



► an den Grossen Rat

FD/047962

Basel, 7. Juni 2006

Regierungsratsbeschluss
vom 23. Mai 2006

Anzug von Dr. L. Engelberger und Konsorten für eine faire Entschädigung von Volontärinnen und Volontären

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. September 2004 den nachstehenden Anzug Dr. Lukas Engelberger und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

„Der Kanton Basel-Stadt beschäftigt schätzungsweise ein paar Dutzend juristische und klinisch-psychologische Volontärinnen und Volontäre. Dabei handelt es sich um voll ausgebildete Akademiker/innen, die beim Kanton meist ihre erste Arbeitsstelle versehen. Volontariate sind befristet und haben eine gewisse Ausbildungsfunktion. Trotzdem erbringen die Volontärinnen und Volontäre weitgehend dieselbe Arbeitsleistung wie regulär angestellte wissenschaftliche Mitarbeiter/innen. Sie arbeiten in aller Regel 100% und sind in die regulären Arbeitsabläufe voll integriert. Die Abgeltung ihrer Arbeitsleistung ist jedoch sehr bescheiden. Gemäss Volontärsverordnung (SG 162.900) beträgt die monatliche Entschädigung derzeit Fr. 2'600.-- brutto (der Anspruch auf den dreizehnten Monatslohn ist darin bereits eingerechnet).

Von einem monatlichen Einkommen von Fr. 2'600.- lässt sich kaum leben. Somit dürften die meisten Volontäre/Volontärinnen auf zusätzliche Mittel seitens Dritter wie Eltern, Partner/in oder Banken angewiesen sein. Das heisst, dass sich ein Volontariat nur „leisten“ kann, wer nicht auf ein ordentliches Einkommen angewiesen ist. Das schränkt den Zugang zu den betroffenen Berufen (Advokatur und Psychotherapie) nicht unwesentlich ein, weil das Absolvieren von Volontariaten eine Voraussetzung ist für die Zulassung zu den entsprechenden Prüfungen. In diesem Zusammenhang ist ebenfalls zu erwähnen, dass - jedenfalls im Bereich der juristischen Volontariate - der kantonale Entschädigungssatz von den Advokaturbüros meist übernommen wird.

Die beschriebene Lohnsituation ist auch im Zusammenhang mit den laufend zu beobachtenden Abwanderungstendenzen unter jungen Akademiker/innen zu sehen. Es macht nämlich deutlich den Anschein, dass die Basler Uni-Abgänger/innen sich beruflich mehr und mehr nach Zürich orientieren. Meist geben sie dann auch ihren Wohnsitz in Basel auf. Damit droht ein eigentlicher „Brain drain“, der Abfluss von intellektuellen Kapazitäten, die den öffentlichen Haushalt bekanntlich viel Geld gekostet haben. Diese Entwicklung hat sicher verschiedene Ursachen. Eine davon ist, dass in Zürich die Löhne für Volontärinnen und Volontäre wesentlich besser sind.

Der Anzugsteller bittet die Regierung deshalb, zu prüfen und zu berichten:

1. Wie viele Volontäre und Volontärinnen beschäftigt der Kanton Basel -Stadt derzeit?
2. Aufgrund welcher Kriterien wurde die "Entschädigung" der Volontär/innen festgelegt? Wurde eine analytische Arbeitsplatzbewertung vorgenommen?
3. Wie erklärt der Regierungsrat die ausserordentlich grosse Differenz zwischen der Entschädigung für Volontärinnen und Volontäre und den Löhnen für andere akademische Durchgangsstellen wie etwa Assistenzärztinnen und -ärzte oder Assistierende in der Zahnmedizin, die deutlich mehr als das Doppelte verdienen?
4. Teilt der Regierungsrat die Ansicht des Anzugstellers, dass die heutige Lohnsituation bei den Volontärinnen und Volontären ungenügend ist?
5. Was wäre nach anerkannten Kriterien der Arbeitsplatzbewertung ein angemessener Lohn für Volontärinnen und Volontäre?
6. Wie hoch wären die Kosten einer Erhöhung der Volontärsgehälter auf diese angemessene Höhe?
7. Ist der Regierungsrat bereit, die Volontärsgehälter entsprechend zu erhöhen?"

Dr. L. Engelberger, L. Stutz, H. Käppeli, Dr. R. von Aarburg, St. Gassmann, Dr. P. Eichenberger, St. Ebner, Dr. P. Schai, D. Stolz, Hp. Gass"

Wir gestatten uns, den Anzug wie folgt zu beantworten.

Die Entschädigungen für juristische Volontäre sind schon wiederholt thematisiert worden. Der Zentrale Personaldienst hat im Jahre 1999 die Frage abgeklärt. Im Jahre 2003 wurden die Ausbildungslöhne einer generellen Überprüfung unterzogen. Es wurde grossen Wert darauf gelegt, die Ansätze für gleiche oder gleichwertige Ausbildungen zu vereinheitlichen. Die Entschädigung für Praktika und Volontariate nach dem Studium wurde für alle Personen und unabhängig der Fachrichtung auf CHF 2'600.- festgelegt. Dieser Ansatz wurde seither nicht verändert.

Die 2003 in Kraft gesetzte Systematik behandelt alle gleich und hat den Vorteil, dass nicht für jede Ausbildungsart eine neue Verordnung geschaffen werden muss. Zudem ist sie flexibel, da jederzeit neu verlangte, gleiche oder ähnliche Praktika nach der geschaffenen Systematik entschädigt werden können. Es drängt sich keine Veränderung der Ansätze auf. Die gesetzlichen Grundlagen wurden dahingehend angepasst, dass keine Frankenbeträge mehr in den Verordnungen enthalten sind. Es wird neu auf die verwaltungsweit verbindliche Lohn-tabelle verwiesen. Aktuell sind die Volontariatsgehälter in der Tabelle für Praktikumsgehälter aufgeführt (Tarif-Gebiet 41).

In Ergänzung zu den obigen Ausführungen nehmen wir zu den Fragen der Anzugsteller wie folgt Stellung:

1. Wie viele Volontäre und Volontärinnen beschäftigt der Kanton Basel -Stadt derzeit?

Der Kanton beschäftigte 2004 total 425 Personen nach dem Studium als Volontäre und Volontärinnen beziehungsweise Praktikantinnen und Praktikanten während einer Dauer von einem bis zu sechs Monaten. Da keine Erfassung nach Berufsrichtung erfolgt, kann keine Unterteilung in juristische und andere Berufsrichtungen vorgenommen werden. Nebst dieser Gruppe wurden noch weitere 1623 Personen im Rahmen einer Ausbildung

(Lehrlinge, im Gesundheitsbereich und Sozialbereich etc.) vom Kanton beschäftigt. Der Gesamtaufwand für Personen in Verbindung mit Ausbildungen beläuft sich auf über 21 Millionen pro Jahr. Für die Gruppe der Volontariate und Praktika nach Studienabschluss werden zwei Millionen aufgewendet.

2. Aufgrund welcher Kriterien wurde die "Entschädigung" der Volontär/innen festgelegt? Wurde eine analytische Arbeitsplatzbewertung vorgenommen?

Die Fragestellung impliziert die Frage, wie Ausbildungslöhne generell festgelegt werden. Dies erfolgt aufgrund der Übersicht über alle angebotenen Ausbildungen, dem Wissen um die Abhängigkeit von Ausbildungen untereinander¹, dem Aufwand und dem Nutzen für den Arbeitgeber und die Bedürfnisse des Marktes. Dabei soll eine möglichst einfache, transparente Systematik zur Anwendung kommen. In diesem Sinne hat der Arbeitgeber Basel-Stadt für Ausbildungen mit ähnlichen Rahmenbedingungen (BBT-Lehre, Praktikum während des Studiums etc.) einheitliche Ansätze beschlossen.

Volontariats- und Praktikumlöhne werden nicht nach der analytischen Arbeitsplatzbewertung festgelegt. Das Lohngesetz ist nicht anwendbar für Durchgangsstellen (§ 1, Abs. 2 LG) und schliesst somit Praktika- und Volontariatsstellen auch von der analytischen Bewertung aus.

Volontariate, Praktika und Lehren sind Ausbildungsplätze. Bei diesen steht die Vermittlung von Wissen und Können im Vordergrund, nicht der betriebswirtschaftliche Auftrag. Die Arbeitsplatzbewertung setzt voraus, dass eine Funktion eindeutig umschrieben ist und die Aufgaben regelmässig wahrgenommen werden. Bei Praktika- und Volontariatsstellen erfolgt die Gestaltung des Arbeitsalltages individueller. Die Zuteilung von Aufgaben und übertragener Verantwortung erfolgt unter Berücksichtigung des Ausbildungsstandes und der Persönlichkeit. Der Betreuungsaufwand seitens des Arbeitgebers ist zum Teil erheblich. Es gibt auch beträchtliche Unterschiede in der Leistung; je nach Person schwankt sie von sehr gut bis mittelmässig.

3. Wie erklärt der Regierungsrat die ausserordentlich grosse Differenz zwischen der Entschädigung für Volontärinnen und Volontäre und den Löhnen für andere akademische Durchgangsstellen wie etwa Assistenzärztinnen und -ärzte oder Assistierende in der Zahnmedizin, die deutlich mehr als das Doppelte verdienen?

Praktika und Volontariate können nicht mit den Durchgangsstellen von Ärzten (Assistenzärzte) verglichen werden. Bei Volontariaten handelt es sich um kurze, auf maximal sechs Monate beschränkte, Einsätze zur Erlangung eines Abschlusses bzw. dem Erwerb von ersten Berufserfahrungen. Das Kennenlernen und die Einführung in ein Rechtsgebiet sind dabei zentral. Assistenzärzte werden in der Regel für mehrere Jahre eingestellt und haben eine ausübende Funktion wahrzunehmen. Die Assistenzzeit dient der Spezialisierung in einer Fachrichtung und dauert mindestens fünf, maximal acht Jahre. In Basel helfen die Assistenzärzte mit, die Versorgung an den Spitälern sicher zu stellen. Sie nehmen eindeutig mehr Verantwortung wahr als Volontäre oder Volontärinnen.

¹ Verhältnis betreffend Wertigkeit z.B. einer Berufslehre zu einem Volontariat.

4. Teilt der Regierungsrat die Ansicht des Anzugstellers, dass die heutige Lohnsituation bei den Volontärinnen und Volontären ungenügend ist?

Der Regierungsrat ist der Meinung, dass der Ansatz für Praktika beziehungsweise Volontariate nach dem Studium genügend ist. Bedingt durch die Veränderungen in den Ausbildungsgängen ist der einheitliche Ansatz im Bereich der Fachhochschulen und Hochschulen (UNI, ETH) unabhängig der Fachrichtung angezeigt. Dies vereinfacht die Umsetzung, verringert den administrativen Aufwand und gewährt eine hohe Flexibilität. Auf Grund der eingeführten Systematik kann der Ansatz nicht für eine Studienrichtung verändert werden. Dies würde das System gefährden und zu Mehrkosten führen. Würde ein Ansatz verändert, hätte dies Auswirkungen auf alle übrigen Ansätze.

5. Was wäre nach anerkannten Kriterien der Arbeitsplatzbewertung ein angemessener Lohn für Volontärinnen und Volontäre?

Wie bereits ausgeführt, unterstehen Durchgangsstellen nicht dem Lohngesetz und werden nicht bewertet. Wollte man dies, müsste für jeden Einsatzort, allenfalls jeden Einsatz, entsprechend den Möglichkeiten der Person eine Stellenbeschreibung erstellt werden. Es wäre zu prüfen, ob die Praktikums- und Volontariatsstellen vom Schwierigkeitsgrad her ähnlich sind oder sich erheblich unterscheiden. Je nach Ergebnis müssten somit unterschiedliche Entschädigungsansätze eingeführt werden. Ferner würde es bedingen, dass für jede weitere Studienrichtung speziell ein Ansatz ermittelt werden müsste. Der erforderliche Aufwand und die damit verbundenen Kosten wären unverhältnismässig.

6. Wie hoch wären die Kosten einer Erhöhung der Volontärsgehälter auf diese angemessene Höhe?

Würden die Ansätze für Personen nach dem Studium erhöht, müssten auch die Ansätze für Praktika während des Studiums etc. überprüft und mit grosser Wahrscheinlichkeit nach oben angepasst werden. Gemäss den gesetzlichen Grundlagen sind die Ansätze der Psychologen und Psychologinnen den Ansätzen für juristische Volontäre und Volontärinnen gleichgestellt. Würde der Ansatz, wie von den Anzugstellern indirekt gefordert, an die einer "normal bewerteten Funktion" angeglichen, würden sich die Kosten nur für die Gruppe der Volontäre und Volontärinnen mindestens verdoppeln. Dies würde zu Mehrkosten führen von mindestens zwei Millionen Franken.

An Ausbildungsansätze kann nicht der Anspruch gestellt werden, dass diese existenzsichernd sind. Wollte man diesem Anspruch gerecht werden, müssten erheblich mehr Mittel eingesetzt werden. Eine Erhöhung dieser Ansätze würde in Zeiten des Sparens auf Unverständnis stossen.

7. Ist der Regierungsrat bereit, die Volontärsgehälter entsprechend zu erhöhen?

Im Rahmen der Abklärungen im Jahre 1999 erfolgte ein Vergleich mit anderen Kantonen. Aufgrund des vorliegenden Anzuges wurde die Umfrage im Herbst 2005 wieder-

holt. Die Ansätze haben sich seit 1999 nur geringfügig verändert, sodass kein Handlungsbedarf besteht. Baselland zahlt wie Basel-Stadt CHF 2'600.- pro Monat, neu jedoch plus einem Anteil des 13ten Monatslohns. Ebenso der Kanton Bern. Die Kantone Luzern und Solothurn zahlen CHF 2200.- bzw. CHF 2000.-. Bezogen auf die Dauer von bis zu sechs Monaten zahlt der Kanton Zürich einen höheren Ansatz. Im Vergleich zu 1999 ist er leicht tiefer und beträgt heute pro Monat ca. CHF 3'700.- plus den Anteil des 13ten Monatslohns.

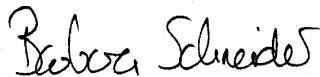
Die Anwaltskammer Basel-Stadt wurde ebenfalls in den Vergleich einbezogen. Die Ansätze bewegen sich in der Grössenordnung des Kantons Basel-Stadt. Ein Handlungsbedarf ist aus ihrer Sicht nicht gegeben.

Gemessen an der Nachfrage nach freien Volontariatsstellen ist Basel-Stadt attraktiv. Bewerbungen treffen aus der ganzen Schweiz ein. Der Bedarf an guten Volontärinnen und Volontären kann sehr gut gedeckt werden.

Gestützt auf die obigen Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, den Anzug Lukas Engelberger und Konsorten betreffend "eine faire Entschädigung bei Volontärinnen und Volontären" als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel -Stadt

Die Präsidentin



Barbara Schneider

Der Staatsschreiber



Dr. Robert Heuss