



Systematischer Einbezug der Spielgruppen in die frühe Förderung im Kanton Bern

Bericht zum Postulat 153-2023 Blum (Melchnau, SP)

Bericht des Regierungsrates

Datum RR-Sitzung:	20. November 2024
Geschäftsnummer:	2024.GSI.709
Direktion:	Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....2

1. Einleitung3

2. Gesetzliche Grundlagen3

3. Spielgruppen als wichtiges ausserfamiliäres Gruppenangebot
für gemeinsames Spiel4

4. Auswirkungen einer Regulierung von Spielgruppen5

5. Anliegen im Rahmen des Konsultationsverfahrens der
Teilrevision FKJV 20246

6. Fazit7

7. Antrag an den Grossen Rat.....7

1. Einleitung

Mit der Motion 153-2023 Blum (Melchnau, SP) soll der Regierungsrat wie folgt beauftragt werden:

1. Der Regierungsrat schafft die Voraussetzungen, dass Spielgruppen im Kanton Bern als wichtiges Element im Vorschulbereich anerkannt und systematisch einbezogen werden.
2. In Zusammenarbeit mit der Fach- und Kontaktstelle Spielgruppen Kanton Bern sollen Qualitätsvorgaben für Spielgruppen geschaffen werden.
3. Der Regierungsrat schafft die Voraussetzungen, damit den Gemeinden zusätzliche niederschwellige Möglichkeiten zur gezielten Förderung im Frühbereich zur Verfügung stehen, beispielsweise die Durchführung von Deutschförderprogrammen in Spielgruppen.

In der Wintersession 2023 hat der Grosse Rat folgenden Beschluss gefasst:

- Ziff. 1 der Motion wird als Postulat angenommen.
- Ziff. 2 der Motion wird als Postulat angenommen und gleichzeitig abgeschrieben.
- Ziff. 3 wird abgelehnt.

Der nachfolgende Bericht bezieht sich deshalb einzig auf Ziff. 1, d.h. auf die Prüfung, ob der Regierungsrat Voraussetzungen schaffen soll, dass Spielgruppen im Kanton Bern als wichtiges Element im Vorschulbereich anerkannt und systematisch einbezogen werden.

Die Motionärin begründet das Anliegen damit, dass sich die Individualisierungstendenz innerhalb der Gesellschaft verstärkt und die Anzahl von Kindern mit grossen Schwierigkeiten bei der Eingliederung in die Kindergartenumgebung zugenommen habe. Angesichts dessen, dass Spielgruppen für viele Kinder und Familien sowie für die Schule eine wertvolle Dienstleistung erbringen würden, sei es nun Zeit, dass der Kanton dieses Angebot anerkenne und gute Grundlagen schaffe. In einem ersten Schritt sei deshalb eine Bewilligungspflicht für Spielgruppen einzuführen, damit ein Überblick über die Angebote im Kanton geschaffen und gewisse allgemein gültige Qualitätsanforderungen definiert werden können.

Im vorliegenden Bericht wird der Wert der Arbeit in den Spielgruppen anerkannt und bestätigt. Gleichzeitig wird aufgezeigt, dass eine Regulierung dieses Angebots nicht eine zusätzliche Anerkennung, sondern Vorgaben und Regelungen beinhalten würden, welche die Niederschwelligkeit des Angebotes gefährden könnten.

2. Gesetzliche Grundlagen

Die Bewilligungspflicht für Kinderbetreuungs-Angebote wird auf Bundesebene in der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO)¹ definiert. Bewilligungspflichtig sind demnach Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, mehrere Kinder unter zwölf Jahren **regelmässig tagsüber zur Betreuung** aufzunehmen (Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe b PAVO). Die Kantone führen in ihren rechtlichen Grundlagen die Bedeutung des Begriffs «regelmässig» aus.

Auf kantonaler Ebene regeln Artikel 107 ff. SLG² die Bewilligung und Aufsicht bei der Tagesbetreuung. Artikel 107 Absatz 1 SLG besagt, dass der Betrieb von Kindertagesstätten einer Bewilligung bedarf und der Aufsicht der zuständigen Stelle der GSI untersteht. Weiter legt Artikel 108

¹ Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO; SR 211.222.338)

² Gesetz vom 9. März 2021 über die sozialen Leistungsangebote (SLG; BLG 860.2)

Absatz 1 fest, dass Tagesfamilienorganisationen einer Bewilligung bedürfen und ebenfalls der Aufsicht der zuständigen Stelle der GSI unterstehen.

Wann eine Tagesbetreuung als Kindertagesstätte gilt, wird in Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a und b FKJV³ mit der Regelmässigkeit eines Betreuungsangebots definiert. Als regelmässig gilt ein Betreuungsangebot, das

- a) während mindestens zwei Monaten pro Jahr am Stück oder gesamthaft 39 Wochen pro Jahr angeboten wird sowie
- b) einen Umfang pro Kind von mehr als drei Stunden pro Tag oder mehr als sechs Stunden pro Woche hat.

Mit dieser Definition sollen insbesondere Spielgruppen oder Mittagstische von der Bewilligungspflicht ausgenommen werden.

Die aktuell laufende Teilrevision der FKJV beinhaltet die Umsetzung der Motion 213-2022 (Köpfli, Wohlen bei Bern, GLP) Vereinbarkeit von Familie und Beruf auch bei Kindern mit einer (schweren) Behinderung ermöglichen sowie die Umsetzung der Motion 152-2023 (Patzen, Bern, Grüne) Betreuungsgutscheine ausbauen und Kitas entlasten als Richtlinienmotion. Diese Teilrevision wird genutzt, um weitere punktuelle Anpassungen in der Verordnung zu prüfen, u.a. eine Anpassung von Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b FKJV:

- b) einen Umfang pro Kind von mehr als drei Stunden pro Tag oder mehr als *neun* Stunden pro Woche hat.

Mit dieser Anpassung der Verordnung würde das Anliegen der Spielgruppen aufgenommen, wonach Kinder dreimal in der Woche die Spielgruppe während 3 Stunden besuchen können sollten. Die revidierte Verordnung soll auf den 1. August 2026 in Kraft treten. Der Regierungsrat ist damit noch nicht befasst worden.

3. Spielgruppen als wichtiges ausserfamiliäres Gruppenangebot für gemeinsames Spiel

Kindertagesstätten bieten ein Betreuungsangebot für Kinder über einen ganzen Tag. Mit rund 8 Stunden Betreuung pro Tag wird die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit gewährleistet. Das Angebot der Spielgruppen dient hingegen nicht dem Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Sie leisten jedoch einen wichtigen Beitrag als Gruppenangebot für gemeinsames Spiel.

Gerade weil die Aufenthaltsdauer in einer Spielgruppe wesentlich kürzer ist als in einer Kindertagesstätte und weil das Mittagessen in der Regel nicht Angebot einer Spielgruppe ist, spricht das Angebot Eltern an, die keine familienergänzende Betreuung ihrer Kinder suchen, sondern eine Möglichkeit, damit sich ihre Kinder während einer kurzen Zeit ausserfamiliär mit anderen Kindern auf Aktivitäten einlassen.

Qualitativ hochstehende Angebote von Spielgruppen leisten einen wertvollen Beitrag zur Entwicklung von Kindern. Der Regierungsrat erachtet deshalb solche Angebote als wichtig. Diese Anerkennung steht jedoch in keinem Zusammenhang mit einer Bewilligungspflicht. Die fehlende

³ Verordnung vom 24. November 2021 über die Leistungsangebote der Familien-, Kinder- und Jugendförderung (FKJV; BSG 860.22)

Regulierung ermöglicht es den Spielgruppen, flexibel auf Veränderungen und Nachfragen reagieren zu können. Die Stärke der Spielgruppen liegt darin, dass ihr Angebot niederschwellig ist und den Bedürfnissen der Eltern entsprechend gestaltet werden kann. Gerade angesichts der von der Motionärin aufgezeigten Individualisierungstendenz sind Angebote mit geringen formalen und zeitlichen Anforderungen wichtig. Mit einer Regulierung des Angebots von Spielgruppen besteht das Risiko, dass diese Flexibilität wegfällt.

Gemäss Artikel 38 SLG ist die frühe Förderung sowohl eine Aufgabe des Kantons als auch der Gemeinden. Werden Spielgruppen reguliert, können Vorgaben nur einheitlich für den gesamten Kanton festgelegt werden. Auf lokale Gegebenheiten kann nicht eingegangen werden. Spielgruppen sind jedoch lokal verankert. Es liegt deshalb in der Möglichkeit und Verantwortung der Gemeinden, Angebote von Spielgruppen entsprechend ihrem Bedarf zu gestalten. Zur Förderung des Angebots hat der Kanton zuhanden der Gemeinden Empfehlungen zur Spielgruppenentwicklung abgegeben.⁴

4. Auswirkungen einer Regulierung von Spielgruppen

Eine Bewilligungspflicht für Spielgruppen hätte verschiedene Konsequenzen:

- Wie in Ziff. 2 ausgeführt, legt das SLG die Bewilligungspflicht für Kindertagesstätten sowie für Tagesfamilienorganisationen fest. Für eine Bewilligung und Aufsicht von Spielgruppen fehlt aktuell eine gesetzliche Grundlage. Das SLG müsste entsprechend angepasst bzw. ergänzt werden.
- Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe b PAVO definiert die Bewilligungspflicht für Tagesbetreuungsangebote über die «regelmässige Betreuung». Die heutige Bestimmung in Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a FKJV legt mit der Definition der «regelmässigen Betreuung» fest, wann eine Tagesbetreuung als Kindertagesstätte bewilligungspflichtig ist. Eine Bewilligungspflicht für Spielgruppen würde eine spezifische Definition der regelmässigen Betreuung für Spielgruppen bedingen, damit eine Abgrenzung zur Bewilligungspflicht einer Kindertagesstätte möglich ist. Wie in Ziff. 3 ausgeführt, haben die Kindertagesstätten das Ziel, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten. Die «regelmässige Betreuung» umfasst deshalb einen anderen Umfang als bei den Spielgruppen. Wird die Definition der «regelmässigen Betreuung» für eine Bewilligungspflicht jedoch enger gefasst, sind unter Umständen nicht nur Spielgruppen davon betroffen, sondern auch andere Kinderbetreuungsangebote wie z.B. Kinderhütendienste in Einkaufszentren.
- Bei Bestehen einer Bewilligungspflicht muss auch festgelegt werden, welche Voraussetzungen erfüllt werden müssen, damit eine Bewilligung ausgestellt werden kann. Das heisst, für Spielgruppen bzw. für alle neuen bewilligungspflichtigen Angebote müssten verschiedene Kriterien festgelegt werden, insbesondere
 - o zur beruflichen Qualifikation des Personals
 - o zur maximalen Gruppengrösse
 - o zum Betreuungsschlüssel, d.h. zum Verhältnis Personal / Kinder
 - o zur Infrastruktur
- Die Bewilligungsvorgaben für Spielgruppen bzw. für alle neuen bewilligungspflichtigen Angebote müssten mit den heutigen Voraussetzungen für die Bewilligung einer Kindertagesstätte abgestimmt und es müssten Übereinstimmungen und Abgrenzungen festgelegt werden.

⁴ <https://www.gsi.be.ch/de/start/themen/familie-gesellschaft/fruehe-foerderung.html>

- Wird ein Betreuungsangebot staatlich bewilligt, ist auch eine entsprechende Überprüfung der Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen notwendig. Entsprechend müssten Spielgruppen bzw. alle neuen bewilligungspflichtigen Angebote analog den Kindertagesstätten auf der Grundlage von Artikel 19 Absatz 1 PAVO so oft als nötig und mindestens alle zwei Jahre beaufsichtigt werden. Dabei müsste festgelegt werden, welche Massnahmen ergriffen werden können, falls bei einem Aufsichtsbesuch festgestellt wird, dass die Bewilligungsvoraussetzungen nicht eingehalten werden.
- Gestützt auf Artikel 19 Absatz 4 PAVO müsste der Leumund der Mitarbeitenden der Spielgruppe mittels Einholens des Behördenauszugs 2 aus dem Strafregister-Informationsssystem VOSTRA überprüft werden.
- Mit einer Bewilligungspflicht würden die administrativen Hürden für die Spielgruppen wachsen. Diese Hürden könnten für potenzielle neue Anbieterinnen und Anbieter negative Anreize setzen, was die Vielfalt und den Zugang zu Betreuungsmöglichkeiten für Kindern schmälern könnte.
- Eine Bewilligung ist auch mit Kostenfolgen verbunden. Es muss davon ausgegangen werden, dass die höheren Kosten auf die Eltern abgewälzt werden müssten.

Es muss davon ausgegangen werden, dass nicht alle heute bestehenden Spielgruppen in der Lage wären, entsprechende Bewilligungsvoraussetzungen zu erfüllen. Eine dadurch entstehende Reduktion des Angebots kann deshalb nicht ausgeschlossen werden.

Für die Bewilligung und Aufsicht von Spielgruppen bzw. aller neu unter die Bewilligungspflicht fallender Angebote wären beim Amt für Integration und Soziales in Analogie der Personalressourcen bei den Kindertagesstätten zusätzliche personelle Ressourcen im Umfang von mind. 2 bis 3 VZÄ notwendig. Weitere Kosten würden für die Aufbauarbeiten sowie die Anpassungen an den Webapplikationen entstehen. Eine Bewilligungspflicht hätte somit auch finanzielle Folgen für den Kanton.

5. Anliegen im Rahmen des Konsultationsverfahrens der Teilrevision FKJV 2024

Während des Konsultationsverfahrens zur Teilrevision der FKJV per 1. Januar 2024 sind verschiedene Eingaben zur Bewilligungspflicht von Spielgruppen erfolgt. Insbesondere die Fach- und Kontaktstelle Spielgruppen Kanton Bern (FKS) sowie der SSLV (Schweizerischer SpielgruppenleiterInnen-Verband) fordern eine Bewilligungspflicht für Spielgruppen. Diese Forderung wird im Rahmen des erwähnten Konsultationsverfahrens auch von kibesuisse unterstützt, die *«bei einer fehlenden Aufsicht und Bewilligung für «Nicht-Kindertagesstätten» die Gefahr sehen, dass insbesondere in Regionen mit hohem Anteil von Familien mit sozialer und oder sprachlicher Indikation vermehrt sporadische «Gratisangebote» mit schlimmstenfalls fragwürdigem pädagogischem Hintergrund genutzt werden (beispielsweise Hütedienste in Shoppingcentern)»*. In anderen Eingaben im Rahmen des Konsultationsverfahrens wird jedoch z.T. eine klare Abgrenzung der bewilligungspflichtigen Angebote zu den Spielgruppen auch explizit begrüsst.

Aufgrund der kontroversen Eingaben wurde auf eine noch höhere Regulierungsdichte und somit auf eine Einführung der Bewilligungspflicht für Spielgruppen im Rahmen der Teilrevision der FKJV verzichtet. Ohnehin besteht für Branchen die Möglichkeit der Selbstregulierung, wie sie auch im Bereich der Spielgruppen vorhanden ist, dies mit entsprechenden Wettbewerbsvorteilen für Anbieter mit Qualitätslabel, da sich diese durch höhere Standards von Wettbewerbern abheben. Eine Regulierung mittels kantonalen Regelungen ist daher nicht zwingend. Es sei zudem darauf hingewiesen, dass die von kibesuisse angeführte soziale und sprachliche Indikation

im Kanton Bern bereits adressiert ist, indem beides im Kita-System vollständig gefördert und finanziert wird.

6. Fazit

Der vorliegende Vorstoss möchte, dass der Regierungsrat die Voraussetzungen schafft, dass Spielgruppen als wichtiges Element im Vorschulbereich anerkannt und systematisch einbezogen werden. In einem ersten Schritt sei deshalb eine Bewilligungspflicht für Spielgruppen einzuführen, damit ein Überblick über die Angebote im Kanton geschaffen und gewisse allgemein gültige Qualitätsanforderungen definiert werden können.

Mit einer Gesetzesänderung könnte grundsätzlich eine Bewilligungspflicht für Spielgruppen eingeführt werden. Der Regierungsrat erachtet die Bewilligungspflicht jedoch nicht als geeignetes Mittel, um einen Überblick über die Angebote im Kanton Bern zu schaffen und um allgemein gültige Qualitätsanforderungen zu definieren.

Wie in Kapitel 4 aufgezeigt, hätte diese Bewilligungspflicht verschiedene nachteilige Folgen. Eine Regulierung der Spielgruppen wäre mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden, jedoch ohne grossen Mehrwert. Der Regierungsrat begrüsst das Anliegen, dass ein Überblick über die Spielgruppenangebote besteht und die Fach- und Kontaktstelle der Spielgruppen die Qualitätsmerkmale des SSLV empfiehlt. Auf dem Familienportal des Kantons Bern besteht ein Link zu den Spielgruppenverzeichnissen der FKS sowie der IG Spielgruppen Schweiz. Die in den Empfehlungen zur Unterstützung und Förderung von Spielgruppen in der Gemeinde aufgeführten Qualitätskriterien haben nach wie vor Gültigkeit. Eltern, die ein weitergehendes Setting als jenes von Spielgruppen wünschen, können auf die Dienstleistungen von Kindertagesstätten zurückgreifen.

7. Antrag an den Grossen Rat

Mit vorliegendem Bericht erachtet der Regierungsrat den Prüfauftrag als erfüllt und beantragt dem Grossen Rat, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen.