

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

26. November 2024

Nr. 2024-737 R-151-26 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Revision der Verordnung über den freiwilligen Musikunterricht an der Volksschule (VMV)

I. Zusammenfassung

Am 25. September 2022 hat das Urner Volk der Revision des Gesetzes über Schule und Bildung (Bildungsgesetz; RB 10.1111) zugestimmt. Im Rahmen der Anschlussgesetzgebung ist auch die Verordnung über den freiwilligen Musikunterricht an der Volksschule (VMV; RB 10.1462) zu revidieren. Einen tiefgreifenden Eingriff in das heute geltende System des freiwilligen Musikunterrichts an der Volksschule beinhaltet die Revision nicht. Sie soll aber sicherstellen, dass der freiwillige Musikunterricht in Uri auch in Zukunft zu tragbaren Bedingungen für Schülerinnen und Schüler sowie Eltern und Erziehungsberechtigte angeboten werden kann.

Kern der Revision ist es daher, dem Kanton zu ermöglichen, der anbietenden Organisation bzw. konkret der Musikschule Uri künftig einen höheren Beitragssatz für die Lohnkosten auszurichten. Das ermöglicht es der Musikschule Uri, die Schulgelder stabil zu halten und gleichzeitig eine chancenreiche Tarifierung einzuführen. Weiter soll der Kanton künftig die Möglichkeit haben, Angebote der Musikschule in der musikalischen Begabtenförderung finanziell zu unterstützen.

In organisatorischer und personeller Hinsicht bleibt die Revision für Kanton (und Gemeinden) ohne Wirkung. Finanziell führt sie mittelfristig zu einem Mehraufwand beim Kanton von rund 71'000 Franken pro Jahr. Die zusätzlichen finanziellen Mittel kommen indes einer breiten Bevölkerung zugute: Mit rund tausend Lernenden gehört die Musikschule Uri zu den grössten Anbietern von ausserschulischen Aktivitäten in Uri.

In der Vernehmlassung wurde die Vorlage mit sehr grosser Mehrheit positiv aufgenommen. Die vorgeschlagenen materiellen Änderungen fanden alle grosse Mehrheit.

Inhaltsverzeichnis

I.	Zusammenfassung	1
II.	Ausführlicher Bericht	3
1.	Ausgangslage	3
2.	Inhalt der revidierten Verordnung.....	3
2.1.	Grundzüge der Vorlage	3
2.2.	Wichtigste materielle Änderungen	5
2.3.	Wirkungen der Revision	6
3.	Ergebnis der Vernehmlassung	7
4.	Kommentar zu den einzelnen Verordnungsartikeln	8
III.	Antrag.....	8

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1	Lohnvergleich Zentralschweiz	4
Abbildung 2	Vergleich Schulgelder Zentralschweiz	5
Abbildung 3	Unterdeckung der Musikschule Uri bei gleichbleibenden Kantonsbeiträgen.....	7

II. Ausführlicher Bericht

1. Ausgangslage

Gemäss Artikel 42 der Verfassung des Kantons Uri (RB 1.1101) pflegen Kanton und Gemeinden das heimatliche Kulturgut und fördern künstlerische und kulturelle Bestrebungen und Tätigkeiten. Der freiwillige Musikunterricht ist laut Artikel 17 des Bildungsgesetzes eine Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden, wobei es dem Kanton obliegt, den freiwilligen Musikunterricht für Lernende der Volksschule und der Sekundarstufe II durch Beiträge zu unterstützen. Im Nachgang zur Volksabstimmung vom 25. September 2022 zur Revision des Bildungsgesetzes respektive im Rahmen der Anschlussgesetzgebung ist nun auch die VMV zu überarbeiten. Sie regelt, wie der Kanton den genügenden, qualitativ guten, freiwilligen Musikunterricht sicherstellt.

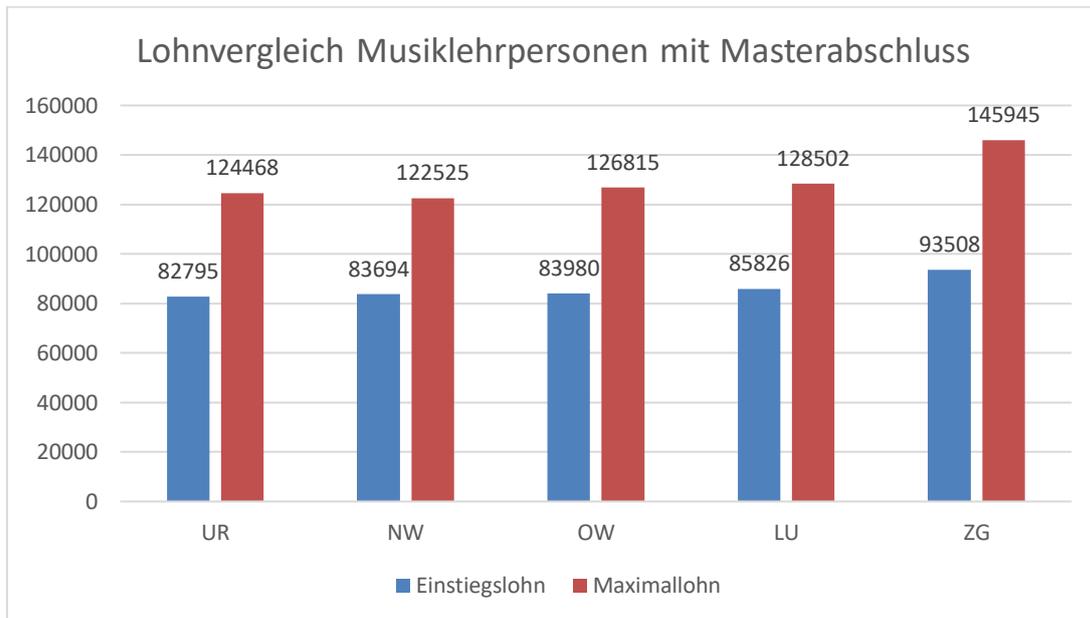
Die materiellen Änderungsvorhaben an der Verordnung betreffen zur Hauptsache das Verhältnis zwischen dem Kanton - handelnd durch die Bildungs- und Kulturdirektion (BKD) - und der anbietenden Organisation. Aktuell ist das die Musikschule Uri, mit der der Kanton einen mehrjährigen Leistungsvertrag geschlossen hat und die zurzeit rund tausend Kinder und Jugendliche aus praktisch allen Urner Gemeinden unterrichtet. Davon besuchen rund 780 den Einzelunterricht und rund 170 den Gruppenunterricht (musikalische Grundschule in Zweier- oder Dreiergruppen); die übrigen Schülerinnen und Schüler besuchen Gruppenangebote wie Musik und Bewegung, Chor und Ensembles.

2. Inhalt der revidierten Verordnung

2.1. Grundzüge der Vorlage

Die Verordnung über den VMV ist inzwischen fast zwanzig Jahre alt. In dieser Zeit hat sich der Gegenstand der Regelung, die musikalische Bildung in Uri, stark verändert. Unter anderem hat sich die musikalische Bildung stark professionalisiert. Gab es in früheren Jahren viele Laien, die den Bedarf an Musikunterricht in Uri, aber auch in der ganzen Schweiz abgedeckt haben, so sind es heute bis auf wenige Ausnahmen vorwiegend Lehrpersonen mit musikalischem Hochschulabschluss, die den Bildungsauftrag erfüllen. Niederschwellige Ausbildungsangebote für Laien sind verschwunden. In den vergangenen Jahren sind zudem viele Laien-Lehrpersonen in Pension gegangen. Die Lücken wurden mit gut ausgebildeten Lehrpersonen gefüllt: zum einen, um die Qualitätsansprüche zu erfüllen; zum andern, weil es praktisch keine Lehrpersonen mit niederschwelligen Ausbildungen auf dem Markt gibt. Als Konsequenz davon sind die Lohnkosten, die anbietende Organisationen von Musikschulunterricht zu finanzieren haben, gestiegen.

Die anbietende Organisation in Uri, die Musikschule Uri, kann auf langjährige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zählen. Die meisten Lehrpersonen sind in Uri wohnhaft und hier verwurzelt. Sie tragen viel zum Ansehen und zur Qualität der Musikschule Uri bei. Gleichzeitig sind die Lohnkosten infolge des jährlichen Stufenanstiegs und zuletzt der Teuerung in den vergangenen Jahren stetig angestiegen, obschon die Löhne der Lehrpersonen bei der Musikschule Uri im interkantonalen Vergleich nach wie vor zu den tiefsten zählen.

Abbildung 1 Lohnvergleich Zentralschweiz

Nicht im Vergleich enthalten sind die Löhne im Kanton Schwyz. Dort sind die Löhne je nach Region sehr unterschiedlich. Das neue Musikschulgesetz im Kanton Schwyz, das die Besoldung kantonal regelt und Musikschullehrpersonen in die gleiche Lohnklasse wie die Lehrpersonen der Sekundarstufe einteilen wird, wird 2025 eingeführt. - In Nidwalden liegt der Maximallohn leicht unter dem Urner; ein 100-Prozent-Pensum in Nidwalden umfasst aber eine Lektion à 60 Minuten weniger.

Ein Fluktuationseffekt bei der Musikschule Uri wird in rund fünf bis sechs Jahren erwartet, wenn die ersten Lehrpersonen der höchsten Lohnstufe in Pension gehen. Ab dann rechnet die Musikschule Uri mit stagnierenden oder sinkenden Lohnkosten. Bis dahin werden die Kosten weiter steigen, und damit stellt sich die Frage, wie diese steigenden Kosten finanziert werden sollen.

