

An den Landrat

---

Glarus, X. ... 2020

## **Totalrevision des Gesetzes über die musikalische Bildung**

(Motion Marius Grossenbacher, Glarus, und Unterzeichnende  
«Für eine Stärkung der musikalischen Bildung im Kanton Glarus»)

[Vernehmlassungsvorlage]

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

### **1. Die Vorlage im Überblick**

Anstoss für die Totalrevision des Gesetzes über die musikalische Bildung (GS IV B/6/1) bildete eine im Juni 2020 durch den Landrat überwiesene Motion mehrerer Landräte. Sie zielte einerseits darauf ab, die bei der Unterstützung von Musikunterricht bisher geltende Beschränkung auf die obligatorische Schulzeit aufzuheben. Andererseits forderte sie, der Kanton solle den Musikschulen ein zweckmässiges Ausgestalten einkommensabhängiger Tarife sowie Begabtenförderung ermöglichen. Gestützt auf Artikel 67a der Bundesverfassung gelten in diesen Teilaspekten der Förderung musikalischer Bildung seit einigen Jahren zusätzliche Anforderungen des Bundes. Diese liessen sich laut den Motionären durch die Musikschulen allein mit den ihnen bisher zur Verfügung stehenden Fördermitteln nicht verwirklichen. In Erfüllung der Motion und des Bundesgesetzes über die Kulturförderung (KFG; SR 442.1) beantragt nun der Regierungsrat dem Landrat zuhanden der Landsgemeinde, die Vorgaben zum Umfang der öffentlichen Leistung sowie zur Tarifgestaltung anzupassen. Der Kanton soll neben Kindern und Jugendlichen künftig auch junge Erwachsene bis zum vollendeten 20. Altersjahr oder bis zum Abschluss ihrer Erstausbildung, längstens aber bis zum vollendeten 25. Altersjahr, unterstützen. Zudem soll der Regierungsrat die öffentlichen Leistungen so ausgestalten, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten berücksichtigt wird, und dass im Kanton Glarus generell fachlich guter Unterricht zu tragbaren, regional vergleichbaren Tarifen angeboten werden kann. Das Inkrafttreten des totalrevidierten Gesetzes ist auf den 1. August 2021 vorgesehen. Die neue Förderpraxis kann damit ab Beginn des neuen Schuljahrs ihre Wirkung entfalten.

### **2. Ausgangslage**

#### **2.1. Anstoss**

Landrat Marius Grossenbacher und Unterzeichnende reichten am 19. Dezember 2019 die Motion «Für eine Stärkung der musikalischen Bildung im Kanton Glarus» ein (s. Beilage). Sie fordern darin eine Änderung des Gesetzes über die musikalische Bildung, wonach der Kan-

ton Glarus den freiwilligen Musikunterricht für Kinder und Jugendliche mit Wohnsitz im Kanton durch Beitragsleistungen bis zum Ende ihrer Ausbildung auf der Sekundarstufe II fördert. Zudem ersuchen die Motionäre den Regierungsrat, die Einführung von Sozialtarifen für Musikunterricht sowie die Förderung musikalisch begabter Kinder und Jugendlicher zu prüfen. Sie begründen ihre Forderungen unter anderem damit, dass die Gesetzgebung auf Bundesebene seit geraumer Zeit Vorgaben für die Musikschulen mache, welche diese ohne zusätzliche Leistungen der öffentlichen Hand nicht erfüllen könnten. Das Problem habe sich mittlerweile akzentuiert. Insbesondere sei das Preisniveau der Teilnehmerbeiträge im Kanton Glarus bereits heute überdurchschnittlich hoch, was letztlich im Widerspruch zu den entsprechenden Vorgaben des Kulturförderungsgesetzes des Bundes stehe. Folglich sei zusätzliches Engagement des Kantons notwendig.

In seiner Stellungnahme vom 28. Januar 2020 begrüßte der Regierungsrat die Stossrichtung der Motion und beantragte dem Landrat deren Überweisung. Die Argumente der Motionäre bezeichnete er als nachvollziehbar, die Feststellungen als berechtigt. Insbesondere hielt er fest, die jüngsten Entwicklungen auf Bundesebene seien als Auftrag an die öffentliche Hand zu verstehen, mit zusätzlichen Mitteln die Neuordnung der Tarife zu ermöglichen. In der Folge überwies der Landrat am 10. Juni 2020 die Motion an den Regierungsrat.

## **2.2.     *Geltendes Recht sowie Entwicklungen auf Bundes- und Kantonsebene***

Grundlage für die Förderung von Musikunterricht ist im Kanton Glarus das Gesetz über die musikalische Bildung von 2008. Es sieht vor, dass der Kanton an die Unterrichtskosten von schulpflichtigen Kindern – also bis längstens Ende Sekundarstufe I – pauschale Schülerbeiträge in der Höhe von 65 Prozent der durchschnittlichen Besoldungskosten (standardisiert, Basis Primarlehrerlohn) leistet. Ergänzend dazu hat der Verein Glarner Musikschule Anspruch auf einen Grundbeitrag an die weiteren Kosten, andere Institutionen können bei Eignung ebenfalls in dieser Form profitieren. Eine einkommensabhängige Förderung des Musikunterrichts («Sozialtarife») praktiziert der Kanton heute nicht, auch diesbezügliche oder weiterführende Vorgaben zu den Tarifen sieht die glarnerische Gesetzgebung nicht vor. Die Tarifgestaltung ist weitestgehend den Musikschulen überlassen.

Zum Zeitpunkt des Erlasses dieses bestehenden kantonalen Gesetzes gab es auf Bundesebene keinerlei Vorgaben, weder für die Kantone noch für die Musikschulanbieter selber. Nach der Annahme eines Gegenvorschlags zu einer Volksinitiative zur Förderung der musikalischen Bildung auf Bundesebene hat der Bund seine Gesetzgebung angepasst und neu die von der öffentlichen Hand unterstützten Musikschulen wie folgt verpflichtet:

- a. Es sind für alle Kinder und Jugendliche bis zum Abschluss der Sekundarstufe II Tarife festzulegen, die deutlich unter den Tarifen für Erwachsene liegen.
- b. Es sind für Kinder und Jugendliche aus einkommensschwachen Familien zusätzliche Preisreduktionen gegenüber den ordentlichen Tarifen vorzusehen.

Diese Anpassung des KFG erfolgte gestützt auf Artikel 67a Absatz 3 der Bundesverfassung, welcher vorsieht, dass der Bund Grundsätze für den Zugang der Jugend zum Musizieren und die Förderung musikalisch Begabter festlegt. Im Kanton Glarus wurde die Umsetzung dieser neuen, übergeordneten Vorgaben aus dem KFG bisher den Musikschulen selbst überlassen, und die Förderpraxis der öffentlichen Hand nicht darauf abgestimmt.

## **3.        Zielsetzung**

Das kantonale Recht ist den bundesrechtlichen Vorgaben bezüglich Ausdehnung auf die Sekundarstufe II und Einführung eines Sozialtarifes anzupassen. Das revidierte Gesetz soll zudem stärker auf Grundsätze und Anspruchsvoraussetzungen fokussieren und weniger Details regeln sowie zusätzlich auch ein Wirkungsziel festlegen. Wie das schon heute der Fall ist, soll der Regierungsrat das Ausführungsrecht erlassen und dabei insbesondere auch Leistungsvereinbarungen mit geeigneten Institutionen abschliessen können.

## **4. Totalrevision des geltenden Gesetzes**

### **4.1. Tarifgestaltung auf Sekundarstufe II**

Artikel 12a Absatz 1 KFG statuiert, dass von Kantonen oder Gemeinden unterstützte Musikschulen für alle Kinder und Jugendlichen bis zum Abschluss der Sekundarstufe II Tarife vorsehen, die deutlich unter den Tarifen für Erwachsene liegen. Bei den Glarner Musikschulen ist die Situation so, dass sie zur Erfüllung ihres Auftrags neben den Teilnehmerbeiträgen im Wesentlichen nur über die Kantonsbeiträge verfügen. Es gilt zu beachten, dass die Gemeinden im Kanton Glarus bei der Förderung des freiwilligen Musikunterrichts traditionell keine Rolle übernehmen. Während in den meisten anderen Kantonen ein Engagement der Gemeinden üblich ist, übernahm diese Aufgabe im Rahmen der Gemeindestrukturreform 2010 vollständig der Kanton. Ein Miteinbezug der Gemeinden kommt demnach aus grundsätzlichen Erwägungen nicht in Frage.

Sollen nun die Tarife auf Sekundarstufe II – also von Berufslernenden und Mittelschülern – deutlich unter den Tarifen für Erwachsene liegen, können sie von den Institutionen nicht kostendeckend ausgestaltet werden. Ansonsten sind weite Teile der Bevölkerung von der Teilnahme ausgeschlossen. Ein Umlagern von Mitteln von der einen zur anderen Altersgruppe ist in diesem Kontext weder sinnvoll noch angebracht. Da die Glarner Musikschulen diese finanziellen Herausforderungen nicht aus eigener Kraft bewältigen können, sind die rechtlichen Grundlagen zur Unterstützung des Musikunterrichts anzupassen. Das vor rund zehn Jahren eingeführte System mit pauschalen Schülerbeiträgen soll damit über die obligatorische Schulzeit hinaus auch die ganze Dauer der Erstausbildung weitgehend abdecken können.

### **4.2. Sozialtarife und Begabtenförderung**

Artikel 12a Absatz 2 KFG gibt vor, dass von Kantonen oder Gemeinden unterstützte Musikschulen bei der Festlegung der Tarife die wirtschaftliche Situation der Eltern oder anderer Unterhaltspflichtiger sowie den erhöhten Ausbildungsbedarf musikalisch Begabter berücksichtigen. Hier gilt das Gleiche wie bei der Tarifgestaltung auf Sekundarstufe II (s. Ziff. 4.1): Wirkungsvolle Sozialtarife können nicht durch eine Umlagerung der Kosten refinanziert werden. Entsprechend ist den Institutionen das Anbieten einkommensabhängiger Tarife mit spezifischen Förderbeiträgen seitens des Kantons zu ermöglichen bzw. sind sie dazu verpflichtet. Es wird das Prinzip der Sozialtarife, wie es etwa im Bereich der Tagesstrukturen Anwendung findet, in angepasster Form übernommen. Eine erweiterte Unterstützung von besonders begabten Lernenden erfolgt bereits im bestehenden System, weshalb diesbezüglich keine Anpassungen auf gesetzlicher Ebene nötig erscheinen.

### **4.3. Generelle Senkung des Tarifniveaus**

Im überregionalen Vergleich ist das hohe Tarifniveau der Glarner Musikschulen auffällig. Glarus befindet sich an der Spitze bei den eher teuren Städten, wofür auf den ersten Blick kein plausibler Grund erkennbar ist. Hohe Kosten behindern vielen Kindern und Jugendlichen den Zugang zu musikalischer Bildung. Deshalb sind die Teilnehmerbeiträge generell etwas zu senken, um sie dem Niveau der umliegenden Kantone anzunähern.

### **4.4. Berichterstattung**

Mit der Umsetzung der neu gestalteten Förderpraxis der öffentlichen Hand drängt sich auch eine verstärkte Kontrolle des Einsatzes der Mittel auf. Mit einer regelmässigen Berichterstattungspflicht der Musikschulen kann namentlich die Wirksamkeit des Sozialtarifes und der Senkung des Tarifniveaus überprüft und die Entwicklung der Nachfrage, auch als Folge der Ausdehnung auf die Sekundarstufe II, verfolgt werden. Ziel muss sein, dass das verstärkte Engagement nicht nur die Kosten für die Kinder und Jugendlichen senkt, sondern dass auch mehr Unterricht in Anspruch genommen wird.

#### **4.5.    *Infrastruktur***

Die Schulhäuser der Gemeinden eignen sich ausgezeichnet, den Kindern den ausserschulischen Musikschulunterricht näher zu bringen. Vielfach ist der Weg zur Musikschule bei weniger zentralen Wohnlagen eine nur schwer überwindbare Hürde beim Erlernen eines Musikinstruments. Die Gemeinden können über einen einfachen Zugang zu ihren Schulhäusern ohne nennenswerten finanziellen Aufwand die musikalische Bildung direkt unterstützen und die Musikschulen von zusätzlichen Kosten entlasten.

### **5.        *Finanzielle Auswirkungen***

#### **5.1.    *Grundsätzliches***

Bezüglich der finanziellen Auswirkungen der Gesetzesrevision ist grundsätzlich festzuhalten, dass das Gesetz nicht direkt bestimmt, wie gross der finanzielle Mehraufwand für den Kanton ausfallen wird. Wichtige Steuergrössen werden erst noch vom Regierungsrat zu bestimmen sein. Es ist jedoch klar, dass ein Sozialtarif, eine Ausdehnung der Beiträge für die Zeit nach der obligatorischen Schulpflicht und eine Angleichung an das regionale Tarifniveau zu einem Mehraufwand führen werden. Zur mutmasslichen finanziellen Belastung des Kantons können im aktuellen Zeitpunkt folgende Angaben gemacht werden:

#### **5.2.    *Ausdehnung der Beiträge über die Schulpflicht hinaus***

Im Jahr 2019 haben Lernende nach abgeschlossener Schulpflicht an den Glarner Musikschulen Unterricht im Umfang von rund 90 Lektionen à 30 Minuten pro Woche besucht. Für diesen Unterricht sind pro Semester bis zu 900 Franken zu bezahlen. Soll das Schulgeld auf das Niveau der Tarife für schulpflichtige Lernende gesenkt werden, sind dafür voraussichtlich rund 140'000 Franken einzusetzen.

#### **5.3.    *Einführung Sozialtarif***

Der Sozialtarif kann als Rabatt auf dem ordentlichen Tarif verstanden werden. Die Mittel der öffentlichen Hand sind im Umfang des gewährten Rabatts zu erweitern. So können die Institutionen einen Ertrag erzielen, welcher nicht von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten abhängig ist. Ausgangspunkt ist die Schätzung, dass maximal 10 Prozent der Familienhaushaltungen aller Lernenden über ein Einkommen verfügen, welches einen bestimmten Schwellenwert (z.B. nach der Berechnungsmethode für Prämienverbilligung, IPV) unterschreitet. In dieser Kategorie würde ein maximaler Rabatt von 50 Prozent gewährt, abgestuft nach den individuellen Verhältnissen. Auf Basis dieser Annahmen und aufgrund von Schätzungen kann mit einem Aufwand von rund 15'000 Franken gerechnet werden.

#### **5.4.    *Anpassung an das Niveau der Tarife in der Region***

Die Glarner Musikschule bietet aktuell Unterricht zu 30 Minuten pro Woche zum Tarif von 598 Franken pro Semester an, in der Modern Music School in Mitlödi sind dafür 680 Franken zu bezahlen. In der Region Linthebene bieten verschiedene Gemeinden (wie auch die Stadt St. Gallen) Unterricht für 400 bis 500 Franken an. In anderen Landesteilen wird der Unterricht zum Teil bereits für unter 400 Franken angeboten. Lediglich in grösseren Städten sind Tarife von 600 (Biel) respektive 640 Franken (Konservatorium Zürich) zu entrichten. Die Glarner Musikschulen gehören damit für die Eltern der Kinder und Jugendlichen zu den teuersten der ganzen Schweiz. Werden die Subventionen insgesamt um rund 75'000 Franken jährlich erhöht, können die Glarner Tarife an den oberen Rand der regional üblichen Werte (500 Fr.) gesenkt werden. Damit auch die Jugendlichen und jungen Erwachsenen nach der obligatorischen Schulpflicht in ähnlichem Umfang profitieren können, sind weitere 18'000 Franken einzusetzen.

