

Volksschulgesetz (VSG) Lehrpersonalgesetz (LPG)

(Änderung vom ...; Geleitete Lehrmittelfreiheit)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag der Kommission für Bildung und Kultur vom 26. November 2024,

beschliesst:

I. Das Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 wird wie folgt geändert:

Lehrmittel

a. Zuständigkeit

§ 22¹ Der Bildungsrat regelt die Verwendung der Lehrmittel im Unterricht. Er erlässt eine Lehrmittelliste.

Abs. 2 unverändert.

³ Der Bildungsrat bestellt eine Lehrmittelkommission. Diese ist dafür besorgt, dass geeignete, auf den Lehrplan ausgerichtete und praxistaugliche Lehrmittel zur Verfügung stehen. Sie erarbeitet die Lehrmittelliste.

⁴ Die Kommission wird von einem Mitglied des Bildungsrates geleitet. Sie setzt sich zusammen aus Fachleuten, sowie Lehrpersonen aller Stufen der Volksschule. Sie ist unabhängig von Lehrmittelverlagen.

b. Lehrmittelliste

§ 22a. ¹ Die Lehrmittelliste umfasst jene Lehrmittel, die

- a. dem Lehrplan entsprechen,
- b. methodisch hochwertig sind,
- c. zu marktüblichen Preisen verfügbar sind.

* Die Kommission für Bildung und Kultur besteht aus folgenden Mitgliedern: Karin Fehr Thoma, Uster (Präsidentin); Marc Bourgeois, Zürich; Rochus Burtscher, Dietikon; Urs Glättli, Winterthur; Hanspeter Hugentobler, Pfäffikon; Tobias Infortuna, Egg; Alexander Jäger, Zürich; Sibylle Jüttner, Andelfingen; Ursula Junker, Mettmenstetten; Livia Knüsel, Schlieren; Nadia Koch, Rümlang;; Carmen Marty Fässler, Adliswil; Qëndresa Sadriu-Hoxha, Meilen; Roger Schmidinger, Urdorf; Kathrin Wydler, Wallisellen; Sekretärin: Franziska Gasser.

² Erfüllen für ein Fach auf einer Schulstufe zahlreiche Lehrmittel diese Voraussetzungen, kann eine Auswahl getroffen werden.

³ Erfüllt für ein Fach auf einer Schulstufe kein Lehrmittel diese Voraussetzungen, kann der Bildungsrat bei der für das Bildungswesen zuständigen Direktion die Entwicklung eines Lehrmittels in Auftrag geben.

c. Obligatorium

§ 22b. Der Bildungsrat kann Lehrmittel der Lehrmittelliste für alternativ-obligatorisch oder obligatorisch erklären.

Gestaltung des Unterrichts

§ 23. Die Lehrperson hat das Recht, im Rahmen des Lehrplans, der Lehrmittelliste, der alternativ-obligatorischen und obligatorischen Lehrmittel, des Schulprogramms und der Beschlüsse der Schulkonferenz den Unterricht frei zu gestalten.

c. Aufgaben

§ 59 ¹ Die Delegiertenversammlung nimmt zu wichtigen schulischen Fragen Stellung, insbesondere:

lit. a-c. unverändert.

d. zur Einführung und Änderung von alternativ-obligatorischen und obligatorischen Lehrmitteln.

Abs. 2-4 unverändert.

Weitere Leistungen

§ 71 ¹ Schülerinnen und Schüler, die eine Privatschule besuchen oder privat unterrichtet werden, können bei der Gemeinde an ihrem Wohnort die in der Volksschule abgegebenen alternativ-obligatorischen und obligatorischen Lehrmittel unentgeltlich beziehen, die Musikschulen besuchen und die Angebote des freiwilligen Schulsports nutzen.

Abs. 2 und 3 unverändert.

II. Das Lehrpersonalgesetz (LPG) vom 10. Mai 1999 wird wie folgt geändert:

Berufsauftrag

a. Unterricht

§ 18

Abs. 1 unverändert.

² Sie bereitet den Unterricht gewissenhaft vor, gestaltet ihn und wertet ihn aus. Sie verwendet alternativ-obligatorische und obligatorische Lehrmittel und beachtet die Beschlüsse der Schulkonferenz. Im Übrigen gilt Methodenfreiheit.

Abs. 3 unverändert.

III. Diese Gesetzesänderungen unterstehen dem fakultativen Referendum.

Bericht

1. Ausgangslage und Wortlaut der parlamentarischen Initiative

Am 24. Januar 2022 reichten Marc Bourgeois und Mitunterzeichnende die parlamentarische Initiative betreffend «Qualitätswettbewerb statt Monopol bei den Lehrmitteln – für eine geleitete Lehrmittelfreiheit im Kanton Zürich» ein. Sie wurde am 25. April 2022 mit 78 Stimmen vorläufig unterstützt.

Die parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

Das Volksschulgesetz (VSG) wird wie folgt angepasst und ergänzt:

§ 22

¹ *Der Bildungsrat regelt die Verwendung der Lehrmittel im Unterricht. Er verabschiedet die Lehrmittelliste.*

² *Die Gemeinden stellen die Lehrmittel und die notwendige Ausstattung zur Verfügung.*

³ *Der Bildungsrat bestellt eine Lehrmittelkommission. Diese ist dafür besorgt, dass geeignete, auf den Lehrplan ausgerichtete und praxistaugliche Lehrmittel zur Verfügung stehen. Sie erarbeitet zuhanden des Bildungsrates eine Lehrmittelliste.*

⁴ *Die Kommission wird von einem Mitglied des Bildungsrates geleitet. Sie setzt sich zusammen aus Fachleuten, sowie Lehrpersonen aller Stufen der Volksschule und ist unabhängig von Lehrmittelverlagen.*

⁵ *(neu) Die Lehrmittelliste umfasst pro Fach und Schulstufe eine Auswahl an unterrichtsleitenden und fakultativen Lehrmitteln, die lehrplankonform und methodisch hochwertig sind, und die zu marktüblichen Konditionen beschafft werden können.*

§ 23

Die Lehrperson hat das Recht, im Rahmen des Lehrplans, der Lehrmittelliste, des Schulprogramms und der Beschlüsse der Schulkonferenz den Unterricht frei zu gestalten.

§ 59

¹ *Die Delegiertenversammlung nimmt zu wichtigen schulischen Fragen Stellung, insbesondere:*

(a. bis c. unverändert)

d. zu Änderungen der Lehrmittelliste.

(weitere Absätze unverändert)

§ 71

¹ Schülerinnen und Schüler, die eine Privatschule besuchen oder privat unterrichtet werden, können bei der Gemeinde an ihrem Wohnort die in der Volksschule abgegebenen Lehrmittel unentgeltlich beziehen, die Musikschulen besuchen und die Angebote des freiwilligen Schulsports benutzen.

(weitere Absätze unverändert)

Das Lehrpersonalgesetz (LPG) wird wie folgt angepasst und ergänzt:

§ 18

¹ (unverändert)

² Sie bereitet den Unterricht gewissenhaft vor, gestaltet ihn und wertet ihn aus. Sie verwendet die Lehrmittel und Lernmaterialien gemäss Lehrmittelliste und beachtet die Beschlüsse der Schulkonferenz. Im Übrigen gilt Methodenfreiheit.

³ (unverändert)

2. Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage

Die Initiative fordert, die Vorschriften zu den Lehrmitteln zu liberalisieren. Lehrpersonen sollen künftig ihre Lehrmittel aus einer Liste geeigneter Angebote auswählen können. Mit der interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS) und dem Lehrplan 21 seien die Lernziele in der Deutschschweiz weitgehend harmonisiert. Damit sei es möglich, Lehrmittel in diesem Raum auszutauschen. Dass der Lehrmittelverlag Zürich (LMVZ) immer die besten und geeignetsten Lehrmittel produziere, ist nach Meinung der Initianten unwahrscheinlich. Zudem zeigten Umfragen bei Lehrpersonen, dass der Wunsch bestehe, auf andere Lehrmittel zurückzugreifen. Eine Liberalisierung des Lehrmittelobligatoriums sei im Sinne der Methodenvielfalt und der Eindämmung der Kosten. Andere Kantone hätten ihre Lehrmittelpolitik bereits geöffnet.

Die Parlamentarische Initiative wurde der Kommission für Bildung und Kultur (KBIK) am 28. April 2022 zur Beratung zugewiesen. Die KBIK nahm die Beratungen am 28. Februar 2023 auf. Der Erstinitiant ist Mitglied der vorberatenden Kommission und wurde angehört.

Im Laufe der Kommissionsberatungen wurden verschiedene Anhörungen durchgeführt. Namentlich wurden Vertretungen des Kantons Baselland (geleitete Lehrmittelfreiheit seit 2020), der Pädagogischen Hochschule St. Gallen (völlige Freiheit der Lehrmittelwahl im Kanton vorgesehen), eines privaten Lehrmittelverlages, der Vereinigung Zürcher Schulpräsidenten

(VZS), des Bildungsrates und des Zürcher Lehrmittelverlages (LMVZ) angehört. Die Vertretung des Kantons Baselland betonte, dass die geleitete Lehrmittelfreiheit von den Lehrpersonen sehr geschätzt werde, sich die Schulleitungen aber eher kritisch zeigten. Der Aufwand für den Kanton halte sich in Grenzen. Für eine Aussage zu einer etwaigen Auswirkung auf die Schulqualität sei der Zeitraum seit der Einführung aber zu kurz. Auch im Kanton St. Gallen wird gemäss Anhörung die dort angestrebte völlige Freiheit in der Wahl der Lehrmittel von den Lehrkräften sehr geschätzt.

Als positiven Punkt einer freieren Lehrmittelwahl nannte ein Teil der Angehörten die Möglichkeit, verstärkt auf die Bedürfnisse der jeweiligen Schülerschaft eingehen zu können. Die geleitete Lehrmittelfreiheit offeriere Auswahlmöglichkeiten, um die bestmöglichen Werkzeuge für den bestmöglichen Unterricht zu nutzen. Da sich alle grossen Lehrmittelverlage strikt an den Vorgaben des Lehrplans 21 und an den harmonisierten Schulstrukturen (HarmoS) als gemeinsame Klammer orientierten, seien Anschlüsse und Übergänge für die Schülerinnen und Schüler kaum problematisch. Der Wettbewerb zwischen den Verlagen stelle sicher, dass verschiedene Ansätze und Wege für die Zukunft bereitständen. Auch private Verlage würden zudem an sich nicht rentable Nischenprodukte führen. Die geleitete Lehrmittelfreiheit könne letztlich einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, dass die Zufriedenheit der Lehrpersonen und damit die Arbeitgeber treue gesteigert würden.

Ein anderer Teil der Angehörten sieht keinen Grund, die gut funktionierende Zürcher Lehrmittelpolitik zu ändern: Die vom Lehrmittelverlag Zürich in engster Zusammenarbeit mit Lehrpersonen entwickelten Lehrmittel seien höchst lehrplankonform und auch für Randthemen verfügbar. Das Zürcher Obligatorium in den Kernfächern garantiere den Schülerinnen und Schülern die Anschlüsse bei Schul- und Klassenwechseln im Kanton. Die heutige Lehrmittelpolitik erleichtere zudem auch die gemeinsame Unterrichtsvorbereitung im Lehrerteam. Auch die Zentrale Aufnahmeprüfung in die Gymnasien stütze sich stark auf dieses Obligatorium. Die Bildungsgerechtigkeit und die Bildungsstabilität im Kanton würden durch obligatorische Lehrmittel in den Kernfächern gestärkt. Die Lehrpersonen müssten zudem keinen zusätzlichen Aufwand für die Wahl von Lehrmitteln betreiben und hätten mit den Alternativobligatorien bereits heute eine Wahlmöglichkeit. Es sei schwierig, die Lehrmittelwahl letztlich den Gemeinden zu überlassen, die bei der Beschaffung finanzielle Aspekte höher gewichten könnten als die Qualität. Die heutige Lösung biete den Gemeinden verlässliche und angemessene Preise für gute Lehrmittel. Eine Marktlösung mit nur wenigen Marktteilnehmern, ein Oligopol, garantiere auf lange Sicht keine besseren Konditionen. Zudem bleibe mit der potenziell

