

Interpellation Frei-Rorschacherberg (35 Mitunterzeichnende) vom 17. September 2018

Lehrmittelverlag – ist der Lehrmittelverlag für die Zukunft auf Kurs?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 20. August 2019

Raphael Frei-Rorschacherberg erkundigt sich in seiner Interpellation vom 17. September 2018 nach der Zukunft des Lehrmittelverlags. Grundsätzlich stelle sich die Frage, ob es nicht sinnvoller, effizienter und kostengünstiger sei, in der deutschsprachigen Schweiz eine engere Kooperation unter den Lehrmittelverlagen anzustreben. Ausserdem stelle sich die Frage nach Sparpotenzialen im Zusammenhang mit der Digitalisierung.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Der Erziehungsrat bezeichnet die obligatorischen Lehrmittel und kann weitere Lehrmittel empfehlen (Art. 21 des Volksschulgesetzes [sGS 213.1; abgekürzt VSG]). Der Kanton St.Gallen gibt den Schulträgern obligatorische und empfohlene Lehrmittel unentgeltlich ab (Art. 22 VSG). Die Versorgung der St.Galler Schulen mit Lehrmitteln obliegt dem Lehrmittelverlag als Abteilung des Amtes für Volksschule. Er kontrolliert, welche Lehrmittel (Status gemäss Erziehungsrat) in welcher Menge (Anzahl Schülerinnen und Schüler) und nach Ablauf welcher Mindestgebrauchsdauer zu Lasten des Kantons angefordert werden dürfen.

Den Schulen werden keine Lehrmittel «automatisch» zugestellt. Die Schulen bestellen die Lehrmittel im Rahmen der kantonalen Vorgaben in eigener Verantwortung. Ihnen bzw. ihren zur Bestellung autorisierten Lehrmittelverantwortlichen ist es insbesondere anheimgestellt, Lehrmittel in jener Zahl zu bestellen, welche die Schule *faktisch* benötigt.

Zu den einzelnen Fragen:

1./2. Die Lehrmittelentwicklung der deutsch- und mehrsprachigen Kantone wird im Rahmen der Interkantonalen Lehrmittelzentrale (ilz) systematisch koordiniert. Die ilz ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft mit Geschäftssitz in Rapperswil-Jona. Mitglieder sind alle 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantone sowie das Fürstentum Liechtenstein. Die ilz wird strategisch durch die Bildungsdirektorinnen und -direktoren der Mitgliedskantone (Plenarversammlung) geführt. Operativ arbeiten die Lehrmittelverantwortlichen der Kantone einerseits sowie die Verlage und (rein distributiv tätige) Lehrmittelstellen andererseits in verschiedenen Gremien, namentlich in der Konferenz der kantonalen Lehrmittelverantwortlichen und der Verlagskonferenz, sowie in situativen Settings eng zusammen.

In den Strukturen der ilz bestehen zahlreiche inhaltliche Kooperationen. Von besonderem Gewicht sind Kooperationen zwischen den produzierenden Verlagen (Zürich, Bern-Aargau, St.Gallen, Solothurn). St.Gallen ist partnerschaftlich mit dem Kanton Zürich an der Entwicklung des neuen Französischlehrmittels «dis donc!» beteiligt und entwickelt auch die neue Generation seiner bekannten adaptiven Lernfördersysteme (Lernlupe für die Primarschule, Lernpass plus für die Oberstufe) in Kooperation mit dem Kanton Zürich.

Die Plenarversammlung der ilz hat Aufsichtsrat und Direktion beauftragt, bis Ende 2019 einen Bericht zu erstellen, der «die Ergebnisse der Prüfung des allfälligen Einbezugs der ilz in das neue (etablierte) sprachregionale Organisationsmodell mit entsprechenden Empfehlungen enthält». Der Auftrag ist Folge der Auflösung der mit der ilz geografisch und in der

schulpolitischen Führung deckungsgleichen Deutschschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz (D-EDK) nach Abschluss des Projekts Lehrplanvorlage 21. Der Bericht wird insbesondere auch die künftige Koordination der Lehrmittelverlage und Lehrmittelstellen thematisieren und soll im Frühjahr 2020 auf der politischen Führungsebene der ilz bzw. durch die Bildungsdirektorinnen und -direktoren behandelt werden.

3. Die wichtigsten zentralen bzw. strategischen Steuerungsinstrumente für die Qualität des öffentlichen Unterrichts, der vor dem bundesverfassungsrechtlichen Hintergrund eines Obligatoriums und einer nationalen Koordinationspflicht erteilt wird, sind – neben den kantonalen Lehrplänen und den Pädagogischen Hochschulen für die Lehrerausbildung – die im Unterricht verwendeten Lehrmittel. Insoweit bewährt sich für den Kanton St.Gallen nicht nur die eigene Lehrerbildungsstätte (Pädagogische Hochschule St.Gallen), sondern auch der eigene Lehrmittelverlag. Mit der Produktion ausgewählter unterrichtsleitender Lehrmittel (in Kooperation oder allein) kann er in der Schulentwicklung den Bedürfnissen der St.Galler Volksschule ohne einengende Abhängigkeit vom freien, weitgehend überregional und übernational ausgerichteten Lehrmittelmarkt Rechnung tragen. Dies ist wichtig, weil Schulentwicklung und Qualitätssteuerung längerfristig ausgerichtet sind, der private Lehrmittelmarkt dagegen kurzfristige Entwicklungen in Kauf nimmt. Abgesehen davon können mit einem staatlichen Verlag Lücken in der Lehrmittelversorgung verhindert werden – die Entwicklung von Lehrmitteln und Lernfördersystemen ist kostenintensiv und für private Verlage oft nicht lukrativ. Immerhin muss auch ein staatlicher Lehrmittelverlag zumindest kostendeckend sein bzw. im Idealfall Gewinn abwerfen, der wiederum für Investitionen in die Zukunft und neue Entwicklungen genutzt werden kann. Dies ist dem St.Galler Lehrmittelverlag bislang jedoch durchwegs gelungen, wobei seine Gewinne aufgrund seiner unselbständigen Position als Verwaltungsabteilung auch in bedeutendem Umfang dem allgemeinen Haushalt zugutegekommen sind.

Vor diesem Hintergrund standen bisher und stehen auch aktuell «Public Private Partnership»-Geschäftsmodelle im Lehrmittelbereich für die Regierung nicht im Vordergrund. Dies schliesst nicht aus, dass künftig vermehrt geeignete Sektoren des Lehrmittelspektrums der privaten Versorgung überlassen werden. Bereits heute erhalten auch Lehrmittel privater Verlage vom Erziehungsrat einen Status nach Volksschulgesetz. Sodann sind das Geschäftsmodell und damit das rechtliche Gerüst des kantonalen Lehrmittelverlags auf mittlere Frist zu überprüfen und längerfristig muss der Kanton offen sein für die starke, wenig vorhersehbare Dynamik des Medienbereichs im weitesten Sinn, dem auch das Lehrmittelwesen der Schule zugehört.

4. Rechtsgrundlage der St.Galler Lehrmittelsteuerung und -produktion sind Art. 21 bis 23 VSG (vgl. Bemerkungen eingangs dieser Antwort). Die aktuelle Struktur des Lehrmittelwesens auf kantonalen und interkantonalen Ebene bringt es mit sich, dass der St.Galler Verlag und mit ihm die drei vergleichbaren öffentlichen Verlage (Ziff. 1/2 oben, erster Absatz) zugleich Partner und Konkurrenten sind. Soweit der Verlag in seiner Eigenschaft als Distributor auch Lehrmittel privater Verlage im Sortiment führt, besteht das «ambivalente» Verhältnis auch zu diesen. Gegen diese Spannung ist nichts einzuwenden, da sie die Qualität nicht tangiert.

Der Lehrmittelverlag betreibt keine eigene Druckerei und konkurrenziert damit auch keine privaten Druckereien. Er vergibt für den Druck Aufträge an Dritte im Rahmen des öffentlichen Beschaffungswesens.

- 5.–9. Digitale Lehrmittel können entweder auf eine alternative analoge Nutzung ausgerichtet oder exklusiv digital sein. Im ersten Fall – beispielsweise gibt das Französisch-Lehrmittel «dis donc!» den Schülerinnen und Schülern die alternative Möglichkeit der digitalen Arbeitsweise

mit digitalen Arbeitsheften und Lernplattform oder der klassischen Arbeitsweise mit Arbeitsheften – hat die Lehrperson bzw. die Schule die Auswahl und entscheidet sich bei der jährlichen Schulbestellung für eine der beiden Arbeitsweisen. Der Lehrmittelverlag liefert aus, was die Lehrmittelverantwortlichen der Schulen bestellen und der Kanton finanziert eine einzige – die bestellte – Form (Frage 7). Im zweiten Fall geht der Lehrmittelverlag von einer konsequent digitalen Nutzung aus. Es ist nicht bekannt, dass digitale Lehrmittel zusätzlich als gedruckte Ausgaben angeschafft werden müssten (Fragen 5 und 6).

Werden Lehrmittel durch Lehrpersonen in Form von selbst erstellten PDF-Ableitungen genutzt, ist dies unter zwei Aspekten problematisch: Zum einen stellt sich die Frage nach der urheberrechtlichen Zulässigkeit dieses Vorgangs aufgrund der zugrundeliegenden Verträge mit den herausgebenden Lehrmittelverlagen, in deren Hoheit die Form der Publikation liegt. Zum anderen läuft die PDF-Speicherung von Lehrmitteln nicht auf digitalisierten Unterricht, sondern auf eine blosser Verlagerung der Papierablage in die Computerablage hinaus, ohne dass damit ein pädagogisch-didaktischer Mehrwert verbunden wäre.

Die technologische Transformation im Lehrmittelbereich – wozu auch die Umstellung von CD-ROM auf andere Verbreitungsmethoden von Applikationen gehört – ist im Gang und wird stetig weitergeführt. Die Digitalisierung von Lehrmitteln in einer Qualität, welche die Bezeichnung digital unter pädagogisch-didaktischen Aspekten verdient, ist aufwändig, weil sie durch viele Faktoren beeinflusst wird. Die Digitalisierung schafft ungeahnte Möglichkeiten, Informationen in unterschiedlichsten Formen (Text, Bild, Audio usw.) darzustellen und im Unterricht einzusetzen. Dazu bedarf es mediendidaktisch aufbereiteten Materials. Die Entwicklung von digitalen Lehrmitteln ist deshalb kostenintensiv. Eingesparte Versand- und Druckkosten fallen anderweitig an: pädagogische, didaktische und ergonomisch-technische Entwicklung, Betrieb, fortlaufend erforderliche Aktualisierung und Weiterentwicklung (Frage 9).