Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

▶ **an den Grossen Rat** **04.7962.03 / 07.5122.03**

FD/047962
FD/075122
Basel, 13. November 2009

Regierungsratsbeschluss
vom 10. November 2009

Anzug Dr. Lukas Engelberger und Konsorten für eine faire Entschädigung von Volontärinnen und Volontären (FD/047962)

Anzug Tanja Soland und Konsorten für eine faire Entschädigung von Studienabgängerinnen und Studienabgängern (FD/075122)

Der Grosse Rat hat in seiner Sitzung vom 15. September 2004 den Anzug Dr. Lukas Engelberger und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen. Mit Schreiben vom 7. Juni 2006 hat der Regierungsrat dem Grossen Rat berichtet. Der Grosse Rat hat in seiner Sitzung vom 25. Oktober 2006 beschlossen, den Anzug stehen zu lassen.

> „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:

Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt zugestellt am 20. November 2009

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 Volontärslöhne auf diese angemessene Höhe?
7. Ist der Regierungsrat bereit, die Volontärslöhne 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“

..

Der Grosse Rat hat in seiner Sitzung vom 13. Juni 2007 die Motion Tanja Soland und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen. Der Regierungsrat hat mit Schreiben vom 12. September 2007 dem Grossen Rat beantragt, die Motion als Anzug zu überweisen. Der Regierungsrat begründete den Antrag damit, dass er das Anliegen der Motion Soland vertieft prüfen möchte. Dies aufgrund der jüngsten Bewegungen in der Ausbildungslandschaft im Tertiärbereich (u.a. Bologna-Deklaration). Da für die Praktika bzw. Volontariate ein Regulativ bestehe, müsse keine Gesetzesänderung vorgenommen werden. Es genüge eine vertiefte Überprüfung der geltenden Ansätze. Der Grosse Rat hat in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2007 die Motion dem Regierungsrat als Anzug überwiesen.

"Der Kanton Basel-Stadt beschäftigt schätzungsweise 400 Volontärinnen und Volontäre bzw. Praktikantinnen und Praktikanten nach deren Studienabschluss. 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 CHF 2'600 brutto (der Anspruch auf den dreizehnten Monatslohn ist darin bereits eingerechnet). Der Aufwand für die Volontariate und Praktika beträgt 2 Millionen Franken.

Die Motionärinnen und Motionäre können sich insbesondere eine Regelung analog der Verordnung über die Löhne besonderer Personalkategorien (SAR 165.175) des Kantons Aargau vorstellen. Der Kanton Aargau regelt die Praktikumslöhne mit dieser Verordnung und legt im Anhang III den Lohnrahmen je nach Nutzen für den Arbeitgeber und der Einsatzdauer fest.

Die Motionärinnen und Motionäre fordern die Regierung auf den § 1 Abs. 3 des Gesetzes betreffend Einreihung und Entlöhnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt (Lohngesetz) wie folgt zu ändern:

[3] Der Regierungsrat ist ermächtigt auf dem Verordnungsweg vom Gesetz abweichende Regeln für die Durchgangspositionen (wie zum Beispiel bei Assistenz- und Oberärzten und -ärztinnen), Praktika zwecks beruflicher Aus- und Weiterbildung sowie für Berufslehrgänge und Berufslehren zu erlassen. Soweit für solche Dienstverhältnisse weder Verordnungen noch Reglemente bestehen, erlässt das Personalamt entsprechende Weisungen und regelt die Lohnansätze nach einheitlichen Gesichtspunkten. Die Entlöhnung für Praktika und Volontariate nach abgeschlossenem Hoch-

schulstudium, welche im Rahmen eines ordentlichen Aufgabenkataloges ausgeführt werden, muss existenzsichernd und angemessen sein.

Tanja Soland, Lukas Engelberger, Sibel Arslan, Conradin Cramer, Christine Keller, Anita Heer, Heinrich Ueberwasser, Doris Gysin, Hansjörg Wirz, Jan Goepfert, Ernst Jost, Jürg Stöcklin, Heidi Mück, Patricia von Falkenstein, Felix Meier, Sibylle Benz Hübner“

Wir gestatten uns, die Anzüge wie folgt zu beantworten:

Sowohl der Anzug Dr. Lukas Engelberger und Konsorten als auch der Anzug Tanja Soland und Konsorten verfolgen das Ziel einer fairen Entschädigung von Studienabgängerinnen und Studienabgängern. Deshalb erlaubt sich der Regierungsrat, beide Anzüge in einem Bericht zu behandeln.

Gemäss § 1 Abs. 3 des Lohngesetzes findet für Durchgangspositionen, zu denen auch die Volontariate gehören, das Lohngesetz keine Anwendung. Sofern keine Grundlagen bestehen, erlässt der Zentrale Personaldienst entsprechende Weisungen und regelt die Lohnansätze nach einheitlichen Gesichtspunkten.

Aktuelle Situation

Der Regierungsrat hat im August 2003 eine Systematik für Praktika und Volontariate mit separater Lohntabelle eingeführt. Basel-Stadt hat entschieden, entsprechend dem Ausbildungsniveau, aber unabhängig der Studienrichtung dieselben Ausbildungs-, Praktika- und Volontariatslöhne zu bezahlen. Dieser Grundsatz soll unverändert bleiben. Die Ansätze werden vom Regierungsrat jährlich überprüft und wenn nötig angepasst.

Bereits heute werden die Lohnansätze nach einheitlichen Gesichtspunkten geregelt. Dies nach den Grundsätzen „Gleicher Lohn für gleichwertige Tätigkeit“ und „Gleichstellung von Mann und Frau“. Aufgrund der grossen Veränderungen in der Bildungslandschaft wurden die Ansätze nach Ausbildungsniveaus festgelegt, unabhängig von Berufsgruppen.

Ein Vergleich mit den andern kantonalen Verwaltungen zeigt, dass mit einer Ausnahme (Kanton Zürich) nach wie vor keine grossen Unterschiede in der Höhe der Entschädigung für Volontariate bestehen. Die Privatindustrie (Vergleich Platz Basel) zahlt in der Regel höhere Ansätze und differenziert neu zwischen den Abschlüssen Bachelor und Master. Die Ansätze mit Abschluss Bachelor bewegen sich mehrheitlich zwischen CHF 1’800 und CHF 2’000, zwei der angefragten Firmen zahlen mehr. Eine Firma hat ein Band von CHF 2’000 bis CHF 2’900. Für die Ansätze mit Abschluss Master besteht eine Bandbreite zwischen CHF 2’800 bis CHF 4’000.

Basel-Stadt als Arbeitgeber erachtet es nicht nur als seine Pflicht, Studienabgängerinnen und Studienabgänger für einige Monate einen Einblick in die Verwaltungsabläufe zu gewähren, sondern ist auch daran interessiert, sich diesem Personenkreis als möglicher zukünftiger Arbeitgeber zu präsentieren. Zudem ist – gerade für angehende Anwältinnen und Anwälte die Verwaltung gehalten, Ausbildungsplätze zur Verfügung zu stellen (§ 7 Abs. 2 Advokaturgesetz vom 15. Mai 2002 und § 4 Notariatsgesetz vom 18. Januar 2006). Die Ansätze werden nach Studienabschluss differenziert und für das Niveau Bachelor sowie Master je nach Dauer des Praktikums neu festgelegt.

Erwägungen

1. Existenzminimum sicherstellen

Eine Volontariat bzw. ein Praktikum hat zum Ziel, Erfahrungen im Arbeitsprozess zu sammeln, sich für die Übernahme von entsprechenden Funktionen zu qualifizieren und anschliessend ein angemessenes Einkommen zu erzielen. Im Volontariat dominiert der Ausbildungscharakter der Tätigkeit. Eine massive Erhöhung der Entschädigung hätte nicht zuletzt zur Folge, dass die heutige Anzahl der Ausbildungsplätze in Frage gestellt würde. Dazu kommt die Tatsache, dass der Arbeitgeber bereits heute mit seinem Angebot an Ausbildungsplätzen einen sehr grossen Aufwand leistet. Die Kosten für deren Betreuung, Anleitung und interne Schulung sind je nach Fachrichtung und Berufsgruppe erheblich.

Die heute gewährten Entschädigungen von CHF 2'600 für Praktika nach Studienabschluss sind – gemessen am Existenzminimum[1] – leicht höher und somit existenzsichernd.

2. Erhöhung der Entschädigung nach Studienabschluss / Differenzierte Ansätze nach Studienart

Die beiden Anzüge fordern eine faire Entschädigung für Studienabgängerinnen und Studienabgängern. Bei der Beantwortung des Anzugs Engelberger und Konsorten im Oktober 2006 wurde erklärt, dass sich eine Anpassung der Entschädigungen für Volontariate und Praktika nach Berufsabschluss, nicht aufdrängt. Zwischenzeitlich ist der Regierungsrat zur Auffassung gelangt, dass eine teilweise Anpassung der Ansätze nach dem Studienabschluss angezeigt ist.

Heute sind die Entschädigungen in separaten Lohntabellen geregelt, die jährlich dem Regierungsrat vorgelegt werden. Bachelor und Masterabschlüsse werden dabei gleich behandelt. Der Ansatz beträgt generell CHF 2’600 (gleicher Ansatz wie Anwaltskammer Basel-Stadt), unabhängig von der Fachrichtung und der Dauer eines Studiums.

Der Regierungsrat hat entschieden, dass die unterschiedlichen Studienabschlüsse auch bei den Praktika- und Volontariatsansätzen zu berücksichtigen sind. Eine Differenzierung in der Dauer und nach Niveau Bachelor und Master ist angebracht. Der Regierungsrat erachtet eine Neuregelung der Entschädigungsansätze in folgender Grössenordnung für vertretbar:

---

[1] Das Existenzminimum auf betreibungsrechtlicher Basis ist leicht höher als das auf der Basis der Sozialhilfe:
- das betreibungsamtliche Existenzminimum beträgt für alleinstehende Schuldner pro Monat CHF 1’100.00 plus die effektiven Kosten für Miete, Versicherungen etc. Total mindestens ca. CHF 2500.- .
- das Existenzminimum der Sozialhilfe geht von einem Grundbedarf von CHF 960.00 (Unterstützungsrichtlinien des WSD Kt. BS vom 1.6.2008), plus die Ansätze für Miete(CHF 600.00), Versicherungen etc. Das Total wird niedriger sein als das betreibungsrechtliche Existenzminimum.

Niveau-Abschluss	Institution	Dauer	Ansatz pro Monat (inkl. Anteil 13ter)
Bachelor	Fachhochschule, Hochschule, Universität, ETH	bis 3 Monate	CHF 2’000
Bachelor	Fachhochschule, Hochschule, Universität, ETH	ab 4. Monat und länger	CHF 2'200
Master	Fachhochschule, Hochschule, Universität, ETH	1 bis 3 Monate	CHF 3'000
Master	Fachhochschule, Hochschule, Universität, ETH	4 bis 6 Monate	CHF 3'200
Master	Fachhochschule, Hochschule, Universität, ETH	7 bis 9 Monate	CHF 3'500

Je länger eine Person in einer Abteilung nach einem Studienabschluss als Praktikant/in bzw. Volontär/in tätig ist, umso grösser wird der Nutzen für den Arbeitgeber. Eine Differenzierung nach der Dauer des Praktikums bzw. Volontariats ist daher angezeigt.

Die aktuell angespannte finanzielle Situation lässt es zurzeit nicht zu, diese erhöhten Ansätze bereits heute wirksam werden zu lassen. Auch aus Rücksicht auf die nicht unerheblichen Einschränkungen per 2010 beim gesamten Staatspersonal (keine Teuerung, Erhöhung der Pensionskassenprämien), hat der Regierungsrat entschieden, die neuen Entschädigungen erst dann in Kraft zu setzen, wenn die Aussichten hinsichtlich Entwicklung der Staatsfinanzen wieder in einem günstigeren Licht erscheinen.

3. Kosten der Erhöhung der Ansätze

Bisher betrug die Lohnsumme für Praktikanten/innen und Volontäre/innen nach Studienabschluss jährlich ca. CHF 2.5 Millionen. Die Mehrkosten sind heute schwer zu beziffern. Es sind keine Daten verfügbar, welche belegen, auf welchem Niveau das Studium abgeschlossen wird und wie gross die jeweiligen Gruppen sind, welche beim Kanton Basel-Stadt ein Praktikum bzw. Volontariat absolvieren werden. Es ist künftig mit ca. 200 Anstellungen (Dauer ein bis neun Monate) pro Jahr zu rechnen. Geht man vom Maximalansatz von CHF 3'500 aus, entstünden – grob geschätzt - Mehrkosten von ca. CHF 680'000.

Diese moderate Erhöhung der Ansätze für Master Studienabgängerinnen und Studienabgänger bezeichnet der Regierungsrat – gerade auch im Vergleich mit den andern Kantonen und privaten Arbeitgebern auf dem Platze Basel – als eine durchaus faire Entschädigung der Volontariatstätigkeit. Damit kann im gegebenen Zeitpunkt den Anliegen der Anzugstellerinnen und Anzugsteller ebenfalls Rechnung getragen werden.

Zu den einzelnen Fragen im Anzug Dr. Lukas Engelberger äussern wir uns wie folgt:

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

   Der Kanton beschäftigte 2008 rund 200 Personen nach dem Studium als Volontäre und Volontärinnen beziehungsweise Praktikantinnen und Praktikanten während einer Dauer von einem bis sechs Monaten. Da keine Erfassung nach Berufsrichtung erfolgt, kann keine Unterteilung in juristische und andere Berufsrichtungen vorgenommen werden.

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 untereinander[2], 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 (Berufslehren gemäss Bundesamt für Bildung und Technologie [BBT], Praktikum während des Studiums FH / UNI etc.) einheitliche Ansätze beschlossen.

   Volontariats- und Praktikumslöhne werden wie eingangs erwähnt nicht nach der analytischen Arbeitsplatzbewertung festgelegt. Das Lohngesetz ist nicht anwendbar für Durchgangsstellen (§ 1 Abs. 3 Lohngesetz) 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.

---

[2] 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 die Ansätze für Volontariate – unabhängig der Fachrichtung, jedoch getrennt nach Studienabschluss (Bachelor, Master) und Dauer des Volontariats (3 bis 9 Monate) – im gegebenen Zeitpunkt leicht angehoben werden können.

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

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

   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.

7. ***Ist der Regierungsrat bereit, die Volontärslöhne entsprechend zu erhöhen?“***

   Wie unter Ziff. 2. dargelegt, ist der Regierungsrat bereit, im gegebenen Zeitpunkt die Ansätze für Praktika und Volontariate zu erhöhen.

Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, die beiden Anzüge Dr. Lukas Engelberger und Konsorten für eine faire Entschädigung von Volontärinnen und Volontären sowie Tanja Soland und Konsorten für eine faire Entschädigung von Studienabgängerinnen und Studienabgängern als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin
Dr. Guy Morin	Barbara Schüpbach-Guggenbühl