

## Stärkung des Lehrberufs in der Volksschule

- XIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz
- XIII. Nachtrag zum Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer

Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 18. Oktober 2011

### Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>2</b>
<b>1 Lehrberuf</b>	<b>4</b>
<b>2 Berufsauftrag</b>	<b>5</b>
2.1 Geltende Regelung	5
2.2 Neue Regelung	6
2.2.1 Arbeitszeit und Ferien	6
2.2.2 Inhalt und Aufteilung	6
2.2.3 Unterrichtspensum	8
2.2.4 Kindergarten-Lehrpersonen	11
2.2.5 Fachlehrpersonen für Therapien und Stützunterricht	12
<b>3 Lohn</b>	<b>12</b>
3.1 Ausgangslage	12
3.1.1 Lohnstatistik	12
3.1.2 Staatspersonal	14
3.1.3 Stellenmarkt	14
3.2 Folgerungen	14
3.2.1 Löhne generell	14
3.2.2 Stellenmarkt und Lehrermangel	15
3.2.3 Delegationsnorm	15
<b>4 Weitere Elemente</b>	<b>17</b>
4.1 Schulleitung	17
4.2 Weiterbildung	18
4.3 Umgang mit Heterogenität	19
4.4 Administrative Arbeit	19

<b>5</b>	<b>Schulwochen und Schulferien</b>	<b>20</b>
5.1	Ausgangslage	20
5.2	Motionsauftrag	20
5.3	Umsetzung	21
<b>6</b>	<b>Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen</b>	<b>21</b>
6.1	XIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz	21
6.1.1	Berufsauftrag der Lehrpersonen (Art. 77, 77 <sup>bis</sup> , 88, 91 <sup>bis</sup> ff. und 108 VSG)	21
6.1.2	Besonderer Punkt: Lehrpersonen in Einheitsgemeinden (Art. 64 VSG)	23
6.1.3	Schulwochen und Schulferien (Art. 17 und 18 VSG, Abschnitt II)	23
6.2	XIII. Nachtrag zum Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer	24
<b>7</b>	<b>Kosten</b>	<b>25</b>
7.1	XIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz	25
7.2	XIII. Nachtrag zum Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer	26
7.2.1	Einzelne Gemeinde	26
7.2.2	System Volksschule	26
<b>8</b>	<b>Rechtliches</b>	<b>27</b>
<b>9</b>	<b>Vernehmlassungsverfahren</b>	<b>27</b>
<b>10</b>	<b>Anträge</b>	<b>28</b>
Entwürfe:		
–	XIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz	29
–	XIII. Nachtrag zum Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer	32

## Zusammenfassung

*Der Lehrberuf in der Volksschule wird durch ein Massnahmenpaket gestärkt. Dazu sind – abgesehen von direkt umsetzbaren Massnahmen wie Erhöhung der Personalführungs-Kompetenz der Schulleitung, Fokussierung der Lehrerweiterbildung auf die Personalentwicklung, Kompetenzschulung für den Umgang mit Heterogenität und Entlastung von nicht berufsrelevanten administrativen Belangen – Änderungen am Volksschulgesetz und am Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer erforderlich:*

- *Mit einem XIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz soll der Berufsauftrag der Lehrpersonen zeitgemäss und ganzheitlich formuliert werden. Dabei werden unter Berücksichtigung der Schulorganisation eine Arbeitszeit sowie ein Ferienanspruch in vergleichbarem Umfang wie für das Staatspersonal garantiert und die Aufgaben, die nicht in einem direkten Zusammenhang mit dem Unterricht stehen, begrenzt. Parallel zu einer Senkung der Stundenzahl für die Schülerinnen und Schüler, die im interkantonalen Vergleich hoch und belastend ist, soll das volle Unterrichtspensum der Lehrpersonen von bisher 28 Wochenlektionen um 1 Wochenlektion auf 27 Wochenlektionen gesenkt werden. Dieser Schritt reduziert die Arbeitszeit der*

*Lehrpersonen nicht, gibt ihnen aber mehr Raum für die Vor- und Nachbereitung des Unterrichts, auf den sie sich als Kernauftrag besser konzentrieren können sollen. Zur Erleichterung der Lohnadministration in den Gemeinden wird das Vollpensum hinsichtlich der Anzahl Lektionen flexibilisiert: Lehrpersonen können künftig nach Ermessen des Schulrates ein Vollpensum behalten, wenn sie maximal 3 Lektionen weniger als 27 Lektionen erteilen und die Differenz mit zusätzlicher, bisher separat entgolteener Arbeit im Rahmen ihres Berufsauftrags kompensieren. Sodann wird das Pensum der Kindergarten-Lehrpersonen formal dem Pensum der übrigen Lehrpersonen angeglichen, wobei neu auch die Pausenbetreuung an die Lektionsverpflichtung angerechnet wird. Und bei Fachlehrpersonen für Therapien und Stützunterricht, einschliesslich schulische Heilpädagoginnen und -pädagogen für integrierte Schülerförderung (ISF), wird es als Option ermöglicht, nach Massgabe von Verordnungsrecht der Regierung die Unterrichtszeit in Stunden bzw. Prozentanteilen der Gesamtarbeitszeit statt in Lektionen zu definieren.*

- *Mit einem XIII. Nachtrag zum Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer soll die Regierung ermächtigt werden, die Anfangslöhne der Primar-Lehrpersonen bei Bedarf und befristet im Wert eines oder zweier Lohnschritte zu erhöhen. Zweck dieser Ermächtigung ist, die Reaktionszeit auf einen akuten Lehrermangel, der kurzfristig eintreten würde, zu verkürzen. Weiter gehende oder allgemeine Lohnerhöhungen für die Volksschul-Lehrpersonen sind angesichts der interkantonalen Lohnvergleiche und der finanziellen Situation des Kantons St.Gallen nicht angebracht.*

*Ausserhalb des Massnahmenpaketes zur Stärkung des Lehrberufs in der Volksschule, aber in Erfüllung eines Motionsauftrags des Kantonsrates werden im Rahmen des XIII. Nachtrags zum Volksschulgesetz (und mit paralleler Anpassung des Mittelschulgesetzes) die Weihnachtsferien so weit ausgedehnt, dass die Zeit zwischen Weihnachten und Neujahr einschliesslich angrenzender Wochenenden schulfrei bleiben kann. Zu diesem Zweck sind formell die Anzahl Schulwochen von mindestens 40 auf mindestens 39 zu reduzieren bzw. die Anzahl Schulferien-Wochen von 12 auf 13 zu erhöhen, und die Terminierung der Weihnachtsferien ist vom Schulrat auf den Erziehungsrat zu übertragen. Netto reduziert sich die Schulzeit wegen der ohnehin schulfreien Feiertage um höchstens 2 bis 3 Tage. Dies wirkt sich auch zugunsten der Lehrpersonen aus.*

*Ebenfalls ausserhalb des Massnahmenpaketes soll die gesetzliche Grundlage dafür geschaffen werden, dass in Einheitsgemeinden die Schulkommission Lehrpersonen im Wahlstatus anstellt, wenn ihr die unmittelbare Schulführung übertragen ist und sie mithin Kompetenzen wie der Rat besitzt («Schulrat»).*

*Der XIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz ist kostenneutral, da die Pensen der Lehrpersonen mit vollem Unterrichtspensum sowie der Schülerinnen und Schüler aufeinander abgestimmt gesenkt werden.*

*Der XIII. Nachtrag zum Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer verursacht nur dann Mehrkosten, wenn die Regierung von der Delegationsnorm zur Abwendung eines drohenden Lehrermangels Gebrauch machen muss. Diesfalls entstehen der Gesamtheit aller Gemeinden systemische Mehrkosten zwischen 200'000 und knapp 600'000 Franken jährlich, bei einer Gesamt-Lohnsumme in der Primarschule von gut 230 Mio. Franken. In vielen Gemeinden verschwinden die Mehrkosten in der Streuung der jährlich schwankenden Gesamtlohnsumme. Für den Kanton können Mehrkosten im Finanzausgleich zwischen 30'000 und 150'000 Franken resultieren.*

*Der XIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz unterliegt dem fakultativen Referendum. Der XIII. Nachtrag zum Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer ist von Verfassungs wegen vom Referendum ausgenommen.*

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwürfe zum XIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz (sGS 213.1; abgekürzt VSG) und zum XIII. Nachtrag zum Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer (sGS 213.51; abgekürzt LBG).

## 1 Lehrberuf

Die Lehrpersonen sind der wichtigste Qualitätsfaktor der Volksschule. Sie prägen mit ihrer Persönlichkeit und ihrem Unterricht den Schulerfolg der Schulkinder entscheidend. Hinter ihrem Einfluss treten die anderen Qualitätsfaktoren der Schule – Unterstützung durch Behörden und Schulleitungen, Rechtsnormen, Lehrplan, Lektionentafel, Führungs- und Qualitätskonzepte, Infrastruktur, Stundenplan und Schulwege usw. – letztlich in den Hintergrund. Gute Schule heisst an erster Stelle gute Lehrpersonen. Lehrpersonen erbringen insbesondere dann gute Leistungen, wenn sie über eine robuste Berufszufriedenheit verfügen. Zufriedenheit ist allerdings nicht als wunschloses Wohlbefinden zu verstehen. Dies ist im labil gewordenen Arbeitsleben nirgends eine realistische Option, auch nicht im Schulunterricht. Vielmehr geht es um die natürliche Motivation der Lehrpersonen für ihren Berufseinsatz in einer intakten Work-Life-Balance.

Eine Arbeitsgruppe «Wandel und Zukunft des Lehrberufs im Kanton St.Gallen» hat sich im Jahr 2010 mit dem Berufsbild der Lehrpersonen auseinandergesetzt und nach Wegen und Mitteln gesucht, den Berufsstand zu fördern. Ihre Arbeit wurde flankiert durch eine Online-Umfrage zur Arbeitszufriedenheit der Lehrpersonen und zum Handlungsbedarf aus deren Sicht. Die Umfrage wurde von über 1'500 Lehrpersonen ausgefüllt. Diese haben überwiegend angegeben, ihren Beruf aus Freude an der Arbeit mit Kindern und Jugendlichen sowie am Unterrichten gewählt zu haben. Sie beurteilen ihre berufliche Belastung als hoch bis sehr hoch und verweisen auf die Überbürdung immer neuer Erziehungsaufgaben ausserhalb des Kernauftrags Unterrichten. Verschiedentlich wird festgehalten, der Lehrberuf habe sich gewandelt und leide heute unter einem eher schlechten Image. Handlungsbedarf orten die Lehrpersonen vor allem Richtung Entlastung von administrativen Arbeiten, Mitsprache bei Reformen, Unterstützung im Umgang mit Heterogenität, Anpassung des Lohns und Neufassung des Berufsauftrags. Trotz der kritischen Haltung würden die allermeisten befragten Lehrpersonen den Lehrberuf erneut wählen.

Die Neufassung des Berufsauftrags war schon vor dem Einsatz der Arbeitsgruppe «Wandel und Zukunft des Lehrberufs im Kanton St.Gallen» und der Online-Umfrage zum Gegenstand eines Projektes des Erziehungsrates gemacht worden. Die Löhne wurden im Bildungsdepartement einer separaten Beurteilung unterzogen. Abgesehen von diesen beiden Bereichen wurden in der Arbeitsgruppe Arbeitsbereiche zu den Handlungsfeldern Schulleitung und Arbeitsklima, persönliche Weiterbildung, Umgang mit Heterogenität sowie Reduktion der administrativen Belastung ausgeschieden. Aus allen Arbeiten zusammen wurde ein Paket vernetzter Massnahmen zur Stärkung des Lehrberufs in der Volksschule geschnürt. Das Massnahmenpaket bedingt zum Teil Gesetzesänderungen. Diese werden dem Kantonsrat mit dieser Vorlage unterbreitet (Ziff. 2 und 3 nachstehend). Soweit das Massnahmenpaket ohne Gesetzesänderung umgesetzt werden kann, wird der Kantonsrat im Rahmen dieser Botschaft ergänzend informiert (Ziff. 4 nachstehend). Im Übrigen wirkt sich eine Gesetzesänderung auch bei den Lehrpersonen aus, welche dem Kantonsrat ausserhalb des Massnahmenpaketes in Erfüllung eines Motionsauftrags unterbreitet wird (Ziff. 5 nachstehend).

## 2 Berufsauftrag

### 2.1 Geltende Regelung

Das Volksschulgesetz (sGS 213.1; abgekürzt VSG) umschreibt den Berufsauftrag der Volksschul-Lehrpersonen in Art. 77 und 77<sup>bis</sup> wie folgt:

#### *Volles Pensum*

Art. 77. Die Lehrperson mit vollem Pensum:

- a) erteilt 28, im Kindergarten 22 Lektionen Unterricht je Woche, in der Berufseinführung 27, im Kindergarten 21 Lektionen;
- b) erfüllt die weiteren Aufgaben, die mit der Vor- und Nachbereitung des Unterrichts sowie der Beratung und Betreuung der von ihr unterrichteten Schülerinnen und Schüler zusammenhängen, einschliesslich Mitwirkung an Schulveranstaltungen und Zusammenarbeit mit den Eltern.

Sie ist überdies verpflichtet, im Umfang von zwei Lektionen Unterricht je Woche an Veranstaltungen teilzunehmen, deren Besuch der Schulrat oder die zuständige Stelle des Staates anordnen.

Art. 88 Abs. 3 und Art. 108 Abs. 3 dieses Gesetzes bleiben vorbehalten.

#### *Teilpensum*

Art. 77<sup>bis</sup>. Für die Lehrperson mit Teilpensum wird Art. 77 Abs. 1 dieses Gesetzes sachgemäss angewendet.

Die Regierung regelt durch Verordnung die Verpflichtung nach Art. 77 Abs. 2 dieses Gesetzes, insbesondere den Umfang und die Folgen für die Besoldung.

Gestützt darauf hat der Erziehungsrat am 18. März 1998 die Weisungen zum Berufsauftrag der Lehrkräfte in Kindergarten und Volksschule erlassen (SchBl 1998, 171 ff.). Die Weisungen umschreiben als Tätigkeiten der Lehrperson das Unterrichten, Beurteilen, Fördern und Erziehen, das Planen, Vorbereiten, Auswerten und Koordinieren, das Zusammenarbeiten, das Gestalten und Entwickeln der eigenen Schule, das Organisieren sowie das sich einzeln und gemeinsam Fortbilden. Die Aktivitäten nach Art. 77 Abs. 1 Bst. a sowie Abs. 2 und 3 VSG (Unterricht, Teamarbeit, Arbeit mit den Schulbehörden) werden als Arbeitszeit mit Präsenzverpflichtung, diejenigen nach Art. 77 Abs. 1 Bst. b VSG (Vor- und Nachbereitung des Unterrichts, Beratung und Betreuung der Schülerinnen und Schüler, Zusammenarbeit mit den Eltern, Mitwirkung an Schulveranstaltungen usw.) als Arbeitszeit ohne Präsenzverpflichtung bezeichnet. Quantitativ wird der Berufsauftrag auf eine ungeschriebene Gesamtarbeitszeit von 1'938 Stunden ausgerichtet (Vollpensum), mit folgender Aufteilung:

#### **Arbeitszeit mit Präsenzverpflichtung**

28 Lektionen Unterricht	x 50 Minuten x 40 Schulwochen =	933 Stunden
1 Lektion Teamarbeit	x 50 Minuten x 40 Schulwochen =	33 Stunden
1 Lektion <sup>1</sup> z.Vfg. Behörden	x 50 Minuten x 40 Schulwochen =	<u>34 Stunden</u>
Total		1'000 Stunden

#### **Arbeitszeit ohne Präsenzverpflichtung**

		<u>938 Stunden</u>
Total		1'938 Stunden

Geht man von einem Ferienanspruch von 4 Wochen je Jahr aus, so ergibt sich eine durchschnittliche Wochenarbeitszeit von 40 Stunden und 22 Minuten (1'938 : 48), bei einem Ferienanspruch von 6 Wochen eine solche von 42 Stunden und 10 Minuten (1'938 : 46). Daraus wird ersichtlich, dass der Berufsauftrag schon heute von einer gleichen zeitlichen Beanspruchung der Lehrpersonen und

<sup>1</sup> Nicht an den Stundenplan gebunden.

der Angehörigen nichtpädagogischer Berufe ausgeht. Allerdings sind die Lehrpersonen nicht wie die Verwaltung kontinuierlich ausgelastet. Während der 40 Wochen Unterrichtszeit sind sie aufgrund der Bindung an den Stundenplan sowie des Aufwandes für die unmittelbare Vor- und Nachbereitung des Unterrichts (und der Teamlektion) stärker, während der 12 Wochen unterrichtsfreier Zeit schwächer belastet. Im Unterschied zur Verwaltung ist der Bezug der Ferien für die Lehrpersonen naturgemäss einzig während der unterrichtsfreien Zeit möglich.

Über das ganze Jahr gesehen muss sich die Überzeit während der Unterrichtszeit durch Minderarbeit und Ferienbezug während der unterrichtsfreien Zeit kompensieren lassen. Aus der Online-Umfrage (siehe oben Ziff. 1) ist allerdings der Schluss zu ziehen, dass diese Rechnung für einen erheblichen Teil der Lehrpersonen kaum noch aufgeht. Dies kann nur einer wachsenden Belastung mit nicht direkt unterrichtsbezogenen Aufgaben (Erziehungsarbeit im weitesten Sinn, Vernetzung und Absprachen, Administration usw.) zugeschrieben werden, denn die Unterrichtszeit ist von Gesetzes wegen konstant.

Die geltende gesetzliche Umschreibung des Berufsauftrags ist starr, weil sie die Tätigkeiten, die sie erwähnt, abschliessend bemisst. Gleichzeitig ist sie unpräzise, weil sie nicht alle Tätigkeiten der Lehrperson erwähnt. Ausserdem schützt sie die Lehrpersonen nicht gegen eine Verzettlung der Kräfte durch unangemessene Beanspruchungen ausserhalb des Unterrichts, weil sie sich zur gesamten zeitlichen Belastung ausschweigt.

## 2.2 Neue Regelung

### 2.2.1 Arbeitszeit und Ferien

Arbeitszeit und Ferien der Lehrpersonen sind gleich wie Arbeitszeit und Ferien der Verwaltung und damit letztlich gleich wie im Erwerbsleben überhaupt zu bemessen. Von einer solcher Art gleichen Bemessung geht stillschweigend schon das bisherige Recht aus (siehe oben Ziff. 2.1). Sie ist nunmehr im Gesetz ausdrücklich zu verankern. Die Lehrperson hat nicht – wie es zum Teil noch immer behauptet wird – 40 Wochen Arbeitszeit und 12 Wochen Ferien. Sie unterrichtet 40 Wochen und arbeitet in der unterrichtsfreien Zeit, indem sie den Unterricht vor- und nachbereitet, mit Behörden, Kollegium sowie Eltern Kontakte pflegt und sich im Rahmen ihres Curriculums weiterbildet. In der unterrichtsfreien Zeit platziert sie sodann ihre Ferien. Wenn im fortgeschrittenen Alter Verwaltungsangestellte 1 oder 2 Wochen mehr Ferien beziehen, so erhalten die Lehrpersonen eine Altersentlastung bei der Unterrichtsverpflichtung.

Wenn Lehrpersonen situativ etwas mehr als 4 Wochen Ferien beziehen, so ist dagegen unter dem Aspekt, dass sie während der Unterrichtszeit oft mehr als eine Verwaltungsangestellte oder ein Verwaltungsangestellter arbeiten, nichts einzuwenden. Auch in der Verwaltung schwankt das Verhältnis zwischen der Arbeitszeit während der Arbeitswochen und den Ferien; dies je nach gewähltem Bandbreitenmodell (wöchentliche Arbeitszeit zwischen 40 und 44 Stunden, Ferien zwischen 4 und 6 Wochen) und im Rahmen der Kompensation von Gleitzeitsaldi.<sup>2</sup>

### 2.2.2 Inhalt und Aufteilung

Der Berufsauftrag der Lehrpersonen soll im Gesetz ganzheitlicher und flexibler erfasst werden. Die verschiedenen Tätigkeiten sollen vollständig umschrieben werden, wobei sich die Umschreibung an moderne Berufsauftrags-Modelle anderer Kantone, namentlich etwa von Luzern oder Zug, anlehnt. Das Luzerner Modell sieht wie folgt aus:

---

<sup>2</sup> Art. 14 ff. der Arbeitszeitverordnung, sGS 143.22.

Arbeitsfeld	Zeitanteil	
<b>Unterricht und Klasse</b> – unterrichten und erziehen – planen, vorbereiten, organisieren des Unterrichts	85 Prozent	(1'615 Stunden)
<b>Lernende</b> – beraten und begleiten der Lernenden – zusammenarbeiten mit Erziehungsberechtigten, mit Schuldiensten und Amtsstellen	5 Prozent	(95 Stunden)
<b>Schule</b> – gestalten und organisieren der eigenen Schule – entwickeln und evaluieren der eigenen Schule	5 Prozent	(95 Stunden)
<b>Lehrperson</b> – evaluieren der eigenen Tätigkeit – individuell weiterbilden in allen Tätigkeitsbereichen	5 Prozent	(95 Stunden)
	100 Prozent	(1'900 Stunden)

Das Arbeitsfeld Unterricht und Klasse entspricht im Wesentlichen der Tätigkeit nach Art. 77 Abs. 1 Bst. a und b VSG in der geltenden Fassung. Diese Bestimmungen können als Basis für die Neuumschreibung des Berufsauftrags übernommen werden. Die Arbeitsfelder Lernende, Schule und Lehrpersonen sind in ergänzenden Normen neu abzubilden. Zu ihnen bestehen bereits bewährte Bezüge im geltenden Volksschulgesetz (vgl. Art. 30 VSG zur Beurteilung, Art. 92 ff. VSG zur Zusammenarbeit mit den Eltern, Art. 41 ff. VSG zur Zusammenarbeit mit den schulischen Diensten, Art. 111 Abs. 3 VSG zum Führungs- und Qualitätskonzept und Art. 79 VSG zur Weiterbildung). Zur konkreten Neufassung von Art. 77 VSG siehe unten Ziff. 6.1.1.

Auf die Fixierung der Zeitanteile für die Arbeitsfelder im Gesetz ist zu verzichten, damit die Flexibilität und insbesondere auch die Handlungsfreiheit für eine künftige Anpassung an veränderte Umstände gewahrt bleiben; ob der Erziehungsrat gleiche Zeitanteile definiert wie im Kanton Luzern, ist offen. Ausgenommen ist das Kernelement im Berufsauftrag, die Unterrichtsverpflichtung. Diese soll weiterhin nach Anzahl wöchentlicher Lektionen definiert sein – in Entsprechung zur Lektionentafel für die Schülerinnen und Schüler im Lehrplan (siehe dazu nachstehend Ziff. 2.2.3). Immerhin ist diesbezüglich eine Gegen-Ausnahme für die Fachlehrpersonen für Therapien und Stützunterricht zu ermöglichen (nachstehend Ziff. 2.2.5).

Der Erziehungsrat soll durch den Gesetzgeber beauftragt werden, durch Reglement nähere Vorschriften zum Berufsauftrag der Lehrpersonen zu erlassen. Dazu gehört zum einen die Präzisierung der Arbeitsfelder nach Inhalt und Zeitanteil. Zum andern ist zwar schon aus der festen Bemessung der Unterrichtsverpflichtung einerseits und der Begrenzung der Gesamtarbeitszeit andererseits auf eine Begrenzung der Arbeitsfelder ausserhalb der Unterrichtspräsenz zu folgern. Diese Begrenzung soll aber über die indirekte Folgerung hinaus auch direkt im Gesetz verankert bzw. dem Erziehungsrat zur Normierung aufgetragen werden. Damit erhalten die Lehrpersonen die Garantie, dass ihre nicht-unterrichtliche – und damit in ihrem Verständnis «administrative» – Belastung (vgl. unten Ziff. 4.4) künftig in Schranken bleibt. Vor dem Hintergrund, dass die Lehrpersonen in der Online-Umfrage die Begrenzung der Administration sowohl als wichtigsten Zufriedenheitsfaktor wie auch als drängendstes Handlungsfeld überhaupt herausgestrichen haben, ist diese Garantie ein wesentliches Element der Stärkung ihres Berufs.

## 2.2.3 Unterrichtspensum

### 2.2.3.a Ausgangslage

Das Unterrichtspensum der Lehrpersonen steht in Relation zum Unterrichtspensum der Schülerinnen und Schüler.

a) Die St.Galler Kinder und Jugendlichen verbringen im interkantonalen Vergleich lange Zeit in der Schule, was belastend wirken kann. Bei der durchschnittlichen jährlichen Unterrichtszeit in Stunden liegt der Kanton St.Gallen sowohl in der Primarschule als auch auf der Oberstufe auf Platz 2 und auf beiden Stufen über 100 Stunden über dem Schweizer Durchschnitt.<sup>3</sup> Dieser Vorsprung geht nicht nur auf die hohe Zahl Lektionen (die ihrerseits auch eine Folge der umfassenden Einführung von Blockzeiten im Rahmen des X. Nachtrags zum Volksschulgesetz [nGS 43-85] sind), sondern auch auf die lange Dauer der Lektionen und die hohe Zahl Schulwochen zurück. In der Primarschule kumuliert sich ab der 3. Klasse die hohe zeitliche Beanspruchung der Kinder mit einer akzentuierten Herausforderung bei den Lerninhalten aufgrund des einsetzenden bzw. sich auf zwei Sprachen ausdehnenden Fremdsprachenunterrichts (Englisch-Unterricht ab der 3. Klasse, zusätzlich Französisch-Unterricht ab der 5. Klasse); im Projekt «Vollzugshilfen zur Umsetzung des X. Nachtrags zum Volksschulgesetz» wurde von der Basis die Forderung erhoben, die Zahl Unterrichtslektionen für Schülerinnen und Schüler der Primarschule zu senken.

Im Rahmen des Vollzugs der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (sGS 211.41, abgekürzt HarmoS-Konkordat) erarbeiten die Deutschschweizer Mitglieds-Kantone gemeinsam einen standardisierten Lehrplan (Lehrplan 21). Die Vorgaben an die Projektarbeit zur zeitlichen Auslastung des Lehrplans 21 liegen über der durchschnittlichen Unterrichtszeit in der Schweiz, jedoch unter der aktuellen Unterrichtszeit im Kanton St.Gallen.

	LP 21	LP 21	Ø CH	Ø CH	SG	SG	Δ SG -	Δ SG -	Δ SG -	Δ SG -
	Lekt.	Std.	Lekt.	Std.	Lekt.	Std.	LP 21	LP 21	LP 21	Ø CH
							Lekt.	Std.	%	%
Primarschule	6'591	4'943	6'231	4'824	6'560	5'467	- 31	524	11	13
Oberstufe	3'861	2'896	3'751	2'878	4'000	3'000	139	104	4	4
Total	10'452	7'839	9'982	7'702	10'560	8'467	108	628	Ø 8	Ø 10

b) Die St.Galler Lehrpersonen sind im Ostschweizer Vergleich zumindest in der Primarschule stark «an das Schulzimmer gebunden», d.h. durch stundenplanmässigen Unterricht absorbiert:

<i>Primarschule</i>	Lektionen je Woche	Dauer einer Lektion	Anzahl Schulwochen	Minuten je Jahr	Stunden je Jahr
1. Graubünden	30	50	38	57'000	950
2. St.Gallen	28	50	40	56'000	933
3. Appenzell I.Rh.	31	45	40	55'800	930
4. Glarus	28	50	39	54'600	910

<sup>3</sup> Quelle: Bildungsbericht Schweiz, Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung, Aarau 2010 (Daten für die Schuljahre 2008/09 (Primarschule) und 2007/08 (Oberstufe)).



<i>Primarschule</i>	Lektionen je Woche	Dauer einer Lektion	Anzahl Schulwochen	Minuten je Jahr	Stunden je Jahr
5. Appenzell A.Rh.	30	45	40	54'000	900
6. Thurgau	29	45	40	52'200	870
7. Zürich	29	45	39	50'895	848
Schaffhausen	29	45	39	50'895	848
Schwyz	29	45	39	50'895	848
Fürstentum Liechtenstein	29	45	39	50'895	848
<i>Oberstufe</i>	Lektionen je Woche	Dauer einer Lektion	Anzahl Schulwochen	Minuten je Jahr	Stunden je Jahr
1. Graubünden	30	50	38	57'000	950
2. Appenzell A.Rh.	30	45	40	54'000	900
3. Appenzell I.Rh.	29	45	40	52'200	870
4. Schwyz	29	45	39	50'895	848
5. St.Gallen	28	45 <sup>4</sup>	40	50'400	840
Thurgau	28	45	40	50'400	840
7. Zürich	28	45	39	49'140	819
Schaffhausen	28	45	39	49'140	819
Glarus	28	45	39	49'140	819
Fürstentum Liechtenstein	28	45	39	49'140	819

### 2.2.3.b Folgerung

In Kanton St.Gallen ist eine moderate, parallele Entlastung sowohl der Schulkinder als auch der Lehrpersonen bei den Lektionen angezeigt.

Bei den Schülerinnen und Schülern kann in der Primarschule in der 1. und 2. Klasse wegen der Blockzeiten keine Unterrichtszeit abgebaut werden. Die Reduktion soll in der 3. bis 6. Primarklasse und auf der Oberstufe vorgenommen werden. Wo der Abbau erfolgt, haben der Erziehungsrat (Änderung der Lektionentafel) und die Regierung (Genehmigung der geänderten Lektionentafel) zu entscheiden. Dabei ist insbesondere darauf zu achten, dass einerseits die Lehrplanziele namentlich in den curricularen Fächern weiterhin erreicht werden und dass andererseits eine «Opfer-

<sup>4</sup> Nominell beträgt die Lektionsdauer auf der Oberstufe zwar 50 Minuten, womit der Kanton St.Gallen theoretisch auch bezüglich Oberstufe die zweitlängste Präsenz für die Lehrpersonen vorsieht. In der Praxis ist in der Lektionsdauer aber die Zeit für den Wechsel des Schulzimmers (Fachlehrer-System) eingerechnet, so dass effektiv 45 Minuten unterrichtet wird.

symmetrie» unter den Fachbereichen gewahrt bleibt. Mitzuberücksichtigen sind die Proportionen der Fachbereichsanteile im Lehrplan 21. Mit einer entsprechenden Reduktion der Unterrichtszeit der Schülerinnen und Schüler ist nur ein geringer Abbau von Lerninhalten verbunden. Der Vorsprung der St.Galler Stundendotation auf die geplante Stundendotation des Lehrplans 21 wird zwar etwas kleiner, bleibt aber bestehen. Insoweit kann die Spitzenposition der St.Galler Volksschule gehalten werden.

Bei den Lehrpersonen soll das volle Unterrichtspensum von 28 auf 27 Lektionen gesenkt werden. Dies führt nicht zu einer Arbeitszeitverkürzung. Es schafft jedoch Raum für die Arbeit ausserhalb des Schulzimmers, insbesondere die Vor- und Nachbereitung des Unterrichts und die «administrativen» Arbeitsfelder, soweit diese unumgänglich sind bzw. durch den Erziehungsrat bei der Detailformulierung des Berufsauftrags nicht gestrichen werden können. Per saldo werden die Lehrpersonen dadurch gestärkt, dass sie sich besser auf ihren Kernauftrag, den Unterricht und die direkt damit zusammenhängenden Aufgaben, konzentrieren können.

Quantitativ ist es die Aufgabe von Erziehungsrat und Regierung, nur so wenig Schulunterricht abzubauen, wie es zum kostenneutralen Ausgleich der Reduktion des vollen Unterrichtspensums der Lehrpersonen<sup>5</sup> erforderlich ist (vgl. unten Ziff. 7.1).

Im Zusammenhang mit der neuen Umschreibung des vollen Unterrichtspensums soll:

- einerseits auf die Verankerung der Teamarbeit und der Zeit zur Verfügung der Schulbehörden in der «Währung Lektion» (heutige Art. 77 Abs. 2 und 3 VSG) verzichtet werden. Diese Arbeiten gehen im Arbeitsfeld Schule im Rahmen der jährlichen Gesamtarbeitszeit auf.
- Andererseits soll für das volle Unterrichtspensum nach Ermessen des Schulrates eine «Abzugsmöglichkeit» von 3 Lektionen vorgesehen werden: Das volle Unterrichtspensum soll sich m.a.W. zwischen 24 und 27 Lektionen wöchentlich bewegen können, wobei nicht gehaltene 25., 26. und 27. Lektionen situativ durch zusätzliche Aufgaben kompensiert werden, für die heute eine Entlastung oder eine Entschädigung zum Lehrerlohn-Ansatz gewährt wird (zum Beispiel Informatik-Verantwortung [pädagogischer Support], Qualitätsentwicklungs-Verantwortung, Bibliotheksbetreuung, Materialverwaltung, Sammlungsbetreuung, Leitung interner Schulentwicklungsprojekte u.a.). Diese Option entlastet die Pensenplanung und damit die Schulleitungen bzw. Schulsekretariate, da es die jährliche oder gar semesterweise Anpassung der Arbeitsverhältnisse sowie die Zweigleisigkeit zwischen der grundlegenden unbefristeten Anstellung (langfristig stabiles Unterrichtspensum) und der ergänzenden befristeten Anstellung (kurzfristiges zusätzliches Unterrichtspensum) in vielen Fällen entbehrlich macht.

Nicht zur Kompensation heranzuziehen sind Aufgaben, für die keine Lehrerqualifikation erforderlich ist und die demgemäss auch nicht zum Lehrerlohn-Tarif abzugelten sind (zum Beispiel die Aufsicht beim Mittagstisch oder während Wartezeiten oder Aufgaben der Hauswartung). Solche Aufgaben gehören nicht zum Berufsauftrag einer Lehrperson. Werden sie dennoch durch eine Lehrperson erfüllt, so auf freiwilliger Basis, im Rahmen eines separaten Arbeitsverhältnisses, welches das (Teilzeit-)Arbeitsverhältnis als Lehrperson ergänzt, und zu einem der Aufgabe angepassten, reduzierten Lohn. Diese Differenzierung besteht bereits für die Entlastungen nach bisherigem Recht und soll durch die neue «Abzugsmöglichkeit» nicht angetastet werden. Die «Abzugsmöglichkeit» soll sich ausschliesslich im Rahmen des Berufsauftrags der Lehrperson bewegen und nicht zu einer Verwischung der Grenze zu anderen Berufstätigkeiten führen. Ansonsten würde der Lehrberuf nicht gestärkt, sondern geschwächt.

---

<sup>5</sup> Und zum Ausgleich der neuen Anrechnung der Pausenbetreuung an die Lektionsverpflichtung der Kindergarten-Lehrpersonen (siehe Ziff. 2.2.4).

Zu beachten ist, dass im Rahmen der operativen Anstellungen weder ein Zwang noch ein Anspruch auf ein volles Pensum mit reduzierter Unterrichtsverpflichtung und Kompensation abgeltungspflichtiger Zusatzarbeit besteht. Kompensieren Lehrpersonen aufgrund der Anordnung des Schulrates nicht gehaltene 25., 26. bzw. 27. Lektionen *nicht*, so stehen sie – wie es für Lehrpersonen mit 23 oder weniger Lektionen in jedem Fall zutrifft – in Teilzeit-Anstellungen.

## 2.2.4 Kindergarten-Lehrpersonen

Mit der Neufassung des Berufsauftrags soll die unterschiedliche Definition des vollen Unterrichtspensums für die Kindergarten-Lehrpersonen im Vergleich zu demjenigen für die Volksschul-Lehrpersonen im engeren Sinn fallen gelassen werden. Der bestehende Unterschied ist in der Praxis bedeutungslos geworden: Zum einen beträgt zwar das Vollpensum der Kindergarten-Lehrpersonen nur 80 Prozent des Vollpensums der übrigen Lehrpersonen; ihr Lohn *je gehaltene Lektion* ist jedoch seit jeher gleich hoch wie der Lohn der Primar-Lehrpersonen. Zum anderen ist im Kindergarten das modellmässige Lehrpensum grösser geworden, da seit dem Erlass des X. Nachtrags zum Volksschulgesetz der Kindergarten obligatorisch bzw. formal in die Schule integriert ist und die Blockzeiten den Kindergarten grundsätzlich im vollen Umfang erfassen. Bereits heute erteilen die Kindergarten-Lehrpersonen im Modellfall mehr als die gesetzlich verankerten 22, nämlich 24 Lektionen Unterricht je Woche. In der Praxis wird dabei der Lohn nicht unter dem Titel «Überstunden», sondern unter einem informellen Titel «erhöhtes Vollpensum» verarbeitet. Künftig soll auch für Kindergarten-Lehrpersonen ein volles Unterrichtspensum von 27 Lektionen gelten. Damit ist nicht eine quantitative Anhebung der Pensen, sondern einzig eine vereinfachte Schuladministration verbunden, und es bringt die personalrechtliche Gleichstellung mit den übrigen Lehrerkategorien zum Ausdruck.

Im Rahmen des neu definierten Vollpensums soll auch die Pausenbetreuung der Kindergarten-Lehrpersonen an die Lektionsverpflichtung angerechnet werden. Die Pausenbetreuung ist im Kindergarten wichtig, weil Kinder im Kindergartenalter eine intensivere Betreuung benötigen als Kinder im Schulalter. Sie hat seit Einführung der Blockzeiten zusätzlich an Bedeutung gewonnen, da die Unterrichtszeit für diese Altersstufe markant länger geworden ist. Geht man von einer Pause von je 20 Minuten an fünf Vormittagen aus, ergibt sich eine wöchentliche Betreuungsdauer von 100 Minuten. Unter Berücksichtigung, dass die Pausenbetreuung nicht wie Unterricht vor- und nachbereitet werden muss, ergibt dies ein Äquivalent von 1 Lektion. Die Anrechnung ist im Volksschulgesetz zu verankern, indem für jeden Vormittag ein Fünftel einer Lektion gutgeschrieben wird.

Mithin resultiert für die Kindergarten-Lehrpersonen ein Modellpensum von 24 Lektionen Unterricht plus 1 Lektion Pausenbetreuung, d.h. von insgesamt 25 Lektionen je Woche. Wie bei den Lehrpersonen der Primarschule und Oberstufe gibt die vorliegende gesetzgeberische Bereinigung den einzelnen Kindergarten-Lehrpersonen, die heute mit weniger als 27 Wochenlektionen angestellt sind, weder eine Verpflichtung noch einen Anspruch auf Erhöhung des Pensums. Die individuellen Pensen richten sich nach der vom Schulrat zu verantwortenden Schulführung und Schulorganisation in den Gemeinden. Erteilen die Kindergarten-Lehrpersonen unter dem neuen Recht aufgrund entsprechender Vorgaben weniger als 27 Lektionen, ohne die Differenz durch Erfüllung zusätzlicher abgeltungspflichtiger Aufgaben zu kompensieren (oben Ziff. 2.2.3.b), so arbeiten sie personalrechtlich (mit leicht reduziertem Pensum) Teilzeit.

Die personalrechtliche Angleichung des Vollpensums der Kindergarten-Lehrpersonen an das Vollpensum der übrigen Lehrpersonen (27 Lektionen je Woche) einerseits und das gemessen an diesem neuen Vollpensum weiterhin reduzierte modellmässige Pensum der Kindergarten-Lehrpersonen (24 Lektionen je Woche) andererseits haben zur Folge, dass die Kindergarten-Lehrpersonen durch den neuen Berufsauftrag grundsätzlich nicht entlastet werden, da sie – Ausnahmesitu-

ationen vorbehalten – personalrechtlich stets Teilzeit arbeiten. Indessen führt die neu anrechenbare Pausenbetreuung (25. Lektion) zur Abgeltung von Arbeit, die bislang unentgeltlich zu leisten war, und damit zu einer Motivationssteigerung der Kindergarten-Lehrpersonen. Somit wird mit dieser Vorlage auch der Berufsstand der Kindergarten-Lehrpersonen sinnvoll gestärkt.

### **2.2.5 Fachlehrpersonen für Therapien und Stützunterricht**

Fachlehrpersonen für Therapien und Stützunterricht (Logopädie, Psychomotorik-Therapie, Rhythmik-Unterricht, Legasthenie-Therapie, Nachhilfeunterricht, Stützunterricht einschliesslich schulischer Heilpädagogik als integrierte Schülerförderung [ISF]) arbeiten nicht mit der ganzen Klasse, sondern Klassen-begleitend, im Gruppenverband oder im Einzelunterricht. Für sie soll die Möglichkeit geschaffen werden, den Berufsauftrag auch im Teil Unterricht (siehe oben Ziff. 2.2.2) statt mit einer Zahl Wochen-*Lektionen* mit einer abstrakten Wochen-*Arbeitszeit* in Prozenten der Gesamttätigkeit zu definieren. Zuständig für eine Freigabe dieses Arbeitszeitmodells soll die Regierung auf dem Verordnungsweg sein. Ein allfälliger solcher Schritt soll, da er auf einen Systemwechsel bei der Organisation der entsprechenden pädagogischen Berufstätigkeiten hinaus läuft, in Absprache mit dem Verband St.Galler Volksschulträger (SGV) und den Organen der Mitverantwortung bzw. Berufsverbänden sorgfältig geprüft und vorbereitet werden.

Würde diese Option umgesetzt, so würde sie – wie die kompensatorische «Abzugsmöglichkeit» beim Vollpensum der Lehrpersonen, die mit der ganzen Klasse arbeiten (Ziff. 2.2.3.b) – vorab der Vereinfachung der Schuladministration dienen. Sie würde insbesondere die spezielle arbeitsrechtliche Konstruktion des Einzelauftrags, wie er wegen der starken Schwankung des Unterstützungsbedarfs an den Schulen für Fachlehrpersonen für Therapien und Stützunterricht zugelassen ist,<sup>6</sup> entbehrlich machen. Das wäre auch im Interesse der Berufsangehörigen selbst, da ihnen mehr Transparenz und Sicherheit bei der Planung ihrer Berufstätigkeit verschafft würde.

Materiell wäre bei der Umsetzung des alternativen Arbeitszeitmodells zu berücksichtigen, dass nach langjähriger Praxis das Vollpensum der Fachlehrpersonen für Therapien und Stützunterricht auf 24 Wochenlektionen begrenzt ist und die Zeitdifferenz zu 28 Lektionen nicht «am Kind erteilt», sondern für koordinative Aufgaben verwendet wird.

## **3 Lohn**

### **3.1 Ausgangslage**

#### **3.1.1 Lohnstatistik**

Das Bildungsdepartement hat die Lohnstatistik der Kantone der Erziehungsdirektorenkonferenz der Ostschweizer Kantone und des Fürstentums Liechtenstein (EDK-Ost) aktualisieren und verifizieren lassen. Daraus ergeben sich für den Kanton St.Gallen zusammenfassend folgende Rangierungen im Vergleich zu den Kantonen Zürich, Thurgau, Schaffhausen, Appenzell A.Rh., Appenzell I.R., Schwyz, Glarus und Graubünden sowie dem Fürstentum Liechtenstein:

---

<sup>6</sup> Art. 39 ff. der Verordnung über das Dienstverhältnis der Volksschul-Lehrkräfte, sGS 213.14.

Rangierung St.Gallen		mit Klassenlehrerzulage		ohne Klassenlehrerzulage	
		Franken	Zeiteinheit <sup>7</sup>	Franken	Zeiteinheit <sup>7</sup>
		Kindergarten	1. Lohn-Dienstjahr	8 <sup>8</sup>	2
	11. Lohn-Dienstjahr	5	1	7	2
	Maximum	7	3	8	5
Primarschule	1. Lohn-Dienstjahr	6	6	8	9
	11. Lohn-Dienstjahr	3	5	5	6
	Maximum	4	7	4	7
Oberstufe	1. Lohn-Dienstjahr	1	7	3	9
	11. Lohn-Dienstjahr	2	6	S 3 / R 2	6
	Maximum	5	9	S 7 / R 6	9
Schulische Heilpädagogik	1. Lohn-Dienstjahr	1	5	3	5
Primarschule	11. Lohn-Dienstjahr	2	4	2	5
	Maximum	5	5	5	6
Schulische Heilpädagogik	1 Lohn-Dienstjahr	3	7	5	7
Oberstufe	11. Lohn-Dienstjahr	3	5	3	5
	Maximum	5	7	5	7

Ausserdem hat der Kanton Basel-Stadt eine vergleichende Statistik unter Berücksichtigung der Kantone Basel-Landschaft, Solothurn, Aargau, Luzern, Zürich und St.Gallen erstellt. Die Rangierungen nach dieser Statistik lauten wie folgt:

Rangierung	BS		BL		SO		AG		LU		ZH		SG	
	min.	max.	min.	max.	min.	max.	min.	max.	min.	max.	min.	max.	min.	max.
Lohn in Franken														
Kindergarten	5	4	1	2	3	5	6	6	2	3	4	1	7 <sup>8</sup>	7 <sup>8</sup>
SHP Kindergarten	7	7	4	4	2	3	6	6	5	5	3	2	1	1
Primarschule	3	5	5	6	2	3	4	2	7	7	1	1	6	4
SHP Primarschule	4	3	5	4	3	5	7	6	6	7	2	1	1	2
Oberstufe	6	6	3	2	2	5	5	3	7	7	4	1	1	4
SHP Oberstufe	2	2	4	3	5	6	7	5	6	7	1	1	3	4

Aus beiden Grundlagen ergibt sich, dass die St.Galler Volksschul-Lehrpersonen im Prinzip angemessen entlohnt sind. Diese Feststellung trifft insbesondere auf die Lehrpersonen zu, welche neben dem Grundgehalt auch die Klassenlehrerzulage erhalten; Lehrpersonen mit Klassenverantwortung machen 60 bis 70 Prozent aus. Im EDK-Ost-Vergleich je Zeiteinheit Unterricht fallen die St.Galler Lehrpersonen, insbesondere auf der Oberstufe, etwas zurück, weil ihre Unterrichtsverpflichtung vergleichsweise hoch ist (vgl. oben Ziff. 2.2.2.a Bst. d).

<sup>7</sup> Gehalt je gleiche Zeiteinheit Unterricht.

<sup>8</sup> Reduziertes Vollpensum (80 Prozent), vgl oben Ziff. 2.2.4.

Ausgenommen von der Feststellung der adäquaten Entlohnung sind die Primar-Lehrpersonen. Diese liegen bei den Anfangslöhnen im Hintertreffen.

### 3.1.2 Staatspersonal

Der Kantonsrat hat im Zusammenhang mit den Anstrengungen, das strukturelle Defizit des St.Galler Staatshaushaltes zu beseitigen, einschneidende Massnahmen beschlossen. Dabei hat er der Erwartung Ausdruck gegeben, dass auch beim Staatspersonal substanzielle Einsparungen vorgenommen werden. Die Regierung trägt dieser Vorgabe im Umfang eines zweistelligen Millionen-Betrags je Jahr Rechnung.

### 3.1.3 Stellenmarkt

Die Attraktivität des Lehrberufs ist in den letzten Jahren nicht gestiegen. Lehrpersonen arbeiten im Brennpunkt der Gesellschaft und spüren deren Ambivalenzen und Widersprüche besonders. Ihre berufliche Belastung hat sich aufgrund verschiedener Faktoren vergrössert, was sich nicht nur in der Selbstwahrnehmung äussert (siehe Online-Befragung, oben Ziff. 1), sondern auch ausserhalb der Schulwelt erkannt ist. Auf der anderen Seite ist die Ausbildung zum Lehrberuf aufwändiger geworden. Genügte früher ein Seminarabschluss auf der Sekundarstufe II, wird heute ein Mittelschulabschluss und ein Studium an einer Pädagogischen Hochschule verlangt. Die Studien der Pädagogischen Hochschulen werden durch die anderen Hochschulausbildungen konkurrenziert, da der Einstieg in den Lehrberuf nicht mehr bereits nach Abschluss der Sekundarstufe II, sondern erst nach Abschluss der Tertiärstufe möglich ist. Damit ist zumindest für gymnasiale Maturandinnen und Maturanden der frühere mässige Anreiz, *zusätzlich* zum Lehrberuf über ein Studium einen *weiteren* Beruf anzustreben, dem stärkeren Anreiz gewichen, *anstelle* des Studiums zum Lehrberuf ein Studium zu einem *anderen* Beruf zu absolvieren. Diese Faktoren wirken sich in der Tendenz hemmend auf die Versorgung mit jungen Lehrpersonen aus. Gerade solche werden jedoch benötigt, weil die Schülerzahlen nicht mehr überall stagnieren werden und lehrerseitig vielerorts Generationenwechsel (Übertritte in den Ruhestand) anstehen. Der Stellenmarkt für Lehrpersonen ist teilweise angespannt, das Thema «Lehrermangel» (wie in den 70er und 80er-Jahren des 20. Jahrhunderts) wieder aktuell geworden. Zurzeit bekunden namentlich die Kantone Bern und Zürich Mühe, ihre Lehrstellen lückenlos mit ausgebildeten Personen zu besetzen.

Im Kanton St.Gallen konnten zwar die Lehrstellen auf das Schuljahr 2011/12 hin im ordentlichen Rahmen besetzt werden. Die Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen (PHSG) stellt jedoch fest, dass ihre Absolventinnen und Absolventen ausserhalb des Kantons St.Gallen beliebt sind. Dies, weil sie an der PHSG im Vergleich zu den anderen Pädagogischen Hochschulen für eine grosse Zahl Fächer befähigt werden (Allrounderinnen und Allrounder), womit die Schulen sie vielseitiger einsetzen und dank ihnen flexiblere Stundenpläne erstellen können. Ein Lehrermangel ist im Kanton St.Gallen noch nicht akut festzustellen, indessen für die kommenden Schuljahre als Eventualität in Rechnung zu stellen.

## 3.2 Folgerungen

### 3.2.1 Löhne generell

Eine generelle Lohnerhöhung für die Lehrpersonen der Volksschule ist zurzeit weder nötig noch möglich. Im Lohnvergleich unter den Kantonen fällt der Kanton St.Gallen über alles gesehen nicht ab, zumal wenn in Rechnung gestellt wird, dass er von seiner geografischen Lage und volkswirtschaftlichen Kraft her keine Spitzenlöhne zahlen und sich insbesondere nicht mit dem benachbarten Hochlohn- (und Hochpreis-) Kanton Zürich messen kann. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch, dass der Kanton St.Gallen bei den Löhnen je gehaltene Zeiteinheit Unterricht tendenziell Boden gut macht, wenn das volle Unterrichtspensum von 28 auf 27 Wochenlektionen herabgesetzt (vorne Ziff. 2.2.3.b) und überdies die Anzahl Schulwochen angepasst wird (hinten

Ziff. 5.3). Beim Staatspersonal – zu diesem gehören auch die Lehrpersonen der Sekundarstufe II, mit denen zusammen die Volksschul-Lehrpersonen in einem Lohngefüge für das gesamte pädagogisch tätige Personal stehen – sind allgemeine Lohnerhöhungen kein Thema. Im Gegenteil: Für dieses Personal sind Sparmassnahmen beschlossen.

### **3.2.2 Stellenmarkt und Lehrermangel**

Auf der anderen Seite weist die Lohnsituation für die Lehrpersonen einen Bezug zur Situation auf ihrem Stellenmarkt auf. Der Lohn ist zwar nicht das ausschlaggebende Element im Berufsverständnis und bei der Rekrutierung der Lehrpersonen. Er darf aber auf dieser Ebene nicht gänzlich ausgeblendet werden und wird umso wichtiger, je grösser die Unterschiede zwischen den Löhnen der Kantone werden. Das Argument, der Lohn allein mache die Attraktivität einer Stelle nicht aus, büsst an Wirksamkeit ein, wenn die Lohndifferenzen bei den verschiedenen Arbeitgebern zu gross werden. Unter diesem Aspekt bergen die verhältnismässig tiefen Löhne für die jungen St.Galler Primar-Lehrpersonen die Gefahr, in einem der kommenden Schuljahre einen akuten Lehrermangel auch im Kanton St.Gallen anzufachen. Wenn Massnahmen zur Stärkung des Lehrberufs in der Volksschule diskutiert werden, besteht insoweit auch auf der Lohnseite ein punktueller Handlungsbedarf.

Die Löhne der Volksschul-Lehrpersonen sind durch den Kantonsrat im Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer (sGS 213.51; abgekürzt LBG) festgesetzt. Eine Anpassung der einschlägigen Gesetzesbestimmung (Art. 2 LBG) bedingt das ordentliche Gesetzgebungsverfahren mit Null-Lesung in der Regierung, Vernehmlassung durch das Bildungsdepartement, Botschaft und Entwurf der Regierung, Kommissionsbestellung, erster und zweiter Lesung im Kantonsrat sowie abschliessender Referendumsaufgabe. Dieser Prozess beansprucht rund ein Jahr Zeit.

Ein akuter Lehrermangel ist schwer vorhersehbar. Er manifestiert sich kurzfristig, in den Monaten Mai bis Juli, welche einem neuen Schuljahr als Rekrutierungszeit vorausgehen. Auf das Schuljahr 2011/12 ist kein Lehrermangel eingetreten. Ob Gleiches für das Schuljahr 2012/13 gilt, ist nicht abschätzbar. Es wäre zwar nicht verantwortbar, eine gesetzliche Lohnanpassung ohne Gewissheit ihrer Notwendigkeit aufgrund des Stellenmarktes aufzugreifen. Wäre jedoch auf das Schuljahr 2012/13 ein Lehrermangel «gesetzt», so hätte die Revision von Art. 2 LBG bereits im Sommer 2011 eingeleitet werden müssen, damit sie im August 2012 vollzogen werden könnte. Im Frühling 2012 könnte unvorbereitet nicht mehr reagiert werden.

### **3.2.3 Delegationsnorm**

In diesem Dilemma besteht insoweit ein Erfordernis zum Handeln, als für eine Lehrerkategorie, bei der ein erhöhtes Risiko für einen akuten Lehrermangel besteht, die Reaktionszeit für lohnseitige Massnahmen verkürzt werden muss. Der Verkürzung der Reaktionszeit dient eine Delegationsnorm. Mit einer solchen ermächtigt der Gesetzgeber die Regierung, in einem klar definierten Rahmen an seiner Stelle zeitgerecht eine Lohnanpassung vorzunehmen. Vor dem beschriebenen Hintergrund ist eine solche Ermächtigung kumuliert:

- begrenzt auf eine bestimmte Zeit, nämlich die Dauer eines Lehrermangels,
- ausschliesslich für die Kategorie der Primar-Lehrpersonen,
- eingeschränkt auf die Lehrpersonen im ersten und / oder zweiten Dienstjahr und
- limitiert auf einen einzigen Lohn-Sprung (äquivalent Klasse / Stufe A2) oder zwei Lohn-Sprünge (äquivalent Klasse / Stufe A3)

angezeigt. Liegen Lohnanpassungen in diesem Rahmen nicht mehr bei der Legislative, sondern bei der Exekutive, kann im Frühling durch Verordnungserlass kurzfristig das Signal auf «angehobene Anfangseinstufung» gestellt und die Stellenbesetzung in den Gemeinden mit einem zusätzlichen, griffigen Argument unterstützt werden.

Weitere Lehrerkategorien sind durch die Delegationsnorm nicht zu erfassen. Wohl ist es auch bei ihnen teilweise schwierig, genügend ausgebildete Personen zu rekrutieren und zu halten, namentlich bei den Real-Lehrpersonen sowie den schulischen Heilpädagoginnen und -pädagogen. Diese Lehrpersonen sind indessen seit jeher und in allen Kantonen rar, der Unterbestand ist durch spezifische Faktoren wie die Ausbildungskontingente oder den Charakter des Berufsfeldes bedingt. Im Übrigen wurden die Löhne dieser Lehrpersonen in früheren Jahren strukturell angehoben.<sup>9</sup>

Vor Beanspruchung der Delegationsnorm sind die Träger der öffentlichen Volksschule in geeigneter Form (über den Verband St.Galler Volksschulträger [SGV]) anzuhören.

Ist die Regierung genötigt, von der Delegation Gebrauch zu machen und erhöht sie die Anfangslöhne der Primar-Lehrpersonen im maximal zulässigen Umfang bis zum Lohn des dritten Dienstjahrs, so resultiert folgende Positionsverschiebung in der Rangierung unter den EDK-Ost-Kantonen:

Rangierung St.Gallen		mit Klassenlehrerzulage	
		in Franken	je Zeiteinheit
Primarschule	1. Lohn-Dienstjahr	6 → 3	6 → 5
	11. Lohn-Dienstjahr	3	5
	Maximum	4	7

Berücksichtigt man die Reduktion des vollen Unterrichtpensums von 28 auf 27 Lektionen im Zusammenhang mit der Neuordnung des Berufsauftrags (oben Ziff. 2.2.3.b) und überdies auch die Reduktion der Unterrichtszeit von 40 auf 39 Schulwochen im Zusammenhang mit der Ausdehnung der Schulferien um Weihnachten (unten Ziff. 5.3), so ergibt sich folgende Bereinigung der Rangierung des Kantons St.Gallen unter den EDK-Ost Kantonen, bezogen auf die Zeiteinheit Unterricht (Spalte rechts):

<sup>9</sup> Real-Lehrpersonen: 1999, vgl. VII. Nachtragsgesetz zum Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer vom 5. November 1998, nGS 33-89. Schulische Heilpädagoginnen und -pädagogen: 2003, vgl. IX. Nachtrag zum Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer vom 3. April 2003, nGS 38-43.



Rangierung St.Gallen		mit Klassenlehrerzulage	
		in Franken	je Zeiteinheit
Kindergarten	1. Lohn-Dienstjahr	8	2 → 1
	11. Lohn-Dienstjahr	5	1 → 1
	Maximum	7	3 → 2
Primarschule	1. Lohn-Dienstjahr	A1: 6 A3: 3	A1: 6 → 6 A3: 5 → 3
	11. Lohn-Dienstjahr	3	5 → 3
	Maximum	4	7 → 5
Oberstufe	1. Lohn-Dienstjahr	1	7 → 3
	11. Lohn-Dienstjahr	2	6 → S 5 / R 4
	Maximum	5	9 → S 7 / R 6
SHP	1. Lohn-Dienstjahr	1	5 → 2
Primarschule	11. Lohn-Dienstjahr	2	4 → 2
	Maximum	5	5 → 5
SHP	1. Lohn-Dienstjahr	3	7 → 5
Oberstufe	11. Lohn-Dienstjahr	3	5 → 4
	Maximum	5	7 → 5

## 4 Weitere Elemente

Das Massnahmenpaket zur Stärkung des Lehrberufs in der Volksschule enthält auch Elemente, welche keine Änderung von Gesetzen bedingen. Über die Wichtigsten wird in diesem Abschnitt kurz informiert.

### 4.1 Schulleitung

Schulleitungen sind in der St.Galler Volksschule seit dem Erlass des VII. Nachtrags zum Volksschulgesetz im Jahr 2004 (nGS 39-53) vorgeschrieben. Ihre Verbindlichkeit ist Bestandteil des Gesamtkonzeptes Schulqualität, wobei ihnen – über die frühere Funktion der Schulhausvorsteher hinaus – nicht mehr nur Verwaltungs-, sondern insbesondere auch Führungsfunktion zugeordnet ist (sogenannte pädagogische Schulleitungen).

Pädagogische Schulleitungen wurden und werden im Kanton St.Gallen langfristig aufgebaut. Sie sind mit einem Kulturwandel verbunden, weg von der Kollegin oder vom Kollegen mit einem zusätzlichen «Ämtli» hin zur vorgesetzten Person. Nach vorsichtigen Anfängen haben sich heute, acht Jahre nach dem Erlass des Gesamtkonzeptes Schulqualität und dem VII. Nachtrag zum Volksschulgesetz, pädagogische Schulleitungen in praktisch allen Gemeinden bzw. Schulhäusern etabliert und das eigene Selbstverständnis wie auch die Akzeptanz der Lehrpersonen gefunden. Was vielerorts noch als Herausforderung an die pädagogischen Schulleitungen bleibt, ist der letzte Schritt hin zur Übernahme von Führungsverantwortung nicht nur in Schulentwicklung und Schulbetrieb, sondern auch im Personalbereich. Die Schulleiterinnen und Schulleiter sollen noch stärker zu Chefinnen und Chefs der Lehrerinnen und Lehrer werden und organisch in die

Rolle der Personalführung im Sinn des Forderns und Förderns, des Halt Gebens sowie des Vertrauen und Sicherheit Schaffens hineinwachsen. Damit vermögen sie den Lehrpersonen bei der Konzentration auf den Unterricht den Rücken frei zu halten, ein günstiges Klima im Lehrerteam und im ganzen Schulhaus zu schaffen sowie übermässige – bzw. als übermässig empfundene – Belastungen zu vermeiden.

Entsprechend sind die Rahmenbedingungen für eine effektivere Personalführung durch die Schulleitungen zu verbessern. Zu diesem Zweck überarbeitet der Erziehungsrat in enger Absprache mit dem SGV die Grundlagen für das lokale Führungs- und Qualitätskonzept in den Gemeinden (Element des Gesamtkonzeptes Schulqualität). Bei der Überarbeitung richtet sich der Fokus auf die bessere Positionierung der pädagogischen Schulleitungen als Vorgesetzte der Lehrpersonen. Zudem wird die kantonale Lehrerweiterbildung die Angebote für die Aus- und Weiterbildung der Schulleitungen im Personalführungs-Bereich ausbauen. Die Benützung dieser Angebote kann vom Schulrat obligatorisch erklärt werden.

Sodann baut die PHSG in Zusammenarbeit mit den Pädagogischen Hochschulen der Kantone Thurgau und Graubünden einen neuen Master-Lehrgang «Master of Advanced Studies (MAS) in Bildungsmanagement» auf. Der Master-Lehrgang besteht aus den vier modularen CAS-Lehrgängen *Schulleiterausbildung* (Basiskompetenzen in Schulleitung im Sinn des langjährig bewährten Ausbildungsgangs der PHSG; Start 2012) einerseits sowie *Personelle Führung*, *Pädagogische Führung* und *Betriebliche Führung* andererseits (neue Vertiefungsrichtungen; Start 2013 und 2014). Die Module können zusammen oder einzeln absolviert werden. Der Lehrgang wird zur weiteren Professionalisierung der Führungsebenen in Schule und Behörden und somit zur Qualitätssicherung beitragen und mit dem Modul Personelle Führung insbesondere die Personalführungskompetenz der weitergebildeten Schulleiterinnen und Schulleiter stärken.

## 4.2 Weiterbildung

Die kantonale Lehrerinnen- und Lehrerweiterbildung stellt den Lehrpersonen seit jeher ein umfangreiches und breit gefächertes Weiterbildungsangebot zur Verfügung. Ihre Kurse werden von den Lehrpersonen nach eigener Neigung oder auf Anordnung des Schulrates bzw. der Schulleitung belegt. Sie sind sowohl Instrument der Selbstentwicklung als auch Führungsinstrument. In der Tradition sind sie schwergewichtig auf die *Fachlichkeit*, gegliedert nach Schulstufen und Fachbereichen gemäss Lehrplan, ausgerichtet, von kurzer Dauer und in sich geschlossen.

Künftig stärkt die Lehrerweiterbildung die Lehrpersonen, indem sie vermehrt auf sie als *Persönlichkeit* fokussiert und modulare, zusammenhängende und insgesamt länger dauernde Kurse anbietet. Entsprechende Kursreihen beziehen sich – im Einklang mit dem Kernpunkt «Orientierung am Lebenszyklus» des neuen Weiterbildungskonzeptes des Erziehungsrates – auf die Karriere der Lehrpersonen (z.B. Kurssequenzen für Berufseinsteigerinnen und -einsteiger, für Wiedereinsteigerinnen und -einsteiger, für ältere Lehrpersonen usw.) und verschreiben sich dem lebenslangen Lernen. Mit ihnen rücken die Persönlichkeitsbildung und die Befähigung zum selbstverantwortlichen Wissenserwerb gegenüber der direkten Vermittlung von Fachwissen in den Vordergrund. Die Belegung dieses Kursangebotes wird durch die Schulleitungen im Rahmen der Personalführung und -entwicklung gesteuert.

Fachspezifische Kurzurse bleiben im Angebot, werden indessen von der Angebotsdichte her zurückgenommen. Sie gehören weiterhin in die primäre Auswahlverantwortung der Lehrpersonen.

Im Rahmen der schulinternen, durch die Gemeinde selbst organisierten Weiterbildung soll – neben den bekannten Abrufkursen des Kantons – das spezialisierte Wissen einzelner Lehrpersonen

genutzt werden. Die Schulleitungen können den Lehrpersonen Weiterbildungsaufträge im Rahmen des flexibilisierten Vollpensums (vgl. oben Ziff. 2.2.3.b) erteilen.

### 4.3 Umgang mit Heterogenität

Heterogenität in der Schule bezeichnet Entwicklungs- und Leistungsunterschiede der Kinder und Jugendlichen einer Schulklasse vor dem Hintergrund der schulischen Anforderungen. Sie ist ein Spiegel der Entwicklung der Gesellschaft, die ihrerseits laufend heterogener wird. Die heterogene Schule stellt die Lehrpersonen vor grosse Herausforderungen und ist mit der Gefahr des Verschleisses und der Verzettelung ihrer Ressourcen verbunden.

Die heterogen gewordene Schule lässt sich nicht – ebenso wenig wie die heterogen gewordene Gesellschaft – mit Konzepten und Massnahmen zur Homogenität zurückführen. Die Lehrpersonen müssen ihren Unterrichts- und Erziehungsauftrag für die Kinder und Jugendlichen erfüllen, wie die Gesellschaft sie der Schule überlässt. Insoweit besteht in diesem Bereich nur ein geringes Potential für die Entlastung des Lehrberufs. Indessen ist auf eine Mehrzahl von strukturellen wie fachlichen Unterstützungen hinzuweisen, welche den Lehrpersonen geboten werden und auf den adäquaten Umgang mit Heterogenität im beschriebenen Sinn zielen, wie etwa: Berufseinführung der Pädagogischen Hochschule des Kantons St.Gallen (PHSG), Beratungsdienst Schule im Amt für Volksschule des Bildungsdepartementes, Kursangebote der kantonalen Lehrerweiterbildung, Vollzugshilfen zu Blockzeiten und Fremdsprachenunterricht in der Primarschule, Plan B für das Case Management auf der Schnittstelle Oberstufe / Berufsbildung. Es gilt, die Lehrpersonen verstärkt auf diese Angebote aufmerksam zu machen und zu ihrer Nutzung zu ermuntern. In ihrer Summe erweitern sie die Kompetenz im Umgang mit Heterogenität.

Sodann thematisiert die PHSG in ihren Studiengängen die Problematik der Heterogenität systematisch, und sie konzipiert einen Zertifikats-Lehrgang (CAS) «Eine Schule für alle – Ressourcen erkennen, aufbauen, nutzen», welcher das Spannungsfeld ganzheitlich thematisiert.

Die Herausforderung durch die Heterogenität hat im Übrigen nicht nur eine objektive, sondern auch eine subjektive Komponente. Lehrpersonen, deren berufliche Balance beeinträchtigt ist, leiden unter der Heterogenität, während Lehrpersonen, die im Gleichgewicht arbeiten, sich davon nicht irritieren lassen. Auf dieser subjektiven Ebene ist auf die Personal-Führungsverantwortung der Schulleitungen zu verweisen (vorne Ziff. 4.1). An diesen liegt es, das Umfeld der pädagogischen Arbeit konstruktiv zu prägen, so dass die Lehrpersonen im Arbeitsalltag motiviert sind.

### 4.4 Administrative Arbeit

Die Lehrpersonen verstehen unter administrativer Arbeit alle Verpflichtungen, die nicht unmittelbar mit dem Unterricht zusammenhängen. Im Rahmen des neu definierten Berufsauftrags (vorne Ziff. 2.2.2) geht es insbesondere um das Arbeitsfeld Schule, partiell aber auch um das Arbeitsfeld Lernende und das Arbeitsfeld Lehrperson.

Es sind Massnahmen zu treffen, dass die Aufgaben, welche die Lehrpersonen am Rand des Unterrichts zusätzlich zu erfüllen haben, nicht übermächtig werden. Zum einen sorgt der Erziehungsrat bei der Konkretisierung des neuen Berufsauftrags – vom Gesetz ausdrücklich postuliert – für die Bemessung und Begrenzung der sekundären Arbeitsfelder nach Inhalt und Umfang (siehe oben Ziff. 2.2.2). Er hat zu bestimmen, welche Aufgaben in welchem zeitlichen Umfang zu erfüllen sind und welche nicht. Zum andern sind es auch hier die pädagogischen Schulleitungen, welche mit der Einsatzplanung, aber auch der generellen Personalführung die objektive wie die subjektiv empfundene Arbeitsbelastung eingrenzen. Die Definition und Beschränkung der administrativen Belastung durch den Erziehungsrat gibt den Schulleitungen und über diese den Lehrpersonen Orientierung und Sicherheit.

Erfahrungsberichte zeigen, dass die bisher vom Gesetz ausdrücklich und starr vorgeschriebene Arbeit für das Schulteam und die Schulbehörden nicht immer mit voller Effektivität und Effizienz geleistet werden konnte. Diese internen Kontaktformen sind zwar wertvoll und unabdingbar, sollen künftig aber flexibler gehandhabt werden. Dies auch deshalb, weil die lokalen Qualitätsentwicklungs-Konzepte (Selbstevaluation im Rahmen des Gesamtkonzeptes Schulqualität), welche das bisherige Verständnis des Berufsauftrags mitgeprägt haben, nunmehr flächendeckend vorliegen. Ihr Unterhalt erfordert weniger Team-Ressourcen als ihr Aufbau. Die Vernetzung mit dem Kollegium und den Behörden ist ein Auftrag der Lehrperson, aber nicht ihr Kernauftrag. Kernauftrag ist der Schulunterricht. Für dessen Erfüllung am meisten Zeit zur Verfügung stehen.

## **5 Schulwochen und Schulferien**

### **5.1 Ausgangslage**

Das Volksschulgesetz bestimmt, dass das Schuljahr 40 Wochen Schulunterricht und 12 Wochen Schulferien umfasst. Die Bestimmung der 12 Wochen Schulferien überlässt es im Umfang von 10 Wochen dem Erziehungsrat und im Umfang von 2 Wochen dem Schulrat. Unter die letztgenannten beiden Wochen fasst das Gesetz explizit auch «die Ferien um Weihnachten».

In der Praxis bestimmt der Erziehungsrat 2 Wochen Frühlings-, 5 Wochen Sommer- und 3 Wochen Herbstferien. Der Schulrat bestimmt neben 1 Woche Sport- oder (selten) Pfingstferien 1 Woche Weihnachtsferien. Bei der Bestimmung der Weihnachtsferien-Woche rechnet der Schulrat mit einem Kontingent von 5 Ferien-Tagen bzw. 10 Ferien-Halbtagen und setzt diese vor, zwischen und nach den Feiertagen an. Je nach Kalender ergibt sich damit eine Unterrichtszeit, welche 1 Woche netto mehr oder weniger übersteigt und bis an wenige Tage an 2 Wochen bzw. eine «Festtagsbrücke» (Einschluss von Weihnachten, Silvester/Neujahr und nahegelegenen Wochenenden in die Ferien) heranreicht. Viele Gemeinden ergänzen das Ferienkontingent um einzelne Tage oder Halbtage aus dem Kontingent schulfreier Tage, welches ihnen Art. 19 Abs. 2 der Verordnung über den Volksschulunterricht (sGS 213.12) einräumt («Bündelitage»). Auch bei Verwendung von «Bündelitagern» ermöglicht der Kalender allerdings oft nicht die ganze «Festtagsbrücke». Manche Gemeinden verlängern daher die Weihnachtsferien zusätzlich, unter Überschreitung des Gesetzes. Soweit die Gemeinden umgekehrt das Gesetz einhalten, sind sie seitens der Eltern mit Urlaubsgesuchen, Unverständnis gegenüber Gesuchsablehnungen und Widerhandlungen gegen die Urlaubsordnung konfrontiert. Die Weihnachtsferien verursachen Rechtsunsicherheit und Diskussionen.

### **5.2 Motionsauftrag**

Im Kantonsrat wurde am 20. September 2010 die Motion 42.10.17 «Einheitliche Regelung der Weihnachtsferien» mit folgender Begründung und folgendem Wortlaut des Auftrags eingereicht:

«Die Zahl jener Firmen, welche die Jahresarbeitszeit eingeführt haben, steigt stetig. Das führt dazu, dass viele Arbeitnehmende über Weihnachten und Neujahr 14 Tage Ferien beziehen, um mit ihren Kindern in die Ferien zu verreisen. Die Schulbehörden werden dadurch immer häufiger mit Urlaubsgesuchen konfrontiert, welche über die erlaubten zwei Jokerhalbtage hinausgehen. Werden die Gesuche abgelehnt, fehlen die Kinder trotzdem im Unterricht und es wird eine Entschuldigung wegen Krankheit nachgeliefert. Weil bereits vor Beginn der eigentlichen Weihnachtsferien und auch am 2. Januar jährlich mehr Kinder im Unterricht fehlen, ist der reguläre Schulbetrieb gestört. Das ist mit Sicherheit der Grund, weshalb bereits etliche Kantone die Weihnachtsferien auf zwei Wochen festlegten (ZH, GL, GR, AG, BE, LU, SO, SZ und andere mehr). Da verschiedene St.Galler Schulgemeinden die Weihnachtsferien bereits über die erlaubten Tage ausdehnten, wurde das Thema auch unter Schulträgern diskutiert. Das Ergebnis war klar: Eine einheitliche Regelung d.h. Ausdehnung auf zwei Wochen unter Einbezug der Feiertage würde begrüsst. Das käme auch den Familien entgegen,

welche die Weihnachtszeit gemeinsam verbringen möchten. Weil die Unterrichtszeit in unserem Kanton im Vergleich mit anderen Kantonen über 200 Lektionen mehr umfasst, bräuchte eine Ausdehnung der unterrichtsfreien Zeit mit Sicherheit keinen Qualitätsverlust.

Die Regierung wird deshalb eingeladen, dem Kantonsrat eine entsprechende Änderung des Volksschulgesetzes vorzulegen.»

Der Kantonsrat hat die Motion am 30. November 2010 mit folgendem Wortlaut des Auftrags mit 64 Ja- gegen 34 Nein-Stimmen gutgeheissen:

«Die Regierung wird deshalb eingeladen, dem Kantonsrat eine entsprechende Änderung des Volksschulgesetzes vorzulegen. Die Vorlage ist zusammen mit jener zu der in das Postulat 43.07.33 umgewandelten Motion 42.07.26 «Reform der Lehrerbesoldung» dem Parlament vorzulegen.»

### 5.3 Umsetzung

Der Bericht zum Postulat 43.07.33 «Reform der Lehrerbesoldung» wird dem Kantonsrat erst nach dieser Gesetzesvorlage zugeleitet. Das Motionsanliegen bezüglich Weihnachtsferien soll daher im Rahmen der vorliegenden Anpassung des Volksschulgesetzes erfüllt werden, um nicht unnötig Zeit zu verlieren. Dieses Vorgehen ist umso mehr angezeigt, als von einer Abrundung der Weihnachtsferien auch die Tätigkeit der Lehrpersonen erfasst wird und die Massnahme im Ergebnis auch als Element zu ihrer Entlastung betrachtet werden kann.

Der Motionsauftrag ist umzusetzen, indem im Volksschulgesetz die Zahl der Schulwochen von 40 auf 39 reduziert bzw. die Zahl der Schulferien-Wochen von 12 auf 13 erhöht wird. Mit der Bereinigung und Vereinheitlichung der Weihnachtsferien ist die Kompetenz zu ihrer Terminierung vom Schulrat auf den Erziehungsrat zu übertragen. Damit legen künftig der Erziehungsrat 12 statt 10 und der Schulrat 1 statt 2 Ferienwochen fest. Mit diesem Schritt zieht der Kanton St.Gallen in der EDK-Ost mit den Kantonen Zürich, Schwyz, Schaffhausen und Glarus sowie dem Fürstentum Liechtenstein gleich. Der Kanton Graubünden weist 38 Schulwochen, die Kantone Thurgau, Appenzell-A.Rh. und Appenzell I.Rh. weisen 40 Schulwochen aus. Netto reduziert sich die Schulzeit um Weihnachten / Neujahr wegen des Einschlusses von Feiertagen lediglich um durchschnittlich 2 bis 3 Tage. Mit der Anpassung wird um die Weihnachtszeit ein ruhigerer Schulbetrieb ohne nichtbewilligte Absenzen gewährleistet und das gesellschaftliche Anliegen erfüllt, dem Arbeitsleben folgend die Schule in der Festtagszeit vor Weihnachten bis nach Neujahr geschlossen zu halten.

Im Sinn einheitlicher Ferien auf allen Schulstufen ist die Neuregelung auch für die Mittelschulen (Anpassung des Mittelschulgesetzes [sGS 215.1, abgekürzt MSG]) und die Berufsfachschulen (keine Anpassung des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung [sGS 231.1] erforderlich, Übernahme auf nachgesetzlicher Stufe) nachzuvollziehen.

## 6 Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

### 6.1 XIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz

#### 6.1.1 Berufsauftrag der Lehrpersonen (Art. 77, 77<sup>bis</sup>, 88, 91<sup>bis</sup> ff. und 108 VSG)

Die Ergänzung durch Art. 76<sup>bis</sup> (neu) VSG gemäss Entwurf und die Änderungen an Art. 77, 77<sup>bis</sup>, 88, 91<sup>bis</sup> ff. und 108 VSG dienen der Neufassung des Berufsauftrags wie oben (Ziff. 2.2) erklärt.

Art. 76<sup>bis</sup> (neu) VSG gemäss Entwurf statuiert den Grundsatz, dass Lehrpersonen über alles gesehen in einem vergleichbaren Umfang arbeiten und Ferien beziehen wie das Staatspersonal (siehe oben Ziff. 2.2.1). «Im Rahmen der Schulorganisation» weist insbesondere darauf hin, dass einerseits während der Unterrichtszeit tendenziell Überzeit zu leisten ist, welche in der unter-

richtsfreien Zeit wieder abzubauen ist, und dass andererseits Ferien ausschliesslich in der unterrichtsfreien Zeit zu beziehen sind.

Art. 77 Abs. 1 Bst. a bis e VSG gemäss Entwurf zählen die Arbeitsfelder innerhalb des Berufsauftrags auf (siehe oben Ziff. 2.2.2). Das volle Unterrichtspensum wird weiterhin mit einer Anzahl Wochenlektionen definiert; dies reduziert um 1 Lektion, mit der Möglichkeit zur Abweichung nach unten bis 3 Lektionen (oben Ziff. 2.2.3.b) und für alle Lehrpersonen einschliesslich Kindergarten-Lehrpersonen (vgl. Ziff. 2.2.4) einheitlich (Bst. a erster Satz). Werden trotz Vollpensum weniger als 27 Lektionen Unterricht erteilt – der entsprechende «Abzug» liegt im Ermessen des Schulrates, nicht der Lehrperson –, so werden die nicht gehaltene 27., 26. bzw. 25. Lektion durch Erfüllung zusätzlicher Aufgaben kompensiert, für welche bis anhin eine Entlastung in Lektionen gewährt oder eine äquivalente Entschädigung in Franken ausgerichtet wurde (Bst. a zweiter Satz; siehe oben Ziff. 2.2.3.b). Dazu gehört auch die Berufseinführung, für welche bisher das Gesetz ausdrücklich eine Entlastungslektion vorgesehen hat, und ausserdem das Zeitgefäss für Koordination für Fachlehrpersonen für Therapien und Stützunterricht (einschliesslich schulische Heilpädagoginnen und -pädagogen für integrierte Schülerhilfe [ISF]), wie es schon heute vom vollen Unterrichtspensum in Abzug gebracht wird (soweit nicht später eine Lektions-unabhängige Arbeitszeit eingeführt wird, siehe oben Ziff. 2.2.5 und letzter Absatz in diesem Abschnitt).

Art. 77 Abs. 2 VSG gemäss Entwurf beauftragt den Erziehungsrat, durch Reglement nähere Vorschriften zum Berufsauftrag zu erlassen (erster Satz). Es geht vorab um die Präzisierung der Arbeitsfelder nach Art. 77 Abs. 1 VSG gemäss Entwurf nach Inhalt und Dauer. Sodann ist zwar schon aus der festen Bemessung der Unterrichtsverpflichtung nach Art. 77 Abs. 1 Bst. a VSG gemäss Entwurf in Verbindung mit der Begrenzung der Gesamtarbeitszeit nach Art. 76<sup>bis</sup> (neu) VSG gemäss Entwurf auf eine Begrenzung der Arbeitsfelder ausserhalb der Unterrichtspräsenz zu schliessen. Diese Begrenzung soll aber über die indirekte Folgerung hinaus im Gesetz direkt ausgesprochen bzw. dem Erziehungsrat zur Normierung aufgetragen werden (Art. 77 Abs. 2 zweiter Satz VSG gemäss Entwurf). Damit ist gewährleistet, dass die nicht-unterrichtliche – und damit im Verständnis der Lehrpersonen «administrative» – Belastung im Lot ist (vgl. Ziff. 4.4).

Art. 77 Abs. 3 VSG gemäss Entwurf verankert die Anrechnung der Pausenbetreuung im Kindergarten (siehe oben Ziff. 2.2.4).

Der Wegfall des bisherigen Regelungsinhaltes von Art. 77 Abs. 2 und 3 VSG spiegelt den Verzicht darauf, künftig die Teamverpflichtung und die Verpflichtung zur Teilnahme an Veranstaltungen der Schulbehörden im Gesetz isoliert zu regeln (siehe oben Ziff. 2.2.3.b). Diese Aktivitäten gehen in den Arbeitsfeldern nach Art. 77 Abs. 1 Bst. c und d VSG gemäss Entwurf auf und werden bei deren näheren Umschreibung durch den Erziehungsrat thematisiert (vgl. Ziff. 4.4).

Die Anpassung von Art. 77<sup>bis</sup> VSG gemäss Entwurf bringt zum Ausdruck, dass bei Teilpensum künftig der Berufsauftrag für Lehrpersonen mit Vollpensum als Ganzes sachgemäss anzuwenden (Verzicht auf die Eingrenzung des Verweises in Art. 77<sup>bis</sup> Abs. 1 VSG auf den ersten Absatz von Art. 77 VSG) bzw. die Teilnahme an Teamstunden und Behördenkontakten nicht mehr isoliert geregelt ist (Aufhebung von Art. 77<sup>bis</sup> Abs. 2 VSG im Zug des Wegfalls des bisherigen Regelungsinhaltes von Art. 77 Abs. 2 und 3 VSG).

Ebenfalls Folge des Wegfalls der expliziten Normierung der Teamverpflichtung bzw. des Kontaktes mit den Behörden ist die Aufhebung von Art. 88 Abs. 3 und Art. 108 Abs. 3 VSG (Bezug auf den bisherigen Regelungsinhalt von Art. 77 Abs. 2 und 3 VSG). Damit ist inhaltlich keine Schlechterstellung der Lehrpersonen verbunden, da der Erziehungsrat bei der Spezifizierung des Berufs-

auftrags den obligatorischen Versammlungen nach Art. 88 Abs. 2 Bst. c und Art. 108 Abs. 2 VSG Rechnung tragen wird.<sup>10</sup>

Im gleichen Zusammenhang steht die Bereinigung von Art. 91bis ff. VSG bezüglich des Berufsauftrags für Fachlehrpersonen für Therapien und Stützunterricht. Fällt für die Lehrpersonen mit Klassenunterricht die ausdrückliche Normierung der Teamverpflichtung und der Behördenkontakte weg (Streichung des bisherigen Regelungsgegenstandes von Art. 77 Abs. 2 und 3 VSG, Strafung von Art. 77<sup>bis</sup> VSG), so erübrigt sich für die Fachlehrpersonen die Differenzierung bei der vollen Unterrichtsverpflichtung nach dem Kriterium, ob sie für die Teamstunden und Behördenkontakte aufgeboten sind oder nicht. Art. 91<sup>ter</sup> VSG kann demnach aufgehoben werden. Für Fachlehrpersonen mit Teilpensum ist kein separater Hinweis auf die sachgemässe Anwendbarkeit von Art. 77<sup>bis</sup> VSG mehr nötig, d.h. auch auf Art. 91<sup>quater</sup> VSG kann verzichtet werden. Für die Fachlehrpersonen wird der neue Berufsauftrag für die Lehrpersonen integral, d.h. ohne Sonderbestimmungen, sachgemäss angewendet (vereinfachte Bestimmung von Art. 91<sup>bis</sup> [nunmehr: Abs. 1, neuer Abs. 2 siehe sogleich] VSG gemäss Entwurf).

Mit Art. 91<sup>bis</sup> Abs. 2 (neu) VSG gemäss Entwurf wird die gesetzliche Grundlage dafür gelegt, dass allenfalls die Regierung durch Verordnung für Fachlehrpersonen für Therapien und Stützunterricht anstelle eines wöchentlichen Unterrichtspensums nach Art. 77 Abs. 1 Bst. a VSG besondere Formen der Arbeitszeit, insbesondere etwa eine Wochenarbeitszeit in Stunden, bestimmen kann. (siehe oben Ziff. 2.2.5).

### **6.1.2 Besonderer Punkt: Lehrpersonen in Einheitsgemeinden (Art. 64 VSG)**

Bei Gelegenheit der Änderung des Volksschulgesetzes soll eine gesetzgeberische Pendeuz erledigt werden, welche nicht Bestandteil des Massnahmenpaketes zur Stärkung des Lehrberufs in der Volksschule ist, indessen einen Bezug zum Arbeitsverhältnis der Volksschul-Lehrpersonen aufweist:

Art. 111 VSG ermächtigt die Gemeinden, nach Massgabe ihrer eigenen Erlasse schulrätliche Kompetenzen gemäss Volksschulgesetz anderen Stellen zu übertragen. Davon wird im Rahmen der geleiteten Schule mittlerweile ausgiebig Gebrauch gemacht. Ausgenommen von der Übertragung bleibt nach Art. 114 VSG die Wahl der Lehrpersonen im Sinn der Begründung des Arbeitsverhältnisses im Wahlstatus nach Art. 64 VSG, d.h. für wahlfähige Lehrpersonen mit wenigstens halbem Unterrichtspensum auf einer unbefristeten Stelle.

An dieser singulären Ausnahme von der Übertragbarkeit schulrätlicher Befugnisse ist grundsätzlich festzuhalten. Indessen soll in Einheitsgemeinden, d.h. in politischen Gemeinden, welche die Volksschule führen, die Schulkommission an Stelle des Gemeinde- bzw. Stadtrates den Wahlstatus verleihen, soweit ihr die unmittelbare Schulführung übertragen worden ist, d.h. soweit sie abgesehen von den finanziellen und rechtsetzenden Geschäften mit umfassenden Kompetenzen wie der Rat einer Schulgemeinde amtiert. Dies ist bereits heute Praxis und vom Kanton autorisiert, von der Gesetzesauslegung her indessen nicht restlos klar. Art. 64 VSG soll mit einem neuen Abs. 2 präzisiert werden.

### **6.1.3 Schulwochen und Schulferien (Art. 17 und 18 VSG, Abschnitt II)**

Mit der Fassung von Art. 17 und 18 VSG gemäss Entwurf wird die gutgeheissene Motion 42.10.17 «Einheitliche Regelung der Weihnachtsferien» wie dargelegt (Ziff. 5.3) erfüllt.

---

<sup>10</sup> Die Änderung von Art. 108 VSG steht unter dem Vorbehalt der Aufhebung der ganzen Bestimmung von Art. 108 VSG durch den XII. Nachtrag zum Volksschulgesetz (Umsetzung der Motion 42.09.34 «Regionale Schulaufsicht: braucht es sie wirklich?»).

Die Zahl der Schulwochen beträgt neu nominell mindestens 39 statt mindestens 40 (Art. 17 Abs. 1 VSG gemäss Entwurf), die Zahl der Ferienwochen demnach neu nominell 13 statt 12 (Art. 18 Abs. 1 VSG gemäss Entwurf). Im Gesetzesvollzug sind von der zusätzlichen Ferienwoche die Feiertage von Heiligabend (halber Tag), Weihnachten (ganzer Tag), Silvester (halber Tag) und Neujahr (ganzer Tag) abzuziehen, soweit sie auf Montag bis Freitag liegen, womit sich die Schulzeit netto um durchschnittlich 2 bis 3 Tage reduziert.

Der Erziehungsrat bestimmt neu 12 statt 10, der Schulrat 1 statt 2 Ferienwochen (Art. 18 Abs. 2 VSG gemäss Entwurf).

Für die Mittelschulen wird die Neuregelung durch Anpassung von Art. 28 und 29 MSG nachvollzogen (Abschnitt II des XIII. Nachtrags zum Volksschulgesetz gemäss Entwurf). Für die Berufsfachschulen erübrigt sich eine Anpassung auf Gesetzesstufe, hier erfolgt der Nachvollzug auf nachgesetzlicher Ebene (siehe oben Ziff. 5.3).

## 6.2 XIII. Nachtrag zum Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer

Art. 2ter Abs. 2 (neu) LBG gemäss Entwurf ist die Delegationsnorm, mit welcher die Regierung ermächtigt wird, bei den Primar-Lehrpersonen zur vorübergehenden Abwendung eines Lehrermangels nach vorgängiger Anhörung der Schulträger durch Verordnung entweder

- den Lohn der ersten Einstufung – d.h. der Klasse / Stufe A1 – dem Lohn der zweiten Einstufung – d.h. der Klasse / Stufe A2 – (nachstehend: Ermessensspielraum klein) oder
- die Löhne der beiden ersten Einstufungen – d.h. der Klassen / Stufen A1 und A2 – dem Lohn der dritten Einstufung – d.h. der Klasse / Stufe A3 – (nachstehend: Ermessensspielraum gross) anzupassen.

Die Regierung kann die beiden Ermessensspielräume situativ entweder isoliert (nur Ermessensspielraum klein oder direkt Ermessensspielraum gross) oder verknüpft (Schuljahr A vorerst Ermessensspielraum klein, Schuljahr B ergänzend Ermessensspielraum gross) benützen.

Eine entsprechende Massnahme hat Ausnahmecharakter und ist nicht nachhaltig. Sie gehorcht dem Prinzip so wenig Anpassung – und diese nur so lange – wie nötig. Die Massnahme ist demnach zum einen selektiv (Primar-Lehrpersonen) und befristet (für die Dauer einer Mangelsituation).

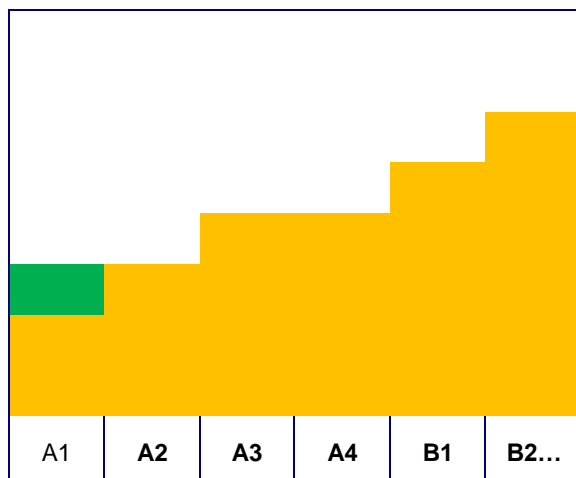
Zum ändern löst sie nicht einen beschleunigten Lohnanstieg zu noch höheren Salären aus. Die Einstufung in den Klassen / Stufen nach der Lohntabelle gemäss Art. 1 LBG bleibt unverändert, d.h. es werden keine Lohn-*Dienstjahre* übersprungen. Verändert werden – je nach Beschluss der Regierung – einzig die Lohn-*Beträge*, welche dem untersten Lohn-Dienstjahr (Klasse / Stufe A1; Ermessensspielraum klein) bzw. den beiden untersten Lohn-Dienstjahren (Klassen / Stufen A1 und A2; Ermessensspielraum gross) zugeordnet sind. Dies hat zur Folge, dass in den Folgejahren Lohnerhöhungen erst einsetzen, wenn der dazumalige ordentliche gesetzliche Lohn unter Berücksichtigung der Lohn-Dienstjahre den durch Verordnung erhöhten Anfangslohn übertrifft. Bis dann besteht der Lohn analytisch aus dem Grundlohn nach Gesetz (in den nachfolgenden Grafiken orange) zuzüglich einer Korrekturzulage nach Verordnung (in den nachfolgenden Grafiken grün). Jung-Lehrpersonen, die aufgrund des vorliegenden Nachtrags einen höheren Anfangslohn erhalten haben, durchlaufen somit vorerst Stufenanstiege ohne Lohnerhöhung («Wartejahre»), wie sie für höhere Einstufungen bekannt sind.<sup>11</sup>

---

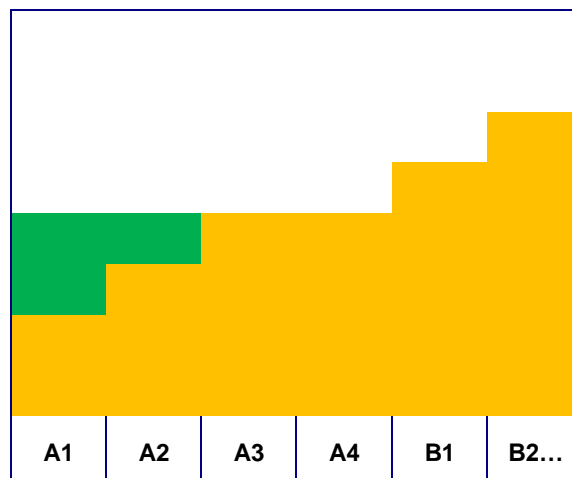
<sup>11</sup> Bei den Primar-Lehrpersonen: A3 → A4, B5 → B6 → B7 → B8 und C5 → C6 → C7 → C8.



Ermessensspielraum klein



Ermessensspielraum gross



horizontal: Lohn-Dienstjahre  
vertikal: Lohn-Höhe

Die Formulierung von Art. 2ter Abs. 2 (neu) LBG gemäss Entwurf impliziert, dass im Fall einer Anhebung des Anfangslohns für Hochschul-Absolventinnen und Absolventen in Nachachtung des verfassungsmässigen Gleichbehandlungsgebotes auch bereits eingestuftes Lehrpersonen mit mehr Lohn-Dienstjahren und neu einzustufenden Quereinsteigenden mit Anrechnung bisheriger Tätigkeit (vgl. Art. 2ter Abs. 1 Bst. b LBG) der erhöhte Lohn bezahlt wird, wenn der Grundlohn allein tiefer liegen würde. Diese Gleichbehandlung ist allerdings nur dann ein Thema, wenn die Regierung direkt (ohne Zwischenschritt über Ermessensspielraum klein) vom Ermessensspielraum gross Gebrauch macht, d.h. zugunsten bereits angestellter oder quereinsteigender Lehrpersonen mit Einstufung A2.

Macht die Regierung eine Lohnanhebung rückgängig, so ist im Sinn des Besitzstandes auf das Rückgängigmachen bestehender Lohnanhebungen zu verzichten (Art. 2ter Abs. 3 [neu] LBG gemäss Entwurf), d.h. vom wieder angewendeten ordentlichen tieferen Anfangslohn sind ausschliesslich die neuen Hochschul-Absolventinnen und Absolventen (und neuen Quereinsteigenden) betroffen.

## 7 Kosten

### 7.1 XIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz

Was die Neudefinition des Berufsauftrags angeht, wird die Senkung der Anzahl Wochenlektionen beim Vollpensum von 28 auf 27 Wochenlektionen durch eine Senkung der Anzahl Lektionen der Schülerinnen und Schüler ausgeglichen, d.h. es müssen nicht neue Lehrpersonen angestellt werden, wenn die bisherigen weniger Unterricht erteilen (siehe oben Ziff. 2.2.3.b). Vom Ausgleich erfasst ist auch die neu an die Lektionsverpflichtung anrechenbare Pausenbetreuung im Kindergarten (oben Ziff. 2.2.4). Liegt im Übrigen das Unterrichtspensum der Lehrperson bei 24, 25 oder 26 Lektionen und wird dennoch von einem Vollpensum ausgegangen, so werden die nicht gehaltenen Lektionen bis zur 27. Lektion durch die Erfüllung zusätzlicher Aufgaben wettgemacht, für welche bislang eine bezahlte Entlastung gewährt oder eine äquivalente Entschädigung bezahlt wurde, beides orientiert an den Kosten von Schullektionen (siehe oben Ziff. 2.2.3.b). Diese Anpassung ist somit kostenneutral.

Die übrigen Änderungen des Volksschulgesetzes sind finanziell nicht relevant.

## 7.2 XIII. Nachtrag zum Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer

Die Delegationsnorm nach dem XIII. Nachtrag zum Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer führt nur dann zu Mehrkosten, wenn die Regierung zur Abwendung eines drohenden Lehrermangels von ihr Gebrauch machen muss. Für diese Eventualität ist festzustellen, dass im Kanton St.Gallen die Gemeinden die Löhne der Volksschul-Lehrpersonen bezahlen, unter Vorbehalt des Finanzausgleichs durch den Kanton. Die Kostenfolgen einer allfälligen Erhöhung der Anfangslöhne im beschriebenen Sinn (Ziff. 3.2.3 und 6.2) sind auf zwei Ebenen zu betrachten:

### 7.2.1 Einzelne Gemeinde

Die meisten Lehrpersonen sind auf Grund der Anrechnung von Lohn-Dienstjahren höher als in Lohnklasse / Stufe A1 oder A2 eingestuft, so dass sie von der allfälligen Anhebung der Anfangslöhne kaum betroffen sind und die Massnahme der einzelnen arbeitgebenden Gemeinde keine oder nur geringe Kosten verursacht. Abgesehen davon basiert die gesamte Lohnrechnung einer Gemeinde auf einer variablen Summe, welche von der Altersstruktur des Lehrkörpers abhängt bzw. zufolge von Lohn-Dienstjahr-Anstiegen und Fluktuationen von Schuljahr zu Schuljahr schwankt. Jung-Lehrpersonen ersetzen meistens ältere Lehrpersonen, die gekündigt haben oder pensioniert werden. Deren Löhne waren erheblich höher als die Einsteiger-Löhne, selbst wenn diese angehoben werden (Differenz zwischen Maximum und Minimum einer Primarschul-Lehrperson: rund 45'000 Franken). Die Anstellung von Jung-Lehrpersonen führt somit grundsätzlich zu einem Mutationsgewinn für die Gemeinde. Werden die Anfangslöhne im genannten Ausmass erhöht, reduziert sich der Mutationsgewinn geringfügig. Es ist nicht von höheren Kosten, sondern von leicht tieferen Einsparungen zu sprechen. Eine einzelne Gemeinde wird somit die eventuelle Anhebung der Anfangslöhne finanziell nicht spüren, da die Differenzen in der Streuung der gesamten Lehrerlohn-Rechnung verschwinden. Ausgenommen sind speziell gelagerte Ausnahmefälle, z.B. eine kleine Gemeinde mit einer markant jungen Altersstruktur des Lehrkörpers.

### 7.2.2 System Volksschule

Das System Volksschule als Ganzes reagiert auf die allfällige Anhebung der Anfangslöhne, indem die Gesamt-Lohnsumme maximal um die Summe aller Differenzen zwischen den Löhnen gemäss Lohnklasse / Stufe A3 und den Löhnen gemäss Lohnklasse / Stufe A1 bzw. A2 derjenigen Lehrpersonen, die dienstaltersmässig den Lohnklassen / Stufen A1 bzw. A2 zugeordnet sind, ansteigt. Diese Summe kann anhand eines Referenzjahrs mit den Daten der Kantonalen Lehrerversicherungskasse exemplarisch beziffert werden.

Auf das Jahr 2011 wären bei einer Gesamtlohnsumme von rund 232 Mio. Franken

- beim Ermessensspielraum klein im oben (Ziff. 6.2.1) genannten Sinn (Erhöhung des Lohns der in Klasse / Stufe A1 eingestuften Lehrpersonen bis zum Lohn gemäss Klasse / Stufe A2) 58 Lehrpersonen mit Fr. 201'898.– (Differenz A2 - A1 = Fr. 3'481.– → x 58) und
- beim Ermessensspielraum gross (Erhöhung des Lohns der in Klassen / Stufen A1 und A2 eingestuften Lehrpersonen bis zum Lohn gemäss Klasse / Stufe A3) 109 Primar-Lehrpersonen mit Fr. 581'218.– ([Differenz A3 - A1 = Fr. 6'961.– → x 58] plus [Differenz A3 - A1 = Fr. 3'480.– → x 51])

betroffen gewesen. Diese Beträge hätten in jenem Jahr die Kosten einer Anhebung der Anfangslöhne für alle Gemeinden zusammen ausgemacht.

Aus dem gesamten Mehraufwand aller Gemeinden ist sodann der ungefähre Mehraufwand für den Kanton im Finanzausgleich abzuleiten. Erfahrungsgemäss wirkt sich eine Kostenzunahme für die Gemeinden im Schulbereich mit 15 bis 25 Prozent auf den Finanzausgleich aus. Damit hätten sich bei der fraglichen Anhebung der Gehälter entsprechende Mehraufwendungen in einer Bandbreite zwischen 30'000 und 50'000 Franken (Ermessensspielraum klein) oder in einer Bandbreite zwischen 87'000 und 145'000 Franken (Ermessensspielraum gross) ergeben. Der

Kanton würde von einer Anhebung der Anfangslöhne in der entsprechenden Dimension zusätzlich belastet, konkret abhängig von der Alters- bzw. Einstufungsstruktur des Lehrkörpers.

Mit der Aufhebung der Lohnanhebung würden die geschätzten Zusatzbelastungen wieder entfallen.

Der XIII. Nachtrag zum Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer generiert damit potentiell kantonale Mehrkosten zwischen 30'000 und 150'000 Franken.

## 8 Rechtliches

Erlasse mit Gesetzesrang unterliegen dem fakultativen Referendum, ausgenommen Erlasse über die Besoldungen des Staatspersonals und der Lehrpersonen der Grundschule (Art. 49 der Kantonsverfassung; sGS 111.1, abgekürzt KV). Das Arbeitsverhältnis der Lehrpersonen der Volksschule ist im Volksschulgesetz und im Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer geregelt. Das Volksschulgesetz enthält die allgemeinen Bestimmungen zum Arbeitsverhältnis, das Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer regelt den Lohn. Somit unterliegen das Volksschulgesetz und dessen Änderungen – auch bezüglich des Arbeitsverhältnisses der Lehrpersonen – dem fakultativen Referendum, während das Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer und dessen Änderungen vom Referendum ausgenommen sind. Daraus ergibt sich, dass die Änderungen in den beiden Gesetzen im Rahmen des Massnahmenpaketes zur Stärkung des Lehrberufs in der Volksschule zum Gegenstand formell getrennter Nachträge zu machen sind.

## 9 Vernehmlassungsverfahren

Die Vorlage für die Stärkung des Lehrberufs wurde in der Vernehmlassung in allen Teilen einhellig begrüsst und unterstützt. Dies traf namentlich auf alle Parteien, die Vereinigung der St.Galler Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten (VSGP), den Verband St.Galler Volksschulträger (SGV), die Vereinigung der Schulleitungspersonen (VSLSG), den Kantonalen Lehrerinnen- und Lehrerverein (KLV), den VPOD Lehrerberufe und die Organisation der Schulverwaltungen zu.

Beim Berufsauftrag wurden insbesondere die Entlastung beim vollen Unterrichtspensum, die personalrechtliche Angleichung zwischen Kindergarten- und übrigen Lehrpersonen sowie die administrativen Vereinfachungen befürwortet. SP und VPOD wünschten weiter gehend eine Entlastung nicht nur um 1 Lektion, sondern um 2 Lektionen.

Widerstand erwuchs einzig der Absichtserklärung im Vernehmlassungsbericht, bei der Kürzung des Pensums der Schülerinnen und Schüler seien voraussichtlich primär die beiden Gefässe des fächerübergreifenden Arbeitens (Primarschule) und der Arbeitsstunde (Oberstufe) sowie das Freifachkontingent der Oberstufe in den Fokus zu nehmen. – Die Stundenkürzung bei den Schulkindern im Detail ist nicht Gegenstand des XIII. Nachtrags zum Volksschulgesetz, sondern Sache des Erziehungsrates (Änderung der Lektionentafel) und der Regierung (Genehmigung der geänderten Lektionentafel) beim Vollzug dieses Nachtrags.

Die Delegationsnorm für die Anfangslöhne der Primar-Lehrpersonen erfuhr Sukkurs. Ausgenommen waren die SP, die Grünen und der VPOD sowie die VSLSG, die weiter gehend eine generelle Prüfung bzw. Anhebung der Lehrerlöhne verlangten. – Die grundlegenden Lohnforderungen sind aufgrund des interkantonalen Lohnvergleichs weder ausgewiesen noch aufgrund der finanziellen Situation im Kanton St.Gallen erfüllbar.

Bei der Ferienregelung regte der KLV begrifflich-redaktionelle Korrekturen an («Schulferien» statt «Ferien», Streichung des Wortes mindestens bei den 39 Schulwochen, «übrige Zeit» statt «übrige Woche»). – Im Rahmen eines Gesetzesnachtrags soll auf eine Anpassung von Begrifflichkeit

ten bzw. Formulierungen verzichtet werden. Sodann ist das Wort mindestens bei den Schulwochen auch aus inhaltlichen Gründen beizubehalten, weil aufgrund des Kalenders etwa alle sieben Jahre eine zusätzliche (bisher 41., neu 40.) Schulwoche resultiert.

Auf Wunsch des KLV war in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehen, den Lehrpersonen das Recht auf eine Lehrervertretung nicht mehr nur im Schulrat, sondern neu auch in einer allenfalls bestehenden Schulleiterkonferenz einzuräumen. Dies weil im Rahmen der lokalen Führungs- und Qualitätskonzepte verbreitet Kompetenzen vom Schulrat an die Schulleitungen delegiert worden sind, womit die Lehrervertretung im Schulrat nicht mehr die gleiche Ausprägung aufweist. Der entsprechende Vorschlag stiess in der Vernehmlassung auf den Widerstand des SGV und der Schulverwaltungen, aber auch der Arbeitnehmer-nahen SP. Argumentiert wurde insbesondere, es würden sich Abgrenzungsprobleme zwischen Schulleiter-Konferenzen, Sub-Konferenzen, Zweier-Kollegien sowie Einzel-Schulleitungen ergeben, und ausserdem würden organisatorische Probleme auftreten (Sitzungen während der Unterrichtszeit). – Da die Lehrervertretung ein sensibles Element der Vertrauensbildung zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite darstellt, wäre eine Änderung ihrer gesetzlichen Grundlage nur einvernehmlich angezeigt. Nachdem ein Einvernehmen offenkundig nicht besteht, ist Art. 91 VSG unverändert zu belassen. Den Lehrpersonen steht auch in Zukunft das Recht einer Vertretung im Rat (bzw. in der Schulkommission der Einheitsgemeinde) zu. Abgesehen davon besteht das Vertretungsrecht auch für Kommissionen mit schulrätlichen Befugnissen; als solche Kommissionen gelten auch Schulleiterkonferenzen, denen Entscheidbefugnisse übertragen sind.

SGV, Schulverwaltungen, SP und zum Teil auch die Berufsverbände lehnten es ab, für Fachlehrpersonen für Therapien und Stützunterricht eine Lektionen-unabhängige Arbeitszeit einzuführen. – Als *Option* soll ein entsprechender Schritt im Gesetz verankert werden, zumal laut Vernehmlassung des KLV verschiedene Berufsgruppen des Therapiepersonals (Logopädie, Legasthenietherapie, Psychomotorik-Therapie) die Möglichkeit begrüssen, dass für ihre Fachbereiche besondere Formen der Arbeitszeit ausgearbeitet werden können. Die allfällige Einführung dieses Arbeitszeitmodells ist jedoch fundiert zu prüfen und abzusprechen (siehe oben Ziff. 2.2.5). Formell ist sie nicht wie ursprünglich beabsichtigt dem Erziehungsrat im Rahmen der Konkretisierung des Berufsauftrags, sondern der Regierung durch Erlass von Verordnungsrecht zu überantworten.

## 10 Anträge

Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, auf die Entwürfe des XIII. Nachtrags zum Volksschulgesetz und des XIII. Nachtrags zum Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer einzutreten.

Im Namen der Regierung

Karin Keller-Suter  
Präsidentin

Canisius Braun  
Staatssekretär

### XIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz

Entwurf der Regierung vom 18. Oktober 2011

Der Kantonsrat des Kantons St. Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 18. Oktober 2011 Kenntnis genommen und erlässt

als Gesetz:

I.

Das Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983<sup>12</sup> wird wie folgt geändert:

#### *Schulzeit*

*Art. 17.* Das Schuljahr umfasst zwei Semester mit zusammen wenigstens **39** Schulwochen.

Es beginnen:

- a) das Schuljahr und das erste Semester am 1. August;
- b) das zweite Semester am 1. Februar.

Der Erziehungsrat setzt den Unterrichtsbeginn im Semester fest. Die zuständige Stelle des Staates kann Ausnahmen bewilligen.

#### *Ferien*

*Art. 18.* Die Ferien betragen gesamthaft **13** Wochen.

Es bestimmen:

- a) der Erziehungsrat **zwölf** Wochen;
- b) der Schulrat die **übrige Woche**.

#### *Gewählte Lehrperson a) Grundsatz*

*Art. 64.* Die Lehrperson wird vom Schulrat gewählt.

**Führt die politische Gemeinde die Volksschule und wurde einer Schulkommission die unmittelbare Führung der Schule übertragen,<sup>13</sup> wird die Lehrperson von der Schulkommission gewählt.**

---

<sup>12</sup> sGS 213.1.

<sup>13</sup> Art. 91 und 94 GG, sGS 151.2.

### **Berufsauftrag a) Arbeitszeit und Ferien**

Art. 76<sup>bis</sup> (neu). Arbeitszeit und Ferien der Lehrperson richten sich im Rahmen der Schulorganisation sachgemäss nach Arbeitszeit und Ferien des Staatspersonals.

### **b) Inhalt und Aufteilung 1. volles Pensum**

Art. 77. Die Lehrperson mit vollem Pensum:

- a) erteilt **27** \_\_\_ Lektionen Unterricht je Woche \_\_\_. **Der Schulrat kann bestimmen, dass die Lehrperson mit vollem Pensum eine bis drei Lektionen Unterricht je Woche weniger erteilt und im Umfang der Differenz zusätzliche Aufgaben<sup>14</sup> erfüllt;**
- b) erfüllt die \_\_\_ Aufgaben, die mit der Vor- und Nachbereitung des Unterrichts \_\_\_ zusammenhängen \_\_\_;
- c) **führt und beurteilt<sup>15</sup> die Schülerinnen und Schüler und arbeitet mit Eltern<sup>16</sup>, schulischen Diensten<sup>17</sup> sowie Behörden zusammen;**
- d) **wirkt bei Gestaltung, Organisation und Entwicklung der Schule mit;<sup>18</sup>**
- e) **überprüft ihre Tätigkeit und bildet sich weiter.<sup>19</sup>**

Der Erziehungsrat erlässt durch Reglement nähere Vorschriften. Er begrenzt die Tätigkeit nach Abs. 1 Bst. c bis e dieser Bestimmung nach Inhalt und Umfang.

Im Kindergarten wird für die Pausenbetreuung ein Fünftel einer Lektion je Vormittag angerechnet.

### **2. Teilpensum**

Art. 77<sup>bis</sup>. Für die Lehrperson mit Teilpensum wird Art. 77 \_\_\_ dieses Gesetzes sachgemäss angewendet.

—

### **b) Versammlungen**

Art. 88. Die Konvente versammeln sich in der unterrichtsfreien Zeit.

Der Erziehungsrat kann:

- a) die Versammlungen besuchen;
- b) die Einberufung von Versammlungen verlangen,
- c) die Lehrpersonen zur Teilnahme verpflichten.

—

---

<sup>14</sup> Art. 78 VSG, sGS 213.1.

<sup>15</sup> Art. 30 VSG, sGS 213.1.

<sup>16</sup> Art. 92 ff. VSG, sGS 213.1.

<sup>17</sup> Insbesondere Art. 41 f. VSG, sGS 213.1.

<sup>18</sup> Vgl. insbesondere Art. 111 Abs. 3 VSG, sGS 213.1.

<sup>19</sup> Art. 79 VSG, sGS 213.1.

### *Anwendbares Recht*

Art. 91<sup>bis</sup>. Für die Fachlehrpersonen für Therapien und Stützunterricht werden die Vorschriften dieses Gesetzes über die Lehrpersonen sachgemäss angewendet \_\_\_\_.

**Die Regierung kann durch Verordnung besondere Formen der Arbeitszeit, namentlich eine Wochenarbeitszeit, bestimmen, soweit die Fachlehrpersonen nicht im Klassenverband arbeiten.**

*Art. 91<sup>ter</sup> und 91<sup>quater</sup> werden aufgehoben.*

### *c) Zusammenkünfte mit den Lehrpersonen*

Art. 108.<sup>20</sup> Die regionale Schulaufsicht kann die Lehrpersonen des Wahlkreises zu Versammlungen einberufen.

Die Versammlungen finden in der unterrichtsfreien Zeit statt. Die Lehrpersonen sind zur Teilnahme verpflichtet.

—

## II.

Das Mittelschulgesetz vom 12. Juni 1980<sup>21</sup> wird wie folgt geändert:

### *Schulzeit*

Art. 28. Das Schuljahr umfasst zwei Semester mit zusammen wenigstens **39** Schulwochen. Es beginnt mit dem ersten Semester am 1. August. Das zweite Semester beginnt am 1. Februar.

Der Erziehungsrat setzt den Unterrichtsbeginn des Semesters fest.

### *Ferien*

Art. 29. Die Ferien betragen gesamthaft **13** Wochen. Sie dürfen ununterbrochen nicht mehr als sechs Wochen dauern.

Sie werden vom Erziehungsrat festgesetzt.

## III.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

---

<sup>20</sup> Änderung unter dem Vorbehalt der Aufhebung der ganzen Bestimmung von Art. 108 VSG durch den XII. Nachtrag zum Volksschulgesetz (Umsetzung der Motion 42.09.34 «Regionale Schulaufsicht: braucht es sie wirklich?»).

<sup>21</sup> sGS 215.1.

### **XIII. Nachtrag zum Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer**

Entwurf der Regierung vom 18. Oktober 2011

Der Kantonsrat des Kantons St. Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 18. Oktober 2011 Kenntnis genommen und

erlässt

als Gesetz:

I.

Das Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer vom 30. November 1971<sup>22</sup> wird wie folgt geändert:

#### *Anfangseinstufung*

*Art. 2ter.* Die Anfangseinstufung erfolgt:

- a) in die Klasse A1;
- b) unter Anrechnung von früherer Berufstätigkeit oder Kindererziehung in der Familie auf eine höhere Stufe oder in eine höhere Klasse.

**Die Regierung kann durch Verordnung für Primarlehrer den Lohn der Klasse A1 und A2 bis höchstens zum Betrag des Lohns der Klasse A3 erhöhen, soweit und solange es die Gewinnung wahlfähiger Lehrer und Kindergärtnerinnen erfordert. Die Schulgemeinden werden vorgängig angehört.**

**Macht die Regierung eine Lohnerhöhung nach Abs. 2 dieser Bestimmung rückgängig, werden im Rahmen bestehender Arbeitsverhältnisse aus diesem Anlass keine Löhne gesenkt.**

II.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

---

<sup>22</sup> sGS 213.51.