur an wenigen PHs der Fall ist.

Da für die Primarstufe vielerorts das Ziel verfolgt wird, Generalisten auszubilden, damit die Schülerinnen und Schüler nicht von verschiedenen Fachlehrpersonen unterrichtet werden, sollten alle Lehrpersonen auf Primarstufe auch eine fundierte Musikausbildung erhalten. Offen bleiben die Fälle, wo Lehramtskandidatinnen und Lehramtskandidaten persönlich über keinerlei Talent zum Musikunterricht verfügen; für diese Fälle müssen besondere Überlegungen angestellt werden. Dadurch aber, dass im Studium oft die Möglichkeit besteht, das Fach Musik im Curriculum abzuwählen, schliessen zu wenige Lehrpersonen das Studium ab, welche Musik fachkompetent unterrichten können.

Wenn man wirklich nur den Studierenden an der PH eine Unterrichtsbefähigung für das Fach Musik gegeben würde, welche das Fach im Studium auch besucht und abgeschlossen haben, würde klar ersichtlich werden, dass eben doch zu wenig ausgebildete Lehrpersonen zur Verfügung stehen. Wie aus einer Umfrage des VSSM aus dem Jahr 2014/ 2015 hervorgeht, *schliessen gerade mal 60% der Studierenden im Studiengang Vorschul- und Primarstufe das Studium mit einer Ausbildung in Musik ab.* Das kann wiederum vermehrt zu fachfremdem Musikunterricht führen; darunter kann unter Umständen die Qualität der musikalischen Schulbildung der Schülerinnen und Schüler auf Primarstufe leiden. Wo jedenfalls der Musikunterricht nicht durch eine Fachperson von ausserhalb des Lehrkörpers gewährleistet ist, führt diese Situation für die Schülerinnen und Schüler z.B. zu Problemen bei einem Übertritt in die Oberstufe/ Gymnasium, wo Musik von ausgebildeten Fachlehrpersonen unterrichtet wird und höhere Anforderungen gelten. Es stellt sich nun die Frage, wie diesem Defizit in der Lehrerausbildung auf nationaler Ebene entgegengewirkt werden kann, damit gesamtschweizerisch eine umfassende Ausbildung auch in Musik an allen PHs gewährleistet ist. Zur Beantwortung dieser Frage muss die Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen im Hochschulbereich näher analysiert werden.

Auf der Ebene der Bundesverfassung ist der Hochschulraum der Schweiz in Art. 63a geregelt. Unter den Begriff der Hochschulen sind auch die Pädagogischen Hochschulen zu subsumieren.¹²⁸ Sie stellen jedoch keinen eigenständigen Hochschultypus dar, sondern sind im Sinne ihres Leistungsauftrags dem Typ der Fachhochschulen zuzuordnen.¹²⁹ Abs. 3 von Art. 63a BV verlangt von Bund und Kantonen, dass sie auf dem Koordinationsweg gemeinsam die Qualitätssicherung im Hochschulbereich gewährleisten.¹³⁰ Diese Aufforderung der BV begründet jedoch keine Bundeskompetenz, sondern legt lediglich Ziele und Handlungsanweisungen fest, welche durch die gemeinsam zu schaffenden Organe angestrebt werden sollen.¹³¹ Diese Organe erhalten die Ermächtigung, die in Art. 63a Abs. 5 erwähnten Eckwerte des Hochschulbereichs verbindlich zu regeln.¹³²

Das primäre Instrument zur Koordination und Qualitätssicherung ist das Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz (HFKG)¹³³. In der Botschaft zum HFKG wird wiederum explizit festgehalten, dass die PHs in der ausschliesslichen Regelungs- und Finanzierungskompetenz der Kantone liegen.¹³⁴ Dessen ungeachtet fallen auch die PHs in den Geltungsbereich des HFKG.¹³⁵

¹²⁸ BIAGGINI BV Komm. (FN 25), Art. 63a Rz. 2.

¹²⁹ Botschaft zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFK) vom 29. Mai 2009 (BBI 2009 4561, 4604); SGK BV-EHRENZELLER/SAHLFELD (FN 19), Art. 63a Rz. 10 ff.

