

Interpellation Suter-Rapperswil-Jona (27 Mitunterzeichnende) vom 1. Dezember 2015

Neuer Berufsauftrag: Mehraufwand statt Kostenneutralität

Schriftliche Antwort der Regierung vom 19. Januar 2016

Yvonne Suter-Rapperswil-Jona erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 1. Dezember 2015 nach den Kostenfolgen des neuen Berufsauftrags für die Volksschul-Lehrpersonen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Der neue Berufsauftrag für die Volksschul-Lehrpersonen im Kanton St.Gallen, in Vollzug seit August 2015, brachte einen radikalen Systemwechsel: weg vom traditionell praktizierten System «Anzahl Lektionen ‹und was dazu gehört› plus allfällige ‹Schulämter›» hin zum System einer festen Jahresarbeitszeit, aufgeteilt in die vier Arbeitsfelder «Unterricht» (im Ergebnis zurückgerechnet auf Lektionen), «Schülerin/Schüler», «Schule» und «Lehrperson». Innerhalb kantonal vorgegebener Bandbreiten können die Gemeinden die Arbeitsfelder im Rahmen der einzelnen Arbeitsverträge mit den Lehrpersonen nach Bedarf und Absprache individuell flexibel bemessen. Im alten System verfügten sie nicht oder nur marginal bzw. inoffiziell (Entschädigung für «Schulämter») über entsprechenden Spielraum.

Wie die Interpellantin in Erinnerung ruft, stand der Systemwechsel unter der Prämisse der Kostenneutralität. Dies bedeutete, dass die ihm zugrundeliegende Gesetzesvorlage für das Gesamtsystem durch eine plausible Hochrechnung auf Kostenneutralität auszurichten war. Dies wiederum war aus mehreren Gründen herausfordernd und mit unvermeidlichen Unschärfen verbunden:

- a) Die Gesamtlohnsumme in der Volksschule ist mit gegen 500 Mio. Franken sehr gross.
- b) Der Kanton gibt den Gemeinden zwar das Personal- und Lohnrecht für die Lehrpersonen vor. Die Anstellung der Lehrpersonen obliegt indessen den Gemeinden – mit der Folge, dass der Kanton über keine sich laufend aktualisierende Statistik zu den Lehrpersonen (Anzahl, Qualifikation, Alter bzw. Lohneinstufung) verfügt.
- c) Die Hochrechnung bezog sich auf ein künftig (wie erwähnt) flexibilisiertes System. Flexibilität führt im Vollzug naturgemäss zu einem Streubereich. In der Hochrechnung waren mithin fakultative Standard- bzw. hypothetische Durchschnittswerte zu verwenden.
- d) Die vorausgesetzten finanziellen Kompensationen der Entlastung der Klassen-Lehrpersonen ergaben sich aus mehreren Teil-Komponenten, die zum Teil variabel waren.

Zu den einzelnen Fragen:

- 1./2. Präzise Angaben zu den Kostenfolgen des neuen Berufsauftrags können aus den eingangs genannten Gründen nicht gemacht werden. Dem Kanton liegen Hinweise von einzelnen Gemeinden vor, zum Teil Richtung Mehrkosten, zum Teil Richtung Kostenneutralität. Eine allfällige Aussage, dass *alle* Gemeinden mit *Mehrkosten* konfrontiert seien, trifft nicht zu.

Aufgrund der Meldungen aus einzelnen Gemeinden schätzt die Regierung, dass der neue Berufsauftrag über den ganzen Kanton gesehen zu einer minimalen Erhöhung der Lohnsumme im Bereich von einem knappen Prozent führt. Angesichts des grossen Lohnumsatzes der Volksschule kann auch ein prozentual sehr geringfügiger Anstieg in absoluten Zahlen beträchtlich ausfallen und sich wegen des hohen Anteils der Schulkosten am Gemeindehaushalt als budgetrelevant erweisen. Relativ gesehen und aus der allgemeinen Erfahrung mit

grossen Personalrechtsrevisionen kann dennoch bei einem Anstieg in der erwähnten Gröszenordnung von einer systemischen «Punktlandung» gesprochen bzw. das Ziel der Kostenneutralität als eingehalten angesehen werden. Es ist auch auf das unumstrittene Commitment im Gesetzgebungsverfahren hinzuweisen, wonach der neue Berufsauftrag zwar grundsätzlich kostenneutral, im Interesse der Schulqualität sowie der Attraktivität des Lehrerberufs und der Wertschätzung gegenüber dem Berufsstand der Lehrpersonen aber keinesfalls eine Sparmassnahme sein sollte.

3. Gründe für Abweichungen bei den Schulkosten im ersten Zyklus nach neuem Berufsauftrag gegenüber dem letzten Zyklus nach altem Berufsauftrag können sein:
 - Umlagerung eines Teils der *Klassenlehrerzulage* auf Entlastung vom Unterricht: Die Klassenlehrerzulage, die zur teilweisen Kompensation der Entlastung der Klassen-Lehrpersonen vom Unterricht reduziert worden ist, ist ein Pauschalbetrag auf der Basis eines einheitlichen, mittleren Arbeitsjahrs. Im Vergleich zu dem im Gesetzgebungsverfahren abgezwigten Teilbetrag dieser Zulage schlägt die Entlastung für die Klassenlehrerfunktion nicht eins zu eins, sondern arbeitsjahrabhängig höher (ältere Lehrpersonen) oder tiefer (jüngere Lehrpersonen) zu Buche. Dies kann bei der Gesamtlohnsumme je nach Altersstruktur des Lehrkörpers zu einer Differenz zwischen alt und neu führen.
 - Auch der Einbau bisher pauschal geleisteter *Entschädigungen für «Schulämter»* in das Arbeitsfeld Schule kann zu Verwerfungen zwischen alt und neu führen, zumal solche Entschädigungen vormals nach freiem Ermessen geleistet oder nicht geleistet bzw. bemessen worden waren.
 - Als Beitrag zur kostenneutralen Umsetzung des neuen Berufsauftrags wurden auf der 3. Oberstufe zwei Schüler-Lektionen des Kontingents für den *Wahlbereich «Angebote der Schule/Kirchen»* reduziert. In Schulen, die das Kontingent bei den Wahlfächern bisher nicht ausschöpften, entfaltet diese Kompensation ihre Wirkung nur teilweise oder gar nicht.
 - *Teilzeit-Lehrpersonen* wurde vormals die Präsenz im Schulteam ausserhalb des Unterrichts pensenabhängig in drei Stufen pauschal voll (zwei Lektionen), halb (eine Lektion) oder gar nicht angerechnet. Neu ist die entsprechende Aktivität Teil des Arbeitsfelds Schule mit der Konsequenz des funktional korrekten linearen Einbaus in den arbeitsjahrabhängigen Lohn. Dieser Übergang kann wie bei der «Entlastungslektion» und bei den bisherigen «Schulämtern» (oben) je nach Altersstruktur des Lehrkörpers zu Verwerfungen in der Gesamtlohnsumme führen.
 - Generell sind mit dem neuen System der *Gestaltungsfreiheit* bei der Bemessung der Arbeitsfelder im Einzelfall quantitative Chancen bzw. Risiken (je nach Optik) verbunden. Orientiert sich eine Gemeinde bei den Vertragsverhandlungen mit den Lehrpersonen im Zweifelsfall am oberen Bereich der Bandbreiten, steigen die Kosten, und umgekehrt.

Diese Auflistung illustriert den Streubereich, welcher der Reform des Berufsauftrags in der vorgenommenen umfassenden Art und Dimension unausweichlich innewohnt (vgl. Einleitung, Abs. 2, Bst. c und d).

4. In der Botschaft zur Vorlage 22.13.14 «XVI. Nachtrag zum Volksschulgesetz» (ABI 2014, 127 ff. [22.13.14]) und im Rahmen einer Handreichung zum Gesetzesvollzug wurden empfohlene Standards definiert, mit denen systemisch die Kostenneutralität im Vergleich zum bisher vorgeschriebenen Mengengerüst an Ressourcen eingehalten wird. Im Programm der Weiterbildung Schule werden im Frühjahr 2016 zwei Kurse für Schulverwaltung, -behörden und -leitungen zur Umsetzung des Berufsauftrags angeboten, in denen sich die Teilnehmenden vertieft und unter fachlicher Anleitung mit den ihnen neu zukommenden Gestaltungsmöglichkeiten auseinandersetzen können. Die erwähnte Handreichung wird im Lauf des Jahres 2016 mit Präzisierungen ergänzt.

Auf das Schuljahr 2017/18 wird den Gemeinden ein Personalpool zur Verfügung gestellt. Der Personalpool gehört gesetzgeberisch zum System des neuen Berufsauftrags und rundet dieses ab. Er liefert den Massstab für den sinnvollen Einsatz der pädagogischen Ressourcen innerhalb der schulführenden Körperschaften. Seine Einhaltung wird zwar fakultativ sein. Als Wegweiser für einen kostenbewussten (Grenze nach oben) und qualitätsorientierten (Grenze nach unten) Einsatz der Schulfinanzen wird er indessen seine Wirkung nicht verfehlen. Der Personalpool wird zurzeit in Zusammenarbeit mit einer repräsentativen Auswahl von Schulträgern vorbereitet. Der Erziehungsrat wird seine Eckwerte nach breiter Konsultation aller Anspruchsgruppen bestimmen und kommunizieren.

5. Standards, Bandbreiten, Handreichungen und Pool sind wertvolle Orientierungspunkte bei der Anwendung des neuen Berufsauftrags. Sie ändern indessen nichts daran, dass der neue Berufsauftrag definitionsgemäss und unausweichlich auf Gestaltungsspielraum der einzelnen Gemeinde ausgerichtet ist. Eine Gemeinde kann mit ihrem Spielraum und den sich aus seiner Benützung ergebenden Kostenfolgen nach eigenem pflichtgemäsem Ermessen offensiv oder defensiv umgehen. Der gewählte Umgang schlägt sich in der Ausgestaltung der Anstellungsverträge der Lehrpersonen nieder. Diese liegt in der ausschliesslichen Kompetenz des Rates oder der Schulleitung.