



An den Grossen Rat

13.1822.03

Petitionskommission
Basel, 21. September 2015

Kommissionsbeschluss vom 21. September 2015

Petition P 323 "Gute Kinderbetreuung braucht gute Arbeitsbedingungen"

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 11. Dezember 2013 die Petition „Gute Kinderbetreuung braucht gute Arbeitsbedingungen“ der Petitionskommission zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen. Abweichend vom Antrag der Petitionskommission beschloss der Grosse Rat in seiner Sitzung vom 14. Mai 2014, die Petition dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert einem Jahr zu überweisen. Mit Beschluss vom 21. April 2015 nahm der Regierungsrat zuhanden der Petitionskommission Stellung.

1. Wortlaut der Petition

Die familienexterne Tagesbetreuung wird in Basel-Stadt mit grosser Geschwindigkeit ausgebaut, damit allen Kindern der in der Verfassung versprochene Betreuungsplatz angeboten werden kann.

Leider bleiben dabei Qualität und Arbeitsbedingungen auf der Strecke. Kinder brauchen Zeit und Zuwendung, Gute Kinderbetreuung braucht gute Arbeitsbedingungen in der Kindertagesstätten (Kitas). Insbesondere braucht es mehrheitlich ausgebildetes Personal, bessere Löhne und einheitliche Arbeitsbedingungen im ganzen Kanton.

Die unterzeichnenden Kita-Mitarbeitenden, Eltern und weiteren Interessierten verlangen vom Erziehungsdepartement als Bewilligungsinstanz, Aufsichtsbehörde und Subventionszahler Massnahmen zu ergreifen, um die Verbesserung und Vereinheitlichung der Arbeitsbedingungen in den Kitas zu erreichen, damit eine qualitativ gute Kinderbetreuung gewährleistet werden kann.

2. Bericht der Petitionskommission vom 10. April 2014¹

Den Erwägungen zum Bericht der Petitionskommission vom 10. April 2014 ist zu entnehmen, dass aufgrund eines am 22. Januar 2014 stattgefundenes Hearing zwei Sichtweisen zum weiteren Vorgehen bezüglich der Petition resultierten.

Die Kommissionsmehrheit war der Meinung, die Petition spreche eher ein gewerkschaftliches Problem an, das als Gütesiegel für gute Arbeitsbedingungen über einen GAV angegangen werden sollte und es keinen Grund gebe, sich für die Petition einzusetzen, solange nur zu

¹ Geschäft-Nr. 13.1811.02

erwartende Qualitätsmängel geltend gemacht würden und das Erziehungsdepartement nicht tatsächliche Qualitätseinbussen/-mängel in Tagesheimen unter privater Führung Mängel feststelle. Die Kommission habe keine Stellung zur Mindestlohnforderung zu nehmen. Die Petition sei aus all diesen Gründen als erledigt zu erklären.

Die Kommissionsminderheit war anderer Ansicht, das Thema der Petition sei aktuell, Anzeichen von Unzufriedenheit und sich daraus möglicherweise anbahnende Qualitätsverschlechterung seien Grund genug, die Petition nicht als erledigt zu erklären. Grund dafür könnten die steigende Nachfrage und der damit eingehende zunehmende Fachkräftemangel werden. Der Kanton als Anbieter des Betreuungsangebots sei in die Verantwortung zu nehmen, denn die aktuellen Arbeitsbedingungen der Betreuenden seien der Grund für die hohe Personalfuktuation, verbunden mit Verlust von Know-how. Dank grossem Einsatz der Betreuenden könne eine Qualitätseinbusse im Moment noch vermieden werden. Die vom Kanton angekurbelte Ausbildungsinitiative sei sehr gut. Es bleibe zu beobachten, ob es damit gelinge, die Personalfuktuationsrate in den Tagesheimen zu reduzieren. Über eine Gesetzesänderung oder durch Schaffen von Anreizen sollten auch nicht subventionierte Tagesheime verpflichtet werden, Berufsleute auszubilden, um das Lehrstellenangebot zu erweitern. Stossend sei, dass nichtsubventionierte Kindertagesheime entscheiden könnten, nur PraktikantInnen zu beschäftigen, nicht aber Lehrstellen anzubieten, weil sie so mit entsprechend geringeren Lohnkosten arbeiten können. Die Dauerbeschäftigung von PraktikantInnen sei aber nicht zu akzeptieren. Die Diskussion über den Lohnansatz für qualifiziertes Betreuungspersonal sei zwar nicht Sache der PetKo, sie soll aber geführt werden. Aussagen seitens der Zuständigen des Erziehungsdepartements (ED) am Hearing hätten gezeigt, dass eine Diskussion in Richtung Abschluss GAV, den der Kanton als verbindlich erklären könnte, nicht undenkbar sei. Die Beteiligten sollten sich hierzu an einen Tisch setzen.

Im Bericht an den Grossen Rat wurde mit 4 zu 3 Stimmen Erledigung der Petition beantragt. Die Diskussion im Grossen Rat führte an der Sitzung vom 14. Mai 2014 schliesslich zu einer Überweisung der Petition an den Regierungsrat zur Stellungnahme innert einem Jahr.

3. Stellungnahme des Regierungsrats vom 21. April 2015 (Zitat)

„Zum Berufsfeld «Kinderbetreuung»

Der Regierungsrat teilt die Auffassung, dass der Beruf einer Kinderbetreuerin oder eines Kinderbetreuers anspruchsvoll ist. Beziehungsarbeit, individuelle Förderung, Integrationsarbeit und weitere in dem Bericht der Petitionskommission genannte Aspekte weisen auf ein vielseitiges und interessantes Aufgabenfeld hin. Diese Aspekte sind nicht einfach als zusätzliche Anforderungen oder gar neue Belastungen zu verstehen. In dieser Vielseitigkeit liegen der Reiz und die professionelle Herausforderung des Berufs. Erfreulicherweise wird der Beruf auch weniger als früher als reiner Frauenberuf angesehen. In vielen Tagesheimen arbeiten bereits Kinderbetreuer, ihr Anteil wird weiter zunehmen.

Der weitere Ausbau der Kinderbetreuung erhöht den Bedarf an Fachpersonen. Der im Kanton Basel-Stadt in Richtlinien festgelegte Betreuungsschlüssel sowie das Ausbildungsniveau sind vergleichbar mit anderen Schweizer Städten und grundsätzlich ausreichend. Das Erziehungsdepartement definiert in den Richtlinien die Rahmenbedingungen für die Führung eines Tagesheims. Die konkrete Umsetzung im Alltag, wie z.B. das Festlegen der Einsatzpläne, erfolgt durch das jeweilige Tagesheim. Weitergehende Anforderungen an den Betreuungsschlüssel oder das Ausbildungsniveau durch den Kanton empfehlen sich in Hinblick auf den weiteren Ausbau nicht. Ein ausreichendes und im Preis angemessenes Angebot, wie es der entsprechende Verfassungsartikel fordert, hat für den Regierungsrat Priorität. Entsprechend hat die Ausbildung von genügend Fachpersonen Vorrang vor weitergehenden Qualitätsanforderungen.

Personalfluktuatation

Die Personalfluktuatation erscheint in der familienergänzenden Kinderbetreuung – verglichen mit anderen Aufgabenfeldern wie beispielsweise die stationäre Betreuung – höher. Die Fluktuatation steht in einem engen Zusammenhang mit dem niedrigen Durchschnittsalter der Fachpersonen. Bei den Fachpersonen Betreuung handelt es sich häufig um jüngere Frauen. Sobald sie eigene Kinder bekommen, unterbrechen oder beenden sie ihre Berufstätigkeit. Daher sollen auch ältere Fachpersonen gewonnen werden, die den Beruf ausüben. Dazu hat das Erziehungsdepartement geeigneten Personen Nachqualifikationen ermöglicht. Das fördert den Quereinstieg von älteren Fachpersonen in das Berufsfeld.

Praktikumsplätze

Für junge Menschen, die sich erstmals in einem Berufsumfeld bewähren oder sich auch nur einfach mit dem eigenen Kinderwunsch auseinander setzen wollen, ist ein Praktikum in einem Tagesheim attraktiv. Häufig sind diese Menschen noch sehr jung. Nicht selten bringen sie sehr einfache und irreführende Vorstellungen davon mit, was der Alltag in der Kinderbetreuung abverlangt. Tagesheime können diesen Menschen wichtige Erfahrungen vermitteln. Nicht alle Praktika, die nicht zu einer Ausbildung führen, sind daher verlorene Zeit. Der Regierungsrat teilt daher die im Bericht der Petitionskommission aufgeführte Darstellung, dass die Begleitung dieser jungen Menschen Zeit verlangt. Er begrüsst, dass das Erziehungsdepartement Tagesheime zur Rede stellt, die im Verhältnis zu ihren Ausbildungsmöglichkeiten zu viele Praktikantinnen und Praktikanten beschäftigen oder für eine Ausbildung in ihrem Betrieb sogar mehrjährige Praktika verlangen. Das Vorgehen hat sich bewährt und ist nicht weniger effizient als regulatorische Eingriffe, die am Ende auch die nützlichen Praktikumsplätze einschränken könnten.

Förderung der Ausbildung

Aufgrund des starken Ausbaus der familienergänzenden Kinderbetreuung entsteht zum einen der Bedarf nach zusätzlichen Fachpersonen für die Betreuungsaufgaben, zum anderen sollen die Rahmenbedingungen für das Betreuungspersonal so gestaltet werden, dass der Beruf attraktiv bleibt und auch Aufstiegsmöglichkeiten beinhaltet. Das Erziehungsdepartement hat drei Massnahmen definiert, um diese Zielsetzungen zu erreichen, die auf gutem Wege sind:

1. Tagesstrukturen bilden aus

Bisher konnten in den Tagesstrukturen keine Ausbildungsplätze für Fachpersonen Betreuung angeboten werden. Da die Ausbildung zur Fachperson Betreuung zwingend auch die Arbeit mit kleinen Kindern beinhaltet, können die Tagesstrukturen nur gemeinsam mit den Tagesheimen ausbilden. Seit Sommer 2014 wurden im Ausbildungsbereich neue Kooperationen zwischen den Standorten der Tagesstrukturen und Tagesheimen geschaffen, sodass Fachleute Betreuung im Verbund ausgebildet werden. Aktuell werden so fünf zusätzliche Ausbildungsplätze angeboten. Weitere vier solcher Ausbildungsplätze kommen im Sommer 2015 hinzu.

2. Geeigneten Personen wird die Nachqualifikation ermöglicht

Personen, die nicht über die erforderlichen Abschlüsse verfügen, jedoch für den Betreuungsberuf geeignet sind, können in der Regel innerhalb von zwei Jahren eine verkürzte Lehre absolvieren. Für die Betriebe und die Personen ist diese Ausbildungsform anspruchsvoll. Deshalb unterstützt das Erziehungsdepartement die Nachqualifikation seit dem Sommer 2014 zusätzlich mit einem Coachingangebot.

3. Tertiäre Ausbildung HF wird gefördert

Die erste dreijährige Tertiärausbildung HF Betreuung ist im Sommer 2014 an der Berufsfachschule erfolgreich gestartet. Personen mit einem Abschluss als Fachperson Betreuung wird so ermöglicht, einen höheren Abschluss zu erlangen. Tagesheime sind auf gut qualifiziertes Personal angewiesen, um die – wie auch in der Petitionskommission angesprochene – anspruchsvollen Aufgaben in einem Tagesheim bewältigen zu können.

Anreize für Berufsausbildung

Das heutige Tagesbetreuungsgesetz kennt bereits die Bestimmung, dass insbesondere grössere mit Staatsbeiträgen unterstützte Betriebe zur Förderung des Berufsnachwuchses entsprechende Berufsleute ausbilden müssen. Die Arbeiten an der Revision des Tagesbetreuungsgesetzes schreiten voran.

Forderung nach einem Gesamtarbeitsvertrag

Dem Kanton fehlt eine Rechtssetzungskompetenz für die Regelung von Arbeits- und Anstellungsbedingungen des Betreuungspersonals bei privaten Anbietern. Bei der Kalkulation der Staatsbeiträge hält sich das Erziehungsdepartement an das Staatsbeitragsgesetz, wonach für die Bemessung eines Betriebsbeitrags höchstens diejenigen Kosten angerechnet werden, die der Kanton für eine vergleichbare Tätigkeit vergütet. Dies gilt insbesondere auch für die Anstellungsbedingungen. Es ist klar festzuhalten, dass bei Tagesheimen mit Leistungsvereinbarung bei der Bemessung der Höhe des Tagessatzes kantonale Lohnansätze und Arbeitsbedingungen zugrunde gelegt werden.

Der Regierungsrat hält abschliessend fest, dass er im Bereich der Tagesbetreuung kein strukturelles Qualitätsproblem sieht, wie das die Petition suggeriert. Sorgen bereitet der Fachkräftemangel. Dagegen sind allerdings Massnahmen eingeleitet worden («Ausbildungsoffensive»). Für eine von der Petition geforderte Vereinheitlichung der Arbeitsbedingungen fehlt dem Kanton die Rechtssetzungskompetenz. Die Vereinbarung eines Gesamtarbeitsvertrags ist Sache der Sozialpartner.

Die heute geltenden Rahmenbedingungen ermöglichen eine qualitativ gute Kinderbetreuung in Tagesheimen. Die hohe Zufriedenheit in der Elternbefragung (Anmerkung der Petitionskommission: befragt werden Eltern, deren Kinder die Institutionen nutzen und nicht diejenigen, die sie beispielsweise aufgrund ihrer Unzufriedenheit nicht nutzen bzw. sie aus anderen Gründen nicht nutzen können und deshalb unzufrieden sind) und der Familienbefragung stützen diese Aussage. Diese hohe Zufriedenheit der Eltern basiert auf dem täglichen Engagement einer Vielzahl von Betreuerinnen und Betreuer. Der Regierungsrat bringt dieser täglichen Arbeit zugunsten unserer Kinder eine hohe Wertschätzung entgegen.“

4. Erwägungen der Petitionskommission

Die Petitionskommission geht nach erneuter Diskussion des Petitums mit dem Regierungsrat einig, dass dem Kanton für die geforderten einheitlichen Arbeitsbedingungen in Kindertagesstätten die Rechtssetzungskompetenz fehlt und dass das Vereinbaren eines GAV nicht in die Kompetenz des Kantons fällt.

Sache des Kantons hingegen ist es, für Qualität in der Kinderbetreuung zu sorgen. Die regierungsrätlichen Bemühungen, diese mittels Ausbildungsoffensive mit mehr ausgebildetem Fachpersonal für die Zukunft sichern zu wollen, ist der richtige Weg und zu anerkennen. Allerdings macht es sich der Regierungsrat zu einfach, das Problem der hohen Personalfuktuation nur damit zu lösen und gleichzeitig zu erklären, dass Kinderbetreuung eher ein Frauenberuf sei, was einen Personalwechsel sozusagen impliziert. Die Petitionskommission sieht als Grund für die hohe Personalfuktuation nach wie vor viel eher die von den Vertreterinnen der Petentschaft damals am Hearing angeführten Gründe, die deutlich gemacht haben, welche Allroundfunktion Kinderbetreuende haben müssen und zu welchen ausserordentlichen Belastungen sie führen kann (Bericht der Petitionskommission vom 10. April 2014 Ziff. 2.1.1.1). Jedenfalls ist der heutige Qualitätsstandard zu einem grossen Teil dem überdurchschnittlichen Einsatz geschulter Kinderbetreuenden zu verdanken, der nicht als selbstverständlich angesehen werden darf und auf den sich zu verlassen auf die Länge nicht korrekt wäre. Hier ist anzusetzen

und sind die unter Ziff. 3 der Richtlinien über die Bewilligung und Aufsicht von Tagesheimen zur familienergänzenden Betreuung von Kindern vom 1. Oktober 2008 genannten Qualitätsmindeststandards Kindergruppengrösse, Betreuungsschlüssel, Stellen- und Einsatzpläne für die Entlastung der Betreuenden und für den Erhalt der Kinderbetreuungsqualität zu überdenken und nötigenfalls anzupassen. Möglicherweise hält der aktuelle Betreuungsschlüssel zwar „grundsätzlich“ - so der Regierungsrat in seiner oben zitierten Stellungnahme unter dem Titel „Zum Berufsfeld Kinderbetreuung - dem Vergleich mit anderen Schweizer Städten stand. Da der Kanton aber gesamtschweizerisch auf dem Gebiet der Tagesbetreuung als einer der fortschrittlichsten gilt, darf von ihm mehr als nur „Grundsätzliches“ erwartet werden, auch im Hinblick auf das verfassungsmässig garantierte Recht auf Angebot einer Tagesbetreuungsmöglichkeit. Diese Garantie hat die stetig steigende Nachfrage nach Betreuungsplätzen ausgelöst. Ihr ist entsprechend Rechnung zu tragen. Aus einer Anpassung des Qualitätsmindeststandards entstehende Mehrkosten sind dem Erhalt von qualifiziertem Personal und damit Erhalt von Stabilität im Kinderbetreuungsbereich gegenüber zu stellen. Evtl. sind persönliche Gespräche mit den Betreuenden nötig um zu erkennen, wo allenfalls der Schuh drückt und inwiefern eine effiziente Entlastung des geschulten Personals ins Auge zu fassen ist, um Kündigungen und damit Wegfall von Know-how zu vermeiden.

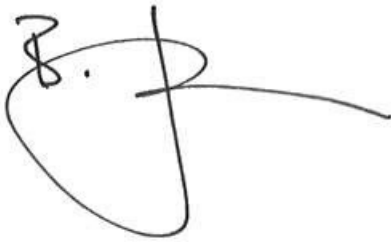
Ausgebildetes Personal wird noch für einige Zeit Mangelware bleiben. Der Regierungsrat äussert sich in seiner Stellungnahme leider nicht darüber, ob nicht kleinere, mit Staatsbeiträgen unterstützte Betriebe und auch nicht subventionierte Tagesheime über eine Gesetzesänderung oder durch Schaffung von Anreizen verpflichtet werden könnten, ihrerseits Berufsleute auszubilden resp. Lehrstellen anzubieten, um den Ruf nach immer mehr Tagesbetreuungsstätten und dafür notwendigem Personal in den kommenden Jahren gerecht zu werden. Die Petitionskommission ist nach wie vor der Ansicht, dass hier noch weiteres Potential für mehr Kindertagesbetreuungspersonal liegt, das der Kanton nicht unbeachtet lassen darf. Entsprechende regulatorische Massnahmen sind daher in Erwägung zu ziehen.

Mit der Subventionierung bzw. Mitfinanzierung privater Kinderbetreuungsanbieter trägt der Kanton die Verantwortung für die Qualitätssicherung in der familienergänzenden Kinderbetreuung mit. Er soll darum von den unterstützten Betrieben die Erfüllung qualitätssichernder Bedingungen als Voraussetzung für gesprochenes Geld verlangen können und kontrollieren dürfen, ob solche Gelder tatsächlich ihrem Verwendungszweck entsprechend eingesetzt werden und tatsächlich direkt den betreuten Kindern zugutekommen. Die Petitionskommission empfiehlt aufgrund der dazu innerhalb der Kommission geführten Diskussion der Bildungs- und Kulturkommission (BKK) des Grossen Rates, bei nächster sich bietender Gelegenheit, insbesondere bei den kommenden Verhandlungen zu Leistungsvereinbarungen mit privaten subventionierten Kinderbetreuungsbetrieben, aber auch bei der Diskussion über die anstehende Totalrevision des Tagesbetreuungsgesetzes, sich dem Thema der Petition anzunehmen. Zu thematisieren wäre demnach insbesondere auch, ob über erteilte Betriebsbewilligungen mehr Einfluss auf Kinderbetreuungsanbieter genommen werden kann, welche qualitätssichernden Bedingungen die einzelnen Betriebe erfüllen müssen, wie und wie oft sie zu kontrollieren sind, wo die einzelnen Bedingungen zu verankern sind und inwiefern auch nicht subventionierten Betrieben die Einhaltung von Qualitätsgarantien vorgeschrieben werden kann. Ganz allgemein sollen Personal, Fluktuationsraten, deren Auswirkungen und wie sie zu verhindern sind thematisiert werden.

5. Antrag

Die Petitionskommission beantragt, vorliegende Petition dem Regierungsrat zur abschliessenden Behandlung zu überweisen.

Im Namen der Petitionskommission

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'B' followed by a dot and a long horizontal stroke extending to the right.

Dr. Brigitta Gerber
Präsidentin