¹³⁰ EHRENZELLER, Bildungs-, Kultur- und Sprachenrecht (FN 23), S. 163 ff.

¹³¹ BIAGGINI BV Komm. (FN 25), Art. 63a Rz. 10; EHRENZELLER, Bildungs-, Kultur- und Sprachenrecht (FN 23), S. 163 ff.

¹³² SGK BV-SGK BV-EHRENZELLER/SAHLFELD (FN 19), Vorbemerkung Bildungsverfassung Rz. 26 f.; Art. 63a Abs. 5 BV; EHRENZELLER, Bildungs-, Kultur- und Sprachenrecht (FN 23), S. 163 ff.

¹³³ Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich vom 30. September 2011 (SR 414.20).

¹³⁴ BBI 2009 4561, 4602 (FN 129).

¹³⁵ Art. 2 Abs. 2 lit. b HFKG.

Im Rahmen des HFKG sind die *wichtigsten Steuerungsinstrumente* für die Gewährleistung der Qualität und Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Hochschulen *die institutionelle Akkreditierung sowie die Programmakkreditierung* (Art. 27 ff. HFKG).¹³⁶

Die Voraussetzungen für die Akkreditierungen werden vom *Hochschulrat*, der Teil der Schweizerischen Hochschulkonferenz¹³⁷ (Zusammensetzung aus Mitgliedern der kantonalen Regierungen und des zuständigen Mitglieds des Bundesrates¹³⁸) ist, in Form von Richtlinien konkretisiert.¹³⁹ Die Schweizerische Hochschulkonferenz ist nach dem HFKG das einzige Organ, welches zum Erlass von rechtsetzenden Bestimmungen ermächtigt ist.¹⁴⁰ In diesem Rahmen hat der Hochschulrat beispielsweise die Rechtsetzungskompetenz, Vorschriften über die Studienstufen und deren Übergänge sowie die Qualitätssicherung und Akkreditierung zu erlassen.¹⁴¹ Der Entscheid über die Akkreditierung fällt wiederum der *Akkreditierungsrat*, welcher vom Hochschulrat gewählt wird.¹⁴² Im Rahmen dieser Organe sind somit Bund und Kantone gemeinsam zuständig für die Koordination und Qualitätssicherung im Hochschulbereich.

Die Qualitätsstandards, die eine Hochschule erfüllen muss, um die Programm- und/oder institutionelle Akkreditierung zu erlangen, beziehen sich jedoch nicht direkt auf die konkrete Ausgestaltung der Studiengänge. Daher fehlt auch hier ein direkter Anknüpfungspunkt, um auf nationaler Ebene explizit eine umfassende Musikausbildung für PH-Studenten an allen PHs zu fordern. Denn die geltenden Richtlinien über die Akkreditierung enthalten keine ausreichenden Aussagen über die fachlichen und didaktischen Qualitätsstandards für den Musikunterricht an den PHs. Hier sei zur Veranschaulichung Folgendes berichtet: Die Bereiche, welche für die *institutionelle Akkreditierung*¹⁴³ angeschaut werden, sind:

- 1) Qualitätssicherungsstrategie;
- 2) Governance der Fachhochschule;
- 3) Lehre, Forschung und Dienstleistungen (aber nur in Bezug auf die Umsetzung des Qualitätssicherungssystems in diesen Bereichen);
- 4) Ressourcen;
- 5) Interne und externe Kommunikation.

¹³⁶ SGK BV-EHRENZELLER/SAHLFELD (FN 19), Art. 63a Rz. 16.

¹³⁷ SHK.

¹³⁸ Art. 11 Abs. 1 HFKG; Die Plenarversammlung und der Hochschulrat sind die beiden gleichrangigen Versammlungsformen der Hochschulkonferenz (Art. 10 Abs. 2 HFKG); EHRENZELLER, Bildungs-Kultur- und Sprachenrecht (FN 23), S. 174.

¹³⁹ Art. 30 Abs. 2 HFKG; Art. 22 und 23 Akkreditierungsverordnung zum HFKG (vom 28. Mai 2015; SR 414.205.3) resp. die darin enthaltenen Akkreditierungsrichtlinien und Qualitätsstandards in Anhang 1 und Anhang 2; EHRENZELLER, Bildungs- Kultur- und Sprachenrecht (FN 23), S. 205.

¹⁴⁰ EHRENZELLER, Bildungs- Kultur- und Sprachenrecht (FN 23), S. 190 f.

¹⁴¹ Art. 12 Abs. 3 HFKG; EHRENZELLER, Bildungs- Kultur- und Sprachenrecht (FN 23), S. 190 f.

¹⁴² Art. 33 HFKG.

¹⁴³ Anhang 1 der Richtlinien des Hochschulrates für die Akkreditierung im Hochschulbereich vom 28. Mai 2015 (Akkreditierungsrichtlinien HFKG; SR 414.205.3).

Die *Qualitätsstandards für die Programmakkreditierung*¹⁴⁴ sind:

- 1) Ausbildungsziele: Es wird (nur) verlangt, dass für jedes Studienprogramm Ziele festgelegt werden, aber nicht welche, und wie diese Ziele inhaltlich definiert sein sollten. Also kann nicht vorgeschrieben werden, dass die Musikausbildung für die PH ein Ziel sein muss.
- 2) Konzeption der Ausbildung, nämlich, dass der Inhalt des Studienprogramms und die verwendeten Methoden ermöglichen, die Ziele der Ausbildung zu erreichen. Hier ist das Problem, dass bei den meisten PHs die Musik nicht als Ziel der Ausbildung definiert ist.
- 3) Umsetzung der Ziele und der Konzeption: Finanzielle Ressourcen.
- 4) Qualitätssicherung.

Zusammenfassend müssen wir feststellen, dass sich auch die in Art. 63a Abs. 5 BV begrenzte Regelungskompetenz des Bundes für den Fall, dass auf dem Weg der Koordination die gemeinsamen Ziele nicht erreicht werden können auf die Bereiche Studienstufen und deren Übergänge, Weiterbildung und Anerkennung von Abschlüssen beschränkt.¹⁴⁵ Ob dieses Verständnis der Qualitätsstandards allerdings den Anforderungen des HarmoS-Konkordats und von Art. 67a BV an die musikalische Bildung entspricht, ist zweifelhaft. Daher könnte der Bund auch auf diesem Weg die kantonalen PHs nicht respektive nur unter Berufung auf Art. 67a BV dazu verpflichten, Musik als obligatorisches Fach für alle Studiengänge aufzunehmen. Die Kantone müssen das demnach selbst an die Hand nehmen. Allerdings sollte die Politik in Bund und Kantonen zur Einsicht kommen, dass hier mindestens in einem wichtigen Teil der musikalischen Bildung die Kantone die Anforderungen von Art 67a BV zu gering achten und dass durch eine bundesgesetzliche Rahmenordnung dringend etwas erreicht werden muss.

Um dem Problem entgegenzuwirken, dass die Absolventen der PH (teilweise) eine Lehrbefähigung für alle Fächer erhalten, auch wenn sie z.B. das Fach Musik nicht abgeschlossen haben, könnte geprüft werden, ob in den Diplomen nicht explizit deklariert werden sollte, welche Fächer besucht und abgeschlossen wurden und dem entsprechend auch nur für diese Fächer eine Lehrbefähigung erteilt werden sollte. Eine solche Diskussion müsste im Rahmen der Schweizer Hochschulkonferenz geführt werden, damit eine hochschulübergreifende Lösung gefunden werden kann.

¹⁴⁴ Anhang 2 in Akkreditierungsrichtlinien HFKG (FN 143)

¹⁴⁵ BIAGGINI BV Komm. (FN 25), Art. 63a Rz. 15 ff.

4. Abschluss einer Interkantonalen Vereinbarung über die Mindeststandards in Sachen Musik an den Pädagogischen Hochschulen?

Nach den bisherigen Ausführungen über die legislatorischen Schwierigkeiten auf Bundesebene wäre es - im Sinne von Art 67a BV – zweifellos richtig, wenn die Kantone selber aktiv würden und sich auf eine *Interkantonale Vereinbarung über Mindeststandards für die Musikausbildung der Lehrpersonen an den Pädagogischen Hochschulen* einigen könnten.

Das führt natürlich vorerst zur politischen Frage, wer wozu in welchem Umfang interkantonal aktiv werden will und soll. Aber beschränkt auf die angesprochene Frage könnte es vielleicht einfacher sein, etwas durch interkantonale Einigung zu erreichen, als wenn es um die gesamte Umsetzung des Verfassungsartikels in den Kantonen geht. Jedenfalls sollte einmal die Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren mit den hier diskutierten Problemen konfrontiert werden.

Eine bereits bestehende interkantonale Vereinbarung der EDK, die potentiell erweitert werden könnte, um auch inhaltliche Mindestanforderungen an die Musikausbildung der Lehrpersonen aufzustellen, wäre das *Reglement über die Anerkennung von Lehrdiplomen für den Unterricht auf der Primarstufe, der Sekundarstufe I und an Maturitätsschulen*.¹⁴⁶ Im Rahmen dieses Reglements könnten beispielsweise im Kapitel IV «Anforderungen an die Ausbildung» mit spezifischen qualitativen sowie quantitativen Mindeststandards festgelegt werden, welche erreicht werden müssen, damit eine Lehrbefähigung im entsprechenden Fach erteilt werden kann.

V. Einige Abschlussgedanken de lege ferenda

1. Wie kann man die Ziele im Musikunterricht erreichen?

Das Fazit unserer rechtlichen Beurteilung der Resultate der Untersuchung ist, dass es unbedingt rechtliche Massnahmen braucht, die jedenfalls die Mindeststandards für einen hochwertigen harmonisierten Musikunterricht an den Volksschulen in quantitativer und qualitativer Hinsicht festlegen! Damit der Lehrplan überhaupt umgesetzt werden kann, müssten die empfohlenen Pflichtlektionen pro Woche auch tatsächlich stattfinden. Um dies zu erreichen, könnten die Kantone, nicht zuletzt auch zusammen mit der EDK, **eine interkantonale Vereinbarung ausarbeiten, die sämtliche Problemfelder des Musikunterrichts an der Volksschule adressiert**; das wäre mit Vorteil dieselbe, welche auch die Musikausbildung an den PHs regelt.

Auf **Bundesebene** ist die Situation für gesetzliche Schritte schwieriger, weil das BAK für sich in den letzten Jahren Kompetenzen errungen hat, die eigentlich, z.B. mit Art. 12a KFG, über die Kulturförderung hinausgehen und die aber zugleich für die Umsetzung von Art. 67a BV offensichtlich nicht genügen. Da wäre es eine politisch äusserst heikle Aktion, gewisse Kompetenzen diesem Bundesamt wegzunehmen, es sei denn, der Bundesrat würde endlich einen Grundsatzentscheid treffen, wie ihn der Art 67a BV eigentlich verlangt, wonach die

¹⁴⁶ DIE SCHWEIZERISCHE KONFERENZ DER KANTONALEN ERZIEHUNGSDIREKTOREN (EDK), Reglement über die Anerkennung von Lehrdiplomen für den Unterricht auf der Primarstufe, der Sekundarstufe I und an Maturitätsschulen vom 28. März 2019 (SR 4.2.2.10; Inkrafttreten am 1. Januar 2020).

musikalische Bildung auch in die Verantwortung des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation gehört. Das BAK würde im Rahmen der Kulturpolitik des Bundes das Programm von Art. 12 KFG weiter betreuen.

2. Gibt es rechtliche Einwände gegen die Abwahlmöglichkeit des Fachs Musik an den Pädagogischen Hochschulen?

Auch auf diese Frage ist es nicht leicht, eine Antwort zu finden. Gibt es in den Konkordaten oder den kantonalen Erlassen zur pädagogischen Ausbildung Bestimmungen, welche «Qualitätsstandards» festlegen, die die Lehrerinnen und Lehrer durch die Ausbildung an der PH erreichen müssen? An sich gehen wir davon aus, dass es an den Pädagogischen Hochschulen Lernziele bzw. Qualitätsanforderungen gibt, die erreicht werden müssen, um das Fach Musik und Musikunterricht abschliessen zu können.

Da der LP 21 klare Ziele festlegt, welche die Schülerinnen und Schüler pro Stufe im Musikunterricht erreichen sollten, könnten anhand dieser Parameter auch Vorgaben und Anforderungen abgeleitet werden für die Ausbildung der Lehrpersonen im Fach Musik. Damit würde die Ausbildung (und auch die Weiterbildung) an der PH es ermöglichen, dass die Lehrpersonen lehrplangemäss unterrichten können. Wer würde diese Anforderungen ausformulieren? Ideal wäre, wenn sich auch hier der VSSM engagieren würde. Doch solange Studierende an einer PH weiterhin Musik abwählen können und so keine Ausbildung in Musik absolvieren, nützen alle Ausbildungsziele der PH nichts, wenn diese Personen ihre Lehrtätigkeit aufnehmen.

Wir denken, dass man argumentieren muss, dass die Ausbildung für den Musikunterricht in geistiger, psychischer, kultureller und sozialer Hinsicht eine *unerlässliche Notwendigkeit für jede Lehrperson* ist. Mindestens im Zyklus 1 und 2 (Primarstufe) sollte gelten, dass nur dann, wenn eine Lehrperson aus persönlichen Gründen, z.B. wegen Hörproblemen, nicht befähigt ist, den Kindern Musik zu unterrichten, die Schulleitung eine Musiklehrerin anstellen soll. Denn eigentlich ist in der Primarstufe das Singen und Tanzen u. ä. ein unerlässlicher und alltäglicher Bestandteil der Schulbildung. Lehrpersonen, die hier nicht einmal einen Mindeststandard beherrschen, können den Schülerinnen und Schüler im Kindesalter spürbare Bildungsverluste bescheren, weil in diesem Alter Musik täglich stattfinden sollte und ohne kompetenten Musikunterricht sind die Zielvorgaben des LP 21 nicht erreichbar.

3. Welche Möglichkeiten bestehen, die mangelhafte Umsetzung des Verfassungsartikels bzw. der Harmonisierung des schulischen Musikunterrichts zu überwinden?

Es lässt sich leider nicht leugnen, dass die Art. 61a und 67a Abs. 2 BV in Verbindung mit dem Art. 19 BV, die im Lichte der «Sozialziele» von Art. 41 BV für den Bildungsstaat Schweiz ausgelegt werden müssen, bis jetzt *im Bund und in einer grösseren Zahl von Kantonen mangelhaft umgesetzt* worden sind. Unsere Untersuchung zeigt, dass auf Bundeseben praktisch nur auf politischem Wege etwas zu erreichen ist. Hingegen bieten sich *in den Kantonen und für die Kantone mehr Möglichkeiten*, zu echten Verbesserungen zu kommen, z.B. durch kantonale Volksinitiativen, durch parlamentarische Vorstösse oder durch eine politische Aktion im Rahmen der EDK, wo man z.B. neu spezifische Qualitätsstandards entwickeln lassen kann, oder wo sich auf dem Weg einer interkantonalen Vereinbarung die unerlässlichen Vorgaben erreichen lassen.

Letztlich wäre es wünschenswert, wenn sich auch die Gerichte bzw. die Rechtsprechung im Rahmen eines Prozesses einmal mit den Defiziten im Musikunterricht auseinandersetzen würden und so die rechtlichen Möglichkeiten ausgeleuchtet werden könnten.

Entscheidend sind aber die *nationalen «Bildungsstandards»*, wie sie Art. 7 HarmoS-Konkordat für die verschiedene Fachbereiche der Grundbildung vorsieht. *Für den Fachbereich Musik wurden bisher noch keine solchen nationalen Bildungsstandards von der EDK entwickelt*, was zur mangelhaften Harmonisierung des Musikunterrichts in den Kantonen beiträgt. Dieses Defizit wird von der EDK in Kauf genommen, obwohl die Kantone gemäss vorherrschender Auffassung nicht nur durch Art. 62 Abs. 4 BV, sondern vor allem aufgrund von Art. 67a Abs. 2 BV dazu verpflichtet sind die Ziele des Musikunterrichts gesamtschweizerisch zu harmonisieren mittels der Ausarbeitung von Nationalen Bildungszielen.¹⁴⁷ Anhand dieser nationalen Mindeststandards könnte im Rahmen des Bildungsmonitorings überprüft werden, ob die Schülerinnen und Schüler die Mindestkompetenzen im Fach Musik, die auch im LP 21 enthalten sind, tatsächlich erlernen. Um zu nationalen Bildungsstandards zu kommen, braucht es gemäss EDK Vergleiche der kantonalen Lehrpläne, welche die Unterschiede zwischen den kantonalen und regionalen Lehrplänen auf den verschiedenen Schulstufen ermitteln.¹⁴⁸ Die Umfrage des VSSM hat jedenfalls für den Bereich der obligatorischen Schulen (im Bereich der PHs müssten die Untersuchungen noch vertieft werden) die entscheidenden quantitativen Erkenntnisse geliefert; die bildungspolitischen und musikpädagogischen Ziele sowie inhaltliche musikwissenschaftliche Standards liefern die an den neuen Lehrplänen orientierten Lehrmittel. Diese Bildungsstandards für das Fach Musik, das aus vielerlei Gründen zweifellos unter den «Künsten»/«Arts» eine besondere Stellung einnimmt, müssen in die sprachregionalen Lehrpläne (LP 21, PER, Piano di studio) einfließen und von jedem Kanton im Rahmen seines Lehrplans umgesetzt werden.

¹⁴⁷ ZIMMERMANN, Bildungs- Kultur- und Sprachenrecht (FN 23), S. 587; EDI/BAK, Bericht Arbeitsgruppe (FN 60), S. 27; Abstimmungserläuterungen zur Volksabstimmung vom 23. September 2012, S. 5 ff.; Protokoll WBK-S vom 13. Januar 2012, S. 7 (Votum BR Berset); AB 2012 S 8 (Votum BR Berset); BSK BV-HÄNNI (FN 19), Art. 67a Rz. 8.

¹⁴⁸ Vgl. EDK online.

Dabei sollten, ja müssten diese Bildungsstandards mit der Forderung verbunden werden, dass von Seiten der Kantone ermöglicht und gewährleistet wird, dass alle Schüler/-innen gleichermaßen diese harmonisierten Bildungsziele konkret erreichen können.¹⁴⁹ Nur so kann in Sachen Musik die *bisherige recht mangelhafte Umsetzung* des Harmonisierungsauftrags der Bundesverfassung und die *bisher ungenügende Erfüllung des hohen Anspruchs* des sozialen Grundrechts von Art. 19 BV erreicht werden.

Eine letzte Idee betrifft die PHs: Es fragt sich, ob über die Schweizerische Hochschulkonferenz allenfalls den Kantonen ein Anstoss geben werden kann, dass sie Vorschriften erlassen sollten, welche die Ausbildung der Lehrpersonen im Fach Musik gesamtschweizerisch «harmonisieren»/«vereinheitlichen», um damit jedenfalls auf der Primarstufe die Qualität und die Intensität des Fach Musik zu stärken.

¹⁴⁹ SGK BV-KÄGI-DIENER (FN 19), Art. 19 Rz. 38 ff.



VSSM / Verband Schweizer Schulmusik
ASME / Association Suisse pour la musique à l'école
ASMS / Associazione Svizzera per la musica nella scuola
ASMS / Associazion Svizra per la musica en scola

Verband Schweizer Schulmusik VSSM

Präsident
Armon Caviezel
armon.caviezel@bluewin.ch 079 343 20 80

Sekretariat
Verband Schweizer Schulmusik VSSM
3006 Bern
076 721 06 09

sekretariat@verbandschweizerschulmusik.ch

www.verbandschweizerschulmusik.ch