

# I N T E R F A C E

BETREUUNGSGUTSCHEINE IN DER STADT LUZERN

KONZEPTIONELLE GRUNDLAGEN

BERICHT ZUHANDEN DES LUZERNER STADTRATS

**Luzern, den 20. März 2008**

**PD Dr. Andreas Balthasar (Projektleitung)**  
**balthasar@interface-politikstudien.ch**

**Ruth Feller-Länzlinger**  
**feller@interface-politikstudien.ch**

**Franziska Müller**  
**mueller@interface-politikstudien.ch**

## INHALTSVERZEICHNIS

ZUSAMMENFASSUNG	3
<b>1</b> AUSGANGSLAGE UND FRAGESTELLUNGEN	<b>7</b>
1.1 Zielsetzung	7
1.2 Entwicklung in anderen Regionen	8
1.3 Fragestellungen und Aufbau des Berichts	8
<b>2</b> BETREUUNGSGUTSCHEINMODELLE IM VERGLEICH	<b>10</b>
2.1 Modell A: Gutschein für alle fremdbetreuten Kinder	10
2.2 Modell B: Gutschein in Abhängigkeit des Einkommens	11
2.3 Modell C: Gutschein in Abhängigkeit von Einkommen und Erwerbsspensum	11
2.4 Zusammenfassende Diskussion der Modelle	12
<b>3</b> KONKRETISIERUNG DES MODELLS C	<b>14</b>
3.1 Charakterisierung des Pilotversuchs	14
3.1.1 Welche Anspruchsgruppen sollen Gutscheine erhalten?	15
3.1.2 Welche Anforderungen müssen die Anbieter erfüllen?	16
3.1.3 Welche Eigenschaften sollen die Betreuungsgutscheine haben?	16
3.1.4 Wie soll die Ausgabe der Gutscheine geregelt sein?	17
3.1.5 Wie soll die Einführung erfolgen?	19
3.1.6 Bleibt die Steuerung der Ausgaben der öffentlichen Hand möglich?	19
3.1.7 Können unterschiedliche Tagesansätze berücksichtigt werden?	20
3.1.8 Ist sichergestellt, dass die Sozialhilfe nicht stärker belastet wird?	21
3.1.9 Kann der Mittelstand entlastet werden?	21
3.1.10 Prozent- oder Stufenmodell?	22
3.1.11 Bleibt freiwillige direkte Unterstützung von Arbeitgebern möglich?	23
3.1.12 Wie wird die Qualitätskontrolle erfolgen?	23
3.2 Auswirkungen des Pilotversuchs	23
3.2.1 Welche Subventionen pro Kitaplatz sind zu erwarten?	23
3.2.2 Welche Subventionen wird die Stadt insgesamt aufwenden müssen?	27
3.2.3 Mit welchem Verwaltungsaufwand ist zu rechnen?	28
3.2.4 Welche Auswirkungen auf das Angebot sind zu erwarten?	28
3.2.5 Wer gewinnt und wer verliert?	29
3.2.6 Welches ist die volkswirtschaftliche Bedeutung der Neuerung?	30
3.3 Weiteres Vorgehen	31
3.3.1 Klärung weiterer offener Fragen	32
3.3.2 Erarbeitung eines Informationskonzepts	32
3.3.3 Vorbereitung der Evaluation	33
<b>IMPRESSUM</b>	<b>34</b>

## ZUSAMMENFASSUNG

Der Stadtrat von Luzern hat die Abteilung Kinder Jugend Familie am 24. Oktober 2007 beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sozialversicherung sowie Interface Institut für Politikstudien, Grundlagen zur Einführung von Betreuungsgutscheinen für Kinder im Vorschulalter zu erarbeiten. Der vorliegende Bericht fasst die Ergebnisse dieser Abklärungen zusammen. Er stellt die Grundlage dar für den Entscheid des Stadtrats zur Durchführung eines Pilotversuchs mit Betreuungsgutscheinen in der Stadt Luzern.

Was sind Betreuungsgutscheine? Warum sollen sie eingeführt werden? Die Stadt Luzern möchte die Vereinbarkeit von Familie und Beruf fördern. Zu diesem Zweck werden heute in der Stadt ausgewählte Kindertagesstätten (Kita) durch die öffentliche Hand auf der Basis von Leistungsverträgen mitfinanziert. Dieses Vorgehen sichert vielen Familien einen erschwinglichen Betreuungsplatz zu. Es hat jedoch auch Nachteile: So profitieren nur jene Eltern von den Subventionen, welche das Glück haben, einen Betreuungsplatz in einer Kita mit Leistungsvertrag zu erhalten. Weiter können die Eltern kaum Einfluss nehmen auf das Angebot der Kita mit Leistungsauftrag, weil die Leistungen zwischen Kita und Stadt vereinbart werden.

In jüngster Zeit werden daher alternative Modelle zur Finanzierung der Kinderbetreuung gesucht. Diese sollen die Nachteile des geltenden Finanzierungsmodus beseitigen. Ein solches Modell stellen Betreuungsgutscheine dar. Dabei wird im Prinzip den Eltern ein Gutschein zur Betreuung ihrer Kinder abgegeben, der bei allen Kita eingelöst werden kann. Durch die Einführung von Betreuungsgutscheinen soll folgender Wirkungsmechanismus ausgelöst werden: Die Eltern können durch den Gutschein das Betreuungsangebot frei wählen. Dadurch entsteht ein Wettbewerb unter den Anbietenden. Diejenigen Angebote, die den Bedürfnissen der Eltern am meisten entsprechen, verzeichnen den grössten Zulauf. Andere Angebote werden sich anpassen müssen. Längerfristig forcieren Betreuungsgutscheine im Prinzip vier Entwicklungen:

- Die Stärkung der Nachfragemacht der Eltern: Sie können durch die Wahl der Kindertagesstätte ihre Präferenzen besser ausdrücken. Sie wählen einen Betreuungsplatz aus, welcher ihren Bedürfnissen, zum Beispiel bezüglich Kosten, Öffnungszeiten, pädagogische Konzepte usw. am besten entspricht.
- Sämtliche Anbieter stehen fortan unter gleichen Bedingungen in einem Wettbewerb. Es ist zu erwarten, dass sie auf das Nachfrageverhalten der Eltern reagieren, indem sie ihr Angebot bedürfnisgerecht ausgestalten.
- Die Gutscheine schaffen einen höheren Bedarf an Betreuungsplätzen, der den Ausbau des Angebots positiv beeinflusst.
- Heute profitieren nur jene Eltern von einer Unterstützung der öffentlichen Hand, welche das Glück haben, einen Betreuungsplatz in einer Kita mit einem Leistungsauftrag zu finden. Durch die Einführung von Betreuungsgutscheinen findet eine „Demokratisierung“ der Betreuung statt.

Wie soll der Pilotversuch Betreuungsgutscheine ausgestaltet sein?

Für den Stadtrat von Luzern steht die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf als zentrale Zielsetzung eines möglichen Pilotversuchs fest. Aus diesem Grund haben sich die Projektgruppe und die Begleitgruppe entschieden, ein Modell zu konkretisieren, bei welchem der Umfang des Anspruchs auf Betreuungsgutscheine vom Ausmass der Erwerbstätigkeit (Stellenprozente) abhängig sein soll. Im Minimum muss das Erwerbsspensum bei allein Erziehenden 20 oder mehr Prozent und bei Paaren 120 oder mehr Prozent betragen. Neben erwerbstätigen Personen haben auch Personen in Aus- und Weiterbildungen sowie bei der Arbeitslosenversicherung anspruchsberechtigte Personen Anspruch auf Betreuungsgutscheine. Zudem soll zur Bemessung der Höhe der Gutscheine das Einkommen massgeblich sein.

Die Erziehungsberechtigten mit Wohnsitz in Luzern (ab 2010 einschliesslich dem Gebiet der heutigen Gemeinde Littau) sollen Betreuungsgutscheine für jedes Kind im Alter von vier Monaten bis zum Kindergartenentrtritt erhalten, sofern das Kind über einen Betreuungsplatz in einer anerkannten Kindertagesstätte oder bei anerkannten Tageseltern in der Stadt Luzern respektive in einer Gemeinde der Agglomeration verfügt.

Den Eltern wird ein monetärer, nicht handelbarer, zweckbestimmter Gutschein mit beschränkter Nutzungsdauer und Ergänzungsmöglichkeit zugesprochen. Folgendes Vorgehen ist geplant: Die Eltern zahlen der Kita respektive der Tageselternvermittlungsstelle monatlich die Vollkosten für ihren Betreuungsplatz und erhalten von der Stadt monatlich den Gegenwert ihres Gutscheins in Form einer Rückerstattung. Unabhängig von den jeweiligen Vollkosten der Betreuungsangebote berechnet die Stadt auf der Grundlage der Angaben zu Erwerbsspensum und Erwerbseinkommen den Gutscheinbetrag. Der Finanzfluss wird ausschliesslich über die Eltern abgewickelt. Dadurch wird das Verfahren sehr transparent und nachvollziehbar. Die Unterstützung wird für die Eltern sehr direkt spürbar.

Um die Qualität der Angebote zu gewährleisten, wird es nötig sein, dem Bewilligungsverfahren sowie der regelmässigen Kontrolle der Erfüllung der Bewilligungskriterien der Kita und der Tageseltern mehr Beachtung zu schenken. Daneben müssen die Eltern mit geeigneten Massnahmen befähigt werden, die Qualität der unterschiedlichen Angebote kompetent beurteilen zu können.

Welches sind die finanziellen Auswirkungen des Pilotversuchs?  
Basierend auf Annahmen zur Entwicklung der Nachfrage, Betreuungsumfang und Einkommensverteilung nach Haushaltstyp wurde ein Beitragssystem entwickelt, dessen Gesamtkosten ungefähr den Subventionen für Kita und Tageseltern gemäss B+A vom Januar 2008 entsprechen. Es sind dies bis ins Jahr 2012 rund 4 Millionen Franken jährlich. Seitens des Bundes kann mit einem Betrag von je rund 700'000 Franken für 2009 und 2010 gerechnet werden. Das Beitragsmodell und die Kostenschätzung für die öffentliche Hand gehen davon aus, dass die Subventionierung der Kinderbetreuung während des Pilotprojekts so angelegt ist, dass sie nach dessen Abschluss von der Stadt Luzern alleine ohne erhebliche Zusatzkosten für das städtische Budget weitergeführt werden kann. Die nachfolgende Darstellung zeigt für ausgewählte Einkommensklassen einen Vergleich zwischen den Subventionen pro Tag im gegenwärtigen System und im Pilotversuch.

HEUTIGES SUBVENTIONIERUNGSSYSTEM UND MODELL BETREUNGSGUTSCHEINE:  
SUBVENTIONEN PRO TAG

Steuerbares Einkommen	Heutiges Subventionierungssystem	Modell Betreuungsgutscheine	
	Subventionen pro Tag (bei Vollkosten von 108 Fr.)	Gutscheinbeiträge pro Tag für Kinder bis 18 Monate	Gutscheinbeiträge pro Tag für Kinder ab 18 Monaten bis 4 Jahre
0-20'000 Fr.	93 Fr.	95 Fr.	80 Fr.
32'001-36'000 Fr.	79 Fr.	80 Fr.	65 Fr.
52'001-56'000 Fr.	56 Fr.	60 Fr.	45 Fr.
72'001-76'000 Fr.	32 Fr.	40 Fr.	25 Fr.
92'001-96'000 Fr.	9 Fr.	19 Fr.	4 Fr.
96'001-100'000 Fr.	5 Fr.	15 Fr.	0 Fr.

