IIIIII KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 2. April 2013

Nr. 2013/642
KR.Nr. K 023/2013 (DDI)

Kleine Anfrage Verena Meyer (FDP, Mühledorf): Kinderkrippen (26.02.2013); Stellungnahme des Regierungsrates

---

1. Vorstosstext

In vielen Gemeinden und von vielen Familien wird über mangelnde Krippenplätze geklagt. Zurzeit werden Kinderkrippen einer sehr kritischen Prüfung unterzogen und langjährige Mitarbeiterinnen werden lohnmässig zurückgestuft. Einige brauchen gar eine „Spezialbewilligung", um ihre Tätigkeit nach langjährigem Einsatz noch weiterführen zu dürfen.

1. Wer erteilte den Auftrag, das Krippenpersonal bezüglich Ausbildung und Lohn neu zu beurteilen und einzustufen?
2. Wer hat die Kompetenz zu beurteilen, welche Ausbildung sachgerecht ist für die Betreuung der Kinder und welche nicht?
3. Wer hat die Kompetenz zur Erteilung von Arbeitsbewilligungen, bzw. Spezialbewilligungen und für welche Personen sind sogenannte Spezialbewilligungen erforderlich?
4. Auf welcher gesetzlichen Grundlage basieren diese Handlungen?
5. Wie werden Erfahrungsjahre bei der Einstufung einbezogen?
6. Wer hat die Kompetenz zu beurteilen, welche Ausbildung sachgerecht ist für die Betreuung der Kinder und welche nicht? Wie wird die Erfahrung als erziehende Mutter oder erziehender Vater in die Beurteilung einbezogen?
7. Wie wirken sich die Neueinstufungen auf die Entwicklung der Preise in den Kinderkrippen aus?
8. Zum Zeitpunkt der BERESO im Kanton Solothurn wurde denjenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, deren Lohn tiefer eingestuft wurde, Besitzstandgarantie gewährt. Gilt diese Regelung für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Krippen nicht?

2. Begründung (Vorstosstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Nahezu alle Kindertagesstätten im Kanton Solothurn sind gut geführt und leisten mit geeigneten Mitarbeitenden qualitativ gute Arbeit.

Im Jahr 2008 wurde im Kanton Solothurn das Pflegekinderkonzept eingeführt, welches Bestimmungen zu den Bereichen Tages- und Familienpflege, Kindertagesstätten sowie stationäre Kinder- und Jugendbetreuung umfasste. Mit diesem Konzept wurde auf kantonaler Ebene die Umsetzung der Eidgenössischen Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und Adoption vom 19. Oktober 1977 (SR 211.222.338; PAVO) sichergestellt. Im Jahr 2012 wurde das Pflegekinderkonzept anhand der Ergebnisse der Vernehmlassung (Stand 31. Dezember 2010) und neuer Erkenntnisse überarbeitet und durch die kantonalen Richtlinien über die Betreuung und Platzierung von Kindern per 1. Januar 2013 abgelöst. Die kantonalen Richtlinien legen, gestützt

auf die PAVO u.a. Standards für die Betreuung und Platzierung in Kindertagestätten fest, die das Kind und sein Wohlergehen ins Zentrum stellen. Das Aufsichts- und Bewilligungsverfahren für Kindertagesstätten wird gestützt auf die PAVO und gemäss diesen kantonalen Richtlinien durchgeführt.

Richtlinien sind keine förmlichen Normen, vielmehr konkretisieren sie geltende Normen und sogenannt unbestimmte Rechtsbegriffe. Richtlinien drücken den gegenwärtigen Entwicklungsstand in einem Anwendungsgebiet aus und ermöglichen sowohl eine generelle Lösung als auch eine sachgerechte Lösung im Einzelfall. Richtlinien dienen damit einerseits als Beurteilungsgrundlage - zum Beispiel im Rahmen eines Bewilligungsverfahrens - und zeigen andererseits Gesuchstellenden, wie eine Behörde geltende Normen anwendet.

Teil III der Richtlinien konkretisiert insbesondere Artikel 15 der PAVO über die Betreuung von Kindern in Kindertagesstätten. Dieser Artikel sei zum besseren Verständnis der folgenden Ausführungen zitiert:

Art. 15 Voraussetzungen der Bewilligung

1 Die Bewilligung darf nur erteilt werden:
a. wenn eine für die körperliche und geistige Entwicklung förderliche Betreuung der Minderjährigen gesichert erscheint;
b. wenn der Leiter und seine Mitarbeiter nach Persönlichkeit, Gesundheit, erzieherischer Befähigung und Ausbildung für ihre Aufgabe geeignet sind und die Zahl der Mitarbeiter für die zu betreuenden Minderjährigen genügt;
c. wenn für gesunde und abwechslungsreiche Ernährung und für ärztliche Überwachung gesorgt ist;
d. wenn die Einrichtungen den anerkannten Anforderungen der Wohnhygiene und des Brandschutzes entsprechen;
e. wenn das Heim eine gesicherte wirtschaftliche Grundlage hat;
f. wenn eine angemessene Kranken-, Unfall- und Haftpflichtversicherung der Minderjährigen gewährleistet ist.
2 Bevor sie die Bewilligung erteilt, prüft die Behörde in geeigneter Weise, insbesondere durch Augenschein, Besprechungen und Erkundigungen und wenn nötig unter Beizug von Sachverständigen, ob die Voraussetzungen erfüllt sind.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Wer erteilte den Auftrag, das Krippenpersonal bezüglich Ausbildung und Lohn neu zu beurteilen und einzustufen?

Seitens des Kantons besteht kein Auftrag, das Krippenpersonal bezüglich Ausbildung und Lohn neu zu beurteilen. Hingegen legte der Kanton schon mit der Einführung des Pflegekinderkonzepts im Jahr 2008 fest, welche Mitarbeitende als anerkannte Fachpersonen gelten. Übt eine Person eine Funktion aus, ohne über die notwendige Ausbildung zu verfügen, wurde und wird die Trägerschaft der Kindertagesstätte im Rahmen des Bewilligungs- und Aufsichtsverfahrens darauf hingewiesen, dass diese angestellte Person nicht zum Fachpersonalbestand gerechnet werden kann. Der Trägerschaft wird empfohlen, den Mitarbeitenden ohne anerkannte Ausbildung eine Nachqualifikation zu ermöglichen. Dazu stehen verschiedene Möglichkeiten offen, um sich die geforderte Qualifikation anzueignen: zum Beispiel das Validierungsverfahren Fachperson Betreuung Kind (FaBe K), die Nachholbildung FaBe K oder gar die Berufslehre zur FaBe K. Verschiedenen Kindertagesstätten wurden mehrjährige Übergangsfristen zur Behebung von Abweichungen vom Pflegekinderkonzept gewährt. In einigen wenigen Fällen wurden die erforderlichen Massnahmen in Bezug auf die Ausbildung der Mitarbeitenden jedoch nicht getroffen. In den Verfahren zur Erneuerung der Bewilligung wurde daher die nicht ausgebildete Person nicht mehr als Fachperson angerechnet.

Hinsichtlich der Lohneinstufungen werden seitens des Kantons keine Vorgaben gemacht. Die Lohneinstufung des Personals ist Sache der Trägerschaften der Kindertagesstätten. Selbstredend sind Löhne von Fachpersonen grundsätzlich etwas höher als von Assistenzangestellten. Im Rahmen des Bewilligungsverfahrens wird höchstens auf branchenübliche Löhne hingewiesen. Vereinzelt, namentlich bei „Lohndumping" oder „Überbezahlung" werden unverbindliche *Anregungen* zur Besoldungsstruktur gemacht.

3.2.2 Zu Frage 2:

Wer hat die Kompetenz zu beurteilen, welche Ausbildung sachgerecht ist für die Betreuung der Kinder und welche nicht?

Bewilligungs- und Aufsichtsinstanz ist nach § 21 des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007 (BGS 831.1; SG) das Departement des Innern. Die Aufgabe wird vom Amt für soziale Sicherheit wahrgenommen.

Im Rahmen des Bewilligungs- oder Aufsichtsverfahrens gehen die kantonalen Richtlinien (Ziffer 4.1.5.) davon aus, dass ein Drittel der in der Betreuung tätigen Mitarbeitenden über eine vom Kanton Solothurn anerkannte aufgabenbezogene Ausbildung sowie über Erfahrung mit Kindern verfügt. Der erforderliche Fachpersonalbestand von einem Drittel ermöglicht es den Kindertagesstätten, zwei Drittel des Personalbestands mit Personen ohne aufgabenbezogene, anerkannte Ausbildung zu besetzen. Im Vergleich zu anderen Kantonen ist dieser Anteil an Personal mit anerkannter Ausbildung relativ klein. Gemäss den Richtlinien des Verbands Schweizerischer Kindertagesstätten (KiTa S) sollte ein Verhältnis von 50%:50% angestrebt werden.

Grundsätzlich wird auf die anerkannten Ausbildungen des Branchenverbands Savoir Social und des Verbands Schweizerischer Kindertagesstätten (KiTa S) abgestellt. Diese beiden Fachverbände verfügen über das notwendige Wissen zur Beurteilungen der einzelnen Aus- und Weiterbildungen. Bei Ausbildungen, die im Ausland absolviert wurden, ist eine Äquivalenzanerkennung durch das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) vorzuweisen.

Die neu geltenden Richtlinien vom 1. Januar 2013 sind bezüglich der Bestimmungen, wer als Fachperson respektive als Fachperson mit Einschränkung gilt, grosszügiger als das Pflegekinderkonzept. So werden in Abweichung zu den Empfehlungen des Branchenverbands und des Verbands KiTa S im Kanton Solothurn Personen vermehrt mit gleichwertiger Ausbildung (zum Beispiel einer Ausbildung zur damals so genannten „Kinderkrankenschwester" als Fachperson für Kleinkindergruppen) anerkannt. Zudem werden Lernende im 3. Lehrjahr, Personen in der Nachholbildung bereits im 2. Lehrjahr, zu 50% dem Fachpersonalbestand zugerechnet.

3.2.3 Zu Frage 3:

Wer hat die Kompetenz zur Erteilung von Arbeitsbewilligungen, bzw. Spezialbewilligungen und für welche Personen sind sogenannte Spezialbewilligungen erforderlich?

Die Bewilligungs- und Aufsichtsinstanz erteilt keine Arbeitsbewilligungen respektive Spezialbewilligungen. Vielmehr wurden schon unter dem bisher geltenden Pflegekinderkonzept in Ausnahmefällen Mitarbeitende oder auch Leitungspersonen ohne anerkannte Ausbildung als Fachperson anerkannt. Eine solche Anerkennung wurde nach Prüfung der Unterlagen betreffend Aus- und Weiterbildung sowie der Berufs- und Lebenserfahrung der Mitarbeitenden erteilt. Diese Ausnahmen sind auch nach den neu geltenden Richtlinien vom 1. Januar 2013 möglich.

3.2.4 Zu Frage 4:

Auf welcher gesetzlichen Grundlage basieren diese Handlungen?

Wie schon dargelegt richtet sich die Bewilligung und Aufsicht von Kindertagesstätten nach der eidgenössischen PAVO vom 19. Oktober 1977. Jede Bewilligung oder aufsichtsrechtliche Verfügung wird mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen und kann beim Verwaltungsgericht mit Beschwerde angefochten werden.

3.2.5 Zu Frage 5:

Wie werden Erfahrungsjahre bei der Einstufung einbezogen?

Die Entscheidung inwiefern die Berufserfahrung und/oder die Erziehungserfahrung als Mutter oder Vater Auswirkungen auf die Lohneinstufung haben, liegt bei der Trägerschaft der Kindertagesstätten.

3.2.6 Zu Frage 6:

Wer hat die Kompetenz zu beurteilen, welche Ausbildung sachgerecht ist für die Betreuung der Kinder und welche nicht? Wie wird die Erfahrung als erziehende Mutter oder erziehender Vater in die Beurteilung einbezogen?

Die Antwort zum ersten Teil der Frage ergibt sich aus Ziffer 3.2.2. Mehrjährige Erziehungserfahrung wird sowohl im Rahmen der Fachanstellung als auch im Rahmen einer Assistenzanstellung als zusätzliche Kompetenz innerhalb eines von einer Fachperson geleiteten Teams als wertvoll beurteilt.

Berücksichtigung findet die Erziehungserfahrung in Verbindung mit der Berufserfahrung im Validierungsverfahren, wo es um die Frage geht, ob einer Person ohne anerkannte Ausbildung dennoch die Qualifikation als Fachperson erteilt werden kann. Dabei werden mindestens 5 Jahre Berufserfahrung vorausgesetzt.

Berufs- und/oder auch Erziehungserfahrung in der eigenen Familie allein ersetzen (von Ausnahmefällen abgesehen) jedoch eine anerkannte Ausbildung nicht, um als Fachperson anerkannt zu werden. Dieser Grundsatz gilt übrigens gleichermassen für pädagogische Berufe, in denen davon ausgegangen wird, dass Kindergärtnerinnen (neu Basislehrpersonen) und Lehrpersonen eine fundierte Fachbildung aufweisen.

3.2.7 Zu Frage 7:

Wie wirken sich die Neueinstufungen auf die Entwicklung der Preise in den Kinderkrippen aus?

Wie dargelegt besteht kein genereller Auftrag zur Anpassung von Lohneinstufungen. Die Gestaltung der Tarifordnung liegt im Ermessen der Trägerschaften der Kindertagesstätten. Die Auswirkungen von allfälligen Neueinstufungen bei den Löhnen der Mitarbeitenden – sei es als Fachperson oder Assistenzangestellte - auf die Tarife der Kindertagesstätten muss somit durch die Trägerschaften ermessen und verantwortet werden.

3.2.8 Zu Frage 8:

Zum Zeitpunkt der BERESO im Kanton Solothurn wurde denjenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, deren Lohn tiefer eingestuft wurde, Besitzstandgarantie gewährt. Gilt diese Regelung für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Krippen nicht?

Bei den Kindertagesstätten handelt es sich in der Regel um private, in Einzelfällen um kommunale Organisationen, welche weder der BERESO noch dem Gesamtarbeitsvertrag des Kantons Solothurn unterstellt sind. Es kommen die allgemeinen arbeitsrechtlichen oder kommunalen Bestimmungen zur Anwendung. Die unter bestimmten Voraussetzungen geltende Besitzstandsgarantie nach der staatlichen Regelung gilt daher, mit Ausnahme der Kindertagesstätten der soH, für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Kindertagesstätten nicht.

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement des Innern
Amt für soziale Sicherheit (6); CHA, SET, KOR, HOF, BOR, Ablage
Aktuariat SOGEKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat