



Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion  
Amt für Integration und Soziales

## Auslegeordnung zur Situation im Kita-Bereich

### Ausgangslage

Die familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton Bern wurden in den letzten Jahren von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Die Einführung des Betreuungsgutscheinsystems im August 2019 und die Anschubfinanzierung der Kitas durch den Bund haben die Kitalandschaft in den letzten Jahren geprägt.

Seit dem 1. Januar 2022 ist die Verordnung über die Leistungsangebote der Familien-, Kinder- und Jugendförderung (FKJV)<sup>1</sup> die geltende Rechtsgrundlage für Kindertagesstätten im Kanton Bern. Die seit Inkrafttreten der FKJV geltenden Vorgaben für Kindertagesstätten geben den Kita-Betreibern einerseits mehr Spielraum, andererseits sollen sie die Qualität der Betreuung in Kindertagesstätten gewährleisten. Zusammen mit der schon früher erfolgten Einführung von Betreuungsgutscheinen führen die Liberalisierungen dazu, dass sich die Kitas verstärkt unternehmerisch ausrichten müssen.

Nicht bei allen Kitas verläuft diese Neuausrichtung reibungslos. In diversen Schreiben an die Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (GSI) haben Vertreterinnen und Vertreter von Trägerschaften auf bestehende Herausforderungen bezüglich der konkreten Umsetzung der FKJV hingewiesen. Die Vertretenden der Kitas wünschen sich aufgrund des wahrgenommenen Fachkräftemangels einen grösseren Spielraum. Die bestehenden Qualitätsstandards für die Betreuung von Kindern in den Kitas sollen jedoch auch mit der neu eingeführten FKJV grundsätzlich beibehalten werden und dabei das Wohl der Kinder im Vordergrund stehen.

Die GSI ist daher aktuell im Austausch mit Leistungserbringenden sowie Interessensvertreterinnen und -vertretern des Bereichs der familienergänzenden Kinderbetreuung, analysiert einen allfälligen Handlungsbedarf und zeigt sich offen gegenüber der Anpassung einzelner Vorgaben gemäss FKJV.

### Auslegeordnung

Die untenstehende Auslegeordnung soll die aktuelle Situation im Kita-Bereich in einen grösseren Kontext stellen.

### ***Breit abgestützter politischer Auftrag***

Die in der FKJV verankerten Änderungen gehen massgeblich auf die vom Grossen Rat mit grosser Mehrheit überwiesene Motion 018-2020 Veglio<sup>2</sup> zurück, die den Regierungsrat beauftragte, die Betreuung und Förderung der Kinder durch qualifiziertes Fachpersonal konsequent sicherzustellen. Die Motio-

<sup>1</sup> Verordnung vom 24. November 2021 über die Leistungsangebote der Familien-, Kinder- und Jugendförderung (FKJV; BSG 860.22)

<sup>2</sup> Motion 018-2020 Veglio. «Qualität in Berner Kitas sichern»

närinnen stellten unter anderem fest: «Die minimalen Vorgaben des Kantons an das Kita-Personal werden den unterschiedlichen Anforderungen nicht gerecht [...]. Sie sind auch im interkantonalen Vergleich tief.»

### ***Rückmeldungen aus der Konsultation für eine weitere Verschärfung der Vorgaben bzw. gegen die vorgeschlagenen Lockerungen der GSI***

Verschiedene Verbände, Parteien, Gemeinden und Direktionen haben sich in der Konsultation zur FKJV für verschiedene Verschärfungen bzw. gegen vorgeschlagene Lockerungen ausgesprochen:

- Die Oda Soziales Kanton Bern, OrTra Santé Social, ARDIPE und die Bildungs- und Kulturdirektion (BKD) forderten, **die Lernenden im Betreuungsschlüssel** gar nicht zu berücksichtigen. Die Gemeinde Wohlen und der VPOD wollten sie erst ab dem 3. Jahr berücksichtigen. Die Stadt Bern stellte den Antrag, dass Lernende ab dem 2. Jahr nur zu 50% dem Betreuungsschlüssel angerechnet werden können. Die Berücksichtigung der Lernenden schmälere die die Qualität und beeinträchtigte die Sicherheit in der Betreuung. Auch bestehe die Gefahr einer Überforderung der Lernenden. Die GSI berücksichtigte die Rückmeldung teilweise. Lernende unter 25 Jahren können erst ab dem 2. Lehrjahr zum Betreuungsschlüssel gezählt werden, stets ist ein ausreichender Lern- und Erfahrungsstand erforderlich. Diese Altersgrenze von 25 Jahren entspricht dem üblichen Alter für eine Nachholbildung.
- Von Avenir Social, der SP Kanton Bern, den Gemeinden Ostermundigen, Bern, Burgdorf, Herzogenbuchsee, Huttwil, dem Trägerverein Kinderhut, Oda Soziales Kanton und dem VPOD wurde gefordert, dass Kinder bis 18 Monate im Betreuungsschlüssel mit **1,5 Plätzen berücksichtigt werden**. Sowohl die alte als auch die neue Regelung setzen **die Grenze bei 12 Monaten an**. Die GSI sprach sich bezüglich einer aktuellen Motion 055-2021 Bütikofer<sup>3</sup> zum Thema v.a. aus finanziellen Gründen dafür aus, auf die Anpassung zu verzichten. Aktuell werden Kinder unter 12 Monaten mit 1,5 Plätzen berücksichtigt.
- Die **Erhöhung der Gruppengrösse auf 7 Kinder** wurde von den Städten Bern, Biel, Burgdorf, und Langenthal, den Gemeinden Wohlen, Herzogenbuchsee, Muri, sowie von den Grünen Bern, der SP Kanton Bern, kibesuisse, OrTra Santé Social, Ardipe, Trägerverein Kinderhut, VPOD, Avenir Social, Oda Soziales Kanton Bern sowie der BKD und der Direktion für Inneres und Justiz (DIJ) abgelehnt. Befürchtet wurde eine Qualitätseinbusse bei der Betreuung. BKD und DIJ wollten am bisherigen Betreuungsverhältnis 1:6 festhalten, u. a. mit der Begründung, dass ein unmittelbarer Effekt, wenn weniger Mitarbeitende einer Gruppe zur Verfügung stehen, eine Überlastung der Mitarbeitenden wäre, was zu einer erhöhten Fluktuation führen würde. Dies wiederum würde sich negativ auf die Betreuungskontinuität auswirken.

Die GSI lehnte die Stellungnahmen ab und hielt an der Anpassung grundsätzlich fest. Dies im Hinblick darauf, einen Anstieg der Kosten und folglich eine Belastung der Eltern und gegebenenfalls mittelfristig auch der öffentlichen Hand zu vermeiden. Um zu verhindern, dass Kitas diese Flexibilisierung dazu nutzen, um das Betreuungspersonal in allen Gruppen zu reduzieren, gilt der Betreuungsschlüssel von 1:7 zwar pro Gruppe (Art. 15 Abs. 1 FKJV), doch wurde neu ein zusätzlicher Absatz eingefügt, der über die gesamte Kita hinweg einen Betreuungsschlüssel von 1:6 (wie bisher) festschreibt (Art. 15 Abs. 2). Damit wird die Flexibilisierung klar auf Gruppenebene beschränkt und Missbrauch verhindert.

- Die Stadt Bern, die Gemeinde Ostermundigen, kibesuisse und der VPOD haben die Reduktion der **minimalen beispielbaren Fläche** pro Kind von 5 auf 4 m<sup>2</sup> moniert. Die GSI berücksichtigte die Rückmeldung nicht. Betriebe wie pop e poppa fordern noch weniger (3 m<sup>2</sup>), 4 m<sup>2</sup> scheinen daher ein vertretbarer Kompromiss zu sein.

<sup>3</sup> Motion 055-2021 Bütikofer, «Kindgerechte Betreuung und Abgeltung für Babys und Kleinkinder in Kitas und bei Tageseltern»

Es muss angenommen werden, dass die Berücksichtigung einiger dieser Anliegen den Bedarf der Kitas nach voll ausgebildetem Personal erhöht hätte.

### **Vergleich ASIV/Richtlinien KJA – FKJV**

*Bemerkung:* Eine detaillierte Gegenüberstellung ist schwierig, da die FKJV mit der Verordnung über die Angebote zur sozialen Integration (ASIV)<sup>4</sup>, Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO)<sup>5</sup> und den Richtlinien des Kantonalen Jugendamtes (KJA)<sup>6</sup> verglichen werden müsste. Wenn etwas nicht in der ASIV geregelt war, wurde auf die KJA-Richtlinien verwiesen. Die ASIV war nur für einen Teil der Kitas die verbindliche Grundlage.

- **Besitzstandwahrung gem. Art. 13 Abs. 1 Bst. d FKJV**
  - Personen, die am 1. Januar 2022 über einen unbefristeten Arbeitsvertrag mit der Kindertagesstätte verfügen, können Gruppen nach Massgabe der Leitung alleine betreuen, es muss aber immer eine qualifizierte Person im Sinne von Art. 13 Abs. 1 Bst. a FKJV in unmittelbarer Nähe anwesend sein.
- **Liste der anerkannten Ausbildungen wurde erweitert**
  - Nach Art. 18 ASIV zählten nur Fachfrauen oder Fachmänner Betreuung mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis (EFZ; Fachrichtung Kinderbetreuung) oder einer gleichwertigen Ausbildung zum Betreuungsschlüssel. Je nach Angebot und Alter der betreuten Kinder kamen dafür Kleinkindererzieher(innen), Kindergärtner(innen), Lehrer(innen) oder Sozialpädagoginnen und –pädagogen in Frage. Damit wurde sichergestellt, dass die ausgebildeten Personen spezifisch auf Kinder ausgerichtete Kenntnisse erworben haben.
  - Neu werden alle drei Fachbereiche der Betreuung FaBe Kinder, FaBe Menschen mit Beeinträchtigung und FaBe Menschen im Alter sowie diejenigen Ausbildungsabschlüsse als gleichwertige Ausbildung anerkannt, die auch anerkannt sind, um Lernende zur Fachfrau oder Fachmann Betreuung (alle Fachrichtungen) als Berufsbildnerin oder Berufsbildner anzuleiten. Diese sind in den Empfehlungen von Savoir Social (Schweizerische Dachorganisation der Arbeitswelt Soziales) festgehalten.
  - Zum Betreuungsschlüssel zählen nach Art. 13 Abs. 1. Bst. c FKJV neu auch Personen, die eine Ausbildungsvereinbarung abgeschlossen haben mit dem Ziel, über ein Äquivalenzverfahren ein EFZ zu erlangen (bei ausreichendem Lern- und Erfahrungsstand und frühestens ab Beginn des Ausbildungsverhältnisses, bei Personen unter 25 Jahren zudem frühestens ab einem Jahr berufsspezifischer Arbeitserfahrung).

Der Definitionsspielraum, was zu den anerkannten Ausbildungen gemäss Art. 13 Abs.1 Bst. a, b und c FKJV gehört, ist relativ gross und führt auch in Zusammenhang mit den im Art. 16 FKJV gesetzten Schranken zu Unklarheiten.
- **Einbezug von Lernenden in den Betreuungsschlüssel**
  - Nach Art. 13 Abs. 1 Bst. b FKJV können, Lernende oder Studierende, wenn sie mindestens 25 Jahre alt sind, im 1. Lehr- oder Studienjahr bei ausreichendem Lern- und Erfahrungsstand an den Betreuungsschlüssel angerechnet werden. Lernende, die jünger als 25 Jahre alt sind, können erst ab dem 2. Lehrjahr zum Betreuungsschlüssel gerechnet werden. Vorher gelten sie nicht als qualifiziertes Personal und können keine Betreuungsverantwortung übernehmen. In vielen anderen Kantonen werden Lernende im Betreuungsschlüssel nicht berücksichtigt. In

<sup>4</sup> Verordnung vom 2. November 2011 über die Angebote zur sozialen Integration (ASIV; BSG 860.113)

<sup>5</sup> Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO; 211.222.338)

<sup>6</sup> Richtlinien für die Bewilligung privater Kindertagesstätten (fks-be.ch)

- den Westschweizer Kantonen können nur Personen mit einer Ausbildung auf HF-Niveau (Erzieher) im Betreuungsschlüssel berücksichtigt werden, Personen mit einer Berufsausbildung (FaGe) hingegen nicht.
- Betreuungsschlüssel pro Gruppe: Nach Art. 16 ASIV wurden **für die gesamte Kita** bis zu 12 Plätze zwei Betreuungspersonen benötigt, davon mind. eine ausgebildet. Für 13 bis 18 Plätze wurden drei Betreuungspersonen benötigt, davon mind. zwei ausgebildete.
  - Vorgaben zum Betreuungsschlüssel pro Gruppe wurden in der ASIV nicht gemacht. Art. 15 Abs. 1 FKJV schreibt nun vor, dass **pro Gruppe** für 1 bis 5 Plätze eine qualifizierte Person, für 6 bis 14 Plätze zwei qualifizierte Personen benötigt werden. Für zusätzliche 1 bis 7 Plätze wird jeweils eine qualifizierte Person benötigt.  
Nach Art. 15. Abs. 2 FKJV werden für die **gesamte Kindertagesstätte** für die Betreuung der Kinder mindestens für 1 bis 5 Plätze eine qualifizierte Person, für 6 bis 12 Plätze zwei qualifizierte Personen benötigt. Für zusätzliche 1 bis 6 Plätze wird jeweils eine qualifizierte Person benötigt.
  - Nach ASIV konnten Personen ohne spezifische Ausbildung (Lernende, Praktikant\*innen, Zivildienstleistende etc.) zum Betreuungsschlüssel gezählt werden (bspw. für 12 Plätze eine ausgebildete Person und eine ohne spezifische Ausbildung). Mit den Vorgaben zum Betreuungsschlüssel (Art. 13 FKJV) ist dies nun nicht mehr möglich. Nicht spezifisch qualifizierte Personen (Praktikantinnen, Lernende ohne Betreuungsverantwortung, Seniorinnen, Zivis usw.) können selbstverständlich weiterhin angestellt werden. Sofern sie nicht über einen der anerkannten Abschlüsse verfügen, dürfen sie aber keine Betreuungsverantwortung übernehmen, d.h. sie dürfen nicht zum Betreuungsschlüssel gezählt werden (vgl. Art. 15 FKJV).
  - Kinder ab der 3. Klasse werden neu nur noch mit 0.5 Plätzen (vorher 0.75 Plätze) berücksichtigt.
- **Leitung:**
    - Mindestpersonalbedarf für Leitung: Für Kitas mit einer Bewilligung des KJA galt ein Mindestpersonalbedarf für die Leitung. Für die Berechnung der benötigten Stellenprozente für Leitungsaufgaben wurde auf die Empfehlungen von kibesuisse abgestützt. In der FKJV wurde auf verbindliche Vorgaben verzichtet.
    - Eignung und fachliche Voraussetzungen Leitung: 3 Jahre Berufserfahrung wurden übernommen aus den KJA-Richtlinien. Der Nachweis über die Führungskompetenz wurde in der FKJV mit 300 Lernstunden präzisiert.
  - **Fläche:**
    - In den Bewilligungsrichtlinien wurde eine nutzbare Fläche pro Kind von mindestens 5 m<sup>2</sup> vorgeschrieben. In der FKJV wird eine minimale beispielbare Innenraumfläche von 4 m<sup>2</sup> pro Kind vorgeschrieben. In denselben Räumlichkeiten können deshalb mehr Kinder betreut werden.

### **Auslastung der Kitas**

Bereits heute lassen sich positive Effekte des Gutscheinsystems feststellen. So konnten z. B. Wartelisten für Kitaplätze abgebaut werden und mehr Familien, die einen vergünstigten Betreuungsplatz benötigen, einen solchen auch erhalten. Auch zeigt sich, dass der Markt spielt: Als Folge des die Nachfrage übersteigenden Angebots an Plätzen haben erste Kitas in Bern und in Biel ihren Betrieb eingeschränkt bzw. geschlossen. Es gibt Hinweise, dass die von manchen Betrieben möglicherweise geltend gemachten ungedeckten Kosten nicht auf die Änderung der Vorgaben zurückzuführen sind, sondern vielmehr daraus resultieren könnten, dass nicht mehr, wie bis vor wenigen Jahren der Fall, alle Kitas vollständig belegt sind. Diese Entwicklung kann auch eine Folge der Corona-Pandemie sein, die teilweise dazu geführt hat,

dass andere Betreuungsmodelle gefunden werden mussten, die nun über die Pandemie hinaus beibehalten werden. Bei gleichbleibenden Personal- und Infrastrukturkosten kann dies dazu führen, dass ein kostendeckender Betrieb bei gleichbleibenden Tarifen nicht mehr möglich ist. Aktuell zeigt sich jedoch, dass nach dieser Corona-Phase tendenziell der Bedarf an Kitaplätzen wieder steigt.

## **Fazit**

Die seit 1. Januar 2022 geltenden Anforderungen an Kitas entsprechen einem breit abgestützten politischen Auftrag. Von verschiedenen Seiten kamen im Rahmen der Ausarbeitung der FKJV sogar Forderungen, die Vorgaben zu verschärfen. Auch im interkantonalen Vergleich sind die Anforderungen an Kitas im Kanton Bern weiterhin eher tief.

Es zeigt sich ausserdem, dass die Kitas mit der neuen Regelung in einzelnen Bereichen auch über mehr Handlungsspielraum verfügen als bisher. So wurde die Liste der anerkannten Ausbildungen markant erweitert. Der Direkteinstieg in die Branche ist für viele Personen möglich, bei anderen müssen vorhandene Erfahrungen und Kompetenzen in einem Qualifikationsverfahren nachgewiesen werden, wobei sie schon während dem Verfahren zum Betreuungsschlüssel zählen.

Vor diesem Hintergrund kann der Kanton die geltenden Anforderungen nicht ohne Vorliegen von handfesten Fakten, die einen Handlungsbedarf nachweisen, anpassen. Allerdings zeigt sich in der Praxis, dass der vorgegebene Betreuungsschlüssel für Gruppen in Verbindung mit Art. 15 FKJV in einigen Kitas zu Schwierigkeiten führt. Die Kitas empfinden die Vorgaben eines Betreuungsschlüssels für Gruppen als einen zu grossen Eingriff in die eigenverantwortliche Betriebsführung.

Die aktuelle Teilrevision FKJV wird daher genutzt, um punktuelle Anpassungen bezüglich Anforderungen an die Kitas, beispielsweise hinsichtlich Betreuungsschlüssel, zu prüfen. Werden Verordnungsanpassungen vorgenommen, durchlaufen diese im Frühling 2023 das Konsultationsverfahren. Eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen ist frühestens auf den 1. Januar 2024 möglich. Die FKJV bildet für alle Kitas im Kanton Bern nach wie vor die geltende Rechtsgrundlage.