

Antrag der Kommission für Bildung und Kultur*
vom 10. Juli 2018

KR-Nr. 75a/2016

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
von Monika Wicki betreffend Kantonale Anstellung
der DaZ-Lehrkräfte**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Bildung und Kultur vom 10. Juli 2018,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 75/2016 von Monika
Wicki wird abgelehnt.

***Minderheitsantrag von Monika Wicki, Hans Egli, Karin Fehr Thoma,
Hanspeter Hugentobler, Sylvie Matter, Jacqueline Peter, Judith Stofer:***

*I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 75/2016 von Monika
Wicki wird geändert, und es wird nachfolgende Gesetzesänderung be-
schlossen.*

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 10. Juli 2018

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Die Sekretärin:

Jacqueline Peter Jacqueline Wegmann

* Die Kommission für Bildung und Kultur besteht aus folgenden Mitgliedern:
Jacqueline Peter, Zürich (Präsidentin); Anita Borer, Uster; Rochus Burtscher,
Dietikon; Hans Egli, Steinmaur; Karin Fehr Thoma, Uster; Cäcilia Hänni, Zürich;
Matthias Hauser, Hüntwangen; Hanspeter Hugentobler, Pfäffikon; Sylvie Matter,
Zürich; Peter Preisig, Hinwil; Judith Anna Stofer, Zürich; Corinne Thomet, Kloten;
Sabine Wettstein, Uster; Monika Wicki, Wald; Christoph Ziegler, Elgg; Sekretä-
rin: Jacqueline Wegmann.

Lehrpersonalgesetz

**(Änderung vom;
Kantonale Anstellung DaZ-Lehrpersonen)**

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Bildung und Kultur vom 10. Juli 2018,

beschliesst:

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

*Zuteilung der
Vollzeiteinheiten*

§ 1. ¹ Diesem Gesetz unterstehen die an der Volksschule tätigen Lehrpersonen, die im Lehrplan vorgesehene Fächer oder im Bereich Deutsch als Zweitsprache DaZ-Aufnahmeunterricht unterrichten. Sie werden von den Gemeinden gemäss kantonalem Recht beschäftigt.

Abs. 2–4 unverändert.

*Zuteilung
der Vollzeit-
einheiten für den
Aufnahme-
unterricht*

§ 3 a. Die für das Bildungswesen zuständige Direktion teilt den Schulpflegern aufgrund ausgewiesener Schülerzahlen die Anzahl Vollzeiteinheiten für den Aufnahmeunterricht zu. Die Verordnung regelt die Zuweisungsbedingungen.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 29. Februar 2016 reichten Monika Wicki, Hanspeter Hugentobler und Karin Fehr Thoma eine parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

Das Lehrpersonalgesetz (LPG, 412.31) wird wie folgt geändert:

§ 1. ¹ Diesem Gesetz unterstehen die an der Volksschule tätigen Lehrpersonen, die im Lehrplan vorgesehene Fächer oder im Bereich Deutsch als Zweitsprache DaZ-Unterricht gemäss § 6 unterrichten. Sie werden von den Gemeinden gemäss kantonalem Recht beschäftigt.

Am 27. März 2017 unterstützte der Kantonsrat diese parlamentarische Initiative mit 71 Stimmen vorläufig.

2. Bericht der Kommission für Bildung und Kultur an den Regierungsrat

Unsere Kommission hat zu der vom Kantonsrat am 27. März 2017 mit 71 Stimmen überwiesenen parlamentarischen Initiative von Monika Wicki folgenden vorbehaltenen Beschluss gefasst: Die PI Wicki wird geändert, und sie wird mit 6:8 Stimmen abgelehnt.

An der Volksschule tätige Lehrpersonen, die im Lehrplan vorgesehene Fächer unterrichten, werden von den Gemeinden gemäss kantonalem Recht angestellt. DaZ-Lehrpersonen verfügen über ein Regelklassendiplom und eine Zusatzqualifikation in Deutsch als Zweitsprache. Der DaZ-Unterricht ergänzt und unterstützt den Regelunterricht an der Volksschule; Art und Umfang des DaZ-Unterrichts ist den Gemeinden gemäss Volksschulgesetz und Verordnung eng vorgegeben. Es bleibt ihnen nur wenig Spielraum in der Ausgestaltung des DaZ-Unterrichts. Aus Sicht der Initianten sollten die DaZ-Lehrpersonen deshalb ebenfalls kantonal angestellt werden.

Hinzu kommt, dass eine wachsende Anzahl von DaZ-Lehrpersonen verschiedene Anstellungen hat. Teilweise sind sie in mehreren Gemeinden mit jeweils unterschiedlicher Entlohnung tätig, teilweise gleichzeitig kommunal und kantonal angestellt. Da der Kanton bezüglich des Lohnes für DaZ-Lehrpersonen lediglich Empfehlungen abgibt, gibt es unterschiedliche Anstellungsbedingungen für die gleiche Tätigkeit. Solch komplizierte und auch administrativ aufwendige «Patchwork»-Anstellungen führen oft auch zu versicherungsrechtlichen Problemen bezüglich Pensionskasse. Ausserdem wird das Dienstalter, wichtig für die Berechnung der Dienstaltersgeschenke, für die Sozialplanberechtigung

und die Abfindungshöhe bei Entlassung aus wirtschaftlichen Gründen, nicht anerkannt. All diese Faktoren führen zu kaum nachvollziehbaren, ja teilweise ungerechten Anstellungsbedingungen. Dieser Sachverhalt wurde in einer Anhörung von der Präsidentin des Vereins Zürcher Lehrpersonen Deutsch als Zweitsprache (VZL DaZ) bestätigt. Die überwiegende Mehrheit der DaZ-Lehrpersonen hätte sich in einer Umfrage für die Kantonalisierung ausgesprochen.

Mit der Zusammenfassung der Anstellungen, der Lohnauszahlungen und der verwaltungstechnischen Abläufe könnte nach Meinung der Initianten Geld gespart werden. Die Gemeinden würden durch Synergieeffekte massiv entlastet, deutlich mehr als die kantonale Verwaltung zusätzlich beansprucht würde, weil sie viel Erfahrung mit diesen Anstellungsverhältnissen hat. Für die Befürworter der PI Wicki können die beschriebenen vielfältigen Probleme nur mit einer Kantonalisierung der Anstellungen gelöst werden. Die mit dieser PI vorgeschlagene Änderung des Lehrpersonalgesetzes sieht allerdings nur die Kantonalisierung der Anstellung vor; nicht gesetzlich vorgesehen würde die finanzielle Beteiligung des Kantons am Lohn der DaZ-Lehrpersonen. Damit würde der Kanton nicht wie bei den Volksschul-Lehrpersonen einen Lohnanteil von 20% finanzieren, sondern die Gemeinden müssten für diese Kategorie von Lehrpersonen weiterhin zu 100% selber aufkommen.

In der Folge wurde eine Ergänzung beantragt, in Form eines neuen Absatzes zu § 1, als Änderung der PI Wicki:

Die Finanzierung der Löhne der DaZ-Lehrpersonen wird von Kanton und Gemeinden gemeinsam getragen analog zu den an der Volksschule tätigen Lehrpersonen.

Diese Änderung wurde knapp angenommen.

Die ablehnende Mehrheit der Kommission verweist auf die Gesetzesänderung zur Kantonalisierung der Lehrpersonen mit Kleinstpensen und von Fachlehrpersonen (Vorlage 4774). Sie wurde vom Kantonsrat im Jahr 2013 beschlossen. Damals gab es einen Minderheitsantrag auf Kantonalisierung der DaZ-Lehrpersonen, der abgelehnt wurde. Das Volk hat die vom Kantonsrat beschlossene Gesetzesänderung in einem Referendum bestätigt. Es gibt deshalb keinen Grund, nach so kurzer Zeit eine neue Gesetzesänderung anzustreben.

Im Weiteren ist keineswegs sicher, wie von den Befürwortern impliziert, dass DaZ-Lehrpersonen mit einer kantonalen Anstellung lohn-mässig bessergestellt würden. Es müssten im Gegenteil einige von ihnen mit einer Lohneinbusse rechnen, denn etliche Gemeinden bezahlen heute höhere Löhne, als der Kanton bezahlen würde. Die Markt- und Verhandlungsposition der DaZ-Lehrpersonen ist diesbezüglich komfortabel, denn es herrscht Mangel auch bei den DaZ-Lehrpersonen.

Für den Kanton würde die Kantonalisierung administrative Mehrkosten bedeuten, und Mehrkosten in Millionenhöhe, falls sich der Kanton finanziell an den Lohnkosten beteiligen müsste. Diesbezüglich liegen uns nur grobe Schätzungen vor, denn die genaue Zahl der im Kanton Zürich tätigen DaZ-Lehrpersonen ist nicht bekannt. Natürlich würden die Gemeinden im Gegenzug finanziell entlastet, doch die Gegner der PI Wicki argumentieren, dass die Gemeinden gleichzeitig ihren Handlungsspielraum deutlich einbüßen würden. Dank der heute gegebenen Flexibilität als Folge der kommunalen Anstellung können sie rasch auf sich ändernde Verhältnisse reagieren. Müssten Ressourcen für den DaZ-Unterricht über den kantonalen VZE-Pool abgewickelt werden, würde die Planung ungleich schwerfälliger. Die konkreten Handlungsmöglichkeiten einer Schulgemeinde würden deutlich verschlechtert, was nicht im Sinne der Gemeindeautonomie ist.

Schliesslich wurde darauf hingewiesen, dass als Folge des Projekts «Fokus starke Lernbeziehungen» die Grundausbildung von Lehrpersonen im Bereich schulische Heilpädagogik und DaZ bedeutende Änderungen erfahren und in diesem Zusammenhang eine Kantonalisierung der DaZ-Lehrpersonen erfolgen könnte. Deshalb sei jetzt auf Zwischenschritte zu verzichten. Mit diesen Argumenten wurde die geänderte PI Wicki schliesslich abgelehnt.

Wir geben Ihnen im Sinne von § 28 Kantonsratsgesetz hiermit die vorgesehene Möglichkeit zur Stellungnahme zur PI Wicki und zum geänderten Antrag der Kommissionsminderheit. Wir bitten Sie, dabei den Änderungsantrag gesetzestechisch zu prüfen und wenn nötig eine korrekte Formulierung vorzuschlagen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 19. Dezember 2017 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 75/2016 betreffend Kantonale Anstellung der DAZ-Lehrkräfte im Sinne von § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes vom 5. April 1981 (LS 171.1) wie folgt Stellung:

1. Gesetzestechische Prüfung der PI

Damit sich der Kanton an den Lohnkosten einer Lehrperson beteiligt, müssen gemäss § 61 des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 (VSG; LS 412.100) zwei Bedingungen erfüllt sein:

- Es liegt eine kantonale Anstellung gemäss § 1 des Lehrpersonalgesetzes vom 10. Mai 1999 (LPG; LS 412.31) vor.

- Der Gemeinde werden die entsprechenden Vollzeiteinheiten zugewiesen (§ 3 LPG).

§ 1 LPG legt den Geltungsbereich des Gesetzes fest. In dieser Bestimmung kann die Finanzierung nicht geregelt werden. Dafür muss eine zusätzliche Bestimmung eingefügt werden. Die korrekte Formulierung der geänderten PI lautet wie folgt:

Zuteilung der
Vollzeiteinheiten

§ 1. ¹ Diesem Gesetz unterstehen die an der Volksschule tätigen Lehrpersonen, die im Lehrplan vorgesehene Fächer oder im Bereich Deutsch als Zweitsprache DaZ-Aufnahmeunterricht unterrichten. Sie werden von den Gemeinden gemäss kantonalem Recht beschäftigt.

Abs. 2–4 unverändert.

Zuteilung
der Vollzeit-
einheiten für
den Aufnahme-
unterricht

§ 3 a. Die für das Bildungswesen zuständige Direktion teilt den Schulpflegen aufgrund ausgewiesener Schülerzahlen die Anzahl Vollzeiteinheiten für den Aufnahmeunterricht zu. Die Verordnung regelt die Zuweisungsbedingungen.

2. Stellungnahme zur PI

Den Überlegungen und dem Entscheid Ihrer Kommission schliessen wir uns an und unterstützen Ihren vorgesehenen Antrag an den Kantonsrat, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 75/2016 abzulehnen.

Ergänzend weisen wir darauf hin, dass die Gemeinden vor der Inkraftsetzung des VSG aufgrund eines Staatsbeitragsgesuchs einen Beitrag des Kantons an die Lohnkosten des DaZ-Aufnahmeunterrichts erhielten. Dieser Betrag ist mit der Abschaffung der Einzel-Staatsbeiträge in die Beteiligung des Kantons an den Lohnkosten aller Lehrpersonen eingeflossen, indem der durchschnittliche Kantonsanteil an den Lehrerlöhnen von 28% auf 32% erhöht wurde. Mit der Einführung des neuen Finanzausgleichs wurde der Kantonsanteil bei den Lehrerlöhnen einheitlich auf 20% festgelegt. Die dadurch frei gewordenen Finanzmittel hat der Kanton aber nicht eingespart, sondern den Gemeinden im direkten Finanzausgleich zur Verfügung gestellt. Indirekt erhalten die Gemeinden also nach wie vor einen Lohnkostenanteil für den DaZ-Aufnahmeunterricht. Müsste der Kanton gemäss der geänderten PI neu 20% der Lohnkosten für die DaZ-Lehrpersonen übernehmen, würde er diesen Staatsanteil ein zweites Mal ausrichten.

Die Kostenbeteiligung des Kantons an den Lohnkosten für den DaZ-Aufnahmeunterricht hat auch zur Folge, dass die bisher kommunalen DaZ-Mittel kantonalisiert werden. Die Zuweisung dieser Mittel an die Gemeinden sowie die Personal- und Lohnadministration der DaZ-Lehrpersonen würden zu einer erheblichen personellen Erweiterung in der Abteilung Lehrpersonal des Volksschulamtes führen. Ausgehend von 2000 Anstellungsverhältnissen müsste der Stellenplan der

Abteilung Lehrpersonal um rund 650 Stellenprocente erweitert werden. Dies ergäbe Mehrkosten von jährlich Fr. 690 000. Demgegenüber entstünden Einnahmen aus der Lohnadministrationspauschale von rund Fr. 400 000. Die Nettomehrkosten betrügen damit jährlich rund Fr. 300 000. Zu diesem Betrag kämen noch jährliche Mehrkosten von rund Fr. 100 000 für die Verwaltung der Mittelzuteilung für den DaZ-Aufnahmeunterricht hinzu.

Die DaZ-Lehrpersonen werden nach geltendem Recht kommunal angestellt und entlöhnt. Die dem Kanton entstehenden Mehrkosten aufgrund der Übernahme eines Lohnanteils von 20% der DaZ-Lehrpersonen kann daher nur geschätzt werden. Auf der Grundlage von 500 Vollzeiteinheiten ist mit Mehrkosten von jährlich rund 13 Mio. Franken zu rechnen.

4. Antrag der Kommission

Nach Kenntnisnahme der Ausführungen des Regierungsrates wurden keine neuen Argumente für oder gegen die PI Wicki vorgebracht. Die Initiantin und mit ihr die Minderheit der Kommission bestätigten, dass die PI Wicki gemäss der vom Regierungsrat geprüften Gesetzesformulierung geändert werden soll. Die Kommissionsmehrheit ihrerseits blieb beim vorbehaltenen Beschluss, wonach auch die geänderte PI Wicki abgelehnt werden soll. So lautet der Antrag der Kommission auf Ablehnung der geänderten parlamentarischen Initiative Wicki.