

Antwort auf die Interpellation 179

Personalmangel in Kitas

Maria Pilotto und Regula Müller namens der SP-Fraktion vom 25. Mai 2022
StB 704 vom 16. November 2022

Wurde anlässlich der Ratssitzung vom 22. Dezember 2022 beantwortet.

Ausgangslage

Die Stadt Luzern zählt 38 Kindertagesstätten (Kitas), welche insgesamt 1'099 Betreuungsplätze anbieten. Gemäss Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote vom 29. März 2012 (sRSL 5.4.2.3.3) ist die Dienstabteilung Kinder Jugend Familie (im Folgenden: Aufsichtsbehörde) für die Bewilligung und Aufsicht der Kitas zuständig. Ab 1. Januar 2022 konnten die Subventionen (Betreuungsgutscheine) an die Erziehungsberechtigten für die Kosten der institutionellen Kinderbetreuung substanziell erhöht werden. Heute erhalten Erziehungsberechtigte bis zu einem massgebenden Einkommen von Fr. 125'000.– Betreuungsgutscheine. Die Betreuungsgutscheine orientieren sich an einem Tagesstarif von Fr. 160.– für Kinder bis 18 Monate bzw. Fr. 130.– für Kinder ab 19 Monaten. Mit diesen Tarifen ist es den Kitas grundsätzlich möglich, die erwartete Betreuungsqualität anzubieten und genügend ausgebildetes Personal anzustellen.

Der drohende Fachkräftemangel bereitet vielen Branchen Sorgen. Der Verband Kinderbetreuung Schweiz, kibesuisse, beschreibt die Situation als «markant zugespitzt». Trotz intensiver Bemühungen können Stellen für qualifiziertes Personal und Lehrstellen oft nicht mehr besetzt werden. Einige Träger-schaften hätten deshalb Betreuungsplätze abgebaut und/oder ihre Betreuungszeiten reduziert. Aus diesem Grund richtete kibesuisse Ende September 2022 einen Appell an die Gemeinden und Kantone. Es brauche bessere Rahmenbedingungen und qualitätsfördernde Massnahmen in den vorschulischen Institutionen, damit Kitas, private Horte und Tagesfamilienorganisationen als Arbeitgebende gegenüber der Schulbetreuung und anderen sozialpädagogischen Einrichtungen konkurrenzfähig werden. Der Verband betonte, dass allfällige Massnahmen gegen den Fachkräftemangel aber keinesfalls zur Verschlechterung der Betreuungsqualität führen dürfen, fordert die Behörden aber trotzdem auf, beim Personalschlüssel – falls nicht anders möglich – temporäre Unterschreitungen der Vorgaben zu tolerieren.

Folgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Platzangebotes in den Luzerner Kitas. Dabei unterscheiden sich die von der Aufsichtsbehörde maximal bewilligten Plätze und die von den Kitas tatsächlich angebotenen Plätze. Diese Differenz wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Neben der Nachfrage nach Plätzen kann auch die Personalsituation eine Rolle spielen. Genauere Daten sind nicht verfügbar.

Jahr	Bewilligte Plätze	Tatsächlich angebotene Plätze	Differenz
2016	801	759	5,2 %
2018	920	857	6,8 %
2020	1104	k.A.	k.A.
2022	1177	1099	6,6 %

Zu 1.:

Wie schätzt der Stadtrat die Situation an verfügbarem, fachlich gut qualifiziertem Personal für die Stadtluzerner Kitas ein?

Ausgebildetes Personal für Kitas zu finden, ist aufwendiger geworden und dauert bei vielen Trägerschaften länger als früher. Dies zeigen aktuelle Gespräche der Aufsichtsbehörde vor Ort. Teilweise benötigt die erfolgreiche Suche mehrere Ausschreibungen, auch im Ausland. Einige Trägerschaften berichten, dass sie darum ihre Anstellungsbedingungen attraktiver gestalten (mehr Ferien, bessere Löhne usw). Die Aufsichtsbehörde hat Kenntnis von mehreren Stadtluzerner Kitas, die lange und teilweise erfolglos nach ausgebildetem Personal suchten. Vorübergehende Schliessungen von Betreuungsgruppen (von einzelnen Tagen bis zu mehreren Wochen) gibt es seit jeher. Bis anhin kam dies aber in Stadtluzerner Kitas eher selten vor.

Auch die Interessengemeinschaft «Kitas Stadt Luzern» (IG Luzerner Kitas) bestätigt auf Nachfrage, dass es aufwendiger geworden ist, ausgebildetes sowie unausgebildetes Personal, auch Lernende und Interessierte für Praktikumsplätze zu finden. Weiter ist zu beobachten, dass fachlich qualifiziertes Betreuungspersonal zunehmend in anderen pädagogischen Bereichen mit besseren Löhnen eine Anstellung findet (Schulbetreuung, stationäre sozialpädagogische Betreuung). Diese Situation zeigt sich auch in anderen Städten der Deutschschweiz.

Zu 2.:

Verfügt der Stadtrat bereits über Informationen von Kitas, die aufgrund von Personalmangel Plätze streichen oder andere Massnahmen, wie etwa die Verkürzung der Öffnungszeiten, treffen mussten? Falls ja, welche?

Wie erwähnt, kommt es vereinzelt vor – und nicht erst in neuerer Zeit –, dass Kitas wegen temporären Personalmangels die Öffnungszeiten vorübergehend anpassen, Plätze reduzieren oder die Aufnahme neuer Kinder verschieben. Dies betraf bisher vor allem Kitas, welche die Personalressourcen generell auf dem noch knapp zulässigen Minimum hielten. Hier kann bereits bei ein oder zwei Ausfällen der vorgeschriebene Personalschlüssel nicht mehr eingehalten werden. Auch die Coronapandemie führte teilweise zu Einschränkungen des Angebotes (Teams in Quarantäne, spezielle Schutzkonzepte). Neuerdings kommt es auch zu vorübergehenden Reduktionen von Plätzen oder ganzen Gruppen in Kitas, die personell gut aufgestellt sind und mehr als das vorgeschriebene Minimum an Personal beschäftigen. Hier sind die Gründe nicht besetzte Stellen und eine Zunahme von erschöpfungsbedingten Krankheitsausfällen.

Die Kindertagesstätten sind gemäss Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern vom 19. Oktober 1977 (Pflegekinderverordnung, PAVO; SR 211.222.338) verpflichtet, wesentliche Änderungen rechtzeitig der Behörde mitzuteilen. In den letzten zwölf Monaten gab es drei konkrete Meldungen zu vorübergehenden Gruppenschliessungen aufgrund von Personalmangel. Die Aufsichtsbehörde kann nicht ausschliessen, dass es weitere Reduktionen von Betreuungsplätzen in Kitas gegeben hat und noch gibt, da nicht jeder reduzierte Platz zwingend der Behörde gemeldet werden muss.

Zu 3.:

Welche Mechanismen kennt der Stadtrat, um die Personalsituation in Stadtluzerner Kitas zu beobachten und bei Bedarf zu intervenieren?

Die Aufsichtsbehörde steht mit den Kitas in einem regelmässigen Kontakt. Neben den jährlichen Aufsichtsbesuchen (angemeldet und unangemeldet) stehen dazu folgende institutionalisierte Gefässe zur Beobachtung zur Verfügung:

- 2x jährlich Austausch mit der IG Luzerner Kitas
- Qualitätsdialog mit Kitas ein- bis zweimal jährlich
- Gespräche und Nachfragen im Rahmen der Aufsicht
- Statistischer Bericht über die familienergänzende Kinderbetreuung Stadt Luzern alle zwei Jahre (letzte Erhebung 1. September 2022, der nächste Bericht folgt zirka im März 2023)

Die Aufsichtsbehörde musste in letzter Zeit keine Zunahme der Verstösse gegen die Vorgaben feststellen.

Sollte eine Kita infolge fehlenden Personals Leistungen reduzieren oder gar einstellen müssen, verfügt der Stadtrat über keine direkten Interventions- bzw. Unterstützungsmöglichkeiten. Die Kitas sind angehalten, den Betrieb so zu führen, dass der minimale Betreuungsschlüssel zum Wohle der Kinder jederzeit eingehalten werden kann. Eine verantwortungsvolle Kita stellt genügend Personal ein, damit auch krankheitsbedingte Ausfälle verkraftet werden können. Die Aufsichtsbehörde muss einer Kita die Reduktion von Plätzen verordnen oder schlimmstenfalls ihre Betriebsbewilligung entziehen, wenn der vorgeschriebene Personalschlüssel nicht eingehalten wird.

Die Massnahmen, die der Verband kibesuisse in seinem Appell (siehe oben) formuliert, werden von der Stadt Luzern bereits weitgehend berücksichtigt. Es handelt sich jeweils um befristete Kompromisslösungen, die es den Kitas einfacher machen, den minimalen Betreuungsschlüssel einzuhalten. Grundsätzlich muss jedoch immer die Qualität an erster Stelle stehen. Ein weiteres Entgegenkommen der Aufsichtsbehörde würde das Wohl der Kinder in den Betreuungsinstitutionen gefährden.

Zu 4.:

Wann sieht der Stadtrat den Bedarf zur Intervention gegeben, und hat er in jüngster Zeit bereits auf Entwicklungen reagiert?

Fachkräftemangel hängt auch in der Betreuungsbranche stark mit den Arbeitsbedingungen zusammen.¹ Neben schlechten Arbeitsbedingungen sind es v. a. folgende Gründe, aufgrund derer Mitarbeitende die Kitabranche verlassen: fehlende pädagogische Qualität, hoher Arbeitsdruck infolge zu grosser Kindergruppen, tiefer Lohn und fehlende gesellschaftliche Anerkennung.

Daraus lässt sich schliessen, dass das Führungsmanagement einer Kita ein zentraler Erfolgsfaktor ist. Da die Kitas bekanntlich privatrechtlich organisiert sind, kann der Stadtrat keinen direkten Einfluss auf die Organisationsstruktur ausüben. Er verfolgt jedoch die Strategie, die Rahmenbedingungen der institutionellen Kinderbetreuung laufend zu verbessern. Dies ist möglich durch den Ausbau des Systems der Betreuungsgutscheine sowie die Weiterentwicklung der Qualität. Der Leistungsausbau der Betreuungsgutscheine konnte ab Januar 2022 realisiert werden. Der daraus resultierende höhere Tagestarif sollte es den Kitas ermöglichen, das Personal – auch höher qualifiziertes – angemessen zu entlohnen. In einem weiteren Schritt wird nun auf die Qualität der Organisation und der Betreuung fokussiert. Schon heute verfügt die Stadt über fortschrittliche Qualitätsrichtlinien, welche in der Zentralschweiz durchaus Vorbildcharakter haben.

Die Aufsichtsbehörde beaufsichtigt die Betreuungseinrichtungen weiterhin systematisch, sie begleitet und berät sie und wirkt so präventiv. Die Anliegen und Bedürfnisse der Betreuungseinrichtungen werden aufgenommen, Weiterbildungen ermöglicht und die Optimierung der Arbeitsbedingungen besprochen.

Zu 5.:

Wie stellt der Stadtrat sicher, dass Kitas ihre Plätze nicht den meistbietenden Eltern anbieten?

Diese Art Preisgestaltung ist dem Stadtrat unbekannt. Zunehmend verlangen Kitas Reservationsgebühren oder Depotzahlungen. Die Kitas sind als private Institutionen bei der Preisgestaltung relativ frei. Gemäss Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote können Betreuungsgutscheine nur bei Kitas eingelöst werden, mit denen die Stadt Luzern eine entsprechende Vereinbarung hat. Sollte sich die Tarifgestaltung in den Kitas in eine problematische Richtung entwickeln, könnte der Stadtrat im Rahmen der Verordnung zum oben genannten Reglement einen gewissen Einfluss nehmen.

¹ Vgl. auch: Sozialdepartement Stadt Zürich. Arbeitsbedingungen und Gesundheit des Kindertagesstätten-Personals in der Stadt Zürich (2014) www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/familien_kinder_jugendliche/kinderbetreuung/publikationen/studie_kita-personal.html