



**Stadt  
Luzern**

Stadtrat

## **Bericht und Antrag**

an den Grossen Stadtrat von Luzern  
vom 21. April 2021 (StB 276)

B+A 13/2021

## **Weiterentwicklung des Systems der Betreuungsgutscheine**

- Teilrevision des Reglements über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote vom 29. März 2012 (sRSL 5.4.2.3.3)
- Sonderkredit für die Weiterentwicklung des Systems der Betreuungsgutscheine

**Von den Stimmberechtigten  
angenommen  
am 28. November 2021.**

**Vom Grossen Stadtrat mit  
drei Änderungen und  
sieben Protokollbemerkungen  
beschlossen am 24. Juni 2021.  
(Definitiver Beschluss des Grossen  
Stadtrates am Schluss dieses Dokuments)**

## Bezug zur Gemeindestrategie 2019–2028 und zum Legislaturprogramm 2019–2021

### Strategische Schwerpunkte gemäss Gemeindestrategie

- **Attraktiven Wirtschaftsstandort und Tourismusdestination weiterentwickeln**  
Leitsatz: Luzern hat als Wirtschaftsstandort eine grosse Anziehungskraft. Ein breiter Branchenmix und ein hoher Anteil an KMU sind die Basis für eine stabile, krisenresistente Wirtschaftsstruktur. Diese Stärken will die Stadt Luzern für die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts halten und weiterentwickeln.
- **Solidarische Stadt für alle Generationen**  
Leitsatz: In der Stadt Luzern wird das Miteinander von Menschen unterschiedlicher Generationen, aber auch Kulturen und sozialer Gruppen gelebt.

### Legislaturgrundsätze und -ziele gemäss Legislaturprogramm

#### Gesundheit

##### Legislaturgrundsatz L12

Die Stadt Luzern unterstützt die gesunde Entwicklung der Wohnbevölkerung und insbesondere von Kindern und Jugendlichen.

##### Legislaturziel Z12

Die Stadt Luzern stellt durch eine frühe Erkennung sicher, dass bei sozial benachteiligten Kindern und Jugendlichen die richtige Massnahme zur richtigen Zeit erfolgt.

#### Volkswirtschaft

##### Legislaturziel Z22.1

Die Stadt Luzern setzt sich für verlässliche Rahmenbedingungen für bestehende und neue Unternehmen ein. Sie pflegt und fördert gute Beziehungen zu ansässigen Unternehmen und zu den Wirtschaftsverbänden.

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>1 Überblick</b>	<b>5</b>
<b>2 Ausgangslage</b>	<b>7</b>
<b>3 Das System der Betreuungsgutscheine heute</b>	<b>8</b>
3.1 Voraussetzung zum Bezug	8
3.2 Besondere Anspruchsberechtigungen	8
3.3 Ermittlung der Höhe	8
3.4 Statistischer Überblick	9
<b>4 Analyse und Ergebnisse</b>	<b>10</b>
4.1 Methodisches Vorgehen	10
4.1.1 Analyse verfügbarer Daten	10
4.1.2 Gespräche mit Mitarbeitenden der Stadt Luzern	10
4.1.3 Befragung von Kitaleitenden und der Leiterin der Tagesfamilienorganisation	10
4.1.4 Elternbefragung	10
4.2 Ergebnis	11
4.2.1 Entwicklung der Betreuungsquote	11
4.2.2 Anzahl Familien, welche familienergänzende Kinderbetreuung nutzen	13
4.2.3 Gründe für die Inanspruchnahme von familienergänzender Betreuung	14
4.2.4 Kriterien bei der Wahl einer institutionellen Betreuung	14
4.2.5 Zusätzlicher Bedarf an Betreuungsplätzen	14
4.2.6 Zufriedenheit mit der Betreuung	15
4.2.7 Entwicklung der Selbstkosten	15
4.2.8 Art der Familien mit Betreuungsgutscheinen	15
4.2.9 Wirkung der HiG-Massnahmen	16
4.2.10 Belastung des Familienbudgets durch die Kinderbetreuung	17
4.2.11 Situation von grossen Familien	17
4.2.12 Städtevergleich der Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung	17
<b>5 Weiterentwicklung der Betreuungsgutscheine</b>	<b>18</b>
5.1 Variante 1: Optimierung des Gutscheinsystems	19
5.1.1 Anpassung der maximal anrechenbaren Vollkosten	19
5.1.2 Erhöhung der Einkommensgrenze	21
5.1.3 Prozentuale Berechnung des einkommensabhängigen Elternbeitrages	21
5.1.4 Geschwisterbonus	22
5.1.5 Massgebende Einkommen – Anrechnung des Abzuges für die Säule 3a	23
5.1.6 Verzicht auf Ausbildungsbeiträge (Objektfinanzierung)	24

5.1.7	Tagesfamilien	24
5.1.8	Kosten	25
5.1.9	Bundesbeiträge	26
5.1.10	Optimierung der Abwicklung der Betreuungsgutscheine – Wechsel der jährlichen Geltungsdauer vom Kalenderjahr zum Schuljahr	27
<b>6</b>	<b>Weitere mittelfristige Varianten</b>	<b>27</b>
6.1	Investition in die Qualität	27
6.1.1	Variante 2: «Qualität»	28
6.1.2	Variante 3: «Qualität plus»	28
6.1.3	Kostenschätzung der Varianten «Qualität» und «Qualität plus»	29
6.2	Variante 4: Schnittstelle zwischen vorschulischer und schulischer familienergänzender Betreuung – «Betreuung aus einer Hand»	30
6.2.1	Gemeinsamer Aussenaustritt	30
6.2.2	Gemeinsames Anmeldeportal	30
<b>7</b>	<b>Strategische Ausrichtung</b>	<b>31</b>
<b>8</b>	<b>Die einzelnen Änderungen des Reglements über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote vom 29. März 2012</b>	<b>32</b>
8.1	Betreuungsgutscheine in Form von Finanzhilfen (Art. 9–16)	32
8.2	Finanzen (Art. 17–18)	33
8.3	Übergangs- und Schlussbestimmungen (Art. 22–25)	34
<b>9</b>	<b>Kreditrecht und zu belastendes Konto</b>	<b>35</b>
<b>10</b>	<b>Antrag</b>	<b>36</b>
<b>Beilage</b>		
▪	Schlussbericht Interface: Überprüfung und Weiterentwicklung des Systems der Betreuungsgutscheine, 5. Januar 2021	

# Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

## 1 Überblick

Im Jahr 2009 hat die Stadt Luzern Betreuungsgutscheine für die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter vorerst in Form eines Pilotprojekts eingeführt. 2012 wurde das System im Rahmen des Reglements über die familienergänzende Kinderbetreuung definitiv verankert. Ziel der Betreuungsgutscheine ist es, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für möglichst viele Eltern zu erleichtern. Die Erwerbstätigkeit beider Elternteile fördert die Gleichstellung, wirkt dem Fachkräftemangel entgegen und hat nicht zuletzt auch einen positiven Effekt auf die Steuererträge. Eine familienergänzende Kinderbetreuung in guter Qualität leistet einen wichtigen Beitrag zur frühen Förderung. Davon können insbesondere Kinder aus vulnerablen Familien profitieren. Gleichzeitig kann die Abhängigkeit einkommensschwacher Haushalte von der wirtschaftlichen Sozialhilfe reduziert werden.

Heute gibt die Stadt Luzern jährlich rund 4 Mio. Franken für die Subventionierung von familienergänzender Kinderbetreuung aus. Seit einigen Jahren stagniert die Nachfrage nach Betreuungsplätzen. Der Vergleich mit anderen Städten zeigt auf, dass die Stadt Luzern bei der Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ins Hintertreffen geraten ist.

Um das aktuelle System der Betreuungsgutscheine zu überprüfen und Optionen für die Weiterentwicklung vorzuschlagen, startete der Stadtrat im Januar 2020 das Projekt «Überprüfung und Weiterentwicklung des Systems der Betreuungsgutscheine» und betraute die Sozial- und Sicherheitsdirektion mit der Umsetzung. Im Auftrag der Sozial- und Sicherheitsdirektion hat Interface Politikstudien Forschung Beratung GmbH, Luzern, die Situation analysiert sowie Handlungsoptionen für eine Verbesserung der familienergänzenden Kinderbetreuung formuliert.

Die Analyse zeigt auf:

- Die Anzahl der Kinder im Vorschulalter, die in einem institutionellen Rahmen betreut werden, stagniert seit Jahren.
- Die Anzahl Eltern, die von Betreuungsgutscheinen profitieren, blieb in den letzten Jahren unverändert.
- Die Selbstkosten, welche die Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung zu tragen haben, sind angestiegen. Eltern mit tiefen Einkommen sind davon überdurchschnittlich stark betroffen.
- Im Zuge von städtischen Sparmassnahmen (HiG) hat sich der Kreis der Anspruchsberechtigten verkleinert. Wovon wiederum Eltern mit tiefen Einkommen überdurchschnittlich stark betroffen sind.
- Für Familien mit mehr als einem Kind ist die finanzielle Belastung durch eine Kita oder eine Tagesfamilie besonders hoch.

- Die Zufriedenheit der befragten Eltern mit der gewählten Betreuungsform und insbesondere mit der Qualität der Betreuung ist hoch. Zufrieden sind die Eltern in der Regel auch mit dem administrativen Prozess, der mit der Gutscheine von Betreuungsgutscheinen verbunden ist. Trotzdem ist hier ein gewisser Optimierungsbedarf auszumachen.
- Kritisch beurteilen die Eltern neben der Höhe des Elternbeitrags (Preis) vor allem das Betreuungsangebot während der Ferienzeit und die Abstimmung zwischen vorschulischer und schulischer familienergänzender Kinderbetreuung.
- Ein wesentlicher Grund dafür, dass diese Eltern heute auf familienergänzende Kinderbetreuung verzichten, ist der hohe Preis der Betreuung.

Für die Weiterentwicklung des Systems der Betreuungsgutscheine werden aufgrund der Analyse folgende Varianten vorgeschlagen:

1. Optimierung des Gutscheinsystems durch finanzielle Entlastung der Eltern, Kosten plus 1,44 Mio. Franken;
2. Weiterentwicklung der Qualität der Betreuungsangebote, Kosten plus 2,45 Mio. Franken;
3. Weiterentwicklung der Qualität bis hin zu einem Qualitätslabel für die Kitas, Kosten plus 3,28 Mio. Franken;
4. Verbesserung der Schnittstelle zwischen vorschulischer und schulischer familienergänzender Betreuung; vorerst ohne Kostenfolgen.

Der Stadtrat hat mit Protokollnotiz 66 vom 27. Januar 2021 entschieden, in einem ersten Schritt die Optimierung des Gutscheinsystems anzugehen. Damit werden unerwünschte Entwicklungen der vergangenen Jahre korrigiert. Darüber hinaus führt ein verbesserter Geschwisterbonus und eine Anhebung der Einkommensgrenze zu einer zusätzlichen Entlastung des Mittelstands. Die Entwicklung der Qualität der Betreuungsangebote (Varianten 2 und 3) wird weiterverfolgt und soll dem Grossen Stadtrat im Jahr 2024 zum Beschluss unterbreitet werden. Die Verbesserung der Schnittstelle zwischen vorschulischer und schulischer familienergänzender Kinderbetreuung ist vorerst nicht mit Kosten verbunden und kann bereits heute schrittweise angegangen werden.

Der Bund fördert im Rahmen eines befristeten Impulsprogramms die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Unter anderem richtet er Finanzhilfen bei Erhöhung der Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung aus. Die Finanzhilfen werden während der ersten drei Jahre der Subventionserhöhung gewährt. Die Antragstellung erfolgt ausschliesslich über die Kantone.

Der Kanton Luzern hat beschlossen, Finanzhilfen ab 2022 zu beantragen. Um von den Finanzhilfen profitieren zu können, müssen die Subventionserhöhungen deshalb am 1. Januar 2022 in Kraft treten.

## 2 Ausgangslage

Mit B+A 6/2012 vom 8. Februar 2012: «Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote» schuf die Stadt Luzern die gesetzlichen Grundlagen zur Einführung der Betreuungsgutscheine. Damit erhielten berufstätige Eltern für die familienergänzende Betreuung ihrer Kinder eine direkte finanzielle Unterstützung (Subjektfinanzierung).

Die Stadt Luzern nahm mit der Einführung der Subjektfinanzierung in der familienergänzenden Kinderbetreuung eine Pionierrolle ein. Sie war die erste Stadt in der Schweiz, welche die Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung mit Betreuungsgutscheinen gestaltete. Es handelt sich um ein Erfolgsprojekt. Das System stiess auf hohe Akzeptanz, und andere Städte und Gemeinden sind dem Beispiel der Stadt Luzern gefolgt. Seit der Einführung der Betreuungsgutscheine hat sich das Angebot an Plätzen in Kindertagesstätten (Kitas) in der Stadt Luzern dem Bedarf entsprechend vergrössert. Die Betreuungsgutscheine erweisen sich damit wie erhofft als geeignete Massnahme, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern.

Mit B+A 23/2017 vom 5. Juli 2017: «Teilrevision des Reglements über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote» wurde das System der Betreuungsgutscheine per 1. Januar 2018 letztmals angepasst. Es zeigte sich bereits damals, dass sich die Selbstkosten der Eltern seit 2014 erhöht hatten und vor allem Eltern mit tiefen Einkommen weniger von den Betreuungsgutscheinen profitierten. Mit einer moderaten Erhöhung des Beitrags um durchschnittlich 5 Prozent sollte dieser ungewollten Entwicklung entgegengewirkt werden. Gleichzeitig wurden jedoch die Anspruchsvoraussetzungen verschärft. Im Rahmen des Projekts «Haushalt im Gleichgewicht» (HiG) beschloss der Grosse Stadtrat (B+A 24/2015 vom 19. August 2015) unter anderem, Einzahlungen in die Säulen 2a/2b und 3a sowie die Unterhaltskosten bei Liegenschaften bei der Bemessung des massgebenden Einkommens für den Bezug von Betreuungsgutscheinen hinzuzuzählen. Diese Massnahme wurde dann im Zuge der Reglementsanpassung 2018 umgesetzt. Die Fachleute vermuteten damals ein Sparpotenzial von rund Fr. 10'000.–. Heute zeigt sich, dass mit der Revision 2018 nicht die gewünschte Wirkung erzielt worden ist. Seit 2014 stagniert die Betreuungsquote im Vorschulbereich, und die Selbstkosten für die Eltern sind auch nach 2018 weiterhin angestiegen. Überdurchschnittlich betroffen sind Eltern mit tiefen Einkommen. Entgegen den Erwartungen zeigte sich zudem, dass zahlreiche Eltern – auch mit tiefen Einkommen – Einlagen in die Säule 3a tätigen und somit für ihr selbstverantwortliches Handeln beim Bezug von Betreuungsgutscheinen «bestraft» werden.

Vor diesem Hintergrund muss die städtische Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung heute gegenüber 2010 als weniger gut ausgebaut beurteilt werden.

Dem Stadtrat ist es ein zentrales Anliegen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für möglichst viele Eltern zu erleichtern. Er beantragt deshalb beim Grossen Stadtrat eine erneute Teilrevision des Reglements über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote.

## **3 Das System der Betreuungsgutscheine heute**

### **3.1 Voraussetzung zum Bezug**

Alle Erziehungsberechtigten mit Kindern im Vorschulalter (ab dem dritten Lebensmonat in der Regel bis zum obligatorischen Kindergarteneintritt) und Wohnsitz in der Stadt Luzern erhalten Betreuungsgutscheine, sofern sie die Bezugskriterien erfüllen. Nebst dem Erfordernis des Wohnsitzes in der Stadt sind insbesondere folgende Voraussetzungen zu erfüllen:

- Die Erziehungsberechtigten verfügen über einen bestätigten Betreuungsplatz in einer anerkannten Betreuungsinstitution.
- Das massgebende Einkommen des Haushaltes liegt unter Fr. 100'000.– bzw. unter Fr. 124'000.– bei Kindern bis zu einem Alter von 18 Monaten. Die Höhe der Gutscheine ist nach massgebendem Einkommen und steuerbarem Vermögen abgestuft.
- Das Erwerbsspensum beträgt bei Alleinerziehenden mindestens 20 Prozent, bei Paaren mindestens 120 Prozent.

### **3.2 Besondere Anspruchsberechtigungen**

Zur Förderung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen wie Integration und Spracherwerb oder mit sozialen Indikationen wie Schutzbedürftigkeit, Entwicklungsgefährdung und Entlastungsbedarf können auf Gesuch hin Betreuungsgutscheine ausbezahlt werden, auch wenn die Erziehungsberechtigten die Voraussetzungen zum Bezug nicht erfüllen.

### **3.3 Ermittlung der Höhe**

Gemäss Art. 13 des Reglements über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote vom 29. März 2012 (sRSL 5.4.2.3.3) ist die Höhe der Betreuungsgutscheine abhängig von Einkommen und Vermögen der Gesuchstellenden. Zudem wird verlangt, dass die Erziehungsberechtigten in jedem Fall einen Betrag pro Betreuungstag selber bezahlen. Dieser beträgt mindestens Fr. 15.– pro Kind.

Die maximale Höhe der Betreuungsgutscheine beträgt für Eltern mit einem massgebenden Einkommen unter Fr. 32'001.– (inkl. 10 Prozent des steuerbaren Vermögens) Fr. 85.– bzw. bei Kindern bis zu einem Alter von 18 Monaten Fr. 117.– pro ganzen Betreuungstag. Die Höhe der Betreuungsgutscheine nimmt mit steigendem Einkommen stufenweise ab. Am Schluss der Skala beträgt der Betreuungsgutschein noch Fr. 4.–. Der Anspruch erlischt bei einem massgebenden Einkommen von Fr. 100'001.– bzw. bei Kindern bis zu einem Alter von 18 Monaten bei Fr. 124'001.–.

Für die Betreuung in Tagesfamilien gelten dieselben Regeln. Der Tarif richtet sich jedoch nach Betreuungsstunden.

Bei der Bestimmung des massgebenden Einkommens ist vom steuersatzbestimmenden Einkommen und Vermögen gemäss Steuerveranlagung auszugehen. Hinzuzuzählen sind Einkäufe in die berufliche Vorsorge, Beiträge an anerkannte Formen der Selbstvorsorge, gewisse Abzüge für den effektiven Liegenschaftsunterhalt sowie verrechenbare Geschäftsverluste aus den Vorjahren. Wie

eingangs erwähnt, wurde diese Regelung im Rahmen der «HiG-Massnahmen» eingeführt. Der Geschwisterbonus beträgt Fr. 10.– pro Kind und Betreuungstag.

### 3.4 Statistischer Überblick

Die Darstellungen D1 und D2 geben einen Überblick über die Entwicklung der Betreuungsgutscheine seit 2010 sowie über die Einkommenssituation der Erziehungsberechtigten.

#### D1: Entwicklung der Betreuungsgutscheine

	2010	2012	2014	2016	2018	2020
Anzahl Kinder mit Betreuungsgutscheinen (TAO/Kitas)	565	618	539	590	531	504
Anzahl Haushalte total	462	508	460	484	455	423
Zweielternhaushalte	73 %	76 %	77 %	77 %	78 %	71 %
Einelternhaushalte	27 %	24 %	23 %	23 %	22 %	29 %
Anteil Kinder bis 18 Monate	16 %	22 %	22 %	21 %	22 %	21 %
Anteil Kinder mit Geschwisterbonus	18 %	16 %	17 %	18 %	17 %	17 %
Durchschn. Betreuungspensum (Tagesfamilien = h/Wo)					43 % (14.7)	45 % (12.0)

Quelle: Monitoring familienergänzende Kinderbetreuung der Stadt Luzern, Stichtagserhebung, 1. September

#### D2: Anteil der Erziehungsberechtigten nach Einkommen

Massgebendes Einkommen in Fr.	2010	2012	2014	2016	2018	2020
bis 30'000	26 %	26 %	18 %	18 %	27 %	25 %
30'001 bis 40'000	11 %	9 %	11 %	11 %	7 %	11 %
40'001 bis 50'000	12 %	11 %	13 %	12 %	9 %	10 %
50'001 bis 60'000	13 %	16 %	12 %	11 %	10 %	12 %
60'001 bis 70'000	13 %	12 %	11 %	14 %	10 %	11 %
70'001 bis 80'000	10 %	11 %	14 %	13 %	12 %	12 %
80'001 bis 90'000	9 %	9 %	9 %	9 %	10 %	8 %
90'001 bis 100'000	5 %	4 %	7 %	6 %	8 %	8 %
über 100'000	1 %	2 %	5 %	5 %	7 %	3 %
Mittelwert der Einkommen in Fr.	48'300	50'623	51'962	54'980	52'781	50'610
Haushalte mit wirtschaftlicher Sozialhilfe	8 %	6 %	7 %	7 %	10 %	14 %
Durchschn. Erwerbepensum Zweielternhaushalte	152 %	159 %	156 %	160 %	160 %	147 %
Durchschn. Erwerbepensum Einelternhaushalte	71 %	74 %	75 %	77 %	76 %	74 %
Härtefälle	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	26	28

Quelle: Monitoring familienergänzende Kinderbetreuung der Stadt Luzern, Stichtagserhebung, 1. September

## **4 Analyse und Ergebnisse**

### **4.1 Methodisches Vorgehen**

Die Erfassung der aktuellen Situation der familienergänzenden Kinderbetreuung in der Stadt Luzern erfolgte mittels vier Zugängen: Analyse der verfügbaren Daten, Gespräche mit Mitarbeitenden der Stadt Luzern, Befragung von Kitaleitenden und der Leiterin der Tagesfamilienorganisation (TAO) sowie einer Befragung von Eltern.

#### **4.1.1 Analyse verfügbarer Daten**

Ein wesentlicher Bestandteil der Erfassung der aktuellen Situation bildete die Auswertung verfügbarer Daten der Stadt Luzern. Dazu wurden Informationen der letzten vier Jahre zu den Eltern, die Betreuungsgutscheine in Anspruch nehmen, systematisch analysiert.

#### **4.1.2 Gespräche mit Mitarbeitenden der Stadt Luzern**

Um zusätzliche Informationen über die Entwicklung der Nachfrage zu erhalten, wurden die Mitarbeitenden, welche in der Dienstabteilung Kinder Jugend Familie (KJF) für das Betreuungsgutscheinwesen zuständig sind, systematisch befragt. Zudem wurde mit ihnen ein Workshop durchgeführt. Die Befragung und der Workshop wurden auch genutzt, um Hinweise auf mögliche Optimierungen in der administrativen Umsetzung des Systems der Betreuungsgutscheine zu gewinnen.

#### **4.1.3 Befragung von Kitaleitenden und der Leiterin der Tagesfamilienorganisation**

In einem persönlichen Gespräch (Tagesfamilienorganisation) sowie in zwei Gruppengesprächen mit Kitaleitenden wurden deren Einschätzungen zur Bedarfslage der Eltern und zu aktuellen Problemen und Herausforderungen des Systems der Betreuungsgutscheine erhoben. Gleichzeitig wurde in Erfahrung gebracht, welche Ideen und Vorschläge zur Weiterentwicklung der Betreuungsgutscheine vonseiten der Kitaleitenden sowie der Leiterin der Tagesfamilienorganisation vorhanden sind. Es wurden 8 der 37 Kitas in der Stadt Luzern ausgewählt und zwei Gruppengespräche mit insgesamt zehn Vertretungen von Kitaleitenden durchgeführt. Bei der Auswahl der Kitas wurde auf eine ausgewogene Verteilung hinsichtlich der Quartiere, der Grösse sowie der Konzepte der Kitas geachtet.

#### **4.1.4 Elternbefragung**

Die Erfahrungen und Bedürfnisse der Eltern bezüglich familienergänzender Betreuung in der Stadt Luzern wurden mittels einer repräsentativen Befragung gesammelt. Die Befragung wurde im Zeitraum vom 9. Juni bis 8. Juli 2020 online durchgeführt. Sie umfasste hauptsächlich Fragen zu den Erfahrungen mit den Betreuungsgutscheinen, zur privaten Organisation der Kinderbetreuung (Eltern, Grosseltern, Verwandte, Nachbarn usw.) sowie zum Bedarf nach familienergänzender Kinderbetreuung. Der Fragebogen wurde analog zu jenem der Evaluation der Anstossfinanzierung im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen von 2017 ausgestaltet, sodass die Ergebnisse der Befragung in der Stadt Luzern national eingeordnet werden können. Zusätzlich enthielt der Fragebogen ein Entscheidungsexperiment, um die Präferenzen der Eltern hinsichtlich des Preises und der Qualität von Kitas zu messen. Dazu mussten sich die befragten Eltern zwischen zwei hypothetischen Angeboten für eine Kita entscheiden. Die Angebote unterschieden sich insbesondere im

Preis und in der Anzahl Kinder pro Betreuungsperson. Anschliessend konnten die Befragten angeben, ob sie eine private Betreuungslösung den beiden vorherigen Angeboten vorziehen würden. Die Befragung basiert auf einer repräsentativen Stichprobe aller Eltern der Stadt Luzern mit mindestens einem Kind im Vorschulalter. Insgesamt wurden 1'333 Eltern eingeladen, an der Befragung teilzunehmen. 510 Eltern haben den Fragebogen ausgefüllt. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 38 Prozent.

## **4.2 Ergebnis**

### **4.2.1 Entwicklung der Betreuungsquote**

Seit der Einführung der Betreuungsgutscheine im Jahr 2008 haben sich sowohl das Angebot als auch die Nachfrage nach familienergänzender Kinderbetreuung verändert. Gab es vor zehn Jahren in der Stadt Luzern 22 Kitas und eine Tagesfamilienvermittlungsstelle, waren es Ende 2020 37 Kitas und eine Tagesfamilienvermittlungsstelle. Entsprechend ist auch der Versorgungsgrad<sup>1</sup> angestiegen. Dies bedeutet, dass heute für 25 Prozent der Kinder im Vorschulalter ein Vollzeitbetreuungsplatz zur Verfügung steht. Da die meisten Plätze nur teilzeitlich genutzt werden, beträgt die Betreuungsquote<sup>2</sup> heute 32 Prozent. Werden die Kinder, die im freiwilligen Kindergartenjahr ein Betreuungsangebot der Volksschule nutzen, dazugezählt, beträgt die Betreuungsquote insgesamt 35 Prozent. Dies bedeutet, dass rund ein Drittel der Kinder im Vorschulalter (0–4 Jahre) familienergänzend betreut wird.

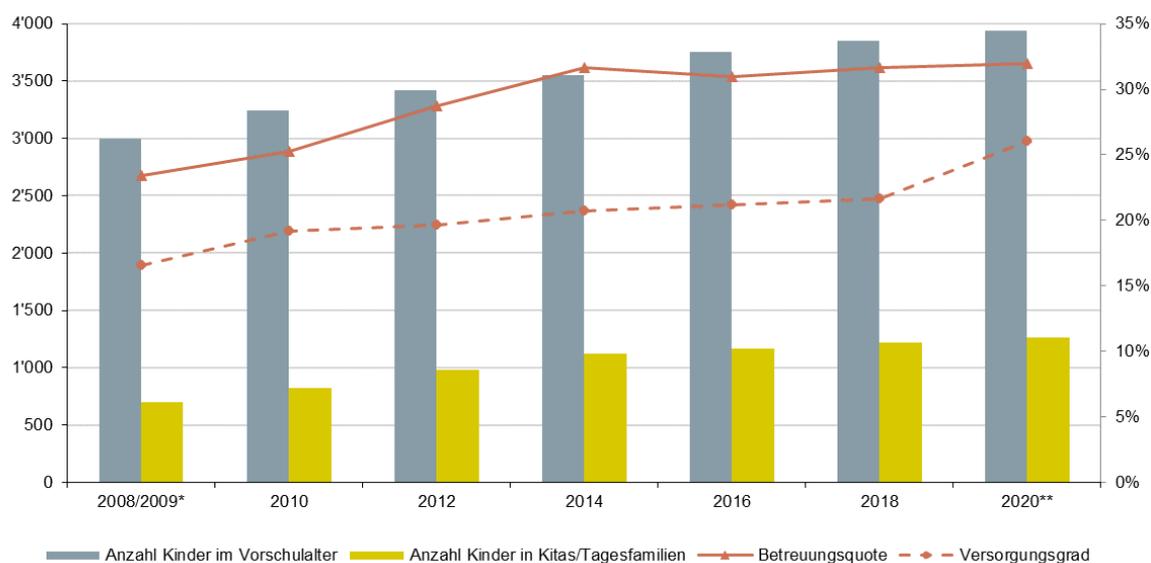
In Luzern hat sich die Betreuungsquote seit 2014 nicht erhöht. Darstellung D3 zeigt die Entwicklung der Anzahl Kinder im Vorschulalter, der Anzahl der Kitas, des Versorgungsgrads und der Betreuungsquote in Luzern seit 2008.

---

<sup>1</sup> Der Versorgungsgrad entspricht der Anzahl Betreuungsplätze in Kitas geteilt durch die Anzahl Kinder im Vorschulalter.

<sup>2</sup> Die Betreuungsquote berechnet sich aus der Anzahl Kinder in Kitas/Tagesfamilien geteilt durch alle Kinder im Vorschulalter (Alter 0–6 Jahre).

### D3: Betreuungsquote und Versorgungsgrad 2008–2020



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf Daten der Stadt Luzern, KJF

Legende: \* Für 2008/2009 liegt keine genaue Zahl zur Anzahl Kinder im Vorschulalter vor. Es wurde ein Wert von 3'000 Kindern angenommen.

\*\* Der Anstieg des Versorgungsgrades lässt sich damit begründen, dass im Rahmen der Qualitätsrichtlinien der minimale Raumbedarf pro Kind in einer Kita von 6 m<sup>2</sup> auf 5,5 m<sup>2</sup> reduziert wurde. Dadurch stehen mehr Plätze zur Verfügung.

Wie die Betreuungsquote ist in den letzten vier Jahren auch die Anzahl subventionierter Familien bzw. Kinder stabil geblieben (vgl. Darstellung D4). Leicht angestiegen ist dagegen der durchschnittliche Betreuungsumfang pro Kind. Kinder, deren Eltern Betreuungsgutscheine erhalten, wurden 2019 durchschnittlich an 2,2 Tagen pro Woche betreut. 2016 waren es noch 2,05 Tage. Die Stadt Luzern investierte 2019 3,4 Mio. Franken in Betreuungsgutscheine – rund Fr. 200'000.– mehr als 2016.

### D4: Anzahl subventionierter Kinder und Familien, Betreuungsumfang und Höhe der Ausgaben 2016–2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Anzahl subventionierter Kinder	590	612	531	533	504
Anteil subventionierter Familien mit Kindern bis 6 Jahre	14 %	15 %	14 %	14 %	n.V.
Durchschnittlicher Betreuungsumfang pro Kind in Tagen	2,05	2,15	2,20	2,20	2,10*
Total Ausgaben für Betreuungsgutscheine in Mio. Fr.	3,227	3,370	3,420	3,401	3,289**
Total Ausgaben für Ausbildungsbeiträge	0,678	0,617	0,617	0,615	0,617
Total Ausgaben familienergänzende Kinderbetreuung	3,905	3,987	4,037	4,017	3,906

Quelle: Darstellung Interface, basierend auf Daten der Stadt Luzern, KJF

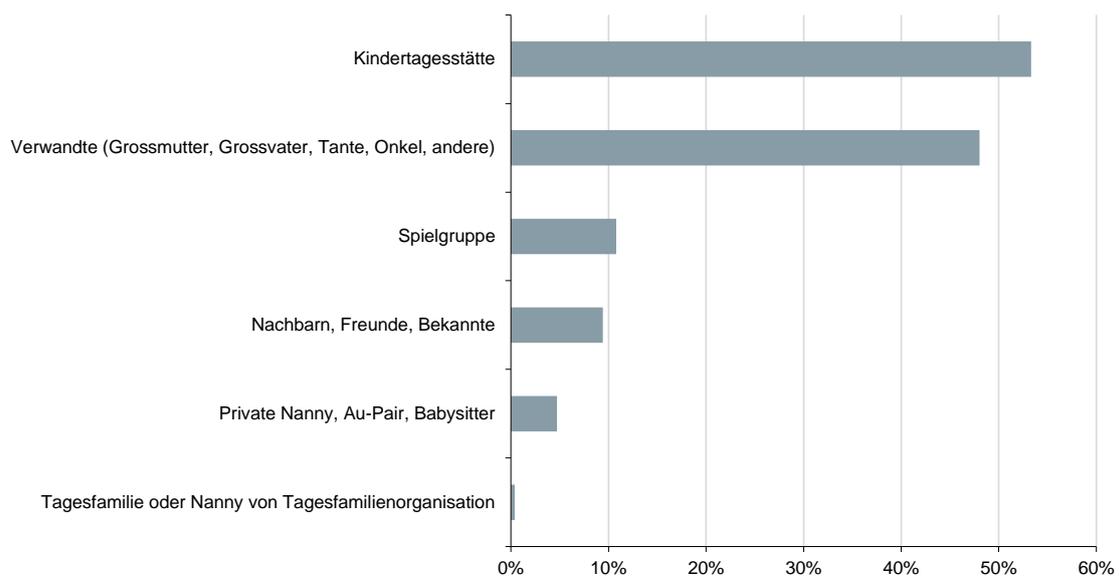
Legende: n.V. = noch keine Berechnung möglich, da LUSTAT-Daten noch nicht vorhanden; \* Reduktion gegenüber Vorjahren vermutlich infolge Coronapandemie. \*\* Ohne Ausfallentschädigung infolge Coronapandemie / Vergleich mit den Vorjahren nur bedingt möglich.

Einige Kitaleitende vermuten, dass die Inanspruchnahme des freiwilligen Kindergartenjahrs ein Grund für die Stagnation der Betreuungsquote sein könnte. Diese Vermutung lässt sich statistisch jedoch nicht belegen. Es kann sogar durchaus sein, dass Kinder im freiwilligen Kindergartenjahr anstelle des Horts weiter eine Kita besuchen. Mit Blick auf die Betreuungsgutscheine fallen diese Kinder zudem nicht besonders ins Gewicht, da sie aufgrund des Kindergartenbesuchs am Morgen nur jeweils einen halben Tag Betreuung in Anspruch nehmen.

#### 4.2.2 Anzahl Familien, welche familienergänzende Kinderbetreuung nutzen

Eine Studie des Bundesamts für Statistik (BFS) aus dem Jahr 2018 zeigt, dass in der Deutschschweiz 71 Prozent der Kinder im Alter zwischen 0 und 3 Jahren familienergänzend betreut werden.<sup>3</sup> Je 40 Prozent der 0- bis 3-Jährigen werden in Kitas oder von Tagesfamilien bzw. von Grosseltern, 8 Prozent von Personen im Umfeld und 5 Prozent von Nannys und Au-pairs betreut.<sup>4</sup> Vergleichbare Ergebnisse liefert die Befragung der Eltern in der Stadt Luzern: 85 Prozent der 510 befragten Eltern geben an, mindestens eine Form der familienergänzenden Betreuung in Ergänzung zur Betreuung durch die Eltern zu nutzen. 54 Prozent lassen ihre Kinder in Kitas oder von Tagesfamilien betreuen (vgl. Darstellung D6).<sup>5</sup>

#### D6: Häufigkeit der Betreuungsformen in Ergänzung zur Betreuung durch die Eltern



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Elternbefragung in der Stadt Luzern 2020 (n = 510). Mehrfachnennungen möglich.

<sup>3</sup> Bundesamt für Statistik (2020): Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2018: Neue Ergebnisse. Medienmitteilung vom 25.5.2020, Neuenburg.

<sup>4</sup> Bundesamt für Statistik (2020): Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2018: Neue Ergebnisse. Medienmitteilung vom 25.5.2020, Neuenburg.

<sup>5</sup> Die Betreuungsquote in der Stadt Luzern liegt bei 32 Prozent – dies bedeutet, dass sich Eltern mit Kindern in Kitas oder bei Tageseltern besonders oft an der Befragung beteiligt haben.

### **4.2.3 Gründe für die Inanspruchnahme von familienergänzender Betreuung**

Die Erwerbstätigkeit der Eltern ist der häufigste Grund für die Inanspruchnahme einer Form von familienergänzender Betreuung. Aber auch die Qualität und die Lage der Betreuung oder die fehlende Möglichkeit, die Kinder von Verwandten oder Freunden betreuen zu lassen, werden als Gründe genannt. Werden Kinder in Spielgruppen oder durch Verwandte, Bekannte oder Freunde betreut, steht die Entlastung der Eltern stärker im Zentrum, als dies bei der Betreuung in Kitas der Fall ist.

### **4.2.4 Kriterien bei der Wahl einer institutionellen Betreuung**

Anhand eines Entscheidungsexperiments wurde untersucht, ob die Eltern bei der Auswahl einer Kita in erster Linie auf den Preis oder auf die Qualität (Anzahl Kinder pro Betreuungsperson) schauen. Dabei zeigte sich, dass fast die Hälfte der befragten Eltern – unabhängig von Preis und Qualität – die private Kinderbetreuung der institutionellen Kinderbetreuung immer vorzieht. Ein grosser Teil der Befragten, die aktuell die Kinderbetreuung privat organisiert haben, wäre auch bei einem sehr tiefen Preis von Fr. 20.– pro Tag kaum für die Nutzung einer Kita zu motivieren. Für jene, die an einer Kita interessiert sind, spielt der Preis hingegen eine entscheidende Rolle. Es besteht zudem die Bereitschaft, für eine gute Qualität etwas mehr zu bezahlen. Weiter war in diesem Experiment von Interesse, ob die Eltern ihr Erwerbsumsatz oder der Betreuungsumfang je nach Preis des ausgewählten Kitaangebots anpassen würden. Es zeigt sich jedoch, dass der Preis des gewählten Kitaangebots kaum Einfluss auf die Anzahl Betreuungstage oder das Arbeitspensum hat. Das heisst, auch wenn der Preis für die Kita sinken würde, würden die Eltern ihre Kinder nicht öfter in der Kita betreuen lassen.

### **4.2.5 Zusätzlicher Bedarf an Betreuungsplätzen**

Schätzungen über den zusätzlichen Bedarf an Betreuungsplätzen sind immer schwierig. Eltern, die heute ein gut eingespieltes Netz von privaten Betreuungspersonen, möglicherweise ergänzt durch Plätze in einer Kita oder bei Tageseltern haben, wollen daran in der Regel wenig ändern. Dies zeigt sich auch in der Elternbefragung. Von den befragten Eltern, die heute noch gar keine familienergänzende Betreuung nutzen, geben 41 Prozent an, keinen Bedarf zu haben. Weiter geben zwei Drittel der befragten Eltern, die bereits heute eine Form der familienergänzenden Betreuung beanspruchen, an, dass der Umfang ihrer Kinderbetreuung genau ihrem Bedarf entspricht. Knapp ein Drittel dieser Befragten hätte gern mehr familienergänzende Kinderbetreuung. Allerdings ist der Zusatzbedarf eher gering.

9 Prozent aller Befragten, die heute noch keine familienergänzende Betreuung in Anspruch nehmen, geben jedoch an, diesbezüglich Bedarf zu haben. Durchschnittlich würden diese Familien ihr Kind 18 Stunden pro Woche (vorzugsweise in einer Kita oder von den Grosseltern) betreuen lassen. Die Gründe, warum sie heute auf familienergänzende Betreuung verzichten, sind meist die hohen Kosten.

Mehr als ein Drittel aller befragten Eltern gibt an, einen zusätzlichen Betreuungsbedarf zu haben. Daraus lässt sich mittelfristig ein Bedarf nach 150 bis 200 zusätzlichen Plätzen schätzen. Ein grosser Teil dieses Bedarfs kann mit bestehenden Kapazitäten abgedeckt werden. Die Kitas in der Stadt Luzern sind nämlich nur zu 72 Prozent<sup>6</sup> ausgelastet. Mittelfristig müssten rund 50 zusätzliche Betreuungsplätze geschaffen werden.

---

<sup>6</sup> Stadt Luzern (2018): Kinderbetreuung der Stadt Luzern. Monitoring 2018, Luzern.

#### **4.2.6 Zufriedenheit mit der Betreuung**

Die befragten Eltern, die eine familienergänzende Betreuung in Anspruch nehmen, sind mit fast allen Aspekten der Betreuung sehr zufrieden. Die hohe Zufriedenheit der Eltern mit der familienergänzenden Betreuung hat sich im Vergleich zu einer Erhebung im Jahr 2012 nicht verändert.<sup>7</sup> Verhältnismässig weniger zufrieden sind die Befragten mit den Kosten der Betreuung, der zeitlichen Flexibilität bei der Nutzung der Betreuung und der Betreuung während der Ferienzeit. Die Zufriedenheit mit dem Elternbeitrag ist unabhängig davon, ob die Eltern einen Betreuungsgutschein erhalten oder nicht. Hingegen zeigt sich, dass die Zufriedenheit mit dem Elternbeitrag mit steigendem Betreuungsumfang sinkt.

Den befragten Kitaleitungen und der Leiterin der Tagesfamilienorganisation ist eine gute Qualität ebenfalls wichtig. In Anbetracht der hohen Anforderungen (z. B. in Kinderschutzfragen) unterstützen sie auch die Vorgabe der Stadt, dass ab 2025 in allen Kitas eine ausgebildete Person auf Tertiärniveau (Stufe Höhere Fachschule [HF]) angestellt sein muss.<sup>8</sup> Gleichzeitig bedeutet eine erhöhte Qualität auch höhere Ausgaben (u. a. höhere Löhne), die nur zum Teil durch höhere Tarife kompensiert werden können. Die befragten Kitaleitungen und die Leiterin der Tagesfamilienorganisation sind einhellig der Meinung, dass sie die höheren Kosten auf die Eltern überwälzen müssen und somit Tarifierpassungen notwendig werden.

#### **4.2.7 Entwicklung der Selbstkosten**

Für die Höhe der Betreuungsgutscheine sind in erster Linie die Tarife der Kitas relevant. Diese sind seit 2011 durchschnittlich um Fr. 15.– pro Tag und pro Kind über 18 Monate angestiegen. Die Betreuungsgutscheine sind im gleichen Zeitraum nicht gleich stark angehoben worden. Entsprechend sind die Selbstkosten der Eltern, also der Kitatarif abzüglich des Betreuungsgutscheins, deutlich höher als noch vor zehn Jahren. Familien im unteren Einkommensbereich sind dabei prozentual stärker betroffen als jene im mittleren und oberen Einkommensbereich. Dies konnte zwar mit der Anpassung der BG-Tarife im Jahr 2018 etwas reduziert werden. Die mittleren und oberen Einkommen profitierten von der BG-Erhöhung im Jahr 2018 gar nicht. Dies hängt mit der gleichzeitigen Einführung der HiG-Massnahmen zusammen.

#### **4.2.8 Art der Familien mit Betreuungsgutscheinen**

Im Zusammenhang mit der Situationsanalyse war ebenfalls von Interesse, welche Familienformen aktuell Betreuungsgutscheine in Anspruch nehmen. Insbesondere stellte sich die Frage, ob bestimmte Gruppen, beispielsweise Familien mit vielen Kindern oder Familien mit tiefem Einkommen, überdurchschnittlich selten Betreuungsgutscheine beziehen. Aus Darstellung D5 geht hervor, dass knapp ein Viertel der subventionierten Familien ein Einelternerhaushalt ist. Dieser Anteil hat sich seit 2016 kaum verändert. Auffällig ist, dass Einelternerhaushalte überdurchschnittlich häufig Betreuungsgutscheine beziehen. Der Anteil der Einelternerhaushalte in der Stadt Luzern beträgt jedoch nur 11 Prozent.

---

<sup>7</sup> Müller, Franziska; Dolder, Olivier; Itin, Ariane (2012): Evaluation des Pilotprojekts Betreuungsgutscheine für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Luzern. Evaluationsbericht 2012, Luzern.

<sup>8</sup> Stadt Luzern (2019): Qualitätsrichtlinien für die Bewilligung und Aufsicht von Kindertagesstätten in der Stadt Luzern, Luzern.

## D5: Anzahl Eineltern- und Zweielternhaushalte 2016–2020

	2016 <sup>1</sup>	2017 <sup>1</sup>	2018 <sup>1</sup>	2019 <sup>1</sup>	2020 <sup>1</sup>	Familien ohne Betreuungsgutscheine <sup>2</sup>
Anzahl Familien mit Betreuungsgutscheinen	484	510	455	463	423	9'800
Davon Einelternhaushalte	23 %	23 %	22 %	24 %	29 %	11 %
Davon Zweielternhaushalte	77 %	77 %	78 %	76 %	71 %	89 %

Quellen: Darstellung Interface, basierend auf <sup>1</sup> Daten der Stadt Luzern, KJF, <sup>2</sup> LUSTAT Statistik Luzern (2019). Privathaushalte nach Haushaltstyp seit 1970. Analyseregion Stadt Luzern, Luzern (Daten 2020 noch nicht vorhanden).

In Bezug auf die Familiengrösse zeigen sich Unterschiede zwischen den subventionierten Familien und allen in der Stadt Luzern wohnhaften Familien. So sind Familien mit zwei Kindern in der Gruppe subventionierter Familien leicht übervertreten im Vergleich zur Gesamtbevölkerung. Familien mit drei oder mehr Kindern beziehen hingegen deutlich seltener Betreuungsgutscheine. Dies kann zwei Gründe haben: Erstens kann es daran liegen, dass familienergänzende Betreuung in einer Kita oder bei Tageseltern für grössere Familien sehr teuer ist. Zweitens kann eine flexiblere Lösung (z. B. private Nanny) praktischer sein, wenn beispielsweise ein Kind bereits in die Schule geht und die anderen Kinder noch ganztägige Betreuung benötigen.

Eine weitere wichtige Frage betrifft die Einkommensverteilung der Eltern, die Betreuungsgutscheine beziehen. Die Einkommensverteilung der Haushalte, welche Betreuungsgutscheine erhalten, entspricht weitgehend jener aller steuerveranlagten Haushalte mit Kindern bis sechs Jahren. Erwähnenswerte Verzerrungen zeigen sich jedoch bei Familien mit tiefem Einkommen im Bereich zwischen Fr. 32'000 und Fr. 56'000.–. Im Verhältnis zur Einkommensverteilung aller Haushalte sind hier Familien mit Betreuungsgutscheinen untervertreten. Dasselbe gilt für Familien mit hohem Einkommen ab Fr. 92'000.–. Im oberen Einkommensbereich ist die festgestellte Verzerrung unproblematisch. Vermutlich sind die Betreuungsgutscheine in diesem Einkommensbereich so gering, dass sich der Aufwand, die Subvention zu beantragen, nicht lohnen würde.

Im unteren Einkommensbereich ist die Verzerrung jedoch als problematisch zu bewerten. Offensichtlich sind es gerade Familien mit tiefem Einkommen, die häufig auf familienergänzende Kinderbetreuung – und damit auf Betreuungsgutscheine – verzichten. Hier wird vermutet, dass die Kosten für familienergänzende Betreuung in einer Kita oder bei Tageseltern für den unteren Einkommensbereich trotz Betreuungsgutscheinen oftmals noch zu hoch ist. Diese Familien würden daher private (kostenlose) Betreuungslösungen bevorzugen.

