



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 16. November 2022

3000.120

Besoldungsverordnung für die Lehrpersonen der Volksschule (BLV); Totalrevision

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 16. November 2022

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

A. Ausgangslage

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. Das kantonale Personalgesetz (PG; bGS 142.21) findet sinngemäss Anwendung, soweit nicht das Volksschulgesetz selbst eine abweichende Bestimmung enthält. 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.

B. Grundzüge der Vorlage

Die Totalrevision der BLV ist eine Folge der Neukonzeption der Volksschulgesetzgebung. Das bestehende Besoldungssystem soll nicht geändert werden. Das Ergebnis der Teilrevision 2021 der Anstellungsverordnung Volksschule (in Kraft seit 1. Januar 2022) wird in die BLV überführt (siehe dazu Erläuterungen zu Art. 2 BLV).



Mit der BLV erfolgt eine teilweise Angleichung des Anstellungsrechts resp. der Elemente der Besoldung von Lehrpersonen der Volksschule an jene des Personals des Kantons. Dies soll eine Gleichbehandlung von Lehrpersonen der öffentlichen Volksschule und von kantonalen Lehrpersonen ermöglichen. Eine Gleichbehandlung mit dem übrigen Staatspersonal ist, wo immer zweckmässig, und nicht aufgrund der berufsspezifischen Eigenheiten notwendig, umgesetzt bzw. wird angestrebt.

Der Erlass von Gesetzen unter dem Vorbehalt des fakultativen Referendums und von Verordnungen im Rahmen von Verfassung und Gesetz liegt in der Kompetenz des Kantonsrates (Art. 73 Abs. 2 Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh; bGS 111.1). Gestützt auf Art. 30 Abs. 1 des Schulgesetzes (bGS 411.0) hat der Kantonsrat für die Lehrenden an den öffentlichen Volksschulen für die Besoldung eine Anstellungsverordnung erlassen. An diesem System wird bei der Neukonzeption der Volksschulgesetzgebung festgehalten. Der Kantonsrat regelt die Besoldung der Lehrpersonen und das Nähere der altersbedingten Ansprüche (Rechtsetzungsdelegationen in Art. 44 und 46 Abs. 2 VSG).

C. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Das Departement Bildung und Kultur eröffnete am 19. Februar 2021 das Vernehmlassungsverfahren. Es gingen 24 Vernehmlassungsantworten ein (Beilage 1.2). Inhaltlich wurde der Vernehmlassungsentwurf von den Teilnehmenden mehrheitlich gut aufgenommen. Eine Mehrheit stimmte der Totalrevision der BLV zu.

Die eingegangenen Bemerkungen lassen sich zu folgenden drei Hauptthemen zusammenfassen: Lohneinstufung/Anrechnung bisheriger Tätigkeiten, Aussetzung des Stufenanstiegs und Lohnklassenwechsel bei ungenügender Leistung.

1. Lohneinstufung/Anrechnung bisheriger Tätigkeit

Wiederholt wurde eingebracht, Schuljahre mit einer Unterrichtstätigkeit von weniger als 50 % mit einem halben Dienstjahr anzurechnen. Diese Lehrpersonen seien mit Personen, die vor dem Stellenantritt einer anderen hauptberuflichen Erwerbstätigkeit nachgegangen sind, gleichzustellen.

Entgegen der bisherigen rechtlichen Grundlage hat die Nachfrage bei einzelnen Schulleitungen (Herisau, Teufen, Urnäsch) ergeben, dass die Praxis besteht, eine Unterrichtstätigkeit von weniger als 50 Prozent bereits bei einem halben Dienstjahr anzurechnen. Diese gängige Praxis soll mit einer Anpassung von Art. 3 Abs. 1 lit. a in das ordentliche Recht überführt werden (siehe Beilage 1.1). Von der Anpassung sind aufgrund der etablierten Praxis keine finanziellen Folgen zu erwarten.

Wiederholt wurde eingebracht, Kindererziehung nicht erst ab dem 21. Lebensjahr, sondern ohne Altersbeschränkung anzurechnen. Die Familiensituation mit Kindern vor dem 21. Lebensjahr könne zu einem späteren Berufseinstieg führen. Die Lebens- und Erziehungserfahrung von jungen Eltern sei ebenso wertvoll, wie jene einer Junglehrperson. Vereinzelt wurde darauf hingewiesen, Kindererziehung in den ersten Jahren mit einem ganzen Dienstjahr anzurechnen. Ebenso wurde vereinzelt eingebracht, andere hauptberufliche Tätigkeiten bereits ab Abschluss der Ausbildung bzw. mit einem ganzen Dienstjahr anzurechnen.



Der Regierungsrat hält an der vorgeschlagenen Altersgrenze ab dem vollendeten 21. Lebensjahr fest. Eine gemäss Art. 3 Abs. 2 lit. a der BLV anrechenbare Unterrichtstätigkeit kann erst mit einem von der EDK anerkannten Lehrdiplom resp. nach Abschluss einer anerkannten pädagogischen Ausbildung ausgeführt werden. Die Regelstudiendauer der entsprechenden Ausbildung beträgt im Vollzeitstudium drei Jahre und wird mit einem Bachelortitel abgeschlossen. Die Unterrichtstätigkeit kann demnach frühestens ab dem 21. Lebensjahr aufgenommen werden. Zur Anrechnung bisheriger Tätigkeiten müssen diese mit der Tätigkeit nach Art. 3 Abs. 2 lit. a vergleichbar sein. Somit orientiert sich der frühestmögliche Anrechnungszeitpunkt am Zeitpunkt des Abschlusses an einer pädagogischen Hochschule, also ebenfalls ab dem 21. Lebensjahr (vgl. St. Gallen: Anrechnung ab dem 22. bzw. 24. Altersjahr). Bei der Kindererziehung erfolgt ein Erfahrungszuwachs im Umgang mit Kindern, der für eine spätere Unterrichtstätigkeit förderlich sein kann. Ferner vermindert die Anrechnung der Kindererziehung mögliche Lohndiskriminierungen.

Weiter hält der Regierungsrat an der Anrechnung von einem halben Dienstjahr fest. Bei der Anrechnung der bisherigen Tätigkeit sollen Tätigkeiten, die zum Erlangen von berufsspezifischen Erfahrungen geführt haben, stärker berücksichtigt werden. Fachspezifische Kenntnisse über das Unterrichten sind im weiteren Verlauf der Laufbahn als Lehrperson dienlicher als Erfahrungen aus anderen Berufen bzw. aus der Kindererziehung.

Vereinzelt wurde eingebracht, dass Schuljahre mit einer Unterrichtstätigkeit von weniger als 50 % (halbes Dienstjahr) mit einer anderen hauptberuflichen Tätigkeit (halbes Dienstjahr) und der Kindererziehung in der Familie (halbes Dienstjahr) auch unterjährig kumuliert zur Anrechnung gelangen sollen. Wenn dies nicht der Fall wäre, bestünde die erhebliche Gefahr, dass insbesondere Frauen ab einem bestimmten Alter bezüglich des Lohnes benachteiligt würden.

Im Rahmen der Ersteinstufung von Lehrpersonen durch das Departement Bildung und Kultur besteht die gängige Praxis, dass Tätigkeiten, die mit je einem halben Dienstjahr angerechnet werden, kumuliert werden können. Pro Kalenderjahr kann maximal ein ganzes Dienstjahr angerechnet werden. Diese gängige Praxis soll ebenfalls in das ordentliche Recht überführt werden. Von der Anpassung sind aufgrund der etablierten Praxis keine finanziellen Folgen zu erwarten.

2. Aussetzung des Stufenanstiegs

Von Seiten mehrerer Gemeinden und der Gemeindepräsidienkonferenz wurde eine Anpassung der Voraussetzung für die Aussetzung des Stufenanstiegs aufgrund der kantonsrätlichen Entscheidung im Dezember 2020 angeregt. Demnach sollte der Stufenanstieg durch den Regierungsrat oder die Gemeindepräsidienkonferenz ausgesetzt werden können, wenn es die Finanzlage und/oder die allgemeine wirtschaftliche Lage von Kanton und Gemeinden erfordert. In vergleichbarem Sinne wurde ebenfalls eingebracht, dass die wirtschaftliche Lage von Kanton und Gemeinden als Voraussetzung für die Aussetzung des Stufenanstiegs gelten solle. Es gelte Ungleichheiten mit den kantonalen Angestellten zu vermeiden.

Die Bestimmung über die Aussetzung des Stufenanstiegs ist in mehreren Punkten unklar und wird mit den Vorschlägen aus der Vernehmlassung nicht deutlicher. Die im geltenden Recht beschriebenen Voraussetzungen, aufgrund welcher sich ein Stufenanstieg aussetzen liesse, sind vage, unbestimmt und entsprechend dem Wortlaut wohl kaum je umsetzbar.



Die individuelle Lohnbestimmung der Lehrpersonen der Volksschule sieht ein Mischsystem aus Stufenanstieg und Leistungsbeurteilung vor. Eine mögliche, ausnahmsweise Aussetzung des Stufenanstiegs ist allenfalls derjenigen Instanz zuzuschreiben, welcher Budgethoheit zukommt. Des Weiteren ist festzuhalten, dass auch im Rahmen des Voranschlags nicht völlig frei über die Änderung oder Streichung bestimmter budgetierter Ausgaben entschieden werden kann. Viele Ausgaben sind unabwendbar, weil sie etwa durch das Gesetz oder vertragliche Verpflichtungen vorgegeben sind. Ihre Aufnahme im Voranschlag hat keine selbständige rechtliche Bedeutung, sondern nur noch deklaratorischen Charakter. Das heisst, bei ausreichender Qualifikation besteht ein voraussetzungsloser Anspruch der Lehrperson auf einen Lohnstufenanstieg, sodass die damit zusammenhängenden Aufwendungen als gebundene Ausgaben zwingend bewilligt werden müssten.

Eine politisch breit abgestützte Diskussion über das Thema erlaubt eine Beurteilung ob ein bewusster Entscheid des Verordnungsgebers zum Budgetvorbehalt beibehalten werden soll und unter welchen Voraussetzungen. Ein zulässiger Gesetzeswortlaut wäre: "Die Anstellungsbehörde kann bei beachtlichen Gründen vom Stufenanstieg abweichen."

Der Regierungsrat streicht die Möglichkeit der Aussetzung des Stufenanstiegs aus Art. 4 Abs. 1 BLV aufgrund mangelnder rechtlicher Umsetzbarkeit und verfolgt stattdessen den Ansatz des zunehmend verbreiteten Instruments des leistungsbezogenen Lohnstufenanstiegs. Die Lehrpersonen werden im folgenden Kalenderjahr auf der nächsten Lohnstufe entlohnt, sofern sie eine gute Leistung erbringen. Damit wird auch formell die personelle und finanzielle Führung der Schulleitung gestärkt. Nach aktuellem Recht ist eine jährliche Mitarbeitendenbeurteilung vorgeschrieben (Art. 19 Anstellungsverordnung Volksschule). Diese kann jederzeit angeordnet oder angefordert werden. Nach einer Qualifikation wird jeweils die Beurteilung eröffnet. Es gilt der Grundsatz, solange die Qualifikation nicht bestanden ist, wird der Lohnstufenanstieg ausgesetzt.

Die vermehrte Berücksichtigung der Leistungsbezogenheit bedingt eine geringfügige Anpassung der Jahreslöhne in Art. 2 Abs. 1 BLV. Die Jahreslöhne der Lohnkategorie I und II werden angepasst, um eine kontinuierliche Lohnentwicklung zu ermöglichen. In der Lohnkategorie I werden die Lohnstufen 11–12 sowie 18–21, in Lohnkategorie II die Lohnstufen 9–12 sowie die Lohnstufen 19–22 leicht angehoben. Mit den punktuellen Erhöhungen der Jahreslöhne ergibt sich ein in sich schlüssiges Lohnbeförderungssystem.

Der Entscheid über die Aussetzung des Stufenanstiegs kann entgegen einer Forderung in der Vernehmlassung nicht in der Kompetenz der Gemeindepräsidienkonferenz liegen. Weder die Kantonsverfassung (bGS 111.1) noch das Gemeindegesetz (bGS 151.11) erklären die Gemeindepräsidienkonferenz als formelles Organ, weshalb die Entscheidkompetenz nicht diesem privatrechtlich-organisierten Gremium zugeordnet werden kann.

Aufgrund der Streichung der Unterscheidung zwischen Lohnklasse und Stufe und der Einteilung in Lohnklassen wird Art. 4 Abs. 2 gemäss Vernehmlassungsentwurf zu den Voraussetzungen für einen Lohnklassenwechsel obsolet. Er soll daher konsequenterweise gestrichen werden. Ebenfalls soll die Artikelüberschrift konsequenterweise angepasst werden: Der Lohnklassenwechsel soll gestrichen werden, damit die Artikelüberschrift mit dem Regelungsinhalt übereinstimmt.



3. Lohnklassenwechsel bei ungenügender Leistung

Die Möglichkeit, dass eine Lehrperson bei ungenügender Leistung im folgenden Kalenderjahr auf der nächsttieferen Stufe (einschliesslich Lohnklassenwechsel) entlohnt werden kann, wurde vereinzelt abgelehnt.

Eine Lohnreduktion bei ungenügenden Leistungen wird in der Praxis äusserst selten und nur als Ultima Ratio vorgenommen. Mangels Praxisrelevanz und der Untauglichkeit, eine Steigerung der Leistungsqualität zu erreichen, wird die Massnahme der Lohnreduktion gestrichen.

