

## Vortrag der Erziehungsdirektion an den Regierungsrat zuhanden des Grossen Rates betreffend Gesetz über die Anstellung der Lehrkräfte (LAG)

### I. Zusammenfassung

Die heute noch gültige Lehrerbildungsgesetzgebung stammt aus dem Jahre 1973 und ist in verschiedenen Teilen überholt. Die allgemeinen Anstellungsbedingungen für die einzelnen Lehrerkategorien werden in den verschiedensten Stufenlassen – zum Teil sehr unterschiedlich – geregelt.

Bereits im Zusammenhang mit der Diskussion um die Arbeitszeitverkürzung der Lehrer im Jahre 1988 hat der Regierungsrat in Aussicht genommen, die Anstellungsbedingungen für Lehrkräfte grundsätzlich zu überprüfen. Da fast gleichzeitig auch Revisionsbestrebungen im Bereich des Beamtenrechts in Gang gekommen sind und die Anstellungsbedingungen (inkl. Besoldungen) zum Teil an das Beamtenrecht gebunden sind, hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 31. Januar 1990 die Projektorganisation für die zwei Projekte (Personalgesetz und Lehreranstellungsgesetz) eingesetzt. In der Zwischenzeit sind die Arbeiten koordiniert vorangetrieben worden, so dass fast gleichzeitig zwei Gesetzesentwürfe vorgelegt werden können.

Hauptrevisionspunkte sind

- Zusammenfassung der Bestimmungen über die Lehrergehälter und die übrigen Anstellungsbedingungen für alle Lehrerkategorien in einem gesetzlichen Erlass;
- Modernisierung und Angleichung der Anstellungsformen an die Privatwirtschaft (Ersatz der Wahl auf Amtsdauer durch eine kündbare unbefristete Anstellung);
- Vereinheitlichung der Anstellungskompetenzen (Zuständigkeit bei der Schulkommission);
- Umfassende Definition des Lehrerauftrages;
- Erweiterung der massgebenden Kriterien für die Festlegung des Gehaltes (Belastung, Zusatzkenntnisse, Lehrerfortbildung, Ermöglichen einer Leistungs-komponente usw.);
- Einschränkung der umfangreichen Disziplinarregelungen;
- Flexibilisierung der Finanzierungsformen.

Das neue Volksschulgesetz enthält verschiedene Bestimmungen zu den Anstellungsbedingungen der Lehrkräfte. Sie entsprechen im wesentlichen dem Ist-Zustand. Bei Annahme des vorliegenden Gesetzes müssen die entsprechenden Artikel abgeändert bzw. aufgehoben werden.

Unter der Voraussetzung, dass die Arbeiten weiterhin planungsgemäss ablaufen, kann die Neuregelung frühestens auf Beginn des Schuljahres 1994/95 in Kraft treten.

## II. Allgemeiner Teil

### 1. Formelles

#### 1.1 Auftrag

Mit RRB Nr. 256 vom 31. Januar 1990 hat der Regierungsrat die Erziehungsdirektion beauftragt, parallel zur Erarbeitung einer neuen Beamtengesetzgebung auch die Lehrerbildungs- und -anstellungsgesetzgebung zu überarbeiten. Er hat die Arbeiten in 5 Teilprojekte gegliedert und festgelegt, dass die neue Besoldungs- oder Gehaltsregelung auf der Basis einer Arbeitsplatzbewertung zu entwickeln sei.

#### 1.2 Vorgehen

Die einzelnen Projektorgane wurden personell so besetzt, dass von Anfang an die direkt betroffenen Kreise (Erziehungsdirektion, Volkswirtschaftsdirektion, Finanzdirektion, Gesundheitsdirektion, Lehrerverein, Verband Bernischer Gemeinden, beratende Gremien) in die Arbeiten einbezogen werden konnten. Der Bernische Lehrinnen- und Lehrerverein (BLV) hat seinerseits eine ausgedehnte Projektorganisation entwickelt und die Arbeitsergebnisse bereits frühzeitig breit abgestützt. Es ist vorgesehen, bei der Ausarbeitung der verschiedenen Dekrete wieder die gleichen Institutionen zur Mitarbeit einzuladen. Insbesondere sollen die bernischen Gemeinden in die Arbeiten einbezogen werden.

In einer ersten Phase wurden zu den wichtigsten Postulaten Thesen erarbeitet, die in einer zweiten Phase zu einem eigentlichen Gesetzesentwurf verarbeitet werden konnten.

Für die Durchführung der Arbeitsplatz- oder Funktionsbewertung wurden die Dienste des Betriebswissenschaftlichen Institutes der ETH Zürich in Anspruch genommen, welches über eine breite Erfahrung bei der Entwicklung neuer Lohnkonzepte verfügt und in anderen Kantonen ähnliche Aufträge erfüllt hat.

Bei den Arbeiten wurden auch die Entwicklungen in anderen Bereichen (Gesamtkonzeption Lehrerbildung, Beamtengesetzgebung) und interkantonale Vergleiche einbezogen.

## 2. Revisionsgründe

### 2.1 Geltende Bestimmungen

Die geltenden Bestimmungen stammen vorwiegend aus dem Jahre 1973. Die in der Zwischenzeit eingetretene personalpolitische Entwicklung führte dazu, nach fast 20 Jahren eine grundlegende Revision der Gesetzgebung an die Hand zu nehmen. Nicht mehr zu befriedigen vermögen die Regelungen vor allem deshalb, weil

- neue Lehrerkategorien nur mit Mühe in die geltende Besoldungsordnung ein-gereiht werden können,
- sich die Hauptkriterien für die Festlegung der Gehälter auf die Elemente «Grundausbildung» und «Schulstufe» beschränken,
- die Besoldungsrelationen zwischen den verschiedenen Lehrerkategorien aus heutiger Sicht überprüft werden müssen.

Durch zahlreiche Revisionen und Anpassungen in Teilbereichen ist das gesamte Gesetzeswerk unübersichtlich geworden. Insbesondere sind die nicht gehaltswirksamen Anstellungsbedingungen (z. B. Wahlbehörde, Lehrerauftrag, Aufsichtskompetenzen, Disziplinarbestimmungen) in den einzelnen Erlassen über die Schulstufen geregelt. Sie sind daher nicht aufeinander abgestimmt und schwer vergleichbar. Dies bereitet vor allem bei den zahlreichen Schnittstellen erhebliche Schwierigkeiten. Im weiteren soll durch die Revision eine stärkere Eingliederung des Berufsbildungsbereichs bewirkt werden.

### 2.2. Vorstösse

Verschiedene Vorstösse im Grossen Rat verlangen Anpassungen in Teilbereichen der Anstellungsbedingungen, die sich nur im Rahmen einer generellen Neuordnung realisieren lassen:

- Motion Schneider vom 24.8.87: Ausrichtung von Familien- und Kinderzulagen an Lehrerstellvertreter.
- Motion Sidler vom 21.8.90: Gleicher Lohn für Arbeitslehrerinnen.
- Wiedereinstieg von Lehrkräften.
- Postulat Schär vom 1.2.88: Verbesserung der Situation der provisorisch gewählten Lehrkräfte.
- Postulat Schär vom 1.2.88: Neuer Anstellungsmodus für Lehrkräfte: Erweiterung des Leistungsauftrages.

Daneben blieben verschiedene (berechtigte) Begehren des BLV auf der Strecke, so insbesondere die Entschädigung und Entlastung der Schulleiter und weiterer Funktionsträger, die Regelung der Stellvertretungen und die Situation der provisorisch Gewählten.

### 2.3 Weitere Gründe

Die Besoldungsordnung und die übrigen Anstellungsbedingungen sollten weitgehend mit den Regelungen für das Staatspersonal vergleichbar sein. Eine Revision der Beamtengesetzgebung führt konsequenterweise auch zu einer Anpassung auf der Lehrerseite.

In verschiedenen Kantonen sind ähnliche Reformvorhaben im Gang, die den bernerischen Bestrebungen entsprechen. So sehen beispielsweise die Kantone Zürich und Schwyz die Einführung einer Leistungsbeurteilung für Lehrkräfte vor.

### 3. Finanzielle und personelle Auswirkungen der Vorlage

Der Gesetzesentwurf enthält grundsätzlich keine Bestimmungen, aus denen sich direkt Mehr- oder Minderkosten ableiten lassen. Es wird vielmehr (entsprechend der bisherigen Zuständigkeit) Sache der ausführenden Dekrete sein, die Gehaltsstruktur und das Gehaltsniveau festzulegen. Es ist zu erwarten, dass einseitige Besitzstandsfälle auftreten werden, andererseits Anpassungen in bestimmten Lehrerkategorien unausweichlich sein werden. Obwohl die bernerischen

Besoldungen im gesamtschweizerischen Vergleich seit 1973 hinter der generellen Lohnentwicklung zurückgeblieben sind, zeigen die interkantonalen Vergleiche für den Lehrerbereich mit Ausnahme der Primarschuloberstufe ein positives Bild für den Kanton Bern, so dass die finanziellen Auswirkungen nicht sehr bedeutend sein werden. Sie werden bei der Vorlage des entsprechenden Dekrets ausgewiesen.

Der administrative Aufwand für die Bearbeitung aller Gehalts- und Anstellungsfragen sollte sich spürbar verringern lassen. Die parallel vorgesehene Einführung einer neuen Informatiklösung wird entsprechende Rationalisierungseffekte bringen. Die bessere Übersicht und die Vergleichbarkeit der Regelungen für die verschiedenen Schulstufen werden die Anwendung zusätzlich vereinfachen. Es ist nicht mit einem erhöhten Personalbedarf zu rechnen.

### 4. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Gesamthaft betrachtet wurde der in die Vernehmlassung geschickte Entwurf positiv aufgenommen. Wohl gab es zu fast jeder Bestimmung Änderungsvorschläge. Es kann aber aus allen 69 bei der Erziehungsdirektion eingegangenen Stellungnahmen eine zunehmende Grundhaltung abgeleitet werden. Insbesondere bestand Einigkeit darüber, dass die bernerische Lehreranstellungsgesetzgebung einer Modernisierung bedarf. Nicht überraschend gaben insbesondere die Artikel 4 (Anstellungsformen) und 13 (Leistungsbeurteilung) zu Diskussionen Anlass. Mehrheitlich positiv aufgenommen wurde der Vorschlag, die Wahl auf Amtsdauer durch eine unbefristete öffentlichrechtliche Anstellung auf Kündigung zu ersetzen. Dagegen wurde am Leistungsartikel kritisiert, dass es problematisch sei, eine solche Bestimmung im Gesetz zu verankern, wenn über die Art der Durchsetzung grosse Unklarheit herrsche. Beide Artikel wurden unverändert im Entwurf behalten. Die politische Diskussion soll über die Tragfähigkeit der Bestimmungen entscheiden.

Die folgenden wesentlichen Änderungen wurden aufgrund der durchgeführten Vernehmlassung vorgenommen:

- Artikel 2 (Geltungsbereich): Anstelle von öffentlichen Weiterbildungsklassen wird von «öffentlichen 10. Schuljahren nach kantonalem Recht» gesprochen. Ein Bericht dazu wird im Frühling 1992 in eine Vernehmlassung gegeben.
- Artikel 20 (Wohnsitzfrage) wurde neu formuliert. Es ist nicht mehr von der Niederlassungsfreiheit, sondern einfach nur noch vom Wohnsitz die Rede.
- Artikel 21 des Vernehmlassungsentwurfs (aufsichtsrechtliche Anzeige) wurde ersatzlos gestrichen, weil dieses Rechtsmittel im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege bereits umfassend geregelt ist.
- Artikel 27 Absatz 1 des Vernehmlassungsentwurfs (keine Verfahrens- und Prozesskosten beim erstinstanzlichen Entscheid) wurde ersatzlos gestrichen, um die Koordination mit dem Personalgesetz sicherzustellen. Eine Besserstellung der Lehrkräfte in diesem Punkt gegenüber dem Staatspersonal ist nicht zu rechtfertigen.

### III. Erläuterung der einzelnen Artikel

#### 1. Allgemeines

##### Artikel 1: Zweck

Im Gegensatz zu den bisherigen Regelungen sollen im neuen Lehreranstellungs-gesetz nicht nur der Besoldungsbereich, sondern auch die übrigen Anstellungsbedingungen festgelegt werden.

##### Artikel 2: Geltungsbereich

Erstmals entsteht für das bernische Bildungswesen ein einheitliches und umfassendes Lehreranstellungs-gesetz. Einzig die Universität ist nicht eingeschlossen. Im Vergleich zum Lehrerbildungsgesetz 1973 gehören neu die Lehrkräfte an kantonalen oder vom Kanton subventionierten Schulen der Berufsbildung, Ingenieurschulen, Technikerschulen und höheren Fachschulen zum Geltungsbereich. Da sehr unterschiedliche Schultypen unter das neue Gesetz gestellt werden, muss eine Möglichkeit für die Festlegung abweichender Bestimmungen offenbleiben. Mit «Lehrerkategorien» sind beispielsweise Nebenamtlehrkräfte, mit «Institutionen des Bildungsbereichs» sind insbesondere die öffentlichen Institutionen der Lehrerfortbildung gemeint (Abs. 2). Der Begriff «besondere Gesetzgebung» umfasst Erlasse auf Gesetzes-, Dekrets- oder Verordnungsstufe. Abweichende Bestimmungen dürfen nur dann erlassen werden, wenn dazu besondere Verhältnisse vorliegen. Dies trifft zum Beispiel für die landwirtschaftlichen Schulen zu.

Eine grosse Errungenschaft der Gesetzgebung 73 war die Vereinheitlichung der Anstellungsbedingungen über den ganzen Kanton. Dieser Vorteil soll mit Absatz 4 gesichert werden. Die Gemeinden sollen aber (vor allem für die von ihnen zur Hauptsache finanzierten Schultypen) ein Mitspracherecht erhalten und zumindest immer dann angehört werden, wenn zu erlassende Normen auf die von ihnen zu leistenden Beiträge einen Einfluss haben.

##### Artikel 3: Grundsatz

Neuere Entwicklungen zeigen, dass der Lehrerberuf von seiner einstigen Attraktivität eingebüsst hat. Es ist die Aufgabe des Kantons, die Anstellungsbedingungen so zu gestalten, dass ein qualifizierter Lehrkörper an den Schulen gute Arbeit garantiert. Dabei ist klar, dass der Staat auf sich ändernde Marktverhältnisse nicht gleich flexibel wie die Privatwirtschaft reagieren kann.

Der Artikel versucht die Grundhaltung der Personalpolitik im Lehrerbereich analog derjenigen für das Staatspersonal zu umschreiben. Es soll zum Ausdruck gebracht werden, unter welcher Optik die Ausführungsorgane zu definieren sind.

#### 2. Entstehung, Dauer und Beendigung des Anstellungsverhältnisses

##### Artikel 4: Anstellungsformen

Heute werden Lehrkräfte auf «Stellen» gewählt. Massgebend für den Beschäftigungsgrad ist aber nicht eine Stelle oder eine Klasse, sondern das Pensum oder

die Belastung durch eine entsprechende andere Funktion im Schulbetrieb. Der hier verwendete Begriff «Pensum» umfasst mehr als die eigentliche Unterrichtszeit. Es gehören alle Tätigkeiten gemäss Lehrerauftrag (Art. 17) dazu. Ebenfalls erfasst sind Anstellungsverhältnisse, die die Schulleitung und -verwaltung betreffen. Die mögliche Bandbreite für den Beschäftigungsgrad muss beschränkt sein, um nicht eine unnötige Unsicherheit bei den betroffenen Lehrkräften hervorzurufen. An den Volksschulen soll eine Bandbreite von vier Lektionen in der Regel nicht überschritten werden. Der Beschäftigungsgrad ist grundsätzlich garantiert. Auf anderen Schulstufen (z. B. Nebenamtlehrer an Berufsschulen) sind offenere Regelungen erforderlich.

Nach der heute geltenden Regelung und dem Entwurf zum Volksschulgesetz müssen Lehrkräfte alle 6 Jahre wiedergewählt werden. Mit der Einführung einer unbefristeten Anstellung kann das aufwendige Wiederwahlprozedere für weit mehr als 10000 Lehrkräfte vermieden werden.

Die neue Anstellungsform will zum Ausdruck bringen, dass die überwältigende Mehrzahl der Lehrkräfte beschäftigt werden kann, ohne dass das Anstellungsverhältnis alle 6 Jahre hinterfragt werden muss. Die geringe Zahl nicht befriedigender Anstellungen soll im Rahmen klarer Rahmenbedingungen dann zur Diskussion gestellt werden, wenn tatsächlich Probleme anstehen.

Mit der vorgeschlagenen Regelung soll die Anstellungssicherheit der Lehrkräfte nicht vermindert werden. Nur in ausserordentlichen Situationen wie Wegfall der Beschäftigungsmöglichkeit oder beim Vorliegen triftiger Gründe soll eine Auflösung des Arbeitsverhältnisses möglich sein. Als «triftige Gründe» werden in der Rechtsprechung «schwerwiegende Umstände, die dem Gemeinwesen die Fortsetzung des Anstellungsverhältnisses unzumutbar machen» verstanden (z. B. fachliches Ungenügen, ungenügende Leistungen, Dienstpflichtverletzungen). Die Unzumutbarkeit ist in der Regel im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens oder durch kompetente Abklärung des fachlichen Ungnügens durch Fachstellen festzustellen. Die Auflösung eines Anstellungsverhältnisses muss von der Anstellungsbehörde stichhaltig begründet werden können. Eine Entlassung aus emotionalen Motiven (wenn die Lehrkraft «jemandem nicht mehr passt») ist ausgeschlossen.

Der Begriff der «befristeten Anstellung» ersetzt das Anstellungsverhältnis der heutigen provisorischen Wahl und die längerfristigen Stellvertretungen. Damit sind die Voraussetzungen für eine Vereinfachung und mehr Klarheit geschaffen. Insbesondere die heutige Regelung der Stellvertretung befriedigt nicht mehr. Stellvertreter können von einer Stunde auf die andere entlassen werden, auch wenn sie für eine längere Zeit angestellt sind. Sie werden nur für Lektionen bezahlt, die auf dem Stundenplan aufgeführt sind, auch wenn sie z. B. bei Schullehren, Klassenlagern, Schulanlässen usw. wesentliche Verpflichtungen darüber hinaus erfüllen. Hingegen werden sie für ausfallende Lektionen nicht bezahlt, auch wenn sie in dieser Zeit für die Schule tätig sind. Bei ihren Entschädigungen gibt es keinerlei Dienstalterszulagen, keine Sozialzulagen, keine Zulagen für das Führen von besonderen Klassen. Die soziale Sicherheit ist unbefriedigend geregelt (Krankenlohn, Ausfälle aus familiären Gründen usw.). Diese Mängel können durch die Schaffung eines befristeten Anstellungsverhältnisses gemildert wer-

den. Dabei ist zu beachten, dass gerade für kurzfristige Stellvertretungen gewisse Spezialbestimmungen (z. B. für die Auflösung der Anstellung) festgelegt werden müssen.

#### **Artikel 5:** Anstellungsvoraussetzungen

Diese Regelung entspricht der bisherigen Praxis. Für unbefristete Anstellungen ist ein entsprechender Ausweis (Patent, Diplom, Wahlfähigkeitsausweis, ...) unbedingt erforderlich. Das neue Gesetz ermöglicht ohne weiteres auch die Anerkennung ausserkantonaler Ausweise entsprechend der gegenwärtigen Entwicklung. Liegt kein entsprechendes Patent vor, kann nur eine befristete Anstellung vorgenommen werden. Auch bei fehlendem Lehrbefähigungsausweis ist ein zweckmässiger Unterricht zu gewährleisten.

Mit der Beschränkung der Anstellungsdauer auf jeweils 1 Jahr (selbstverständlich mit Verlängerungsmöglichkeit) soll vermieden werden, dass nicht genügend qualifizierte Lehrkräfte de facto unbefristet angestellt werden. Für gut qualifizierte Lehrkräfte können durchaus befristete Anstellungsverhältnisse von länger als einem Jahr eingegangen werden.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass fehlende Ausweise in der Regel zu einer Besoldungsreduktion führen.

#### **Artikel 6:** Ausschreibung und Neubesetzung

Die Frage der Stellenausschreibung ist in einem Ausführungserlass (vgl. Art. 27, Abs. 1, Buchst. d) zu regeln. Dabei werden u. a. die besonderen Verhältnisse an den Berufsschulen (Nebentelehrkräfte) berücksichtigt. Auf die ausdrückliche Statuierung eines Probedienstverhältnisses wird verzichtet, die zuständige Schulkommission hat aber die Möglichkeit, Lehrkräfte in einem ersten Schritt vorerst (z. B. für 1 Semester) befristet anzustellen.

#### **Artikel 7:** Zuständige Behörde

Im heutigen Recht ist die Wahlkompetenz unterschiedlich geregelt. Während bei den Sekundarschulen von Gesetzes wegen die Schulkommission zuständig ist, können bei den Primarschulen die Gemeinden die Wahlkompetenzen selber ordnen, dabei reicht die Palette von der Schulkommission bis zur Gemeindeversammlung. Die Delegation der Wahlkompetenz an eine Kommission hat bisher zu keinen Schwierigkeiten, sondern nur zu Vorteilen geführt. Insbesondere kann die Rechtssicherheit mit der Kompetenzdelegation an eine (exekutive) Schulbehörde (Schulkommission oder Zentralschulkommission) vergrössert werden. Es wird im Gegensatz zu heute nicht mehr möglich sein, eine Lehrkraft ohne (ausreichende) Begründung durch einen Parlaments- oder Volksbeschluss zu entlassen. Die Änderung wertet die Funktion der Schulkommission auf. Der Begriff «Schulkommission» muss umfassend interpretiert werden. Dazu gehören insbesondere auch die Kindergarten- und die Seminar Kommissionen.

Grundsätzlich soll für befristete und unbefristete Anstellungen die gleiche Behörde zuständig sein.

#### **Artikel 8:** Übernahme anderer Aufgaben und Pensen

Eine Versetzung ist selbstverständlich nur nach vorheriger Anhörung der Betroffenen und unter Berücksichtigung einer angemessenen Vorankündigungsfrist möglich.

Die Formulierung macht deutlich, dass eine Lehrkraft nicht gegen ihren Willen über ihren Beschäftigungsgrad hinaus beansprucht werden darf. Hingegen soll die Verpflichtung, eine andere Aufgabe an einer Schule (z. B. Schulleitung) zu übernehmen, möglich sein. Eine entsprechende Bestimmung fehlt heute weitgehend. Sie ist im Interesse der Schule, aber auch für Arbeitgeber und Arbeitnehmer sinnvoll.

#### **Artikel 9:** Beendigung

Der Artikel nennt die Gründe, die zur Beendigung eines Anstellungsverhältnisses führen können.

#### **Artikel 10:** Auflösung

Die heute gültigen Bestimmungen, sehen eine einseitige Auflösung vor: Die Lehrkraft muss ihre Demission beim Rücktritt vom Lehramt spätestens vier Monate, bei Stellenwechsel spätestens zwei Monate vor Ende eines Schulsemesters der Schulkommission einreichen. Neu ist eine gegenseitige (An-)Kündigungsfrist von vier Monaten vorgesehen. Eine Verkürzung dieser Frist im gegenseitigen Einvernehmen ist im Zeitpunkt der Kündigung möglich.

Gemäss geltender Rechtsprechung gilt als triftiger Grund für die Auflösung ein Anstellungsverhältnisses jeder Umstand, bei dessen Vorhandensein (und objektiver Beurteilung) der Wahlbehörde die Fortsetzung des Dienstverhältnisses nach Treu und Glauben nicht zugemutet werden kann (vgl. Bemerkungen zu Art. 4).

Die Massnahme der Einstellung im Amt ist zwar einschneidend, erfolgt aber nur in Notsituationen (z. B. zum Schutze der Kinder). Sie muss rasch getroffen werden können und wird, wie bisher, nicht in die Kompetenz des Regierungsrates gegeben.

#### **Artikel 11:** Rücktritt

Diese Bestimmung entspricht in den Grundzügen dem bisherigen Recht. Allerdings fehlt heute eine explizite Möglichkeit zur Verlängerung einer Anstellung über das 65. Altersjahr hinaus. Dies soll nur aus zwingenden schulorganisatorischen Gründen möglich sein. Solche liegen vor, wenn der Unterrichtsanspruch der Schülerinnen und Schüler sonst nicht gewährleistet wäre, oder wenn bedeutende pädagogische Nachteile in Kauf zu nehmen wären.

### **3. Gehalt und Versicherung**

#### **Artikel 12:** Gehaltsgrundlagen

Die konkreten Bestimmungen werden auf Dekretsstufe erlassen. Vorgesehen ist die Umsetzung folgender Grundsätze:

Im Rahmen einer Arbeitsplatzbewertung werden die verschiedenen Lehrerstellen pro Schulstufe sowie die verschiedenen Funktionen ausserhalb des eigentlichen Unterrichtes eingestuft. Daraus ergibt sich das Grundgehalt. Die (Schulleiter-)Funktionen sollen nicht mehr in Form einer Zulage entschädigt oder in Entlastungsfunktionen abgegolten werden, sondern als eigenständiger Beschäftigungsteil – ausgedrückt in Prozenten – besoldet werden. Dies bedeutet, dass Lehrkräfte, welche zusätzlich zum Gesamtauftrag eine Funktion ausüben, eine zweigeteilte Anstellung haben werden. Der Beschäftigungsteil für die Ausübung einer Funktion wird anders (in der Regel höher) bezahlt sein, als die ordentliche Lehrerfunktion gemäss Gesamtauftrag. Im Sinne einer Flexibilisierung soll das Gehalt nicht auf genau 100 Prozent Beschäftigungsgrad ausgerichtet sein, sondern leicht schwanken können. Der totale Beschäftigungsgrad soll aber grundsätzlich 105 Prozent nicht übersteigen, auch wenn eine Lehrkraft besondere Funktionen (z. B. die Schulleitung) übernimmt. Andernfalls ist das Unterrichtspensum zu reduzieren. Vorbehalten bleiben Zusatzfunktionen aus schulorganisatorischen Gründen.

Als Ersatz der bisherigen Dienstalterszulage ist ein Erfahrungsanteil vorgesehen. Einschlägige Erfahrungen können und sollen auch ausserhalb des Schuldienstes (z. B. als Hausfrau oder in einem anderen Beruf) erworben werden können. Das Lebensalter soll nur noch indirekt über die anrechenbaren Erfahrungsjahre gewichten. Der Erfahrungsanteil soll auch bei kleinen Beschäftigungsgraden anzurechnen werden.

Die bisherige Familienzulage wird in noch zu definierendem Umfang analog dem Staatspersonal in das Grundgehalt eingebaut und fällt weg. Wie weit die Familienzulage durch höhere Kinderzulagen kompensiert werden kann, ist noch offen.

Der Grundrahmen für die Lehrergehälter soll nach wie vor in einem Dekret geregelt werden. Die Feineinstufung soll aber neu auf Verordnungsebene erfolgen, damit erforderliche Anpassungen rascher und einfacher möglich werden.

#### **Artikel 13:** Leistungsbeurteilung

Gegenwärtig wird in verschiedenen Kantonen (z. B. Zürich, Schwyz) über die Einführung von Lehrerqualifikationssystemen gesprochen. Eine Leistungsbeurteilung und ein Leistungsanteil sind auch im Entwurf zum neuen Personalgesetz vorgesehen. Das Thema muss deshalb zur Sprache gebracht werden. Es ist klar, dass eine allfällige Einführung eines solchen Systems viel Entwicklungs- und Aufklärungsarbeit erfordert, denn in der Schweiz fehlen bis heute alle Erfahrungen. Entsprechend wurde für den Gesetzesentwurf nach einer Formulierung gesucht, die alle Möglichkeiten offenlässt.

Es ist vorgesehen, vorerst Versuche (in einer ersten Phase sicher nicht lohnwirksam) durchzuführen. Die Bestimmung ist so flexibel gehalten, dass Versuche auch wieder abgebrochen werden können. Die Entwicklung eines entsprechenden Systems wird in enger Zusammenarbeit mit dem BLV erfolgen. Schon jetzt kann gesagt werden, dass eine Einführung eines Leistungsbeurteilungssystems auf den 1.8.94 nicht möglich sein wird.

Eine zweite Möglichkeit, das Erreichen einer höheren Einstufung von bestimmten Bedingungen abhängig zu machen, besteht allenfalls darin, ein bestimmtes Mass an absolvierter Lehrerfortbildung (im weiteren Sinn) vorauszusetzen. Details wären in Ausführungsbestimmungen auf Regierungsebene festzulegen.

#### **Artikel 14:** Erwerbs- oder Ersatz Einkommen

Es ist zu vermeiden, dass eine Kumulation von AHV, Pension und Gehalt im öffentlichen Dienst zu unverhältnismässigen Bezügen führt. Deshalb wird im Personalgesetz die Möglichkeit geschaffen, dass die Altersrente ganz oder teilweise an das Gehalt angerechnet werden kann.

#### **Artikel 15:** Berufliche Vorsorge

Da die Staatsgarantie für die Bernische Lehrerversicherungskasse sonst keine Rechtsgrundlage mehr hat, ist sie hier zu verankern. Es wird damit kein Präjudiz für die zukünftige Ausgestaltung der Kasse geschaffen. Eine Aufhebung der Staatsgarantie hätte zur Folge, dass das fehlende Deckungskapital von 2,5 Milliarden Franken für die Bernische Lehrerversicherungskasse und die Versicherungskasse des Staatspersonals bezahlt werden müsste.

#### **Artikel 16:** Unfallversicherung

Analog zur Regelung für die Staatsbeamten wird in diesem Artikel die gesetzliche Grundlage für die Fortführung der Unfallversicherung im bisherigen Umfang geschaffen.

### **4. Rechte und Pflichten**

#### **Artikel 17:** Lehrerauftrag

Die Umschreibung des Lehrauftrages wurde am 14.8.90 vom Grosse Rat im Rahmen der Diskussion um die Grundsätze zur Gesamtkonzeption der Lehrerbildung (GKL) genehmigt. Die Definition soll in der neuen Lehreranstellungsgesetzgebung Eingang finden. Die Projektorgane LAG finden es wichtig, dass der umfassende Lehrergrundauftrag explizit dargestellt wird. Dabei wird insbesondere deutlich, dass sich die Aufgabe einer Lehrkraft keineswegs im Unterrichten erschöpft. Die jährliche Gesamtarbeitszeit der Lehrkräfte soll durchaus mit derjenigen anderer Arbeitnehmer (z. B. Beamte) vergleichbar sein.

Die Aufteilung des Gesamtauftrags auf die Teilbereiche beschränkt sich auf die Angabe von Grössenordnungen. Diese können für die verschiedenen Schultypen und allenfalls auch Lehrkräfte (z. B. Klassenlehrerfunktion) unterschiedlich sein. Ein erster Anhaltspunkt wird im GRB GKL vorgegeben, indem ein Anteil für Lehrerfortbildung von 5–10 Prozent an der gesamten Lehrereinsatzzeit vorgesehen ist. Details sind in Ausführungsbestimmungen auf Regierungsebene festzulegen.

**Artikel 18:** Nebenbeschäftigung

Dieser Artikel entspricht inhaltlich der bisherigen Regelung. Es ist darauf hinzuweisen, dass insbesondere im Bereich der Berufsschulen/Ingenieurschulen Nebenbeschäftigungen nicht nur gestattet, sondern durchaus erwünscht sein können. Die näheren Bestimmungen des Regierungsrates (Abs. 2) können insbesondere eine Meldepflicht umfassen. Eine solche besteht für den Berufsschulbereich bereits heute.

**Artikel 19:** Ausübung öffentlicher Ämter

Die Formulierung soll der Tatsache Rechnung tragen, dass die Erfüllung des Lehrauftrages durch die Ausübung eines öffentlichen Amtes in arbeitsintensiven Zeiten beeinträchtigt sein kann. Eine wesentliche Störung eines geordneten Unterrichtsverlaufs darf damit aber nicht verbunden sein.

**Artikel 20:** Wohnsitz

Eine Einschränkung der Wohnortwahl ist nicht mehr gerechtfertigt und dürfte rechtlich (Bundesverfassung) problematisch sein. Eine entsprechende Auflage muss begründet werden und ist nur bei der Neuanstellung zulässig. Trotzdem ist es zweifellos wünschbar, wenn Lehrkräfte der Volksschulstufe auch am Schullort wohnen.

**Artikel 21:** Amtsgeheimnis

In den geltenden gesetzlichen Erlassen zur Lehreranstellung ist das Amtsgeheimnis nicht ausdrücklich festgehalten. Die Regelung entspricht derjenigen des Entwurfs zum Personalgesetz.

**Artikel 22:** Haftung

Artikel 47 des Personalgesetzes sieht für den Kanton die sogenannte Kausalhaftung vor. Das heisst, dass bereits die rechtswidrige Verursachung eines Schadens eine Haftung begründet. Ein Verschulden von Seiten des Kantons ist somit zur Begründung einer Haftung nicht erforderlich.

Artikel 48 des Personalgesetzes regelt die Haftung von öffentlichen Organisationen des kantonalen Rechts, die unmittelbar mit öffentlichen Aufgaben betraut sind. Diese haften für den Schaden, den ihre Organe oder Angestellten Dritten in Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe rechtswidrig zugefügt haben.

Artikel 49 des Personalgesetzes ordnet die persönliche Verantwortlichkeit: «Die Verantwortlichen haften dem Kanton oder ihrer öffentlichen Organisation für vorsätzlich oder grobfahrlässig zugefügten Schaden» (Personalgesetz Art. 49, Abs. 1). Das Verfahren richtet sich nach den Vorschriften des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (Personalgesetz Art. 50). Die Bestimmungen des Schweizerischen Obligationenrechts gelten als ergänzendes kantonales Recht. Insbesondere bundesrechtliche oder kantonale Haftungsbestimmungen schliessen die

Anwendung dieser Bestimmungen nicht aus, es sei denn, sie stellen die Geschädigten besser (Personalgesetz Art. 51).

**5. Aufsicht****Artikel 23**

Analog zum neuen Personalgesetz wird im Entwurf auf ein eigentliches Disziplinarrecht verzichtet. Die einzige noch enthaltene Massnahme ist der Verweis. Im Vordergrund steht heute nicht mehr ein autoritäres Verhältnis zwischen Staat und Lehrkraft, sondern die kooperative Zusammenarbeit. Bei dieser grundsätzlichen Neuorientierung erübrigt es sich, den Vollzug von Aufträgen bzw. das gute Funktionieren der Schule mit dem repressiven Mittel des Disziplinarrechts zu gewährleisten (vgl. Vortrag zum Gesetz über das öffentliche Dienstrecht, S. 17f.).

**6. Finanzierung****Artikel 24**

Grundsätzlich ist eine Kostenstruktur gemäss dem Grossratsbeschluss betreffend Grundsätze zur Gesamtrevision der Bildungsgesetzgebung vom 9. September 1985 vorgesehen. Danach werden die Kosten für Kindergärten und Volksschule vorwiegend durch die Gemeinden übernommen, während die Kosten der Bildungsgänge und -einrichtungen der Sekundarstufe II vorwiegend vom Staat getragen werden. Die gesamten Aufwendungen von Kanton und Gemeinden sollen in der bisherigen Grössenordnung beibehalten werden. Es ist aber möglich, Gewichtverschiebungen, die entsprechend kompensiert werden, vorzunehmen. Für die administrative Abwicklung ist die jeweils rationalste Form zu wählen. Der Einbezug der entsprechenden Kosten soll gegebenenfalls möglich sein.

**7. Verfahren****Artikel 25**

Gemäss dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (Art. 68) kommt einer Beschwerde gegen die Auflösung des Anstellungsverhältnisses grundsätzlich aufschiebende Wirkung zu.

**8. Vollzug****Artikel 26:** Vermögensrechtliche Ansprüche

Mit «zuständige Amt» ist dasjenige gemeint, welches der entsprechenden Schule fachlich vorgestellt ist. Die Übertragung der Entscheidungskompetenz an das zuständige Amt der Fachdirektion soll sicherstellen, dass sachgerechte Entscheide getroffen werden. Die Kompetenz wird nicht ans Personalamt übertragen, weil verschiedene Lehrerkategorien gar nicht durch das Personalamt betreut werden.

#### **Artikel 27:** Verordnungen des Regierungsrates

In diesem Artikel werden die vom Regierungsrat noch zu erlassenden Bestimmungen zusammengefasst. Es wird auch in Zukunft Situationen geben, die spezielle Regelungen bedürfen. So sind mit «Anstellungsverhältnissen von Nebenschullehrkräften» (Abs. 1, Buchst. g) Lehrkräfte gemeint, die an Berufsschulen unterrichten, im Hauptberuf aber eine andere Tätigkeit ausüben. «Spezielle Unterrichtsverhältnisse» (Abs. 1, Buchst. h) umfassen insbesondere Situationen, in denen Lehrkräfte ihren Auftrag in unregelmässigen Einsätzen erfüllen (z. B. Logopädinnen und Logopäden).

#### **9. Übergangs- und Schlussbestimmungen**

##### **Artikel 29:** Bestehende Anstellungsverhältnisse

Definitiv gewählte Lehrkräfte geniessen ab Inkrafttreten dieses Gesetzes bis 1998 (Ablauf der laufenden Amtsperiode) den bisherigen Rechtsstatus. Mit dieser Bestimmung soll bei der Lehrerschaft eine mögliche Verunsicherung, die durch die Abschaffung der Anstellung auf Amtsdauer – welche in die gleiche Phase wie die Änderung der Schulstruktur fällt – entstehen könnte, vorgebeugt werden.

##### **Artikel 30:** Besitzstand

Wie bereits bei der Inkraftsetzung des Gesetzes über die Lehrerbesoldungen von 1973 wird der Besitzstand allen Lehrkräften unabhängig von der Anstellungsart gewährt. Es soll nur der nominelle Besitzstand (kein Ausgleich der Teuerung) gewährt werden. Wegen des Fortgangs der Teuerung wird diese Form der Besitzstandsgarantie keine bedeutenden finanziellen Auswirkungen mit sich ziehen. Die Einzelheiten regelt der Grosse Rat mittels Dekret.

##### **Artikel 31:** Änderung von Erlassen

Die Bestimmungen des Gesetzes über die Anstellung der Lehrkräfte gehen vom Grundsatz aus, dass die Regelungen der Anstellungsverhältnisse für Lehrkräfte und Inhaberinnen und Inhaber von Funktionen nicht mehr in den einzelnen Stufenlassen festgelegt werden. Die entsprechenden Artikel in den verschiedenen Gesetzen müssen deshalb geändert bzw. aufgehoben werden. Der Übersichtlichkeit halber wird bei den aufgehobenen Anstellungsbestimmungen jeweils auf die Lehrerstellungsgesetzgebung verwiesen.

**Zum Volksschulgesetz:** Neben den Anstellungsbestimmungen werden insbesondere auch die Disziplinarartikel aufgehoben. Durch die Auf Lösungsmöglichkeit von befristeten bzw. unbefristeten Anstellungsverhältnissen beim Vorliegen triftiger Gründe sind detaillierte Disziplinarbestimmungen nicht mehr nötig. Diese Lösung lehnt sich an diejenige des neuen Personalgesetzes.

**Zum Gesetz über die Ausbildung der Lehrer und Lehrerinnen (Art. 5):** Die heutzutage Aufsicht für die sechs staatlichen Primarlehrseminare wird von einer einzi-

gen Kommission mit 14 Mitgliedern wahrgenommen. 1981 hat der Grosse Rat gegen den Willen des Regierungsrates die Motion Burren gutgeheissen. Die Motion verlangte, dass «für jedes Seminar oder Seminare einer Region eine besondere Seminarkommission zu bilden» sei.

Mit Blick auf die Gesamtkonzeption der Lehrerbildung, zu welcher der Grosse Rat 1990 die Grundsätze ebenfalls festgelegt hat und bei deren Realisierung die Frage der Aufsicht grundsätzlich neu zu lösen ist, wurde der Vollzug der Motion Burren (oder Alternativen dazu) bis zum Zeitpunkt der Realisierung einer neuen Ausbildungsstruktur an den Seminaren verschoben.

In den letzten zehn Jahren erfolgte nun aber – unabhängig von den bevorstehenden weitreichenden Veränderungen in der Lehrerbildung – eine entscheidende Entwicklung. Einzelnen staatlichen Seminaren wurden, gestützt auf das Diplommittelschulgesetz, neu Diplommittelschulen angegliedert (seit 1986) und Ende 1991 wurden sämtliche Kompetenzen, die für die Aufnahmen an den Seminaren bisher bei der Erziehungsdirektion lagen, der jeweiligen Seminarkommission übertragen.

Die Zunahme der Aufgaben – nicht zuletzt im Hinblick auf die neue Lehreranstellungsgesetzgebung – und die Zunahme der Klassenzahlen (1966: ca. 30 Klassen; 1991: ca. 86 Klassen) übersteigen die Arbeitskapazitäten der heutigen Kommission.

**Zum Kindergartengesetz:** Die Anstellungsbedingungen und die Zuständigkeit für den Kindergarten sind gleich zu regeln wie diejenigen für die Lehrkräfte an Volksschulen. Dies hat insbesondere zur Folge, dass für die Anstellung die Kindergartenkommission zuständig sein wird.

**Zum Gesetz über die Mittelschulen, zum Diplommittelschulgesetz, zum Gesetz über die Berufsbildung und zum Ingenieurschulgesetz:** Vgl. Ausführungen zum Volksschulgesetz.

##### **Artikel 34:** Inkrafttreten

Der Regierungsrat soll die Kompetenz erhalten, durch eine gestaffelte Inkraftsetzung des Gesetzes (und allenfalls auch gestaffelte Aufhebung des bisherigen) den reibungslosen Übergang zum neuen Recht zu gewährleisten.

Bern, 10. März 1992

Der Erziehungsdirektor: Schmid