Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 290/2018

Sitzung vom 3. Oktober 2018

955. Interpellation (Politische Neutralität der Volksschule)

Kantonsrat Marc Bourgeois, Zürich, und die Kantonsrätinnen Anita Borer, Uster, und Kathrin Wydler, Wallisellen, haben am 17. September 2018 folgende Interpellation eingereicht:

Der Schulbesuch ist nicht freiwillig. Lehrpersonen haben einen Einfluss auf die Weltanschauung der ihnen anvertrauten Schülerinnen und Schüler. Entsprechend ist auf politische und weltanschauliche Neutralität des Volksschulunterrichts besonderes Gewicht zu legen. In der Kantonsverfassung und im Bildungsgesetz ist deshalb die politische Neutralität der staatlichen Schulen verankert. Allerdings bleibt unklar, wie diese Vorgaben umgesetzt werden.

Kompetenzen zu politischen Themen sollen im aktuellen Lehrplan insbesondere im Fachbereich «Natur, Mensch, Gesellschaft», inhaltliche Perspektive «Räume, Zeiten, Gesellschaften (mit Geografie, Geschichte) (RZG)» entwickelt werden. Faktisch finden sich politische Inhalte aber immersiv oder als «Turngerät» zum Kompetenzenerwerb in zahllosen anderen «Inhaltlichen Perspektiven» und «Fachbereichen».

Neben den offiziellen bzw. anerkannten Lehrmitteln bieten zahlreiche ausserschulische Akteure mit ihren Angeboten unterrichtsergänzende Inhalte an. Dabei handelt es sich um NGOs und Stiftungen mit teilweise politischem Hintergrund, teils aber auch um staatliche Verwaltungsstellen oder ein Geflecht von staatlichen und privaten Akteuren.

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

1. Welche Bedeutung misst der Regierungsrat einer politisch neutralen Volksschule bei? Wie sollen Eltern nach Ansicht des Regierungsrates reagieren, wenn sie den Unterricht ihres Kindes in der staatlichen Schule für politisch einseitig erachten?
2. Welche Lehrmittel wurden in den letzten fünf Jahren vom Kanton Zürich aufgrund mangelnder politischer Ausgewogenheit zurückgewiesen oder überarbeitet? Falls dies bei keinen Lehrmitteln der Fall war: Ist der Regierungsrat der Ansicht, dass alle im Einsatz befindlichen Lehrmittel politisch ausgewogen sind?

3. Wie hat der Regierungsrat die Zuständigkeit für die in der Kantonsverfassung und im Bildungsgesetzes verankerte politische Neutralität staatlicher Schulen auf operativer Ebene geregelt? Konkret möchten wir wissen: Welche Stellen sind wofür verantwortlich? Mit welchen Instrumenten erfüllen diese Stellen diesen Auftrag? Wo werden die Resultate allfälliger Überprüfungen veröffentlicht? Wir bitten, die Frage wo möglich getrennt für Lehrmittel aller Art einerseits und unterrichtsergänzende Angebote durch ausserschulische Akteure andererseits zu beantworten.
4. Wie steuert der Regierungsrat bzw. der Bildungsrat und dessen Lehrmittelkommission den Lehrmitteleinsatz über das Dokument «Verzeichnis der obligatorischen und alternativ-obligatorischen Lehrmittel im Kanton Zürich» hinaus? Insbesondere: Welche Lehrmittel-Kategorien gibt es (obligatorische, alternativ-obligatorische, nicht zugelassene, kommunale etc.), wo können allfällige weitere kantonale Lehrmittellisten eingesehen werden, wie verbindlich sind die Listen, wie oft werden die einzelnen Lehrmittel eingesetzt und hat der Bildungsrat auch die Kompetenz, den Einsatz politisch einseitiger Lehrmittel zu unterbinden?
5. Wie erfolgen kantonale Lehrmittelevaluationen (wann/wie oft, durch wen, mit welchem Fokus, mit welchen Konsequenzen)? Wird dabei auch der Aspekt der politischen Neutralität geprüft? Falls ja, was sind die Resultate dieser Prüfung und wie fliessen diese in die Interkantonale Lehrmittelzentrale (ilz) ein? Falls nein, weshalb nicht?
6. Wie werden Angebote ausserschulischer Akteure (Lehrmittel, Unterrichtseinheiten, Aktionen, Besuche von Institutionen etc.) im Schulalltag eingesetzt? Unterstehen sie einer Bewilligungs- oder Meldepflicht, oder gibt es hierfür kantonale Richtlinien oder Stichproben? Wie überprüft der Regierungsrat die Einflussnahme externer und staatlicher Akteure auf die Ausgewogenheit von allfällig politischen Inhalten an staatlichen Schulen hin? Hat der Bildungsrat auch die Möglichkeit, den Einsatz politisch einseitiger Angebote ausserschulischer Akteure zu unterbinden?
7. Welche Vorgaben haben Lehrpersonen, um – soweit überhaupt erforderlich – die Haltung der wichtigsten politischen Strömungen adäquat abzubilden? Wie werden Lehrpersonen für das Thema der politischen Neutralität im Schulalltag ganz konkret in Ihrer Aus- und Weiterbildung sensibilisiert?

8. Die Koordination der Lehrmittel erfolgt auf sprachregionaler Ebene im Auftrag der D-EDK durch die Interkantonale Lehrmittelzentrale (ilz). Die ilz soll u. a. die kantonale Lehrmittel-Evaluationen unterstützen. In den Berichten der ilz zu Lehrmittelkoordination und Lehrmittelstatus scheinen politische Aspekte ausgeklammert zu sein. Die ilz beschäftigt sich zwar mit Lehrmittelpolitik, aber soweit von aussen beurteilbar kaum mit Politik in Lehrmitteln. Es stellt sich deshalb folgende Frage: Welchen Einfluss hat und nimmt der Regierungsrat auf die ilz, auf deren Planungs- und Evaluationstools (insbesondere Ameglia, Falesia und Levanto) sowie auf die Konferenz der kantonalen Lehrmittelverantwortlichen hinsichtlich politischer Neutralität an staatlichen Schulen?

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Marc Bourgeois, Zürich, Anita Borer, Uster, und Kathrin Wydler, Wallisellen, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die politische Neutralität der öffentlichen Schulen ist in Art. 116 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) verankert. Entsprechend kommt der politischen und konfessionellen Neutralität der Volksschule im Kanton Zürich eine grosse Bedeutung zu. Haben die Eltern den Eindruck, dass der Unterricht der Lehrperson politisch oder religiös einseitig ist, können sie sich an die zuständige Schulleitung wenden. In einem nächsten Schritt können die Eltern mittels Aufsichtsbeschwerde an die Schulpflege gelangen. Diese ist für die Aufsicht über die Schulleitungen und Lehrpersonen verantwortlich und hat bei einer Verletzung der Berufspflichten durch eine Lehrperson die notwendigen Massnahmen einzuleiten, damit ein politisch und konfessionell neutraler Unterricht gewährleistet ist (§ 42 Abs. 3 Ziff. 5 Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 [VSG, LS 412.100]). Kommt die Schulpflege ihrer Aufsichtsfunktion in Bezug auf den Unterricht nur ungenügend nach, können sich die Eltern mittels Aufsichtsbeschwerde an das Volksschulamt wenden, das auf dem Gebiet der Volksschule die Fachaufsicht über die Gemeinden ausübt (§ 73 Abs. 1 VSG in Verbindung mit Anhang 3 Ziff. 6.3 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 [VOG RR, LS 172.11]).

Zu Frage 2:

Der Kanton Zürich hat in den letzten fünf Jahren keine Lehrmittel aufgrund mangelnder politischer Ausgewogenheit zurückgewiesen oder überarbeitet. Die Lehrmittel, die der Lehrmittelverlag Zürich im Auftrag des Bildungsrates entwickelt hat, werden als politisch ausgewogen erachtet (vgl. auch die Ausführungen zu Frage 4).

Zu Frage 3:

Die Aufsicht über die öffentlichen Volksschulen ist im Volksschulgesetz geregelt: Gemäss § 41 Abs. 1 VSG führen die Gemeinden die öffentliche Volksschule, die von der Schulpflege geleitet und beaufsichtigt wird (§ 42 Abs. 1 VSG). Die Schulpflege ist verantwortlich für die Einhaltung und die Umsetzung der kantonalen Erlasse. Neben der Schulpflege sind auch die Schulleitungen und Lehrpersonen als kantonale Angestellte verpflichtet, die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Vorgaben zu beachten. Entsprechend ist jede Lehrperson, die in der öffentlichen Volksschule unterrichtet, gehalten, die politische Neutralität ihres Unterrichts zu gewährleisten. Kommt eine Lehrperson ihren diesbezüglichen Pflichten nur ungenügend nach, haben Schulleitung und gegebenenfalls auch die Schulpflege einzuschreiten. Bei Bedarf können Schulleitungen und Schulpflegen zum Einbezug unterrichtsergänzender Angebote Vorgaben machen oder Weisungen erteilen. Schliesslich unterstehen die Gemeinden der Fachaufsicht durch das Volksschulamt (vgl. die Ausführungen zu Frage 1).

Für die Sicherstellung der politischen Neutralität der obligatorischen Lehrmittel sind der Bildungsrat, die Kantonale Lehrmittelkommission, das Volksschulamt und der Lehrmittelverlag zuständig.

Bildungsrat:

Oberste Lehrmittelbehörde des Kantons Zürich ist der Bildungsrat. Er ist verantwortlich für die Ausrichtung des kantonalen Lehrmittelwesens und regelt die Verwendung der Lehrmittel im Unterricht (§ 22 Abs. 1 VSG). Er bestimmt für die Volksschule die obligatorischen Lehrmittel. Der Bildungsrat hat als vorberatendes Fachgremium die Kantonale Lehrmittelkommission eingesetzt, die durch ein Mitglied des Bildungsrates präsidiert wird. Der Bildungsrat beschliesst unter anderem auf Empfehlung der Kommission über die Schaffung oder Einführung neuer Lehrmittel und entscheidet über das weitere Vorgehen. Bildungsratsbeschlüsse zu Lehrmitteln werden jeweils veröffentlicht unter www.bi.zh.ch → Bildungsrat → Beschlussarchiv.

Kantonale Lehrmittelkommission (KLK):

Zusammensetzung und Auftrag der KLK sind in der Lehrmittelverordnung für die Volksschule (LS 412.14) festgelegt. Die KLK ist eine Plattform für die Sammlung, Diskussion und Gewichtung von Rückmeldungen aus dem schulischen Umfeld. Sie hat gegenüber dem Bildungsrat, dem Volksschulamt und dem Lehrmittelverlag Zürich in Lehrmittelfragen eine beratende Funktion.

Volksschulamt (VSA):

Das VSA erarbeitet zuhanden des Bildungsrates die notwendigen Grundlagen für die Planung der obligatorischen Lehrmittel. Es sorgt in dessen Auftrag für die Umsetzung und für die Kommunikation mit den massgebenden Institutionen und Organisationen auf kantonaler, interkantonaler und nationaler Ebene. Das VSA ist verantwortlich für die Bedarfsanalyse, in der die Sichtweisen der Bildungspolitik, der Nutzenden und der Wissenschaft/Fachdidaktik einfliessen. Davon ausgehend formuliert das VSA in Zusammenarbeit mit dem Lehrmittelverlag Zürich den Anforderungskatalog an neue obligatorische Lehrmittel. Es stellt hierzu Antrag an den Bildungsrat. Im Auftrag des Bildungsrates stellt das VSA sicher, dass das Lehrmittelprojekt gemäss beschlossenem Konzept bearbeitet wird.

Lehrmittelverlag (LMVZ):

Der Kanton führt nach geltendem Recht einen Lehrmittelverlag in der Form einer unselbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt (§ 10 Bildungsgesetz vom 1. Juli 2002, LS 410.1). Dieser ist der Bildungsdirektion unterstellt und erfüllt seine Aufgaben nach unternehmerischen Grundsätzen. Der Lehrmittelverlag produziert, erwirbt und vertreibt die obligatorischen und weiteren Lehrmittel für die Zürcher Volksschule.

Für die nicht obligatorischen Lehrmittel oder Unterrichtsmaterialien gilt unter Beachtung der grundlegenden Qualitätsansprüche an Lehrmittel eine freie Lehrmittelwahl auf der Ebene Schule bzw. Schulgemeinde. Der Bildungsrat hat am 17. März 2014 das Dokument «Kantonale Qualitätsansprüche und Verfahren zu deren Überprüfung/Aktualisierung» dazu verabschiedet (BRB Nr. 6/2014). Zu den grundlegenden Qualitätsansprüchen an nicht obligatorische Lehrmittel gehört, dass diese politisch und konfessionell neutral sind.

Zu Frage 4:

Das Modell zur Regelung der Lehrmittelwahl an der Zürcher Volksschule sieht seit 2011 ein Nebeneinander von obligatorischen Lehrmitteln und freier Lehrmittelwahl auf der Ebene der Schule bzw. Schulgemeinde vor. Der Bildungsrat legt fest, für welche Fachbereiche ein Lehrmittelobligatorium gilt und welche Lehrmittel obligatorisch und alternativ-Obli-

gatorisch (nur für das Fach Englisch) im Unterricht der Volksschule zu verwenden sind. In den übrigen Fächern obliegt die Lehrmittelwahl den Schulen bzw. Gemeinden. Dabei müssen alle Lehrmittel, die im Unterricht eingesetzt werden, die grundlegenden Qualitätsansprüche an Lehrmittel erfüllen.

Die obligatorischen Lehrmittel sind im «Verzeichnis der obligatorischen und alternativ-Obligatorischen Lehrmittel im Kanton Zürich» aufgeführt, das vom Bildungsrat verabschiedet wird. Weitere Lehrmittelverzeichnisse führt der Kanton Zürich nicht.

Obligatorische bzw. alternativ Obligatorische Lehrmittel müssen von den Gemeinden angeschafft werden und sind den Schülerinnen und Schülern unentgeltlich abzugeben. Lehrpersonen sind verpflichtet, diese unterrichtsleitend einzusetzen. Die Aufsicht obliegt der Schulpflege.

Es liegt nicht in der Kompetenz des Bildungsrates, einzelne nicht obligatorische Lehrmittel zu verbieten.

Zu Frage 5:

Der Lehrmittelverlag stellt gemäss den gesetzlichen Vorgaben sicher, dass der Volksschule dem Lehrplan entsprechende Lehrmittel von hoher Qualität zur Verfügung stehen. Der Bildungsrat erteilt ihm Aufträge zur Entwicklung, Produktion oder Beschaffung von obligatorischen Lehrmitteln und von Lehrmitteln, für die auf dem Markt kein genügendes Angebot besteht. Grundlage für die Aufträge bilden im Rahmen der Lehrmittelpolitik die Bedarfsanalysen, Anforderungskataloge und bei bestehenden Lehrmitteln die Begutachtungen durch das schulische Umfeld (vgl. die Ausführungen zu Frage 3).

Nur ausnahmsweise kommen dabei vergleichende Lehrmittelevaluationen zum Einsatz, so z. B. im Rahmen der Festlegung alternativ-Obligatorischer Lehrmittel für Englisch.

Wie andere Kantone bei der Evaluation von Lehrmitteln vorgehen, ist durch deren Gesetzgebung geregelt. Im Sinne der interkantonalen Zusammenarbeit führt die Interkantonale Lehrmittelzentrale (ilz) eine Liste aller kantonalen Evaluationen und unterstützt damit den Austausch zwischen den Kantonen.

Zu Frage 6:

Die Unterstützung der Schulen durch Dritte ist zulässig, wenn Letztere keinen Einfluss auf den Schulbetrieb nehmen können und die zur Verfügung gestellten Mittel nur ergänzenden Charakter haben (§ 67 Abs. 1 VSG). Dritte dürfen in der Schule nicht unangemessen für sich oder das von ihnen betriebene Geschäft werben. Zuwendungen von Dritten, deren Produkte mit den Zielen der Volksschule nicht vereinbar sind oder deren Namen von der Allgemeinheit mit solchen Produkten in Verbin-

dung gebracht werden, sind unzulässig (§ 19 Finanzverordnung zum Volksschulgesetz vom 11. Juli 2007 [LS 412.105]). Grössere finanzielle Zuwendungen von Dritten muss die Schulpflege der Bildungsdirektion melden (§ 67 Abs. 2 VSG). Die Bildungsdirektion kann Auflagen machen oder die Annahme der Zuwendung untersagen (§ 19 Abs. 3 Finanzverordnung zum Volksschulgesetz).

Der unterrichtsergänzende Einsatz von Angeboten Dritter kann vor dem Hintergrund der allgemeinen Bildungs- und Erziehungsaufgaben der Schule (vgl. § 2 VSG) sinnvoll sein, um die Schülerinnen und Schüler mit politischen und gesellschaftlichen Fragen und Auseinandersetzungen vertraut zu machen. Lehrpersonen und Schulleitungen haben im Rahmen ihrer Berufspflichten sicherzustellen, dass die verfassungsrechtlich vorgeschriebene politische und konfessionelle Neutralität der öffentlichen Volksschule jederzeit gewahrt wird (Art. 116 KV). Die Schulpflegen üben die allgemeine Aufsicht über die Schulen und die Tätigkeit der Lehrpersonen und Schulleitungen aus und haben einzuschreiten, wenn durch den Beizug Dritter die politische und konfessionelle Neutralität gefährdet erscheint (§ 42 VSG).

Zu Frage 7:

Die öffentlichen Schulen sind den Grundwerten des demokratischen Staatswesens verpflichtet und haben sich in konfessionellen und politischen Fragen neutral zu verhalten. Der Grundsatz der politischen und konfessionellen Neutralität verbietet es der Schule, sich mit bestimmten religiösen, weltanschaulichen und politischen Anschauungen zu identifizieren. Neutralität bedeutet allerdings nicht, dass politisch kontroverse Themen oder religiöse Fragen vom Unterricht auszuklammern wären. Die Lehrkräfte müssen aber für eine ausgewogene Darstellung bzw. Diskussion sorgen. Sie selber haben unparteiisch zu bleiben und dürfen nicht in einseitiger Weise Einfluss auf die Schülerinnen und Schüler nehmen. Politische Indoktrination und das Propagieren der eigenen religiösen Überzeugung, das Schlechtmachen einzelner Glaubensbekenntnisse oder Weltanschauungen oder das Propagieren von Ideen, die sich mit den Grundwerten des demokratischen Staatswesens nicht vereinbaren lassen, ist den Lehrpersonen untersagt.

Im Lehrangebot der Pädagogischen Hochschule Zürich werden angehende und praktizierende Lehrpersonen auf einen sorgfältigen und reflektierten Umgang mit unterschiedlichen weltanschaulichen, religiösen, pädagogischen und wissenschaftlichen Strömungen und Standpunkten vorbereitet. Dazu gehört, dass die Studierenden in ihrer Ausbildung konsequent zu einem korrekten Umgang mit Wissen angeleitet werden und deshalb zum Beispiel wissenschaftliche Kontroversen als solche er-

kennen und verstehen lernen. Auch lernen sie, die Schule als politisch geprägten Teil der Gesellschaft wahrzunehmen, und entwickeln ein professionelles Rollenverständnis, das sie befähigt, mit einer Vielzahl unterschiedlicher Ansprüche und Meinungen angemessen umzugehen.

Zu Frage 8:

Die ilz ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft der Kantone. Entsprechend erfolgt die sprachregionale Lehrmittelkoordination im Auftrag der 21 Mitgliederkantone der ilz und des Fürstentums Liechtenstein. Die ilz verfügt über vier Gremien: die Plenarversammlung, den Aufsichtsrat, die Verlagskonferenz und die Konferenz der kantonalen Lehrmittelverantwortlichen. Der Kanton Zürich bringt sich durch eine Vertretung der Bildungsdirektion in allen vier Gremien der ilz ein, so auch in die Konferenz der kantonalen Lehrmittelverantwortlichen. Diese dient der Lehrmittelkoordination, der Vorbereitung lehrmittelpolitischer Entscheide und dem Informationsaustausch der Kantone. Weder die Konferenz noch die ilz hat direkten Einfluss auf die Lehrmittelpolitik der einzelnen Kantone. Die Kantone müssen im Rahmen ihrer Bildungshoheit die politische Neutralität der staatlichen Schulen sicherstellen und sind für die politische Ausgewogenheit der eingesetzten Lehrmittel verantwortlich.

Die Unterstützung der ilz im Bereich der Evaluation von Lehrmitteln wird vor allem durch Kantone ohne eigenen Lehrmittelverlag wahrgenommen.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli