

Sitzung vom 18. Juni 1997

**1277. Dringliche Interpellation (Vorgehen bei der Erarbeitung eines
Qualifikationsverfahrens für Lehrerinnen und Lehrer)**

Kantonsrat Hanspeter Amstutz, Fehraltorf, und Mitunterzeichnende haben am 26. Mai 1997 folgende Interpellation eingereicht:

Seit der Strukturellen Besoldungsrevision von 1991 ist die Erarbeitung eines geeigneten Beurteilungs-Instrumentariums für die Lehrkräfte der Volks- und Mittelschulen pendent. Die Gründe, welche eine Einführung bisher verhindert haben, sind vielschichtig. Zum einen ist die Qualifikation der Lehrtätigkeit unbestrittenermassen schwierig zu objektivieren. Im weiteren ist die Frage, wie die Lehrkräfte beurteilt werden sollen, aufs engste mit der Aufsicht über das öffentliche Schulwesen verknüpft.

Mit der Lancierung des *wif!*-Projektes «Leistungsorientierte Förderung der Lehrkräfte der Volksschule» (LoF) nahm die Erziehungsdirektion 1996 einen erneuten Anlauf zur Erarbeitung eines Beurteilungssystems für Lehrkräfte. Durch die Bereitschaft zur Mitarbeit in der Projekt-Arbeitsgruppe dokumentierten Lehrerschaft und Schulbehörden ihre Bereitschaft, vorurteilsfrei und konstruktiv an einer geeigneten Lösung mitzuarbeiten.

Das Projekt «LoF» ist darauf angelegt, die Beurteilung der Lehrkräfte im Rahmen des übergeordneten *wif!*-Projektes «Teilautonome Schulen» einzuführen. Dies geht einerseits aus dem Projektbeschrieb, andererseits aus der regierungsrätlichen Antwort vom 25. September 1996 auf die Motion Huggel hervor.

Mit Schreiben vom 16. April hat nun die Erziehungsdirektion die Mitglieder der Arbeitsgruppe des Projektes «LoF» völlig überraschend über die Sistierung des Projektes informiert. Das Schreiben nimmt Bezug auf einen Regierungsratsbeschluss vom 2. April zu den Budgetrichtlinien 1998, wonach Beförderungen nur nach vorangegangener Mitarbeiterbeurteilung möglich seien, solange die automatischen Stufenaufstiege sistiert bleiben. Daraus leitet die Erziehungsdirektion offenbar einen direkten Auftrag ab, «schnellstmöglich ein entsprechendes Beurteilungsverfahren» zu schaffen («bis etwa April 1998»), um den Lehrkräften zu ermöglichen, von den beim übrigen Staatspersonal üblichen Beförderungsrunden zu «profitieren».

Die Sistierung von «LoF» steht in einem gewissen Widerspruch zu den Ausführungen des Regierungsrates zur Motion Huggel. Es ist zu befürchten, dass ein im Schnellverfahren und ohne Bezug zur laufenden Umstrukturierung der Volksschule erarbeitetes Beurteilungssystem nur provisorischen Charakter haben wird. Durch die mehrfachen Umstellungen dürften aber nicht nur die Beurteilungsinstanzen vor erhebliche Probleme gestellt werden, sondern auch Defizite bei der Schulaufsicht resultieren.

Im Zusammenhang mit der Sistierung von «LoF» bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Ziente der Regierungsratsbeschluss vom 2. April darauf ab, schnellstmöglich ein Beurteilungs-Instrumentarium für Lehrkräfte zu erarbeiten, d.h. einen anderen Weg einzuschlagen, als in der Antwort auf die Motion Huggel aufgezeigt wurde?
2. Wie beurteilt der Regierungsrat die Sistierung von «LoF» in bezug auf
 - a) seine Argumentation in der Beantwortung der Motion Huggel?
 - b) den Zusammenhang mit dem Projekt «TaV»?
 - c) die Entscheidungsabläufe im Rahmen der Projektorganisationen *wif!*- und «TaV»?
3. Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass mit der von der Erziehungsdirektion eingeschlagenen Vorgehensweise bei der Erarbeitung eines Qualifikationssystems für Lehrkräfte voraussichtlich nur eine Übergangslösung geschaffen wird?
4. Hält der Regierungsrat die Dringlichkeit für gegeben, dass unter grossem Zeitdruck ein möglicherweise nur provisorisches Beurteilungs-Instrumentarium für Lehrkräfte erarbeitet wird?
5. Wie beurteilt der Regierungsrat die allfällige Einführung eines nur vorübergehend wirksamen Beurteilungssystems für Lehrkräfte
 - a) unter dem Aspekt der Effizienz?
 - b) mit Blick auf die Anforderungen und Belastung der Aufsichtsinstanzen?
6. Ist der Regierungsrat bereit, die Sistierung von «LoF» rückgängig zu machen?