## **5.5. Gesamtkosten**

Ausdehnung Unterstützung des Unterrichts auf Sekundarstufe II	140'000 Franken
Einführen Sozialtarif	15'000 Franken
Anpassung an regional übliches Niveau (während Schulpflicht)	75'000 Franken
Anpassung an regional übliches Niveau (Sekundarstufe II)	18'000 Franken
Total	248'000 Franken

Diese Mehrkosten führen zu einer voraussichtlichen Gesamtbelastung der Erfolgsrechnung des Kantons von rund 1'170'000 Franken und sind im Budget 2021 bzw. im Aufgaben- und Finanzplan 2022–2025 bereits berücksichtigt. Der jährliche Aufwand für die Förderung der Musikalischen Bildung hat sich seit dem Jahr 2010 von 1'166'136 Franken auf zuletzt 918'895 Franken im Jahr 2019 zurückbewegt. Ursache dieser Entwicklung war im Wesentlichen ein deutlicher Rückgang der Zahl der Musikschülerinnen und -schüler. Die zusätzlichen Aufwendungen führen damit voraussichtlich zu einer Belastung, wie sie vor 10 Jahren bestand. Die finanziellen Auswirkungen sind allerdings letztlich nicht abschliessend zu beurteilen, zumal die vorliegende Gesetzesrevision eine als ungenügend erkannte Förderpraxis angehen und einen gewissen Gestaltungsspielraum schaffen will.

## **6. Vernehmlassung**

Der Regierungsrat führte bei den Gemeinden, den interessierten Verbänden und Organisationen, den politischen Parteien sowie den Departementen der kantonalen Verwaltung eine Vernehmlassung zum Entwurf des totalrevidierten Gesetzes über die musikalische Bildung durch.

### **6.1. Vernehmlassungsergebnis**

[Folgt]

### **6.2. Würdigung der Vernehmlassung durch den Regierungsrat**

[Folgt]

## **7. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

### *Artikel 2; Gegenstand und Geltungsbereich*

Nicht unter dieses Gesetz fallen Leistungen für ausserkantonale Lernende oder für den Unterricht ausserhalb des Kantons.

### *Artikel 3; Leistungsumfang*

Absatz 1: Die Erweiterung der bisherigen Unterstützung erstreckt sich damit im Wesentlichen auf Jugendliche, solange sich diese noch in ihrer Erstausbildung befinden.

Absatz 2: Um den Anspruch von Artikel 67a der Bundesverfassung einlösen zu können, hat die öffentliche Hand entsprechende Massnahmen zu ergreifen. Neben den Elternbeiträgen stehen den Musikschulen in der ganzen Schweiz faktisch nur die Beiträge der öffentlichen Hand zur Verfügung. Im Kanton Glarus hat seit der Gemeindestrukturreform weitgehend der Kanton die Rolle zugewiesen erhalten, welche schweizweit üblich sonst die Gemeinden übernehmen. Der Leistungsumfang der öffentlichen Hand bestimmt die Höhe der Elternbeiträge ganz direkt. Um eine angemessene Wirkung der Förderung zu erreichen, hat sich die Last der Eltern nach ihren wirtschaftlichen Möglichkeiten auszurichten. Zusätzlich sind dazu aber auch die regionalen Verhältnisse zu beachten.

#### *Artikel 4; Leistungsvereinbarungen*

Wie bis anhin soll für Institutionen kein unbedingter Anspruch auf Abschluss einer Vereinbarung bestehen. Zu viele Anbieter würden unter Umständen zu einer unerwünschten Zersplitterung mit negativen Konsequenzen bezüglich Kosten und Qualität führen.

#### *Artikel 5; Art der Beitragsleistungen*

Absätze 1 und 2: Diese Regelungen entsprechen inhaltlich der bisherigen, grundsätzlich bewährten Regelung.

Absatz 3: Der Musikschulunterricht findet insbesondere für die Jüngeren auch in den Schulhäusern in den Dörfern statt. Dies hat sich bewährt und erhöht die Zugänglichkeit zur musikalischen Bildung. Je länger die Reisewege, desto weniger sind die Kinder in der Lage, den Musikunterricht auswärts zu besuchen und verzichten daher darauf. Die Gemeinden können mit dem Zugang zu ihren Schulhäusern ohne grossen Aufwand die musikalische Bildung unterstützen. Sie sind seit der Neuordnung der Aufgabenteilung mit dem Kanton (Gemeindestrukturreform) von der früheren Mitübernahme eines Teils der Besoldungskosten befreit worden. Mit dem unentgeltlichen Bereitstellen von Unterrichtsräumen können die Gemeinden auch ihrerseits einen angemessenen Beitrag an die Verwirklichung des Verfassungsauftrags gemäss Artikel 67a der Bundesverfassung wie auch im Sinne des Kulturförderungsartikels der Kantonsverfassung leisten.

#### *Artikel 6; Pauschalen*

Dieses Element ist neu und direkte Folge der entsprechenden Bestimmung im Kulturförderungsgesetz des Bundes. Es wird festgelegt, dass die Elternbeiträge zwingend sozial abzustufen sind. Die neue Formulierung entspricht den Vorgaben von Artikel 12a Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Kulturförderung. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit könnte in einem ähnlichen System, wie es für die familienergänzende Kinderbetreuung in Zukunft geplant ist, bemessen werden. Der Regierungsrat hat sowohl über die Methode der Bemessung als auch über die Ausgestaltung des eigentlichen Sozialtarifes zu befinden.

#### *Artikel 7; Grundbeiträge*

Die Bemessung des Anteils hängt einerseits vom Mengenverhältnis der Schülerschaft gegenüber den erwachsenen Vollzahlern ab. Er dürfte etwas höher als bisher ausfallen, da die Lernenden der Sekundarstufe II den Schulpflichtigen nun gleichgestellt werden. Erwachsene haben mit ihrem Beitrag demgegenüber die ganzen Kosten des Unterrichts selber zu tragen. Dazu gehört auch ein Anteil an den Fixkosten für Leitung und Verwaltung. Die Bemessung wird grundsätzlich wie bisher direkt auf den Aufwand für das Personal und den weiteren Kosten gemäss Betriebsrechnung abstellen, soweit diese für die Musikschule notwendig sind und im Rahmen einer wirtschaftlich zweckmässigen Betriebsführung anfallen.

#### *Artikel 8; Aufsicht und Verfahren*

Absatz 1: Mit einer regelmässigen Berichterstattungspflicht der Musikschulen kann unter anderem sowohl die Wirksamkeit des Sozialtarifes überprüft wie auch die Entwicklung der Nachfrage als Folge der Ausdehnung auf die Sekundarstufe II und der Senkung des Tarifniveaus verfolgt werden.

Absatz 2: Alle weiteren Vollzugsregelungen kann der Regierungsrat entweder wie bisher in den Leistungsvereinbarungen oder neu auch über eine eigentliche Vollzugsverordnung festlegen.

#### *Inkrafttreten*

Die Abrechnung der Kantonsbeiträge erfolgt jeweils per Schuljahr. Die neuen Bestimmungen sollen auf das Schuljahr 2021/22 und damit ab August 2021 in Kraft treten.

## **8. Antrag**

*Der Regierungsrat beantragt dem Landrat,*

- 1. der beiliegenden Gesetzesänderung zuhanden der Landsgemeinde zuzustimmen und*
- 2. die Motion als erledigt abzuschreiben.*

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

**Im Namen des Regierungsrates**

*Andrea Bettiga, Landammann  
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:

- Motion
- SBE Gesetz über die musikalische Bildung