

Überweisung des Stadtrates an den Gemeinderat der Stadt Zürich

10.11.2004

Weisung 291

2114.

Änderung der Verordnung über die Volksschule in der Stadt Zürich, Unentgeltlichkeit der Musikalischen Elementarerziehung MEZ der Jugendmusikschule infolge Integration der MEZ in die Blockzeiten der Volksschule

A. Zweck der Vorlage

Die Musikalische Elementarerziehung der Stadt Zürich (MEZ) ist die musikalische Grundausbildung für die Schülerinnen und Schüler der 1. und 2. Primarklassen. Die MEZ bildet als eigentliches Grundlagenfach der Musikschulen das Fundament für den weiterführenden Musikunterricht der Volksschule. Gemäss Lehrplan umfasst dieser erste Musikunterricht die Fachbereiche Hören, Singen und Sprechen, Musizieren, Zeichnen, Lesen und Notieren. Heute unterrichten in den verschiedenen Primarschulhäusern der Stadt 90 diplomierte Lehrerinnen und Lehrer der Jugendmusikschule der Stadt Zürich dieses Fach. Voraussetzung zur Erteilung dieses Musikunterrichts ist ein Lehrpatent und das Diplom für Musikalische Grundschule, das an Musikhochschulen erworben werden kann. In der Stadt Zürich besuchten im Schuljahr 2003/2004 3800 Schülerinnen und Schüler der 1. und 2. Klassen die Musikalische Elementarerziehung der Jugendmusikschule. Damit besuchten über 80 Prozent aller Schulkinder der 1. und 2. Primarklassen die in den Stundenplan der Volksschule integrierte MEZ. Damit alle Schülerinnen und Schüler von der MEZ profitieren können, soll die im Blockzeitenstundenplan integrierte Musikalische Elementarerziehung, unabhängig von der Höhe des Familieneinkommens, ab Schuljahr 2005/2006 ohne Schulgeld erteilt werden.

B. Ausgangslage

1. Der MEZ-Unterricht in den Blockzeiten der Volksschule

Gemäss Beschluss des Bildungsrates des Kantons Zürich kann die MEZ in die Blockzeiten integriert werden. Von den 181 Schulgemeinden haben bis heute 79 Gemeinden die Musikalische Elementarerziehung ohne Schulgelderhebung eingeführt. Darunter sind in erster Linie jene 54 Gemeinden (mit Ausnahme der Stadt Zürich), welche bereits die Blockzeiten eingeführt haben. Ohne das Fach MEZ sind durchgehende Blockzeiten pro Woche auf der Unterstufe nur schwer durchführbar. Die Stadt hat darum mit der Einführung der Blockzeiten ebenfalls die MEZ integriert, im Gegensatz zu den übrigen Gemeinden mit Blockzeitenregelung aber weiterhin mit Kostenpflicht für die Eltern. Schülerinnen und Schüler, welche die MEZ nicht besuchen, werden anderweitig betreut, was zusätzliche Kosten verursacht, aber immerhin durchgehende Blockzeiten ermöglicht.

2. Die Integration der MEZ mit Kostenpflicht führt zu sozialer Ungerechtigkeit

Wie oben dargelegt, besuchen über 80 Prozent der Schülerinnen und Schüler der 1. und 2. Primarklassen die MEZ. Die Verteilung in den einzelnen Schulkreisen schwankt allerdings beträchtlich, da der Unterricht kostenpflichtig ist. Das Schulgeld beträgt für die Eltern Fr. 450.-- pro Jahr. Dort, wo die Eltern das Schulgeld bezahlen können, ist die Beteiligung der Schülerinnen und Schüler deutlich höher.

Die Zusammenstellung zeigt die prozentuale Teilnahme aller Schülerinnen und Schüler der 1. Primarklassen am MEZ-Unterricht:

	%
Schulkreis Zürichberg:	99
Schulkreis Waidberg:	94
Schulkreis Uto:	92
Schulkreis Glattal:	83
Schulkreis Letzi:	76
Schulkreis Limmattal:	74
Schulkreis Schwamendingen:	70

3. Musikerziehung und ihre Wirkung

Eine sechsjährige Langzeitstudie zum „Einfluss von erweiterter Musikerziehung auf die allgemeine und individuelle Entwicklung von Kindern“ hat wissenschaftlich eindeutig belegt, dass musizierende Kinder und Jugendliche

- ihr Sozialverhalten verbessern,
- ihren IQ-Wert erhöhen,
- gute schulische Leistungen erbringen
- Konzentrationsschwächen kompensieren.

Die dringende Forderung dieser Studie nach einem zentralen Platz der Musikerziehung in der Volksschule kann in der Stadt Zürich umgesetzt werden, indem der bereits bestehende und in die Blockzeiten integrierte Unterricht der Musikalischen Elementarerziehung für alle Kinder der 1. und 2. Primarklassen unentgeltlich eingeführt wird.

4. Die neue Ausbildung an den pädagogischen Hochschulen

Die neuen Studienordnungen der Pädagogischen Hochschulen schreiben für die Primarlehrerinnen- und Primarlehrerausbildung sieben Kernfächer vor (bisher 11 Fächer). Wie erwartet, hat es sich bei der Einführung dieser neuen Regelung gezeigt, dass viele Studierende das aufwändige Fach Musik abgewählt haben. In absehbarer Zeit werden vermehrt Lehrpersonen den Unterricht an der Volksschule aufnehmen, welche das Fach Musik/Singen ohne entsprechende zusätzliche Ausbildung nicht mehr erteilen können. Die Einführung des MEZ-Unterrichts für alle Schülerinnen und Schüler kann diese Situation zumindest für die Unterstufe entschärfen. Die Erfahrungen bei anderen Schulgemeinden, welche die Musikalische Elementarerziehung für alle Kinder eingeführt haben, zeigen, dass dem Musikunterricht in der Volksschule damit als Ganzes deutlich mehr Gewicht zukommt. Besonders in geleiteten Schulen kann dadurch eine eigene Schulkultur aufgebaut werden. Dem frühen Unterricht in einer Fremdsprache und dem Einsatz des Computers werden mit der musikalischen Grundausbildung im musischen Bereich Inhalte gegenübergestellt, welche die Kinder ausgewogen und ganzheitlich fördern.

C. Abschreibung des Postulats GR Nr. 2001/66 von Gemeinderat Prof. Dr. Willy Furter

Der Gemeinderat hat am 22. Mai 2002 beschlossen, das oben erwähnte Postulat vom 7. Februar 2001 dem Stadtrat zur Prüfung zu überweisen. Darin wird der Stadtrat gebeten zu prüfen, ob die Musikalische Elementarerziehung für alle Schülerinnen und Schüler obligatorisch eingeführt werden könnte. Gemeinderat Furter schreibt in seinen Ausführungen, dass eine umfassende musische und handwerkliche Erziehung junger Menschen nebst der Schulung kognitiver Fähigkeiten von grosser Bedeutung sei. Mit der vorliegenden Weisung wird zwar streng rechtlich die MEZ nicht obligatorisch erklärt, da dies einen unzulässigen Eingriff in den kantonalen Lehrplan bedeuten würde, doch wird das Anliegen des Postulats nach einem vollständigen Besuch der MEZ auf andere Art und Weise umgesetzt. Das Postulat kann daher als erledigt abgeschrieben werden.

D. Finanzen

1. Kosten im Voranschlag

Die MEZ ohne Schulgelder für alle Schülerinnen und Schüler soll schrittweise eingeführt werden:

- ab Schuljahr 2005/2006 zunächst für alle 1. Primarklassen
- ab Schuljahr 2006/2007 dann auch für die 2. Primarklassen.

Die zu erwartenden Mindereinnahmen infolge der Unentgeltlichkeit der MEZ betragen ab Schuljahr 2006/2007 Fr. 1 470 000.-- netto. Ausgegangen wird dabei von den Schulgeldeinnahmen der MEZ im Jahre 2003 von rund Fr. 1 700 000.--, welcher Betrag sich durch Abschreibungen infolge von gewährten Ermässigungen noch auf Fr. 1 520 000.-- reduziert. Eine verbleibende Einnahmequelle stellen die Beiträge des Kantons dar, die sich durch die höhere Schülerzahl voraussichtlich um Fr. 50 000.-- erhöhen werden. Durch die schrittweise Einführung werden die Gesamtkosten wie folgt auf die Budgetjahre 2005, 2006 und 2007 verteilt:

Konto Nr.	Konto Text	VA 2005	VA 2006	VA 2007
3300	Verminderung: Abschreibungen von Guthaben des Finanzvermögens (Ermässigungen)	45 000	135 000	180 000
4330	Verminderung: Kursgelder	425 000	1 275 000	1 700 000
4610	Vermehrung: Beiträge des Kantons	12 500	37 500	50 000
Total Gesamtkosten		367 500	1 102 500	1 470 000

2. Finanzplan

Die finanziellen Auswirkungen des Schuljahres 2006/2007 ergeben folgende Änderungen im Finanzplan 2004 bis 2008 vom 20. Oktober 2003:

Finanzplan 2006			Änderung	
Kontogruppe Nr.	Konto Text	Planzahl	Planzahl bei Einführung MEZ 2005/2006	Differenz
33	Abschreibungen von Guthaben des Finanzvermögens (Ermässigungen)	743 000	608 000	135 000
43	Entgelte	6 066 000	6 281 000	-215 000
46	Beiträge eigene Rechnung	640 000	677 500	-37 500
Finanzplan 2007			Änderung	
33	Abschreibungen von Guthaben des Finanzvermögens (Ermässigungen)	743 000	563 000	180 000
43	Entgelte	6 142 000	5 932 000	210 000
46	Beiträge eigene Rechnung	640 000	690 000	-50 000

Die Veränderung der Planzahlen soll bei der Erhebung des Finanzplans 2005 bis 2009 entsprechend berücksichtigt werden.

3. Einsparung von Betreuungskosten

Um durchgehende Blockzeiten zu ermöglichen, müssen bisher diejenigen Schülerinnen und Schüler, welche die MEZ nicht besuchen, in der Volksschule durch verschiedene unentgeltliche Angebote betreut werden. Diese Angebote verursachen Kosten, welche bei einer vollen

Integration der MEZ in die Blockzeiten der Volksschule entfallen. Sie sind aber aus heutiger Sicht nicht zu quantifizieren.

4. Klassen und Stellen

Wie oben dargelegt, besuchen bereits heute über 80 Prozent aller Schülerinnen und Schüler der 1. und 2. Primarklassen die MEZ. Bei einer Einführung für alle Schulkinder können die höheren Schülerzahlen (20 Prozent) durch eine Erhöhung der Klassengrössen grösstenteils aufgefangen werden. Da der Kanton gleichzeitig durch Erhöhung der Schülerzahlen Klassen abbaut, gibt es auch weniger MEZ-Klassen. Nach einer Einführung des MEZ-Unterrichts für alle Schülerinnen und Schüler verläuft der Aufwand für Lehrerstellen analog zur Volksschule.

E. Rechtliches

Wie sich aus Art. 10 lit. d GO ergibt, sind in Bezug auf die Kompetenzordnung Ausfälle in den Einnahmen den Ausgaben gleichzustellen. Vorliegend übersteigt zwar der jährliche Gebührenverzicht an sich die ordentliche Kompetenzlimite des Gemeinderats für wiederkehrende Ausgaben von Fr. 1 000 000.--, doch folgt die Zuständigkeit des Gemeinderates schon aus Art. 11 lit. a GO, weil es sich bei der Jugendmusikschule um eine von der Gemeinde ohne Ausgabenbegrenzung und ohne Verpflichtung zur Gebührenerhebung beschlossene Gemeindeaufgabe handelt (GB vom 17. März 1974). Dazu kommt, dass gemäss Art. 87 Abs. 2 GO Ausgabenbeschlüsse für die durch Verordnung bestimmten gemeindeeigenen Schulen unter Vorbehalt des fakultativen Referendums in die abschliessende Zuständigkeit des Gemeinderates fallen. Da die Jugendmusikschule in Art. 2 der Verordnung über die Volksschule in der Stadt Zürich (GRB vom 23. März 1988, VVZ) als gemeindeeigene Schule aufgeführt ist, führt auch die analoge Anwendung dieser Norm vorliegend zur Zuständigkeit des Gemeinderates für die Bewilligung des Gebührenverzichts.

Der Grundsatz der Gebührenerhebung für die Jugendmusikschule ist in Art. 8 Abs. 1 VVZ verankert, wobei die Festsetzung des Tarifs als solchem dem Stadtrat überlassen ist. Demgemäss gehört der Grundsatzentscheid eines generellen Gebührenverzichts für einen wesentlichen Teil der Jugendmusikschule wiederum in die VVZ, deren Art. 8 entsprechend zu ergänzen ist. Durch diese formellgesetzliche Verankerung der Unentgeltlichkeit der MEZ werden die damit verbundenen Einnahmereduktionen für den Budgetprozess zu gebundenen „Ausgaben“ und können dort nicht mehr in Frage gestellt werden.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

1. Die Verordnung über die Volksschule in der Stadt Zürich (GRB vom 23. März 1988) wird wie folgt geändert:

Art. 8

Abs. 1 und 2 unverändert

³Der Besuch der Musikalischen Elementarerziehung (MEZ) der Jugendmusikschule in der 1. und 2. Primarklasse ist unentgeltlich.

2. Diese Änderung tritt für die 1. Primarklasse auf Schuljahr 2005/2006 und die 2. Primarklasse auf Schuljahr 2006/2007 in Kraft.
3. Das Postulat GR Nr. 2001/66 von Gemeinderat Prof. Dr. Willy Furter wird abgeschrieben.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Vorsteherin des Schul- und Sportdepartements übertragen.

**Im Namen des Stadtrates
der Stadtpräsident**

Dr. Elmar Ledergerber

der Stadtschreiber

Dr. Martin Brunner