

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 47/2020

Sitzung vom 11. März 2020

233. Interpellation (Doppelrolle des Kantons beim Lehrmittelverlag Zürich)

Kantonsrat Marc Bourgeois, Zürich, sowie die Kantonsrätinnen Ann Barbara Franzen, Niederweningen, und Arianne Moser, Bonstetten, haben am 3. Februar 2020 folgende Interpellation eingereicht:

Im Kanton Zürich regelt der Bildungsrat die Verwendung der Lehrmittel im Unterricht der Volksschule, wobei er von der bildungsrechtlichen Lehrmittelkommission unterstützt wird.

Der Kanton erteilt dem Lehrmittelverlag Zürich (LMVZ) gemäss § 9 Abs. 1 LMVG Aufträge zur Entwicklung, Produktion oder Beschaffung von obligatorischen Lehrmitteln und von Lehrmitteln, «für die auf dem Markt kein genügendes Angebot besteht». Er kann auch andere Unternehmen damit beauftragen. Eine alleinige Berücksichtigung des LMVZ unter Ausschluss eines qualitätssteigernden und kostensenkenden Wettbewerbs lässt sich aus der Formulierung des Gesetzgebers nicht herauslesen. Es ist auch unwahrscheinlich, dass es in allen Fächern «auf dem Markt kein genügendes Angebot» gibt. Im Gegenteil: Da die nach demselben Lehrplan unterrichtenden anderen Deutschschweizer Kantone ihre Lehrmittel ja nicht ausschliesslich beim LMVZ beziehen, dürfte es in allen Fächern ein genügendes Angebot geben. Die Beschlüsse der Bildungsdirektion und des Bildungsrates, in der jüngeren Zeit etwa bei den Englischlehrmitteln sowie beim in Entwicklung befindlichen Lehrmittel «Deutsch 1.–3. Zyklus», lassen allerdings nicht den Schluss zu, dass auf dem Markt überhaupt nach bestehenden Alternativen gesucht wird oder erwogen wird, Drittunternehmen mit der Entwicklung von Lehrmitteln zu beauftragen oder die Entwicklung neuer Lehrmittel auszuschreiben. Schon in der Konzeptphase von Lehrmitteln wird lediglich der LMVZ berücksichtigt. Zudem stammen alle obligatorischen Lehrmittel und jeweils eine Alternative bei den wenigen alternativ-obligatorischen Lehrmitteln ausschliesslich vom LMVZ.

Es besteht ein augenscheinlicher Interessenkonflikt für den Kanton als Eigner des LMVZ und als Grossbesteller (aber nicht Zahlender) von Lehrmitteln. Es bleibt unklar, weshalb sich der Kanton Zürich freiwillig an ein einseitiges Monopol bindet, anstatt seine gesetzlichen Möglichkeiten vermehrt auszuschöpfen, andere Lehrmittel staatlicher und privater Drittanbieter systematisch und ernsthaft in Erwägung zu ziehen. Es ist auch nicht ersichtlich, weshalb Wettbewerb ausgerechnet in diesem Be-

reich schädlich sein sollte, zumal die Produkte des LMVZ offensichtlich wettbewerbsfähig sind – immerhin erwirtschaftet dieser rund 44 Prozent seines Umsatzes mit Drittkunden. Zudem zeigen die wiederholten Liquiditätsprobleme des LMVZ im Verlauf seiner Vonselbständigung, die durch die grosse Zahl neu zu entwickelnder Lehrmittel verursacht wurde, dass er bei der Einführung all der neuen Lehrmittel für den Lehrplan 21 (LP 21) zu viel selber machen wollte.

Mit dem HarmoS-Konkordat und insbesondere mit dem LP 21 hat gegenüber früher eine starke Vereinheitlichung der Lerninhalte stattgefunden. Mit dem dadurch entstandenen, grösseren Markt wäre es problemlos möglich, eine grössere Vielfalt zuzulassen, die qualitätsfördernd wirken könnte, den Lehrpersonen (LP) die Wahl zwischen verschiedenen Lehrmitteln – immer innerhalb der Vorgaben des LP 21 – lassen würde, die Finanzen des LMVZ nicht überstrapazieren würde und nicht zu einem langfristigen Aufbau von Überkapazitäten führen würde.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat die Doppelrolle des Kantons als Eigner und als Grosskunde des LMVZ aus Governance-Sicht?
2. Wie unabhängig ist der Bildungsrat als Besteller vom LMVZ als Lieferant? Bestehen insbesondere Unterschiede hinsichtlich Intensität und Qualität der Beziehungen zwischen dem Bildungsrat bzw. insbesondere der bildungsrätlichen Lehrmittelkommission und dem LMVZ einerseits und den anderen grossen Lehrmittelanbietern andererseits?
3. Hält es der Regierungsrat aus Governance-Gründen für vertretbar, dass der Direktor des Lehrmittelverlags Einsitz in der Lehrmittelkommission hat und damit direkt auf die Lehrmittelauswahl Einfluss nehmen kann, welche dann die Schulgemeinden obligatorisch beschaffen müssen?
4. Wer legt Preise für Lehrmittel des LMVZ als faktischem Monopolisten abschliessend fest, welche dieser den Gemeinden verrechnen darf?
5. Sind a) die Entscheide und b) die Protokolle der Lehrmittelkommission des Bildungsrates öffentlich? Falls nein, weshalb nicht bzw. wessen Interessen könnten dadurch verletzt werden?
6. Muss der Kanton Zürich angesichts des harmonisierten LP 21 noch für alle Fächer eigene Lehrmittel entwickeln, oder würde eine vermehrte Koordination mit anderen Lehrmittelverlagen aus Sicht des Regierungsrates Sinn machen? Dies vor dem Hintergrund von § 9 Abs. 1 LMVG, wonach der LMVZ (genau) jene Lehrmittel entwickeln soll, für die auf dem Markt kein genügendes Angebot besteht.
7. Schliesst die Gesetzgebung aus, dass in einem Fachbereich einzig das Lehrmittel eines anderen Verlages oder mehrerer anderer Verlage als obligatorisch erklärt wird? Falls ja, weshalb?

8. Der Kanton kann auch andere Unternehmen mit der Entwicklung von Lehrmitteln beauftragen. In der Deutschschweiz bieten neben dem LMVZ rund 20 Verlage Lehrmittel an. Sowohl bei der Neubeurteilung der Lehrmittelsituation im Fachbereich Englisch wie auch beim Entscheid für die Entwicklung von «Deutsch 1.–3. Zyklus» scheint diese Variante nicht geprüft worden zu sein. Wann wurde in den letzten 10 Jahren bei den unterrichtsleitenden Leitlehrmitteln in den Fachbereichen Deutsch, Englisch, Französisch, Mathematik, Religionen, Kulturen, Ethik (bzw. Religion und Kultur) oder Natur und Technik letztmals eine Beauftragung Dritter a) geprüft und b) vorgenommen? Falls eine entsprechende Beauftragung Dritter nie geprüft oder vorgenommen wurde, weshalb nicht?
9. Ist der dem LMVZ gegenüber Mitbewerbern gewährte Wettbewerbsvorteil aus Sicht des Regierungsrates a) zulässig und b) aus pädagogischer Sicht zweckmässig? Falls ja, weshalb?
10. Hat der Kanton Zürich Aufträge des Lehrmittelverlags Zürich, deren Volumen über dem gesetzlichen Schwellenwert liegen, in der Vergangenheit ausgeschrieben? Fall nein, weshalb nicht? Welche Erfahrungen hat er damit gemacht und welche Schlüsse zieht er aus diesen Erfahrungen?
11. Wie hat sich der Personalbestand des LMVZ in den letzten fünf Jahren entwickelt?
12. Weshalb wurde für die Entwicklung des Lehrmittels «Deutsch 1.–3. Zyklus», die am 20. November 2017 bewilligt wurde, kein Nachtragskredit beantragt?
13. Ist der Regierungsrat bereit, die durch den Kanton beauftragte Entwicklung neuer Lehrmittel künftig auszuschreiben, um so zu einem wettbewerbsfähigen Preis zum bestmöglichen Lehrmittel zu kommen?

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Marc Bourgeois, Zürich, Ann Barbara Franzen, Niederweningen, und Arianne Moser, Bonstetten, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Der Kanton ist Eigner des Lehrmittelverlags Zürich (LMVZ), aber nicht dessen Kunde. Kundinnen und Kunden des LMVZ sind die Gemeinden und Schulen im Kanton Zürich und in der gesamten deutschsprachigen Schweiz sowie andere private oder öffentliche Institutionen und Privatpersonen.

Zu Frage 2:

In der «Lehrmittelpolitik des Kantons Zürich» hat der Bildungsrat die Qualitätsansprüche an die Lehrmittel, die Lehrmittelprozesse sowie die Aufgaben bzw. Funktionen aller Beteiligten geregelt. Danach besteht an der Zürcher Volksschule ein Nebeneinander von obligatorischen Lehrmitteln und freier Lehrmittelwahl auf der Ebene der Schule bzw. Schulgemeinde. Ob die Lehrmittel in der Volksschule obligatorisch oder frei eingesetzt werden, entscheidet der Bildungsrat in einem strukturierten Verfahren.

Für die Volksschule sieht der Bildungsrat zurzeit in folgenden Fachbereichen obligatorische bzw. alternativ-obligatorische Lehrmittel vor:

- Sprachen: Deutsch, Englisch, Französisch
- Mathematik
- Religionen, Kulturen, Ethik
- Natur und Technik

Der Bildungsrat beschliesst die Anforderungen an obligatorische Lehrmittel, die Entwicklung oder Beschaffung obligatorischer Lehrmittel und die Freigabe obligatorischer Lehrmittel.

Die kantonale Lehrmittelkommission (KLK) ist eine beratende Kommission des Bildungsrates (vgl. §§ 5 und 6 Lehrmittelverordnung für die Volksschule vom 20. August 2014 [LS 412.14]).

Das Volksschulamt ist insbesondere für die umfassende Bedarfsanalyse verantwortlich. Es formuliert davon ausgehend den Anforderungskatalog an die obligatorischen Lehrmittel.

Der LMVZ ist insbesondere für die Konzeption der Lehrmittelentwicklung bzw. Lehrmittelbeschaffung gemäss dem Anforderungskatalog verantwortlich.

Lehrpersonen werden über die produktbezogene Mitwirkung entlang des gesamten Lebenszyklus eines Lehrmittels einbezogen. Externe Fachorganisationen bzw. externe Fachpersonen im Bildungsbereich, insbesondere die Pädagogische Hochschule Zürich (PHZH), leisten fachliche und inhaltliche Beiträge.

Zu Frage 3:

In der KLK sind alle am Lehrmittelprozess Beteiligten vertreten. Es ist deshalb sinnvoll, dass auch der LMVZ darin vertreten ist. Die Kommission umfasst in der Amtsdauer 2019–2023 19 Mitglieder (BRB Nr. 15/2019). Die KLK hat keine selbstständigen Entscheidungskompetenzen, weshalb die Einsitznahme einer Vertretung des LMVZ zu keinen Problemen führt.

Zu Frage 4:

Der LMVZ legt die Preise für seine Lehrmittel fest (vgl. die Beantwortung der Frage 13).

Zu Frage 5:

Die KKK ist eine beratende Kommission ohne selbstständige Entscheidungskompetenzen. Sie unterstützt die Willensbildung des Bildungsrates. Die interne Meinungsbildung von öffentlichen Organen ist nicht öffentlich, weshalb auch die entsprechenden Protokolle nicht öffentlich sind (vgl. § 23 Abs. 2 lit. b Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 [LS 170.4]).

Zu Frage 6:

Der LMVZ entwickelt nicht für alle Fachbereiche eigene Lehrmittel. Im nicht obligatorischen Lehrmittelbereich koordiniert sich der LMVZ bereits heute mit privaten und kantonalen Verlagen und bietet, wo sinnvoll und eine Nachfrage vorhanden, in verschiedenen Fachbereichen deren Lehrmittel im eigenen Verlagsprogramm an (z. B. im Fachbereich «Wirtschaft Arbeit Haushalt»).

Zu Frage 7:

Nein.

Zu Frage 8:

Aus dem Entscheid des Gesetzgebers, dass der Kanton Zürich einen eigenen Lehrmittelverlag für die Entwicklung von Lehrmitteln führt, folgt, dass er diesen auch mit der Herstellung von Lehrmitteln beauftragt. In § 9 Abs. 1 des Gesetzes über den Lehrmittelverlag vom 11. April 2016 (LS 410.9) ist ausdrücklich festgehalten, dass der Kanton dem Lehrmittelverlag Aufträge zur Entwicklung, Produktion oder Beschaffung von obligatorischen Lehrmitteln erteilt.

Der LMVZ hat 2014/2015 für das Fach Deutsch und 2018/2019 für das Fach Englisch verschiedene Möglichkeiten geprüft: ein neues Lehrmittel zu entwickeln, es einzukaufen bzw. ein eingekauftes anzupassen oder das bestehende zu überarbeiten. Die Analyse ergab, dass kein bestehendes Lehrmittel, weder in Deutsch noch in Englisch, den Anforderungen aus Fachdidaktik, Schulpraxis, Behörden und Verlagsstrategie genüge.

Zu Frage 9:

Der Kanton kann bzw. ist verpflichtet, den eigenen Verlag mit der Herstellung von Lehrmitteln zu beauftragen (vgl. die Beantwortung der Frage 8). Im Gegenzug hat sich der LMVZ an die gesetzlichen Vorgaben bzw. die Vorgaben der kantonalen Lehrmittelpolitik zu halten. Diese erfordern eine Mitwirkung aller bedeutsamen Beteiligten im kantonalen Lehrmittelwesen, was zu einem grösseren Abstimmungsbedarf und damit zu einer längeren Entwicklungsdauer der Lehrmittel beim LMVZ als bei anderen Mitbewerbenden führt.

Zu Frage 10:

Der LMVZ beauftragt staatliche Institutionen wie Hochschulen (z. B. PHZH) mit der Lehrmittelentwicklung. Dabei handelt es sich um behördliche Binnenaufträge; diese fallen nicht in den Anwendungsbereich des Vergaberechts.

Zu Frage 11:

Der Personalbestand (Beschäftigungsumfang) hat sich von 2015 bis 2019 von 37,7 auf 48,4 Vollzeitäquivalente erhöht. Der Personalzuwachs ist zum einen bedingt durch neue Aufträge zur Umsetzung der kantonalen Lehrmittelpolitik. Zum anderen erfordern die Entwicklung digitaler Lehr- und Lernmedien, die Entwicklung und Weiterentwicklung einer Lizenz- und Distributionsplattform oder eines Media-Asset-Management-Systems (z. B. digitale Rechteinkauf, Rechteverwaltung von Bildern, Filmen, Texten) zusätzliche personelle Mittel.

Zu Frage 12:

Der LMVZ finanziert die Herstellung seiner Lehrmittel mit den Einnahmen aus dem Verkauf seiner Produkte; er benötigt dafür keine finanziellen Mittel vom Kanton.

Zu Frage 13:

Die Aufträge des Kantons an den LMVZ für neue Lehrmittel sind nicht ausschreibungspflichtig, weil es sich um interne Vergaben handelt (vgl. die Beantwortung der Frage 10).

Die Preise des LMVZ sind wettbewerbsfähig sowohl bei obligatorisch als auch bei frei einsetzbaren Lehrmitteln. Dies zeigen Lehrmittelevaluations- und Lehrmittelkaufentscheidungen der Kundinnen und Kunden des LMVZ, nicht zuletzt auch ausserhalb des Kantons Zürich. Die Nachfrage aus anderen Kantonen ist erheblich angestiegen; der Umsatzzuwachs im Bereich der Volksschule von 2014 bis 2019 beträgt im Kanton Zürich 36%, ausserkantonal 119%.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Bildungsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli