



Aktionsplan Bildungsqualität: Argumentarium

Das Problem: Der Personalmangel an den Schulen spitzt sich zu

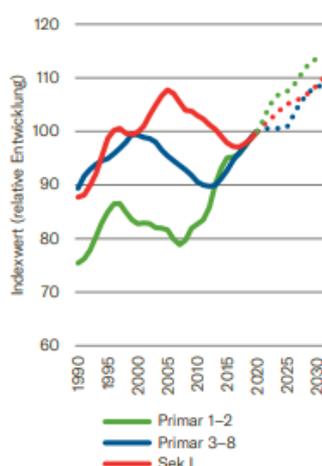
Es ist mittlerweile ein jährliches Ritual zum Schulstart: Die Kantone melden, wie viele Lehrer:innen-Stellen noch nicht besetzt sind und die Medien berichten darüber mit grossen Schlagzeilen. Alleine für den August 2023 finden sich in der schweizerischen Mediendatenbank **509 Artikel zum Thema Lehrpersonenmangel**.

Der Personalmangel an den Schulen wird auch nicht so schnell verschwinden. Im Gegenteil: Gemäss den Szenarien für das Bildungssystem des BFS¹ setzt sich das seit 2011 verzeichnete **Wachstum der Schülerinnen- und Schülerzahlen** in der obligatorischen Schule fort. Neben der Zuwanderung spielt auch der (erfreuliche) Umstand der steigenden Geburtenzahlen eine Rolle. So war die Zahl der Geburten 2021 so hoch wie seit den 70er Jahren nicht mehr. Das bedeutet: **Je nach Stufe wachsen die Schülerinnen- und Schülerzahlen zwischen 2022 und 2031 um 8,2 bis 11,4 Prozent**. In absoluten Zahlen heisst das: 2031 werden **rund 86'000 Schülerinnen und Schüler** mehr die obligatorischen Schulen besuchen als noch 2021.

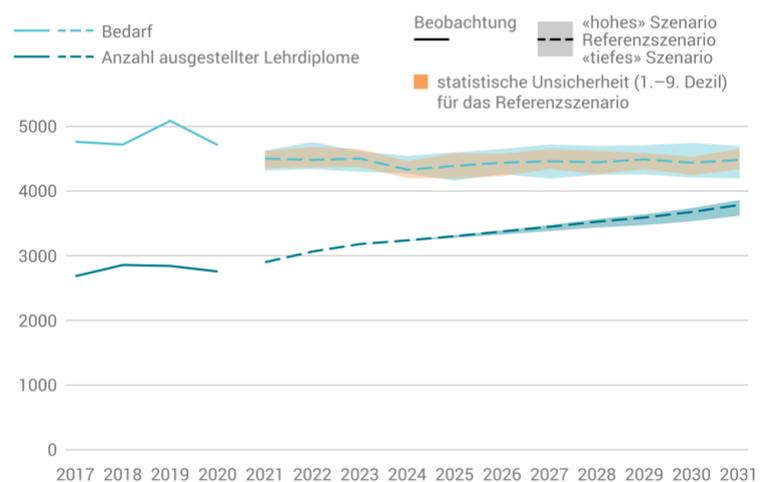
26 Prognosen der Schülerzahlen in der obligatorischen Schule

Referenzszenario; Indexwert 100: Jahr 2020

Daten: BFS



Entwicklung des Bedarfs an neuen Lehrkräften auf der Primarstufe und der Anzahl ausgestellter Lehrdiplome



Quelle: BFS – Bildungsperspektiven

© BFS 2022

¹ BFS, Bildungsperspektiven, Szenarien 2022–2031 für die Lehrkräfte der obligatorischen Schule, 2022: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/szenarien-bildungssystem.html>

Um die steigenden Schülerinnen- und Schülerzahlen abzufangen, müssen zwischen 2022 und 2031 bis zu 47'000 neue Lehrpersonen ausgebildet werden. Die PH werden im gleichen Zeitraum aber voraussichtlich nur 34'000 Diplome ausstellen. **Es fehlen also in absehbarer Zukunft rund 13'000 neue Lehrpersonen.**

Dazu kommt: Der Personalmangel beschränkt sich nicht auf Lehrpersonen, auch wenn vor allem diese im öffentlichen Fokus stehen. Es gibt auch zu wenige Logopädinnen und Logopäden, Heilpädagoginnen und Heilpädagogen und weitere schulische Fachpersonen.

Auch wenn die Lehrerschaft im Schnitt jünger geworden ist, so sind immer noch **31 Prozent (Primarstufe) bzw. 35 Prozent (Sekundarstufe) der Lehrerinnen und Lehrer über 50 Jahre alt.**² Diese Lehrpersonen werden in absehbarer Zeit pensioniert und müssen ersetzt werden.

Um akute Engpässe zu überbrücken, gehen immer mehr Kantone dazu über, **Personen ohne Lehrdiplom** anzustellen. Im Kanton Zürich werden aktuell rund 600 von total 18'000 Lehrerinnen- und Lehrerstellen von Personen ohne Lehrdiplom besetzt. Das entspricht einem Anteil von rund 3 Prozent. In anderen Kantonen ist dieser Anteil nochmals deutlich höher. Weniger gravierend, aber längerfristig trotzdem nicht zufriedenstellend, ist der Fakt, dass vermehrt Lehr- und Fachpersonen in Funktionen arbeiten, für die sie eigentlich nicht die passende Ausbildung haben. So verfügt im Kanton Bern mittlerweile jede fünfte Lehrperson nicht über eine zu ihrer Funktion passende Ausbildung.

Fazit: Der Personalmangel an den Schulen spitzt sich seit Jahren zu und bleibt bestehen. Die Schülerinnen- und Schülerzahl wächst weiter, ein Drittel der Lehrpersonen wird in den nächsten 10 Jahren pensioniert. Ohne Gegenmassnahmen wird das Problem nicht von alleine verschwinden.

Die Folge: Die Bildungsqualität in der Schweiz ist gefährdet

Noch gelingt es den Kantonen, die fehlenden Lehrpersonen kurzfristig zu ersetzen. Durch Personen ohne passendes oder ganz ohne Lehrdiplom, Weglassen von Förderlektionen (z. B. im heilpädagogischen oder logopädischen Bereich), Einsatz von eigentlich schon pensionierten Lehrpersonen, Aufstockung von Pensen oder Erhöhung der Klassengrössen. Denn klar ist: **Dank Improvisation und grossem Einsatz von Schulleitungen und Teams vor Ort findet der Unterricht immer irgendwie statt.** Es ist keine Option, dass Kinder mangels Lehrperson ihr Recht auf Schulbildung nicht wahrnehmen dürfen.

² Bildungsbericht Schweiz 2023: <https://www.skbf-csre.ch/bildungsbericht/bildungsbericht/>

Das Provisorium darf aber nicht zum Dauerzustand werden. Sonst ist die Bildungsqualität in der Schweiz gefährdet – mit Folgen für das ganze Land. Bildung ist eine Investition in die Zukunft der Schweiz und ihrer Bevölkerung. Wir sind zurecht stolz auf unser qualitativ gutes und vergleichsweise durchlässiges Bildungswesen. **Der wirtschaftliche Erfolg der Schweiz, aber auch ihre demokratische Stabilität, gründen auf guter Bildung für möglichst alle.** Die Schülerinnen und Schüler von heute sind die Fachkräfte und die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von morgen. Die Bildung bietet allen Menschen in unserem Land eine Zukunft. Das ist das wahre «Erfolgsmodell Schweiz».

