



Motion von Peter Letter, Philip C. Brunner, Daniel Thomas Burch, Daniel Marti, Thomas Meierhans, Karl Nussbaumer, Cornelia Stocker und Silvia Thalmann betreffend Abschaffung der Automatismen bei der Beförderung der gemeindlichen Lehrpersonen (Vorlage Nr. 2598.1 - 15120)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 28. März 2017

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsrätinnen und Kantonsräte Peter Letter, Philip C. Brunner, Daniel Thomas Burch, Daniel Marti, Thomas Meierhans, Karl Nussbaumer, Cornelia Stocker und Silvia Thalmann haben am 14. März 2016 die Motion betreffend Abschaffung der Automatismen bei der Beförderung der gemeindlichen Lehrpersonen eingereicht. Der Kantonsrat hat die Motion an seiner Sitzung vom 31. März 2016 an den Regierungsrat zur Bericht und Antrag überwiesen.

Der Regierungsrat erstattet Ihnen hierzu Bericht und gliedert diesen wie folgt:

- 1. In Kürze**
- 2. Aktueller Einstufungs- und Beförderungsmechanismus**
 - 2.1 Generelles
 - 2.2 Einstufung
 - 2.3 Beurteilung und Beförderung
- 3. Beurteilung der geltenden Regelungen**
 - 3.1 Generelles
 - 3.2 Aufstieg ohne Umstieg
 - 3.3 Zweckmässig und effizient
- 4. Haltung der Gemeinden**
- 5. Postulat von Manuel Brandenberg et al.**
- 6. Antrag**

1. In Kürze

Sofern die Beförderung von Lehrpersonen einzig auf Basis von Leistungsbeurteilungen erfolgen soll, ist dies mit erheblichem personellem Mehraufwand für die Schulleitungspersonen verbunden. Dem Betriebsaufwand ginge zudem ein erheblicher Erarbeitungsaufwand voraus, während der Ertrag selbst bezweifelt werden muss. Die Gemeinden kommen zum gleichen Urteil wie der Regierungsrat, der die Umsetzung der Motion ablehnt. Der Kantonsrat hat das gleichgelagerte Postulat auf Stufe Kanton für Polizei und kantonale Lehrpersonen als nicht erheblich erklärt.

In der kantonalen Gesetzgebung werden die Anstellungsbedingungen für Lehrpersonen gemeindeübergreifend geregelt, damit für den gleichlautenden Berufsauftrag grundsätzlich der gleiche Lohn bezahlt werden soll, gleiche Beförderungskriterien zur Anwendung kommen sollen und letztendlich innerhalb des Kantons Zug keine Konkurrenzsituation unter den Schulgemeinden nur basierend auf der Finanzkraft einer Gemeinde gefördert werden soll. Die Beschränkung auf die Mindestvorgabe wurde bei der heutigen Gesetzgebung bewusst gewählt, um den Handlungsspielraum der Gemeinden zu stärken.

Differenzierung ist gewollt

In § 6 Abs. 6 des Gesetzes über das Dienstverhältnis und die Besoldung der Lehrpersonen an den gemeindlichen Schulen (Lehrpersonalgesetz) vom 21. Oktober 1976 (LPG; BGS 412.31) wird die Einteilung der Gehaltsklassen in zehn Gehaltsstufen ohne Verweis auf das Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz) vom 1. September 1994 (PG; BGS 154.21) geregelt. Mit der separaten Erwähnung der zehn Gehaltsstufen in § 6 Abs. 6 LPG unterstrich der Gesetzgeber bereits beim Beschluss dieses Absatzes, dass eine Differenzierung zwischen den Besoldungsstrukturen von Lehrpersonen und Angestellten der öffentlichen Verwaltung gewollt ist.

Missverhältnis zwischen Aufwand und Ertrag

Sofern die Beförderung von Lehrpersonen auf Basis von Leistungsbeurteilungen erfolgen soll, ist dies mit erheblichem personellem Mehraufwand für die Schulleitungspersonen verbunden, die für die Beurteilung der Lehrpersonen verantwortlich sind. Die Führungsspanne bzw. die Anzahl von unmittelbar unterstellten Mitarbeitenden je Schulhausleiterin oder -leiter ist gross. Mit den heute zur Verfügung stehenden Ressourcen ist eine objektive und gerechte Leistungsbeurteilung nicht zu bewerkstelligen und der Ertrag stünde in der Folge in einem ungünstigen Verhältnis zum betriebenen Aufwand. Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 27. Oktober 2016 das gleichgelagerte Postulat auf Stufe Kanton für Polizei und kantonale Lehrpersonen (Vorlage 2591) als nicht erheblich erklärt. Auch hier wurden insbesondere Aufwand und Ertrag als unverhältnismässig beurteilt.

Gemeinden gegen Systemwechsel

Die Motion will den Spielraum der Gemeinden für die Gestaltung der Beförderungen und der Saläre erhöhen. Auch für die Gemeinden überwiegen allerdings die Nachteile. Sie heben speziell hervor, dass das Anliegen der Motionäre mit den aktuell verfügbaren personellen Ressourcen nicht umsetzbar wäre. Die Gemeinden sprechen sich einstimmig dafür aus, die Motion nicht erheblich zu erklären. Da sich die Gemeinden in hohem Masse an den Schulkosten beteiligen und für die Anstellung sowie die Beförderung der Lehrpersonen zuständig sind, wäre der beabsichtigte Eingriff in die Gemeindeautonomie nach Auffassung des Regierungsrats unverhältnismässig.

2. Aktueller Einstufungs- und Beförderungsmechanismus

2.1. Generelles

Vom übrigen Staatspersonal differenzierte Beförderungsmechanismen von Lehrpersonen sind keine Exklusivität des Kantons Zug, sondern bestehen auch in anderen Kantonen. Die Besoldung der Lehrpersonen der gemeindlichen Schulen ist im LPG auf kantonaler Ebene geregelt. In der kantonalen Gesetzgebung werden die Anstellungsbedingungen für Lehrpersonen gemeindeübergreifend geregelt, damit für einen gleichlautenden Berufsauftrag grundsätzlich der gleiche Lohn bezahlt wird, gleiche Beförderungskriterien zur Anwendung kommen und letztendlich innerhalb des Kantons Zug keine Konkurrenzsituation unter den Schulgemeinden nur basierend auf der Finanzkraft einer Gemeinde befördert wird.

2.2. Einstufung

§ 2 LPG hält fest, dass der Kanton für die Besoldung der gemeindlichen Lehrpersonen verbindliche Mindestvorgaben unter Berücksichtigung des in den §§ 4 und 7 LPG umschriebenen Berufsauftrages macht. Gemäss heute geltendem Recht können die Gemeinden als Arbeitgeber frei entscheiden, ob sie über die kantonalen Mindestvorgaben hinausgehen wollen. Die Be-

schränkung auf die Mindestvorgabe wurde bei der heutigen Gesetzgebung bewusst gewählt, um den Handlungsspielraum der Gemeinden zu stärken. Die Stärkung der Position der Gemeinden wurde zudem mit der Einführung der Normpauschale bewusst unterstrichen.

In § 3 LPG wird die Finanzierung des Kantons an die Aufwendungen für Besoldungen der gemeindlichen Schulen geregelt. Die Normpauschale wurde im Rahmen des Zugerischen Finanzausgleichs (ZFA) erstmals im Sinne von einmalig auf das Inkrafttreten per 1. Januar 2008 unter Berücksichtigung der in § 3 Abs. 1 LPG aufgeführten Kriterien berechnet. Hauptkriterium waren dabei die Aufwendungen für die Lehrerbeseoldung, wovon durch die Normpauschale bei der erstmaligen Berechnung 50 % mitberücksichtigt wurden. Die Normpauschale wird heute vom Regierungsrat analog zur Teuerungszulage an das Staatspersonal regelmässig angepasst (§ 3 Abs. 3 LPG). Gemäss § 3 Abs. 4 LPG kann der Regierungsrat zudem die Normpauschale anpassen, wenn sich die Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen nicht kostenneutral ändern bzw. wenn der Kanton für alle Gemeinden eine Strukturänderung verordnet, welche auf die Aufwendungen der gemeindlichen Schulen erhebliche Auswirkungen haben.

§§ 6 Abs. 2 und 4 LPG regelt präzise die Anfangseinstufung der einzelnen Lehrpersonen-Kategorien, wobei sich die Gehaltsklassen an den Gehaltsklassen des Personalgesetzes orientieren. § 6 Abs. 2 LPG verweist explizit auf die Gehaltsklassen des Personalgesetzes. In § 6 Abs. 6 LPG wird die Einteilung der Gehaltsklassen in zehn Gehaltsstufen geregelt – ohne Verweis auf das Personalgesetz. Mit der separaten Erwähnung der zehn Gehaltsstufen unterstrich der Gesetzgeber beim Erlass dieses Absatzes, dass es eine Differenzierung zwischen den Besoldungsstrukturen von Lehrpersonen und Angestellten der öffentlichen Verwaltung geben soll. Andernfalls wäre auch hier der Verweis auf das Personalgesetz anzustreben gewesen.

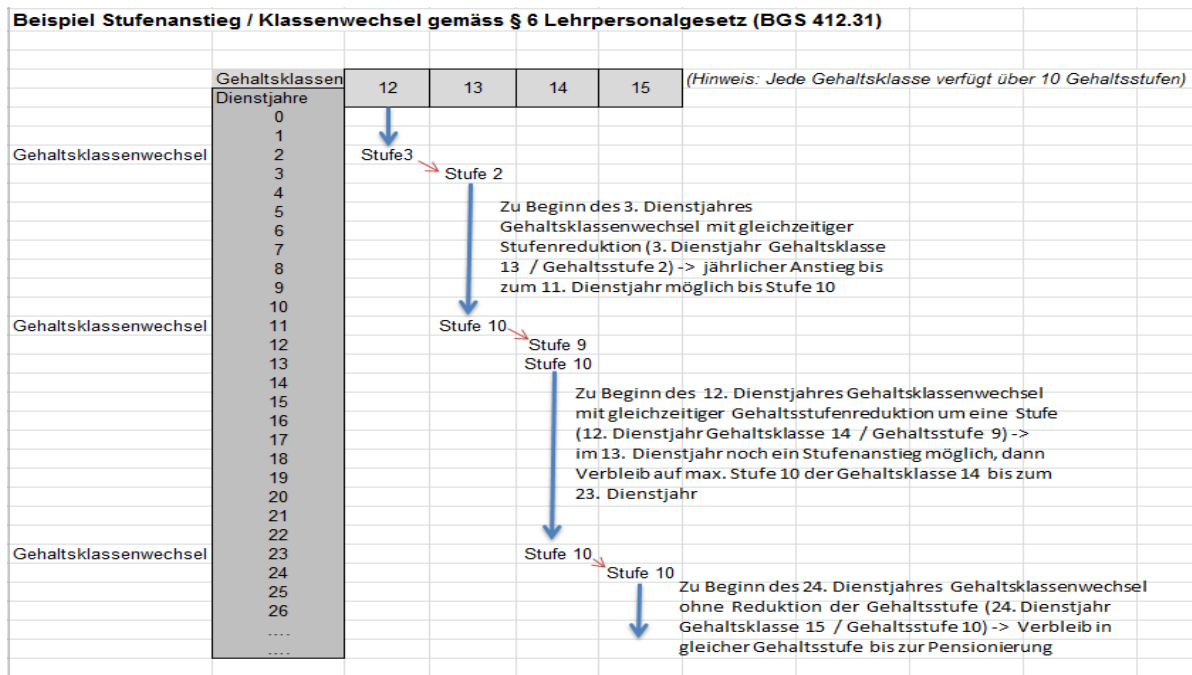
2.3. Beurteilung und Beförderung

Die Beurteilung und Entwicklung der Lehrpersonen ist im bewährten und umfassenden Rahmenkonzept «Gute Schulen – Qualitätsmanagement an den gemeindlichen Schulen» verankert. Dieses Konzept zielt darauf ab, dass die gute Schulqualität an den Zuger Schulen langfristig gesichert und erhalten bleibt. Die wichtigsten Ressourcen jeder Schule sind kompetente, motivierte und gesunde Lehrerinnen und Lehrer. Für die Führungspersonen an den gemeindlichen Schulen sind daher die Mitarbeiterinnen- und Mitarbeitergespräche (MAG) von besonderem Wert, welche insbesondere Zielvereinbarungen und -überprüfungen, Beurteilungsgespräche und Unterrichtsbesuche umfassen.

§ 6 Abs. 7 LPG regelt den Aufstieg (Beförderung) innerhalb der Gehaltsklassen. Es ist korrekt, dass dieser gemäss geltendem Recht jährlich erfolgen kann. Gleichzeitig ist aber auch festgehalten, dass der Stufenaufstieg bei ungenügender Leistung, Fähigkeit oder Eignung jederzeit hinausgeschoben oder verweigert werden kann. Vor einer solchen Massnahme ist allerdings der Lehrperson das rechtliche Gehör zu gewähren. § 6 Abs. 9 LPG regelt den Aufstieg in die höhere Gehaltsklasse, wobei dieser Aufstieg an die Anzahl der geleisteten Dienstjahre gekoppelt ist – ein Gehaltsklassenanstieg ist bereits heute nur nach dem 3., 12. und 24. Dienstjahr möglich. Auch dieser wird nur bei guter Leistung, Fähigkeit und Eignung gewährt. Bei ungenügender Leistung, Fähigkeit oder Eignung kann der Gehaltsklassenaufstieg hinausgeschoben oder verweigert werden.

Obwohl in den geltenden Rechtsgrundlagen von einem jährlichen Gehaltsstufenanstieg gesprochen wird, ist es gemäss den geltenden Regelungen nicht so, dass eine Lehrperson bis zu ihrer Pensionierung jährlich von einem Anstieg profitieren respektive beim Anstehen in den Gehaltsstufen automatisch in die nächste Gehaltsklasse wechseln kann. Jede Gehaltsklasse verfügt über zehn Gehaltsstufen und in Kombination mit den rechtlichen Restriktionen betref-

fend Gehaltsklassenwechsel (vgl. § 6 Abs. 9 LPG) ist es bereits heute so, dass die Jährlichkeit des Anstiegs nicht gegeben ist. Die nachfolgende Grafik illustriert diese Aussage:



Grafik: Verlauf Stufenanstieg / Klassenwechsel gemäss Lehrpersonalgesetz

Eine Lehrperson auf Volksschulstufe erreicht die höchste Gehaltsstufe erst nach Erreichen von 24 Dienstjahren, was in etwa im Alter von 50 Jahren grundsätzlich möglich ist, sofern sie ohne Unterbruch als Lehrperson tätig war.

3. Beurteilung der geltenden Regelungen

3.1. Generelles

In Politik und Öffentlichkeit wird die Thematik der lohnrelevanten Leistungsbeurteilung von Lehrpersonen immer wieder diskutiert. Bereits im Zusammenhang mit der Beratung der Teilrevision des Personalgesetzes im Jahr 2004 wurde im Kanton Zug eine Motion betreffend Einführung eines leistungsabhängigen Besoldungssystem für das gesamte Staatspersonal gefordert (Vorlage Nr. 666.6 - 11475). Damals wurde seitens des Kantonsparlamentes bewusst darauf verzichtet, ein leistungsabhängiges Besoldungssystem bei den Lehrkräften einzuführen. Mit der Einführung von «Gute Schulen – Qualitätsmanagement an den gemeindlichen Schulen» im Kanton Zug wurden die Strukturen der gemeindlichen Schulen dahingehend gefestigt, dass aus Sicht des Regierungsrats die wesentlichen Grundlagen für die Sicherstellung und Weiterentwicklung der Schul- und Unterrichtsqualität und somit auch für die Lernerfolge für Schülerinnen und Schüler gegeben sind.

3.2. Aufstieg ohne Umstieg

Der regelmässige Gehalts- oder Stufenanstieg ist auch der Absicht geschuldet, dass im Lehrberuf ein beruflicher Aufstieg ohne Umstieg möglich sein soll. Die Aussicht auf regelmässige Beförderung ist ein wichtiger Anreiz, um Lehrpersonen auf Dauer für den Unterricht und das Schulzimmer zu gewinnen. Diese Aussicht ist andererseits kein Freipass. Mangelhafte Fähigkeit und Eignung sind, wie beim übrigen Verwaltungspersonal auch, in jedem Fall Beförderungshindernisse.

3.3. Zweckmässig und effizient

Das Kerngeschäft der Lehrpersonen ist der Unterricht und findet in den Schulzimmern statt. Diese Arbeit wird durch Vorgesetzte weder direkt angeleitet noch begleitet. Die Führungsspanne (Anzahl Mitarbeitende je Vorgesetzte) ist im Schulwesen in aller Regel grösser als in einem privaten Betrieb. Das reduziert die Führungs- und Beurteilungsfunktion – auch aus Kostengründen – auf ein zeitlich begrenztes, klar definiertes Zeitgefäss. Diesem Umstand wurde bei der Einführung der geleiteten Schulen Rechnung getragen. Eine Änderung des Beurteilungssystems und eine engere Begleitung und Beurteilung der Lehrpersonen würde u. a. mehr Schulbesuche notwendig machen und erheblich mehr Stellenprozente bei den Schulleitungspersonen bedingen. In der Folge wäre kantonsseitig nicht nur die Schülerpauschale zu erhöhen, sondern stiege auch gemeindeseitig der Aufwand für den Schulbereich weiter. Ganz zu schweigen vom Aufwand für die Erarbeitung eines neuen Beurteilungssystems selbst. Die heutige Regelung der Einstufung und Beförderung der Lehrpersonen ist zweckmässig sowie effizient im Sinne der vorhandenen Ressourcen.

4. Haltung der Gemeinden

Die Gemeinden sind von der vorliegenden Motion besonders betroffen. Einerseits als Anstellungsbehörde, andererseits tragen die Gemeinden einen grossen Teil der Schulkosten selbst. Die Gemeinden lehnen die Motion ab und unterstützen die Ausführungen des Regierungsrats in allen Punkten. Sie heben ebenfalls hervor, dass das Anliegen der Motionäre, wenn überhaupt, nur mit personellem Mehraufwand umsetzbar wäre. Aufwand und Ertrag stünden in keinem Verhältnis. Zudem streichen die Gemeinden heraus, dass die kantonale Gesetzgebung die Anstellungsbedingungen für Lehrpersonen nur deshalb gemeindeübergreifend regelt, damit für den in allen Gemeinden gleichlautenden Berufsauftrag einer Lehrperson grundsätzlich der gleiche Lohn bezahlt wird, gleiche Beförderungskriterien zur Anwendung kommen und letztendlich innerhalb des Kantons Zug keine zusätzliche Konkurrenzsituation unter den Gemeinden gefördert wird. Eine Konkurrenz unter den Gemeinden aufgrund unterschiedlicher Besoldungen wird als nicht förderlich für ein qualitativ gutes öffentliches Bildungswesen angesehen. Des Weiteren verweisen die Gemeinden darauf, dass der Kantonsrat im Oktober 2016 ein gleichgelagertes Postulat auf Ebene Kanton für Mitarbeitende der Polizei und kantonale Lehrpersonen (Vorlage 2591) nicht erheblich erklärt hat.

5. Postulat von Manuel Brandenburg et al. betreffend Abschaffung der Automatismen bei der Beförderung der kantonalen Lehrpersonen sowie der Mitarbeitenden der Zug Polizei (Vorlage 2591)

Am 27. Oktober 2016 hat der Kantonsrat dieses Postulat mit 44 zu 18 Stimmen nicht erheblich erklärt. Ausschlaggebend war insbesondere das Missverhältnis zwischen organisatorischem Aufwand und finanziellem Ertrag. Während ungenügende Lehrpersonen schon heute nicht befördert werden dürfen, würde die Entwicklung einer weitergehenden, differenzierteren und leistungsorientierteren Beurteilung in einen Aufwand münden, welchem letzten Endes nur ein sehr geringer Ertrag gegenüberstünde. In der Debatte wurde mehrfach auf die diesbezüglichen Erfahrungen hingewiesen, welche in anderen Kantonen konkret gemacht wurden.

6. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, die Motion von Peter Letter et al. betreffend Abschaffung der Automatismen bei der Beförderung der gemeindlichen Lehrpersonen (Vorlage Nr. 2598.1 - 15120) nicht erheblich zu erklären.

Zug, 28. März 2017

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart