



An den Grossen Rat

14.5090.02

ED/P145090

Basel, 21. Mai 2014

Regierungsratsbeschluss vom 20. Mai 2014

## **Schriftliche Anfrage Oswald Inglin betreffend Massnahmen zur Abfederung HarmoS-bedingter Kündigungen auf der Sekundarstufe II**

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Oswald Inglin dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

„Zurzeit führen die Rektorate der Gymnasien Personalgespräche mit ihren Lehrpersonen im Zusammenhang mit allfälligen reformbedingten Wechseln an die neue Sekundarschule oder möglichen Kündigungen wegen mangelnder Beschäftigungsmöglichkeiten aufgrund der Verkürzung der Gymnasialzeit von fünf auf vier Jahre.

Diese Gespräche betreffen nicht nur befristet angestellte Lehrpersonen, sondern auch Unterrichtende mit einem unbefristeten Arbeitsvertrag.

Während die befristet angestellten Lehrpersonen aufgrund ihres Anstellungsstatus sich seit Beginn ihrer Unterrichtstätigkeit am Gymnasium auf eine Kündigung des Arbeitsverhältnisses einstellen mussten, so trifft die Reformsituation die unbefristeten oder fest angestellten Lehrerinnen und Lehrer besonders hart.

Diejenigen unter ihnen, die aufgrund ihrer Diplomsituation auch auf der Sekundarstufe I eine Unterrichtsbefähigung haben, können allenfalls an die neue Sekundarschule transferiert werden.

Diejenigen, die nur ein Diplom mit der Unterrichtsberechtigung auf der Sekundarstufe II haben, können nicht an die Sekundarstufe I, also die neue Sekundarschule, wechseln.

Zudem ist die neue Sekundarschule nicht in der Lage, alle am Gymnasium überflüssig gewordenen Lehrpersonen, seien diese nun auf der Sekundarstufe I lehrberechtigt oder nicht, aufzunehmen.

In anderen Worten: Es kann zu Kündigungen kommen, und dies auch von Lehrpersonen, die schon jahrelang an der gleichen Schule unterrichten, da nach Weisung des Erziehungsdepartements Kündigungsentscheide nicht vorwiegend nach dem Anciennitätsprinzip getroffen werden, da sonst der Überalterungsgefahr der Kollegien Vorschub geleistet würde. Andererseits geht der Schule aber mit dem Abgang erfahrener Lehrpersonen sehr viel Know-how verloren.

Alle betroffenen Lehrpersonen kommen ohne eigenes Zutun in diese Situation, da sie aufgrund ihrer Fächerkombination und/oder ihrer Unterrichtsberechtigung nicht an die Sekundarstufe vermittelbar sind.

In all diesen Fällen hat dies die dramatische Konsequenz einer Kündigung, die nach dem Personalgesetz ausgesprochen werden kann, wenn die bisherige Stelle nicht weiter besetzt und kein Ersatz verwaltungsintern gefunden werden kann.

Die Lage an den Gymnasien ist entsprechend sehr angespannt.

Einen Sozialplan, wie er in der Privatindustrie aufgrund von Umstrukturierungen eines Betriebes und den entsprechenden Entlassungen üblicherweise erarbeitet wird, gibt es im Fall der durch die HarmoS-Anpassung verursachten Kündigungen im Schulbereich nicht.

Das Erziehungsdepartement möchte alles tun, damit es nicht zu Kündigungen kommt. Trotzdem möchte ich der Regierung folgende zwei Fragen im Zusammenhang einer möglichen Abfederung der durch die Schulreform allenfalls notwendig werdenden Kündigungen stellen:

- Ist es möglich, für ältere Lehrpersonen eine Pensionsalter 57-Aktion zu machen, nach Vorbild der sog. "P-57-Verordnung" vom 28. März 1995, auch wenn diese - im Gegensatz zur Aktion von damals - nur für Lehrpersonen Anwendung findet? (Es sei hier erwähnt, dass die Lehrpersonen im Rahmen einer Sparmassnahme vor nicht allzu langer Zeit eine Lektion mehr unterrichten mussten, während die anderen Staatsangestellten, mangels Praktikabilität, nicht belangt worden sind.)
- Ist es möglich, dass der Kanton Basel-Stadt im Rahmen der HarmoS-Vereinbarung vom Dezember 2009 und der Absichtserklärung vom Januar 2011 mit dem Kanton Basel-Landschaft in Sachen Zusammenarbeit bei der Umsetzung von HarmoS Transfermöglichkeiten an Schulen des Kantons Basel-Landschaft prüft, ohne dass Stellen an den Schulen im Kanton Basel-Landschaft offen ausgeschrieben werden? (Es sei hier erwähnt, dass in der Lehrerschaft die zur Zeit laufenden Inserate über zu besetzende Stellen besonders an Gymnasien im Kanton Basel-Landschaft angesichts der vereinbarten Zusammenarbeit der beiden Kantone und der prekären Situation in Basel auch auf Unverständnis stiessen.)

Oswald Inglis“

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

## 1. Ausgangslage

Im Mai 2010 hat der Grosse Rat dem Beitritt des Kantons Basel-Stadt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) sowie umfangreichen Änderungen des Schulgesetzes zugestimmt. Damit löste er eine tiefgreifende Änderung der Schulstruktur aus. Betroffen ist die gesamte Volksschule. Betroffen, und zwar in doppelter Hinsicht, ist aber auch das Gymnasium. Zum einen erfolgt im harmonisierten Schulmodell der Übertritt von der Volksschule ans Gymnasium zwei Jahre später als heute, also erst im 11. Schuljahr (nach neuer Zählart, also nach dem Absolvieren von zwei Jahren Kindergarten, sechs Jahren Primarschule und drei Jahren Sekundarschule). Zum andern wird das an die Sekundarschule anschliessende Gymnasium von heute fünf auf neu vier Jahre verkürzt. Trotzdem wird der Bildungsgang bis zur Maturität insgesamt von 14 auf 15 Jahre verlängert, es sei denn, eine Schülerin oder ein Schüler überspringt ein Schuljahr.

Diese Strukturänderung hat Konsequenzen für den Personalbedarf an den Gymnasien:

- Nach Abschluss der Strukturänderung – das wird im Schuljahr 2021/22 der Fall sein – sinkt der Bedarf an Gymnasialehrpersonen um ca. 20 %. Der Hauptgrund für den Bedarfsrückgang liegt in der Verkürzung der gymnasialen Bildung von fünf auf vier Jahre. Ausserdem soll die Übertrittsquote von der Volksschule ans Gymnasium von heute ca. 38 % auf 30 % sinken und gleichzeitig die Übertrittsquote in die berufliche Grundbildung steigen. Damit wird das Ziel verfolgt, die Berufsbildung und namentlich die Berufsmaturität zu fördern sowie die gymnasiale Maturitätsquote von heute gegen 30 % auf ca. 25 % zu reduzieren. Der Bedarf an Lehrpersonen wird ausserdem beeinflusst durch das demographische Wachstum und die Effekte der beschränkten Wahlfreiheit, die ab 2015 im Bildungsraum Nordwestschweiz eingeführt wird.

- Das Gymnasium wird in der harmonisierten Struktur im Unterschied zu heute auf der Volksschulstufe nicht mehr angeboten, sondern, parallel zur beruflichen Grundbildung und Fachmaturitätsschule, nur noch in der nachobligatorischen Zeit der Sekundarstufe II. Die beiden Stufen der heutigen 1. und 2. Gymnasialklassen, welche zurzeit noch in die Volksschulstufe hineinragen, werden von der neuen Sekundarschule übernommen. Die neue dreizügige Sekundarschule wird also auch für die Schülerinnen und Schüler der heutigen 1. und 2. Gymnasialklasse zuständig.
- Die Übergangszeit bis zur Etablierung der neuen Struktur, also bis Ende Schuljahr 2021/2022 (dann erlangt der erste Reformjahrgang die Maturität), ist für die Gymnasien in personalpolitischer Hinsicht besonders schwierig: Der Grund liegt darin, dass in den Schuljahren 2016/17 und 2017/18, also während des Aufbaus der dreijährigen Sekundarschule, keine neuen Schülerinnen und Schüler aus der Volksschule ins Gymnasium überreten werden. Gleichzeitig werden aber zwei Jahrgänge die Maturität absolvieren und die Gymnasien verlassen. Die Gymnasien verlieren in dieser Zeit also zwei Jahrgänge, ohne einen dazuzugewinnen. Das bedeutet, dass die Gymnasien ohne dämpfende Massnahmen im Schuljahr 2016/17 von fünf auf vier Jahrgänge zurückgehen würden und im Schuljahr 2017/18 gar auf drei. Während vier Jahren würden sie in der Folge nur drei Jahrgänge führen, bis im Schuljahr 2021/22 der erste Reformjahrgang zur Matur gelangt und die Gymnasien ihre definitive zukünftige Grösse – vier Jahrgänge – erreicht haben werden. Die sprunghafte Bedarfsentwicklung (fünf Jahrgänge im heutigen System / während einem Jahr vier Jahrgänge / während vier Jahren drei Jahrgänge / schliesslich vier Jahrgänge im neuen System) belastet die Gymnasien sehr.

## 2. Massnahmen

Ein Rückgang des Bedarfs an Lehrpersonen ist für eine Schule immer eine schwierige Herausforderung. Sie löst verständliche Unruhe und Ängste aus, macht unpopuläre Entscheidungen nötig und hemmt die Verjüngung des Lehrkörpers.

Ein Rückgang von fünf auf vier Jahrgänge, dem die Gymnasien ausgesetzt sein werden, wäre dann gut zu verkraften, wenn er sich über mehrere Jahre gleichmässig verteile. Dann könnte er mit Pensionierungen und so genannt natürlichen Fluktuationen bei den Lehrpersonen aufgefangen werden. Was auch bei einem über mehrere Jahre verteilten Schrumpfen als Nachteil bleibt, sind die Folgen für die Altersstruktur eines Lehrkörpers. Die Verjüngung und damit eine gleichmässige Altersstruktur bei den Lehrpersonen werden bei jedem Rückgang der Lernenden gestört. Sie sind aber für jede Schule aus zwei Gründen sehr wichtig: Zum einen fördert eine gleichmässige Altersstruktur den Wissenstransfer von alt zu jung und ermöglicht den Lernenden den Umgang mit Lehrpersonen, die in sehr unterschiedlichen Lebens- und Arbeitsphasen stehen. Zum andern erleichtert sie die Personalplanung und -rekrutierung.

Zur Dämpfung der Personalprobleme sind verschiedene Massnahmen ergriffen worden:

### 1 Gestaffelte Verlängerung der Schulzeit

Wie erwähnt, hat der Grosse Rat beschlossen, dass – abgesehen von Überspringern – die Schulzeit bis zur Matur neu 15 und nicht mehr 14 Jahre dauern wird. Der Regierungsrat hat in der Zwischenzeit über die Umsetzungsmodalitäten so entschieden, dass die Verlängerung in zwei Etappen eingeführt wird:

- Erste Etappe – Verlängerung für ca. die Hälfte der Schülerinnen und Schüler: Ab dem Schuljahr 2014/15 werden vier Übergangsjahrgänge in zwei unterschiedlich schnellen Zügen zur Maturität geführt. Für die weniger leistungsfähigen Schülerinnen und Schüler der alten Schulstruktur wird die Verlängerung im Schuljahr 2014/15 eingeführt, und zwar für jene, die im August 2014 in eine 3. Gymnasialklasse überreten. Sie erlangen die Maturität gemäss neuem System nach 15 Schuljahren. Die Leistungsfähigeren – das sind

jene, welche am Ende der 2. Gymnasialklasse einen Zeugnisdurchschnitt von 4.5 und besser ausweisen – werden wie bisher in 14 Schuljahren zur Maturität geführt. Diese Regelung gilt für vier Jahrgänge. Die Gymnasien gehen davon aus, dass sich ca. je die Hälfte der Schülerinnen und Schüler für die schnellere bzw. die langsamere Variante qualifizieren wird. Gewissheit werden sie erst im Juni 2014 haben.

- Zweite Etappe – Verlängerung für alle: Alle Lernenden, die ab dem Schuljahr 2018/19 aus der neuen Sekundarschule ins Gymnasium überreten, werden ins neue Vierjahresgymnasium aufgenommen und in insgesamt 15 Schuljahren zur Matur geführt.

## 2 Befristete Erhöhung des Unterrichtslektionendachs in der Übergangsphase

Wie unter (1) erwähnt, werden vier Jahrgänge am Ende der 2. Gymnasialklasse in zwei Leistungszüge aufgeteilt und zur Maturität geführt. Diese Aufteilung führt im Durchschnitt zu etwas kleineren Lerngruppen. Die Ressourcen, das so genannte Unterrichtslektionendach, werden deshalb auf jenen Stufen, die doppelzügig organisiert werden müssen, um 5 % erhöht. Diese Mittel waren Gegenstand des Ratschlags P09.2064.01 Gesamtschweizerische und regionale Harmonisierung der Schulen (Bildungsraum Nordwestschweiz).

Die Massnahmen (1) und (2) bedeuten umfangreiche, befristete Investitionen des Kantons ins Personal der Gymnasien und leisten einen wesentlichen Beitrag zur Abfederung der Personalprobleme in der Übergangszeit vom alten ins neue System.

## 3 Personalverbund Mittelschulen

Die Mittelschulen – Gymnasien und Fachmaturitätsschule – verstehen sich als Personalverbund. Das heisst, dass sie lokale Personalprobleme solidarisch tragen und Beschäftigungsschwankungen durch Transfer von Lehrpersonen oder durch partielle Ausleihen ausgleichen. Diese Verbundidee hat sich in den letzten 20 Jahren sehr bewährt. Die Verbundidee kann das grundsätzliche Problem, die Verkürzung der Gymnasialzeit von fünf auf vier Jahre, zwar nicht lösen, aber die kleineren lokalen Schwankungen unterwegs.

## 4 Langfristige Personalplanung

Seit 2011 haben die Bildungsverwaltung und Rektorate der Mittelschulen eine detaillierte Bedarfsplanung für die unbefristet angestellten Gymnasiallehrpersonen bis ins Schuljahr 2021/22 erarbeitet. Sie wird jährlich aktualisiert. In diese fliessen die Schülerprognosen ein, der Bedarf, der sich aus der neuen Stundentafel ergibt, die voraussehbaren Pensionierungen und die unter (1) und (2) erwähnten Massnahmen. Dabei zeigt sich, dass bis und mit Schuljahr 2015/16 und ab 2021/22 die Beschäftigungslage sehr gut ist. Der Bedarf übersteigt den Stellenplan der unbefristet Angestellten um 25 Vollstellen und mehr. Gross ist der Mangel an Stellen hingegen in den drei Schuljahren 2017/18 bis 2019/20. Dann fehlen zwischen 6 und 20 Vollstellen. Die Situation stellt sich in den einzelnen Fächern unterschiedlich dar. Angespannt ist die Situation in den Fächern Sport, Bildnerisches Gestalten, Biologie, Geographie und Geschichte. Gut ist die Beschäftigungslage in Mathematik, Physik und Chemie.

