

Vorlage Stadtparlament

Datum 21. Februar 2023
Beschluss Nr. 2484
Aktenplan 190.05 Stellenplan

Schlüssel zur Berechnung des Stellenbedarfs für die Schulleitungen, die Schulsekretariate und die schulnahen Dienste der Schulgesundheit in Abhängigkeit von der Zahl der Schülerinnen und Schüler

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Das Total der Stellen der Schulleitungen der städtischen Schulen wird ab 1. August 2023 mit einem Sockel pro Schuleinheit von 20 Stellenprozenten und einem Faktor von 0.3 Stellenprozenten pro Schülerin resp. pro Schüler bestimmt.
 2. Das Total der Stellen der Schulsekretariate der städtischen Schulen wird ab 1. August 2023 mit einem Sockel pro Schuleinheit von 10 Stellenprozenten und einem Faktor von 0.08 Stellenprozenten pro Schülerin resp. pro Schüler bestimmt.
 3. Das Total der Stellen der Abteilung «Schulärztlicher Dienst» der Dienststelle Schulgesundheit wird ab 1. August 2023 mit einem Faktor von 0.07 Stellenprozenten pro Schülerin resp. pro Schüler bestimmt.
 4. Das Total der Stellen der «Kinder- und Jugendzahnklinik» der Dienststelle Schulgesundheit wird ab 1. August 2023 mit einem Faktor von 0.29 Stellenprozenten pro Schülerin resp. pro Schüler bestimmt.
 5. Für das Schuljahr 2023/24 werden per 1. August 2023 insgesamt 3.3 zusätzliche Stellen bewilligt (davon 2.4 Stellen für die Schulleitung, 0.3 Stellen für die Schulsekretariate, 0.3 Stellen für den Schulärztlichen Dienst und 0.8 Stellen für die Kinder- und Jugendzahnklinik). Dafür werden Nachtragskredite in der Höhe von total CHF 254'300 bewilligt (davon für die CHF 175'000 für die Stellen der Schulleitungen, CHF 13'800 für die Stellen der Schulsekretariate, CHF 18'800 für die Stellen des Schulärztlichen Dienstes sowie CHF 46'700 für die Stellen der Kinder- und Jugendzahnklinik).
 6. Der Stadtrat wird beauftragt, den Stellenplan nach Massgabe der Ziffern 1 bis 4 jährlich anzupassen (Erhöhung bei einer ansteigenden Zahl der Schülerinnen resp. Schüler; Reduktion bei einer abnehmenden Zahl) und die entsprechenden Kredite mit dem jeweiligen Budget zu beantragen.
-

Zusammenfassung

Zwischen 1994 und 2011 nahm die Zahl der Schülerinnen und Schüler in den städtischen Schulen ab und erreichte im Jahr 2011 mit rund 5'700 Kindern und Jugendlichen eine statistische Talsohle. Seither steigt die Zahl an. Zu Beginn des laufenden Schuljahres 2022/23 wurden in den städtischen Schulen 6'648 Schülerinnen und Schüler verzeichnet.

Bei den Lehrpersonen bestimmt die Anzahl der Klassen die notwendige Zahl an Stellen. Wenn die Zahl der Klassen zunimmt, werden die finanziellen Mittel für die zusätzlich benötigten Stellen als gebundene Ausgabe im Budget eingestellt. Dementsprechend besteht bei den Lehrpersonen bezüglich des Stellenplans kein Handlungsbedarf.

Anders präsentiert sich die Situation bei den Schulleitungen, den Schulsekretariaten, dem Schulärztlichen Dienst und der Kinder- und Jugendzahnklinik. Die steigende Zahl der Schülerinnen und Schüler führt in diesen Bereichen zu einem höheren Arbeitsvolumen. Hier besteht ein Handlungsbedarf, weil die zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen in den letzten Jahren weitgehend unverändert geblieben sind. Diese Vorlage hat einen Schlüssel für die Berechnung der entsprechenden personellen Ressourcen zum Gegenstand. Dieser Schlüssel orientiert sich an der Zahl der Schülerinnen und Schüler. Steigt diese Zahl, werden zusätzliche Stellen geschaffen. Sinkt die Zahl, werden Stellen abgebaut.

Mehrere Gründe sprechen für einen solchen Berechnungsschlüssel. Die Stadt nimmt ihre Fürsorgepflicht als Arbeitgeberin wahr, indem sie für die Bewältigung der zunehmenden Arbeit die Stellenzahl in den betroffenen Arbeitsbereichen entsprechend anpasst. Mit dieser Massnahme kann die Qualität hochgehalten werden. Umgekehrt wären bei einem Verzicht auf Massnahmen Qualitätseinbussen zu erwarten. Schliesslich leistet die vorgeschlagene die Massnahmen einen Beitrag dazu, dass die Attraktivität der Stadt als Arbeitgeberin hochgehalten wird. Das ist angesichts des Fachkräftemangels von grosser Bedeutung, welcher sich zunehmend bemerkbar macht.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage.....	4
1.1	Schulleitungspensen sowie Ressourcen der Schulsekretariate	4
1.2	Schulärztlicher Dienst sowie Kinder- und Jugendzahnklinik.....	4
1.3	Handlungsbedarf	5
2	Rückblick: Entwicklung der Stellenzahlen	6
2.1	Schulleitungen.....	6
2.2	Schulsekretariate	6
2.3	Schulärztlicher Dienst	7
2.4	Kinder- und Jugendzahnklinik	7
3	Auswirkungen der steigenden Zahl der Schülerinnen und Schüler.....	9
3.1	Schulleitungen und Schulsekretariate.....	9
3.2	Schulärztlicher Dienst	10
3.3	Kinder- und Jugendzahnklinik	10
4	Bisherige Ressourcenausstattung und Einführung von Berechnungsschlüsseln	10
4.1	Schulleitungen.....	10
4.2	Schulsekretariat	11
4.3	Schulärztlicher Dienst (SAD)	12
4.4	Kinder- und Jugendzahnklinik (KJZK).....	12
5	Auswirkungen auf den Stellenplan und den Finanzbedarf.....	13
5.1	Einleitung	13
5.2	Schulleitungen.....	13
5.3	Schulsekretariate	13
5.4	Schulärztlicher Dienst	14
5.5	Kinder- und Jugendzahnklinik	15
6	Stellungnahme des pädagogischen Beirats	15
7	Finanzielle Auswirkungen und finanzpolitische Würdigung	15
8	Umsetzung	18
8.1	Nachtragskredite für die erstmalige Anwendung per August 2023	18
8.2	Bereitstellung der Mittel ab 2024 mit dem ordentlichen Budget	18
8.3	Qualifizierung als ungebundene Ausgabe	18
8.4	Personelles und Infrastruktur	19
8.5	Rechtliche Konsequenzen	19

1 Ausgangslage

1.1 Schulleitungspensen sowie Ressourcen der Schulsekretariate

Mit Inkrafttreten der neuen Schulorganisation am 1. August 2007 erhielten die Schulleitungen der städtischen Schulen auf der Basis eines Entscheids des Stadtparlaments¹ erstmals Aufgaben der Personalführung und Personalqualifikation. Auf den gleichen Zeitpunkt hin wurden die zur Verfügung stehende Anzahl der Stellen und der Lohn der Schulleitungen festgelegt. Weiter wurden für die Primarschulen, denen auch die Kindergärten zugeordnet sind, Schulsekretariate eingeführt.²

1.2 Schulärztlicher Dienst sowie Kinder- und Jugendzahnklinik

Die Dienststelle Schulgesundheit ist unter anderem für die Umsetzung der kantonal geregelten schulzahnärztlichen und schulärztlichen Reihenuntersuchungen verantwortlich³. Sie führt darüber hinaus auch weitere Angebote, die nachfolgend beschrieben werden.

Die kantonale Verordnung über die schulärztliche Versorgung (sGS 211.21) verpflichtet jede Schulgemeinde, ein schulärztliches Angebot für die öffentliche Volksschule zur Verfügung zu stellen. Dieses umfasst die Erhaltung und Förderung der körperlichen und seelischen Gesundheit der Schulkinder, die Früherkennung von Gesundheitsstörungen sowie die ärztliche Beratung in Fragen der Gesundheitserziehung von Eltern, Lehrpersonen sowie politischen Gremien. Die schulärztlichen Untersuchungen finden mit allen Schülerinnen und Schülern im zweiten Kindergarten, in der fünften Primarklasse sowie in der dritten Oberstufe statt. Damit verbunden sind Kontrollen der Impfausweise, Empfehlungen von Impfungen sowie Verabreichung derselben nach Einwilligung der Eltern. Der Schulärztliche Dienst erbringt auch präventiv wirkende Angebote wie die Ernährungsberatung sowie die Sexualpädagogik.

Die Kinder- und Jugendzahnklinik erbringt zwei Leistungsbereiche:

- Die kantonale Schulzahnpflegeverordnung (sGS 213.13) verpflichtet jede Schulgemeinde, die Organisation, Durchführung und Überwachung der Schulzahnpflege während der obligatorischen Schulzeit zu sichern. Ein Schulträger kann diese Aufgabe entweder privaten Dienstleisterinnen oder Dienstleistern übertragen oder selbst ein entsprechendes Angebot führen. Die Kinder- und Jugendzahnklinik führt diese Aufgaben für alle städtischen Schulen durch. Die schulzahnärztliche Tätigkeit umfasst die Orientierung über gesunde Ernährung, die Anleitung zur Mundhygiene und zur richtigen Zahnpflege sowie die Durchführung von dem Alter angepassten vorbeugenden Massnahmen und die jährliche Untersuchung des Gebisses der Schülerinnen und Schüler. Die Aufgaben gemäss kantonomer Schulzahnpflegeverordnung können als «obligatorisch» bezeichnet werden.
- Zudem bietet die Kinder- und Jugendzahnklinik die Behandlung von Zahnschäden und Fehlstellungen von Zähnen oder Kiefern. Die betreffenden Aufgaben und Dienstleistungen können als «freiwillig» be-

¹ Vgl. Vorlage des Stadtrats an das Stadtparlament Nr. 1610 vom 14. März 2006, S. 32 f.

² Vgl. Vorlage des Stadtrats an das Stadtparlament Nr. 2164 vom 12. September 2006. Auf der Oberstufe bestanden damals bereits Schulsekretariate.

³ Für die schulpsychologische Versorgung liegt eine Leistungsvereinbarung mit dem Kanton St.Gallen vor, die den Berechnungsschlüssel der Pensen pro 100 Schülerinnen und Schüler klar festlegt. Liegt der städtische Schulpsychologische Dienst aufgrund von steigenden Schülerzahlen unter dem vorgegebenen Richtwert, muss die Stadt die Pensen anpassen, da sonst die Leistungsvereinbarung nicht mehr eingehalten werden kann. Die Stadt erhält dafür einen Beitrag des Kantons.

zeichnet werden. Für die Stadt als Trägerin der Kinder- und Jugendzahnklinik besteht keine Verpflichtung gemäss übergeordnetem Recht, ein solches Angebot zu führen. Weiterführende Aussagen dazu werden in Kap. 2.4 gemacht.

1.3 Handlungsbedarf

Zwischen 1994 und 2011 nahm die Zahl der Schülerinnen und Schüler in den städtischen Schulen ab und erreichte im Jahr 2011 mit rund 5'700 Kindern und Jugendlichen eine statistische Talsohle. Seither steigt die Zahl an. Zu Beginn des laufenden Schuljahres 2022/23 wurden in den städtischen Schulen 6'648 Schülerinnen und Schüler verzeichnet.

In den vergangenen Jahren wurde die Zahl der Stellen der Schulleitungen und der Schulsekretariate nur punktuell angepasst. Im schulärztlichen Dienst gab es seit langer Zeit keine Anpassung mehr. In der Kinder- und Jugendzahnklinik wurden in den vergangenen Jahren zusätzliche Stellen im freiwilligen Bereich (Behandlung von Zahnschäden oder Fehlstellungen) geschaffen, deren Mehrkosten mit Mehreinnahmen kompensiert werden konnten.

Bis zum Jahr 2030 werden an den städtischen Schulen rund 7'200 Schülerinnen und Schüler erwartet. Das entspricht im Vergleich zum Jahr 2011 einer Zunahme um 1'600 Schülerinnen und Schüler (+ 26 Prozent) und im Vergleich zum laufenden Schuljahr 2022/23 einer Zunahme um rund 550 Schülerinnen und Schüler (+ 8 Prozent).

Bei den Lehrpersonen bestimmt die Anzahl der Klassen die notwendige Zahl an Stellen. Die entsprechenden finanziellen Mittel werden als gebundene Ausgabe im Budget eingestellt, der Stellenplan wird im Sinne eines Automatismus nachgeführt. Das gleiche gilt für den Logopädischen Dienst. Die Stellen der Logopädinnen und Logopäden werden im Stellenplan der Lehrpersonen geführt, welcher automatisch an die Zahl der Klassen angepasst wird. Auch beim Schulpsychologischen Dienst besteht bereits heute ein Mechanismus zur Berechnung der benötigten Stellen, der an die Zahl der Schülerinnen und Schüler gebunden sind. Dementsprechend besteht bei den Lehrpersonen sowie beim Logopädischen und Schulpsychologischen Dienst kein Handlungsbedarf nach einem Schlüssel zur Berechnung der notwendigen Stellen.

Anders präsentiert sich die Situation bei den Schulleitungen, den Schulsekretariaten, dem Schulärztlichen Dienst und der Kinder- und Jugendzahnklinik. Die steigende Zahl der Schülerinnen und Schüler führt in diesen Bereichen zu einem höheren Arbeitsvolumen. Bei einer steigenden Zahl der Schülerinnen und Schüler führen die schulnahen Dienste der Schulgesundheit mehr gesetzlich vorgeschriebene Reihenuntersuchungen durch. Die Schulleitungen sind für eine zunehmende Zahl an Lehrpersonen und Klassen zuständig. Auch in den Schulsekretariaten wächst das Arbeitsvolumen mit der Zahl der Kinder und Jugendlichen. Heute gibt es keinen Schlüssel, welcher die Zahl der benötigten personellen Ressourcen nach Massgabe der Zahl der Schülerinnen und Schüler definieren würde. Weil die zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen in den genannten Bereichen weitgehend unverändert geblieben sind, besteht der Handlungsbedarf darin, für die Erbringung der Aufgaben der Schulleitungen, der Schulsekretariate, des Schulärztlichen Dienstes und der Kinder- und Jugendzahnklinik mehr personelle Ressourcen zur Verfügung zu stellen. In dieser Vorlage werden Schlüssel für die Berechnung der entsprechenden personellen Ressourcen vorgeschlagen, welche an die Zahl der Schülerinnen und Schüler gebunden sind.

2 Rückblick: Entwicklung der Stellenzahlen

2.1 Schulleitungen

Für die Schulleitungen standen per August 2007 insgesamt 17.52 Stellen zur Verfügung. Eine Arbeitsplatzevaluation machte insbesondere den hohen innerstädtischen Koordinationsaufwand deutlich. Für die Stadt St.Gallen als grösste Schulträgerin im Kanton ist ein guter Informationsaustausch unter den Schulleitungen und zu der ihnen übergeordneten Bereichsleitung resp. Dienststellenleitung mit einem zusätzlichen zeitlichen Aufwand verbunden. Weiter ist eine Koordination in Fragen und Themen erforderlich, die alle Schulen betreffen. Koordination und Informationsaustausch erfolgen hauptsächlich in der rund 12-mal pro Jahr stattfindenden Schulleitungskonferenz, an welcher die Bereichsleitungen und bei Bedarf auch die Dienststellenleitung oder andere Gäste teilnehmen. Kleine Schulträger haben einen deutlich geringeren Koordinations- und Informationsaufwand. Vor diesem Hintergrund bewilligte das Stadtparlament⁴ für die Schulleitungen per 1. Januar 2010 zusätzliche 3.34 Stellen. Seither umfasst der Stellenplan gesamthaft 20.86 Stellen für Schulleitungen.

Jahr	Schulleitung Oberstufe	Schulleitung Kindergarten / Primarschule	Schulleitung Total
2007	4.5	13.02	17.52
Seit 2010	Das Gesamtpensum wird aufgrund der Anzahl Schüler und Schülerinnen auf die Schuleinheiten verteilt.		20.86 (+ 3.34)

Tabelle 1 Entwicklung der Anzahl Stellen für die Schulleitung der Stadt St.Gallen

2.2 Schulsekretariate

Bis August 2007 bestanden nur auf der Oberstufe Schulsekretariate. Dafür standen damals insgesamt 1.67 Stellen zur Verfügung. Per August 2007 wurden auf der Grundlage eines Beschlusses des Stadtparlaments auch in den städtischen Primarschulen – diesen angeschlossen sind die Kindergärten – Schulsekretariate eingeführt und im Stellenplan mit insgesamt 1.22 Stellen dotiert⁵. In diesem Beschluss wurde ausgeführt, dass angesichts der damaligen Bemessungsgrösse mehr Sekretariatsstellen in den Schulen geschaffen werden könnten. Im Jahr 2009 wurden denn auch weitere 0.95 Stellen für die Kindergärten und Primarschulen bewilligt. Im Jahr 2009 bestanden somit insgesamt 3.84 Stellen für alle städtischen Schulsekretariate.

Per 1. Januar 2010 wurde eine neue Regelung eingeführt, wonach für 100 Stellenprozente der Schulleitung 30 Stellenprozente für das Schulsekretariat zur Verfügung gestellt werden sollen⁶. Dieser vom Stadtparlament beschlossene Berechnungsschlüssel hatte eine Erhöhung des Stellenplans für die Schulsekretariate für die Kindergärten und Primarschulen um 1.75 Stellen auf 3.92 Stellen zur Folge. Im erwähnten Stadtparlamentsbeschluss wurde dargelegt, dass der neue Berechnungsschlüssel für die Stellenausstattung der Schulsekretariate in den Oberstufenschulen zu einer Reduktion der Stellen geführt hätte. Davon wurde damals aber Abstand genommen. Auf der Oberstufe wurde mit anderen Worten am noch heute gültigen Status quo (1.67 Stellen) festgehalten. Für alle städtischen Schulsekretariate waren im Jahr 2010 somit insgesamt 5.59 Stellen im Stellenplan eingestellt.

Aufgrund der kantonalen Vorgaben im Zusammenhang mit dem neuen Berufsauftrag für die Volksschullehrpersonen musste der Stellenplan im Jahr 2019 einer Bereinigung unterzogen werden. Per 1. August

⁴ Vorlage des Stadtrats an das Stadtparlament Nr. 0656 vom 16. Juni 2009.

⁵ Vorlage des Stadtrats an das Stadtparlament Nr. 2164 vom 12. September 2006.

⁶ Vorlage des Stadtrats an das Stadtparlament Nr. 0656 vom 16. Juni 2009, S. 11.

2019 wurden administrative Aufgaben im Umfang von 1.07 Vollzeitstellen verlagert. Dabei ging es um Aufgaben, welche zuvor von Lehrpersonen aus dem für den Unterricht zur Verfügung stehenden Stellenpool wahrgenommen wurden. Diese Aufgaben wurden neu den Schulsekretariaten zugeteilt. Konkret ging es beispielsweise um die Aktenführung für Schülerinnen und Schülern mit pädagogisch-therapeutischem Bedarf. Seither umfasst der Stellenplan für die städtischen Schulsekretariate gesamthaft 6.66 Vollzeitstellen.

Jahr	Schulsekretariate Oberstufe	Schulsekretariate Kindergarten / Primarschule	Schulsekretariate Total
Vor 2007	1.67	0	1.67
2007	1.67 (unverändert)	1.22 (+1.22)	2.89 (+1.22)
2009	1.67 (unverändert)	2.17 (+0.95)	3.84 (+0.95)
2010	1.67 (unverändert)	3.92 (+1.75)	5.59 (+1.75)
Seit 2019	1.67 (unverändert)	4.99 (+1.07)	6.66 (+1.07)

Tabelle 2 Entwicklung der Anzahl Stellen für die Schulsekretariate der Stadt St.Gallen

2.3 Schulärztlicher Dienst

Für die Reihenuntersuchungen stehen im Schulärztlichen Dienst seit vielen Jahren unverändert 2.5 Stellen zur Verfügung (davon 1.1 Stellen für Schulärztinnen⁷ und 1.4 Stellen für die Administration und die Medizinischen Praxisassistentinnen). Für die weiteren Bereiche des Schulärztlichen Dienstes sind im Stellenplan insgesamt 1.8 Stellen enthalten (davon 0.8 Stellen für die Sexualpädagogik, 0.5 Stellen für die Ernährungsberatung und 0.5 Stellen für die weiteren Aufgaben wie Orthoptistik).

Jahr	Schulärztinnen	MPA/Administration	Weitere (Orthoptistik, Ernährungsberatung und Sexualpädagogik)	SAD Total
2022	1.1	1.4	1.8	4.3

Tabelle 3 Entwicklung der Anzahl Stellen für die schulärztlichen Reihenuntersuchungen der Stadt St.Gallen

2.4 Kinder- und Jugendzahnklinik

Den Grundstein für die Kinder- und Jugendzahnklinik legte der Schulrat der Einwohnerschulgemeinde St.Gallen im Jahre 1911 mit der Anstellung eines Schulzahnarztes im Nebenamt. Heute stellt die Klinik einerseits die Durchführung der kantonal vorgeschriebenen Schulzahnpflege sicher und untersucht in diesem Zusammenhang jährlich zwischen 6'500 und 7'000 Kinder im Klassenverband auf Zahnschäden, Zahnfehlstellungen und Kieferanomalien. Weiter werden in der Klinik jährlich rund 2'000 Kinder und Jugendliche infolge Zahn- und Mundkrankheiten behandelt, einschliesslich der Fehlstellung von Zähnen und Kiefer. Im Stellenplan der Kinder- und Jugendzahnklinik werden insgesamt 18.2 Stellen geführt. Davon werden rund 3.6 Stellen für die «obligatorischen» Leistungen gemäss der kantonalen Schul Zahnverordnung eingesetzt und rund 14.6 Stellen für den «freiwilligen» Bereich der Behandlung von Zahnschäden und Fehlstellungen.

Ursprünglich war die Kinder- und Jugendzahnklinik nicht in der städtischen Gesetzgebung verankert. Eine solche Grundlage schaffte das Stadtparlament mit Beschluss vom 26. August 2014 (Nachtrag IV zur

⁷ In den Berufsgruppen, welche in dieser Klammer genannt werden, sind seit vielen Jahren und bis heute fast ausschliesslich Frauen tätig. Daher wird auf die männliche Berufsbezeichnung im Folgenden verzichtet.

Schulordnung⁸). In diesem Zusammenhang wurde auf politischer Ebene die Grundsatzfrage nach dem Sinn und Zweck einer Kinder- und Jugendzahnklinik gestellt. Sie steht in Konkurrenz zu privaten Zahnärztinnen und Zahnärzten. Erfahrungsgemäss wird dieser Umstand kontrovers diskutiert. Dabei schwingt die Frage nach der Höhe von städtischen Beiträgen an die Behandlung von Zahnschäden und Fehlstellungen mit. Deshalb möchte der Stadtrat im Sinne eines Exkurses seine Haltung darlegen.

Die Vorgaben würden es zulassen, die Aufgaben gemäss der kantonalen Schulzahnverordnung privaten Dienstleisterinnen und Dienstleistern zu übertragen. Der Stadtrat ist überzeugt, dass die Führung einer städtischen Kinder- und Jugendzahnklinik einen Zusatznutzen im Bereich der Sozialmedizin schafft. Die Stadt kann im Rahmen des vom Stadtparlament beschlossenen Nachtrags IV zur Schulordnung Beiträge an die Kosten von Zahn- und kieferorthopädischen Behandlungen ausrichten. Der Stadtrat begrüsst diese sozialpolitisch motivierte Unterstützungsmöglichkeit. Sie kommt Familien mit tiefem Einkommen zugute. Würde auf die Beiträge verzichtet, bestünde die Gefahr, dass Zahnschäden und Kieferfehlstellungen von Kindern und Jugendlichen aus solchen Familien zu spät oder im äussersten Fall gar nicht behandelt würden. Zudem kann die Kinder- und Jugendzahnklinik als eines der wenigen spezialisierten Kompetenzzentren für Kinderzahnmedizin in der Ostschweiz in Zusammenarbeit mit dem Kinderspital Behandlungen unter Narkose durchführen. Die Nachfrage ist vor allem bei jüngeren Kindern gross. Die Führung einer städtischen Kinder- und Jugendzahnklinik schafft aber auch im Bereich der «obligatorischen» Leistungen gemäss der kantonalen Schulzahnverordnung einen Mehrnutzen. Sämtliche Reihenuntersuchungen können im Klassenverband und damit ressourcenschonender durchgeführt werden, wobei die Erreichbarkeit aller Kinder und Jugendlichen besser gewährleistet werden kann. Durch die Einbindung in die Stadtverwaltung gestaltet sich die Zusammenarbeit mit den städtischen Schulen einfach. Im Zusammenspiel mit dem Schulärztlichen Dienst und den weiteren Abteilungen der Dienststelle Schulgesundheit ergeben sich zudem punktuelle Synergien.

In finanzieller Hinsicht wird zwischen den «obligatorischen» Leistungen gemäss der kantonalen Schulzahnverordnung und dem «freiwilligen» Bereich der Behandlung von Zahnschäden und Fehlstellungen differenziert. In den Rechnungen der Stadt St.Gallen wurden in den Jahre 2015 bis 2022 für die «obligatorischen» Dienstleistungen im Durchschnitt rund CHF 605'000 ausgewiesen. Im gleichen Zeitraum erwirtschaftete die Kinder- und Jugendzahnklinik im Bereich der «freiwilligen» Leistungen einen Ertragsüberschuss von durchschnittlich rund CHF 135'000 (für die Jahre 2015 bis 2017 nach altrechtlicher Rabattregelung: Aufwandüberschuss von CHF 60'000; für die Jahre 2018 bis 2022 nach neuer Rabattregelung: Ertragsüberschuss von CHF 250'000; weiterführende Aussagen dazu werden später gemacht).

Im Sinne der Vollständigkeit und der Transparenz muss mit Blick auf die Rechnungslegung erwähnt werden, dass es sich bei den ausgewiesenen Kosten nicht um Vollkosten über sämtliche Bereiche handelt.⁹ Nur ein geringer Teil der Kosten wird nicht ausgewiesen. Darunter fallen insbesondere die sogenannten «Overhead-Kosten», welche den Aufwand für zentral bezogene Dienstleistungen (Buchhaltung, Lohnadministration, Leistungen der Personaldienste usw.) umfassen sowie die Kosten für die Arbeit der Dienststellenleitung, der Direktion und des Stabs zugunsten der Klinik.

⁸ Die entsprechende Vorlage ist im Internet abrufbar unter dem folgenden Link:

<https://ftp-sg.oca.ch/stadtparlament/7ddb2c6f585f4198a1ba18b46f5da924-332.pdf> (Stand 08.02.2023).

Das Stadtparlament beschloss nicht den beantragten Wortlaut, sondern eine von der GPK eingebrachte Fassung.

⁹ Ausgewiesen werden insbesondere die Lohn- und Lohnnebenkosten, der Sachaufwand (inkl. der Kosten für Geräte, Dienstkleider, Reinigungsmaterial usw.), die Kosten für die Nutzung der Räumlichkeiten (inkl. Miete, Heizung und Unterhalt, im Durchschnitt der genannten Jahre betrug der Aufwand dafür rund CHF 175'000 pro Jahr).

In den zuvor genannten Zahlen sind die Rabatte eingerechnet, die an einkommensschwache Familien mit entsprechendem Anspruch gewährt werden. Mit der Umsetzung des vom Stadtparlament am 26. August 2014 beschlossenen Nachtrags IV zur Schulordnung per 1. Januar 2017 nahmen die städtischen Beiträge an die Behandlungen ab (2016: CHF 871'955; 2017: CHF 807'246; 2018: CHF 405'928; 2019: CHF 243'633; 2020: CHF 293'691; 2021: CHF 262'561; 2022: CHF 210'870). Der Grund liegt darin, dass mit dem Nachtrag IV zur Schulordnung die altrechtlichen Rabattstufen von 90 % und 80 % aufgehoben wurden. Mit der neuen Regelung aus dem Jahr 2017 beträgt der maximale Rabatt 75 %¹⁰. Zudem richtet sich die Höhe des städtischen Beitrags neu nach den Netto-Behandlungskosten, welche nach Abzug allfälliger Krankenkassen- und Versicherungsbeiträge resultieren.

3 Auswirkungen der steigenden Zahl der Schülerinnen und Schüler

3.1 Schulleitungen und Schulsekretariate

Mit dem Wachstum der Anzahl Schülerinnen und Schüler nehmen sowohl der Führungsaufwand als auch der administrative Arbeitsaufwand in den Schulen zu. Wenn die Ressourcenausstattung der Schulleitungen und Schulsekretariate der städtischen Schulen unverändert beibehalten würde, wäre in den nächsten Jahren ein Absinken der Ausstattung mit personellen Ressourcen an den unteren Bereich der Bandbreite der Empfehlungen die Folge.

Wenn der Stellenplan der Schulleitungen nicht mit der Zahl der Schülerinnen und Schüler mitwachsen würde, müssten Prioritäten gesetzt und Abstriche gemacht werden. Dadurch wären im Vergleich zu heute Qualitätseinbussen zu erwarten. Aufgrund der Erfahrung wären Abstriche bei der Schulentwicklung, bei der Qualitätsentwicklung und bei der Führungsarbeit zu erwarten. Es würde vermehrt eine Fokussierung auf die oft administrativen Alltagsgeschäfte erfolgen, was die negative Folge hätte, dass notwendige personelle, pädagogische und organisatorische Entwicklungen nicht oder verzögert angepackt würden. Ohne zusätzliche Ressourcen in den Schulsekretariaten würden die Schulleitungen vermehrt administrative Arbeit übernehmen, wiederum mit entsprechenden Abstrichen sowohl bei der Führungs- als auch bei der Schulentwicklungsarbeit.

Gute Führung ist eine wesentliche Voraussetzung für gute Schulen. Eine Stärkung der Führungsstrukturen wird die Qualität der Schulen verbessern, wenn sie unter anderem zur Entlastung und dadurch zur Stärkung der Lehrpersonen in ihrem Kerngeschäft, dem Unterricht, führt.¹¹ Die Schulleitung hat dabei eine zentrale Rolle inne. Aufgrund dessen muss für die Schulleitung genügend Ressourcen für ihre Führungstätigkeit, für die Personalentwicklung und für das betriebliche Qualitäts- und Gesundheitsmanagements zur Verfügung stehen. Ferner müssen genügend zeitliche Ressourcen für den Aufbau und die Pflege von kooperativen Strukturen an der Schule und für die einzelnen Lehrpersonen zur Verfügung stehen. Dies leistet einen Beitrag dazu, dass die Lehrpersonen ihren Berufsauftrag qualitativ hochstehend bewältigen können, ohne ihre Gesundheit zu gefährden.

¹⁰ Für Behandlungen, welche vor der Umsetzung der neuen Rabattregelung vereinbart worden waren, galten im Sinne einer Übergangsregelung bis zu deren Abschluss noch die altrechtlichen Rabatte.

¹¹ Economiesuisse, Dossier Politik, «Gut geführte öffentliche Schulen für eine gute Bildung», 27.08.2020.

Gemäss Schulleitungsmonitor Schweiz 2021¹² verwenden Schulleitungen 23 Prozent ihres Pensums für die Personalführung und -entwicklung auf, was gemessen an der Jahresarbeitszeit von rund 1'900 Stunden rund 440 Stunden entspricht. In die Personalführung und -entwicklung fallen folgende Tätigkeiten: jährliche Führung der Mitarbeitendengespräche (MAG), jährliche Unterrichtsbesuche und Personalführung in schwierigen Situationen (Teamkonflikt, schwierige Situationen mit einzelnen Lehrpersonen, Einführung neuer Lehrpersonen etc.). Die aktuelle Situation in den städtischen Schulen zeigt, dass mit den bestehenden Schulleitungspensen im Bereich der Personalführung und -entwicklung aufgrund der zunehmenden Prioritätensetzung Abstriche gemacht werden müssen.

Eine im Quervergleich schlechtere Ressourcenausstattung könnte sich zudem negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit der Stadt bei der Rekrutierung von künftigen Schulleitungspersonen auswirken. Seit einigen Jahren ist die Suche nach geeigneten Schulleiterinnen und Schulleitern anspruchsvoll. Der Markt ist ausgetrocknet. Bei dieser Arbeitsmarktlage kommt den Rahmenbedingungen, die eine Arbeitgeberin resp. ein Arbeitgeber setzt, eine hohe Bedeutung zu.

3.2 Schulärztlicher Dienst

Im Schulärztlichen Dienst findet bei gleichbleibenden Stellen und einer steigenden Zahl an Schülerinnen und Schüler eine Verlagerung statt. Ein zunehmender Anteil der bestehenden Ressourcen wird für die Reihenuntersuchungen eingesetzt. Dementsprechend sinkt der Anteil der Ressourcen für die weiteren, in der kantonalen Verordnung geregelten Aufgabenbereiche wie die Integrationssprechstunden, epidemiologische Themen sowie komplexe Gesundheitsfragen zu Kindern mit besonderen Bedürfnissen. Auch für die präventiv wirkenden Angebote wie die Ernährungsberatung sowie die Sexualpädagogik stehen infolge der Verlagerung immer weniger Ressourcen zur Verfügung.

3.3 Kinder- und Jugendzahnklinik

Auch in der Kinder- und Jugendzahnklinik führt die steigende Zahl der Schülerinnen und Schüler zu einer Verlagerung. Wegen des erhöhten Zeitaufwands für die obligatorischen Reihenuntersuchungen stehen entsprechend weniger personelle Ressourcen für die kostenpflichtigen Behandlungen von Zahnschäden und Fehlstellungen zur Verfügung, was das Einnahmepotential der Klinik schmälert. Zudem ist mit der zunehmenden Zahl der Schülerinnen und Schüler eine Steigerung der Nachfrage nach Zahnbehandlungen verbunden. Aktuell gibt es Wartezeiten von bis zu drei Monaten für Zahnbehandlungen. Ohne Stellenausweitung nimmt die Wartezeit weiter zu.

4 Bisherige Ressourcenausstattung und Einführung von Berechnungsschlüsseln

4.1 Schulleitungen

Im Zeitpunkt der Einführung von Schulleitungen mit Personalverantwortung in den städtischen Schulen im Jahr 2007 wurden zur Berechnung des zur Verfügung stehenden Führungspensums¹³ die kantonalen Weisungen aus dem Jahre 2004 angewendet. Im Jahr 2012 erliess der Verband St.Galler Volksschulträger (SGV) eine Orientierungshilfe, welche davon ausgeht, dass der Zeitaufwand für die Führungsarbeit

¹² Fachhochschule Nordwest (Tulowitzki, P., Pietsch, M., Berger, J., Grigoleit, E., & Sposato, G.), «Schulleitungsmonitor Schweiz 2021 – Kurzbericht» 2022.

¹³ Das Führungspensum wird hier verstanden als Pensum, welches der Schulleitung zur Führung ihrer Schuleinheit zur Verfügung steht. Dieses Führungspensum kann in grossen Schuleinheiten auch mehr als 100 % betragen und diesfalls auf mehrere Personen aufgeteilt sein. Die administrative Unterstützung durch die Schulsekretärin ist darin nicht enthalten.

und die Administration mit der Zahl der Schülerinnen und Schüler schwankt. Gemäss dieser Orientierungshilfe generieren 300 bis 400 Schülerinnen und Schüler im Sinne eines Richtwerts eine Vollzeitstelle (100 Stellenprozente) einer Schulleitung. Somit lag der Stellenbedarf der Schulleitung gemäss der Empfehlung aus dem Jahr 2012 umgerechnet als Faktor pro Schülerin resp. pro Schüler innerhalb einer Bandbreite von 0.25 bis 0.33 Stellenprozenten.

Im Laufe des Jahres 2020 wurden zwischen dem Verband St.Galler Volksschulträger (SGV) und dem Verband Schulleiterinnen und Schulleiter Kanton St.Gallen (VSLSG) unter Mitwirkung der Vereinigung der St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) in sozialpartnerschaftlicher Zusammenarbeit neue Grundlagen für die Anstellung von Schulleitungen erstellt und mit Datum vom 5. März 2021 freigegeben. Diese legen für eine Vollzeitstelle einer Schulleitung einen Richtwert von 250 bis 350 Schülerinnen und Schülern fest. Umgerechnet auf eine Schülerin resp. einen Schüler liegt der Stellenbedarf für die Schulleitung in einer Bandbreite von 0.29 bis 0.40 Stellenprozenten.

Der effektive Wert des Faktors für die Ressourcenausstattung der Schulleitungen lag in der jüngeren Vergangenheit zwischen 0.31 und 0.33 Stellenprozenten pro Schülerin resp. pro Schüler (Schuljahr 2018/19: 0.33; Schuljahr 2019/20: 0.33; Schuljahr 2020/21: 0.32; Schuljahr 2021/22: 0.32; Schuljahr 2022/23: 0.31). Während sich dieser Wert gemessen an der Orientierungshilfe aus dem Jahr 2012 noch am oberen Ende der Bandbreite bewegte, liegt er rechnerisch in der unteren Hälfte der Bandbreite der Empfehlungen aus dem Jahr 2021.

Künftig soll für jede der 18 Schuleinheiten (14 Schuleinzugsgebiete Primarschulen und Kindergärten; drei Oberstufeneinzugsgebiete und Talentschule) ein Sockel von 20 Stellenprozenten bereitgestellt werden und zusätzlich ein variables Pensum mit einem Faktor von 0.3 Stellenprozenten pro Schülerin resp. pro Schüler. Der Sockel und das variable Pensum entsprechen stadtweit einem Faktor von durchschnittlich 0.35. Je nach Anzahl Schülerinnen und Schüler beträgt der Faktor in den einzelnen Schuleinheiten zwischen 0.34 und 0.39 Stellenprozenten. Der Durchschnittswert des gewählten Faktors liegt knapp über dem Mittelwert der oben erwähnten empfohlenen Bandbreite aus dem Jahr 2020 (0.29 bis 0.40 Stellenprozente), die gemeinsam von den Sozialpartnern (SGV, VSLSG und VSGP) erarbeitet wurde. Diese Ressourcenausstattung wird der grossen Herausforderung der nächsten Jahre im Zusammenhang mit dem Fachkräftemangel bei den Lehrpersonen gerecht. Dazu werden in Kap. 7 (Finanzielle Auswirkungen und finanzpolitische Würdigung) weiterführende Aussagen gemacht.

4.2 Schulsekretariat

Zu den Schulsekretariaten bestehen keine übergeordneten Vorgaben oder Empfehlungen und auch keine erhärteten innerkantonalen Vergleichswerte. Als Referenz können die heute noch gültigen Empfehlungen des Kantons Berns aus dem Jahr 2008 dienen, welche pro Vollzeitstelle der Schulleitung ein Sekretariatspensum zwischen 30 und 50 Stellenprozenten vorsehen. In der St.Gallen resultiert aktuell ein Verhältnis von rund 32 Sekretariats-Stellenprozenten pro Vollzeitstelle einer Schulleitung. Die Ressourcenausstattung der Schulsekretariate der Stadt St.Gallen bewegt sich demnach am unteren Ende der Berner Empfehlung.

Per August 2019 wurde die städtische Grundlage für die Verteilung der bewilligten Stellen der Schulsekretariate auf die einzelnen Schulhäuser bereinigt. Die Verteilung der bewilligten Sekretariatsstellen auf die einzelnen Schuleinheiten wird nach Massgabe der Zahl der Schülerinnen und Schüler vorgenommen. Der effektive Faktor der Schulsekretariatsstellen nahm angesichts der steigenden Zahl der Kinder und

Jugendlichen in den städtischen Schulen in der jüngeren Vergangenheit bei einer gleichbleibenden Zahl von 6.66 Vollzeitstellen ab (Schuljahr 2018/19: 0.107; Schuljahr 2019/20: 0.105; Schuljahr 2020/21: 0.103; Schuljahr 2021/22: 0.103; Schuljahr 2022/23: 0.100).

Künftig soll für jede der 17 Schuleinheiten (14 Schuleinzugsgebiete Primarschulen und Kindergarten; drei Oberstufeneinzugsgebiete) ein Sockel von 10 Stellenprozent bereitgestellt werden und zusätzlich ein variables Pensum mit einem Faktor von 0.08 Stellenprozenten pro Schülerin resp. pro Schüler. Der Sockel und das variable Pensum zusammen entsprechen einem Faktor von 0.104 bis 0.106, welcher je nach Anzahl der Schülerinnen und Schülern total bzw. pro Schuleinheit variiert.

4.3 Schulärztlicher Dienst (SAD)

Da die Schulärztlichen Dienste in der Schweiz regional sehr unterschiedlich ausgerichtet sind, können keine Vergleichswerte anderer Schulträger für den Stellenbedarf beigezogen werden. Der effektive Wert der eingesetzten Stellenprozente pro Schülerin resp. pro Schüler nahm angesichts der steigenden Zahl der Kinder und Jugendlichen in den städtischen Schulen ab (Schuljahr 2018/19: 0.069; Schuljahr 2019/20: 0.068; Schuljahr 2020/21: 0.066; Schuljahr 2021/22: 0.066; Schuljahr 2022/23: 0.065).

Um die Leistungen des Schulärztlichen Dienstes aufgrund der steigenden Anzahl der Schülerinnen und Schüler in vollem Umfang aufrechtzuerhalten, muss in den nächsten Jahren der Stellenplan erhöht werden. Der Berechnungsfaktor für den Schulärztlichen Dienst soll künftig 0.07 Stellenprozente pro Schülerin oder Schüler betragen. Das entspricht dem Wert des Schuljahres 2017/18.

4.4 Kinder- und Jugendzahnklinik (KJZK)

Aktuell werden im Stellenplan 18.2 Stellen für das gesamte Personal der Kinder- und Jugendzahnklinik ausgewiesen. Die eingesetzten Stellenprozente pro Schülerin resp. pro Schüler nahm in den vergangenen Jahren ab (Schuljahr 2018/19: 0.291; Schuljahr 2019/20: 0.288; Schuljahr 2020/21: 0.281; Schuljahr 2021/22: 0.280; Schuljahr 2022/23: 0.274).

Der Schlüssel für die Berechnung der Stellen der Kinder- und Jugendzahnklinik soll künftig 0.29 Stellenprozente pro Schülerin bzw. Schüler betragen. Zu beachten ist, dass nur ein Teil der künftig nach diesem Schlüssel geschaffenen Stellen auch effektiv zu Mehrkosten führt. Das ist nur bei denjenigen Stellen der Fall, die für die von der kantonalen Schulzahnpflegeverordnung vorgesehenen «obligatorischen» Aufgaben eingesetzt werden. Für diesen Bereich sind heute rund 20 Prozent der Stellen der Klinik vorgesehen. Soweit neue Stellen im «freiwilligen» Bereich der Behandlung von Zahnschäden und Fehlstellungen geschaffen werden, der rund 80 Prozent der gesamten Stellenzahl ausmacht, bleibt dies in der Netto-Betrachtung ohne Kostenfolge. Dies deshalb, weil den Aufwendungen für die zusätzlichen Stellen entsprechende Einnahmen aus einer zunehmenden Anzahl an Zahnbehandlungen gegenüberstehen.

5 Auswirkungen auf den Stellenplan und den Finanzbedarf

5.1 Einleitung

Nachfolgend werden unter Anwendung der vorliegenden Prognosezahlen der kantonalen Fachstelle für Statistik¹⁴ und der in Kap. 4 beschriebenen Berechnungsschlüssel die Erhöhungen der Stellenpläne der Dienststelle Schule und Musik sowie der Dienststelle Schulgesundheit berechnet.

5.2 Schulleitungen

Schuljahr	Anzahl Schüler/innen	Massgebend für Jahr	Faktor pro Schüler/in	Stellenprozent variabel	Sockel pro Einheit (inkl. Talentschule)	Stellenprozente total	Differenz Stellenprozente zum Vorjahr (gerundet)	Zusätzlicher Finanzbedarf	
								pro Jahr	kumuliert
2017/18	6'159		0.34			2'086			
2018/19	6'249		0.33			2'086			
2019/20	6'313		0.33			2'086			
2020/21	6'479		0.32			2'086			
Berechnung für die nachfolgenden Jahre									
2021/22	6'554	2023	0.30	1'966	360	2'326	240	420'000*	420'000
2022/23	6'648	2024	0.30	1'994	360	2'354	30	52'500	472'500
2023/24	6'761	2025	0.30	2'028	360	2'388	30	52'500	525'000
2024/25	6'831	2026	0.30	2'049	360	2'409	20	35'000	560'000
2025/26	6'898	2027	0.30	2'069	360	2'429	20	35'000	595'000
2026/27	6'972	2028	0.30	2'092	360	2'452	30	52'500	647'500
2027/28	usw.	usw.	usw.	usw.	usw.	usw.	usw.	usw.	usw.

Tabelle 5 Veränderung Stellen für die Schulleitung in der Stadt St.Gallen und Finanzbedarf

* Die Umsetzung erfolgt per 1. August 2023. Die Mehrkosten fallen 2023 nur zu 5/12 für die Monate August bis Dezember an.

5.3 Schulsekretariate

Das Sockelpensum stellt auch in diesem Bereich sicher, dass administrative Aufgaben erledigt werden können, welche bei jeder Schuleinheit anfallen – unabhängig von der Grösse bzw. der Anzahl der Schülerinnen und Schüler. Beim Sekretariat geht es um die administrative Unterstützung der Schulleitung, allgemeine Sachbearbeitung, Budgetierung/Buchhaltung, Erstellen von Statistiken, Aktenverwaltung, Organisation von Personalanlässen. Für weitere Aufgaben im administrativen Bereich stellt der Faktor pro Schülerin und Schüler eine mengenmässige Anpassung sicher.

¹⁴ Das Stadtparlament bewilligte an seiner Sitzung vom 23. März 2021 einen Verpflichtungskredit für die Erarbeitung einer Strategie Schul- und Betreuungsraum (vgl. Vorlage des Stadtrats Nr. 114 vom 26. Januar 2021). Ein Projektinhalt liegt in der Erarbeitung einer stimmigen Prognose mit einem Fokus von 15 Jahren. Die neue Prognose war im Zeitpunkt der Erarbeitung des vorliegenden Dokuments noch nicht freigegeben. Daher musste auf die gegenwärtig verfügbare Prognose abgestellt werden, welche die Stadt St.Gallen bei der Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen (FFS) bezieht. Falls noch vor der Finalisierung der vorliegenden Stadtparlamentsvorlage die neue Prognose freigegeben wird, werden die neuen Zahlen verwendet.

Schuljahr	Anzahl Schüler/innen	Massgebend für Jahr	Faktor pro Schüler/in	Stellenprozent variabel	Sockel pro Einheit	Stellenprozent total	Differenz Stellenprozent zum Vorjahr (gerundet)	Zusätzlicher Finanzbedarf	
								pro Jahr	kumuliert
2017/18	6'159		0.108	666		666			
2018/19	6'249		0.107	666		666			
2019/20	6'313		0.105	666		666			
2020/21	6'479		0.103	666		666			
Berechnung für die nachfolgenden Jahre									
2021/22	6'554	2023	0.08	524	170	694	30	33'000*	33'000
2022/23	6'648	2024	0.08	532	170	702	10	11'000	44'000
2023/24	6'761	2025	0.08	541	170	711	10	11'000	55'000
2024/25	6'831	2026	0.08	546	170	716	0	0	55'000
2025/26	6'898	2027	0.08	552	170	722	10	11'000	66'000
2026/27	6'972	2028	0.08	558	170	728	10	11'000	77'000
2027/28	usw.	usw.	usw.	usw.	usw.	usw.	usw.	usw.	usw.

Tabelle 6 Veränderung Stellen für die Schulsekretariate in der Stadt St.Gallen und Finanzbedarf

* Die Umsetzung erfolgt per 1. August 2023. Die Mehrkosten fallen 2023 nur zu 5/12 für die Monate August bis Dezember an.

5.4 Schulärztlicher Dienst

Schuljahr	Anzahl Schüler/innen ¹⁵	Massgebend für Jahr	Faktor pro Schüler/in	Stellenprozent total	Differenz Stellenprozent zum Vorjahr (gerundet)	Zusätzlicher Finanzbedarf	
						Finanzbedarf	kumuliert
2017/18	6'159		0.070	430			
2018/19	6'249		0.069	430			
2019/20	6'313		0.068	430			
2020/21	6'479		0.066	430			
Berechnung für die nachfolgenden Jahre							
2021/22	6'554	2023	0.07	459	30	45'000*	45'000
2022/23	6'648	2024	0.07	465	10	15'000	60'000
2023/24	6'761	2025	0.07	473	10	15'000	75'000
2024/25	6'831	2026	0.07	478	0	0	75'000
2025/26	6'898	2027	0.07	483	10	15'000	90'000
2026/27	6'972	2028	0.07	488	0	0	90'000
2027/28	usw.	usw.	usw.	usw.	usw.	usw.	usw.

Tabelle 7 Veränderung Stellen Schulärztlicher Dienst der Stadt St.Gallen und Finanzbedarf

* Die Umsetzung erfolgt per 1. August 2023. Die Mehrkosten fallen 2023 nur zu 5/12 für die Monate August bis Dezember an.

¹⁵ Der Schulärztliche Dienst ist auch für in der Stadt wohnhafte Schülerinnen und Schüler von Privat- und z.T. auch Sonderschulen zuständig. Zur Wahrung der Vergleichbarkeit und der Praktikabilität werden die Schülerzahlen diesbezüglich aber nicht angepasst.

5.5 Kinder- und Jugendzahnklinik

Schuljahr	Anzahl Schüler/in- nen ¹⁶	Massgebend für Jahr	Faktor pro Schüler/in	Stellenpro- zente total	Differenz Stellenpro- zente zum Vorjahr	Zusätzlicher Finanzbe- darf	
						Finanzbe- darf (netto, 20 %)*	Kumuliert (netto)
2017/18	6'159		0.295	1'818			
2018/19	6'249		0.291	1'818			
2019/20	6'313		0.288	1'818			
2020/21	6'479		0.281	1'818			
Berechnung für die nachfolgenden Jahre							
2021/22	6'554	2023	0.29	1'901	80	22'000**	22'000
2022/23	6'648	2024	0.29	1'928	30	8'000	30'000
2023/24	6'761	2025	0.29	1'961	30	8'000	38'000
2024/25	6'831	2026	0.29	1'981	20	6'000	44'000
2025/26	6'898	2027	0.29	2'000	20	6'000	50'000
2026/27	6'972	2028	0.29	2'022	20	6'000	56'000
2027/28	usw.	usw.	usw.	usw.	usw.	usw.	usw.

Tabelle 8 Veränderung Stellen für die Kinder- und Jugendzahnklinik der Stadt St.Gallen und Finanzbedarf

*20 % der neu geschaffenen Stellen betreffen die «obligatorischen» Leistungen. Nur sie sind finanzwirksam. 80 % der zusätzlichen Stellen fallen im «freiwilligen» Bereich der Zahnbehandlungen an. Sie sind in der Netto-Betrachtung ohne Kostenfolgen. Den Ausgaben für die zusätzlichen Stellen stehen entsprechende zusätzliche Einnahmen (mehr Behandlungen) gegenüber.

**Die Umsetzung erfolgt per 1. August 2023. Die Mehrkosten fallen 2023 nur zu 5/12 für die Monate August bis Dezember an.

6 Stellungnahme des pädagogischen Beirats

Der pädagogische Beirat hat sich im Januar 2023 mit dem Schlüssel zur Berechnung des Stellenbedarfs für die Schulleitungen, die Schulsekretariate und die schulnahen Dienste der Schulgesundheit beraten und stellte die folgende Stellungnahme zu: «Die Vorlage ist fundiert und nachvollziehbar begründet und entspricht den Beobachtungen und Erfahrungen der Mitglieder des Beirats. Der Beirat unterstützt die Einführung eines Schlüssels zur Berechnung des Stellenbedarfs für die Schulleitungen, die Schulsekretariate und die schulnahen Gesundheitsdienste. Es macht Sinn, dass sich die Berechnungen an der Anzahl Schülerinnen und Schüler orientieren, und dass sie aufgeteilt sind in einen Sockel und einen jeweils hinterlegten Faktor. Dies lässt eine dynamische Betrachtung und Anpassung zu. Die Volksschule steht vor vielen aktuellen Herausforderungen, welche massgeblich von leistungsfähigen Schulleitungen gemeistert werden müssen. Der Beirat unterstützt Massnahmen, welche diese in ihrer Aufgabe unterstützen.»

7 Finanzielle Auswirkungen und finanzpolitische Würdigung

Im oben abgebildeten Zeitraum bis zum Kalenderjahr 2028 steigt die massgebende Zahl der Schülerinnen und Schüler kontinuierlich an. Die Anwendung der vorgeschlagenen Berechnungsschlüssel führt im abgebildeten Zeithorizont zu einer Zunahme der Stellen und damit zu entsprechenden Mehrkosten für die

¹⁶ Im Sinne der Vergleichbarkeit und Praktikabilität mit den anderen Tabellen wird die Zahl der Schüler/innen der flade, der Privatschulen sowie der Sonderschulen nicht separat ausgewiesen, auch wenn zumindest ein Teil der betreffenden Kinder und Jugendlichen von der Kinder- und Jugendzahnklinik behandelt oder untersucht werden.

Besoldung. Irgendwann wird die Zahl der Schülerinnen und Schüler in den Folgejahren einen Höchststand erreichen und anschliessend wieder abnehmen. Die Anwendung des hier vorgeschlagenen Berechnungsschlüssels wird dann dazu führen, dass auch die Zahl der Stellen wieder abnehmen wird.

Im Vollzug werden die Berechnungsschlüssel wie folgt angewendet. Im Frühling bei der Erstellung des Budgets für das Folgejahr wird mit der Zahl der Schülerinnen und Schüler des aktuellen Schuljahres der Bedarf nach personellen Ressourcen berechnet. Bei einer steigenden Zahl der Schülerinnen und Schüler führt das zu einer entsprechenden Erhöhung des Stellenplans (gerundet auf 10 Stellenprozente) und des betreffenden Lohnbudgets. Ist diese Zahl abnehmend, wird der Stellenplan und das Lohnbudget im Vergleich zum Vorjahr gesenkt. Bei der Erstellung des Budgets wendet der Stadtrat die Berechnungsschlüssel dieser Vorlage an. Er unterbreitet dem Stadtparlament die entsprechenden finanziellen Mittel mit dem Budget. Die so berechneten zusätzlichen Stellen für die Schulleitungen, die Schulsekretariate, den Schulärztlichen Dienst und die Kinder- und Jugendzahnklinik werden in den Budgetunterlagen aufgeführt und begründet. Weil es sich um nicht gebundene Ausgaben handelt (vgl. Kap. 8.3), entscheidet das Stadtparlament im Rahmen des Budgets über die mit dem Schlüssel berechneten Stellen resp. Budgets. Auch wenn das nicht zwingend nötig ist, soll dabei die Anwendung der Schlüssel die Regel sein. Von der errechneten Zahl an Stellen und dem damit verbundenen Budgetbedarf soll nur in begründeten ausserordentlichen Fällen abgewichen werden.

In der nachfolgenden Tabelle werden die finanziellen Folgen dargestellt, welche mit der Einführung der Schlüssel zur Berechnung der personellen Ressourcen verbunden sind. Der Stadtrat beantragt, dass die Schlüssel erstmals auf Beginn des Schuljahres 2023/24 per 1. August 2023 angewendet werden (vgl. Beschluss Nr. 5 dieser Vorlage). Zu diesem Zweck werden entsprechende Nachtragskredite beantragt, welche die Monate August bis Dezember 2023 oder einem Anteil von 5/12 des Betrags für das gesamte Jahr umfasst. In der nachfolgenden Tabelle, welche den zusätzlichen Finanzbedarf der Jahre 2023 bis 2028 ausweist, wird im Jahr 2023 der volle Mehrbetrag für das ganze Kalenderjahr eingesetzt. Dies deshalb, weil in der mehrjährigen Gesamtbetrachtung die Kosten für die Monate Januar 2023 bis Juli 2023 nicht ausgeblendet werden können. Sie kommen mit anderen Worten in den nachfolgenden Jahren zusätzlich zu den ausgewiesenen Mehrkosten im Sinne des nachwirkenden Effekts hinzu.

Kalenderjahr	Zusätzlicher Finanzbedarf					kumuliert
	Schulleitung	Schulsekretariat	Schulärztlicher Dienst	Kinder- und Jugendzahnklinik (netto)	Total	
2023	420'000*	33'000*	45'000*	22'000*	520'000*	520'000
2024	52'500	11'000	15'000	8'000	86'500	606'500
2025	52'500	11'000	15'000	8'000	86'500	693'000
2026	35'000	0	0	6'000	41'000	734'000
2027	35'000	11'000	15'000	6'000	67'000	801'000
2028	52'500	11'000	0	6'000	69'500	870'500
Total	647'500	77'000	90'000	56'000	870'500	

Tabelle 9 Finanzbedarf aufgrund der Veränderung der personellen Ressourcen Schulleitungen, Schulsekretariate, Schulärztlicher Dienst und Kinder- und Jugendzahnklinik

* Die Umsetzung erfolgt per 1. August 2023, Die Mehrkosten fallen 2023 nur zu 5/12 für die Monate August bis Dezember an.

Für die Umsetzung der neu vorgeschlagenen Schlüssel für die Berechnung der Stellen der Schulleitungen, der Schulsekretariate, des Schulärztlichen Dienstes und der Kinder- und Jugendzahnklinik wird für die sechsjährige Zeitspanne der Jahre 2023 bis 2028 total ein Betrag von rund CHF 870'500 benötigt.

Pro Kalenderjahr entspricht dies Mehrkosten von rund CHF 145'000. Zum Vergleich: Im Budget 2023 sind für den Personalaufwand der vier Bereiche insgesamt Beträge von CHF 7.4 Mio. eingestellt (davon Schulleitungen und Schulsekretariate Primarschule und Kindergärten: CHF 3.4 Mio.; Schulleitungen und Schulsekretariate Oberstufe: CHF 1.0 Mio.; Schulärztlicher Dienst: CHF 0.6 Mio. und Kinder- und Jugendzahnklinik: CHF 2.4 Mio.)

Bei der finanzpolitischen Würdigung sind zwei Interessen zu beachten:

- Auf der einen Seite ist die derzeit angespannte finanzielle Situation der Stadt St.Gallen in Erwägung zu ziehen. Sie fordert Zurückhaltung im Hinblick auf die Schaffung von zusätzlichen Stellen.
- Auf der anderen Seite steht die Sorge um die Sicherstellung der Qualität in den städtischen Schulen und den schulnahen Diensten. Letztlich geht es auch um die Fürsorgepflicht der Stadt als Arbeitgebern.

Die vorgeschlagene Lösung trägt beiden Punkten Rechnung.

Die steigende Zahl der Schülerinnen und Schüler führt zwangsläufig zu einem höheren Arbeitsvolumen. Ohne die Bereitstellung von zusätzlichen personellen Ressourcen ist mit Qualitätseinbussen, mit zunehmender Überlastung und einem Verlust der Arbeitsplatzattraktivität zu rechnen. Aus diesem Grund kann der zweite Punkt nicht ausser Acht gelassen werden. Zu diesem Schluss führen auch die folgenden Überlegungen zum Fachkräftemangel bei den Lehrpersonen. Schon heute ist es äusserst anspruchsvoll, die offenen Lehrstellen mit qualifizierten Lehrpersonen zu besetzen. In den nächsten Jahren ist mit einer Verschärfung der Situation zu rechnen. Gemäss einer Medienmitteilung des Bundesamtes für Statistik vom 14. Oktober 2022 müssen bis 2031 gesamtschweizerisch zwischen 43'000 und 47'000 neue Lehrpersonen für die Primarstufe rekrutiert werden und 26'000 bis 29'000 neue Lehrpersonen auf der Sekundarstufe I, damit die Austritte und Pensionierungen und die steigende Zahl der Schülerinnen und Schüler aufgefangen werden können. In derselben Zeit werden die pädagogischen Hochschulen (PH) voraussichtlich aber nur rund 34'000 neue Lehrdiplome ausstellen. Den Schulleitungen kommt bei der Bewältigung der mit dem Fachkräftemangel bei den Lehrpersonen verbundenen Herausforderungen eine Schlüsselrolle zu. Sie benötigen einerseits mehr Zeit für die Personalrekrutierung auf dem ausgetrockneten Arbeitsmarkt. Andererseits können dank einer qualitativ guten und zeitlich ausreichenden Begleitung und Betreuung der bereits angestellten Lehrpersonen Abgänge verhindert werden. Im Rahmen der Studie zum Lehrpersonenmangel¹⁷ wird dargelegt, wie wichtig Schulleitungen sind, die durch Führung und Personalentwicklung passgenaue Massnahmen planen und umsetzen können. Insofern stellt die Bereitstellung von genügenden personellen Ressourcen bei den Schulleitungen eine Investition in die Qualitätssicherung und die Erhaltung der Funktionsfähigkeit der städtischen Schulen dar. Mit dem Fachkräftemangel bei den Lehrpersonen sind so grosse Herausforderungen verbunden, die eine Erhöhung der personellen Ressourcen der Schulleitungen rechtfertigen.

Aber auch der angespannten Finanzlage ist Rechnung zu tragen. Deshalb wird die Ressourcenausstattung der Schulleitungen nur knapp über dem Mittelwert der Empfehlungen des Verbands St.Galler Volks-

¹⁷ Pädagogische Hochschule Schwyz, «Lehrkräftemangel: Fakten, Gründe, Massnahmen», Goldau, 01.08.2022.

schulträger (SGV) festgelegt. Auf die maximale Ausschöpfung der Bandbreite, die sich ein grosser Schulträger mit einem entsprechend erhöhten Koordinations- und Informationsaufwand an sich überlegen könnte, wird mit anderen Worten verzichtet.

Die Einführung eines Schlüssels zur Berechnung der Stellen in den genannten Bereichen stellt eine wirk-same Massnahme dar, damit die städtischen Schulen und die schulnahen Dienste auch in Zukunft ihr Aufgabenportfolio zugunsten der Schülerinnen und Schülern in ausreichender Qualität bewältigen können und die Stadt als Arbeitgeberin weiterhin attraktiv bleibt.

8 Umsetzung

8.1 Nachtragskredite für die erstmalige Anwendung per August 2023

Die Umsetzung soll auf Beginn des Schuljahres 2023/24 erfolgen. Im Budget 2023 sind die entsprechenden Kosten für die zu schaffenden Stellen für die Monate August bis Dezember nicht enthalten. Daher werden Nachtragskredite in der Höhe von insgesamt rund CHF 254'300 nötig. Davon entfällt ein Teilbetrag von rund CHF 175'000 auf die Stellenerhöhung der Schulleitungen, ein Teilbetrag von CHF 13'800 auf die Schulsekretariate, ein Teilbetrag von CHF 18'800 auf den Schulärztlichen Dienst und ein Teilbetrag von CHF 46'700 (brutto) auf die Kinder- und Jugendzahnklinik. Bei der Kinder- und Jugendzahnklinik stellt lediglich ein Anteil 20 % der Kosten Mehrausgaben dar, was einem Betrag von CHF 9'300 entspricht. 80 % der Kosten für die zusätzlichen Stellen (CHF 37'400) fallen im «freiwilligen» Bereich der Behandlung von Zahnschäden und Fehlstellungen an. Sie sind in der Netto-Betrachtung ohne Kostenfolgen, weil den Ausgaben für die zusätzlichen Stellen entsprechende zusätzliche Einnahmen aufgrund einer höheren Anzahl Behandlungen gegenüberstehen.

Die Nachtragskredite betreffen verschiedene Kostenarten und Kostenstellen. Bei Kostenarten werden die Nachtragskredite auf Konten des Personalaufwands (3010000 bis 3099000) verteilt. Hinsichtlich der Kostenstellen betreffen die Nachtragskredite die Personalkonten der Schulleitungen und Schulsekretariate (Primarstufe: 3101000; Oberstufe: 3102100), des Schulärztlichen Dienstes (3300000) und der Kinder- und Jugendzahnklinik (3300400). Sofern das Stadtparlament die Nachtragskredite bewilligt, nimmt die Dienststelle Finanzen nach Rücksprache mit der Direktion Bildung und Freizeit die Verteilung auf die Kostenarten und Kostenstellen vor.

8.2 Bereitstellung der Mittel ab 2024 mit dem ordentlichen Budget

Ab 2024 werden die Kosten für die Umsetzung dieser Vorlage mit dem Budget beantragt (vgl. Kap. 7). Nach Behandlung und Beschluss des Budgets durch das Stadtparlament resp. nach Ablauf der entsprechenden Referendumsfrist verteilt die Dienststelle Schule und Musik die Gesamtzahl der bewilligten Stellen auf die einzelnen Schuleinheiten. Diese Aufteilung wird – wie bisher – aufgrund der Zahl der Schülerinnen und Schüler vorgenommen. Analog handhabt es die Dienststelle Schulgesundheit bezogen auf ihre Berufsgruppen.

8.3 Qualifizierung als ungebundene Ausgabe

Es stellt sich die Frage, ob es sich bei den aus dieser Vorlage resultierenden Kosten um gebundene oder um nicht gebundene Ausgaben handelt. Nach Art. 114bis des Volksschulgesetzes (sGS 213.1) sind grosse Schulträger verpflichtet, Schulleitungen einzusetzen. Weiter sind die Schulträger verpflichtet, die kantonale vorgeschriebenen schulärztlichen und schulzahnärztlichen Reihenuntersuchungen durchzuführen.

Im vorliegenden Falle wird aus den folgenden zwei Gründen im Grundsatz von einer nicht gebundenen Ausgabe ausgegangen, welche in die Beschlusskompetenz des Stadtparlaments fällt. Zu den Schulsekretariaten, zum Schulärztlichen Dienst und zur Kinder- und Jugendzahnklinik gibt es keine verpflichtenden Vorgaben für die Ausstattung mit personellen Ressourcen. Bei der Frage der Anpassung der personellen Ressourcen bei einer Veränderung der Zahl der Schülerinnen und Schüler haben die Schulträger ein gewisses Ermessen. Das gleiche gilt grundsätzlich auch für die Schulleitungen. In diesem Bereich bestehen aber die in Kap. 3 aufgeführten sozialpartnerschaftlichen Empfehlungen. Je mehr sich die Ressourcenausstattung für die Schulleitungen dem unteren Wert der empfohlenen Bandbreite nähert, desto eher handelt es sich bei einer Anpassung der Stellen um eine gebundene Ausgabe. Soweit innerhalb der Bandbreite der Empfehlungen aber noch ein erheblicher Handlungsspielraum besteht, kann nicht von gebundenen Ausgaben ausgegangen werden.

8.4 Personelles und Infrastruktur

Die zusätzlichen Stellen werden mehrheitlich für Erhöhungen des Beschäftigungsumfangs von bestehenden Mitarbeitenden eingesetzt. Nur ausnahmsweise werden zusätzliche Mitarbeitende angestellt. Insgesamt besteht kein zusätzlicher Bedarf an Büroräumlichkeiten oder an Computerarbeitsplätzen.

8.5 Rechtliche Konsequenzen

Gemäss Art. 15 des Reglements über die Anstellungsbedingungen der Schulleitungen (SRS 192.1) gilt das bei Anstellungsbeginn der Schulleitungen festgelegte Führungspensum in der Regel für die Dauer von vier Jahren. Es wird anschliessend periodisch neu berechnet mit Anpassung auf Beginn des nächsten Schuljahres.

Der Stadtrat wird die in seine Kompetenz fallende Bestimmung im Nachgang des entsprechenden Beschlusses des Stadtparlaments anpassen. So soll festgehalten werden, dass das Führungspensum aufgrund der Schülerzahlen jährlich überprüft und bei Bedarf angepasst wird.

Die Stadtpräsidentin:
Maria Pappa

Der Stadtschreiber:
Manfred Linke

Kostenstellen: Schulleitungen und Schulsekretariate: Primarstufe: 3101000, Oberstufe: 3102100; Schulärztlicher Dienst: 3300000; Kinder- und Jugendzahnklinik: 3300400

Kostenarten: 3010000 bis 3099000 (Personalaufwand).

Sofern das Stadtparlament die Nachtragskredite bewilligt, nimmt die Dienststelle Finanzen nach Rücksprache mit der Direktion Bildung und Freizeit die Verteilung auf die Kostenarten und Kostenstellen vor.