



Kommission Bildung und Kultur, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 13. Februar 2023

3000.120

Besoldungsverordnung für die Lehrpersonen der Volksschule (BLV); Totalrevision

2. Bericht und Antrag der Kommission Bildung und Kultur vom 13. Februar 2023

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Die Totalrevision der BLV ist eine Folge der Neukonzeption der Volksschulgesetzgebung. Das bestehende Besoldungssystem soll nicht geändert werden. Das geltende Recht regelt die Anstellungsverhältnisse der Lehrpersonen der Gemeinden in der Anstellungsverordnung Volksschule (bGS 412.21). Die wesentlichen Grundsätze des Anstellungsverhältnisses erfordern eine Grundlage in einem formellen Gesetz und werden in das totalrevidierte Volksschulgesetz (VSG) integriert. Die Anstellungsverordnung Volksschule wird zeitgleich mit Inkrafttreten des Volksschulgesetzes und der kantonsrätlichen Besoldungsverordnung für die Lehrpersonen der Volksschule (BLV) aufgehoben. Die Elemente der Besoldung sollen weiterhin einheitlich in der BLV geregelt werden.

Die Totalrevision der BLV wurde dem Kantonsrat am 11. Januar 2022 überwiesen. Die Kommission ist an ihrer Sitzung vom 5. September 2022 auf die BLV eingetreten und hat die Vorlage erstmalig beraten. Mit Beschluss vom 27. September 2022 verabschiedete der Regierungsrat den Entwurf des neuen Volksschulgesetzes in 2. Lesung zuhanden des Kantonsrates. Auf der Basis der Diskussion im Kantonsrat zur Altersentlastung hat er dabei Art. 46 des Volksschulgesetzes überarbeitet. Die Ausführungsbestimmungen zu den altersbedingten Ansprüchen mussten anschliessend in die BLV eingefügt werden.

Mit Mitteilung vom 4. November 2022 ersuchte der Regierungsrat die Kommission um die Genehmigung des Rückzugs der BLV. Gemäss Art. 55 des Kantonsratsgesetzes können Beratungsgegenstände solange vom



Regierungsrat selbständig zurückgezogen werden, als weder der Kantonsrat noch eine vorbereitende Kommission darauf eingetreten sind. Andernfalls hat jenes Organ den Rückzug zu genehmigen, das zuletzt auf das Geschäft eingetreten ist. Die Kommission hat den Rückzug an ihrer Sitzung vom 2. November 2022 einstimmig genehmigt. Der Regierungsrat hat in der Folge eine vorliegende Version der BLV vom 16. November 2022 verabschiedet.

Die Kommission Bildung und Kultur (KBK) hat an insgesamt fünf Sitzungen zwischen dem 5. September 2022 und dem 13. Februar 2023 die Totalrevision der Besoldungsverordnung für die Lehrpersonen der Volksschule beraten. Für die Beratung standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 11. Januar 2022 «Besoldungsverordnung für die Lehrpersonen der Volksschule (BLV); Totalrevision» mit zwei Beilagen
- Inputreferat des Departementes Bildung und Kultur (DBK) vom 5. September 2022
- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 16. November 2022 «Besoldungsverordnung für die Lehrpersonen der Volksschule (BLV); Totalrevision» mit zwei Beilagen

Für Erläuterungen und Auskünfte waren Regierungsrat Alfred Stricker, Departementssekretärin Daniela Ittensohn und Dominik Schleich, Leiter Amt für Volksschule und Sport, an den Sitzungen vom 5. September 2022 und 14. Dezember 2022 anwesend. An der Sitzung vom 24. Oktober 2022 waren Regierungsrat Alfred Stricker und Moritz Gut, stv. Departementssekretär, anwesend. An der Sitzung vom 13. Februar 2023 standen Regierungsrat Alfred Stricker und Departementssekretärin Daniela Ittensohn für Fragen zur Verfügung.

B. Erwägungen

1. Grundsätzliches

In der BLV werden die monetären Aspekte für die Besoldung der Lehrpersonen an der Volksschule geregelt. Die Kommission ist grundsätzlich der Ansicht, dass die Höhe der Löhne momentan angemessen ist. Der Vergleich mit den anderen Kantonen der Ostschweiz zeigt, dass die Löhne auf einem ähnlichen Niveau liegen. Damit ist der Kanton konkurrenzfähig. Der Kantonsrat hat im März 2021 die Lohntabelle vor allem für jüngere Lehrpersonen nach oben angepasst (Teilrevision der Anstellungsverordnung Volksschule; Lohntabelle). Die Stufen erlauben jedes Jahr eine kleine Anpassung nach oben. Dies gibt einen Anreiz, längerfristig im Kanton zu bleiben. Aus Sicht der Kommission gibt es keinen Grund, an der Höhe der Löhne etwas zu ändern.

An seiner Sitzung vom 5. Dezember 2022 hat der Kantonsrat generelle Lohnmassnahmen von 2 % zum Ausgleich der Teuerung beschlossen. Gemäss Art. 2 Abs. 2 BLV kann der Regierungsrat die Lohnwerte jeweils auf den 1. Januar der Entwicklung der Lebenshaltungskosten anpassen. Im Sinne einer langjährigen Praxis hat er in den vergangenen Jahren die Werte der generellen Lohnmassnahmen für die kantonalen Angestellten jeweils auch auf die Besoldungstabelle der Lehrpersonen an den Volksschulen angewendet. Diese 2 % Lohnerhöhung werden in der Tabelle in Art. 2 BLV folglich noch nachgetragen.



2. Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 2 Jahreslohn

In der aktuell gültigen Anstellungsverordnung Volksschule wird zwischen Lohnstufen (1-9) und Lohnklassen (A-D) unterschieden. Die Kommission hat diese Kombination bei verschiedenen Gelegenheiten hinterfragt und angeregt abzuklären, was der Grund für die Einführung war. Gemäss Auskunft des Departementes ist es sehr schwierig, die Überlegungen zu rekonstruieren, die damals zu dieser Entscheidung geführt haben. Klar ist, dass das System vom Kanton St.Gallen übernommen wurde. Dieser hat es in der Zwischenzeit aber wieder abgeschafft. Die Einstufung von A nach B und von B nach C hing früher mit einer qualifizierten Beurteilung zusammen und wurde als Beförderung gesehen. Der Anstieg der Lohnstufe geschah im Gegensatz dazu automatisch. Die Kommission begrüsst, dass die Unterscheidung zwischen Lohnklassen und Lohnstufen im Entwurf der BLV gestrichen wurde. Die Schulleitungen führen jedes Jahr ein Mitarbeitendengespräch zur Leistungsbeurteilung durch. Daher erübrigt sich die Unterscheidung zwischen Lohnklasse und Lohnstufe aus Sicht der Kommission. In Art. 2 ist nur noch von Lohnstufen die Rede. Entsprechend wurde auch Art. 4 überarbeitet und stringenter formuliert.

Art. 4 Lohnstufenanstieg

Die individuelle Lohnbestimmung der Lehrpersonen der Volksschule sieht wie bisher ein Mischsystem vor. Der Lohnstufenanstieg erfolgt nicht allein aufgrund des Dienstalters. Er wird kombiniert mit der jährlichen Leistungsbeurteilung. Die Kommission begrüsst, dass der Anstieg auf objektiven Kriterien basiert und unabhängig von der finanziellen Situation der Gemeinden gemacht wird.

Art. 5 Lehrpersonen mit abweichender Berufsqualifikation

In Art. 5 BLV wird der Jahreslohn von Lehrpersonen mit abweichender Berufsqualifikation geregelt. Die Kommission hat sich gefragt, warum Förderlehrpersonen ohne Masterabschluss in Schulischer Heilpädagogik besser bezahlt werden als die anderen Lehrpersonen (95 vs. 90 %). Sie befürchtet, dass Förderlehrpersonen ohne Masterabschluss aufgrund des relativ hohen Lohns keinen Anreiz haben, ihre Ausbildung abzuschliessen.

Gemäss Auskunft des Departementes gibt es einen Mangel an schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen, daher versucht der Regierungsrat diesen Umstand über den Lohn zu korrigieren. Früher brauchte man eine «kantonale Anerkennung von schulischer Heilpädagogik», heute heisst dies nur noch «Förderlehrperson». Aber auch die Förderlehrpersonen brauchen eine kantonale Anerkennung. Diese setzt voraus, dass jemand die Funktion mit entsprechender Unterstützung vor Ort erfüllen kann. In diesem Fall sind die 95 % Lohn gerechtfertigt. Ohne kantonale Anerkennung erhält eine Person 90 %. In der Regel haben Förderlehrpersonen ohne Masterabschluss nur eine befristete Anstellung. Manchmal finden die Schulleitungen kein ausgebildetes Personal, dann können sie temporär jemanden anstellen. Daher scheint das Risiko, dass diese Personen ihre Ausbildung nicht abschliessen, aus Sicht des Departementes relativ klein.

Art. 10 Altersbedingte Ansprüche

Anlässlich der 1. Lesung des Volksschulgesetzes hat Kantonsrat Kessler im Namen der Fraktion der FDP. Die Liberalen einen Änderungsantrag zu Art. 46 gestellt, der das Konzept der Freiwilligkeit bei der Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit ins Spiel brachte. Der Kantonsrat hat diesem Antrag zugestimmt. Die Umsetzung durch den Regierungsrat hatte zur Folge, dass Art. 10 BLV überarbeitet wurde.



Die Umsetzung in Art. 10 BLV überzeugt die Kommission nicht. Sie stellt daher grossmehrheitlich folgenden Antrag:

Änderungsantrag der KBK zu Art. 10

¹ Lehrpersonen haben nach Vollendung des 55. Altersjahres Anspruch auf eine Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit im Umfang von 6.67 % pro Schuljahr.

² Die Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit wird auf Beginn des nächsten Schuljahres gewährt.

Aus Sicht der Kommission war die ursprüngliche Absicht der Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit, die Lehrpersonen im Alter zeitlich zu entlasten. Mit dem Vorschlag des Regierungsrates haben sie nun die Wahl zwischen Freizeit und Geld. Die Kommission lehnt die Option auf eine Lohnzulage ab. Dies führt zu einer Monetarisierung der altersbedingten Ansprüche. Die Lehrpersonen werden vor die Entscheidung gestellt, zwischen Geld oder Reduktion der Arbeitszeit zu wählen. Das könnte einige dazu bewegen, die Reduktion auszuschlagen, obwohl sie eine Entlastung dringend nötig hätten. Ausserdem führt dies zu einer Lohnerhöhung bei allen Lehrpersonen ab 55 Jahren, was wohl nicht die Absicht des Änderungsantrags der FDP. Die Liberalen war.

Der Regierungsrat hat den Inhalt von Art. 46 VSG in die BLV verschoben, weil monetäre Aspekte in der BLV geregelt werden sollen. Dabei hat er in Art. 10 Abs. 1 das Wort «maximal» eingefügt («Lehrpersonen haben nach Vollendung des 55. Altersjahres Anspruch auf eine Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit im Umfang von maximal 6.67 % pro Schuljahr»). Er argumentiert, dass in Bezug auf den Umfang der Reduktion eine gewisse Flexibilität bestehen soll. Ein «teilweiser» Bezug der Reduktion ist so möglich und erleichtert die Umsetzung, da die Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit beim Unterrichtspensum (inkl. Vor- und Nachbereitung) anfällt. Die Kommission hat diese Ergänzung in ihrem Antrag zu Art. 10 BLV nicht übernommen. Anlässlich der 1. Lesung des Volksschulgesetzes war die Umsetzung der Reduktion von 6.67 % nicht bestritten. Die Kommission hält an ihrem ursprünglichen Antrag fest, weil es ansonsten unklar ist, wer über die genaue Höhe der Entlastung entscheidet.

Die Kommission stellt auf die 2. Lesung des Volksschulgesetzes den Antrag, dass die Prozentzahl der Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit auf Gesetzesstufe festgeschrieben wird. Nimmt der Kantonsrat diesen Antrag an, hätte dies zur Folge, dass Art. 10 BLV ersatzlos gestrichen wird. Damit entfielen auch der Antrag der Kommission zu Art. 10 BLV.

Art. 18 Abs. 3^{bis} Besoldungsverordnung (BVO, bGS 142.211; Fremdänderung)

Die Kommission stellt auf die 2. Lesung des Volksschulgesetzes den Antrag, dass die Prozentzahl der Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit auf Gesetzesstufe festgeschrieben wird (siehe Art. 46 VSG). Nimmt der Kantonsrat diesen Antrag an, hätte dies zur Folge, dass Art. 18 Abs. 3^{bis} BVO ersatzlos gestrichen wird.



C. Antrag

Die Kommission Bildung und Kultur beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. der Besoldungsverordnung für die Lehrpersonen der Volksschule zuzustimmen.

Im Namen der Kommission Bildung und Kultur

sign. Lukas Scherer

Lukas Scherer, Präsident

sign. Sabrina Baumgartner

Sabrina Baumgartner, Aktuarin