

Antrag des Regierungsrates vom 19. Juni 2024

5966

Lehrpersonalgesetz (LPG)

(Änderung vom : Anpassung neu definierter Berufsauftrag)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 19. Juni 2024,

beschliesst:

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

§ 3. ¹ Die für das Bildungswesen zuständige Direktion teilt den Gemeinden aufgrund der Schülerzahlen, eines pro Schulstufe festgelegten Basiswerts und des Sozialindex die Anzahl der Lehrstellen in Vollzeiteinheiten zu. Die Verteilung ist so vorzunehmen, dass der kantonale Schülerdurchschnitt pro Vollzeiteinheit auf der Kindergartenstufe höchstens 18,9 Schülerinnen und Schüler beträgt, auf der Primarstufe höchstens 15,0 Schülerinnen und Schüler und auf der Sekundarstufe höchstens 14,3 Schülerinnen und Schüler. Änderungen der Strukturen der Volksschule und der Lektionentafel werden bei der Festlegung der Zahl der Vollzeiteinheiten berücksichtigt. Die Direktion kann besondere Verhältnisse einer Schulgemeinde berücksichtigen. Die Verordnung regelt die Zuteilungsberechnung.

Zuteilung
der Vollzeit-
einheiten

Abs. 2–4 unverändert.

§ 4. ¹ Die Aufgaben der Lehrpersonen gemäss §§ 18–18 b sowie die Aufgaben der Schulleitungen gemäss § 44 des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 werden im Rahmen der zugewiesenen Vollzeiteinheiten erfüllt.

Verwendung
der Vollzeit-
einheiten

² Die Verordnung bezeichnet die Ausnahmen.

§ 6. ¹ Der Beschäftigungsgrad einer Lehrperson beträgt in der Regel mindestens 40%.

Beschäftigungs-
grad und
Unterrichts-
verpflichtung

Abs. 2 unverändert.

- b. Zusammen-
arbeit § 18 a. ¹ Die Lehrperson arbeitet mit anderen Lehrpersonen, den Eltern, der Schulleitung, den Behörden und weiteren Personen im Umfeld der Schule zusammen und wirkt als Mitglied der Schulkonferenz bei der Gestaltung der Schule mit.
Abs. 2 unverändert.
- c. Weiterbildung § 18 b. Die Lehrperson bildet sich gemäss den gesetzlichen Bestimmungen über die Lehrerbildung für ihren Beruf regelmässig weiter.
§ 18 c wird aufgehoben.
- Arbeitszeit und
Tätigkeits-
bereiche § 19. Die Verordnung regelt die Arbeitszeit, deren Aufteilung auf die Tätigkeitsbereiche gemäss §§ 18–18 b und die Präsenzzeit der Lehrpersonen unter Berücksichtigung der Vorgaben gemäss §§ 19 a–19 c.
a. Grundsatz
- c. Für die Tätig-
keitsbereiche
gemäss §§ 18 a
und 18 b § 19 b. ¹ Die Verordnung gibt für die Tätigkeitsbereiche gemäss §§ 18 a und 18 b Richtwerte vor, wie viele Stunden als Arbeitszeit angerechnet werden.
Abs. 2 unverändert.
Abs. 3 wird aufgehoben.

Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Im ersten Schuljahr nach Inkrafttreten der Änderung ist die Verteilung gemäss § 3 Abs. 1 so vorzunehmen, dass der kantonale Schülerdurchschnitt pro Vollzeiteinheit auf der Kindergartenstufe höchstens 19,0 Schülerinnen und Schüler beträgt, auf der Primarstufe höchstens 15,1 Schülerinnen und Schüler und auf der Sekundarstufe höchstens 14,4 Schülerinnen und Schüler.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Bericht

A. Ausgangslage

Der Regierungsrat beauftragte 2008 die Bildungsdirektion, den Berufsauftrag für Lehrpersonen der Volksschule anzupassen. 2013 erfolgte die Beschlussfassung zu den entsprechenden Änderungen des Lehrpersonalgesetzes vom 10. Mai 1999 (LPG, LS 412.31). Auf Gesetzesstufe wurden fünf Tätigkeitsbereiche einer Lehrperson – Unterricht, Schule, Zusammenarbeit, Weiterbildung und Klassenlehrperson – festgelegt und die Zeiterfassung geregelt. Auf Verordnungsebene erfolgte die Präzisierung der fünf Tätigkeitsbereiche. Die Änderung der Lehrpersonalverordnung vom 19. Juli 2000 (LS 412.311) wurde 2015 vom Kantonsrat genehmigt und vom Regierungsrat auf das Schuljahr 2017/2018 in Kraft gesetzt. Seither gilt für Lehrpersonen der Volksschule der «neu definierte Berufsauftrag» (nBA) und damit ein Jahresarbeitszeitmodell.

Eine von der Bildungsdirektion in Auftrag gegebene externe Evaluation zeigte auf, wie der nBA in Schulen und Gemeinden in den ersten drei Jahren seit Inkrafttreten umgesetzt wurde. Sie kommt zum Schluss, dass eine Mehrheit der Befragten am nBA festhalten möchte, gleichzeitig aber Verbesserungen notwendig sind (vgl. Neu definierter Berufsauftrag für Lehrpersonen der Volksschulen des Kantons Zürich, Evaluationsbericht, 2020 [zh.ch/de/bildung/bildungssystem/studien-in-der-bildung/neu-definierter-berufsauftrag.html]).

Grundsätzlich positive Bewertungen erhielten das Jahresarbeitszeitmodell und die Zuweisung von Arbeitsstunden für die verschiedenen Tätigkeitsbereiche. Kritisch beurteilt wird in der Evaluation der zu knapp bemessene Lektionenfaktor pro Wochenlektion und die verpflichtende Arbeitszeiterfassung für alle Lehrpersonen in den Tätigkeitsbereichen Schule, Zusammenarbeit und Weiterbildung. Die Mehrheit der befragten Lehrpersonen gab zudem an, dass es schwierig sei, ihre Tätigkeiten den einzelnen Tätigkeitsbereichen zuzuordnen. Überwiegend negativ beurteilt wurden auch die verfügbaren Arbeitsstunden im Tätigkeitsbereich «Klassenlehrperson». Mehrheitlich werden auch die Ressourcen für die Schulleitungen als zu knapp beurteilt.

Im Zusammenhang mit dem Arbeitszeitmodell der Lehrpersonen sind verschiedene parlamentarische Vorstösse im Kantonsrat hängig bzw. überwiesen, die 2022 eingereicht wurden:

- Postulat KR-Nr. 228/2022 betreffend Entlastung der Lehrpersonen im- und ausserhalb des Unterrichts zur Steigerung der Beschäftigungsquote, der Produktivität und der Verweildauer im Beruf (überwiesen);

- Postulat KR-Nr. 229/2022 betreffend Erhöhung des durchschnittlichen Beschäftigungsgrads in der Volksschule (überwiesen);
- Postulat KR-Nr. 272/2022 betreffend Mehr Entlastungslektionen für Lehrpersonen ab dem 50. Altersjahr;
- Motion KR-Nr. 290/2022 betreffend Entlastung Lehrpersonen in der Volksschule bei administrativen Aufgaben;
- Postulat KR-Nr. 291/2022 betreffend Stärkung der Schulleitungen in der Volksschule.

Die mit diesen Vorstössen verfolgten Anliegen können mit der vorliegenden Vorlage weitgehend berücksichtigt werden.

B. Ziele und Umsetzung

Damit der nBA seine erwünschte Wirkung erzielen kann, sind Anpassungen des Lehrpersonalgesetzes sowie der zugehörigen Lehrpersonalverordnung notwendig. Die Verordnungsänderungen unterliegen teilweise der Genehmigung durch den Kantonsrat. Der vorliegende Antrag umfasst die Änderungen zum Berufsauftrag der Volksschullehrpersonen auf Gesetzesstufe. Auf Verordnungsstufe sind insbesondere die Erhöhung der Ressourcen für die Schulleitungen, die Neueinreihung der Schulleitungen in eine höhere Lohnklasse und zusätzliche Ressourcen für Lehrpersonen in der Berufseinführung zu regeln.

a) Stärkung Klassenlehrpersonen

Die Pauschale für Klassenlehrpersonen soll in einem ersten Schritt von heute 100 auf jährlich mindestens 110 Stunden pro Klasse erhöht werden. In einem weiteren Schritt soll die Pauschale ein Jahr nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung auf mindestens 120 Stunden erhöht werden. Mit diesem gestaffelten Vorgehen sind die Mehrkosten für Kanton und Gemeinden besser planbar, womit die Umsetzung erleichtert wird. Es liegt in der Kompetenz der Schulleitungen, in Ausnahmefällen zusätzlich weitere Stunden aufgrund der Klassengrösse und -zusammensetzung zuzuteilen. Mit der Pauschale von 110 bzw. 120 Stunden und der Möglichkeit zur ausnahmsweisen bedarfsgerechten Erhöhung durch die Schulleitung vor Ort wird sichergestellt, dass allen Klassenlehrpersonen genügend Zeit für die professionelle Klassenführung zur Verfügung steht. Mit dieser flexibleren Zuteilung wird auch ermöglicht, dass die Gemeinden Klassenlehrpersonen mit besonders hohen Pensen oder grossen Klassen zusätzlich unterstützen können. Zudem wird durch die flexiblere Zuteilung der Handlungsspielraum der Gemeinden vergrössert.

