



Regierungsrat

Luzern, 2. Juni 2020

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 185

Nummer: A 185
Protokoll-Nr.: 599
Eröffnet: 27.01.2020 / Gesundheits- und Sozialdepartement i.V. mit Bildungs- und Kulturdepartement

Anfrage Bucher Noëlle und Mit. über die Qualitätssicherung in Spielgruppen (A 185)

Vorbemerkung

Spielgruppen sind Angebote für Kinder im Alter ab ca. 2.5 Jahren bis zum Kindergarten Eintritt. Die Kinder treffen sich in Gruppen in der Regel ein- bis zweimal wöchentlich für zwei bis vier Stunden zum gemeinsamen Spielen. Eine Gruppe umfasst etwa 8 – 10 (max. 12) Kinder. Die Kindergruppen sind konstant und die Anmeldung verbindlich. Allen Spielgruppen ist gemeinsam, dass sie Kindern vor dem Kindergarten ganzheitlich in Spiel, Gestalten und Begegnen umfassende Erfahrungsfelder ermöglichen. Einige Spielgruppen haben sich auf einen Bereich besonders spezialisiert wie zum Beispiel die Frühe Sprachförderung oder Wald- oder Naturspielgruppen.

Gemäss § 8 Absatz 1n des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG-ZGB; SRL Nr. 200) beziehungsweise § 1 Absatz 1c der kantonalen Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (SRL Nr. 204) ist die jeweilige Standortgemeinde für die Erteilung und den Widerruf der Bewilligungen zur Führung von Kinderkrippen, Kinderhorten und dergleichen zuständig. Zur Klärung für die Erteilung von Bewilligungen nach § 1 Absatz 1c der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern bzw. Artikel 13 Absatz 1 lit. b der bundesrätlichen Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO; SR 211.222.338) wurden vom Justiz- und Sicherheitsdepartement mit Schreiben vom 7. November 2005 folgende Empfehlungen gemacht, welche auch heute noch Gültigkeit haben:

- "mehrere Kinder" bedeutet "mehr als fünf Kinder unter zwölf Jahren"
- "regelmässig" heisst für Kinderkrippen, Horte, Spielgruppen usw. "während mindestens fünf Halbtagen pro Woche geöffnet"

In diesem Schreiben wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Spielgruppen grundsätzlich der PAVO und damit der Aufsicht des Gemeinderats unterstehen. Oft erfüllen diese jedoch die oben genannten quantitativen Voraussetzungen nicht und benötigen keine eigentliche Bewilligung. Den Gemeinden wird in diesem Schreiben empfohlen, die bestehenden Angebote möglichst vollständig zu erfassen. Denn auch die nichtbewilligungspflichtigen Animations- oder Betreuungsangebote für kleine Kinder können sich quantitativ entwickeln oder besondere Risiken für die Kinder mit sich bringen. Weiter wird darauf hingewiesen, dass es Sache des Gemeinderats sei, derartige Angebote im Auge zu behalten und wenn nötig von Amtes wegen tätig zu werden.

Einzelne Luzerner Gemeinden stellen Betriebsbewilligungen für ihre Spielgruppe aus, wenn die Spielgruppe mehrere Kindergruppen führt und das Gesamtangebot fünf Halbtage pro Woche übersteigt. Mit einer solchen Bewilligung können Gemeinden zum Beispiel Vorgaben

betreffend Bau- und Brandschutzbestimmungen, Versicherung oder Qualitätsauflagen nach dem Schweizer Spielgruppen-LeiterInnen Verband (SSLV) verbinden. Ebenso haben diese Gemeinden den Aufsichtsprozess der Spielgruppen verbindlich festgelegt. Verschiedene Luzerner Gemeinden kennen mindestens eine Meldepflicht für Spielgruppen. Die Stadt Luzern zum Beispiel verbindet die Meldepflicht mit Rechten und Pflichten, welche Spielgruppen haben.

Mit dem Ziel, einen Überblick über den Bestand an Kinderbetreuungsmöglichkeiten im Kanton zu erhalten, beauftragte die Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) Interface Politikstudien Forschung Beratung in Luzern 2012 zum ersten Mal mit einer flächendeckenden Datenerhebung bei allen (Betreuungs-)Angeboten für Kinder im Vorschulalter (Kindertagesstätten [Kitas], Spielgruppen, Tagesfamilien). 2017 wurde diese Erhebung wiederholt.

Auf der Basis der Erhebung aus dem Jahr 2017 verfügen wir über gewisse aktuellere Erkenntnisse zu den Spielgruppen im Kanton Luzern, welche teilweise zur Beantwortung dieser Anfrage beigezogen werden können.

Gemäss der Erhebung aus dem Jahr 2017 verteilen sich 126 Spielgruppen im Kanton Luzern auf insgesamt 70 Gemeinden. Spielgruppen sind meist ein Angebot eines Vereins oder einer einfachen Gesellschaft. Eine Spielgruppenleiterin verdient im Mittel rund 30 Franken pro Stunde. Für den Besuch einer Spielgruppe bezahlen die Eltern durchschnittlich 7.30 Franken pro Kind und Stunde. Die Kosten von Spielgruppen werden in der Regel von den Elternbeiträgen getragen. Einige Gemeinden beteiligen sich an Miete bzw. stellen Räumlichkeiten zur Verfügung. Im Rahmen der Stärkung der Angebote der Frühen Förderung und insbesondere auch zur Stärkung der Frühen Sprachförderung sind einige Gemeinden im Kanton Luzern in den letzten Jahren dazu übergegangen, Spielgruppen als eigenes Angebot zu führen und das Personal der Spielgruppen anzustellen bzw. Leistungsvereinbarungen mit Spielgruppen abzuschliessen. Die einzelnen Fragen können wir wie folgt beantworten:

Zu Frage 1: Welchen Stellenwert misst der Regierungsrat den Spielgruppen bei der Umsetzung der frühen Förderung (frühe Sprachförderung, Früherkennung), aber auch im Bereich des Kantonalen Integrationsprogramms 2018–2021 (KIP) oder in der Elternbildung bei?

Der Regierungsrat erachtet die Spielgruppen als wertvolle Angebote für Vorschulkinder. Spielgruppen unterstützen die Kinder in ihrer sozialen, emotionalen, kognitiven, körperlichen und psychischen Entwicklung. Im Mittelpunkt steht das Spiel und das Zusammensein in einer konstanten Kindergruppe. Die Spielgruppen sind auch wichtige Akteure in der Elternbildung. Sie fördern Elternkontakte / Elternbildung, in dem sie Eltern in die Spielgruppenarbeit einbeziehen sowie Austauschgefässe wie Elternabende, Elternveranstaltungen und Elterngespräche anbieten. Die Spielgruppe ist für Kinder und Eltern mit Migrationshintergrund ein wichtiger Schritt zur Integration, ebenso für Kinder mit besonderen Bedürfnissen. Die Spielgruppe erleichtert den Start in den zukünftigen Schulalltag für alle Kinder und leistet einen Beitrag zur Chancengerechtigkeit.

Im Rahmen der frühen Sprachförderung gemäss § 55 des Volksschulbildungsgesetzes (SRL 400a) können die Gemeinden Kinder mit unzureichenden Deutschkenntnissen verpflichten, ein Jahr vor dem obligatorischen Schuleintritt ein Angebot der Frühen Sprachförderung zu besuchen. Die Frühe Sprachförderung wird vom Kanton finanziell unterstützt, sofern bestimmte Richtlinien eingehalten werden. In den verschiedenen vorgesehenen Modellen der Dienststelle Volksschulbildung (DVS) zur Umsetzung der Frühen Sprachförderung, nehmen die Spielgruppen eine wichtige Rolle ein: Sie begleiten bereits Kinder vor dem freiwilligen Kindergartenjahr im Alter von 3 bis 4 Jahren und somit in einer sensiblen Zeit für die Sprachentwicklung. Zudem profitieren die Kinder mit dem Besuch einer Spielgruppe oder einer Kita auch länger von den Sprachfördermassnahmen.

Im Rahmen des Kantonalen Integrationsprogramms (KIP) unterstützt der Kanton die Aus- und Weiterbildung von Spielgruppenleiterinnen im Bereich Frühe Sprachförderung und zum Thema Elternzusammenarbeit finanziell. Zudem werden die Gemeinden, welche die frühe Sprachförderung gemäss §55 des Volksschulbildungsgesetzes umsetzen, finanziell bei der Erarbeitung eines Konzepts zur Frühen Sprachförderung unterstützt. Diese beiden Massnahmen sollen dazu dienen, die Spielgruppen als wichtige Akteure in der frühen Förderung zu stärken.

Im Sinn der Früherkennung bietet der Heilpädagogische Früherziehungsdienst der DVS ein Beratungstelefon für Spielgruppenleiterinnen und Kitas an.

Zu Frage 2: Existieren im Kanton Luzern Qualitätskriterien für Spielgruppen? a. Falls ja: Wird deren Einhaltung überprüft? Durch wen? In welcher Frequenz? B. Falls nein: Wie steht der Regierungsrat dazu, zukünftig Qualitätskriterien für Spielgruppen festzulegen und anzuwenden?

Es existieren seitens Kanton keine umfassenden Qualitätskriterien für Spielgruppen (vgl. dazu auch die Ausführungen zur Rolle des Kantons und der Gemeinden unter Vorbemerkungen). Für Spielgruppen, die die Frühe Sprachförderung gemäss §55 des Volksschulbildungsgesetzes des Kantons Luzern umsetzen, gelten klare Richtlinien, auf welche bei der Antwort 4 näher eingegangen wird. Wir erachten die Qualität in Kinderbetreuungsstätten, so auch in Spielgruppen, als sehr wichtig. Im kantonalen «[Konzept Frühe Förderung im Kanton Luzern](#)» wird der Qualitätsaspekt in einem eigenen Handlungsfeld ausgeführt und explizit darauf hingewiesen, dass Kinder von Früher Förderung profitieren, wenn Angebote von guter Qualität sind. Ist diese Voraussetzung erfüllt, kann Frühe Förderung kompensatorisch wirken und ist so ein zentraler Beitrag zur Chancengerechtigkeit für alle Kinder.

Die Qualität hat auch einen entscheidenden Einfluss auf die Sprachentwicklung der Kinder. Die Pädagogische Hochschule der Fachhochschule Nordwestschweiz (PH FHNW) hat einen Qualitätsleitfaden entwickelt, der die Kriterien für gute Sprachförderung erläutert. Gemeinden, die die Frühe Sprachförderung einführen, werden vom Kanton auf diesen Leitfaden hingewiesen.

Wir würden es begrüssen und auch fachlich unterstützen, wenn der VLG in Zusammenarbeit mit unseren Fachstellen analog seiner Empfehlungen «Qualitätskriterien für Kindertagesstätten im Kanton Luzern» und «Qualitätsanforderungen an Tageselternvermittlungsorganisation und Tageseltern» solche Empfehlungen für Spielgruppen zuhanden der Gemeinden erstellen würde und die Gemeinden die Spielgruppen auf dieser Basis entsprechend begleiten würden. Als Mindestanforderung empfehlen wir den Gemeinden eine Meldepflicht zu implementieren, damit Gemeinden diese Angebote im Sinne des Kindeswohl im Auge behalten können.

Zu Frage 3: Orientieren sich die Spielgruppen im Kanton Luzern an den Rahmenkriterien des Schweizerischen Spielgruppen-LeiterInnen Verbandes (SSLV)? a. Falls ja: Wie und von wem wird im Kanton Luzern die Einhaltung dieser Rahmenkriterien (Ausbildung/Weiterbildung Spielgruppenleitende, Gruppengrösse, Leitbild und Ziele, Anzahl Betreuungspersonen, Grundsätze der Spielgruppenarbeit, Räumlichkeiten, Organisatorisches usw.) überprüft? b. Falls nein: Was sind die Gründe? Kann sich der Regierungsrat vorstellen, diese Rahmenkriterien zukünftig anzuwenden?

Vgl. Antwort unter Frage 2. Es liegen keine gesicherten Ergebnisse vor, wie viele Spielgruppen sich im Kanton Luzern an den Rahmenkriterien des SSLV orientieren. Der Verband Spielgruppen Kanton Luzern zählt rund 130 Mitglieder. Diesen Spielgruppenleiterinnen sind die SSLV-Rahmenkriterien bekannt. Die Erhebung aus dem Jahr 2017 zeigt zudem, dass die Mehrheit der Spielgruppenleiterinnen über ein Zertifikat als Spielgruppenleiterin verfügt. Auch diesen Spielgruppenleiterinnen sind die Rahmenkriterien

des SSLV bekannt. Die Erhebung zeigt, dass in Spielgruppen in der Regel eine Spielgruppenleiterin für durchschnittlich zehn Kinder verantwortlich ist. Deutlich häufiger als bei den Kitas absolvierten die Spielgruppenleiterinnen eine spezifische Weiterbildung zu Sprachförderung oder Elternzusammenarbeit. Vorgaben von Rahmenkriterien zu Aus- und Weiterbildung, Gruppengrösse, Anzahl Betreuungspersonen, Räumlichkeiten usw. haben einen unmittelbaren Zusammenhang auf die Kosten der Spielgruppen.

Zu Frage 4: Der Kanton Luzern verweist bei der Sprachförderung auf die Qualitätskriterien für die frühe Sprachförderung aus «Sprachförderung in Spielgruppen und Kindertageseinrichtungen: Qualitätsleitfaden» (PH FHNW). Wie wird die Einhaltung dieser Kriterien sichergestellt?

Gemäss § 55a des Gesetzes über die Volksschulbildung und § 28a der Verordnung über die Volksschulbildung (SRL 405) entrichtet der Kanton Beiträge an Gemeinden, die Frühe Sprachförderung anbieten, sofern bestimmte Vorgaben eingehalten werden. Die Dienststelle Volksschulbildung hat für die Ausrichtung dieser Kantonsbeiträge Richtlinien erlassen. Diese basieren auf dem Qualitätsleitfaden. Die Richtlinien enthalten unter anderem Vorgaben zur Erarbeitung eines Konzepts zur Frühen Sprachförderung, zur Ausbildung, Erfahrung und Weiterbildung der Spielgruppenleiterin, zum Umfang des Angebots für die Kinder und zur Finanzierung. Die Gemeinden müssen mit den Spielgruppen diesbezüglich eine Vereinbarung abschliessen, wenn es sich um private Spielgruppen handelt.

Zu Frage 5: Wie stellt der Kanton Luzern sicher, dass alle Kinder in ihrer näheren Umgebung Zugang zu einem Spielgruppenangebot haben und keinem Kind der Zugang zu einer Spielgruppe verwehrt wird?

Der Bericht zur Erhebung 2017 kommt zum Schluss, dass das Spielgruppenangebot im ganzen Kanton breit verankert ist. In über 70 Gemeinden im Kanton Luzern gibt es ein Spielgruppenangebot. Der Bericht führt weiter aus, dass Spielgruppen insbesondere in ländlichen Regionen, wo es keine Kitas gibt, gut verbreitet sind.

Als Dienstleistung für Familien führt die Dienststelle Soziales und Gesellschaft die Plattform www.kinderbetreuung.lu.ch. Sie bietet Eltern rasch einen Überblick über die vielfältigen Betreuungsangebote - auch der Spielgruppen - in ihrer Gemeinde oder Region. Der Regierung ist kein Fall bekannt, dass einem Kind den Zugang zu einer Spielgruppe verwehrt worden wäre.

Zu Frage 6: Hat der Regierungsrat Kenntnis über die Zusammensetzung der Gruppen (Anteil fremdsprachige Kinder, Anteil Kinder mit Entwicklungsverzögerungen, Alter der Kinder in Spielgruppen)?

Gemäss Bericht 2017 besuchen 23 Prozent aller Kinder im Vorschulalter eine Spielgruppe. Der Anteil an fremdsprachigen Kindern liegt in Spielgruppen bei mehr als einem Viertel und ist somit höher als bei Kitas und Tagesfamilien. Die grosse Mehrheit der Kinder, die eine Spielgruppe besuchen, ist zwischen drei und vier Jahre alt.

Zu Frage 7: Hat der Regierungsrat Kenntnis über die Anstellungsbedingungen der Spielgruppenleitenden (Stundenlohn, bezahlte Stunden vs. unbezahlte Stunden)?

Vgl. Antwort zu Frage 3.

Zu Frage 8: Der SSLV fordert eine stärkere Regulierung, eine Bewilligungspflicht oder zumindest eine Meldepflicht für Spielgruppen. Wie stellt sich der Regierungsrat zu dieser Forderung?

Vgl. Antwort zu Frage 2.