



Kanton
Obwalden

Erläuterungen des Bildungs- und Kulturdepartements zu einem Nachtrag zur Lehrpersonenverordnung

17. Dezember 2019"

I. Ausgangslage

1. Auftrag BiG-Motion

An seinen Sitzungen vom 24. Mai 2018 und 29. Juni 2018 hat der Kantonsrat den Bericht zu verschiedenen Anpassungen der Bildungsgesetzgebung beraten und die Gesetzesanpassungen verabschiedet. Dies in Beantwortung der am 2. Dezember 2015 eingereichten Motion „Überprüfung und Anpassung des Bildungsgesetzes, um die Volks- und Kantonsschulen administrativ und finanziell zu entlasten“ (BiG-Motion). In seinem Bericht zur Motion hat der Regierungsrat unter Anderem verschiedene wesentliche Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen in einer Situationsanalyse mit interkantonalem Vergleich dargestellt. Der Bericht stellte weiter die Ergebnisse der Überprüfung des Arbeitsplatzes Schule (Projekt „APLASCHÜH“) dar. In der Vernehmlassung zur Motionsumsetzung forderten die Vernehmlassungsteilnehmenden Anpassungen bei verschiedenen Anstellungsbedingungen, wobei kein Konsens darüber herrschte, wie sie angepasst werden sollten.

Der Regierungsrat verzichtete im Rahmen der Motionsbeantwortung darauf, bereits Massnahmen im Bereich Anstellungsbedingungen vorzuschlagen und beauftragte das Bildungs- und Kulturdepartement, die Anstellungsbedingungen in einer Gesamtschau in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Sozialpartnern zu analysieren und Änderungen vorzuschlagen.

2. Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Kanton und Gemeinden

Eine zentrale Errungenschaft der Bildungsgesetzgebung (Bildungsgesetz [BiG; GDB 410.1]) sowie Verordnung über das Anstellungsverhältnis der Lehrpersonen (Lehrpersonenverordnung; [LPVO; GDB 410.12]) war die Vereinheitlichung der Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen. Alle Lehrpersonen im Kanton werden seither nach einheitlichen Grundsätzen angestellt und entlohnt. Im Grundsatz gilt für die Lehrpersonen die kantonale Personalverordnung (PVO; GDB 141.11), die lehrpersonenspezifischen Bestimmungen sind ergänzend in der Lehrpersonenverordnung geregelt.

Das Bildungsgesetz regelt in Art. 49ff die Kostentragung durch die Gemeinden. Während der Kanton die Anstellungsbedingungen festlegt, tragen die Gemeinden gemäss Art. 49 BiG die Kosten der Volksschulstufe. Neben den Investitionen in die Infrastruktur und weiteren Kosten sind dies insbesondere die Lohnkosten der Lehrpersonen und der Schulverwaltung. Der Kanton auf der anderen Seite trägt die Kosten des Gymnasiums, der Berufsbildung und der Tertiärbildung. Dies bedeutet, dass die Gemeinden rund drei Viertel der gesamten Lohnkosten tragen. Bei der Anpassung der Anstellungsbedingungen sind deshalb die Gemeinden stark betroffen, weshalb sie bei der Erarbeitung besonders einbezogen wurden.

3. Überprüfung Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen

3.1 Projektorganisation und Vorgehen

Für die Erarbeitung der Grundlagen entschied sich das Bildungs- und Kulturdepartement für ein zweistufiges Vorgehen. In einer Arbeitsgruppe wurde in Zusammenarbeit mit den Schulleitungen, den Rektoren, den Lehrpersonenverbänden und dem Personalamt Massnahmenvorschläge erarbeitet. Dabei waren alle Arbeitsgruppenmitglieder aufgefordert, Massnahmenvorschläge schriftlich zu formulieren und gegenseitig zu kommentieren. Mit diesem Vorgehen konnte der Konsens bzw. Dissens zu einzelnen Vorschlägen für die nächste Projektphase transparent dargestellt werden.

Die Arbeitsgruppe erarbeitete so insgesamt 18 Massnahmenvorschläge.

In der zweiten Projektphase sichtete eine Steuergruppe unter der Leitung des Vorstehers des Bildungs- und Kulturdepartements mit Vertretungen aller Gemeinderäte des Kantons sowie der

Verwaltung diese Massnahmenvorschläge. Sie beriet den Vorsteher des Bildungs- und Kulturdepartements bei der Entscheidung, welche Massnahmenvorschläge weiter zu verfolgen und in den politischen Prozess einzubringen seien. Die Massnahmenvorschläge, welche mit Anpassungen der Vollzugsrichtlinien auf Departementsebene behandelt werden konnten, prüfte die Steuergruppe nicht und gab sie dem Departement zur Prüfung und Bearbeitung.

Im Anhang sind alle Massnahmenvorschläge der Arbeitsgruppe sowie die Empfehlung der politischen Steuergruppe zu deren Bearbeitung in einer Kurzversion zusammengefasst.

II. Massnahmen

Im Folgenden werden die Massnahmen dargestellt, welche die politische Steuergruppe dem Departementsvorsteher zuhanden des politischen Prozesses vorschlug. Zunächst werden dabei die Massnahmenvorschläge dargestellt, welche ohne Anpassung der Lehrpersonenverordnung angegangen werden können. Das Kapitel 5 stellt danach drei Gesetzesanpassungen der Lehrpersonenverordnung dar.

4. Massnahmen ohne Verordnungsanpassung

Die Massnahmen zum Erhalt des Lohnsystems werden durch die jährlichen Budgetbeschlüsse gefällt. In der Arbeits- wie auch der Steuergruppe wurde als zentralste Massnahme bei der Überprüfung der Anstellungsbedingungen der Bedarf einer strukturellen Lohnmassnahme festgestellt.

4.1 Strukturelle Lohnmassnahme

Wie bei der kantonalen Verwaltung sind die Löhne der Lehrpersonen im Vergleich mit anderen Kantonen tiefer. In den letzten Jahren haben sich zudem die Löhne nicht entsprechend der im Lohnsystem hinterlegten Parameter entwickelt. Die Arbeitsgruppe schlug dazu verschiedene Massnahmen vor. Die Steuergruppe mit den Vertretungen der Gemeinderäte unterstützte in ihrer Diskussion eine strukturelle Lohnmassnahme explizit.

Gemäss Art. 27 LPVO legt der Regierungsrat die Lohnentwicklung der Lehrpersonen fest. Mit der Genehmigung des Budgets 2020 am 5. Dezember 2019 bewilligte der Kantonsrat neben der ordentlichen Lohnsummenentwicklung von 0,9 Prozent eine strukturelle Lohnmassnahme von 1,0 Prozent der Lohnsumme ab August 2020 (vgl. Bericht zum Budget 2020; S. 25). Diese strukturelle Lohnmassnahme löst im Jahr 2020 bei den Gemeinden Kosten von Fr. 225 000.– aus. Der Regierungsrat stellte zudem in Aussicht, dass er unter Berücksichtigung der finanziellen Mittel auch für die Jahre 2021 und 2022 eine strukturelle Lohnmassnahme von 1,0 Prozent der Lohnsumme einsetzen will. Das Ziel des Regierungsrats besteht darin, die Löhne soweit anzuheben, dass die Differenz zum Durchschnittslohn in der Benchmarkregion noch maximal fünf Prozent beträgt.

Mit diesen Entscheiden wird der wichtigsten Forderung, die im Rahmen der Überprüfung der Anstellungsbedingungen formuliert wurde, Rechnung getragen.

Seit Einführung des geltenden Lohnsystems im Jahr 1999 wurden die Lohnentwicklung der Lehrpersonen immer analog der Verwaltungslöhne festgelegt. Die Projektsteuergruppe diskutierte, ob aufgrund des leicht höheren Bedarfs an Lohnsummenentwicklung bei den Lehrpersonen als bei der Verwaltung, die Lohnsummenentwicklung entkoppelt werden sollte. Sie verwarf diesen Massnahmenvorschlag aber mit Verweis darauf, dass die unterschiedliche Lohnsummenentwicklung schwierig zu kommunizieren sei.

4.2 Massnahmen in der Regelungskompetenz des Departements

Die Steuergruppe hat zudem weitere Massnahmen, welche durch das Bildungs- und Kulturdepartement erlassene Vollzugsrichtlinien betreffen, zur Umsetzung oder Überprüfung dem Departement übergeben. Folgenden Themen in der Regelungskompetenz des Departements werden geprüft und ggf. angepasst:

- Flexibilisierung der Mitbeteiligung der Lehrpersonen an den Weiterbildungskosten;
- Zulassungskriterien für Intensivweiterbildungen;
- Anpassung Verteilung Arbeitsfelder im beruflichen Auftrag der Lehrpersonen der Kantonsschule;
- Dämpfung der Pensen- und Lohnschwankungen (Sek II).

Das Bildungs- und Kulturdepartement prüft diese Massnahmenvorschläge in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Schulpartnern bis im Sommer 2020.

5. Anpassung der Lehrpersonenverordnung

Die breite Überprüfung der Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen hat ergeben, dass aus Sicht der politischen Steuergruppe auf gesetzgeberischer Ebene ein Handlungsbedarf besteht. Folgende Anpassungen schlägt der Regierungsrat vor.

5.1 Reduktion Altersentlastung

Im Rahmen der Finanzstrategie 2027+ hat der Regierungsrat beim Personal diverse Einsparungen beschlossen. Dabei hat er auch die Reduktion der Altersentlastung zwischen 55 und 59 Jahren der Lehrpersonen der Kantonsschule Obwalden und des Berufs- und Weiterbildungszentrums beschlossen. Im Rahmen der BiG-Motion wurde diese Massnahme mit einem interkantonalen Vergleich dargestellt (Botschaft des Regierungsrats zur Umsetzung der Motion betreffend Überprüfung und Anpassung Bildungsgesetz vom 27. März 2018: S. 58). Die Umsetzung dieser Massnahme hat der Regierungsrat an das Projekt Überarbeitung Anstellungsbedingungen Lehrpersonen verwiesen. In der Projektarbeitsgruppe wurde der Massnahmenvorschlag sehr kritisch beurteilt, die Projektsteuergruppe hat aufgrund des klaren Auftrags des Regierungsrats auf eine Stellungnahme verzichtet.

Gemäss Art. 13 LPVO reduziert sich heute das Unterrichtspensum von Lehrpersonen ab dem vollendeten 50. Altersjahr um eine, ab dem vollendeten 55. Altersjahr um zwei und ab dem vollendeten 60. Altersjahr um drei Lektionen. Im interkantonalen Vergleich ist die aktuelle Regelung grosszügig. Mit der vorgeschlagenen Anpassung wird die Altersentlastung auf das Niveau der umliegenden Kantone reduziert.

Bei der Beratung der Lehrpersonenverordnung im Jahr 2008 führte der Kantonsrat diese Regelung gegen den Willen des Regierungsrats ein, welcher eine Regelung einer Entlastung von mit zwei Lektionen ab 55 Jahren und von drei Lektionen ab 60 Jahren für die Volksschule vorschlug. Die Mehrheit des Kantonsrats argumentierte damals damit, dass mit der Vorlage des Regierungsrats für die Lehrpersonen der Volks- und der kantonalen Schulen unterschiedliche Regelungen gegolten hätten. Sie legte deshalb die grosszügigere Regelung der kantonalen Schulen für alle Lehrpersonen fest.

Mit der nun vorgeschlagenen Massnahme soll die Altersentlastung der Lehrpersonen an die Regelung der anderen Kantone sowie der Verwaltungsangestellten angeglichen werden. Gemäss Art. 18 Abs. 1 Bst. c und d PVO) erhalten die Verwaltungsangestellten ab dem 50. Altersjahr eine zusätzliche Ferienwoche und ab dem 60. Altersjahr zwei Ferienwochen.

Die bestehende Regelung in Art. 13 LPVO gilt für alle Lehrpersonen. Mit der vorgeschlagenen Änderung ist entsprechend beim Kanton und den Gemeinden mit Einsparungen zu rechnen.

Beim Kanton belaufen sich die Minderausgaben auf rund Fr. 90 000.–, bei den Gemeinden belaufen sie sich auf insgesamt rund Fr 175 000.–.

5.2 Neueinstufung Kindergartenlehrpersonen

In der Projektarbeitsgruppe wurde von Seiten der Schulleitenden der Massnahmenvorschlag einer Neueinstufung der Kindergartenlehrpersonen eingebracht. Die Projektsteuergruppe unterstützt diesen Vorschlag und schlägt ihn zur Umsetzung vor.

Die Kindergartenlehrpersonen sind bisher in der Funktionsstufe 9, eine Lohnstufe unter den Primarlehrpersonen, eingestuft. Historisch kann diese Unterscheidung mit unterschiedlichen Ausbildungen begründet werden. Seit der Einführung der Pädagogischen Hochschulen in den 1990er Jahren hat sich die Ausbildungssituation aber verändert. Heute besuchen Lehrpersonen, die im Kindergarten unterrichten, die gleiche Ausbildung wie Primarlehrpersonen. Diverse Kantone haben deshalb in den letzten Jahren die Kindergartenlehrpersonen neu eingestuft. Dabei sind die Kantone unterschiedlich vorgegangen. Der Kanton Nidwalden beispielsweise hat nur die Löhne der Kindergartenlehrpersonen angehoben, welche ein Diplom an einer Pädagogischen Hochschule erworben haben. Altrechtlich ausgebildete Lehrpersonen bleiben in einem tieferen Lohnband. Eine ähnliche Vorlage ist im Kanton Zürich in Diskussion. Andere Kantone wie der Kanton Luzern haben alle Kindergartenlehrpersonen ins gleiche Lohnband wie die Primarlehrpersonen eingestuft.

Mit der Anpassung des Anhangs der Lehrpersonenverordnung sollen die Kindergartenlehrpersonen von der Funktionsstufe 9 in die Funktionsstufe 10 gehoben und damit den Primarlehrpersonen gleichgestellt werden. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Kindergartenlehrpersonen heute die gleiche Ausbildung absolvieren, wie die Lehrpersonen der Primarschule. Die altrechtlich ausgebildeten Lehrpersonen sollen aufgrund ihrer Erfahrung und im Sinne der Lohngerechtigkeit weiterhin ihren neurechtlich ausgebildeten Kolleginnen und Kollegen gleichgestellt bleiben und deshalb ebenfalls in die Funktionsstufe 10 gehoben werden.

Mit der Überführung der Kindergartenlehrpersonen in die Funktionsstufe 10 sollen die Löhne der Kindergartenlehrpersonen individuell so angehoben werden, dass sich ihr Lohn im neuen Lohnband im Mittelfeld befindet. Es ist damit mit einer Lohnerhöhung von durchschnittlich Fr. 300.– bis Fr. 400.– zu rechnen. Aufgrund der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden bezahlen die Gemeinden die gesamten Lohnkosten der Volksschullehrpersonen. Über alle Gemeinden gerechnet ist für diese Massnahme mit Mehrkosten von rund Fr. 180 000.– zu rechnen.

5.3 Schaffung eines Klassenpools

5.3.1 Ausgangslage

Die Arbeit der Lehrpersonen, insbesondere der Klassenlehrpersonen ist durch die Zusammensetzung der Klassen geprägt. Das Lernklima und die Arbeitseffizienz werden durch diese stark beeinflusst. Zudem hat die Zusammensetzung der Klassen einen erheblichen Einfluss auf den Arbeitsaufwand der Klassenlehrpersonen. Sie sind neben der Klassenführung die erste Ansprechperson für die Eltern, für die schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen sowie weitere Fachstellen. Der Aufwand als Klassenlehrperson wird gemäss Anhang 1, Ziff. 1.1 der Lehrpersonenverordnung mit der Reduktion der Unterrichtsverpflichtung um eine Lektion abgegolten.

5.3.2 Neuer Klassenpool

Zu den Aufgaben der Klassenlehrpersonen gehören gemäss Art. 11 der Vollzugsrichtlinien über die Lehrpersonenverordnung (Version Volksschule) die Vorbereitung und Führung der Beurteilungsgespräche, die Besprechungen mit Fachpersonen, Eltern und Behörden sowie die Klassenadministration. Mit dem Klassenpool sollen den Klassenlehrpersonen und gegebenenfalls

Fachlehrpersonen zusätzliche Ressourcen für die Erfüllung ihrer Aufgabe zur Verfügung gestellt werden. In der Lehrpersonenverordnung sind in Art. 30 „Schulleitungspool“ und in Art. 31 „Betriebs- und Schulentwicklungspool“ bereits zwei andere Pools verankert. Diese regeln die Abgeltung der über die Arbeit im Klassenverband hinausgehenden Arbeiten für die Schule und die Abgeltung der Schulleitungsaufgaben. Neu soll unter Art. 31a der „Klassenpool“ geschaffen werden. Dieser soll für die Unterstützung der Lehrpersonen in schwierigen Klassensituationen gesprochen werden.

5.3.3 *Ausgewiesener Bedarf*

In der Arbeitsgruppe des Projekts „Überprüfung Anstellungsbedingungen Lehrpersonen“ wurde eine zweite Klassenlehrperson-Lektion vorgeschlagen, nachdem diese Forderung im Bericht der Projektgruppe „Arbeitsplatz Schule Überprüfung Handlungsbedarf“ (APLASCHÜ) im Jahr 2012 bereits gestellt und intensiv diskutiert wurde. Die politische Steuergruppe anerkannte den grundsätzlichen Bedarf, sprach sich aber gegen eine flächendeckende Einführung einer zweiten Klassenlehrerlektion aus. Sie beauftragte deshalb das Departement, eine alternative Lösung zu suchen. In Zusammenarbeit mit der Schulleiterkonferenz erarbeitete das Departement darauf den vorliegenden Vorschlag zur Schaffung eines Klassenpools.

Um auf herausfordernde Situationen in den Schulen zu reagieren, haben in den letzten Jahren verschiedene Gemeinden zusätzliche Entlastungsgefässe für die Lehrpersonen geschaffen. Mit diesen Ressourcen reagierten die Gemeinden auf die Herausforderungen in den Schulen. Mit der Weiterführung der Koordination, welche mit dem Bildungsgesetz von 2006 sowie der Lehrpersonenverordnung von 2008 erreicht wurde, soll mit dem Klassenpool in der Lehrpersonenverordnung die rechtliche Grundlage geschaffen werden.

5.3.4 *Umsetzung*

Über den Einsatz der Ressourcen aus dem Klassenpool entscheidet gemäss Art. 127 BiG die Schulleitung. Die Schulleitung entscheidet in Absprache mit den Lehrpersonen über den Einsatz der Mittel. Diese können in Form einer zusätzlichen Unterstützung im Unterricht oder durch eine Entlastung der Klassenlehrperson eingesetzt werden.

Es besteht für die Lehrpersonen kein Anspruch auf Ressourcen aus dem Klassenpool. Die Schulleitung entscheidet aufgrund ihrer Situationseinschätzung über die Verteilung des Pools. Entlastungen aus dem Klassenpool sind zeitlich beschränkt. Sie können kurzfristig oder bis maximal für ein Schuljahr gesprochen werden. Danach muss die Klassensituation neu beurteilt werden. Eine flächendeckende Verteilung des Klassenpools in den Schulteams („Giesskannenprinzip“) ist nicht zulässig.

Wie beim Schulleitungspool sowie dem Betriebs- und Schulentwicklungspool soll der Kanton in der Lehrpersonenverordnung im Sinn der Koordination eine Minimalvorgabe machen. Aufgrund der Rückmeldungen der Gemeindeschulen soll diese bei minimal $\frac{3}{4}$ Lektionen bzw. 2,59 Stellenprozent pro Klasse liegen.

Der neu zu schaffende Klassenpool soll nur für die Volksschulen der Gemeinden gelten. An der Kantonsschule und am Berufs- und Weiterbildungszentrum ist die Schaffung eines Klassenpools aufgrund der anderen Organisation der Schulen sowie der Rolle der Klassenlehrpersonen nicht vorgesehen. Dem Kanton entstehen dadurch keine Zusatzkosten.

5.3.5 *Folgen für die Gemeinden*

Die zusätzlichen Kosten der Gemeinden hängen einerseits von der Anzahl Klassen ab, andererseits davon, ob bereits bestehende Entlastungsgefässe in den Klassenpool überführt werden können. Folgende Grafik stellt, basierend auf der Bildungs- und Beratungsstatistik 2019, den zusätzlichen Pensenbedarf pro Gemeinde dar:

Gemeinde	Sarnen	Alpnach	Sachseln	Kerns	Engelberg	Giswil	Lungern	Total
Anzahl Klassen	55	35	27	42	20	24	14	217
Pensenbedarf	142%	91%	70%	109%	52%	62%	36%	562%

Abb. 1: Anzahl Klassen pro Gemeinde und zusätzlicher Pensenbedarf in Prozent

5.4 Inkrafttreten

Der Regierungsrat legt das Inkrafttreten fest. Die Anpassungen der Lehrpersonenverordnung sollen per 31. August 2021 in Kraft gesetzt werden.

6. Die Änderungen im Einzelnen

6.1 Änderung von Art. 13 LPVO

In Art. 13 Abs. 1 LPVO wird die Bestimmung, wonach sich die Unterrichtsverpflichtung von Lehrpersonen ab dem 55. Altersjahr um eine zweite Lektion vermindert, ersatzlos gestrichen. Neu vermindert sich demnach die Unterrichtsverpflichtung ab dem 50. Altersjahr um eine Lektion und ab dem 60. Altersjahr um drei Lektionen.

6.2 Änderung von Art. 30 Abs. 1 LPVO

Es wird die gleiche Formulierung wie im neuen Art. 31a Abs. 1 übernommen. Die Änderung ist somit rein redaktionell.

6.3 Art. 31a LPVO (Neuer Artikel)

In Abs. 1 wird der Klassenpool definiert und die minimale Dotation von $\frac{3}{4}$ Lektion pro Klasse definiert.

Gemäss Abs. 2 gilt diese Regelung für die Volksschulstufe. Die Rolle der Klassenlehrpersonen am Gymnasium und am Berufs- und Weiterbildungszentrum unterscheidet sich von der Klassenlehrerfunktion in der Volksschule.

Abs. 3 definiert den Klassenpool genauer. Die Lehrpersonen können durch den Klassenpool entlastet werden und die bedarfsgerechte Zuweisung der Ressourcen werden durch die Schulleitung festgelegt. Dadurch wird festgelegt, dass der spezifische Bedarf für die Vergabe der Ressourcen entscheidend ist. Eine ungeprüfte gleichmässige Verteilung auf alle Lehrpersonen ("Giesskannenprinzip") soll damit ausgeschlossen werden.

Weitere Details zum Klassenpool können gemäss Art. 41 LPVO vom Bildungs- und Kulturdepartement in Vollzugsrichtlinien geregelt werden.

6.4 Änderung von Anhang 1 der Lehrpersonenverordnung

Im Anhang 1 wird unter Ziffer 2.1 die Funktionsstufe von L9 auf L10 angehoben. Alle weiteren Bestimmungen für den Kindergarten bleiben in Kraft.

7. **Anpassung der Personalverordnung**

Basierend auf einem Änderungsvorschlag aus der Arbeitsgruppe diskutierte die politische Steuergruppe die Schaffung eines Vaterschaftsurlaubes. Sie sprach sich dabei für die Schaffung eines zweitägigen Urlaubs aus. Es herrschte dabei Konsens, dass eine solche Massnahme nicht nur für die Lehrpersonen gelten soll und im Rahmen einer allfälligen Anpassung der Personalverordnung zu prüfen wäre.

Anhang:

- Massnahmenvorschläge Arbeitsgruppe Kurzversion

Beilagen:

- Synopse