b) Erhöhung minimaler Beschäftigungsgrad

Der durchschnittliche Beschäftigungsgrad der Lehrpersonen im Kanton Zürich beträgt gegenwärtig rund 69%. Um den zunehmenden Bedarf an Lehrpersonen zu decken, ist eine moderate Erhöhung des minimalen Beschäftigungsgrads notwendig. Deshalb soll der minimale Beschäftigungsgrad von Lehrpersonen von heute 35% auf 40% erhöht werden. Sind Lehrpersonen mit einem höheren Beschäftigungsgrad tätig, verringert sich auch die Anzahl Lehrpersonen pro Klasse. Damit wird der Aufwand für Koordination und Absprachen zwischen den Lehrpersonen verringert und die Einsatzplanung der Schulleitungen vereinfacht.

c) Zusammenlegung Tätigkeitsbereiche

Die Tätigkeitsbereiche Schule, Zusammenarbeit und Klassenlehrperson sollen zusammengelegt werden. Damit entfallen die Schwierigkeiten bei der Zuordnung der Tätigkeiten zu den Tätigkeitsbereichen, wodurch die Arbeitszeitplanung vereinfacht und eine administrative Erleichterung für Lehrpersonen wie auch Schulleitungen erzielt wird.

d) Aufhebung obligatorische Zeiterfassung

Die bisherige obligatorische Zeiterfassung in den Tätigkeitsbereichen soll aufgehoben werden. Dies führt zu einer administrativen Erleichterung für Lehrpersonen wie auch für Schulleitungen. Bei Bedarf kann die Schulleitung bei einer Lehrperson im Rahmen der Personalentwicklung eine Zeiterfassung im Einzelfall anordnen.

C. Ergebnis der Vernehmlassung

Mit Beschluss Nr. 347/2023 ermächtigte der Regierungsrat die Bildungsdirektion, eine Vernehmlassung zur Weiterentwicklung des auf Gesetzes- und Verordnungsstufe ausformulierten Berufsauftrags der Lehrpersonen der Volksschule durchzuführen. Das Vernehmlassungsverfahren wurde im März 2023 eröffnet und bis Ende 2023 ausgewertet. Zur Vernehmlassung eingeladen wurden die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, die Direktionen des Regierungsrates, die Schulgemeinden und Trägerschaften der Sonder- und Spitalschulen sowie Organisationen und Verbände. Insgesamt gingen 156 Stellungnahmen ein.

Die zur Vernehmlassung vorgelegten Änderungen des Lehrpersonalgesetzes werden von einer klaren Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden befürwortet. Begrüsst werden insbesondere der Verzicht auf die obligatorische Zeiterfassung, die Zusammenlegung der Tätig-

keitsbereiche im Berufsauftrag sowie die Erhöhung der Pauschale der Klassenlehrpersonen.

Die Minderheit, welche die Anpassungen des nBA ablehnt oder nur teilweise befürwortet, befürchtet vor allem die damit in Zusammenhang stehenden zusätzlichen Kosten. Vereinzelt werden Bedenken bezüglich des Lehrpersonenmangels sowie einer Verkleinerung des organisatorischen Spielraums der Schulen geäußert, dies insbesondere im Zusammenhang mit der Erhöhung des minimalen Beschäftigungsgrads. Bezüglich der Zusammenlegung der Tätigkeitsbereiche bestehen Zweifel, ob die geleistete Arbeit der Lehrpersonen in den Teilbereichen weiterhin transparent nachgewiesen werden kann. Vereinzelt wird die Erfassung der Arbeitszeit auf freiwilliger Basis und bezogen auf die Gesamtarbeitszeit gefordert. Eine freiwillige Erfassung der Arbeitszeit pro Tätigkeitsbereich bzw. Teilbereich ist auch ohne rechtliche Regelung möglich, weshalb diesbezüglich keine Anpassungen vorzunehmen sind.

In der Vernehmlassungsvorlage war vorgesehen, den Lektionenfaktor von heute 58 auf 60 Stunden pro Wochenlektion zu erhöhen. Dieses Vorhaben findet unter den Vernehmlassungsteilnehmenden insgesamt eher Zustimmung, wobei die grossen finanziellen Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden kritisiert werden. Ausserdem wird angeregt, die Erhöhung zu halbieren und gestaffelt einzuführen. Aufgrund der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung und unter Berücksichtigung der grossen finanziellen Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden ist von der Anpassung des Lektionenfaktors abzu sehen. Ein grosser Teil der Lehrpersonen profitiert von der Erhöhung der Pauschale für Klassenlehrpersonen. Mit Sicht auf die Praxis erscheint diese Anpassung dringlicher.

D. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 3. Zuteilung der Vollzeitseinheiten

In Abs. 1 sind die Werte für die Zuteilung der Vollzeitseinheiten anzupassen. Es handelt sich dabei um die Vollzeitseinheiten, die benötigt werden, um eine Klasse einschliesslich der Lektionen in der integrativen Förderung führen zu können. Die Werte werden beeinflusst von der Anzahl Wochenlektionen, die den Schülerinnen und Schülern der jeweiligen Stufe erteilt werden, von der Anzahl Lektionen, die mit einem 100%-Pensum erteilt werden können, und von der durchschnittlichen Klassengrösse. Weil die Pauschale für Klassenlehrpersonen von heute 100 auf mindestens 110 bzw. 120 Stunden erhöht wird, sind den Schulen mehr Vollzeitseinheiten zuzuteilen. Der Wert für die Kindergartenstufe wurde letztmals auf Beginn des Schuljahres 2016/2017 festgelegt.

Per 1. August 2017 wurde der neu definierte Berufsauftrag eingeführt. In diesem Zeitpunkt wurde das bisherige Modell der Präsenzarbeitszeit in das auf den anderen Schulstufen übliche Lektionensmodell geändert. Weitere Veränderungen gab es auf allen drei Schulstufen mit der Einführung der fünften Ferienwoche für alle. Schliesslich gab es weitere kleinere Anpassungen auf der Primar- und der Sekundarstufe aufgrund der Einführung des Zürcher Lehrplans 21. Unter Berücksichtigung der erwähnten Veränderungen wären im heutigen Zeitpunkt die folgenden Werte für den kantonalen Schülerdurchschnitt korrekt: Kindergartenstufe: 19,2; Primarstufe: 15,3; Sekundarstufe: 14,6. Diese Werte wurden aufgrund der vorliegenden Bestimmungen aber noch nicht in § 3 Abs. 1 LPG nachgeführt. Aufgrund der zusätzlichen Mittel für die Klassenlehrpersonen verändern sich die Werte nun wie folgt:

Erstes Schuljahr nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung:

Kindergartenstufe: 19; Primarstufe: 15,1; Sekundarstufe: 14,4.

Ab dem zweiten Schuljahr nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung:

Kindergartenstufe: 18,9; Primarstufe: 15,0; Sekundarstufe: 14,3.

Abs. 2–4 bleiben unverändert.

§ 4. Verwendung der Vollzeiteinheiten

Die Aufgaben der Lehrpersonen werden neu in §§ 18–18b geregelt. Entsprechend ist die Verweisung in § 4 anzupassen.

Neuer Abs. 2 zur besseren Übersichtlichkeit.

§ 6. Beschäftigungsgrad und Unterrichtsverpflichtung

Der minimale Beschäftigungsgrad gemäss Abs. 1 soll von heute 35% auf neu 40% erhöht werden. Um den zunehmenden Bedarf an Lehrpersonen zu decken, ist eine moderate Erhöhung des Beschäftigungsgrads notwendig, den die Gemeinden bei der Anstellung von Lehrpersonen in der Regel zu beachten haben. Sind Lehrpersonen mit einem höheren Beschäftigungsgrad tätig, verringert sich die Anzahl Lehrpersonen pro Klasse. Damit wird der Aufwand für Koordination und Absprachen zwischen den Lehrpersonen verringert.

Abs. 2 bleibt unverändert.

§ 18a. b. Zusammenarbeit

Die Tätigkeitsbereiche Schule, Zusammenarbeit und Klassenlehrperson werden neu gemeinsam in § 18a geregelt.

§ 18b. c. Weiterbildung

Der Tätigkeitsbereich Weiterbildung wird neu in § 18b geregelt.

§ 18c wird aufgehoben.

§ 19. Arbeitszeit und Tätigkeitsbereiche a. Grundsatz

Aufgrund der Änderungen von §§ 18a–18c ist Abs. 1 redaktionell anzupassen.

§ 19b c. Für die Tätigkeitsbereiche gemäss §§ 18a und 18b

Aufgrund der Zusammenlegung der Tätigkeitsbereiche in §§ 18a und 18b ist die Marginalie anzupassen.

Aufgrund der Änderungen von §§ 18a–18c ist Abs. 1 redaktionell anzupassen. Mit dem Begriff «Richtwert» wird der Charakter der in der Lehrpersonalverordnung hinterlegten Arbeitsstunden klarer umschrieben.

Abs. 2 bleibt unverändert.

Abs. 3 wird aufgehoben. Die für alle Lehrpersonen zwingende Erfassung der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit in den bisherigen Tätigkeitsbereichen Schule, Zusammenarbeit und Weiterbildung hat sich in der Praxis nur teilweise bewährt. Bei der Evaluation des nBA wurde mehrfach der Wunsch geäussert, die Arbeitszeiterfassung auf freiwilliger Basis zu ermöglichen (vgl. vorstehend C). Die starre Regelung von § 19b Abs. 3 soll deshalb aufgehoben werden. Die Rahmenbedingungen für die Zeiterfassung im Einzelfall sollen in der Verordnung festgelegt werden.

Übergangsbestimmung

Die Pauschale für Klassenlehrpersonen soll in einem ersten Schritt bei Inkrafttreten der Gesetzesänderung (frühestens 2026) von heute 100 auf jährlich mindestens 110 Stunden pro Klasse erhöht werden. In einem weiteren Schritt soll die Pauschale ab dem zweiten Schuljahr nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung auf mindestens 120 Stunden erhöht werden. Mit diesem gestaffelten Vorgehen sind die Mehrkosten für Kanton und Gemeinden besser planbar, womit die Umsetzung erleichtert wird.

E. Auswirkungen

1. Private

Die vorgesehene Gesetzesänderung hat Auswirkungen auf Private, wenn diese als kantonal angestellte Lehrpersonen in der Funktion als Klassenlehrperson tätig sind. Die vorgesehenen Massnahmen führen für sie zu massgeblichen Entlastungen. Ansonsten hat die Gesetzesänderung keine direkten Auswirkungen auf Private.

2. Gemeinden

Die Gemeinden übernehmen 80% der Besoldung der dem LPG unterstehenden Lehrpersonen und Schulleiterinnen und Schulleiter, die im Rahmen der zugewiesenen oder gewährten Vollzeiteinheiten angestellt sind (vgl. § 61 Abs. 1 Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 [VSG, LS 412.100]).

Die vorgesehenen Erhöhungen der Ressourcen für Klassenlehrpersonen haben finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden. Nach der vollständigen Umsetzung und unter Berücksichtigung des Verzichts auf die Erhöhung des Lektionenfaktors betragen die jährlichen Mehrkosten auf Gemeindeebene insgesamt rund 25 Mio. Franken. Während der einjährigen Phase der gestaffelten Einführung der Pauschale für Klassenlehrpersonen auf vorerst 110 Stunden beläuft sich dieser Betrag auf rund die Hälfte.

Die weiteren Anpassungen auf Gesetzesstufe führen weder zu Mehrkosten noch zu einem Mehrbedarf an Personal. Vielmehr ist insbesondere durch die Zusammenlegung der Tätigkeitsbereiche Schule, Zusammenarbeit und Klassenlehrperson von einer deutlichen administrativen Erleichterung für die Schulen auszugehen.

3. Kanton

Gemäss § 61 Abs. 1 VSG übernimmt der Kanton insgesamt 20% der Besoldung der dem LPG unterstehenden Lehrpersonen, die im Rahmen der zugewiesenen oder gewährten Vollzeiteinheiten angestellt sind. Damit haben die vorgesehenen Erhöhungen der Ressourcen für Klassenlehrpersonen finanzielle Auswirkungen auf den Kanton. Die jährlich wiederkehrenden Mehrkosten aufgrund der Erhöhung der Vollzeiteinheiten für Lehrerstellen betragen insgesamt rund 6 Mio. Franken. Während der zweijährigen Phase der gestaffelten Einführung (Pauschale für Klassenlehrpersonen von mindestens 110 Stunden) belaufen sich die jährlichen Kosten auf rund die Hälfte.

Die Mehrkosten des Kantons sind im Konsolidierungs- und Finanzplan (KEF) 2024–2027 nicht enthalten. Sie sind auf die Inkraftsetzung des Gesetzes hin in den KEF aufzunehmen.

Die weiteren Anpassungen dieser Vorlage führen zu keinen Mehrkosten.

F. 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).

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Die Staatsschreiberin:

Natalie Rickli Kathrin Arioli