

Antwort auf die Schriftliche Anfrage 39

Erfahrungen mit Erhöhung Betreuungsgutscheine und Weiterentwicklung System Betreuungsgutscheine und Qualität in Kitas

Claudio Soldati namens der SP/JUSO-Fraktion vom 30. Januar 2025
StB 221 vom 9. April 2025

Mediensperfrist: 5. Mai 2025, 11.00 Uhr

Im Namen der SP/JUSO-Fraktion hält der Fragesteller fest, dass die Stadt Luzern in den vergangenen Jahren viel investiert hat, um die familienergänzende Kinderbetreuung zu fördern. Insbesondere erwähnt er den Aufbau des Systems der Betreuungsgutscheine, die Einführung zeitgemässer Qualitätskriterien und deren Umsetzung im Dialog mit den Kindertagesstätten sowie die Erhöhung der Betreuungsgutscheine im Jahr 2022.

Da mit dem kantonalen Kinderbetreuungsgesetz voraussichtlich eine neue, kantonsweite Lösung vorgelegt werden soll, ist es für den Fragesteller bzw. für die SP/JUSO-Fraktion wichtig, den aktuellen Stand der Umsetzung und Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung in der Stadt Luzern in Erfahrung zu bringen. Der Stadtrat wird deshalb um die Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Im Jahr 2022 hat die Stadt Luzern die Betreuungsgutscheine erhöht. Die entsprechende Entscheidung wurde vom Volk mit 79% Ja-Stimmen-Anteil gutgeheissen. Wie haben sich die Kita-Tarife in der Stadt Luzern seit der Erhöhung, und in den Jahren zuvor, entwickelt? Welche Entwicklungen wurden von den Kitas bereits im Vorfeld der Betreuungsgutscheine-Erhöhung im Jahr 2022 vorweggenommen?

Antwort:

Zwischen September 2020 und September 2024 haben fast alle Kitas ihre Tarife erhöht. Rund 80 Prozent aller Einrichtungen steigerten die Gebühren für Säuglinge um durchschnittlich 8 Prozent, während knapp 90 Prozent die Tarife für Kinder über 18 Monate um durchschnittlich 9 Prozent angehoben haben. Seit 2020 wurden zudem sechs neue Kitas eröffnet, eine Einrichtung wurde in diesem Zeitraum geschlossen. Im Jahr 2024 lagen die durchschnittlichen Tagestarife bei Fr. 145.– für Säuglinge und Fr. 125.– für Kinder über 18 Monate.

Entwicklung der Kitatarife seit 2012 im Überblick:

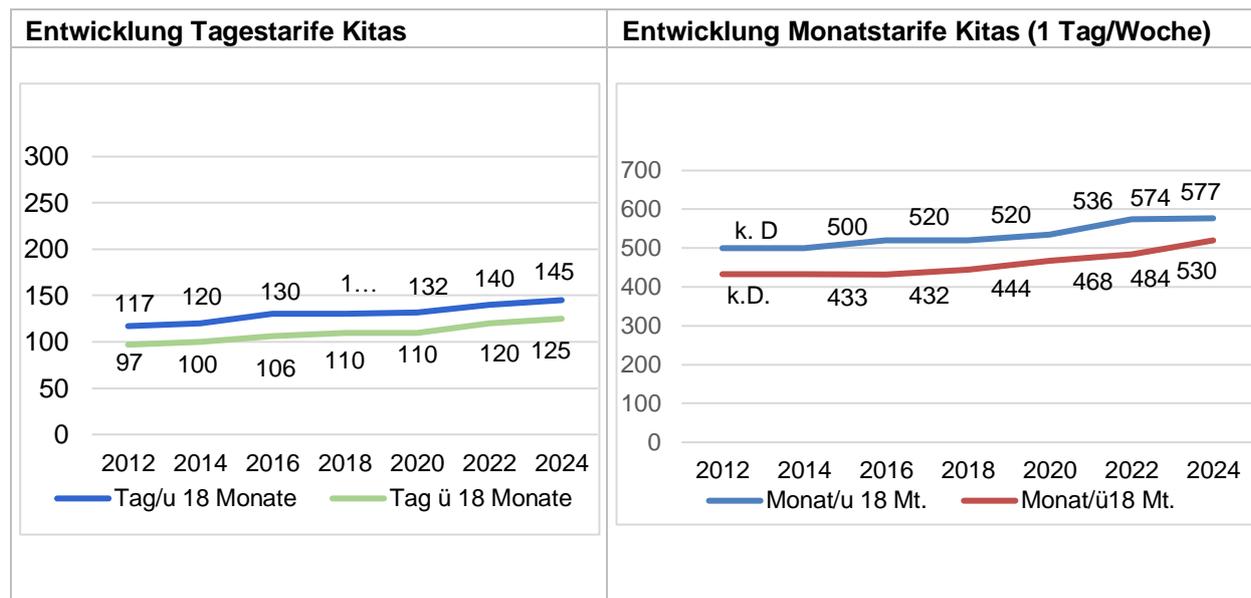


Abb. 1: Entwicklung der Kitatarife

2. Welche Herausforderungen seitens Kitas werden festgestellt, wenn die öffentliche Hand durch Erhöhung der Betreuungsgutscheine die Betreuungsqualität verbessern möchte?

Antwort:

Im Rahmen des aktuellen Projekts zur Weiterentwicklung der städtischen Betreuungsgutscheine hat Interface Politikstudien Luzern Vertretungen der Stadtluzerner Kitas befragt. Dabei lag der Schwerpunkt insbesondere auf den Themen Qualität und deren Finanzierung. Die Herausforderung besteht darin, die Qualitätsverbesserung durch reine Subjektfinanzierung zu ermöglichen, da 50 Prozent der Kinder in Kitas keine Betreuungsgutscheine erhalten, weil das Einkommen ihrer Eltern über der Anspruchsgrenze liegt. Die Preisentwicklung, die mit einer weiteren Qualitätssteigerung einhergeht, würde diese Gruppe finanziell noch stärker belasten und könnte dazu führen, dass Kitas diese Familien als Kundschaft verlieren. Im weiteren Verlauf des Projekts soll daher untersucht werden, wie die notwendigen Tarife für die angestrebte Qualität durch einen Beitrag gedeckt werden können, von dem sowohl alle Eltern – unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit – als auch alle Kitas in der Stadt Luzern profitieren.

3. Mit den neuen Qualitätsrichtlinien verlangt die Stadt eine tertiär ausgebildete Fachperson pro 30 Kita-Plätze. Wie beurteilt der Stadtrat die Umsetzung in den Kitas? Welche Herausforderungen zeigen sich? Inwiefern hat die Umsetzung Einfluss auf die Betreuungstarife?

Antwort:

Per 1. Januar 2018 wurde das Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote vom 29. März 2012 ([sRSL 5.4.2.3.3](#)) angepasst, und per 1. Januar 2019 wurden eigene Qualitätsrichtlinien für die Bewilligung und Aufsicht von Kindertagesstätten in der Stadt Luzern ([QRL Kitas](#)) eingeführt. Kitas müssen seither pro 30 Betreuungsplätze eine Vollzeitkraft mit tertiärem Abschluss beschäftigen. Für die Umsetzung galt eine Übergangsfrist von sechs Jahren, die am 31. Dezember 2024 endete. Um die Finanzierbarkeit des Fachpersonals zu erleichtern, erhielten die Kitas die Möglichkeit, die Betreuungsplätze leicht auszubauen, indem die vorgeschriebene Anzahl Quadratmeter pro Kind von 6 auf 5,5 m² sank. Gleichzeitig wurde im Rahmen der Weiterentwicklung des Systems der Betreuungsgutscheine der massgebende Vollkostentarif um Fr. 30.– auf Fr. 130.– pro Tag angehoben. Für Säuglinge erhöhte sich der massgebende Vollkostentarif von Fr. 132.– auf Fr. 160.–.

Trotz dieser Massnahmen bleibt die Finanzierung von Fachkräften mit tertiärem Abschluss für die Kitas eine Herausforderung. Angesichts des Fachkräftemangels fällt es vielen schwer, Löhne zu zahlen, die mit dem Niveau der Schulbetreuung und stationären Angebote konkurrieren können. Zudem konnten einige Kitas ihre Betreuungsplätze nicht erweitern, da die Nachfrage fehlt. Die Aufsichtsbehörde stellt jedoch auch fest, dass es Einrichtungen gibt, die seit Jahren auf tertiär ausgebildetes Personal setzen und die Mindestanforderungen bei den Pensen sogar übertreffen. Diese Kitas schaffen es, durch attraktive Rahmenbedingungen ihr qualifiziertes Personal zu halten, was die Personalstabilität erhöht und sich positiv auf die Betreuungsqualität auswirkt.

Das Problem der Finanzierbarkeit von gut ausgebildetem Personal und zusätzlichen Anforderungen muss bei der Weiterentwicklung der Betreuungsqualität berücksichtigt werden. Es ist anzunehmen, dass die Vollkostentarife erneut erhöht oder alternative Finanzierungsmodelle entwickelt werden müssen.

4. Wie plant die Stadt Luzern auf die Botschaft des Regierungsrats «Volksinitiative «Bezahlbare Kitas für alle» und Gegenentwurf» zu reagieren?

Antwort:

Der Stadtrat steht der grundsätzlichen Ausrichtung der kantonalen Vorlage positiv gegenüber. Insbesondere unterstützt er den Kostenteiler von 50:50 zulasten des Kantons und der Gemeinde bzw. Stadt. Die Vorlage beinhaltet jedoch auch diverse Punkte, welche kritisch beurteilt werden. So ist es unerlässlich, dass der Regierungsrat für die Kindertagesstätten Mindestqualitätsvorgaben macht. Der Stadtrat würde begrüssen, wenn sich diese an den bestehenden Qualitätsrichtlinien der Stadt Luzern orientierten. Denn die vom Kanton definierten Qualitätsvorgaben sind aus Sicht des Stadtrates in einigen Punkten unzureichend. Insbesondere handelt es sich dabei um Vorgaben zur Trägerschaft und Betriebsführung, zur Ausbildung des Personals, zur Gruppengrösse sowie zum Betreuungsschlüssel. Die Kosten, die im Zusammenhang mit diesen erweiterten Qualitätsvorgaben anfallen, sollten zudem ebenfalls je hälftig vom Kanton und von den Gemeinden getragen werden. Klar abgelehnt wird, dass die für den Kanton anfallenden Kosten im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter von den Gemeinden gegenfinanziert werden sollen. Weiter begrüsst der Stadtrat zwar einerseits, dass der Kanton für die Betreuungsinstitutionen Standardkosten definieren möchte, erkennt jedoch andererseits, dass die vom Regierungsrat präferierten Standardkosten zu tief sind. Diese erlauben es den Kinderbetreuungseinrichtungen nicht, künftig die Betreuungsqualität weiter zu verbessern und ihren Mitarbeitenden konkurrenzfähige Anstellungsbedingungen zu ermöglichen.

Der Stadtrat hat zudem aus Sicht der Praxis konkrete Präziserungs- und Änderungsvorschläge zum Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsgesetz, KiBeG), zur Verordnung zum Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsverordnung, KiBeV) und zu den Qualitätsrichtlinien des Kantons bzw. den Qualitätskriterien für Kitas des Verbandes Luzerner Gemeinden (VLG) eingebracht.

5. Welche Auswirkungen hätte eine unveränderte Überweisung der regierungsrätlichen Botschaft durch den Kantonsrat auf die Weiterentwicklung der Betreuungsgutscheine und Qualität in den Kitas der Stadt Luzern?

Antwort:

Die Vorlage des Regierungsrates sieht vor, dass Gemeinden für die auf ihrem Gemeindegebiet tätigen Kitas über die Mindestvorgaben hinausgehende Qualitätsstandards festlegen können. In solchen Fällen sind die Gemeinden verpflichtet, die über die Mindestvorgaben hinausgehenden Qualitätsstandards vom Regierungsrat genehmigen zu lassen und die Finanzierung der aus der höheren Qualität resultierenden Mehrkosten sicherzustellen. Die Stadt Luzern kann somit ihre eigenen Qualitätsrichtlinien weiterentwickeln, muss dafür jedoch selbst aufkommen. Eine solche Weiterentwicklung ist hinsichtlich der Ausbildung des Personals und des Betreuungsschlüssels bereits heute angedacht.

Entscheidet sich die Stadt Luzern für Qualitätsstandards, die über die kantonalen Vorgaben hinausgehen, ergeben sich konkret folgende Konsequenzen:

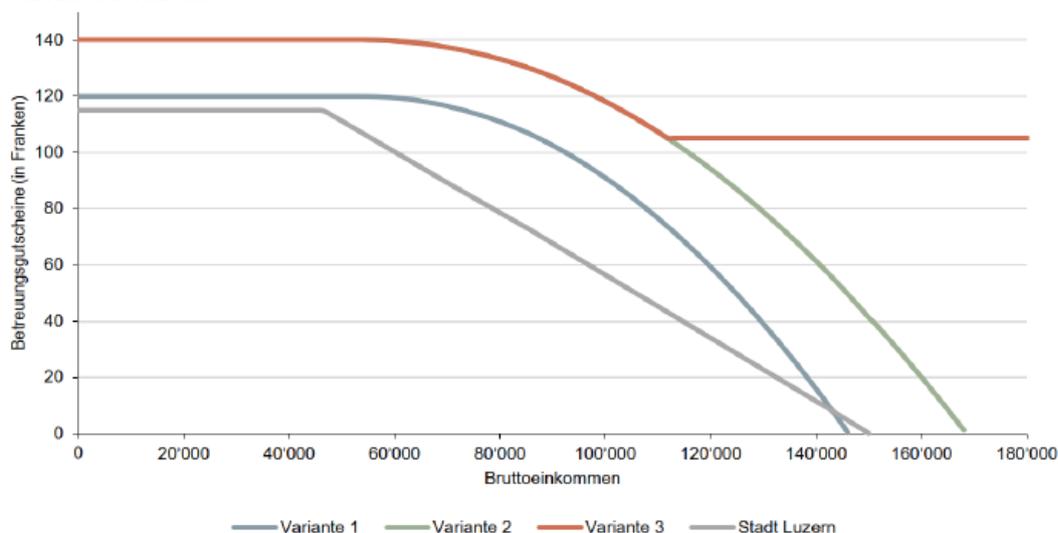
- Für den Anspruch und die Berechnung der einkommensabhängigen Betreuungsgutscheine gilt für Erziehungsberechtigte aus der Stadt Luzern uneingeschränkt die kantonale Gesetzgebung. Erziehungsberechtigte in der Stadt Luzern erhalten die gleichen Betreuungsgutscheine wie in allen anderen Gemeinden des Kantons. Der Kanton trägt die Hälfte der Kosten.
- Die Stadt Luzern trägt die Mehrkosten, die durch höhere Qualitätsstandards entstehen, und vergütet diese direkt an die Kitas. Damit wird eine Form der Objektfinanzierung eingeführt, die durchaus auch Vorteile bietet: Zum einen müssen die höheren Standards nicht über die Tarife refinanziert werden, wodurch alle Kinder im Stadtgebiet – unabhängig vom Einkommen und Wohnort der Eltern – von einer zeitgemässen Betreuungsqualität profitieren. Zum anderen ist der Finanzierungsprozess wesentlich einfacher und kostengünstiger als das System der Betreuungsgutscheine. Schliesslich können die Kitas so vermeiden, besser verdienende Erziehungsberechtigte als Kundschaft zu verlieren.

6. Welche Auswirkungen hätte eine unveränderte Überweisung der regierungsrätlichen Botschaft durch den Kantonsrat auf die Höhe der Betreuungsgutscheine von Stadtluzerner Eltern in den verschiedenen Einkommensklassen?

Antwort:

Bislang konnten für die Bemessung der Höhe der Betreuungsgutscheine noch keine detaillierten Vergleichsberechnungen zwischen der kantonalen Vorlage und dem aktuellen System der Stadt Luzern durchgeführt werden. Dennoch sind tendenziell folgende Aussagen möglich:

In seiner Botschaft vom 17. Dezember 2024 zur Volksinitiative «Bezahlbare Kitas für alle» und zum Gegenentwurf stellt der Regierungsrat verschiedene Finanzierungsmodelle vor und spricht sich letztlich für die Variante 1 aus. Zum Vergleich wird in der Botschaft auch das aktuelle Finanzierungsmodell der Stadt Luzern herangezogen. Die folgende Abbildung zeigt, wie hoch der Betreuungsgutschein pro Tag in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen ausfällt. Im Gegensatz zum linearen Modell der Stadt Luzern empfiehlt der Regierungsrat eine progressive Variante, bei der die Höhe des Betreuungsgutscheins bei niedrigen Einkommen nur geringfügig reduziert wird, während die Kürzungen mit steigendem Einkommen stärker ausfallen.



Quelle: Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 17. Dezember 2024 / Darstellung Interface

Abb. 2: Ausgestaltung der Modellvarianten: Höhe des Betreuungsgutscheins

Um eine Vergleichbarkeit zu ermöglichen, wurde bei der obigen Darstellung vom Bruttoeinkommen ausgegangen. Die Einkommensobergrenze liegt deshalb etwas höher als das heute geltende massgebende Einkommen für den Bezug von Betreuungsgutscheinen in der Stadt Luzern. Die obige Grafik legt nahe, dass ein Grossteil der Stadtluzerner Familien dank des progressiven Verlaufs des

einkommensabhängigen Beitragssatzes mit der kantonalen Lösung mindestens ähnlich hohe Betreuungsgutscheine erhalten wie heute. Bei zentralen Parametern wie den Vollkostentarifen und Einkommensgrenzen bestehen zwischen der kantonalen Vorlage und der aktuellen Praxis der Stadt Luzern nur geringe Unterschiede.

Allerdings weichen die Grundlagen zur Bemessung des massgebenden Einkommens voneinander ab. Der Kanton sieht als Grundlage das System der «Prämienverbilligung» vor, während in der Stadt Luzern das steuerbare Einkommen herangezogen wird. Im System der «Prämienverbilligung» wird Vermögen stärker gewichtet als bei den Steuern. Zudem zählt die «Prämienverbilligung» Einzahlungen in die Säule 3a zum massgebenden Einkommen hinzu. Bei der letzten Revision des städtischen Systems der Betreuungsgutscheine wurde erstmals verzichtet, die abzugsfähige private Altersvorsorge beim steuerbaren Einkommen wieder hinzuzurechnen. Dazu kommt, dass bei der «Prämienverbilligung» im Gegensatz zu den Steuern keine Abzüge für Eigen- und Fremdbetreuungskosten der Kinder zulässig sind. Andererseits kennt das System der «Prämienverbilligung» höhere Freibeträge für Kinder als die Regelungen im Steuersystem. Beim kantonalen Modell liegt zudem der minimale Selbstbehalt für die Betreuungsgutscheine Fr. 5.– unter demjenigen der Stadt Luzern (Fr. 10.– statt Fr. 15.–). Davon profitieren die einkommensschwächsten Haushalte.

Ein gewichtiger Faktor bei der Unterscheidung der beiden Systeme dürfte der Geschwisterbonus sein. Bei der letzten Revision des städtischen Systems der Betreuungsgutscheine hat der Grosse Stadtrat einen grosszügigen Geschwisterbonus beschlossen. Seit 2022 reduziert die Stadt Luzern den Selbstbehalt der Erziehungsberechtigten für das zweite Kind um 50 Prozent und für alle weiteren Kinder um 70 Prozent. Die kantonale Vorlage sieht keinen expliziten Geschwisterbonus vor, geht jedoch davon aus, dass dieser durch den Kinderfreibetrag im System der «Prämienverbilligung» indirekt berücksichtigt wird.

Da derzeit noch keine Berechnungsgrundlage existiert, um Fallbeispiele mit dem «progressiven» Modell des Kantons zu analysieren, gestaltet sich eine detaillierte Antwort auf die Eingangsfrage schwierig. Grundsätzlich lässt sich jedoch sagen, dass Familien ohne Vermögen, die keine Beiträge in die Säule 3a einzahlen und nicht mehrere Kinder in einer Kita oder bei einer Tagesfamilie betreuen lassen, voraussichtlich nicht schlechter gestellt werden als bisher. Dennoch bleibt unklar, in welchem Ausmass das «progressive» Modell die im System der «Prämienverbilligung» fehlenden Abzüge für Eigen- und Fremdbetreuungskosten kompensiert. Eltern mit Vermögen und/oder einem Einkommen, das sich am oberen Ende der anspruchsberechtigten Einkommenskala befindet, werden durch das kantonale Modell tendenziell benachteiligt. Zudem wird der städtische Geschwisterbonus voraussichtlich nicht im bisherigen Umfang fortgeführt werden können, was insbesondere wiederum die höheren Einkommensklassen stärker treffen dürfte.