

Regierungsratsbeschluss

vom 3. Dezember 2024

Nr. 2024/1966

Änderung des Gesamtarbeitsvertrages im Jahr 2024

74. Änderung: Entschädigung Stellvertretung Volksschule (§ 385)

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat am 20. November 2023 (RRB Nr. 2023/1895) das Zustandekommen der Änderung von § 385 Abs. 1 GAV festgestellt. Ziel der besagten Änderung war eine bessere Entlohnung der Stellvertretenden, welche bis zum 1. Dezember 2023 (unabhängig ihres Alters und Erfahrung) nur den Grundlohn der jeweils massgebenden Lohnklasse erhielten (Erfahrungsstufe [E] 0).

Seit dem 1. Dezember 2023 gilt folgende Regelung für die Einstufung der Stellvertretenden (§ 385 Abs. 1 GAV):

- Stellvertreterinnen und Stellvertreter, die bereits als Lehrpersonen oder Lehrbeauftragte an der Schule angestellt sind, für die Stellvertretungslektionen entsprechend ihrer ordentlichen Anstellung entschädigt (Bst. a).
- Für Stellvertretungen ohne ordentliche Anstellung bei einem Schulträger gilt ein vom Volksschulamt (VSA) festgesetztes altersabhängiges Tarifsysteem (Bst. b).
- Lehrpersonen und Lehrbeauftragte, welche nach Erreichen der Altersgrenze als Stellvertretende eingesetzt werden, werden für die Stellvertretungslektionen mit dem Grundlohn und dem Erfahrungszuschlag im Zeitpunkt, in welchem sie das 65. Altersjahrs vollendet hatten, entschädigt (Bst. c).

§ 385 Abs. 2 GAV, der die rückwirkende Einstufung nach einem Schulhalbjahr oder nach 19 Wochen regelt, wurde im Rahmen der GAV-Änderung nicht angepasst.

Das VSA gelangte an den Arbeitgebervertreter des DBK mit dem Anliegen, die Stellvertretungsregelung anzupassen, da die in § 385 Abs. 2 GAV vorgesehene rückwirkende Einstufung in der Praxis zu Problemen führt.

2. Erwägungen

2.1 Einstufung von Lehrpersonen (altersabhängiges Tarifsysteem gemäss § 385 Abs. 1 Bst. b GAV)

Das vom VSA gestützt auf § 385 Abs. 1 Bst. b GAV festgesetzte Tarifsysteem ist entsprechend dem «GAV-Auftrag» altersabhängig ausgestaltet und berücksichtigt deshalb die durchschnittliche Erfahrung der Lehrpersonen beziehungsweise Lehrbeauftragten der entsprechenden Altersklasse. Ziel der Einführung eines altersabhängigen Tarifsystems war es, die Stellvertretenden ohne besonderen Einstufungsaufwand «altersentsprechend» zu entlönnen.

Das altersabhängige Tarifsysteem ist eine grobe Einstufung und die Stufen steigen bei Überschreiten einer Altersgrenze sprunghaft an (vgl. dazu: Lohn-tabelle 2024 des Volksschulamts, publiziert auf: <https://so.ch/verwaltung/departement-fuer-bildung-und-kultur/volksschulamt/schul-und-finan-zverwaltung/besoldungen-lehrpersonen/>). Das bedeutet, dass Stellvertretende neu mehr oder aber auch weniger Lohn erhalten können, als wenn sie ordentlich eingestuft werden.

Von höheren Einstufungen und damit höheren Löhnen profitieren insbesondere Stellvertre-tende, die aus individuellen Gründen weniger anrechenbare Erfahrung sammeln konnten, als es in der entsprechenden Altersklasse möglich gewesen wäre (Beispiel: 41-jährige Lehrperson, die wegen ihres Geburtstags im Januar gerade in eine höhere Altersklasse eingestuft wurde und da-her drei Erfahrungsstufen (E 12) höher eingestuft wird als eine 40-jährige Person mit Geburtstag im Dezember (E 9). In Einzelfällen führt die Anstellung als Stellvertretungslehrperson zu einer deutlich höheren Einstufung, insbesondere, wenn Stellvertretungen in einem gewissen Alter, aber mit wenig anrechenbarer Erfahrung, (wieder) in den Lehrberuf einsteigen oder als Quer-einsteigerinnen beziehungsweise Quereinsteiger in den Lehrberuf wechseln.

Folgendes Beispiel verdeutlicht dies: Ein 47-jähriger Lehrbeauftragter (Student der PH FHNW) wird als Stellvertreter gemäss dem altersabhängigen Tarifsysteem in der Lohnklasse 12 E 18 ent-löhnt. Bei einer ordentlichen Einstufung würde er vom VSA zwischen E 6 bis maximal E 8 einge-stuft. Der Unterschied liegt dabei bei mindestens 10 Erfahrungsstufen.

Schulleiterinnen und Schulleiter berichten, dass Lehrpersonen sich wegen des höheren Lohns als Stellvertretende (i.S.v. § 385 Abs. 1 Bst. b GAV) – trotz entsprechenden Stellenangebots – nicht ordentlich anstellen lassen wollen, um eine Lohneinbusse zu vermeiden. Sie ziehen die Anstel-lung als Stellvertretende vor, da sie in dieser Funktion mehr verdienen können. Dies war nicht Intention der letztjährigen Revision des GAV.

Umgekehrt ist es auch möglich, dass Stellvertretende bei der rückwirkenden ordentlichen Ein-stufung wegen überdurchschnittlich gesammelter Erfahrung höher eingestuft werden müssen als mit einer Stellvertretungsanstellung.

Das System wird daher – Angaben des Verbands der Schulleiterinnen und Schulleiter des Kan-tons Solothurn (VSL SO) zufolge – mehrheitlich als ungerecht empfunden, da es den individuel-len Begebenheiten zu wenig Rechnung trägt.

Insbesondere Personen, welche während der QUEST-Ausbildung (Studienvariante Quereinstieg) eine Stellvertretung wahrnehmen, werden infolge der altersabhängigen Einstufung höher ein-gestuft als nach absolvierter Ausbildung als diplomierte Lehrperson. Denn die Studienvariante Quereinstieg richtet sich an berufserfahrene Personen bzw. Personen, welche die Ausbildung zur Lehrperson als zweiten Bildungsweg machen. Die QUEST-Studienvariante wurde unter ande-rem als Massnahme zur Entgegenwirkung des Fachkräftemangels bei Lehrpersonen installiert. Die Ausbildung ist attraktiv und auch viele Personen mit jungen Familien, also als Mütter oder Väter im Alter von 40 und 50 Jahren nehmen das Angebot wahr. Diese Personen im Alter von 45+ werden gestützt auf § 385 Abs. 1 Bst. b GAV in der Funktion als Stellvertretung höher ein-gestuft als Lehrperson mit ordentlicher Einstufung gemäss § 5 Abs. 3 der Verordnung über das Personalrecht (Personalrechtsverordnung; PRV) vom 25. Juni 2007. Als z.B. jungen Familienvater mit QUEST-Ausbildung wäre es in finanzieller Hinsicht de facto lukrativer, sich auch nach der Ausbildung weiterhin nur als Stellvertretung zu betätigen. Was wiederum der ursprünglichen Intention der Ausbildung, nämlich Behebung des Fachkräftemangels, entgegenwirkt. Ein Schul-betrieb benötigt möglichst langjährige Personen zur Aufrechterhaltung der Organisation, nicht kurzzeitig eingesetzte Stellvertretungen.

2.2 Rückwirkende ordentliche Einstufung

Die Bestimmung zur rückwirkenden Einstufung (§ 385 Abs. 2 GAV) ist im Zusammenhang mit dem ursprünglichen a§ 385 Abs. 1 GAV zu verstehen. Dieser lautete: Die Entschädigung für Stellvertretungen entspricht dem Grundlohn in der jeweils massgebenden Lohnklasse. Dazu kommt der 13. Monatslohn und die Teuerungszulage.

Alle Stellvertretenden wurden vor der Änderung von § 385 Abs. 1 GAV in der Erfahrungsstufe E 0 eingestuft. Dauerte die Stellvertretung 19 Wochen oder 1 Semester wurden die Stellvertreter in Bezug auf die Erfahrungsstufe gleichgestellt wie Lehrpersonen oder Lehrbeauftragte. Das heisst: Die Erfahrungsstufe wurde berechnet und für die gesamte Dauer der Anstellung rückwirkend angepasst. Dies führte immer zu Lohnnachzahlungen.

Der neue § 385 Abs. 1 GAV hat folgende Auswirkungen auf die Anwendung von § 385 Abs. 2 GAV (rückwirkende Einstufung):

- Stellvertretende werden grundsätzlich nicht mehr nur mit dem Grundlohn (E 0) entschädigt, sondern von Beginn an eingestuft.
- Das altersabhängige Tarifsysteem für Stellvertretende ohne bereits bestehende Anstellung beim Schulträger (§ 385 Abs. 1 Bst. b GAV) ist eine grobe Einstufung und deckt sich nicht in allen Fällen 1:1 mit der ordentlichen Einstufung.
- Bei der Einstufung nach altersabhängigem Tarifsysteem kann es bei einer rückwirkenden Einstufung zu Schlechterstellungen kommen. Dies dann, wenn die genaue Errechnung der Erfahrungsstufe zu einer tieferen Einstufung führt als gemäss altersabhängigem Tarifsysteem.

Es war jedoch sicherlich nicht die Intention der letztjährigen Änderungsnovelle, dass eine tiefere Einstufung nach § 385 Abs. 2 GAV als nach § 385 Abs. 1 Bst. b GAV dazu führen soll, dass Stellvertretende einen Teil des bereits erhaltenen Lohnes zurückzahlen müssen. § 385 Abs. 2 GAV regelt aber der Umgang mit solchen Schlechterstellungen nicht explizit.

Da mit dem neuen § 385 Abs. 1 GAV alle Stellvertretungen von Anfang an eingestuft werden und nicht mehr nur den Grundlohn erhalten (E 0), macht § 385 Abs. 2 GAV (rückwirkende Einstufung nach 19 Wochen / 1 Semester) so keinen Sinn mehr.

Die obigen Erwägungen zeigen zusammengefasst, dass sowohl das System des altersabhängigen Tarifs (§ 385 Abs.1. Bst. b GAV) als auch die rückwirkende Einstufung (§ 385 Abs.2. GAV) in der Praxis zu erheblichen Problemen führen und dringend angegangen werden müssen. Bei der Änderung von § 385 Abs. 2 GAV besteht ein hoher Druck.

2.3 Umsetzungsvorschlag

Die beschriebenen Probleme, welche sich mit der Neufassung von § 385 Abs. 1 GAV ergeben haben, können auf verschiedene Arten gelöst werden. Die GAVKO vertritt die Ansicht, dass eine ganzheitliche Lösung angestrebt werden soll. Es ist daher – trotz der kurzfristig anzugehenden Problematik der rückwirkenden Einstufung und der damit einhergehenden drohenden Lohnrückforderungen – sinnvoll, erneut bei Absatz 1 von § 385 GAV anzusetzen.

Die Erfahrung mit der letztjährigen Änderung zeigt, dass ein einigermaßen gerechtes Tarifsysteem nicht anhand des Alters der Stellvertretenden gefunden werden kann. Die Unterschiede in der individuellen Erfahrung sind zu gross, um ein einfaches Tarifsysteem zu entwickeln. Dies führt dazu, dass Stellvertretende, welche erst sehr spät mit dem Unterrichten begonnen haben, in ih-

rer Erfahrung allein aufgrund des Alters viel zu hoch eingestuft werden. Dies widerspricht einem als gerecht empfundenen Lohnsystem. Im Sinne der letztjährigen Reform scheint es daher einfach, gerecht und auch in Bezug auf den Aufwand vertretbar, wenn alle Stellvertretenden von Anfang an gemäss dem ordentlichen System eingestuft werden, das heisst, dass ihre Erfahrungsstufe entsprechend der erlangten individuellen Erfahrung gestützt auf § 5 Abs. 3 in Verbindung mit § 1 PRV berechnet wird. Auf das altersabhängige Tarifsysteem bei der Einstufung von Stellvertretenden, die nicht bereits ordentlich bei der Anstellungsbehörde angestellt sind, ist zu verzichten.

Gestützt auf die obigen Ausführungen ist der Systemwechsel sinnvoll und trotz Mehraufwand vertretbar. Vor allem in der Initialisierungsphase ist auf der Ebene VSA jedoch mit Mehraufwand zu rechnen. Gemäss Angaben des VSA dauert eine individuelle Berechnung im Durchschnitt ungefähr 25 bis 30 Minuten. Nach einer ersten Einschätzung des VSA kann es zudem bei vielen gleichzeitig eingereichten Anträgen zu Verzögerungen bei der Einstufung kommen.

Mit der ordentlichen Einstufung von Stellvertretenden entfällt die Notwendigkeit, die Lehrpersonen im Sinn von § 385 Abs. 2 GAV nachträglich bzw. rückwirkend einzustufen. Absatz 2 kann daher ersatzlos aufgehoben werden.

Analog zu § 444 GAV muss daher in § 385 GAV neu nur noch folgendes geregelt werden:

«¹ Stellvertretende werden wie Lehrpersonen beziehungsweise wie Lehrbeauftragte eingereiht.

² aufgehoben»

Eine explizite Regelung zur Einstufung braucht es nicht. Die Einstufung (d.h. die Festsetzung des Anfangslohnes) erfolgt gemäss § 131 GAV. Vorgenommen wird diese durch das VSA (§ 5 Abs. 3 PRV). Bei einer ordentlichen Einstufung muss im Besonderen Teil des GAV daher nichts mehr geregelt werden. Es reicht aus, wenn geregelt wird, in welche Lohnklasse Stellvertretende der Volksschule eingereiht werden.

Die Regelung bietet folgende Vorteile:

- Stellvertretende werden von Anfang an fair und transparent eingestuft,
- Kein Lohnunterschied zwischen Lehrpersonen/Lehrbeauftragten und Stellvertretenden,
- Keine Lohnnach- oder Lohnrückzahlungen nach Ablauf von 19 Wochen oder einem Schulhalbjahr notwendig.

Als Nachteil gesehen werden kann der erhöhte administrative Aufwand beim VSA, da alle Stellvertretenden (unabhängig der Dauer der Stellvertretung oder des Umstands, ob sie schon im Kanton tätig waren) eingestuft werden müssen. Dieser Aufwand wird sich mit der Zeit jedoch einpendeln, da viele Stellvertretende nicht nur einen Einsatz leisten, sondern mehrfach eingesetzt werden.

Da – wie bereits erwähnt – das altersabhängige Tarifsysteem sowohl zu lohnmassigen Besser- als auch zu Schlechterstellungen der Stellvertretenden führt, können sich in Einzelfällen Mehr- oder Minderaufwendungen der Gemeinden ergeben. Da das VSA beim Erlass des altersabhängigen Tarifsystems jedoch die im entsprechenden Alter erreichte durchschnittlich Erfahrungsstufen der Lehrpersonen berücksichtigt hat, sollten sich durch die Änderung gesamtkantonal keine erheblichen Mehr- oder Minderkosten ergeben.

Varianten, welche nur die Aufhebung von § 385 Abs. 2 GAV zum Gegenstand hatten, wurden verworfen. Damit würde die Problematik der fehlenden Berücksichtigung der individuellen Verhältnisse und damit ungerechtfertigte Lohnunterschiede zwischen Stellvertretenden und Lehrpersonen beziehungsweise Lehrbeauftragten bestehen bleiben.

2.4 Änderung des Gesamtarbeitsvertrages

§ 385 lautet neu wie folgt:

§ 385 Einreihung der Stellvertretenden

¹ Stellvertretende werden wie Lehrpersonen beziehungsweise wie Lehrbeauftragte eingereiht.

§ 385 Abs. 2 GAV wird aufgehoben.

2.5 Inkrafttreten

In Bezug auf den Inkrafttretenszeitpunkt ist folgendes zu berücksichtigen:

Die Änderung von § 385 GAV führt dazu, dass mit dem Inkrafttreten Verträge entsprechend dem neuen Recht ausgefertigt werden müssen. Es ist daher darauf zu achten, dass die Änderung nicht innerhalb des laufenden Schulbetriebs, sondern rechtzeitig auf Anfang Jahr oder Schuljahr eingeführt werden. Nicht geeignet erweist sich das Inkrafttreten auf den Beginn des zweiten Semesters des Schuljahres 2024/25 zu legen, da dieses im gesamten Kanton am 1. Februar 2025 startet (§ 20 Abs. 2 der Volksschulverordnung, VSV, BGS 413.121.1) und es in den Bezirken Dornach und Thierstein nicht durch Ferien unterbrochen wird. Den im Schulbetrieb tätigen Personen sollte weiter auch genügend Vorlaufzeit zugestanden werden, damit keine laufenden Verträge geändert werden müssen. Obwohl Stellvertretungsverträge im Normalfall eher kurze Zeiträume abdecken, sind nämlich durchaus Konstellationen längerer Stellvertretungslösungen denkbar (z.B. Sabbaticals, Verlängerung des gesetzlichen Mutterschaftsurlaubs u.dgl.). Vorliegend anbietet es sich, die Änderung von § 385 GAV auf den 1. August 2025 in Kraft zu setzen.

