

XIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz (Berufsauftrag)

Nachtragsbotschaft und ergänzender Entwurf der Regierung vom 21. August 2012

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	3
2 Nachverhandlungen mit den Sozialpartnern	3
2.1 Aufarbeitung und Auslegeordnung	3
2.2 Lösungsvarianten	4
2.2.1 Konventionelle Varianten (einheitliche Vorgabe des Kantons)	4
2.2.2 Alternative Variante (Spielraum für die Gemeinden)	4
2.2.3 Bewertung	5
3 Schlussfolgerungen	5
3.1 Verständnis der Basisvorlage	5
3.2 Weiteres Vorgehen	6
3.2.1 Grundsatz	6
3.2.2 Zeitliche Entlastung für Lehrpersonen mit wenigstens halbem Pensum	6
4 Bemerkungen zu den Gesetzesbestimmungen	7
5 Kosten	7
5.1 Beschränkte Kompensation durch Abbau von Schulunterricht	7
5.1.1 Erwägungen des Erziehungsrates	8
5.1.2 Wissenschaftliche Befunde und interkantonaler Vergleich	8
5.1.3 Übergeordnetes Recht	9
5.1.4 Blockzeiten	9
5.1.5 Fachbereiche	9
5.1.6 Erwartungen an die Schule	10
5.2 Komplementäre Finanzierung durch Erhöhung der Lohnsumme	10
6 Rechtliches	10
6.1 Zuständigkeit für den Abbau von Schulunterricht	10
6.2 Referendumsrechtliche Folge der Erhöhung der Lohnsumme	10

7	Antrag	11
	Anhang 1: Auslegeordnung zur Entlastung der Lehrpersonen mit einem Teilpensum	12
	Sub-Anhang 1.1: Lohnberechnung im Grundsatz	13
	Sub-Anhang 1.2: Modelle für die Planung der Entlastung durch Reduktion der Unterrichtszeit	14
	Sub-Anhang 1.3: Beispiele für die Lohnberechnung während der Entlastung	15
	Sub-Anhang 1.4: Lohnberechnung bei der geldwerten Entlastung	16
	Anhang 2: Lösungsvarianten zur Entlastung der Lehrpersonen mit einem Teilpensum	17
	Anhang 3: Kürzung des Schulunterrichts (interkantonaler Vergleich)	19

Zusammenfassung

Im Kantonsrat ist seit Herbst 2011 eine Gesetzesvorlage zur Stärkung des Lehrberufs in der Volksschule (22.11.14 / 22.11.15) hängig. Die Vorlage sieht unter anderem eine Entlastung der vollzeitlich arbeitenden Lehrpersonen von der Unterrichtsverpflichtung um 1 Lektion je Woche (neu 27 statt bisher 28 Lektionen) vor. Der dadurch entstehende Mehraufwand soll durch einen Abbau von 5 Lektionen Schulunterricht je Woche (über die gesamte Schulzeit) kompensiert werden.¹ Damit ist die Vorlage von der Ausgangslage her kostenneutral.

Im Anschluss an Nachverhandlungen mit den Sozialpartnern, welche der Kantonsrat in der Februarsession 2012 auf Antrag der Regierung veranlasst hat, beantragt die Regierung dem Kantonsrat mit dieser ergänzenden Vorlage, zusätzlich auch die teilzeitlich arbeitenden Lehrpersonen von der Unterrichtsverpflichtung zu entlasten. Die Entlastung soll bei einem Unterrichtspensum zwischen 21 und 26 (neues höchstmöglichstes Teilpensum) Lektionen 1 Lektion sowie bei einem Unterrichtspensum zwischen 14 und 20 Lektionen 0.5 Lektionen betragen. Der zusätzliche Mehraufwand ist so weit als möglich durch einen zusätzlichen Abbau von Schulunterricht zu kompensieren. Die bisher geltende St.Galler Lektionentafel erträgt nach der Beurteilung von Erziehungsrat und Regierung einen Unterrichtsabbau von höchstens 8 Schüler-Lektionen, damit nicht die Schulqualität tangiert bzw. übergeordnetes Recht verletzt wird. Nachdem die Senkung des Vollpensums von 28 auf 27 Lektionen 5 Schüler-Lektionen beansprucht, stehen somit für die Kompensation der ergänzenden Entlastung der Lehrpersonen mit einem Teilpensum noch 3 Schüler-Lektionen zur Verfügung. Für die vollständige Kompensation wären allerdings weitere 3 Schüler-Lektionen zu streichen, womit für die Entlastung aller Lehrpersonen insgesamt 11 Schüler-Lektionen nötig wären (5 Lektionen für die Reduktion des Vollpensums zuzüglich 6 Lektionen für die Entlastung der Lehrpersonen mit einem Teilpensum). Ein Unterrichts-Abbau in diesem Umfang ist aus einer Vielzahl von Gründen, die in dieser Nachtragsbotschaft aufgezeigt werden, nicht möglich bzw. nicht zu verantworten. Deshalb ist die ergänzende Entlastung im Äquivalent von 3 Schüler-Lektionen durch mehr Lehrerpensen – die zu mehr bzw. umfangreicheren Arbeitsverhältnissen und dadurch zu einer Erhöhung der Lohnsumme führen – zu finanzieren. Damit verliert die Vorlage zur Stärkung des Lehrberufs ihre bisherige Kostenneutralität. Brutto werden 4.8 Mio. Franken jährlich benötigt. Diese teilen sich auf in 1.2 Mio. Franken zulasten des Kantons (Finanzausgleich) und 3.6 Mio. Franken zulasten der Gemeinden (Nettobelastung nach Abzug des Finanzausgleichs).

¹ Dadurch abgedeckt ist auch eine Anrechnung der Pausenaufsicht im Kindergarten an das Unterrichtspensum (Botschaft der Regierung vom 18. Oktober 2011, Ziff. 2.2.4, zweiter Abschnitt).

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage eine Nachtragsbotschaft mit einem ergänzenden Entwurf zum XIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz (sGS 213.1; abgekürzt VSG).

1 Ausgangslage

Im Kantonsrat ist der XIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz (22.11.14) hängig (Botschaft und Entwurf der Regierung vom 18. Oktober 2011; ABl 2011, 2998 ff., nachstehend Basisvorlage genannt). Der Kantonsrat hat dazu in der Februarsession 2012 die 1. Lesung begonnen. Auf Antrag der Regierung hat er dabei die beiden Bestimmungen von Art. 77 und 77bis VSG betreffend den Berufsauftrag der Lehrpersonen im Allgemeinen und das Unterrichtspensum für Lehrpersonen mit einem Teilpensum im Besonderen an die Regierung zurückgewiesen mit dem Auftrag, mit den Sozialpartnern den Dialog erneut zu führen und dem Kantonsrat darüber Bericht zu erstatten sowie allenfalls Antrag zu stellen. Dies zur Beantwortung der Frage, ob aus der Senkung der Unterrichtsverpflichtung für Lehrpersonen mit einem Vollpensum von 28 auf 27² Unterrichtslektionen je Woche (Basisvorlage, Botschaft, Ziff. 2.2.3.b, dritter Abschnitt) auch entsprechende Massnahmen für Lehrpersonen mit einem Teilpensum resultieren sollen. In der Folge sind das Bildungsdepartement und die Sozialpartner vorerst in eine Mediation getreten. Anschliessend haben sie die Nachverhandlungen zu Art. 77 und 77bis VSG geführt. Die 1. Lesung zu diesen Bestimmungen kann in der Szeptembersession 2012 wieder aufgenommen werden.

2 Nachverhandlungen mit den Sozialpartnern

2.1 Aufarbeitung und Auslegeordnung

An den Nachverhandlungen nahmen von den Sozialpartnern der Kantonale Lehrerinnen- und Lehrerverband St.Gallen (KLV), der Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD), der Verband St.Galler Volksschulträger (SGV) sowie die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten (VSGP) teil.

Als erstes wurde festgestellt, dass die Vorlage der Regierung vom 18. Oktober 2011 beim wöchentlichen Unterrichtspensum von einer Entlastung der Lehrpersonen mit einem Vollpensum und nicht auch von einer Entlastung der Lehrpersonen mit einem Teilpensum ausgeht; dabei sollen neu im Vollpensum nach Beschluss des Schulrates bis zu 3 Lektionen weniger als 27 Lektionen gehalten und durch Erfüllung zusätzlicher, entschädigungspflichtiger Aufgaben kompensiert werden können. Dieses Verständnis ergibt sich aus der Basisvorlage (Botschaft, Ziff. 2.2.3.b, dritter und vierter Abschnitt,³ sowie Ziff. 7.1, erster Abschnitt). Es wurde jedoch die Meinung geäussert, dass die Basisvorlage diese Einschränkung noch stärker hätte hervorheben sollen, um einem Missverständnis vorzubeugen.

Zum zweiten wurde an den Nachverhandlungen eine Verständigung über die Grundlagen, die für den Prüfauftrag massgeblich sind, herbeigeführt. Hierfür wurde eine Auslegeordnung des Bildungsdepartementes diskutiert und gemäss den Diskussionsergebnissen bereinigt. Das Ergebnis dieser Auslegeordnung ist in Anhang 1 zu dieser Nachtragsbotschaft zusammengefasst.

² Respektive 26, 25 oder 24 Lektionen, vgl. Art. 77 VSG gemäss Entwurf in der Basisvorlage.

³ Vgl. insbesondere Zitat vierter Abschnitt: «Quantitativ ist es die Aufgabe der Regierung, nur so wenig Schulunterricht abzubauen, wie es zum kostenneutralen Ausgleich der Reduktion des vollen Unterrichtspensums der Lehrpersonen erforderlich ist.»

2.2 Lösungsvarianten

Drittens wurden an den Nachverhandlungen auf der Grundlage der Auslegeordnung Lösungsvarianten diskutiert, wie über die Basisvorlage hinaus auch die Lehrpersonen mit einem Teilpensum von der Unterrichtsverpflichtung entlastet werden können. Diese Varianten sind in Anhang 2 zu dieser Nachtragsbotschaft dargestellt. In den beiden nachstehenden Unterkapiteln werden sie beschrieben.

2.2.1 Konventionelle Varianten (einheitliche Vorgabe des Kantons)

Um nicht nur Lehrpersonen mit einem Vollpensum, sondern auch Lehrpersonen mit einem Teilpensum von der Unterrichtsverpflichtung zu entlasten, sind verschiedene konventionelle Varianten denkbar. «Konventionell» heisst, dass der Kanton die Entlastung bis auf Stufe einzelne Lehrperson einheitlich vorgibt. Dies vor dem Hintergrund, dass generell das Arbeitsverhältnis der Volksschul-Lehrpersonen abschliessend und zwingend durch den Kanton normiert ist. Es wurden fünf entsprechende Varianten thematisiert: Varianten 1 bis 3 beziehen sich auf eine zeitliche Entlastung (vgl. Anhang 1, A1). Varianten 4 und 5 beziehen sich auf eine geldwerte Entlastung (vgl. Anhang 1, A2).

Alle Varianten 1 bis 5 gehen grundsätzlich davon aus, dass der Mehraufwand vollständig durch Abbau von Schulunterricht kompensiert wird. Für die vollständige Kompensation sind je nach dem, ab welchem Teilpensum eine Entlastung gewährt wird, 8 bis 12 Schüler-Lektionen zu streichen. Ergänzend wurden als Untervarianten ...b, ...c und ...d «gemischte» Kompensationen zur Diskussion gestellt. Hierbei wird nur beschränkt Schulunterricht abgebaut (5, 8 oder 11 Lektionen). Ein darüber hinaus gehender Mehraufwand wird auf die Lohnsumme umgelagert: Bei Varianten 1 bis 3 sind zu unveränderten Lohnansätzen mehr Lehrpersonen anzustellen. Bei Varianten 4 und 5 ist für eine unveränderte Zahl von Lehrpersonen ein höherer Lohnansatz vorzusehen.

Pro memoria bzw. zum Vergleich wurde den Varianten 1 bis 5 eine «Variante 0» vorangestellt. Diese Variante entspricht dem Antrag in der Basisvorlage (Entlastung der Lehrpersonen mit einem Vollpensum). In ihrem Zusammenhang wurde überdies eine besondere Untervariante 0b aufgeführt, bei der weder die Zahl der Lektionen gesenkt noch der Lohn erhöht, sondern die Dauer der Lektionen gekürzt würde. Eine solche Kürzung wurde im Vorfeld der Basisvorlage von der Pädagogischen Kommission III / Mittelstufe angeregt (45 statt 50 Minuten), von den Arbeitnehmer- wie den Arbeitgeber-Vertretungen jedoch verworfen.

Ausgeklammert blieben bei allen Varianten 1 bis 5 die Lehrpersonen mit einem Teilpensum unter 8 Lektionen. Die Verhandlungspartner waren sich einig, dass die Interessen der Lehrpersonen mit Kleinstpensum bei der Umschreibung der Aufgaben in den sekundären Berufsfeldern berücksichtigt werden sollen (Konkretisierung des Berufsauftrags durch den Erziehungsrat nach Art. 77 Abs. 2 VSG, Fassung gemäss Entwurf in der Basisvorlage).

2.2.2 Alternative Variante (Spielraum für die Gemeinden)

Die Nachverhandlungen haben gezeigt, dass die Gemeinden bei der Einsatzplanung für die Lehrpersonen mit einem Teilpensum zum Teil eigenständige Modelle anwenden. Diese Eigenständigkeit ist insbesondere auch eine Folge der in den letzten Jahren installierten pädagogischen Schulleitungen mit Führungsfunktion. Vor diesem Hintergrund und angesichts der verstärkt geförderten Autonomie der Gemeinden (offenere Gesetzgebung zur Gemeindeorganisation und zum Finanzausgleich) kann die Frage gestellt werden, ob es sinnvoll ist, dass der Kanton die Entlastung der Teilzeit-Lehrpersonen für das ganze Kantonsgebiet einheitlich und starr regelt. Würde diese Frage verneint, so würde sich für die Lösungsfindung ein Schritt zur Flexibilisierung bzw. Deregulierung anbieten. Variante 6 skizziert ein entsprechendes Modell.

Variante 6 setzt wie die konventionellen Varianten 1 bis 3 bei einer Reduktion der Unterrichtszeit an. Sie unterscheidet sich jedoch von den Varianten 1 bis 3 dadurch, dass das kantonale Recht die Reduktion nicht für die einzelne Lehrperson (und damit für alle Lehrpersonen mit gleichem Beschäftigungsumfang zwingend gleich) bestimmt. Das kantonale Recht regelt hier einzig das Gesamtvolumen der Entlastung aller Teilzeit-Lehrpersonen; dies auf dem Weg eines Pools. Das kantonale Recht wird insoweit zu einer Rahmen-Gesetzgebung. Die Bemessung des Entlastungspools ist mit den Sozialpartnern auszuhandeln, wobei die pädagogische Einschätzung des Erziehungsrates und der Kostenpunkt zu beachten sind. Die Entlastung der einzelnen Teilzeit-Lehrpersonen ist Sache des Schulrates bzw. der Schulleitung. Sie erfolgt in lokaler Autonomie nach pflichtgemäßem Ermessen. Formell wird die Entlastung im Arbeitsvertrag festgehalten.

2.2.3 Bewertung

2.2.3.a Varianten im Grundsatz

Seitens des KLV, des VPOD und des SGV ist die konventionelle Variante 2 mit zeitlicher Entlastung um 1 Lektion bei einem Teilpensum ab 21 Lektionen, 0.5 Lektionen bei einem Teilpensum zwischen 14 und 20 Lektionen sowie 0 Lektionen bei einem Teilpensum unter 14 Lektionen konsensfähig. Die Varianten mit geldwerter Entlastung (4 und 5) werden vom SGV abgelehnt.

Eine Poollösung (Variante 6) wird vom KLV abgelehnt. Der VPOD bezweifelt die politische Akzeptanz einer Poollösung. Der SGV dagegen ist für eine derartige Lösung offen. Die VS GP favorisiert sie.

2.2.3.b Kompensation des Mehraufwandes

Der KLV erkennt, dass die Kostenneutralität für die Chancen, dass einer Entlastung der Lehrpersonen mit einem Teilpensum zum Durchbruch verholfen werden kann, wichtig ist. Für den SGV und die VS GP ist die Kostenneutralität zwingend.

Die von den Sozialpartnern mehrheitlich bevorzugte Variante 2 setzt einen Unterrichts-Abbau von 11 Lektionen voraus, damit die Kostenneutralität der Gesamtvorlage gewahrt wird. Der Erziehungsrat geht dagegen davon aus, dass in der St.Galler Volksschule höchstens 8 Schüler-Lektionen abgebaut werden können, ansonsten die Schulqualität tangiert würde (vgl. Anhang 1, C; ausführlich Ziff. 5.1.1 nachstehend). Der KLV, der VPOD und der SGV teilen diese Einschätzung des Erziehungsrates nicht und vertreten die Auffassung, dass auch ein Unterrichtsabbau von 11 Lektionen tragbar wäre. Die VS GP dagegen lehnt eine Ausdehnung des Unterrichtsabbaus über die vom Erziehungsrat als verantwortbar bezeichnete Grenze von 8 Lektionen hinaus ab.

3 Schlussfolgerungen

3.1 Verständnis der Basisvorlage

Der Beschluss des Kantonsrates in der Februarsession 2012, die 1. Lesung zu Art. 77 und 77bis VSG gemäss Entwurf des XIII. Nachtrags auszusetzen, erging auf Antrag der Regierung. Die Regierung strebte mit dem Rückweisungsantrag an, dass eine wichtige Frage, die bei der Behandlung einer personalpolitischen Vorlage aufgetaucht war, im sozialpartnerschaftlichen Dialog geklärt und dass die Vorlage gegebenenfalls angepasst wird.

In den Nachverhandlungen hat sich zwar gezeigt, dass die Basisvorlage dahingehend zu verstehen ist, dass mit der Vorlage bezüglich des wöchentlichen Unterrichtspensums die Lehrpersonen mit einem Vollpensum und nicht auch diejenigen mit einem Teilpensum entlastet werden sollen. Das ergibt sich aus den oben (Ziff. 2.1) erwähnten Passagen der Botschaft, aber auch aus der allgemeinen Stossrichtung des Massnahmenpaketes zur Stärkung des Lehrberufs. Danach soll

insbesondere den Lehrpersonen mit einem Vollpensum der Rücken gestärkt werden, weil sie ein wichtiger Stabilitätsfaktor in der Schule sind. Dieser Stärkung dient auch die vorgesehene Möglichkeit, im Vollpensum nach Ermessen des Schulrates die 26., 25. oder auch 24. Lektion nicht zu halten und stattdessen durch Erfüllung entschädigungspflichtiger zusätzlicher Aufgaben zu kompensieren.

Indessen war auch zu folgern, dass in der Basisvorlage die Beschränkung der Entlastung vom Unterrichtspensum auf die vollzeitlich beschäftigten Lehrpersonen noch deutlicher hätte zum Ausdruck gebracht werden können. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass in der öffentlichen Volksschule ein hoher Anteil Lehrpersonen Teilzeit arbeitet.

3.2 Weiteres Vorgehen

3.2.1 Grundsatz

Es stellt sich für das weitere Vorgehen die Frage, ob die sozialpartnerschaftlichen Nachverhandlungen sich darin erschöpfen sollen, dass die Tragweite der Vorlage vom 18. Oktober 2011 geklärt wurde, oder ob sie darüber hinaus auch Anlass sein sollen, die Vorlage zu ergänzen, so dass beim Unterrichtspensum neu auch Teilzeit-Lehrpersonen entlastet werden. Das Anliegen, die Vollzeit-Lehrpersonen zu fördern, Überlegungen zur Schulqualität sowie der Spardruck in Kanton und Gemeinden würden dafür sprechen, die Basisvorlage nicht zu verändern. Auf der anderen Seite wurden mit dem ungewöhnlichen Schritt der Rückweisung aus dem laufenden parlamentarischen Verfahren auf Antrag der Regierung und mit den Nachverhandlungen auf der Seite der Sozialpartner hohe Erwartungen geweckt. Dieser Aspekt legt eine Ergänzung nahe. Damit wird auch der Realität Rechnung getragen, dass der grosse Teil der Lehrpersonen nicht ein volles Unterrichtspensum versieht.

3.2.2 Zeitliche Entlastung für Lehrpersonen mit wenigstens halbem Pensum

Die Regierung ergänzt daher vorliegend den Entwurf des XIII. Nachtrags zum Volksschulgesetz. Dem Ergebnis der Nachverhandlungen entsprechend ist eine Variante mit einer zeitlichen Entlastung einer Variante mit einer geldwerten Entlastung, aber auch der Alternativvariante mit einem Entlastungspool der Gemeinden vorzuziehen. Lohnerhöhungen sind zurzeit unter keinem Titel angebracht. Eine Delegation an die Gemeinden wäre gangbar, wenn sie das Vertrauen der Arbeitnehmerseite hätte; dieses besteht aber nicht.

Dem Kantonsrat wird im Sinn der am stärksten konsensfähigen Variante 2 aus den Nachverhandlungen beantragt, dass im Volksschulgesetz eine Entlastung um 1 Lektion je Woche für Lehrpersonen mit einem Pensum von 21 bis 26 (neues höchstmögliches Teilpensum) Lektionen je Woche und eine Entlastung von 0.5 Lektionen je Woche für Lehrpersonen mit einem bisherigen Pensum von 14 bis 20 Lektionen Unterricht je Woche vorgeschrieben wird. Mit dieser Lösung werden insbesondere alle Lehrpersonen im Wahlstatus, also alle fest angestellten Lehrpersonen mit wenigstens einem halben Pensum, entlastet. Dies sind gut 70 Prozent aller Lehrpersonen. Den Interessen der Lehrpersonen mit einem tieferen als einem halben Pensum soll bei der konkreten Umschreibung des Berufsauftrags durch den Erziehungsrat im Vollzug des XIII. Nachtrags zum Volksschulgesetz Rechnung getragen werden (vgl. Art. 77 Abs. 2 VSG, Fassung gemäss Entwurf in der Basisvorlage).

Die Entlastung der Lehrpersonen mit einem Teilpensum von 14 bis 26 Lektionen ist durch die Gemeinden als Arbeitgeberinnen der Lehrpersonen umzusetzen. Die Gemeinden haben darauf zu achten, dass vor dem Hintergrund der rollenden Unterrichtsplanung und der stetigen Personalmutationen Lehrpersonen mit gleichem Pensum auf Dauer gleich entlohnt werden. Sie haben hierfür Perioden zur Pensenplanung zu bestimmen. Innerhalb einer Planperiode ist den Teilzeit-Lehrpersonen schuljahres- oder semesterweise eine wechselnde Zahl Lektionen zuzuteilen, so

dass sie phasenweise entlastet und nicht entlastet sind. Sub-Anhang 1.2 zu dieser Nachtragsbotschaft zeigt dafür einige denkbare Modelle. Die Regierung wird durch Verordnung vorzuschreiben haben, dass für jede Lehrperson in einem «Entlastungs-Journal» das persönliche «Entlastungs-Konto» dokumentiert und nachgeführt wird.

4 Bemerkungen zu den Gesetzesbestimmungen

Die ergänzende Entlastung der Lehrpersonen mit einem Teilpensum von 14 bis 26 Lektionen ist Gegenstand einer Erweiterung von Art. 77bis VSG. Dafür enthält diese komplementäre Vorlage den Entwurf.

Weitere inhaltliche Anpassungen am Entwurf des XIII. Nachtrags zum Volksschulgesetz sind nicht erforderlich. Namentlich Art. 77 VSG gemäss Entwurf in der Basisvorlage kann unverändert gelassen werden. Beizubehalten sind insbesondere auch:

- die Möglichkeit, dass im Ermessen des Schulrates bei vollem Pensum die 27., 26. oder auch 25. Lektion nicht gehalten wird und zur Kompensation zusätzliche, ansonsten durch eine Zulage zum Lehrerlohn-Tarif abgegoltene Aufgaben erfüllt werden (Art. 77 Abs. 1 Bst. a zweiter Satz VSG gemäss Entwurf in der Basisvorlage; Botschaft, Ziff. 2.2.3b, fünfter Abschnitt, zweiter Unterabschnitt);
- die Anrechnung der Pausenaufsicht der Kindergarten-Lehrpersonen an das Unterrichtspensum (Art. 77 Abs. 3 VSG gemäss Entwurf in der Basisvorlage; Botschaft, Ziff. 2.2.4, zweiter Abschnitt).

Abgesehen von den in der Februarsession 2012 ausgesetzten Bestimmungen von Art. 77 und 77bis VSG sind im Entwurfsteil dieser ergänzenden Vorlage auch die übrigen Bestimmungen des XIII. Nachtrags zum Volksschulgesetz wieder zu thematisieren. Ausgenommen sind

- Art. 17 und 18 VSG sowie Art. 28 und 29 des Mittelschulgesetzes (sGS 215.1; abgekürzt MSG) betreffend Ferienregelung, deren Beratung nach der Rückweisung der Basisvorlage in der Junisession 2012 verselbständigt und separat abgeschlossen wurde (vgl. 22.11.14A; ABI 2012, 1641 und 2150) und
- Art. 108 VSG, welche Bestimmung durch den XII. Nachtrag zum Volksschulgesetz vom 26. Juni 2012 (22.11.13; ABI 2011, 2977, und 2012, 1486) aufgehoben worden ist.

Art. 77 und 77bis VSG gemäss Entwurf in dieser ergänzenden Vorlage sind in der Septembersession 2012 Gegenstand der wieder aufgenommenen 1. Lesung, allenfalls durch besonderen Beschluss des Kantonsrates nach Art. 98 Abs. 2 zweitem Satz des Geschäftsreglementes des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR) zusätzlich auch der 2. Lesung.

Art. 64, 76bis, 88 und 91bis bis 91quater VSG gemäss Entwurf in dieser ergänzenden Vorlage sind in der Septembersession 2012 ausschliesslich Gegenstand der 2. Lesung.

5 Kosten

5.1 Beschränkte Kompensation durch Abbau von Schulunterricht

Die beantragte Ergänzung von Art. 77bis VSG führt dazu, dass für den ganzen XIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz entweder ein Unterrichtsabbau bei den Schülerinnen und Schülern von 11 Lektionen oder eine Erhöhung der Lohnsumme der Gemeinden um gut 17 Mio. Franken benötigt würden. Dazwischen sind Mischrechnungen mit *sowohl* einem Abbau von Unterricht *als auch* einer Erhöhung der Lohnsumme denkbar (im Sinn von Varianten 2b oder 2c gemäss Anhang 2 zu dieser Nachtragsbotschaft).

Die Regierung teilt die Auffassung des Erziehungsrates, dass in der St.Galler Lektionentafel höchstens 8 Lektionen abgebaut werden können (vgl. Anhang 1 zu dieser Nachtragsbotschaft, C). Dafür, dass diese Limite nicht überschritten werden darf, spricht eine Vielzahl von Gründen:

5.1.1 Erwägungen des Erziehungsrates

Der Erziehungsrat hat sich für seine Schlussfolgerung, dass die Lektionentafel des St.Galler Lehrplans eine Reduktion von maximal 8 Lektionen verkraften kann, von folgenden Überlegungen leiten lassen:

In den curricularen Fächern (namentlich Sprachen, Mathematik, Mensch und Umwelt) sind Lern- bzw. Kompetenzziele zu erreichen. Auf dieser Ebene besteht in der dritten bis sechsten Primar-klasse ein gewisser Spielraum für einen Unterrichts-Abbau. Er beträgt für diese Klassen anhand von Modellrechnungen insgesamt 6 Lektionen. Mehr Abbau im curricularen Bereich würde die lehrplanmässige Zielerreichung und damit die «harte» Schulqualität in Frage stellen.

In den nicht-curricularen Fächern (namentlich Handarbeit / Hauswirtschaft / Werken, Gestalten, Musik) geht es nicht um das Erreichen von Lern- bzw. Kompetenzzielen, sondern um die Förderung des Entfaltens der musischen, kreativen sowie emotionalen Potentiale der Kinder und Jugendlichen. Dies insbesondere auch als Ausgleich zum Lernen in den curricularen Fächern. Der Ertrag aus dem Unterricht in den nicht-curricularen Fächern ist insoweit nicht messbar. Diese Fächer könnten demnach zwar beliebig abgebaut werden, ohne dass ein quantifizierbares Lerndefizit resultieren würde. Der Preis wäre jedoch ein Verlust an Ausgewogenheit bei der schulischen Förderung bzw. eine Verintellektualisierung der Schule, mithin ein Verlust an «weicher» Schulqualität. Diese Erkenntnisse (und die breit angekündigte Opposition gegen die Reduktionen, wie sie für diese Bereiche in der Basisvorlage angedacht worden waren; siehe nachstehend Ziff. 5.1.5) haben den Erziehungsrat dazu bewogen, für den nicht-curricularen Bereich einen Verzicht von höchstens 2 Lektionen als verantwortbar zu erachten.

5.1.2 Wissenschaftliche Befunde und interkantonaler Vergleich

Die PISA-Untersuchungen haben die Erkenntnis der Wissenschaft bestätigt, wonach ein direkter Zusammenhang zwischen dem Umfang des Unterrichts und dem Lernerfolg der Schülerinnen und Schüler besteht. Länder bzw. Kantone mit längerer Unterrichtszeit schneiden bei PISA tendenziell besser ab als Länder bzw. Kantone mit kürzerer Unterrichtszeit. Die Zahl und die Dauer der Schullektionen beeinflussen die Schulqualität. Der Schulunterricht kann nicht abgebaut werden, ohne dass beim Überschreiten einer Grenze die Schulqualität tangiert wird.

Der Bildungsbericht Schweiz 2010⁴, der sich statistisch auf das Jahr 2007 bezog, wies zwar für den Kanton St.Gallen im interkantonalen Vergleich der Unterrichtszeit Spitzenplätze aus. Laut neueren Grundlagen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), die sich auf das Schuljahr 2010/11 beziehen, hat sich das entsprechende Gefälle indessen verringert. Dies rührt daher, dass etliche Kantone mit Blick auf den künftigen Lehrplan 21 (vgl. Ziff. 5.1.3 nachstehend) ihre Unterrichtsdotations ausgebaut haben.

In der Basisvorlage (Botschaft, Ziff. 2.2.3.a) hat die Regierung dargelegt, dass der Kanton St.Gallen bei der Unterrichtszeit einen Vorsprung von 8 Prozent auf die Planwerte für den Lehrplan 21 aufweist, herrührend von mehr und längeren Lektionen sowie von weniger Schulferien. Mit der neuen Ferienregelung im Rahmen des XIII. Nachtrags zum Volksschulgesetz (Ausdehnung der Weihnachtsferien)⁵ reduziert sich der Vorsprung auf 6,5 Prozent.

⁴ Bildungsbericht Schweiz 2010 der Schweizerischen Koordinationsstelle für Bildungsforschung, Aarau 2010.

⁵ Vgl. 22.11.14A (ABI 2012, 1641 und 2150) bzw. Fussnote 3 erster Absatz vorstehend.

Wie Anhang 3 zu dieser Nachtragsbotschaft zeigt, steht der Kanton St.Gallen beim Unterrichtsumfang im interkantonalen Vergleich zurzeit auf Rang 11 (Anzahl Lektionen) bzw. Rang 3 (Unterrichtszeit in Stunden). Bei einem Abbau der in der Basisvorlage in Aussicht genommenen 5 Lektionen kommt er auf Rang 16 (Lektionen) bzw. Rang 5 (Stunden) zu liegen. Bei einem Abbau von 8 Lektionen rutscht er auf Rang 21 (Lektionen) bzw. Rang 9 (Stunden), bei einem Abbau von 11 Lektionen auf Rang 22 (Lektionen) bzw. Rang 11 (Stunden) ab.

5.1.3 Übergeordnetes Recht

Die Lektionentafel wird zwar grundsätzlich durch die Kantone in eigener Kompetenz bestimmt. Die Freiheit der Kantone erfährt jedoch verschiedene Einschränkungen durch übergeordnetes Recht (Konkordate, Bundesrecht). Dabei werden insbesondere Minimalanforderungen an Unterrichtsziele, -inhalte und -gefässe gestellt.

- (1) So schreibt die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat), welcher der Kanton St.Gallen mit Beschluss des Stimmvolkes beigetreten ist (sGS 211.41), in Konkretisierung des Sprachenkonzeptes vor, dass ab der 3. Primarklasse eine erste und ab der 5. Primarklasse eine zweite *Fremdsprache* unterrichtet wird und dass dabei am Ende der obligatorischen Schulzeit gleiche Kompetenzniveaus erreicht werden. Diese Vorschrift lässt für eine Kürzung des Fremdsprachenunterrichts nur wenig Raum. Gänzlich ausgeschlossen wäre ein vollständiger Verzicht, z.B. auf den Französischunterricht in der Primarschule.
- (2) Sodann werden im Vollzug des HarmoS-Konkordates sprachregional die Lehrpläne harmonisiert. Zu diesem Zweck wird für die Deutschschweiz ein einheitlicher Lehrplan (*Lehrplan 21*) erarbeitet. Der Lehrplan 21 bestimmt die von den Schülerinnen und Schülern zu erwerbenden Kompetenzen je Fachbereich. Wenn der Kanton St.Gallen Schulunterricht abbaut, so sind ihm auch von diesen Zielkompetenzen her Grenzen gesetzt. Etliche Kantone setzen den Unterrichtsumfang mit Blick auf den Lehrplan 21 hinauf (siehe oben Ziff. 5.1.2).
- (3) Mit Art. 12 Abs. 4 des neuen eidgenössischen Sportförderungsgesetzes vom 17. Juni 2011, in Vollzug ab 1. Oktober 2012 (AS 2011, 3953 / SR 415.0) schreibt der Bund den Kantonen ausserdem vor, in der Volksschule mindestens 3 Wochenlektionen *Sportunterricht* zu erteilen. (Er hat dies bereits im bisherigen Verordnungsrecht zur Sportförderung getan.) Damit kann der Sportunterricht vom vorliegend diskutierten Abbau nicht erfasst werden.

5.1.4 Blockzeiten

Art. 19 Abs. 3 VSG verpflichtet die Volksschule im Dienst des Familien- und Erwerbslebens dazu, in Kindergarten und Primarschule der Unterricht am Vormittag in Blockzeiten zu erteilen. Blockzeiten bedeuten, dass der Unterricht den Halbttag ausfüllt sowie jeden Tag zur gleichen Zeit beginnt und endet. Unterricht in Blockzeiten setzt damit eine Mindestzahl Unterrichtslektionen voraus. Ein Unterrichtsabbau, der eine gewisse Grenze überschreitet, führt namentlich im Kindergarten und auf der Unterstufe dazu, dass diese Mindestzahl nicht mehr erreicht wird. Generell wird die Stundenplanung in den Blockzeiten umso schwieriger, je weniger Unterrichtslektionen gesamthaft zur Verfügung stehen. Schulkinder, die während der Blockzeiten nicht unterrichtet werden, sind durch die Schule zu beaufsichtigen und verursachen insoweit einen Mehraufwand.

5.1.5 Fachbereiche

Die Kürzung von Schulunterricht ist erfahrungsgemäss zwischen den Vertretungen der Fachbereiche umstritten und Gegenstand von Verteilungskämpfen, wobei wenig Kompromissbereitschaft besteht. Dies hat zur Folge, dass Kürzungen letztlich vom Erziehungsrat «top-down» durchge-

setzt werden müssen. Dass dies im Vollzug des XIII. Nachtrags zum Volksschulgesetz nicht anders sein wird, zeigt die betont kritische Aufnahme der angedachten, auf nicht curriculare Unterrichtsgefässe fokussierten Reduktionen in der Vernehmlassung vom Sommer 2011 (vgl. Basisvorlage, Botschaft, Ziff. 9, dritter Abschnitt). «Top-down»-Entscheidungen fördern die Motivation der Lehrpersonen und das Klima in den Schulteams nicht. Sie sind auf das Unumgängliche zu beschränken.

5.1.6 Erwartungen an die Schule

Ein zu massiver Abbau von Schulunterricht steht schliesslich auch im Widerspruch zum Trend, dass gesellschaftliche Herausforderungen vermehrt der Schule zur Bewältigung überlassen werden. Stichworte dazu sind ethisches / ökologisches Verhalten, Sensibilisierung für die Genderproblematik, Gewalt- und Suchtprävention, Ernährungsgewohnheiten, Lebensberatung, Finanzplanung o.dgl. Die Schule soll sich zwar diesem Trend nicht ungefiltert hingeben. Ihr Kernauftrag bleibt es, den Schülerinnen und Schülern zum Erreichen der lehrplanmässigen Unterrichtsziele zu verhelfen. Sie kann sich dem Trend aber auch nicht völlig verschliessen, sondern muss auf gewisse Anliegen eingehen. Dabei ist sie auf Zeitgefässe angewiesen. Dies setzt einem Stundenabbau vor allem in den Bereichen Individuum und Gemeinschaft bzw. Mensch und Umwelt Grenzen.

5.2 Komplementäre Finanzierung durch Erhöhung der Lohnsumme

Wird das Potential für einen Unterrichtsabbau im Umfang von 8 Schüler-Lektionen vollständig ausgeschöpft, d.h. werden – über die 5 Lektionen für die Reduktion des vollen Unterrichtspensums von 28 auf 27⁶ Lektionen und für die Anrechnung der Pausenaufsicht im Kindergarten gemäss Basisvorlage hinaus – 3 weitere Lektionen für die Entlastung der Lehrpersonen mit einem Teilpensum ab 14 Lektionen gestrichen, so resultiert die «Mischvariante» 2c gemäss Anhang 2 zu dieser Nachtragsbotschaft. Die Folge ist, dass die Kostenneutralität des XIII. Nachtrags zum Volksschulgesetz um 4.8 Mio. Franken jährlich verfehlt wird; um 3.6 Mio. Franken zulasten der Gemeinden⁷ und um 1.2 Mio. Franken zulasten des Kantons⁸. Diese Überschreitung ist der Preis dafür, dass das breit gestützte Anliegen aufgenommen wird, die Lehrpersonen mit einem Teilpensum in die Entlastung von der Unterrichtsverpflichtung einzubeziehen.

6 Rechtliches

6.1 Zuständigkeit für den Abbau von Schulunterricht

Die Anzahl Lektionen der Schülerinnen und Schüler ergibt sich aus der Lektionentafel. Die Lektionentafel ist Bestandteil des Lehrplans. Der Lehrplan wird durch den Erziehungsrat erlassen und durch die Regierung genehmigt (Art. 14 Abs. 3 VSG). Die kompensatorische Reduktion des Schulunterrichts um 8 Lektionen im Zusammenhang mit dem XIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz obliegt somit dem Erziehungsrat, mit Genehmigung durch die Regierung.

6.2 Referendumsrechtliche Folge der Erhöhung der Lohnsumme

Die zusätzlich erforderliche Erhöhung der Lohnsumme der Lehrpersonen belastet den Kanton im Finanzausgleich mit 1.2 Mio. Franken jährlich (oben Ziff. 5.2.1). Dieser Betrag liegt unterhalb der Grenze von 1.5 Mio. Franken für das obligatorische Finanzreferendum nach Art. 6 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG). Damit kann die Frage offen gelas-

⁶ Respektive 26, 25 oder 24 Lektionen, vgl. Art. 77 VSG gemäss Entwurf in der Basisvorlage.

⁷ Netto-Aufwand für die partielle Erhöhung der Lohnsumme.

⁸ Finanzausgleich auf dem Brutto-Aufwand der Gemeinden für die partielle Erhöhung der Lohnsumme.

sen werden, ob Finanzausgleich-Zahlungen an eine erhöhte Lohnsumme, die aufgrund einer Änderung des *Volksschulgesetzes* ausgelöst werden, für das Finanzreferendum relevant sind vor dem Hintergrund, dass der Erlass über die Besoldung der Lehrpersonen, d.h. das *Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer*, von Verfassungs wegen vom Referendum ausgenommen ist (Art. 49 Abs. 2 der Kantonsverfassung [sGS 111.1; abgekürzt KV]; siehe auch Basisvorlage, Botschaft, Ziff. 8). Der XIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz, der in der Grundkonzeption kostenneutral war (vgl. Basisvorlage, Botschaft, Ziff. 7.1), unterliegt auch unter Berücksichtigung dieser ergänzenden Vorlage ausschliesslich dem fakultativen Gesetzesreferendum nach Art. 5 RIG.

7 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den ergänzenden Entwurf des XIII. Nachtrags zum Volksschulgesetz (Berufsauftrag) einzutreten und die Vorlage nach Massgabe der entsprechenden Verweise in den Fussnoten in 2. Lesung bzw. in 1. und 2. Lesung zu beraten.

Im Namen der Regierung

Martin Gehrer
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

Anhang 1: Auslegeordnung zur Entlastung der Lehrpersonen mit einem Teilpensum

A. Eine Entlastung von Teilzeit-Lehrpersonen ist entweder als Reduktion der Unterrichtszeit (nachstehend A1) oder geldwert (nachstehend A2) möglich.

(A1) Die Lohnberechnung bei einer Entlastung mit Reduktion der Unterrichtszeit bleibt gegenüber der Lohnberechnung nach bisherigem Recht unverändert. Die Bruchrechnung wird auf der Basis der bisherigen Anrechnung der zusätzlichen Präsenzverpflichtung abstrahiert, d.h. die bekannte, nicht ganz vollkommene Linearität der Lohntabelle bleibt bestehen (Sub-Anhang 1.1). Eine Linearisierung würde zu Verwerfungen beim Lohn für die einzelne Lehrperson bzw. bei der Lohnsumme für den gesamten Lehrkörper führen.

Im Gegensatz zu nicht-pädagogischen Berufen wird die hauptsächliche Arbeitszeit der Lehrpersonen nicht abstrakt in Stunden und Minuten, sondern in Unterrichtslektionen bemessen. Dies führt bei einer Reduktion der Unterrichtszeit zu Herausforderungen: Erstens werden konstante Pensen als Bezugspunkt für die Entlastung benötigt. Zweitens ist sicherzustellen, dass die Lehrpersonen auf der Zeitachse, d.h. während der immer wieder zu erneuernden Einsatzplanung, beim Verhältnis Pensum / Lohn rechtsgleich behandelt werden. Um diese beiden Bedingungen zu erfüllen, müssen Perioden bestimmt werden, für welche die Pensen geplant und arbeitsvertraglich festgelegt werden. Während dieser Perioden ist – gemessen am arbeitsvertraglich festgelegten Pensum – abwechselnd die Entlastung zu gewähren und nicht zu gewähren. Die Perioden können auf ein oder mehrere Semester oder Schuljahre festgelegt werden. Denkbare Modelle siehe Sub-Anhang 1.2 nachstehend, Beispiele für die entsprechende Lohnberechnung siehe Sub-Anhang 1.3. Für jede Lehrperson ist über die Entlastung und Nichtentlastung «Buch zu führen»; dies insbesondere auch mit Blick auf Stellenwechsel über die Gemeindegrenzen hinweg. Dieses System ist administrativ aufwändig.

(A2) Einfacher ist es, Teilzeit-Lehrpersonen eine Entlastung beim Vollpensum durch eine günstigere Lohnberechnung, konkret durch einen tieferen Divisor bei der Bruchrechnung, weiterzugeben (Sub-Anhang 1.4). Dieses System hat sich seit dem Jahr 1999 bei der Altersentlastung bewährt. Es würde zu einer vollkommenen Linearisierung der Lohntabelle führen

B. Jede Entlastung der Lehrpersonen führt zu einem Mehraufwand. Entweder ist kompensatorisch Schulunterricht abzubauen (gilt für A1 und A2). Oder es ist die Lohnsumme für den Lehrkörper zu erhöhen, weil dieser vergrössert werden muss (gilt für A1) oder weil der gleichen Zahl Lehrpersonen ein höherer Lohn bezahlt werden muss (gilt für A2). Der XIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz visierte bislang eine kompensatorische Unterrichtsreduktion an. Für die Entlastung der Vollzeit-Lehrpersonen um 1 Lektion sind 5 Schülerlektionen zu streichen.⁹

Eine Reduktion der Unterrichtszeit für Teilzeit-Lehrpersonen (A1) ist nicht nur administrativ aufwändig, sondern auch teurer als eine geldwerte Entlastung (A2), weil der Mehraufwand, den sie generiert, mit tieferen Teilpensen nicht linear abnimmt.

C. Der Erziehungsrat erachtet es als verantwortbar, in der St.Galler Volksschule Schulunterricht von maximal 8 Lektionen abzubauen.

D. Der Kanton muss dreistellige Mio.-Beträge einsparen und trifft zu diesem Zweck auch Massnahmen im Personalbereich, darunter auch zulasten der Lehrpersonen der Sekundarstufe II.

⁹ Inklusive Anrechnung der Pausenaufsicht im Kindergarten an das bezahlte Pensum.

Sub-Anhang 1.1: Lohnberechnung im Grundsatz

Annahme: Primar-Lehrperson im 11. Dienstjahr

Pensum	Lohnberechnung bisher		Lohnberechnung neu		Differenz
	Quotient	Franken	Quotient	Franken	Franken
28	$(28 + 2) / 30$	115'427	30 / 30	115'427	0
27	$(27 + 2) / 30$	111'579			3'848
26	$(26 + 2) / 30$	107'732	28 / 30	107'732	0
25	$(25 + 2) / 30$	103'884	27 / 30	103'884	0
24	$(24 + 2) / 30$	100'037	26 / 30	100'037	0
23	$(23 + 2) / 30$	96'189	25 / 30	96'189	0
22	$(22 + 2) / 30$	92'342	24 / 30	92'342	0
21	$(21 + 2) / 30$	88'494	23 / 30	88'494	0
20	$(20 + 1) / 30$	80'799	21 / 30	80'799	0
19	$(19 + 1) / 30$	76'951	20 / 30	76'951	0
18	$(18 + 1) / 30$	73'104	19 / 30	73'104	0
17	$(17 + 1) / 30$	69'256	18 / 30	69'256	0
16	$(16 + 1) / 30$	65'409	17 / 30	65'409	0
15	$(15 + 1) / 30$	61'561	16 / 30	61'561	0
14	$(14 + 1) / 30$	57'714	15 / 30	57'714	0
13	$(13 + 1) / 30$	53'866	14 / 30	53'866	0
12	$(12 + 1) / 30$	50'018	13 / 30	50'018	0
11	$(11 + 1) / 30$	46'171	12 / 30	46'171	0
10	$(10 + 1) / 30$	42'323	11 / 30	42'323	0
9	$(9 + 1) / 30$	38'476	10 / 30	38'476	0
8	$(8 + 1) / 30$	34'628	9 / 30	34'628	0
7	7 / 30	26'933	7 / 30	26'933	0
6	6 / 30	23'085	6 / 30	23'085	0
5	5 / 30	19'238	5 / 30	19'238	0
4	4 / 30	15'390	4 / 30	15'390	0
3	3 / 30	11'543	3 / 30	11'543	0
2	2 / 30	7'695	2 / 30	7'695	0
1	1 / 30	3'848	1 / 30	3'848	0

Sub-Anhang 1.2: Modelle für die Planung der Entlastung durch Reduktion der Unterrichtszeit

Modell 1: Entlastung um 1 Lektion im Rhythmus von 2 Schuljahren

→ Schuljahr 1 Entlastung um 2 Lektionen, Schuljahr 2 Entlastung um 0 Lektionen

→ Schuljahr 3 Entlastung um 2 Lektionen, ...

Modell 2: Entlastung um 1 Lektion im Rhythmus von 1 Schuljahr = 2 Semestern:

→ Semester 1 Entlastung um 2 Lektionen, Semester 2 Entlastung um 0 Lektionen

→ Semester 3 Entlastung um 2 Lektionen, ...

Modell 3: Entlastung um 1 Lektion im Rhythmus von 3 Schuljahren:

→ Schuljahr 1 Entlastung um 2 Lektionen, Schuljahr 2 Entlastung um 1 Lektion, Schuljahr 3 Entlastung um 0 Lektionen

→ Schuljahr 4 Entlastung um 2 Lektionen, ...

Modell 4: Entlastung um 0.5 Lektionen im Rhythmus von 2 Schuljahren:

→ Schuljahr 1 Entlastung um 1 Lektion, Schuljahr 2 Entlastung um 0 Lektionen

→ Schuljahr 3 Entlastung um 1 Lektion, ...

Modell 5: Entlastung um 0.5 Lektionen im Rhythmus von 1 Schuljahr = 2 Semestern:

→ Semester 1 Entlastung um 1 Lektion, Semester 2 Entlastung um 0 Lektionen

→ Semester 3 Entlastung um 1 Lektion, ...

Sub-Anhang 1.3: Beispiele für die Lohnberechnung während der Entlastung

Beispiel für Modelle 1, 2 und 3¹⁰ in Sub-Anhang 1.2 auf der Basis der Lohntabelle in Sub-Anhang 1.1:

Das arbeitsvertragliche Pensum beträgt 21 Lektionen.

Es werden aktuell 19 Lektionen gehalten.

Es wird aktuell der Lohn für das arbeitsvertragliche Pensum von 21 Lektionen bezahlt (= 23/30).

21
20
19

→ 23 / 30	88'494
21 / 30	80'799
20 / 30	76'951

Beispiel für Modelle 3¹¹, 4 und 5 in Sub-Anhang 1.2 auf der Basis der Lohntabelle in Sub-Anhang 1.1:

Das arbeitsvertragliche Pensum beträgt 21 Lektionen.

Es werden aktuell 20 Lektionen gehalten.

Es wird aktuell der Lohn für das arbeitsvertragliche Pensum von 21 Lektionen bezahlt (= 23/30).

21
20

→ 23 / 30	88'494
21 / 30	80'799

¹⁰ Schuljahr 1.

¹¹ Schuljahr 2.

Sub-Anhang 1.4: Lohnberechnung bei der geldwerten Entlastung

Annahme: *Primar-Lehrperson im 11. Dienstjahr*

Pensum	Lohnberechnung bei Entlastung durch Reduktion der Unterrichtszeit		Lohnberechnung bei Entlastung geldwert (günstigere Lohnberechnung)		Differenz
	Quotient	Franken	Quotient	Franken	Franken / Prozent
27	30 / 30	115'427	27 / 27	115'427	3'848 / 3,4
26	28 / 30	107'732	26 / 27	111'152	3'420 / 3,2
25	27 / 30	103'884	25 / 27	106'877	2'993 / 2,9
24	26 / 30	100'037	24 / 27	102'602	2'565 / 2,6
23	25 / 30	96'189	23 / 27	98'327	2'138 / 2,2
22	24 / 30	92'342	22 / 27	94'052	1'710 / 1,9
21	23 / 30	88'494	21 / 27	89'777	1'283 / 1,4
20	21 / 30	80'799	20 / 27	85'501	4'703 / 5,8
19	20 / 30	76'951	19 / 27	81'226	4'275 / 5,6
18	19 / 30	73'104	18 / 27	76'951	3'848 / 5,3
17	18 / 30	69'256	17 / 27	72'676	3'420 / 4,9
16	17 / 30	65'409	16 / 27	68'401	2'993 / 4,6
15	16 / 30	61'561	15 / 27	64'126	2'565 / 4,2
14	15 / 30	57'714	14 / 27	59'851	2'138 / 3,7
13	14 / 30	53'866	13 / 27	55'576	1'710 / 3,2
12	13 / 30	50'018	12 / 27	51'300	1'283 / 2,6
11	12 / 30	46'171	11 / 27	47'025	855 / 1,9
10	11 / 30	42'323	10 / 27	42'750	428 / 1,0
9	10 / 30	38'476	9 / 27	38'475	– 1 / 0,0
8	9 / 30	34'628	8 / 27	34'200	– 428 / – 1,2
7	7 / 30	26'933	7 / 27	29'925	2'993 / 11,1
6	6 / 30	23'085	6 / 27	25'650	2'565 / 11,1
5	5 / 30	19'238	5 / 27	21'375	2'135 / 11,1
4	4 / 30	15'390	4 / 27	17'100	1'710 / 11,1
3	3 / 30	11'543	3 / 27	12'825	1'231 / 11,1
2	2 / 30	7'695	2 / 27	8'550	855 / 11,1
1	1 / 30	3'848	1 / 27	4'275	427 / 11,1

Anhang 2: Lösungsvarianten zur Entlastung der Lehrpersonen mit einem Teilpensum

Variante 0 (Vorlage Regierung / vorb. Kommission)	Variante 1	Variante 2	Variante 3	Variante 4	Variante 5	Variante 6
Unterrichtszeit-Red. 28 = 1 Lektion ¹² Total erfasste LP: 27 bis 45 Prozent ¹³	<i>Variante 0 plus:</i> Unterrichtszeit-Red. 27 bis 21 = 1.0 L. Total erfasste LP: 54 Prozent	<i>Variante 0 plus:</i> Unterrichtszeit-Red. 27 bis 21 = 1.0 L. 20 bis 14 = 0.5 L. Total erfasste LP: 72 Prozent	<i>Variante 0 plus:</i> Unterrichtszeit-Red. 27 bis 22 = 1.0 L. 21 bis 15 = 0.75 L. 14 bis 8 = 0.5 L. Total erfasste LP: 80 Prozent	<i>Variante 0 plus:</i> geldwerte Entlastung 27 bis 21 L. Total erfasste LP: 54 Prozent	<i>Variante 0 plus:</i> geldwerte Entlastung 27 bis 14 L. Total erfasste LP: 72 Prozent	<i>Variante 0 plus:</i> Unterrichtszeit-Red. 26 bis 1 L. im Ermes- sen Gemeinde im Rahmen eines Pools Total erfasste LP: durch Gden. bestimmt.
5 Lektionen Abbau ¹⁴ oder Lohnkosten: - Gden. 6.2 Mio. - Kanton 2.1 Mio. Total 8.3 Mio.	10 Lektionen Abbau ¹⁴ oder Lohnkosten: - Gden. 11.2 Mio. - Kanton 3.7 Mio. Total 14.9 Mio.	11 Lektionen Abbau ¹⁴ oder Lohnkosten: - Gden. 12.9 Mio. - Kanton 4.3 Mio. Total 17.2 Mio.	12 Lektionen Abbau ¹⁴ oder Lohnkosten: - Gden. 13.9 Mio. - Kanton 4.7 Mio. Total 18.6 Mio.	8 Lektionen Abbau ¹⁴ oder Lohnkosten: - Gden. 9.4 Mio. - Kanton 3.2 Mio. Total 12.6 Mio.	10 Lektionen Abbau ¹⁴ oder Lohnkosten: - Gden. 12.1 Mio. - Kanton 4.1 Mio. Total 16.2 Mio.	Ausgehandelter Abbau von Schulun- terricht oder ausge- handelte Lohnsum- me bestimmen Entlastungspool
Vorteile: reale zeitliche Entlastung, wenn konsequent vollzogen				Vorteile: – gerecht – transparent / einfach – im Vergleich zur Reduktion Arbeitszeit (Varianten 1 bis 3) kostengünstig – kein Referendumsrisiko		Vorteile: – echte Entlastung – Gemeindeauto- nomie – lokal passende Lösungen
grosser Kreis erfasst				grosser Kreis erfasst		
Nachteile: – Gleichbehandlung rudimentär – Administration aufwändig – im Vergleich zur Lohnerhöhung (Varianten 4 und 5) teurer – Referendumsrisiko				Nachteil: politisches Handicap der Lohnerhöhung		Nachteil: – Restrisiko für opera- tive Rechtsstreitig- keiten

¹² Wer 27 Lektionen unterrichtet, versah bisher ein Teilpensum. Neu unterrichtet sie oder er im Vollpensum und erhält entsprechend den vollen Lohn (im Ergebnis Lohnerhöhung).

¹³ Je nach Anzahl Vollpensum mit 24 bis 27 Lektionen Unterricht gemäss neuem Recht.

¹⁴ Gerundete Werte.

Untervariante:

0b

5 Lektionen Abbau

plus Lektionsdauer
45 statt 50 Minuten

Vorteile:

- reale Entlastung
- math. gerecht
- selbstvollziehend
- theoretisch alle LP erfasst

Nachteil:

faktisch Oberstufen-LP nicht erfasst

Untervarianten: Aufwand über 5 Schülerlektionen wird auf Lohnsumme abgewälzt.

1b	2b	3b	4b	5b
5 Lektionen Abbau	5 Lektionen Abbau	5 Lektionen Abbau	5 Lektionen Abbau	5 Lektionen Abbau
plus Lohnkosten:	plus Lohnkosten:	plus Lohnkosten:	plus Lohnkosten:	plus Lohnkosten:
- Gden. 5.0 Mio.	- Gden. 6.7 Mio.	- Gden. 7.7 Mio.	- Gden. 3.2 Mio.	- Gden. 5.9 Mio.
- Kanton 1.6 Mio.	- Kanton 2.2 Mio.	- Kanton 2.6 Mio.	- Kanton 1.1 Mio.	- Kanton 2.0 Mio.
<u>Total 6.6 Mio.</u>	<u>Total 8.9 Mio.</u>	<u>Total 10.3 Mio.</u>	<u>Total 4.3 Mio.</u>	<u>Total 7.9 Mio.</u>

Untervarianten: Aufwand über 8 Schülerlektionen wird auf Lohnsumme abgewälzt.

1c	2c	3c	4c	5c
8 Lektionen Abbau	8 Lektionen Abbau	8 Lektionen Abbau	8 Lektionen Abbau	8 Lektionen Abbau
plus Lohnkosten:	plus Lohnkosten:	plus Lohnkosten:	plus Lohnkosten 0	plus Lohnkosten:
- Gden. 2.4 Mio.	- Gden. 3.6 Mio.	- Gden. 4.8 Mio.		- Gden. 2.4 Mio.
- Kanton 0.8 Mio.	- Kanton 1.2 Mio.	- Kanton 1.6 Mio.		- Kanton 0.8 Mio.
<u>Total 3.2 Mio.</u>	<u>Total 4.8 Mio.</u>	<u>Total 6.4 Mio.</u>		<u>Total 3.2 Mio.</u>

Untervarianten: Aufwand über 11 Schülerlektionen wird auf Lohnsumme abgewälzt.

2d	3d
11 Lektionen Abbau	11 Lektionen Abbau
plus Lohnkosten 0	plus Lohnkosten:
	- Gden. 1.2 Mio.
	- Kanton 0.4 Mio.
	<u>Total 1.6 Mio.</u>

Anhang 3: Kürzung des Schulunterrichts (interkantonaler Vergleich)

Die nachfolgende Zusammenstellung zeigt die Auswirkungen einer Kürzung des Schulunterrichts von 1 bis 12 Lektionen auf die Rangierung des Kantons St.Gallen im interkantonalen Vergleich.¹⁵ Dabei ist die neue Ferienregelung berücksichtigt.

	Unterrichtszeit in Lektionen	Rang	Prozent	Unterrichtszeit in Stunden	Rang	Prozent
Mittel D-EDK	10197	14	100,0 Prozent	7796	14	100,0 Prozent
St.Gallen heute	10257	11	100,6 Prozent	8226	3	105,5 Prozent
Kürzung 1 Lektion	10218	12	100,2 Prozent	8197	3	105,1 Prozent
Kürzung 2 Lektionen	10179	12	99,8 Prozent	8164	4	104,7 Prozent
Kürzung 3 Lektionen	10140	12	99,4 Prozent	8132	4	104,3 Prozent
Kürzung 4 Lektionen	10101	14	99,1 Prozent	8102	5	103,9 Prozent
Kürzung 5 Lektionen	10062	16	98,7 Prozent	8070	5	103,5 Prozent
Kürzung 6 Lektionen	10023	19	98,3 Prozent	8037	8	103,1 Prozent
Kürzung 7 Lektionen	9984	20	97,9 Prozent	8008	9	102,7 Prozent
Kürzung 8 Lektionen	9945	21	97,5 Prozent	7979	9	102,3 Prozent
Kürzung 9 Lektionen	9906	22	97,1 Prozent	7943	10	101,9 Prozent
Kürzung 10 Lektionen	9867	22	96,8 Prozent	7914	10	101,5 Prozent
Kürzung 11 Lektionen	9828	22	96,4 Prozent	7881	11	101,1 Prozent
Kürzung 12 Lektionen	9789	23	96,0 Prozent	7849	12	100,7 Prozent

¹⁵ Quelle für die Datenbasis: www.edk.ch.

XIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz (Berufsauftrag)

Ergebnis der 1. Lesung des Kantonsrates vom 21. Februar 2012 und ergänzender Entwurf der Regierung vom 21. August 2012

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Nachtragsbotschaft der Regierung vom 21. August 2012¹⁶ Kenntnis genommen und erlässt

als Gesetz:

I.

Das Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983¹⁷ wird wie folgt geändert:

Gewählte Lehrperson a) Grundsatz

*Art. 64.*¹⁸ Die Lehrperson wird vom Schulrat gewählt.

Führt die politische Gemeinde die Volksschule und wurde einer Schulkommission die unmittelbare Führung der Schule übertragen¹⁹, wird die Lehrperson von der Schulkommission gewählt.

Berufsauftrag a) Arbeitszeit und Ferien

*Art. 76bis (neu).*²⁰ **Arbeitszeit und Ferien der Lehrperson richten sich im Rahmen der Schulorganisation sachgemäss nach Arbeitszeit und Ferien des Staatspersonals.**

¹⁶ ABI 2012, ●●.

¹⁷ sGS 213.1.

¹⁸ Ergebnis der 1. Lesung des Kantonsrates vom 21. Februar 2012. Vom Kantonsrat in 2. Lesung zu beraten.

¹⁹ Art. 91 und 92 GG, sGS 151.2.

²⁰ Ergebnis der 1. Lesung des Kantonsrates vom 21. Februar 2012. Vom Kantonsrat in 2. Lesung zu beraten.

b) Inhalt und Aufteilung 1. volles Pensum

Art. 77.²¹ 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 erfüllt²²;**
- b) erfüllt die ___ Aufgaben, die mit der Vor- und Nachbereitung des Unterrichts ___ zusammenhängen ___;
- c) **führt und beurteilt²³ die Schülerinnen und Schüler und arbeitet mit Eltern²⁴, schulischen Diensten²⁵ sowie Behörden zusammen;**
- d) **wirkt bei Gestaltung, Organisation und Entwicklung der Schule mit;²⁶**
- e) **überprüft ihre Tätigkeit und bildet sich weiter.²⁷**

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. 77bis.²⁸ Die Lehrperson mit Teilpensum wird:

- a) **um 1 Lektion Unterricht je Woche entlastet, wenn das Pensum nach dem Arbeitsvertrag wenigstens 21 Lektionen Unterricht je Woche beträgt;**
- b) **um 0.5 Lektionen Unterricht je Woche entlastet, wenn das Pensum nach dem Arbeitsvertrag wenigstens 14 Lektionen Unterricht je Woche beträgt;**
- c) **nicht entlastet, wenn das Pensum nach dem Arbeitsvertrag weniger als 14 Lektionen Unterricht je Woche beträgt.**

Im Übrigen wird Art. 77 dieses Gesetzes sachgemäss angewendet.

b) Versammlungen

Art. 88.²⁹ 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.

²¹ Vom Kantonsrat am 21. Februar 2012 an die Regierung zurückgewiesen. Unveränderter Entwurf der Regierung vom 18. Oktober 2011. Vom Kantonsrat in 1. Lesung zu beraten.

²² Art. 78 VSG, sGS 213.1.

²³ Art. 30 VSG, sGS 213.1.

²⁴ Art. 92 ff. VSG, sGS 213.1.

²⁵ Insbesondere Art. 41 f. VSG, sGS 213.1.

²⁶ Vgl. insbesondere Art. 111 Abs. 3 VSG, sGS 213.1.

²⁷ Art. 79 VSG, sGS 213.1.

²⁸ Vom Kantonsrat am 21. Februar 2012 an die Regierung zurückgewiesen. Ergänzender Entwurf der Regierung vom ••. Vom Kantonsrat in 1. Lesung zu beraten.

²⁹ Ergebnis der 1. Lesung des Kantonsrates vom 21. Februar 2012. Vom Kantonsrat in 2. Lesung zu beraten.

Anwendbares Recht

*Art. 91bis.*³⁰ 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. 91ter und 91quater werden aufgehoben.*³¹

c) Zusammenkünfte mit den Lehrpersonen

*Art. 108. ...*³²

II.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.³³

³⁰ Ergebnis der 1. Lesung des Kantonsrates vom 21. Februar 2012. Vom Kantonsrat in 2. Lesung zu beraten.

³¹ Ergebnis der 1. Lesung des Kantonsrates vom 21. Februar 2012. Vom Kantonsrat in 2. Lesung zu beraten.

³² Aufhebung der Bestimmung von Art. 108 VSG durch den vom Kantonsrat am 24. April 2012 erlassenen XII. Nachtrag zum Volksschulgesetz.

³³ Ergebnis der 1. Lesung des Kantonsrates vom 21. Februar 2012. Vom Kantonsrat in 2. Lesung zu beraten.