

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 252-2014
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2014.RRGR.1174

Eingereicht am: 19.11.2014

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Rufener (Langenthal, SVP) (Sprecher/in)
Gfeller (Rüfenacht, EVP)
Feller (Münsingen, BDP)
Flück (Brienz, FDP)
Zaugg-Graf (Uetendorf, glp)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt: Nein

RRB-Nr.: 569/2015 vom 06. Mai 2015
Direktion: Gesundheits- und Fürsorgedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme als Postulat**



Familienexterne Kinderbetreuung aus einer Hand – Augenmass bei der kantonalen Regulierung

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. im Sinne einer einheitlichen Politik sämtliche Erscheinungsformen der familienexternen Kinderbetreuung in *einem* Gesetz bzw. in *einer* Verordnung über die familienexterne Kinderbetreuung zu regeln
2. soweit möglich auf eine unterschiedliche Steuerung und Organisation von Kitas, Tageseltern und Tagesschulen zu verzichten
3. die Gemeinden mit der Steuerung und mit der Aufsicht über sämtliche Angebote zu beauftragen, die Vorgaben mit Augenmass auszugestalten und auf Detailvorgaben zu verzichten
4. die kantonale Steuerung durch *eine* Direktion vorzusehen
5. das Betreuungsverhältnis massvoll hin zu etwas grösseren Einheiten anzupassen
6. zu gewährleisten, dass als Mitarbeitenden auch solche mit einer niederschweligen Ausbildung angestellt werden können (Stopp der Akademisierung)
7. die Finanzierung nach einem einheitlichen und möglichst einfachen System auszugestalten

Begründung:

Allgemein

Heute ist weitgehend unbestritten, dass es als Ergänzung zur familiären Kinderbetreuung Angebote braucht, die das Ziel verfolgen, Beruf und Familie unter einen Hut zu bringen und gleichzeitig einen Beitrag zur Sozialisierung (Integration) und Erziehung der Kinder zu leisten. Heute sind die verschiedenen Angebote (Kitas mit subventionierten und nichtsubventionierten Plätzen, Tagesstätten, Tagesschulen, Tageseltern) in zahlreichen Erlassen (SHG, ASIV, PAVO, PVO, Volksschulgesetz, Tagesschulverordnung, EG ZGB) geregelt. Unterschiedliche Amtsstellen nehmen die – teilweise sehr detaillierte – Aufsicht wahr (Gemeinden, GEF, JGK, ERZ, KESB), oft nach unterschiedlichen Regeln und Massstäben. Die Regulierungsdichte ist sehr hoch, die kantonale Aufsicht führt nicht selten zu einer Übersteuerung und wird nicht selten als Führung wahrgenommen. Die Unterzeichnenden sind überzeugt, dass mit einer Vereinfachung der Vorgaben, einer Vereinheitlichung der Steuerung und Klärung der Rollen letztlich mehr und bessere Leistungen erstellt werden können, dies im Interesse der Kinder, der Eltern und auch der operativ tätigen Organisationen. Heute sind im Bereich der familienexternen Kinderbetreuung immer häufiger professionelle Organisationen tätig, die aufgrund der vielen Doppelspurigkeiten und Überregulierungen einen zunehmenden bürokratischen Aufwand zu bewerkstelligen haben, der sich nicht länger rechtfertigen lässt. Letztlich geht es um die Regulierung eines einzigen Gegenstandes: die familienexterne Betreuung von Kindern, in welcher Erscheinungsform auch immer. Dabei erscheinen den Unterzeichnenden endlose Diskussionen darüber, welche politischen Ziele mit der familienexternen Kinderbetreuung besonders erreicht werden sollen, nicht zielführend. Wie die Praxis zeigt, lassen sich alle Ziele gleichermassen erreichen, daran soll nichts geändert werden.

Begründung zu Ziffer 1

Die vielfältigen Regulierungen in unterschiedlichsten Erlassen (wie auch die entsprechend Vielfalt an Aufsichtsstellen) kann wohl nur mit der Entstehungsgeschichte der verschiedenen Angebote erklärt werden. Eine einheitliche Regulierung kann nur in einem Gesetzgebungsprozess aus einer Hand erreicht werden. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die Absprache unter den beteiligten Direktionen alles andere als einfach ist, die Begeisterung für Vereinheitlichungen und Vereinfachungen hält sich in engen Grenzen. Ein konzeptioneller Neuanfang bedingt die vollständige Überarbeitung sämtlicher Bestimmungen. Die Regulierung der familienexternen Kinderbetreuung in *einem* Gesetz und *einem* Erlass gewährleistet nicht nur die Vereinheitlichung der Steuerung und der Aufsicht, sondern erleichtert allen Betroffenen die Orientierung im komplexen Regelwerk.

Begründung zu Ziffer 2

Kitas sind in der Regel für Kinder bis und mit dem 6. Lebensjahr zuständig, während die Tagesschule die Kinder ab dem 7. Lebensjahr betreut (wobei die Tagesschulen allenfalls auch Kindergartenkinder betreut). Der Fokus liegt bei der Tagesschule auf der Unter- und Mittelstufe, während es bei der Oberstufe weniger Angebote braucht (ev. Mittagsverpflegung). Im Interesse der Kinder erscheint es unerlässlich, dass das Angebot von Anfang bis zum Schluss aus einer Hand erbracht, gesteuert und beaufsichtigt wird. Es kann nicht sein, dass die Angebote bis und mit dem 6. Lebensjahr ausschliesslich unter dem Gesichtspunkt der institutionellen Sozialhilfe (SHG, ASIV) organisiert werden, während die Angebote für Kinder ab dem 7. Lebensjahr (resp. dort, wo Kindergartenkinder die Tagesschule besuchen, ab dem 4. Lebensjahr) plötzlich der Bildungsgesetzgebung (VSG, Tagesschulverordnung) unterliegen. Das gesellschaftspolitische Anliegen

(welches auch immer) ändert sich zwischen dem 6. und 7. Altersjahr nicht. Eine unterschiedliche Steuerung und Organisation kann ausnahmsweise aufgrund von topo-geografischen oder sozio-demografischen Gegebenheiten gerechtfertigt sein, diesen Unterschieden wäre bei der Umsetzung der Motion Rechnung zu tragen.

Begründung zu Ziffer 3

Heute überlagern sich verschiedene Steuerungs- und Aufsichtsmodelle. Einerseits kommen den Gemeinden diesbezügliche Zuständigkeiten zu, während bei gewissen Angeboten das Jugendamt ebenfalls Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen wahrnimmt, daneben aber auch der GEF gewisse Zuständigkeiten obliegen. Diese Doppelspurigkeiten machen vor allem den operativen Trägerschaften der Angebote das Leben schwer. Zudem verwischen solche Doppelspurigkeiten die Verantwortlichkeiten. Schliesslich hat der Aufwand im Zusammenhang mit der Aufsicht in den letzten 10 Jahren generell enorm zugenommen. Kontrolliert werden insbesondere seitens der JKG nicht nur die Bewilligungsvoraussetzungen (Personalschlüssel, Ausbildungen, Räumlichkeiten, Konzepte), sondern in zunehmendem Mass auch nicht bewilligungsrelevante Punkte wie die Namen sämtlicher Kinder, die in der Kita betreut wurden inkl. der Ein- und Austritte, die Ein- und Austritte der Mitarbeitenden, die Jahresrechnungen, der Inhalt der pädagogischen Konzepte usw.

Das Regulierungskonzept orientiert sich immer noch an der Kita-Leitung (Arbeitnehmerin!) und nicht an der Trägerschaft. Die Bewilligung des Jugendamts wird nicht allein der Trägerschaft des Angebots erteilt, sondern auch der jeweiligen Kita-Leiterin. Die Trägerschaft muss dem Jugendamt betreffend die Betriebsleiterin die folgenden Unterlagen einreichen: Arbeitsvertrag, zwei Referenzen, Lebenslauf, Strafregisterauszug, Betreibungsauszug, Arbeitszeugnisse, Ausbildungen, Ausweis Führungsausbildung, Arztzeugnis & Beglaubigung der Gesundheit, weitergehend alle Arbeitsverträge, Stellenbeschriebe und Pflichtenhefte der Mitarbeitenden, Mietverträge und Hypothekarverträge, Pläne der Räumlichkeiten, Nachweise sämtlicher Versicherungen. Wechselt die Kitaleiterin, erfolgt ein neues Bewilligungsverfahren. In diesem Zusammenhang ist das Folgende interessant: Am 13. Dezember 2013 hat der Nationalrat ein Postulat von Rosmarie Quadranti angenommen, das den Bundesrat beauftragt, zusammen mit den Kantonen die Bürokratie und die Auflagen im Zusammenhang mit der Bewilligung von Plätzen für familienergänzende Betreuung zu prüfen (13.3980 – Postulat «Abbau von bürokratischen Hürden und Vorschriften bei der Kinderbetreuung im ausserfamiliären Bereich»).

Der Kanton soll sich auf eine grobe Regulierung und auf ein wirkungsvolles Controlling beschränken und die Gemeinden mit der Steuerung des Angebots vor Ort beauftragen. Ob die Gemeinden das Angebot selber erstellen oder selbstständige Trägerschaften damit beauftragen, braucht den Kanton nicht zu kümmern, die Gemeinden müssen ihm lediglich Rechenschaft ablegen, ob die Vorgaben eingehalten werden. Die kantonale Aufsicht muss sich auf eine Systemprüfung beschränken, immer verbunden mit der Möglichkeit, bei gravierenden Fällen im Rahmen der Aufsicht über die Gemeinden zu intervenieren.

Begründung zu Ziffer 4

Heute sind mehrere Direktionen mit der Regulierung, Steuerung und Aufsicht über familienexterne Kinderbetreuungsangebote befasst, was eine Vielzahl unterschiedlicher Vorgaben und Steuerungsmechanismen für vergleichbare Sachverhalte nach sich zieht. Die Regulierung und Steuerung der fraglichen Angebote aus einer Hand lässt sich nur verwirklichen, wenn diese Zuständigkeiten einer einzigen Direktion obliegen. Die Erfahrungen in der Praxis zeigen, dass die Koordination zwischen den Direktionen diesbezüglich zu wünschen übrig lässt.

Begründung zu Ziffer 5

Aufgrund des geltenden Rechts verhält es sich so, dass in Tagesschulen bereits ab 11 Kindern eine zweite Betreuungsperson erforderlich ist (Art. 5 Tagesschulverordnung). Bei Kitas sind die Vorgaben noch strenger (Art. 16 ASIV), müssen doch bis zu 12 Kindern stets zwei Betreuungspersonen anwesend sein. Es wäre angezeigt, dieses Betreuungsverhältnis massvoll zu lockern, indem in Tagesschulen eine zweite Betreuungsperson erst ab 13 oder 14 Kindern erforderlich wäre. Auch bei den Kitas wären die Vorgaben massvoll zu lockern. Auch wenn die Verhältnisse und der Auftrag von Tagesschulen und Kitas nicht direkt mit dem Kindergarten verglichen werden können, erscheint es doch merkwürdig, wenn eine Kindergärtnerin bis zu 20 Kinder betreut, während in der Kita und in der Tagesschule ganz andere Betreuungsverhältnisse vorgegeben werden.

Begründung zu Ziffer 6

Es versteht sich von selbst, dass die Betreuungsangebote professionell geführt werden müssen. Die Anforderungen an die Leitungen und das Personal der Betriebe sind deshalb zu Recht sehr streng. Es muss indessen gewährleistet sein, dass Mitarbeitende mit einer entsprechenden Berufslehre angestellt werden können. In der Praxis bewähren sich diese Berufe (Kleinkinderzieherin, Fachfrau Betreuung Kinder, Betriebsleiterin). Es gibt keinen Grund, daran etwas zu ändern. Es darf nicht sein, dass immer strengere Vorschriften bezüglich der Mitarbeitenden dazu führen, dass das gesamte Personal am Schluss aus Akademikerinnen und Akademikern besteht. Es ist ein wichtiges Ziel, auch niederschwellig ausgebildetes Personal in den Betreuungsangeboten einsetzen zu können. Eine abgeschlossene Berufslehre im Betreuungsbereich muss auch in Zukunft genügen. Im Gegenteil müssten wie im Gesundheitswesen und Sozialbereich niederschwellige Attestausbildungen gefördert werden. Einerseits ist dies gesellschaftspolitisch sinnvoll, andererseits ist in den nächsten Jahren mit einer Personalknappheit in diesem Bereich zu rechnen. Nicht ausser Acht gelassen werden darf schliesslich, dass eine allfällige Akademisierung die Kosten für die Betreuungsangebote weiter ansteigen lässt, obwohl diese heute schon ein hohes Niveau aufweisen.

Begründung zu Ziffer 7

Heute ist die Finanzierung je nach Angebot unterschiedlich geregelt. Es ist anzustreben, die Finanzierung dieser Angebote einheitlich auszugestalten. Zudem ist im Detail zu regeln, wie bei kommunalen Selbsthalten genau vorzugehen ist, diesbezüglich gibt es heute grosse Unterschiede, die in der Praxis zu teilweise erheblichen bürokratischen Hürden führen, namentlich für die Trägerschaften von Angeboten.

Antwort des Regierungsrates

Die Motion bezweckt eine vollständige Neuorganisation im Bereich der familien- und schulergänzenden Betreuungsangebote: Die Thematik soll in einem Gesetz geregelt werden, die Organisation gleich und durch nur eine Direktion erfolgen. Die Aufsicht soll durch die Gemeinden wahrgenommen werden, wobei der Kanton auf Detailvorgaben verzichten soll. Zudem soll die Finanzierung vereinheitlicht werden. Weiter will die Motion eine Akademisierung beim Betreuungspersonal verhindern sowie den Betreuungsschlüssel massvoll nach oben anpassen.

Der Regierungsrat ist mit einer Vereinheitlichung als Stossrichtung im Grundsatz einverstanden. Allerdings beantragt er die Annahme als Postulat, da der Handlungsbedarf aus Sicht des Regierungsrats vor allem bezüglich der Kindertagesstätten gegeben ist und er bezüglich der Tageschulen daher keine grundsätzlichen Änderungen vornehmen möchte. Ebenfalls für die Annahme als Postulat spricht, dass bezüglich der Kindertagesstätten geprüft werden muss, wie die Anliegen des Motionärs umgesetzt werden können.

Zu den Ziffern 1-4 und 7

Durch die Regelung des Bereichs der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung in verschiedenen Erlassen und die Steuerung durch drei Direktionen besteht ein grosser Bedarf zur Pflege der zahlreichen Schnittstellen. Trotz der unternommenen Bemühungen (z.B. gemeinsame Anpassung des Tarfsystems durch GEF und ERZ, Studie der JGK und der GEF zu den Qualitätsvorgaben) zur Vereinheitlichung ist es bisher auch aus Sicht des Kantons nicht zufriedenstellend gelungen, die Aufsicht und in geringerem Mass das Tarfsystem zu vereinheitlichen. Zudem entstehen notgedrungen Doppelspurigkeiten, da sehr ähnliche Aufgaben (z.B. Beratungen zum Tarfsystem, Aufsicht, Erlassen von Qualitätsvorgaben) in verschiedenen Direktionen wahrgenommen werden.

Bezüglich der **Kindertagesstätten** ist die JGK für die Bewilligung und Aufsicht der privaten Angebote zuständig, mit dem Fokus, das Wohl der Kinder sicherzustellen und Gefährdungen zu vermeiden. Die GEF ist für die Finanzierung, Aufsicht und Qualität der subventionierten Angebote zuständig. In diesem System gibt es folglich Doppelspurigkeiten, da die grundlegenden Qualitätsvorschriften natürlich für jede Art von Kindertagesstätte relevant sind. Im Bereich der Kindertagesstätten hat zudem in den letzten Jahren die Entwicklung stattgefunden, dass in vielen Institutionen private und subventionierte Plätze angeboten werden. Eine strikte Zuordnung zu nur einer Direktion ist somit nicht mehr möglich, zahlreiche Kitas und die meisten Trägerschaften sind mit beiden (Aufsichts-)Systemen konfrontiert. Mit der Einführung von Betreuungsgutscheinen verschärft sich diese Problematik.

Aus den genannten Gründen ist es sinnvoll, wenn die Vorgaben vereinheitlicht, wo möglich vereinfacht und idealerweise in einem Gesetz, bzw. einer Verordnung abgebildet und von einer Direktion bearbeitet werden. Die Regierung schlägt vor, unter der Federführung der Gesundheits- und Fürsorgedirektion ein interdirektionales Projekt zu lancieren mit dem Ziel, mit einem kurzen Zeithorizont und pragmatisch einen Lösungsvorschlag für die vom Motionär gewünschte Vereinheitlichung und Vereinfachung sowie der Zusammenführung der familienergänzenden Betreuung von GEF und JGK zu erarbeiten. Frühestens könnte die neue Organisation gleichzeitig mit der Einführung der Betreuungsgutscheine per 2018, welche eine Revision der Verordnung über die Angebote zur sozialen Integration und Anpassungen im Sozialhilfegesetz notwendig macht, umgesetzt werden. Einerseits sollen die Erkenntnisse aus der Evaluation der Betreuungsgutscheine in der Stadt Bern in das Projekt einfließen, andererseits ist für die Umsetzung des vom Motionär gewünschten Anliegens darüber hinaus notwendig, eine Auslegeordnung der verschiedenen gesetzlichen Regelungen im Bereich der familienergänzenden Betreuung, der Zuständigkeiten und bestehenden fachlichen Grundlagen zu machen und darauf basierend den Lösungsvorschlag abzuleiten. Die allenfalls erforderliche Koordination mit dem Projekt „ergänzende Hilfen zur Erziehung“ muss ebenfalls sichergestellt werden.

Im Bereich der **Tagesschulen** fand in den letzten Jahren ein markanter Ausbau statt. Dieser war nur möglich, indem im Jahr 2008 im Volksschulgesetz eine entsprechende Gesetzesgrundlage geschaffen und die Finanzierung gesichert werden konnte. Zuvor waren schulergänzende Angebote und die subventionierten Kindertagesstätten in der Verordnung über die Angebote zur so-

zialen Integration (ASIV) geregelt. Die beschränkten Mittel, die in dem Bereich zur Verfügung stehen, hätten den auch durch Harmos notwendig gewordenen Ausbau nicht ermöglicht. Die Tagesschulen sind heute Teil der Schule. Diese Einheit aufzubrechen macht daher sachlich wenig Sinn. Die Schnittstellen zum familienergänzenden Bereich – wie das Tarifsystem, Qualitätsvorgaben, das Ziel, Kontinuität von pädagogischer Förderung in Betreuungssettings sicherstellen zu können und neu auch Kitas, welche einen Kindergarten anbieten – müssen aber weiterhin kontinuierlich bearbeitet werden, um eine möglichst grosse Einheitlichkeit und gute Funktionalität des Systems zu erreichen.

Ziffer 5

Die vom Forschungsbüro Ecoplan verfasste Studie zur Qualität und zu den Betreuungsplätzen im Kanton Bern hat gezeigt, dass die Qualitätsvorgaben im Kanton Bern im nationalen und internationalen Durchschnitt liegen. Das Konzept frühe Förderung des Kantons betont, wie wichtig die gute Qualität ist, um Förderungsprozesse zu ermöglichen. Ein wichtiges Merkmal für Qualität ist der Betreuungsschlüssel. Im März 2014 hat der Grosse Rat eine Motion, welche grössere Gruppen in schulergänzenden Angeboten forderte, deutlich abgelehnt.¹ Die Regierung sieht entsprechend keinen Handlungsbedarf, schlägt aber vor, einen konkreten Punkt zu prüfen: Im Rahmen der Revision der ASIV wurde die Sonderregelung abgeschafft, welche ermöglichte, dass in Gruppen mit Kindern über 4 Jahren auf die zweite Betreuungsperson verzichtet werden kann. Dies in der Annahme, dass es mit dem Ausbau der Tagesschulen kaum mehr solche Gruppen geben wird. Allerdings werden solche Gruppen weiterhin angeboten, weshalb eine Wiedereinführung der Regelung geprüft werden sollte.

Ziffer 6

Eine Attestausbildung im Bereich Kinderbetreuung ist auch aus Sicht der Regierung prüfenswert. Aktuell ist keine tertiäre Ausbildung für die Mitarbeit in einer Kindertagesstätte notwendig, eine Änderung ist diesbezüglich aktuell nicht geplant.

An den Grossen Rat

¹ Motion 029-2014 von Sabine Geissbühler-Strupler „Sparmassnahmen ohne Qualitätseinbusse beim Bildungsauftrag: Tagesschularrufe müssen nach oben angepasst und die Gruppengrösse angehoben werden“