Luzern, 22. Mai 2024

Beilage

Vernehmlassung Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung – Fragebogen

1. Grundsätzliche Bemerkungen (Kap. 4.1.1, §§ 1 und 2)

Sind Sie mit der grundsätzlichen Stossrichtung (Zweck und Geltungsbereich) der Vorlage als Gegenentwurf zur Volksinitiative "Bezahlbare Kitas für alle" einverstanden?

- Ja
- Enthaltung
- Nein, aus folgenden Gründen:

Bemerkungen:

§ 1 Abs. 1

Wünschenswert ist, dass im Zweckartikel der Auftrag der frühkindlichen Bildung und Förderung an die Betreuungsinstitutionen deutlicher zum Ausdruck kommt. Notwendig dazu ist eine entsprechende konkrete Formulierung.

Erläuterungen zu Kapitel 4.1.1: Allgemeines und Zweck

Gemäss Erläuterungen soll die familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton Luzern zu einer Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden weiterentwickelt werden. Vor dem Hintergrund des heutigen Entwicklungsstandes der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Luzern ist die Stadt Luzern mit diesem Vorgehen einverstanden. Zentral ist jedoch, dass die vorschulische familienergänzende Kinderbetreuung als ein Ort der frühkindlichen Bildung betrachtet wird. Längerfristig ist damit eine stärkere Übernahme von Verantwortung durch den Kanton – analog der formalen Bildung der Volksschule – erforderlich.

Erläuterungen zu Kapitel 4.1.2: Planung und Steuerung von Angebot und Qualität

In diesem Kapitel werden Qualitätsaspekte wie Betreuungsschlüssel, Qualifikation des Betreuungspersonals, pädagogisches Konzept, Qualitätsmanagement, Infrastruktur sowie die Anstellungsbedingungen aufgeführt. Die Stadt Luzern erachtet ergänzend dazu auch die Prüfung der Prozess- und Orientierungsqualität als zentrales Element der Qualitätssicherung. Das Qualitätsverständnis des Kantons wirkt auf die Stadt Luzern als wenig zukunftsorientiert. Die Stadt Luzern stellt bereits heute an die Betreuungsinstitutionen weiter gehende Qualitätsvorgaben, als sie vom Kanton vorgesehen sind.

2. Zuständigkeiten (Kap. 4.1.2 und 4.1.3, §§ 4–9, 12, 14, 19 Abs. 1)

Sind Sie grundsätzlich mit den definierten Aufgaben und den Zuständigkeiten von Kanton (insbesondere Definition Bewilligungsvoraussetzungen und Subventionierungsmodell, Vollzug Aufsicht und Bewilligung) und Gemeinden (insbesondere Versorgungsauftrag, Vollzug Subvention) einverstanden?

- Ja
- Enthaltung
- Nein, aus folgenden Gründen:

Sind Sie einverstanden, dass der Regierungsrat Mindestqualitätsvorgaben für die Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen festlegt, welche sich an den bestehenden Qualitätsempfehlungen des Verbandes der Luzerner Gemeinden (VLG) orientieren?

- Ja
- Enthaltung
- Nein, aus folgenden Gründen:

Die Stadt Luzern begrüsst, dass der Regierungsrat Mindestqualitätsvorgaben festlegt. Die bestehenden Qualitätskriterien des Verbandes Luzerner Gemeinden weisen jedoch nach Ansicht der Stadt Luzern Mängel auf. So erachtet es die Stadt Luzern beispielsweise nicht als zulässig, im Rahmen der Qualitätsvorgaben zu Löhnen des Personals Vorgaben zu machen. Zudem werden die Qualitätskriterien des VLG in einigen Punkten als unzureichend erachtet. Konkret berücksichtigen diese die heutigen und zukünftigen Anforderungen an die institutionelle Kinderbetreuung zu wenig. Insbesondere hinsichtlich Betreuungsschlüssel werden zukunftsorientiertere Vorgaben gewünscht, wie sie zum Beispiel die Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung vom 15. November 2022 vorsehen.

§ 4 Abs. 4 *Aufgaben des Kantons*

Grundsätzlich ist die Stadt Luzern damit einverstanden, dass der Kanton die Standardkosten für die Betreuungsinstitutionen bestimmt. Dabei ist jedoch zentral, dass bei den Standardkosten Personalkosten berücksichtigt werden, welche mit den Löhnen der schulergänzenden Betreuung der Volksschule vergleichbar sind. Sollen den Kinderbetreuungseinrichtungen konkurrenzfähige Anstellungsbedingungen ermöglicht werden, gilt es höhere Standardkosten zu präferieren, als dies der Regierungsrat tut. Die vom Regierungsrat präferierten Standardkosten (Fr. 130.– bzw. Fr. 150.–) sind zu tief, um den Kinderbetreuungseinrichtungen konkurrenzfähige Anstellungsbedingungen zu ermöglichen.

§ 5 Abs. 1 *Befugnisse der Gemeinden*

Die Stadt Luzern begrüsst es, dass die Gemeinden für die auf ihrem Gemeindegebiet tätigen Kindertagesstätten höhere Qualitätsvorgaben festlegen können. Der Vollständigkeit halber erachtet es die Stadt Luzern als notwendig, diese Befugnisse auf die Tagesfamilienvermittlungsstellen auszuweiten.

§ 7 Abs. 1 *Bewilligungspflicht*

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass Kindertagesstätten und private Tagesfamilienorganisationen einer Bewilligung bedürfen. Der Stadt Luzern erschliesst sich nicht, welche Tagesfamilienorganisationen der Kanton als «privat» deklariert und welche nicht. Es wird davon ausgegangen, dass alle Tagesfamilienorganisationen einer Bewilligung bedürfen. Das Wort «privat» gilt es daher zu streichen.

Gemäss lit. b wird die Bewilligung erteilt, wenn die kantonalen Vorgaben und Qualitätsstandards eingehalten sind. In denjenigen Fällen, in denen die Gemeinden von ihrer Befugnis gemäss § 5 Abs. 1 Gebrauch machen, erfordert die Bewilligungserteilung jedoch ergänzend dazu das Einhalten der weitergehenden kommunalen Qualitätsvorgaben. Dies gilt es in § 7 Abs. 1 entsprechend zu ergänzen.

§ 9 *Aufsicht und Mitwirkung*

Abs. 2

Die Stadt Luzern begrüsst es, dass der Datenaustausch zwischen den Behörden und den Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung geregelt wird. Die Erfahrungen zeigen jedoch, dass es auch notwendig ist, den Datenaustausch unter den Gemeinden zu regeln. Denn grössere Trägerschaften betreiben oft Kitas in verschiedenen Gemeinden, womit der Datenaustausch zwischen den unterschiedlichen Aufsichtsbehörden von Nutzen sein kann.

Abs. 3

Die in dieser Bestimmung verankerte Meldepflicht wird begrüsst. Es empfiehlt sich, die Begriffe der «pädagogischen und betriebswirtschaftlichen Leitung» zu präzisieren, denn diese Begrifflichkeiten werden in den Kitas nicht einheitlich verwendet.

3. Betreuungsgutscheine (Kapitel 4.1.4 und §§ 11–16)

Sind Sie mit den Kriterien zur Anspruchsberechtigung für Betreuungsgutscheine (Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Stellensuche der erziehungsberechtigten Person; zivilrechtlicher Wohnsitz der erziehungsberechtigten Person im Kanton Luzern; Betreuung durch Kindertagesstätte oder durch eine einer Tagesfamilienorganisation angeschlossenen Tagesfamilie) einverstanden?

- Ja
 Enthaltung
 Nein, aus folgenden Gründen:

Bemerkungen:

§ 11 Abs. 1 *Anspruchsberechtigung*

Für die Prüfung der Anspruchsberechtigung wird als Anknüpfungspunkt der Wohnsitz der Erziehungsberechtigten gewählt. Auch die Stadt Luzern wählt (zumindest aktuell noch) diesen Anknüpfungspunkt. In der Praxis führt dieser Anknüpfungspunkt jedoch zu Unklarheiten, wenn die Erziehungsberechtigten über unterschiedliche Wohnsitze verfügen. Daher gilt es zu prüfen, ob allenfalls die Anknüpfung am Wohnsitz des Kindes klarer und damit sinnvoller ist. In Zweifelsfällen stützen sich die Fachleute der Stadt Luzern bereits heute auf den Wohnsitz des Kindes ab.

Sind Sie einverstanden, dass das neue Gesetz das Subventionierungsmodell in den Grundzügen festlegt und die Details vom Regierungsrat definiert werden?

- Ja
 Enthaltung
 Nein, aus folgenden Gründen:

Sind Sie mit den Vorgaben, die der Regierungsrat bei der Festlegung des Anspruchs und der Höhe der Betreuungsgutscheine zu beachten hat (insbesondere Erwerbsspensum und Einkommen der Erziehungsberechtigten, Begrenzung auf Höhe der Standardkosten, minimaler Eigenbeitrag der Erziehungsberechtigten, Umfang der familienergänzenden Betreuung, Erfassung von tiefen und mittleren Einkommen) einverstanden?

- Ja
 Enthaltung
 Nein, aus folgenden Gründen:

Bemerkungen:

Vollkosten

Die vorgeschlagene Variante 1 geht von Vollkosten pro Tag von Fr. 130.– bzw. Fr. 160.– aus. Diese Vollkosten ermöglichen den Kitas weder eine Entwicklung der Qualität noch die Bezahlung von konkurrenzfähigen Löhnen. Sie sind somit zu tief angesetzt und wirken rückwärtsgerichtet, insbesondere auch im Hinblick auf das Inkrafttreten des Gesetzes per 1. Januar 2026. Es gilt daher mindestens die Variante 2 zu wählen, welche Vollkosten von Fr. 150.– bzw. Fr. 180.– vorsieht. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Kitas ihre Leistungen in guter Qualität erbringen und ihren Mitarbeitenden konkurrenzfähige Löhne bezahlen können.

Obere Anspruchsgrenze

Die obere Anspruchsgrenze mit einem massgebenden Einkommen von Fr. 120'000.– ist aus Sicht der Stadt Luzern zu tief angesetzt. Diese ist auf mindestens Fr. 140'000.– zu erhöhen. Denn es gilt zu beachten, dass es sich hierbei um das Gesamteinkommen von zwei Erziehungsberechtigten handelt.

§ 11 Abs. 3 *Anspruchsberechtigung*

Diese Bestimmung ist sehr absolut formuliert. Die Stadt Luzern bittet um Prüfung, ob Betreuungsgutscheine in Ausnahmefällen auch für Kinder nach dem freiwilligen Kindergarten gewährt werden können. Dies ist insbesondere dann sinnvoll, wenn die Erziehungsberechtigten bspw. infolge Schichtarbeit auf die Betreuung der Kinder in Tagesfamilien angewiesen sind.

§ 12 Abs. 2 *Höhe der Betreuungsgutscheine*

Die Stadt Luzern beteiligt die Erziehungsberechtigten aktuell mit einem minimalen Eigenbeitrag von mindestens Fr. 15.– pro Betreuungstag an den Betreuungskosten. Sie begrüsst eine Senkung des Eigenbeitrags auf Fr. 10.–. Davon werden Familien mit tiefen Einkommen profitieren können.

§ 15 Abs. 1 *Meldepflicht und Rückerstattung*

In der Praxis führt die Meldepflicht bei Wohnsitzwechsel oft zu Unklarheiten. Die Stadt Luzern bittet daher darum, den Wohnsitzwechsel als Meldegrund aufzuführen.

§ 18 *Anmeldung*

Abs. 1

Erfahrungen zeigen, dass die Anknüpfung am Wohnsitz der Erziehungsberechtigten zu Unklarheiten führen kann, wenn die Erziehungsberechtigten über unterschiedliche Wohnsitze verfügen. Daher gilt es zu prüfen, ob allenfalls die Anknüpfung am Wohnsitz des Kindes klarer und damit sinnvoller ist. In Zweifelsfällen stützen sich die Fachleute der Stadt Luzern bereits heute auf den Wohnsitz des Kindes ab (vgl. auch Bemerkungen zu § 11 Abs. 1).

Abs. 2

Diese Bestimmung verlangt, dass die Tätigkeit als Tagesfamilie vier Monate vor Aufnahme der Tätigkeit zu melden ist. Die Erfahrungen zeigen, dass es nicht der Realität entspricht, dass eine solche Tätigkeit vier Monate vor Aufnahme gemeldet werden kann. Die Stadt Luzern ersucht daher darum, die Tätigkeit als Tagesfamilie von dieser Regelung auszunehmen.

Sind Sie damit einverstanden, dass gut drei Viertel der erwerbstätigen Haushalte mit Vorschulkindern potenziell Anspruch auf Betreuungsgutscheine erhalten sollen?

- Ja
 Enthaltung
 Nein, aus folgenden Gründen:

Sind Sie damit einverstanden, dass der Kanton für die Abwicklung der Betreuungsgutscheine und die Bearbeitung der erforderlichen Personendaten eine Fallapplikation (IT-System) zur Verfügung stellt?

- Ja
 Enthaltung
 Nein, aus folgenden Gründen:

Bemerkungen:

Bei der Applikation KiBon ist zu beachten, dass die Software nach wie vor stark auf das Subventionsmodell des Kantons Bern ausgerichtet ist. Allfällige Anpassungen für den Kanton Luzern sind mit der Firma DV Bern vorgängig in finanzieller und zeitlicher Hinsicht zu regeln.

4. Finanzierung (Kap. 4.2 und §§ 14)

Sind Sie damit einverstanden, dass der Aufwand für die Betreuungsgutscheine zu je 50 Prozent vom Kanton respektive von den Wohnsitzgemeinden der Eltern getragen wird und die im Vollzug anfallenden Personal- und Verwaltungskosten von den beiden Staatsebenen selber übernommen werden?

- Ja
 Enthaltung
 Nein, aus folgenden Gründen:

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf liegt in der Verantwortung aller drei Staatsebenen. Die Stadt Luzern unterstützt daher den Vorschlag des Kantons, dass der Aufwand für die Betreuungsgutscheine zu je 50 Prozent vom Kanton bzw. von den Wohnsitzgemeinden der Eltern getragen werden. Die Stadt Luzern erachtet es jedoch als unerlässlich, dass der Kanton für die Kindertagesstätten Mindestqualitätsvorgaben macht, welche sich an den bestehenden Qualitätsempfehlungen der Stadt Luzern orientieren. Die Kosten, die im Zusammenhang mit diesen erweiterten Qualitätsempfehlungen anfallen, sollen ebenfalls je hälftig vom Kanton und den Gemeinden getragen werden.

Neben dem Kanton und den Gemeinden kommt auch dem Bund eine Mitverantwortung zu. Er profitiert ebenfalls von einem guten Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung. Derzeit befindet sich das Konzept der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» in der Vernehmlassung. Es ist angedacht, die Erziehungsberechtigten einkommensunabhängig über das Familienzulagensystem von den Betreuungskosten zu entlasten. Als weiteren Baustein für eine zeitgemässe Kinderbetreuung begrüssen wir dieses Vorhaben im Grundsatz.

Die für den Kanton anfallenden Kosten im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter sollen von den Gemeinden gegenfinanziert werden. Welche Möglichkeiten der Gegenfinanzierung sind aus Ihrer Sicht zu prüfen? (vgl. Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf, Kapitel 4.2.3 Beiträge des Kantons Luzern an die Gemeinden)

Antwortmöglichkeit 1

- Nennen Sie bitte Beispiele:

Antwortmöglichkeit 2

- Möglichkeiten einer Gegenfinanzierung sehe ich nicht.

Die Stadt Luzern lehnt die Gegenfinanzierung durch die Gemeinden ab. Diese Idee der Gegenfinanzierung lässt Zweifel daran aufkommen, ob der Kanton die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie die frühe Förderung tatsächlich unterstützen und vorantreiben will. Mit einer Gegenfinanzierung kommen die Gemeinden indirekt vollumfänglich für die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung auf. Wie bereits betont, liegt die vorschulische Kinderbetreuung in der Verantwortung aller drei Staatsebenen. Die Erwerbstätigkeit beider Elternteile sowie eine qualitativ hochstehende Förderung der Kinder im Vorschulalter haben bedeutende sozial-, gesellschafts- und wirtschaftspolitische Vorteile, von welchen alle profitieren. Unabdingbar ist, dass der Kanton die Führung und Steuerung übernimmt, wozu im Besonderen eine spürbare finanzielle Verantwortung gehört.

Sollte eine Gegenfinanzierung trotzdem mehrheitsfähig sein, hat diese zumindest für Gemeinden, welche aufgrund von höheren Qualitätsanforderungen die Aufsicht und Bewilligung der Betreuungseinrichtungen selbst auszuführen haben, wegzufallen.

5. Übergangsbestimmungen (Kap. 6, § 23)

Sind sie mit einer Inkraftsetzung per 1. Januar 2026 und den vorgesehenen Übergangsbestimmungen einverstanden?

- Ja
 Enthaltung
 Nein, aus folgenden Gründen:

6. Weitere Bemerkungen:

Besten Dank für die Möglichkeit der Stellungnahme. Gerne erlaubt sich die Stadt Luzern die folgenden weiteren Bemerkungen.

§ 3 Abs. 1 *Begriffsbestimmungen*

Die Begriffsbestimmungen in dieser Bestimmung entsprechen nicht mehr den heutigen und zukünftigen Angebotsmodellen. Insbesondere die Angaben zum Betreuungsumfang lassen zu viel Spielraum offen und schaffen Unklarheiten hinsichtlich Bewilligungspflicht. Beispielsweise sei hier der Begriff «Halbtag» erwähnt, welchen es klarer zu definieren gilt.

Geschwisterbonus

Die kantonale Vorlage sieht keinen Geschwisterbonus vor. Die Stadt Luzern kennt hier eine grosszügige Regelung. Wird mehr als ein Kind in einer Institution der familienergänzenden Kinderbetreuung betreut, reduziert sich der Selbstbehalt der Erziehungsberechtigten für das zweite Kind um 50 Prozent und für alle weiteren Kinder um 70 Prozent. Damit werden vor allem Erziehungsberechtigte mit eher besseren Einkommen begünstigt. Dies ist sinnvoll, da ohne Geschwisterbonus die Betreuungskosten von zwei oder mehr Kindern enorm hoch sind und der eher tiefe Betreuungsgutschein bei besseren Einkommen kaum mehr Wirkung zeigt. Der Geschwisterbonus fördert somit die Erwerbstätigkeit von Erziehungsberechtigten mit eher besseren Einkommen. Die zusätzliche Entlastung der Erziehungsberechtigten mit mehreren Kindern ist auch bei der kantonalen Vorlage vorzusehen, zumal gerade diese Einkommensgruppe für die Steuererträge interessant ist. Da sich der Kanton jedoch am massgebenden Einkommen gemäss Prämienverbilligungsgesetz orientiert, ist dies allenfalls bereits durch den Kinderabzug von Fr. 9000.– sichergestellt. In diesem Fall wird empfohlen, diese Thematik in den Erläuterungen zur Vorlage zu erwähnen.

Minimaler Betreuungsgutschein

Die Stadt Luzern hat per 1. Januar 2022 den minimalen Betreuungsgutschein eingeführt. Dieses Vorgehen hat sich als zweckmässig erwiesen. Es wird daher empfohlen, die Leistungen am Schluss der Skala auf Fr. 10.– pro Tag zu belassen. Andernfalls würden Kleinstbeiträge zu einem unverhältnismässigen administrativen Aufwand führen und sich für die Eltern zudem kaum mehr lohnen.

Befristung der Auszahlung

In der Stadt Luzern wird die Auszahlung der Betreuungsgutscheine jährlich befristet und orientiert sich am Schuljahr. Offensichtlich ist diese Befristung beim Kanton nicht vorgesehen. Ohne Abmeldung wird der Anspruch auf Betreuungsgutscheine somit spätestens mit Eintritt in den obligatorischen Kindergarten automatisch beendet. Beide Modelle haben Vor- und Nachteile. Wünschenswert ist, dass diese Modelle einander gegenübergestellt werden und gestützt auf die erhobenen Vor- und Nachteile der Entscheid für das eine oder andere Modell gefällt wird.