

I N T E R F A C E

BETREUUNGSGUTSCHEINE IN DER STADT LUZERN

KONZEPTIONELLE GRUNDLAGEN

BERICHT ZUHANDEN DES LUZERNER STADTRATS

Luzern, den 30. Juni 2008

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

Ruth Feller-Länzlinger
feller@interface-politikstudien.ch

Franziska Müller
mueller@interface-politikstudien.ch

INHALTSVERZEICHNIS

ZUSAMMENFASSUNG	3
<hr/>	
I AUSGANGSLAGE UND FRAGESTELLUNGEN	6
<hr/>	
1.1 Zielsetzung	6
1.2 Entwicklung in anderen Regionen	7
1.3 Fragestellungen und Aufbau des Berichts	7
2 BETREUUNGSGUTSCHEINMODELLE IM VERGLEICH	8
<hr/>	
2.1 Modell A: Gutscheine für alle fremdbetreuten Kinder	8
2.2 Modell B: Gutscheine in Abhängigkeit vom Einkommen	9
2.3 Modell C: Gutscheine in Abhängigkeit von Einkommen und Erwerbsspendum	9
2.4 Zusammenfassende Diskussion der Modelle	10
3 KONKRETISIERUNG DES MODELLS C	11
<hr/>	
3.1 Charakterisierung des Pilotversuchs	11
3.2 Auswirkungen des Pilotversuchs	23
3.3 Weiteres Vorgehen	29
IMPRESSUM	32
<hr/>	

ZUSAMMENFASSUNG

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

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

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

- Die Stärkung der Einflussmöglichkeiten der Eltern: Sie können durch die Wahl der Kindertagesstätte ihre Präferenzen besser ausdrücken. Sie wählen einen Betreuungsplatz aus, welcher ihren Bedürfnissen, zum Beispiel bezüglich Kosten, Öffnungszeiten, pädagogischer Konzepte usw. am besten entspricht.
- Sämtliche Anbieter stehen fortan unter gleichen Bedingungen in einem Wettbewerb. Es ist zu erwarten, dass sie auf das Nachfrageverhalten der Eltern reagieren, indem sie ihr Angebot bedürfnisgerecht ausgestalten.
- Die Gutscheine schaffen einen höheren Bedarf an Betreuungsplätzen, der den Ausbau des Angebots positiv beeinflusst.
- Heute profitieren nur jene Eltern von einer Unterstützung der öffentlichen Hand, welche das Glück haben, einen Betreuungsplatz in einer Kita mit einem Leistungsauftrag zu finden. Durch die Einführung von Betreuungsgutscheinen wird die Rechtsgleichheit wiederhergestellt. Allen Erziehungsberechtigten mit demselben Einkommen und demselben Umfang von Berufstätigkeit soll dieselbe Unterstüt-

zung der familienergänzenden Kinderbetreuung durch die öffentliche Hand zu kommen.

Wie soll der Pilotversuch Betreuungsgutscheine ausgestaltet sein?

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

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

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

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

Das Pilotprojekt „Betreuungsgutscheine“ soll vom 1. April 2009 bis 31. Dezember 2012 durchgeführt und vom Bund finanziell unterstützt werden.

Welches sind die finanziellen Auswirkungen des Pilotversuchs?

Basierend auf Annahmen zur Entwicklung der Nachfrage, Betreuungsumfang und Einkommensverteilung nach Haushaltstyp wurde ein Beitragssystem entwickelt, dessen Gesamtkosten sich an den Subventionen für Kitas und Tageseltern gemäss Bericht und Antrag über die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Luzern vom 8. Januar 2008 (B+A 1/2008) orientieren. Der Bund wird das Pilotprojekt zwischen dem 1. April 2009 und dem 31. Januar 2011 mit jeweils 30 Prozent der Ausga-

ben für die Kinderbetreuung und der zusätzlichen administrativen Kosten unterstützen. Es kann mit einem Betrag von insgesamt rund 2,5 Millionen Franken gerechnet werden. Die nachfolgende Darstellung zeigt für ausgewählte Einkommensklassen einen Vergleich zwischen den Subventionen pro Tag im gegenwärtigen System und im Pilotversuch.

HEUTIGES SUBVENTIONIERUNGSSYSTEM UND MODELL BETREUUNGSGUTSCHEINE: SUBVENTIONEN PRO TAG

Steuerbares Einkommen*	Heutiges Subventionierungssystem	Modell Betreuungsgutscheine	
	Subventionen pro Tag (bei Vollkosten von 103 Fr.)	Gutscheinbeiträge pro Tag für Kinder ab 3 bis 18 Monate	Gutscheinbeiträge pro Tag für Kinder ab 18 Monaten bis Kindergartenübertritt
0-20'000 Fr.	88 Fr.	107 Fr.	77 Fr.
32'001-36'000 Fr.	74.4 Fr.	93 Fr.	63 Fr.
52'001-56'000 Fr.	52.9 Fr.	70 Fr.	40 Fr.
72'001-76'000 Fr.	30.9 Fr.	50 Fr.	20 Fr.
96'001-100'000 Fr.	4.4 Fr.	34 Fr.	4 Fr.

* Beträgt das steuerbare Vermögen des Haushaltes mehr als Fr. 300'000.-, so werden zusätzlich 5 Prozent des Vermögens zum steuerbaren Einkommen addiert, um das massgebende Einkommen zu ermitteln.

Die Nettoausgaben für die Jahre 2009 bis 2012 bewegen sich insgesamt im Rahmen, der mit dem Bericht und Antrag über die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Luzern vom 8. Januar 2008 bewilligt wurde. Im Jahre 2012 sind die Ausgaben (sofern die gemachten Schätzungen betreffend Beanspruchung der Betreuungsgutscheine eintreffen) jedoch um knapp 0,7 Millionen Franken höher als gemäss bisherigem Modell vorgesehen. Allerdings profitieren von diesen Mitteln auch deutlich mehr Kinder als gemäss altem Modell. Zudem ist der städtische Aufwand pro subventioniertes Betreuungsverhältnis im neuen Modell tiefer als im alten. Was die Gesamtkosten angeht, bedeuten die Mehrausgaben im letzten Planjahr, dass die Basis für die Weiterführung ab 2013 entsprechend höher liegen wird. Die Stadt Luzern verfügt aber weiterhin über Möglichkeiten, die Gesamtausgaben in diesem Bereich zu steuern, zum Beispiel wenn sich die Nachfrage deutlich stärker entwickelt als erwartet oder wenn aus anderen Gründen eine Senkung der Gesamtkosten erforderlich ist. Systemwidrig wäre es, einzelne Anbieter, welche über die nötige Bewilligung verfügen, vom Recht auszuschliessen, Betreuungsgutscheine entgegenzunehmen. Hingegen kann die Stadt die Subventionshöhe der Betreuungsgutscheine anpassen oder die Anspruchsvoraussetzungen (z.B. bezüglich Erwerbspensum) ändern.

Die staatliche Förderung familienergänzender Kinderbetreuung ist nicht nur mit individuellen Vorteilen für Kinder und Eltern verbunden. Sie nützt gleichzeitig auch den Firmen und der Volkswirtschaft als Ganzes. Zu diesem Ergebnis kommen wissenschaftliche Untersuchungen. Dabei wurden Kosten und Nutzen für alle Beteiligten (Kinder in Tagesstätten, Eltern der betreuten Kinder, Steuerzahler und Firmen) soweit wie möglich quantifiziert.

I AUSGANGSLAGE UND FRAGESTELLUNGEN

Der vorliegende Bericht beinhaltet die Grundlagen zur Einführung von Betreuungsgutscheinen.

1.1 ZIELSETZUNG

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

Der Bundesrat hat im August 2007 die Verordnung über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung ergänzt, sodass sich der Bund neu während dreier Jahren mit maximal 30 Prozent an den Kosten von Pilotprojekten für Betreuungsgutscheine von Kantonen und Gemeinden beteiligen kann.¹ Der Stadtrat von Luzern hat Konzeptarbeiten als Vorbereitung für ein mögliches Pilotprojekt Betreuungsgutscheine im Vorschulbereich veranlasst. Auf Grund des Budgets 2008 für die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter könnte sich ein Beitrag des Bundes im Rahmen von zirka 2,5 Millionen Franken bewegen.

Die vorliegende Konzeptstudie dient dem Stadtrat als Grundlage für den Entscheid, ob in der Stadt Luzern ein Pilotprojekt „Betreuungsgutscheine“ vom 1. April 2009 bis 31. Dezember 2012 durchgeführt werden soll. Zur Erstellung und Begleitung dieser Konzeptstudie wurde eine Projektorganisation aufgebaut:

- In deren Zentrum stand eine Projektgruppe bestehend aus Mitarbeitenden der Abteilung Kinder Jugend Familie der Stadt Luzern sowie von Interface Politikstudien. Ihr Auftrag war es, einerseits Grundlagen zur Konzeption und zur Einführung eines Gutscheinsystems in der Stadt Luzern zu erarbeiten. Andererseits hat sie die Kommunikation direktionsintern, in die Stadtverwaltung, in die Politik sowie gegenüber Dritten und der Öffentlichkeit geplant. Bei Bedarf wurden Personen aus weiteren Direktionen der Stadt Luzern für diese Arbeiten beigezogen.
- Weiter war eine Begleitgruppe tätig, in welcher neben Bund und Kanton auch eine Vertretung des Netzwerkvereins von 13 Gemeinden der Region Luzern (Luzern plus) Einsitz hatte. Die Begleitgruppe hatte eine beratende Funktion inne und wurde von der Leiterin der Abteilung Kinder Jugend Familie der Stadt Luzern präsiert.

¹ Die Verordnung über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung gilt bis 31. Januar 2011. Der Bund wird den geplanten Pilotversuch in der Stadt Luzern bis Ende Januar 2011 finanziell unterstützen.

- Schliesslich wurden Arbeitssitzungen mit Vertreter/-innen von Kindertagesstätten und Tageseltern durchgeführt, die der Projektgruppe wertvolle Rückmeldungen zu erarbeiteten Grundlagen und zur praktischen Umsetzung gaben.

1.2 ENTWICKLUNG IN ANDEREN REGIONEN

Die Stadt Luzern ist schweizweit nicht alleine mit ihren Überlegungen zur Subventionierung externer Kinderbetreuung mittels Gutscheinen. Dieses Modell ist auch andernorts in Diskussion, beispielsweise in Zürich sowie in den Kantonen Thurgau, Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Neuenburg. Der Kanton Basel-Landschaft wollte mit einem Gesetzesentwurf bereits im Oktober 2007 die notwendigen Rahmenbedingungen zur Einführung von Betreuungsgutscheinen schaffen.² Im Unterschied zu Luzern wurde dort jedoch ein Gutscheinsystem für den ganzen Kanton geplant. Dabei sollen nicht nur bei der Betreuung im Vorschulalter, sondern für jegliche familienexterne Betreuung für Kinder ab vier Monaten bis und mit Sekundarschule Gutscheine eingesetzt werden. Allerdings haben die Ergebnisse der Vernehmlassung im Kanton Basel-Landschaft dazu geführt, dass grundlegende Fragen nochmals überdacht werden müssen.³ Ein Gesuch um Mitfinanzierung eines Pilotversuchs hat gegenwärtig neben der Stadt Luzern nur der Kanton Neuenburg eingereicht. Dort soll der Pilotversuch im Januar 2009 starten. Es sollen Gutscheine für den Vorschul- und den schulergänzenden Bereich eingeführt werden. Im Kanton Neuenburg ist zudem vorgesehen, dass sich auch die Arbeitgeber beteiligen und ihren Mitarbeitenden, die ihr Kind extern betreuen lassen, einen pauschalen Beitrag ausrichten. Allerdings ist auch in diesem Kanton der politische Entscheidungsprozess noch nicht abgeschlossen.⁴

1.3 FRAGESTELLUNGEN UND AUFBAU DES BERICHTS

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

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

² Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung, Vernehmlassungsentwurf (RRB vom 23. Oktober 2007).

³ Vergleiche Medienmitteilung der Finanz- und Kirchendirektion des Kantons Basel-Landschaft vom 19. Juni 2008.

⁴ Vergleiche: www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?styleType=bleu&CatId=5466 (Zugriff 26. August 2008).

2 BETREUUNGSGUTSCHEINMODELLE IM VERGLEICH

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

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

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

2.1 MODELL A: GUTSCHEIN FÜR ALLE FREMD-BETREUTEN KINDER

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

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

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

Eltern mit tiefen Einkommen ungenügend unterstützt werden, sodass sie sich unter Umständen den Betreuungsplatz trotz Gutscheine nicht leisten können. Ausgehend von der heutigen Situation hätte ein Gutschein nach Modell A für alle fremdbetreuten Kinder einen Wert von rund 50 Franken pro Tag. Dieser Wert beruht auf folgenden Annahmen: Der Betrag, welcher in der Stadt Luzern während der Pilotphase jährlich für die Betreuungsgutscheine eingesetzt werden könnte (Beiträge für Kitas und Tageseltern), wird gleichmässig auf die mittelfristig potenziell zu betreuenden vorschulpflichtigen Kinder in der Stadt Luzern (inkl. Littau ab 2010) verteilt. Dies würde bedeuten, dass die im heutigen System ausbezahlten Subventionen pro Kind zum Teil stark gekürzt werden müssten.

2.2 MODELL B: GUTSCHEIN IN ABHÄNGIGKEIT VOM EINKOMMEN

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

Wie bei Modell A haben auch bei Modell B *alle fremdbetreuten* Kinder der Stadt Luzern Anrecht auf einen Betreuungsgutschein. Der Vorteil von Modell B gegenüber Modell A liegt darin, dass Kinder aus einkommensschwachen Familien mehr unterstützt werden als die übrigen Kinder. Die Bemessung des Gutscheins kann mit diesem Modell sozialverträglich vorgenommen werden. Da die Betreuungsgutscheine aber nicht auf die heute subventionierten Kitas beschränkt wären, hätte dieser Ansatz gegenüber heute höhere Ausgaben für die Stadt Luzern zur Folge. Bei gleichem Budget wie heute müssten die Subventionen pro Kind gegenüber dem heutigen System reduziert werden. Ein weiterer Nachteil von Modell B besteht darin, dass die administrativen Kosten höher ausfallen werden als bei Modell A, weil zur Berechnung des Gutscheins die Höhe des Einkommens der Eltern berücksichtigt werden muss. Zudem trägt dieses Modell der Tatsache nicht Rechnung, dass die Betreuungsbedürfnisse vom Erwerbsum abhängen.

2.3 MODELL C: GUTSCHEIN IN ABHÄNGIGKEIT VON EINKOMMEN UND ERWERBSPENSUM

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

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

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

Auch in Modell C müssen die Subventionen pro Kind gegenüber heute gekürzt werden, weil dieselben Mittel auf mehr Kinder verteilt werden. Zudem wird das Modell C einen höheren administrativen Aufwand verzeichnen als die Modelle A und B. Es müssen nicht nur die finanziellen Verhältnisse der Familie, sondern auch die Höhe der Erwerbstätigkeit der Eltern erhoben und in die Berechnung einbezogen werden. Mit Modell C sind gegenüber Modell B leicht tiefere Subventionsbeiträge für die Betreuungsgutscheine zu erwarten, da ein zusätzliches Beurteilungskriterium eingeführt wird (Erwerbsspensum). Bei gleichem Budget wird dies gegenüber Modell B höhere Betreuungsgutscheine für die Bezugsberechtigten zulassen.

2.4 ZUSAMMENFASSENDE DISKUSSION DER MODELLE

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

D 2.1: DIE DREI MODELLE IM VERGLEICH

	Modell A Gutschein für alle fremdbetreuten Kinder	Modell B Gutschein für fremdbetreute Kinder in Abhängigkeit vom Einkommen	Modell C Gutschein in Abhängigkeit vom Einkommen und Erwerbsspensum
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> - Bezugsberechtigung ohne Einschränkung - Geringer administrativer Aufwand 	<ul style="list-style-type: none"> - Sozialverträgliche Gutscheinebemessung 	<ul style="list-style-type: none"> - Gezielte Unterstützung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf
Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> - Breite Streuung der Mittel - Keine sozialverträgliche Gutscheinebemessung 	<ul style="list-style-type: none"> - Administrativer Aufwand höher als bei Modell A - Keine Orientierung am Betreuungsbedarf 	<ul style="list-style-type: none"> - Administrativer Aufwand höher als bei den Modellen A und B

Auf Grund der konzeptionellen Vorabklärungen kann der Schluss gezogen werden, dass alle drei Modelle in der Stadt Luzern realisiert werden könnten. Es gibt keine „technischen“ Vorbehalte gegen eines der Modelle. Die zur Realisierung von Modell A und Modell B notwendigen Informationen (Alter der Kinder, Einkommen der Erziehungsberechtigten) stehen den Behörden der Stadt Luzern zur Verfügung. Nicht einfach abrufbar ist das Erwerbsspensum der Erziehungsberechtigten. Dieser Aspekt soll mittels Selbstdeklaration sowie einer Stichprobenüberprüfung einbezogen werden.

Vor diesem Hintergrund kann die Modellauswahl primär auf der Basis der politischen Ziele erfolgen, welche mit dem Pilotversuch angestrebt werden. Für den Stadtrat von Luzern steht die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf als zentrale Zielsetzung eines möglichen Pilotversuchs fest. Diese Zielsetzung wird mit Modell C am besten erreicht. Aus diesem Grund wird für die weiteren Abklärungen in Kapitel 3 ausschliesslich Modell C weiterverfolgt.

3 KONKRETISIERUNG DES MODELLS C

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

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

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

3.1 CHARAKTERISIERUNG DES PILOTVERSUCHS

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

3.1.1 WELCHE ANSPRUCHSGRUPPEN SOLLEN GUTSCHEINE ERHALTEN?

Grundsätzlich sollen ab 1. April 2009 alle Eltern mit Wohnsitz in der Stadt Luzern mit Kindern im Vorschulalter ab dem vollendeten dritten Lebensmonat bezugsberechtigt sein. Ab Januar 2010 werden zusätzlich die Eltern von Kindern im Vorschulalter aus Littau berechtigt sein, Betreuungsgutscheine zu beziehen. Bedingung für die Bezugsbe-

rechtingung ist in jedem Fall, dass die Erziehungsberechtigten über einen anerkannten Betreuungsplatz für ihr Kind/ihre Kinder in der Stadt Luzern oder in der Agglomeration verfügen beziehungsweise einen Platz von einer Kita zugesichert haben. Diese Bedingung stellt sicher, dass nur Gutscheine ausgegeben werden, die auch eingelöst werden können. Zudem erhalten nur Haushalte mit einem steuerbaren Einkommen unter 100'000 Franken Betreuungsgutscheine. Dabei muss das Erwerbsspensum⁵ bei allein Erziehenden 20 oder mehr Prozent und bei Paaren 120 oder mehr Prozent betragen.⁶

Ein Jahrgang von Kindern im vorschulpflichtigen Alter umfasst in der Stadt Luzern gegenwärtig durchschnittlich 442 Kinder.⁷ In den Kitas werden zurzeit 4.7 Jahrgänge betreut.⁸ Dies bedeutet, dass sich rund 2'075 Kinder in der Stadt Luzern im „Kitaalter“ befinden. Es stellt sich nun die Frage, wie viele dieser Kinder grundsätzlich Anspruch auf Betreuungsgutscheine hätten, wenn die Höhe des Erwerbseinkommen und des Erwerbsspensums berücksichtigt wird.

Von den 2'075 Kindern im „Kitaalter“ leben schätzungsweise 1'847 Kinder in Zweielternhaushalten und 228 Kinder bei einem Elternteil.⁹ Bei den Kindern in Zweielternhaushalten wird angenommen, dass die Eltern in 40 Prozent der Fälle über ein Erwerbsspensum von 120 oder mehr Prozent verfügen.¹⁰ Von diesen 739 Kindern in Zweielternhaushalten wären rund 600 potenziell berechtigt, einen Gutschein zu erhalten, da ihre Eltern weniger als 100'000 Franken verdienen.¹¹ Bei den Einelternhaushalten wären rund 220 Kinder möglicherweise bezugsberechtigt. In der Stadt Luzern hätten somit momentan schätzungsweise 820 Kinder potenziell Anspruch auf einen Betreuungsgutschein. Analog dazu wären es in Littau 490 Kinder.¹² Von diesen Anspruchsgruppen werden jedoch nicht alle einen Kitaplatz benötigen.

⁵ Neben erwerbstätigen Personen haben auch Personen in Aus- und Weiterbildungen sowie bei der Arbeitslosenversicherung anspruchsberechtigte Personen ein Recht auf Betreuungsgutscheine.

⁶ Lebt nur eine erwachsene Person zusammen mit dem betreuten Kind im gleichen Haushalt gilt sie als allein erziehend. Analog zur heutigen Praxis werden das Einkommen und das Erwerbsspensum von Personen in familienähnlichen Wohn- und Lebensgemeinschaften wie dasjenige der Ehepaare berechnet (vgl. Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter, Art. 14, Abs. 3). Die Eltern müssen bei der Anmeldung ihres Kindes in der Kita oder bei der Tagesvermittlungsstelle Informationen angeben zur respektive zu den erziehungsberechtigten Person(en) bzw. der erziehungsberechtigten Person und jener Person, die mit ihr in Lebensgemeinschaft lebt (vgl. Verordnung über die Elternbeiträge für die familienergänzende Betreuung von Kindern im Vorschulalter, Art. 14, Abs. 1, Punkt 2). Dieselbe Praxis wird auch in anderen Leistungsbereichen der Stadt Luzern angewendet (z.B. Zusatzleistungen an Familien und allein Erziehende).

⁷ Statistik der Bildungsdirektion der Stadt Luzern (Stand: Oktober 2007).

⁸ Im Hinblick auf eine mögliche Einführung der Basisstufe wird der Anteil der 4- bis 5-jährigen, welche den Kindergarten besuchen, ansteigen. Bei einer Einführung der Basisstufe werden noch vier Jahrgänge in Kitas betreut.

⁹ Die Schätzung basiert auf Angaben aus der Eidgenössischen Volkszählung 2000. Demnach leben in der Stadt Luzern 89 Prozent der Kinder zwischen null und vier Jahren in Zweielternhaushalten und die restlichen 11 Prozent bei einem Elternteil.

¹⁰ Die Schätzung basiert auf Angaben aus der Eidgenössischen Volkszählung 2000.

¹¹ Die Schätzung basiert auf Informationen aus der Staatssteuerstatistik (Veranlagungsstand September 2007). Einkommensverteilung verheiratete/unverheiratete Steuerpflichtige mit mindestens einem Kind im Vorschulalter 2004.

¹² Bei einer Einführung der Basisstufe würden weniger Kinder als heute in den Kitas betreut (4 Jahrgänge). Dementsprechend würde die Anzahl Kinder, welche potenziell Anspruch auf Betreuungsgutscheine hätten, weiter zurückgehen.

3.1.2 WELCHE ANFORDERUNGEN MÜSSEN DIE ANBIETER ERFÜLLEN?

Die Gutscheine sollen einerseits bei allen Kitas der Stadt Luzern sowie der Gemeinden der Agglomeration Luzern mit einer Betriebsbewilligung der Vormundschaftsbehörde, abgestützt auf den Qualitätsstandard des Sozialvorsteher-Verbands Kanton Luzern (SVL), eingelöst werden können.¹³ Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Kitas, in denen Gutscheine eingelöst werden können, den geltenden Qualitätskriterien genügen. Andererseits sollen die Gutscheine auch bei einer von der Stadt Luzern anerkannten Tageselternvermittlungsstelle eingelöst werden können.¹⁴ Allerdings gibt es in der Stadt Luzern gegenwärtig nur eine derartige Stelle.

In der Stadt Luzern gibt es momentan in 20 Kitas rund 403 Betreuungsplätze für 780 Kinder (Stand Juni 2008). Von diesen Kindern stammen rund 450 Kinder aus der Stadt Luzern. 203 Kinder in Kitas profitierten Anfang 2008 von Subventionen der Stadt. Momentan werden zudem 53 Kinder im Vorschulalter bei Tageseltern betreut (Stand Januar 2008). In Littau gibt es gegenwärtig lediglich zwei Kitas mit 22 Betreuungsplätzen sowie eine Tageselternvermittlung. Wie viele Littauer Kinder momentan in der Stadt in einer Kita betreut werden, ist nicht bekannt.

3.1.3 WELCHE EIGENSCHAFTEN SOLLEN DIE BETREUUNGSGUTSCHEINE HABEN?

Die Ausgestaltung der Betreuungsgutscheine kann sehr unterschiedlich sein.¹⁵ So ist es zum Beispiel möglich, sie mit beschränkter oder unbeschränkter Nutzungsdauer zu versehen. Weiter können die Gutscheine in Geld oder in Betreuungsstunden ausgestellt sein. Nachfolgend gehen wir auf die Eigenschaften ein, welche die Gutscheine im Luzerner Pilotversuch haben sollen:

- *Nutzungsdauer:* Die Nutzungsdauer soll auf ein Jahr beschränkt werden. Dies stellt sicher, dass sie den Kindern zukommen, für die sie ausgestellt sind.
- *Zweckbindung:* Der Gutschein soll in Form eines Gutscheinpapiers an die Eltern ausgehändigt werden und somit zweckgebunden sein.
- *Handelbarkeit:* Die Gutscheine sollen nicht handelbar sein. Sie sollen den Kindern zukommen, für welche sie ausgestellt sind.
- *Währung:* Die Gutscheine sollen in Franken ausgestellt werden. Dies hat den Vorteil, dass die Gutscheine ergänzt werden können. Die Betreuungsgutscheine stellen weder für die Staats- und Gemeindesteuern Luzern noch für die direkten Bundessteuern steuerbares Einkommen dar.¹⁶

¹³ Zur Agglomeration Luzern und Luzern plus zählen folgende Gemeinden: Kriens, Littau, Rothenburg, Ebikon, Emmen, Buchrain, Dierikon, Root, Honau, Gisikon, Adligenswil, Udligenswil, Meggen, Horw, Schwarzenberg, Malters.

¹⁴ Wie bei den Kitas wird auch bei den Tageseltern die Einlösung von Gutscheinen erst möglich ab einem Betreuungsumfang von einem Tag respektive elf Stunden.

¹⁵ Balthasar, Andreas; Binder, Hans-Martin; Götsch Neukom, Regula (2005): Kinderbetreuungsgutscheine, Diskussionspapier zuhanden der Zentralstelle für Familienfragen, Luzern.

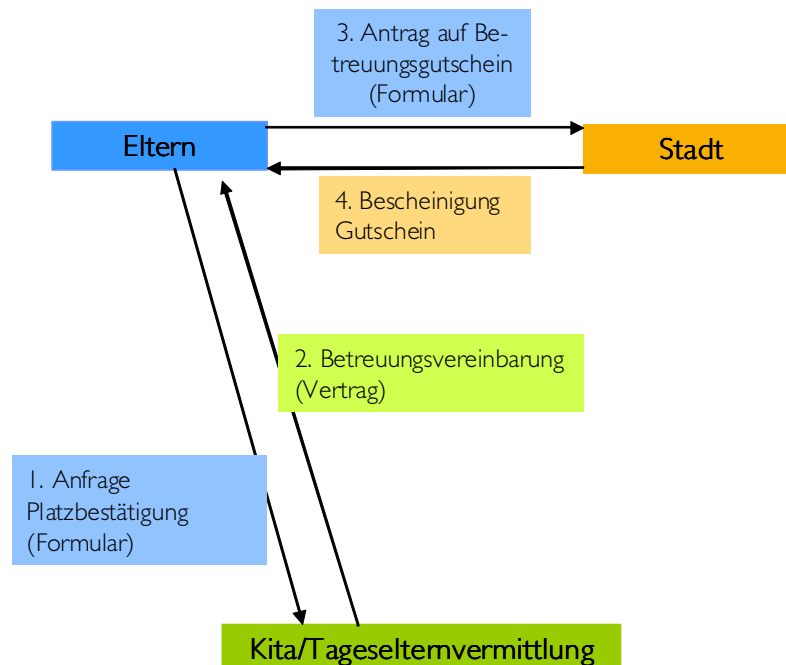
¹⁶ Auf eine steuerliche Erfassung der ausgerichteten Gutscheine als Einkommen wird verzichtet. Die Kinderbetreuungsgutscheine sind aber als Abzugsminderung beim Fremdbetreuungsabzug zu berücksichtigen. Bei der Festsetzung des Kinderbetreuungskostenabzuges können nur die tatsächlich von den Steuerpflichtigen getragenen Kosten in Abzug gebracht werden. Vergleiche: Roland Stüdle (2008): Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern. Steuerliche Auswirkungen: Kantons- und Gemeindesteuern Luzern sowie direkte Bundessteuer, BDO Visura Luzern, Luzern.

- *Ergänzungsmöglichkeit:* Die Gutscheine sollen als „open ended voucher“ ausgestellt werden. Eine Zuzahlung aus privaten Mitteln muss möglich sein, da der Gutschein auch bei tiefen Einkommen nicht die ganzen Betreuungskosten abdecken wird (vgl. Darstellung D 3.6).

3.1.4 WIE SOLL DIE AUSGABE DER GUTSCHEINE GEREGLT SEIN?

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

D 3.1: VERFAHREN DER ANTRAGSTELLUNG FÜR BETREUUNGSGUTSCHEINE



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

Die Eltern suchen sich selbst einen Betreuungsplatz ihrer Wahl in der Stadt oder der Agglomeration Luzern. Haben sie diesen gefunden, lassen sie sich diesen von der Kita respektive der Tageselternvermittlungsstelle auf einem Formular der Stadt bestätigen. Das Formular hält unter anderem den vereinbarten Betreuungsumfang sowie die Vollkosten für den Betreuungsplatz fest. Danach stellen die Eltern bei der Stadt Antrag für einen Betreuungsgutschein. Notwendig sind insbesondere Angaben zum Erwerbseinkommen und zum Erwerbseinkommen. Personen, welche bei der Arbeitslosenversicherung anspruchsberechtigt sind oder sich in einer Ausbildung befinden, haben ebenfalls ein

Recht auf Betreuungsgutscheine, es gelten aber spezielle Regelungen. Die Stadt prüft die Angaben zur Erwerbstätigkeit stichprobenweise.

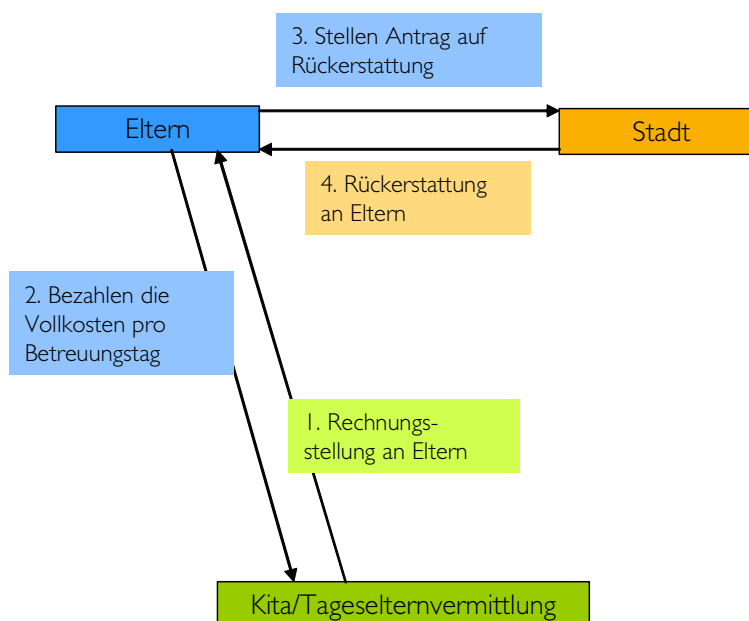
Auf der Grundlage der Angaben im Antragsformular sowie den Daten der städtischen Steuerverwaltung berechnet die Sozialdirektion den Anspruch auf Betreuungsgutscheine. Massgeblich dafür sind einerseits das steuerbare Einkommen und andererseits das Erwerbsspensum. Ersteres bestimmt die Subventionshöhe des Anspruchs pro Tag. Letzteres den Umfang des Anspruchs auf subventionierte Betreuungstage. Der Anspruch wird den Erziehungsberechtigten mitgeteilt:

Das folgende Beispiel illustriert die Art der Berechnung:

Familie X hat ein Erwerbsspensum von 140 Prozent und ein steuerbares Einkommen von 70'000 Franken. Auf Grund des Erwerbsspensums hat die Familie Anspruch auf zwei subventionierte Betreuungstage pro Woche. Die Höhe des Einkommens bestimmt die Höhe der Subvention pro Tag. In diesem Fall 24 Franken für ein Kind über 18 Monaten respektive 54 Franken für ein Kind bis 18 Monate. Monatlich erhält Familie X einen Betreuungsgutschein im Wert von 189 Franken ($24 \times 236 \text{ Tage} \times 40\% : 12$) für ein Kind über 18 Monate respektive 425 Franken ($54 \times 236 \text{ Tage} \times 40\% : 12$) für ein Kind bis 18 Monate.

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

D 3.2: FINANZFLUSS FÜR BETREUUNGSGUTSCHEINE



Die Kita respektive Tageselternvermittlungsstelle stellt den Eltern monatlich die Vollkosten in Rechnung. Die Eltern bezahlen diese Rechnung. Wenn ihnen ein Betreuungsgutschein zugesprochen wurde, erhalten sie die entsprechende Monatstranche automa-

tisch von der Stadt überwiesen. Dies stellt sicher, dass die Eltern die Betreuungskosten nicht bevorschussen müssen und dass die mittels Betreuungsgutscheinen ausbezahlten Mittel zweckgerichtet eingesetzt werden. Die Kitas beziehungsweise die Tageselternvermittlung sowie die Eltern informieren die Stadt, wenn das Betreuungsverhältnis aufgelöst oder verändert wird. Es ist vorgesehen, dass Veränderungen von Erwerbseinkommen und Erwerbsspensum der Erziehungsberechtigten jährlich aufgrund der Steuerdaten berücksichtigt werden. Die Eltern werden verpflichtet, erhebliche Veränderungen ihres Einkommens respektive ihres Erwerbsspensums, soweit dies für den Anspruch auf Betreuungsgutscheine relevant ist, der Stadt unverzüglich zu melden.

Der Finanzfluss wird in der Regel über die Eltern abgewickelt. Dadurch bleibt das Verfahren für die Eltern transparent und nachvollziehbar. Die Eltern spüren die öffentliche Unterstützung direkt. Das Modell hat zudem den Vorteil, dass Daten der Eltern über Einkommen und Erwerbsspensum bei der Stadt bleiben, sodass der Datenschutz sichergestellt wird. Der Gutschein kann jedoch direkt an die Betreuungsinstitutionen ausbezahlt werden:

- Erstens dann, wenn die Eltern den Gutscheinbetrag nicht fristgerecht an die Kita oder die Tageselternvermittlung weitergeleitet haben. Für diesen Fall wird ein einfaches Antragsverfahren vorbereitet.
- Zweitens dann, wenn dies in der Betreuungsvereinbarung so vorgesehen ist. Die Kitas oder die Tageselternvermittlung können die Überweisung des Gutscheins an die Betreuungsinstitution in Absprache mit den Eltern vereinbaren.

3.1.5 WIE SOLL DIE EINFÜHRUNG ERFOLGEN?

Die Einführung soll im ganzen Stadtgebiet für alle Jahrgänge gleichzeitig erfolgen. Ab 1. April 2009 sollen die Eltern aller anspruchsberechtigten Kinder einen entsprechenden Gutschein erhalten, falls sie einen Betreuungsplatz nachweisen können. Allenfalls müsste für einzelne Familien, die ihre Kinder schon heute familienextern betreuen lassen und die durch die Betreuungsgutscheine finanziell schlechter gestellt wären, bis zum Beginn des Schuljahrs 2009/2010 eine individuelle Lösung gefunden werden.

3.1.6 BLEIBT DIE STEUERUNG DER AUSGABEN DER ÖFFENTLICHEN HAND MÖGLICH?

Gemäss Bericht und Antrag über die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Luzern vom 8. Januar 2008 ist vorgesehen, dass die Stadt die Subventionen für Kitas bis ins Jahr 2012 auf 3,5 Millionen Franken erhöht. Für vorschulpflichtige Kinder bei Tageseltern steigt der Beitrag bis ins Jahr 2012 auf rund 437'000 Franken.¹⁷ Dazu kämen ab Beginn des Pilotversuchs und bis zum 31. Januar 2011 noch je 30 Prozent der definitiven Ausgaben für die externe Kinderbetreuung und der zusätzlichen administrativen Kosten als Unterstützung vom Bund hinzu.

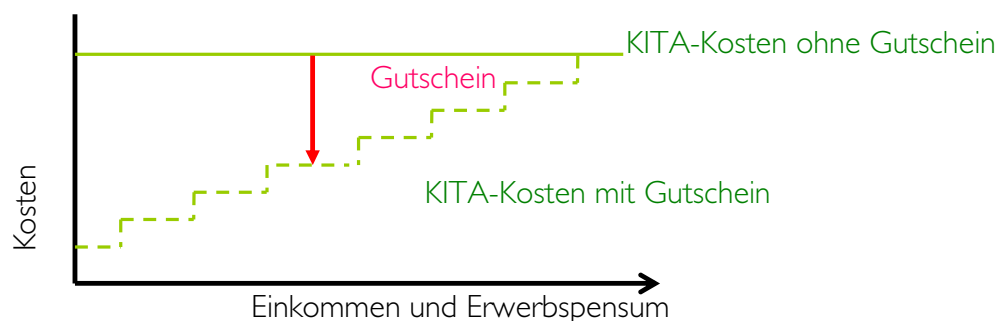
¹⁷ Bei den Angaben zu den Subventionen für Kinder bei Tageseltern handelt es sich um eine grobe Schätzung. Dabei wurden die im Bericht und Antrag vom Januar 2008 aufgeführten Beiträge für Kinder bei Tageseltern halbiert, da in diesen Angaben auch schulpflichtige Kinder einbezogen sind.

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

3.1.7 WELCHES SUBVENTIONSMODELL SOLL GEWÄHLT WERDEN?

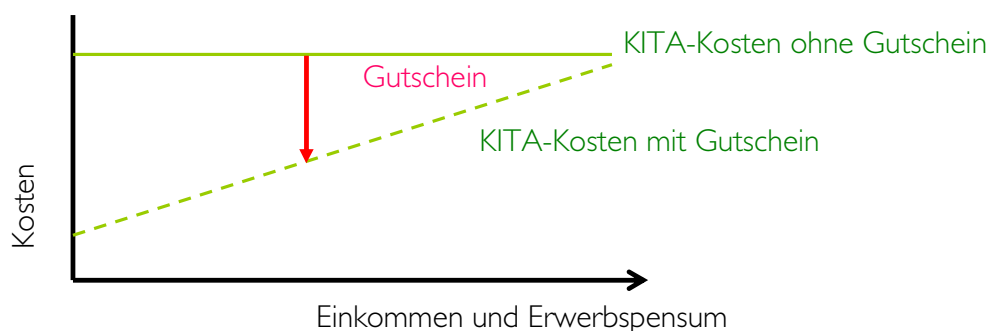
Gegenwärtig erfolgt die Subventionierung von Kitaplätzen in der Stadt Luzern nach einem Modell, welches nach Einkommensstufen der Eltern unterschiedliche Zuschüsse vorsieht. Darstellung D 3.3 bildet dieses Modell schematisch ab.

D 3.3: SUBVENTIONIERUNG NACH „STUFENMODELL“



Ein Stufenmodell hat den Vorteil, dass Personen mit tiefem Einkommen prozentual stärker entlastet werden können als die übrigen Einkommensgruppen. Ein Nachteil dieses Modells ist es jedoch, dass Schwelleneffekte entstehen. Dies kann bedeuten, dass ein zusätzlicher Einkommensfranken dazu führt, dass wesentlich mehr für die Betreuung bezahlt werden muss. Es handelt sich um eine systembedingte Ungerechtigkeit, welche sogar negativ auf den Arbeitsanreiz wirken kann. Alternativ ist daher ein Modell denkbar, das den Gutschein in Prozent des steuerbaren Einkommens definiert. Darstellung D 3.4 bildet das Prozentmodell schematisch ab.

D 3.4: SUBVENTIONIERUNG NACH „PROZENTMODELL“



Um an die in der Stadt Luzern mit dem Subventionierungsmodell gewonnenen Erfahrungen anknüpfen zu können, soll weiterhin ein Stufenmodell verwendet werden. Allerdings ist mit einer verhältnismässig grossen Zahl von Subventionsstufen sicherzustellen, dass die nachteiligen Stufeneffekte bescheiden bleiben.

3.1.8 WIE HOCH SOLL DIE SUBVENTION SEIN?

Die nachfolgende Tabelle D 3.5 zeigt die vorgesehene Abstufung der Beiträge nach Einkommensklassen auf. Die Aufstellung macht deutlich, dass das Subventionierungsmodell gezielt Kleinkinder bis 18 Monate stärker unterstützen will. Erziehungsberechtigte von Kindern zwischen 3 und 18 Monaten erhalten einen maximalen Subventionsbeitrag von 107 Franken pro Tag. Angesichts des vorgegebenen finanziellen Rahmens endet die Subvention bei einem steuerbaren Einkommen von 100'000 Franken. Bei Kindern bis 18 Monate führt dies zu einem wenig befriedigenden Schwelleneffekt, der in der weiteren Projektentwicklung reduziert werden soll.¹⁸ Der maximale Subventionsbeitrag an die Eltern für ein Kleinkind über 18 Monaten beträgt 77 Franken pro Betreuungstag. Bei der Berechnung des Subventionsanspruchs werden das steuerbare Einkommen und das steuerbare Vermögen des Haushalts berücksichtigt. Beträgt das steuerbare Vermögen des Haushaltes mehr als 300'000 Franken, so werden zusätzlich fünf Prozent des Vermögens zum steuerbaren Einkommen addiert, um das massgebende Einkommen zu ermitteln.

In jedem Fall sollen die Beiträge so angesetzt sein, dass der Betreuungsplatz für die Eltern nicht gratis ist. Familienexterne Betreuung soll finanziell nicht günstiger sein, als die Kinder zu Hause zu betreuen. Die Kosten für Essen und Pflegeprodukte, welche auch bei einer Betreuung zu Hause anfallen, sowie ein Beitrag an die Betreuungskosten sollen den Erziehungsberechtigten daher in jedem Fall verrechnet werden. Der minimale Elternbeitrag soll in jedem Fall bei 15 Franken liegen.

Analog zu den Kitas haben Eltern, welche ihre Kinder bei Tageseltern betreuen lassen, in Abhängigkeit vom Erwerbsspensum Anspruch auf eine bestimmte Anzahl Betreu-

¹⁸ Bei einem steuerbaren Einkommen von 100'000 Franken beträgt der Anspruch für ein Kleinkind bis 18 Monate 34 Franken pro Tag. Bei einem steuerbaren Einkommen von 100'001 Franken gibt es im gegenwärtig diskutierten Subventionssystem keinen Betreuungsgutschein mehr.

ungstage. Es ist vorgesehen, die Stunden bei Tageseltern auf Grund der Betreuungsvereinbarung zu entschädigen. Dabei wird von einem Tag mit maximal 11 Stunden und einem halben Tag mit 5.5 Stunden ausgegangen. Unter einem Tag besteht kein Anspruch auf Betreuungsgutscheine. Die Eltern erhalten dieselben Beiträge pro Tag respektive Halbtage wie Eltern, welche ihre Kinder in Kitas betreuen lassen.

Das Erwerbsspensum bestimmt den Umfang des Anspruchs auf subventionierte Betreuungstage. Falls die Eltern Betreuung in Kitas oder bei Tageseltern brauchen, welche diesen Anspruch übersteigt, können sie die zusätzliche Betreuungszeit zum Volltarif einkaufen.

D 3.5: HEUTIGES SUBVENTIONIERUNGSSYSTEM UND MODELL BETREUUNGSGUTSCHEINE: SUBVENTIONEN AN ELTERN PRO TAG*

Steuerbares Einkommen**	Heutiges Subventionierungssystem	Modell Betreuungsgutscheine	
	Subventionen pro Tag (bei Vollkosten von 103 Fr.)	Gutscheinbeiträge pro Tag für Kinder ab 3 bis 18 Monate	Gutscheinbeiträge pro Tag für Kinder ab 18 Monaten bis Kindergartenübertritt
-20'000 Fr.	88 Fr.	107 Fr.	77 Fr.
21'001-24'000 Fr.	88 Fr.	104 Fr.	74 Fr.
24'001-28'000 Fr.	84 Fr.	101 Fr.	71 Fr.
28'001-32'000 Fr.	79 Fr.	97 Fr.	67 Fr.
32'001-36'000 Fr.	75 Fr.	93 Fr.	63 Fr.
36'001-40'000 Fr.	71 Fr.	88 Fr.	58 Fr.
40'001-44'000 Fr.	66 Fr.	83 Fr.	53 Fr.
44'001-48'000 Fr.	62 Fr.	78 Fr.	48 Fr.
48'001-52'000 Fr.	57 Fr.	74 Fr.	44 Fr.
52'001-56'000 Fr.	53 Fr.	70 Fr.	40 Fr.
56'001-60'000 Fr.	49 Fr.	66 Fr.	36 Fr.
60'001-64'000 Fr.	44 Fr.	62 Fr.	32 Fr.
64'001-68'000 Fr.	40 Fr.	58 Fr.	28 Fr.
68'001-72'000 Fr.	35 Fr.	54 Fr.	24 Fr.
72'001-76'000 Fr.	31 Fr.	50 Fr.	20 Fr.
76'001-80'000 Fr.	26 Fr.	46 Fr.	16 Fr.
80'001-84'000 Fr.	22 Fr.	43 Fr.	13 Fr.
84'001-88'000 Fr.	18 Fr.	40 Fr.	10 Fr.
88'001-92'000 Fr.	13 Fr.	37 Fr.	7 Fr.
92'001-96'000 Fr.	9 Fr.	34 Fr.	4 Fr.
96'001-100'000 Fr.	4 Fr.	34 Fr.	4 Fr.

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

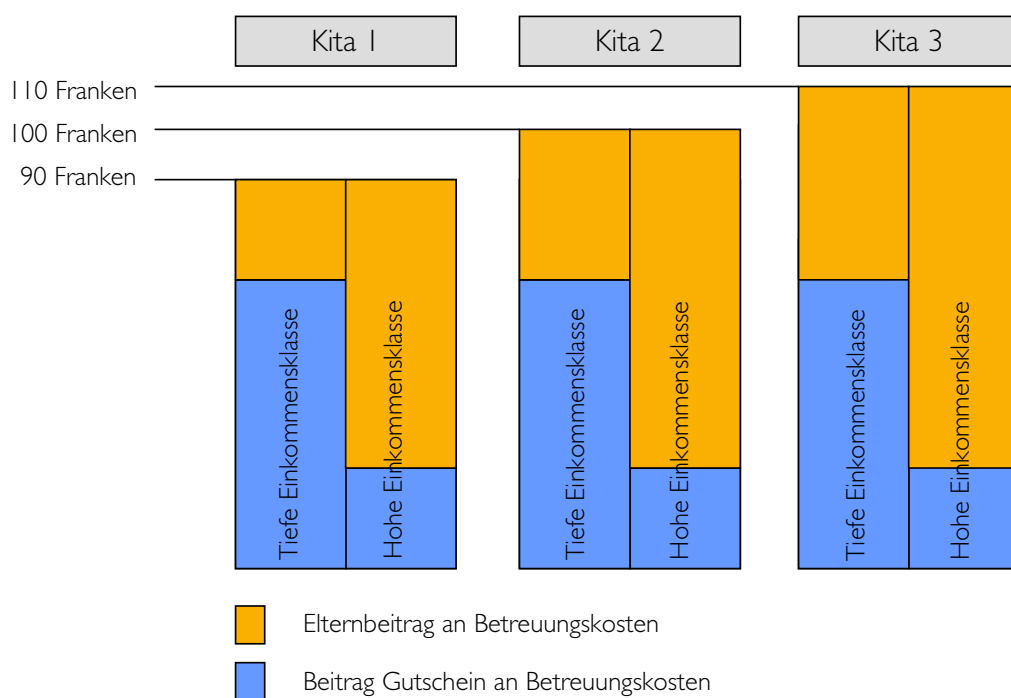
** Beträgt das steuerbare Vermögen des Haushalts mehr als 300'000 Fr., so werden zusätzlich 5 Prozent des Vermögens zum steuerbaren Einkommen addiert, um das massgebende Einkommen zu ermitteln.

3.1.9 WERDEN UNTERSCHIEDLICHE TAGESANSÄTZE DER BETREUUNGSEINRICHTUNGEN BERÜCKSICHTIGT?

Die Höhe der Gutscheine ist unabhängig von den unterschiedlichen Tagesansätzen der Kitas und der Tageselternvermittlungsstellen. Allerdings ist vorgesehen, dass Kitas, welche qualifizierte Ausbildungsplätze anbieten, einen Sockelbeitrag für ihre diesbezüglichen Aufwendungen erhalten. Der entsprechende Betrag wird bei jährlich 800 Franken pro Betreuungsplatz angesetzt und den Kitas direkt ausbezahlt. Pro auszubildende Person werden maximal 8'000 Franken pro Jahr vergütet.

Die nachfolgende Darstellung illustriert die Tatsache, dass Eltern mit gleichem Einkommen in verschiedenen Kitas unterschiedliche Beiträge bezahlen müssen, da die Tagesansätze für die Kinderbetreuung in den Kitas unterschiedlich hoch sind. Die Höhe der Gutscheine richtet sich nach dem Erwerbsspensum, nach dem steuerbaren Einkommen und dem steuerbaren Vermögen. Die Differenz zu den jeweiligen Vollkosten des Betreuungsangebots haben die Eltern zu bezahlen.

D 3.6: BERÜCKSICHTIGUNG UNTERSCHIEDLICHER BETREUUNGSKOSTEN



3.1.10 IST SICHERGESTELLT, DASS DIE SOZIALHILFE NICHT STÄRKER BELASTET WIRD?

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

Personen in der Sozialhilfe

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

Personen ausserhalb der Sozialhilfe

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

- Zum einen wird es Eltern geben, welche keine Unterstützung mehr erhalten, weil sie gemeinsam nicht mehr als 100 Prozent arbeiten. In diesen Fällen ist keine Unterstützung mehr vorgesehen, da der Pilotversuch explizit die Vereinbarkeit von Beruf und Familie fördern will. Es wird davon ausgegangen, dass diese Gruppe von Eltern die Betreuung ihrer Kinder selber abdecken kann.
- Zum andern werden Erziehungsberechtigte von Kindern, welche älter als 18 Monate sind, auf Grund des neuen Beitragsmodells weniger hohe Subventionen bekommen, obwohl sie die Bedingungen betreffend das Erwerbsspensum erfüllen. Bei einem Vergleich der Subventionsbeiträge im Pilotversuch mit den heutigen Beiträgen muss jedoch Folgendes beachtet werden: In einer Kita, in welcher der Tarif pro Betreuungstag heute beispielsweise 103 Franken beträgt, profitieren die Eltern im heutigen System von einer maximalen Subvention von 88 Franken. Im Pilotversuch werden sie noch 77 Franken für ein Kind über 18 Monate erhalten. Die Kitas haben aber die Möglichkeit, ihre Tarife für einen Betreuungstag so anzupassen, dass die Eltern annähernd dieselben Kosten an die Betreuung ihres Kindes übernehmen wie im heutigen System. Diese Tarifanpassung kann aus zwei Gründen erfolgen:
 - Die Kitas, welche Ausbildungen anbieten, erhalten neu pro Betreuungsplatz einen Ausbildungsbeitrag von 800 Franken pro Jahr, welcher zur teilweisen Ermässigung der Tarife eingesetzt werden kann.
 - Die erhöhten Beiträge an Eltern mit Kleinkindern bis 18 Monate erlauben es den Kitas, zwei Tarife einzuführen: einen ermässigten Tarif für Kinder über 18 Monaten und einen erhöhten Tarif für Kleinkinder bis 18 Monate (z.B. 95 Franken für ein Kind über 18 Monaten und 120 Franken für ein Kleinkind bis 18 Monate).

3.1.11 KANN DER MITTELSTAND ENTLASTET WERDEN?

Es kann davon ausgegangen werden, dass der Mittelstand entlastet wird, weil neu mehr Personen in den Genuss einer Unterstützung für die familienexterne Betreuung kommen. Während im bisherigen Finanzierungssystem die (wenigen) stark profitierten, welche einen Platz in einer subventionierten Kita fanden, werden mit den Gutscheinen alle Personen in Abhängigkeit von Einkommen und Erwerbsspensum in derselben Weise profitieren.

3.1.12 BLEIBT FREIWILLIGE DIREKTE UNTERSTÜTZUNG VON ARBEITGEBERN MÖGLICH?

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

3.1.13 WIE WIRD DIE QUALITÄTSKONTROLLE ERFOLGEN?

Bereits heute erfüllen sowohl die Kitas und die Tageselternvermittlungsstelle, die bisher Subventionen erhalten haben, als auch die Kitas ohne Subventionen Bewilligungskriterien, welche abgestützt sind auf Qualitätsstandards des Sozialvorsteher-Verbands Kanton Luzern (SVL). Dabei handelt es sich ausschliesslich um Kriterien der Strukturqualität. Es sind dies beispielsweise das Ausbildungsniveau der Erzieherinnen, die Gruppengrösse, die Altersmischung der Gruppe, der Erzieher-Kind-Schlüssel, die Anzahl und Grösse der Räumlichkeiten. An diesen Vorgaben wird sich nichts ändern. Da mit der Einführung von Betreuungsgutscheinen der marktwirtschaftliche Druck auf die Kitas grösser wird, besteht die Gefahr, dass diese Bewilligungskriterien unter Umständen nicht vollumfänglich eingehalten werden. Aus diesem Grund wird im Pilotversuch von Seiten der Stadt der Überprüfung der Einhaltung der Bewilligungskriterien mehr Gewicht beigemessen. Zudem wird die Qualitätskontrolle auch über die Nachfrage durch die Erziehungsberechtigten stattfinden:

- Erstens bedeutet dies, dass dem Bewilligungsverfahren sowie der regelmässigen Kontrolle der Erfüllung der Bewilligungskriterien mehr Beachtung geschenkt werden muss als bisher. Dazu sind die entsprechenden Ressourcen eingeplant. Allerdings sollen weiterhin keine pädagogischen Standards in diese Überprüfung einbezogen werden. Zum einen stehen heute keine solchen allgemein akzeptierten Standards zur Verfügung. Zum anderen würde dies einen grossen administrativen Aufwand für die Stadt und die Kitas bedingen.

- Zweitens soll die Kompetenz der Eltern erweitert werden, die Qualität unterschiedlicher Betreuungsangebote differenziert zu beurteilen. Bereits heute müssen Erziehungsberechtigte die Qualität einer Kita/Tageselternvermittlung beurteilen, wenn sie bestimmen, in welche Kita/Tageselternvermittlung ihr Kind/ihre Kinder gehen soll/en. Das Pilotprojekt sieht vor, den Erziehungsberechtigten zusätzliche Instrumente und Informationen an die Hand zu geben, damit sie noch besser beurteilen können, wie sie die Qualität der Kitas/Tageselternvermittlung vergleichen können, worauf sie achten können und welche Fragen sie bei einem Besuch der Kita/Tageselternvermittlung stellen können, um etwas über deren Qualität zu erfahren. Dazu sind geeignete Informationsmassnahmen vorgesehen (Flyer mit Checklisten, Veranstaltungen, Informationsstelle).
- Drittens soll der Entwicklung der Qualität der Betreuungseinrichtungen in der begleitenden Evaluation eine grosse Bedeutung beigemessen werden. Positive und negative Folgen der Betreuungsgutscheine auf die Strukturqualität sowie auf die pädagogische Qualität der Kitas/Tageselternvermittlung sollen bereits während der Pilotphase sichtbar gemacht werden, um gegebenenfalls rechtzeitig Massnahmen ergreifen zu können.

3.2 AUSWIRKUNGEN DES PILOTVERSUCHS

Gehen wir nun auf die Auswirkungen des Pilotversuchs ein.

3.2.1 WELCHE SUBVENTIONEN WIRD DIE STADT INSGESAM AUFWENDEN MÜSSEN?

Die Berechnungen des Gutscheinmodells gehen von den Subventionen gemäss Bericht und Antrag vom Januar 2008 aus. Es sind dies im Jahr 2012 3,5 Millionen Franken für Kinder in Kitas und 437'000 Franken für Kinder bei Tageseltern.¹⁹ Der Bund wird das Pilotprojekt Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern zwischen dem 1. April 2009 und dem 31. Januar 2011 zusätzlich mit maximal je 30 Prozent der Ausgaben für die Kinderbetreuung und der zusätzlichen administrativen Kosten unterstützen. Es kann mit einem Betrag von rund 2,5 Millionen Franken gerechnet werden.

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

- *Anzahl Kinder:* Entscheidend ist erstens die Frage, wie viele Kinder im Pilotversuch Betreuungsgutscheine beanspruchen werden. Die Berechnungen des Gutscheinmodells basieren auf einer Einschätzung der Entwicklung der Nachfrage nach externer Kinderbetreuung bis ins Jahr 2012.²⁰ Für die Stadt Luzern wird von einer Steigerung der Nachfrage nach Kitaplätzen ausgegangen: Während heute 21 Prozent der Kinder extern betreut werden, beträgt die Schätzung dieses Anteils per Ende

¹⁹ Die im Bericht und Antrag vom Januar 2008 aufgeführten Beiträge für Kinder bei Tageseltern wurden halbiert, da in diesen Angaben auch schulpflichtige Kinder einbezogen sind.

²⁰ Die Berechnungen berücksichtigen die schrittweise Anpassung an die mögliche Einführung der Basisstufe. Für 2009 wurden 4.7 Jahrgänge in die Berechnungen einbezogen, im Jahr 2010 4.6 Jahrgänge und 2011 4.5 Jahrgänge. Längerfristig ist davon auszugehen, dass noch 4 Jahrgänge in Kitas betreut werden.

2012 29 Prozent.²¹ Für Littau basieren die Berechnungen auf einer Nachfrage von 15 Prozent im Jahr 2010 und 20 Prozent bis ins Jahr 2012.²² Eltern, welche Sozialhilfe beanspruchen, erhalten nur dann einen Gutschein, falls sie ihre Kinder auf Grund einer Erwerbsarbeit (und nicht aus sozialen Gründen) extern betreuen lassen müssen (vgl. Abschnitt 3.1.10). Kinder von Haushalten in tiefen Einkommensklassen (bis 28'000 Fr. steuerbares Einkommen) wurden für die Modellrechnungen daher nur zu 80 Prozent berücksichtigt.

- *Betreuungsumfang:* Zweitens stellt der Betreuungsumfang ein wichtiger Berechnungsfaktor dar. Es wird von einem durchschnittlichen Betreuungsumfang von 2.5 Tagen pro Woche in Kitas respektive 1 Tag pro Woche bei Tageseltern ausgegangen. Bei halben Betreuungstagen wurde mit der Hälfte der Beiträge gerechnet.
- *Haushaltsform und Erwerbseinkommen:* Drittens beeinflussen die Haushaltsform (Eineltern- versus Zweielternhaushalt) sowie das jeweilige Haushaltseinkommen die Kosten des Pilotversuchs für die öffentliche Hand. Für die Kinder, welche bereits heute von der Subvention profitieren, liegen diesbezüglich konkrete Angaben vor. Diese werden in die Berechnung einbezogen. Für die übrigen Kinder geht die Berechnung von Annahmen aus, welche auf Angaben zur Haushaltsform und Haushaltseinkommen von Haushalten mit Kindern im Vorschulalter basieren.²³
- *Alter der Kinder:* Die Subventionsbeiträge hängen viertens vom Alter der Kinder ab. Kinder zwischen 3 und 18 Monaten erhalten pro Tag zusätzlich 30 Franken.
- *Subventionierung:* Auf Basis der Annahmen zu Anzahl Kindern, Alter, Betreuungsumfang und Einkommensverteilung nach Haushaltstyp wurde ein Beitragssystem entwickelt, dessen Gesamtkosten von den Subventionen gemäss B+A 1/2008 vom Januar 2008 ausgehen. Das Subventionierungsmodell beinhaltet neben den Subventionen an die Eltern Ausbildungsbeiträge an Kitas, welche qualifizierte Ausbildung betreiben. Die Kitas erhalten jährlich 800 Franken pro Betreuungsplatz. Pro auszubildende Person werden maximal 8'000 Franken pro Jahr vergütet.

Darstellung D 3.7 zeigt auf, welche Subventionen inklusive Administrationskosten die Stadt mit dem neuen Modell während der Pilotphase schätzungsweise aufwenden muss. Die Schätzung berücksichtigt die oben aufgeführten Faktoren.

²¹ Die Bedarfsschätzungen lehnen sich an die Angaben gemäss Bericht und Antrag über familien- und schulergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Luzern vom Januar 2008. Für die Kostenberechnungen des Pilotversuchs wurde jedoch mit einer etwas stärkeren Nachfrage bis 2012 gerechnet. Diese Anpassung basiert auf der Annahme, dass im Pilotversuch mehr Kinder Anspruch auf finanzielle Unterstützung erhalten, was die Nachfrage nach externen Betreuungsangeboten zusätzlich steigern dürfte.

²² Die Entwicklung der Nachfrage nach Tageseltern ist schwer einzuschätzen. Luzern verfügt momentan im Vergleich zu anderen Städten über ein geringes Angebot an Tageseltern. Bei den Angaben, welche in die Berechnung einfließen, handelt es sich um grobe Schätzungen (vgl. Darstellung D 3.7).

²³ Für die Kinder in Einelternhaushalten wurde ein Haushaltseinkommen angenommen, welches gemäss Staatssteuerstatistik (Veranlagungsstand September 2007) der Einkommensverteilung von unverheirateten Steuerpflichtigen mit mindestens einem Kind im Vorschulalter in Luzern entspricht. Für die Kinder in Zweielternhaushalten wurde die Einkommensverteilung verheirateter Steuerpflichtiger mit mindestens einem Kind im Vorschulalter in Luzern angewendet.

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

Jahr	Finanzbedarf gemäss B+A I/2008 inkl. Schulkinder bei Tageseltern und Spielgruppen in Mio. Fr.	Finanzbedarf gemäss B+A I/2008 exkl. Schulkinder bei Tageseltern und Spielgruppen in Mio. Fr.	Pilotversuch Subventionen und Administration in Mio. Fr. (Schätzung)*	Geschätzter Bundesbeitrag in Mio. Fr.	Finanzbedarf der Stadt Luzern in Mio. Fr.	Geschätzte Anzahl subventionierter Kinder gemäss B+A I/2008**	Geschätzte Anzahl Kinder mit Anspruch auf BG in Kitas/ bei Tageseltern im Pilotprojekt**
2008	2.630	2.302	2.702	0.120	2.582	230/50	
2009	3.974	3.567	3.545	0.818	2.728	409/70	444/70
2010	4.417	3.953	4.586	1.316	3.270	447/83	566/85
2011	4.682	4.210	4.994	0.200	4.795	447/85	620/100
2012	4.657	4.185	4.844	0.000	4.844	447/85	620/100
Total	20.360	18.216	20.672	2.453	18.219		

* Höhe der Subventionen für durchschnittlich 2.5 Tage Betreuung in einer Kita respektive 1 Tag pro Woche bei Tageseltern (nur vorschulpflichtige Kinder), wobei bei einem halben Betreuungstag mit der Hälfte gerechnet wurde. Der Betrag schliesst die Administrationskosten, die Sockelbeiträge für Ausbildungsaufwendungen sowie die Kosten der Verlängerung der geltenden Leistungsvereinbarungen bis März 2009 ein.

**Entsprechend den Vorgaben vom B+A I/2008 wurde für das Jahr 2012 keine weitere Zunahme des Betreuungsumfangs angenommen. Dies ist nicht unrealistisch, da sich die geplante Senkung des Eintrittsalters in den Kindergarten auch auf den Bedarf an vorschulischen Betreuungsplätzen auswirken wird.

Die Subventionsausgaben für die Jahre 2009 bis 2012 bewegen sich insgesamt im Rahmen, der mit dem Bericht und Antrag über die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Luzern vom 8. Januar 2008 bewilligt wurde. Im Jahre 2012 sind die geschätzten Ausgaben (unter Berücksichtigung des administrativen Aufwands) jedoch um knapp 0,7 Millionen Franken höher als gemäss bisherigem Modell vorgesehen. Allerdings profitieren von diesen Mitteln, wie in der Tabelle dargelegt, deutlich mehr Kinder als gemäss altem Modell. Was die Gesamtkosten angeht, bedeuten die Mehrausgaben im letzten Planjahr, dass die Basis für die Weiterführung ab 2013 entsprechend höher liegen wird. Wie in Abschnitt 3.1.6 dargelegt wurde, verfügt die Stadt Luzern aber weiterhin über Möglichkeiten, die Gesamtausgaben in diesem Bereich zu steuern.

3.2.2 MIT WELCHEM VERWALTUNGSaufWAND IST ZU RECHNEN?

Die Abwicklung der Betreuungsgutscheine macht in der Verwaltung neue administrative Abläufe notwendig. Diese können sich zwar am Prozess der Bemessung und Auszahlung der Prämienverbilligung in der Krankenversicherung anlehnen. Dennoch wird in der Einführungsphase mit einem erhöhten Aufwand zu rechnen sein: Es müssen neue administrative Prozesse entwickelt und umgesetzt werden. Dazu muss das EDV-System teilweise angepasst werden. Weiter müssen Kommunikationsmassnahmen für die Öffentlichkeit, die Kitas und die Tageselternvermittlungsstelle sowie die Eltern vorbereitet und realisiert werden. Es ist auch vorgesehen, die Kitas in der Einführungsphase gezielt zu beraten. Schliesslich soll der Pilotversuch begleitend evaluiert werden. Der Bund

wird sich an den administrativen Kosten, welche direkt im Zusammenhang mit dem Pilotversuch stehen, mit 30 Prozent beteiligen.

Wird von den Kosten, welche im Zusammenhang mit der Einführung des Pilotversuchs und der Evaluation stehen, abgesehen, so ist zu erwarten, dass der städtische Aufwand pro subventioniertes Betreuungsverhältnis im neuen Modell deutlich tiefer sein wird als im gegenwärtigen System.

3.2.3 WELCHE AUSWIRKUNGEN AUF DAS ANGEBOT SIND ZU ERWARTEN?

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

Umfang

Bisher waren die subventionierten Plätze beschränkt. Durch die Gutscheine steht allen Kindern eine Subvention zu. Dadurch gibt es potenziell mehr Kinder, deren Eltern sich eine Betreuung leisten können. Wir gehen davon aus, dass sich die Nachfrage nach Kitaplätzen in der Stadt Luzern von 21 Prozent im Jahr 2007 auf maximal 29 Prozent im Jahr 2012 entwickeln wird. In den städtischen Kitas werden gemäss B+A 1/2008 zu 45 Prozent auswärtige Kinder (ohne Subventionen) betreut. Ob eine gesteigerte Nachfrage primär zu einer Verdrängung auswärtiger Kinder führt oder ob die Nachfrageentwicklung vor allem zu einer Angebotserweiterung führt, kann gegenwärtig nicht beurteilt werden.

Struktur

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

Qualität

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

Die Beurteilung der Qualität der Kitas wurde bisher an den Kriterien für die Betriebsbewilligungen der Stadt Luzern gemessen. Diese Kriterien werden alle zwei Jahre vor Ort überprüft. Um die Qualität der Kitas zu sichern, wird eine systematische Quali-

tätskontrolle durch die Behörden notwendig sein. Beim Prozess der Einführung der Betreuungsgutscheine könnte sich herausstellen, dass dabei nicht nur Kriterien zur Strukturqualität der Kitas, sondern auch Kriterien pädagogischer Prozessqualität und pädagogischer Orientierungsqualität eine Rolle spielen könnten.²⁴ Werden neue Qualitätsdimensionen in diese Qualitätskontrolle aufgenommen, müssten zu deren Entwicklung und Überprüfung zusätzliche finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden. Zudem wird der Kompetenz der Eltern in der Beurteilung der Qualität der Kitas und der Tageseltern eine entscheidende Bedeutung für die Beurteilung von Erfolg oder Misserfolg des Versuchs zukommen.

3.2.4 WER GEWINNT UND WER VERLIERT?

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

D 3.8: ERWARTETE GEWINNENDE UND VERLIERENDE DER NEUERUNG

	Nachfragende (Eltern, Kinder)	Anbietende (Kitas, Tageseltern)
Gewinnende	<ul style="list-style-type: none"> - Berufstätige Eltern mit einem Erwerbsumsatz von über 100 Prozent respektive allein Erziehende, die bisher auf keinen subventionierten Kitaplatz zurückgreifen konnten, kommen nun in den Genuss der Unterstützung. - Kleinkinder erhalten eine höhere Subvention als Kinder über 18 Monaten. Eltern wird es dadurch erleichtert, einen externen Betreuungsplatz für ihr Kind in Anspruch zu nehmen. - Die Eltern erhalten durch die Gutscheine mehr Einflussmöglichkeiten auf das Angebot. - Externe Kinderbetreuung wird für mehr Eltern erschwinglich. Sie können ihre beruflichen Pläne und Ziele besser umsetzen (Vereinbarkeit von Beruf und Familie). 	<ul style="list-style-type: none"> - Bisher nicht von der Stadt subventionierte Kitas werden attraktiv für Eltern aller Einkommensklassen. - Da externe Kinderbetreuung für viele Eltern erschwinglicher wird, wird die Nachfrage nach Kita- und Tageselternplätzen ansteigen. - Kitas, welche qualifizierte Ausbildung betreiben, erhalten Ausbildungsbeiträge von jährlich 800 Fr. pro Betreuungsplatz.

²⁴ Pädagogische Prozessqualität: Dynamik des pädagogischen Geschehens, d.h. der Umgang mit dem Kind, entwicklungsangemessene und bildungsfördernde Anregungen für das Kind.

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

	Nachfragende (Eltern, Kinder)	Anbietende (Kitas, Tageseltern)
Verlierende	<ul style="list-style-type: none"> - Eltern, die nicht über 100 Prozent erwerbstätig sind, verlieren die Unterstützung. - Kinder bei Tageseltern, die eine Betreuungseinheit von weniger als einem Tag in Anspruch nehmen, verlieren die finanzielle Unterstützung. 	<ul style="list-style-type: none"> - Kitas, welche bisher eine Leistungsvereinbarung hatten, müssen sich im Wettbewerb mit den anderen Kitas und Tageseltern behaupten.

3.2.5 WELCHES IST DIE VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BEDEUTUNG DER NEUERUNG?

Die staatliche Förderung familienergänzender Kinderbetreuung ist nicht nur mit individuellen Vorteilen für Kinder und Eltern verbunden. Sie nützt gleichzeitig auch den Firmen und der Volkswirtschaft als Ganzes. Zu diesem Ergebnis kommt eine im Auftrag des Sozialdepartements der Stadt Zürich erstellte Untersuchung, die das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Kitas der Stadt Zürich ermittelt hat.²⁵ Es wurden die Kosten und der Nutzen für alle Beteiligten (Kinder in Tagesstätten, Eltern der betreuten Kinder, Steuerzahler und Firmen) soweit wie möglich quantifiziert und zusammengezählt. Gemäss der Studie bringt jeder für die familienexterne Kinderbetreuung eingesetzte Franken der Gesellschaft drei bis vier Franken zurück, was auf einen grossen volkswirtschaftlichen Nutzen der Kitas hindeutet.

Der volkswirtschaftliche Nutzen der Investitionen in Kitas setzt sich aus mehreren Elementen zusammen.²⁶ Die Eltern profitieren von einem höheren Einkommen (verbesserte Möglichkeit für eine zusätzliche Erwerbstätigkeit, langfristig besserer Lohn), von einer besseren sozialen Sicherung (Altersvorsorge), von verbesserten Arbeitsmarktchancen und einer höheren gesellschaftlichen Integration. Die Arbeitgeber finden eher Arbeitskräfte (bessere Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte, Sicherung des unternehmens-eigenen Wissens, wenn der Ausstieg während der Familienphase vermieden wird). Die öffentliche Hand profitiert von zusätzlichen Steuereinnahmen (durch erhöhte Einkommen der Eltern und Einkommen der in den Kitas Beschäftigten) und gesparten öffentlichen Ausgaben (z.B. Sozialhilfe). Die Kinder bekommen zusätzliche Kontakte und Lernmöglichkeiten (bessere Integration und Sozialisation, verbesserte schulische Leistungen und Integration, verbesserte Entwicklung der sprachlichen und kognitiven Fähigkeiten). Gemäss der Studie führen die Investitionen in die Kitas zu einer Erhöhung der Attraktivität einer Stadt als Wirtschafts- und Lebensraum. Eine von der Universität Bielefeld veröffentlichte Untersuchung zu den volkswirtschaftlichen Effekten von Kitas kommt zu ähnlichen Ergebnissen.²⁷ Aus beiden Studien geht hervor, dass die familienergänzende Kinderbetreuung einen volkswirtschaftlichen Nutzen mit sich bringt und sich fiskalisch für den Staat auszahlt.

²⁵ Kucera Müller, Karin; Bauer, Tobias (2001): Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten. Sozialdepartement der Stadt Zürich, Zürich.

²⁶ Ausführung in Anlehnung an: Vorlage Kanton Basel-Landschaft (Vernehmlassungsentwurf RRB vom 23. Oktober 2007).

²⁷ Bock-Formulla, Kathrin: Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten, Gutachten im Auftrag der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Bielefeld 2002.

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

3.3 WEITERES VORGEHEN

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

- dass das Gutscheinmodell sowohl das Einkommen wie das Erwerbsspensum berücksichtigen soll,
- dass sowohl Kitas wie Tageseltern in den Pilotversuch einbezogen werden sollen,
- dass der Pilotversuch Kinder des ganzen Gebiets der Stadt Luzern, ab 2010 einschliesslich des Gebiets der heutigen Gemeinde Littau einbeziehen soll,
- dass die Gutscheine bei Anbietern der Kitas der Stadt Luzern und der Gemeinden der Agglomeration Luzern, welche Mitglieder des Netzwerkvereins Luzern plus sind, sowie bei der von der Stadt Luzern anerkannten Tageselternvermittlungsstelle eingelöst werden können,
- dass den Eltern ein monetärer, nicht handelbarer, zweckbestimmter Gutschein mit beschränkter Nutzungsdauer zugesprochen werden soll,
- dass ein Vollzugskonzept vorzuziehen ist, dass die Auszahlung des Gutscheins direkt an die Eltern vorsieht, sodass die Kita und die Tageseltern nur mit diesen abrechnen müssen,
- dass die Kitas auch Beiträge an die Ausbildung von Lernenden erhalten,
- dass Kinder bis 18 Monate eine grössere Subvention erhalten als Kinder über 18 Monate,
- dass ein Beitragssystem gewählt werden kann, welches die vom Stadtrat bereits vorgesehenen Mittel für die familienexterne Kinderbetreuung breiter verteilt und bis Ende 2012 die öffentliche Hand voraussichtlich nicht zusätzlich belasten wird.

Wir sind daher der Ansicht, dass der Stadtrat nun genügend konzeptionelle Informationen besitzt, um definitiv zu entscheiden, ob die Stadt Luzern den Pilotversuch Betreuungsgutscheine durchführen soll. Es ist nun also wichtig, dass die notwendigen politischen Entscheidungen rasch gefällt werden.

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

3.3.1 KLÄRUNG WEITERER OFFENER FRAGEN

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

- In den städtischen Kitas sind nicht nur Kinder aus dem Stadtgebiet. Durch die Einführung des Gutscheinsystems besteht die Möglichkeit, dass auswärtige Kinder aus den städtischen Kitas verdrängt werden. Dies bedeutet, dass die Einführung von Betreuungsgutscheinen nachteilige Effekte für Eltern aus der Agglomeration Luzern haben kann. Es ist zu klären, ob sich in den Agglomerationsgemeinden Massnahmen aufdrängen.
- Es sind noch verschiedene verwaltungsrechtliche Verfahrensfragen bezüglich der Umstellung auf ein neues Vollzugsmodell im Rahmen einer Verordnung im Detail zu klären.²⁸
- Mit der Einführung von Betreuungsgutscheinen wird in Zukunft die Qualitätssicherung verstärkt über das Bewilligungsverfahren und die Kontrolle der Stadt stattfinden. Inhalt und Form der Qualitätskontrolle gilt es noch zu definieren. Dabei ist zu beachten, ob zur Strukturqualität auch Merkmale pädagogischer Prozess- und/ oder pädagogischer Orientierungsqualität Relevanz haben könnten.
- Die Kinder aus Littau werden ab 2010 ebenfalls anspruchsberechtigt. Der Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung in Littau ist weitgehend unbekannt. Auch fehlen der Stadt die Grundlagen, um die Entwicklung dieses Bedarfs zuverlässig zu schätzen. Dies bedeutet ein finanzielles Risiko für die Stadt. Aus diesem Grund sollen die Auswirkungen der Fusion mit Littau auf den Pilotversuch noch genauer abgeklärt werden.

3.3.2 ERARBEITUNG EINES INFORMATIONSKONZEPTS

Die Eltern werden ihre Funktion als Nachfragende von familienexterner Betreuung nur kompetent wahrnehmen können, wenn sie die Qualität unterschiedlicher Angebote differenziert beurteilen können. Da diese Kompetenzen bereits vor Beginn des Pilotversuchs zur Verfügung stehen sollen, müssen die entsprechenden Informationsmassnahmen umgehend eingeleitet werden. Denkbar ist, dass den Eltern gezielt Informationsunterlagen zugestellt werden, welche zum Beispiel eine Checkliste für die Beurteilung einer familienexternen Betreuungseinrichtung enthalten. Eine andere Möglichkeit wäre es, über die Mütterberatung an die Eltern zu gelangen. Zweckmässig wäre es sicher auch, gezielte Medienarbeit zu lancieren.

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

²⁸ Unter anderem ist noch zu klären, wie der Umgang mit Personen gehandhabt wird, die infolge schwerer Krankheit oder Invaliderität ihre Kinder nicht vollumfänglich selbstständig betreuen können. Auch sind die Details der administrativen Abwicklung noch offen.

3.3.3 VORBEREITUNG DER EVALUATION

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

- Bewährt sich das gewählte Vollzugskonzept? Wie gross ist der Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit der Einführung von Betreuungsgutscheinen?
- Wie reagieren die Arbeitgeber, welche bisher für ihre Mitarbeitenden Betreuungsplätze finanziert haben, auf die Betreuungsgutscheine?
- Wie entwickeln sich die Vollkosten der familienexternen Kinderbetreuung?
- Wie reagieren die Anbieter von Kitaplätzen und Plätzen bei Tageseltern auf die Betreuungsgutscheine und auf die Bedürfnisse der Eltern? Welchen Einfluss hat das neue Modell auf die Situation und insbesondere auf den Lohn der Angestellten der Kitas?
- Welchen Einfluss haben die Betreuungsgutscheine auf die Qualität der Betreuung (Strukturqualität, Prozessqualität)?
- Wie wird das System von den Eltern beurteilt?
- Wie entwickeln sich die Nachfrage und das Angebot nach Betreuungsplätzen?
- Wie entwickelt sich der Finanzbedarf für die Stadt Luzern?
- Welche volkswirtschaftlichen Auswirkungen hat die Einführung von Betreuungsgutscheinen?

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

IMPRESSUM

WEITERE INFORMATIONEN

INTERFACE

Institut für Politikstudien

Seidenhofstr. 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 (0)41 226 04 26

Fax +41 (0)41 226 04 36

www.interface-politikstudien.ch

PROJEKTREFERENZ

Luzern, 30. Juni 2008

Projektnummer: 07-32