Antrag des Regierungsrates vom 26. Oktober 2011

KR-Nr. 254/2010

4846

Beschluss des Kantonsrates zum dringlichen Postulat KR-Nr. 254/2010 betreffend Der Sache auf den Grund gehen – Ursachen für und langfristige Massnahmen gegen den Lehrpersonenmangel

(vom . . . . . .)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 26. Oktober 2011,

beschliesst:

I. Das dringliche Postulat KR-Nr. 254/2010 betreffend Der Sache auf den Grund gehen – Ursachen für und langfristige Massnahmen gegen den Lehrpersonenmangel wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 1. November 2010 folgendes von Kantonsrat Markus Späth-Walter, Feuerthalen, sowie den Kantonsrätinnen Claudia Gambacciani, Zürich, und Corinne Thomet-Bürki, Kloten, am 6. September 2010 eingereichte dringliche Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird beauftragt, die Ursachen des massiven Lehrpersonenmangels auf den verschiedenen Schulstufen zu untersuchen und in einem Bericht darzulegen, wie die für die Zukunft der Zürcher Schulen bedrohlichen Entwicklungen auf dem Lehrpersonenmarkt mittel- und langfristig korrigiert werden können.

Dabei sind im Bereich der Ursachenergründung insbesondere folgende Teilaspekte zu klären:

1. die Entwicklung des Bedarfs an Lehrpersonen auf den verschiedenen Schulstufen in den nächsten 10 Jahren unter Berücksichtigung der aktuellen Prognosen der Schülerzahlen und der Zahl der Pensionierungen;

2. die Entwicklung der Studierendenzahlen an den Lehrerbildungsinstitutionen im Kanton Zürich und in den umliegenden Kantonen seit der Gründung der pädagogischen Hochschulen;
3. die Zusammenhänge zwischen der neu strukturierten Ausbildung und der Attraktivität der Lehrerberufe;
4. die effektive Verweildauer der Berufseinsteigerinnen und Berufseinsteiger im Beruf und deren Auswirkungen auf die Nachfrage nach Lehrpersonen;
5. die Belastung der Lehrpersonen durch eine teilweise noch wenig effiziente Kompetenzverteilung zwischen Schulbehörden und Schulleitungen;
6. die Entwicklung der Klassengrössen;
7. die effektive Entlöhnung und die Lohnperspektiven der Zürcher Lehrpersonen im Vergleich mit den in den Nachbarkantonen und in der Deutschschweiz bezahlten Löhnen, unter besonderer Berücksichtigung der Situation bei den Berufseinsteigerinnen und Berufseinsteigern.

Im Bereich der Massnahmen gegen den Lehrermangel erwarten wir vom Regierungsrat nicht primär kurzfristige Vorschläge, sondern ein Konzept mittel- und langfristiger Massnahmen und Vorschläge,

– wie die pädagogischen Berufe wieder attraktiver gemacht werden können;
– wie die Konkurrenzfähigkeit des Kantons auf dem Arbeitsmarkt verbessert werden kann;
– wie die Zahl der PHZH-Absolventinnen und -Absolventen deutlich erhöht werden kann, ohne die Qualität der Ausbildung in Frage zu stellen.

Bericht des Regierungsrates:

A. Bedarf an Lehrpersonen

1. Grundsatz

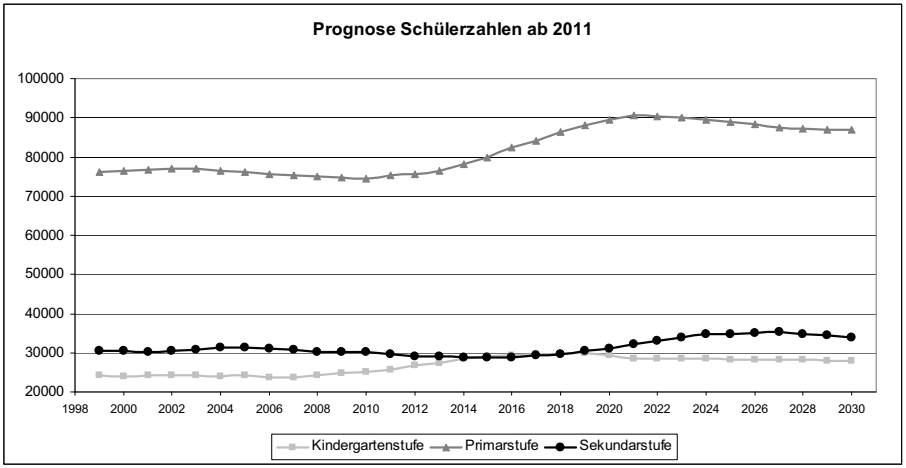
Der Bedarf an Lehrpersonen an der Volksschule hängt von verschiedenen Faktoren ab. Die wichtigsten Faktoren sind die Entwicklung der Schülerzahlen (z. B. Zunahme der Geburten), strukturelle Veränderungen an der Volksschule (z. B. Verkleinerung der Klassengrösse, Lektionenzahl) sowie die Entwicklungen beim Lehrpersonal (z. B. Beschäftigungsgrad, Pensionierungen und Kündigungen).

2. Entwicklung der Schülerzahlen

Die Entwicklung der Schülerzahlen an der Volksschule für die kommenden Jahre wird wie folgt prognostiziert (vgl. Abbildung 1):

– *Kindergartenstufe:* Seit 2007 ist ein Anstieg feststellbar, der sich bis 2019 fortsetzt (Stand 2010: 25 000 Schülerinnen und Schüler; 2019: 30 000). Anschliessend wird mit einem leichten Rückgang gerechnet.
– *Primarstufe:* Seit 2003 haben die Schülerzahlen leicht abgenommen. Im Zeitraum von 2011 bis 2021 wird von einer deutlichen Zunahme der Schülerzahlen ausgegangen (Stand 2010: 74 500 Schülerinnen und Schüler; 2021: 90 500). Anschliessend erfolgt bis 2030 ein leichter Rückgang.
– *Sekundarstufe:* Die Schülerzahlen blieben in den letzten Jahren stabil. Ab 2016 wird mit einem Anstieg gerechnet (Stand 2010: 30 000 Schülerinnen und Schüler; 2016: 28 500; 2027: 35 500). Ab 2027 sinkt die Zahl der Schülerinnen und Schüler.

Abbildung 1



Gesamthaft erhöht sich die Zahl der Schülerinnen und Schüler an der Volksschule in den kommenden zehn Jahren um rund 20 000 von 130 000 auf 150 000 im Jahr 2020.

3. Strukturelle Veränderungen an der Volksschule

Der Bedarf an Lehrpersonen wird massgeblich durch die Strukturen der Volksschule bestimmt. Mit der im Rahmen des Sanierungsprogrammes 04 beschlossenen Anhebung der durchschnittlichen Klassengrösse um eine Schülerin oder einen Schüler war z. B. der Abbau von rund 350 Lehrerstellen (VZE) verbunden. Mit dem vom Kantonsrat am 5. November 2007 beschlossenen Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Gegen die Erhöhung der Klassengrössen» wurde die erwähnte Sanierungsmassnahme zum Teil wieder rückgängig gemacht, d. h., die Zahl der VZE wurde wieder um rund 120 erhöht. Die mit dem Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 (VSG, LS 412.100) eingeführten Blockzeiten und Schulleitungen führten zur Schaffung von rund 440 VZE. In jüngster Zeit wird mit der vom Kantonsrat am 6. Dezember 2010 beschlossenen Änderung von § 21a VSG (Regelung des Handarbeitsunterrichts an der 5. und 6. Primarklasse) die Zahl der VZE auf Beginn des Schuljahres 2012/2013 um rund 80 erhöht.

Einen wesentlichen Einfluss auf den Bedarf an Lehrpersonen hat ferner die Zahl der zu erteilenden Pflichtlektionen der Volksschullehrpersonen bei gleichbleibender Zahl der Schülerlektionen. Eine Senkung der Pflichtlektionen um eine Lektion hätte zur Folge, dass rund 325 VZE zusätzlich geschaffen werden müssten.

4. Veränderungen bei den Lehrpersonen

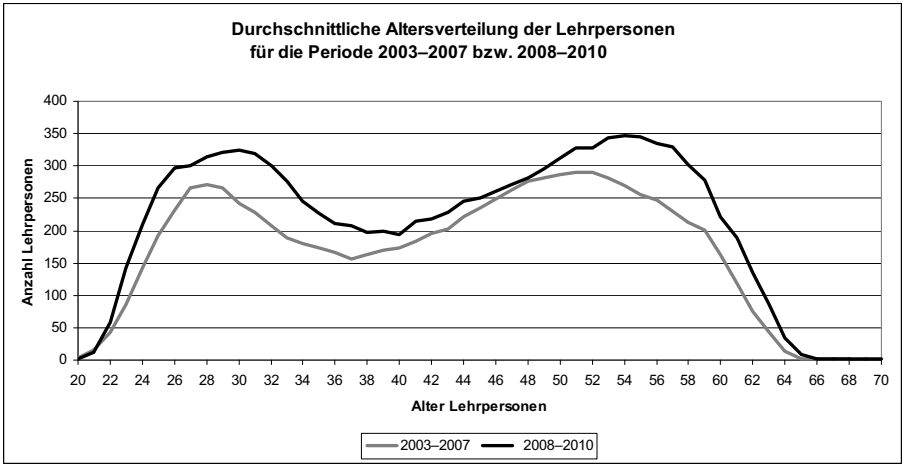
Der Bedarf an Lehrpersonen für die Volksschule wird neben den Schülerzahlen und den strukturellen Änderungen vor allem durch die Anzahl Pensionierungen sowie die Änderungen beim Beschäftigungsgrad der Lehrpersonen bestimmt. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die nachfolgenden Angaben auf dem kantonalen Personal- und Lohnadministrationssystem (PULS-ZH) beruhen. In diesem System sind nur Informationen zu den kantonal angestellten Lehrpersonen verfügbar. Gemäss geltendem Recht sind Lehrpersonen mit einem Pensum von weniger als zehn Lektionen kommunal angestellt. Dies betrifft rund ein Viertel aller Lehrpersonen.

4.1 Pensionierungen

Das Durchschnittsalter der kantonal angestellten Lehrpersonen ist in den letzten Jahren annähernd stabil geblieben (2003: 42,3 Jahre; 2010: 42,9 Jahre). Gemäss der nachstehenden Darstellung (vgl. Abbildung 2) nimmt ab dem 30. Altersjahr die Anzahl Lehrpersonen deutlich ab, um anschliessend ab dem 40. Altersjahr wieder anzusteigen. Der Hauptgrund für diesen «Einbruch» sind Lehrerinnen, die aus familiären Gründen für einige Jahre die Berufstätigkeit unterbrechen.

Im Hinblick auf die Pensionierungen, die in den nächsten zehn Jahren erfolgen, ist die Anzahl der Lehrpersonen im Alter zwischen 50 und 60 Jahren bedeutsam. In diesem Altersbereich erfolgte ab 2008 eine Zunahme der Zahl der Lehrpersonen. Zugleich hat auch die Anzahl der Lehrpersonen im Alter zwischen 60 und 64 Jahren zugenommen, d. h., Lehrpersonen in diesem Altersbereich sind zunehmend im Schuldienst geblieben. Aufgrund dieser Entwicklung wird davon ausgegangen, dass mittelfristig nicht mit einer deutlichen Zunahme von Pensionierungen zu rechnen ist.

Abbildung 2



4.2 Beschäftigungsgrad

Würde der Beschäftigungsgrad der Lehrpersonen in den kommenden Jahren abnehmen, hätte dies einen zusätzlichen Bedarf an Lehrpersonen zur Folge. Der durchschnittliche Beschäftigungsgrad der Lehrpersonen an der Volksschule ist in den letzten Jahren stabil geblieben (durchschnittlicher Beschäftigungsgrad auf der Kindergartenstufe: 65%, auf der Primarstufe: 60%, auf der Sekundarstufe: 63%). Es ist davon auszugehen, dass sich der durchschnittliche Beschäftigungsgrad in den nächsten Jahren nicht verringern, sondern – vor dem Hintergrund der mit der Vorlage 4774 (Gesetz über die Anpassung des Personalrechts bei Lehrpersonen an der Volksschule) angestrebten Gesetzesänderung zur Regelung der Mindestpensen – eher erhöhen wird.

5. Zusätzlicher Bedarf an Lehrpersonen

Auf der Grundlage der in Ziff. 2 dargelegten Entwicklung der Schülerzahlen ist im Zeitraum von 2011 bis 2020 mit einem Bedarf von 2300 zusätzlichen Lehrpersonen zu rechnen:

– *Kindergartenstufe:* Im Durchschnitt werden jährlich 40 Lehrpersonen mehr als im Vorjahr benötigt, insgesamt 400 Lehrpersonen.

– *Primarstufe:* Im Durchschnitt werden jährlich 180 Lehrpersonen mehr als im Vorjahr benötigt, insgesamt 1800 Lehrpersonen.
– *Sekundarstufe:* Im Durchschnitt werden jährlich 10 Lehrpersonen mehr als im Vorjahr benötigt, insgesamt 100 Lehrpersonen.

B. Entwicklung der Studierendenzahlen

Die Entwicklung der Zahl der Studierenden im Bereich der Lehrerbildung unterlag stets grossen Schwankungen. Seit der Gründung der PHZH sind die Studierendenzahlen für die Kindergarten- sowie die Primar- und Sekundarstufe im Vergleich zu den früheren Seminaren zunächst angestiegen. Ab 2006 entwickelte sich die Zahl der Studierenden rückläufig; seit 2008 ist wiederum ein Anstieg zu verzeichnen.

Die Studierendenzahlen haben sich in den früheren Jahren massgeblich an konjunkturellen Faktoren orientiert. Bei schlechter konjunktureller Entwicklung stiegen die Eintritte in Lehrerausbildung an, während eine günstige Wirtschaftslage in der Regel sinkende Eintrittszahlen zur Folge hatte. Bei den Eintritten in die PHZH wurde 2006 ein Tiefstwert mit 493 Eintritten verzeichnet. Seither ist die Tendenz steigend. 2010 waren 626 Eintritte zu verzeichnen, und für das laufende Jahr werden unter Berücksichtigung der Studiengänge für Quereinsteigende rund 1000 Eintritte erwartet.

Insgesamt stellt sich die Entwicklung der Studierendenzahlen an der PHZH, einschliesslich des Seminars Unterstrass, bis 2010 wie folgt dar (vgl. Abbildung 3):

Abbildung 3

	Kindergarten-stufe	Primar-stufe	Sekundar-stufe I	Total
2003	135	873	493	1501
2004	159	1070	693	1922
2005	203	1144	735	2082
2006	181	1015	773	1969
2007	201	912	699	1812
2008	211	801	770	1782
2009	263	775	767	1805
2010	296	831	756	1883

Was die Entwicklung der Studierendenzahlen in den übrigen Deutschschweizer Kantonen betrifft, lässt sich feststellen, dass die Zahl der Studierenden der dortigen Pädagogischen Hochschulen ähnlichen Schwankungen wie an der PHZH unterliegt. In jüngster Zeit nimmt die Zahl der Studierenden auch an diesen Hochschulen zu.

Die Struktur der Ausbildung hat nur geringe Auswirkungen auf die Attraktivität des Lehrberufes. In erster Linie entscheiden sich die Studierenden für einen Beruf und nicht für eine bestimmte Ausbildungsstruktur.

C. Verweildauer von Berufseinsteigerinnen und Berufseinsteigern im Lehrberuf

Die tatsächliche Verweildauer im Lehrberuf lässt sich nicht verlässlich ermitteln, weil die vorhandenen statistischen Daten dazu keine gesicherten Rückschlüsse erlauben. Der Austritt einer Lehrperson aus dem Schuldienst kann nicht von einem Austritt bzw. einer Kündigung infolge eines Wechsels in eine andere Schulgemeinde unterschieden werden.

Der Bericht Bildungsperspektiven «Szenarien 2010–2019 für die obligatorische Schule» des Bundesamtes für Statistik zeigt gesamtschweizerisch eine Fluktuationsrate von knapp 8,5% bei den Primarlehrpersonen und von 10,6% bei den Sekundarlehrpersonen. Aus den erwähnten Gründen sind diese Zahlen allerdings wenig aussagekräftig.

Die Quote der Studierenden, die nach abgeschlossener Ausbildung in den Lehrberuf übertreten, schwankt je nach Stufe zwischen 75 und 85%. Hinzu kommt, dass sich viele Absolventinnen und Absolventen von Pädagogischen Hochschulen weiterbilden und in verwandten Disziplinen (Pädagogik, Soziales, Psychologie, Sonderpädagogik) dem System Schule erhalten bleiben.

Eine Untersuchung zu den Kündigungsmotiven von erfahrenen und berufseinsteigenden Lehrpersonen hat aufgezeigt, dass sich erfahrene und berufseinsteigende Lehrpersonen in ihren Gründen und Zielen einer Kündigung nicht unterscheiden. Weder in den wahrgenommenen Problemen noch in den Belastungen zeigen sich Unterschiede.

D. Massnahmen

Zur Behebung des Lehrermangels auf der Volksschulstufe wurden auf verschiedenen Ebenen Massnahmen beschlossen und eingeleitet. Im Einzelnen stehen folgende Massnahmen im Vordergrund:

1. Teilrevision Lohnsystem

Der Kantonsrat hat im November 2010 der Vorlage 4694 (Teilrevision Lohnsystem Lehrpersonen) zugestimmt und eine Änderung der Lehrpersonalverordnung vom 19. Juli 2000 (LPVO; LS 412.213) genehmigt. Die Änderung wurde auf den 1. Januar 2011 in Kraft gesetzt. Das neue Lohnsystem erhöht den Anfangslohn je nach Lehrpersonenkategorie um rund 8–12%.

Für amtierende Lehrkräfte sind ausserordentliche Lohnmassnahmen vorgesehen, die gestaffelt von 2012 bis 2014 umgesetzt werden. Sie sind für Lehrpersonen derjenigen Altersgruppen vorgesehen, die ohne diese Massnahmen aufgrund ihres derzeitigen durchschnittlichen Lohns nach insgesamt rund 30 Dienstjahren das 1. Lohnmaximum voraussichtlich nicht erreichen würden.

Mit der Umsetzung dieser Massnahmen wird sich die lohnmässige Situation der Lehrpersonen im Kanton im Vergleich zu den Nachbarkantonen und den übrigen Deutschschweizer Kantonen in den nächsten Jahren deutlich verbessern. Die Konkurrenzfähigkeit des Kantons ist damit in diesem Bereich gewährleistet, weshalb sich keine weiteren Massnahmen aufdrängen.

2. Studiengänge für Quereinsteigende (Quest)

Die Bildungsdirektion hat 2010 die PHZH beauftragt, Studiengänge für Quereinsteigende (Quest) anzubieten, mit denen neue Personenkreise für den Lehrberuf an der Volksschule gewonnen werden können. Die PHZH hat in der Folge innert kurzer Zeit für die Kindergarten-, die Primar- und Sekundarstufe I Studiengänge für Quereinsteigende entwickelt, die sich im Wesentlichen von den ordentlichen Studiengängen wie folgt unterscheiden: Studiengänge für Quereinsteigende richten sich in erster Linie an Personen, die bereits über einen Hochschulabschluss oder über vergleichbare Kompetenzen verfügen, mindestens 30 Jahre alt sind und Berufs- und Lebenserfahrung mitbringen. Für die Kindergartenstufe gelten hinsichtlich der Vorbildung andere Voraussetzungen. Das Studium ist in zwei Phasen aufgeteilt,

ein Vorbereitungsstudium (Grundausbildung) an der PHZH und ein berufsintegriertes Studium (Lehrtätigkeit an der Schule mit berufsbegleitendem Studium). Insgesamt dauert das Studium je nach Vorbildung bzw. anrechenbarer Kompetenzen an die Studienleistungen und gewählter Unterrichtsstufe eineinhalb bis drei Jahre.

Die Studierenden erlangen nach Abschluss der Ausbildung ein kantonal anerkanntes Lehrdiplom. Bei Erfüllung der entsprechenden Voraussetzungen wird ein Bachelor- bzw. Masterdiplom abgegeben. Das Lehrdiplom wird zudem vom Kanton Bern und von den Kantonen des Bildungsraums Nordwestschweiz (AG, SO, BS, BL) anerkannt. Demgegenüber ist eine gesamtschweizerische Anerkennung des Diploms durch die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zurzeit noch nicht gegeben (vgl. nachfolgend die Ausführungen zur Vernehmlassung der EDK zur Änderung der Diplomanerkennung).

Das Angebot der PHZH ist im Herbst 2010 auf sehr grosses Interesse gestossen. Die PHZH hat bereits im November 2010 ein Aufnahmeverfahren für einen sogenannten Fast-Track-Studiengang für die Primarstufe durchgeführt und den Studiengang im Frühling 2011 mit 65 Studierenden begonnen. Seit Beginn des Schuljahres 2011/12 unterrichten diese Studierenden im Rahmen ihres berufsintegrierten Studiums und mit Unterstützung erfahrener Lehrpersonen in einem Teilzeitpensum von 60 bis 80% an Klassen auf der Primarstufe. Ab September 2011 wird die PHZH Studiengänge für Quereinsteigende mit insgesamt 334 Studierenden, davon 46 Studierende am Seminar Unterstrass, anbieten. Diese Studierenden werden nach Abschluss des Vorbereitungsstudiums bereits ab Schuljahr 2012/13 in Teilzeitpensen von 40 bis 80% an der Volksschule unterrichten und daneben während höchstens zwei Jahren das berufsbegleitende Studium an der PHZH absolvieren.

Die bisherigen Erfahrungen der PHZH mit Quest sind vielversprechend. Allerdings ist es noch zu früh, um eine abschliessende Beurteilung vorzunehmen. Bewähren sich die Quereinsteigerausbildungen, ist vorgesehen, diese als reguläre Studienform gesetzlich zu verankern. Sie ermöglichen es, zusätzliche qualifizierte Persönlichkeiten für den Lehrberuf zu gewinnen.

Vor diesem Hintergrund hat die EDK am 15. September 2011 eine Vernehmlassung zur Änderung des Diplomanerkennungsrechts eröffnet. Darin geht es insbesondere darum, die Mindestanforderungen für die Ausbildungen von Personen, die aus anderen Berufen Lehrerinnen und Lehrer werden wollen (Quereinsteigende), festzulegen. Ziel ist es, auch die Abschlüsse der Quereinsteiger-Ausbildungen gesamtschweizerisch anerkennen zu können.

3. Ergänzungsstudien

Die Gegensätze zwischen der Breite der Ausbildung (sogenannte Allrounder) und der Tiefe der Ausbildung (Fächergruppen) lassen sich durch Ergänzungsstudien verringern, in denen Primar- und Sekundarlehrpersonen berufsbegleitend eine Lehrbefähigung für weitere Fächer erwerben können. Die Ergänzungsstudien für die Primarstufe bestehen seit 2007, beruhen seit 2011 jedoch auf einem verbesserten Ausbildungskonzept, das unter anderem den Praxisbezug betont, die Präsenzzeit an der PHZH wesentlich verkürzt und nach bestandenem ersten Semester zu einer provisorischen Lehrberechtigung führt. Einem ähnlichen Konzept folgen die 2011 neu eingeführten Ergänzungsstudien für die Sekundarstufe I.

Diese Ausbildungen richten sich an Lehrpersonen mit einem entsprechenden Stufendiplom und seit 2011 – auf der Primarstufe – auch an Studierende im Abschlusssemester. Die Studien dauern einschliesslich der Selbstlerneinheiten, die keine Präsenzzeit an der PHZH erfordern, in der Regel ein Jahr; ausgewiesene Vorkenntnisse können angerechnet werden.

4. Projekt «Belastung – Entlastung im Schulfeld»

2009 wurde das Projekt «Belastung – Entlastung im Schulfeld» begonnen. Es soll aufzeigen, wo im Schulalltag Entlastungsmöglichkeiten vorhanden sind. Verschiedene Erkenntnisse aus diesem Projekt, wie z. B. die Vereinfachung des Verfahrens zur Mitarbeiterbeurteilung und die Flexibilisierung des Gestaltungspools, wurden bereits umgesetzt. Weitere Themen wie die Verringerung der Schülerlektionen, die Vereinfachung der Notengebung oder eine Neuregelung der Kompetenzen von Schulleitung und Schulgemeinden befinden sich zurzeit in der Vernehmlassung. Noch in diesem Jahr sollen die gesetzlichen Regelungen zum neuen Berufsauftrag zuhanden des Kantonsrates verabschiedet werden. Der neue Berufsauftrag soll die Lehrpersonen unter anderem entlasten, indem er die Erwartungen an sie klarer umschreibt.

5. Fachmaturität Pädagogik

Es ist geplant, noch in diesem Jahr eine Vernehmlassung zu einer Änderung des Gesetzes über die Pädagogische Hochschule vom 25. Oktober 1999 (PHG; LS 414.41) zu eröffnen, mit der die Voraussetzungen für die Zulassung zur PHZH an die Entwicklungen der letzten

Jahre angepasst werden sollen. Es ist insbesondere vorgesehen, neu das Fachmaturitätszeugnis Pädagogik als Ausweis für den prüfungsfreien Zugang zur Ausbildung für Lehrkräfte der Primarstufe anzuerkennen. Zudem soll der kombinierte Studiengang Kindergarten/Unterstufe der Primarschule, der an der PHZH seit 2009 als Versuch geführt wird, gesetzlich verankert werden. Überdies wird die Änderung zum Anlass genommen, die Voraussetzungen für die Zulassung zu den Studiengängen der Kindergarten- und der Primarstufe offener zu formulieren, um auch Bewerberinnen und Bewerbern, die eine zu den erforderlichen Ausbildungsabschlüssen als gleichwertig anerkannte Vorbildung nachweisen, den Zugang zur PHZH zu ermöglichen.

6. Evaluation Lehrerbildung

Die Prüfung von Änderungen in der Lehrerbildung setzt verlässliche Daten und Erkenntnisse zur Ausbildung an den Pädagogischen Hochschulen voraus. Der Bildungsrat beschloss deshalb am 20. Juni 2011, noch in diesem Jahr eine Befragung der ehemaligen Absolventinnen und Absolventen der PHZH mit Studienabschluss 2009 durchzuführen. Im Zentrum stehen Fragen zur Vorbereitung auf den Lehrberuf und zur Bewältigung des Berufseinstiegs. Darüber hinaus soll zehn Jahre nach der Gründung der Pädagogischen Hochschulen die Lehrerbildung gesamtschweizerisch evaluiert werden. Die Bildungsdirektion hat die Durchführung einer solchen Evaluation bei der EDK beantragt.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das dringliche Postulat KR-Nr. 254/2010 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Gut-Winterberger	Husi