

Lehrpersonalgesetz (LPG)

(Änderung vom ...; Anstellung von Lehrpersonen ohne Zulassung)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag der Kommission für Bildung und Kultur
vom 6. Mai 2025,

beschliesst:

I. Das Lehrpersonalgesetz vom 10. Mai 1999 wird wie folgt geändert:

Anstellung

a. im Allgemeinen

§ 7 Abs. 1-3 unverändert.

Abs. 4 wird aufgehoben.

b. Ungedeckter Bedarf an Lehrpersonen

§ 7a

¹ Stellt die für das Bildungswesen zuständige Direktion fest, dass der Bedarf an Lehrpersonen nicht gedeckt werden kann, kann sie die Gemeinden ermächtigen, für längstens drei Jahre Lehrpersonen anzustellen, die nicht über die Zulassung zum Schuldienst verfügen.

² Lehrpersonen ohne Zulassung sind zur berufsbefähigenden Weiterbildung verpflichtet.

³ Die Kosten für die Weiterbildung tragen Kanton und Gemeinden.

⁴ Die Verordnung regelt die Anforderungen an die Weiterbildung, die Anrechnung an die Ausbildung und die Kostenaufteilung.

§ 7a wird zu § 7b.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

*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.

III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht vom Regierungsrat verfasst. Die Minderheitsmeinung des Kantonsrates wird von seiner Geschäftsleitung verfasst.

Bericht

1. Ausgangslage und Wortlaut der parlamentarischen Initiative

Am 8. Juli 2024 reichten Livia Knüsel und Mitunterzeichnende die parlamentarische Initiative betreffend «Anstellung Lehrpersonen ohne Zulassung» ein. Diese wurde am 9. September 2024 im Kantonsrat behandelt und mit 135 Stimmen vorläufig unterstützt.

Die parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

Im Lehrpersonalgesetz (LGP) soll § 7 Abs. 4 wie folgt angepasst werden (Anpassungen sind unterstrichen):

Stellt die für das Bildungswesen zuständige Direktion fest, dass der Bedarf an Lehrpersonen nicht gedeckt werden kann, kann sie die Gemeinden ermächtigen, Lehrpersonen für längstens drei Jahre anzustellen, die nicht über die Zulassung zum Schuldienst verfügen. Lehrpersonen ohne Zulassung sind zur Weiterbildung verpflichtet. Die Kosten für die Weiterbildung tragen Kanton und Gemeinden. Die Verordnung regelt die Anforderungen an die Weiterbildung, die Anrechnung der erbrachten Weiterbildungsleistungen an die Ausbildung und die Kostenaufteilung.

2. Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage

Seit dem Schuljahr 2022/2023 können Gemeinden bei deklariertem Lehrpersonenmangel Personen ohne Lehrdiplom für längstens ein Jahr anstellen. Damit soll bei Lehrkräftemangel ein ausreichendes Grundschulangebot ermöglicht werden. In den Schuljahren 2022/23 und 2023/24 waren 530 bzw. 620 Personen ohne Lehrdiplom an der Volksschule tätig. Lehrpersonen ohne Zulassung können unter bestimmten Bedingungen, so zum Beispiel, wenn sie sich für ein Studium an einer Pädagogischen Hochschule angemeldet oder dieses aufgenommen haben, länger als ein Jahr in derselben Gemeinde beschäftigt bleiben. Sind die Bedingungen nicht erfüllt, können sie in einer anderen Gemeinde erneut für ein Jahr tätig werden.

Die Initiantinnen und Initianten gehen davon aus, dass die Zürcher Volksschule weiterhin auf Lehrpersonen ohne Zulassung angewiesen sein wird, da sich die Mangelsituation auf der Primarstufe in der Schweiz erst mittelfristig entspannen wird (Quelle: Bericht Bundesamt für Statistik «Szenarien 2022-2031 für die Lehrkräfte der obligatorischen Schule», Nov. 2022).

Die heutige Regelung ist nach Meinung der Initiantinnen und Initianten nicht auf einen länger anhaltenden Lehrpersonalmangel ausgerichtet und

nicht praxistauglich: Einerseits hätten die Schulen einen enormen Rekrutierungs-, Einarbeitungs- und Begleitaufwand zu leisten. Andererseits seien Lehrpersonen ohne Zulassung zu keinerlei Weiterbildung verpflichtet, was die Schul- und Unterrichtsqualität nicht gewährleiste. Die heutige Regelung gestehe diesen Personen zudem zu wenig Zeit zu, um eine reguläre Ausbildung an einer Pädagogischen Hochschule in Angriff zu nehmen.

Die parlamentarische Initiative will es den Gemeinden deshalb ermöglichen, Lehrpersonen ohne Zulassung für längstens drei Jahre anzustellen, wobei das Anstellungsverhältnis weiterhin auf jeweils ein Jahr befristet ist. Bei Bedarf soll die Anstellung für maximal zwei weitere Jahre verlängert werden können. Voraussetzung hierfür bleibt, dass die Bildungsdirektion feststellt, dass der Bedarf an Lehrpersonen nicht gedeckt werden kann. Um die Qualität des Unterrichts zu sichern, sollen Lehrpersonen ohne Diplom im Gegenzug zu einer Weiterbildung verpflichtet werden, deren Anforderung vom Kanton zu definieren sei. Die erbrachten Weiterbildungsleistungen sollen an die Studiengänge der Pädagogischen Hochschule angerechnet werden. Kanton und Gemeinden sollen gemeinsam die Weiterbildungskosten übernehmen.

Die parlamentarische Initiative wurde der Kommission für Bildung und Kultur (KBIK) am 12. September 2024 zur Beratung zugewiesen. Die KBIK nahm die Beratungen am 28. Oktober 2024 auf. Die Erstinitiantin, Livia Knüsel, ist Mitglied der vorberatenden Kommission und wurde angehört.

Die Kommission für Bildung und Kultur beriet die Initiative an mehreren Sitzungen. An der Sitzung vom 25. Februar 2025 sprach sie sich dafür aus, einen der parlamentarischen Initiative entsprechenden Erlassentwurf zu verabschieden und in Vernehmlassung zu geben.

Vorbehaltener Beschluss

Die Kommission für Bildung und Kultur stimmt dem Erlassentwurf mit 10 zu 3 Stimmen (bei 2 Abwesenheiten) zu.

Für die Mehrheit der Kommission bringt die Neuregelung angesichts des anhaltenden Lehrpersonenmangels handfeste Verbesserungen für die Praxis. Zum einen würden die Schulen massiv von administrativem Aufwand entlastet, wenn sie die Leute nicht mehr für nur ein Jahr anstellen, einführen und begleiten müssten. Sie erachtet es als sinnvoll, dass Lehrpersonen ohne Diplom einmal drei Jahre in Folge arbeiten könnten, ohne die Schule wechseln zu müssen. Das für alle Beteiligten unbefriedigende «Schulhopping» könne so vermieden und gute Lehrpersonen an der Schule gehalten

werden, was zu mehr Kontinuität in den Klassen führe. Die Verpflichtung zu einer berufsbefähigenden Weiterbildung soll die Qualität des Unterrichts sichern und würde sich wegen der Anrechenbarkeit an eine reguläre PH-Ausbildung auch für Lehrpersonen ohne Diplom auszahlen. Diese bekämen dadurch mehr Zeit, um das reguläre Studium an einer Pädagogischen Hochschule in Angriff zu nehmen.

Die Minderheit der Kommission sieht in der Neuregelung nicht den richtigen Ansatz, um dem Problem des Lehrpersonenmangels zu begegnen. Eine Notlösung dürfe keinesfalls gesetzlich weiter ausgedehnt werden. Vielmehr sei dafür zu sorgen, dass am Lehrberuf interessierte und geeignete Personen finanziell so unterstützt werden, dass sie sich regulär an einer Pädagogischen Hochschule ausbilden lassen können. Es gehe darum, möglichst vielen eine reguläre Ausbildung zu ermöglichen und damit auch die nötige Schul- und Unterrichtsqualität zu erreichen.

3. Erläuterung der Vernehmlassungsvorlage

3.1 Grundzüge der Vorlage

Der Erlassentwurf nimmt die Absicht der parlamentarischen Initiative unverändert auf. Notwendig wurden formal-gesetzestechische Anpassungen am Initiativtext. Materiell zeigte es sich zudem als notwendig, die Art der erwünschten Weiterbildung zu umreissen (vgl. die Ausführungen zu § 7a Abs. 2).

3.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Lehrpersonalgesetz

Anstellung

a. im Allgemeinen

§ 7 Abs. 4 wird aufgehoben.

Die bisherige Regelung in Abs. 4 wird durch die neue Regelung ersetzt, die aus formal-gesetzgeberischen Gründen in einem eigenen Paragraphen unter der neuen Marginalie «b. ungedeckter Bedarf an Lehrpersonen» gefasst wird.

b. ungedeckter Bedarf an Lehrpersonen

§ 7a Abs. 1

Stellt die zuständige Direktion fest, dass der Bedarf an Lehrpersonen nicht gedeckt werden kann, können die Gemeinden ermächtigt werden, für

längstens drei Jahre Lehrpersonen ohne Zulassung zum Schuldienst anzu-
stellen.

§ 7a Abs. 2

Lehrpersonen ohne Zulassung werden zu einer Weiterbildung verpflichtet. Diese soll «berufsbefähigend» sein, sodass ein unmittelbarer Nutzen bei der Ausübung der aktuellen Lehrtätigkeit gegeben ist und gleichzeitig die Befähigung für eine künftige, reguläre Lehrtätigkeit gestärkt wird.

§ 7a Abs. 3

Kanton und Gemeinden tragen die Kosten der Weiterbildung.

§ 7a Abs. 4

Die Einzelheiten der Anforderungen an die Weiterbildung sowie die Anrechnung an die reguläre Ausbildung und die Kostenaufteilung sind durch die Verordnung zu regeln.

§ 7a wird zu § 7b

Der bisherige § 7a wird zu § 7b.

4. Finanzielle Auswirkungen und Regulierungsfolgeabschätzung

Die finanziellen Auswirkungen der parlamentarischen Initiative lassen sich nur annähernd abschätzen. Sie sind abhängig von der Anzahl Lehrpersonen ohne Lehrdiplom und der Art der Weiterbildung. Der Kanton kann seinen finanziellen Beitrag zur Weiterbildung auch leisten, indem er Angebote der PHZH über den Staatsbeitrag an die PHZH mitfinanziert. Die Kalkulation der Kosten kann nur allgemeiner Natur sein, verbindliche Daten fehlen. Die Kosten werden unter folgenden Annahmen berechnet:

- Kurskosten Weiterbildung (WB): max. 6 ECTS pro Person pro Jahr (1 ECTS entspricht ca. 25–30 Std., 6 ECTS entsprechen max. 180 Std.)
- Kosten pro ECTS: CHF 850.-
- durchschnittlich 600 Personen ohne Lehrdiplom mit einem durchschnittlichen Beschäftigungsgrad von 50 Prozent
- Vikariatskosten (WB-Kurse während Unterrichtszeit): zwei Wochen

	Pro Person und Jahr in CHF	600 Personen ohne Dip- lom/Jahr in CHF
WB-Kurs	5100	3,06 Mio.
Vikariate	3000	1,80 Mio.
Total Kosten	8100	4,86 Mio.
Anteile Gde. 80 / Kt. 20 Prozent	6480 / 1620	3,888 Mio. / 0,972 Mio.

Nicht berücksichtigt sind folgende Aufwendungen:

- Entwicklungskosten der PHZH für spezielle WB-Angebote für Personen ohne Lehrdiplom
- Zusätzlicher administrativer Aufwand seitens Gemeinden, Kanton und PHZH (Überprüfung der Auflagen, Anrechnung an Grundausbildung / Beratung etc.)

Ausgabenbremse

Bestimmungen, die neue wiederkehrende Ausgaben von jährlich mehr als 400'000 Franken nach sich ziehen, bedürfen gemäss Art. 56 Abs. 2 der Kantonsverfassung der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder des Kantonsrates.

Regulierungsfolgeabschätzung

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 bittet die Kommission, eine Vernehmlassung zum Erlassentwurf durchzuführen und ihr das Ergebnis innert neun Monaten zukommen zu lassen.

Zürich, 6. Mai 2025

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Die Sekretärin:
Karin Fehr Thoma Franziska Gasser