



An die Mitglieder
des Kantonsrates

1200.121

Beschluss über die Anpassungen kantonsrätlicher Verordnungen an das Mittel- und Hochschulgesetz

2. Bericht und Antrag der vorberatenden parlamentarischen Kommission vom 28. November 2013

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

1. Einleitung

Der Regierungsrat hat an der Sitzung vom 19. November 2013 den Entwurf für einen Beschluss über die Anpassungen kantonsrätlicher Verordnungen an das Mittel- und Hochschulgesetz zu Händen des Kantonsrats verabschiedet. Sofern nichts anders beantragt und beschlossen wird, findet eine Lesung im Kantonsrat statt.

2. Arbeit der Kommission

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 23. September 2013 eine parlamentarische Kommission (nachfolgend Kommission) zur Vorberatung in folgender Zusammensetzung gewählt:

- Rohner René, Grub, FDP.Die Liberalen, Präsident
- Egger Judith, Speicher, SP
- Eugster Anna, Speicher, CVP/EVP
- Müller-Schoch Margrit, Hundwil, pu
- Rohner Willi, Rehetobel, pu
- Sittaro Monika, Teufen, FDP.Die Liberalen
- Zuberbühler David, Herisau, SVP



Die Kommission verfügte über folgende Unterlagen:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 5.11.2013 zuhanden Kantonsrat
- Lauftext Änderungen kantonsrätlicher Verordnungen vom 5.11.2013
- Synopse Anpassungen kantonsrätlicher Verordnungen an Mittel- und Hochschulgesetz vom 5.11.2013
- Synopse über die Änderungen an den Anstellungsbedingungen kantonalen Lehrpersonen vom 11.11.2013
- Aktennotiz geplante Besoldungswerte bei Verlängerung zum Maximum Gehaltsklasse 15 vom 11.11.2013
- Aktennotiz Berechnung Kostenfolgen bei Verlängerung der Maximalbesoldung vom 11.11.2013
- Aktennotiz Grafik alternative Besoldungsverläufe (erstellt für Grundsatzentscheide im März 2010)
- Aktennotiz Besoldungsvergleich und Grafik alternativer Besoldungsverläufe (erstellt für Grundsatzentscheide im Mai 2010)
- Lohndatenerhebung der D-EDK (Auszug Lehrende Sekundarstufe II) vom 3.6.2013

Die Kommission hat die Vorlage materiell an einer Sitzung behandelt. Für die Erteilung von fachlichen Auskünften, für die Protokollierung und für die Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen stand Christian Aegerter, Departementssekretär Bildung, als Aktuar zur Verfügung. Auf den Beizug weiterer Fachleute wurde verzichtet.

B. Erwägungen der parlamentarischen Kommission

1. Eintreten und grundsätzliche Überlegungen

Die Kommission spricht sich einstimmig für ein Eintreten auf die Vorlage aus. Nachfolgend werden die beiden Hauptdiskussionspunkte je in einem separaten Kapitel dargestellt. Die weiteren Erwägungen der Kommission werden anschliessend in einem abschliessenden Kapitel behandelt.

2. Anpassung des Besoldungsmaximums für die Lehrenden an kantonalen Schulen

Mit der Umsetzung der Personalgesetzgebung entstand im Jahr 2010 bei den kantonalen Lehrpersonen eine Lohneinbusse von 0.8%. Diese Einbusse wird mit der vom Regierungsrat nun vorgeschlagenen Änderung mehr als wettgemacht, konkret um 1.3%. Im Vergleich zum geltenden Recht (seit 2010) erhöht sich die Besoldung demnach um 2.1%. Das ist aber ein rechnerischer Wert, der sich dann einstellen würde, wenn das geltende Recht schon viele Jahre in Kraft wäre. Das ist aber nicht der Fall. Seit 2010 haben nur wenige Lehrpersonen das tiefere neue Besoldungsmaximum erreicht, die grosse Mehrheit der Lehrpersonen mit Maximalbesoldung hat eine Besitzstandswahrung.

Angesichts der angespannten finanziellen Lage des Kantons stellte sich für die Kommission die Frage, ob eine Besoldungsmassnahme für die Lehrpersonen der kantonalen Schulen zum heutigen Zeitpunkt opportun ist. Sie hat eine Abwägung der Interessen und Argumente vorgenommen.

Die Kommissionsminderheit spricht sich gegen eine Verlängerung der Besoldung zum Maximum der Gehaltsklasse 15 aus. Sie erachtet dies angesichts des herrschenden Spardrucks als ein falsches Zeichen. Wenn der Globalkredit für die Finanzierung der Besoldungsmassnahme nicht erhöht wird, besteht nach Ansicht der Minderheit bei der Kantonsschule ein Sparpotential. Dieses soll effektiv eingespart und nicht für Besoldungsmassnahmen verwendet werden.



Für die Kommissionsmehrheit ist unbestritten, dass die eingetretene Lohneinbusse von 0.8 % wettgemacht werden muss. Der Handlungsbedarf für die Besoldungsmassnahme ist vor einiger Zeit entstanden, konkret im Rahmen der Umsetzung der Personalgesetzgebung im Jahr 2010. Für die Kommissionsmehrheit wäre es fragwürdig, wenn das Problem wegen der angespannten finanziellen Lage heute nicht behoben würde.

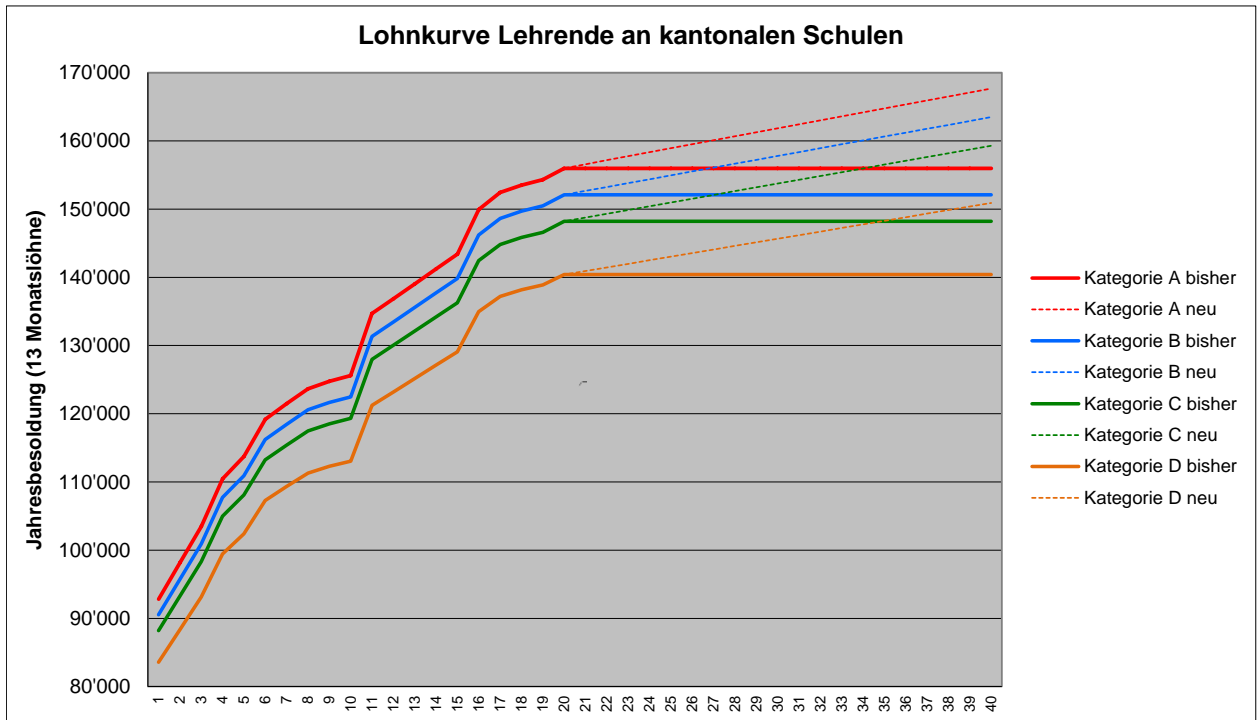
Geplant ist, dass die Besoldungseinbusse mehr als wettgemacht wird. Neu sollen die kantonalen Lehrpersonen auf die gesamte Laufbahn bezogen bis zu 1.3 % mehr verdienen als vor dem Jahr 2010. Den Zeitpunkt für eine solche Verlängerung der Besoldung zum Maximum der Gehaltsklasse 15 erachtet die Kommissionsmehrheit nicht als günstig. Trotzdem ist sie aus den folgenden Gründen damit einverstanden: Mit der neuen Besoldung kann die Konkurrenzfähigkeit als Arbeitgeber erhalten werden, insbesondere auch im Vergleich zum Kanton St. Gallen. Die Kommissionsmehrheit unterstützt die Massnahme auch deshalb, weil sie einen zwischen den Sozialpartnern ausgehandelten Konsens darstellt. Das ist im Sinne der Personalgesetzgebung.

3. Ausgestaltung der Besoldungskurve

Die Kommission hat sich die Frage gestellt, welche Alternativen zur vorgeschlagenen Besoldungskurve bestehen. Beispielsweise könnte die Besoldung in der Zeitspanne zwischen dem 30. und 50. Altersjahr, während der viele Lehrpersonen als Folge der Familiengründung höhere Auslagen haben, erhöht werden. In einem solchen Modell könnte die Besoldung gegen Ende der Laufbahn wieder leicht rückläufig ausgestaltet werden.

Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass im Rahmen der Aushandlung der vorliegenden Lösung im Jahr 2010 verschiedene Alternativen geprüft wurden. Dabei ist sie zur Überzeugung gekommen, dass grundlegende Änderungen an der Besoldungskurve Probleme nach sich ziehen können. Mit einer grundlegend neuen Ausgestaltung der Besoldungskurve, wie sie im vorstehenden Absatz beschrieben ist, entstehen im Vergleich zu anderen Kantonen für gewisse Laufbahnjahre erhebliche Lohndifferenzen. Folge davon können einerseits unerwünschte Anreize sein, andererseits ist die Vergleichbarkeit der Besoldung mit anderen Kantonen nicht mehr gegeben. Schliesslich können übergangsrechtlich im Zusammenhang mit der Besitzstandswahrung Probleme und erhebliche finanzielle Konsequenzen entstehen.

Die Besoldungskurve der Lehrpersonen der Sekundarstufe II verläuft in vielen anderer Kantone ähnlich wie heute in unserem Kanton. Die Kurve steigt in der ersten Hälfte der Laufbahn vergleichsweise steil an, anschliessend verbleiben die Lehrpersonen für den Rest der Laufbahn (in der Regel 20 und mehr Jahre) auf dem Maximalwert. Der Regierungsrat beabsichtigt nun aber, dass mit der neuen Besoldungskurve auch nach dem 20. Laufbahnjahr weitere kleine Besoldungsschritte bis hin zum Maximum der Gehaltsklasse 15 möglich sind (vgl. die nachfolgende Grafik). Eine solche Besoldungskurve kennen nur wenige andere Kantone. Nach Ansicht der Kommissionsmehrheit kann dieser Unterschied in Kauf genommen werden. Aus sachlicher Sicht erachtet sie es als richtig, wenn bis zum Ende der Laufbahn eine Lohnperspektive besteht, sofern die Leistungen gut sind.



4. Weitere Bestimmungen

a) *Art. 14 Abs. 5 Besoldungsverordnung (BVO); Dienstaltersgeschenk*

Die Kommission hat festgestellt, dass Art. 14 Abs. 5 BVO hinsichtlich der Lehrpersonen zwingend angepasst werden muss, falls es in der 3. Lesung des Mittel- und Hochschulgesetzes bei der Anpassung von Art. 47 Abs. 2 des Personalgesetzes bleibt. Für die Fachpersonen der Logopädie und Psychomotoriktherapie könnte der Absatz 5 theoretisch stehen bleiben. Die Kommission ist der Meinung, dass dies wenig Sinn machen würde, weil dann nur noch für sie eine solche Vorgabe bestehen würde. Das wäre im Sinne der Gleichbehandlung problematisch. Diese Fachpersonen sollen wie die übrigen Kantonsangestellten behandelt werden. Aus diesen Gründen ist die Kommission einstimmig mit der Streichung von Art. 14 Abs. 5 BVO gemäss Antrag des Regierungsrats einverstanden.

b) *Art. 30 Abs. 1 Schulverordnung (bGS 411.1); Schulversäumnisse, Urlaub*

Der Regierungsrat beantragt, in Art. 30 Abs. 1 den Satz „Volljährige Lernende unterzeichnen die Entschuldigung selber“ zu streichen. Weil es denkbar ist, dass in der Volksschule ausnahmsweise volljährige Lernende unterrichtet werden, könnte der Satz auch stehen gelassen werden. Mehrheitlich hat sich die Kommission aber für streichen ausgesprochen, weil der Satz offensichtlich für die Lernenden der Sekundarstufe II gedacht war. Sollten in der Praxis volljährige Lernende in der Volksschule vom Besuch des Unterrichts entschuldigt werden müssen, unterschreiben nach Ansicht der Kommission diese Lernenden trotz der Streichung weiterhin selber.



c) Weitere Änderungs- und Streichungsanträge des Regierungsrates

Die Kommission ist einstimmig mit den folgenden Streichungsanträgen des Regierungsrates einverstanden:

- Art. 6 Abs. 3 Schulverordnung (zehntes Schuljahr);
- Art. 13 Schulverordnung (Schulen der Sekundarstufe II);
- Art. 14 Schulverordnung (Zusammenarbeit mit ausserkantonalen Mittelschulen);
- Art. 23 Abs. 2 bis 4 Schulverordnung (Beiträge der Erziehungsberechtigten und Studierenden).

Weiter ist die Kommission einstimmig mit den vom Regierungsrat beantragten weiteren Änderungen einverstanden:

- Art. 2 Abs. 1 Schulverordnung (Streichung „nachobligatorische Schuljahre“);
- Art. 23 Abs. 1 Schulverordnung (Beiträge der Erziehungsberechtigten und Studierenden);
- Art. 36 Abs. 1 sowie Abs. 3 und 4 (Lehrmittel);
- Art. 47 Abs. 1 und 2 (Streichung Mittelschulkommission).

d) Über die Anträge des Regierungsrats hinausgehende Anpassungen

Die Kommission hat die Frage geprüft, ob über die Anträge des Regierungsrats hinaus weitere Artikel von kantonsrätlichen Verordnungen angepasst werden sollen oder müssen.

In materieller Hinsicht hat die Kommission festgestellt, dass keine weiteren Anpassungen nötig sind.

In formeller und sprachlicher Hinsicht stellt sich die Frage, ob der Begriff «Volksschule» konsequent aus der Schulverordnung entfernt werden soll. Diese Frage ergibt sich deshalb, weil mit den Ausführungsbestimmungen des Mittel- und Hochschulgesetzes der Geltungsbereich des Schulgesetzes (bGS 411.0) auf die Volksschule reduziert wird. Die Kommission verzichtet auf entsprechende Änderungsanträge, weil Aufwand und Ertrag in einem ungünstigen Verhältnis stehen würden. Der Begriff «Volksschule» stört beim Lesen der Schulverordnung nicht. Allenfalls würde es nach Ansicht der Kommission aber Sinn machen, wenn im Rahmen einer redaktionellen Nachbearbeitung durch die Kantonskanzlei die ausführlichen Überschriften der Erlasse («Gesetz über Schule und Bildung»; «Verordnung zum Gesetz über Schule und Bildung») durch die Kurzfassungen («Schulgesetz»; «Schulverordnung») ersetzt würden.

5. Kostenfolgen

Die Kommission hat die Kostenfolgen der Besoldungsanpassung auf der Basis des aktuellen Lehrkörpers hochrechnen lassen. Die vom Regierungsrat ausgewiesenen einlaufend anfallenden jährlichen Mehraufwendungen von rund Fr. 11'000 und der Gesamtbetrag von wiederkehrend Fr. 220'000 pro Jahr nach 20 Jahren sind plausibel.



C. Anträge der parlamentarischen Kommission an den Kantonsrat

Die vorberatende parlamentarische Kommission beantragt dem Kantonsrat,

1. auf die Vorlage einzutreten,
2. dem Beschluss über die Anpassungen kantonsrätlicher Verordnungen an das Mittel- und Hochschulgesetz zuzustimmen.

Für die parlamentarische Kommission

sig. René Rohner (2.12.2013)

Präsident