



Regierungsrat

Luzern, 19. Mai 2020

## ANTWORT AUF ANFRAGE

**A 143**

Nummer: A 143  
Protokoll-Nr.: 525  
Eröffnet: 02.12.2019 / Gesundheits- und Sozialdepartement

### **Anfrage Sager Urban und Mit. über die Arbeitsbedingungen und die Betreuungsqualität in Kindertagesstätten (A 143)**

#### **Vorbemerkung**

Die familienergänzende Kinderbetreuung (Kindertagesstätten, Tagesfamilien) ist im Kanton Luzern eine Gemeindeaufgabe. Gemäss § 8 Absatz 1n des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB; 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.

Einen Überblick über den Bestand an Kinderbetreuungsmöglichkeiten im Kanton Luzern liefert die vom Kanton in Auftrag gegebenen Datenerhebungen 2012 und 2017 bei allen (Betreuungs-)Angeboten für Kinder im Vorschulalter (Kindertagesstätten [Kitas], Spielgruppen, Tagesfamilien). Gemäss Erhebung bestanden 2017 im Kanton Luzern 92 Kitas, welche sich auf 35 Gemeinden verteilten. Seit 2017 sind gut 20 weitere Kitas entstanden. Betreut werden Vorschulkinder, Babys ab dem Alter von drei Monaten bis zum Kindergartenentritt.

Zu Frage 1: Fachleute sprechen von einer strukturellen Unterfinanzierung des Krippenwesens und damit einhergehend von einer tiefen Betreuungsqualität. Wie stellt sich der Regierungsrat zu dieser Aussage?

Mit dem Angebot an Kindertagesstätten werden verschiedene Ziele angestrebt. Zum einen soll mit der familienergänzenden Kinderbetreuung die Vereinbarkeit von Familie und Beruf unterstützt werden. Das Angebot soll deshalb für alle Eltern zugänglich bzw. bezahlbar sein. Zum anderen wird eine hohe Betreuungsqualität der Angebote angestrebt, um das Wohlbefinden und den Schutz der kleinen Kinder sicherzustellen sowie, um die Lern- und Entwicklungsprozesse von kleinen Kindern wirksam zu unterstützen. Und schliesslich sollen beim Personal die branchen- und ortsüblichen Anstellungsbedingungen eingehalten werden. Diese Ziele stehen untereinander in einer engen Abhängigkeit und es gehen Spannungsfelder auf.

Die Betreuungsqualität in Kitas wird von verschiedenen Faktoren bestimmt: Wohlbefinden aus Sicht des Kindes in der Betreuungskonstellation, Betreuungsschlüssel (unter Berücksichtigung des Alters und des besonderen Unterstützungsbedarfs einzelner Kinder), Ausbildungsstand des Personals, Kontinuität der Beziehung zu den Betreuungs- und Bezugspersonen, Beziehungsstabilität zu den gleichzeitig anwesenden Kindern.

Die Betreuung einer Gruppe kleiner Kindern ist eine verantwortungs- und anspruchsvolle Aufgabe. Diesem Anspruch kann nur ein Betrieb gerecht werden, der über ausreichend qualifiziertes und motiviertes Personal verfügt. Da insbesondere die Qualifikation und der Betreuungsschlüssel sich direkt auf die Personalkosten auswirken und diese den grössten Kostenanteil einer Kita bilden, besteht eine hohe Abhängigkeit zwischen Betreuungsqualität und Kosten.

Der Regierungsrat erachtet die Qualität in der Kinderbetreuung, so auch in Kitas, als entscheidender Faktor, damit Kinder sich gut entwickeln können. Im kantonalen «[Konzept Frühe Förderung im Kanton Luzern](#)» wird der Qualitätsanspruch 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 ein zentraler Beitrag zur Chancengerechtigkeit für alle Kinder.

Aus diesem Grund begrüsst der Regierungsrat die konsequente Anwendung der Empfehlungen des VLG «[Qualitätskriterien für Kindertagesstätten im Kanton Luzern](#)» durch die Gemeinden im Rahmen ihres Bewilligungs- und Aufsichtsauftrags bei Kitas. Diese Qualitätskriterien werden zur Zeit aktualisiert. Dabei wird dem Aspekt des Kindeswohl grosse Aufmerksamkeit geschenkt. Ebenso wichtig erachtet der Regierungsrat, dass der Auftrag der familienergänzenden Kinderbetreuung durch eine fachlich kompetente Stelle ausgeführt wird.

Die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung (Kindertagesstätten, Tagesfamilien) werden durch Elternbeiträge, Spenden und Beiträge der Gemeinden getragen. Die Beiträge der Gemeinden werden entweder pauschal (Objektfinanzierung) oder mittels Betreuungsgutscheinen (Subjektfinanzierung) ausgerichtet. Zum Teil beteiligen sich auch Arbeitgeber auf freiwilliger Basis an den Kosten. Aktuell subventionieren über 30 Luzerner Gemeinden die familienergänzende Kinderbetreuung mit einkommensabhängigen Betreuungsgutscheinen. In diesen Gemeinden leben rund 70 Prozent der gesamten Luzerner Bevölkerung.

Die öffentliche Hand und die Arbeitgeber sind vor dem Hintergrund der oben ausgeführten Abhängigkeiten der angestrebten Ziele gefordert, Rahmenbedingungen zu schaffen, die der Erreichung aller drei angestrebten Ziel dienen. Konkret sind Massnahmen zu implementieren, die unerwünschte Entwicklungen bezüglich Betreuungsqualität, Höhe der Elternbeiträge oder der Anstellungsbedingungen verhindern.

Zu Frage 2: Wie hoch ist der Anteil an unausgebildetem Personal in den Kindertagesstätten im Kanton Luzern, und wie hoch ist die Fluktuation?

Gemäss der Erhebung aus dem Jahr 2017 überwiegt in drei Vierteln der Kitas der Anteil an Personal mit pädagogischer Ausbildung jenen ohne pädagogische Ausbildung oder der Anteil ist zumindest gleich hoch. Gemäss "Qualitätskriterien für Kindertagesstätten im Kanton Luzern" des Verbands Luzerner Gemeinden VLG gilt im Grundsatz im unmittelbaren Betreuungsbereich das Verhältnis von mindestens 1:1 von ausgebildetem und nicht ausgebildetem Personal.

- Bei 6 bis 10 belegten Plätzen müssen mindestens zwei Betreuungspersonen, davon eine ausgebildete Person, anwesend sein.
- Bei 11 bis 15 belegten Plätzen müssen mindestens drei Betreuungspersonen, davon zwei ausgebildete, anwesend sein.
- Bei 16 bis 20 belegten Plätzen müssen mindestens vier Betreuungspersonen, davon zwei ausgebildete, anwesend sein.
- Pro fünf weitere belegte Plätze ist jeweils die Anwesenheit einer weiteren Betreuungsperson nötig, wobei mindestens die Hälfte ausgebildetes Personal sein muss.

- Während der Randzeiten mit verminderter Belegung (bis zu 6 Plätzen) muss mindestens eine ausgebildete Person (nicht Lernende) anwesend sein. Somit kann davon ausgegangen werden, dass in drei Vierteln der Kitas dieser Betreuungsschlüssel eingehalten werden kann.

Die Kitaleiter und -leiterinnen verfügen in den meisten Kitas über eine Führungweiterbildung. Gemäss geltenden VLG-Qualitätskriterien ist eine solche Weiterbildung ab 16 Plätzen obligatorisch. Tertiärausbildungen haben bisher nur wenige Kitaleiter/-innen abgeschlossen. Vier von fünf Kitas bilden Lernende aus. Durchschnittlich werden zwei Lernende pro Kita ausgebildet. Damit investieren die Kitas in die Ausbildung von qualifiziertem Personal, was sehr zu begrüssen ist. Zudem beschäftigt gemäss Erhebung für das Jahr 2017 die grosse Mehrheit der Einrichtungen mehr oder gleich viel Lernende wie Praktikanten/-innen. Dies entspricht einer der Vorgaben ab Januar 2019 der Tripartiten Kommission Arbeitsmarkt (TKA).

Zur Fluktuationquote liegen uns keine Daten vor.

Zu Frage 3: Die Tripartite Kommission Arbeitsmarkt des Kantons hat im Januar 2019 in einer Weisung die 6-monatigen Praktika ohne Anschlusslösung verboten. Wird beziehungsweise wurde die Einhaltung dieser Weisung überprüft? Wenn ja, mit welchem Ergebnis? Wenn nein, ist eine entsprechende Überprüfung geplant?

An ihrer Sitzung vom 4. Dezember 2019 hat die Tripartite Kommission Arbeitsmarkt (TKA) das weitere Vorgehen beschlossen:

- Die TKA Abgrenzungskriterien sollen elektronisch für alle abrufbar sein. <https://wira.was-luzern.ch/bereiche/industrie-und-gewerbeaufsicht/personenfreizuegigkeit-ch-eu/tripartite-kommission-arbeitsmarkt-tka/>
- Drei Kitas werden nochmals aufgefordert, die Unterlagen einzureichen. Bei erneuter Verletzung der Mitwirkungspflicht soll der Rechtsweg beschritten werden (Strafanzeige / Verstoss gegen Art. 292 StGB).
- Im 2020 sollen erneut rund 50 Kitas kontrolliert werden. Dabei sollen alle Kitas kontrolliert werden, welche im 2019 die Vorgaben nicht erfüllt haben. Zusätzlich sollen weitere Kitas kontrolliert werden. Der Fragebogen soll entsprechend angepasst werden, damit alle TKA Abgrenzungskriterien überprüft und ausgewertet werden können.

Zu Frage 4: Als Folge der Weisung erhöhen viele Krippen nun die Elterntarife. Die bereits heute enorm hohen Kosten für die Eltern steigen dadurch weiter. Wie beurteilt der Regierungsrat die Situation? Sieht er Möglichkeiten, die Elternbeiträge auf ein europäisches Mittel zu senken?

Wie in der Antwort zu Frage 1 ausgeführt, werden die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung über Elternbeiträge, Spenden und Beiträge der Gemeinden finanziert. Zum Teil beteiligen sich auch Arbeitgeber auf freiwilliger Basis an den Kosten. Aktuell subventionieren über 30 Luzerner Gemeinden die familienergänzende Kinderbetreuung mit Betreuungsgutscheinen. Die Bedingungen für anspruchsberechtigte Eltern und die Auszahlungsmodalitäten legt jede Gemeinde selber fest. Ebenso liegt es in der Kompetenz der Gemeinden, die Kosten für die Kinderbetreuung zu beobachten und gegebenenfalls ihre Kostenbeteiligung anzupassen.

Der Bund unterstützt seit dem 1. Juli 2018 Kantone und Gemeinden, die ihre Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung ausbauen, um die Betreuungskosten der Eltern zu senken. Der VLG hat zur Vorabklärung im 1. Quartal 2019 eine Umfrage bei den Gemeinden in Auftrag gegeben. In der Umfrage äusserte die grosse Mehrheit der Gemeinden ein Interesse an einem Gesuch. Aufgrund der Umfrage bei den Gemeinden schlagen der

VLG und die Stadt Luzern vor, dass das Jahr 2021 als Referenzjahr festgelegt werden soll. Dies bedeutet, dass der Kanton Luzern die Bundesbeteiligung für die Jahre 2022 – 2025 geltend machen wird.

Wir erachteten die Finanzhilfen des Bundes als eine gute Gelegenheit für die Gemeinden, ihre Subventionen an die Elternbeiträge zu erhöhen bzw. eine Subventionierung einzuführen. Er empfiehlt den Gemeinden, im Rahmen ihres Bewilligungs- und Aufsichtsauftrags die aktuellen Kosten für die Kinderbetreuung und die Elterntarife bei den Kitas abzuklären und gegebenenfalls ihre Subventionierung auf 2022 zu erhöhen. Damit könnten sie unmittelbar von den Bundesfinanzhilfen profitieren bzw. die Elternbeiträge könnten gesenkt werden.

Aufgrund der gesetzlichen Regelung bzw. der kommunalen Zuständigkeiten für die Aufsicht, Bewilligung und Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung wird die Regierung keine weiteren Massnahmen zur Kostenbeteiligung der Eltern einleiten. Die Senkung der Elternbeiträge auf europäisches Niveau ist aktuell kein politisches Ziel der Kantonsregierung, kann von den Gemeinden als Ziel definiert werden. Es gilt dabei aber zu bedenken, dass die Betriebskosten einer Kita, insbesondere auch die Lohnkosten, in der Schweiz um einiges höher sind als im europäischen Vergleich.

Zu Frage 5: Wie gedenkt der Regierungsrat die Qualität und die Arbeitsbedingungen in der frühkindlichen Betreuung zu verbessern und die Fluktuation zu verringern?

Der Regierungsrat begrüsst die konsequente Anwendung der «Qualitätskriterien für Kindertagesstätten im Kanton Luzern» durch die Gemeinden im Rahmen ihres Bewilligungs- und Aufsichtsauftrags in Kitas. Sollte ein systematisches Nichteinhalten dieser Vorgaben festgestellt werden, empfiehlt er den Gemeinden, um das Kindeswohl sicherzustellen, Auflagen auszusprechen und die Aufsicht zu intensivieren (vgl. Antwort 1). Für eine positive Stellungnahme des Kantons zu einem Gesuch um Anschubfinanzierung einer neuen Kita beim Bundesamt für Sozialversicherung BSV setzt der Kanton voraus, dass die jeweilige Kita nach den Qualitätskriterien des VLG durch die Gemeinde abgeklärt wurde.

Der Regierungsrat begrüsst, dass die Kitas durch die Gemeinden nicht nur beaufsichtigt und überprüft werden, sondern dass sie durch die Gemeinden in der Qualitätsentwicklung auch unterstützt und begleitet werden.

Zu Frage 6: Der Kanton Luzern delegiert die Aufsicht über die Kitas an die Gemeinden beziehungsweise an den Verband Luzerner Gemeinden (VLG). Ist der Regierungsrat mit der Umsetzung dieser Aufsicht durch die Gemeinden zufrieden? Wenn ja, inwiefern? Wenn nein, weshalb nicht?

Der Regierungsrat hat keine gesetzliche Grundlage, die Bewilligungs- und Aufsichtstätigkeit zu überprüfen bzw. eine Aufgabe im Rahmen der Qualitätssicherung von Kindertagesstätten zu übernehmen. Wenn der Kanton zusätzliche Aufgaben im Rahmen der Qualitätssicherung übernehmen sollte, wären hierzu Gesetzesänderungen notwendig. Eine allfällige Lösung müsste gemeinsam mit dem VLG und der Stadt Luzern entwickelt werden.

Zu Frage 7: Der Stadtrat Luzern bezeichnete die Qualitätsrichtlinien des VLG vor zwei Jahren als «nicht mehr zeitgemäss» und erarbeitete entsprechend neue Richtlinien. Diese sind nun seit Januar 2019 in Kraft. Wie stellt sich der Regierungsrat zur Situation, dass im Kanton Luzern nun zwei unterschiedliche Qualitätsstandards gelten?

Die Stadt Luzern ist schweizweit Pionierin im Bereich der Entlastung der Elternbeiträge mit der Entwicklung und Einführung von Betreuungsgutscheinen. Auch die Qualitätsentwicklung in Kindertagesstätten hat für die Stadt Luzern eine hohe Priorität. Entsprechend hat sie eigene Qualitätsstandards auf den oben genannten neueren Grundlagen formuliert. Bei kommunalen Aufgaben mit Handlungsspielraum ist es naheliegend, dass es bei 82 Gemeinden zu unterschiedlichen und ungleichzeitigen Entwicklungen kommt, insbesondere auch aufgrund eines unterschiedlichen Bedarfs und anderen Herausforderungen.

Wie bereits in Antwort 1 ausgeführt, ist eine hohe Qualität der Angebote zentral, um die Lern- und Entwicklungsprozesse von Kindern wirksam zu unterstützen. Um die Betreuungsqualität in Kindertagesstätten im ganzen Kanton zu stärken, begrüsst der Regierungsrat, dass die bestehenden «Qualitätskriterien für Kindertagesstätten im Kanton Luzern» aus dem Jahr 2010 vom VLG aktuell überprüft und den neusten Erkenntnissen zur Betreuungsqualität in Kindertagesstätten anpasst werden.

Zu Frage 8: Nach Ansicht von Fachpersonen sollte die frühkindliche Betreuung als Teil der Bildungspolitik anerkannt werden. Wie positioniert sich der Regierungsrat zu dieser Forderung? Mit welcher Begründung?

Die verschiedenen staatlichen und privaten Angebote in der frühen Kindheit erbringen Leistungen, die sich sowohl dem Gesundheits-, dem Sozial- als auch dem Bildungswesen zuordnen lassen. Eine Abgrenzung ist bei den Angeboten der Frühen Förderung meist nicht eindeutig möglich beziehungsweise es gibt Nahtstellen. Kindertagesstätten erbringen wichtige Aufgaben in der Bildung, in der Betreuung und Erziehung, sowie bei der sozialen und/oder sprachlichen Inklusion von Kindern. So ist ihre Bewilligung und Aufsicht denn auch in der kantonalen Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (SRL Nr. 204) geregelt. Diese Verordnung ist auch die Grundlage für die Aufsicht in Kinder- und Jugendeinrichtungen und für Pflegeeltern. Grundsätzlich erachtet es der Regierungsrat weniger entscheidend, ob die Betreuungsangebote von der Bildungs- oder der Sozialpolitik anerkannt werden.

Entscheidender ist es, dass diese Angebote grundsätzlich anerkannt werden als wichtige Betreuungs- und Bildungsangebote in der Frühen Kindheit, die mit ihrem anregungsreichen Umfeld kleinen Kindern grundlegende soziale, emotionale und kognitive Entwicklungsschritte ermöglichen. Die Aufgabe der öffentlichen Hand ist es, allen Kindern Zugang zu qualitativ hochwertigen Angeboten der frühen Förderung und der familienergänzenden Kinderbetreuung zu ermöglichen. Das kantonale «Konzept Frühe Förderung» stellt aus diesem Grund nicht die Zuordnung zu einem Politikfeld in den Vordergrund, sondern den Bedarf nach einer abgestimmten Vorgehensweise, einer guten Steuerung und Koordination verschiedener Bereiche und ein gemeinsames Handeln der verschiedenen politischen Ebenen. Dies soll bei den Angeboten zu einer guten Vernetzung und Zusammenarbeit, einer guten Zugänglichkeit und einer hohen Qualität führen. Wir unterstützen und fördern deshalb eine intensive Zusammenarbeit der kantonal beteiligten Bereichen Gesundheit, Soziales und Bildung.