



Erläuternder Bericht

Änderungen Gesetz über die Pädagogische Hochschule und Lehrpersonalverordnung (Ausbildung Lehrkräfte Kindergartenstufe, Lohnkategorie Lehrkräfte Kindergartenstufe)

1. Ausgangslage

1.1. Gesetz über die Pädagogische Hochschule vom 28. Oktober 1999

Die Pädagogische Hochschule Zürich (PHZH) hat 2009 versuchsweise den Studiengang Kindergarten-Unterstufe eingeführt. Dieser Studiengang vermittelt ein Lehrdiplom für die Kindergartenstufe und die Unterstufe der Primarstufe (1. bis 3. Klasse). Da sich der Studiengang in der Praxis sehr bewährt hat, beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat diesen Studiengang definitiv einzuführen. In der Folge beschloss der Kantonrat am 4. November 2013 das Gesetz über die Pädagogische Hochschule vom 25. Oktober 1999 (PHG, LS 414.41) zu ändern und den Studiengang Kindergarten-Unterstufe im PHG zu verankern. Die Studierenden erwerben mit diesem Studiengang bei gleicher Ausbildungsdauer wie bei der Kindergartenausbildung die Unterrichtsbefähigung für fünf Schuljahre und nicht nur für zwei Schuljahre. Damit erhalten die Studierenden eine umfassende Ausbildung und können nach Abschluss des Studiums sowohl an der Kindergartenstufe als auch an der Unterstufe der Primarstufe eingesetzt werden.

Der Übergang vom Kindergarten in die Primarstufe stellt für Schülerinnen und Schüler wie auch für die Eltern eine Herausforderung dar. Die breitere Ausbildung im Studiengang Kindergarten-Unterstufe sichert das Verständnis der Lehrpersonen für beide Schulstufen und kann damit einen verbesserten Übergang von der Kindergartenstufe in die Primarstufe gewährleisten. Für die Gemeinden bietet die Anstellung von Lehrpersonen mit dieser Ausbildung zudem den Vorteil, dass diese in Zeiten schwankender Schülerzahlen flexibler eingesetzt werden können. Aufgrund der Entwicklung der Schülerzahlen in der Volksschule ist in den nächsten Jahren insbesondere auf der Primarstufe mit einem zusätzlichen Bedarf an Lehrpersonen zu rechnen.

Da der Studiengang Kindergarten-Unterstufe für den Kanton eine immer grössere Bedeutung erhält, wird der separate Studiengang für die Kindergartenstufe künftig an Bedeutung verlieren. Deshalb soll mit dieser Vernehmlassungsvorlage ein Verzicht auf die Führung einer separaten Kindergartenausbildung zur Diskussion gestellt werden. Zudem sind die Zulassungsvoraussetzungen im PHG aufgrund von gesetzlichen Veränderungen auf gesamtschweizerischer Ebene anzupassen.

Anlass für die Änderung der Zulassungsvoraussetzungen des Studiengangs Kindergartenstufe bildet das seit 1. Januar 2015 geltende Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich vom 30. September 2011 (HFKG; SR 414.20). Art. 24 Abs. 2 HFKG sieht vor, dass die pädagogischen Hochschulen für die Zulassung zur ersten Studienstufe für die Vorstufen- und Primarlehrerausbildung entweder eine gymnasiale Maturität oder eine Fachmaturität pädagogischer Ausrichtung oder unter bestimmten Voraussetzungen eine Berufsmaturität verlangen. Eine Zulassung nach Abschluss einer dreijährigen Fachmittelschule (FMS) ist künftig nicht mehr möglich.

Zudem sieht Art. 75 HFKG vor, dass die Hochschulen sich bis Ende 2022 institutionell akkreditieren lassen müssen. Die institutionelle Akkreditierung ist unter anderem Voraussetzung für das Bezeichnungsrecht als «Pädagogische Hochschule». Eine Voraussetzung für die institutionelle Akkreditierung ist, dass die Zulassungsbedingungen gemäss Art. 24 HFKG erfüllt sind. Die institutionelle Akkreditierung auf der Grundlage des HFKG bildet wiederum eine formelle Voraussetzung für die gesamtschweizerische Anerkennung der Lehrdiplome durch die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, EDK (Art. 3 lit. c EDK-Anerkennungsreglement).

Grundlage für die Anerkennung der Ausbildungsabschlüsse durch die EDK ist die Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen, welcher der Kanton Zürich mit dem Gesetz über den Beitritt des Kantons Zürich zur Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 22. September 1996 (LS 410.4) beigetreten ist. Die Plenarversammlung der EDK hat an ihrer Sitzung vom 28. März 2019 das totalrevidierte EDK-Reglement über die Anerkennung von Lehrdiplomen verabschiedet. Es wird am 1. Januar 2020 in Kraft treten. Die Kantone haben in der Folge zwei Jahre Zeit, um die Anpassungen an das neue Reglement vorzunehmen.

Das PHG ist deshalb an die neuen Vorgaben anzupassen. Die in § 6 PHG vorgesehene Zulassung zur Ausbildung für die Kindergartenstufe (Schuljahre 1 und 2) mit Fachmittelschul- oder Diplommittelschulabschluss ist nicht mehr möglich. Die Zulassungsvoraussetzungen zur Ausbildung für die Kindergartenstufe wären damit identisch mit jenen für den Studiengang Kindergarten- und Unterstufe der Primarstufe sowie für den Studiengang Primarstufe.

Inskünftig sollen somit für die Zulassung zur Ausbildung als Lehrperson für die ersten acht Schuljahre (Kindergarten, Unterstufe und Mittelstufe der Primarstufe) die gleichen Voraussetzungen gelten. Aus diesem Grund und aufgrund der zunehmenden Attraktivität des Studiengangs Kindergarten-Unterstufe soll der Studiengang für die Kindergartenstufe nicht mehr weitergeführt werden.

1.2 Lehrpersonalverordnung vom 19. Juli 2000

Künftig sollen alle ausgebildeten Lehrpersonen der Kindergartenstufe mit dem Abschluss des Studiengangs Kindergarten-Unterstufe über den gleichen Abschluss wie Lehrkräfte der Unterstufe der Primarstufe verfügen. Deshalb ist eine Differenzierung der Lohnkategorien jener Lehrpersonen, die sowohl an der Kindergartenstufe als auch an der Unterstufe der Primarstufe unterrichten können, aufzuheben. Entsprechend gilt bei der Lohneinreihung die nachstehende Systematik der Lohnkategorien:

Tätigkeit auf der	An Regel- oder Aufnahme- klassen	In der Integrativen Förderung und an Einschulungs- und Kleinklassen ohne SHP-Diplom	In der Integrativen Förderung und an Einschulungs- und Kleinklassen mit SHP-Diplom
Kindergartenstufe	Kat. III	Kat. III	Kat. IV
Primarstufe	Kat. III	Kat. III	Kat. IV
Sekundarstufe	Kat. IV	Kat. IV	Kat. V

Von dieser neuen Einreihung ausgenommen sind Kindergartenlehrpersonen, die über das bisherige Lehrdiplom für die Kindergartenstufe verfügen. Sie werden bei einer Tätigkeit auf der Kindergartenstufe an einer Regelklasse oder in der Integrativen Förderung ohne SHP-Diplom weiterhin in die Lohnkategorie II eingereiht.

Die PHZH plant ab 2021 ein Erweiterungsstudium anzubieten, das zur Lehrberechtigung für die 1. bis 3. Klasse der Primarschule (ohne Englisch) führt. Dieses Angebot richtet sich sowohl an die Inhaberinnen und Inhaber eines EDK-anerkannten Kindergartenlehrdiploms einer Pädagogischen Hochschule als auch an die Inhaberinnen und Inhaber einer altrechtlichen Lehrberechtigung für den Kindergarten.

Es ist vorgesehen, dass dieses niederschwellige Erweiterungsstudium, das insbesondere auch die bisherige Erfahrung der Kindergärtnerinnen berücksichtigen soll, berufsbegleitend absolviert werden kann. Mit Erwerb des Erweiterungsdiploms werden die betroffenen Kindergartenlehrpersonen in die höhere Lohnkategorie III eingereiht.

Die Neueinreihung der Kindergartenlehrpersonen mit einem Lehrdiplom für die Kindergarten- und Unterstufe der Primarstufe in Kategorie III führt zu diversen Änderungen der Lehrpersonalverordnung vom 19. Juli 2000 (LPVO, LS 412.311). Die Anpassung von § 14 Abs. 1 LPVO ist durch den Kantonsrat zu genehmigen (§ 33 Abs. 1 LPVO).

2. Zu den einzelnen Änderungen im Gesetz über die Pädagogische Hochschule

Die Zulassungsbedingungen für die Studiengänge bleiben – mit Ausnahme des wegfallenden gesonderten Studiengangs Kindergartenstufe – unverändert. In der vorliegenden Änderung des PHG werden die Bestimmungen bezüglich Struktur und Formulierung dem EDK-Anerkennungsreglement angeglichen.

§ 6. Fachliche Voraussetzungen, a. Für alle Schulstufen der obligatorischen Schule

Mit dem Wegfall des gesonderten Studiengangs Kindergartenstufe sind Zulassungsbestimmungen zu dieser Ausbildung nicht mehr notwendig. Neu werden in § 6 die Zulassungsbestimmungen aufgenommen, die für alle Studiengänge der obligatorischen Schulstufen gleichermassen gelten. Damit kann auf doppelte Nennungen verzichtet und das Gesetz vereinfacht werden.

Die Aufzählung in § 6 entspricht weitgehend den Bestimmungen in Art. 4 Abs. 1 des EDK-Anerkennungsreglements.

§ 7. Fachliche Voraussetzungen, b. Für die Kindergarten- und die Primarstufe

Da für die Kindergarten- und Primarstufe künftig dieselben Zulassungsbestimmungen gelten, werden in § 7 die zusätzlichen Zulassungsmöglichkeiten für beide Schulstufen gemeinsam festgehalten.

Die Aufzählung in § 7 entspricht den Bestimmungen in Art. 4 Abs. 2 und in Art. 4 Abs. 3 lit. a lit. aa des EDK-Anerkennungsreglements. Dies gilt insbesondere auch für die verwendeten Begriffe (z.B. Abs. 3: Äquivalenznachweis statt Ergänzungsprüfungen oder Aufnahmeverfahren).

§ 7 a. Fachliche Voraussetzungen, c. Für die Sekundarstufe I

Die Aufzählung in § 7a entspricht den Bestimmungen in Art. 4 Abs. 3 lit. a lit. ab des EDK-Anerkennungsreglements. Dies gilt insbesondere auch für die verwendeten Begriffe (z.B. Abs. 3: Äquivalenznachweis statt Aufnahmeverfahren).

§ 7 b. Studiengänge für Quereinsteigende

Die besondere Zulassungsbestimmung für den separaten Studiengang Kindergartenstufe in lit. b entfällt.

Neu wird in lit. c in Übereinstimmung mit Art. 2 Abs. 2 des EDK-Anerkennungsreglements der Umfang der Berufserfahrung vorgegeben.

§ 8. Persönliche Voraussetzungen

Studierende, die das Basisjahr und damit das Eignungsverfahren erfolgreich abschliessen, erhalten eine entsprechende Bestätigung der PHZH. In Übereinstimmung mit § 25 Abs. 3 des Lehrpersonalgesetzes vom 10. Mai 1999 (LPG; LS 412.31) erlaubt das Volksschulamt den Studierenden ab diesem Zeitpunkt kürzere Vikariatseinsätze.

In einzelnen Fällen muss die PHZH das Eignungsverfahren nachträglich wieder aufnehmen. Meist erfolgt die Wiederaufnahme gestützt auf besondere Vorkommnisse und Auffälligkeiten im Quartalspraktikum. Aufgrund der qualitativen Mängel beim Unterrichten ist in dieser Situation deshalb auf weitere Vikariatseinsätze zu verzichten.

Nach den aktuellen gesetzlichen Bestimmungen erfolgt keine Meldung an das Volksschulamt, weshalb auch solche Studierende im Vikariatsdienst weiterhin eingesetzt werden.

Damit solche Fälle künftig verhindert werden können, soll eine gesetzliche Grundlage für die Meldung durch die PHZH an die Bildungsdirektion geschaffen werden.

§ 15. Lehrkräfte für die Kindergartenstufe

Mit dem Wegfall der separaten Ausbildung für die Kindergartenstufe ist § 15 aufzuheben. Unverändert angeboten wird aber die heute schon bestehende Ausbildung für Lehrkräfte für die Kindergarten- und die Unterstufe der Primarstufe (§ 15 a), die den Absolventinnen und Absolventen eine Tätigkeit sowohl im Kindergarten als auch auf der Unterstufe der Primarstufe erlaubt.

3. Zu den einzelnen Änderungen in der Lehrpersonalverordnung

§ 14. Einreihung und Lohnkategorien

Kategorie II: Die Kategorie II kommt nur noch zur Anwendung bei Lehrpersonen auf der Kindergartenstufe an Regelklassen und in der Integrativen Förderung (ohne SHP-Diplom), die ausschliesslich über das Lehrdiplom für die Kindergartenstufe verfügen.

Kategorie III: Kindergartenlehrpersonen mit einem Lehrdiplom für die Kindergarten- und die Unterstufe der Primarstufe werden bei einer Tätigkeit auf der Kindergartenstufe an Regelklassen und in der Integrativen Förderung (ohne SHP-Diplom) in der Kategorie III eingereiht.

Kategorie IV: Lehrpersonen in der Integrativen Förderung auf der Kindergartenstufe mit einem Diplom in Schulischer Heilpädagogik werden ohne Ausnahme in der Kategorie IV eingereiht.

§ 15. Unterrichtstätigkeit in verschiedenen Kategorien

Abs. 2: Aufgrund der neuen Einreihung ist die sogenannte „Drittels-Regelung“ in Abs. 2 nicht mehr notwendig. Sie wird ersatzlos aufgehoben.

§ 16. Einstufung

Abs. 2: Die Anpassung der Ausbildung für die Kindergartenstufe und die neue Einreihungssystematik soll auch bei der Anzahl Ausbildungsjahre berücksichtigt werden. Sie beträgt künftig 23 Jahre – wie aktuell bei den Primarlehrpersonen.

Bestehende Anstellungsverhältnisse von Lehrpersonen sind davon nicht betroffen. Bei einem Wiedereinstieg einer Kindergartenlehrperson führt der Abzug von neu 23 Ausbildungsjahren in der Regel nicht zu einer Differenz bei der Lohneinstufung.

§ 16 a. Lohnanspruch bei Anstellungen ohne Lehrdiplom für die Volksschule

Marginalie: Absolventinnen und Absolventen der Pädagogischen Hochschule, die ihr Studium abgeschlossen haben, aufgrund einer fehlenden Leistung (z.B. Fremdsprachenkompetenz) aber das Lehrdiplom noch nicht erhalten haben, können für eine befristete Dauer bereits als Lehrperson angestellt werden. Die Marginalie ist entsprechend anzupassen.

Lit. b: § 18 PHG wurde auf den 1. März 2016 aufgehoben. Deshalb kann der Verweis darauf entfernt werden. Studierende der Pädagogischen Hochschule erhalten nach Abschluss des Basisstudiums und damit nach erfolgreichem Eignungsverfahren 90% des ordentlichen Lohns. Wird das Eignungsverfahren wieder aufgenommen, ist ein Einsatz als Vikarin oder als Vikar grundsätzlich nicht mehr vorgesehen. Sollte es dennoch dazu kommen, wird der Lohn nur zu 80% ausgerichtet.

§ 29 d. Einreihung und Einstufung der Schulleitung

Abs. 3: Die Änderung bezüglich Ausbildungsalter wird wie in § 16 Abs. 2 angepasst.

Abs. 5: Die Gleichstellung zwischen einer Lehrperson mit einem Lehrdiplom für die Kindergarten- und Unterstufe der Primarstufe und einer Lehrperson mit einem Lehrdiplom für die Primarstufe wird auch im Kontext der Einstufungskorrektur bei den Schulleitenden übernommen.

§ 31. Lohnanspruch

Abs. 4: Unterrichtet eine Vikarin oder ein Vikar über längere Zeit ununterbrochen an derselben Stelle, muss sie oder er faktisch dieselbe Arbeit wie eine festangestellte Lehrperson leisten. Entsprechend kann ihr oder ihm in diesem Fall auch derselbe Lohn wie bei einer Festanstellung als Lehrperson ausgerichtet werden. Mit der Ergänzung „ununterbrochen“ werden der Sachverhalt und die bestehende Praxis klarer umschrieben.

Der Verweis auf § 19 ist nicht mehr korrekt. Bei der heutigen Einmalzulage werden Vikarinnen und Vikare ausdrücklich ausgeschlossen. Hingegen erhalten Vikarinnen und Vikare mit Monatslohn dieselbe Verpflegungszulage wie eine festangestellte Lehrperson. Entsprechend ist der Verweis auf § 19 a vorliegend aufzunehmen.

Lit b: Vgl. Kommentar zu § 16 a lit. b.

Anhang C. Vikariate, Lektionenansatz

Abs. 1: Die neue Einreihung ist auch bei den Vikariatsansätzen zu berücksichtigen.

Lit. a: Der bisherige Ansatz für die Lehrpersonen an Regelklassen auf der Kindergartenstufe gilt nur noch für jene Lehrpersonen, die ausschliesslich über ein Lehrdiplom für die Kindergartenstufe verfügen.

Lit. b: Der bisherige Ansatz für die Förderlehrpersonen auf der Kindergartenstufe gilt nur noch für jene Lehrpersonen, die über ein Lehrdiplom für die Kindergartenstufe, nicht aber über ein Diplom in Schulischer Heilpädagogik verfügen.

Lit. c: Lehrpersonen an Regelklassen auf der Kindergartenstufe mit einem Lehrdiplom für die Kindergarten- und Unterstufe der Primarstufe erhalten neu einen höheren Ansatz. Dass dieser etwas höher liegt als jener der Lehrpersonen an Regelklassen auf der Primarstufe, ist darauf zurückzuführen, dass an jeder Kindergartenklasse zusätzlichen 0,02 Vollzeiteinheiten gewährt werden. Diese zusätzlichen Mittel werden auch den Vikarinnen und Vikaren gewährt, wodurch der Ansatz pro Lektion leicht höher liegt.

Lit. d: Förderlehrpersonen auf der Kindergartenstufe mit einem Lehrdiplom für die Kindergarten- und Unterstufe der Primarstufe aber ohne Diplom in Schulischer Heilpädagogik erhalten neu denselben Ansatz wie die Förderlehrpersonen auf der Primarstufe (gemäss lit. g).

Lit. h: Lehrpersonen in der Integrativen Förderung auf der Kindergartenstufe mit einem Diplom in Schulischer Heilpädagogik werden ohne Ausnahme in die Kategorie IV eingereiht. Sie können demzufolge mit den Förderlehrpersonen und den Lehrpersonen an Einschulungs- und Kleinklassen auf der Primarstufe zusammengefasst werden.

Abs. 2: Vgl. Kommentar zu § 16 a lit. b.

4. Finanzielle Auswirkungen

Die Mehrkosten für die höheren Löhne der Kindergartenlehrpersonen auf der Kindergartenstufe mit Lehrdiplom für die Kindergarten- und Unterstufe der Primarstufe sowie für die Förderlehrpersonen auf der Kindergartenstufe mit einem Diplom in Schulischer Heilpädagogik betragen ungefähr 3,0 Mio. Franken (inkl. Sozialleistungen). Davon sind 20% durch den Kanton (rund 0,6 Mio. Franken) und 80% durch die Gemeinden (rund 2,4 Mio. Franken) zu tragen.

Die aufgeführten Mehrkosten werden in den folgenden Jahren noch zunehmen, da sich Anteil der Kindergartenlehrpersonen mit einem Lehrdiplom für die Kindergarten- und Unterstufe der Primarstufe vergrössern wird. Diese Zunahme kann jedoch nicht beziffert werden, da zum heutigen Zeitpunkt insbesondere nicht abgeschätzt werden, wie viele Lehrpersonen der Kindergartenstufe sich für ein Lehrdiplom für die Kindergarten- und Unterstufe der Primarstufe nachqualifizieren werden. Desgleichen können die Kosten für die Nachqualifikation der Kindergarten Lehrpersonen (vgl. Ziff. 1.2) noch nicht beziffert werden.