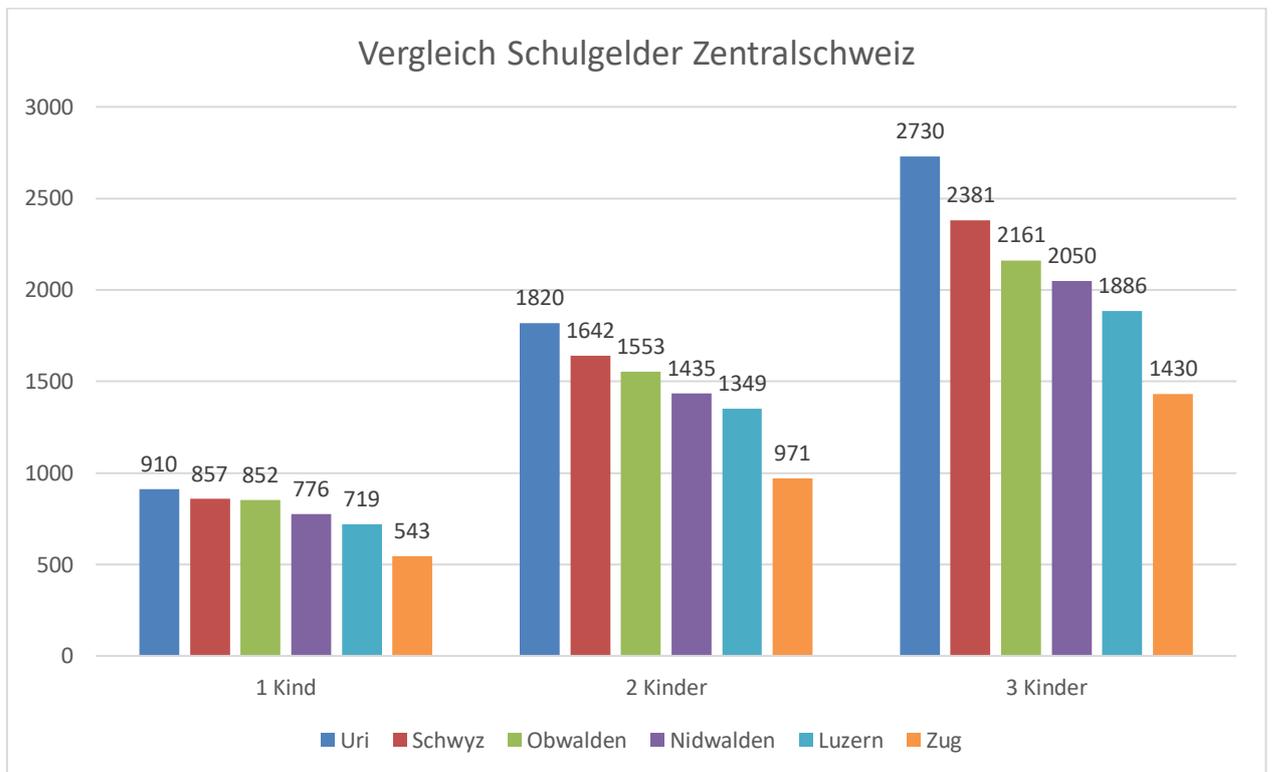
Gemäss geltender VMV zahlt der Kanton Uri der Musikschule Uri heute einen Beitrag an die Lohnkosten und einen Beitrag an die Kosten der Administration und Leitung. Der Beitrag an die Lohnkosten liegt gemäss Verordnung bei 60 Prozent der anrechenbaren Löhne. Der Beitrag des Kantons an die Kosten der Administration und Leitung wurde in den vergangenen Jahren stetig erhöht; heute ist er so bemessen, dass der Kanton fast sämtliche Kosten der Musikschule Uri in diesem Bereich übernimmt. Im Gegenzug konnte die Musikschule Uri die Schulgelder, die von den Eltern der Schülerinnen und Schüler zu bezahlen sind, in den vergangenen Jahren konstant halten. (Letztmals wurden die Schulgelder in allen Fächern im Jahr 2016 erhöht, und zwar um 1,5 Prozent; im Grundschulunterricht wurden die Elternbeiträge zudem im Jahre 2023 nochmals um 5 Prozent erhöht.) Seit dem Jahr 2024 nun reichen die Schulgelder indes nicht mehr aus, um die steigenden Kosten zu decken. Gleichzeitig hat der Kanton gemäss geltender VMV keine Möglichkeit mehr, der Musikschule Uri höhere Beiträge zugehen zu lassen. Blicke es dabei, müsste die Musikschule Uri die Schulgelder substanziell erhöhen. Angesichts dieser Ausgangslage ist es die Stossrichtung der vorliegenden Revision, dem Kanton die Möglichkeit zu geben, die Musikschule Uri künftig finanziell stärker unterstützen zu können.

Umfassende weitere Eingriffe in das System des freiwilligen Musikunterrichts an der Volksschule beinhaltet die revidierte Verordnung nicht, da sich dieses System im Grundsatz bewährt hat. Auch die formale Struktur der Verordnung bleibt von der Revision unberührt.

2.2. Wichtigste materielle Änderungen

Wie der Vergleich in der Zentralschweiz zeigt, zählen die Schulgelder für Musikunterricht in Uri heute zu den höchsten der Zentralschweiz.

Abbildung 2 Vergleich Schulgelder Zentralschweiz



Basis für den Vergleich: 30-Minuten-Lektionen. Bei den Werten der anderen Kantone handelt es sich um Durchschnittswerte aller dortigen Musikschulen.

Zudem kennen - anders als die Musikschule Uri - fast alle Musikschulen in der Zentralschweiz einen Familienrabatt, der zwischen 10 und 20 Prozent liegt (je nach Anzahl Kinder mit Unterricht). Weiter gewähren Musikschulen für Familien mit tiefen Einkommen in der Regel einen Sozialrabatt, der von der öffentlichen Hand getragen wird. Die Musikschule Uri führt zwar einen Unterstützungsfonds; dieser wird aber mit privaten Geldern geäufnet.

Die Kombination von hohen Tarifen, fehlendem Familien- und Sozialrabatt und finanziell limitiertem Unterstützungsfonds führt bei der Musikschule Uri dazu, dass die Chancengerechtigkeit beim Musikschulunterricht in Uri heute nur unzureichend erreicht ist. Stossend ist das auch mit Blick auf das Bundesgesetz über die Kulturförderung (Kulturförderungsgesetz [KFG]; SR 442.1); es fordert in Artikel 12a Absatz 2, dass Musikschulen, die von Kantonen oder Gemeinden unterstützt werden, bei der Festlegung der Tarife die wirtschaftliche Situation der Eltern oder anderer Unterhaltspflichtiger sowie den erhöhten Ausbildungsbedarf musikalisch Begabter berücksichtigen.

Mit Blick darauf ist es der Kern der vorliegenden Revision, der anbietenden Organisation respektive konkret der Musikschule Uri künftig höhere Kantonsmittel zugehen zu lassen, indem der Beitragssatz

für die anrechenbaren Lohnkosten von heute 60 auf 65 Prozent erhöht wird. Die damit verbundenen Mehreinnahmen ermöglichen es der Musikschule Uri, den freiwilligen Musikunterricht in Uri auch in Zukunft zu tragbaren Bedingungen anzubieten und eine chancengerechtere Tarifierung einzuführen. Das bedeutet konkret: Zum einen kann die Musikschule Uri darauf verzichten, die Schulgelder generell zu erhöhen; zum anderen kann die Musikschule Uri neu einen Familienrabatt einführen (5 Prozent bei zwei Kindern und 10 Prozent ab drei Kindern).

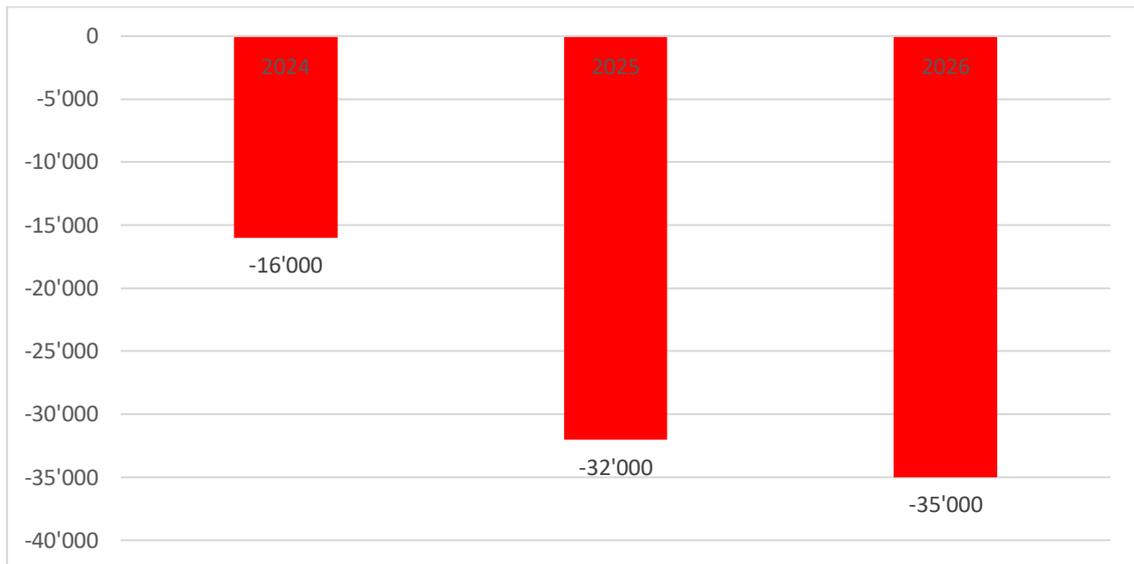
Eine weitere materielle Änderung im Rahmen der Revision der VMV betrifft die weiteren finanziellen Abgeltungen des Kantons. Diese erstrecken sich heute lediglich auf die Kosten der Administration und Leitung, auf die Weiterbildung der Musiklehrpersonen und auf den Unterricht von Schülerinnen und Schülern von Berufsfachschulen und anderen allgemein bildenden Schulen der Sekundarstufe II. Neu soll der Kanton auch Abgeltungen leisten können für Angebote für junge Erwachsene in Ausbildung bis 25 Jahre und für den Unterricht von musikalisch besonders begabten Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Letzteres steht in Zusammenhang mit dem Bundesprogramm «Junge Talente Musik»; es ist in Uri bereits eingeführt und wird zurzeit von fünf jungen Talenten genutzt. Diese müssen vor einer Fachjury den entsprechenden Talentnachweis erbringen. Der Kanton Uri arbeitet dabei mit der Musikschule Uri (Koordinationsstelle) und der Talentförderung des Kantons Luzern zusammen. Die Talente profitieren von verschiedenen Angeboten in den Bereichen Theorie und musikalische Bildung (in Luzern) sowie von einem erweiterten Instrumentalunterricht. Zudem können sie von schulischen Erleichterungen (mehr Übungszeit) profitieren. Der Bund leistet Beiträge zugunsten der Talente und zugunsten der Leistungserbringer (inklusive Kosten für die Fachjurs). Der Kanton Uri beteiligt sich im Rahmen von Schulgeldern und den üblichen Musikschul-Ansätzen an den erweiterten Musikstunden und einer allfälligen ausserkantonalen Beschulung (Hochschule Luzern oder Talentklassen). Der Beitrag des Kantons Uri muss mindestens gleich hoch sein wie der Bundesbeitrag.

2.3. Wirkungen der Revision

In organisatorischer und personeller Hinsicht bleibt die Revision für Kanton (und Gemeinden) ohne Wirkung. Finanziell führt sie zu einem Mehraufwand beim Kanton. Zwar wird die Musikschule Uri im Zuge der Revision der VMV nicht automatisch mehr Kantongeld zur Verfügung haben, da der höhere Beitrag an die Lohnkosten (die Erhöhung des Beitragssatzes von 60 auf 65 Prozent entspricht aktuell einer Summe von jährlich rund 105'000 Franken) sich theoretisch vollständig kompensieren liesse durch einen tieferen Beitrag an die Kosten für Administration und Leitung. Aufgrund der nachfolgend aufgeführten Positionen ist insgesamt mit Mehrkosten für den Kanton von rund 71'000 Franken zu rechnen.

Erstens anzustreben ist, dass die aktuelle und künftige Unterdeckung in der Rechnung der Musikschule Uri nicht durch eine Erhöhung der Schulgelder behoben wird, sondern durch höhere Mittel des Kantons. Für das laufende Jahr 2024 beträgt diese Unterdeckung rund 16'000 Franken; in den kommenden Jahren steigt sie bis auf rund 35'000 Franken pro Jahr.

Abbildung 3 Unterdeckung der Musikschule Uri bei gleichbleibenden Kantonsbeiträgen



Auf längere Sicht soll der Kanton somit erstens einen Mehraufwand von 35'000 Franken pro Jahr leisten. Würden diese höheren finanziellen Mittel des Kantons ausbleiben, müsste die Musikschule Uri das Schulgeld für Eltern erhöhen, und zwar von jährlich aktuell 910 Franken für eine 30-Minuten-Lektion auf neu 940 Franken ab dem Schuljahr 2025/2026 und neu 960 Franken ab dem Schuljahr 2026/2027.

Zweitens soll die Musikschule Uri nicht nur die Schulgelder stabil halten, sondern auch einen Familienrabatt von 5 Prozent bei zwei Kindern und 10 Prozent ab drei Kindern im Musikschulunterricht auf die Gesamtrechnung einführen können. Das ist mit zusätzlichen Kosten von rund 30'000 Franken pro Jahr verbunden, die der Kanton tragen soll.

Drittens soll der Kanton künftig den Unterricht von jungen Erwachsenen in Ausbildung subventionieren können. Damit sind Mehrkosten von jährlich rund 6'000 Franken verbunden.

Durch die Aufnahme der musikalischen Begabtenförderung ins Aufgabengebiet der Musikschule Uri bzw. in den Zuständigkeitsbereich des Kantons kann Uri weiterhin am Programm «Junge Talente Musik» des Bundes teilnehmen, womit Bundesgelder von jährlich 15'000 bis 20'000 Franken ausgelöst werden. Mit Blick auf die beschränkte Zahl der Urner Talente (gerechnet als üblicher Anteil an der Gesamtbevölkerung) und den relativ bescheidenen Aufwand von 3'000 Franken pro Jahr und Talent entstehen dem Kanton unter dem Strich keine Mehrkosten.

3. Ergebnis der Vernehmlassung

In der im Sommer/Herbst 2024 durchgeführten Vernehmlassung stimmten die Teilnehmenden dem Revisionsvorhaben im Grundsatz zu. Die Vorlage und die Bestimmungen der einzelnen Artikel wurden einhellig als klar und verständlich eingestuft. Auch die vorgeschlagenen materiellen Änderungen fanden alle grosse Mehrheit. Einige Vernehmlassungsteilnehmende, die aber in der Minderheit blie-

ben (Grüne Uri, Grünliberale, Junge GLP, Primarschulrat Seedorf, Mittelschulrat, Vereinigung Schulleiterinnen und Schulleiter Uri, Lehrerinnen und Lehrer der Urner Mittelschule, Musikschule Uri), machten beliebt, den Beitragssatz aus Gründen der Chancengerechtigkeit für die Familien und der finanziellen Nachhaltigkeit für die Musikschule Uri auf neu 70 statt nur 65 Prozent zu erhöhen, zumal sich damit höhere Geschwisterrabatte finanzieren liessen. Zwei Vernehmlassungsteilnehmer sprachen sich dafür aus, dass der Kanton künftig auch die vorschulische Musikbildung mitfinanzieren sollte. Weitere zwei Vernehmlassungsteilnehmer forderten, in Artikel 4 Absatz 2 festzuschreiben, dass die Musikschule Uri die Schulgelder periodisch an die effektiven Kosten und die Teuerung anzupassen habe. Ein Vernehmlassungsteilnehmer beantragte, Artikel 7 Buchstabe e, wonach der Kanton auch Beiträge leisten kann an den Unterricht von musikalisch besonders begabten Jugendlichen und jungen Erwachsenen, zu streichen, da eine solche Förderung in anderen Bereichen Begehrlichkeiten wecken könnte. Ein weiterer Vernehmlassungsteilnehmer beantragte, Artikel 7 Buchstabe d, wonach der Kanton auch Beiträge leisten kann an den Unterricht von jungen Erwachsenen in Ausbildung bis 25 Jahre, anzupassen, sodass sie Alterseinschränkung entfällt. Da alle diese Vorschläge nur von einer kleinen Minderheit getragen werden, wurden sie nicht in die revidierte Verordnung übernommen. Eingearbeitet wurden demgegenüber redaktionelle Hinweise aus der Vernehmlassung.

4. Kommentar zu den einzelnen Verordnungsartikeln

Artikel 4: b) Berechnung

Die vom Kanton zu leistende Abgeltung wird neu auf 65 (bisher: 60) Prozent der anrechenbaren Löhne festgesetzt.

Artikel 7: Weitere finanzielle Abgeltungen

In Buchstabe c wird der Begriff «Schülerinnen und Schüler» ersetzt durch «Lernende»; ausserdem wird auf die namentliche Erwähnung von «Berufsfachschulen und anderen allgemein bildenden Schulen» verzichtet, da gemäss Artikel 12 des Bildungsgesetzes bereits hinreichend definiert ist, welche Schularten die Sekundarstufe II umfasst. Mit neuen Buchstaben d und e kann der Kanton künftig auch finanzielle Abgeltungen leisten für den Unterricht von musikalisch besonders begabten Jugendlichen und jungen Erwachsenen sowie von jungen Erwachsenen in Ausbildung.

III. Antrag

Gestützt auf diese Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Änderung der Verordnung VMV, wie sie in der Beilage enthalten ist, wird beschlossen.

Beilagen

- Änderungserlass (Beilage 1)
- Synopse zur Änderung der Verordnung Revision der Verordnung über den freiwilligen Musikunterricht an der Volksschule (VMV) (Beilage 2)