Da der heute geltende § 385 Abs. 2 GAV allfällige Schlechterstellung (vgl. Ziff. 2.2 vorstehend) nicht löst, hat die GAVKO geprüft, ob die Streichung von § 385 Abs. 2 GAV früher in Kraft gesetzt werden könnte als § 385 Abs. 1 GAV. Sie ist jedoch der Auffassung, dass eine frühzeitige Aufhebung von § 385 Abs. 2 GAV ebenfalls zu heiklen übergangsrechtlichen Fragestellungen führen könnte, da damit in die Anwartschaft laufender Verträge (rückwirkende Neueinstufung nach 19 Schulwochen) eingegriffen würde. Auch ist sie der Auffassung, dass die in § 385 Abs. 2 GAV nach 19 Schulwochen oder einem Schulhalbjahr Unterrichtstätigkeit vorgesehene, ordentliche Einstufung der grundsätzlichen Zielsetzung dieser Vorlage entspricht. In diesem Sinn wäre es systemwidrig mit der vorzeitigen Ausserkraftsetzung von § 385 Abs. 2 GAV in einer Übergangszeit auf die Neueinstufung nach 19 Wochen oder einem halben Schuljahr Unterrichtstätigkeit zu verzichten.

Die GAVKO hält jedoch dafür, dass aus rechtlichen Gesichtspunkten der zwischen den Vertragsparteien vereinbarte und bereits ausbezahlte Lohn wohl nicht in Teilen zurückgefordert werden kann, auch wenn die rückwirkende Einstufung einen tieferen Lohn ergeben würde. Dafür bräuchte es nach Ansicht der GAVKO eine explizite gesetzliche Grundlage, welche fehlt: § 385 Abs. 2 GAV hält nämlich lediglich fest, dass «der stellvertretenden Person rückwirkend ab Beginn der Vertretung der Lohn auszurichten [ist], der ihr als Lehrperson beziehungsweise Lehrbeauftragte oder Lehrbeauftragter zustünde». Von Lohnrückzahlung steht im GAV demgegenüber nichts. In diesem Sinn empfiehlt die GAVKO den Anstellungsbehörden (i.S.v. § 10 Abs. 1 Bst. b GAV), dass den Stellvertretenden zwar der allenfalls höhere Lohn ausbezahlt ist, von ihnen jedoch kein Lohn zurückgefordert werden soll. Für die Zukunft (d.h. nach Ablauf des laufenden Vertrages) darf den Stellvertretenden jedoch auch bei Schlechterstellungen nur noch der tiefere Lohn gemäss erfolgter Einstufung ausbezahlt werden.

Mit der frühzeitigen Ankündigung des Inkrafttretenszeitpunkts (1. August 2025) kann verhindert werden, dass in Anwartschaften von Verträgen oder sogar in laufende Verträge eingegriffen wird.

3. Verhandlungsergebnis und Antrag der GAVKO

Der GAVKO wurden die unter Ziffer 2 beschriebenen Änderungen im GAV beantragt und sie hat den Änderungen zugestimmt. Die GAVKO beantragt dem Regierungsrat, den vorliegenden Änderungen zuzustimmen.

4. Verfahren zur Änderung des GAV

Die in Ziffer 2 hiavor beschriebenen, von der GAVKO einvernehmlich beschlossenen Änderungen des GAV bedürfen der Zustimmung des Regierungsrates und der fünf vertragsschliessenden Personalverbände. Das Personalamt wird das Zustimmungsverfahren einleiten, sobald der Regierungsrat den vorliegenden Änderungen zugestimmt hat.

5. Beschluss

- 5.1 Den von der GAVKO einvernehmlich ausgehandelten Änderungen des Gesamtarbeitsvertrages wird zugestimmt.
- 5.2 Die Änderungen werden auf den 1. August 2025 in Kraft gesetzt.
- 5.3 Das Personalamt wird beauftragt, das Zustimmungsverfahren einzuleiten.
- 5.4 Das Volksschulamt wird beauftragt, die Änderungen des GAV und das Auslegungsergebnis der GAVKO den kommunalen Schulträgern zu kommunizieren.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Personalamt (2)
Volksschulamt
GAVKO (Versand erfolgt elektronisch durch das Personalamt)
Personalverbände (Versand erfolgt elektronisch durch das Personalamt)