## 5 Rückstellung von Lektionen

Gestützt auf die Verordnung betreffend die Pflichtlektionenzahl und die Lektionenzuteilung der Lehrpersonen an den vom Kanton geführten Schulen (SG 411.500) können für Lehrpersonen so genannte Lektionenkonti eingerichtet werden. Diese dienen dazu, Überstunden zurückzustellen und zu einem späteren Zeitpunkt einzuziehen. An einem Beispiel sei dies erläutert: Eine Gymnasiallehrerin sei mit einem Pensum von 12 Wochenstunden angestellt. Im Schuljahr 2013/14, einem Schuljahr mit guter Beschäftigungslage, erteilt sie 16 statt 12 Wochenlektionen. Sie erhält aber auch in diesem Jahr nur 12 Lektionen ausbezahlt; 4 Lektionen werden ihrem Lektionenkonto gutgeschrieben. Im Schuljahr 2017/18, einem Mangeljahr, erteilt sie nur 8 Lektionen. Die im Lektionenkonto zurückgestellten 4 Lektionen werden amortisiert; die Lohnauszahlung beruht auch in diesem Schuljahr auf dem Pensum von 12 Lektionen. Zurzeit sind an den fünf Gymnasien 1'955 Jahreslektionen zurückgestellt. Das sind über 90 Vollpensen. Diese Rückstellungen können in den drei Mangeljahren amortisiert werden. Die Rückstellungen

sind erheblich umfangreicher als die Lücken in den Mangeljahren. Die zur Auslastung der unbefristet angestellten Lehrpersonen benötigten Lektionen können also rein rechnerisch in ausreichendem Umfang durch Amortisation der Lektionenkonti zur Verfügung gestellt werden. Allerdings ist diese Feststellung der Einschränkung unterworfen, dass sie nur für eine summarische Betrachtung über alle Fächer zutrifft, nicht aber für jedes Fach im einzelnen.

### 7 Wechselplan

In gewissen Fächern wird es zu Wechseln auch von unbefristet angestellten Gymnasiallehrpersonen an die Sekundarschule kommen (an der es, wie beschrieben, Bedarf gibt), aber auch an die Fachmaturitätsschule, an die Berufsfachschulen oder an Schulen in andern Kantonen. Zu diesem Zweck ist im März 2013 ein so genannter Wechselplan erlassen worden, der den Übertritt von Lehrpersonen aus den Gymnasien namentlich an die Sekundarschule regelt. In den letzten Monaten haben die Rektorin und die Rektoren mit den Lehrpersonen Wechselgespräche geführt und erste Entscheidungen gefällt, für welche unbefristet Angestellten sie einen Wechsel an die Sekundarschule beantragen. Diese Gesuche liegen zurzeit bei der Volksschulleitung. Erste Entscheidungen über einen Wechsel sind bereits gefällt worden. Lehrpersonen, die von einem Gymnasium an die Sekundarschule wechseln, haben Anspruch auf jene Besitzstandsregelung, die für die Schulharmonisierung erlassen wurde.

### **Fazit**

Der Bedarf an Gymnasiallehrpersonen geht bis und mit Schuljahr 2020/2021 wegen der Verkürzung der Gymnasialzeit von fünf auf vier Jahre um über 20 % zurück. Über alle Schulstufen betrachtet, steigt der Bedarf an Lehrpersonen. Was den Gymnasien entzogen wird, gewinnen in grösserem Umfang die Volksschule und in kleinerem Umfang die berufliche Grundbildung. Für die Überbrückung der schwierigen Übergangsjahre tätigt der Kanton umfangreiche Investitionen in das Personal der Gymnasien. Werden zudem die grossen Lektionenguthaben in den nächsten Jahren abgebaut und erklären sich namentlich in den Problemfächern unbefristet angestellte Gymnasiallehrpersonen bereit, an die Sekundarschule oder an eine andere Schule zu wechseln, so wird man nicht nur die Stellen aller unbefristet Angestellten sichern, sondern auch einem Teil der befristet Angestellten eine Perspektive an den Basler Schulen eröffnen können.

## **3. Beantwortung der Fragen**

*Ist es möglich, für ältere Lehrpersonen eine Pensionsalter 57-Aktion zu machen, nach Vorbild der sog. "P-57-Verordnung" vom 28. März 1995, auch wenn diese – im Gegensatz zur Aktion von damals – nur für Lehrpersonen Anwendung findet?*

Die heutigen Rechtsgrundlagen unterscheiden sich von jenen im Jahre 1995. Per 01. Januar 2006 trat die 1. BVG-Revision in Kraft und regelte ab diesem Zeitpunkt in der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) in Art. 1i Folgendes:

1. *Die Reglemente der Vorsorgeeinrichtungen können einen Altersrücktritt frühestens ab dem vollendeten 58. Altersjahr vorsehen.*
2. *Frühere Altersrücktritte als nach Absatz 1 sind zulässig:
  - a. bei betrieblichen Restrukturierungen
  - b. bei Arbeitsverhältnissen, in denen frühere Altersrücktritte aus Gründen der öffentlichen Sicherheit vorgesehen sind.*

Das baselstädtische Pensionskassengesetz PKG vom 28. Juni 2007, in Kraft seit dem 01. Januar 2008, berücksichtigt diese bundesrechtliche Vorschrift und regelt in § 30 Abs. 2, dass ein vorzeitiger Altersrücktritt ab Vollendung des 58. Altersjahres möglich sei. Weitergehende Bestimmungen, wie sie die BVV 2 vorsieht, enthält das PKG nicht.

In § 35 Abs. 1 des baselstädtischen Personalgesetzes wird ausgeführt, dass der Regierungsrat in personal-, arbeitsmarkt- und finanzpolitisch ausserordentlichen Situationen Mitarbeitende vorzeitig pensionieren lassen kann – dies ab Alter 58 und unter Bedingungen, wie wenn die versicherte Person das 63. Altersjahr erreicht hätte.

Rechtlich sind vorzeitige Pensionierungen im Einzelfall unter den in § 35 Personalgesetz genannten Gründen also möglich, allerdings erst ab Alter 58. Der Regierungsrat schliesst nicht aus, dass im Zusammenhang mit der Verkürzung der gymnasialen Schulzeit im Einzelfall eine vorzeitige Pensionierung erwogen wird. Eine Aktion des Kantons im Sinne eines Angebots für eine grössere Gruppe von Gymnasiallehrpersonen schliesst der Regierungsrat allerdings aus, da sie, wie in Kap. 2 ausgeführt, nicht nötig ist, sehr teuer wäre – die Deckungslücke einer Gymnasiallehrperson mit vollem Pensum und einer vorzeitigen Pensionierung im Alter 58 würde sich auf ca. 500'000 Franken belaufen – und sich der Regierungsrat mit der etappierten Einführung der Schulverlängerung für eine Investition in mehr Bildung und nicht in vorzeitige Pensionierungen entschieden hat.

*Ist es möglich, dass der Kanton Basel-Stadt im Rahmen der HarmoS-Vereinbarung vom Dezember 2009 und der Absichtserklärung vom Januar 2011 mit dem Kanton Basel-Landschaft in Sachen Zusammenarbeit bei der Umsetzung von HarmoS Transfermöglichkeiten an Schulen des Kantons Basel-Landschaft prüft, ohne dass Stellen an den Schulen im Kanton Basel-Landschaft offen ausgeschrieben werden?*

Die Zusammenarbeit zwischen den Rektoraten der basellandschaftlichen und baselstädtischen Gymnasien ist sehr eng und freundschaftlich. Seit letztem Jahr tauschen sie sich auch über Personalfragen aus. Dabei zeigen die Rektoren der basellandschaftlichen Gymnasien grosse Bereitschaft, im Rahmen des rechtlich Zulässigen ihr Möglichstes zu tun. Sie informieren über offene befristete und unbefristete Stellen. Allerdings sind sie gesetzlich verpflichtet, offene Stellen auszuschreiben. Die beiden Kantone bilden je einen eigenen personalpolitischen Rechtsraum. Rechtssysteme der Personalpolitik sind besonders sensibel; die Anforderungen an Rechtssicherheit, Verbindlichkeit, Gerechtigkeit und Transparenz sind sehr hoch. Der Regierungsrat übt deshalb keinen Druck auf den Nachbarkanton aus, sondern vertraut auf die Kooperation unter den Schulen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin