



Vorlage an den Landrat

Vom 20. April 2004

Änderungen des Dekrets vom 8. Juni 2000 zum Personalgesetz (Personaldekret)¹ betreffend Regelung der Arbeitszeit und des Berufsauftrags von Lehrpersonen (Umsetzung des Bildungsgesetzes)

I. Ausgangslage

1. Mit der Änderung des Personaldekrets im Rahmen der Lohnrevision per 1. Januar 2001 bzw. für die Lehrpersonen per 1. August 2001 wurden die Unterrichtsstunden (Pflichtstunden) der Lehrpersonen im Hinblick auf eine umfassende Regelung der Arbeitszeit neu festgelegt. Da das Bildungsgesetz zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des revidierten Personaldekretes noch im Entwurfsstadium war, wurde in den Schlussbestimmungen zum Personaldekret (vgl. §§ 78 und 79) festgehalten, dass die vorgenommene Änderung der Unterrichtsstunden per Schuljahr 2004/2005 wieder aufgehoben würde und die im alten Schuldekret geltende Regelung wieder in Kraft träte, wenn keine umfassende Regelung der Arbeitszeit der Lehrpersonen bis zu diesem Zeitpunkt festgelegt würde.

2. Die Erbringung der Jahresarbeitszeit von den Lehrpersonen unterscheidet sich von den anderen Mitarbeitenden des Kantons, da wegen der Schulferien einerseits ein grosser Teil der Arbeitszeit während der Schulzeit (rd. 40 Wochen) zu erbringen ist und andererseits den Lehrpersonen neben der Organisation der Unterrichtstätigkeit ein grosser Spielraum für die Einteilung der Arbeitszeit für die anderen übertragenen Aufgaben (wie für Vor- und Nachbereitung des Unterrichtes, Betreuungsarbeit gegenüber Eltern, Schülerinnen und Schüler, Mitarbeit im Kollegium, Fortbildung) zusteht. Durch diese Besonderheiten bedingt, muss eine Arbeitszeitregelung geschaffen werden, die festlegt, welche weiteren Tätigkeiten dem Berufsauftrag der Lehrpersonen zuzuordnen sind und wieviel Zeit hierfür zur Verfügung steht. Die Rechtsgrundlagen hierzu sind im Personaldekret mit verschiedenen Änderungen und Ergänzungen zu schaffen; die Einzelheiten sind auf Verordnungsebene zu regeln.

3. Die Regelung der Unterrichtsstunden findet sich auf Stufe des Dekrets, wie schon vor der Revision des Bildungsrechtes. Die Unterrichtsstunden geben einen speziellen Ausschnitt aus der Erbringung der Jahresarbeitszeit, die auch für die Lehrpersonen (vgl. § 4 Personaldekret) gilt, wieder. Sie sind mit einer Blockzeitenregelung, wie sie für Mitarbeitende der Verwaltung u.a. auch Geltung hat, vergleichbar, da festgelegt wird, zu welchen Zeiten die Mitarbeitenden ihre Tätigkeiten auszuüben haben. Gemäss § 39 Absatz 1 des Personalgesetzes legt das Dekret die Arbeitszeit fest; die Einteilung der Arbeitszeit wird dem Regelungsbereich der Verordnung zugewiesen. Es wäre demnach der Delegationsnorm entsprechend auch möglich, die Einteilung der Unterrichtsstunden dem Regelbereich der Verordnung anheimzustellen. Da die Pflichtstunden aber die massgebende Grösse für den Anstellungsgrad der Lehrpersonen darstellen, sollen sie im Dekret verbleiben.

4. Die Pflichtstunden entsprechen der wöchentlichen Unterrichtsverpflichtung einer Lehrperson und bilden lediglich einen Teil der Gesamtarbeitszeit. Sie stellen nichts anderes als eine Regelung darüber dar, welcher Anteil der Gesamtarbeitszeit für eine einzelne Aufgabe, nämlich die Unterrichtserteilung, verwendet werden muss. Änderungen der Pflichtstundenzahl berühren damit die Gewichtung der einzelnen Aufgaben und haben keine Auswirkungen auf die Gesamtarbeitszeit. Die Änderung der Pflichtstunden stellt – unter der Voraussetzung, dass die konkrete Unterrichtsverpflichtung der einzelnen Lehrperson entsprechend angepasst wird – lediglich eine arbeitsorganisatorische Massnahme dar, welche keinen Einfluss auf die Arbeitsverhältnisse der betroffenen Lehrpersonen zeitigt.

II. Änderungen und Ergänzungen im Einzelnen

1. Arbeitszeit

a. Die Unterrichtsstunden (Pflichtstunden) umfassen zusammen mit der Vor- und Nachbereitungszeit 85% der den Lehrpersonen zur Verfügung stehenden Jahresarbeitszeit. Die Pflichtstunden, die in § 5 des Personaldekretes geregelt sind, sollen dem im Bildungsgesetz² vorgegebenen Berufsauftrag entsprechen. Im Wesentlichen wird vorgeschlagen, die Unterrichtsstunden neu anzupassen (vgl. § 5 rev. Personaldekret). Der Berufsauftrag im engeren Sinn umfasst folgende Tätigkeiten:

- Unterrichtserteilung
- Vor- und Nachbereitung

Die weiteren Einzelheiten sind dem Regelungsbereich der Verordnung zugeordnet; diese ist derzeit noch in Ausarbeitung.

¹ GS 33.1248; SGS 150.1.

b. In der Verordnung zur Arbeitszeit soll geregelt werden, welche Tätigkeiten in den verbleibenden 15% der Jahresarbeitszeit zu erbringen sind. Diese Tätigkeiten sind:

- Teamarbeit, Schulentwicklung, Schulverwaltung inkl. Evaluation und Qualitätssicherung
- Eltern- und SchülerInnenberatung
- Weiterbildung

Die weiteren Einzelheiten sind dem Regelungsbereich der Verordnung zugeordnet; diese ist derzeit noch in Ausarbeitung.

c. Nicht mehr im Personaldekret zu regeln ist die Unterrichtsverpflichtung der Dozierenden der Pädagogischen Hochschule (ehemals Lehrerseminar). Gemäss dem Staatsvertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt, welcher zur Gründung der Hochschule führte, ist die Pädagogische Hochschule eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt. Die Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse ist in einer separaten Norm festzulegen.

2. Entschädigung von Spezialfunktionen

a. Neben den sub. Ziffer II., 1, Buchstaben a und b erwähnten Tätigkeiten fallen im Rahmen der Führung eines Schulbetriebes weitere Arbeiten an, die auch von Lehrpersonen erfüllt werden. Da diese Tätigkeiten nicht zum Berufsauftrag gehören, sind sie speziell zu entschädigen. Es geht hierbei um folgende Aufgaben:

- Bibliotheks- und Mediothekebetreuung
- Konventsleitung
- Informatikbeauftragte/-er
- Materialverantwortliche/ -r
- Stundenplanordner/ -in

b. Wie bei den übrigen Mitarbeitenden des Kantons ist vorgesehen, dass die Entschädigung im Regelfall mit Zeitausgleich zu erfolgen hat. Es wird aber nicht zu vermeiden sein, dass ein Zeitausgleich nicht immer möglich sein wird oder sinnvoll ist, weshalb auch eine Barvergütung grundsätzlich erlaubt sein soll. Der Stundenansatz für die Entschädigung dieser Tätigkeiten errechnet sich grundsätzlich aus der Lohnklasse, in der die betreffende Lehrperson in ihrer Haupttätigkeit einge-

² GS 34.0637; SGS 640.

reicht ist. Die weiteren Einzelheiten sind dem Regelungsbereich der Verordnung zugeordnet. Diese ist derzeit noch in Ausarbeitung.

c. Für beide Arten der Entschädigung (Zeitausgleich und Barvergütung) ist im Personaldekret die entsprechende Rechtsgrundlage zu schaffen. Es wird vorgeschlagen § 45 des Personaldekrets entsprechend zu ergänzen (vgl. § 45a rev. Personaldekret).

3. Reduktion Unterrichtsstunden

a. Ab dem Schuljahr nach Vollendung des 55. Altersjahres besteht die Möglichkeit, die Unterrichtsverpflichtung um zwei Stunden pro Woche zu reduzieren (vgl. § 5a Absatz 1 Personaldekret). Mit dieser Unterrichtsbefreiung ist keine Reduktion der Jahresarbeitszeit verbunden. Sie führt vielmehr zu einer Verlagerung der Aufgaben einer Lehrperson von der Unterrichtserteilung hin (inkl. Vor- und Nachbereitung) zu den übrigen Aufgaben (vgl. I., 4.). Mit dem neu formulierten Absatz 6³ soll eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, gestützt auf die der Regierungsrat die Einzelheiten der Aufgaben regeln kann, welche die betreffenden Lehrpersonen anstelle der reduzierten Unterrichtsverpflichtung zu übernehmen haben.

b. Anstelle der Unterrichtsbefreiung bestand bis anhin ab dem Schuljahr nach Vollendung des 60. Altersjahres die Möglichkeit einer individuellen Teil-Vorpensionierung. Nur die Lehrpersonen, welche von diese Möglichkeit nicht Gebrauch machten, kamen auch danach noch in den Genuss der Unterrichtsbefreiung. Nachdem die Möglichkeit der vorzeitigen Pensionierung ohne Rentenkürzung ausläuft, ist auf die entsprechenden Sonderbestimmung zu verzichten.

4. Nachvollzug Bildungsgesetz

Im Sinne eines redaktionellen Nachvollzugs der neuen Bildungsgesetzgebung ist schliesslich bei verschiedenen Bestimmungen der Begriff der „Erziehungs- und Kulturdirektion“ durch den der „Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion“ zu ersetzen.

III. Finanzielle Auswirkungen

1. Kosten der Änderung der Unterrichtsstunden (Pflichtstunden)

Die Reduktionen der Unterrichtsstunden bringen gemäss den beiliegenden Berechnungen der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion geschätzte Mehrkosten im Umfang von Fr. 4.27 Mio Franken pro

³ Entspricht Absatz 5 des Vernehmlassungsentwurfs.

Jahr (ohne Kaufmännische Berufsfachschule) bzw. von Fr. 4.84 Mio Franken pro Jahr (inkl. Kaufmännische Berufsfachschule).

2. Kosten aus Änderung der Verordnung über die Schulvergütungen

Die beabsichtigten, vom Regierungsrat noch auszuarbeitenden, Änderungen der Verordnung über die Schulvergütungen bringen gemäss den beiliegenden Berechnungen der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion geschätzte jährliche Mehrkosten in Höhe von Fr. 170'000.-.

3. Kosten der Altersentlastung

Die vorgeschlagene Dekretsänderung unterscheidet sich nicht von der heute herrschenden Anwendung. Es sind daher keine Mehrkosten zu erwarten.

IV. Vernehmlassungsergebnisse

1. Politische Parteien

a. Die Christdemokratische Volkspartei (CVP) weist zunächst darauf hin, dass im Zeitpunkt, zu welchem die Vorlage dem Landrat unterbreitet wird, die Planung des Schuljahres 2004/05 bereits im Gange ist und die Reduktion der Unterrichtsverpflichtung – bevor der Landrat dazu Stellung nehmen konnte - im Rahmen dieser Planung bereits berücksichtigt worden ist. Die Reduktion der Unterrichtsverpflichtung sei angesichts der im Rahmen der Lohnrevision im Jahre 2001 erfolgten Versprechungen hinzunehmen. Angesichts der Mehrkosten von 4.84 Mio Franken pro Jahr würden aber im Rahmen des GAP-Projekts Vorschläge erwartet, wie diese Mehrkosten wieder ausgeglichen werden können.

b. Die Freisinnig-Demokratische Partei (FDP) begrüsst die Unterscheidung zwischen der Jahresarbeitszeit und der Präsenzzeit (Unterrichtsverpflichtung) und erachtet vor diesem Hintergrund die vorgesehene Lösung zur Altersentlastung als gut. Kritisiert wird demgegenüber die Reduktion der Unterrichtsstunden, für welche keine gewichtigen Gründe vorlägen. Es sei nicht ersichtlich, inwiefern sich die Situation gegenüber der vor drei Jahren, als eine Erhöhung der Unterrichtsstunden beschlossen wurde, verändert haben sollte. Im Übrigen weist sie darauf hin, dass die Vorlage angesichts des bevorstehenden Schuljahres verspätet erfolge.

c. Die Grünen Baselland beanstanden einerseits den Wegfall der Klassenlehrerentlastung, die sich angesichts der Anforderungen, welche an die Klassenlehrpersonen gestellt werden, als sinnvoll und gerecht erwiesen habe, sowie andererseits die Verpflichtung, im Rahmen der Altersentlastung andere

Aufgaben innerhalb des Schulbetriebs zu übernehmen. Die sinnvolle Entlastung der Lehrpersonen und deren positive Wirkung werde durch diese Lösung reduziert und führe zu einer Ungleichbehandlung mit den übrigen Staatsangestellten, welche ab dem 50. sowie dem 60. Altersjahr in den Genuss von je 5 Arbeitstagen mehr Ferien kommen. Diese Entlastung werde den Lehrpersonen nicht zugestanden.

d. Die Sozialdemokratische Partei (SP) hält es in grundsätzlicher Hinsicht für schwierig, eine Beurteilung der Vorlage vorzunehmen, ohne die noch zu schaffenden Verordnung zum Berufsauftrag und zur Arbeitszeit sowie die zu ändernde Verordnung über die Schulvergütung zu kennen. Weiter vertritt sie die Ansicht, dass der Grundsatz der Entschädigung der Spezialfunktionen in der gleichen Lohnklasse, in der die Lehrperson eingereiht ist, in § 45a Absatz 2 des Personaldekrets festgehalten werden müsse. Es wird darauf hingewiesen, dass die vorgeschlagene Reduktion der Unterrichtsverpflichtung für die Lehrpersonen der Kindergärten eine Reduktion der Gesamtarbeitszeit und damit eine Lohnreduktion zur Folge habe.

e. Die Schweizerische Volkspartei (SVP) lehnt die Vorlage vollumfänglich ab. Sie beantragt dem Regierungsrat, die beabsichtigten Änderungen nicht mehr weiter zu verfolgen und vielmehr eine neue Vorlage auszuarbeiten, welche sowohl die §§ 78 und 79 der Schlussbestimmungen des Personaldekrets, als auch die Möglichkeit der Altersentlastung nicht mehr enthalte. Die mit der beabsichtigten Reduktion der Unterrichtsstunden verbundenen Mehrausgaben liessen sich mit der gegenwärtigen schwierigen Haushaltslage des Kantons nicht rechtfertigen und würden eine fragwürdige Privilegierung der Lehrerschaft gegenüber den anderen Kantonsangestellten bedeuten. Aus denselben Gründen sei auch auf das Institut der Altersentlastung ersatzlos zu verzichten. Angesichts fehlender nachvollziehbarer Motive für die beabsichtigten Entschädigungen von Spezialfunktionen innerhalb des Schulbetriebes seien schliesslich auch diese Änderungen abzulehnen.

2. Verband Basellandschaftlicher Gemeinden (VBLG)

Der Verband Basellandschaftlicher Gemeinden (VBLG) erachtet eine Rücknahme der Pflichtstundenzahl ohne präzise und umfassende Regelung des Berufsauftrags und der Arbeitszeit der Lehrpersonen als inakzeptabel. Es wird beantragt, die bisherige befristete Übergangslösung um ein weiteres Jahr zu erstrecken und in dieser Zeit eine umfassende Regelung der Arbeitszeit und des Berufsauftrages der Lehrpersonen auf Dekretsebene auszuarbeiten. Hinsichtlich der einzelnen vorgeschlagenen Änderungen weist der VBLG darauf hin, dass die Reduktion der Unterrichtsverpflichtung für die Kindergartenlehrpersonen, welche nicht in einem Vollzeitarbeitsverhältnis stehen, eine Verschlechterung bedeute. In § 7 sei den Begriffen des neuen Bildungsgesetzes Rechnung zu

tragen und anstelle von „Rektorinnen“ bzw. „Rektoren“ sowie „Konkrektorinnen“ bzw. „Konrektoren“ von „Schulleitungsmitgliedern“ zu sprechen.

3. Personalverbände

a. Die Arbeitsgemeinschaft Basellandschaftlicher Personalverbände (ABP) hält fest, dass die Reduktion der Unterrichtsverpflichtung nur dann keinen Einfluss auf die Arbeitsverhältnisse der Lehrpersonen habe, wenn diese in einem Vollzeitarbeitsverhältnis stünden. Bei den Kindergartenlehrpersonen habe die Reduktion der Unterrichtsverpflichtung von bisher minimal 23/28 auf 22/27 einem Besoldungsverlust von 0.66% zur Folge, weshalb der minimale Beschäftigungsgrad auf ein Niveau zu reduzieren sei, das den Mitarbeitenden die bisherigen Bezüge garantiere. Mit der neuen Bestimmung über die Altersentlastung wird die bisherige Regelung materiell gravierend verändert. Die Altersentlastung habe stets als lineare Arbeitszeitreduktion gegolten. Die mit der Altersentlastung verbundene Entlastung und Vorbeugung von Burn-out Erscheinungen werde mit der Verpflichtung zur Übernahme von Zusatzarbeiten de facto obsolet, weshalb beantragt wird, die Altersentlastung im Sinne des (früheren) Dekrets zum Schulgesetz zu belassen.

b. Der Verband des Personals der öffentlichen Dienste (VPOD) kritisiert, dass die Änderung des Personaldekrets in Unkenntnis der noch auszuarbeitenden Verordnungen über den Berufsauftrag und Arbeitszeit zu beurteilen sind. Er begrüsst die Rücknahme der mit der Besoldungsrevision den Lehrpersonen auferlegten zusätzlichen Unterrichtsstunden, fordert jedoch das Aufrechterhalten einer sinnvollen Entlastung der Klassenlehrpersonen. Hinsichtlich der Altersentlastung kritisiert er, dass die vorgesehene Regelung der grossen gesundheitlichen Belastung und der Gefahr des Burn-outs durch die hohen Anforderungen an den Lehrberuf zuwenig Rechnung trage. Die Beschränkung der Altersentlastung auf die Lehrpersonen, deren Unterrichtsverpflichtung nicht tiefer als drei Stunden unter der wöchentlichen Unterrichtsverpflichtung liegt, benachteilige die Teilzeitarbeitenden. Deren hohe Zahl sei Ausdruck davon, dass angesichts der heutigen Belastungen ein volles Pensum nicht durchzuhalten sei. Es sei daher unverständlich, dass eine grosse Zahl der Lehrpersonen von der Altersentlastungen keinen Gebrauch machen können. Im Weiteren vertritt er die Ansicht, dass der Grundsatz der Entschädigung der Spezialfunktionen gemäss der Lohnklasse, in der die betreffende Lehrperson eingereiht ist, in § 45 a Absatz 2 des Personaldekrets festgehalten werden müsse.

4. Weitere Vernehmlassungen

a) Die Direktionen beantragen neben einigen formellen Anpassungen eine Klarstellung des Umstandes, dass die Altersentlastung keine Arbeitszeitreduktion darstellt. Zu diesem Zweck wird beantragt den Begriff der „Altersentlastung“ durch den der „Reduktion der Unterrichtsverpflichtung“ zu ersetzen. Zudem wird vorgeschlagen § 5a Absatz 1 wie folgt zu ergänzen:

§ 5a Absatz 1 Satz 2

„Eine Reduktion der Unterrichtsverpflichtung bewirkt eine Verlagerung des Aufgabenbereichs und führt nicht zur Verringerung der Gesamtarbeitszeit“

Im Übrigen wird vorgeschlagen in § 45 a in den Absätzen 1 und 2 den Begriff der „Entschädigung“ durch den der „Vergütung zu ersetzen“.

b) Des Weiteren wird in anderen Stellungnahmen darauf hingewiesen:

- dass das Privileg der Altersentlastung eine Besserstellung der Lehrerschaft gegenüber den übrigen Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung darstelle;
- dass eine abschliessende Beurteilung der vorgeschlagenen Dekretsänderungen erst dann möglich sei, wenn die Regelung über die (Jahres-)Arbeitszeit sowie den Berufsauftrag der Lehrerschaft vorliegt;
- dass die Beschränkung der Altersentlastung auf die Lehrpersonen, deren Unterrichtsverpflichtung nicht tiefer als drei Stunden unter der wöchentlichen Pflichtenstundenzahl liegt, die Bedürfnisse der Teilzeitarbeitenden nicht genügend berücksichtige.

V. Umsetzung des Vernehmlassungsergebnisses

1. Umbenennung „Altersentlastung“ in „Reduktion der Unterrichtsverpflichtung“

Im Rahmen der Vernehmlassung wurde beantragt, den Begriff der „Altersentlastung“ durch den der „Reduktion der Unterrichtsverpflichtung“ zu ersetzen. Es ist festzustellen, dass die Altersentlastung bereits in der vorgeschlagenen Konzeption keine Reduktion der Arbeitszeit bewirkt. Die vorgeschlagene Umbenennung der Altersentlastung hätte, genauso wenig wie die seitens der Direktionen beantragte Ergänzung von § 5a, keine materiellen Konsequenzen. Sie gibt jedoch den Inhalt der Altersentlastung allenfalls deutlicher wieder. Angesichts dessen überlässt der Regierungsrat dem Landrat die Entscheidung, ob in § 5a der bisherige Begriff der Altersentlastung beibehalten oder

aber – zur Klarstellung des Inhalts – durch den Begriff der „Reduktion der Unterrichtsverpflichtung“ sowie einen verdeutlichenden Zusatz (vgl. Ziff. IV., 4 a.) ergänzt werden soll.

2. Formelle Anpassungen

a) Aus rechtsetzungstechnischen Gründen ist es nicht möglich, bei einer Teilrevision die Absätze neu zu nummerieren. Aufzuhebende Absätze können nicht einfach mit nachfolgenden Absätzen „aufgefüllt“ werden. Dementsprechend ist in § 5a neu ein Absatz 6 (entspricht Absatz 5 in der Vernehmlassungsvorlage) vorzusehen. Aus denselben Gründen ist der bisherige Abschnitt D mit den §§ 78 und 79 unverändert beizubehalten.

b) In § 45a Personaldekret ist im Sinne einer Übereinstimmung mit dem Titel der Begriff der „Entschädigung“ durch den der „Vergütung“ zu ersetzen.

VI. Antrag

In Anbetracht der zum Teil grundlegenden Einwände in der Vernehmlassung und insbesondere damit die erforderliche Zeit für eine sorgfältige parlamentarische Beratung in Kenntnis der konkreten Rechtsgrundlagen zum Berufsauftrag (Verordnung über den Berufsauftrag und die Arbeitszeit der Lehrpersonen, Verordnung über die Schulvergütungen) gewährleistet ist, stellt der Regierungsrat den Antrag, die bestehende Regelung um ein Jahr zu verlängern.

Der formelle Entscheid, die heutige Regelung um ein Jahr zu verlängern, bedingt eine Änderung der zeitlichen Geltungsdauer des aktuellen Personaldekrets.

Der Regierungsrat hält unverändert daran fest, dass die Unterrichtsverpflichtung der Lehrpersonen im Rahmen eines umfassenden Berufsauftrages zu regeln ist. Eine Rückkehr zur früheren Regelung scheint ihm nicht zweckmässig.

Der Regierungsrat beantragt daher dem Landrat, dem Verfahrensantrag im beiliegenden Entwurf eines Landratsbeschlusses zuzustimmen. Dies hat zur Folge, dass der materielle Antrag zu einem späteren Zeitpunkt - d. h. nach Vorliegen der Verordnung über den Berufsauftrag und die Arbeitszeit der Lehrpersonen und die Verordnung über die Schulvergütungen - im Parlament zur Behandlung kommt.

Sollte der Landrat dem Verfahrensantrag nicht zustimmen, so wäre der materielle Antrag sofort zu behandeln.

Liestal, 20. April 2004

Im Namen des Regierungsrates
der Präsident:

der Landschreiber:

Beilage:

- Entwurf eines Landratsbeschlusses
- Kostenzusammenstellung