

Beschluss vom 29. Januar 2019

Kleine Anfrage 2018/29

Lehrerlöhne und stufenfremde Lehrpersonen.

Funktioniert das Schaffhauser Lohnsystem im Bildungswesen?

In einer Kleinen Anfrage 2018/29 vom 29. Oktober 2018 weist Kantonsrat Patrick Portmann, darauf hin, dass der Kanton Schaffhausen in der *Lohndatenerhebung der Lehrkräfte 2018* der Deutschschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz (D-EDK) unter anderem keine Zahlen für das 11. Dienstjahr ausweist und stellt verschiedene Fragen im Bereich der Entlohnung der Lehrpersonen.

Der Regierungsrat

a n t w o r t e t :

Grundsätzliches zum Thema

Das Schaffhauser Lohnsystem gilt für alle Kantonsangestellten (Schulen, Verwaltung, Spitäler) und besteht aus 17 Lohnbändern, welche innerhalb der einzelnen Lohnbänder nicht in Stufen unterteilt sind. Ob eine Lohnentwicklung innerhalb des Lohnbandes stattfinden kann, hängt vom Beschluss des Kantonsrates über den mit dem Budget bewilligten "Prozentsatz zur Lohnentwicklung der Kantonsangestellten" ab. Daraus lässt sich ableiten, dass eine Aussage zu einem Lohn nach 11 Dienstjahren nicht möglich ist. Die Lohnentwicklung ist entsprechend variabel. Vereinfacht ausgedrückt: Werden mehr Gelder zur Verfügung gestellt, wird dieser Lohn höher sein, werden wenig oder keine Mittel zur Verfügung gestellt, wird der Lohn langsam oder gar nicht ansteigen. Statistische Angaben über den Lohn bei 11 Dienstjahren, so wie dies die Umfragen der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) sowie des Lehrerverbandes Schweiz (LSH) vorsehen, wären unter den gegebenen systemischen Bedingungen nicht seriös.

Summarisch betrachtet sinken die Löhne. Aus dem alten Lohnsystem überführte, gut verdienende ältere Lehrpersonen scheiden aus und die jungen Nachfolgerinnen und Nachfolger verdienen unter den heutigen Voraussetzungen weniger, zudem entwickeln sich die Löhne mangels Geldzufluss ins Lohnsystem nur langsam. Der vom Kantonsrat bewilligte Prozentsatz für die Lohnerhöhungen bezieht sich damit auf einen immer tieferen Betrag. Um die Konkurrenzfähigkeit des Arbeitgebers nicht weiter einzuschränken, müssten daher schon aus diesem Grund prozentual mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden.

Zu den einzelnen Fragen:

1. *Wie hoch ist der Durchschnittslohn im 11. Dienstjahr bei den Lehrerkategorien des Kantons Schaffhausen mit adäquater Ausbildung?*

Da der Kantonsrat einen Prozentsatz der Lohnsumme bewilligt, ist der Gesamtbetrag der für die Lohnentwicklung zur Verfügung steht, gegeben. Die Verteilung dieser Summe auf jede einzelne Person durch den Regierungsrat - unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen (siehe Beilage) - festgelegt (Lohnentwicklungsmatrix).

Somit sind die geforderten Angaben zu Löhnen bei 11 Dienstjahren mit einem System, wie es in Schaffhausen angewendet wird, praktisch nicht möglich.

Eine Mittelwertrechnung von Lehrpersonen mit 11 anrechenbaren Dienstjahren (Dienstjahre bei Einstufung und effektiv im Kanton Schaffhausen geleistete Dienstjahre) ergibt aus verschiedenen Gründen keine verwertbaren und aussagekräftigen Ergebnisse. Insbesondere lassen die wenigen zur Verfügung stehenden Datensätze (Anzahl zwischen 1 und 13 pro Lehrerkategorie) keine statistisch relevanten Aussagen zu. Bei der sehr tiefen Anzahl von Datensätzen könnte zudem auf einzelne Personen geschlossen werden.

Hauptgrund, warum auf dieser Basis keine validen Aussagen gemacht werden können, ist der Umstand, dass selbst Lehrpersonen mit aktuell insgesamt 11 Dienstjahren infolge der unterschiedlichen Anzahl anrechenbarer Dienstjahre bei der erstmaligen Einstufung einen unterschiedlichen Lohnzuwachs erfahren haben.

Folgende theoretische Berechnung kann zur Beantwortung von Frage 1 angestellt werden: Wenn der Kantonsrat für jedes Jahr 1 % der Lohnsumme sprechen würde und diese dann individuell nach Leistung, Alter, Bandposition sowie gemäss der heute geltenden Lohnformel verteilen würde, könnte bei einem Berufseinstiegsalter von 24 Jahren ungefähr von einer Lohnentwicklung von 19 % im 11. Dienstjahr ausgegangen werden.

Bei dieser Annahme handelt es sich jedoch nur um einen sehr theoretischen Wert gemäss den unter Ziffer 3 aufgeführten Rahmenbedingungen. Jede Änderung einer der Variablen beeinflusst das Resultat jedes Einzelnen.

2. *Wie viel Prozent der Lehrerinnen und Lehrer befinden sich in der Bandposition a, b, c, d oder e des entsprechenden Lohnbandes des Kantons Schaffhausen?*

Zu beachten ist dabei, dass diverse Lehrpersonen mit mehreren Verträgen angestellt sind, je nachdem, ob sie in verschiedenen Gemeinden und/oder in verschiedenen Funktionen tätig sind. Die nachfolgende Auswertung erfolgt deshalb nach Vertrag und nicht nach Headcount:

Funktion	Bandposition in % der Anstellungen				
	a	b	c	d	e
Kindergartenlehrperson (Lohnband 8)	4	43	49	4	0
Heilpädagogische Lehrperson an Kindergartenstufe (LB 9)	0	49	46	5	0
Primarlehrperson (LB 9)	2	21	53	15	10
Heilpädagogische Lehrperson an Primarstufe (LB 10)	1	13	49	23	14
Lehrperson an Sekundarstufe I * (LB 10)	2	19	46	14	19
Heilpädagogische Lehrperson an Sekundarstufe I (LB 11)	4	26	48	20	2
Lehrperson an Kantonsschule (LB 12)	1	13	37	19	30
Lehrperson an Berufsschule / Berufsmaturitätsschule (LB 12)	1	4	57	29	9
Pädagogische Hochschule (LB 12)	2	14	37	14	33

* es wird nicht unterschieden nach Real- und Sekundarlehrpersonen

Bemerkung: Die Daten der Kaufmännischen Berufsschule (HKV) liegen aufgrund der privaten Trägerschaft der Schule durch den Kaufmännischen Verband SH nicht vor.

3. *Wann und unter welchen Bedingungen schafft es eine Lehrperson in die nächst höhere Bandposition?*

Grundsätzlich ist die vom Kantonsrat bewilligte Summe zur Lohnentwicklung ausschlaggebend. Je weniger Mittel zur Lohnentwicklung zur Verfügung stehen, umso langsamer bewegen sich die einzelnen Löhne innerhalb des Lohnbandes und der Bandpositionen, d.h. umso länger dauert es, bis der Lohn einer Person von einer Bandposition in eine nachfolgende wechselt. Die effektive Lohnentwicklung kann nicht vorausgesagt werden, da sie von den nachfolgend aufgelisteten Einflussfaktoren abhängig ist:

- zur Verfügung stehende Lohnsumme für Lohnentwicklung
- Lohnentwicklungsmatrix
- Mitarbeiterbeurteilung*
- Lohnbandminimum
- aktueller Lohn
- aktuelle Bandposition
- Alter
- Lohnbandsteigung

* Lehrpersonen können mit "erfüllt" und "nicht erfüllt" beurteilt werden. "Erfüllt" entspricht einer Beurteilung 3 in der Verwaltung. Bei "nicht erfüllt" kann der Lohnanstieg ausgesetzt werden.

Im Weiteren wird auf die Unterlagen des Personalamtes hingewiesen (siehe Beilage oder unter <http://www.sh.ch/Anstellungsbedingungen.1006.0.html>).

Die Bandposition wird oft überwertet. Sie stellt einen der Einflussfaktoren bei der Berechnung des jährlichen Lohnanstieges dar (siehe oben). Jeder Franken, den die Mitarbeitenden erhalten, erhöht den Lohn. Wenn ausreichend Mittel gesprochen werden, steigen die Löhne innerhalb der Bandposition und erreichen gegebenenfalls eine höhere Bandposition. Dies ist der entscheidende und relevante Punkt für die Lohnentwicklung.

4. *Wie viele Lehrpersonen des Kantons Schaffhausen mit einem Arbeitspensum von mehr als 50 % arbeiten zurzeit stufenfremd als*

a) Kindergartenlehrperson an Primarstufe (inkl. Heilpädagogen)	2
b) Lehrpersonen Primarstufe an Sekundarstufe I (inkl. Heilpädagogen)	9
c) Heilpädagogen ohne Diplom (Überschneidung mit b)	33
<i>davon an der Hochschule für Heilpädagogik in Ausbildung</i>	10
d) Ausbildung noch nicht vollumfänglich abgeschlossen Primar-/Sekundarstufe I	15
e) ohne pädagogische Ausbildung	5

5. *Wie viele Lehrpersonen mit ausländischem Diplom arbeiten im Kanton Schaffhausen? Wie werden diese Diplome anerkannt?*

Alle Lehrpersonen mit ausländischen Diplomen werden darauf hingewiesen, dass sie, sofern sie eine längerfristige Anstellung im Kanton Schaffhausen ins Auge fassen, ein sogenanntes Äquivalenzverfahren bei der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) durchführen lassen müs-

sen. An der Berufsschule ist dafür die "Kantonale Kommission zur Beurteilung der Lehrbefähigung auf der Sekundarstufe II" zuständig. Bis zum Vorliegen der Äquivalenz erfolgt ein Lohnabzug. Die Anstellung ist ohne Anerkennung nur befristet möglich. Liegt der Bescheid der EDK bzw. der "Kantonale Kommission zur Beurteilung der Lehrbefähigung auf der Sekundarstufe II" über die Anerkennung des ausländischen Diplomes vor, sind die Abschlüsse den inländischen Abschlüssen gleichgestellt und werden gleich behandelt.

Funktion	Anzahl ausländische Abschlüsse ohne Anerkennung	in % der Anzahl Lehrpersonen in dieser Funktion	davon vor der EDK-Anerkennungspflicht angestellt (2008)
Heilpädagogische Lehrperson an Kindergarten	1	2.7	1
Primarlehrperson	7	1.3	7
Heilpädagogische Lehrperson an Primarstufe	3	2.5	2
Lehrpersonen an Sekundarstufe I	14	5.3	12
Kantonsschule	0		0
Pädagogische Hochschule	0		0
Berufsbildungszentrum	0		0

Der Regierungsrat ist bestrebt, die Anstellungsbedingungen inklusive der Salärfrage so zu gestalten, dass es möglich ist, Lehrpersonen zu rekrutieren, welche über die erforderlichen Ausbildungen und Fähigkeiten verfügen. Ebenso ist es das Ziel, Strukturen zu fördern, die längerfristige Anstellungen unterstützen und damit eine solide Basis für eine qualitativ gute Schule im Kanton Schaffhausen bilden. Der Regierungsrat hat bereits mit diversen Anträgen an den Kantonsrat seinen klaren Willen ausgedrückt, die Stabilität resp. das Funktionieren des Lohnsystems zu gewährleisten. Er wird alles daran setzen, die Problemfelder weiterhin zu identifizieren und die erforderlichen Massnahmen in die Wege zu leiten.

Schaffhausen, 29. Januar 2019

DER STAATSSCHREIBER:



Dr. Stefan Bilger

Beilage:

- Merkblatt zur Anwendung des Lohnsystems (gültig ab 1. Januar 2011)

Die nachfolgende Abbildung zeigt die beteiligten Behörden, die wesentlichen Elemente für die Bestimmung der individuellen Lohnentwicklung und den Ablauf im Überblick.

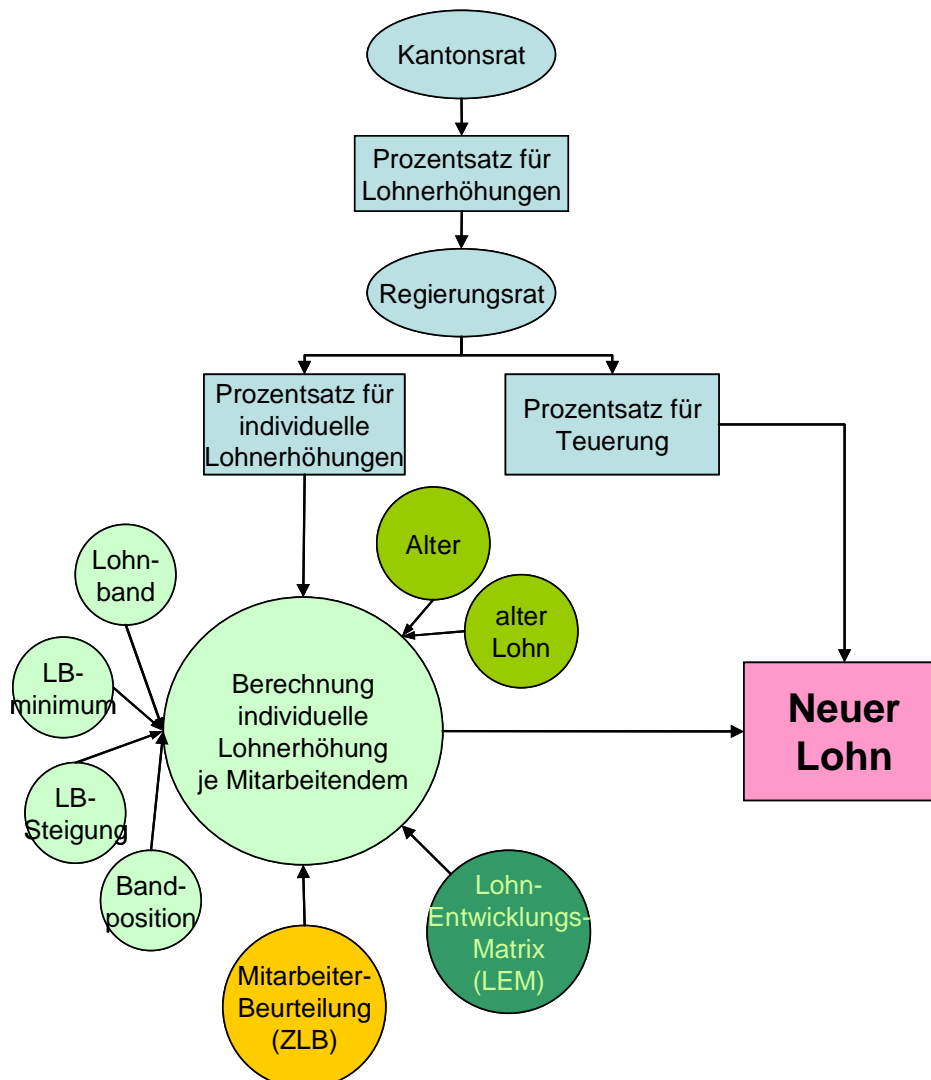


Abb. 1: Lohnfindungsprozess und Kompetenzaufteilung

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat mit dem Voranschlag die auf Grund der zu erfüllenden Aufgaben notwendige Lohnsumme. Dabei müssen für Leistungslohnanteile und Prämien ausreichende Mittel zur Verfügung stehen. Der Kantonsrat entscheidet über die Lohnsummenentwicklung. Die Verteilung der Mittel auf Teuerung (generelle Lohnerhöhung) und individuelle Lohnerhöhung erfolgt durch den Regierungsrat.

Die Verteilung der Mittel für die individuellen Lohnerhöhungen wird u.a. durch die sog. Lohnentwicklungsmatrix gesteuert (vgl. Abb. 3). Diese dient dazu, die Verteilung auf Stufe der Mitarbeitenden transparent und nachvollziehbar zu gestalten. Dabei spielt neben den zur Verfügung stehenden Mitteln die Gesamtbeurteilung der / des Mitarbeitenden sowie die aktuelle Lohnbandposition innerhalb des Lohnbandes eine Rolle. Letztere ergibt sich aus der aktuellen Gehaltshöhe und dem Alter. Jedes Lohnband ist durch einen Minimal- und einen Maximallohn begrenzt. Dazwischen wird das Band in fünf Bereiche gegliedert, sog. Bandpositionen.

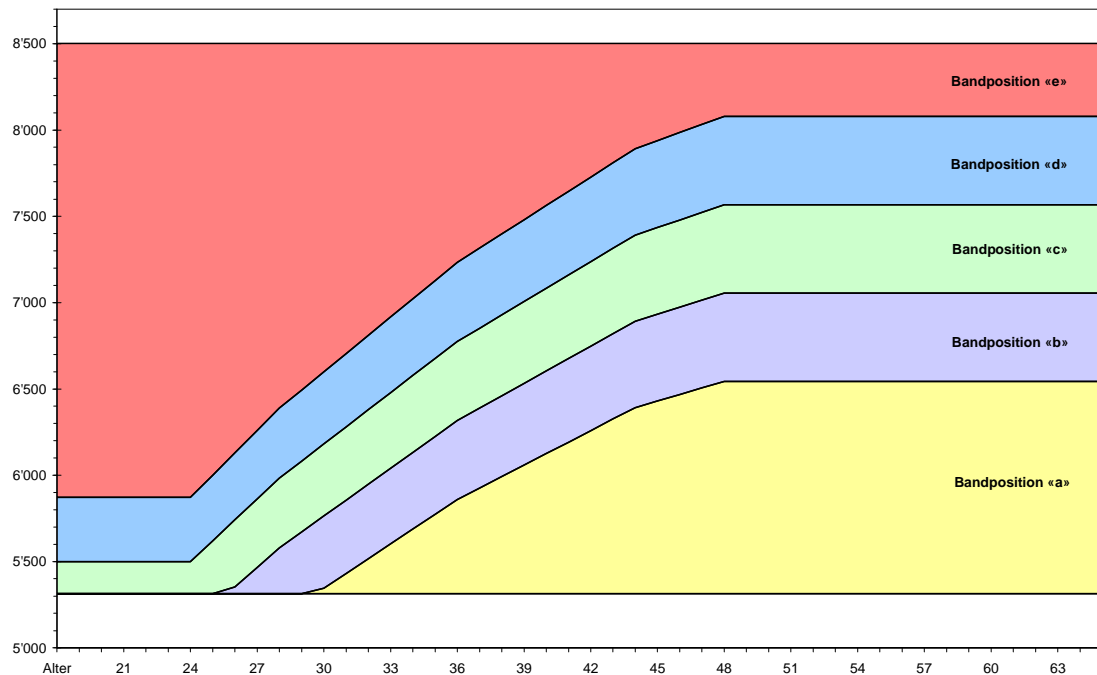


Abb. 2: Beispiel der Segmentierung eines Lohnbandes

Der Regierungsrat kann mit den Indexzahlen in der Lohnentwicklungsmatrix bestimmen, wie die zur Verfügung stehenden Mittel verteilt werden sollen. Einerseits sollen ausserordentliche Leistungen speziell honoriert werden, andererseits spielt es auch eine Rolle, ob der aktuelle Lohn bereits sehr hoch oder sehr tief liegt. Personen mit Spitzenleistungen und einem vergleichsweise tiefen Gehalt (Bandposition «a») erhalten prozentual am meisten. Die Indexzahlen sind im Sinne der regierungsrätlichen Lohnpolitik frei bestimmbar, sollen aber, wenn möglich, nicht laufend geändert werden.

Die Zahlen in der nachfolgenden Lohnentwicklungsmatrix (LEM) entsprechen den LEM für die Lohnrunde 2010 / 2011 der Verwaltung sowie der Lehrpersonen.

Verwaltung		Gesamtbeurteilung					
		1	2	3	4	5	6
Bandposition	a	500	400	300	250	0	-25
	b	410	328	246	205	0	-50
	c	325	260	195	163	0	-75
	d	235	188	141	118	0	-100
	e	150	120	90	75	0	-125

Lehrpersonen		Gesamtbeurteilung	
		erfüllt	nicht erfüllt
Bandposition	a	500	-25
	b	410	-50
	c	325	-75
	d	235	-100
	e	150	-125

Abb. 3: Beispiel einer Lohnentwicklungsmatrix
 Die jeweils gültige Lohnentwicklungsmatrix wird separat veröffentlicht.

Es kann zusätzlich noch die Steigung der Lohnbandlinien berücksichtigt werden. Dies hat zur Folge, dass bei Berücksichtigung der Steigung jüngere Mitarbeitende, welche sich noch in der Steigungsphase der Lohnbandlinien befinden, mehr Mittel zugesprochen erhalten wie ältere Mitarbeitende, deren Lohn sich bereits im flachen Teil der Lohnbandlinien befindet.

Die Formel für die individuelle Lohnentwicklung lautet:

$$\text{Individuelle Lohnentwicklung} = \frac{\text{Lohnbandminimum} \times \text{bereinigte Indexzahl (LEM)} \times (\text{zur Verfügung stehende Mittel in \%} + \text{Steigung (Alter) in \%} \times \text{Gewichtungsfaktor})}{100}$$

Ein Rechenbeispiel ist der jeweils aktuellen Beschreibung der Lohnentwicklungsmatrix zu entnehmen.

Wichtig

- Die Indexzahlen der LEM sind keine Franken.
- Die Indexzahlen der LEM bestimmen einzig und allein, in welchem Verhältnis die zur Verfügung stehenden Mittel verteilt werden.
- Es kann immer nur so viel verteilt werden, wie Mittel zur Verfügung stehen.