Personen ohne Lehrdiplom einzusetzen, mag als Notlösung vorübergehend funktionieren. Es darf jedoch nicht zur Norm werden. Kinder und Jugendliche zu unterrichten ist eine anspruchsvolle Aufgabe, für die eine entsprechende Ausbildung und entsprechende Berufserfahrung zwingend notwendig sind. **Niemand käme auf die Idee, einen Busfahrer ohne Fahrlizenz, eine Ärztin ohne Medizinstudium oder einen Anwalt ohne Anwaltspatent anzustellen. Warum soll das bei Lehrpersonen anders sein?**

Mittelfristig führt die Verwässerung der Anforderungen an den Lehrberuf in eine Abwärtsspirale: Wenn es für den Lehrberuf keine Ausbildung braucht, steigt die Belastung für die ausgebildeten Fachpersonen, sinkt der Anreiz, die Ausbildung nachzuholen und leiden das Prestige sowie das Commitment für den Beruf. Dies senkt wiederum die Attraktivität des Berufs und macht es noch schwieriger, geeignete Personen für den Lehrberuf zu begeistern.

Fazit: Noch gelingt es den Kantonen, mit Improvisation die Stellen zu besetzen – vielfach mit Personen ohne Lehrdiplom. Diese Notlösung darf nicht zum Dauerzustand werden. Sonst ist die Bildungsqualität in ernster Gefahr und der Stellenwert des Lehrberufs erodiert.

Die Ursachen: Hohe Belastung und gestiegene Anforderungen

Der Lehrberuf hat sich gewandelt. Die Belastung und die Anforderungen – zusätzlich zum «Kerngeschäft» Unterricht – sind gestiegen:

- Das Schulwesen hat sich weiter professionalisiert. Nebst allen Vorteilen bringt das allerdings auch mehr administrative Arbeiten mit sich.
- Die Zusammenarbeit zwischen Schule und Elternhaus ist viel aufwändiger und anspruchsvoller als früher.
- Mit den neuen Kommunikationsmitteln steigt der Aufwand für die Kommunikation sowie die Ansprüche an die Erreichbarkeit der Lehrpersonen. Hatten Lehrpersonen früher einen Elternkontakt pro Schuljahr, ist es heute eine Vielzahl von Elternbegegnungen und Telefonaten pro Schuljahr.
- Die Zahl der Kinder mit besonderem Förderbedarf hat zugenommen. Parallel dazu nehmen die Koordinationsaufgaben (Erziehungsberatung, Schulsozialarbeit, weitere Fachpersonen) mehr Zeit ein.
- Die Schulen entwickeln sich viel schneller als früher, zum Beispiel im IT-Bereich. Mehr Weiterbildungen und Teamsitzungen sind die Folge.

Viele dieser Entwicklungen sind positiv und gehören zu einer Gesellschaft, die sich wandelt, dazu. Und trotzdem: **Die Aufgaben ausserhalb des Unterrichts beanspruchen immer mehr Zeit und Aufmerksamkeit. Es bleibt immer weniger Zeit für den eigentlichen Bildungsauftrag**, für den Lehrerinnen und Lehrer nach wie vor brennen: Kinder unterrichten.

Die **Ansprüche der Gesellschaft an die Schule und die Lehrpersonen** sind massiv gestiegen. Viele gesellschaftliche Herausforderungen (Suchtprobleme, Gewalt, Mobbing, Berufswahl, Anschlusslösungen etc.) werden heute als Ganzes an die Schule delegiert. Auch für eigentliche Erziehungsaufgaben werden immer mehr der Schule übertragen. Je grösser das zusätzliche Aufgabenpaket, desto eher droht eine Überlastung.

Die Verbleibsquote von Lehrerinnen und Lehrern ist im Vergleich zu anderen Berufen traditionell sehr hoch. Trotzdem: **Betrachtet man allein die obligatorische Schule, so ist nach fünf Jahren jede sechste Lehrperson nicht mehr an einer obligatorischen Schule tätig.³ Bei den jungen Lehrpersonen unter 35 ist es sogar jede fünfte Lehrperson.** In einer ohnehin schon angespannten Personalsituation ist diese Fluktuation zu hoch. Das zeigt ein Blick auf die absoluten Zahlen: **Zusätzlich zu den Pensionierungen verlassen jedes Jahr rund 7000 Lehrpersonen ihren Beruf.⁴**

Der Trend zu Teilzeitarbeit umfasst die gesamte Gesellschaft. Im Lehrberuf ist Teilzeitarbeit schon lange verbreitet – und das ist auch gut so, weil es gerade die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglicht. **Allerdings reduzieren immer mehr Lehrpersonen ihr Pensum wegen den gestiegenen Anforderungen an die Schule.** Bei einer Umfrage bei Lehrpersonen im Kanton Bern 2023⁵ wurde die Sorge um die eigene Gesundheit gemeinsam mit dem Grund, Verantwortung für die Familie zu tragen, mit Abstand als häufigster Grund für Teilzeitarbeit genannt.

Fazit: Der Lehrberuf ist anspruchsvoller geworden. Die Ansprüche von Eltern und Gesellschaft an die Schule steigen. Administrative und andere nicht-unterrichtsbezogene Aufgaben nehmen mehr Raum ein. Die Folge: Es bleibt weniger Zeit für den Unterricht und damit für die Bildung der Schülerinnen und Schüler. Um dem Anspruch an eine hohe Unterrichtsqualität trotzdem gerecht werden zu können, wird oft das Pensum reduziert. Unter dem Strich führt das dazu, dass der Bedarf an Lehrpersonen und weiterem Personal an den Schulen weiter zunimmt.

³ Bildungsbericht Schweiz 2023: <https://www.skbf-csre.ch/bildungsbericht/bildungsbericht/>

⁴ BfS, Bildungsperspektiven, Szenarien 2022–2031 für die Lehrkräfte der obligatorischen Schule, 2022: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/szenarien-bildungssystem.html>

⁵ <https://www.bildungbern.ch/aktuell/kurzumfrage-teilpensen-auswertung>

Aktionsplan Bildungsqualität: Kantone tragen Verantwortung für die Bildungsqualität

Wir sind als Gesellschaft dazu verpflichtet, in Bildung zu investieren. Sie ist das Fundament für den wirtschaftlichen Erfolg und den Wohlstand der Schweiz. Und sie ist für das Funktionieren einer direkten Demokratie und das gesellschaftliche Zusammenleben zwingend notwendig.

Das **Recht auf Bildung** ist ein Menschenrecht, das allen Menschen – vor allem allen Kindern – zusteht. Das Recht jedes Kindes auf Bildung ist wesentlicher Bestandteil der UNO-Kinderrechtskonvention. Die **Förderung von Bildung und Bildungsqualität** ist jedoch auch Verfassungsauftrag: Gemäss Art. 61a der Bundesverfassung müssen Bund und Kantone «für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz» sorgen.

Der Bildungsbereich ist **föderalistisch organisiert**. Mit Ausnahme der ETH liegt die Zuständigkeit über die Schulen weitgehend in der Verantwortung der Kantone. Entsprechend müssen Massnahmen zur Sicherung der Bildungsqualität auf kantonaler Ebene ansetzen.

Der Aktionsplan Bildungsqualität ist eine koordinierte Initiative des LCH und der kantonalen Lehrpersonenverbände zur Sicherung der Bildungsqualität. Je nach kantonalen Gegebenheiten erfolgt die Umsetzung mittels Volksinitiative, Petition, politischen Vorstössen oder weiteren Aktionen.

