

«Von Staatsfinanzen und Bildungsqualitäten»

Der Text richtet sich nach dem Referat, das Nick Stöckli unter dem Titel anlässlich der Jahresversammlung des AMV am 18. November 2015 in Baden hielt. Die Budgetdebatte des Grossen Rates stand noch bevor. Es gelang dabei dem alv, ein paar Abbaumassnahmen zu Lasten der Bildung zu verhindern: Streichung des Englischunterrichts, der ungebundenen Lektionen und des DaZ.

Liebe Kolleginnen und Kollegen
Geschätzte Gäste

Um Sie mitten in unser Thema zu führen, stelle ich an den Anfang meines Referats zwei Beobachtungen.

Erste Beobachtung

Die Schweiz verfügt über eine ausserordentlich robuste Wirtschaft. Selbst die erheblichen Probleme mit der Aufhebung des Mindestumwandlungskurses des Schweizer Frankens vermochten unsere Wirtschaft nicht in die Rezession zu drücken. Unser Bruttoinlandprodukt wächst immer noch an. Kurz gesagt: Die Schweiz ist so reich wie noch nie.

Zweite Beobachtung

Die grossrätliche Kommission für Aufgabenplanung und Finanzen schlägt für das kommende Budget und den Aufgabenplan 2016 bis 2019 des Kantons Aargau vor, den Englischunterricht an der dritten und vierten Klasse der Primarschule zu streichen, nicht etwa, weil man ein anderes Fremdsprachenkonzept vorsieht, sondern weil man dieses – notabene obligatorische – Unterrichtsangebot nicht mehr finanzieren will.

Sie allen wissen, geschätzte Kolleginnen und Kollegen, dass die genannte Abbaumassnahme nur ein Beispiel von vielen ist. Der Kanton verfügte bereits im vergangenen Jahr Abbaumassnahmen zu Lasten der Bildung und beabsichtigt für die kommenden Jahre weitere in noch grösserem Ausmass. Der Kanton schreckt dabei vor nichts zurück.

Bildungsabbau in der Schweiz

Der Kanton Aargau ist mit dieser Destruktionspolitik nicht alleine. In fast allen Kantonen laufen Programme, die der Bildung einen Teil der Finanzen entziehen. Der LCH hat bei seinen Kantonalverbänden nachgefragt, wieviel seit 2013 bereits gestrichen wurde und wieviel in den kommenden beiden Jahren noch zu erwarten ist. Es wurden dabei nur Streichungen berücksichtigt, die konkret beschlossen oder beantragt sind. Generelle Einsparabsichten sind nicht berücksichtigt. Reduktionen, die einmal beschlossen in den Folgejahren bestehen bleiben, wurden nur bei ihrer Einführung, also nur einmal, erfasst. Ebenfalls nicht berücksichtigt sind die Abbaumassnahmen auf Gemeindeebene. Trotz all dieser Einschränkungen kam eine erschreckende Zahl zusammen: nämlich 800 Millionen. Wenn man nun für eine gesamte Schätzung die Streichungen auf Gemeindeebene mitdenkt, ergibt sich vermutlich eine Zahl von über einer Milliarde

Diese Destruktionspolitik läuft unter dem Titel Sparpolitik. Es ist in diesem Zusammenhang lohnend, sich zu vergegenwärtigen, was der Begriff SPAREN eigentlich meint. Ich lege Ihnen hier die Definition von Wikipedia vor:

„Sparen ist das Zurücklegen momentan freier Mittel zur späteren Verwendung. Häufig wird durch wiederholte Rücklage über längere Zeit ein Betrag aufsummiert, der dann für eine größere Anschaffung verwendet werden kann.“

Sie erkennen unschwer, dass der Begriff SPAREN für die aktuelle Abbaupolitik der Kantone in keiner Weise zutrifft.

Ich gliedere mein Referat in drei Teile:

1. Finanzpolitik
2. Folgen für die Bildung
3. Überlegungen zur Strategie

1. Finanzpolitik

Entstehung des Finanzdrucks

Wenn wir nach den Gründen für den Finanzdruck suchen, der auf der Bildung – aber nicht nur! – lastet, sind in erster Linie zwei zu nennen: Steuersenkungen und Null-Defizit-Strategie.

Der Aargau senkte wie viele andere Kantone in einer Reihe von Steuergesetzrevisionen seine Steuereinkünfte. Die Steuerquote wurde dabei von 5.5% auf 5.1% verringert. Zudem verfolgt er eine Finanz-Strategie, wonach in KEINEM Jahr ein Defizit im Budget – und nicht in der Staatsrechnung - auftreten darf. Die Steuersenkungen wurden mit verschiedenen Behauptungen begründet.

Erste Behauptung: Tiefe Steuern locken Unternehmungen an.

Ein Kanton, der sich um gute Rahmenbedingungen für seine Wirtschaft bemüht, handelt durchaus vernünftig. Von einer guten Wirtschaft profitieren wir alle. Allerdings stellt sich die Frage, ob Steuersenkungen tatsächlich zu mehr Investitionen durch die Privatwirtschaft führen. Die Konjunkturforschungsstelle der ETH, die KOF, führt regelmässig Befragungen bei den Unternehmungen zu ihrer Investitionstätigkeit durch. Dabei wird ersichtlich, welches die grössten Hemmnisse für Investitionen sind: Mit Abstand am bedeutendsten ist das Fehlen von gut ausgebildetem Personal. Erst in untergeordneter Bedeutung erscheint die Höhe der Steuern. Das lässt sich schnell erklären: Die Steuern in der Schweiz sind in allen Kantonen moderat. Wenn ein Kanton diese noch etwas senkt, spielt dies für die Unternehmungen bei einer Gesamtbetrachtung keine bedeutende Rolle – wohl aber für den Kanton, dem auf diese Weise wichtige finanzielle Ressourcen entzogen werden.

Die NAB/CS publiziert alle paar Jahre ein Ranking der Kantone bezüglich ihrer wirtschaftlichen Standortqualität. Der Kanton Aargau rangiert jeweils in einer guten Position. Vor allem zeichnet er sich aus durch tiefe Steuern und eine gute verkehrsmässige Erschliessung. Weniger gut schneidet er bei der Verfügbarkeit von gut ausgebildetem Personal ab. Wenn wir nun die Erhebungen der KOF und der NAB/CS kombinieren, lesen wir daraus ab, was eine zielführende Wirtschaftspolitik des Kantons Aargau wäre: keine Steuerreduktion, aber Förderung der Bildung und der Angebote, die gebildete Menschen anziehen, nämlich kulturelle Angebote, Kindertagesstätten, Tagesstrukturen.

Der Aargau hat sich stattdessen entschieden, in einem Bereich, wo er ohnehin schon gut ist, der aber von untergeordneter Bedeutung ist – nämlich bei den Steuern – zu optimieren, und in einem Bereich, wo er eher schwach ist, der aber von überragender Bedeutung ist – nämlich bei der Verfügbarkeit von gut ausgebildetem

Personal – sich zu schwächen. Eine solche Politik kann man nur als dumm bezeichnen.

Zweite Behauptung: Die Senkung der Staatsquote dient der Wirtschaftsförderung.

Die Staatsquote setzt die staatliche Tätigkeit in Beziehung zum BIP. Gemeint ist in unserem Zusammenhang nur die Tätigkeit des Kantons, die des Bundes und der Gemeinden werden damit nicht erfasst. Schon aus dieser Definition wird erkenntlich, dass mit der Staatsquote keine brauchbare Kennzahl vorliegt.

Schlimmer noch: die Weigerung, die Staatsquote des Kantons zu erhöhen, kann sogar kostengünstigere Lösung verhindern. Die Verschiebung einer Aufgabe von den Gemeinden zum Kanton beispielsweise, auch wenn diese noch so vernünftig wäre, weil sie vom Kanton effizienter wahrgenommen werden könnte, darf gemäss dieser Logik nicht sein, weil so die Staatsquote erhöht würde. Bedauerlicherweise verfügt der Kanton Aargau über eine gesetzliche Vorschrift, wonach sich die Staatsquote nicht erhöhen dürfe, langfristig sogar zu senken sei.

Angenommen, wir würden die gesamte staatliche Quote von Bund, Kanton und Gemeinden ins Auge fassen, wäre es dann erstrebenswert, diese zu senken? Auch dann muss die Antwort lauten: nicht unbedingt. Es gibt wirtschaftlich erfolgreiche Länder mit tiefer, mit mittlerer und mit hoher Staatsquote. Die entscheidende Frage ist eben nicht die nach der Höhe der Staatsquote, sondern die nach Effektivität und Effizienz. Verfolgt der Staat die richtigen Ziele? Erfüllt er seine Aufgaben mit hoher Qualität und gleichzeitig kostengünstig? Diese Fragen lassen sich nur mit einer seriösen Analyse beantworten und eben nicht mit einem simplen Blick auf eine unerhebliche Zahl.

Und noch eine letzte Überlegung zu diesem Thema: Wenn es so wäre, dass ein Staat dann gut ist, wenn er seine Staatsquote senkt, dann wäre der beste Staat derjenige, der sich schrittweise auflöst.

Die aktuelle Staatsquote des Kantons Aargau liegt übrigens bei rund 11%, doch dies ist – wie eben ausgeführt – unerheblich.

Dritte Behauptung: Tiefe Steuern locken Vermögende an.

