

Beschluss Nr. 382/2017

Schwyz, 16. Mai 2017 / ju

Unterrichten statt Arbeitslosengeld beziehen – Anpassung des Volksschulgesetzes

Beantwortung der Motion M 7/16

1. Wortlaut der Motion

Am 18. November 2016 hat KR Bernhard Diethelm folgende Motion eingereicht:

„Gemäss § 49 des Volksschulgesetzes (VSG, SRSZ 611.210) braucht eine Lehrperson einen nach internationalem oder interkantonaalem Recht anerkannten Ausbildungsabschluss. Der Erziehungsrat kann weitere Ausbildungsabschlüsse anerkennen.

Gemäss § 50 des VSG kann ebenfalls der Erziehungsrat einer Person, die über keinen anerkannten und vorausgesetzten Ausbildungsabschluss verfügt, eine dauernde oder befristete Lehrerbewilligung erteilen, wenn ihre Befähigung anderswie ausgewiesen ist. Konkret bedeutet dies, dass Gemäss den internen Richtlinien des Erziehungsrates werden Lehrbewilligungen nur noch jährlich und maximal für drei Jahre ausgestellt. Das heisst, eine Lehrperson, die auf einer Stufe unterrichtet, für welche sie noch kein Diplom hat, kann maximal drei Jahre dort unterrichten, ausser, sie nehme eine entsprechende berufsbegleitende Ausbildung in Angriff (z.B. Primarlehrperson in heilpädagogischer Ausbildung). In diesem Fall kann die Lehrbewilligung bis zum Abschluss der Ausbildung erteilt werden, d.h. auch länger als drei Jahre (Punkt 4.2.1 Wegweiser zur Gesetzgebung der Volksschule, Ausgabe August 2016).

Ausnahme vom 31. März 2004: Der Erziehungsrat hat am 31. März 2004 beschlossen, bei den Heilpädagogischen Zentren eine Erleichterung einzuführen. Diese lautet wie folgt: „Lehrbewilligungen für Lehrpersonen an den Heilpädagogischen Zentren können mehr als zweimal verlängert werden, sofern die Lehrpersonen die von der Schule gemachten Auflagen erfüllen und keine richtig ausgebildeten Lehrpersonen zur Verfügung stehen.“ (Punkt 4.2.1 Wegweiser zur Gesetzgebung der Volksschule Ausgabe August 2016).

Was heissen diese Regelungen nun konkret für die Volksschule? Eine Schulbehörde kann nur eine Lehrperson anstellen, welche eine vollständige Ausbildung hat. In den letzten Jahren kam es immer wieder zu Diskussionen im Bereich Fremdsprachenabschluss. Für den Unterricht in den Fächern Französisch und Englisch muss ein entsprechendes Diplom (mindestens C1 Niveau) vorhanden sein. Eine Lehrperson ohne Französisch und/oder Englisch Abschluss darf befristet drei

Jahre unterrichten. Innerhalb dieser Zeit muss sie die Sprachabschlüsse nachholen und auch bestehen. Hat sie innerhalb dieser befristeten Zeit den Fremdsprachenabschluss nicht gemacht, darf sie überhaupt nicht mehr unterrichten. Die Lehrperson hat dann noch Zeit während vier Jahren den Sprachenabschluss zu machen, ansonsten die komplette Ausbildung verfällt.

Wegweiser zur Gesetzgebung der Volksschule, Ausgabe August 2016; 4.2.5: „Lehrpersonen, die das maximale Kontingent von drei befristeten Lehrbewilligungen ausgeschöpft haben, sind nicht mehr einsetzbar, auch nicht für Stellvertretungen von weniger als sechs Schulwochen (ohne befristete Lehrbewilligung) und auch nicht für einen anderen Schulträger oder für eine andere Schulstufe. Ausnahme: Wenn sich eine Lehrperson in einer berufsbegleitenden Zusatzausbildung befindet, sind noch weitere Verlängerungen möglich.“

Fazit: Der Schulträger darf diese Lehrperson ebenfalls nicht mehr für Stellvertretungen anstellen, da sie die benötigte Ausbildung, insbesondere Französisch und/oder Englisch nicht hat. Der Schulträger darf diese Lehrperson selbst für Stellvertretungen nicht anstellen, auch wenn die Lehrperson diese Fächer nicht zu unterrichten hat. Die Lehrperson hat zwar alle Abschlüsse (Mathematik, Deutsch, Mensch und Umwelt, Sport, usw.), ausser Französisch und/oder Englisch, ist aber nicht mehr befristet anstellbar, auch nicht für Stellvertretungen. Faktisch kommt dies einem Berufsverbot gleich.

Wird eine Lehrperson dennoch eingesetzt (selbst für eine einwöchige Stellvertretung) wird das Amt für Volksschule (AVS) eine Reduktion der Schülerpauschale (gemäss § 67 der Volksschulverordnung) beantragen. Das Einzige, was dieser Lehrperson bleibt, ist der Wechsel in einen anderen Beruf oder gar der Gang zur Arbeitslosenkasse!

Auswirkungen: Die Lehrperson würde zwar gerne unterrichten, aus diesem Grund hat sie die Pädagogische Hochschule besucht, darf aber nicht, weil sie – gemäss oben aufgeführten Angaben – nicht mehr angestellt werden kann. Zwar ist der Wechsel in einen anderen Beruf für Lehrpersonen mit einer allenfalls früher gemachten Ausbildung möglich, aber wie verhält es sich mit den jungen Lehrpersonen, welche die Pädagogische Ausbildung als Erstausbildung gemacht haben?

Es ist klar, dass diese Lehrpersonen den gesamten Ausbildungslehrgang noch nicht abgeschlossen haben, aber nach drei Jahren ein komplettes Berufsverbot auszusprechen ist doch ziemlich hart! Massnahmen, welche zur Änderung dieser harten „Sanktionierung“ führen könnten bzw. eine Anpassung des Volksschulgesetzes erforderlich machen, könnten sich u.a. nach folgendem Grundsatz richten:

Die Pädagogische Hochschule St. Gallen stellt im Gegensatz zur PH Schwyz andere Abschlüsse aus. Da wird klar aufgeführt in welchen Fächern die Lehrperson unterrichten darf und in welchen sie dies (noch) nicht darf und demzufolge noch eine Ausbildung machen oder abschliessen muss. Dem Schulträger fällt dann die Aufgabe zu, die Lehrperson richtig einzusetzen. Für die 1./2. Klasse kann eine Lehrperson ohne die erforderlichen Abschlüsse in Französisch und/oder Englisch zu 100% eingesetzt werden. In der 3./4. Klasse muss sie die Englischausbildung haben und in der 5./6. Klasse wäre es von Vorteil, aber nicht zwingend, dass sie gar noch die Französisch-ausbildung hat. Auch die PH St. Gallen verlangt den noch nicht gemachten Sprachabschluss innerhalb von sieben Jahren. Die Lehrbefähigung in den anderen Fächern verfällt jedoch nicht, wie im Kanton Schwyz. Dies verlangt von der Lehrperson ein grosses Mass an Selbstverantwortung, ist sie doch selber für die Sprachenausbildung zuständig. Macht sie diese Ausbildung nicht, ist sie für den Schulträger „nicht mehr so interessant“ wie jene mit der Ausbildung.

Aus pädagogischer Sicht ist es sicher sinnvoller, wenn die Lehrperson alle Ausbildungen hat und die Schulkinder von möglichst wenigen Lehrpersonen unterrichtet werden. So ist es ja auch das Bestreben des Kantons Schwyz, im Bereich der Lehrpersonenausbildung, auf das Modell der

„Generalisten“ zu setzen. Zudem teilen die Schulträger den Grundgedanken, die Zahl der Lehrpersonen in den jeweiligen Primarschulen möglichst gering zu halten. Dennoch drängt sich die Frage nach einer Lockerung der gängigen Praxis in unseren Volksschulen, mit Blick auf das Modell der PH St. Gallen, auf. Damit wird nicht nur den Schulträgern geholfen, sondern auch den direkt betroffenen Menschen, welche sich den Gang zur Arbeitslosenkasse ersparen könnten.

Aus diesem Grund beantrage ich dem Regierungsrat, meine damit verbundenen Ausführungen und Massnahmen zur angesprochenen Problematik entgegenzunehmen und das Volksschulgesetz entsprechend anzupassen.

Ich danke dem Regierungsrat für die positive Aufnahme der Motion.“

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Das Volksschulgesetz vom 19. Oktober 2005 (SRSZ 611.210, VSG) widmet sich im Abschnitt VIII. den Lehrpersonen. Bezüglich Ausbildungsabschluss hält § 49 VSG fest:

„¹ Wer als Lehrperson an der Volksschule unterrichten will, benötigt einen nach internationalem oder interkantonalem Recht anerkannten Ausbildungsabschluss. Der Erziehungsrat kann weitere Ausbildungsabschlüsse anerkennen.

² Der Erziehungsrat bestimmt, welche Ausbildungsabschlüsse für die einzelnen Schularten und für die Schulung von Schülerinnen und Schülern mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen vorausgesetzt sind.“

Die Ausnahme und die Möglichkeit zur Erteilung einer Lehrbewilligung regelt § 50 VSG:

„Der Erziehungsrat kann ausnahmsweise einer Person, die über keinen anerkannten oder vorausgesetzten Ausbildungsabschluss verfügt, eine dauernde oder befristete Lehrbewilligung erteilen, wenn ihre Befähigung anderswie ausgewiesen ist.“

2.2 Der Erziehungsrat hat festgelegt, welche Ausbildungsabschlüsse für welche Schularten in der Volksschule verlangt werden (ERB Nr. 84/2006 bzw. 28/2012). Er hat sich dabei an die Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüsse vom 18. Februar 1993 (SRSZ 620.110.1) gehalten, welcher der Kanton Schwyz 2006 beigetreten ist. Für die Primarschule gilt, dass ein altrechtliches Lehrerdiplom (seminaristische Ausbildung) oder ein Bachelor für die Primarstufe (Ausbildung an einer Pädagogischen Hochschule, PH) vorausgesetzt wird. Im Sinne einer „Generalistenausbildung“ wird für den Abschluss und somit für das Ausstellen des Lehrerdiploms gemäss Vorgaben der Pädagogischen Hochschule Schwyz (PHSZ) mindestens eine Fremdsprache und für diese das C1-Niveau verlangt. Der Erziehungsrat hat sich damit ganz bewusst für eine anspruchsvolle Hürde für Lehrpersonen im Bereich Fremdsprache entschieden und erachtet insofern die durch die Pädagogische Hochschule St. Gallen praktizierte Regelung für den Kanton Schwyz nicht wirklich als Option.

2.3 Im Sinne einer guten Schule und aus Qualitätsgründen sollen regulär ausgebildete Lehrpersonen an der Volksschule unterrichten. Die Erteilung von Lehrbewilligungen an nicht oder nicht richtig ausgebildete Personen durch den Erziehungsrat erfolgt mit einer gewissen Zurückhaltung und nach klaren Richtlinien. Es besteht eine langjährige Praxis, dass Personen mit einem fehlenden Ausbildungsabschluss für längstens drei Jahre eine Lehrbewilligung erhalten. Wird eine berufsbegleitende Zusatzausbildung in Angriff genommen, wird auch die Lehrbewilligung verlängert. Nach einer fünfjährigen Versuchsphase wurde im Jahre 2013 (ERB Nr. 50/2013) die Lehrbewilligungspraxis dahingehend verschärft, dass nach Ausschöpfung der drei jährlichen Bewilligungen diese Personen nicht mehr an der Volksschule einsetzbar sind, auch nicht als Stellvertretung. Damit wollte man erreichen, dass das Schulsystem für nicht ausgebildete Lehrpersonen nicht zu attraktiv wird und die Lehrerbildung nicht unterlaufen wird. Die Schulträger wurden da-

mit gezwungen, ausgebildete Lehrpersonen zu suchen und nicht über Jahre ungenügend oder pädagogisch gar nicht ausgebildete Personen im System zu belassen. Zu erwähnen ist, dass auch für diese Personen (Berufsleute) durchaus die Möglichkeit besteht, das Lehrerdiplom an einer Pädagogischen Hochschule zu erlangen. Es gibt auch immer zahlreiche Berufsleute, die an der PHSZ die modular aufgebaute Lehrerausbildung absolvieren.

2.4 Die Absolventinnen und Absolventen der Pädagogischen Hochschulen bekunden vermehrt Mühe mit dem verlangten Sprachzertifikat C1. Es ist eine Tatsache, dass jeweils bei der Diplomfeier Studierenden das Lehrdiplom nicht ausgehändigt werden kann, weil das Sprachdiplom fehlt. Die Studierenden erhalten die Gelegenheit, innert sieben Jahren das Sprachdiplom nachzuholen und dann das Bachelordiplom zu erhalten. Falls sie in den Schulbetrieb einsteigen, gelten sie als nicht diplomiert, also nicht vollständig ausgebildet und können demzufolge nur mit einer befristeten Lehrbewilligung unterrichten. Sie haben somit gemäss den Richtlinien zur Erteilung von Lehrbewilligungen drei Jahre Zeit, das Diplom nachzuholen, um nahtlos unterrichten zu können. Erreichen sie das Diplom innert der drei Jahre nicht, müssen sie das Unterrichten im Kanton Schwyz aufgeben und können erst mit dem Abschlussdiplom wieder unterrichten. Leider gibt es immer wieder Einzelfälle, die in dieser dreijährigen Frist das Sprachdiplom nicht erreichen.

2.5 Der Erziehungsrat hat sich verschiedentlich mit der aufgezeigten Problematik befasst. Er hat an einer Klausursitzung die Flexibilisierung der Anerkennung von Diplomen und der Erteilung von Lehrbewilligungen eingehend diskutiert. Im Beschluss Nr. 76 vom 1. Dezember 2016 haben die Resultate dieser Diskussion Niederschlag gefunden, dies immer vor dem Hintergrund, dass die reguläre Lehrerausbildung nicht unterlaufen werden soll. Es besteht neu im Ausnahme- bzw. Härtefall die Möglichkeit, dass Lehrpersonen mit einer unvollständigen Ausbildung auf der Primarstufe (z.B. fehlendes Sprachdiplom) eine definitive Lehrbewilligung erhalten können, sofern einige Bedingungen erfüllt sind. Es muss eine überprüfte Lehrbefähigung vorliegen. Das heisst, es muss ein Expertenbericht, eine Unterrichtsbeurteilung der Schulleitung, eine positive Unterrichtsbeurteilung der Abteilung Schulcontrolling sowie eine Empfehlung des Schulträgers vorliegen. Dieses Vorgehen erscheint vertretbar auch gegenüber all den Lehrpersonen, die die reguläre Ausbildung absolvieren und abschliessen. Es darf nicht sein, dass unzählige Lehrpersonen ohne reguläre Ausbildung in der Volksschule unterrichten. Daher ist eine gewisse Zurückhaltung bei der Erteilung von Lehrbewilligungen durchaus gerechtfertigt.

2.6 Mit dieser Massnahme ist die Problematik der Studierenden der Pädagogischen Hochschulen, die innert drei Jahren das notwendige Sprachzertifikat C1 nicht erreichen, jedoch nicht gelöst. Sie gelten nicht als Härtefall. Gemäss aktueller Regelung der PHSZ (und anderer Pädagogischen Hochschulen) haben die Studierenden bis sieben Jahre nach Ausbildungsabschluss Zeit, das entsprechende Sprachdiplom einzureichen. Diese Frist korrespondiert nicht mit der Richtlinie des Erziehungsrates zur Erteilung von befristeten Lehrbewilligungen, welche nur jährlich und längstens für drei Jahre ausgestellt werden. Wollen die Lehrpersonen ohne adäquaten Bachelor-Abschluss in die Unterrichtstätigkeit einsteigen, haben sie lediglich drei Jahre Frist für das Erlangen des Sprachdiploms. Von einem kompletten Berufsverbot nach drei Jahren kann aber mitnichten die Rede sein. Sobald die Lehrperson das Sprachdiplom erwirbt, hat sie auch das Bachelordiplom und ist regulär ausgebildet.

2.7 Primär ist die Ursache dieser Diplomsituation anzugehen. Es sind Massnahmen auf verschiedenen Ebenen notwendig, damit sichergestellt werden kann, dass die Studierenden an den Pädagogischen Hochschulen am Ende des Studiums die notwendigen Qualifikationen vorweisen können. Grundsätzlich sind die Abberschulen und die PHSZ selbst gefordert (vgl. Beantwortung I 19/15, RRB Nr. 1155/2015). Die PHSZ hat in der Richtlinie „Fremdsprachenaufenthalte und Zertifikate“ mit Wirkung ab Studienjahr 2016/17 festgehalten, dass bis Ende des zweiten Semesters des Studiums ein B2-Sprachen-Zertifikat eingereicht werden muss. Andernfalls

muss das Studium unterbrochen werden. Eine Fortsetzung des Studiums ist erst dann möglich, wenn der B2-Nachweis erbracht wurde. Am Ende des Studiums muss in der studierten Fremdsprache eine Sprachprüfung auf C1-Niveau erfolgreich absolviert worden sein.

2.8 Das VSG überträgt die Kompetenz zur Anerkennung der Ausbildungsabschlüsse für die Volksschule und zur Erteilung von Lehrbewilligungen dem Erziehungsrat. Er ist die unmittelbare Aufsichtsbehörde der Volksschule und das zuständige pädagogische Gremium. Der Regierungsrat erachtet es als richtig, dass die Entscheide über Ausbildungsabschlüsse und Lehrbewilligungen weiterhin beim Erziehungsrat liegen. Der Erziehungsrat ist nah am Geschehen und hat eine Gesamtsicht über die Volksschule. Er kennt aber auch die Einzelfälle und kann diese der bestehenden Praxis und Rechtsprechung entsprechend beurteilen. Zudem kann er schnell auf Änderungen im Schulwesen reagieren. Es liegt somit in seiner Kompetenz, auf die hier aufgeführte Problematik zu reagieren und allenfalls, nach eingehender Prüfung und Abklärung, weitere Anpassungen oder Erleichterungen bei der Erteilung von Lehrbewilligungen im Sinne der Motion vorzunehmen. Zu beachten ist, dass die Lehrerausbildung an der PHSZ ein Anerkennungsverfahren bei der EDK durchlaufen hat und dementsprechend für die Studierenden gelten muss. Es darf nicht sein, dass die reguläre Lehrerbildung, die der Kanton Schwyz selber anbietet, insgesamt unterlaufen wird und die Qualität der Volksschule darunter leidet. Die Änderung des VSG erachtet der Regierungsrat als nicht notwendig. Die Motion M 7/16 ist in diesem Sinne nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 7/16 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantons- und des Erziehungsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Bildungsdepartement.

Im Namen des Regierungsrates:

Othmar Reichmuth, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber