

Beschluss Nr. 54/2021

Schwyz, 26. Januar 2021 / pf

Teilrevision Personal- und Besoldungsgesetz für die Lehrpersonen an der Volksschule: Besoldung Kindergartenlehrpersonen

Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

1. Übersicht

Die Besoldung der Lehrpersonen an der Volksschule ist im Personal- und Besoldungsgesetz für die Lehrpersonen an der Volksschule vom 27. Juni 2002 (PGL, SRSZ 612.110) geregelt. Da die gesamte Lehrpersonenausbildung entscheidende Veränderungen erfahren hatte (Wechsel von der Seminarbildung zur Tertiärausbildung an den Pädagogischen Hochschulen), erfolgte im Jahre 2011 eine Überprüfung der Löhne und der Rahmenbedingungen der Volksschullehrpersonen. Eine generelle Lohnerhöhung fand keine Mehrheit im Parlament, hingegen wurden die Löhne der Kindergartenlehrpersonen an die Primarschullöhne angenähert. Inzwischen haben etliche Kantone die Angleichung der Kindergarten- und Primarstufenlöhne vorgenommen. Der Kanton Schwyz liegt mit seinen aktuellen Kindergartenlöhnen nahezu am Schluss der Lohntabelle. Da es für die Schulträger im Kanton Schwyz immer schwieriger wird, Kindergartenlehrpersonen zu rekrutieren, drängt sich eine lohnmassige Gleichstellung der Lehrpersonen der Kindergarten- und Primarstufe auf, zumal die Ausbildung beider Stufen an der Pädagogischen Hochschule (PH) gleichwertig ist. Die Lohnklasse Kindergarten im § 35 PGL ist demzufolge aufzuheben und für die Primarstufe mit Kindergarten und Primarschule ist eine Lohnklasse auszuweisen.

2. Ausgangslage

Für die Kindergartenlehrpersonen und die Primarlehrpersonen bestehen zwei unterschiedliche Lohnklassen im PGL. Der Lohnunterschied beträgt aktuell noch immer 10 %, obwohl die Ausbildung für Kindergartenlehrpersonen an der PH stattfindet und auch zum Unterricht an der 1. und 2. Primarklasse berechtigt. Da die Besoldung auf der Kindergartenstufe 10 % tiefer liegt als bei der Primarschule, besteht bei den Unterstufenlehrpersonen wenig Interesse, auf der Kindergartenstufe zu unterrichten und viele Schulträger haben Schwierigkeiten, Kindergartenlehrpersonen

zu rekrutieren. Aufgrund der gleichwertigen Ausbildungen haben inzwischen viele Kantone Lohnanpassungen vorgenommen und so die Kindergartenlöhne den Primarstufenlöhnen gleichgesetzt (UR, NW, LU, ZH, BE, SO, SG, BL, AG, VS, FR, GL). Dies erfolgte teils mit direkten Anpassungen, teils aufgrund von Gerichtsverfahren.

Ein Vergleich mit den anderen Kantonen zeigt auf, dass die Kindergartenlöhne im Kanton Schwyz am Schluss rangieren, nur noch der Kanton Graubünden hat einen tieferen Ansatz (vgl. Anhang Lohnvergleich EDK 2019). Damit ist der Kanton Schwyz im Anstellungsmarkt für Kindergartenlehrpersonen nicht mehr konkurrenzfähig. Aufgrund der Lohnanpassungen in den umliegenden Kantonen wird es zunehmend schwierig, Kindergartenlehrpersonen zu rekrutieren. Mit einer Angleichung an die Primarstufenlöhne wäre der Kanton Schwyz wieder konkurrenzfähig und allfälligen Lohnklagen könnte entgegengewirkt werden.

Der Verband Lehrerinnen und Lehrer Kanton Schwyz (LSZ) hat dieses Anliegen aufgegriffen und dem Erziehungsrat unterbreitet. Der Erziehungsrat hat sich vertieft damit auseinandergesetzt. Er ist zum Schluss gekommen, dass es für die Volksschule im Kanton Schwyz wichtig ist, gute und richtig ausgebildete Lehrpersonen für den Unterricht zu gewinnen und dass daher die Angleichung der Löhne anzustreben ist. Er hat demgemäss dem Regierungsrat eine Teilrevision des PGL in Bezug auf die Entlohnung der Kindergartenlehrpersonen beantragt. Der Regierungsrat hat das Bildungsdepartement beauftragt, die Revision des PGL beschränkt auf diese Frage vorzubereiten.

3. Revisionsziele und Grundzüge der Vorlage

3.1 Kindergartenlöhne im Vergleich zu den Primarschullöhnen

Die Lohnklassen sind im § 35 PGL aufgeführt. Aktuell gibt es eine Lohnklasse für den Kindergarten und eine für die Primarstufe sowie drei weitere (Sonderschule, Therapie, Sekundarstufe I). Der Jahreslohn einer vollbeschäftigten Kindergartenlehrperson (Minimum) beträgt Fr. 68 335.--, derjenige einer Primarstufenlehrperson Fr. 75 739.--. Der Unterschied der Besoldung liegt bei 10 %. Die Kindergartenlehrpersonen durchlaufen eine gleichwertige Ausbildung an der PH wie die Primarlehrpersonen; an der PH Schwyz werden die zwei folgenden Ausbildungsgänge angeboten:

Ausbildungsgang: *Kindergarten, Primarschule 1 – 2*

Ausbildungsgang: *Primarschule 1 - 6*

Beide Ausbildungsgänge schliessen mit dem Lehrdiplom «Bachelor of Arts in Primary Education» ab.

Gestützt auf diesen Sachverhalt haben viele Kantone eine Lohngleichstellung beschlossen. Im interkantonalen Vergleich (Erhebung 2019) liegt der durchschnittliche Jahreslohn von Kindergartenlehrpersonen bei Fr. 73 957.--, Schwyz liegt mit Fr. 68 335.-- an vorletzter Stelle vor Graubünden, wo jedoch eine Lohnklage hängig ist.

Damit mittelfristig dem Mangel an Kindergartenlehrpersonen entgegengewirkt werden kann, sind die Löhne anzupassen und die Lohngleichstellung aufgrund der gleichen Ausbildung vorzunehmen.

3.2 Altrechtliche und neurechtliche Ausbildung

Eine Problematik in der Frage der Lohngleichstellung zeigt sich in der unterschiedlichen Ausbildung der aktuell im Lehrerberuf tätigen Kindergartenlehrpersonen. Die Pädagogische Hochschule Schwyz (PHSZ) ist seit 2004 in Betrieb, davor erfolgte die Berufsausbildung für Kindergartenlehrpersonen am Kindergartenseminar. Die seminaristische Ausbildung gehörte zur Sekundarstufe II, die PH-Ausbildung ist eine Tertiärbildung, für welche andere Zulassungsbedingungen gelten. Ins

Seminar trat man nach der Sekundarstufe I ein und durchlief eine insgesamt vierjährige Berufsausbildung (drei Jahre Seminar und ein Jahr Praktikum) am Kindergartenseminar. Für den Zugang zur PH wird ein gymnasialer Maturitätsabschluss oder eine pädagogische Fachmatura verlangt. Danach erfolgt eine dreijährige PH-Ausbildung mit dem Abschluss als Bachelor of Arts in Primary Education.

Mit der altrechtlichen Ausbildung ist lediglich der Unterricht im Kindergarten möglich, mit dem Bachelor of Arts in Primary Education Kindergarten / Unterstufe können die Lehrpersonen Kindergarten und die 1. und 2. Klasse der Primarstufe unterrichten. Im Kanton Schwyz sind rund 150 Lehrpersonen mit altrechtlicher Ausbildung und rund 75 Lehrpersonen mit PH-Abschluss tätig. Es stellt sich somit die Frage, ob die Lohngleichstellung alle KG-Lehrpersonen umfassen soll oder nur jene mit der neurechtlichen Ausbildung. Die anderen Kantone sehen diesbezüglich unterschiedliche Lösungen vor. Zu beachten gilt es aber vor allem die umliegenden Kantone, welche eine umfassende Lohngleichstellung vornehmen und die Besoldung für altrechtlich wie auch neurechtlich ausgebildete Kindergartenlehrpersonen gleich wie für Primarlehrpersonen regeln. Die Kantone UR, ZH, LU, GL und SG haben die Lohngleichstellung bereits verwirklicht. Es gibt Kantone, die den altrechtlich ausgebildeten Lehrpersonen eine Nachqualifikation anbieten, welche aber ebenfalls Kosten verursacht und zuerst von der PHSZ erarbeitet werden müsste. Da die seminaristisch ausgebildeten Kindergartenlehrpersonen eine längere Berufsausbildung vorweisen können und insgesamt eine lange Berufserfahrung mitbringen, ist es vertretbar, sie mit den Primarlehrpersonen lohnmässig gleichzustellen. Eine neue Lohnungleichheit (auf der gleichen Schulstufe) sowie eine aufwändige Nachqualifikation und administrativer Mehraufwand können damit vermieden werden. Zudem kann mit dieser Lösung besser sichergestellt werden, dass in nächster Zeit genügend Kindergartenlehrpersonen für die Volksschule im Kanton Schwyz zur Verfügung stehen.

3.3 Lohngleichstellung

Die Lohngleichstellung zwischen den Kindergartenlehrpersonen und den Primarlehrpersonen soll umfassend erfolgen. Alle Lehrpersonen der Kindergarten- und Primarstufe erhalten den gleichen Lohn. Es wird folglich im PGL für die Primarstufe (KG und PS) nur noch eine Lohnklasse aufgeführt. Weil für die gleiche Arbeit die gleiche Besoldung gilt, werden keine neuen Lohnungleichheiten geschaffen.

4. Stellungnahme der Verbände

Die Revisionsziele und Grundzüge der Vorlage wurden Mitte Mai 2020 dem Verband Lehrerinnen und Lehrer Kanton Schwyz (LSZ), dem Verband der Schulleiterinnen und Schulleiter Schwyz (VSLSZ) sowie dem Verband der Schwyzer Gemeinden und Bezirke (VSZGB) zur Stellungnahme unterbreitet. Die Verbände haben sich folgendermassen dazu geäußert:

Der LSZ begrüsst den Entwurf vollumfänglich. Die Thematik werde klar erfasst und es werde anerkannt, dass der Kanton Schwyz in diesem Bereich einen Nachholbedarf habe, um konkurrenzfähig zu bleiben. Insbesondere sei erfreulich, dass Kindergartenlehrpersonen mit seminaristischer Ausbildung und Kindergartenlehrpersonen mit der Ausbildung an einer pädagogischen Hochschule im Lohnbereich vollumfänglich gleichgestellt werden. Es werde darauf hingewiesen, dass es im Laufe der Zeit in der seminaristischen Ausbildung Anpassungen gegeben habe. So hätten die letzten Abschlussjahrgänge ein Vorpraktikum plus vier Jahre Ausbildung am Seminar absolviert, also insgesamt eine fünfjährige Fachausbildung durchlaufen. Zudem gelte es zu berücksichtigen, dass es vor allem die erfahreneren und eher älteren Kindergartenlehrpersonen seien, die die meist jüngeren PH-Abgängerinnen und -Abgänger mit ihrer langjährigen Erfahrung im Schulalltag vor Ort unterstützen, sie in die Unterrichtspraxis einführen und darin begleiten würden. Mit

dieser Teilrevision werde auch im Kanton Schwyz wie schon in vielen anderen Kantonen eine gerechte und faire Lohngleichstellung erreicht.

Der Vorstand des VSLSZ unterstützt einstimmig und vollumfänglich die Revisionsziele und Grundzüge betreffs Lohngleichstellung der Kindergartenlehrpersonen.

5. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

5.1 Auswertung der Vernehmlassungsantworten

Mit RRB Nr. 615 vom 25. August 2020 hat der Regierungsrat das Bildungsdepartement ermächtigt, eine Vernehmlassung zur Teilrevision des PGL bis Ende November 2020 durchzuführen. In den 35 eingegangenen Stellungnahmen wurde die Teilrevision mit einer Ausnahme befürwortet. Bei den Schulträgern wurde die Stellungnahme teilweise nur vom Gemeinderat, teilweise von Gemeinderat und Schulrat eingereicht. Die Bezirke, die nur die Sekundarstufe I führen, verzichteten mehrheitlich auf eine Äusserung. Die Verbände und die Gleichstellungskommission begrüssen die Lohnangleichung einstimmig. Die Parteien stehen ebenfalls hinter der Teilrevision, wobei die SVP eine kleine Lohndifferenz von maximal 5 % aufgrund von Funktionsdifferenzen und Lehrauftrag akzeptieren könnte. Sie regt an, dass diese Entscheidung im Sinne der Subsidiarität den Schulgemeinden zu überlassen wäre. Die SVP macht weiter Anmerkungen zu Vollzugsbestimmungen (Unfallversicherung, Altersentlastung). Drei Schulträger sprechen sich zudem für eine umfassende Revision des PGL und die Überprüfung der Löhne aus.

5.2 Stellungnahme zu den Vernehmlassungsantworten

Die Vernehmlassung zur Teilrevision des PGL zeigt ein einheitliches Bild. Der Regierungsrat hat sich klar entschieden, dass diese Teilrevision nur die Lohngleichstellung Kindergarten und Primarschule betreffen soll. Es sind denn auch nur vereinzelte Rückmeldungen, die eine weitere Revision anregen oder einen gewissen Spielraum den Schulträgern überlassen wollen. In Anbetracht der grossen Zustimmung zu dieser Vorlage wird an diesem Vorschlag festgehalten. Vollzugsbestimmungen sind nicht im Rahmen dieser Vorlage zu behandeln und können im Zusammenhang mit der laufenden Revision des kantonalen Personalrechts geprüft werden.

6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 35

Der Jahreslohn der vollbeschäftigten Lehrpersonen auf der Kindergarten- und Primarschulstufe wird einheitlich geregelt. Es gibt im PGL neu nur noch eine Lohnklasse für diese zwei Schularten, nämlich die Lohnklasse Primarstufe, welche neu Kindergarten und Primarschule (inkl. Einführungsklasse) umfasst. Kindergartenlehrpersonen ohne Bachelor für die 1. und 2. Primarschulstufe können jedoch weiterhin nur auf der Kindergartenstufe unterrichten, auch wenn die lohn-mässige Gleichstellung erfolgt. Bereits heute besteht eine Möglichkeit für diese Lehrpersonen, das Primarschullehrerdiplom (1–6) zu erwerben, dies bedeutet aber, dass das gesamte Studium zu absolvieren ist.

7. Auswirkungen

7.1 Finanzielle Auswirkungen

Durch die Lohngleichstellung aller Kindergartenlehrpersonen mit den Primarlehrpersonen sind insbesondere die Gemeinden als Schulträger der Kindergarten- und Primarstufe betroffen. Aktuell sind 269 Kindergartenlehrperson im Unterricht tätig, welche 152 FTE entsprechen. Diese erhalten im Durchschnitt 10 % mehr Lohn als bisher.

Die Lohnsumme für den Kindergarten wird somit von aktuell Fr. 20 659 000.-- auf den Betrag von Fr. 22 725 000.-- erhöht. Es ist mit jährlichen Kosten von rund Fr. 2 066 000.-- zu rechnen. Der Kanton richtet den Schulträgern pro Schulkind einen Pauschalbeitrag aus. Dieser wird anhand der Lohnsumme in den Bereichen Kindergarten, Primarstufe, Sekundarstufe I, sonderpädagogisches Angebot und Schulleitung ermittelt (§ 67 VSG). Der Pauschalbeitrag pro Schulkind beträgt 20 % des ermittelten gewichteten Durchschnittswerts aller Gemeinden. Der Kanton wird demzufolge mit 20 % der höheren Lohnkosten belastet, das heisst mit rund Fr. 413 000.-- pro Jahr. Die Zusatzkosten für den Kanton fallen dabei erst ein Jahr nach Einführung der Massnahme an, da der Pauschalbeitrag des Kantons jeweils nachschüssig anhand der Gemeindefinanzstatistik ermittelt wird.

7.2 Personelle Auswirkungen

Es sind keine personellen Auswirkungen bezüglich Personalzunahme zu erwarten. Hingegen sollen mit dieser Gesetzesanpassung der Mangel an Kindergartenlehrpersonen behoben und die Konkurrenzfähigkeit der Schwyzer Schulen verbessert werden.

7.3 Auswirkungen auf die Wirtschaft und Gesellschaft

Diese Anpassung hat keine direkten Auswirkungen auf die Wirtschaft und Gesellschaft. Indem es mit der Lohngleichstellung wieder möglich sein wird, ausgebildete Kindergartenlehrpersonen zu finden und anzustellen, wird sich dies positiv auf den Kindergartenunterricht auswirken.

7.4 Auswirkungen für die Bezirke und Gemeinden

Die Gesetzesänderung hat finanzielle Auswirkungen für die Gemeinden, da mit der Lohngleichstellung die Lohnsumme für die Lehrpersonen insgesamt steigen wird. Dieser Anstieg wird aber moderat ausfallen, da nur eine Lohnkategorie betroffen ist und der Ausgleich 10 % beträgt. Die grösseren Schulträger sind mehr betroffen als kleine Gemeinden mit wenig Kindergarten-Klassen. Es ist zu erwarten, dass die Gemeinden zukünftig weniger Probleme bei der Rekrutierung von Kindergartenlehrpersonen haben werden.

8. Behandlung im Kantonsrat

8.1 Ausgabenbremse

Beim vorliegenden Beschluss handelt es sich nicht um eine Ausgabenbewilligung. Für die Schlussabstimmung gilt somit das einfache Mehr gemäss § 87 Abs. 1 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 26. April 2019 (GOKR, SRSZ 142.110).

8.2 Referendum

Gemäss §§ 34 Abs. 2 und 35 der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) unterstehen:

- a) Erlass, Änderung und Aufhebung von Gesetzen;
- b) internationale und interkantonale Vereinbarungen mit Gesetzesrang;
- c) Ausgabenbeschlüsse über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio. Franken und Ausgabenbeschlüsse über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500 000.--; dem obligatorischen oder fakultativen Referendum.

Der vorliegende Beschluss hat die Änderung eines Gesetzes zum Gegenstand und unterliegt somit bei Zustimmung von weniger als Dreiviertel der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates, dem obligatorischen oder bei Zustimmung von Dreiviertel und mehr der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates, dem fakultativen Referendum.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die beiliegende Vorlage anzunehmen.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates; Bezirke und Gemeinden.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Staatskanzlei; Bildungsdepartement; Finanzdepartement; Amt für Volksschulen und Sport; Personalamt.

Im Namen des Regierungsrates:

Petra Steimen-Rickenbacher
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber