

Antrag des Regierungsrates vom 2. Februar 2022

5794

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung der Änderung
der Lehrpersonalverordnung (Anpassung der
Lohnkategorie für Kindergartenlehrpersonen)**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 2. Februar 2022,

beschliesst:

I. Die Änderung vom 2. Februar 2022 von § 14 und Anhang A der Lehrpersonalverordnung vom 19. Juli 2000 wird genehmigt.

II. Es wird zur Kenntnis genommen, dass die Motion KR-Nr. 7/2018 betreffend 100%-Stellen auch für Kindergartenlehrpersonen erledigt ist.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Bericht

A. Ausgangslage

Mit der Teilrevision des Gesetzes über die Pädagogische Hochschule vom 25. Oktober 1999 (PHG, LS 414.41) werden strengere Zulassungsvoraussetzungen für die Studiengänge an der Pädagogischen Hochschule Zürich (PHZH) festgelegt. Für die Zulassung zur ersten Studienstufe für die Kindergarten- und Primarlehrerausbildung ist neu entweder eine gymnasiale Maturität oder eine Fachmaturität pädagogischer Ausrichtung erforderlich. Unter bestimmten Voraussetzungen genügt auch eine Berufsmaturität (vgl. Art. 24 Bundesgesetz vom 30. September 2011 über

die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich [SR 414.20]).

Gleichzeitig wird auf den bisherigen Studiengang für die Ausbildung der Kindergartenlehrpersonen verzichtet. Dieser wird vollständig durch den Studiengang Kindergarten-Unterstufe (KUst) ersetzt. Der Abschluss KUst ist gleichwertig für Kindergarten- und Unterstufenlehrpersonen; die Absolventinnen und Absolventen haben alle die gleichen Qualifikationen und können sowohl im Kindergarten als auch auf der Unterstufe unterrichten.

Die Kindergartenlehrpersonen sind gegenwärtig eine Lohnklasse tiefer als die Primarlehrpersonen in die Lohnkategorie II bzw. Lohnklasse 18 eingereiht. Der Unterschied zwischen der Einreihung der Lehrpersonen in Regel- und Aufnahmeklassen auf der Primarstufe (Lohnkategorie III) und der Lehrpersonen in Regelklassen Kindergarten (Lohnkategorie II) gemäss § 14 der Lehrpersonalverordnung vom 19. Juli 2000 (LPVO, LS 412.311) ergibt sich im Rahmen der vereinfachten Funktionsanalyse (VFA) aus der unterschiedlichen Bewertung des Kriteriums 1 (K1-Wert), das die Anforderungen an Ausbildung und Erfahrung festlegt. So ist bisher die Maturität keine Voraussetzung für die Zulassung zum Studiengang Kindergarten. Vielmehr genügt dafür der anerkannte Abschluss einer Fachmittelschule oder einer dreijährigen Handelsmittelschule bzw. einer Lehre mit eidgenössisch anerkannter Berufsmaturität oder einer mindestens dreijährigen anerkannten Berufsausbildung mit mehrjähriger Berufserfahrung (§ 6 Abs. 1 PHG). Die Ausbildung ist zwar ein Bachelorlehrgang, kann aber aufgrund der Zulassungsbestimmungen früher abgeschlossen werden. Ausserdem vermittelt diese ausschliesslich Wissen zur Kindergartenstufe. Der Abschluss berechtigt folglich auch ausschliesslich zum Unterricht auf der Kindergartenstufe.

B. Ziele und Umsetzung

Aufgrund der neuen Zulassungsbestimmungen und der Vereinheitlichung der Ausbildung mit dem Studiengang KUst gelten insgesamt höhere Anforderungen an den Abschluss für Lehrpersonen, die am Kindergarten unterrichten wollen. Die Lehrkräfte haben neu von Beginn an ein stufenübergreifendes Verständnis für die Anforderungen und Bedürfnisse im Zusammenhang mit den beiden Schulstufen und dem für die Schülerinnen und Schüler wie auch die Eltern herausfordernden Übergang von der Kindergartenstufe in die Primarstufe. Durch die neue Ausbildung wird zudem eine bessere Vernetzung der beiden Stufen und in Bezug auf die Umsetzung des Lehrplans 21 und der In-

terkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat, LS 410.31) sichergestellt.

Künftig verfügen alle ausgebildeten Lehrpersonen der Kindergartenstufe mit dem Abschluss des Studiengangs KUST über einen gleichwertigen Abschluss wie Lehrkräfte der Unterstufe der Primarstufe. Deshalb ist eine Differenzierung der Lohnkategorien jener Lehrpersonen, die sowohl an der Kindergartenstufe als auch an der Unterstufe der Primarstufe unterrichten können, nicht mehr gerechtfertigt und aufzuheben. An den übrigen Anforderungen an die Funktion ändert sich nichts, weshalb die weiteren Kriterien der VFA (K2–K6) nicht überprüft, sondern entsprechend den vormaligen Feststellungen des Verwaltungsgerichts übernommen werden (Urteil VB.2015.00802 vom 7. September 2016, E. 5 ff., und Urteil VK.96.00005 vom 3. Februar 1999, E. 14d).

Eine Anpassung und damit auch Anerkennung der neuen Ausbildungsanforderungen und Qualifikationen, die mit dem neuen Studiengang KUST einhergehen, drängt sich auch im Hinblick auf die künftige Wettbewerbsfähigkeit des Kantons Zürich gegenüber anderen Kantonen auf. In verschiedenen Kantonen (z.B. Schwyz, Luzern, Thurgau, Schaffhausen und Bern) wurden oder werden die Löhne der Kindergartenlehrpersonen bereits denjenigen der Primarlehrpersonen gleichgestellt.

Die Vernehmlassung hat sodann ergeben, dass die Mehrheit der Befragten wünscht, alle Kindergartenlehrpersonen in die gleiche Lohnklasse wie die Primarlehrpersonen, mithin in Lohnkategorie III bzw. Lohnklasse 19 einzureihen und mit den Lehrpersonen der Primarstufe gleichzustellen (siehe dazu nachstehend Abschnitt C).

Die Arbeitsbewertungen der Funktion der Kindergartenlehrperson und der Förderlehrperson unter Berücksichtigung der veränderten Umstände und die sich daraus ergebenden Neueinreichungen erfolgten in Zusammenarbeit mit dem kantonalen Personalamt. Zudem wurde die Kommission für Richtpositionsbewertungen konsultiert. Diese äusserte keine Vorbehalte zu den vorgesehenen Neueinreichungen und beschloss im Nachgang zur Vernehmlassung, die Anpassung der Einreihung der Kindergartenlehrpersonen in die Kategorie III zu unterstützen.

Die Neuerungen machen eine Anpassung der LPVO bezüglich der Einreihung der Förderlehrpersonen, der Kindergartenlehrpersonen sowie der Entlohnung der Vikarinnen und Vikare notwendig.

Anpassungen der LPVO bezüglich Lohn, Arbeitszeit und Tätigkeitsbereiche müssen vom Kantonsrat genehmigt werden (§ 28 Abs. 2 Lehrpersonalgesetz [LPG, LS 412.31]). Entsprechend sind die Anpassung von § 14 Abs. 1 und des Anhangs A der LPVO (Einreihung und Lohnkategorien) durch den Kantonsrat zu genehmigen.

C. Ergebnis der Vernehmlassung

Mit Beschluss Nr. 822/2019 beauftragte der Regierungsrat die Bildungsdirektion mit der Durchführung einer Vernehmlassung zur Änderung der Lehrpersonalverordnung, insbesondere auch zur Überprüfung der Einreihung der Kindergartenlehrpersonen. Die Vernehmlassung zur LPVO wurde gleichzeitig mit der thematisch im Zusammenhang stehenden Änderung des PHG zwischen dem 26. September 2019 und dem 31. Januar 2020 durchgeführt.

Zur Stellungnahme eingeladen wurden alle im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, die Direktionen des Regierungsrates, alle Schulpflegen, das Departement Schule und Sport Winterthur und das Schul- und Sportdepartement der Stadt Zürich, zehn Verbände des Schulwesens, die PHZH, das Institut Unterstrass und die Hochschule für Heilpädagogik Zürich. Insgesamt sind 109 Stellungnahmen eingegangen.

Der Vernehmlassungsvorschlag sah vor, Kindergartenlehrpersonen, die den Studiengang KUST abgeschlossen haben, in die Lohnkategorie III aufzunehmen. Lehrkräfte mit der bisherigen Ausbildung sollten in der Lohnkategorie II bleiben, gleichzeitig sollte aber die Möglichkeit einer Nachqualifikation zur Erreichung der Lohnkategorie III geschaffen werden.

In der Vernehmlassung sprach sich eine deutliche Mehrheit für die Einreihung aller Kindergartenlehrpersonen in die Lohnkategorie III aus. Vor allem die Lehrpersonenkonferenz der Volksschule und die Verbände des Lehrpersonals, aber auch eine grosse Mehrheit der Schulpflegen fordern die Einreihung aller Lehrpersonen des Kindergartens in die Lohnkategorie III. Dies aus Gründen der Attraktivitätssteigerung der Arbeit im Kindergarten, aus Gründen der Gleichbehandlung aller Lehrpersonen auf der gleichen Schulstufe und aus Gründen der Lohnsystematik (Lohn für Tätigkeit, nicht für Ausbildung).

Die übrigen Änderungen wurden gutgeheissen. Ausdrücklich begrüsst wurden die vereinheitlichten Lohnkategorien, insbesondere die Einstufung der Lehrpersonen mit Lehrdiplom in Schulischer Heilpädagogik in Lohnkategorie IV. Ebenfalls bestätigt wurde der Wegfall der Drittelsregelung bei Förderlehrpersonen, die sowohl im Kindergarten als auch in der Primarschule unterrichten (vgl. § 15 Abs. 2 LPVO).

D. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Zu § 14. Einreihung und Lohnkategorien

Die Lohnkategorie II entfällt vollständig aufgrund der Neueinreihung aller Kindergartenlehrpersonen unabhängig vom Diplom in die Lohnkategorie III (siehe nachstehende Erläuterungen zu Lohnkategorie III).

Lohnkategorie III, lit. a: Die Zulassungsvoraussetzungen sowie der Umfang der Qualifikation der Kindergartenlehrpersonen ändern von Gesetzes wegen und sind künftig mit jenen der Primarlehrkräfte identisch. Eine Unterscheidung in der Lohneinreihung aufgrund tieferer Anforderungen und geringeren Ausbildungsinhalts rechtfertigt sich damit nicht mehr. Die Berücksichtigung des neuen Abschlusses KUSt in der vereinfachten Funktionsanalyse (K1, Ausbildung und Erfahrung) ergab bei gleichbleibender Bewertung der übrigen Kriterien einen Arbeitswert, der zur Einreihung in der Lohnklasse 19 führt. Die Lehrkräfte der Kindergartenstufe sind unter Berücksichtigung der neuen gesetzlichen Anforderungen deshalb in die Lohnkategorie III einzureihen.

Bei den Lehrpersonen der Primarstufe und des Kindergartens handelt es sich künftig um eine geschlossene Personalkategorie. Die Anpassung in der Lohnklasse soll für alle Kindergartenlehrpersonen, unabhängig vom erworbenen Abschluss, mit Inkrafttreten der entsprechenden gesetzlichen Grundlage gelten. Die Kindergartenlehrpersonen, die nicht den neuen Abschluss KUSt mitbringen, profitieren von der Aufwertung der Stelle, machen die geringere Ausbildungsqualifikation aber mit mehrjähriger Berufserfahrung wett. Dieses Vorgehen entspricht der allgemeinen bisherigen Praxis mit altrechtlichen seminaristischen Lehrpersonalausbildungen, die vor Gründung der Pädagogischen Hochschulen absolviert wurden. Sämtliche dieser Ausbildungen wurden und werden vollumfänglich für eine Tätigkeit als Lehrperson anerkannt. Im Sinne der Gleichbehandlung rechtfertigt sich eine entsprechende Angleichung auch für die Lehrpersonen mit Lehrdiplom für den Kindergarten.

Lohnkategorie III, lit. b: Die Förderlehrpersonen auf der Kindergartenstufe ohne Lehrdiplom in Schulischer Heilpädagogik werden neu ebenfalls eine Lohnklasse höher in die Lohnkategorie III eingereiht. Lohnkategorie II lit. b wird somit zur Lohnkategorie III lit. b.

Lohnkategorie III, lit. c, d und e: Aufgrund der höheren Einreihung der Lehrpersonen auf der Kindergartenstufe verschieben sich die bisherigen Funktionen um zwei Positionen nach unten. Die bisherige Lohnkategorie III lit. a wird zu lit. c; die bisherige lit. b wird zu lit. d und die bisherige lit. c wird zu lit. e der gleichen Lohnkategorie. Inhaltlich gibt es keine Änderungen.

Lohnkategorie IV, lit. c: Lehrpersonen in der Integrativen Förderung auf der Kindergartenstufe mit einem Diplom in Schulischer Heilpädagogik waren bisher in die Lohnkategorie III (lit. d) eingereiht. Sie werden neu für die Tätigkeiten auf der Kindergarten- oder Primarstufe in die Lohnkategorie IV eingereiht. Die bisherige Lohnkategorie III lit. d wird damit in die Lohnkategorie IV lit. c integriert und die Bestimmung entsprechend ergänzt.

Anhang zur Lehrpersonalverordnung

A. Lohnskala (§§ 14–29 d)

Aufgrund der Änderung von § 14 Abs. 1 wird die Lohnkategorie II aufgehoben.

E. Auswirkungen

1. Private

Kantonal angestellte Kindergartenlehrpersonen werden künftig gleich entlohnt wie Primarlehrpersonen. Ihr Lohn wird sich entsprechend bei gleichbleibendem Beschäftigungsgrad erhöhen. Weitere Auswirkungen auf Private hat die Vorlage nicht.

2. Gemeinden und Kanton

Die Gemeinden profitieren davon, dass Lehrpersonen mit einem Diplom für den Kindergarten und die Unterstufe der Primarstufe auf den ersten fünf Klassen der Volksschule flexibel eingesetzt werden können (vgl. HarmoS-Konkordat). Die Anpassung der Entlohnung für Lehrpersonen auf der Kindergartenstufe anerkennt nicht nur die zusätzlichen Qualifikationen, sondern führt auch zu einer Attraktivitätssteigerung der Tätigkeiten auf Kindergartenstufe. Dies ist im Hinblick auf immer wieder auftretende Engpässe beim Lehrpersonal und auf die Wettbewerbsfähigkeit des Kantons Zürich gegenüber anderen Kantonen ein Vorteil.

Die Mehrkosten für die höheren Löhne der Kindergartenlehrpersonen auf der Kindergartenstufe sowie für die Förderlehrpersonen auf der Kindergartenstufe mit einem Diplom in Schulischer Heilpädagogik betragen ungefähr 15,5 Mio. Franken (einschliesslich Sozialleistungen). Der grösste Teil der Mehrkosten geht an die Regelklassen-Lehrpersonen (14,7 Mio. Franken). Die Mehrkosten für die Förderlehrpersonen auf der Kindergartenstufe betragen nur 0,8 Mio. Franken, da ein Teil

der Förderlehrpersonen gestützt auf § 15 Abs. 2 LPVO bereits in der höheren Lohnkategorie eingereiht ist. Die Mehrkosten für Vikariate belaufen sich auf ungefähr 0,7 Mio. Franken. Keine Mehrkosten gibt es bei den Schulleitenden und beim Gestaltungspool, da der Beschäftigungsumfang unverändert bleibt. Auch die Verpflegungszulage erfährt keine Erhöhung.

Von den Mehrkosten von rund 16,2 Mio. Franken sind 20% durch den Kanton (rund 3,2 Mio. Franken) und 80% durch die Gemeinden (rund 13 Mio. Franken) zu tragen. Der Kantonsanteil an den Mehrkosten ist im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2023–2026 in der Leistungsgruppe Nr. 7200, Volksschulen, neu einzustellen.

F. Regulierungsfolgeabschätzung

Es sind keine Unternehmen im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) bzw. § 5 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen (LS 930.11) von der beantragten Gesetzesänderung betroffen. Eine Regulierungsfolgeabschätzung ist daher nicht erforderlich.

G. Inkraftsetzung

Die Verordnungsänderung tritt unter Vorbehalt der Genehmigung der Änderung von § 14 und Anhang A der LPVO durch den Kantonsrat am 1. Januar 2023 in Kraft. Wird ein Rechtsmittel ergriffen, wird über die Inkraftsetzung erneut entschieden.

H. Erledigung der Motion KR Nr. 7/2018 betreffend 100%-Stellen auch für Kindergartenlehrpersonen

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 25. Mai 2020 folgende von Kantonsrat Hanspeter Hugentobler, Pfäffikon, und den Kantonsrätinnen Monika Wicki, Zürich, und Karin Fehr Thoma, Uster, am 15. Januar 2018 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, damit auch Kindergartenlehrpersonen in einer Klasse mit einem Vollpensum von 100% angestellt werden können.

Mit der Neugestaltung der Ausbildung für Kindergartenlehrpersonen und der damit verbundenen Neueinreihung bestehen für Kindergartenlehrpersonen die gleichen Anstellungsbedingungen wie für Primarlehrpersonen. Mit dem Abschluss des Studienganges KUst erlangen die Absolventinnen und Absolventen eine Unterrichtsberechtigung für den Kindergarten und für die Unterstufe der Primarstufe. Entsprechend können diese Lehrpersonen von den Schulen ohne Weiteres zu 100% angestellt werden. Mit der Überführung der Kindergartenlehrpersonen in die gleiche Lohnkategorie wie Primarlehrpersonen wird die in der Motion erwähnte Ungleichbehandlung behoben und damit dem Anliegen des Motionärs und der Motionärinnen entsprochen.

I. Genehmigung

Bestimmungen in Ausführung von § 13 Abs. 1 LPG unterstehen gemäss § 28 Abs. 2 LPG der Genehmigung des Kantonsrates. Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Änderung von § 14 und Anhang A der LPVO zu genehmigen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:
Jacqueline Fehr

Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli

Anhang

Lehrpersonalverordnung (LPVO)

(Änderung vom 2. Februar 2022)

Der Regierungsrat beschliesst:

Die Lehrpersonalverordnung vom 19. Juli 2000 wird wie folgt geändert:

§ 14. ¹ Die Lehrpersonen werden aufgrund ihrer Unterrichtstätigkeit in folgende Lohnkategorien gemäss Anhang eingereiht: Einreihung und Lohnkategorien

Kategorie I unverändert.

Kategorie II wird aufgehoben.

Kategorie III: a. Lehrpersonen in Regelklassen auf der Kindergartenstufe,

b. Förderlehrpersonen auf der Kindergartenstufe ohne Lehrdiplom in Schulischer Heilpädagogik,

lit. a und b werden zu lit. c und d.

e. Förderlehrpersonen und Lehrpersonen in Einschulungs- und Kleinklassen auf der Primarstufe ohne Lehrdiplom in Schulischer Heilpädagogik,

Kategorie IV: a. Lehrpersonen in Regel- und Aufnahmeklassen auf der Sekundarstufe,

lit. b unverändert.

c. Förderlehrpersonen auf der Kindergartenstufe sowie Förderlehrpersonen und Lehrpersonen in Einschulungs- und Kleinklassen auf der Primarstufe mit Lehrdiplom in Schulischer Heilpädagogik,

d. Förderlehrpersonen und Lehrpersonen in Kleinklassen auf der Sekundarstufe ohne Lehrdiplom in Schulischer Heilpädagogik,

Kategorie V: Förderlehrpersonen und Lehrpersonen in Kleinklassen auf der Sekundarstufe mit Lehrdiplom in Schulischer Heilpädagogik.

Abs. 2–4 unverändert.

Anhang zur Lehrpersonalverordnung

A. Lohnskala (§§ 14–29 d)

Kategorie II wird aufgehoben.

Kategorien III–V unverändert.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Die Staatsschreiberin:
Jacqueline Fehr Kathrin Arioli