Die folgenden zentralen Auswirkungen dieses Beitragmodells sind zu erwarten:

- Mit dem neuen Modell werden die verfügbaren Mittel auf mehr Familien aufgeteilt. Alle Kinder, welche die Vorgaben erfüllen, werden in den Genuss einer finanziellen Unterstützung kommen. In Zahlen ausgedrückt bedeutet dies: Würde das geltende Subventionierungssystem beibehalten, würden mit dem geplanten Budget von 3,5 Millionen Franken im Jahr 2011 Betreuungsplätze für rund 483 Kinder in Kita und mit schätzungsweise rund 400'000 Franken rund 85 vorschulpflichtige Kinder bei Tageseltern unterstützt. Mit denselben finanziellen Mitteln könnten mit dem Modell Betreuungsgutscheine im Jahr 2011 rund 620 Kinder in Kita und rund 100 vorschulpflichtige Kinder bei Tageseltern mit Subventionen unterstützt werden.
- Sollten sich das Angebot und der Bedarf an Betreuungsplätzen nach 2011 so entwickeln, wie das vom System der Betreuungsgutscheine erwartet wird, muss die Stadt Luzern längerfristig mit einer Zunahme der Beiträge für die familienergänzende Betreuung rechnen. Muss dies aus politischen Gründen vermieden werden, könnte die Gutscheinhöhe nach unten angepasst werden. Die Steuerung der Ausgaben durch die politischen Behörden der Stadt Luzern ist auch längerfristig garantiert. Allerdings kann die Stadt immer erst nach der gestiegenen Nachfrage reagieren und den Gutscheinbetrag anpassen.
- Eltern, die momentan Subventionen von der Stadt in Anspruch nehmen, werden mit dem neuen Modell nicht mehr im gleichen Ausmass unterstützt werden können. Um zu vermeiden, dass Eltern aus Kostengründen ihre Kinder aus einer Kita nehmen müssen, weil die Unterstützung mittels Gutscheinen weniger gross ist, wird eine Härtefallregelung ausgearbeitet.
- Die staatliche Förderung familienergänzender Kinderbetreuung ist nicht nur mit individuellen Vorteilen für Kinder und Eltern verbunden. Sie nützt gleichzeitig auch den Firmen und der Volkswirtschaft als Ganzes. Zu diesem Ergebnis kommen wissenschaftliche Untersuchungen. Dabei wurden die Kosten und Nutzen für

**alle Beteiligten (Kinder in Tagesstätten, Eltern der betreuten Kinder, Steuerzahler und Firmen) soweit wie möglich quantifiziert.**

Der Stadtrat von Luzern hat die Abteilung Kinder Jugend Familie am 24. Oktober 2007 beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sozialversicherung sowie Interface Institut für Politikstudien Konzeptgrundlagen zur Einführung von Betreuungsgutscheinen für Kinder im Vorschulalter in der Stadt Luzern zu erarbeiten. Der vorliegende Bericht beinhaltet diese Grundlagen.

### 1.1 ZIELSETZUNG

In der gängigen Praxis werden Kinderbetreuungseinrichtungen durch die öffentliche Hand auf der Basis von Leistungsverträgen direkt finanziert. Nicht nur in der Schweiz, sondern auch in anderen europäischen Ländern (z.B. Deutschland, England) wurden in jüngster Zeit Modelle gesucht, welche diese Form der Finanzierung durch eine Subjektfinanzierung ablösen. Dabei sollen nicht länger die Anbietenden von Betreuungsleistungen, sondern die Eltern direkt in den Genuss von Unterstützungsleistungen kommen. Die öffentliche Hand erhofft sich davon Auswirkungen auf die Qualität, den Preis und die Angebotsmenge der Dienstleistungen im Kinderbetreuungssektor.

Der Bundesrat hat im August 2007 die Verordnung über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung ergänzt, sodass sich der Bund neu während drei Jahren mit maximal 30 Prozent an den Kosten von Pilotprojekten für Betreuungsgutscheine von Kantonen und Gemeinden beteiligen kann.<sup>1</sup> Der Stadtrat von Luzern hat Konzeptarbeiten als Vorbereitung für ein mögliches Pilotprojekt Betreuungsgutscheine im Vorschulbereich veranlasst. Auf Grund des Budgets 2008 für die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter könnte sich ein Beitrag des Bundes zirka im Rahmen von 700'000 Franken für die Jahre 2009 und 2010 bewegen. Für den Stadtrat von Luzern steht die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf als zentrale Zielsetzung eines möglichen Pilotversuchs fest.

Die vorliegende Konzeptstudie dient dem Stadtrat als Grundlage für den Entscheid, ob in der Stadt Luzern ein Pilotprojekt „Betreuungsgutscheine“ vom 1. Januar 2009 bis 31. Dezember 2011 durchgeführt werden soll. Zur Erstellung und Begleitung dieser Konzeptstudie wurde eine Projektorganisation aufgebaut:

- In deren Zentrum steht eine Projektgruppe, bestehend aus Mitarbeitenden der Abteilung Kinder Jugend Familie der Stadt Luzern sowie von Interface Politikstudien. Ihr Auftrag ist es, einerseits Grundlagen zur Konzeption und zur Einführung eines Gutscheinsystems in der Stadt Luzern zu erarbeiten. Andererseits soll sie die Kommunikation departementsintern, in die Stadtverwaltung, in die Politik sowie gegenüber Dritten und der Öffentlichkeit planen. Bei Bedarf werden Personen aus weiteren Departementen der Stadt Luzern für diese Arbeiten beigezogen.

<sup>1</sup> Die Verordnung über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung gilt bis 31. Januar 2011. Der Bund wird den ab 1. Januar 2009 geplanten dreijährigen Pilotversuch in der Stadt Luzern während 2 Jahren und einem Monat finanziell unterstützen.

- Weiter ist eine Begleitgruppe tätig, in welcher neben Bund und Kanton auch eine Vertretung der Agglomeration Einsitz hat. Die Begleitgruppe hat eine beratende Funktion inne und wird von der Leiterin der Abteilung Kinder Jugend Familie der Stadt Luzern präsiert.
- Schliesslich wurde eine Echogruppe, bestehend aus Vertreter/-innen von Kindertagesstätten (Kita), Tageseltern sowie Eltern, gebildet, die der Projektgruppe Rückmeldungen zu erarbeitenden Grundlagen und zur praktischen Umsetzung geben kann.

## 1.2 ENTWICKLUNG IN ANDEREN REGIONEN

Die Stadt Luzern ist schweizweit nicht alleine mit ihren Überlegungen zur Subventionierung externer Kinderbetreuung mittels Gutscheinen. Dieses Modell ist auch andernorts in Diskussion, beispielsweise in Zürich, im Thurgau, in Basel-Stadt oder Baselland. Im Kanton Baselland ist aktuell eine Vernehmlassung des Gesetzes über die familienergänzende Kinderbetreuung im Gang.<sup>2</sup> Diese Vorlage soll die notwendigen Rahmenbedingungen zur Einführung von Betreuungsgutscheinen schaffen. Unter der Leitung der Fachstelle für Sonderschulung, Jugend- und Behindertenhilfe des Kantons Baselland werden aktuell Konkretisierungen zur Einführung von Betreuungsgutscheinen im Rahmen einer Verordnung erarbeitet. Darin sollen beispielsweise Angaben zur Gutscheinkalkulation festgelegt werden. Der Kanton Baselland macht sich grundsätzlich sehr ähnliche Überlegungen wie die Stadt Luzern. Im Unterschied zu Luzern will der Kanton Baselland die Gutscheine ab Mitte 2009 kantonsweit umsetzen. Dabei sollen nicht nur bei der Betreuung im Vorschulalter, sondern für jegliche familienexterne Betreuung für Kinder ab vier Monaten bis und mit Sekundarschule Gutscheine eingesetzt werden.

Es gibt Überlegungen bezüglich der Ausgestaltung der Gutscheine, die denjenigen in der Stadt Luzern sehr ähnlich sind: Auch im Kanton Baselland ist es ein wichtiges Ziel der Einführung von Betreuungsgutscheinen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern. Deshalb ist auch dort vorgesehen, nicht nur das Einkommen, sondern auch das Erwerbsspensum in die Berechnung des Anspruchs auf Betreuungsgutscheine einzubeziehen. Aktuell ist der Kanton Baselland damit beschäftigt, verschiedene Vollzugskonzepte zu prüfen. Ein Informationsaustausch zwischen Luzern und Kanton Baselland hat stattgefunden. Er wird regelmässig weitergeführt.

## 1.3 FRAGESTELLUNGEN UND AUFBAU DES BERICHTS

Die Verantwortlichen der Stadt Luzern und des Bundes erwarten, dass die Konzeptarbeiten für den Pilotversuch mögliche Modelle von Betreuungsgutscheinen beschreiben und diskutieren. Die Modelle sollen sich bezüglich des Einbezugs des Einkommens und des Umfangs der Erwerbstätigkeit bei der Bemessung der Betreuungsgutscheine unterscheiden. Die Diskussion der Modelle erfolgt in Kapitel 2. Sie führt zum Schluss, dass die Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit am besten unterstützt werden kann,

<sup>2</sup> Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung. Vernehmlassungsentwurf (RRB vom 23. Oktober 2007).

wenn das Einkommen und der Umfang der Erwerbstätigkeit bei der Bemessung der Betreuungsgutscheine berücksichtigt werden.

In Kapitel 3 wird ein mögliches Modell zur Einführung von Betreuungsgutscheinen konkretisiert. Beschrieben werden einerseits administrative Aspekte in Bezug auf die Abwicklung und die Ausgestaltung des Pilotversuchs. Andererseits werden die finanziellen Folgen sowie die Auswirkungen auf die Betreuungssituation thematisiert. Das Modell wurde sowohl in der Projektgruppe als auch in der Begleitgruppe besprochen und befürwortet. Abschliessend werden offene Fragen und notwendige Schritte für das weitere Vorgehen aufgezeigt.

Auf Grund erster Überlegungen hat die Sozialdirektion dem Stadtrat im Oktober 2007 folgende drei Modelle zur Konkretisierung vorgeschlagen:

- *Modell A* sieht vor, dass die Erziehungsberechtigten mit Wohnsitz in Luzern für jedes Kind, das über einen anerkannten Betreuungsplatz in der Stadt Luzern oder in der Agglomeration verfügt, einen Betreuungsgutschein erhalten unabhängig davon, ob die Erziehungsberechtigten einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder nicht und unabhängig vom Einkommen. Alle Eltern erhalten einen Gutschein in derselben Höhe.
- In *Modell B* wird den Erziehungsberechtigten mit Wohnsitz in Luzern für jedes Kind, das über einen anerkannten Betreuungsplatz in der Stadt Luzern oder in der Agglomeration verfügt, ein Betreuungsgutschein abgegeben. Die Höhe des Gutscheins ist abhängig vom Einkommen.
- *Modell C* charakterisiert sich dadurch, dass die Erziehungsberechtigten mit Wohnsitz in Luzern für jedes Kind, das über einen anerkannten Betreuungsplatz in der Stadt Luzern oder in der Agglomeration verfügt, einen Betreuungsgutschein erhalten. Voraussetzung ist, dass beide Elternteile erwerbstätig sind. Der Umfang des Anspruchs auf Betreuungsgutscheine ist vom Ausmass der Erwerbstätigkeit (Stellenprozente) abhängig. Die Höhe des Gutscheins wird vom Einkommen bestimmt.

Nachfolgend werden die Vor- und Nachteile der drei Modelle diskutiert und – in Abschnitt 2.4 – ein Modell für die weitere Bearbeitung ausgewählt.

## 2.1 MODELL A: GUTSCHEIN FÜR ALLE FREMDBETREUTEN KINDER

Für jedes Kind, das über einen anerkannten Betreuungsplatz in der Stadt Luzern oder in der Agglomeration verfügt, erhalten die Erziehungsberechtigten mit Wohnsitz in Luzern einen Betreuungsgutschein, *unabhängig davon, ob die Erziehungsberechtigten einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder nicht und unabhängig vom Einkommen.*

Bei Modell A haben also *alle fremdbetreuten* Kinder der Stadt Luzern Anrecht auf einen Betreuungsgutschein. Dieses Modell lässt sich daher familienpolitisch gut kommunizieren. Es geht davon aus, dass die Eltern Betreuungsgutscheine einlösen können, unabhängig davon, ob sie einer bezahlten Tätigkeit nachgehen, ehrenamtliche Arbeit leisten oder andere Verpflichtungen (z.B. Verwandtschaftsunterstützung) wahrnehmen. Der Vorteil von Modell A liegt zudem darin, dass alle bezugsberechtigten Kinder mit einem Betrag gleicher Höhe unterstützt werden. Das administrative Verfahren ist dadurch weniger aufwändig, als wenn das Einkommen und/oder das Erwerbsspensum der Eltern mitberücksichtigt würden.

Der Nachteil von Modell A besteht darin, dass Subventionen wenig bedarfsorientiert ausgerichtet werden. Die breite Streuung der Mittel wird vermutlich dazu führen, dass

Eltern mit tiefen Einkommen ungenügend unterstützt werden, sodass sie sich unter Umständen den Betreuungsplatz trotz Gutschein nicht leisten können. Ausgehend von der heutigen Situation hätte ein Gutschein nach Modell A für alle fremdbetreuten Kinder einen Wert von rund 35 Franken pro Tag. Dieser Wert beruht auf folgenden Annahmen: Die rund 3,5 Millionen Franken, welche in der Stadt Luzern während der Pilotphase jährlich für die Betreuungsgutscheine eingesetzt werden könnten (Beiträge für Kita und Tageseltern), werden gleichmässig auf die mittelfristig potenziell zu betreuenden vorschulpflichtigen Kinder in der Stadt Luzern (inkl. Littau ab 2010) verteilt. Dies würde bedeuten, dass die im heutigen System ausbezahlten Subventionen pro Kind zum Teil stark gekürzt werden müssten.

## 2.2 MODELL B: GUTSCHEIN IN ABHÄNGIGKEIT DES EINKOMMENS

Für jedes Kind, das über einen anerkannten Betreuungsplatz in der Stadt Luzern oder in der Agglomeration verfügt, erhalten die Erziehungsberechtigten mit Wohnsitz in Luzern einen Betreuungsgutschein *abhängig vom Einkommen*.

Wie bei Modell A haben auch bei Modell B *alle fremdbetreuten* Kinder der Stadt Luzern Anrecht auf einen Betreuungsgutschein. Der Vorteil von Modell B gegenüber Modell A liegt darin, dass Kinder aus einkommensschwachen Familien mehr unterstützt werden als die übrigen Kinder. Die Bemessung des Gutscheins kann mit diesem Modell sozialverträglich vorgenommen werden. Da die Betreuungsgutscheine aber nicht auf die heute subventionierten Kita beschränkt wären, hätte dieser Ansatz gegenüber heute wesentlich höhere Ausgaben für die Stadt Luzern zur Folge. Bei gleichem Budget wie heute müssten die Subventionen gegenüber dem heutigen System stark reduziert werden.

Der Nachteil von Modell B besteht darin, dass die administrativen Kosten höher ausfallen werden als bei Modell A, weil zur Berechnung des Gutscheins die Höhe des Einkommens der Eltern berücksichtigt werden muss. Zudem trägt dieses Modell der Tatsache nicht Rechnung, dass die Betreuungsbedürfnisse vom Erwerbsspensum abhängen.

## 2.3 MODELL C: GUTSCHEIN IN ABHÄNGIGKEIT VON EINKOMMEN UND ERWERBSPENSUM

Bei Modell C erhalten die Erziehungsberechtigten mit Wohnsitz in Luzern für jedes Kind, das über einen anerkannten Betreuungsplatz in der Stadt Luzern oder in der Agglomeration verfügt, einen Betreuungsgutschein. Voraussetzung ist, dass in Zweielternhaushalten beide Elternteile erwerbstätig sind. *Der Umfang des Anspruchs auf Betreuungsgutscheine ist vom Ausmass der Erwerbstätigkeit (Stellenprozent) abhängig. Die Höhe des Gutscheins wird durch das Einkommen bestimmt.*

Dieses Modell will Familien unterstützen, in welchen beide Elternteile einer bezahlten Erwerbstätigkeit nachgehen, eine Ausbildung absolvieren oder von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Durch die Berücksichtigung des Einkommens und der dafür aufgewendeten Stellenprozent wird sichergestellt, dass der Gutschein bedarfsgerecht ausgestellt

wird. Im Gegensatz zu den Modellen A und B fördert Modell C explizit die Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Modell C wird einen höheren administrativen Aufwand verzeichnen als die Modelle A und B. Es müssen nicht nur die finanziellen Verhältnisse der Familie, sondern auch die Höhe der Erwerbstätigkeit der Eltern erhoben und in die Berechnung einbezogen werden. Mit Modell C sind gegenüber Modell B leicht tiefere Subventionsbeiträge für die Betreuungsgutscheine zu erwarten, da ein zusätzliches Beurteilungskriterium eingeführt wird (Erwerbsspensum). Bei gleichem Budget wird dies gegenüber Modell B höhere Betreuungsgutscheine für die Bezugsberechtigten zulassen.

## 2.4 ZUSAMMENFASSENDE DISKUSSION DER MODELLE

Nachfolgende Darstellung D 2.1 zeigt die drei Modelle im Vergleich mit den wichtigsten Vor- und Nachteilen.

D 2.1: DIE DREI MODELLE IM VERGLEICH

	Modell A Gutschein für alle fremdbetreuten Kinder	Modell B Gutschein für fremdbetreute Kinder in Abhängigkeit des Einkommens	Modell C Gutschein in Abhängigkeit des Einkommens und des Erwerbsspensums
Vorteil	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bezugsberechtigung ohne Einschränkung</li> <li>- Geringer administrativer Aufwand</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sozialverträgliche Gutscheinbemessung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gezielte Unterstützung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf</li> </ul>
Nachteil	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Breite Streuung der Mittel</li> <li>- Keine sozialverträgliche Gutscheinbemessung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Administrativer Aufwand höher als bei Modell A</li> <li>- Keine Orientierung am Betreuungsbedarf</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Administrativer Aufwand höher als bei den Modellen A und B</li> </ul>

Auf Grund der konzeptionellen Vorabklärungen kann der Schluss gezogen werden, dass alle drei Modelle in der Stadt Luzern realisiert werden könnten. Es gibt keine „technischen“ Vorbehalte gegen eines der Modelle. Die zur Realisierung von Modell A und Modell B notwendigen Informationen (Alter der Kinder, Einkommen der Erziehungsberechtigten) stehen den Behörden der Stadt Luzern zur Verfügung. Nicht einfach abrufbar ist das Erwerbsspensum der Erziehungsberechtigten. Das kantonale Amt für Statistik verfügt jedoch, basierend auf der eidgenössischen Volkszählung über entsprechende Informationen. Dies bedeutet, dass diese Daten erfragt und bei Bedarf überprüft werden können.

Vor diesem Hintergrund kann die Modellauswahl primär auf der Basis der politischen Ziele erfolgen, welche mit dem Pilotversuch angestrebt werden. Für den Stadtrat von Luzern steht die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf als zentrale Zielsetzung eines möglichen Pilotversuchs fest. Diese Zielsetzung wird mit Modell C am

**besten erreicht. Aus diesem Grund wird für die weiteren Abklärungen in Kapitel 3 ausschliesslich Modell C weiterverfolgt.**

Die Überlegungen in Kapitel 2 haben ergeben, dass ein Modell konkretisiert werden soll, bei welchem der Umfang des Anspruchs auf Betreuungsgutscheine vom Ausmass der Erwerbstätigkeit (Stellenprozente) abhängig ist. Zudem soll zur Bemessung der Höhe der Gutscheine das Einkommen massgeblich sein. Es wird von einem System ausgegangen, das mit Beginn des Jahres 2009 das ganze Stadtgebiet einbezieht. Im Abschnitt 3.1 wird dieses Modell erläutert, Abschnitt 3.2 beschreibt die finanziellen Folgen des Pilotprojekts sowie die Auswirkungen für die Eltern und deren Kinder, die Kita/Tageseltern und die Stadt. Schliesslich skizzieren wir in Abschnitt 3.3 das weitere Vorgehen.

In den Vorabklärungen wurden auch andere Varianten als die Einführung des Pilotversuchs auf dem ganzen Gebiet der Stadt Luzern geprüft. Es wurden die Optionen einer gestaffelten Einführung von Gutscheinen nach Jahrgängen oder einer Einführung nach Stadtquartieren untersucht. Dabei hat sich gezeigt, dass beide Varianten in der Umsetzung mit grossen Problemen verbunden sind. Folgende Gründe waren ausschlaggebend:

- Erstens würde eine gestaffelte Einführung bei der Bevölkerung und insbesondere bei denjenigen, die nicht in den Genuss von Gutscheinen kämen, auf wenig Verständnis stossen.
- Zweitens schränkt eine gestaffelte Einführung die Möglichkeiten ein, aus dem zeitlich relativ kurz bemessenen Pilotversuch Erfahrungen zu sammeln.
- Drittens wären bei einer Einführung nach Jahrgang zwei Arten von Kindern in den Kita, solche mit und solche ohne Betreuungsgutscheine. Dies würde die administrative Abwicklung sowohl für die Kita als auch für die Stadt erschweren.
- Viertens stellt sich bei der gestaffelten Einführung in unterschiedlichen Stadtteilen die Frage der Auswahl. Die Quartiere des heutigen Stadtgebiets lassen sich nur schlecht abgrenzen.
- Fünftens wurde die Beschränkung des Pilotversuchs auf die heutige Gemeinde Littau verworfen. Ausschlaggebend für den Entscheid war der Umstand, dass es dort heute so wenig Betreuungsplätze gibt, dass in den zur Verfügung stehenden zwei bis drei Jahren kaum zuverlässige Erkenntnisse aus einem Pilotversuch Betreuungsgutschein gewonnen werden könnten.

### 3.1 CHARAKTERISIERUNG DES PILOTVERSUCHS

Der Pilotversuch mit Betreuungsgutscheinen soll also ab Januar 2009 auf dem ganzen Stadtgebiet durchgeführt werden. Dazu müssen verschiedene Detailfragen geklärt werden. Im Folgenden gehen wir auf diese ein.

### 3.1.1 WELCHE ANSPRUCHSGRUPPEN SOLLEN GUTSCHEINE ERHALTEN?

Grundsätzlich sollen ab 1. Januar 2009 alle Eltern mit Wohnsitz in der Stadt Luzern mit Kindern im Vorschulalter ab dem vollendeten vierten Lebensmonat bezugsberechtigt sein. Ab Januar 2010 werden zusätzlich die Eltern von Kindern im Vorschulalter aus Littau berechtigt sein, Betreuungsgutscheine zu beziehen. Bedingung für die Bezugsberechtigung ist in jedem Fall, dass die Erziehungsberechtigten über einen anerkannten Betreuungsplatz für ihr Kind/ihre Kinder in der Stadt Luzern oder in der Agglomeration verfügen. Diese Bedingung stellt sicher, dass nur Gutscheine ausgegeben werden, die auch eingelöst werden können. Zudem erhalten nur Haushalte mit einem steuerbaren Einkommen unter 100'000 Franken Betreuungsgutscheine. Dabei muss das Erwerbsspensum<sup>3</sup> bei allein Erziehenden 20 oder mehr Prozent und bei Paaren 120 oder mehr Prozent betragen.<sup>4</sup>

Ein Jahrgang von Kindern im vorschulpflichtigen Alter umfasst in der Stadt Luzern gegenwärtig durchschnittlich 442 Kinder.<sup>5</sup> In den Kita werden zurzeit 4.7 Jahrgänge betreut.<sup>6</sup> Dies bedeutet, dass sich rund 2'075 Kinder in der Stadt Luzern im „Kitaalter“ befinden. Es stellt sich nun die Frage, wie viele dieser Kinder grundsätzlich Anspruch auf Betreuungsgutscheine hätten, wenn die Höhe des Erwerbseinkommen und des Erwerbsspensums berücksichtigt wird.

Von den 2'075 Kindern im „Kitaalter“ leben schätzungsweise 1'847 Kinder in Zweielternhaushalten und 228 Kinder bei einem Elternteil.<sup>7</sup> Bei den Kindern in Zweielternhaushalten wird angenommen, dass die Eltern in 40 Prozent der Fälle über ein Erwerbsspensum von 120 oder mehr Prozent verfügen.<sup>8</sup> Von diesen 739 Kindern in Zweielternhaushalten wären rund 600 potenziell berechtigt, einen Gutschein zu erhalten, da ihre Eltern weniger als 100'000 Franken verdienen.<sup>9</sup> Bei den Einelternhaushalten wären rund 220 Kinder möglicherweise bezugsberechtigt. In der Stadt Luzern hätten somit

<sup>3</sup> Neben erwerbstätigen Personen haben auch Personen in Aus- und Weiterbildungen sowie bei der Arbeitslosenversicherung anspruchsberechtigte Personen Anspruch auf Betreuungsgutscheine.

<sup>4</sup> Lebt nur eine erwachsene Person zusammen mit dem betreuten Kind im gleichen Haushalt gilt sie als allein erziehend. Analog zur heutigen Praxis werden das Einkommen und das Erwerbsspensum von Personen in familienähnlichen Wohn- und Lebensgemeinschaften wie dasjenige der Ehepaare berechnet (vgl. Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter, Art. 14, Abs. 3). Die Eltern müssen bei der Anmeldung ihres Kindes in der Kita oder bei der Tagesvermittlungsstelle Informationen angeben zur respektive zu den erziehungsberechtigten Person(en) bzw. der erziehungsberechtigten Person und jener Person, die mit ihr in Lebensgemeinschaft lebt (vgl. Verordnung über die Elternbeiträge für die familienergänzende Betreuung von Kindern im Vorschulalter, Art. 14, Abs. 1, Punkt 2). Dieselbe Praxis wird auch in anderen Leistungsbereichen der Stadt Luzern angewendet (z.B. Zusatzleistungen an Familien und allein Erziehende).

<sup>5</sup> Statistik der Bildungsdirektion der Stadt Luzern (Stand: Oktober 2007).

<sup>6</sup> 70 Prozent der 4 bis 5-Jährigen besuchen nicht den freiwilligen Kindergarten. Im Hinblick auf eine mögliche Einführung der Basisstufe wird der Anteil der 4- bis 5-Jährigen, welche den Kindergarten besuchen, ansteigen. Bei einer Einführung der Basisstufe, werden noch vier Jahrgänge in Kita betreut.

<sup>7</sup> Die Schätzung basiert auf Angaben aus der Eidgenössischen Volkszählung 2000. Demnach leben in der Stadt Luzern 89 Prozent der Kinder zwischen null und vier Jahren in Zweielternhaushalten und die restlichen 11 Prozent bei einem Elternteil.

<sup>8</sup> Die Schätzung basiert auf Angaben aus der Eidgenössischen Volkszählung 2000.

<sup>9</sup> Die Schätzung basiert auf Informationen aus der Staatssteuerstatistik (Veranlagungsstand September 2007). Einkommensverteilung verheirateter/unverheirateter Steuerpflichtige mit mindestens einem Kind im Vorschulalter 2004.

momentan schätzungsweise 820 Kinder potenziell Anspruch auf einen Betreuungsgutschein. Analog dazu wären es in Littau 490 Kinder.<sup>10</sup>

### 3.1.2 WELCHE ANFORDERUNGEN MÜSSEN DIE ANBIETER ERFÜLLEN?

Die Gutscheine sollen einerseits bei allen Kita der Stadt Luzern sowie der Gemeinden der Agglomeration Luzern mit einer Betriebsbewilligung der Vormundschaftsbehörde, abgestützt auf den Qualitätsstandard des Sozialvorsteher-Verbands Kanton Luzern (SVL), eingelöst werden können.<sup>11</sup> Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Kita, in denen Gutscheine eingelöst werden können, den geltenden Qualitätskriterien genügen. Andererseits sollen die Gutscheine auch bei einer von der Stadt Luzern anerkannten Tageselternvermittlungsstelle eingelöst werden können.<sup>12</sup> Allerdings gibt es in der Stadt Luzern gegenwärtig nur eine derartige Stelle.

In der Stadt Luzern gibt es gegenwärtig in 15 Kita rund 363 Betreuungsplätze für 680 Kinder (Stand Juli 2007). Von diesen Kindern stammen rund 448 Kinder aus der Stadt Luzern. 203 Kinder in Kita profitieren gegenwärtig von Subventionen der Stadt. Momentan werden zudem 53 Kinder im Vorschulalter bei Tageseltern betreut (Stand Januar 2008). In Littau gibt es gegenwärtig lediglich zwei Kita mit zwölf Betreuungsplätzen. Sechs Kinder aus Littau werden in diesen Kita betreut. Wie viele Littauer Kinder momentan in der Stadt in einer Kita betreut werden, ist nicht bekannt.

### 3.1.3 WELCHE EIGENSCHAFTEN SOLLEN DIE BETREUUNGSGUTSCHEINE HABEN?

Die Ausgestaltung der Betreuungsgutscheine kann sehr unterschiedlich sein.<sup>13</sup> So ist es zum Beispiel möglich, sie mit beschränkter oder unbeschränkter Nutzungsdauer zu versehen. Weiter können die Gutscheine in Geld oder in Betreuungsstunden ausgestellt sein. Nachfolgend gehen wir auf die Eigenschaften ein, welche die Gutscheine im Luzerner Pilotversuch haben sollen:

- **Nutzungsdauer:** Die Nutzungsdauer soll auf ein Jahr beschränkt werden. Dies stellt sicher, dass sie den Kindern zukommen, für die sie ausgestellt sind.
- **Währung:** Die Gutscheine sollen in Franken ausgestellt werden. Dies hat den Vorteil, dass die Gutscheine ergänzt werden können. Die Betreuungsgutscheine stellen weder für die Staats- und Gemeindesteuern Luzern noch für die direkten Bundessteuern steuerbares Einkommen dar.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Bei einer Einführung der Basisstufe würden weniger Kinder als heute in den Kita betreut (4 Jahrgänge). Dementsprechend würde die Anzahl Kinder, welche potenziell Anspruch auf Betreuungsgutscheine hätten, weiter zurückgehen.

<sup>11</sup> Zur Agglomeration Luzern zählen folgende Gemeinden: Kriens, Littau, Rothenburg, Ebikon, Emmen, Buchrain, Dierikon, Root, Honau, Gisikon, Adligenswil, Udligenswil, Meggen, Horw.

<sup>12</sup> Wie bei den Kita wird auch bei den Tageseltern die Einlösung von Gutscheinen erst möglich ab einem Betreuungsumfang von einem Tag respektive elf Stunden.

<sup>13</sup> Balthasar, Andreas; Binder, Hans-Martin; Götsch Neukom, Regula (2005): Kinderbetreuungsgutscheine, Diskussionspapier zuhanden der Zentralstelle für Familienfragen, Luzern.

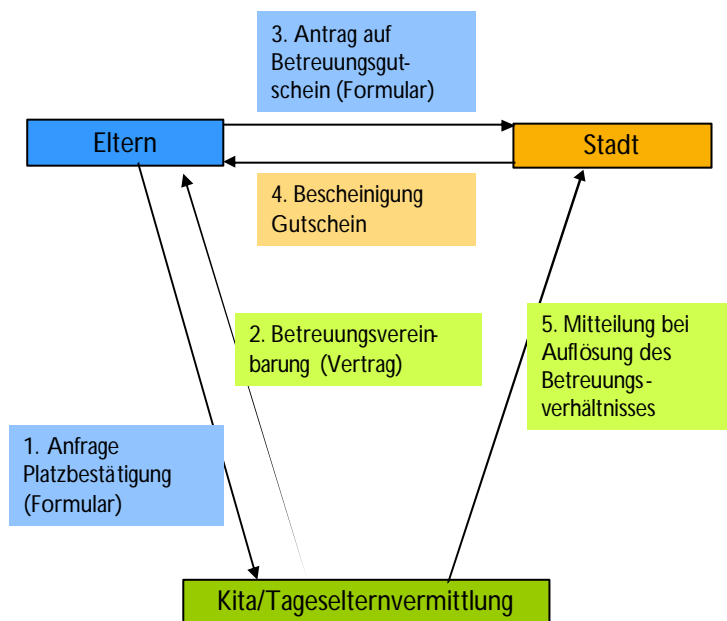
<sup>14</sup> Vergleiche dazu Roland Stüdle (2008): Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern. Steuerliche Auswirkungen: Kantons- und Gemeindesteuern Luzern sowie direkte Bundessteuer, BDO Visura Luzern, Luzern.

- **Ergänzungsmöglichkeit** Die Gutscheine sollen als „open ended voucher“ ausgestellt werden. Eine Zuzahlung aus privaten Mitteln muss möglich sein, da der Gutschein auch bei tiefen Einkommen nicht die ganzen Betreuungskosten abdecken wird (vgl. Darstellung D 3.3).
- **Zweckbindung:** Der Gutschein soll in Form eines Gutscheinpapiers an die Eltern ausgehändigt werden und somit zweckgebunden sein.
- **Handelbarkeit** Die Gutscheine sollen nicht handelbar sein. Sie sollen den Kindern zukommen, für welche sie ausgestellt sind.

### 3.1.4 WIE SOLL DIE AUSGABE DER GUTSCHEINE GERECHT SEIN?

Die Projektgruppe hat verschiedene Modelle zur administrativen Organisation der Gutscheinausgabe geprüft. Bevorzugt wird ein Modell, welches vorsieht, den Eltern den Gutscheinwert von der Stadt direkt in Franken auszubezahlen. Nachfolgend zeigen wir auf, in welchen Schritten die Antragstellung erfolgt:

#### D 3.1: VERFAHREN DER ANTRAGSTELLUNG FÜR BETREUNUNGSGUTSCHEINE



Alle Eltern, die möglicherweise zum Bezug von Betreuungsgutscheinen berechtigt sind, werden per Brief sowie über die Medien über den Pilotversuch orientiert. Zudem haben sie über die Internetseite der Stadt die Möglichkeit, sich über den Pilotversuch zu informieren und ihren Subventionsanspruch anhand eines Gutscheinrechners schätzen zu lassen.

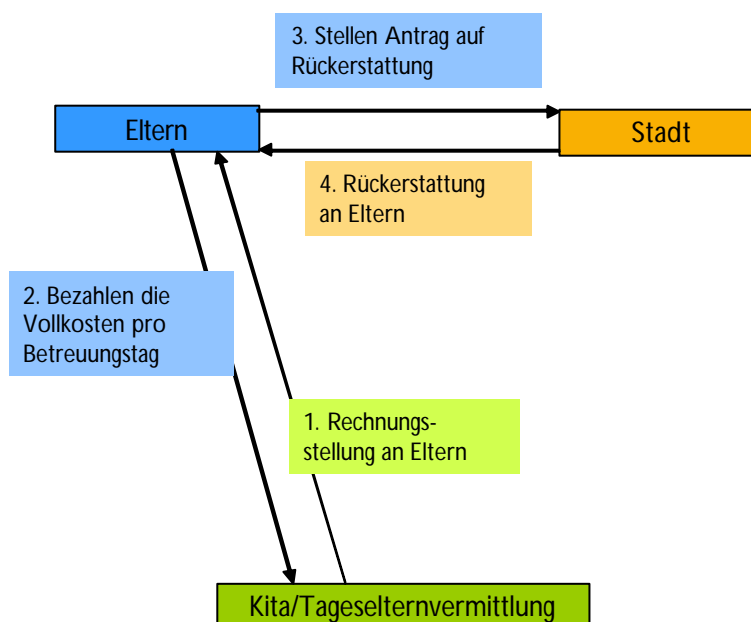
Die Eltern suchen sich selbst einen Betreuungsplatz ihrer Wahl. Haben sie diesen gefunden, erhalten sie von der Kita respektive der Tageselternvermittlungsstelle eine Betreuungsvereinbarung (Vertrag), dass der Platz im gewünschten Ausmass zur Verfügung steht. Danach stellen die Eltern bei der Stadt Antrag für einen Betreuungsgut-

schein. Die Stadt prüft – stichprobenweise – die Angaben zum Erwerbspensum. Das Erwerbspensum bestimmt den Umfang des Anspruchs auf subventionierte Betreuungstage. Zusätzlich wird das steuerbare Einkommen berücksichtigt, weil dieses die Subventionshöhe pro Tag bestimmt. Auf der Grundlage des Erwerbspensums und des steuerbaren Einkommens wird der Wert des Betreuungsgutscheins berechnet. Dieser wird den Eltern von der Stadt bescheinigt. Das folgende Beispiel illustriert die Art der Berechnung:

*Familie X hat ein Erwerbspensum von 140 Prozent und ein steuerbares Einkommen von 70'000 Franken. Auf Grund des Erwerbspensums hat die Familie Anspruch auf zwei subventionierte Betreuungstage pro Woche. Die Höhe des Einkommens bestimmt die Höhe der Subvention pro Tag. In diesem Fall 29 Franken für ein Kind über 18 Monate respektive 44 Franken für ein Kind bis 18 Monate. Monatlich erhält Familie X einen Betreuungsgutschein im Wert von 232 Franken (8\*29) für ein Kind über 18 Monate respektive 352 Franken (8\*44) für ein Kind bis 18 Monate.<sup>15</sup>*

Wie wird nun die finanzielle Abwicklung der Betreuungsgutscheine geregelt? Darüber gibt Darstellung D 3.2 Auskunft:

#### D 3.2: FINANZFLUSS FÜR BETREUUNGSGUTSCHEINE



Die Kita respektive Tageselternvermittlungsstelle stellt den Eltern monatlich die Vollkosten in Rechnung. Die Eltern bezahlen diese Rechnung. Wenn ihnen ein Betreuungsgutschein zugesprochen wurde, erhalten sie die entsprechende Monatstranche automatisch von der Stadt zugestellt. Wichtig bei diesem Vollzugskonzept ist, dass die Stadt die Beiträge ausbezahlt, bevor die Eltern die Rechnung der Kita begleichen müssen.

<sup>15</sup> Das Berechnungsbeispiel geht von zwei Tagen pro Woche und vier Wochen pro Monat aus.

Dies stellt sicher, dass die Eltern die Betreuungskosten nicht bevorschussen müssen und dass die mittels Betreuungsgutscheinen ausbezahlten Mittel zweckgerichtet eingesetzt werden. Die Kita informiert die Stadt, wenn das Betreuungsverhältnis aufgelöst wird. Es ist vorgesehen, dass Veränderungen von Erwerbseinkommen und Erwerbssumme der Erziehungsberechtigten jährlich berücksichtigt werden. Die Eltern werden verpflichtet, erhebliche Veränderungen ihres Einkommens respektive ihres Erwerbssumms der Stadt zu melden.

Der Finanzfluss wird ausschliesslich über die Eltern abgewickelt. Dadurch wird das Verfahren für die Eltern sehr transparent und nachvollziehbar. Die Eltern spüren die öffentliche Unterstützung direkt. Das Modell hat zudem den Vorteil, dass Daten der Eltern über Einkommen und Erwerbssumme bei der Stadt bleiben, was dem Datenschutz zugute kommt.

### 3.1.5 WIE SOLL DIE EINFÜHRUNG ERFOLGEN?

Die Einführung soll im ganzen Stadtgebiet für alle Jahrgänge gleichzeitig erfolgen. Ab Januar 2009 sollen die Eltern aller anspruchsberechtigten Kinder einen entsprechenden Gutschein erhalten, falls sie einen Betreuungsplatz nachweisen können. Allenfalls müsste für heute subventionierte Kitas eine Übergangslösung geschaffen werden, um sicherzustellen, dass deren Existenz durch die Neuerung nicht gefährdet wird.

### 3.1.6 BLEIBT DIE STEUERUNG DER AUSGABEN DER ÖFFENTLICHEN HAND MÖGLICH?

Gemäss Bericht und Antrag über die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Luzern vom 8. Januar 2008 ist vorgesehen, dass die Stadt die Subventionen für Kita bis ins Jahr 2012 auf 3,5 Millionen Franken erhöht. Für vorschulpflichtige Kinder bei Tageseltern steigt der Beitrag bis ins Jahr 2012 auf rund 440'000 Franken.<sup>16</sup> Dazu kämen in den Jahren 2009 und 2010 noch je rund ein Drittel der definitiven Ausgaben für die Kinderbetreuung vom Bund (rund 700'000 Franken) als Unterstützung des Pilotversuchs.

Sollten sich das Angebot und der Bedarf an Betreuungsplätzen so entwickeln, wie das vom System der Betreuungsgutscheine erwartet wird, muss die Stadt Luzern längerfristig mit einer Zunahme der Beiträge für die familienergänzende Betreuung rechnen (siehe Abschnitt 3.2). Sollte eine Erhöhung der Ausgaben jedoch politisch nicht realisierbar sein, so bietet das vorgeschlagene Modell die Möglichkeit, die Höhe der Gutscheine zu senken. Die Steuerung der Ausgaben über die Subventionshöhe durch die politischen Behörden der Stadt Luzern ist somit auch längerfristig garantiert. Allerdings kann die Stadt immer erst nach der gestiegenen Nachfrage reagieren und den Gutscheinbetrag anpassen (nachschiessige Finanzierung). Das Gutscheinsystem funktioniert bezüglich der Finanzierung nach demselben Mechanismus wie andere Instrumente der sozialen Sicherung, so zum Beispiel wie die Sozialhilfe oder die Verbilligung der Krankenpflegeversicherung. Zudem muss berücksichtigt werden, dass eine Senkung der

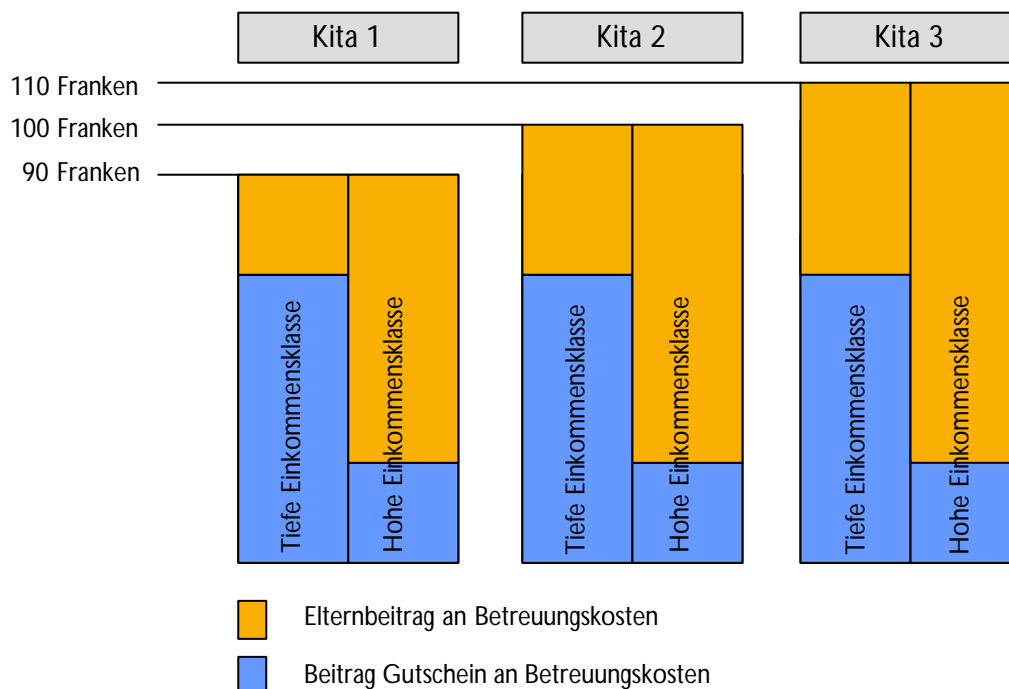
<sup>16</sup> Bei den Angaben zu den Subventionen für Kinder bei Tageseltern handelt es sich um eine grobe Schätzung. Dabei wurden die im Bericht und Antrag vom Januar 2008 aufgeführten Beiträge für Kinder bei Tageseltern halbiert, da in diesen Angaben auch schulpflichtige Kinder einbezogen sind.

Gutscheinhöhe dazu führen kann, dass sich gewisse Familien die familienexterne Betreuung trotz des Gutscheinsystems nicht mehr leisten können.

### 3.1.7 KÖNNEN UNTERSCHIEDLICHE TAGESANSÄTZE BERÜCKSICHTIGT WERDEN?

Die Höhe der Gutscheine ist unabhängig von den unterschiedlichen Tagesansätzen der Kita und der Tageselternvermittlungsstellen. Die Höhe der Gutscheine richtet sich einzig nach dem Erwerbsumsatz und nach dem steuerbaren Einkommen (Höhe der Gutscheine siehe Darstellung D 3.6). Das Erwerbsumsatz bestimmt den Umfang des Anspruchs auf subventionierte Betreuungstage. Die Differenz zu den jeweiligen Vollkosten des Betreuungsangebots haben die Eltern zu bezahlen. Folglich bezahlen Eltern mit gleichem Einkommen in den verschiedenen Kita unterschiedliche Beiträge, da die Tagesansätze für die Kinderbetreuung in den Kita unterschiedlich hoch sind (vgl. Darstellung D 3.3). Dadurch wird der Marktmechanismus stimuliert. Die Gutscheinbeiträge werden in jedem Fall so angesetzt, dass der Betreuungsplatz für die Eltern nicht „gratis“ ist. Familienexterne Betreuung soll finanziell in keinem Fall günstiger sein, als die Kinder zu Hause zu betreuen. Die Kosten für Essen und Pflegeprodukte, welche auch bei einer Betreuung zu Hause anfallen, sowie ein Beitrag an die Betreuungskosten sollen den Erziehungsberechtigten daher in jedem Fall verrechnet werden. Die nachfolgende Darstellung illustriert, wer, in welcher Höhe für die unterschiedlich hohen Betreuungskosten aufkommt.

D 3.3: BERÜCKSICHTIGUNG UNTERSCHIEDLICHER BETREUUNGSKOSTEN



### 3.1.8 IST SICHERGESTELLT, DASS DIE SOZIALHILFE NICHT STÄRKER BELASTET WIRD?

Grundsätzlich weist diese Fragestellung auf zwei Probleme hin. Auf der einen Seite muss geregelt werden, ob Eltern, welche von der Sozialhilfe unterstützt werden, Anspruch auf Betreuungsgutscheine haben. Auf der anderen Seite muss verhindert werden, dass Erziehungsberechtigte wegen der neuen Form der Finanzierung der familienexternen Kinderbetreuung Sozialhilfe beanspruchen müssen.

#### Personen in der Sozialhilfe

Das System der Betreuungsgutscheine wird alle Haushalte gleich behandeln. Die Sozialhilfe hat bisher je nach Angebot sowohl subventionierte als auch nicht subventionierte Plätze finanziert. In Zukunft soll die Unterstützung mit Gutscheinen nach folgendem Prinzip erfolgen: Müssen Eltern ihr Kind/ihre Kinder aus sozialen Gründen fremdbetreuen lassen, bezahlt die Sozialhilfe vollumfänglich die anfallenden Betreuungskosten. Wird auf Grund von Erwerbsarbeit (respektive Aus- oder Weiterbildung, Anspruch der Arbeitslosenversicherung) externe Betreuung in Anspruch genommen, kommt eine Unterstützung mittels Gutscheinen zur Anwendung. Die Sozialhilfe wird somit nicht stärker belastet als bisher.

#### Personen ausserhalb der Sozialhilfe

Eltern von Kindern, die bis jetzt einen subventionierten Kitaplatz belegten, werden bei Einführung der Betreuungsgutscheine einen höheren Beitrag bezahlen müssen als mit der bisherigen Subventionierung. Dabei besteht die Gefahr, dass sie sich die Kitaplätze nicht mehr leisten können. Zwei Risiken sind zu unterscheiden:

- Zum einen wird es Eltern geben, welche keine Unterstützung mehr erhalten, weil sie gemeinsam nicht mehr als 100 Prozent arbeiten. In diesen Fällen ist keine Unterstützung mehr vorgesehen, da der Pilotversuch explizit die Vereinbarkeit von Beruf und Familie fördern will. Es wird davon ausgegangen, dass diese Gruppe von Eltern die Betreuung ihrer Kinder selber abdecken kann.
- Zum andern werden die Erziehungsberechtigten auf Grund des neuen Beitragsmodells weniger hohe Subventionen bekommen, obwohl sie die Bedingungen betreffend das Erwerbsspensum erfüllen. Für diese Fälle soll eine Härtefallregelung eingeführt werden. Diese soll während einer Übergangszeit von voraussichtlich zwei Jahren garantieren, dass keine Eltern schlechter gestellt werden als bisher. Die Stadt soll auf Gesuch hin die Differenz zwischen der bisherigen und der neuen Subvention ausgleichen. Es kann angenommen werden, dass 2009 dafür ein Betrag von rund 250'000 Franken eingesetzt werden muss. Dieser Betrag wird laufend abnehmen, weil nur Kinder davon profitieren, welche heute einen subventionierten Platz beanspruchen. Die Kosten für die Härtefallregelung sind in den nachfolgenden Berechnungen berücksichtigt.

### 3.1.9 KANN DER MITTELSTAND ENTLASTET WERDEN?

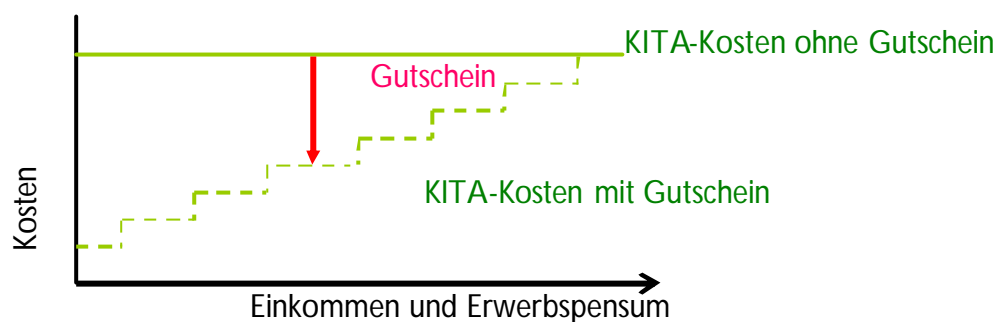
Es kann davon ausgegangen werden, dass der Mittelstand entlastet wird, weil neu mehr Personen in den Genuss einer Unterstützung für die familienexterne Betreuung kommen. Während im bisherigen Finanzierungssystem die (wenigen) stark profitierten, welche das Glück hatten, einen Platz in einer subventionierten Kita zu finden, werden

mit den Gutscheinen alle Personen in Abhängigkeit von Einkommen und Erwerbsspensum in derselben Weise, jedoch weniger stark als die Einzelnen im heutigen Modell profitieren.

### 3.1.10 PROZENT- ODER STUFENMODELL?

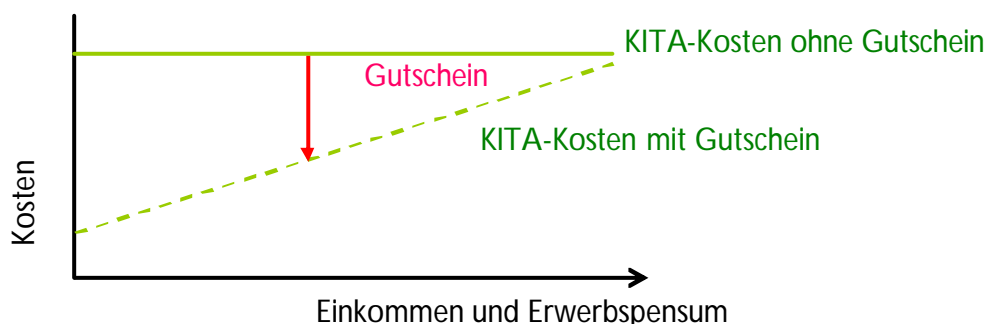
Gegenwärtig erfolgt die Subventionierung von Kitaplätzen in der Stadt Luzern nach einem Modell, welches nach Einkommensstufen der Eltern unterschiedliche Zuschüsse vorsieht. Darstellung D 3.4 bildet dieses Modell schematisch ab.

D 3.4: SUBVENTIONIERUNG NACH „STUFENMODELL“



Ein Stufenmodell hat den Nachteil, dass Schwelleneffekte entstehen. Dies kann bedeuten, dass ein zusätzlicher Einkommensfranken dazu führt, dass wesentlich mehr für die Betreuung bezahlt werden muss. Es handelt sich um eine systembedingte Ungerechtigkeit, welche sogar negativ auf den Arbeitsanreiz wirken kann. Alternativ ist daher ein Modell denkbar, das den Gutschein in Prozent des steuerbaren Einkommens definiert. Darstellung D 3.5 bildet das Prozentmodell schematisch ab.

D 3.5: SUBVENTIONIERUNG NACH „PROZENTMODELL“



Um an die in der Stadt Luzern mit dem Tarifmodell gewonnenen Erfahrungen anknüpfen zu können, soll weiterhin ein Stufenmodell verwendet werden. Die Tarifierung wird aber so festgelegt, dass die Belastung des steuerbaren Einkommens der Eltern in allen Einkommensklassen in etwa gleich hoch ist (vgl. Darstellung D 3.6).

### 3.1.11 BLEIBT FREIWILLIGE DIREKTE UNTERSTÜTZUNG VON ARBEITGEBERN MÖGLICH?

Die freiwillige direkte Unterstützung von Arbeitgebern gegenüber ihren Arbeitnehmenden im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung ist weiterhin möglich. Die Einführung des Gutscheinsystems soll die Motivation der Arbeitgebenden zur Unterstützung der familienergänzenden Betreuung nicht reduzieren. Da die Elternbeiträge für die bisher von der Stadt subventionierten Plätze im Pilotversuch höher ausfallen werden und unter Umständen auch andere Eltern auf Grund des Beitragsystems der Gutscheine auf die Unterstützung der Arbeitgebenden angewiesen sind, lösen die Gutscheine das Engagement der Arbeitgebenden nicht ab. Im Gegenteil: Die Unterstützung der Arbeitgebenden leistet weiterhin einen wichtigen Beitrag an das Ziel der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Die Arbeitgebenden müssen daher frühzeitig über das Gutscheinsystem informiert werden. Es sollen gemeinsam Ideen entwickelt werden, wie und in welcher Form ihr Engagement die Bemühungen der Stadt ergänzend unterstützen kann.

### 3.1.12 WIE WIRD DIE QUALITÄTSKONTROLLE ERFOLGEN?

Eine entscheidende Veränderung, die mit der Einführung von Betreuungsgutscheinen verbunden ist, besteht darin, dass künftig alle Kita indirekt von der staatlichen Unterstützung profitieren. Sowohl die Kita, die bisher Subventionen erhalten haben als auch die Kita ohne Subventionen erfüllen dieselben Bewilligungskriterien. Da mit der Einführung von Betreuungsgutscheinen der marktwirtschaftliche Druck auf die Kita grösser wird, besteht die Gefahr, dass diese Bewilligungskriterien unter Umständen nicht vollumfänglich eingehalten werden.<sup>17</sup> Aus diesem Grund wird von Seiten der Stadt der Überprüfung dieser Kriterien mehr Gewicht beizumessen sein. Zudem wird die Qualitätskontrolle auch über die Nachfrage durch die Erziehungsberechtigten stattfinden:

- Auf der einen Seite bedeutet dies, dass dem Bewilligungsverfahren sowie der regelmässigen Kontrolle der Erfüllung der Bewilligungskriterien mehr Beachtung geschenkt werden muss als bisher. Dazu sind entsprechende Ressourcen vorzusehen.
- Auf der anderen Seite müssen die Eltern befähigt werden, die Qualität unterschiedlicher Betreuungsangebote kompetent zu beurteilen. Dazu sind geeignete Informationsmassnahmen vorzusehen. Diese können von Flyer mit Checklisten, über Veranstaltungen bis zu einem Beratungstelefon reichen.

## 3.2 AUSWIRKUNGEN DES PILOTVERSUCHS

Gehen wir nun auf die Auswirkungen des Pilotversuchs ein.

### 3.2.1 WELCHE SUBVENTIONEN PRO KITAPLATZ SIND ZU ERWARTEN?

Die Berechnungen des Gutscheinmodells gehen von Gesamtkosten der öffentlichen Hand aus, welche ungefähr den Subventionen gemäss Bericht und Antrag vom Januar

<sup>17</sup> Dabei handelt es sich ausschliesslich um Kriterien der Strukturqualität. Es sind dies beispielsweise das Ausbildungsniveau der Erzieherinnen, die Gruppengrösse, die Altersmischung der Gruppe, der Erzieher-Kind-Schlüssel, die Anzahl und Grösse der Räumlichkeiten.

2008 entsprechen. Es sind dies für das Jahr 2009 2,93 Millionen Franken für Kinder in Kita und schätzungsweise rund 372'500 Franken für vorschulpflichtige Kinder bei Tageseltern, im Jahr 2010 3,25 Millionen Franken für Kita und 429'500 Franken für Kinder bei Tageseltern und im Jahr 2011 3,50 Millionen Franken für Kinder in Kita und 437'00 Franken für Kinder bei Tageseltern.<sup>18</sup> Der Bund wird das Pilotprojekt Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern zwischen dem 1. Januar 2009 und dem 31. Januar 2011 zusätzlich mit jeweils einem Drittel der Ausgaben für die Kinderbetreuung unterstützen. Es kann mit einem Betrag von je rund 700'000 Franken für 2009 und 2010 gerechnet werden. Die Subventionierung der Kinderbetreuung während des Pilotprojekts ist so angelegt, dass sie nach dessen Abschluss von der Stadt Luzern alleine ohne erhebliche Zusatzkosten für das städtische Budget weitergeführt werden kann.

Die wichtigsten Faktoren, welche die Berechnung der Subvention pro Kind beeinflussen, sind:

- **Anzahl Kinder:** Entscheidend ist erstens die Frage, wie viele Kinder im Pilotversuch Betreuungsgutscheine beanspruchen werden. Die Berechnungen des Gutscheinmodells basieren auf einer Einschätzung der Entwicklung der Nachfrage nach externer Kinderbetreuung bis ins Jahr 2012.<sup>19</sup> Für die Stadt Luzern wird von einer Steigerung der Nachfrage nach Kitaplätzen von heute 21 Prozent auf maximal 29 Prozent Ende 2011 ausgegangen.<sup>20</sup> Für Littau basieren die Berechnungen auf einer Nachfrage von 15 Prozent im Jahr 2010 und 20 Prozent im Jahr 2011.<sup>21</sup> Eltern, welche Sozialhilfe beanspruchen, erhalten nur dann einen Gutschein, falls sie ihre Kinder auf Grund einer Erwerbsarbeit (und nicht aus sozialen Gründen) extern betreuen lassen müssen (vgl. Abschnitt 3.1.8). Kinder von Haushalten in tiefen Einkommensklassen (bis 28'000 Fr. steuerbares Einkommen) wurden für die Modellrechnungen daher nur zu 80 Prozent berücksichtigt.
- **Betreuungsumfang:** Zweitens stellt der Betreuungsumfang ein wichtiger Berechnungsfaktor dar. Es wird von einem durchschnittlichen Betreuungsumfang von 2.5 Tagen pro Woche in Kita respektive einem Tag pro Woche bei Tageseltern ausgegangen. Bei halben Betreuungstagen wurde mit der Hälfte der Beiträge gerechnet.
- **Haushaltsform und Erwerbseinkommen:** Drittens beeinflussen die Haushaltsform (Eineltern- versus Zweielternhaushalt) sowie das jeweilige Haushaltseinkommen die Kosten des Pilotversuchs für die öffentliche Hand. Für die Kinder, welche be-

<sup>18</sup> Die im Bericht und Antrag vom Januar 2008 aufgeführten Beiträge für Kinder bei Tageseltern wurden halbiert, da in diesen Angaben auch schulpflichtige Kinder einbezogen sind.

<sup>19</sup> Die Berechnungen berücksichtigen die schrittweise Anpassung an die mögliche Einföhrung der Basisstufe. Für 2009 wurden 4.7 Jahrgänge in die Berechnungen einbezogen, im Jahr 2010 4.6 Jahrgänge und 2011 4.5 Jahrgänge. Längerfristig ist davon auszugehen, dass noch 4 Jahrgänge in Kita betreut werden.

<sup>20</sup> Die Bedarfsschätzungen lehnen sich an die Angaben gemäss Bericht und Antrag über familien- und schulergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Luzern vom Januar 2008. an. Für die Kostenberechnungen des Pilotversuchs wurde jedoch mit einer etwas stärkeren Nachfrage bis 2012 gerechnet. Diese Anpassung basiert auf der Annahme, dass im Pilotversuch mehr Kinder Anspruch auf finanzielle Unterstützung erhalten, was die Nachfrage nach externen Betreuungsangeboten zusätzlich steigern dürfte.

<sup>21</sup> Die Entwicklung der Nachfrage nach Tageseltern ist schwer einzuschätzen. Luzern verfügt momentan im Vergleich zu anderen Städten über ein geringes Angebot an Tageseltern. Bei den Angaben, welche in die Berechnung einfließen, handelt es sich um grobe Schätzungen (vgl. Darstellung D 3.7).

reits heute von der Subvention profitieren, liegen diesbezüglich konkrete Angaben vor. Diese werden in die Modellrechnung einbezogen. Für die übrigen Kinder gehen die Modellberechnungen von Annahmen aus, welche auf Angaben zur Haushaltsform und Haushaltseinkommen von Haushalten mit Kindern im Vorschulalter basieren.<sup>22</sup>

- **Alter der Kinder:** Die Subventionsbeiträge hängen viertens vom Alter der Kinder ab. Kinder zwischen 4 und 18 Monaten erhalten pro Tag zusätzlich 15 Franken.
- **Tarifierung:** Auf der Basis der Annahmen zu Anzahl Kindern, Alter, Betreuungsumfang und Einkommensverteilung nach Haushaltstyp wurde ein Beitragssystem entwickelt, dessen Gesamtkosten ungefähr den Subventionen gemäss B+A vom Januar 2008 entsprechen. Die Gutscheinhöhe wurde so festgelegt, dass für die Eltern die Belastung des steuerbaren Einkommens bei durchschnittlich 2.5 Tagen Betreuung pro Woche in allen Einkommensklassen rund 12 Prozent beträgt (ausgehend von Kita-Vollkosten von 100 Fr.). Bei Eltern von Kleinkindern unter 18 Monaten ist die Belastung des steuerbaren Einkommens tiefer.

In der nachfolgenden Darstellung werden die Subventionen pro Betreuungstag im heute gültigen Subventionierungssystem mit den Subventionen eines Modells mit Betreuungsgutscheinen verglichen.

<sup>22</sup> Für die Kinder in Einelternhaushalten wurde ein Haushaltseinkommen angenommen, welches gemäss Staatssteuerstatistik (Veranlagungsstand September 2007) der Einkommensverteilung von unverheirateten Steuerpflichtigen mit mindestens einem Kind im Vorschulalter in Luzern entspricht. Für die Kinder in Zweielternhaushalten wurde die Einkommensverteilung verheirateter Steuerpflichtiger mit mindestens einem Kind im Vorschulalter in Luzern angewendet.

D 3.6: HEUTIGES SUBVENTIONIERUNGSSYSTEM UND MODELL BETREUUNGSGUTSCHEINE: SUBVENTIONEN PRO TAG\*

Steuerbares Einkommen	Heutiges Subventionierungssystem	Modell Betreuungsgutscheine	
	Subventionen pro Tag (bei Vollkosten von 108 Fr.)	Gutscheinbeiträge pro Tag für Kinder bis 18 Monate	Gutscheinbeiträge pro Tag für Kinder ab 18 Monaten bis 4 Jahre
-20'000 Fr.	93 Fr.	95 Fr.	80 Fr.
21'001-24'000 Fr.	93 Fr.	93 Fr.	78 Fr.
24'001-28'000 Fr.	88 Fr.	89 Fr.	74 Fr.
28'001-32'000 Fr.	83 Fr.	84 Fr.	69 Fr.
32'001-36'000 Fr.	79 Fr.	80 Fr.	65 Fr.
36'001-40'000 Fr.	74 Fr.	76 Fr.	61 Fr.
40'001-44'000 Fr.	69 Fr.	72 Fr.	57 Fr.
44'001-48'000 Fr.	65 Fr.	68 Fr.	53 Fr.
48'001-52'000 Fr.	60 Fr.	64 Fr.	49 Fr.
52'001-56'000 Fr.	56 Fr.	60 Fr.	45 Fr.
56'001-60'000 Fr.	51 Fr.	56 Fr.	41 Fr.
60'001-64'000 Fr.	46 Fr.	52 Fr.	37 Fr.
64'001-68'000 Fr.	42 Fr.	48 Fr.	33 Fr.
68'001-72'000 Fr.	37 Fr.	44 Fr.	29 Fr.
72'001-76'000 Fr.	32 Fr.	40 Fr.	25 Fr.
76'001-80'000 Fr.	28 Fr.	36 Fr.	21 Fr.
80'001-84'000 Fr.	23 Fr.	32 Fr.	17 Fr.
84'001-88'000 Fr.	18 Fr.	28 Fr.	13 Fr.
88'001-92'000 Fr.	14 Fr.	23 Fr.	8 Fr.
92'001-96'000 Fr.	9 Fr.	19 Fr.	4 Fr.
96'001-100'000 Fr.	5 Fr.	15 Fr.	0 Fr.

\*Für einen halben Tag wird die Hälfte der angegebenen Beiträge ausbezahlt.

Die Darstellung macht deutlich, dass die Eltern, die momentan von Subventionen der Stadt profitieren, mit dem neuen Modell nicht mehr im gleichen Ausmass unterstützt werden können. Im Gegenzug werden jedoch mehr Eltern Unterstützung für familienexterne Kinderbetreuung erhalten. Vereinfacht gesagt bedeutet dies, dass die verfügbaren Mittel mit dem neuen Modell auf mehr Familien aufgeteilt werden und alle Kinder, die über einen Betreuungsplatz verfügen, in den Genuss einer finanziellen Unterstützung kommen, sofern die notwendigen Voraussetzungen erfüllt sind. Für die Eltern der rund 200 Kinder, welche bis anhin von Subventionen für die externe Kinderbetreuung profitierten, wird die Zunahme der Belastung je nach Einkommensklasse zwischen 500 und 1'700 Franken pro Jahr ausmachen (ausgehend von 2.5 Betreuungstagen). Dieser Differenzbetrag soll in einer Übergangszeit von maximal zwei Jahren ausgeglichen werden, damit Eltern nicht aus Kostengründen ihre Kinder aus einer Kita nehmen müssen.

Analog zu den Kita haben Eltern, welche ihre Kinder bei Tageseltern betreuen lassen, in Abhängigkeit vom Erwerbsspensum Anspruch auf eine bestimmte Anzahl Betreuungstage. Es ist vorgesehen, die Stunden auf Grund der Bereuungsvereinbarung zu entschädigen. Dabei wird von einem Tag mit maximal 11 Stunden und einem halben Tag mit 5.5 Stunden ausgegangen. Falls die Eltern zusätzliche Betreuung in Anspruch nehmen möchten, können sie diese stundenweise zum Volltarif einkaufen. Unter einem Tag besteht kein Anspruch auf Betreuungsgutscheine. Die Eltern erhalten dieselben Beiträge pro Tag respektive Halbtag wie Eltern, welche ihre Kinder in Kita betreuen lassen.

### 3.2.2 WELCHE SUBVENTIONEN WIRD DIE STADT INSGESAMT AUFWENDEN MÜSSEN?

Darstellung D 3.7 zeigt auf, welche Subventionen die Stadt mit dem neuen Modell während der Pilotphase schätzungsweise aufwenden muss. Die Schätzung berücksichtigt die unter 3.2.1 erwähnten Faktoren.

D 3.7: HEUTIGES SUBVENTIONIERUNGSSYSTEM UND MODELL BETREUNUNGSGUTSCHEINE: KOSTENENTWICKLUNG FÜR DIE ÖFFENTLICHE HAND

Jahr	Heutige Subventionierung		Modell Betreuungsgutscheine (BG)		
	Anzahl subventionierter Kinder in Kitas/bei Tageseltern*	Subventionen in Mio. Fr. (Kitas und Tageseltern)	Geschätzte Nachfrage nach Kitaplätzen	Geschätzte Anzahl Kinder mit Anspruch auf BG in Kitas/bei Tageseltern	Subventionen in Mio. Fr. (Kitas und Tageseltern)**
2009	430/70	3,30	519	434/70	2,91
2010	483/83	3,68	670	566/85	3,65
2011	483/85	3,94	735	620/100	3,99
Längerfristig***			989	824/150	5,28

\* Berücksichtigt werden nur die vorschulpflichtigen Kinder bei Tageseltern.

\*\* Höhe der Subventionen für durchschnittlich 2.5 Tage Betreuung in einer Kita respektive 1 Tag pro Woche bei Tageseltern, wobei bei einem halben Betreuungstag mit der Hälfte gerechnet wurde.

\*\*\* Falls Nachfrage nach Kitaplätzen 40 Prozent aller vorschulpflichtigen Kinder beträgt.

Würde das geltende Subventionierungssystem beibehalten, würden mit dem geplanten Budget von 3,5 Millionen Franken im Jahr 2011 Betreuungsplätze für rund 483 Kinder in Kita und mit schätzungsweise rund 400'000 Franken rund 85 vorschulpflichtige Kinder bei Tageseltern unterstützt. Mit denselben finanziellen Mitteln könnten mit dem Modell Betreuungsgutscheine im Jahr 2011 rund 620 Kinder in Kita und rund 100 vorschulpflichtige Kinder bei Tageseltern mit Subventionen unterstützt werden.

Sollten sich das Angebot und der Bedarf an Betreuungsplätzen so entwickeln, wie das vom System der Betreuungsgutscheine erwartet wird, muss die Stadt Luzern längerfristig mit einer Zunahme der Beiträge für die familienergänzende Betreuung rechnen. Muss dies aus politischen Gründen vermieden werden, könnte die Gutscheinhöhe nach

untun angepasst werden. Eine politische Steuerung der finanziellen Entwicklung bleibt also möglich.

### 3.2.3 MIT WELCHEM VERWALTUNGSaufWAND IST ZU RECHNEN?

Die Abwicklung der Betreuungsgutscheine macht in der Verwaltung neue administrative Abläufe notwendig. Diese können sich am Prozess der Bemessung und Auszahlung der Prämienverbilligung in der Krankenversicherung anlehnen. In der Einführungsphase (Juni 2008 bis März 2009) wird mit einem erhöhten Aufwand zu rechnen sein (administrative Vorbereitung der Einführung, Behandlung von Sonderfällen, usw.). Zudem werden über einen bestimmten Zeitraum zwei Subventionsmodelle parallel geführt werden müssen. Die Kosten dieser Einführungsphase werden auf 100'000 Franken geschätzt. Die in den nachfolgenden Jahren jährlich wiederkehrenden Administrationskosten werden auf rund 120'000 Franken geschätzt. Darin nicht eingeschlossen sind das Bewilligungsverfahren sowie die regelmässige Kontrolle der Einhaltung der Bewilligungskriterien, welcher mit der Umstellung auf das neue Modell gegenüber heute noch mehr Gewicht beizumessen sein wird. Gemäss B+A vom Januar 2008 sind die Kosten für die Betreuungsvereinbarungen und der Administrationskosten zwischen 2009 und 2011 auf rund 100'000 Franken budgetiert. Die administrativen Kosten eines Systems mit Betreuungsgutscheinen werden daher nicht wesentlich höher sein als die Fortführung des gegenwärtigen Systems der Leistungsvereinbarungen mit ausgewählten Kita. Allerdings werden wesentlich mehr Eltern von der Unterstützung profitieren können.

Allfällige zusätzliche Kosten, welche in der Einführungsphase anfallen und direkt im Zusammenhang mit dem Pilotversuch stehen (Information der Eltern, EDV-Umstellungen, Evaluation) können aus den Mitteln gedeckt werden, welche der Bund für den Versuch beisteuert.

### 3.2.4 WELCHE AUSWIRKUNGEN AUF DAS ANGEBOT SIND ZU ERWARTEN?

Es ist zu erwarten, dass sich der Umfang der Betreuungsangebote, deren Struktur und deren Qualität mit den Betreuungsgutscheinen verändern werden. Nachfolgend gehen wir darauf ein.

#### Umfang

Bisher waren die subventionierten Plätze beschränkt. Durch die Gutscheine steht allen Kindern eine Subvention zu. Dadurch gibt es potenziell mehr Kinder, deren Eltern sich eine Betreuung leisten können. Wir gehen davon aus, dass sich die Nachfrage nach Kitaplätzen in der Stadt Luzern von 21 Prozent im Jahr 2007 auf maximal 29 Prozent im Jahr 2011 entwickeln wird. In den städtischen Kita werden gemäss B+A vom Januar 2008 zu 45 Prozent auswärtige Kinder (ohne Subventionen) betreut. Ob eine gesteigerte Nachfrage primär zu einer Verdrängung auswärtiger Kinder führt oder ob die Nachfrageentwicklung vor allem zu einer Angebotserweiterung führt, kann gegenwärtig nicht beurteilt werden.

#### Struktur

Vor allem bei den von der Stadt subventionierten Kita werden strukturelle Veränderungen notwendig werden. Sie werden durch vereinfachte administrative Abläufe ent-

lastet. Da fortan sämtliche Anbieter unter gleichen Bedingungen in einem Wettbewerb stehen, wird es zudem interessant sein, zu beobachten, welche Auswirkungen das Gutscheinmodell auf die Betreuungskosten hat. Daneben dürfte ein erhöhter Gutscheinbetrag für Kleinkinder bis 18 Monate einen gewissen Einfluss auf die Struktur der Kita ausüben. Da Gutscheine ab einem Bedarf von 20 Prozent (1 Tag) ausgestellt werden, werden Kita interessiert sein, Kurzzeitbetreuung anzubieten. Dies steht der jetzigen Tendenz, bei einem Teil der Kita einen Betreuungsumfang von mindestens zwei Tagen einzufordern, allerdings entgegen. Möglicherweise wird die Nachfrage nach Kurzzeitbetreuung jedoch von einer Zunahme bei den Angeboten von Tageseltern aufgefangen.

#### Qualität

Mit den Gutscheinen wird ein Marktmechanismus in Gang gesetzt, der sowohl die Struktur des Angebots wie auch die Qualität der Angebote beeinflusst. Mit ihrem Nachfrageverhalten erhalten die Eltern indirekt mehr Einfluss auf die Ausgestaltung des Angebots. Sie wählen sich einen Betreuungsplatz aus, welcher ihren Bedürfnissen und Qualitätsanforderungen am besten entspricht.

Die Beurteilung der Qualität der Kita wurde bisher an den Kriterien für die Betriebsbewilligungen der Stadt Luzern gemessen. Diese Kriterien werden alle zwei Jahre vor Ort überprüft. Um die Qualität der Kita zu sichern, wird eine systematische Qualitätskontrolle durch die Behörden notwendig sein. Beim Prozess der Einführung der Betreuungsgutscheine könnte sich herausstellen, dass dabei nicht nur Kriterien zur Strukturqualität der Kita sondern auch Kriterien pädagogischer Prozessqualität und pädagogischer Orientierungsqualität eine Rolle spielen könnten.<sup>23</sup> Werden neue Qualitätsdimensionen in diese Qualitätskontrolle aufgenommen, müssten zu deren Entwicklung und Überprüfung zusätzliche finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden (rund 130'000 Franken). Zudem wird der Kompetenz der Eltern in der Beurteilung der Qualität der Kita und der Tageseltern eine entscheidende Bedeutung für die Beurteilung von Erfolg oder Misserfolg des Versuchs zukommen.

#### 3.2.5 WER GEWINNT UND WER VERLIERT?

In der nachfolgenden Zusammenstellung sind die zu erwartenden Gewinnenden und Verlierenden der Neuerung aufgeführt.

D 3.8: ERWARTETE GEWINNENDE UND VERLIERENDE DER NEUERUNG

	Nachfragende (Eltern, Kinder)	Anbietende (Kita, Tageseltern)
Gewinnende	- Berufstätige Eltern mit einem Erwerbseinkommen von über 100 Prozent respektive allein Erziehende, die bisher auf keinen subventionierten Kitaplatz zurückgreifen konnten, kommen nun in den Genuss der	- Bisher nicht von der Stadt subventionierte Kita werden attraktiv für Eltern aller Einkommensklassen - Da externe Kinderbetreuung

<sup>23</sup> Pädagogische Prozessqualität: Dynamik des pädagogischen Geschehens, d.h. der Umgang mit dem Kind, entwicklungsangemessene und bildungsfördernde Anregungen für das Kind.

Pädagogische Orientierungsqualität: Damit ist das Bild vom Kind, die Auffassungen der Erzieherinnen über Bildung und Entwicklung von Kindern, Erziehungsziele und Erziehungsmaßnahmen gemeint. (vgl. Tietze, W. et al. (2005): Krippen-Skala KRIPS-R. Feststellung und Unterstützung pädagogischer Qualität in Krippen, Weinheim und Basel.)

	Nachfragende (Eltern, Kinder)	Anbietende (Kita, Tageseltern)
	<p><b>Unterstützung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kleinkinder erhalten eine höhere Subvention als Kinder über 18 Monaten. Eltern wird es dadurch erleichtert, einen externen Betreuungsplatz für ihr Kind in Anspruch zu nehmen</li> <li>- Die Eltern erhalten durch die Gutscheine mehr Einflussmöglichkeiten auf das Angebot</li> <li>- Externe Kinderbetreuung wird für mehr Eltern erschwinglich. Sie können ihre beruflichen Pläne und Ziele besser umsetzen (Vereinbarkeit von Beruf und Familie)</li> </ul>	<p>für viele Eltern erschwinglicher wird, wird die Nachfrage nach Kita- und Tageselternplätzen ansteigen</p>
Verlierende	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eltern, die nicht über 100 Prozent erwerbstätig sind, verlieren die Unterstützung</li> <li>- Kinder bei Tageseltern, die eine Betreuungseinheit von weniger als einem Tag in Anspruch nehmen, verlieren die finanzielle Unterstützung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bisherige Kita mit einer Leistungsvereinbarung erhalten nicht mehr „automatisch“ Subventionen. Sie müssen sich im Wettbewerb mit den anderen Kita und Tageseltern behaupten</li> </ul>

### 3.2.6 WELCHES IST DIE VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BEDEUTUNG DER NEUERUNG?

Die staatliche Förderung familienergänzender Kinderbetreuung ist nicht nur mit individuellen Vorteilen für Kinder und Eltern verbunden. Sie nützt gleichzeitig auch den Firmen und der Volkswirtschaft als Ganzes. Zu diesem Ergebnis kommt eine im Auftrag des Sozialdepartementes der Stadt Zürich erstellte Untersuchung, die das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Kita der Stadt Zürich ermittelt hat.<sup>24</sup> Es wurden die Kosten und der Nutzen für alle Beteiligten (Kinder in Tagesstätten, Eltern der betreuten Kinder, Steuerzahler und Firmen) soweit wie möglich quantifiziert und zusammengezählt. Gemäss der Studie bringt jeder für die familienexterne Kinderbetreuung eingesetzte Franken der Gesellschaft drei bis vier Franken zurück, was auf einen grossen volkswirtschaftlichen Nutzen der Kita hindeutet.

Der volkswirtschaftliche Nutzen der Investitionen in Kita setzt sich aus mehreren Elementen zusammen.<sup>25</sup> Die Eltern profitieren von einem höheren Einkommen (verbesserte Möglichkeit für eine zusätzliche Erwerbstätigkeit, langfristig besserer Lohn), von einer besseren sozialen Sicherung (Altersvorsorge), von verbesserten Arbeitsmarktchancen und einer höheren gesellschaftlichen Integration. Die Arbeitgeber finden eher Arbeitskräfte (bessere Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte, steigende Attraktivität als Arbeitgeber, Sicherung des unternehmenseigenen Wissens, wenn der Ausstieg während

<sup>24</sup> Kucera Müller, Karin; Bauer, Tobias: Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten. Sozialdepartement der Stadt Zürich, Zürich 2001.

<sup>25</sup> Ausführung in Anlehnung an: Vorlage Kanton Basel-Landschaft (Vernehmlassungsentwurf RRB vom 23. Oktober 2007).

der Familienphase vermieden wird). Die öffentliche Hand profitieren von zusätzlichen Steuereinnahmen (durch erhöhte Einkommen der Eltern und Einkommen der in den Kita Beschäftigten) und gesparten öffentlichen Ausgaben (z.B. Sozialhilfe). Die Kinder bekommen zusätzliche Kontakte und Lernmöglichkeiten (bessere Integration und Sozialisation, verbesserte schulische Leistungen und Integration, verbesserte Entwicklung der sprachlichen und kognitiven Fähigkeiten). Gemäss der Studie führen die Investitionen in die Kita zu einer Erhöhung der Attraktivität einer Stadt als Wirtschafts- und Lebensraum. Eine von der Universität Bielefeld veröffentlichte Untersuchung zu den volkswirtschaftlichen Effekten von Kitas kommt zu ähnlichen Ergebnissen.<sup>26</sup> Aus beiden Studien geht hervor, dass die familienergänzende Kinderbetreuung volkswirtschaftlich einen Nutzen mit sich bringt und sich fiskalisch für den Staat auszahlt.

Es ist anzunehmen, dass sich mit der Einführung von Betreuungsgutscheinen auch die Attraktivität des Standorts Luzern für Familien mit Kindern im Vorschulalter erhöhen wird. Die Stadt wird für doppelverdienende Paare mit Kindern (mit steuerbarem Einkommen bis zu 100'000 Fr.) sowie für allein Erziehende als Wohnort interessant.

### 3.3 WEITERES VORGEHEN

In den bisherigen Arbeiten konnten zahlreiche wichtige Fragen geklärt werden. Unter anderem wurde konzipiert,

- dass das Gutscheinmodell sowohl das Einkommen wie das Erwerbsspensum berücksichtigen soll,
- dass sowohl Kita wie Tageseltern in den Pilotversuch einbezogen werden sollen,
- dass der Pilotversuch Kinder des ganzen Gebiets der Stadt Luzern, ab 2010 einschliesslich des Gebiets der heutigen Gemeinde Littau einbeziehen soll,
- dass die Gutscheine bei Anbietern der Kita der Stadt Luzern und der Gemeinden der Agglomeration Luzern sowie bei der von der Stadt Luzern anerkannten Tageselternvermittlungsorganisationen eingelöst werden können,
- dass den Eltern ein monetärer, nicht handelbarer, zweckbestimmter Gutschein mit beschränkter Nutzungsdauer und Ergänzungsmöglichkeit zugesprochen werden soll,
- dass ein Vollzugskonzept vorzuziehen ist, dass die Auszahlung des Gutscheins direkt an die Eltern vorsieht, sodass die Kita und die Tageseltern nur mit diesen abrechnen müssen,
- dass ein Beitragssystem gewählt werden kann, welches die vom Stadtrat bereits vorgesehenen Mittel für die familienexterne Kinderbetreuung breiter verteilt und bis Ende 2011 die öffentliche Hand voraussichtlich nicht zusätzlich belasten wird.

Wir sind daher der Ansicht, dass der Stadtrat nun genügend konzeptionelle Informationen besitzt, um definitiv zu entscheiden, ob die Stadt Luzern den Pilotversuch Betreu-

<sup>26</sup> Bock-Formulla, Kathrin: Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten, Gutachten im Auftrag der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Bielefeld 2002.

ungsgutscheine durchführen soll. Es ist nun also wichtig, dass die notwendigen politischen Entscheidungen rasch gefällt werden.

Während dieser Zeit sollen die Konzeptarbeiten jedoch weitergeführt werden. Konkret sollen insbesondere folgende drei Aspekte gezielt bearbeitet werden: Klärung weiterer offener Fragen, Erarbeitung eines Informationskonzepts, Vorbereitung der Evaluation. Nachfolgend gehen wir kurz auf diese drei Themen ein.

### 3.3.1 KLÄRUNG WEITERER OFFENER FRAGEN

In den bisherigen konzeptionellen Arbeiten konnten bereits verschiedene Unklarheiten beseitigt werden. Gleichwohl gibt es noch einige offene Fragen zu bearbeiten. Diese Klärungen dienen unter anderem auch dazu, weitere mögliche Risiken des Pilotversuchs vorherzusehen:

- In den städtischen Kita sind nicht nur Kinder aus dem Stadtgebiet. Durch die Einführung des Gutscheinsystems besteht die Möglichkeit, dass auswärtige Kinder aus den städtischen Kita verdrängt werden. Dies bedeutet, dass die Einführung von Betreuungsgutscheinen nachteilige Effekte für Eltern aus der Agglomeration Luzern haben kann. Es ist zu klären, ob sich in den Agglomerationsgemeinden Massnahmen aufdrängen.
- Es sind noch verschiedene verwaltungsrechtliche Verfahrensfragen bezüglich der Umstellung auf ein neues Vollzugsmodell im Rahmen einer Verordnung im Detail zu klären.<sup>27</sup>
- Mit der Einführung von Betreuungsgutscheinen wird in Zukunft die Qualitätskontrolle verstärkt über das Bewilligungsverfahren und die Kontrolle der Stadt stattfinden. Inhalt und Form der Qualitätskontrolle gilt es noch zu definieren. Dabei ist zu beobachten, ob zur Strukturqualität auch Merkmale pädagogischer Prozess- und/oder pädagogischer Orientierungsqualität Relevanz haben könnten.
- Die Kinder aus Littau werden ab 2010 ebenfalls anspruchsberechtigt. Der Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung in Littau ist weitgehend unbekannt. Auch fehlen der Stadt die Grundlagen, um die Entwicklung dieses Bedarfs zuverlässig zu schätzen. Dies bedeutet ein finanzielles Risiko für die Stadt. Aus diesem Grund sollen die Auswirkungen der Fusion mit Littau auf den Pilotversuch noch genauer abgeklärt werden.

### 3.3.2 ERARBEITUNG EINES INFORMATIONSKONZEPTS

In Abschnitt 3.1.12 haben wir darauf hingewiesen, dass die Eltern ihre Funktion als Nachfragende von familienexterner Betreuung nur kompetent wahrnehmen können, wenn sie befähigt sind, die Qualität unterschiedlicher Angebote differenziert zu beurteilen. Da diese Kompetenzen bereits vor Beginn des Pilotversuchs zur Verfügung stehen sollen, müssen die entsprechenden Informationsmassnahmen umgehend eingeleitet werden. Denkbar ist, dass den Eltern gezielt Informationsunterlagen zugestellt werden, welche zum Beispiel eine Checkliste für die Beurteilung einer familienexternen Betreu-

<sup>27</sup> Unter anderem ist noch zu klären, wie der Umgang mit Personen gehandhabt wird, die infolge schwerer Krankheit oder Invalidität ihre Kinder nicht vollumfänglich selbstständig betreuen können. Auch sind die Details der administrativen Abwicklung noch offen.

ungseinrichtung enthalten. Eine andere Möglichkeit wäre es, über die Mütterberatung an die Eltern zu gelangen. Zweckmässig wäre es sicher auch, gezielte Medienarbeit zu lancieren.

Als Grundlage für diese Arbeit sollen in den nächsten Wochen ein Kommunikationskonzept erarbeitet und danach erste Informationsunterlagen erstellt werden.

### 3.3.3 VORBEREITUNG DER EVALUATION

Ein wichtiges Element des Pilotversuchs wird auch eine begleitende Evaluation durch Interface Politikstudien darstellen. Diese soll die Projektleitung und den Stadtrat laufend über die Entwicklung des Projekts orientieren und sicherstellen, dass allenfalls notwendige Anpassungen am Pilotversuch umgehend eingeleitet werden. Die Evaluation wird unter anderem folgende Fragen systematisch verfolgen:

- Bewährt sich das gewählte Vollzugskonzept? Wie gross ist der Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit der Einführung von Betreuungsgutscheinen?
- Wie reagieren die Arbeitgeber, welche bisher für ihre Mitarbeitenden Betreuungsplätze finanziert haben, auf die Betreuungsgutscheine?
- Wie entwickeln sich die Vollkosten der familienexternen Kinderbetreuung?
- Wie reagieren die Anbieter von Kitaplätzen und Plätzen bei Tageseltern auf die Betreuungsgutscheine und die auf die Bedürfnisse der Eltern? Welchen Einfluss hat das neue Modell auf die Situation der Angestellten der Kita?
- Welchen Einfluss haben die Betreuungsgutscheine auf die Qualität der Betreuung (Strukturqualität, Prozessqualität)?
- Wie entwickeln sich die Nachfrage und das Angebot nach Betreuungsplätzen? Kommt es zu einer Verdrängung auswärtiger Kinder aus den städtischen Kita?
- Welche Kosten fallen für die öffentliche Hand insgesamt für die Betreuungsgutscheine an?
- Welche volkswirtschaftlichen Auswirkungen hat die Einführung von Betreuungsgutscheinen?

In den nächsten Monaten wird Interface Politikstudien ein Evaluationskonzept erarbeiten, das sicherstellt, dass die aufgeworfenen Fragen zuverlässig beantwortet werden können.

IMPRESSUM

---

WEITERE INFORMATIONEN

INTERFACE

**Institut für Politikstudien**

**Seidenhofstr. 12**

**CH-6003 Luzern**

**Tel +41 (0)41 226 04 26**

**Fax +41 (0)41 226 04 36**

**[www.interface-politikstudien.ch](http://www.interface-politikstudien.ch)**

PROJEKTREFERENZ

**Luzern, 20. März 2008**

**Projektnummer: 07-32**