Die Interpellation wurde vom Kantonsrat dringlich erklärt.

Auf Antrag der Direktion des Erziehungswesens
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Hanspeter Amstutz, Fehraltorf, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

Mit der Strukturellen Besoldungsrevision 1991 wurde auch ein System zur Leistungsbeurteilung geschaffen, das Auswirkungen auf den Besoldungsanstieg haben sollte. Dieses wurde für sämtliche Staatsangestellten mit Ausnahme der Lehrkräfte und Pfarrer eingeführt. Im Bildungswesen wurde die Umsetzung verzögert, nicht zuletzt wegen des Widerstandes der Lehrkräfte. Seit der Einführung der neuen Besoldungsstrukturen wurde noch zweimal ein Aufstieg in der Lohnskala gewährt, der bei den Lehrkräften an keine bestimmte Qualifikation gebunden war. Auf den 1. Januar 1997 wurden – neben der allgemeinen Lohnkürzung von 3% – die Anfangslöhne für Lehrkräfte gesenkt. In diesem Zusammenhang wurde die Zusage gemacht, dass für die von dieser Sparmassnahme betroffenen Lehrkräfte durch Beförderungen ein angemessener Aufstieg möglich sei.

Seit dem kantonsrätlichen Beschluss über die Strukturelle Besoldungsrevision hatte sich der Kantonsrat mit mehr als 15 Vorstössen zu befassen, die im weitesten Sinne mit der Qualifikation, der leistungsorientierten Entlohnung und der Förderung von Lehrpersonen zu tun hatten. Bisher fand sich nie eine Mehrheit, welche die Lohnwirksame Beurteilung der Lehrkräfte wieder rückgängig machen wollte. Aufgrund des unbefriedigenden Zustandes der Staatsfinanzen und des fast vollständigen Ausbleibens eines Wirtschaftswachstums in den neunziger Jahren beschloss der Regierungsrat jeweils im Zusammenhang mit den Budgetrichtlinien, dass künftig kein automatischer Stufenanstieg mehr erfolgen solle. Da für die Staatsangestellten der Zentralverwaltung ein Beurteilungssystem angewendet wird, besteht für diese die Möglichkeit des Stufenanstiegs bzw. der Beförderung im Rahmen einer bestimmten Quote. Für die Lehrpersonen bedeutet der Verzicht auf den automatischen Stufenanstieg, dass die Besoldung eingefroren ist. Dies ist aus zwei Gründen nicht akzeptabel:

- Es verstösst gegen das Gebot der Rechtsgleichheit, wenn für einen grossen Teil der Staatsangestellten, nämlich die Lehrkräfte, ein Besoldungsanstieg ausgeschlossen ist, während für die übrigen Staatsangestellten Beförderungen möglich sind. Ebenfalls ein Verstoß gegen die Rechtsgleichheit wäre es, wenn der Lohnanstieg für sämtliche Staatsangestellten an eine Qualifikation geknüpft ist, während den Lehrkräften ein automatischer Anstieg gewährt würde.
- Es wäre unverantwortlich, einen ganzen Berufsstand während Jahren von jeglichem Besoldungsanstieg auszuschliessen, nur weil man sich über das Beurteilungssystem nicht einig wird.

Als Folge davon würden gute, engagierte Lehrkräfte ihren Beruf verlassen, insbesondere jüngere Lehrerinnen und Lehrer, die jahrelang auf dem Besoldungsminimum bleiben würden.

Eine möglichst schnelle Einführung eines Lohnwirksamen Beurteilungssystems für Lehrkräfte ist deshalb zur Erhaltung des Berufsnachwuchses unverzichtbar. Es handelt sich dabei um das Einlösen eines Versprechens, das im Zusammenhang mit der Senkung des Anfangslohnes gegeben wurde. Die Einführung ist in kurzer Zeit möglich, da auf umfangreiche Vorarbeiten zurückgegriffen werden kann. Über das Beurteilungssystem wurde ein eingehendes Vernehmlassungsverfahren durchgeführt, dessen Ergebnisse die Grundlage für eine neue Vorlage sein werden. In der Zwischenzeit sind auf den verschiedenen Schulstufen Qualifikationssysteme eingeführt oder erprobt worden. Das Universitätsgesetz und das Fachhochschulgesetz sehen lohnwirksame Beurteilungen vor. An der Eidgenössischen Technischen Hochschule wird ein System angewendet, von dem einzelne Elemente von der Universität übernommen werden können. Im Rahmen des *wiff*-Projektes «Teilautonome Mittelschulen» wurde ein System zur Leistungsbeurteilung geschaffen, das weitgehend von Lehrkräften und Schulleitern entwickelt wurde. Schliesslich arbeiten verschiedene Berufsschulen bereits mit Beurteilungssystemen, von denen Elemente übernommen werden können.

Der gesetzliche Auftrag besteht seit 1991, mögliche Beurteilungssysteme sind vorhanden. Die Finanzlage des Kantons erfordert im Interesse der Erhaltung tüchtiger Lehrkräfte einen raschen Vollzug.

Als Folge dieser raschen Gangart hat die Erziehungsdirektion das *wif!*-Projekt «Leistungsorientierte Förderung der Lehrkräfte der Volksschule (LoF)» sistiert. Damit soll verhindert werden, dass Koordinationsprobleme entstehen. Das Projekt LoF ist insofern etwas unklar positioniert, als Abstimmungsprobleme gegenüber dem Projekt der teilautonomen Volksschule (TaV) bestehen. Deren Teilprojektgruppe Controlling bearbeitet ähnliche Fragen wie im Projekt LoF. Das Projekt LoF soll unter Auswertung der Erfahrungen aus den erwähnten verschiedenen Schulreformprojekten neu definiert und positioniert werden. Die Arbeit kann zielsicher weitergeführt werden, wenn im Rahmen des Projekts TaV klar geworden ist, welche Instanzen mit welchen Kompetenzen ausgestattet werden und wie die individuelle Beurteilung der Lehrkräfte durchgeführt wird. Die rasche Erarbeitung eines lohnwirksamen Qualifikationssystems wäre im Rahmen des Projekts LoF nicht möglich gewesen.

Im Synodalgutachten vom 13. Januar 1993 hielt die Lehrerschaft fest, dass sie mit der Ablehnung der Lohnwirksamkeit bewusst auf alle möglichen finanziellen Vorteile, die aus der Leistungsbeurteilung zu erwarten wären, verzichte. Diese Haltung war damals verständlich, weil das bisherige System Aufstiege ohne Qualifikation vorsah. Da aber in den kommenden Jahren keine generellen Stufenanstiege möglich sein werden, muss umgehend ein System erarbeitet werden, das individuelle Beförderungen zulässt. Die heute gültigen Besoldungsskalen für Lehrkräfte sind auf die Dauer nur konkurrenzfähig, wenn sie mit Stufenanstiegen verbunden sind. Trotz der Bedenken der Lehrerschaft ist daher ein System zu erstellen, das bereits 1999 Beförderungen ermöglicht.

Zur Hauptsache werden folgende Argumente gegen eine lohnwirksame Beurteilung ins Feld geführt:

- Nicht Bewertbarkeit der Lehrerarbeit; kein Bewertungssystem kann sämtliche Dimensionen der Arbeit von Lehrkräften erfassen. Dies trifft auch auf die meisten anderen Berufe zu. Wichtige Arbeitselemente lassen sich jedoch beurteilen, indem die Kernfunktionen der Arbeit von Lehrpersonen erfasst werden. Elemente, die die beurteilende Person nicht selbst entdeckt, kann die Lehrkraft in der Selbstbeurteilung oder im Beurteilungsgespräch einbringen. Zusätzliche Informationen können durch Schüler- und Elternbefragungen bereitgestellt werden.
- Lohnwirksamkeit zerstört den Teamgeist: Die Erfahrung aus der Privatwirtschaft zeigt, dass auch innerhalb eines Teams unterschiedliche Leistungen erbracht werden und deren entsprechende lohnwirksame Würdigung nicht zu Problemen führt. Die Teamarbeit ist nicht abhängig vom Lohnsystem.
- Beförderungen sind für Lehrkräfte kein Anreiz: Für die Förderung des Personals sind materielle und immaterielle Anreize wichtig. Da in unserer Gesellschaft der Lohn einen hohen Stellenwert hat, kommt Lohnerhöhungen im Sinne der Wertschätzung der Arbeit und des Engagements eine grosse Bedeutung zu. Es gibt keinen Grund, weshalb dies für Lehrerinnen und Lehrer nicht zutreffen sollte. Auf jeden Fall kann kaum bestritten werden, dass ein jahrelanges Verbleiben in der gleichen Besoldungsstufe, erst recht bei den Anfangsbesoldungen, demotivierend ist. Dies kann nicht hingenommen werden.
- Unmöglichkeit der Beurteilung durch Laien: Die Volksschule verfügt heute über keine professionelle Aufsichtsstruktur und über keine Schulleitung. Als vorgesetzter Behörde kommt der Schulpflege die Verantwortung für die Beurteilung zu. Diese hat sie aber schon heute bei der Anstellung, Wahl oder Entlassung von Lehrerinnen und Lehrern. Untersuchungen zeigen, dass geschulte Laien seriöse Beurteilungen vornehmen können. Die Stärke des Milizsystems kommt vor allem zum Tragen, wenn verschiedene Personen eine Lehrperson beurteilen. Diese Möglichkeit hat eine Schulpflege durch einen gezielten Einsatz ihrer Mitglieder. Dort, wo Schulleitungen bestehen, werden diese in die Beurteilung einbezogen. Letztlich kann die Schulpflege als anstellende und vorgesetzte Behörde die zentrale Aufgabe der Personalführung nicht vollumfänglich abgeben. Auch wenn sie einzelne Aufgaben delegiert, bleibt die Verantwortung bei ihr.

Die Beurteilung durch die Schulpflege schliesst nicht aus, dass zusätzlich fördernde Qualifikationssysteme eingeführt werden. Es ist das Ziel der Erziehungsdirektion, das Projekt LoF weiterzuführen, sobald die erwähnten Abstimmungen vorgenommen und die Entscheide für das Qualifikationssystem vorbereitet sind. Aufgrund der geleisteten Vorarbeiten wird es möglich sein, ein System zu schaffen, das nicht nur eine Übergangslösung darstellt. Das Modell soll den Gemeinden viel Spielraum lassen und auf lokale Bedürfnisse anpassbar sein. Ein solches Qualifikationssystem soll den oft fehlenden Feedback gegenüber Lehrpersonen schaffen sowie die Qualitätssicherung in der Schule

und die persönliche Entwicklung fördern. Das System soll auf einen strukturierten Kriterienraster aufbauen, der von der Lehrperson beantwortet und nach der Visitation und allenfalls nach ergänzenden Befragungen usw. in der Regel mit Mitgliedern der Schulpflege besprochen wird. Ein Qualifikationssystem muss entwicklungsfähig sein und periodisch neuen Bedürfnissen angepasst werden, denn die Gewichtung der Schwerpunkte kann sich verändern, so wie sich die Ansprüche an die Schule verändern.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass es das Gebot der Rechtsgleichheit erfordert, den Lehrkräften ähnlich wie der übrigen Verwaltung einen Besoldungsanstieg durch Beförderung zu ermöglichen. Ein Automatismus in der Besoldung ist aus wirtschafts- und finanzpolitischen Gründen in den nächsten Jahren nicht möglich. Deshalb müssen unter grossem Zeitdruck die jahrelangen Arbeiten am Qualifikationssystem abgeschlossen werden. Das heutige Projekt LoF ist ein zu enger Rahmen. Es muss zudem gegenüber dem Projekt TaV teilweise neu positioniert werden. Eine Sistierung, bis diese Fragen geklärt sind und ein Qualifikationssystem vorliegt, ist deshalb sinnvoll. Es ist aber unbestritten, dass das Projekt LoF anschliessend wieder aktiviert wird und sich auf die vom Lohnwirksamen Qualifikationssystem unabhängige Förderung der Lehrkräfte konzentrieren kann. Dann kann es auch auf den Rahmen einer neuen Führungs- und Aufsichtstruktur sowie der Qualitätssicherung in den Schulen abgestützt werden. Dieses Vorgehen erlaubt eine umfassende Koordination zwischen den verschiedenen Projekten und verhindert Doppelspurigkeiten. Die Arbeiten im Rahmen des Projekts LoF werden daher so bald als möglich wiederaufgenommen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktionen der Finanzen, der Volkswirtschaft und des Erziehungswesens.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi