

Lehrpersonalgesetz (LPG)

(Änderung vom ...; Anstellung von Lehrpersonen ohne Zulassung)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag der Kommission für Bildung und Kultur vom 25. August 2026,

beschliesst:

Minderheitsantrag Sibylle Jüttner, Carmen Marty Fässler, Lejla Salihu, Kathrin Wydler:

Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 234/2024 wird abgelehnt (Nicht-eintreten).

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

Anstellung

a. im Allgemeinen

§ 7. Abs. 1–3 unverändert.

Abs. 4 wird aufgehoben.

b. ungedeckter Bedarf an Lehrpersonen

§ 7 a. ¹ Stellt die für das Bildungswesen zuständige Direktion fest, dass der Bedarf an Lehrpersonen nicht gedeckt werden kann, kann sie die Gemeinden ermächtigen, für längstens drei Jahre Lehrpersonen anzustellen, die nicht über die Zulassung zum Schuldienst verfügen.

² Lehrpersonen ohne Zulassung sind zur berufsbefähigenden Weiterbildung verpflichtet.

³ Die Kosten für die Weiterbildung tragen Kanton und Gemeinden.

⁴ Die Verordnung regelt die Anforderungen an die Weiterbildung, die Anrechnung an die Ausbildung und die Kostenaufteilung.

§ 7 a wird zu § 7 b.

* Die Kommission für Bildung und Kultur besteht aus folgenden Mitgliedern: Karin Fehr Thoma, Uster (Präsidentin); Marc Bourgeois, Zürich; Rochus Burtscher, Dietikon; Urs Glättli, Winterthur; Hanspeter Hugentobler, Pfäffikon; Tobias Infortuna, Egg; Alexander Jäger, Zürich; Sibylle Jüttner, Andelfingen; Ursula Junker, Mettmenstetten; Nadia Koch, Rümlang; Carmen Marty Fässler, Adliswil; Lejla Salihu, Winkel; Roger Schmidinger, Urdorf; Wilma Willi, Stadel; Kathrin Wydler, Wallisellen; Sekretärin: Franziska Gasser.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Im Falle eines Referendums werden der Beleuchtende Bericht und der Bericht zur Minderheitsmeinung des Kantonsrates von seiner Geschäftsleitung verfasst.

Zürich, 25. August 2026

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:	Die Sekretärin:
Karin Fehr Thoma	Franziska Gasser

Bericht

1. Ausgangslage und Wortlaut der parlamentarischen Initiative

Am 8. Juli reichten Livia Knüsel und Mitunterzeichnende die parlamentarische Initiative betreffend «Anstellung Lehrpersonen ohne Zulassung» ein. Diese wurde am 9. September 2024 im Kantonsrat behandelt und mit 135 Stimmen vorläufig unterstützt.

Die parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

Im Lehrpersonalgesetz (LPG) soll § 7 Abs. 4 wie folgt angepasst werden (Anpassungen sind unterstrichen):

Stellt die für das Bildungswesen zuständige Direktion fest, dass der Bedarf an Lehrpersonen nicht gedeckt werden kann, kann sie die Gemeinden ermächtigen, Lehrpersonen für längstens drei Jahre anzustellen, die nicht über die Zulassung zum Schuldienst verfügen. Lehrpersonen ohne Zulassung sind zur Weiterbildung verpflichtet. Die Kosten für die Weiterbildung tragen Kanton und Gemeinden. Die Verordnung regelt die Anforderungen an die Weiterbildung, die Anrechnung der erbrachten Weiterbildungsleistungen an die Ausbildung und die Kostenaufteilung.

2. Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage

Seit dem Schuljahr 2022/2023 können Gemeinden bei deklariertem Lehrpersonenmangel Personen ohne Lehrdiplom für längstens ein Jahr anstellen. Damit soll ein ausreichendes Grundschulangebot ermöglicht werden. In den Schuljahren 2022/23 und 2023/24 waren 530 bzw. 620 Personen ohne Lehrdiplom an der Volksschule tätig. Lehrpersonen ohne

Zulassung können unter bestimmten Bedingungen, so zum Beispiel, wenn sie sich für ein Studium an einer Pädagogischen Hochschule angemeldet oder dieses aufgenommen haben, länger als ein Jahr in derselben Gemeinde beschäftigt bleiben. Sind die Bedingungen nicht erfüllt, können sie in einer anderen Gemeinde erneut für ein Jahr tätig werden.

Die Initiantinnen und Initianten gehen davon aus, dass die Zürcher Volksschule weiterhin auf Lehrpersonen ohne Zulassung angewiesen sein wird, da sich die Mangelsituation auf der Primarstufe in der Schweiz erst mittelfristig entspannen wird.¹

Die heutige Regelung ist nach Meinung der Initiantinnen und Initianten nicht auf einen länger anhaltenden Lehrpersonalmangel ausgerichtet und nicht praxistauglich: Einerseits hätten die Schulen einen enormen Rekrutierungs-, Einarbeitungs- und Begleitaufwand zu leisten. Andererseits seien Lehrpersonen ohne Zulassung zu keinerlei Weiterbildung verpflichtet, was die Schul- und Unterrichtsqualität nicht gewährleiste. Die heutige Regelung gestehe diesen Personen zudem zu wenig Zeit zu, um eine reguläre Ausbildung an einer Pädagogischen Hochschule in Angriff zu nehmen.

