

Interpellation Kündig-Rapperswil vom 28. September 2005
(Wortlaut anschliessend)

Dienstrecht der Lehrkräfte an Jugendmusikschulen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 2. November 2005

Silvia Kündig-Schlumpf-Rapperswil stellt in ihrer Interpellation vom 28. September 2005 Fragen zum Dienstrecht an den Jugendmusikschulen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Der Musikunterricht an Jugendmusikschulen ist eine freiwillige Aufgabe nach Art. 10 des Volksschulgesetzes. Das Volksschulgesetz ermächtigt die Träger der öffentlichen Volksschule zu freiwilligen Angeboten, verlangt jedoch von ihnen keine solchen Angebote. Entsprechend schreibt der Kanton den Schulträgern auch nicht die Art vor, wie eine freiwillige Aufgabe zu erfüllen ist. So verhält es sich auch bezüglich des freiwilligen Musikunterrichts. In diesem Sinn macht der Kanton den Gemeinden insbesondere auch keine Vorgaben bezüglich der Anstellung der Lehrkräfte an Jugendmusikschulen. Für diese kommen auf kantonaler Ebene lediglich subsidiäre Rechtsgrundlagen zum Tragen.

Freiwilliger Musikunterricht kann direkt an der öffentlichen Volksschule oder indirekt an einer besonderen Jugendmusikschule angeboten werden. Die Gemeinde kann allein oder zusammen mit anderen Gemeinden oder mit Privaten, namentlich mit Musikgesellschaften, eine Jugendmusikschule führen. Führt eine Gemeinde eine Jugendmusikschule allein oder beteiligt sie sich daran ausschliesslich mit anderen Gemeinden, hat diese eine öffentlich-rechtliche Trägerschaft. Mehrere Gemeinden zusammen führen eine Jugendmusikschule entweder mit einem Zweckverband mit selbständiger Rechtspersönlichkeit oder mit einer blossen Verwaltungsvereinbarung, wobei eine «Stammgemeinde» federführend ist. Beteiligt sich eine Gemeinde an einer Jugendmusikschule zusammen mit Privaten, besteht eine privatrechtliche Trägerschaft. Dafür wird in aller Regel die Vereinsform gewählt.

Bei öffentlich-rechtlicher Trägerschaft richtet sich die Anstellung der Lehrkräfte nicht nach dem kantonal geregelten Dienstrecht der Lehrkräfte, die an der öffentlichen Volksschule obligatorischen Unterricht erteilen, sondern nach dem Dienstrecht für das Gemeindepersonal. Dafür bestehen im kantonalen Gemeindegesetz nur wenige Vorschriften, d.h. die Gemeinde ist bei der Umschreibung des Dienstrechts für die Lehrkräfte an Jugendmusikschulen weitgehend frei. Massgebend sind die gemeinde- bzw. schulinternen Rechtsgrundlagen bzw. die Anstellungsbedingungen im Einzelfall. Für öffentlich-rechtliche Jugendmusikschulen kann ein eigenes Dienstrecht erlassen oder können nach Belieben anderweitig bestehende dienstrechtliche Vorschriften zum eigenen Dienstrecht erklärt werden. Das Gemeindegesetz erlaubt öffentlich-rechtlichen Jugendmusikschulen sogar, wie ein Subjekt des Privatrechts aufzutreten und ihre Lehrkräfte mit Arbeitsverträgen nach dem privaten Arbeitsvertragsrecht des Obligationenrechts anzustellen. Machen die Gemeinden von dieser Option Gebrauch (sie besteht nur für das gesamte Dienstrecht, nicht jedoch für einzelne dienstrechtliche Aspekte), sind die Anstellungen ungeachtet der öffentlich-rechtlichen Trägerschaft der Jugendmusikschule privatrechtlicher Natur. Soweit die Gemeinden nicht eigenes Dienstrecht erlassen oder anderes Dienstrecht für anwendbar erklären, kommt nach dem Gemeindegesetz subsidiär das Dienstrecht für das Staatspersonal nach dem Staatsverwaltungsgesetz und dessen Ausführungserlassen zur Anwendung. Wird eine Jugendmusikschule privatrechtlich getragen, richtet sich die Anstellung der Lehrkräfte in jedem Fall nach dem privaten Arbeitsvertragsrecht. Dieses ist unter Vorbehalt

einiger zwingend geltender Bestimmungen disponibel, d.h. es kann frei variiert oder ergänzt werden.

Der Kanton regelt einzig – und losgelöst von der Anstellung im Grundsatz – die maximalen Löhne für die Lehrkräfte an Jugendmusikschulen, die den Gemeinden im Finanzausgleich angerechnet werden. Dabei bestehen abgestufte Höchstansätze je nachdem, ob eine Lehrkraft ein Fachdiplom (Konservatorium, Musikakademie usw.), eine Lehrerausbildung (Primarlehrkraft oder gleichwertiger Ausweis) oder keine genügende pädagogische Ausbildung besitzt.

Zu den einzelnen Fragen ist wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zurzeit werden 16 Jugendmusikschulen durch die Schulgemeinden allein (öffentlich-rechtliche Trägerschaft), neun durch mehrere Gemeinden, wovon sieben in der Form von Zweckverbänden und zwei durch administrative Verträge (ebenfalls öffentlich-rechtliche Trägerschaft) und sechs auf Vereinsbasis (privatrechtliche Trägerschaft) geführt. Im Schuljahr 2004/05 unterrichteten an Jugendmusikschulen 1240 Lehrkräfte 23'362 Schülerinnen und Schüler.
2. Die Uneinheitlichkeit der Anstellung der Lehrkräfte an Jugendmusikschulen ergibt sich, wie eingangs beschrieben, aus dem Umstand, dass die Lehrkräfte im Dienste einer freiwilligen Aufgabe der Volksschule stehen, wofür der Kanton den Gemeinden keine spezifischen Regeln vorschreibt. Die dargelegten Anstellungsmöglichkeiten ergeben sich aus dem Gemeindegesetz und decken sich mit denjenigen für kommunales Personal ausserhalb der öffentlichen Volksschule.
3. Der Kündigungsschutz für Lehrkräfte an Jugendmusikschulen richtet sich bei öffentlich-rechtlichen Anstellungen nach dem öffentlichen Recht und bei privatrechtlichen Anstellungen nach dem Obligationenrecht. Trotz unterschiedlicher rechtlicher Grundlagen differiert der Kündigungsschutz auf Grund von Lehre und Rechtsprechung nur in Nuancen. Öffentlich-rechtlich angestellte Lehrkräfte an Jugendmusikschulen geniessen den Schutz gegen eine willkürliche, d.h. sachlich nicht begründete Kündigung. Privatrechtlich angestellte Lehrkräfte an Jugendmusikschulen geniessen den Schutz gegen eine missbräuchliche Kündigung. Willkürliche und missbräuchliche Kündigung sind in der Definition durch Lehre und Rechtsprechung nahezu deckungsgleich. Unterschiedlich sind die Verfahrenswege: Während sich die öffentlich-rechtlich angestellte Lehrkraft an einer Jugendmusikschule gegen eine Kündigung mit Rekurs und Verwaltungsgerichtsbeschwerde zur Wehr zu setzen hat, obliegt der privatrechtlich angestellten Lehrkraft in gleicher Situation der Gang zum Zivilgericht (Arbeitsgericht). Nuanciert sind im Übrigen die Rechtsfolgen, wenn sich eine Lehrkraft erfolgreich gegen eine nicht gerechtfertigte Kündigung gewehrt hat: Im öffentlichen Recht besteht diesfalls nach der aktuellen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes ein Anspruch auf Neubeschäftigung, während im Obligationenrecht ein Anspruch auf Schadenersatz ohne Wiedereinstellung gegeben ist. Der Anspruch auf Neubeschäftigung im öffentlichen Recht wird indessen verbreitet kritisiert, da auf Grund der in der Regel zerstörten Vertrauensgrundlage eine konstruktive Zusammenarbeit auch nach einem gutgeheissenen Rechtsmittel realitätsfern ist. Die Regierung beabsichtigt, mit einer Dienstrechtsrevision diesbezüglich den Gleichstand zum Arbeitsvertrag nach Obligationenrecht (Schadenersatz statt Neubeschäftigung) herbeizuführen.
4. Hinsichtlich der Mindestlektionen unterscheiden sich die öffentlich-rechtliche und die privatrechtliche Anstellung an Jugendmusikschulen nicht: In beiden Fällen richten sich die garantierten Lektionen nach der abgesprochenen Anstellungsverfügung oder nach dem abgesprochenen Anstellungsvertrag.
5. Dass der Kanton den Gemeinden das Dienstrecht für die von ihnen angestellten Lehrkräfte der öffentlichen Volksschule einheitlich vorschreibt, ist staatsrechtlich eine Ausnahme. Diese Ausnahme soll nicht über den obligatorischen Schulunterricht hinaus auf eine frei-

willige Aufgabe ausgedehnt werden. Es besteht kein Anlass, mit gesetzlichen Vorgaben für die Anstellung von Lehrkräften an Jugendmusikschulen die Flexibilität und Entscheidungsfreiheit der Gemeinden unnötig einzuschränken.

6. Das Erziehungsdepartement übt keine direkte Aufsicht über die Anstellung von Lehrkräften an Jugendmusikschulen aus. Dies gilt grundsätzlich nicht nur für privatrechtlich, sondern insbesondere auch für öffentlich-rechtlich angestellte Lehrkräfte. Vorbehalten ist ein Rechtsmittelverfahren über eine strittige öffentlich-rechtliche Anstellung, in dem das Erziehungsdepartement nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege kantonale Rekursinstanz ist. Ein Rechtsmittelverfahren kommt indessen ausschliesslich auf Veranlassung einer Lehrkraft im Fall einer belastenden Verfügung zustande. Indirekt sind alle Anstellungen an Jugendmusikschulen durch die allgemeine Aufsicht erfasst, die der Kanton zur Sicherstellung einer guten Schulqualität über die Jugendmusikschulen ausübt.

2. November 2005

Wortlaut der Interpellation 51.05.46

Interpellation Kündig-Rapperswil: «Uneinheitliche Anstellungsbedingungen der Jugendmusikschulen JMS des Kantons St.Gallen

Im 2005 und in den vergangenen Jahren haben die Medien die Öffentlichkeit mehrmals über unbefriedigende Anstellungsverhältnisse und fragwürdige Kündigungsmassnahmen von einzelnen JMS namentlich der JMS Linth informiert.

Auf meine Nachfrage bei der Kommission der JMS Linth, bei den Präsidien der Beteiligten Schulgemeinden Uznach und Schmerikon und beim ED ist mir durchwegs die Antwort entgegen gekommen, dass die JMS Linth ein Zweckverband sei mit privatrechtlichen Anstellungsverhältnissen und dementsprechender Befugnis, auch ausgewiesenen Lehrkräften nach Ermessen und Gutdünken der Schulleitung und der Kommission zu kündigen.

Einzelne JMS des Kantons sind Zweckverbände und stellen ihre Lehrkräfte privatrechtlich an. Somit sind nicht alle Musiklehrerinnen und Musiklehrer des Kantons gegen Willkürlichkeit im Kündigungsvollzug geschützt.

Ich bitte die Regierung um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie viele JMS im Kanton stellen ihre Lehrkräfte privatrechtlich an?
2. Weshalb sind die Anstellungsverträge und -bedingungen der JMS im Kanton nicht einheitlich geregelt wie die Volksschullehrkräfte, nämlich nach dem öffentlichen Recht?
3. Welchen Schutz gewährt der Kanton bzw. das ED aktuell den Musiklehrkräften gegen willkürlichen Kündigungsvollzug von JMS, die noch privatrechtlich organisiert sind?
4. Welche Anstellungs- und Vertragsart bietet den Lehrkräften des JMS bessere Bedingungen in Bezug auf Mindestlektionen und Kündigungsschutz, die öffentlich-rechtliche oder die privatrechtliche?
5. Ist eine Gesetzesänderung des ED im laufenden Schuljahr vorgesehen auf eine einheitliche öffentlich-rechtliche Anstellung der Jugendmusiklehrkräfte im Kanton?
6. Welchen Anstellungs- bzw. Kündigungsschutz und welche Aufsichtsverantwortung gewährt das ED den Musiklehrkräften, die nach wie vor in einem privatrechtlichen Anstellungsverhältnis stehen?»

28. September 2005