Wenn dies zutreffen würde, hätten wir eine Form von perpetuum mobile erfunden. Wir senken die Steuern und haben am Schluss dennoch gleichviel in der staatlichen Kasse oder sogar noch mehr. Aber: Gemäss einer Untersuchung von avenir suisse haben die Steuersenkungen der Kantone nicht zu diesem Effekt geführt. Und avenir suisse ist nicht eine Organisation, die grundsätzlich gegen tiefe Steuern ist.

Vierte Behauptung: Die Volksabstimmung zur Steuergesetzrevision von 2013, der rund drei Viertel zugestimmt haben, zeigt den klaren Volkswillen nach Steuersenkung.

Entscheidend für die Interpretation einer Volksabstimmung ist nicht nur das Ergebnis allein, sondern der gesamte dazugehörige Diskurs. Der aargauische Finanzdirektor Roland Brogli hat im Vorfeld der Abstimmung im Grossen Rat erklärt, dass sich der Aargau diese Steuersenkung leisten könne, ohne dass er dann Abstriche bei der Qualität der Leistungserbringung machen müsse. Eine Behauptung, die falscher nicht sein kann, wie wir heute schmerzlich zur Kenntnis nehmen müssen. Heute verteidigt sich die Regierung mit dem Verweis auf die wirtschaftlichen Schwierigkeiten in Folge der Aufhebung des Mindestumwandlungskurses und auf die geschmolzenen Zahlungen der Nationalbank. Auch wenn dies alles selbstverständlich zutrifft, stellt sich die Frage: Was ist das für eine Regierung, die

eine Finanzpolitik führt, welche nur unter den bestmöglichen Bedingungen erfolgreich ist?

Wenden wir uns nun, nach den Betrachtungen zur Steuerpolitik, der Null-Defizit-Strategie der Regierung zu. Ich werde auch hier die einzelnen Argumente für diese Strategie aufzeigen und einer kritischen Würdigung unterziehen.

Erste Begründung: Die gesetzliche Grundlage verlangt ein ausgeglichenes Budget.

Das ist sowohl richtig als auch falsch. Richtig ist, dass die aargauische Verfassung dies verlangt, aber nicht für jedes einzelne Jahr, sondern auf Dauer. Es ist also durchaus möglich, in einzelnen wirtschaftlich schwierigen Jahren ein Defizit zu schreiben, um dies dann in besseren Jahren auszugleichen.

Trotzdem stellt sich die Frage, ob sich ein Staatswesen längerfristig verschulden darf oder ob dies schädlich ist. Der bekannte Ökonom Thomàs Sedláček, Berater des früheren tschechischen Staatspräsidenten Vaclav Havel, ist ein entschiedener Gegner der Verschuldungspolitik. In seinem Buch „Die Ökonomie von Gut und Böse“ weist er nach, dass die Politik der Schuldenfreiheit schon in der Antike als richtig erkannt wurde. Im Alten Testament ist die Geschichte vom Traum des Pharaos nachzulesen. Sieben fette Kühe steigen aus dem Nil und weiden im schönen Gras. Danach steigen sieben magere Kühe aus dem Fluss, stellen sich neben die fetten und fressen sie auf. Der Pharao war verunsichert ob seinem Traum und bat Joseph, diesen zu erklären. Joseph legte dar, dass mit den sieben fetten Kühen sieben Jahre mit guten Ernten gemeint seien und mit den mageren Kühen sieben Hungerjahre. Es gelte nun, die überschüssigen Erträge aus den guten Jahren aufzubewahren, so dass in den schlechten Jahren Überschüsse zur Verfügung stehen und niemand darben müsse. Genau so, sagt nun Sedláček, müsse sich ein Staatswesen verhalten: In wirtschaftlich erfolgreichen Jahren müsse gespart werden, im eigentlichen Sinne des Begriffs, so dass dann in schwierigen Jahren Defizite ausgeglichen werden können.

Sie erkennen unschwer, dass sich der Kanton Aargau an diese Finanzpolitik nicht hält. Zwar sparte er in den guten Jahren eine Reserve an, die Bilanzausgleichsreserve, aber in viel zu kleiner Masse. Vor allem aber nutzte er die guten Jahre, um die Steuern zu senken. Und nun, in leicht schlechteren Zeiten, verfügt er über zu wenig Einkünfte, um seine Leistungen zu erbringen.

Zweite Begründung: Es drohen hohe Defizite.

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund SGB legt in regelmässigen Abständen seine Broschüre zur Analyse der Finanzpolitik der Kantone auf. Er weist nach, dass die Kantone systematisch zu tief budgetieren. Die Staatsrechnungen fallen dann regelmässig um drei Prozent besser aus als die entsprechenden Budgets. Dies trifft auch auf den Kanton Aargau zu. Mit Ausnahme von 2014 waren alle Budgets deutlich zu pessimistisch. Das aargauische Kantonsbudget umfasst einen Betrag von rund fünf Milliarden Franken. Drei Prozent wären eine Summe von 150 Millionen. Darin hätten alle Abbaumassnahmen zu Lasten der Bildung locker Platz.

Dritte Begründung 3: Der Kanton hat hohe Schulden, die dürfen nicht noch mehr anwachsen.

Der Kanton hat in der Tat hohe Verbindlichkeiten, denen aber auch ein Vermögen gegenüber steht. Der Kanton Aargau besitzt eine Bank, hält Anteile von grossen

Unternehmungen, ist Grundeigentümer etc. Nach vorsichtiger Einschätzung des kantonalen Eigentums besitzt der Aargau ein Nettovermögen von über 400 Millionen.

Wenn wir nun alle Überlegungen zur Steuer- und Finanzpolitik des Kantons Aargau zusammenfassen, erkennen wir Folgendes: Es gibt keine vernünftige Begründung für die aktuelle kantonale Politik. Was hier vorliegt, ist reiner Populismus. Es ist halt einfach, der Bevölkerung Steuersenkungen schmackhaft zu machen. So erreicht man als Partei und als Politiker hohe Beliebtheitswerte. Wenn wir diese Politik mit einem moralischen Begriff versehen: Es handelt sich um eine Politik des Geizes.

Historischer Exkurs

Ich füge nun einen kleinen historischen Exkurs ein. Daraus ergeben sich Erkenntnisse, die wir dann in meinem dritten Teil, der Strategiediskussion, brauchen. Mitte der siebziger Jahre des letzten Jahrhunderts verkündete die FDP den Slogan: Mehr Freiheit – weniger Staat. Die FDP begann plötzlich, unseren Staat nicht als Instrument zur Verwirklichung der persönlichen Freiheit der Bürgerinnen und Bürger zu verstehen, sondern ganz im Gegenteil als Bedrohung, als Verhinderung von persönlicher Freiheit. Das war höchst merkwürdig. Denn dieser hart kritisierte Staat ist das Werk des Freisinns. Der Freisinn erkämpfte im 19. Jahrhundert den liberalen Bundesstaat, regierte und entwickelte ihn während langer Zeit im Alleingang und danach zusammen mit anderen Parteien in massgeblicher Rolle. Unser Staat ist das Kind des Freisinns. Es ist nicht übertrieben zu behaupten, dass der liberale Bundesstaat und der Freisinn Synonyme sind. In der Folge lebte die FDP ihrem neuen Motto nach mit konkreten Vorschlägen zum Abbau bei der Altersvorsorge, bei der Gesundheitsvorsorge etc. – mit wenig Erfolg. Die Bevölkerung lehnte die Verschlechterungen ab.

Danach betrat die SVP das Feld. Auch sie verfolgt das Ziel der Eindämmung des Staats, aber sie verzichtet weitgehend auf konkrete Abbauvorschläge (ausser wenn sich diese gegen Minderheiten richten), sondern bekämpft gezielt die Steuern. Der Staat wird als Geldvernichtungsmaschine dargestellt. Dem Staat Geld zur Verfügung zu stellen, sei eigentlich eine Dummheit.

Diese Politik hatte Erfolg. Heute ist das Bild des Staates als Geldvernichter breit verankert.

2. Folgen für die Bildung

Ich lege Ihnen zu Beginn dieses Referatsteils ein kurzes Interview mit Roland Brogli, dem Aargauer Finanzdirektor, vor. Er wurde im März 2015 in der Sendung „Schweiz aktuell“ zu den Abbaumassnahmen zu Lasten der Bildung, insbesondere zur Kürzung des Stellenetats bei der Primarschule, befragt.

Roland Brogli: „Wir gehen davon aus, dass das aus pädagogischen Gründen vertretbar ist. Denn wir wollen nach wie vor eine qualitativ gute Schule, die die Kinder in die Zukunft führen kann.“

Reporter: „Aber wenn die Kinder weniger Schule haben, kann die Qualität doch nicht gleich bleiben.“

Roland Brogli: „Das ist nicht sicher. Denn die Kinder sind heute vielfach überfordert an Hand von zu viel Wissen und zu viel Hineinschaufeln in kürzester Zeit.“

Abgesehen davon, dass hier ein etwas eigenartiges Diskussionsniveau vorliegt, machen sich zwei verhängnisvolle Entwicklungen bemerkbar:

1. Die Bildungspolitik tritt in den Hintergrund. Es ist in erster Linie die Finanzpolitik, die definiert, was in der Schule geschieht. Die Bildungspolitik füllt in untergeordneter Rolle den Rahmen, den die Finanzpolitik vorgibt.

2. Es zeigt sich hier eine Umkehr des Staatsverständnisses. Support und Kernaufgaben werden vertauscht. Eigentlich würden zu den Kernaufgaben des Kantons die Bildung, die Infrastruktur, der soziale Ausgleich, die Gesundheit etc. gehören, nicht aber die Finanzen. Die Finanzpolitik hat eine Supportfunktion. Sie muss die Ressourcen für die von Parlament und Volk beschlossenen Aufgaben zur Verfügung stellen. Der Staat ist berechtigt, sogar verpflichtet, die für die Erbringung der Kernaufgaben nötigen Mittel zu beschaffen. Das grundsätzlich falsche Staatsverständnis, das im vorliegenden Interview deutlich wird, zeigt sich auch in einer anderen Äusserung unseres Finanzdirektors, dass das Ziel der Finanzpolitik ein ausgeglichenes Budget sei. Das ist völlig falsch. Um dies nochmals mit aller Deutlichkeit zu betonen: Das Ziel der Finanzpolitik ist die Bereitstellung der nötigen Mittel.

Ich lasse nochmals unseren Finanzdirektor zu Worte kommen. In der Aargauer Zeitung vom 7. November 2015 wurde er so zitiert:

Roland Brogli: „Wir sparen keineswegs bei der Bildung alles zu Tode, wie uns immer wieder gesagt wird. Die Aufwendungen für Bildung wachsen immer noch!“

Ich weiss nicht, wer Roland Brogli immer wieder sagt, die Regierung spare alles zu Tode. Mit Sicherheit nicht der alv. Der alv ist die wichtigste bildungspolitische Organisation im Kanton Aargau. Seine Stellungnahmen sind differenziert und wohl argumentiert. Was aber ist von Broglis Aussage, die Aufwendungen für Bildung wachsen immer noch, zu halten?

Hier die Fakten:

Wenn man die Staatsrechnung 2014 und den Aufgaben- und Finanzplan 2016 – 2019 konsultiert, zeigt sich ein Anwachsen beim gesamten Bildungsbudget um 1.4%. Das Budget für die Volksschule sinkt leicht in der gleichen Zeit.

Für den gleichen Zeitraum geht die Regierung von einer Teuerung von 3% und einem Anwachsen der Schülerzahl um 6% aus.

Das heisst, teuerungsbereinigt sinken die Aufwendungen für die Bildung, sie sinken um beinahe zehn Prozent, wenn man die Aufwendungen pro Schüler, pro Schülerin berechnet.

Wie der Finanzdirektor von einem Anwachsen der Aufwendungen für die Bildung sprechen kann, bleibt schleierhaft.

Ich gruppieren die Abbaumassnahmen zu Lasten der Bildung gemäss ihrer Schädlichkeit in drei Gruppen:

Abbaumassnahmen mit schlimmer Auswirkung

Der Kanton nimmt eine Verschiebung der Finanzierung für verschiedene Bildungsangebote vor, z.B. für Instrumentalunterricht. Anstatt diese Angebote mit Steuergeldern zu finanzieren, werden sie von den Eltern in Form von Gebühren (teil)finanziert. Die Ironie dieser Massnahme liegt darin, dass mit der letzten Steuergesetzrevision gemäss Argumentation der Regierung endlich der Mittelstand

entlastet werden sollte, der gleiche Mittelstand, den man schwergewichtig nun mit zusätzlichen Gebühren belastet.

Vor allem problematisch ist diese Massnahme aber aus der Perspektive der Chancengerechtigkeit. Steuern sind progressiv zum Leistungsvermögen der Betroffenen, Gebühren sind absolut. Was für die einen problemlos bezahlbar ist, bedeutet für andere eine sehr hohe, vielleicht sogar unerschwingliche Summe. Nach meinem Verständnis sollen Bildungsangebote des Staates aber allen Interessierten in gleicher Masse zustehen, unabhängig von ihrem finanziellen Leistungsvermögen.

Abbaumassnahmen mit schlimmerer Auswirkung

Der Kanton reduziert oder streicht einzelne Bildungsangebote. Es handelt sich dabei um Angebote aus den folgenden Bereichen:

- Musik und Sport
- Freifächer aller Art
- Obligatorische Fächer: Englisch an der Primarstufe, Reduktion der ungebundenen Lektionen
- Stützunterricht: Deutsch als Zweitsprache für immigrierte Kinder, Logopädieunterricht. Gerade diese Abbaumassnahmen werden sich langfristig als sehr teuer erweisen, weil sie die Integration und den beruflichen Erfolg der betroffenen Kinder schmälern.

Abbaumassnahmen mit schlimmster Auswirkung

Die Verschlechterung der Anstellungsbedingungen ist die Massnahmengruppe mit den schlimmsten Folgen. Sie wirken sich nicht punktuell gegen die Bedürfnisse oder Interessen einzelner Schülerinnen und Schüler aus, sondern schmälern die Qualität des Unterrichts generell. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um zwei Massnahmen:

- Fehlende Lohnentwicklung
- Erhöhung der Pflichtpensen

Diese Einschätzung gilt es zu begründen. Ich werde dies aus pädagogischer, aus ökonomischer und aus personaler Sicht tun.

Die Lehrperson als wichtigster äusserer Erfolgsfaktor

Wer heute über Bildungserfolg nachdenkt, kommt an dem neuseeländischen Erziehungswissenschaftler John Hattie nicht vorbei. Ich brauche ihn und seine Forschung hier, vor einem pädagogisch geschulten Publikum, nicht näher vorzustellen. Sie kennen seine Rangordnung der Bildungsfaktoren. Die ersten beiden Faktoren, also die effektstärksten, sind abhängig vom Schüler, von der Schülerin selbst. Sie entziehen sich somit der unmittelbaren Einflussnahme der Schule. Die nachfolgenden Faktoren 3 bis 14 sind allesamt abhängig vom Wirken der Lehrerin, des Lehrers. Das heisst: alle wichtigen Einflussnahmen der Schule, und somit letztlich des Schulträgers, des Kantons, hängen von der Qualität der Lehrperson ab – und nicht von curricularen oder strukturellen Rahmenbedingungen. Es ist folglich für die Qualität der Schule von ausschlaggebender Bedeutung, mit Hilfe einer hervorragenden Personalpolitik gute Lehrerinnen und Lehrer anstellen und behalten zu können. Der Kanton Aargau macht das Gegenteil.

Der Lohn aus marktwirtschaftlicher Sicht

Thomas Straubhaar schreibt in einem Gastkommentar in der Aargauer Zeitung vom 1. September 2015 den folgenden Satz: „Wer beim Gehalt für Lehrkräfte spart, geizt

an der falschen Stelle. Gute Lehrkräfte kosten viel Geld, schlechte Lehrkräfte jedoch sind teurer.“

Thomas Straubhaar, ein Schweizer, ist Ökonomie-Professor an der Universität Hamburg. Er zeigt in seinem Kommentar auf, was man schon lange weiss und was schon x-fach belegt wurde, aber von der aktuellen Abbau-Politik in Frage gestellt wird: Der wirtschaftliche Erfolg der Schweiz hängt von der Bildung der Bevölkerung ab. Erstaunlicherweise gibt die Schweiz für die Bildung, gemessen am BIP, nicht mehr aus als der Durchschnitt der OECD-Staaten: Schweiz: 5.6%, OECD: 6.1%. Aber offenbar verwendet die Schweiz die Bildungsgelder besser als die andern Länder. Nach Straubhaar liegt der entscheidende Unterschied zwischen der Schweiz und den übrigen OECD-Staaten darin, dass die Schweiz im internationalen und nationalen Vergleich höhere Gehälter für die Lehrpersonen bezahlt. Ein gutes Gehalt – dies die marktwirtschaftliche Logik – führt dazu, dass sich gut qualifiziertes Personal für die angebotene Stelle interessiert und auch bleibt. Und umgekehrt: unattraktive Gehälter, schlechte oder gar fehlende Lohnentwicklung vergrault das gute Personal. Seit dem Beginn der Abbau-Politik reduziert der Aargau Jahr für Jahr die gesamte Lohnsumme der Lehrpersonen. Als Folge zeigt sich ein anwachsender Unterschied zwischen den aargauischen Löhnen und denjenigen der umliegenden Kantone. Der Aargau hat heute grosse Mühe, Lehrpersonen zu finden. In seiner Not stellt er an, wer auch immer sich anbietet. Und nach fünf Jahren hat die Hälfte aller neu angestellten Lehrpersonen die Schule oder den Kanton bereits wieder verlassen.

Die Lohnzufriedenheit der Lehrpersonen

Ob ein Lohn gut oder schlecht ist, lässt sich absolut nicht beurteilen, wohl aber in Relation zu anderen. Es existieren verschiedene Arbeitsplatz- und Lohnvergleichsuntersuchungen für die Lehrpersonen, sowohl von Arbeitgeber- als auch von Arbeitnehmerseite. Aus der Arbeitsplatzbewertung des Kantons Aargau geht hervor, dass gleich bewertete Stellen in der Verwaltung im einzelnen zwar unterschiedlich, insgesamt aber deutlich höher besoldet werden als in der Schule. Im Auftrag des LCH führten PricewaterhouseCoopers und Towers Watson, zwei renommierte Wirtschaftsprüfungsunternehmungen, verschiedene Lohnvergleichsuntersuchungen durch. Die Resultate unterscheiden sich im Detail, in der Gesamtaussage sind sie aber deckungsgleich: Insgesamt werden in der Bildung im Vergleich zur öffentlichen Verwaltung, der Industrie und zum Finanzdienstleistungssektor die tiefsten Löhne bezahlt.

Der LCH lässt in regelmässigen Abständen die Berufszufriedenheit der Lehrpersonen erfragen, die letzte Untersuchung stammt aus dem Jahr 2014. Bezüglich der Löhne zeigte sich, dass die Lehrpersonen mit der Lohnhöhe nicht zufrieden sind, noch weniger zufrieden sind sie mit der Lohnentwicklung. Bei beiden Werten liegt der Aargau unter dem deutschschweizerischen Durchschnitt. Selbst die aargauische Regierung stellte fest, dass die Lohnentwicklung ihres Kantonspersonal und ihrer Lehrpersonen deutlich hinter derjenigen der Wirtschaft nachhinkt. Die völlig ungenügende Lohnentwicklung frustriert die Betroffenen. Sie empfinden diese als Ausdruck mangelnder Wertschätzung. Folgen hoher Unzufriedenheit sind äussere und innere Kündigung, Demotivation, Erschöpfungserscheinungen.

3. Strategien

Ich komme somit zum dritten Teil meines Referats: zur Frage, welche Strategien die organisierte Lehrerschaft in der aktuellen politischen Lage einschlagen soll. Dabei geht es um zwei Dinge:

1. Welche Massnahmen sind gegen die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen zu ergreifen?
2. Wie können der Bildung wieder mehr Mittel zugeführt werden?

Den Rechtsweg zur Verbesserung der Anstellungsbedingungen beschreiten

Die aargauische Regierung hat beschlossen, die Pflichtpensen der Bezirks- und Mittelschullehrpersonen um eine Lektion zu erhöhen. Das bedeutet, dass jemand mit dem gleichen Lektionenpensum und somit mit dem gleichen Aufwand wie bisher eine Lohnsenkung von rund vier Prozenten entgegen nehmen muss. Oder umgekehrt formuliert: Will die betroffene Lehrperson das gleiche Gehalt wie bisher erhalten, muss sie mehr arbeiten.

Gegen diese Verschlechterung leitete der alv zusammen mit ein paar betroffenen Bezirkslehrpersonen ein juristisches Verfahren ein. Der alv war der Ansicht, dass diese Pensenerhöhung widerrechtlich ist und begründete dies mit zwei Argumenten. Im Lohndekret der Lehrpersonen sind die Kriterien für die Festlegung des Pflichtpensums abschliessend genannt. Ein Kriterium „Sparmassnahme“, was die Begründung der Regierung für die Pensenerhöhung ist, existiert nicht. Zudem ist der Kanton als Arbeitgeber verpflichtet, die Gesundheit seiner Angestellten zu respektieren. Gemäss der Arbeitszeituntersuchung, die der Kanton selbst in Auftrag gab, leisten die Lehrpersonen bereits ein Arbeitspensum, das deutlich über der gesetzlichen Jahresarbeitszeit liegt. Eine Massnahme, die zu einer zusätzlichen Erhöhung führt, ist deshalb nicht statthaft.

Die Schlichtungskommission als erste Instanz bei einem arbeitsrechtlichen Verfahren kommt zu folgender Beurteilung: Der Arbeitgeber ist zwar befugt, den Berufsauftrag zu ändern (womit das erste Argument des alv dahinfällt), er darf aber nicht die Arbeitszeit über das zulässige Mass erhöhen (womit das zweite Argument akzeptiert ist). Das bedeutet, dass eine Erhöhung in einem Berufsfeld, nämlich dem Berufsfeld Unterricht, eine Verringerung in einem anderen Berufsfeld zur Folge haben muss. Die Lehrpersonen an den Mittel- und Bezirksschulen wenden folglich nach der Pensenerhöhung nicht mehr 85% der Jahresarbeitszeit für das Berufsfeld Unterricht auf, sondern 89%. Für die anderen drei Berufsfelder bleiben noch 11% übrig. Es liegt nun nicht an den einzelnen Schulen oder einzelnen Lehrpersonen zu entscheiden, bei welchem Berufsfeld dieser Abbau vorgenommen wird. Es ist zwingend Sache der Regierung, dies zu entscheiden und zu publizieren. Die Regierung muss die Verantwortung dafür übernehmen, wenn sie beispielsweise das Berufsfeld Beratung von heute fünf Prozent auf ein Prozent kürzt. Sie muss den betroffenen Schülerinnen und Schülern und deren Eltern erklären, dass sie die wichtige Leistung Beratung an den Schulen weitgehend gestrichen hat.

Was schon gar nicht in Frage kommen kann, wäre eine Aufrechterhaltung der bisherigen Leistung, unentgeltlich erbracht durch die Lehrpersonen. Das wäre Selbstausbeutung.

Das Beispiel zeigt, dass der juristische Weg ein taugliches Mittel darstellt, um widerrechtliche Arbeitsbedingungen zu bekämpfen. Der alv hat diesen Weg schon mehrfach beschritten und hat damit unter anderem die missbräuchlich tiefen Löhne der Lehrpersonen am Kindergarten erhöhen können. Der juristische Weg ist

allerdings zeit- und finanzaufwendig. Er ist nur leistbar von einer Organisation mit genügend Mitgliedern und somit mit genügend Ressourcen.

Genug Mittel für die Bildung sichern

Die politische Erfahrung zeigt, dass eine gute Argumentation allein eher wirkungslos ist, es sei denn, sie sei mit dem notwendigen Druck versehen. Druckmittel sind gewerkschaftliche Kampfmassnahmen, Meinungsumfragen, direkte Einflussnahme. Als eine dank seiner grossen Mitgliederzahl starke Organisation ist der alv in der Lage, Einfluss auf den Gesetzgebungs- und den Verwaltungsprozess auszuüben. Gemeint sind laufende Kontakte zu den verschiedenen Stellen des Bildungsdepartements, zu verschiedenen Regierungsräten, zu parlamentarischen Kommissionen und Interessengruppen, die eigentliche parlamentarische Debatte und Beschlussfassung.

Daneben nutzt der alv die Volksrechte Referendum und Initiative. Er ist in der Lage, eine Initiative zu lancieren oder ein Referendum zu ergreifen und den nachfolgenden Abstimmungskampf zu führen. Das jüngste Beispiel stellt die Abstimmung über das „Spar-Paket“ vom Frühling 2015 dar. Zusammen mit befreundeten Organisationen wurde die Ablehnung dieses Gesetz durch das Volk erreicht.

Wenn wir die Bekämpfung der aktuellen Abbau-Politik diskutieren, zeigt sich ein erstes Problem: Die wenigsten Abbaumassnahmen spielen sich auf der Gesetzesebene ab, was mit einem Referendum bekämpft werden könnte. In aller Regel betreffen sie Dekrete, Verordnungen und Budget und liegen somit in der alleinigen Kompetenz des Parlaments und der Regierung.

Doch in der heutigen Situation reichen Abwehrmassnahmen alleine ohnehin nicht. Die entscheidende Frage ist: Wie können der Bildung wieder genügend Mittel gesichert werden. An sich gäbe es dazu einen einfachen Weg: Entweder werden die Steuersenkungen rückgängig gemacht oder neue Steuern erhoben. Doch ein solches Vorgehen dürfte kaum eine Realisierungschance haben, zu sehr ist das Bild des Geld vernichtenden Staates in breiten Bevölkerungsschichten verankert.

Doch auffällig ist, dass im Gegensatz zum negativen Bild des Staates die Bildung ein hohes Image genießt. Insbesondere die staatliche Bildung steht bei der Mehrheit der Bevölkerung in hohem Ansehen. So hatten beispielsweise die Liberalisierungsinitiativen, die einen Teil des kantonalen Bildungsbudgets für die Privatschulen abzweigen wollten, nicht den Hauch einer Chance. Die Bevölkerung will ganz offensichtlich eine gute öffentliche Schule. Dies gilt in erster Linie für die Volksschule, aber auch für die Berufsschule und das Gymnasium.

Auffällig ist auch, dass Steuererhöhung in Gemeinden eher eine Realisierungschance haben. Die Erklärung dürfte darin liegen, dass die Bevölkerung den Zweck der Steuererhöhung auf kommunaler Ebene besser erkennen kann. Beispielsweise braucht die Gemeinde X ein neues Schulhaus. Der Sinn dieses Vorhabens leuchtet ein und die Bevölkerung ist bereit, die nötigen Mittel zur Verfügung zu stellen.

Neue Mittel werden offensichtlich dann bewilligt, wenn diese gezielt für eine als sinnvoll erkannte Aufgabe genutzt werden. Der Zweck und die Mittel müssen in eine unmittelbare Beziehung zueinander gebracht werden. Angewandt auf die Bildung bedeutet dies, dass eine Vorlage, die neue Mittel direkt der Bildung zuführt, erfolgversprechend ist. Die Zweckbindung bestimmter Mittel ist an sich nichts Neues, es gibt dies bereits beim Strassenbau.

Es geht also darum, eine Bildungsfinanzierungs-Vorlage zu schaffen. Ich vermute, dass die Organisationen der Lehrerschaft dabei auf die Sympathie oder gar auf die Unterstützung der Bildungsdirektionen zählen können. Viele Bildungsdirektoren und

Bildungsdirektorinnen äussern sich zum aktuellen Bildungsabbau in einer Weise, dass ihr Unbehagen offensichtlich wird. Sie erkennen, dass die gegenwärtige Destruktionspolitik der Bildung einen langfristigen Schaden zufügt.