Die parlamentarische Initiative soll es den Gemeinden deshalb ermöglichen, Lehrpersonen ohne Zulassung für längstens drei Jahre anzustellen, wobei das Anstellungsverhältnis weiterhin auf jeweils ein Jahr befristet ist. Bei Bedarf soll die Anstellung für maximal zwei weitere Jahre verlängert werden können. Voraussetzung hierfür bleibt, dass die Bildungsdirektion feststellt, dass der Bedarf an Lehrpersonen nicht gedeckt werden kann. Um die Qualität des Unterrichts zu sichern, sollen Lehrpersonen ohne Diplom im Gegenzug zu einer Weiterbildung verpflichtet werden, deren Anforderung vom Kanton zu definieren sei. Die Weiterbildungsleistungen sollen an die Studiengänge der Pädagogischen Hochschule angerechnet werden. Kanton und Gemeinden sollen gemeinsam die Weiterbildungskosten übernehmen.

Die parlamentarische Initiative wurde der Kommission für Bildung und Kultur (KBIK) am 12. September 2024 zur Beratung zugewiesen. Die KBIK nahm die Beratungen am 29. Oktober 2024 auf. Die Erstinitiantin, Livia Knüsel, wurde angehört.

Vorbehaltener Beschluss

Die Kommission für Bildung und Kultur unterbreitete den Erlassentwurf, dem sie mit 10 zu 3 Stimmen zugestimmt hatte, dem Regierungsrat zur Stellungnahme und Durchführung einer Vernehmlassung. Für die Mehrheit der Kommission bringt die Neuregelung angesichts des

¹ (Quelle: Bericht Bundesamt für Statistik «Szenarien 2022–2031 für die Lehrkräfte der obligatorischen Schule», Nov. 2022).

anhaltenden Lehrpersonenmangels handfeste Verbesserungen für die Praxis. Zum einen würden die Schulen massiv von administrativem Aufwand entlastet, wenn sie die Leute nicht mehr für nur ein Jahr anstellen, einführen und begleiten müssten. Sie erachtet es als sinnvoll, dass Lehrpersonen ohne Diplom einmal drei Jahre in Folge arbeiten könnten, ohne die Schule wechseln zu müssen. Das für alle Beteiligten unbefriedigende «Schulhopping» könne so vermieden und gute Lehrpersonen an der Schule gehalten werden, was zu mehr Kontinuität in den Klassen führe. Die Verpflichtung zu einer berufsbefähigenden Weiterbildung soll die Qualität des Unterrichts sichern und würde sich wegen der Anrechenbarkeit an eine reguläre PH-Ausbildung auch für Lehrpersonen ohne Diplom auszahlen. Diese bekämen dadurch mehr Zeit, um das reguläre Studium an einer Pädagogischen Hochschule in Angriff zu nehmen.

Die Minderheit² der Kommission sieht in der Neuregelung nicht den richtigen Ansatz, um dem Problem des Lehrpersonenmangels zu begegnen. Eine Notlösung dürfe keinesfalls gesetzlich weiter ausgedehnt werden. Vielmehr sei dafür zu sorgen, dass am Lehrberuf interessierte und geeignete Personen finanziell so unterstützt werden, dass sie sich regulär an einer Pädagogischen Hochschule ausbilden lassen können. Es gehe darum, möglichst vielen eine reguläre Ausbildung zu ermöglichen und damit auch die nötige Schul- und Unterrichtsqualität zu erreichen.

3. Rückmeldung aus der Vernehmlassung und Stellungnahme des Regierungsrates vom 14. Januar 2026

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 7. Mai 2025, erstatten Ihnen den Vernehmlassungsbericht und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratung wie folgt Stellung:

Die Vernehmlassung zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 234/2024 betreffend Anstellung Lehrpersonen ohne Zulassung wurde vom Volksschulamt durchgeführt und dauerte von Mitte Juni bis Mitte September 2025. Eingeladen wurden unter anderem alle Schulpflegen des Kantons Zürich, der Verband Zürcher Schulpräsidien (VZS), der Verband der Gemeindepräsidien des Kantons Zürich (GPV), das Departement Schule und Sport Winterthur (DSS) sowie das Schul- und Sportdepartement der Stadt Zürich (SSD). Zudem wurden folgende Organisationen und Verbände eingeladen: die Lehrpersonenkonferenz der Volksschulen des Kantons Zürich (LKV), die Lehrpersonenkonferenz der Mittelschulen des Kantons Zürich (LKM), die Lehrpersonenkonferenz Berufsfachschulen Kanton Zürich (LKB), der Zürcher Lehrerinnen- und

² Sibylle Jüttner, Carmen Marty Fässler, Lejla Salihu, Kathrin Wydler.

Lehrerverband (ZLV), der Verband des Personals öffentlicher Dienste, Sektion Zürich Lehrberufe (VPOD), der Verband der Schulleiterinnen und Schulleiter des Kantons Zürich (VSLZH), der Verband Leitungen Bildung des Kantons Zürich (VLBZH), der Verband des Personals Zürcher Schulverwaltungen (VPZS), der Verein Zürcher Gemeinde- und Verwaltungsfachleute (VZGV) und die Kantonale Elternmitwirkungsorganisation (KEO). Konsultiert wurden auch die Pädagogische Hochschule Zürich (PHZH) und die Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik.

1. Bericht zur Vernehmlassung

Von den insgesamt 218 eingeladenen Vernehmlassungsteilnehmenden reichten 105 (48,2%) eine Antwort ein.

1.1 Ergebnis der formellen Teilnahme

Zur Frage, ob sie grundsätzlich mit dem Erlassentwurf einverstanden seien oder nicht (formelle Teilnahme), äusserten sich die Teilnehmenden wie folgt:

Grundsätzlich völlig einverstanden sind 56 Gemeinden (Gemeinsame Sekundarschule Erlenbach-Herrliberg, Kreisschulbehörde Zürich-Glattal, Kreisschulbehörde Zürich-Letzi, Kreisschulbehörde Zürich-Schwamendingen, Kreisschulbehörde Zürich-Uto, Primarschulpflege Niederhasli, Primarschulpflege Aeugst am Albis, Primarschulpflege Bonstetten, Primarschulpflege Dällikon, Primarschulpflege Dänikon-Hüttikon, Primarschulpflege Dinhard, Primarschulpflege Dübendorf, Primarschulpflege Knonau, Primarschulpflege Lufingen, Primarschulpflege Marthalen, Primarschulpflege Neerach, Primarschulpflege Oberglatt, Primarschulpflege Oetwil-Geroldswil, Primarschulpflege Otelfingen, Primarschulpflege Trüllikon, Primarschulpflege Uster, Schule Egli-sau, Schule Fehraltorf, Schulpflege Dietlikon, Schulpflege Dürnten, Schulpflege Egg, Schulpflege Erlenbach, Schulpflege Flaachthal, Schulpflege Glattfelden, Schulpflege Grüningen, Schulpflege Hinwil, Schulpflege Illnau-Effretikon, Schulpflege Kilchberg, Schulpflege Männedorf, Schulpflege Oberengstringen, Schulpflege Oetwil am See, Schulpflege Opfikon, Schulpflege Pfäffikon, Schulpflege Rafz, Schulpflege Thalwil, Schulpflege Volketswil, Schulpflege Wald ZH, Schulpflege Wallisellen, Schulpflege Weisslingen, Schulpflege Zell, Schulverwaltung Adliswil, Schulverwaltung Stäfa, Sekundarschulpflege Dielsdorf, Sekundarschulpflege Knonau-Maschwanden-Mettmenstetten, Sekundarschulpflege Regensdorf-Buchs-Dällikon, Sekundarschulpflege Rümlang-Oberglatt, Sekundarschulpflege Seuzach, Sekundarschulpflege Stadel, Sekundarschulpflege Wädenswil-Schönenberg-Hütten, Sekundarschulpflege Weiningen, Sekundarstufe Uster) sowie vier Verbände (VZS, KEO, VSLZH, VLBZ).

Grundsätzlich eher einverstanden sind 22 Gemeinden (Kreisschulbehörde Zürich-Limmattal, Kreisschulbehörde Zürich-Zürichberg, Kreisschulbehörde Zürich-Waidberg, Primarschulpflege Benken, Primarschulpflege Bülach, Primarschulpflege Greifensee, Primarschulpflege Hausen am Albis, Primarschulpflege Ossingen, Primarschulpflege Schwerzenbach, Primarschulpflege Seuzach, Primarschulpflege Steinmaur, Primarschulpflege Wettswil am Albis, Primarschulpflege Wildberg, Schulpflege Dietikon, Schulpflege Elsau-Schlatt, Schulpflege Fällanden, Schulpflege Kloten, Schulpflege Rüti, Schulpflege Stadt Winterthur, Schulpflege Unteres Rafzerfeld, Schulverwaltung Neftenbach, Sekundarschule Bülach) sowie drei Organisationen und Verbände (GPV, VPZS, VZGV).

Grundsätzlich eher nicht einverstanden ist eine Gemeinde (Schulpflege Stammheim).

Grundsätzlich gar nicht einverstanden sind drei Gemeinden (Primarschule Rickenbach, Schulpflege Hochfelden, Sekundarschulpflege Embrach), das SSD, das DSS, die PHZH sowie fünf weitere Organisationen und Verbände (LKB, LKM, LKV, VPOD, ZLV).

Drei Gemeinden (Schulpflege Bassersdorf, Schulpflege Lindau, Schulpflege Meilen) haben keine Antwort gegeben.

1.2 Ergebnis der materiellen Teilnahme

Die zustimmenden Gemeinden, der VSLZH und die KEO begründeten ihre Zustimmung («völlig einverstanden») damit, dass mit der Änderung des Lehrpersonalgesetzes (LPG, LS 412.31) die Kontinuität und Planbarkeit an den Schulen verbessert werden könne. Die Weiterbildungspflicht sei ein entscheidender Schritt, um die Unterrichtsqualität zu sichern. Diese sollte praxisnah und qualitätsgesichert sein. Risiken werden darin gesehen, dass sich eine Notlösung etablieren könnte und dass der Einsatz nicht diplomierter Lehrpersonen trotz Weiterbildung den pädagogischen Standard mindern könnte. Wichtig erscheine daher eine enge Qualitätskontrolle und eine zeitliche Begrenzung der Ausnahme. Die bestehende Regelung sei für alle Beteiligten unbefriedigend («Schulhopping»). Wenn Fachpersonen fehlten, ergebe es Sinn, dass zusätzliche Personen für die Schule gewonnen werden könnten. Der administrative Aufwand und ständig wechselnde Bezugspersonen könnten verringert bzw. vermieden werden. Die Verlängerung der Anstellung auf drei Jahre in Kombination mit einem attraktiven Weiterbildungsangebot könne für Quereinsteigende interessant sein. Wichtig sei zudem eine regelmässige Evaluation der Auswirkungen auf die Unterrichtsqualität und die Lernfortschritte der Schülerinnen und Schüler.

Als Verbesserungsvorschlag wird vom VZS, der Kreisschulbehörde Zürich-Uto, der Primarschulpflege Bonstetten, der Primarschulpflege Dällikon, der Schulpflege Fehraltorf, der Schulpflege Dürnten, der Schulverwaltung Adliswil und der Schulverwaltung Stäfa ein zusätzlicher § 7a mit einer neuen Marginalie «b. ungedeckter Bedarf an Lehrpersonen» genannt, um die «Einzelfallabwägung» gesetzlich zu verankern.

Die eher zustimmenden Gemeinden, der GPV und der VZGV begrüssen mehrheitlich die Verlängerung der Anstellungsdauer von Personen ohne Lehrdiplom (Poldis) von einem auf bis zu drei Jahre, da sie Kontinuität in den Schulen schaffe, Planungssicherheit biete und die Beziehung zu den Schülerinnen und Schülern stärke. Befürchtet wird jedoch, dass die neue Regelung eine Symptombekämpfung darstelle und damit nicht nachhaltig sei. Der Lehrpersonalmangel sollte grundsätzlicher betrachtet werden (Lohnhöhe für Berufseinsteigende, Minimalpensen, Lohnstufenfixierung, neuer Berufsauftrag usw.). Zudem fehle dem vorliegenden Vorschlag die qualitätssichernden und nachhaltigen Konkretisierungen (beispielsweise die Ausbildungsabsicht der Lehrperson). Bisher werde von zu wenigen Poldis eine Ausbildung an der pädagogischen Hochschule angestrebt. Der Kanton hätte dafür zu sorgen, dass genügend qualifiziertes Personal auf dem Stellenmarkt zur Verfügung stehe. Für Mehrkosten sei deshalb allein der Kanton verantwortlich. Der Kosten Schlüssel von 80/20 sei zu überdenken (GPV, Schulpflege Dietikon).

Die eher ablehnende Gemeinde Stammheim begründet dies mit der Gefahr einer allgemeinen Abwertung des Berufes.

Die Schulpflege Hochfelden, das DSS, das SSD, der LKV, der LKM, der LKB, der ZLV, der VPOD und die PHZH, die mit dem Erlassentwurf gar nicht einverstanden sind, bemängeln die Anforderungen an die Professionalisierung. Eine Weiterbildung sei nicht berufsbefähigend. Ein von der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) anerkanntes Lehrdiplom könne nur im Rahmen eines Studiums erworben werden, für das im entsprechenden EDK-Anerkennungsreglement definierte Zulassungsbedingungen gelten würden. Weiter solle die Anstellung von Lehrpersonen ohne Lehrdiplom eine dem Notfall vorbehaltende Massnahme bleiben. Ein qualitativ hochwertiger Volksschulunterricht setze qualifiziertes, gut ausgebildetes Fachpersonal voraus. Die reguläre Ausbildung an der pädagogischen Hochschule dürfe weder relativiert noch abgewertet werden. Ein längerfristiger Mangel an ausgebildetem Lehrpersonal erfordere strukturelle Lösungsansätze mit nachhaltiger Wirkung. Es brauche attraktivere Arbeitsbedingungen und flexible Ausbildungsmodelle, die auch ausserschulische Berufserfahrung und Vorkenntnisse berücksichtigen.

§ 7a Abs. 1 LPG

Zur Frage, ob die Vernehmlassungsteilnehmenden mit der Aufhebung von § 7 Abs. 4 LPG und der Neuregelung in § 7a Abs. 1 LPG einverstanden seien, erfolgten folgende Rückmeldungen:

Die Gemeinden, der VZS und die KEO, die völlig einverstanden sind, führen aus, dass die Planbarkeit in den Gemeinden besser gegeben sei und der administrative Aufwand dadurch abnehme. Die Planung der Ausbildung für die betroffenen Lehrpersonen könne fundierter und ruhiger angegangen werden. Zudem könnten durch die pragmatische Verlängerung Perspektiven für die Poldis und die Schulgemeinden eröffnet werden. Als Verbesserungsvorschläge werden die bereits erwähnte «Einzelfallabwägung» mit dem zusätzlich neuen § 7a mit der neuen Marginalie «b. ungedeckter Bedarf an Lehrpersonen» angebracht, sowie ein begleitetes Coaching für Poldis.

Die eher zustimmenden Gemeinden und der VLBZH führen aus, dass die Verlängerung der Poldi-Zeit an einer Schule zu einer Verschleppung des Problems Lehrpersonalmangel führe, wenn nicht von Anfang an klar sei, dass eine PH-/QUEST-Ausbildung angestrebt werde. Dennoch reduziere eine Verlängerung der Einsatzdauer den Rekrutierungs- und Einarbeitungsaufwand erheblich und ermögliche mehr Kontinuität für Klassen und Teams. Es bestehe jedoch das Risiko, dass keine längerfristigen Lösungen mit ausreichend diplomierten Lehrpersonen gefunden werden können, da weniger Druck bestehe und dies schliesslich in den Gemeinden zu Ungleichheiten führen könne. Zudem bestehe die Gefahr, dass eine Lehrperson ohne Diplom mit der Weiterbildung und einer dreijährigen Unterrichtspraxis die Notwendigkeit kaum mehr sehe, eine Ausbildung zu absolvieren. Ein «Schulhopping» sei zu verhindern.

Die eher nicht einverständene Gemeinde Stammheim sieht die Möglichkeit, ausgebildete Lehrpersonen an Stufen zuzulassen, für die sie keine Zulassung haben (stufenfremder Einsatz).

