

Interpellation SP-Fraktion vom 7. Juni 2021

Zukunft statt Abbau: Investition in die Ausbildung von Lehrpersonen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 2. November 2021

Die SP-Fraktion erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 7. Juni 2021 nach verschiedenen Entwicklungen in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung und im Volksschulbereich, unter anderem nach den Ausbildungszahlen an der Pädagogischen Hochschule St.Gallen (PHSG), der Entwicklung der Schülerinnen- und Schülerzahlen der Volksschule sowie nach allfälligen Massnahmen zur Erhöhung der Berufstreue im Lehrberuf.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Versorgung der Schulen mit adäquat ausgebildeten Lehrpersonen in genügender Anzahl ist eine zentrale Aufgabe der pädagogischen Hochschulen. Die Erfüllung dieser Aufgabe ist jedoch auch von einer Vielzahl von Faktoren abhängig, auf welche die Pädagogischen Hochschulen keinen Einfluss haben. Zu erwähnen sind etwa die demografische Entwicklung, die Entwicklung der Schülerinnen- und Schülerzahlen oder der Beschäftigungsgrad der Lehrpersonen.

Der von der SP-Fraktion angesprochene Lehrpersonenmangel in einzelnen Stufen wie auch Fachbereichen kann aufgrund der aktuellen Zahlen, die dem Bildungsdepartement (BLD) vorliegen, nicht bestätigt werden. Dabei sei einerseits auf die Zahlen im Bildungsbericht Schweiz 2018 (nachfolgend Bildungsbericht)¹ verwiesen, der verschiedene Szenarien im Volksschulbereich beleuchtet. Andererseits meldeten die Schulträger dem Amt für Volksschule auf den 30. Juni 2021 (nur) noch 19 offene Stellen². Dabei handelte es sich um insgesamt 216 Lektionen, was umgerechnet knapp 8 Vollzeitstellen (Pensum von 100 Prozent) oder weniger als einem Prozent aller Stellen entspricht.

Insgesamt ist in vielen Stufen und Fachbereichen der Anteil der teilzeitbeschäftigten Lehrpersonen hoch. Zur Verdeutlichung mögen die folgenden Zahlen dienen: Auf Stufe Primarschule sind 1'390 Lehrpersonen beschäftigt, die sich 867 Vollzeitstellen teilen. Im Bereich der schulischen Heilpädagogik kommen 678 Schulische Heilpädagoginnen und Heilpädagogen auf 421 Vollzeitstellen. 121 Logopädinnen und Logopäden teilen sich die 77 Vollzeitstellen in diesem Bereich.

Im Kanton St.Gallen arbeiten etwa 30 Prozent der Lehrpersonen der Primarschule mit einem Pensum von unter 50 Stellenprozenten. Darin liegt einiges Potenzial, um den steigenden Schülerzahlen zu begegnen. Laut Bildungsbericht liesse sich das prognostizierte Wachstum der Anzahl Schülerinnen und Schüler bei einem gleichbleibenden Betreuungsverhältnis (Anzahl Schulkinder je Lehrperson) bewältigen, wenn die Lehrpersonen ihren durchschnittlichen Beschäftigungsgrad um (nur) 10 Prozentpunkte erhöhten.³ Eine weitere Möglichkeit wäre die Erhöhung

¹ Bildungsbericht Schweiz 2018, Aarau: Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung.

² Das Amt für Volksschule führt jährlich vor den Sommerferien eine Befragung bei den Schulträgern zu den noch offenen Stellen durch.

³ Bildungsbericht 2018, S. 251. Eine zweite Möglichkeit bestünde darin, das Betreuungsverhältnis um 0,5 Schülerinnen/Schüler je Lehrperson zu erhöhen, wodurch der Beschäftigungsgrad der Lehrpersonen durchschnittlich noch um 5 Prozentpunkte ausgeweitet werden müsste.

der Klassengrösse. Aktuell beträgt die durchschnittliche Klassengrösse in der Primarstufe 19 Schülerinnen und Schüler, während die gesetzliche Bandbreite von 20 bis 24 Schülerinnen und Schülern ausgeht.

Es ist weiter anzunehmen, dass sich im Berufsbild «Lehrperson» an und für sich Veränderungen ergeben haben und gerade viele Frauen diesen Beruf aufgrund der optimalen Vereinbarkeit von Familie und Beruf wählen. Dementsprechend werden Teilzeitbeschäftigungen auch eingefordert. Ein allfälliger Lehrpersonenmangel stellt somit auch ein strukturelles, nicht steuerbares Problem dar, das nicht allein durch mehr Ausbildungsplätze in einzelnen Kategorien behoben werden kann.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Das Bundesamt für Statistik (BFS) hat sich im November 2020 mit den Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Zahl der Studierenden und der Abschlüsse befasst und neue Entwicklungsszenarien bis zum Jahr 2029 erstellt. Gemäss mittlerem Szenario rechnet das BFS für den Zeitraum von 2019 bis 2029 mit einer Zunahme der Studierendenzahlen an den Pädagogischen Hochschulen von insgesamt 19 Prozent. Die Gesamtzahl der Studierenden an der PHSG hat seit dem Jahr 2018 um rund 12 Prozent zugenommen. Zu diesem Studierendenwachstum beigetragen haben die hohen Anmeldezahlen in den Studiengängen Kindergarten und Primarstufe sowie Sekundarstufe I, die zwischen den Jahren 2018 und 2020 um 25 Prozent gestiegen sind.
2. Die Finanzplanung der PHSG beinhaltet derzeit ein beträchtliches Ausgabenwachstum, das primär für die Umsetzung von Strategiemassnahmen sowie für die Erhöhung des Forschungsanteils vorgesehen ist. Der Leistungsauftrag 2023–2026 wird in der ersten Jahreshälfte 2022 vorbereitet und auch die Entwicklung der Studierendenzahlen berücksichtigen. Das Referenzmodell, das für den Leistungsauftrag zur Anwendung kommt, finanziert zusätzliche Studierende vollumfänglich. Eine konkrete Aussage zum Staatsbeitrag für die PHSG kann erst nach der Novembersession 2022 gemacht werden, an der im Rahmen der Verabschiedung des Budgets 2023 durch den Kantonsrat der Leistungsauftrag 2023–2026 für die PHSG verabschiedet und der damit verbundene Sonderkredit für die nächsten vier Jahre genehmigt werden.
3. Der künftige Bedarf an neu ausgebildeten Lehrpersonen ergibt sich in erster Linie aus der Entwicklung der Schülerzahlen. Für die ganze obligatorische Schule ist weiterhin mit einem Wachstum der Schülerpopulation zu rechnen. Eine Aussage zur Entwicklung der kommenden zehn Jahre ist mit zu vielen Unsicherheiten verbunden und erscheint nicht sinnvoll. Die nachfolgende Tabelle fokussiert auf die nächsten fünf Jahre und leitet die jährliche Differenz her zwischen ausgebildeten Lehrpersonen, die eine Tätigkeit im Kanton St.Gallen aufnehmen, und dem möglichen Bedarf an neuen Lehrpersonen, unterteilt nach Schulstufen. Es zeigt sich, dass auf der Sekundarstufe I wahrscheinlich eine ausreichende Anzahl Lehrpersonen zur Verfügung steht, während auf der Kindergarten- und Primarstufe eher zu viele Lehrpersonen ausgebildet werden.

| | Kindergarten und Primarstufe | Sekundarstufe I |
|--|---------------------------------|-----------------|
| Mehrbedarf an Lehrpersonen aufgrund des Wachstums der Schülerzahlen | | |
| (A) Anzahl der Lehrpersonen im Kanton St.Gallen im Jahr 2021 ⁴ | 4'085 | 2'080 |
| (B) Mehrbedarf an neuen Lehrpersonen bis 2025 (im Vergleich zum Jahr 2021) ⁵ | 112 | 80 |
| (B1) Mehrbedarf an neuen Lehrpersonen bis 2025 (je Jahr zusätzlich auszubildende Lehrpersonen) (B/5) | 22 | 16 |
| (C) Anzahl Lehrpersonen im Kanton St.Gallen bis 2025 (A+B) | 4'197 | 2'160 |
| Pensionierungen | | |
| (D) Lehrpersonen mit 59 Jahren und älter im Schuljahr 2020/21 ⁶ | 542 | 273 |
| (E) Durchschnittliche Anzahl Pensionierungen je Jahr bis 2025 (D/5) | 108 | 55 |
| Mehrbedarf an Lehrpersonen aufgrund des Wachstums der Schülerzahlen und Pensionierungen | | |
| (F) Jährlicher Bedarf an neuen Lehrpersonen je Jahr bis 2025 (B1+E) | 130 | 71 |
| Abgängerinnen und Abgänger der PHSG | | |
| (G) Jährlich ausgebildete Lehrpersonen durch die PHSG ⁷ | 196 | 84 |
| (H) Anteil durch die PHSG ausgebildete Lehrpersonen mit Lehrtätigkeit ⁸ | 85 % | 85 % |
| (I) Total der durch die PHSG ausgebildeten Lehrpersonen mit Lehrtätigkeit (G x 85 %) | 167 | 71 |
| Differenz zwischen Nachwuchs Lehrpersonen und Bedarf (I-F) | + 37 | 0 |

Tabelle 1: Herleitung jährlicher Mehr- oder Minderbedarf an Lehrpersonen bis Schuljahr 2024/25

Es ist offensichtlich, dass diese Prognose mit verschiedenen Unsicherheiten behaftet ist. So gibt es seitens des Kantons keine Einflussmöglichkeiten darauf, wo die Absolventinnen und Absolventen der PHSG eine Stelle antreten oder ob sie nach der Ausbildung überhaupt in den Lehrberuf einsteigen.

Im Weiteren gilt es zu beachten, dass der Anteil ausserkantonaler Studierender an der PHSG bei rund 25 Prozent liegt. Es ist daher anzunehmen, dass ein gewisser Anteil eine Stelle ausserhalb des Kantons St.Gallen annimmt. Andererseits ist es aber auch möglich, dass Studierende von anderen pädagogischen Hochschulen eine Stelle im Kanton St.Gallen antreten. Zudem konnten in der obigen Analyse keine Lehrpersonen berücksichtigt werden, die einen Berufsumstieg, einen Berufsausstieg oder eine Migration in einen anderen Kanton vornehmen. Bei der Interpretation der obigen Zahlen sind diese Einschränkungen zu berücksichtigen.

⁴ Referenzszenario gemäss BFS, Projekt Bildungsperspektiven, Szenarien 2016–2025 für die Lehrkräfte der obligatorischen Schule, Kanton SG, siehe <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/szenarien-bildungssystem/obligatorische-schule-lehrkraefte.assetdetail.3644612.html>, abgerufen am 31. August 2021.

⁵ Differenz des prognostizierten Bedarfs an Lehrpersonen der Jahre 2025 und 2021. Quelle siehe Fussnote 4.

⁶ Auswertung der Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen im Auftrag des Amtes für Volksschulen.

⁷ Durchschnitt 2017–2020 gemäss Management Cockpit der PHSG von September 2020.

⁸ Es handelt sich um die Anzahl der Absolventinnen und Absolventen, die gemäss dem Bildungsbericht 2018 (vgl. S. 253) den Lehrberuf ausüben. Es wird angenommen, dass die interkantonale Nettomigration von Lehrpersonen 0 Prozent beträgt, d.h. die Anzahl der Absolventinnen und Absolventen der PHSG, die den Kanton St.Gallen nach ihrem Abschluss verlassen (32 Prozent), entspricht der Anzahl der Lehrpersonen, die in den Kanton St.Gallen imigrieren.

4. Für die nächsten vier Jahre, also bis zum Jahr 2025, ist gemäss BFS mit einem weiteren moderaten Wachstum der Schülerinnen- und Schülerzahlen im Kanton St.Gallen zu rechnen, wie die nachfolgende Tabelle zeigt.

| | Kindergarten | Primarschule | Sekundarstufe I |
|-------------|--------------|--------------|-----------------|
| | Erwartung | Erwartung | Erwartung |
| 2022 | 10'814 | 30'825 | 15'364 |
| 2023 | 10'898 | 30'940 | 15'654 |
| 2024 | 11'072 | 31'162 | 15'750 |
| 2025 | 11'209 | 31'429 | 15'800 |

Tabelle 2: Entwicklung Schülerpopulation im Kanton St.Gallen gemäss Referenzszenario BFS⁹

In den obigen Zahlen sind die Schülerinnen und Schüler der Regelklassen an einer öffentlichen oder privaten Schule enthalten. Die Zahlen wurden vom BFS im November 2020 aktualisiert und basieren auf den erhobenen Zahlen bis zum Jahr 2018.

5. Zu diesem Aspekt werden im Kanton St.Gallen keine Zahlen erhoben. Schweizweit weisen Lehrpersonen für die obligatorische Schule immerhin eine Verbleibsquote von über 80 Prozent aus.¹⁰

Steigen Junglehrerinnen und -lehrer sehr schnell wieder aus dem Beruf aus, kann dies unterschiedliche Ursachen haben. Von individuellen Gründen abgesehen, kann der Ausstieg aus dem Lehrberuf z.B. die Folge einer zu geringen relativen Berufsattraktivität, einer ungenügenden Betreuung durch die Schulgemeinde oder einer inadäquaten Vorbereitung auf den Beruf durch die pädagogischen Hochschulen sein. Davon ist allerdings im Kanton St.Gallen nicht auszugehen.

6. Mögliche Massnahmen für den Erhalt bzw. die Erhöhung der Berufstreue können vielfältiger Art sein. Einerseits ist zu vermuten, dass das Eingehen auf individuelle Wünsche bezüglich des Beschäftigungsumfangs und der damit verbundenen Vereinbarkeit von Familie und Beruf die Berufstreue deutlich fördert. Mit dem hohen Anteil von Frauen in diesem Beruf verstärkt sich diese Vermutung.

Andererseits bietet die PHSG zur Unterstützung der Lehrpersonen mit der Berufseinführung eine angemessene Begleitung an. Die Berufseinführung, die im Auftrag des Kantons durchgeführt wird, dauert ein Jahr und ist für alle Berufseinsteigenden obligatorisch. Sie umfasst ein lokales und regionales Mentorat sowie eine Start- und Schlussveranstaltung. Zudem steht den Lehrpersonen und den Schulen an der PHSG ein umfassendes Weiterbildungsangebot zur Verfügung, darunter auch eine Langzeitweiterbildung. Dieses Angebot zielt insbesondere darauf ab, dass sich langjährige Lehrpersonen wieder neue Inspiration und Motivation für eine nächste Berufsphase holen können.

7. Die PHSG und die Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik Zürich (HfH) bieten in Rorschach gemeinsam ein dezentrales Studienprogramm des Masterstudiengangs Schulische Heilpädagogik an. Zu Beginn wurde der Masterstudiengang im Zweijahresrhythmus durchgeführt. Seit Herbst 2019 wird dieser jährlich angeboten, wodurch sich die Anzahl der Absolvierenden in Rorschach verdoppelt. Dies war ein wichtiger Ausbau dieses Angebots vor Ort, da offenbar eine erhöhte Nachfrage nach schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen

⁹ Gemäss Referenzszenario BFS Bildungsperspektiven, Szenarien 2020–2029 für die obligatorische Schule: Anzahl Lernender nach Kanton, siehe <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/szenarien-bildungssystem/obligatorische-schule-lernende.assetdetail.14839975.html>, abgerufen am 31. August 2021.

¹⁰ Bildungsbericht 2018, S. 264.

festzustellen ist. Hier stellt sich ebenso die Frage, ob dem Mangel nicht auch mit einer Erhöhung der Stellenprozente der derzeitigen Stelleninhaberinnen und Stelleninhaber entgegen gewirkt werden könnte.

Bezüglich Logopädie verweisen wir auf die Beantwortung der Interpellation 51.20.83 «Fachkräftemangel: Logopädie im Kanton St.Gallen». In der Beantwortung der Frage 4 wird unter anderem festgehalten, dass die dem Kanton St.Gallen an der Hochschule für Heilpädagogik (HfH) zur Verfügung stehenden Kontingentsplätze für den Studiengang Logopädie in den letzten zehn Jahren nie vollständig ausgeschöpft wurden. Die maximale Ausschöpfung in diesem Zeitraum betrug lediglich 80 Prozent.

8. Aktuell steigt der Frauenanteil bei den Lehrpersonen in der Volksschule. Während im Schuljahr 2014/15 76 Prozent aller Lehrpersonen weiblich waren, beträgt der Anteil im Schuljahr 2020/21 80 Prozent. Im Kindergarten unterrichteten in den vergangenen Jahren mit wenigen Ausnahmen ausschliesslich Lehrerinnen. In der Primarschule ist der Anteil der weiblichen Lehrpersonen vom Schuljahr 2014/15 zum Schuljahr 2020/21 um 3 Prozentpunkte auf 86 Prozent gestiegen. Den prozentual grössten Anstieg verzeichnet im selben Zeitraum die Oberstufe mit einem Zuwachs von 5 Prozentpunkten auf 56 Prozent Frauen. Zu berücksichtigen gilt es dabei, dass bei weiblichen Lehrpersonen der Beschäftigungsgrad konstant geringer ausfällt als bei ihren männlichen Kollegen. Im Durchschnitt ist eine Lehrerin zu rund 65 Prozent angestellt, während das Durchschnittspensum ihrer männlichen Kollegen deutlich über einem 80-Prozent-Pensum liegt (im Schuljahr 2020/21: 84 Prozent). Gleichwohl ist der Lehrberuf auch für Männer eine attraktive Berufswahl.

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Kindergarten / Primarschule Anteil Frauen | 90 % | 89 % | 88 % | 85 % | 84 % | 83 % | 85 % | 86 % | 87 % | 84 % | 81 % | 80 % |
| Kindergarten / Primarschule Anteil Männer | 10 % | 11 % | 12 % | 15 % | 16 % | 17 % | 15 % | 14 % | 13 % | 16 % | 19 % | 20 % |
| Sekundarstufe I Anteil Frauen | 64 % | 63 % | 65 % | 65 % | 65 % | 66 % | 65 % | 64 % | 62 % | 63 % | 59 % | 57 % |
| Sekundarstufe I Anteil Männer | 36 % | 37 % | 35 % | 35 % | 35 % | 34 % | 35 % | 36 % | 38 % | 37 % | 41 % | 43 % |
| Sekundarstufe II Anteil Frauen | | | 36 % | 39 % | 41 % | 41 % | 51 % | 48 % | 52 % | 57 % | 59 % | 52 % |
| Sekundarstufe II Anteil Männer | | | 64 % | 61 % | 59 % | 59 % | 49 % | 52 % | 48 % | 43 % | 41 % | 48 % |

Tabelle 3: Entwicklung des Geschlechterverhältnisses in den Studiengängen der Volksschulstufe (Stichtag 15. Oktober 2021; Quelle: PHSG)

Seit einigen Jahren steigt der Anteil männlicher Studierender auf Kindergarten- und Primarschulstufe sowie auf Sekundarstufe I wieder leicht (siehe Tabelle 3). Im Herbstsemester 2021 (Stichtag 15. Oktober 2021) beträgt der Männeranteil in den Studiengängen für die Stufe Kindergarten und Primarschule 20 Prozent, für die Sekundarstufe I 43 Prozent und für die Sekundarstufe II 48 Prozent. In speziellen Lehrveranstaltungen an der PHSG setzen sich Studenten mit ihrer Rolle als Mann in einem mehrheitlich von Frauen ausgeübten Beruf auseinander.

Auch mit der kontinuierlichen Weiterentwicklung von Laufbahnmodellen für Lehrpersonen soll der Lehrberuf insbesondere für Männer attraktiver gemacht werden. Der seit dem Jahr 2015 gültige Berufsauftrag für Lehrpersonen der Volksschule ermöglicht die Flexibilisierung

der Laufbahnmodelle aller Lehrpersonen. So sind in der Flexibilisierung einzelner Elemente des Berufsauftrags die Möglichkeit der Vollzeit- oder Teilzeittätigkeit vorgesehen sowie das bewusste Unterstützen weiterer Fachkompetenzen im Sinn von Spezialisierung. Dies würde – insbesondere auch männlichen Lehrpersonen – ermöglichen, bestimmte Tätigkeiten für die gesamte Schule zu leisten, zum Beispiel pädagogischen IT-Support, Leitung von schul-internen Projekten, Stufenleitungen usw. Dies könnte zur Attraktivität des Berufs beitragen. Explizit verbessert der Berufsauftrag die Rahmenbedingungen, 100 Prozent zu arbeiten. Dies betrifft tendenziell mehr Männer als Frauen.