Ziel des Aktionsplan ist es, die Bildungsqualität als Auftrag explizit in den kantonalen Verfassungen und Gesetzen zu verankern und die Kantone dazu zu verpflichten, eine genügende Anzahl qualifizierter Lehrpersonen und schulisches Fachpersonal anzustellen. Hier ein Beispiel für eine solche kantonale Verfassungsinitiative (neuer Verfassungstext in roter Schrift):

Verfassung des Kantons xy: Art. 100, Schulen

Verfassungstext	Erläuterung
¹ Kanton und Gemeinden führen öffentliche Kindergärten und Schulen. Der Unterricht ist konfessionell und politisch neutral.	<i>Art. 100 Abs. 1 KV stellt bereits heute gewisse Qualitätsanforderungen an den Unterricht an öffentlichen Kindergärten und Schulen. Der Unterricht muss konfessionell und politisch neutral sein.</i>
^{1bis} Sie sorgen für eine stufengerechte Bildung von flächendeckend hoher Qualität und stellen die dafür notwendigen Mittel zur Verfügung.	<i>Art. 100 Abs. 1^{bis} E-KV führt neu das Kriterium der Qualität des Unterrichts ein. Kanton und Gemeinden sollen die dafür notwendigen Mittel zur Verfügung stellen. Es liegt am Grossen Rat, diese wichtige Vorgabe auf Gesetzesstufe umzusetzen. Er muss dabei nicht nur den gestiegenen Anforderungen an den Schulunterricht Rechnung tragen, sondern auch</i>

	<i>den akuten Mangel an Lehrpersonen bekämpfen.</i>
^{1ter} Sie stellen sicher, dass für die Ausbildung der Schülerinnen und Schüler genügend qualifizierte Lehrpersonen und schulische Fachpersonen zur Verfügung stehen und diese entsprechend ihrer Ausbildung und ihren Kompetenzen eingesetzt werden.	<i>Diese Herausforderungen werden in Art. 100 Abs. 1ter E-KV aufgenommen. Für Schülerinnen und Schüler soll eine genügende Anzahl qualifizierter Lehrpersonen und schulischer Fachpersonen zur Verfügung stehen. Die Lehrpersonen und schulischen Fachpersonen sollen entsprechend ihrer Ausbildung und ihren Kompetenzen eingesetzt werden. Ihre Tätigkeit soll in erster Linie auf den Unterricht gerichtet sein, also den Schülerinnen und Schülern zugutekommen, nicht durch übermässige administrative Belastungen behindert werden.</i>
^{1quater} Sie stellen sicher, dass die Arbeit der Lehrpersonen und schulischen Fachpersonen in erster Linie den Schülerinnen und Schülern zugutekommt.	<i>Diesen Grundsatz bekräftigt Art. 100 Abs. 1^{quater} E-KV.</i>
² Sie können an Privatschulen, die öffentliche Aufgaben erfüllen, Beiträge leisten.	
³ Der Kanton ordnet die Aufsicht über die Privatschulen und den Privatunterricht.	

rot = neuer Verfassungstext

Ziel der kantonalen Aktionen ist es, die Bildungsqualität als Verfassungs- oder Gesetzesauftrag in den Kantonen zu verankern. Auf Detailmassnahmen wird bewusst verzichtet. Die Verantwortung für die Umsetzung des Auftrags liegt bei den kantonalen Regierungen und Parlamenten. Im Folgenden präsentieren wir konkrete Massnahmen, mit denen die Bildungsqualität gesichert werden kann.

Die Forderungen: So sichern wir die Bildungsqualität

Es gibt nicht die eine Massnahme, die den Personalmangel an den Schulen behebt. Sondern es braucht ein **Bündel von Verbesserungen und Anpassungen**. Folgende Massnahmen sind dazu geeignet, den Lehrberuf wieder attraktiver zu machen und die Bildungsqualität zu sichern:

- **Entlastung von Lehrpersonen von administrativen Aufgaben:** Lehrpersonen sollen sich wieder auf den Unterricht konzentrieren können. Dafür braucht es mehr Ressourcen für die Schulleitungen, damit diese sich um die administrativen Aufgaben kümmern können.

- **Weniger Lektionen für Klassenlehrpersonen:** Klassenlehrerinnen und Klassenlehrer haben zu wenig Zeit für die Schülerinnen und Schüler, denn sie sind mit Elterngesprächen, Koordination von Schülern, Erstellung von Beurteilungsdossiers und Zeugnissen, Organisation von Projektwochen etc. besonders gefordert. Darum sollen die Klassenlehrpersonen entlastet und gestärkt werden, um ihre wichtigen Aufgaben weiterhin in hoher Qualität ausüben zu können.
- **Mehr Unterstützung zur Förderung der Schülerinnen und Schüler:** Teamteaching, fest zugeteilte Klassenassistenten oder weitere Fachpersonen bieten im Unterricht wertvolle Unterstützung für Schülerinnen und Schüler sowie Lehrpersonen. Solche Angebote sind auszubauen und zu fördern.
- **Reduktion der Klassengröße:** Kleinere Klassen sind ein effektives Mittel, um die Belastung der Lehrpersonen zu reduzieren und wieder mehr Zeit für das einzelne Kind zu haben. Dadurch können Lehrpersonen in höheren Pensen arbeiten, was unter dem Strich trotz kleineren Klassen den Bedarf an Lehrpersonen verringert.
- **Verpflichtung zur Ausbildung für Lehrpersonen ohne Lehrdiplom:** In Notsituationen ist es zulässig, Personen ohne pädagogische Ausbildung einzustellen, um kurzfristig Engpässe zu überbrücken. Mittel- und langfristig ist eine Ausbildung aber unverzichtbar. Ohne Ausbildung leidet die Unterrichtsqualität, da schon elementares Berufswissen fehlt. Personen ohne adäquates oder ganz ohne Lehrdiplom sollen zeitlich und finanziell unterstützt und gleichzeitig verpflichtet werden, die pädagogische Ausbildung nachzuholen, um weiter unterrichten zu dürfen.
- **Mehr und passendere Angebote für qualifizierte Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger:** Von rund 500 Lehrpersonen, die im Schuljahr 2022/23 im Kanton Zürich ohne Diplom unterrichtet haben, haben weniger als 20 (also rund 4 Prozent) eine Ausbildung an der PH begonnen. Es braucht darum spezifische Angebote für Personen, die mitten im Berufsleben stehen und Familie haben. Dazu zählen insbesondere eine Lösung für den Erwerbsausfall während der Ausbildung oder die Möglichkeit, das Studium berufsbegleitend zu absolvieren.
- **Mehr Ausbildungsplätze für Lehrpersonen:** Die Zahl der Eintritte in die pädagogischen Hochschulen hat in den letzten zehn Jahren um 30 Prozent zugenommen. Die Politik muss Rahmenbedingungen schaffen, damit die Hochschulen das durch den steigenden Bedarf an Lehrpersonen entstehende Wachstum bewältigen können. Ansonsten droht bis 2031 eine Lücke von über 10'000 Lehrpersonen.
- **Stärkere Unterstützung beim Berufseinstieg:** Die Austrittsquote ist bei Lehrpersonen unter 35 Jahren höher als bei älteren Lehrpersonen. Auf Stufe Sek II unterrichten nur 60 Prozent der neu ausgebildeten Lehrpersonen ein Jahr nach Studienabschluss auf dieser Stufe. Darum brauchen Berufseinsteigerinnen und Berufseinsteiger Begleitung und gezielte Unterstützung.
- **Angleichung der Löhne und bessere Löhne auf unteren Stufen:** Die Unterschiede zwischen den Kantonen sind stossend und führen dazu, dass sich Kantone gegenseitig Lehrpersonen abjagen. Kantone mit tiefen Löhnen müssen nachziehen, insbesondere auf unteren Stufen, wo die Löhne nicht mehr den gestiegenen Anforderungen entsprechen.