stärkeren Berücksichtigung anderer Verlage die Wertschöpfung nicht im Kanton. Der Lehrmittelverlag Zürich (LMVZ) würde nach eigenen Hochrechnungen mit dem Fall der Obligatorien einen namhaften Teil seines Umsatzes einbüßen. In der Folge würde beim Kanton statt eines Gewinns ein Finanzierungsbedarf entstehen. Langfristig müsste der LMVZ seine Leistungen und Qualitätsansprüche reduzieren.

Die Kommission für Bildung und Kultur hat die Argumente an mehreren Sitzungen ausführlich diskutiert und gewichtet. An der Sitzung vom 22. Oktober 2024 hat sie sich mit 8 zu 7 Stimmen dafür ausgesprochen, einen der parlamentarischen Initiative entsprechenden Erlassentwurf zu verabschieden und in Vernehmlassung zu geben.

Die Mehrheit der Kommission steht hinter den Zielen der parlamentarischen Initiative und sieht keinen Grund für das Beibehalten obligatorischer Lehrmittel in den Kernfächern. Andere Kantone, mittlerweile auch Luzern, könnten sehr gut mit einer geleiteten Wahlfreiheit umgehen. Diese garantiere durch Vielfalt der Lehrmittel einen Qualitätswettbewerb und gestatte den Lehrpersonen, das für ihre spezifische Schulsituation geeignetste zu wählen. Nachdem mit HarmoS und dem Lehrplan die Lernziele in fast der ganzen Deutschschweiz harmonisiert worden seien, sei der Anschluss an andere Schulen und Schulstufen mit sämtlichen Lehrmitteln garantiert, die auf diese Harmonisierung ausgerichtet seien. Die heutige Wahlfreiheit beim Lehrmittel für Englisch zeige konkret in der Praxis, dass eine leichte Heterogenität kein Problem sei. Der Zürcher Lehrmittelverlag (LMVZ) erziele mit seinen weitherum geschätzten Produkten bereits heute rund 50 Prozent des Umsatzes in anderen Kantonen. Eine Gefährdung seiner Existenz durch die neue Regelung sieht die Kommissionsmehrheit nicht.

Die Kommissionsminderheit sieht in der beantragten Regelung keine Vorteile, die heutige Lehrmittelpolitik habe sich im Kanton Zürich bestens bewährt. Die starke Position des LMVZ erlaube es, schweizerische und spezifisch regionale Themen aufzugreifen und nicht rentable Nischenprodukte zu verlegen. Der Kanton könne durch den eigenen Lehrmittelverlag direkt Einfluss auf die Qualität und die Preispolitik der Lehrmittel nehmen. Es gebe in der deutschen Schweiz keinen echten «freien Markt», sondern de facto ein Oligopol. Wenn der LMVZ als einer der beiden starken Player durch den Wegfall des Obligatoriums bei den Lehrmitteln für Kernfächer geschwächt werde, könne dies einer Monopolisierung Vorschub leisten. Die Lehrpersonen hätten heute schon die Freiheit, neben den obligatorischen zusätzliche Lehrmittel zu verwenden, es sei kein Leidensdruck zu erkennen. Die heutige Lösung erleichtere nicht nur didaktische Absprachen im Lehrerteam, sondern garantiere den Anschluss bei Klassen- und

Stufenwechsel nicht nur mittelbar durch HarmoS und Lehrplan 21, sondern ganz ohne Koordinationsbedarf durch das Verwenden derselben Lehrmittel.

3. Erläuterung der Vernehmlassungsvorlage

3.1 Grundzüge der Vorlage

Die Vorlage nimmt die Absicht der parlamentarischen Initiative unverändert auf. Notwendig werden diverse gesetzgeberische Anpassungen. Dies vor allem darum, weil das geltende Volksschulgesetz keine Ausführungen dazu macht, wie der Bildungsrat die Verwendung der Lehrmittel im Unterricht bis anhin konkret regelt. Insbesondere die Erarbeitung der Lehrmittelliste soll nun gesetzlich festgeschrieben werden.

3.2 Erläuterung zu den einzelnen Bestimmungen

I. Volksschulgesetz

§ 22 Abs. 1

Der Bildungsrat erlässt eine Lehrmittelliste. Etwaige Obligationen für Lehrmittel werden im neuen § 22b geregelt.

§ 22 Abs. 2

Unverändert.

§ 22 Abs. 3

Die vom Bildungsrat bestellte Lehrmittelkommission hat die Lehrmittelliste zu erarbeiten.

§ 22 Abs. 4

In der Lehrmittelkommission soll keine Vertretung des Lehrmittelverlages mehr Einsitz haben. Die Kommission arbeitet unabhängig von Lehrmittelverlagen.

§ 22 a Abs. 1–3

In Abs. 1 wird die Lehrmittelliste qualitativ spezifiziert.

Abs. 2 sichert die freie Auswahl, wenn qualitativ gleichwertige Lehrmittel vorhanden sind.

Abs. 3 regelt den Fall, dass keine qualitativ genügenden Lehrmittel vorhanden sind: Die für das Bildungswesen zuständige Direktion kann dann die Entwicklung eines Lehrmittels in Auftrag geben.

§ 22 b

Der Bildungsrat kann Lehrmittel der Lehrmittelliste als alternativ-obligatorisch oder als obligatorisch erklären.

§ 23, § 59, § 71

In diesen Paragraphen sind die «alternativ-obligatorischen Lehrmittel» neu zu nennen. Es handelt sich um Folgeanträge.

II. Lehrpersonalgesetz

§ 18 Abs. 2

Auch hier sind die «alternativ-obligatorischen Lehrmittel» neu zu nennen. Es handelt sich um einen Folgeantrag.

4. Finanzielle Auswirkungen und Regulierungsfolgeschätzung

Die Kommissionsmehrheit verweist darauf, dass die Verwendung von Lehrmitteln privater Verlage tendenziell günstiger sei, wie das Beispiel des Kantons Luzern zeige.

Die Kommissionsminderheit gibt zu bedenken, dass der LMVZ unter dem neuen Regime den heutigen Vertrieb aller Lehrmittel an die Schulen entweder nicht mehr oder aber nur unter Verrechnung höherer Kosten übernehmen könnte.

Das zu ändernde Gesetz führt zu keinen Mehrbelastungen bei Unternehmen im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1).

5. Einladung zur Vernehmlassung

Gemäss § 65 Abs. 2 KRG nimmt der Regierungsrat zum vorläufigen Beratungsergebnis der Kommission Stellung und äussert sich insbesondere auch zu den finanziellen Auswirkungen und Regulierungsfolgen der beabsichtigten Gesetzesänderung. Diese betrifft die Gemeinden. Im Sinne von § 65 Abs. 3 KRG bitten wir Sie deshalb, zum Erlassentwurf eine Vernehmlassung durchzuführen und das Ergebnis der Kommission innert neun Monaten zusammen mit Ihrer Stellungnahme im Sinne von § 81 Abs. 1 KRG zukommen zu lassen.

Zürich, 26. November 2024

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:
Karin Fehr Thoma

Die Sekretärin:
Franziska Gasser