4. Fazit

Die Bemerkungen aus der Vernehmlassung wurden eingehend geprüft. Die Bemerkungen und Anträge erachtet der Regierungsrat für die Praxistauglichkeit des neuen Rechts als wichtig. Eingaben aus der Vernehmlassung haben zu punktuellen Anpassungen des Erlassentwurfs geführt. Das bestehende Besoldungssystem wird grundsätzlich nicht verändert. Mit geringen Erhöhungen der Jahreslöhne in einzelnen Lohnstufen ergibt sich ein in sich schlüssiges Lohnbeförderungssystem, welches konkurrenzfähig ist.

D. Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 1, Lohnkategorien

Art. 1 Abs. 1 entspricht inhaltlich Art. 21 Abs. 1 der Anstellungsverordnung Volksschule. Die Begrifflichkeiten werden angepasst. Abs. 2 von Art. 21 der Anstellungsverordnung Volksschule hingegen entfällt. Eine solche Regelung ist nicht notwendig. Verfügen die Lehrpersonen über ein Lehrdiplom werden sie der entsprechenden Stufe zugeordnet, auf welcher sie unterrichten. Bei den Förderlehrpersonen handelt es sich insbesondere um die Schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen, welche als Lehrpersonen unterrichten.

Art. 2, Jahreslohn

Art. 2 Abs. 1 entspricht im Grundsatz Art. 22 Abs. 1 der Anstellungsverordnung Volksschule. Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 29. März 2021 eine Teilrevision der Anstellungsverordnung Volksschule verabschiedet. Das Ergebnis der Teilrevision der Anstellungsverordnung Volksschule wurde in die BLV überführt.

Aufgrund der vorgenommenen Änderung von Art. 4 Abs. 1 BLV (Streichung der Möglichkeit der Aussetzung des Stufenanstiegs [siehe Abschnitt C.2]) werden die Unterscheidung zwischen Lohnklasse und Stufe und die Einteilung in Lohnklassen obsolet. Da jedes Jahr ein Mitarbeitendengespräch zur Leistungsbeurteilung erforderlich ist, erübrigt sich die Unterscheidung zwischen Lohnklasse und Stufe. Dies führt zu einer Anpassung der Terminologie in Abs. 1 und in der Besoldungstabelle. Neu wird einheitlich der Begriff "Lohnstufe" verwendet.

Die Jahreslöhne wurden wie folgt angepasst: In der Lohnkategorie I wurden die Lohnstufen 11–12 sowie 18–21 und in Lohnkategorie II die Lohnstufen 4, 9–12 sowie die Lohnstufen 19–22 leicht angehoben. Diese Anpassung ermöglicht eine kontinuierliche Lohnentwicklung und berücksichtigt die vorgenommene Anpassung von Art. 4 Abs. 1 BLV (siehe Abschnitt C.2).



Art. 2 Abs. 2 entspricht Art. 22 Abs. 4 der Anstellungsverordnung Volksschule. Der Regierungsrat kann die Löhne jeweils auf den 1. Januar den Lebenshaltungskosten – sprich der Teuerung – anpassen. Im Sinne einer langjährigen Praxis hat der Regierungsrat in den vergangenen Jahren die Werte der generellen Lohnmassnahmen für die kantonalen Angestellten jeweils auch auf die Besoldungstabelle der Lehrenden an den Volksschulen angewendet. Die Weiterführung dieser Praxis bedeutet im Ergebnis, dass der Kantonsrat mit seinem Entscheid zu den generellen Lohnmassnahmen der kantonalen Angestellten die Stossrichtung vorgibt.

Art. 22 Abs. 2 der Anstellungsverordnung Volksschule entfällt, wird aber sinngemäss in den Entwurf des Volksschulgesetzes aufgenommen, da es sich um den Aspekt der Jahresarbeitszeit handelt und nicht die Besoldung regelt.

Art. 3, Lohneinstufung bei Dienst Eintritt

Entsprechend der Artikelüberschrift wird mit Art. 3 die Lohneinstufung von Lehrpersonen bei Dienst Eintritt geregelt. Art. 3 entspricht grundsätzlich den Art. 23 Abs. 1–3 der Anstellungsverordnung Volksschule. Neu sind gemäss Art. 3 Abs. 2 Schuljahre mit einer Unterrichtstätigkeit von weniger als 50 % als halbes Dienstjahr anrechenbar. Gemäss Art. 3 Abs. 2 sind andere hauptberufliche Erwerbstätigkeiten sowie die Kindererziehung in der Familie ab dem 21. Lebensjahr anrechenbar, da der Berufseinstieg einer Lehrperson mit einem von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) anerkannten Lehrdiplom bereits ab vollendetem 21. Lebensjahr möglich ist. Angerechnet wird die Kindererziehung in der Familie, also im privaten, nicht professionellen Bereich. Dabei ist von einem weiten Familienbegriff auszugehen, welcher nicht nur die Familie im klassischen Sinn umfasst. Anrechenbare Tätigkeiten gemäss Art. 3 Abs. 2 lit. a–c können mit Rücksicht auf die gängige Praxis kumuliert werden. Eine Person ohne berufsspezifische Erfahrung soll sich maximal gleich viel anrechnen lassen können wie ein Person mit berufsspezifischer Erfahrung aus einer Unterrichtstätigkeit von mehr als 50 % (Art. 3 Abs. 2 lit. a BLV), pro Kalenderjahr also maximal ein ganzes Dienstjahr. So kann sich eine Lehrperson, die im Jahr 1 sowohl eine andere hauptberufliche Erwerbstätigkeit gemäss lit. b ausübt als auch Kindererziehung gemäss lit. c leistet, maximal nur 1 Dienstjahr anrechnen lassen. Eine Lehrperson, die im Jahr 1 eine andere hauptberufliche Erwerbstätigkeit gemäss lit. b ausübt und im Jahr 2 Kindererziehung gemäss lit. c leistet, kann sich für jedes der beiden Jahre je $\frac{1}{2}$ Dienstjahr anrechnen lassen.

Art. 4, Lohnstufenanstieg

Die individuelle Lohnbestimmung der Lehrpersonen der Volksschule sieht wie bisher ein Mischsystem aus Stufenanstieg und Leistungsbeurteilung vor. Der Lohnstufenanstieg erfolgt nicht allein aufgrund des Dienstalters. Er wird kombiniert mit der jährlichen Mitarbeitendenbeurteilung.

Für den Lohnstufenanstieg von Lehrpersonen wird der Ansatz des zunehmend verbreiteten Instruments des leistungsbezogenen Lohnstufenanstiegs verfolgt. Gemäss Art. 4 Abs. 1 werden die Lehrpersonen im folgenden Kalenderjahr auf der nächsten Lohnstufe entlohnt, sofern sie eine gute Leistung erbringen. Damit wird auch formell die personelle und finanzielle Führung der Schulleitung gestärkt. Nach aktuellem Recht ist eine jährliche Mitarbeitendenbeurteilung vorgeschrieben (Art. 19 Anstellungsverordnung Volksschule). Diese kann jederzeit angeordnet oder angefordert werden. Zur Leistungsbeurteilung sind die Prädikate "genügende Leistung", "gute Leistung" und "aussergewöhnlich gute Leistung" vorgesehen. Der Lohnstufenanstieg erfolgt, sofern eine gute Leistung erbracht wird, jeweils auf ein neues Kalenderjahr. Erbringt eine Lehrperson lediglich eine genügende Leistung, wird sie im folgenden Kalenderjahr auf der gleichen Lohnstufe entlohnt. Dasselbe gilt, wenn eine Lehrperson eine ungenügende Leistung erbringt. Im Vergleich zum bisherigen Recht wird die Möglichkeit der Lohnkürzung bei ungenügender Leistung gestrichen. Eine Lohnkürzung stellt ein untaugliches Instrument



zur Steigerung der Leistungsqualität dar. Veränderungen der Arbeitsleistungen sollen in der Praxis mit Personalführung und Entwicklungsmassnahmen herbeigeführt werden.

Art. 4 Abs. 2 entspricht Art. 25 Abs. 1 der Anstellungsverordnung Volksschule. Erbringt eine Lehrperson eine aussergewöhnlich gute Leistung, kann ihr ein zusätzlicher Lohnstufenanstieg bewilligt werden.

Art. 4 Abs. 3 entspricht im Grundsatz Art. 25 Abs. 3 der Anstellungsverordnung Volksschule. Art. 4 Abs. 4 enthält die Kompetenzregelung.

Das Datum des Dienst Eintrittes ist für einen allfälligen Lohnstufenanstieg, wie bis anhin, unbeachtlich. Folglich wird eine Lehrperson, die bspw. erst im Oktober ihren Dienst Eintritt hat, gleich wie eine Lehrperson, die ihren Dienst Eintritt im April hatte, bei guter Leistung im folgenden Kalenderjahr auf der nächsten Lohnstufe entlohnt. Lehrpersonen der Volksschule haben ihren Dienst Eintritt üblicherweise auf Beginn eines neuen Schuljahres. Somit kann die Leistungsbeurteilung nach Ende der Probezeit erfolgen.

Art. 5, Lehrpersonen mit abweichender Berufsqualifikation

Art. 5 Abs. 1 entspricht Art. 22 Abs. 7 der Anstellungsverordnung Volksschule. Die höchste Lohneinstufung von Lehrpersonen ohne Lehrdiplom entspricht Lohnstufe 4. Art. 5 Abs. 2 regelt den Jahreslohnanspruch einer Lehrperson, die im 3. Zyklus unterrichtet aber über kein zyklengerechtes Diplom verfügt. Hier beträgt der Anspruch 90 % der Kategorie II. Art. 5 Abs. 3 regelt den Jahreslohnanspruch einer Förderlehrperson ohne Masterabschluss. Hier beträgt der Anspruch 95 % der Kategorie II. Diese Differenzierung ist durch die erforderliche Qualifikation sachlich begründet. Abweichungen vom Gleichheitsgebot erfordern sachliche Gründe. Zulässig sind Besoldungsunterschiede, die auf objektive Motive wie Qualifikation oder Art und Dauer der Ausbildung zurückzuführen sind (BGE 131 I 105, E. 3.1).

Art. 6, Lohnmodalitäten

Art. 6 Abs. 1 entspricht Art. 22 Abs. 5 der Anstellungsverordnung Volksschule. Art. 6 Abs. 2 entspricht Art. 22 Abs. 3 der Anstellungsverordnung Volksschule. Die Lohnmodalitäten werden dementsprechend nicht verändert.

Art. 7, Anerkennungsprämien

Art. 7 entspricht Art. 25 Abs. 2 der Anstellungsverordnung Volksschule. Für Lehrende an kantonalen Schulen sind Anerkennungsprämien ebenso vorgesehen (Art. 46 PG i.V.m. Art. 13 Besoldungsverordnung [BVO; bGS 142.211]). An der sachgerechten Gleichbehandlung innerhalb der Berufsgruppe der Lehrpersonen wird unabhängig von der Anstellungsbehörde festgehalten. Die Kompetenz zur Ausrichtung solcher Anerkennungsprämien liegt beim Gemeinderat als oberster Schulbehörde, soweit er diese Kompetenz nicht delegiert.

Art. 8, Dienstaltersgeschenk

Art. 8 entspricht Art. 24 Abs. 1 und 2 der Anstellungsverordnung Volksschule. Das Dienstaltersgeschenk ist keine Eigenheit des Lehrberufs. Eine Anerkennung der Treue der Arbeitnehmenden erfolgt unbesehen der Berufsgruppe (siehe Art. 47 PG für das Dienstaltersgeschenk von kantonalen Angestellten).



An einer kantonal einheitlichen Vorgabe für Lehrpersonen der Volksschule soll festgehalten werden. Bei einer kommunalen Regelung der Dienstaltersgeschenke von Lehrpersonen könnten ein Wettbewerb unter den Gemeinden und damit Lohnungleichheiten unter den Lehrpersonen der Volksschule und im Vergleich mit den kantonalen Lehrpersonen entstehen. Beides ist nicht gewollt.

Art. 9, Spesenentschädigung

Mit diesem Artikel erfolgt lediglich die Klarstellung, dass die Regelung der Anstellungsbehörde für die Spesenentschädigung gilt und nicht das regierungsrätliche Reglement über die Entschädigung von Inkonvenienzen, Spesen, Pikettdienst und ausserordentliche Arbeitszeit (bGS 142.211.1) zur Anwendung gelangt.

Art. 10, Altersbedingte Ansprüche

Mit Art. 10 Abs. 1 wird der maximale Umfang der Reduktion der Netto-Gesamtarbeit mit 6.67 % pro Schuljahr definiert. Das Ziel der Reduktion ist es, die Arbeitsbelastung von Lehrpersonen mit zunehmendem Alter zu reduzieren, um mehr Regenerationszeit zur Verfügung zu stellen. Die Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit stellt ausschliesslich eine zeitliche Entlastung dar, der Lehrperson wird mehr Erholungszeit gewährt. Die Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit ist deshalb als Kürzung der Unterrichtsverpflichtung (inkl. Vor- und Nachbereitung) und nicht der übrigen Aufgabenbereiche des Berufsauftrages ausgestaltet (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 26. Oktober 2021 zum Gesetz über die Volksschule, S. 9 und 47). In Bezug auf den Umfang der Reduktion besteht eine gewisse Flexibilität. Ein "teilweiser" Bezug der Reduktion ist möglich und erleichtert die Umsetzung, da die Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit beim Unterrichtspensum (inkl. Vor- und Nachbereitung) anfällt. Die Reduktion erfolgt immer in Abhängigkeit des Beschäftigungsgrades. Der Anspruch auf Reduktion gilt pro neues Schuljahr.

Die Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit hat Einfluss auf die Pensenplanung der Schulleitung. Deshalb ist der Entscheid der Lehrperson über Bezug und Umfang der Reduktion für die restliche Dauer der Anstellung einmalig verbindlich zu treffen. Eine zusätzliche Reduktion oder eine erneute Erhöhung des Beschäftigungsgrades sind, nach Inanspruchnahme der Reduktion gemäss Art. 46 Abs. 1 VSG, nur über eine ordentliche Pensumsreduktion oder -erhöhung möglich. Anzumerken ist, dass eine Erhöhung des Beschäftigungsgrades nach Inanspruchnahme der Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit dem Gedanken, der Lehrperson mehr Erholungszeit zu gewähren, widerspricht.

Der Bezug der Reduktion ist freiwillig (Art. 10 Abs. 2). Der Kantonsrat betonte diese Freiwilligkeit im Rahmen der 1. Lesung des Volksschulgesetzes. Die Reduktion ist insofern flexibel, als eine Lehrperson ihren Anspruch auf Reduktion beispielsweise erst nach dem 60. Altersjahr geltend machen kann oder nicht im vollen Umfang.

Art. 10 Abs. 2 präzisiert den Zeitpunkt, ab welchem die Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit frühestens gewährt wird. Die Reduktion erfolgt frühestens ab dem Schuljahr, welches auf die Vollendung des 55. Altersjahres folgt. Die Reduktion für eine Lehrperson, die beispielweise am 23. März 2024 das 55. Altersjahr vollendet und die Reduktion bezieht, erfolgt ab dem Schuljahr 2024/2025. Dass es damit zu gewissen Ungleichheiten kommt, je nach dem in welchem Monat eine Lehrperson Geburtstag hat, liegt in der Natur der Sache. Alle Lehrpersonen haben beim Vorliegen der gleichen, sachlich begründeten Voraussetzung (Vollendung des 55. Altersjahr) einen Anspruch auf eine Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit.

Mit Art. 10 Abs. 3 erfolgen Präzisierungen zur Lohnzulage gemäss Art. 46 Abs. 1 des Volksschulgesetzes. Die Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit ist freiwillig und darf gemäss der 1. Lesung zum Volksschulgesetz im



Kantonsrat keinen Lohnnachteil nach sich ziehen. Im Umkehrschluss wird in Fällen, in denen eine Lehrperson auf eine Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit verzichtet, der Verzicht auf die Reduktion ausnahmsweise abgegolten. Eine Lohnzulage dürfte die Ausnahme sein, da mit der Reduktion primär mehr Erholungszeit gewährt werden soll. Lehrpersonen, die ganz oder teilweise auf eine Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit verzichten, erhalten im betreffenden Schuljahr eine Lohnzulage. Diese entspricht prozentual dem Umfang des Verzichts und beträgt maximal 6.67 % der Jahresbesoldung. Die in Art. 10 vorgesehene Lohnzulage ist nicht mit einer Funktionszulage gemäss Art. 36 Abs. 1 PG i.V.m. Art. 10 BVO gleichzusetzen. Die Funktionszulage kann für eine zeitlich befristete Zusatzfunktion gewährt werden. Verzichtet eine Lehrperson ganz oder teilweise auf die Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit übernimmt sie keine Zusatzfunktion.

Der Umfang der Erhöhung der Jahresbesoldung ist bei ganz oder teilweisem Verzicht auf eine Reduktion anhand der individuellen Einreihung der Lehrperson in der Besoldungstabelle (Art. 2) berechenbar und wird von der Anstellungsbehörde rechnerisch bestimmt. Für Fälle, in denen nur ein Teil der Reduktion bezogen wird, erhöht sich die Jahresbesoldung lediglich in dem Umfang, in dem auf die Reduktion verzichtet wird.

Fremdänderungen Art. 18 BVO

Mit Art. 18 Abs. 3^{bis} BVO wird für kantonale Lehrpersonen die analoge Grundlage für eine Lohnzulage bei vollständigem oder teilweisem Verzicht auf eine Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit geschaffen. Für Lehrpersonen an kantonalen Schulen besteht der gleiche Anspruch auf eine altersbedingte Reduktion wie für Lehrpersonen an der Volksschule (gemäss Fremdänderung von Art. 60 Abs. 1 PG im Volksschulgesetz).

In Art. 18 Abs. 6 BVO erfolgt eine Korrektur des Gesetzesverweises. Die Besoldung für Lehrpersonen an Volksschulabteilungen von kantonalen Schulen richtet sich wie bis anhin nach denselben Grundlagen wie für Lehrpersonen der Volksschule. Mit der Inkraftsetzung der BLV wird die Anstellungsverordnung Volksschule aufgehoben. Entsprechend wird die BLV als Grundlage für die Besoldung von Lehrpersonen an Volksschulabteilungen von kantonalen Schulen nachgeführt.

E. Auswirkungen

Aus der Neukonzeption der Besoldungsregelung, insb. der Überführung des Ergebnisses der Teilrevision der Anstellungsverordnung Volksschule, ergeben sich keine finanziellen, personellen oder organisatorischen Auswirkungen auf kantonaler Ebene.

Gemäss Art. 4 des Schulgesetzes sind die Gemeinden Träger der Volksschulen und damit Anstellungsbehörden. Für diese fallen in Abhängigkeit der bestehenden Altersstruktur sowie Veränderungen des Lehrpersonalbestandes möglicherweise Mehrkosten an. Die nachfolgenden Ausführungen zeigen die zu erwartenden Mehrkosten der Anpassung der Löhne in den Gemeinden auf.

Diese allfälligen Mehrkosten basieren auf der Altersstruktur und Anzahl der Lehrpersonen sowie deren Jahrgänge, wie sie für die Teilrevision der Anstellungsverordnung Volksschule erhoben wurden (Stand Dezember 2020). Die Berechnungen fokussieren sich auf die Gesamtlohnsumme und berücksichtigen die Lohnanpassung auf allen Lohnstufen. Es handelt sich dabei um eine vergleichende Annäherung, da die individuelle Einstufung der Lehrpersonen den Gemeinden obliegt und nicht eruiert werden kann. Die Gesamtlohnsumme 2023 basiert auf der Annahme eines im Vergleich zu 2020 unveränderten Personalbestandes.



Kategorie I:

Die Gesamtlohnsumme aller Lehrpersonen der Kategorie I (Kindergarten und Primarstufe) beträgt:

im Jahr 2019	Fr. 29'624'326.–, gerundet Fr. 29.62 Mio.;
im Jahr 2020	Fr. 29'802'013.–, gerundet Fr. 29.80 Mio.;
im Jahr 2021	Fr. 29'802'013.–, gerundet Fr. 29.80 Mio.;
mit Inkraftsetzung der Teilrevision der Anstellungsverordnung Volksschule (per 1.1.2022)	Fr. 29'954'248.–, gerundet Fr. 29.95 Mio.;
mit Inkraftsetzung der BLV (per 31.08.2023)	Fr. 29'991'188.–, gerundet Fr. 29.99 Mio.

Mit der neuen Besoldungstabelle Kategorie I ergeben sich insgesamt für alle 20 Gemeinden Mehrkosten von rund Fr. 37'000.– pro Jahr. Im Verhältnis zur Gesamtlohnsumme 2021 in Kategorie I (rund Fr. 29.8 Mio.) sind dies rund 0,12 %.

Kategorie II:

Die Gesamtlohnsumme aller Lehrpersonen der Kategorie II (Sekundarstufe I und Förderlehrpersonen aller Stufen) beträgt:

im Jahr 2019	Fr. 22'025'358.–, gerundet Fr. 22.03 Mio.;
im Jahr 2020	Fr. 22'157'479.–, gerundet Fr. 22.16 Mio.;
im Jahr 2021	Fr. 22'157'479.–, gerundet Fr. 22.16 Mio.;
mit Inkraftsetzung der Teilrevision der Anstellungsverordnung Volksschule (per 1.1.2022)	Fr. 22'160'020.–, gerundet Fr. 22.16 Mio.;
mit Inkraftsetzung der BLV (per 31.08.2023)	Fr. 22'215'250.–, gerundet Fr. 22.21 Mio.

Mit der neuen Besoldungstabelle Kategorie II ergeben sich insgesamt für alle 20 Gemeinden Mehrkosten von rund Fr. 55'000.– pro Jahr. Im Verhältnis zur Gesamtlohnsumme 2021 in Kategorie II (rund Fr. 22.16 Mio.) sind dies rund 0,24 %.

Gesamthaft sind aufgrund der geänderten Besoldungstabelle Mehrkosten von rund Fr. 92'000.– pro Jahr zu erwarten. Die effektiven Kosten pro Gemeinde sind von einer Vielzahl teilweise unbekannter Faktoren abhängig und können nicht exakt berechnet werden. Die individuelle Einstufung, der Lehrpersonalbestand, die Altersstruktur, mögliche Veränderungen im Personalbestand sowie die Einstufung von neuen Lehrpersonen beeinflussen die Lohnkosten pro Gemeinde. Die Anstellungsentscheide (Berufseinsteigerin bzw. Berufseinsteiger oder erfahrene Lehrperson) liegen bei den Gemeinden als Anstellungsbehörden. Deshalb sind lediglich Modellberechnungen möglich, um die hypothetischen Besoldungskosten zu ermitteln.

F. Finanzierung

Für die Finanzierung sind keine Mittel des Kantons nötig.



G. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

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

Im Namen des Regierungsrates

sign. Dölf Biasotto

sign. Roger Nobs

Dölf Biasotto, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1

Verordnungsentwurf

Beilage 1.2

Auswertung Vernehmlassung