### 4.2.9 Wirkung der HiG-Massnahmen

2018 erfuhr das Gutscheinsystem eine Veränderung: Die Berechnung des massgebenden Einkommens für die Festlegung der Betreuungsgutscheine wurde im Rahmen des Sparprogramms «Haushalt im Gleichgewicht» (HiG) angepasst. Seither setzt sich das massgebende Einkommen aus dem steuerbaren Einkommen, freiwilligen Einzahlungen in die 2. und 3. Säule, Kosten für den effektiven Liegenschaftsunterhalt selbstgenutzter Wohnliegenschaften, verrechenbaren Geschäftsverlusten aus den Vorjahren sowie aus 10 Prozent des steuerbaren Vermögens zusammen. Zuvor wurde zum steuerbaren Einkommen lediglich 5 Prozent des steuerbaren Vermögens über Fr. 300'000.–

hinzugerechnet. Ziel der HiG-Massnahmen war es, die Ausgaben für die Betreuungsgutscheine leicht zu reduzieren. Die Einsparungen fielen jedoch höher aus als erwartet. Die Begründung liegt darin, dass mehr als ein Drittel der subventionierten Familien Einzahlungen in die 2. oder 3. Säule tätigt. Entgegen den Erwartungen zahlen auch Familien der unteren Einkommensklassen in die freiwillige Altersvorsorge ein, weshalb Familien aller Einkommensklassen von den HiG-Massnahmen betroffen waren. So hatte die neue Berechnungsweise des massgebenden Einkommens zur Folge, dass knapp 40 Prozent der subventionierten Familien – absolut betrachtet – weniger Betreuungsgutscheine erhalten haben, weil ihr massgebendes Einkommen einer höheren Einkommensstufe entsprochen hat. Der durchschnittliche Betreuungsgutschein fällt seither um fast Fr. 100.– pro Monat tiefer aus als vor den HiG-Massnahmen.

#### **4.2.10 Belastung des Familienbudgets durch die Kinderbetreuung**

Die familienergänzende Kinderbetreuung stellt eine finanzielle Belastung für die Eltern dar. Durchschnittlich wenden die Eltern Fr. 691.– pro Monat für die familienergänzende Kinderbetreuung auf. Werden diese Ausgaben in ein Verhältnis zum Nettoerwerbseinkommen gesetzt, zeigt sich, dass – unabhängig vom Einkommen – rund 10 Prozent des Einkommens für die Kinderbetreuung ausgegeben werden.

Die Kitaleitungen und die Leiterin der Tagesfamilienorganisation bestätigen die hohe finanzielle Belastung, die diese Form der Betreuung für Eltern darstellen kann. So gibt es Kitaleitungen, die von etlichen Anfragen für nur einen einzelnen Betreuungstag pro Woche berichten, weil sich die Familien nicht mehr Betreuungstage leisten könnten.

#### **4.2.11 Situation von grossen Familien**

Als weiteres Problem wird immer wieder auf die Tatsache verwiesen, dass vor allem grosse Familien aus finanziellen Gründen auf Kitas und Tageseltern verzichten. Die Betreuungskosten bei einem zweiten fremdbetreuten Kind verdoppeln sich zwar nahezu, das Einkommen der Eltern bleibt hingegen gleich. Der aktuell bestehende «Geschwisterbonus» von Fr. 10.– für das zweite und jedes weitere Kind vermag diese Mehrbelastung nicht auszugleichen. Oft verzichten Familien ab dem zweiten Kind aus finanziellen Gründen auf institutionelle familienergänzende Betreuung.

#### **4.2.12 Städtevergleich der Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung**

Die Stadt Luzern gibt jährlich rund 4 Mio. Franken für die Subventionierung von familienergänzender Kinderbetreuung aus. Dabei werden 3,4 Mio. Franken in Form von Betreuungsgutscheinen ausbezahlt. Gut Fr. 600'000.– gehen in Form von Ausbildungsbeiträgen direkt an die Betreuungseinrichtungen. Darstellung D7 vergleicht die Ausgaben ausgewählter Städte für familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter.

## D7: Ausgaben ausgewählter Städte für familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter

	Luzern	Fribourg	St. Gallen	Winterthur
Anzahl Kinder im Vorschulalter per 1.1.2020	3'853	1'548	3'748	6'425
Ausgaben im Jahr 2019* in Fr.	4'017'000	6'070'000	7'326'000	10'126'000
Ausgaben pro Kind im Vorschulalter in Fr.	1'043	3'921	1'955	1'576

\* Alle städtischen Ausgaben für Betreuung von Kindern im Vorschulalter in Kitas und Tagesfamilien  
Quelle: Erhebung durch Interface im Rahmen der vorliegenden Analyse

Die drei Städte sind hinsichtlich Grösse und politischer Prägung mit Luzern vergleichbar. Internetrecherchen lassen vermuten, dass sich grosse Städte wie Basel, Bern und Zürich die Kinderbetreuung noch bedeutend mehr kosten lassen. Obige Darstellung zeigt, dass die Stadt Luzern pro Kind im Vorschulalter deutlich weniger Mittel in die familienergänzende Kinderbetreuung investiert als die Vergleichsstädte. Wie bereits erwähnt, hat zudem die finanzielle Belastung der Stadtluzerner Eltern, die ihre Kinder in einer Kita oder bei einer Tagesfamilie betreuen lassen, in den letzten Jahren zugenommen. Die Selbstkosten, welche die Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung zu tragen haben, sind angestiegen.

## 5 Weiterentwicklung der Betreuungsgutscheine

Die durchgeführten Analysen und Erhebungen machen deutlich, dass eine Weiterentwicklung des Systems der Betreuungsgutscheine notwendig und möglich ist. Um dem Anliegen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf das nötige Gewicht zu geben, braucht es einen zusätzlichen Effort der Stadt Luzern. Dazu werden folgende vier Varianten vorgeschlagen:

**1. Optimierung des Gutscheinsystems:** Hier liegt der Schwerpunkt auf der Wiederherstellung der Situation von 2010. Die Beiträge an die Eltern sollen sich wieder auf dem Niveau von 2010 bewegen. Dazu ist es notwendig, den maximalen Betreuungstarif, welchen die Stadt zur Berechnung der Betreuungsgutscheine verwendet, von heute Fr. 100.– auf Fr. 130.– bzw. für Säuglinge von Fr. 132.– auf Fr. 160.– zu erhöhen sowie die HiG-Massnahmen, welche die 3. Säule betreffen, rückgängig zu machen. Zudem sollen Familien mit mehreren Kindern mit einer Reduktion von 50 Prozent des Selbstbehaltes ab dem zweiten Kind entlastet werden. Weiter sollen die Subventionen für alle Kinder bis zu einem massgebenden Einkommen von Fr. 125'000.– gewährt werden. Heute liegt die Grösse für Kinder über 18 Monate bei Fr. 100'000.– und für Säuglinge bei Fr. 125'000.–.

**Kosten:** Aufgrund von Modellrechnungen lassen sich die mit der «Optimierung des Gutscheinsystems» verbundenen Kosten auf 5,785 Mio. Franken pro Jahr schätzen. Dies sind 1,44 Mio. Franken mehr als heute.

**2. Qualität:** Zusätzlich zur Optimierung des Systems wird hier die Weiterentwicklung der Qualität des Betreuungsangebots fokussiert. Die Qualitätsanforderungen an die Betreuungseinrichtungen sollen angepasst und die damit verbundenen Kosten vergütet werden. Beispiele dafür sind die restriktiveren Regelungen von Praktika sowie die steigenden Qualitätsansprüche an die Betreuungsfachpersonen aufgrund wachsender Anforderungen von betreuungsaufwendigen Kindern, Eltern und Behörden hinsichtlich Sprachförderung, Integration, Pädagogik usw. Die «Investition in die Qualität» soll in erster Linie über einen höheren maximalen Betreuungsgutschein ermöglicht werden.

**Kosten:** Von Fr. 150.– Vollkosten pro Betreuungstag ausgegangen, belaufen sich die Kosten auf 6,79 Mio. Franken (+2,45 Mio. Franken).

**3. Qualität plus:** Diese Variante geht noch einen Schritt weiter und nimmt Fr. 170.– Vollkosten pro Betreuungstag als Ausgangspunkt. Damit wird den sich abzeichnenden weiter steigenden Ansprüchen an die Qualität und die Ausbildung des Personals Rechnung getragen. Zudem wird von allen Kitas die Einhaltung eines Qualitätslabels erwartet.

**Kosten:** Dieses Modell kostet 7,63 Mio. Franken (+3,28 Mio. Franken).

#### **4. Schnittstelle zwischen vorschulischer und schulischer familienergänzender Betreuung:**

Ziel ist es, die aktuell mit dieser Schnittstelle verbundenen Probleme für die Eltern schrittweise zu beseitigen. Vision ist eine einzige Anlaufstelle, ein einheitlicher Berechnungsmodus sowie einheitliche Qualitätsanforderungen über die gesamte Betreuungszeit. Diese Vision geht jedoch über die Weiterentwicklung der Betreuungsgutscheine hinaus. Es ist denkbar, schrittweise vorzugehen. So könnte zum Beispiel ein gemeinsamer Aussenaustritt ein erster Schritt sein. Hier fallen vorerst keine Kosten an.

Wie eingangs erwähnt, hat der Stadtrat mit Protokollnotiz 66 vom 27. Januar 2021 entschieden, in einem ersten Schritt die Optimierung des Gutscheinsystems umzusetzen. Die Varianten «Qualität» und «Qualität plus» sollen mittelfristig weiterverfolgt werden. Die Verbesserung der Schnittstelle zwischen vorschulischer und schulischer familienergänzender Kinderbetreuung ist vorerst nicht mit Kosten verbunden und kann bereits heute schrittweise angegangen werden. Das Vorgehen für die mittelfristigen Schritte wird am Schluss skizziert.

## **5.1 Variante 1: Optimierung des Gutscheinsystems**

### **5.1.1 Anpassung der maximal anrechenbaren Vollkosten**

Derzeit wird bei der Bemessung der Betreuungsgutscheine für Kinder ab 19 Monaten von einem maximalen Tagesstarif in einer Kita von Fr. 100.– ausgegangen. Säuglinge bis 18 Monate haben einen bedeutend höheren Betreuungsaufwand als Vorschulkinder. Laut der geltenden Qualitätsrichtlinien belegen sie deshalb 1,5 Plätze. Die Betreuungseinrichtungen verlangen aus diesem Grund für diese Altersgruppe einen höheren Tarif. Bei der Bemessung der Betreuungsgutscheine gilt für Säuglinge ein maximaler Tarif von Fr. 132.–. Die Tarife für die Betreuung in Tagesfamilien gelten sinngemäss.

In folgenden Beispielen wird einfachheitshalber jeweils von Kindern ab 19 Monaten, welche in einer Kita betreut werden, ausgegangen. Ist der tatsächlich zu bezahlende Tarif günstiger, orientieren sich die Subventionen am günstigeren Tarif. Fallen die täglichen Betreuungskosten höher aus, haben die Eltern die Kosten, welchen den maximalen Tarif übersteigen, selber zu bezahlen. Die Erziehungsberechtigten haben in jedem Fall mindestens Fr. 15.– pro Kind und Betreuungstag selber zu bezahlen. Für das massgebende Einkommen bis Fr. 32'000.– beträgt der maximale Betreuungsgutschein heute Fr. 85.–.

Die Kosten für die Betreuung von Kindern im Vorschulalter sind in den letzten zehn Jahren deutlich gestiegen. Die Ursache dafür liegt in erster Linie in den höheren Personalkosten. Einerseits sind die Kindertagesstätten heute auf besser ausgebildetes Personal angewiesen, weil dieses zunehmend komplexere Herausforderungen zu meistern hat. Andererseits ist qualifiziertes Personal knapp, was eine Anpassung der Löhne notwendig machte. Dazu ist festzuhalten, dass die Löhne für Mitarbeitende in der schulergänzenden Betreuung oder im stationären Bereich bei gleicher Qualifikation nach wie vor höher sind als in einer Kita. Vor diesem Hintergrund wurde die Höhe der Gutscheine 2018 in der Stadt Luzern leicht angehoben. Die Entwicklung der Vollkosten der Kindertagesstätten wurde aber nicht ausreichend berücksichtigt.

Die Analyse hat zudem ergeben, dass die Mehrheit der Kitas mit ihren heutigen Preisen eher an einer unteren Grenze im Vergleich zu den tatsächlichen Vollkosten liegen, was sich negativ auf die Betreuungsqualität auswirken kann. Dies zeigt auch das Positionspapier von kibesuisse, welches darlegt, dass unter Einhaltung qualitativer Vorgaben wie Betreuungsschlüssel, Ausbildung der Betreuungspersonen usw. die tatsächlichen Vollkosten höher liegen müssen als die aktuellen durchschnittlichen Preise der Kitas.<sup>9</sup> Dass die Betreuungseinrichtungen oft niedrigere Preise angeben als die tatsächlichen Vollkosten, liegt teilweise darin begründet, dass die Kitas für die Eltern möglichst bezahlbare Preise festlegen wollen. Sie befürchten, dass die Eltern bei höheren Preisen ihre Kinder nicht mehr familienergänzend betreuen lassen können.

Damit die Kitas einen kostendeckenden Tarif in Rechnung stellen können, soll der maximal anrechenbare Tarif von Fr. 100.– auf Fr. 130.– erhöht werden. Für Säuglinge wird der Vollkostentarif um Fr. 28.– auf Fr. 160.– angehoben. Für die Betreuungsverhältnisse in Tagesfamilien wird der maximale Stundentarif analog angepasst.

Der angenommene Vollkostentarif von Fr. 130.– wurde etwas höher angesetzt als die aktuellen Preise der Kindertagesstätten. Damit kann garantiert werden, dass für mehrere Jahre keine Anpassungen am Gutscheinsystem notwendig sind. Entwicklungen beispielsweise hinsichtlich höherer qualitativer Anforderungen (z. B. mehr und besser ausgebildetes Personal), die sich direkt auf die Preise der Kitas auswirken werden, können damit aufgefangen werden. Da die Berechnung der Gutscheine immer vom aktuellen Preis einer Kita und nicht vom angenommenen Vollkostentarif ausgeht und die Eltern unabhängig vom Gutschein immer Fr. 15.– Selbstbehalt bezahlen müssen, besteht dadurch auch nicht die Gefahr, dass ein zu hoher Beitrag ausbezahlt wird.

---

<sup>9</sup> kibesuisse (2020): Positionspapier zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten, Zürich.

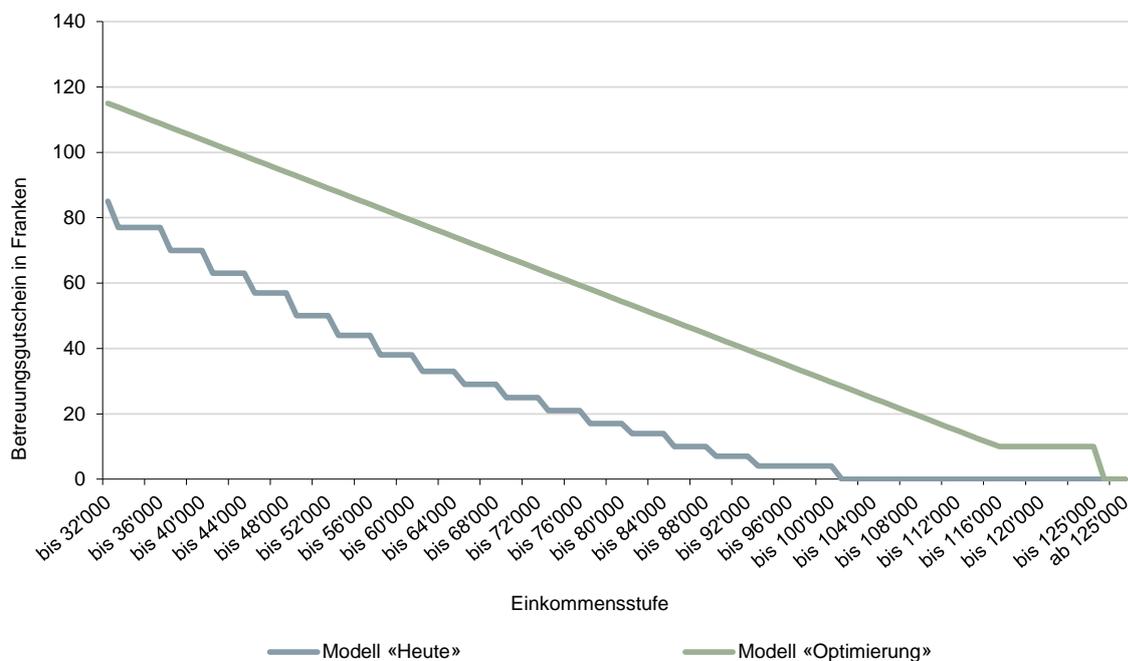
### 5.1.2 Erhöhung der Einkommensgrenze

Bisher hatten Erziehungsberechtigte Anspruch auf Betreuungsgutscheine bis zu einem massgebenden Einkommen von Fr. 100'000.– bzw. bei Kindern bis 18 Monate von Fr. 124'000.–. Neu soll für alle Erziehungsberechtigten ein massgebendes Einkommen von Fr. 125'000.– gelten. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass durch die Erhöhung des Vollkostentarifs die Kosten für Eltern mit höheren Einkommen etwas steigen. Um diese Mehrbelastung weiter abzufedern, wird der minimale Betreuungsgutschein ab einem massgebenden Einkommen von rund Fr. 117'000.– bei Fr. 10.– bzw. bei Kindern unter 19 Monaten bei Fr. 12.50 belassen. Gleichzeitig sollen auch Erziehungsberechtigte mit besseren Einkommen von den Betreuungsgutscheinen profitieren können. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist nicht nur ein sozialpolitisches Anliegen. Auch für Familien, welche nicht zwingend auf einen Zweitverdienst angewiesen sind, soll sich die Erwerbstätigkeit beider Elternteile lohnen. Hier steht eine Familienpolitik im Vordergrund, welche auch die Anliegen der Gleichstellung aufnimmt.

### 5.1.3 Prozentuale Berechnung des einkommensabhängigen Elternbeitrages

Bisher wurde der einkommensabhängige Elternbeitrag in Form eines Stufensystems berechnet. Allgemein gilt: Sind Bedarfsleistungen in Form eines Stufensystems ausgestaltet, können diese zu systembedingten Einkommenseinbussen (Schwelleneffekten) führen. Erhöht ein Haushalt sein Erwerbseinkommen, führt dies unter Umständen dazu, dass am Ende weniger Geld zur Verfügung steht als zuvor, da Leistungen teilweise oder ganz wegfallen und/oder zusätzliche Ausgaben hinzukommen. Je höher die Stufen sind, umso stärker ist der Schwelleneffekt. Es ist somit entscheidend, wie die Bedarfsleistungen abgestuft werden. Neu sollen die Elternbeiträge prozentual – also linear – berechnet werden (vgl. Darstellung D8). Damit wird der Schwelleneffekt gänzlich aufgehoben.

D8: Ausgestaltung Modell «Heute» und Modell «Optimierung»



Quelle: Darstellung Interface

Grundlage für die Berechnung der Elternbeiträge bleibt das massgebende Einkommen. Bis zu einem massgebenden Einkommen von Fr. 32'000.– beträgt der Selbstbehalt der Eltern Fr. 15.–. Fällt der Betreuungsgutschein bei einem Einkommen von rund Fr. 117'000.– tiefer als Fr. 10.– aus, wird er bis zu einem Einkommen von Fr. 125'000.– auf Fr. 10.– belassen. Übersteigt das massgebende Einkommen Fr. 125'000.–, erlischt der Anspruch auf Betreuungsgutscheine. Zwischen Fr. 32'000.– und rund Fr. 117'000.– verläuft der Beitragssatz linear. Es ist zweckmässig, den Betreuungsgutschein am Schluss der Skala auf Fr. 10.– bzw. für Kinder unter 19 Monaten auf Fr. 12.60 zu belassen. Andernfalls würden Kleinstbeiträge zu einem unverhältnismässigen administrativen Aufwand führen und sich für die Eltern zudem kaum mehr lohnen. Wie oben erwähnt, wird mit dem linearen Modell verhindert, dass die Betreuungsgutscheine unter Umständen in einem höheren Mass reduziert werden, als das Einkommen sich erhöht.

Weiter hat dieses Modell den Vorteil, dass alle Einkommen gleichermassen und Erziehungsberechtigte entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entlastet werden. Mit einem progressiven Modell könnte man zwar bestimmte (untere) Einkommen mehr entlasten, allerdings würde dadurch der Mittelstand weniger begünstigt. Unter dem Aspekt der Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf über alle Einkommensstufen lässt sich nicht begründen, bestimmte Einkommen zu bevorzugen, da die Vereinbarkeit unabhängig vom Einkommen ermöglicht werden soll. Um die unteren Einkommen ausreichend zu entlasten, ist es wichtig, dass der maximale Gutschein genügend hoch ist, um die Kosten der Betreuung bis auf den Selbstbehalt vollständig zu decken. Dies wird mit dem vorgeschlagenen Vollkostentarif von Fr. 130.– erreicht.

#### **5.1.4 Geschwisterbonus**

Idealerweise sollte die Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung so geregelt werden, dass Erziehungsberechtigte – unabhängig von den Preisen – diejenige Betreuung wählen können, die für die Familiensituation und die Entwicklung der Kinder am besten ist. Wie bereits erwähnt, sind die Kosten für Erziehungsberechtigte, welche mehr als ein Kind betreuen lassen, enorm hoch. Der bisherige Geschwisterbonus von Fr. 10.– entlastet zu wenig. Aus diesem Grund verzichten Familien ab dem zweiten Kind oft aus finanziellen Gründen auf formelle familienergänzende Betreuung. Entweder reduzieren die Eltern dazu ihr Arbeitspensum, oder sie suchen eine informelle familienergänzende Betreuung. Um dem entgegenzuwirken, soll ein Geschwisterbonus von 50 Prozent gewährt werden. Das heisst, der Selbstbehalt der Erziehungsberechtigten wird für das zweite und für alle weiteren Kinder um die Hälfte reduziert. Der minimale Selbstbehalt von Fr. 15.– gilt jedoch auch hier.

## D9: Berechnungsbeispiele Geschwisterbonus

Anzahl Kinder	1	1	2	2
Massgebendes Einkommen in Fr.	32'000	60'000	32'000	60'000
Vollkostentarif Kita in Fr.	130	130	130	130
Selbstbehalt Familie in Fr.	15	49.60	15 pro Kind	49.60 (1. Kind) 24.80 (2. Kind)
Betreuungsgutschein	115	80.40	115 pro Kind	80.40 (1. Kind) 105.20 (2. Kind)

Der grosszügigere Geschwisterbonus kommt beim Mittelstand stärker zum Tragen. Dafür profitieren Erziehungsberechtigte mit tiefen Einkommen davon, dass der Selbstbehalt bis zu einem massgebenden Einkommen von Fr. 32'000.– auf dem Minimum von Fr. 15.– pro Kind belassen bleibt und der Vollkostentarif genügend hoch ist.

### 5.1.5 Massgebende Einkommen – Anrechnung des Abzuges für die Säule 3a

Gemäss Art. 14a des Reglements über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote ist das massgebende Einkommen zur Anspruchsbemessung der Betreuungsgutscheine wie folgt geregelt:

Als Grundlage gilt das steuersatzbestimmende Einkommen gemäss der Steuerveranlagung. Hinzuzuzählen sind:

- die Einkäufe in die berufliche Vorsorge und die Arbeitnehmeranteile der Beiträge von Selbstständigerwerbenden an die berufliche Vorsorge im Sinn von § 40 Abs. 1 lit. d des Steuergesetzes;
- Beiträge an anerkannte Formen der Selbstvorsorge gemäss § 40 Abs. 1 lit. e des Steuergesetzes;
- die Abzüge für den effektiven Liegenschaftsunterhalt selbstgenutzter Wohnliegenschaften, welche den Eigenmietwert übersteigen;
- verrechenbare Geschäftsverluste aus den Vorjahren gemäss § 38 des Steuergesetzes;
- 10 Prozent des steuersatzbestimmenden Vermögens.

Art. 14a des besagten Reglements ist seit 1. Januar 2018 in Kraft und umfasst Massnahmen, welche im Rahmen des Projekts «Haushalt im Gleichgewicht» erarbeitet wurden (B+A 24/2015 vom 19. August 2015). Wie unter Abschnitt 4.2.9 aufgeführt, fielen die Einsparungen bedeutend höher aus als erwartet. Mehr als ein Drittel der subventionierten Familien tätigen Einzahlungen in die 3. Säule. Auch Familien der unteren Einkommensklassen zahlen in die freiwillige Altersvorsorge ein, weshalb Familien aller Einkommensklassen von den HiG-Massnahmen betroffen sind. Die steuerliche Begünstigung der frühzeitigen Altersvorsorge hat zum Ziel, selbstverantwortliches Handeln zu fördern. Es ist nicht zielführend, wenn dieses Handeln im Rahmen der familienergänzenden Kinderbetreuung «bestraft» wird. Zudem ist zu beachten, dass es sich bei den Betreuungsgutscheinen nicht um Massnahmen der Existenzsicherung im engeren Sinn handelt. Vielmehr soll damit die Erwerbstätigkeit der Erziehungsberechtigten erleichtert und gefördert werden. Nicht zuletzt kann auch darauf hingewiesen werden, dass die Erziehungsberechtigten ihre Einkommen versteuern.

Für die Bemessung des massgebenden Einkommens im Rahmen der Betreuungsgutscheine sollen deshalb die Arbeitnehmeranteile der Beiträge von Selbstständigerwerbenden an die berufliche Vorsorge im Sinne von § 40 Abs. 1 lit. d des Steuergesetzes sowie die Beiträge an anerkannte Formen der Selbstvorsorge gemäss § 40 Abs. 1 lit. e des Steuergesetzes nicht mehr zum steuersatzbestimmenden Einkommen hinzugezählt werden. Ansonsten bleibt Art. 14a unverändert bestehen.

### **5.1.6 Verzicht auf Ausbildungsbeiträge (Objektfinanzierung)**

Gemäss Art. 18 des Reglements über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote können auf Antrag hin Förderbeiträge ohne Rechtsanspruch an die Kitas und an die Tagesfamilienorganisation ausbezahlt werden. Mit diesen Beiträgen konnte unter anderem die Betreuungsqualität in den Betreuungseinrichtungen gefördert werden, indem anstelle von Praktika vermehrt Ausbildungsplätze geschaffen wurden. Die Beitragszahlungen für die Ausbildungsplätze betragen pro Jahr und Institution zwischen Fr. 8'000.– und Fr. 10'000.–. Der Gesamtbetrag wurde ab dem Jahr 2016 auf Fr. 617'000.– plafoniert. In der Zwischenzeit konnten die Ziele dieser Fördermassnahme weitgehend erreicht werden. Die Zahl der Ausbildungsplätze wurde erhöht und die Praktikumsplätze anteilmässig reduziert. Zudem hat der Kanton im Jahr 2019 im Rahmen einer Empfehlung das Praktikumswesen in Kindertagesstätten klarer geregelt.

Durch die Erhöhung des maximalen Vollkostentarifs auf Fr. 130.– bzw. auf Fr. 160.– erhalten die Kitas eine bessere finanzielle und planerische Sicherheit. Es wird ihnen damit unter anderem möglich sein, die Empfehlungen des Kantons hinsichtlich Praktikumsstellen einzuhalten. Die bisherigen Förderbeiträge für das Anbieten von anerkannten Ausbildungsplätzen sind in dieser Form nicht mehr notwendig bzw. werden über den höheren Vollkostentarif abgedeckt. Die Fr. 617'000.– können somit in die Subjektfinanzierung (Betreuungsgutscheine) übergeführt werden. Die weiteren in Art. 18 geregelten Förderbeiträge, welche die individuelle Förderung einzelner Kinder zum Ziel haben, bleiben unverändert bestehen.

### **5.1.7 Tagesfamilien**

Anspruch auf Betreuungsgutscheine haben auch Eltern, die ihre Kinder in einer Tagesfamilie betreuen lassen. Die betreuende Tagesfamilie muss aber einer anerkannten Tagesfamilienorganisation angeschlossen sein. Eine Tagesfamilienorganisation übernimmt die Vermittlung und die Anstellung von Tagesfamilien, die Kinder gemäss den Qualitätskriterien für Tagesfamilienorganisationen betreuen. Zu den weiteren Aufgaben der Tagesfamilienorganisation gehört die Eignungsabklärung der Tagesfamilien sowie die Beratung von abgebenden und aufnehmenden Eltern. In der Stadt Luzern obliegt die Aufgabe der Tagesfamilienorganisation der Frauenzentrale.

Für den Bezug von Betreuungsgutscheinen gelten für die Eltern dieselben Voraussetzungen wie bei Betreuungsverhältnissen in Kitas. Im Gegensatz zu den Kitas kennen die Tagesfamilien keinen Tagetarif, sondern es wird nach Betreuungsstunden abgerechnet. Wie der maximale Vollkostentarif der Kitas soll auch der maximale Stundentarif für Tagesfamilien angehoben werden. Damit bleibt die Betreuung in Tagesfamilien im Vergleich zu den Kitas weiterhin attraktiv. Tagesfamilien entsprechen insbesondere den Bedürfnissen von Einelternfamilien und von Eltern mit unregelmässigen Arbeitszeiten.

Die geltende Verordnung zum Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote vom 19. Dezember 2012 (sRSL 5.4.2.3.4), welche am 1. Januar 2018 letztmals angepasst wurde, führt auch die Tarife für Tagesfamilien auf. Für die Betreuungsstunde in einer

Tagesfamilie wird dort von einem Vollkostentarif von Fr. 12.10 für Kinder bis 18 Monate und von Fr. 10.10 für Kinder ab 19 Monaten ausgegangen. In der Zwischenzeit hat die Frauenzentrale Luzern (Tagesfamilienorganisation) die Tarife angehoben. Seit 1. Januar 2020 gilt für Kinder bis 18 Monate ein Stundentarif von Fr. 16.30. Für Kinder ab 19 Monaten kostet die Stunde Fr. 12.40. Diese Tarife sind vergleichbar mit den Kosten anderer Tagesfamilienorganisationen. Es ist wichtig, die Erziehungsberechtigten, welche die Kinder in Tagesfamilien betreuen lassen, mit den Erziehungsberechtigten, welche als Betreuungsform eine Kita gewählt haben, gleichzustellen. Deshalb wird für die Bemessung der Betreuungsgutscheine der Vollkostentarif auf den heute gültigen Tarif der Frauenzentrale angehoben. In jedem Fall haben die Erziehungsberechtigten Fr. 0.70 pro Stunden als minimalen Selbstbehalt selber zu bezahlen. Der maximale Betreuungsgutschein beträgt somit Fr. 15.60 für Säuglinge und Fr. 11.70 für Kinder ab 19 Monaten. Auf den ersten Blick scheint der Selbstbehalt von Fr. 0.70, verglichen mit dem minimalen Elternbeitrag in einer Kita (Fr. 15.– pro Tag), eher tief zu sein. Zu beachten ist, dass im Gegensatz zur Kita bei Tagesfamilien die Essenskosten zusätzlich geschuldet sind. Werden diese dem Selbstbehalt angerechnet, ist der minimale Kostenbeitrag für Kita und Tagesfamilien vergleichbar.

Wie bei den Kitas wird auch bei den Tageseltern ein «minimaler Betreuungsgutschein» eingeführt. Reduziert sich der städtische Beitrag aufgrund des massgebenden Einkommens der Erziehungsberechtigten auf Fr. 1.– pro Stunde, wird er bis zum massgebenden Einkommen von Fr. 125'000.– auf Fr. 1.– belassen. Für Kinder unter 19 Monaten gilt ein «minimaler Betreuungsgutschein» von Fr. 1.30. Ab Fr. 125'001.– erlischt der Anspruch auf Betreuungsgutscheine. Selbstverständlich gilt auch bei der Betreuung in Tagesfamilien der verbesserte Geschwisterbonus.

### 5.1.8 Kosten

Zur Durchführung der Modellrechnung für die Kosten der Weiterentwicklung des Systems der Betreuungsgutscheine wurden folgende Grundlagen verwendet und Annahmen getroffen:

- **Betreuungsquote:** Gemäss Monitoring der Stadt Luzern lebten per 1. September 2018 3'853 Vorschulkinder in der Stadt Luzern, wovon 1'221 Kinder eine Kita oder eine Tagesfamilie besuchten. Die Betreuungsquote entspricht damit 32 Prozent. Die Eltern von 531 dieser Kinder erhielten in diesem Jahr Betreuungsgutscheine. Da in früheren Jahren bereits teilweise mehr als 600 Kinder Betreuungsgutscheine bezogen haben, werden den Modellrechnungen 650 bezugsberechtigte Kinder zugrunde gelegt. Es kann davon ausgegangen werden, dass in Zukunft erstens mehr Kinder fremdbetreut und zweitens häufiger Betreuungsgutscheine bezogen werden.
- **Betreuungsumfang:** Durchschnittlich werden die Kinder an 2,2 Tagen pro Woche betreut.
- **Säuglinge:** Von den 531 bezugsberechtigten Kindern sind 119 (22 Prozent) jünger als 18 Monate. Für die Berechnung des Gutscheins für Säuglinge wird der Vollkostentarif um Fr. 28.– erhöht.
- **Geschwister:** 89 der 531 Kinder (17 Prozent) haben zudem ein Geschwister, das ebenfalls familienergänzend betreut wird. Für Geschwister wird ein Bonus von 50 Prozent gewährt. Das heisst, für das zweite (und jedes weitere) fremdbetretene Kind muss maximal die Hälfte der Kitakosten von den Eltern getragen werden.
- **Einkommensverteilung:** Basierend auf den Steuerdaten der Stadt Luzern per Ende 2018 wurde eine Einkommensverteilung von Familien mit Kindern im Vorschulalter (0 bis 6 Jahre) erstellt. Die Einkommensverteilung gibt Aufschluss darüber, wie viele Haushalte Anspruch auf eine Subvention haben und wie hoch diese ausfällt.

- **Massgebendes Einkommen und Einkommensgrenzen:** Zur Bemessung der Anspruchsbe-  
rechtigung wird ein definiertes massgebendes Einkommen herangezogen. Die steuerbegüns-  
tigten Zahlungen in die Säule 3a müssen künftig zum massgebenden Einkommen nicht mehr  
hinzugezählt werden. Das massgebende Einkommen stützt sich also auf das steuerbare Ein-  
kommen plus 10 Prozent des steuerbaren Vermögens plus Einkäufe in die 2. Säule plus  
Abzüge für den effektiven Liegenschaftsunterhalt plus verrechenbare Geschäftsverluste aus  
den Vorjahren. Die Eltern haben Anspruch auf einen subventionierten Betreuungsplatz,  
solange das massgebende Einkommen Fr. 125'000.– nicht übersteigt. Die Einkommensunter-  
grenze, bis zu der der maximale Betreuungsgutschein entrichtet wird, liegt bei Fr. 32'000.–.
- **Selbstbehalt der Eltern:** Die Eltern bezahlen in jedem Fall Fr. 15.– pro Betreuungstag und  
Kind selber. Mit steigendem Einkommen steigt der Selbstbehalt linear an.

Den Modellrechnungen von Interface werden 650 bezugsberechtigte Kinder zugrunde gelegt. Mit dieser Anzahl Kinder würde Variante 1 Kosten in der Höhe von 1,63 Mio. Franken verursachen. In den vergangenen drei Jahren wurden im Durchschnitt für rund 530 Kinder Betreuungsgutscheine ausbezahlt. Es ist nicht davon auszugehen, dass sich in den kommenden Jahren diese Zahl um mehr als 100 Kinder erhöhen wird. Der Anstieg wird zudem langsam verlaufen. Es ist daher angebracht, für den vorliegenden Kreditantrag von einem Wachstum um 100 Kinder auf insgesamt 630 bezugsberechtigte Kinder auszugehen. Mit dieser veränderten Zahl lassen sich die zusätzlichen Kosten auf jährlich 1,44 Mio. Franken berechnen.

Im Jahr 2020 waren für die Betreuungsgutscheine und die Förderbeiträge 4,345 Mio. Franken bud-  
getiert. Dazu kommen nun die Mehrkosten von 1,44 Mio. Franken. Für das Budget 2022 werden  
somit insgesamt 5,785 Mio. Franken eingestellt. Die Mehrkosten entstehen grösstenteils (85 Pro-  
zent) durch die Erhöhung der den Berechnungen zugrunde liegenden Vollkostentarife von  
Fr. 100.– auf Fr. 130.– für Kinder ab 18 Monaten bzw. von Fr. 132.– auf Fr. 160.– bei Säuglingen.  
Rund 10 Prozent der Mehrkosten lassen sich auf den grosszügigeren Geschwisterbonus und  
5 Prozent auf die Anhebung der Einkommensobergrenze von Fr. 100'000.– auf Fr. 125'000.– (bzw.  
von Fr. 124'000.– auf Fr. 125'000.– bei Säuglingen) zurückführen.

### 5.1.9 Bundesbeiträge

Auf Grundlage des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 2002 über Finanzhilfen für familienergän-  
zende Kinderbetreuung (KBFHG; SR 861) wird die Vereinbarkeit von Familie und Beruf mit einem  
befristeten Impulsprogramm vom Bund gefördert. Unter anderem richtet der Bund Finanzhilfen für  
Subventionserhöhungen von Kantonen und Gemeinden aus. Die Finanzhilfen werden während der  
ersten drei Jahre der Subventionserhöhung gewährt. Sie betragen im ersten Beitragsjahr 65 Pro-  
zent, im zweiten Beitragsjahr 35 Prozent und im dritten Beitragsjahr 10 Prozent der Subventionser-  
höhung.

Als Basis für die Berechnung der Subventionserhöhung gilt das Referenzjahr. Es entspricht dem  
Kalenderjahr vor Beginn der Subventionserhöhung. Die Antragstellung erfolgt ausschliesslich über  
den Kanton. Sämtliche Gemeinden müssen in das Gesuch miteinbezogen werden. Der Kanton  
Luzern hat als Referenzjahr 2021 festgelegt. Daher müssen beitragsrelevante Subventionserhö-  
hungen am 1. Januar 2022 in Kraft treten.

Bei einer Erhöhung der Betreuungsgutscheine um 1,44 Mio. Franken kann somit für das Jahr 2022  
mit Bundesbeiträgen von maximal Fr. 936'000.– gerechnet werden. Im Folgejahr werden die Bun-  
desmittel voraussichtlich Fr. 504'000.– betragen und im dritten Jahr noch Fr. 144'000.–. Offen ist,

ob bereits im Jahr 2022 das städtische Budget für die Betreuungsgutscheine ausgeschöpft werden kann. Sollte dies nicht der Fall sein, werden sich auch die Finanzhilfen des Bundes auf maximal 65 Prozent der tatsächlichen Mehraufwände reduzieren.

Weiter zu beachten ist, dass sich die Finanzhilfen an der Summe der Subventionserhöhungen aller Luzerner Gemeinden orientieren. Senkt nun eine Gemeinde entgegen dem aktuellen Trend ihre Beiträge, hat dies Einfluss auf das Gesamtergebnis der Finanzhilfen und kann zu einer anteilmässigen Reduktion der Beiträge für die Stadt Luzern führen.

#### **5.1.10 Optimierung der Abwicklung der Betreuungsgutscheine – Wechsel der jährlichen Geltungsdauer vom Kalenderjahr zum Schuljahr**

Die Dienstabteilung Kinder Jugend Familie verfügt mittlerweile über langjährige Erfahrung bei der Anspruchsbemessung und Auszahlung der Betreuungsgutscheine. Die Analyse hat ergeben, dass diverse Optimierungen bei der Abwicklung der Betreuungsgutscheine angezeigt sind. Diese rein administrativen Vorgänge lassen sich problemlos im Rahmen des geltenden Reglements umsetzen. Einzig der Wechsel der jährlichen Geltungsdauer der Betreuungsgutscheine hat Einfluss auf die Gesetzgebung. Die Geltungsdauer soll vom Kalenderjahr auf das Schuljahr verschoben werden. Dies hat den Vorteil, dass weniger unterjährige Neuberechnungen aufgrund von Kindergarten-eintritten notwendig sind. Zudem liegen Mitte Jahr mehr Steuerveranlagungen vor als im Januar. Diese bilden für die Berechnung der Betreuungsgutschein Höhen eine zentrale Grundlage. Fehlen die Steuerveranlagungen für die Neuberechnungen der Betreuungsgutscheine, werden provisorische Berechnungen erstellt. Liegt die Steuerveranlagung später dann vor, müssen allfällige Abweichungen zur provisorischen Berechnung kontrolliert, gegebenenfalls rückwirkend angepasst und verrechnet werden. Diese Abläufe sind für die Erziehungsberechtigten sowie für die Verwaltung aufwendig. Mit dem Wechsel vom Kalenderjahr zum Schuljahr können solche Verfahren etwas reduziert werden.

## **6 Weitere mittelfristige Varianten**

### **6.1 Investition in die Qualität**

Im Bericht des Bundesrates vom 3. Februar 2021 zur Politik der Frühen Kindheit wird diese als wichtiges gesellschaftspolitisches Handlungsfeld beschrieben. Sie trägt dazu bei, dass alle Kinder sicher und gesund aufwachsen, sich chancengerecht entwickeln und später am gesellschaftlichen und beruflichen Leben teilnehmen können. Die Resultate der Studie von BAK Economics (2020) zeigen zudem, dass sich Investitionen hier auch aus ökonomischer Sicht lohnen. Die Chancen von Kindern auf einen guten Bildungsabschluss werden erhöht, wenn sie qualitativ hochstehende Angebote im Bereich frühe Förderung in Anspruch nehmen können. Eine höhere Ausbildung trägt zur Verbesserung des Gesundheitsverhaltens und der Einkommensperspektive sowie zur Reduktion von gesellschaftlich unerwünschtem Verhalten bei. Die Volkswirtschaft profitiert davon, wenn Kinder im Erwachsenenalter bessere Chancen auf vermehrte Erwerbstätigkeit, höhere Produktivität und höhere Löhne haben.

Damit kommt der Betreuungsqualität in Kindertagesstätten eine zentrale Bedeutung zu. Diese wird massgeblich von der Aus- und Weiterbildung der Betreuungspersonen, vom Betreuungsschlüssel

sowie von der Organisation (Management, Qualitätsmanagement) einer Betreuungseinrichtung beeinflusst.<sup>10</sup> Der Ausbau des Anteils von ausgebildetem Personal hat Kostenfolgen. Eine Investition in die Qualität bedingt eine Erhöhung des berücksichtigten Vollkostentarifs bei der Berechnung der Betreuungsgutscheine. Nachfolgend werden zwei Modellvarianten skizziert:

### **6.1.1 Variante 2: «Qualität»**

Die Variante «Qualität» geht von Fr. 150.– Vollkosten pro Betreuungstag aus und berücksichtigt einen Qualitätsausbau, der für die Kitas in der Stadt Luzern in den nächsten Jahren absehbar und notwendig ist. Insbesondere relevant sind die Empfehlungen mit Weisungscharakter der Tripartiten Kommission Arbeit des Kantons Luzern von 2019. Diese verlangen, dass Einführungspraktika die Dauer von sechs Monaten nur überschreiten dürfen, wenn eine Kita eine darauffolgende berufliche Grundbildung verbindlich zusichert. Zusätzlich kostenrelevant ist die Vorgabe der Stadt Luzern, dass Kitas ab 1. Januar 2025 eine Fachperson mit Tertiärausbildung beschäftigen müssen. Damit wird sichergestellt, dass eine Führungsperson nicht nur über Praxisbezug, sondern auch über erweiterte pädagogische Kompetenz verfügt (beobachten, reflektieren, dokumentieren, Massnahmen einleiten und überprüfen usw.). Zudem sind Fachpersonen mit Tertiärausbildung geschult in der Teamführung sowie in organisatorischen und administrativen Aufgaben im Team. Diese Massnahme hat Einfluss auf die Betreuungskosten. Weiter kostenrelevant sind die wachsenden Anforderungen an die Kitas von Eltern und Behörden, zum Beispiel hinsichtlich Sprachförderung, Integration und pädagogischer Qualität. Ebenfalls zu beachten ist, dass die Löhne für Mitarbeitende in einer Kita bei gleicher Qualifikation nach wie vor tiefer sind als in der schulergänzenden Betreuung oder im stationären Bereich. Damit die Kitas künftig ausgebildetes Personal gewinnen können, werden sie die Löhne erhöhen müssen.

### **6.1.2 Variante 3: «Qualität plus»**

Die Variante «Qualität plus» nimmt Fr. 170.– Vollkosten pro Betreuungstag als Ausgangspunkt. Ziel ist es, dass die Betreuung von Kindern im Vorschulalter denselben Qualitätsansprüchen genügt wie die Betreuung von Schulkindern. Dies wird mehr und besser ausgebildetes Personal verlangen. Das Modell sieht vor, den Betreuungsschlüssel, der für die Bestimmung der zulässigen Platzzahl von Kitas massgeblich ist, ausschliesslich auf der Basis von ausgebildetem Personal zu berechnen. Praktikantinnen und Praktikanten sowie unausgebildetes Personal werden im Sinne der Qualitätsentwicklung durch ausgebildete Betreuungspersonen (FaBe) ersetzt. Dies ist ein Anliegen, das der Verband Kinderbetreuung Schweiz kibesuisse seit Längerem verfolgt.<sup>11</sup> Es lässt sich abschätzen, dass durch die Umsetzung dieses Anliegens in einer Kita mit 40 Plätzen bei gleichbleibenden Infrastruktur- und Sachkosten Mehrkosten von rund Fr. 16.– pro Betreuungsplatz und Betreuungstag entstehen.

Um die höhere Qualität nachhaltig zu sichern und weiterzuentwickeln, wird von allen Kitas die Einhaltung eines Qualitätslabels erwartet. Aktuell gängige Labels legen einerseits Wert auf die Qualität der Prozesse im Umgang mit den Kindern und ihren Eltern, andererseits werden Elemente der Strukturqualität behandelt. Das Zusammenwirken dieser beiden Qualitätsbereiche unterstützt die Qualitätsentwicklung. Dabei wird vor allem der Aufwand, ein solches System aufzubauen, als gross

---

<sup>10</sup> kibesuisse (2020): Positionspapier zur pädagogischen Qualität in Kindertagesstätten, Zürich.

<sup>11</sup> [www.kibesuisse.ch/fileadmin/Dateiablage/kibesuisse\\_Dokumente/Medienmitteilungen/170411\\_Medienmitteilung\\_Praktika\\_in\\_Betreuungseinrichtungen.pdf](http://www.kibesuisse.ch/fileadmin/Dateiablage/kibesuisse_Dokumente/Medienmitteilungen/170411_Medienmitteilung_Praktika_in_Betreuungseinrichtungen.pdf), Zugriff am 20.12.2020.

erachtet. Hingegen kann davon ausgegangen werden, dass nach einem Initialaufwand die Anwendung eines erworbenen Labels im Kitaalltag kaum Zusatzkosten verursacht, aber dennoch der Qualitätssicherung dient. Mit dem Label wird nicht nur die Qualität sichergestellt, sondern die Qualität auch systematisch beobachtet und weiterentwickelt (durch regelmässige Rezertifizierung). Ein Qualitätslabel macht von aussen erkennbar, dass die Kitas Wert auf die Qualität der Betreuung legen, und es hat zur Folge, dass die Aufsicht und die Bewilligung der Stadt vereinfacht wird. Ein Beispiel eines solchen Labels ist Qualikita.<sup>12</sup> Qualikita wurde auf Initiative von kibesuisse und der Jacobs Foundation im Jahr 2013 entwickelt und fusst auf einer wissenschaftlichen Grundlage des Zentrums für frühkindliche Bildung der Universität Fribourg. Jede Kita in der Schweiz kann sich zertifizieren lassen. Aktuell sind über 100 Kitas in der ganzen Schweiz entweder mit dem Qualikita-Label zertifiziert oder aktuell im Entwicklungsprozess. In der Stadt Luzern sind bislang drei Kitas zertifiziert.

Die Variante «Qualität plus» sieht vor, dass die Stadt Luzern die Kitas bei den extern anfallenden Kosten der Erarbeitung des Labels finanziell unterstützt. Es wird das Ziel verfolgt, dass alle Kitas eine Zertifizierung erreichen. Die Ausgabe von Betreuungsgutscheinen wird an diese Bedingung geknüpft werden. Das Modell «Qualität plus» geht von der Annahme aus, dass die Stadt Luzern die Hälfte der Kosten der Zertifizierung übernimmt. Dies würde für einen bestimmten Zeitraum durchschnittliche jährliche Kosten von zwischen Fr. 64'000.– und Fr. 104'000.– bedeuten.

### **6.1.3 Kostenschätzung der Varianten «Qualität» und «Qualität plus»**

Wie erwähnt, geht die Variante «Qualität» von Fr. 150.– und die Variante «Qualität plus» von Fr. 170.– Vollkosten pro Betreuungstag aus. Damit wird sichergestellt, dass die Betreuungsinstitutionen finanziellen Spielraum erhalten, um gut ausgebildetes Personal zu halten und weiterzubilden. Die Qualität der Betreuung ist nicht nur der Stadt und den Betreuungsinstitutionen, sondern auch den Eltern wichtig. Vor diesem Hintergrund wird davon ausgegangen, dass die Eltern bereit sind, für höhere Qualität etwas mehr zu bezahlen. Daher soll geprüft werden, ob der Selbstbehalt der Eltern von heute Fr. 15.– bei der Variante «Qualität» auf Fr. 20.– und bei der Variante «Qualität plus» auf Fr. 25.– pro Betreuungstag erhöht werden kann. Auf jeden Fall muss dabei die Auswirkung auf die tiefen Einkommen sorgfältig beobachtet werden.

Erfahrungsgemäss werden sich die Tarife der Kitas den Vollkosten, welche den Berechnungen der Gutscheine zugrunde liegen, mittelfristig angleichen. Dies führt natürlich zu einer Mehrbelastung jener Familien, deren massgebendes Einkommen ausserhalb der Anspruchsgrenze liegt. Deshalb müsste bei einem weiteren Ausbau des Gutscheinsystems die Obergrenze des massgebenden Einkommens von Fr. 125'000.– auf Fr. 135'000.– bzw. Fr. 145'000.– erhöht werden. Auf diese Weise könnte sichergestellt werden, dass auch Mittelstandsfamilien von den Betreuungsgutscheinen profitieren. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Eltern mit Einkommen über diesen Grenzen lässt sich durch die Steuerpolitik erleichtern. Stichworte dazu sind die volle Abzugsfähigkeit der Kinderbetreuungskosten beim steuerbaren Einkommen auf Kantonsebene sowie die Aufhebung der finanziellen Benachteiligung von Ehepaaren auf Bundesebene.

Für die Investition in die Qualität resultieren gemäss den Modellrechnungen Kosten in Höhe von 6,79 Mio. Franken pro Jahr für die Variante «Qualität» bzw. 7,63 Mio. Franken pro Jahr für die Variante «Qualität plus». Das sind 2,5 Mio. Franken bzw. 3,3 Mio. Franken mehr als heute.

---

<sup>12</sup> [www.qualikita.ch](http://www.qualikita.ch), Zugriff am 29.9.2020.

## **6.2 Variante 4: Schnittstelle zwischen vorschulischer und schulischer familienergänzender Betreuung – «Betreuung aus einer Hand»**

Diese Variante ist eine Weiterentwicklung, die unabhängig von der aktuellen Vorlage schrittweise realisiert werden kann und vorerst keine Kosten verursacht. Zudem wurde bereits ein Projekt gestartet, welches zum Ziel hat, die Abwicklung der Betreuungsgutscheine online zu ermöglichen. Die Rektorin der Volksschule war in der Steuergruppe des Projekts «Überprüfung der Betreuungsgutscheine» vertreten und befürwortet die engere Zusammenarbeit der schulischen und der vorschulischen Kinderbetreuung.

Diese Schnittstelle zwischen vorschulischer und schulischer familienergänzender Kinderbetreuung wird von vielen Eltern als unbefriedigend betrachtet. Beide Betreuungsarten haben eine unterschiedliche Vergabep Praxis sowie verschiedene Finanzierungssysteme. Aus Sicht der Eltern ist dies unverständlich, da sie auf eine kontinuierliche Betreuung ihrer Kinder angewiesen sind. Zudem wird der Übergang von der vorschulischen zur schulischen Betreuung dadurch erschwert, dass eine erneute Anmeldung notwendig ist und dass die Platzzahl in der schulergänzenden Betreuung limitiert ist. Andere Gemeinden und Städte haben die Betreuung «elternfreundlicher» gestaltet. Der Variante «Betreuung aus einer Hand» liegt die Vision zugrunde, den Erziehungsberechtigten eine einzige Anlaufstelle, ein einheitlicher Berechnungsmodus und einheitliche Qualitätsanforderungen über die gesamte Betreuungszeit anzubieten. Die vorgeschlagene Option beschränkt sich vorerst darauf, auf der administrativen Ebene den Zugang der Eltern zu Fragen im Zusammenhang mit der familienergänzenden Kinderbetreuung über das Vorschulalter hinaus zu vereinfachen (Zugang, Berechnung, Informationen usw.). Dies kann mit folgenden Schritten angegangen werden:

### **6.2.1 Gemeinsamer Aussenaustritt**

Für die Kinderbetreuung im Vorschulalter und für die Betreuung im Schulalter gibt es nach wie vor zwei Websites. Es ist einfach möglich, diese Websites miteinander zu verlinken, dies im Sinne von: «Suchen Sie Informationen zur Betreuung für Vorschulkinder?». In einem nächsten Schritt kann eine gemeinsame Website für die gesamte Kinderbetreuung erstellt werden.

Dabei ist es möglich, separate Ansprechpersonen für die Betreuung von Vorschulkindern bzw. Schulkindern aufzuführen oder eine Ansprechstelle zu benennen, die für die gesamte Betreuung Auskunft gibt. Der gemeinsame Aussenaustritt kann rasch umgesetzt werden. Er beinhaltet vor allem eine Anpassung der Website.

### **6.2.2 Gemeinsames Anmeldeportal**

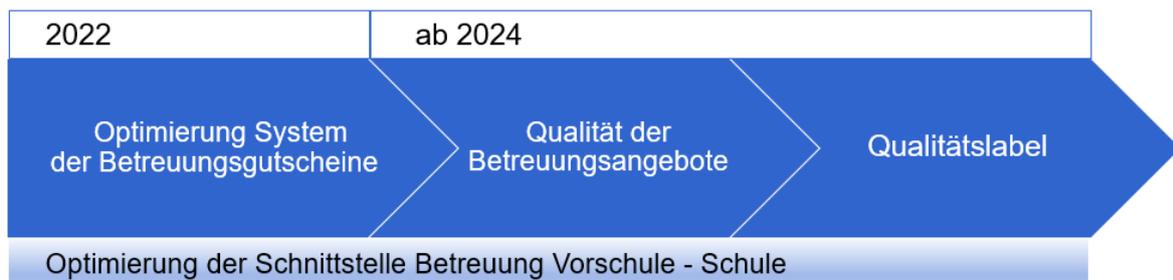
Einen Schritt weiter geht die Schaffung eines gemeinsamen Anmeldeportals. Dies bedeutet, dass am selben Ort sowohl ein Antrag für Betreuungsgutscheine als auch ein Antrag für den Besuch der schulergänzenden Betreuung eingereicht werden kann. Familien können ihr Gesuch elektronisch oder in Papierform erfassen. Die Institution bestätigt den Platz und gibt das Pensum der Betreuung ein. Dann wird das Gesuch geprüft. Ein automatischer Abgleich mit den Steuerdaten ist in Vorbereitung. Sind alle Angaben vorhanden, wird eine Verfügung ausgestellt. Diese erhalten sowohl die Eltern als auch die Betreuungsinstitutionen. Jegliche Korrespondenz erfolgt elektronisch, und ein Grossteil der Prozesse ist vollautomatisiert.

Es wäre auch möglich, mit Grundvereinbarungen zu arbeiten. Mit einer Grundvereinbarung bleibt ein Kind über die ganze Vorschulzeit für die Betreuung angemeldet, es sei denn, es muss eine Änderung vorgenommen werden (Umfang, Zeiten, Einkommensverhältnisse). Dasselbe könnte auch für die Schulzeit gelten. Die vereinbarte Betreuung würde bis auf Widerruf weiterlaufen, und die Eltern hätten keine weiteren administrativen Verpflichtungen.

## 7 Strategische Ausrichtung

Der Stadtrat ist gewillt, im Verlauf der kommenden Jahre das System der Betreuungsgutscheine und die Qualität der Betreuungsangebote weiterzuentwickeln. Es ist jedoch zweckmässig, dieses Vorhaben schrittweise umzusetzen. In einem ersten Schritt werden mit der Optimierung des Gutscheinsystems die unerwünschten Entwicklungen der vergangenen Jahre korrigiert. Dies wird durch die Erhöhung des Vollkostentarifs sowie durch die teilweise Aufhebung der HiG-Massnahmen sichergestellt. Über diese Korrekturmassnahmen hinaus führt der verbesserte Geschwisterbonus und die Anhebung der Einkommensgrenze zu einer zusätzlichen Entlastung des Mittelstands. Die Optimierung der Schnittstelle zwischen vorschulischer und schulischer familienergänzender Kinderbetreuung erfolgt ebenfalls umgehend und verläuft parallel.

Die weitere Entwicklung der Qualität der Betreuungsangebote bzw. die Einführung eines Qualitätslabels soll in nachfolgenden Schritten angegangen werden. Die Kitas müssen für diesen Prozess der Qualitätsentwicklung gewonnen, einbezogen und darin begleitet werden. Es ist den Träger-schaften der Betreuungsangebote kaum möglich, in kurzer Zeit Anpassungen, wie sie in den Varianten 2 und 3 skizziert sind, umzusetzen. Es ist aber entscheidend, bereits heute aufzuzeigen, wohin der Weg führen wird.



## 8 Die einzelnen Änderungen des Reglements über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote vom 29. März 2012

### 8.1 Betreuungsgutscheine in Form von Finanzhilfen (Art. 9–16)

#### **Art. 12** *Antrag und Verfahren*

<sup>1</sup> Die Erziehungsberechtigten reichen der zuständigen Dienstabteilung vor Beginn, spätestens im Vormonat des Starts des Betreuungsvertrags ~~unmittelbar nach Beginn der Betreuung~~ einen Antrag für Betreuungsgutscheine ein. Die Betreuungsgutscheine müssen für jedes Schuljahr ~~Kalenderjahr~~ neu beantragt werden. Ein Anspruch kann nicht rückwirkend geltend gemacht werden.

<sup>2</sup> (bleibt unverändert)

<sup>3</sup> (bleibt unverändert)

<sup>4</sup> (bleibt unverändert)

Der Antrag für Betreuungsgutscheine wird neu bereits vor Beginn der Betreuung verlangt. Dies im Sinne der Optimierung der Berechnung und Auszahlung der Betreuungsgutscheine und im Hinblick auf eine Digitalisierung der Eingabe und Abwicklung der Betreuungsgutscheinanträge.

Die jährliche Geltungsdauer der Betreuungsgutscheine soll vom Kalenderjahr auf das Schuljahr geändert werden. Dies im Sinne der Reduktion der unterjährigen Neuberechnungen (vgl. Kapitel 5.1.10).

#### **Art. 14a** *Steuersatzbestimmende Einkommen*

Zur Bestimmung des massgebenden Einkommens ist vom steuersatzbestimmenden Einkommen gemäss der Steuerveranlagung auszugehen. Hinzuzuzählen sind:

a. die Einkäufe in die berufliche Vorsorge ~~und die Arbeitnehmeranteile der Beiträge von Selbstständigerwerbenden an die berufliche Vorsorge im Sinn von § 40 Abs. 1 lit. d des Steuergesetzes 14;~~

b. ~~Beiträge an anerkannte Formen der Selbstvorsorge gemäss § 40 Abs. 1 lit. e des Steuergesetzes;~~ wird aufgehoben; die bisherigen lit. c–e werden zu lit. b–d, bleiben aber inhaltlich unverändert.

c. (bleibt unverändert)

d. (bleibt unverändert)

e. (bleibt unverändert)

Die Berechnung des massgebenden Einkommens für die Festlegung der Betreuungsgutscheine wurde im Rahmen des Sparprogramms «Haushalt im Gleichgewicht» (HiG) angepasst. Seither werden zum steuersatzbestimmenden Einkommen gemäss Steuererklärung u. a. auch freiwillige Einzahlungen in die 2. und 3. Säule hinzugezählt. Die neue Berechnungsweise des massgebenden Einkommens hat zur Folge, dass knapp 40 Prozent der subventionierten Familien weniger Betreuungsgutscheine erhalten (vgl. Kapitel 4.2.9 und 5.1.5). Diese unerwünschte Wirkung soll rückgängig gemacht werden, womit Art. 14a lit. b gestrichen wird. Im Sinne der Gleichbehandlung der Selbstständigerwerbenden und der Unselbstständigerwerbenden erfolgt auch die Streichung von Art. 14a lit. a, 2. Teilsatz.

### **Art. 15 Änderung der Verhältnisse**

<sup>1</sup> (bleibt unverändert)

<sup>2</sup> (bleibt unverändert)

<sup>3</sup> (bleibt unverändert)

<sup>4</sup> Die auf das neu ermittelte massgebende Einkommen angepassten provisorischen Betreuungsgutscheine werden rückwirkend auf den ersten Tag des laufenden Schuljahres ab dem Zeitpunkt der Meldung der Änderung bis zum Ende des Kalenderjahres ausbezahlt.

<sup>5</sup> Bei Vorliegen der rechtskräftigen Steuerveranlagung werden die provisorischen Betreuungsgutscheine rückwirkend für das ganze Schuljahr Kalenderjahr ausgeglichen.

~~<sup>6</sup> Ergibt sich bei der Ausgleichsberechnung zwischen der Selbsteinschätzung und der rechtskräftigen Steuerveranlagung eine Abweichung des massgebenden Einkommens von weniger als 25 %, bildet die rechtskräftige Steuerveranlagung im Zeitpunkt der Selbsteinschätzung die Grundlage für das massgebende Einkommen und für die definitiven Betreuungsgutscheine.~~

Die Anpassungen in Abs. 4 und 5 sind aufgrund des Wechsels vom Kalenderjahr zum Schuljahr erforderlich. Abs. 6 wird gestrichen, da dieses Anliegen bereits in Abs. 5 integriert ist und damit obsolet wird.

## **8.2 Finanzen (Art. 17–18)**

### **Art. 18 Förderbeiträge**

<sup>1</sup> Den der Bewilligungs- und Meldepflicht unterstehenden Institutionen und Einzelpersonen in der Stadt Luzern können auf Gesuch hin Förderbeiträge zur Erreichung der folgenden Zielsetzungen zugesprochen werden:

- ~~a. Anbieten von anerkannten Ausbildungsplätzen in der Kinderbetreuung; wird aufgehoben; die bisherigen lit. b–e werden zu lit. a–d, bleiben aber inhaltlich unverändert.~~
- b. Förderung der Integration von Kindern mit besonderen Bedürfnissen;
- c. Spezielle Förderangebote für Kinder zum Erwerb der deutschen Sprache;
- d. Spezielle Projekte zur Förderung der Qualität in der Kinderbetreuung;
- e. Erleichterung des Zugangs zu den Förderangeboten durch entsprechende Gestaltung der Elternbeiträge.

<sup>2</sup> (bleibt unverändert)

<sup>3</sup> (bleibt unverändert)

Auf die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen soll künftig verzichtet werden (vgl. Kapitel 5.1.6).

### 8.3 Übergangs- und Schlussbestimmungen (Art. 22–25)

**Art. 23a** *Wechsel vom Kalenderjahr zum Schuljahr*

Erziehungsberechtigte, die vor dem Wechsel der Geltungsdauer der Betreuungsgutscheine vom Kalenderjahr auf das Schuljahr bereits Betreuungsgutscheine beziehen, müssen per 1. Januar 2022 keinen Neuantrag einreichen; die Berechnung der Betreuungsgutscheine erfolgt gestützt auf die bereits vorliegenden Unterlagen. Ein Neuantrag hat per Anfang Schuljahr 2022/2023 zu erfolgen.

Der Wechsel der jährlichen Geltungsdauer der Betreuungsgutscheine vom Kalenderjahr zum Schuljahr macht diese Übergangsbestimmung notwendig. Die zuständige Behörde verzichtet darauf, bei den Personen, die Betreuungsgutscheine beziehen, per 1. Januar 2022 einen Neuantrag für Betreuungsgutscheine einzufordern. Die Berechnung der Betreuungsgutscheine erfolgt zwar per 1. Januar 2022 neu, jedoch gestützt auf die bereits vorliegenden Unterlagen. Der Neuantrag hat schliesslich per Anfang Schuljahr 2022/2023 zu erfolgen. Die Neuberechnungen gestützt auf die Neuanträge für die darauffolgenden Jahre erfolgen immer Anfang des Schuljahres.

## 9 Kreditrecht und zu belastendes Konto

Freibestimbare Ausgaben von mehr als Fr. 750'000.– hat der Grosse Stadtrat durch einen Sonderkredit zu bewilligen (§ 34 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016, FHGG; SRL Nr. 160, in Verbindung mit Art. 69 lit. b Ziff. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999, GO; sRSL 0.1.1.1.1). Sein Beschluss unterliegt nach Art. 68 lit. b Ziff. 2 GO dem fakultativen Referendum.

Bei wiederkehrenden Ausgaben ist vom Gesamtbetrag der einzelnen Betreffnisse auszugehen. Ist dieser nicht feststellbar, ist der zehnfache Betrag einer Jahresausgabe massgebend (§ 36 Abs. 1 FHGG).

Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag wird ein Sonderkredit für die Weiterentwicklung der Betreuungsgutscheine in der Höhe von 14,4 Mio. Franken beantragt. Dieser Betrag entspricht den zusätzlichen Kosten, die mit der Erhöhung der Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung während der ersten zehn Jahre entstehen.

Jahr	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Anzahl Jahre	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Betrag pro Jahr	1'440	1'440	1'440	1'440	1'440	1'440	1'440	1'440	1'440	1'440
Bundesbeitrag	-936	-504	-144	-	-	-	-	-	-	-
Betrag pro Jahr netto	504	936	1'296	1'440	1'440	1'440	1'440	1'440	1'440	1'440

kumuliert	504	1'440	2'736	4'176	5'616	7'056	8'496	9'936	11'376	<b>12'816</b>
-----------	-----	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	--------	---------------

(Beträge in Tausend Franken)

Die mit dem beantragten Kredit zu tätigenen Aufwendungen sind dem Fibukonto 3637.010 Betreuungsgutscheine an Private, Kostenträger 2158302 Förderung von Familie und Beruf (Aufgabe 215 Kinder Jugend Familie) (Erfolgsrechnung), zu belasten.

## 10 Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen, für die Weiterentwicklung des Systems der Betreuungsgutscheine einen Sonderkredit von 14,4 Mio. Franken zu bewilligen. Zudem beantragt der Stadtrat Ihnen, der Teilrevision des Reglements über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote zuzustimmen. Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Des Weiteren beantragt der Stadtrat Ihnen, von der längerfristig geplanten Weiterentwicklung des Systems der Betreuungsgutscheine im Sinne der Option «Qualität» Kenntnis zu nehmen.

Luzern, 21. April 2021



Beat Züsli  
Stadtpräsident



Michèle Bucher  
Stadtschreiberin

## Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 13 vom 21. April 2021 betreffend

### Weiterentwicklung des Systems der Betreuungsgutscheine

- Teilrevision des Reglements über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote vom 29. März 2012 (sRSL 5.4.2.3.3)
- Sonderkredit für die Weiterentwicklung des Systems der Betreuungsgutscheine,

gestützt auf den Bericht der Sozialkommission,

in Anwendung von § 34 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016 sowie Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und 2, Art. 28 Abs. 1, Art. 29 Abs. 1 lit. b, Art. 68 lit. b Ziff. 2 und Art. 69 lit. b Ziff. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

#### beschliesst:

- I. 1. Für die Weiterentwicklung des Systems der Betreuungsgutscheine wird ein Sonderkredit von 14,4 Mio. Franken bewilligt.
2. Das Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote vom 29. März 2012 wird wie folgt geändert:

#### **Art. 12** *Antrag und Verfahren*

<sup>1</sup> Die Erziehungsberechtigten reichen der zuständigen Dienstabteilung vor Beginn, spätestens im Vormonat des Starts des Betreuungsvertrags einen Antrag für Betreuungsgutscheine ein. Die Betreuungsgutscheine müssen für jedes Schuljahr neu beantragt werden. Ein Anspruch kann nicht rückwirkend geltend gemacht werden.

<sup>2-4</sup> (bleiben unverändert)

#### **Art. 14a** *Steuersatzbestimmende Einkommen*

Zur Bestimmung des massgebenden Einkommens ist vom steuersatzbestimmenden Einkommen gemäss der Steuerveranlagung auszugehen. Hinzuzuzählen sind:

- a. die Einkäufe in die berufliche Vorsorge;
- b. wird aufgehoben; die bisherigen lit. c–e werden zu lit. b–d, bleiben inhaltlich aber unverändert.

#### **Art. 15** *Änderung der Verhältnisse*

<sup>1-3</sup> (bleiben unverändert)

<sup>4</sup> Die auf das neu ermittelte massgebende Einkommen angepassten provisorischen Betreuungsgutscheine werden rückwirkend auf den ersten Tag des laufenden Schuljahres ausbezahlt.

<sup>5</sup> Bei Vorliegen der rechtskräftigen Steuerveranlagung werden die provisorischen Betreuungsgutscheine rückwirkend für das ganze Schuljahr ausgeglichen.

**Art. 18 Förderbeiträge**

<sup>1</sup> Den der Bewilligungs- und Meldepflicht unterstehenden Institutionen und Einzelpersonen in der Stadt Luzern können auf Gesuch hin Förderbeiträge zur Erreichung der folgenden Zielsetzungen zugesprochen werden:

a. wird aufgehoben, die bisherigen lit. b–e werden zu lit. a–d, bleiben aber inhaltlich unverändert.

<sup>2–3</sup> (bleiben unverändert)

**Art. 23a Wechsel vom Kalenderjahr zum Schuljahr**

Erziehungsberechtigte, die vor dem Wechsel der Geltungsdauer der Betreuungsgutscheine vom Kalenderjahr auf das Schuljahr bereits Betreuungsgutscheine beziehen, müssen per 1. Januar 2022 keinen Neuantrag einreichen; die Berechnung der Betreuungsgutscheine erfolgt gestützt auf die bereits vorliegenden Unterlagen. Ein Neuantrag hat per Anfang Schuljahr 2022/2023 zu erfolgen.

3. Die Änderung gemäss Ziffer I.2 tritt am 1. Januar 2022 in Kraft. Sie ist zu veröffentlichen.
- II. Von der längerfristig geplanten Weiterentwicklung des Systems der Betreuungsgutscheine im Sinne der Option «Qualität» wird Kenntnis genommen.
- III. Der Beschluss gemäss Ziffer I unterliegt dem fakultativen Referendum.

## **Definitiver Beschluss des Grossen Stadtrates von Luzern,** (unter Berücksichtigung der im Grossen Stadtrat beschlossenen Änderungen)

### **Der Grosse Stadtrat von Luzern,**

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 13 vom 21. April 2021 betreffend

#### **Weiterentwicklung des Systems der Betreuungsgutscheine**

- **Teilrevision des Reglements über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote vom 29. März 2012 (sRSL 5.4.2.3.3)**
- **Sonderkredit für die Weiterentwicklung des Systems der Betreuungsgutscheine,**

gestützt auf den Bericht der Sozialkommission,

in Anwendung von § 34 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016 sowie Art. 12 Abs. 1 Ziff. 4, Art. 28 Abs. 1, Art. 29 Abs. 1 lit. b, Art. 67 lit. b Ziff. 2 und Art. 69 lit. b Ziff. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

#### **beschliesst:**

- I. 1. Für die Weiterentwicklung des Systems der Betreuungsgutscheine wird ein Sonderkredit von 19,95 Mio. Franken bewilligt.
2. Das Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote vom 29. März 2012 wird wie folgt geändert:

##### **Art. 12 Antrag und Verfahren**

<sup>1</sup> Die Erziehungsberechtigten reichen der zuständigen Dienstabteilung vor Beginn, spätestens im Vormonat des Starts des Betreuungsvertrags einen Antrag für Betreuungsgutscheine ein. Die Betreuungsgutscheine müssen für jedes Schuljahr per 1. August neu beantragt werden. Ein Anspruch kann nicht rückwirkend geltend gemacht werden.

<sup>2-4</sup> (bleiben unverändert)

##### **Art. 14a Steuersatzbestimmende Einkommen**

Zur Bestimmung des massgebenden Einkommens ist vom steuersatzbestimmenden Einkommen gemäss der Steuerveranlagung auszugehen. Hinzuzuzählen sind:

- a. die Einkäufe in die berufliche Vorsorge;
- b. wird aufgehoben; die bisherigen lit. c–e werden zu lit. b–d, bleiben inhaltlich aber unverändert.

**Art. 15** *Änderung der Verhältnisse*

<sup>1-3</sup> (bleiben unverändert)

<sup>4</sup> Die auf das neu ermittelte massgebende Einkommen angepassten provisorischen Betreuungsgutscheine werden rückwirkend auf den ersten Tag des laufenden Schuljahres per 1. August ausbezahlt.

<sup>5</sup> Bei Vorliegen der rechtskräftigen Steuerveranlagung werden die provisorischen Betreuungsgutscheine rückwirkend für das ganze Schuljahr ausgeglichen.

**Art. 18** *Förderbeiträge*

<sup>1</sup> Den der Bewilligungs- und Meldepflicht unterstehenden Institutionen und Einzelpersonen in der Stadt Luzern können auf Gesuch hin Förderbeiträge zur Erreichung der folgenden Zielsetzungen zugesprochen werden:

a. wird aufgehoben, die bisherigen lit. b–e werden zu lit. a–d, bleiben aber inhaltlich unverändert.

<sup>2-3</sup> (bleiben unverändert)

**Art. 23a** *Wechsel vom Kalenderjahr zum Schuljahr*

Erziehungsberechtigte, die vor dem Wechsel der Geltungsdauer der Betreuungsgutscheine vom Kalenderjahr auf das Schuljahr bereits Betreuungsgutscheine beziehen, müssen per 1. Januar 2022 keinen Neuantrag einreichen; die Berechnung der Betreuungsgutscheine erfolgt gestützt auf die bereits vorliegenden Unterlagen. Ein Neuantrag hat auf 1. August per Anfang Schuljahr 2022/2023 zu erfolgen.

3. Die Änderung gemäss Ziffer I.2 tritt, mit Ausnahme von Art. 18, am 1. Januar 2022 in Kraft. Die Änderung von Art. 18 tritt am 1. Juli 2022 in Kraft. Sie ist zu veröffentlichen.

II. Von der längerfristig geplanten Weiterentwicklung des Systems der Betreuungsgutscheine im Sinne der Option «Qualität» wird Kenntnis genommen.

III. Der Beschluss gemäss Ziffer I unterliegt dem obligatorischen Referendum.

Luzern, 24. Juni 2021

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern



Lisa Zanolla  
Ratspräsidentin



Michèle Bucher  
Stadtschreiberin

 **Stadt  
Luzern**  
Grosser Stadtrat

## **Protokollbemerkungen des Grossen Stadtrates**

Zu B+A 13/2021 «Weiterentwicklung des Systems der Betreuungsgutscheine: Teilrevision des Reglements über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote vom 29. März 2012 (sRSL 5.4.2.3.3); Sonderkredit für die Weiterentwicklung des Systems der Betreuungsgutscheine

Die **Protokollbemerkung 1** zu Kapitel 4.2.4 «Kriterien bei der Wahl einer institutionellen Betreuung » auf Seite 14 lautet:

«Der Stadtrat prüft eine Kommunikationsoffensive zur familienergänzenden Kinderbetreuung – Kindertagesstätten, Tagesfamilien – und den Betreuungsgutscheinen, insbesondere bei Personen mit tiefen und mittleren Einkommen, das heisst, in Zusammenarbeit mit Arbeitgebern, Arbeitgeberverbänden sowie mit zuständigen städtischen Stellen.»

Die **Protokollbemerkung 2** zu Kapitel 5 «5 Weiterentwicklung der Betreuungsgutscheine» auf Seite 18 f. lautet:

«Der Stadtrat wird aufgefordert, bei Artikel 10 der Verordnung zum Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung folgende Ergänzung anzufügen: «Kitas, welche Betreuungsgutscheine akzeptieren, sind verpflichtet, die Empfehlungen der Tripartiten Kommission Arbeitsmarkt umzusetzen.»»

Die **Protokollbemerkung 3** zu Kapitel 5.1.3 «Prozentuale Berechnung des einkommensabhängigen Elternbeitrages» auf Seite 21 f. lautet:

«Der unter Ziffer I. 1. des Antrags auf Seite 37 zur Verfügung gestellte Sonderkredit wird unter anderem für eine Senkung der unteren Schwelle der massgebenden Einkommen verwendet. Familien mit einem massgebenden Einkommen bis Fr. 48'000.– sollen lediglich einen Selbstbehalt von Fr. 15.– pro Tag bezahlen.»

Die **Protokollbemerkung 4** zu Kapitel 5.1.4 «Geschwisterbonus» auf Seite 22 f. lautet:

«Ab dem dritten und allen weiteren Kindern wird ein Geschwisterbonus von 70 Prozent gewährt.»

Die **Protokollbemerkung 5** zu Kapitel 6 «Weitere mittelfristige Varianten» auf Seite 27 ff. lautet:

«Die Stadt setzt sich beim Kanton Luzern dafür ein, dass die Steuerabzüge für die familienergänzende Familienbetreuung für alle Einkommensklassen erhöht werden.»

Die **Protokollbemerkung 6** zu Kapitel 6.1 «Investition in die Qualität» auf Seite 27 f. lautet:

«Der Stadtrat konsultiert die Sozialkommission mit einem Entwurf des Berichts und Antrags zur Option «Qualität» und zu den weiteren Schritten der Variante 4. Dieser Bericht und Antrag setzt die weiteren Schritte im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kontext einer längerfristigen Zielsetzung.»

Die **Protokollbemerkung 7** zu Kapitel «Variante 4: Schnittstelle zwischen vorschulischer und schulischer familienergänzender Betreuung – «Betreuung aus einer Hand»» auf Seite 30 f. lautet:

«Im Sinne von Betreuung aus einer Hand setzt die Stadt die Realisierung eines gemeinsamen Aussenaufttritts und eines gemeinsamen Anmeldeportals zeitnah um zwecks Optimierung der Schnittstelle zwischen der vorschulischen und der schulischen familienergänzenden Betreuung.»