

## **Einreihung Kindergartenlehrpersonen**

### **Verordnung des Grossen Rates über die Besoldung der Lehrpersonen (LBV; RB 177.250)**

#### **Erläuternder Bericht**

6. Juli 2021

## Inhaltsübersicht

<b>1.</b>	<b>Ausgangslage .....</b>	<b>2</b>
1.1.	Einleitung.....	2
1.2.	Begrifflichkeiten .....	2
1.3.	Vorhandene Diplome.....	3
<b>2.</b>	<b>Aktuelle Situation .....</b>	<b>3</b>
2.1.	Situation im Kanton Thurgau .....	3
2.1.1.	Einreihungspraxis.....	3
2.1.2.	Anstellungen.....	4
2.2.	Situation in anderen Kantonen .....	4
2.2.1.	Kanton St. Gallen .....	4
2.2.2.	Kanton Schaffhausen .....	4
2.2.3.	Kanton Zürich .....	4
2.2.4.	Kanton Aargau.....	4
2.2.5.	Kanton Schwyz.....	4
2.3.	Vergleich der Besoldungen .....	5
2.4.	Übersicht über geplante Massnahmen in anderen Kantonen .....	5
<b>3.</b>	<b>Möglichkeiten der Neueinreihung der Kindergartenlehrpersonen.....</b>	<b>5</b>
3.1.	Würdigung Gesamtsituation .....	5
3.2.	Pensum .....	6
3.3.	Handlungsbedarf .....	6
3.4.	Haltung der Bildungsverbände .....	6
<b>4.</b>	<b>Vorschlag zur Umsetzung der künftigen Einreihung .....</b>	<b>6</b>
<b>5.</b>	<b>Erläuterungen zu den vorgeschlagenen Anpassungen der LBV .....</b>	<b>7</b>
<b>6.</b>	<b>Finanzielle Auswirkungen .....</b>	<b>8</b>
6.1.	Berechnungsgrundlagen .....	8
6.2.	Auswirkung für den Kanton und die finanzstarken Schulgemeinden .....	8

## **1. Ausgangslage**

### **1.1. Einleitung**

Mit der Besoldungsrevision im Jahre 2015 wurden im Kanton Thurgau die Kindergartenlehrpersonen im Lohnband 2 und damit ein Lohnband tiefer als die Primarlehrpersonen eingereiht (§ 3 Verordnung des Grossen Rates über die Besoldung der Lehrpersonen, LBV; RB 177.250). Dies entspricht einer Differenz bei der Besoldung von 8.5 %. Diese Differenz wurde damit begründet, dass der Zugang zur Vorschulausbildung direkt nach der Fachmittelschule (FMS) leichter möglich war und geringere Anforderungen stellte als der Zugang zur Primarlehrpersonen- und Kindergartenlehrpersonenausbildung, bei dem zwingend eine gymnasiale Maturität erforderlich war. Zudem wurde die tiefere Besoldung mit der Anrechnung der Pausenzeiten als Unterrichtszeit und dem Verzicht auf aufwendige Korrekturarbeit gerechtfertigt.

Demgegenüber sind die Anforderungen an die Lehrpersonen des Kindergartens in den letzten Jahren beträchtlich gestiegen, so dass sich eine tiefere Besoldung nicht mehr rechtfertigen lässt. Dies zeigt auch der Forschungsbericht Nr. 17/2018 der Pädagogischen Hochschule Thurgau (PHTG) vom August 2018.<sup>1</sup> Dieser zeigt auf, dass der frühere Kindergarteneintritt zusätzliche Anforderungen an die Kindergartenlehrpersonen stellt und auch der hohe Anteil von Kindern aus einem fremdsprachigen Elternhaus eine besondere Herausforderung darstellt. Zudem wurden die generellen Zulassungsvoraussetzungen zur Ausbildung an den Pädagogischen Hochschulen verschärft (vgl. Art. 4 Reglement der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren [EDK] über die Anerkennung von Lehrdiplomen für den Unterricht auf der Primarstufe, der Sekundarstufe I und an Maturitätsschulen, EDK-Nr. 4.2.2.10). Ab Herbstsemester 2021 ist für die Aufnahme ohne weiteres Aufnahmeverfahren und insbesondere Ergänzungsprüfungen eine gymnasiale Maturität, eine Fachmaturität für das Berufsfeld Pädagogik oder ein schweizerisches Hochschuldiplom erforderlich. Der tiefere Lohn wird von den Kindergartenlehrpersonen denn auch als fehlende Wertschätzung betrachtet, die sich nicht rechtfertigen lässt.

Im Zuge des neu geplanten Studiengangs Kindergarten-Unterstufe der PHTG, der im Herbstsemester 2021 beginnen wird, soll diese Ungleichbehandlung nun korrigiert werden. Ziel ist es, die höhere Einreihung mit dem Abschluss des ersten Jahrgangs der neuen Ausbildung auf Beginn des Schuljahres 2024/2025 umzusetzen.

### **1.2. Begrifflichkeiten**

Im Kanton Thurgau wird sowohl von Kindergarten als auch von Vorschule gesprochen. Folgende Erläuterungen sollen bezüglich Begrifflichkeiten für Transparenz sorgen.

---

<sup>1</sup> StarTG – Mit jungen Kindergartenkindern starten im Kanton Thurgau. Forschungsbericht Nr. 17/2018 vom August 2018. Autorenteam: Karin Fasseing Heim, Sabrina Rohde, Dieter Isler.

## **Kindergarten**

Gemäss § 71 Abs. 1 Ziff. 1 der Kantonsverfassung (KV; RB 101) führen die Schulgemeinden Kindergärten. Ebenso wird im Gesetz über die Volksschule (VG; RB 411.11) und der Verordnung des Regierungsrates über die Volksschule (RRV VG; RB 411.111) der Begriff Kindergarten verwendet. Ausserdem wird im Lehrplan Volksschule Thurgau vom Kindergarten gesprochen. Allgemein kann somit festgehalten werden, dass in der Gesetzgebung, in der Verwaltung, im Lehrplan und im Volksmund die Verwendung der Begriffe Kindergarten, Kindergartenlehrperson und Kindergärtnerin oder Kindergärtner üblich ist.

## **Vorschule**

Demgegenüber lauten die Diplome der Pädagogischen Hochschulen auf Vorschule und Vorschulstufe. Ab dem Herbstsemester 2021 wird neu der Studiengang Kindergarten-Unterstufe angeboten. Das angepasste Studiengangreglement der PHTG verwendet die Bezeichnung Primarstufe Schuljahre 1 bis 5 (gemäss Begrifflichkeiten des EDK-Anerkennungsreglements). Somit lässt sich sagen, dass im Zusammenhang mit der Ausbildung der Lehrpersonen die Begriffe Vorschule und Vorschulstufe, Kindergarten oder Primarstufe Schuljahr 1 und 2 verwendet werden.

### **1.3. Vorhandene Diplome**

Im Bereich der Vorschule sind folgende Abschlüsse im Umlauf (nicht abschliessend):

- Bachelor of Arts (PHxy) in Pre-Primary Education (akademischer Titel)
- Lehrdiplom für die Vorschulstufe PHTG (Lehrbefähigung)
- Patent Kindergärtnerinnenseminar Amriswil
- Lehrdiplom für die Vorschulstufe und die Primarstufe PHSG (1. bis 3. Klasse)
- Lehrdiplom für die Primarstufe der Klassen 1 bis 5 (Lehrdiplom Kindergarten- und Primarstufe [Klassen 1 bis 5] und Bachelor of Arts PHSG in Primary Education)
- ab 2024 Diplom Lehrperson für die Primarstufe [Schuljahre 1 bis 5] (EDK) der PHTG

## **2. Aktuelle Situation**

### **2.1. Situation im Kanton Thurgau**

#### **2.1.1. Einreihungspraxis**

Die im Kindergarten unterrichtenden Lehrpersonen haben in der Regel den Bachelor of Arts in Pre-Primary Education und ein Lehrdiplom für die Vorschulstufe abgeschlossen oder sind im Besitz des Patents des Kindergärtnerinnenseminars Amriswil. Mit diesen Ausbildungen werden sie im Lohnband 2 eingereiht.

## **2.1.2. Anstellungen**

Per Ende November 2020 sind im Kanton Thurgau insgesamt 480 Kindergartenlehrpersonen angestellt. Diese teilen sich wie folgt auf:

- altrechtliche Ausbildung Vorschulstufe 298 Personen
- neurechtliche Ausbildung Vorschulstufe 156 Personen
- neurechtliche Ausbildung Basisstufe 26 Personen

## **2.2. Situation in anderen Kantonen**

### **2.2.1. Kanton St. Gallen**

Im Kanton St. Gallen sind die Kindergarten- und Primarlehrpersonen bereits seit einigen Jahren in der Lohnklasse Kindergarten/Primarschule einheitlich eingereiht. Die Bandbreite der Jahresbesoldung reicht von Fr. 79'516 bis Fr. 118'338 bei 27 Lohnstufen.

### **2.2.2. Kanton Schaffhausen**

Seit 1. Januar 2020 werden im Kanton Schaffhausen die Lehrpersonen im Kindergarten im gleichen Lohnband (LB 9) wie die Lehrpersonen Primarstufe (1. bis 6. Klasse) eingereiht. Die Bandbreite der Jahresbesoldung reicht von Fr. 80'106 bis Fr. 124'683 bei 25 Lohnstufen.

### **2.2.3. Kanton Zürich**

Die aktuelle Regelung im Kanton Zürich ist seit 1. August 2017 in Kraft. Der Kanton Zürich kennt keine Basisstufe. Die Bandbreite der Jahresbesoldung für Kindergartenlehrpersonen (Kat. II) reicht von Fr. 86'413 bis Fr. 138'593 und bei Primarlehrpersonen (Kat. III) von Fr. 92'212 bis Fr. 148'077 bei jeweils 27 Lohnstufen.

### **2.2.4. Kanton Aargau**

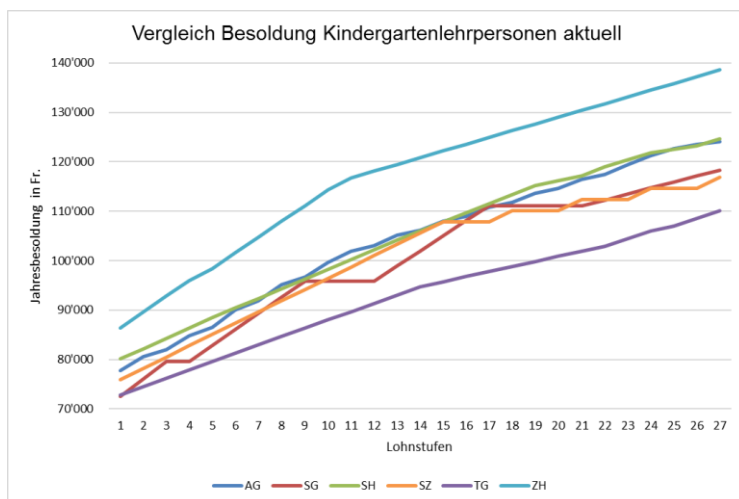
Der Kanton Aargau kennt seit 2011 keinen Unterschied bei der Besoldung der Kindergarten- und Primarlehrperson. Es gilt für den Kindergarten, die Primarstufe und die Einschulungsklasse dieselbe Lohnkategorie (KPE). Die Bandbreite der Jahresbesoldung reicht von Fr. 77'680 bis Fr. 124'127 bei 43 Lohnstufen.

### **2.2.5. Kanton Schwyz**

Die jüngste Angleichung der Besoldung der Kindergartenlehrpersonen an diejenige der Primarlehrpersonen erfolgte im Kanton Schwyz. Die Anpassung des entsprechenden Gesetzes wurde vom Kantonsrat im Frühjahr 2021 beschlossen und wird voraussichtlich auf den 1. Januar 2022 umgesetzt. Damit wird die Besoldung zwischen Fr. 75'739 und Fr. 116'637 bei 27 Lohnstufen liegen.

### 2.3. Vergleich der Besoldungen

Nachfolgende Grafik zeigt die Lohnkurven der Besoldungen im Vergleich zu den befragten Kantonen sowie die Minimum- und Maximumwerte der Lohnbänder (2020):



Kanton	Jahresbesoldung in Fr.		LS*
	Min.	Max.	
AG	77'680	124'127	43
SG	79'516	118'338	27
SH	80'106	124'683	25
SZ	75'739	116'637	27
TG	72'864	110'024	29
ZH	86'413	138'593	27

\*Anzahl Lohnstufen

### 2.4. Übersicht über geplante Massnahmen in anderen Kantonen

Von den angefragten Kantonen besteht bereits jetzt in den Kantonen Schaffhausen, St. Gallen und Aargau kein Unterschied bei der Besoldung der Kindergarten- und Primarlehrpersonen.

Das Bundesgericht hat für den Kanton Zürich die tiefere Einreihung der Kindergartenlehrpersonen als zulässig erachtet (Urteil BGer 8C\_696/2016 vom 19. September 2017). Dieses Urteil war bis heute hinderlich, eine Anpassung anzugehen. Es liegen jedoch Forderungen vor und ein Handlungsbedarf wird anerkannt. Je nach zeitlichen und finanziellen Möglichkeiten kann per 2022 mit einer Anpassung der Besoldungseinreihung der Kindergartenlehrpersonen gerechnet werden.

## 3. Möglichkeiten der Neueinreihung der Kindergartenlehrpersonen

### 3.1. Würdigung Gesamtsituation

Bei der Besoldungsrevision 2015 wurden sämtliche Lohnbänder geprüft und die Lohnkurven für alle Stufen neu definiert und vereinheitlicht. Auch wurde die Einreihung einzelner Kategorien neu festgelegt. In der Zwischenzeit wurde der Lehrplan Volksschule Thurgau eingeführt, der insbesondere für den Kindergarten weitreichende Konsequenzen hatte. Zusammen mit den höheren Anforderungen bei der Zulassung zur Ausbildung als Kindergartenlehrperson und der Vergleichbarkeit mit der Primarlehrpersonenausbildung rechtfertigt sich eine Anpassung ausschliesslich in diesem Bereich. Für Anpassungen bei weiteren Bildungsstufen fehlen sachliche Gründe.

### **3.2. Pensum**

Bei der Diskussion um die Besoldung der Kindergartenlehrpersonen wird vorausgesetzt, dass eine Anstellung von Montag bis Freitag einem 100 %-Pensum entspricht. Eine Teilzeitanstellung setzt eine tiefere Anzahl unterrichtete Lektionen voraus.

### **3.3. Handlungsbedarf**

Wie schon verschiedentlich erwähnt, haben sich die Rahmenbedingungen für die Kindergartenlehrpersonen derart verändert, dass sich eine Gleichstellung mit den Primarlehrpersonen aufdrängt. Folgende Gründe führen zu dieser Einschätzung:

- Mit der neuen Ausbildung Kindergarten-Unterstufe sind die Kindergartenlehrpersonen den Primarlehrpersonen gleichgestellt.
- Neu ist eine gymnasiale Maturität, eine Fachmaturität für das Berufsfeld Pädagogik oder ein schweizerisches Hochschuldiplom Voraussetzung, um zur Ausbildung ohne weiteres Aufnahmeverfahren und ohne Ergänzungsprüfungen zugelassen zu werden.
- Seit dem Kindergartenobligatorium im Jahre 2008 wird auch der Kindergarten nach dem Lehrplan unterrichtet. Stand früher das Spielen, Betreuen und die Sozialisierung im Vordergrund, haben die Kinder heute definierte Lernziele zu erreichen. Entsprechend hat sich auch der Beruf der Kindergartenlehrpersonen verändert und sich demjenigen der Primarlehrpersonen angeglichen.
- Mit der Einführung des Lehrplans Volksschule Thurgau zählt der Kindergarten zusammen mit den ersten zwei Jahren der Primarstufe zum 1. Zyklus. Demnach unterscheiden sich die Anforderungen an die Kindergartenlehrpersonen nicht mehr von denjenigen an die Primarlehrpersonen, weshalb eine einheitliche Besoldung angezeigt ist.

### **3.4. Haltung der Bildungsverbände**

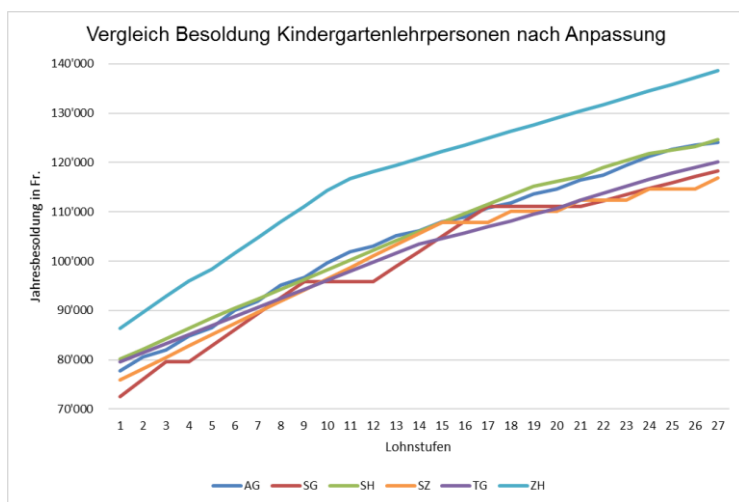
Die Anpassung der Einreihung der Kindergartenlehrpersonen wird von allen Bildungsverbänden, die in einer interdisziplinären Arbeitsgruppe zur Überprüfung der Sachlage vertreten waren, unterstützt. Die Kindergartenlehrpersonen sollen für ihre Arbeit gleich wie Primarlehrpersonen besoldet werden. Ebenso kann die Angleichung der Besoldung dazu beitragen, dass der sich abzeichnende Mangel an Kindergartenlehrpersonen aufgefangen werden kann.

## **4. Vorschlag zur Umsetzung der künftigen Einreihung**

Der Regierungsrat schlägt vor, die Kindergartenlehrpersonen ab 2024 neu im Lohnband 3 einzureihen. Dabei soll keine Unterscheidung zwischen den altrechtlich ausgebildeten und nach den neuen Studiengängen ausgebildeten Lehrpersonen gemacht

werden. Lohnanpassungen werden jeweils per 1. Januar vorgenommen. Die neue Regelung soll für alle Kindergartenlehrpersonen ab 1. Januar 2024 in Kraft treten.

Nach der vorgesehenen Anpassung stellt sich die Situation wie folgt dar:



Kanton	Jahresbesoldung in Fr.		LS*
	Min.	Max.	
AG	77'680	124'127	43
SG	79'516	118'338	27
SH	80'106	124'683	25
SZ	75'739	116'637	27
TG	79'557	120'131	29
ZH	86'413	138'593	27

\*Anzahl Lohnstufen

## 5. Erläuterungen zu den vorgeschlagenen Anpassungen der LBV

### § 3 Einreihung

Die Neueinreihung der Kindergartenlehrpersonen setzt die Anpassung der Position „Lehrpersonen für Kindergärten“ in § 3 Abs. 1 LBV voraus. Die Tabellenzeile für Kindergartenlehrpersonen, die eine Besoldung im Lohnband 2 zuweist, ist dem Ziel des vorliegenden Vorhabens entsprechend auf das Lohnband 3 anzuheben.

Die Bezeichnung der Lehrpersonen in der Tabelle von § 3 Abs. 1 LBV ist darüber hinaus an die aktuell verwendeten Begrifflichkeiten anzupassen.

Im Nebensatz in § 3 Abs. 3 LBV ist „Einreihung des Unterrichts“ zu korrigieren auf „Erteilung des Unterrichts“. Es handelt sich um einen redaktionellen Fehler aus der letzten Revision der LBV. Zudem traf der Regierungsrat in § 42 und im Anhang der Verordnung des Regierungsrates über die Rechtsstellung der Lehrpersonen an den Volksschulen (RSV VS; RB 411.114) weitere Regelungen zur Einreihung von Lehrpersonen. Dies betrifft insbesondere solche, die nicht über einen für die Erteilung des Unterrichts an einer bestimmten Schulstufe oder einem bestimmten Schultypus erforderlichen Ausbildungsausweis verfügen. Auf der Sekundarstufe I betrifft dies namentlich auch Lehrpersonen, die mit altrechtlichen Lehrbefähigungen nur ein Fach oder wenige Fächer unterrichten und tiefer besoldet werden. Diese Spezialfälle sollen mit einer Ergänzung von § 3 Abs. 3 LBV besser erfasst werden.



## **§ 11 Verweis auf die Besoldungsverordnung**

Im Verweis von § 11 Abs. 1 LBV auf die Bestimmungen der Verordnung des Grossen Rates über die Besoldung des Staatspersonals (Besoldungsverordnung, BesVO; RB 177.22) fehlen die Regelungen zur Entschädigung für Auslagen für dienstliche Zwecke (Spesen), obwohl eine gleiche Regelung beim Spesenersatz in allen Schulgemeinden sachgerecht wäre. Stellt demgegenüber jede Schulgemeinde eigene Spesenersatzregelungen auf, wie dies heute gemäss § 47 RSV VS möglich wäre, besteht die Gefahr von versteckten Zulagen und einer Verletzung des Verbots von Ortszulagen (§ 6 LBV). Aus diesem Grund ist ein Verweis auf die Regelung der Entschädigung für Auslagen für dienstliche Zwecke gemäss BesVO (vgl. § 2) neu in § 11 aufzunehmen. Ebenso fehlt ein Verweis auf die Auszahlung in § 27 BesVO, wonach ein Dreizehntel der jährlichen Besoldung (ausgenommen Sozialzulagen) monatlich und ein Dreizehntel Ende November als 13. Monatslohn ausbezahlt wird und der 13. Monatslohn bei unterjährigem Dienstverhältnisses anteilmässig auszurichten ist.

Da der Begriff „Sozialzulagen“ heute nicht mehr verwendet wird, werden neu alle drei Zulagen genannt.

## **Übergangsbestimmungen**

Da bei der neuen Besoldung der Kindergartenlehrpersonen keine unterschiedliche Einarbeitung für alt- und neurechtliche Lehrpersonen gelten soll, braucht es auch keine Übergangsbestimmungen.

## **6. Finanzielle Auswirkungen**

### **6.1. Berechnungsgrundlagen**

Zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen wurden auf der Basis der Besoldungsmeldungen 2019 alle Lehrpersonen im Kindergarten (nur Regelunterricht) vom Lohnband 2 ins Lohnband 3 angehoben. Weitere Anstellungen wie beispielsweise von Stütz- und Förderlehrpersonen, sich in Ausbildung befindenden Personen oder solchen ohne anerkanntes Lehrdiplom wurden nicht berücksichtigt.

Anhand der sich daraus ergebenden Anpassung der Lohnsumme (inkl. Besoldungsnebenkosten des Rechnungsjahres 2020 von 20.1 %) wurde der Lektionenansatz erhöht und die Beitragsleistungen gemäss Beitragsgesetz für das Rechnungsjahr 2023 berechnet. Für das für die Inkraftsetzung vorgesehene Jahr 2024 liegen zurzeit noch keine Grundlagendaten vor, weshalb die Berechnungen auf den Daten des Jahres 2023 basieren. Damit sind die zu erwartenden Schülerzahlen berücksichtigt und es wurde für das Jahr 2023 einmalig eine generelle Lohnanpassung von 0.4 % eingerechnet.

### **6.2. Auswirkung für den Kanton und die finanzstarken Schulgemeinden**

Mit diesen Grundlagen erhöht sich das angerechnete Globalbudget von derzeit 546 Mio. Franken um 4.9 Mio. Franken. Davon entfällt rund 1 Mio. Franken auf den Zu-

schlag für sonderpädagogische Massnahmen, der auf der Basis der Regelbesoldung berechnet wird.

In der Systematik des Beitragssystems wirkt sich nur derjenige Teil der Erhöhung des Globalbudgets auf die zu finanzierenden Beiträge aus, der auf die beitragsempfangenden Schulgemeinden entfällt. Dies entspricht einem Wert von 2.7 Mio. Franken, den sich der Kanton und die Schulgemeinden, die abgeschöpft werden, teilen. Die Mehrkosten für den Kanton belaufen sich demnach auf voraussichtlich 1.35 Mio. Franken.