Die Gemeinde Rickenbach, das SSD, der LKV, der LKM, der LKB, der ZLV, der VPOD und die PHZH, die mit der Aufhebung von § 7 Abs. 4 LPG und der Neuregelung in § 7a Abs. 1 LPG gar nicht einverstanden sind, erachten es als Ungleichheit für die Schülerinnen und Schüler, wenn durch die Verlängerung der Anstellung von einem auf drei Jahre dauerhafte Verhältnisse geschaffen würden. Die Schülerinnen und Schüler würden über mindestens drei Jahre bzw. einem Zyklus von einer nicht für den Lehrberuf ausgebildeten Person unterrichtet. Dies hindere den Lernfortschritt aller Kinder und benachteilige nachweislich schwächere Schülerinnen und Schüler in besonderem Masse. Das Prinzip der Chancengerechtigkeit werde damit unterlaufen. Zudem würden professionelle Lehrpersonen und insbesondere Berufseinstei-

gende potenziell von Personen ohne Zulassung, die weniger Lohn erhalten und weniger hohe Ansprüche zugunsten einer Anstellung stellten, verdrängt. Die Dauer von einem Jahr solle deshalb beibehalten werden.

Die Primarschulpflege Steinmaur, die keine Bewertung abgegeben hat, weist darauf hin, dass der Lehrberuf untergraben werde, wenn nicht sichergestellt werde, dass nach drei Jahren entweder eine Ausbildung vorliege oder das weitere Unterrichten nicht mehr möglich sei. Ihr Verbesserungsvorschlag wäre deshalb, dass eine Anstellung über die drei Jahre hinaus in keiner Gemeinde mehr möglich sein sollte, wenn in dieser Zeit nicht nachweislich die Ausbildung begonnen worden sei.

§ 7a Abs. 2 LPG

Zur Frage, ob die Vernehmlassungsteilnehmenden mit dem vorgeschlagenen § 7a Abs. 2 LPG einverstanden seien, erfolgten folgende Rückmeldungen:

Die Gemeinden, der VSLZH, der VPZS und die KEO, die mit dem vorgeschlagenen § 7a Abs. 2 LPG völlig einverstanden sind, führten an, dass die Verlängerung auf drei Jahre eine höhere Qualität und weniger Wechsel mit sich bringen würde. Zudem könne der hohe Einarbeitungsaufwand verringert werden. Wichtig sei, dass die Poldis eine professionelle Weiterbildung erhalten würden. Eine Weiterbildungspflicht sei zentral für die Sicherung der Unterrichtsqualität. Um den Gemeinden finanzielle Planungssicherheit zu gewähren, müssten die Fristen zur Anmeldung und Absolvierung der Weiterbildung vorgegeben werden.

Weiter sind sie der Meinung, dass das Classroom-Management und die Elternarbeit oberste Priorität haben müssten, gefolgt von Didaktik und Methodik. Die Verordnung solle Mindeststandards (z. B. ECTS, Inhalte, Praxisbezug) verbindlich festlegen und eine Anerkennung an die Ausbildung an einer pädagogischen Hochschule sicherstellen. Zudem seien zusätzlich zu den Weiterbildungskursen Fachbegleitungen nötig, die durch den Kanton und die Gemeinde finanziert werde. Eine vollständige Kostenübernahme sei zu vermeiden (Rückzahlungspflicht oder Kostenbeteiligung durch die Lehrperson).

Die eher zustimmenden Gemeinden und das DSS führen aus, dass sich bei Lehrpersonen ohne Diplom oft Schwierigkeiten in den Bereichen Classroom-Management, der Differenzierung und der Elternarbeit zeigten. Die Weiterbildung müsste entsprechend ausgestaltet sein. Weiter seien verschiedene Unklarheiten in der Umsetzung dieser Vorlage vorhanden, so zum Beispiel die Übernahme der Weiterbildungskosten, der Aufwand für die Schulgemeinden, die Aufnahmebedingungen zur Weiterbildung (z. B. fehlende Matur), die genauen Zeiten der Weiterbildung (unterrichtsfreie Zeit) oder die Generierung von ECTS (Anrechenbarkeit ans Studium an einer pädagogischen Hochschule.)

Die eher nicht einverstandene Gemeinde Steinmaur führt an, dass es nur dann sinnvoll sei, zu einer Weiterbildung zu verpflichten, wenn es auch tatsächlich genügend Angebote gäbe.

Die Sekundarschulpflege Embrach, die LKV, der LKM, der LKB, der VPOD und die PHZH, die mit dem vorgeschlagenen § 7a Abs. 2 LPG gar nicht einverstanden sind, erachten eine Weiterbildung, die nur punktuell und perspektivisch unterstütze, unter keinen Umständen als berufsbefähigend. Personen, die nicht über die nötigen Zulassungen zu einem Studium an einer pädagogischen Hochschule verfügten, dürfe keine künftige und reguläre Lehrtätigkeit in Aussicht gestellt werden. Dies sei ein Affront für jede Lehrperson, die eine vier- bis fünfjährige, reguläre Ausbildung an der pädagogischen Hochschule habe durchlaufen müssen. Die pädagogische Hochschule sollte weder fixe Modulpläne vorgeben, noch den Aufnahmeprozess dem Einstellungsprozess an den Schulen anpassen oder die Zulassungsbedingungen den Gegebenheiten angleichen.

Der ZLV, der keine Bewertung abgegeben hat, stört sich am Begriff «berufsbefähigend». Er würde es begrüßen, wenn alle Poldis verpflichtend die Einführungskurse zur temporären Ausführung des Berufes für ein Jahr besuchen müssten.

§ 7a Abs. 3 LPG

Zur Frage, ob die Vernehmlassungsteilnehmenden mit dem vorgeschlagenen § 7a Abs. 3 LPG einverstanden seien, erfolgten folgende Rückmeldungen:

Die Gemeinden und die KEO, die mit dem vorgeschlagenen § 7a Abs. 3 LPG völlig einverstanden sind, führen an, dass die Mitfinanzierung durch Kanton und Gemeinden sachgerecht und notwendig sei. Die Anstellung von nicht diplomierten Lehrpersonen erfolge im öffentlichen Interesse und sei systemisch notwendig. Die Finanzierung solle jedoch an das Erreichen der Weiterbildungsziele gekoppelt werden und es dürfe kein dauerhafter Ersatz diplomierter Lehrpersonen aus Spargründen erfolgen.

Die eher zustimmenden Gemeinden, der LKV, der LKB, der VLBZH, der VPOD und der VPZS führen aus, dass allenfalls ein Rückforderungsvorbehalt zu überlegen sei und die Studiengebühren von den Studierenden selbst getragen werden sollen. Die Sekundarschulpflege Uster, die Schulpflege Wallisellen, die Schulpflege Pfäffikon und die Primarschulpflege Seuzach sehen die vollumfängliche Finanzierung der Weiterbildung beim Kanton (Kostenteiler 100% Kanton). Die Schulpflege Illnau-Effretikon und der VLBZH sprechen sich für geteilte Kosten aus (50/50). Auch die Zeit für die Weiterbildung solle zulasten der auszubildenden Personen gehen. Zudem sollen die Weiterbildungen ausserhalb der Unterrichtszeiten stattfinden, damit Vikariatskosten reduziert werden könnten.

Die eher nicht einverstanden den Gemeinden befürworten eine Aufteilung der Kosten, wobei für die Primarschulpflege Uster die Kostenbeteiligung von Kanton und Gemeinde höchstens 50% betragen darf, der Rest sei von der Lehrperson zu übernehmen. Die Schulpflege Grüningen sieht die Kostenübernahme vollumfänglich beim Kanton und/oder Bund, die Primarschulpflege Wildberg schliesst sich dieser Meinung an, jedoch mit dem Hinweis, dass ein Kostenanteil auf die Poldis abgewälzt werden soll. Für die Schulpflege Rüti soll es beim Kostenteiler 80% Gemeinden und 20% Kanton bleiben. Andere Vernehmlassungsteilnehmende, die eher nicht einverstanden sind, sehen eine staatliche Finanzierung der Weiterbildung als nicht rechtsgleich. Die Weiterbildung soll von den Poldis mitfinanziert werden.

Die Gemeinden (Primarschule Rickenbach, Schulpflege Oetwil am See, Sekundarschulpflege Embrach), der GPV, das DSS, der VZGV und die PHZH, die mit dem vorgeschlagenen § 7a Abs. 3 LPG gar nicht einverstanden sind, erachten diese Bestimmung als klaren Fehlanreiz für angehende Lehrpersonen. Die Kosten der Ausbildung müssten selbst bezahlt werden, da alles andere zu einer Ungleichheit führen würde. Andere sehen den Kanton für die Aus- und Weiterbildung des Personals als zuständig an. Der Kanton habe dafür zu sorgen, dass genügend qualifiziertes Personal zur Verfügung stehe. Sämtliche Mehrkosten seien daher vom Kanton zu übernehmen (Schulpflege Stadt Winterthur, Primarschulpflege Otelfingen, Primarschulpflege Aeugst am Albis, DSS, VZGV). Alternativ könnte die Hälfte der Kosten für die Weiterbildung vom Kanton und der Gemeinde getragen werden, die andere Hälfte von der Lehrperson ohne Lehrdiplom (Schulverwaltung Neftenbach).

Der vorgesehene Kostenteiler für die Weiterbildung – 80% Gemeinden und 20% Kanton – wird vom GPV klar abgelehnt. Bereits in früheren Stellungnahmen habe der GPV betont, dass der Kostenteiler gemäss § 61 des Volksschulgesetzes (VSG, LS 412.100) grundsätzlich infrage zu stellen sei. Ein Rückgriff auf § 61 VSG zur Begründung der Verteilung der Weiterbildungskosten ist aus Sicht des GPV sachfremd, zumal dieser auf die Finanzierung der Löhne von Lehrpersonen abziele und nicht auf kantonale Aus- und Weiterbildungskosten. Zudem trage der Kanton auch die Kosten für das herkömmliche Studium zur Lehrperson an der pädagogischen Hochschule zu 100%. Es sei daher nicht nachvollziehbar, weshalb bei einer gesetzlich vorgeschriebenen Weiterbildung für Lehrpersonen ohne Diplom eine andere Finanzierungspraxis gelten solle. Der GPV fordert eine sachlich begründete Kostenträgerschaft beim Kanton und beantragt deshalb, § 7a Abs. 3 LPG dahingehend zu ändern, dass analog zur Finanzierung des Studiums zur Lehrperson allein der Kanton für die berufsbefähigende Weiterbildung aufkommen müsse.

Der ZLV, der keine Bewertung abgegeben hat, erachtet eine einheitliche Lösung als unbedingt nötig. Ein Wildwuchs an Finanzierungsmodellen würde dem Anliegen schaden und finanzschwächere Gemeinden und in der Folge die Kinder benachteiligen.

§ 7a Abs. 4 LPG

Zur Frage, ob die Vernehmlassungsteilnehmenden mit dem vorgeschlagenen § 7a Abs. 4 LPG einverstanden seien, erfolgten folgende Rückmeldungen:

Die Gemeinden, der VLBZH, der ZLV, der VPZS und die KEO, die mit dem vorgeschlagenen § 7a Abs. 4 LPG völlig einverstanden sind, stellen sich kritisch gegenüber der Kostenbeteiligung des Kantons mit Direktzahlungen an die PHZH. Die Weiterbildung solle an die reguläre Ausbildung angerechnet werden. Zudem sollte geregelt werden, welche Möglichkeiten die Personen ohne Lehrdiplom nach den drei Jahren bei einer Gemeinde hätten. Weiter wird angemerkt, dass überprüft werden sollte, ob die heutige Form der Ausbildung an der PHZH noch angemessen und verhältnismässig sei, wenn eine berufsbegleitete Weiterbildung für Personen ohne Lehrdiplom weitgehend zur Berufsbefähigung führen würde. Es sollten zudem verbindliche Regelungen zur Anrechnung von Weiterbildungsmodulen an reguläre Ausbildungen geschaffen werden. So würden die Übergänge ins reguläre Lehrdiplomstudium erleichtert. Weiter sollten die Weiterbildungen nur in der unterrichtsfreien Zeit stattfinden.

Die eher zustimmenden Gemeinden führen aus, dass die Kostenaufteilung unklar sei, die Qualität gewährleistet werden müsse und die Anstellung von Lehrpersonen ohne Zulassung verpflichtend mit einem Studium an einer pädagogischen Hochschule einhergehen sollte. Die Schulpflege Dürnten schlägt eine alleinige Kostenübernahme für die Ausbildung durch den Kanton vor.

Die eher nicht einverständene Schulpflege Stadt Winterthur, der LKV, der LKM und der VPOD führen aus, dass der Kanton für die Aus- und Weiterbildung des Personals zuständig sei und er deshalb dafür zu sorgen hätte, dass auf dem Stellenmarkt genügend qualifiziertes Personal zur Verfügung stehe. Sollte der Kanton dieser Aufgabe nicht nachkommen können, sei er allein für die entstandenen Mehrkosten verantwortlich (Schulpflege Stadt Winterthur). Insbesondere kritisch sei auch, dass unklar bleibe, inwieweit die geplante Schulung tatsächlich flexibel, anerkannt und qualitativ hochwertig sein werde. Diese mangelnde Klarheit werfe grundlegende Fragen zur Praxisumsetzung auf und könne die Akzeptanz der Massnahmen gefährden. Vorgeschlagen wird, dass die PHZH sowie die Gemeinden und Berufsverbände zur Erarbeitung der Verordnung eng zusammenarbeiten sollen, da sichergestellt werden

müsse, dass die Weiterbildung modular, flexibel und anerkannt sei (LKV, LKM und VPOD).

Der GPV und die PHZH, die mit dem vorgeschlagenen § 7 Abs. 4 LPG gar nicht einverstanden sind, erachten die Zuständigkeit der Lehrerinnen- und Lehrerbildung bei der EDK (Anerkennungsreglement), dem Kantonsrat (PHG) bzw. dem Bildungsrat (Fächer) und dem Fachhochschulrat. Anforderungen und Anrechnungen seien eidgenössisch über die EDK geregelt. Der Regierungsrat sei mit seiner Verordnungs-kompetenz dafür nicht zuständig (PHZH). Der GPV verweist auf seinen Antrag zu § 7a Abs. 3 LPG: Der Satzteil «und die Kostenaufteilung» sei zu löschen, da die Kosten vom Kanton zu übernehmen seien und dies bereits in § 7a Abs. 3 LPG zu definieren wäre.

2. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat erachtet die Einjahresfrist, während welcher Lehrpersonen ohne Lehrdiplom angestellt werden können, wenn der Bedarf an Lehrpersonen nicht gedeckt werden kann, grundsätzlich als angemessen. Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht (Art. 19 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [SR 101]) muss der Unterricht durch eine genügend ausgebildete und fähige Lehrperson erteilt werden (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_807/2015 vom 18. Oktober 2016, E. 3.1). Aus diesem Grund handelt es sich beim Lehrberuf an der Volksschule um einen reglementierten Beruf. Um ihn auszuüben, benötigt die Lehrperson eine Zulassung zum Schuldienst. Diese wird aufgrund bestimmter beruflicher Qualifikationen (Lehrdiplom) erteilt. Ohne Zulassung bzw. ohne Lehrdiplom ist eine Unterrichtstätigkeit an der Volksschule grundsätzlich nicht vorgesehen. Eine Ausdehnung der Einjahresfrist würde bedeuten, dass Schülerinnen und Schüler nicht bloss vorübergehend, sondern über eine längere Zeit von einer Person ohne Lehrdiplom unterrichtet würden. Der Regierungsrat hat deshalb Vorbehalte gegenüber einer Verlängerung der Einjahresfrist. Sollte dennoch eine Fristverlängerung auf drei Jahre erfolgen, wäre diese zwingend mit einer Verpflichtung zur Weiterbildung zu verbinden.

3. Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt schwer abschätzbar. Diese hängen insbesondere von der Anzahl der Lehrpersonen ohne Lehrdiplom sowie von der Art der Weiterbildung ab. Gestützt auf Erfahrungswerte (zu den Weiterbildungskosten, zur Anzahl Personen ohne Lehrdiplom und zu den notwendigen Vikariaten während der Weiterbildungen sowie zum personellen und administrativen Aufwand) ist im Falle einer Annahme der PI mit jährlichen Mehrkosten von rund 1 Mio. Franken für den Kanton und rund 4 Mio. Franken für die Gemeinden zu rechnen.

4. Regulierungsfolgen

Der Erlassentwurf führt zu keinen Mehrbelastungen bei Unternehmen im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1).

5. Ausgabenbremse

Das Vorhaben unterliegt der Ausgabenbremse gemäss Art. 56 Abs. 2 der Kantonsverfassung (LS 101). Das bedeutet, dass ein Beschluss der Zustimmung der Mehrheit aller Kantonsratsmitglieder bedarf.

4. Bereinigung der Vorlage

Die KBIK hat die Stellungnahme der Regierung und das Ergebnis der Vernehmlassung beraten. Es gingen keine Anträge auf materielle Änderung des Gesetzestextes aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse und der Stellungnahme der Regierung ein. Nach der Stellungnahme der Redaktionskommission (RedKo) vom 2. Juli 2026 beschloss die Kommission am 7. Juli 2026 geringfügige redaktionelle Änderungen.

5. Erläuterung der Vorlage

5.1 Grundzüge der Vorlage

Der Erlassentwurf nimmt die Absicht der parlamentarischen Initiative unverändert auf. Notwendig wurden formalgesetzestechnische Anpassungen am Initiativtext. Materiell erwies es sich zudem als notwendig, die Art der erwünschten Weiterbildung zu umreissen (vgl. die Ausführungen zu § 7a Abs. 2).

5.2 Erläuterung zu den einzelnen Bestimmungen

Lehrpersonalgesetz

Anstellung

a. im Allgemeinen

§ 7 Abs. 4 wird aufgehoben.

Die bisherige Regelung in Abs. 4 wird durch die neue Regelung ersetzt, die aus formalgesetzgeberischen Gründen in einem eigenen Paragraphen unter der neuen Marginalie «b. ungedeckter Bedarf an Lehrpersonen» gefasst wird.

b. ungedeckter Bedarf an Lehrpersonen

§ 7a Abs. 1

Stellt die zuständige Direktion fest, dass der Bedarf an Lehrpersonen nicht gedeckt werden kann, können die Gemeinden ermächtigt werden, für längstens drei Jahre Lehrpersonen ohne Zulassung zum Schuldienst anzustellen.

§ 7a Abs. 2

Lehrpersonen ohne Zulassung werden zu einer Weiterbildung verpflichtet. Diese soll «berufsbefähigend» sein, sodass ein unmittelbarer Nutzen bei der Ausübung der aktuellen Lehrtätigkeit gegeben ist und gleichzeitig die Befähigung für eine künftige, reguläre Lehrtätigkeit gestärkt wird.

§ 7a Abs. 3

Kanton und Gemeinden tragen die Kosten der Weiterbildung.

§ 7a Abs. 4

Die Einzelheiten der Anforderungen an die Weiterbildung sowie die Anrechnung an die reguläre Ausbildung und die Kostenaufteilung sind durch die Verordnung zu regeln.

§ 7a wird zu § 7b.

Der bisherige § 7a wird zu § 7b.

6. Finanzielle und personelle Auswirkungen, Regulierungsfolgenabschätzung

Die finanziellen Auswirkungen der parlamentarischen Initiative lassen sich nur annähernd abschätzen. Sie sind abhängig von der Anzahl Lehrpersonen ohne Lehrdiplom und der Art der Weiterbildung. Der Kanton kann seinen finanziellen Beitrag zur Weiterbildung auch leisten, indem er Angebote der PHZH über den Staatsbeitrag an die PHZH mitfinanziert. Die Kalkulation der Kosten kann nur allgemeiner Natur sein, verbindliche Daten fehlen. Die Kosten werden unter folgenden Annahmen berechnet:

- Kurskosten Weiterbildung (WB): max. 6 ECTS pro Person pro Jahr (1 ECTS entspricht ca. 25–30 Std., 6 ECTS entsprechen max. 180 Std.)
- Kosten pro ECTS: CHF 850.–
- durchschnittlich 600 Personen ohne Lehrdiplom mit einem durchschnittlichen Beschäftigungsgrad von 50%
- Vikariatskosten (WB-Kurse während Unterrichtszeit): zwei Wochen

	Pro Person und Jahr in Franken	600 Personen ohne Diplom pro Jahr in Franken
WB-Kurs	5100	3,06 Mio.
Vikariate	3000	1,80 Mio.
Total Kosten	8100	4,86 Mio.
Anteile Gemeinde 80% / Kanton 20%	6480 / 1620	3,888 Mio. / 0,972 Mio.

Nicht berücksichtigt sind folgende Aufwendungen:

- Entwicklungskosten der PHZH für spezielle WB-Angebote für Personen ohne Lehrdiplom
- Zusätzlicher administrativer Aufwand seitens Gemeinden, Kanton und PHZH (Überprüfung der Auflagen, Anrechnung an Grundausbildung / Beratung usw.)

Ausgabenbremse

Bestimmungen, die neue wiederkehrende Ausgaben von jährlich mehr als 400 000 Franken nach sich ziehen, bedürfen gemäss Art. 56 Abs. 2 der Kantonsverfassung der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder des Kantonsrates.

Regulierungsfolgeabschätzung

Das zu ändernde Gesetz führt zu keinen Mehrbelastungen bei Unternehmen im Sinne des Standortförderungs- und Unternehmensentlastungsgesetzes vom 27. Oktober 2025 (LS 930.1).

7. Chronologischer Ablauf

Die Kommission behandelte die parlamentarische Initiative an insgesamt zehn Sitzungen:

- 29. Oktober 2024: Anhörung Initiantin, Stellungnahme Direktion
- 26. November 2024: Grundsatzentscheid Eintreten
- 14. Januar 2025: Beratung
- 25. Februar 2025: Beratung
- 18. März 2025: Beratung
- 6. Mai 2025: vorbehaltener Beschluss
- 19. Mai 2026: Beginn 1. Lesung nach Stellungnahme Regierung, Vernehmlassung
- 16. Juni 2026: Abschluss 1. Lesung
- 7. Juli 2026: 2. Lesung
- 25. August 2026: Schlussabstimmung

8. Antrag der Kommission

Die Kommission für Bildung und Kultur beantragt dem Kantonsrat mit 11 zu 4 Stimmen, auf die Vorlage einzutreten und diese im Sinne der Kommissionsmehrheit zu verabschieden.