



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 19. Januar 2021

3000.117
Anstellungsverordnung Volksschule; Teilrevision (Lohntabelle)

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 19. Januar 2021

Sehr geehrter Frau Kantonsratspräsidentin
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Die Anstellungsverordnung Volksschule (AVV; bGS 412.21) regelt die Anstellungsbedingungen der Lehrenden an den Volksschulen Appenzell Ausserrhoden. Die Anforderungen an den Lehrberuf sind seit Inkrafttreten am 1. August 2009 gestiegen. Von verschiedensten Seiten und Stellen (Kinder, Erziehungsberechtigten, Schulleitung, etc.) werden immer komplexere Ansprüche und Anforderungen an die Lehrpersonen herangetragen.

Seit 2017 steigt in der Schweiz insgesamt die Anzahl der Schülerinnen und Schüler der obligatorischen Schule an; diese Entwicklung wird voraussichtlich während mindestens zehn Jahren anhalten. Für Appenzell Ausserrhoden wird bis 2024 eine jährliche Zunahme von zirka 80 Kindern und Jugendlichen im schulpflichtigen Alter prognostiziert. Die Anzahl der Lernenden wird sich mittelfristig bei voraussichtlich rund 6'000 stabilisieren (vgl. Aufgaben- und Finanzplan 2022–2024, S. 79).

Dies wird Konsequenzen für den Bedarf an Ressourcen und Personal haben; der Bedarf an Lehrpersonen wird steigen (vgl. u.a. Bericht des Bundesrates vom 30. Januar 2019 zur demografischen Entwicklung und Auswirkung auf den gesamten Bildungsbereich, Ziff. 3.2.1; Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung, Bildungsbericht Schweiz 2018, S. 33). Für die qualitativ gute Erfüllung des staatlichen Bildungsauftrags und die Vermittlung bedarfsgerechter Bildung braucht es stufengerecht ausgebildete Lehrpersonen.



Für das Schuljahr 2019/20 konnten in Appenzell Ausserrhoden sämtliche offenen Stellen mit qualifizierten Lehrpersonen besetzt werden. In einzelnen Gemeinden treten aber zunehmende Rekrutierungsschwierigkeiten auf. Diese werden sich infolge von Pensionierungen und dem sich schweizweit abzeichnenden Lehrpersonenmangel verschärfen. Auf interkantonaler Stufe befasst sich deshalb eine Arbeitsgruppe mit dem Thema „Rekrutierung, Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen für die obligatorische Schule“.

Die Schulpräsidienkonferenz nahm diese Entwicklungen zum Anlass, um beim Regierungsrat betreffend Anpassung der Besoldungen der Lehrpersonen vorstellig zu werden.

Um dem zukünftigen Lehrpersonenmangel entgegenzuwirken und im Vergleich mit den umliegenden Kantonen wettbewerbsfähig zu bleiben, sollen mit der Teilrevision der AVV die Löhne der Lohnkategorien I und II angepasst werden. Der Vergleich der Einstiegsgehälter zeigt, dass die gegenwärtigen Einstiegsgehälter im Kindergarten und auf der Primarstufe (Lohnkategorie I) tief sind. Die Einstiegsgehälter für die Lehrpersonen der Lohnkategorie I (Kindergarten und Primarstufe [Art. 21 Abs. 1 Ziff. 1 AVV]) und der Einstiegslohn für die Lehrpersonen der Lohnkategorie II (Sekundarstufe I und Förderlehrpersonen aller Stufen [Art. 21 Abs. 1 Ziff. 2 AVV]) sollen monetär verbessert werden. In Appenzell Ausserrhoden werden die Lehrpersonen der ersten beiden Schuljahre (Kindergarten) gleich besoldet wie jene des dritten bis achten Schuljahres.

Die Anzahl Lehrpersonen an den Volksschulen (1. Kindergarten bis 3. Oberstufe) umfasst 685 Lehrpersonen (Stand Dezember 2020). Insgesamt sind es 823 Anstellungen. Umgerechnet auf Vollpensen sind dies 460. Davon gehören der Kategorie I rund 290 und der Kategorie II rund 170 Lehrpersonen an. Eine kantonale Statistik zur Personalfuktuation existiert nicht. Jedoch können anhand der LohnEinstufung von Neuanstellungen durch das Amt für Volksschule und Sport jährlich rund 60–70, umgerechnet auf Vollpensen rund 40, Neuanstellungen an den Volksschulen verzeichnet werden. Darunter sind rund 20–30 Neuanstellungen in den Stufen A1 und A2 pro Jahr. Diese Zahl lässt sich anhand des für Berufseinsteiger/-innen obligatorischen Kurses des Amtes für Volksschule und Sport eruieren und entspricht einer Quote von rund 2,5–3,5 % aller Anstellungen von Lehrenden.

B. Erwägungen

1. Grundzüge der Vorlage

Es werden die Einstiegsgehälter für die Lehrpersonen des Kindergartens und der Primarstufe (Kategorie I) sowie der Einstiegslohn für Lehrpersonen der Sekundarstufe I und der Förderlehrpersonen aller Stufen (Kategorie II) angehoben. Damit wird die Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu den Nachbarkantonen Appenzell Innerrhoden, Thurgau und St. Gallen verbessert. Die Anhebung der Einstiegsgehälter kann im Vergleich zu weiteren Massnahmen der Attraktivitätssteigerung zeitnah umgesetzt werden. Dies, unter anderem weil die Vorlage lediglich einer Lesung im Kantonsrat bedarf. Andere bestehende Anstellungsbedingungen sowie Besoldungsmodalitäten werden im Rahmen dieser Teilrevision nicht verändert.

Die Differenz zwischen Einstiegslohn und Lohnmaximum wird reduziert. In der Kategorie I reduziert sich diese Differenz von 64 % auf 46 % (-18 %). In der Kategorie II reduziert sich diese Differenz von 51 % auf 49 %



(-2 %). Die Differenz zwischen Einstiegslohn und Lohnmaximum für Lehrende, welche gemäss Personalgesetz (bGS 142.21) angestellt sind, beträgt 35 %. Die Bandbreiten der Besoldung werden einander angeglichen.

2. Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Artikel 22 Besoldungshöhe

Mit dem vorliegenden Entwurf orientiert sich die Besoldung eng an der bisherigen. Es erfolgt eine Anhebung der Einstiegsgehälter für Lehrpersonen des Kindergartens und der Primarstufe (Kategorie I). Dies entspricht einem mehrfach vorgebrachten Anliegen. Ebenso wird der Einstiegslohn der Lehrpersonen der Sekundarstufe I und der Förderlehrpersonen aller Stufen (Kategorie II) angehoben. Von grossem Interesse sind der Einstiegslohn, der Lohn im 11. Dienstjahr und der Maximallohn. Diese Gehälter sind Grundlage für interkantonale, publizierte Vergleiche (beispielsweise die Lohndatenerhebung der Lehrkräfte der Deutschschweizer Kantone, Auswertung 2020, www.regionalkonferenzen.ch/node/23). Neu sind zur Erreichung des Maximallohns zwei zusätzliche Dienstjahre notwendig. Diese Streckung erfolgt einerseits aufgrund des früheren Berufseinstiegs von Lehrenden und andererseits in Angleichung an die umliegenden Kantone.

Der Einstiegslohn der Kategorie I wird um Fr. 9'276.– auf Fr. 81'500.– (Jahreslohn) angehoben. Der Einstiegslohn der Kategorie II wird um Fr. 1'291.– auf Fr. 94'500.– (Jahreslohn) angehoben. Die Erhöhung in diesem Umfang ermöglicht eine klare Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu den umliegenden Kantonen.

Die folgenden Darstellungen dienen dem Vergleich der Jahresgehälter (absolute Zahlen in Franken; 100 % Pensum) unterschieden nach Kategorien in Appenzell Ausserrhoden und den umliegenden Kantonen Appenzell Innerrhoden, Thurgau und St. Gallen. Die Zahlen stammen aus der bereits erwähnten Lohndatenerhebung der Lehrkräfte der Deutschschweizer Kantone, Auswertung 2020. Dazu ist Folgendes anzumerken: Gemäss Art. 5 des Gesetzes über den Lohn der Volksschul-Lehrpersonen (sGS 213.51) werden in St. Gallen je Schulklasse 2,37 Prozent des Jahreslohns in Lohnklasse 5 als Klassenlehrer-Zulage ausgerichtet. Dies entspricht einer Zulage von Fr. 1'962.– für Lehrpersonen des Kindergartens und der Primarstufe resp. von Fr. 2'466.– für Lehrpersonen der Sekundarstufe I für das Jahr 2020. Diese Zulage ist in den amtlich publizierten Lohnansätzen der Volksschul-Lehrpersonen (sGS 213.513) im Jahr 2020 nicht mitberücksichtigt. In den Zahlen der Lohndatenerhebung der Lehrkräfte der Deutschschweizer Kantone, Auswertung 2020, auf die sich der folgende Vergleich stützt, ist diese Zulage allerdings berücksichtigt. Somit sind die Gehälter für St. Gallen um den Betrag der Zulage zu reduzieren, sofern ein Vergleich des absoluten Lohnniveaus dieser beiden Kantone angestrebt würde.



Ein umfassender Vergleich der Anstellungsbedingungen ist ausserordentlich aufwendig. Individuelle in den Kantonen vorgesehene Regelungen etwa betreffend Unterrichtsverpflichtung, Lektionendauer, Unterrichtswochen, Klassengrösse sowie bezahlte Intensivweiterbildung erschweren einen absoluten Vergleich. Gegenstand des Vergleichs können nur Fakten sein, die in allen Kantonen unter den gleichen Voraussetzungen erfüllt werden. Gute Anstellungsbedingungen bestehen aus sog. „harten“ und „weichen“ Faktoren sowie individuellen Präferenzen. Mit der Teilrevision der AVV kann der „harte“ Faktor mit dem grössten Handlungsbedarf (Einstiegslohn) innert angemessener Frist beeinflusst werden.

Vergleichbare Massnahmen sind in den umliegenden Kantonen zurzeit (Stand Januar 2021) nicht geplant. Luzern hebt den Einstiegslohn auf Kindergarten- und Primarstufe per Schuljahr 2021/22 an. Aargau plant die Einführung eines neuen Lohnsystems per 1. Januar 2022.

Inkrafttreten

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten. Die Teilrevision soll per 1. Januar 2022 in Kraft treten. Dies ermöglicht eine Umsetzung im Rahmen der jährlich beschlossenen generellen Lohnmassnahme (Art. 22 Abs. 4 AVV). Die Besoldung der Lehrpersonen und damit verbunden auch der Stufenanstieg folgen dem Kalenderjahr und nicht dem Schuljahr. Eine unterjährige Inkraftsetzung auf Beginn des Schuljahres 2021/22 verursacht technischen und administrativen Aufwand, da nebst den neuen auch alle bestehenden Anstellungen mit Inkrafttreten angepasst werden müssten.

Eine Inkraftsetzung auf Beginn des Schuljahres 2021/22 mit Gültigkeit nur für neue Anstellungen ist aus Gründen der Gleichbehandlung nicht vertretbar. Sachliche Gründe zur Ungleichbehandlung von bestehenden und neuen Anstellungen liegen nicht vor.

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass mit der Verabschiedung der Teilrevision zu Beginn des zweiten Quartals 2021 eine deutliche Botschaft für die Rekrutierung ab dem Schuljahr 2021/22 erzielt wird. Die Aussicht auf einen erhöhten Einstiegslohn ab 1. Januar 2022 in der nächsthöheren Stufe kann auf die Rekrutierung von Berufseinsteiger*innen einen positiven Einfluss haben.

Ein Inkrafttreten per 1. Januar 2022 ermöglicht zudem eine ordentliche Budgetierung der Lohnkosten in den Gemeinden.

3. Rechtliche Aspekte

Gestützt auf Art. 30 Abs. 1 des Schulgesetzes (bGS 411.0) erlässt der Kantonsrat eine Anstellungsverordnung für die Besoldung und die übrigen Anstellungsbedingungen für die Lehrenden an den öffentlichen Volksschulen. Die Anpassung der AVV liegt somit in der Kompetenz des Kantonsrates. Diese Teilrevision unterliegt nicht dem fakultativen Referendum. Der Kantonsrat berät die Vorlage in einer Lesung.



C. Auswirkungen

1. Finanziell

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

Diese Mehrkosten basieren auf der heutigen Altersstruktur und Anzahl der Lehrpersonen sowie deren Jahrgängen (Stand Dezember 2020). Die Berechnungen fokussieren auf die Gesamtlohnsumme und berücksichtigen die Lohnanpassung auf allen Besoldungsstufen. Es handelt sich dabei um eine vergleichende Annäherung, da die individuelle Einstufung der Lehrpersonen den Gemeinden obliegt und nicht eruiert werden kann. Die Gesamtlohnsumme 2022 basiert auf der Annahme eines im Vergleich zu 2020 unveränderten Personalbestandes.

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.;
mit Inkraftsetzung der Teilrevision (per 1.1. 2022)	Fr. 30'016'166.–, gerundet Fr. 30.02 Mio.

Mit der neuen Besoldungstabelle Kategorie I ergeben sich insgesamt für alle 20 Gemeinden Mehrkosten von rund Fr. 210'000.– pro Jahr. Im Verhältnis zur Gesamtlohnsumme 2020 in Kategorie I (rund Fr. 29.8 Mio.) sind dies rund 0,8 %.

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.;
mit Inkraftsetzung der Teilrevision (per 1.1.2022)	Fr. 22'216'367.–, gerundet Fr. 22.22 Mio.

Mit der neuen Besoldungstabelle Kategorie II ergeben sich insgesamt für alle 20 Gemeinden Mehrkosten von rund Fr. 60'000.– pro Jahr. Im Verhältnis zur Gesamtlohnsumme 2020 in Kategorie II (rund Fr. 22.16 Mio.) sind dies rund 0,3 %.

Gesamthaft sind aufgrund der geänderten Besoldungstabellen für alle Gemeinden Mehrkosten von rund Fr. 270'000.– 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 Lehrenden beeinflussen die Lohnkosten pro Gemeinde. Die Anstellungsentscheide (Berufseinsteiger*in oder erfahrene Lehrperson) liegen bei den Gemeinden als Anstellungsbehörden. Deshalb sind lediglich Modellberechnungen möglich, um die rein hypothetischen Besoldungskosten der Besoldung 2020 mit derjenigen gemäss der Teilrevision der AVV zu vergleichen.



Folgende Modelle zeigen die hypothetischen Mehrkosten der Teilrevision der AVV in ausgewählten Gemeinden auf. Es werden wiederum die Gesamtlohnsummen 2020 und 2022 miteinander verglichen. Basierend auf realistischen Szenarien zur Personalfuktuation werden mögliche Mutationsgewinne und deren Einfluss auf die revisionsbedingten Mehrkosten aufgezeigt. Bei sämtlichen Löhnen handelt es sich um Jahreslöhne bei einem 100 %-Pensum.

Modell 1:

Grundlage dieses Modells ist eine grosse Gemeinde mit Schulen auf allen Stufen. In der Gemeinde besuchen rund 625 Lernende die Volksschule. Rund 60 Anstellungen (35 Vollpensen) in durchmischter Altersstruktur in Kategorie I und rund 25 Anstellungen (15 Vollpensen) von eher erfahrenen Lehrpersonen (ab Stufe B5) in Kategorie II werden verzeichnet. Die Gesamtlohnsumme 2020 beträgt rund Fr. 5'560'000.–. Mit revidierter Lohnstabelle wird die Gesamtlohnsumme 2022 rund Fr. 5'592'000.– betragen. Es ist mit Mehrkosten von rund Fr. 33'000.– (0,6 % der Gesamtlohnsumme 2020) zu rechnen.

Für den Sommer 2022 wird folgendes Szenario simuliert: Zwei Lehrpersonen der Kategorie II im Vollpensum (Stufe D4 [2020: je Fr. 140'917.–, 2022: je Fr. 141'200.–]) werden pensioniert. Als Ersatz werden ein/e Berufseinsteiger/-in im Vollpensum (Stufe A1 [2022: Fr. 94'500.–]) und eine Lehrperson mit fünfjähriger Berufserfahrung im Vollpensum (Stufe B2 [2022: Fr. 109'400.–]) angestellt. Aus dieser Personalmutation resultiert ein Gewinn von Fr. 78'500.–. Somit fallen für diese Gemeinde keine revisionsbedingten Mehrkosten an.

Aufgrund der gestiegenen Schülerzahlen muss für das Schuljahr 2022/23 eine neue Primarklasse geführt werden. Als zusätzliche Lehrperson wird ein/e Berufseinsteiger/-in der Kategorie I im Vollpensum (Stufe A1 [2022: Fr. 81'500.–]) angestellt. Die Lohnkosten dieser Lehrperson heben den Mutationsgewinn auf. Für die Gemeinde fallen Mehrkosten von rund Fr. 36'000.– aufgrund gesteigener Schülerzahlen an.

Modell 2:

Grundlage dieses Modells ist eine kleinere Gemeinde mit Schulen auf allen Stufen. In der Gemeinde besuchen rund 200 Lernende die Volksschule. Rund 20 Anstellungen (11 Vollpensen) von eher erfahrenen Lehrpersonen (ab Stufe B3) und vereinzelt jungen Lehrpersonen in Kategorie I und rund 10 Anstellungen (5 Vollpensen) von eher erfahrenen Lehrpersonen (ab Stufe B3) in Kategorie II werden verzeichnet. Die Gesamtlohnsumme 2020 beträgt rund Fr. 1'876'500.–. Mit revidierter Lohnstabelle wird die Gesamtlohnsumme 2022 rund Fr. 1'887'00.– betragen. Es ist mit Mehrkosten von rund Fr. 10'500.– (0,55 % der Gesamtlohnsumme 2020) zu rechnen.

Für den Sommer 2022 wird folgendes Szenario simuliert: Zwei Lehrpersonen im Vollpensum der Kategorie I kündigen. Eine der beiden Lehrpersonen (Stufe A3 [2020: Fr. 79'706.–, 2022: Fr. 81'700.–]) absolviert ein Zweitstudium. Die andere Lehrperson (Stufe A4 [2020: Fr. 79'706.–, 2022: Fr. 81'800.–]) verlässt die Schule. Als Ersatz werden für beide Stellen Berufseinsteiger/-innen (Stufe A1 [2022: je Fr. 81'500.–]) angestellt. Aus dieser Personalmutation resultiert ein Gewinn von Fr. 500.–. Somit reduzieren sich die Mehrkosten in dieser Gemeinde entsprechend, die gesamten Mehrkosten betragen noch rund Fr. 10'000.–.



Modell 3:

Grundlage dieses Modells ist eine mittelgrosse Gemeinde ohne eigene Sekundarstufe I. In der Gemeinde besuchen rund 170 Lernende die Volksschule auf Kindergarten- und Primarstufe. Die Lernenden der Sekundarstufe I werden in einer Nachbargemeinde beschult. Rund 20 Anstellungen (13 Vollpensen) von eher jüngeren Lehrpersonen, mehrheitlich in Kategorie I besoldet, werden verzeichnet. Die Gesamtlohnsumme 2020 beträgt rund Fr. 1'335'000.–. Mit revidierter Lohntabelle wird die Gesamtlohnsumme 2022 rund Fr. 1'354'00.– betragen. Es ist mit Mehrkosten von rund Fr. 19'000.– (1,4% der Gesamtlohnsumme 2020) zu rechnen.

Für den Sommer 2022 wird folgendes Szenario simuliert: Eine Lehrperson der Kategorie I im 9. Dienstjahr im Vollpensum (Stufe B5 [2020: Fr. 96'881.–, 2022: Fr. 96'900.–]) kündigt ihre Anstellung. Als Ersatz wird ein/e Berufseinsteiger/-in der Kategorie I im Vollpensum (Stufe A1 [2022: Fr. 81'500.–]) angestellt. Aus dieser Personalmutation resultiert ein Gewinn von Fr. 15'400.–. Somit reduzieren sich die Mehrkosten in dieser Gemeinde entsprechend, die gesamten Mehrkosten betragen noch rund Fr. 4'000.–.

Die Modelle zeigen, dass bei Veränderungen im Lehrpersonalbestand Mutationsgewinne möglich sind. Diese werden massgeblich vom Anstellungsentscheid beeinflusst. In Gemeinden, die eher erfahrene Lehrpersonen beschäftigen, dürften die Mutationsgewinne grösser ausfallen als die Mehrkosten der Teilrevision.

Eine finanzielle Beteiligung des Kantons durch eine Erhöhung des Schulkostenbeitrages schliesst der Regierungsrat aus. Einerseits profitieren die Gemeinden unmittelbar von der verbesserten Wettbewerbsfähigkeit. Andererseits fallen die Mehrkosten so gering aus, dass eine (Teil-)Kompensation über den Schulkostenbeitrag nicht gerechtfertigt wäre.

2. Organisatorisch

Mit der Teilrevision ist ein einmaliger administrativer und technischer Aufwand verbunden. Dieser ist vergleichbar mit demjenigen für die jährlichen generellen Lohnmassnahmen. Bei einem Inkrafttreten per 1. Januar 2022 sind keine zusätzlichen erheblichen organisatorischen Auswirkungen ersichtlich.

D. Weiteres Vorgehen

Die Teilrevision soll per 1. Januar 2022 in Kraft treten. Die Inkraftsetzung erfolgt somit später als geplant um einen einmaligen technischen und administrativen Umstellungsaufwand zu verursachen. Für weitere Ausführungen wird auf die Ausführungen in Abschnitt B.2. verwiesen.

E. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Das Departement Bildung und Kultur eröffnete am 23. Oktober 2020 das Vernehmlassungsverfahren. Es gingen 28 Vernehmlassungsantworten ein (Beilage 1.3). Inhaltlich wurde der Vernehmlassungsentwurf von den Teilnehmenden mehrheitlich gut aufgenommen. Eine Mehrheit stimmt der Teilrevision zu.



Die eingegangenen Bemerkungen lassen sich zu folgenden sechs Hauptthemen zusammenfassen: Lohnhöhe, Bemerkungen zu anderen Artikeln, Anstellungsattraktivität, Abkoppelung von der Totalrevision der Volksschulgesetzgebung, Gesamtpaket aller Anstellungsbedingungen sowie Zeitpunkt der Teilrevision.

1. Lohnhöhe

Wiederholt wurde eingebracht, dass der Lohnsprung der Einstiegsgehälter sehr hoch ausfalle. Mit einer Anhebung der Einstiegsgehälter würden vor allem junge Lehrpersonen angesprochen. Ob ein Lohnsprung in dieser Höhe richtig und gewollt sei, wurde vereinzelt in Frage gestellt. In der Lohnkategorie I erfolge in den ersten vier Dienstjahren (Stufen A1–A4) keine Lohnentwicklung. Vereinzelt wurde zudem angeregt, die Hälfte des Lohnsprunges als Wohnortzulage auszurichten.

Der Regierungsrat hält an der Höhe des Lohnsprunges fest. Die Vorlage ist auf die Anhebung der Einstiegsgehälter ausgerichtet. Im interkantonalen Vergleich weist Appenzell Ausserrhoden sehr tiefe Einstiegsgehälter in der Kategorie I aus. Für eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit sind diese im vorgesehenen Umfang anzuheben. Eine deutliche Anhebung ist notwendig, um den beabsichtigten Effekt zu erzielen, da sich interkantonale Vergleiche auf den Einstiegslohn, den Lohn im 11. Dienstjahr und den Maximallohn stützen.

Die ausbleibende Lohnentwicklung in den Stufen A1–A4 der Lohnkategorie I wurde angepasst und eine moderate Lohnentwicklung in den ersten vier Dienstjahren ermöglicht. Mit Blick auf die Erfahrungskurve von jungen Lehrpersonen in den ersten Dienstjahren rechtfertigt sich eine Lohnentwicklung in den Stufen A1–A4. Die Stufen C8, C9 und D1 der Kategorie I mussten leicht reduziert werden, um die Mehrkosten dieser Anpassung auszugleichen (Beilage 1.1 und 1.2).

Die Ausrichtung einer Wohnortzulage ist vor dem Hintergrund der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und mit Blick auf die Lebensumstände von Berufseinsteiger/-innen kontraproduktiv. Eine Wohnortzulage ist nicht das ausschlaggebende Motiv für die Wohnsitznahme. Vielmehr dürften für den Entscheid, in Appenzell Ausserrhoden oder ausserhalb Wohnsitz zu nehmen, eine Vielzahl von Gründen massgebend sein, welche vom Regierungsrat nicht beeinflusst werden können. Mit der zunehmenden Mobilität hat der ursprüngliche Zweck der Wohnortzulage als "Abgeltung" der Einschränkung der Niederlassungsfreiheit an Bedeutung verloren. Eine damit verbundene Verpflichtung zur Wohnsitznahme lässt sich heute nur in sehr wenigen Ausnahmefällen rechtfertigen und in der Praxis auch umsetzen. Eine Wohnortzulage steht in keinem Zusammenhang mit der Funktion als Lehrperson und würde eine Ungleichbehandlung zum übrigen Gemeindepersonal bedeuten. Von der Ausrichtung einer Wohnortzulage wird daher abgesehen.

2. Bemerkung zu anderen Artikeln

Vereinzelt wurde auf eine selten eintretende Problematik hingewiesen. Dass Personen ohne Lehrdiplom mit 90 % der entsprechenden Stufe besoldet werden, resp. dass Personen ohne stufengerechtes Lehrdiplom nach der Stufe besoldet werden, für welche sie ein Lehrdiplom besitzen, höchstens aber auf der Höhe der zu unterrichtenden Stufe (Art. 22 Abs. 7 und 8 AVV) führe zu unerwünschten Benachteiligungen. Weiter wurde auf den automatischen Stufenanstieg hingewiesen. Dieser stehe anderen Verwaltungsangestellten nicht zu. Es stelle



sich auch die Frage, ob es noch zeitgemäss sei, zwei Unterrichtstage pro Jahr für Weiterbildungsveranstaltungen der Organisationen von Lehrenden (Art. 32 AVV) zur Verfügung zu stellen.

Die Differenzierung ist durch die erforderliche Qualifikation begründet. Mit der Anhebung der Einstiegslöhne wird die Absicht verfolgt, dem drohenden Lehrpersonenmangel vorzubeugen. Eine darüber hinausgehende Änderung von bestehenden Regelungen wurde geprüft. Das verfolgte Ziel kann damit aber nicht erreicht werden. Von einer Änderung wird abgesehen.

3. Anstellungsattraktivität

Wiederholt wurde vorgebracht, dass die Wahl des Arbeitsortes nicht nur vom Lohn abhängt. In den Anstellungsentscheid würden auch sog. „weiche Faktoren“ wie die Klassengrösse, die Infrastruktur, zusätzliche schulische Fördermassnahmen oder auch die Möglichkeit zur Weiterbildung miteinfließen. Es stelle sich die Frage, ob die Attraktivität nur über den Lohn gesteuert werden oder nicht auch in andere Bereiche investiert werden solle. Vereinzelt wurde die Schaffung von individuellen Sondervergütungen anstelle von flächendeckenden Auszahlungen nach dem "Gieskannenprinzip" angeregt.

Im nichtmonetären Bereich gilt eine Anstellung als Lehrperson in Appenzell Ausserrhoden bereits heute als attraktiv. Kleine Klassengrössen, die Möglichkeit zur bezahlten Intensivweiterbildung, die Vielfalt pädagogischer Massnahmen oder auch die Homogenität der Schulkassen sind hervorzuheben. Die geplante Anhebung der Einstiegslöhne als Massnahme zur Attraktivitätssteigerung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit kann im Vergleich zu weiteren Massnahmen innert angemessener Frist umgesetzt werden. Mit der Vorlage wird das Ziel einer kantonsweit einheitlichen Regelung verfolgt. Die Schaffung von individuellen Sondervergütungen widerspricht diesem Ziel und würde letztlich zu innerkantonalen Konkurrenzsituationen unter den Gemeinden führen. Innerkantonale Konkurrenz im gesamtschweizerischen Wettbewerb um Lehrpersonen gilt es mit Blick auf den drohenden Lehrpersonenmangel aber dringend zu verhindern.

4. Abkoppelung von der Totalrevision der Volksschulgesetzgebung

Die von der Totalrevision der Volksschulgesetzgebung losgelöste Teilrevision der AVV wurde vereinzelt kritisiert. Die vorgezogene Lösung der Frage der Einstiegslöhne sei eine Abkehr von der bisher kommunizierten Strategie.

Die vorgezogene Teilrevision zur Anhebung der Einstiegslöhne ist mit Blick auf die Sachlage und den insbesondere von den Schulpräsidien immer wieder betonten Handlungsbedarf notwendig.

Die Teilrevision ermöglicht eine zeitnahe Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Bei einer Anhebung der Einstiegslöhne im Rahmen der Totalrevision der Volksschulgesetzgebung würde aufgrund des längeren Verfahrens wertvolle Zeit verstreichen.



5. Gesamtpaket aller Anstellungsbedingungen

Vereinzelt wurde eingebracht, dass nur das Gesamtpaket von Lohn, Anstellungsbedingungen, Weiterbildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten, Infrastruktur sowie Entlastungen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen würde.

Der Regierungsrat ist sich dessen bewusst. Eine Anstellung als Lehrperson in Appenzell Ausserrhoden gilt als attraktiv (vgl. dazu die obigen Ausführungen zur Anstellungsattraktivität). Mit der Teilrevision kann eine Komponente, die eine Attraktivitätssteigerung und eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ermöglicht, zeitnah verbessert werden.

6. Zeitpunkt der Revision

Wiederholt wurde der Zeitpunkt der Teilrevision kritisiert. Bedingt durch die Covid-19-Pandemie stünden verschiedenste Betriebe und Private aufgrund von Massnahmen wie Kurzarbeit, Lohnkürzungen oder Entlassungen vor enormen Herausforderungen. Die Erhöhung der Einstiegsgehälter für eine spezifische Berufsgruppe unter diesen Umständen sei ungünstig.

Der Regierungsrat ist sich des Zeitpunktes und der aktuellen Lage bewusst. Der Handlungsbedarf zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ergibt sich aber aus der Sachlage. Steigende Schülerzahlen und der sich abzeichnende Lehrpersonenmangel erfordern ein zeitnahes Handeln. An dieser Ausgangslage wird sich durch die Covid-19-Pandemie nichts ändern.

F. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. der Teilrevision der Anstellungsverordnung Volksschule (Lohntabelle) zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Alfred Stricker

sign. Roger Nobs

Alfred Stricker, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1	Erlassentwurf
Beilage 1.2	Synopse
Beilage 1.3	Auswertung der Vernehmlassung