

8. Betreuungsschlüssel in Kindertagesstätten anpassen

Parlamentarische Initiative Karin Fehr Thoma (Grüne, Uster), Monika Wicki (SP, Zürich), Kathrin Wydler (Die Mitte, Wallisellen), Hanspeter Hugentobler (EVP, Pfäffikon)

KR-Nr. 209/2021

Karin Fehr Thoma (Grüne, Uster): Mit dieser PI machen wir Grüne, SP, EVP und die Mitte einen konkreten Vorschlag, wie das Kinder und Jugendhilfegesetz angepasst werden kann, um die heutigen Fehlanreize für das übermässige Praktikantinnenwesen in Kindertagesstätten (*Kita*) zu reduzieren. Praktikantinnen und Praktikanten in nicht institutionalisierten, also unbegleiteten Praktika, sollen in Zukunft nicht mehr zum Betreuungsschlüssel gezählt werden dürfen. Die Ausnahmen, die erlaubten Ausnahmen, werden in der Verordnung geregelt.

Sie erinnern sich: Viele Jugendliche, die sich für eine Lehre als Fachfrau/Fachmann Betreuung (*FaBe*) in einer Kita interessieren, sehen sich nach der obligatorischen Schule gezwungen, zuerst ein oder mehrere Praktika zu machen. Die Zahlen vom Bundesamt für Statistik sprechen eine sehr deutliche Sprache: Der direkte Einstieg in diese berufliche Grundbildung gelang 2015 nur gerade 13 Prozent der Schulabgängerinnen und Schulabgänger. Zum Vergleich: In der Forst und Landwirtschaft betragen diese direkten Eintrittsquoten 2015 89 beziehungsweise 85 Prozent. Und Sie erinnern sich auch: Weil dieser Beruf grossmehrheitlich von Frauen gewählt wird, sind sie es, die unter diesem erschwerten Zugang zur beruflichen Grundbildung leiden. SAVOIRSOCIAL, die Trägerin des Berufs Fachfrau/Fachmann Betreuung, führt seit Jahren jedes Jahr eine Befragung der Erstlehrlernenden dieses Berufs durch. Auch 2020 haben rund 60 Prozent Befragten vor Lehrbeginn mindestens ein nicht institutionalisiertes Praktikum absolviert. Gemäss SAVOIRSOCIAL sind diese nicht institutionalisierten Praktika aus mehreren Gründen skandalös. Diese Praktikantinnen und Praktikanten verrichten faktisch die Aufgaben einer ungelerten Arbeitskraft, werden dabei aber kaum begleitet. Rund die Hälfte der Betroffenen verdient zwischen 600 und 800 Franken während dem Praktikum, ein sehr guter Viertel sogar weniger als 600 Franken, ein weiterer Viertel über 800 Franken – und all dies bei einem 100-Prozent-Arbeitspensum. In der Regel werden diese Praktika von den Betrieben verlangt und nur ganz selten auf Wunsch der Jugendlichen selbst.

Diese Praxis steht im klaren Widerspruch zur Berufsbildungsgesetzgebung. Das Berufsbildungsgesetz hält unmissverständlich fest, dass die berufliche Grundbildung an die obligatorische Schule anzuschliessen hat. Wie häufig Praktika in den Kindertagesstätten vorkommen – und hier reden wir nun nicht nur von den nicht institutionalisierten, sondern auch von den institutionalisierten Praktika –, zeigt uns die Studie der Bildungsdirektion vom Dezember 2020 zur Situation der familien- und unterrichtsergänzenden Betreuung im Kanton Zürich auf. Über 90 Prozent der Kindertagesstätten beschäftigen Praktikantinnen und Praktikanten. Ganze 17 Prozent der Betreuungsstellenprozente werden durchschnittlich von

Teilprotokoll – Kommission für Bildung und Kultur, 86. KBIK-Sitzung vom 29. November 2022

diesen Praktikantinnen und Praktikanten geleistet. Dies wiederum wirft Fragen in Bezug auf die Qualität der Kinderbetreuung in den Kindertagesstätten auf, denn für eine qualitätsvolle Kinderbetreuung sind konstante Betreuungspersonen und pädagogisch ausgebildetes Personal die zentralen Voraussetzungen.

Unsere PI will mit angepassten Betreuungsschlüssel-Bestimmungen einen nicht institutionalisierten Praktika begünstigenden Faktor entschärfen. Die Regelung ist eine einfache: Praktikantinnen und Praktikanten werden dem Betreuungsschlüssel künftig in der Regel nicht mehr als Betreuungspersonen angerechnet. Die Ausnahmen sollen in der Verordnung geregelt werden. Praktikantinnen und Praktikanten in einem institutionalisierten Praktikum, also solche in einem Berufsvorbereitungsjahr, in der Vorlehre, in einem Motivationssemester oder in einem Ausbildungspraktikum, zum Beispiel zur diplomierten Kinderpädagogin HF (*Höhere Fachschule*) oder zum Diplomierten Sozialpädagogen HF, können dem Betreuungsschlüssel jedoch weiter zugerechnet werden. Unser Vorschlag ist pragmatisch und liberal. Wir verbieten kein einziges Praktikum, sondern definieren nur, welche künftig noch dem Betreuungsschlüssel angerechnet werden dürfen und welche eben nicht mehr. Unser Vorschlag ist auch nicht neu. Die Kantone Appenzell-Ausserrhoden, Jura, Neuenburg, Waadt und Wallis und ganz neu auch der Kanton Bern arbeiten mit einem entsprechend angepassten Betreuungsschlüssel. Sie alle, diese Kantone, sind zum Schluss gekommen, dass dem übermässigen Praktikantenwesen in Kindertagesstätten nur mit klaren Regelungen begegnet werden kann. Und auch der Verband Kinderbetreuung Schweiz, Kibesuisse, empfiehlt, auf die entsprechende Anrechnung zu verzichten. Und last but not least: Vertretungen von Bund, Kanton und den Arbeitgeberorganisationen im Sozialbereich haben bereits Ende 2016 das Ziel formuliert, dass Regulative, welche die nicht institutionalisierten Praktika begünstigen, so auch die Betreuungsschlüssel-Bestimmungen, anzupassen sind.

Unterstützen Sie diese PI. Sie ermöglichen damit mehr Schulabgängerinnen – ja, es sind halt vor allem Frauen – den direkten Einstieg in die Lehre als Fachfrau/Fachmann Betreuung in den Kitas. Sie tragen damit der Berufsbildungsgesetzgebung und dem Jugendschutz Rechnung, Sie tragen zu mehr Gleichstellung beim Zugang zur Berufsbildung bei und Sie sorgen damit auch für etwas mehr Qualität in der familienergänzenden Kinderbetreuung. Besten Dank.

Matthias Hauser (SVP, Hüntwangen): Die Initianten – wir haben es gerade am Schluss gehört – vermuten, dass einerseits das Wohl der Kinder unter den nicht ausgebildeten Zweitbetreuungspersonen in Kinderkrippen leidet und andererseits diese Betreuungspersonen als billige Arbeitskräfte ausgenutzt werden. Die parlamentarische Initiative wird bewirken, dass künftig mehr ausgebildete Betreuungspersonen angestellt werden müssen.

Es gibt gewichtige Argumente für Nichtunterstützung dieses Anliegens, erstens: Der heutige Betreuungsschlüssel im Kinder- und Jugendhilfegesetz ist ein obligatorisches Qualitätsminimum für Krippen zugunsten der zu betreuenden Kinder. Diese parlamentarische Initiative wäre sinnvoll, falls wie heute mit einer ausgebildeten Betreuungsperson für je nach Alter zwischen acht und zwölf Kindern,

zusammen mit einer unausgebildeten weiteren Betreuungsperson – bei mehr als vier respektive sechs Kindern muss die dazukommen – keine genügend hohe Betreuungsqualität gewährleistet werden könnte. Dieser Schlüssel gilt nun aber bereit seit Inkraftsetzung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes im Jahr 2011 und gab zu keinen Qualitätsklagen Anlass. Aus Sicht der Betreuungsqualität ist diese parlamentarische Initiative nicht notwendig, der vorhin genannte Schlüssel ist genügend.

Zweitens: Weil gerade in vielen Einrichtungen, vor allem Kindertagesstätten, gut ausgebildetes Personal knapp ist, sind auch relativ wenig Ressourcen für die Berufsbildnerinnen und Berufsbildner vorhanden, und das ist das Hauptproblem. Daran orientiert sich das Angebot an Lehrstellen. Ein Praktikum ermöglicht Jugendlichen, die mangels Angebot keine Lehrstelle in der Betreuung finden, trotzdem den Einstieg in diese Berufe. Diese Praktika werden nur angeboten, wenn die Kindertagesstätten die Praktikantinnen und Praktikanten auch einsetzen können, das heisst, als zweite Betreuungsperson auch anrechnen dürfen. Genau diese Anrechnung möchte die Initiative stoppen. Doch ohne Praktika würden unter Umständen für die Betreuung motivierte Schulabgängerinnen und Schulabgänger dieser Berufswelt verlorengehen und damit wird das Problem noch schärfer, statt dass wir mit der Zeit genügend ausgebildete Leute erhalten.

Drittens: Weniger Praktika und mehr ganz ausgebildete Betreuerinnen und Betreuer erhöhen letztlich auch die Betreuungskosten wegen den höheren Lohnkosten. Damit verteuern wir die externe Kinderbetreuung, was wohl kaum im Sinne der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sein kann, gerade auch bei tieferen Einkommen. Heute ist ein guter Kompromiss zum Mass der notwendigen Ausbildung im Gesetz festgehalten.

Fazit: Insgesamt überwiegen die Vorteile der Praktika klar. Die PI führt dazu, dass solche weniger häufig oder gar nicht mehr angeboten werden können. Damit wird der Berufseinstieg für viele erschwert und es werden die Betreuungskosten erhöht. Bitte lehnen Sie aus diesen Gründen diese PI zusammen mit der SVP ab. Vielen Dank.

Monika Wicki (SP, Zürich): Karin Fehr hat sehr treffend erklärt, worum es geht und warum die PI notwendig ist. Dem übermässigen Praktikantenwesen soll ein Riegel geschoben werden, ein kleiner Riegel und nur dem übermässigen Praktikantenwesen und nicht den Praktikantenwesen an sich.

Kinderbetreuung ist Gesellschaftssache; dies einerseits, weil kein Kind isoliert, sondern eben in der Gesellschaft aufwächst, andererseits aber auch, weil von den Frauen nach einem Bundesgerichtsentscheid betreffend Arbeitsfähigkeit nach der Scheidung gefordert wird, dass sie arbeiten. Wer nicht arbeitet, hat bedeutende Nachteile bei der Altersvorsorge oder auch nach einer Scheidung. Kinderbetreuung allein, einfach so, reicht aber nicht. Die SP fordert auch, dass die Qualität bei der Betreuung stimmt, und diese ist in zahlreichen Kinderkrippen nicht ausreichend gewährleistet. Für eine gute Qualität sind ein guter Betreuungsschlüssel und die Qualifikation der Betreuenden zentral. Zentral ist auch, dass die Men-

schen, die die Kinder betreuen, nicht ausgebeutet werden. Gerade im Praktikantenwesen war dies in den letzten Jahren vor allem in Kitas leider der Fall. Wer mehrere Praktika absolvieren muss und dann doch keine Lehrstelle erhält, ist einfach um wichtige Jahre der Lehrzeit betrogen, und es sind einmal mehr Frauen, die so betrogen werden.

Mit der parlamentarischen Initiative haben wir von der SP einem Kompromiss zugestimmt. Nur ein Teil der Praktikantinnen soll zum Betreuungsschlüssel gerechnet werden können, nämlich diejenigen, die ein institutionalisiertes Angebot für die berufliche Grundbildung oder ein Motivationssemester besuchen oder eine Ausbildung machen. Diese dürfen zu den Betreuungspersonen gezählt werden. Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung. Selbstverständlich unterstützt die SP diese PI, und wir freuen uns, dass sie jetzt überwiesen wird und im Rahmen der Kita-Vorlage, die demnächst kommen soll, auch mitberaten werden kann.

Marc Bourgeois (FDP, Zürich): Die PI möchte die Kitas noch stärker regulieren und Praktikanten nicht mehr im Betreuungsschlüssel anrechnen. Das ist aus mehreren Gründen eine schlechte Idee. Erstens: Die Forderung ist unausgegoren. Im Gesetz wird zwischen ausgebildeten und nicht ausgebildeten Betreuungspersonen unterschieden. Der Begriff «Praktikant» oder «Praktikantin» dagegen ist nicht geregelt. Was unterscheidet nun aber eine Praktikantin von einer anderen nicht ausgebildeten Betreuungsperson? Und wieso soll man eine nicht ausgebildete Betreuungsperson zum Betreuungsschlüssel zählen dürfen, Praktikanten aber nicht? Entweder schaffen wir mit diesem Widerspruch ein Schlupfloch, indem Praktikanten einfach als Arbeitskräfte ohne Qualifikation deklariert werden. Oder es dürfte künftig nur noch ausgebildetes Personal in den Kitas arbeiten – mit entsprechenden Kostenfolgen. Und damit ist eben zu rechnen, auch wenn jetzt plötzlich gesagt wird, das gelte dann ja nur für einen Teil der Praktikanten. Lesen Sie den Text, da steht drin: «Es kann Ausnahmen geben.». Wie diese aussehen, wissen wir nicht, die können auch sehr, sehr limitiert ausfallen.

Zweitens: Der Vorschlag würde die Kinderbetreuung noch weiter verteuern. Die Personalkosten machen in den Kitas über 80 Prozent der Gesamtkosten aus. Die Kinderbetreuung soll wohl so teuer werden, dass sich am Schluss die Forderung nach Gratis-Kitas durchsetzen kann. Wollen das die selbsternannten Familienparteien wirklich?

Drittens hätte die Forderung verschiedene Nebenwirkungen, Matthias Hauser hat es angetönt: Wer nämlich glaubt, unter diesen Voraussetzungen werde es weiterhin diese niederschwellige Form des Berufseinstiegs geben, täuscht sich. Insgesamt wird es eher weniger Stellen geben und der Berufseinstieg wird erschwert. Monika Wicki spricht von einem übermässigen Praktikantenwesen. Ich weiss nicht genau, wie das definiert ist, ich habe keine Definition dazu gefunden. Aber eines ist sicher: Sie helfen den Menschen, die diesen Beruf erlernen möchten, nicht. Aber auch die Familien werden reagieren, wenn die Kita-Kosten explodieren. Kinder werden in Grenzfällen häufiger unbetreut oder privat schlecht betreut bleiben. Glauben Sie mir, ich habe genug Erfahrung damit. Man kann Kinder auch

sehr gut mit Tablets und Fernseher beschäftigen, ohne Kinderbetreuung. Aber ob das dann die bessere Betreuung ist, das muss ich schon Ihnen überlassen.

Und, viertens, gehen die Initianten davon aus, dass nur mit Kindern umgehen kann, wer entsprechend spezifisch ausgebildet ist. Konsequenterweise müsste man wohl auch angehende Eltern zu FaBe ausbilden. Gerade im Bereich der Kinderbetreuung steht ein alleiniges Abstützen auf die formale Qualifikation quer in der Landschaft. Praktikanten leisten nicht per se schlechtere Arbeit, Monica Wicky, so wie du das dargestellt hast, und die Initianten kritisieren ja zumindest in ihrer PI auch nicht die Qualität. Diese sollte aber im Vordergrund stehen.

Fazit: Der Vorschlag hilft lediglich den ausgebildeten Kita-Mitarbeitenden und entpuppt sich damit als rein gewerkschaftlichen Anliegen, dem die Mitte-Parteien auf den Leim gekrochen sind. Falls es Missstände in einer Krippe geben sollte, sind diese im Rahmen der Krippenaufsicht zu beseitigen. In diesem Bereich bringt die PI aber rein gar nichts. Die FDP lehnt die PI klar ab.

Christa Stünzi (GLP, Horgen): Geben Eltern ihre Kinder in Betreuung, wollen sie sie in guter, ja, in sehr guter Betreuung wissen. Dies hat jedoch nichts mit pädagogisch ausgebildetem Personal zu tun, sondern mit Beziehungsarbeit und der Fähigkeit der Personen, sich auf die Kinder einzulassen. Gute Betreuung muss also nicht zwingend ein pädagogisch durchdachtes Betreuungsprogramm sein. Entsprechend sehen wir auch ein grosses Problem in den vielen Wechseln der Betreuungspersonen und dem fehlenden Beziehungsaufbau, der dadurch nicht stattfinden kann. Das hat aber nichts mit den Praktikantinnen oder Praktikanten zu tun, sondern mit den Anstellungspensen.

Im Grundsatz ist es aber korrekt und sind wir damit einverstanden, dass Praktikantinnen und Praktikanten nicht zusammen mit den Ausgebildeten gezählt werden sollen. Denn dies soll nicht Tür und Tor öffnen, um die Kosten für ausgebildetes Personal auf dem Buckel der Praktikantinnen und Praktikanten zu umgehen. Diesen Mangel zu beheben, finden wir korrekt, und dennoch überzeugt uns dieser Vorstoss nicht restlos. Denn wie schon ausgeführt, muss es nicht immer pädagogisch ausgebildetes Personal sein. Die Kosten dürfen nicht durch eine solche Regelung künstlich in die Höhe gedrückt werden. Zudem darf es auf keinen Fall zu einer Verknappung der Plätze kommen. Es muss sichergestellt werden, dass Personal, das die Anforderungen erfüllt, auch in den entsprechenden Mengen zur Verfügung steht, insbesondere auch im Hinblick auf die Bedeutung der Beziehungsarbeit, dass die Personen mit genügendem Pensum arbeiten können. Wir sehen hier aber auch ein Risiko, dass ein bürokratisches Monster entsteht, das die Kitas weiter belastet. Das ist auf jeden Fall zu verhindern. Die Betreuungspersonen, ob ausgebildet oder nicht ausgebildet, sollen sich mit den Kindern beschäftigen und nicht ein bürokratisches Monster füttern. Und zuletzt sind wir der Ansicht, dass auch in der Betreuung Lösungen gesucht werden sollen, dass Konstanz, eine gute Mischung zwischen pädagogischem Personal und nichtpädagogischem Personal gefunden werden muss, und alles immer mit dem Blick auf das Wohl der Kinder. Wir unterstützen diese PI mit unseren Vorbehalten vorläufig.

Kathrin Wydler (Die Mitte, Wallisellen): Zurzeit arbeitet in der Familienbetreuung beinahe jede fünfte Person als Praktikant. Da stellt sich die Frage, ob so die Qualität aufrechterhalten werden kann oder ob junge Menschen – es betrifft vor allem Frauen – ausgenutzt werden, um die Betreuungskosten möglichst tief zu halten. Dies widerspricht unserem Ziel, die jungen Menschen nach der obligatorischen Schule möglichst direkt in die berufliche Grundbildung zu führen.

Praktika können unter Umständen durchaus sinnvoll sein, wenn sie der Orientierung für die berufliche Grundbildung dienen, und sollten deshalb nicht generell verboten werden. Vielmehr sollte die Verordnung Ausnahmen von Praktika im Rahmen einer Ausbildung festlegen. Damit soll erreicht werden, dass die Praktika sowohl für die jungen Menschen wie auch für die Arbeitgeber Gewinn bringen und fair sind.

Nun aber haben diese Praktika in der Betreuung oft einen einseitigen, ausbeuterischen Charakter und dienen vor allem dazu, die Kosten niedrig zu halten. Dies wollen wir vermeiden, indem die Praktikanten nicht mehr in den Betreuungsschlüssel gezählt werden dürfen, wie es auch schon in anderen Kantonen Praxis ist. Den Vorschlag der Regierung, dass auch im Berufsfeld Betreuung eine zweijährige berufliche Grundbildung mit Berufsattest eingeführt wird, findet die Mitte in diesem Zusammenhang erfolversprechend. Schade, dass mit einem weiteren Gesetzesartikel einer schlechten Praxis der Regel geschoben werden muss. Die Mitte wird die PI überweisen.

Hanspeter Hugentobler (EVP, Pfäffikon): Vermutlich teilen Sie alle meine Begeisterung über das duale Bildungssystem. Insbesondere unseren Königsweg der Berufslehre als gelingender Start in die Arbeitswelt wird durchaus weltweit bewundert, etwas, worauf wir stolz sein können. Weniger stolz können wir sein, dass es Branchen gibt, die Sekundarschulabgängerinnen und -abgänger nicht in Berufslehren eintreten lassen, sondern erst in Warteschleifen von langen und schlechtbezahlten Praktika ihre Runden drehen lassen, bevor sie dann gnädigst eine Berufslehre starten können. Diesen Missbrauch unserer Jugendlichen als billige Arbeitskräfte, insbesondere in Betrieben der Kindertagesstätten-Branche, wollen wir mit dieser PI einen Riegel schieben; einen Riegel schieben nicht mit einem Verbot von Praktika, sondern mit der Nichtanrechnung von Praktikantinnen und Praktikanten an den Betreuungsschlüssel. Damit haben wir einen entscheidenden falschen Anreiz zur Beschäftigung billiger Praktikantinnen und Praktikanten ausgeschaltet und erst noch eine fragwürdige Marktverzerrung behoben. Und sagen Sie jetzt nicht, diese PI sei extrem. Im Gegenteil, es ist eine PI mit Augenmass. So haben wir bewusst eine «In-der-Regel»-Formulierung eingebaut und erwähnt, dass die Verordnung die Ausnahmen festlegt. Sie sollen für fachlich begründete Vorbereitungsangebote und Motivationssemester gelten.

Die EVP will den Missbrauch von Praktikantinnen und Praktikanten als billige Arbeitskräfte in unseren Kindertagesstätten stoppen und unterstützt daher diese PI.

Nicole Wyss (AL, Zürich): Ich verlese erneut ein Votum meiner Kollegin Judith Stofer.

Über das Praktikumswesen, speziell im Kinderbetreuungsbereich, ist schon viel geschrieben und diskutiert worden. Vor einigen Jahren ist nun auch dank dem unermüdlichen Kampf von Gewerkschaften, wie beispielsweise dem VPOD (*Verband des Personals öffentlicher Dienste*), viel Bewegung in diese unerfreuliche Diskussion gekommen. Einen erfreulichen Erfolg kann vom VPOD im Kanton Bern vermeldet werden, Karin Fehr hat schon darauf hingewiesen. Denn seit dem 1. Januar 2022 werden die Praktikantinnen und Praktikanten im Bereich der Kindertagesstätten nicht mehr an den Betreuungsschlüssel angerechnet. Das bedeutet, dass Praktikantinnen und Praktikanten nicht mehr als billige Arbeitskräfte und Lückenfüllerinnen in Kitas ausgenutzt werden dürfen.

Praktikantinnen und Praktikanten werden nicht nur im Kinderbetreuungsbereich als billige Arbeitskräfte ausgenutzt, sondern in vielen anderen Branchen auch. Natürlich haben Praktikumsplätze auch ihre Berechtigung und sind nicht per se schlecht. Sie sind durchaus ein sinnvolles Angebot für Berufseinsteigerinnen und Berufseinsteiger. Allerdings müssen einige Vorgaben zwingend erfüllt werden: So muss gewährleistet sein, dass Praktika zeitlich befristet und einmalig sind. Sie müssen fair entlohnt werden. Weiter muss sichergestellt sein, dass die Praktikantinnen und Praktikanten mit einer direkt anschliessenden Lehrstelle ihren Ausbildungsweg weiterverfolgen können. Und ganz zentral: Es muss garantiert sein, dass die Praktikantinnen und Praktikanten von ausgebildetem Fachpersonal begleitet und betreut werden.

Wer sich für einen Beruf im Bereich Kinderbetreuung entscheidet, investiert mindestens drei bis vier Jahre in die Ausbildung. Eigentlich ist es selbstredend, dass Auszubildende nicht mit ausgebildetem Fachpersonal gleichgesetzt werden können. Aus all den genannten Gründen unterstützt die Alternative Liste die PI. Besten Dank für ihre Aufmerksamkeit.

Ratspräsident Benno Scherrer: Für die vorläufige Unterstützung einer parlamentarischen Initiative braucht es mindestens 60 Stimmen.

Abstimmung

Für die vorläufige Unterstützung der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 209/2021 stimmen 90 Ratsmitglieder. Damit ist das Quorum von 60 Stimmen erreicht. Die Initiative ist vorläufig unterstützt.

Ratspräsident Benno Scherrer: Die Geschäftsleitung wird die parlamentarische Initiative einer Kommission zu Bericht und Antrag zuweisen.

Das Geschäft ist für heute erledigt.