



Betreuungsgutscheine – Pilotversuch in der Stadt Luzern

Von **Andreas Balthasar, Ruth Feller-Länzlinger, Ruedi Meier**

Die familienexterne Kinderbetreuung ermöglicht Kindern nicht nur wichtige Lernerlebnisse, sie erleichtert es den Eltern auch, berufstätig zu sein. Aus diesem Grund unterstützen insbesondere Städte und grössere Gemeinden Kinderkrippen und Tageselternvermittlungstellen finanziell. Die heute vorherrschende Objektfinanzierung hat jedoch unter anderem den Nachteil, dass nur jene Erziehungsberechtigten von den Subventionen profitieren, welche das Glück haben, einen Betreuungsplatz in einer Institution mit Leistungsvertrag zu erhalten. Mit dem Pilotversuch Betreuungsgutscheine möchte die Stadt Luzern dies ändern. Ab dem 1. April 2009 werden erstmals Gutscheine zur Finanzierung der Ausgaben betreffend die familienexterne Betreuung der Vorschulkinder an Eltern ausbezahlt. Der vorliegende Artikel beschreibt die Ausgestaltung des Versuchs und skizziert die laufende Umsetzung.

Hintergrund

Luzern will eine kinder-, jugend- und familienfreundliche Stadt sein. Dies ist einer der zentralen Leitsätze der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, welche der Stadtrat im Januar 2006 verabschiedet hat. Der Leitsatz ist auch das Fundament eines sich in den letzten Jahren verstärkenden Engagements der Stadt zugunsten von Kinderkrippen und Tageseltern. Stadtrat und Stadtparlament gehen davon aus, dass Kinderkrippen und Tageseltern Kleinkindern in einer im privaten und öffentlichen Raum oft kinderarmen Welt eine inspirierende Umgebung ermöglichen. Kinderkrippen und Tageseltern bieten den Kindern entsprechend ihren Interessen, Fragen und Fähigkeiten neue Herausforderungen und die Möglichkeit, sich weiterzuentwickeln¹. Gleichzeitig tragen sie dazu bei, dass Eltern ihre familiären und beruflichen Verpflichtungen in Übereinstimmung bringen können.

Da das bisherige Finanzierungssystem auf relativ aufwändigen Verhandlungen mit ausgewählten Betreuungsinstitutionen beruhte, suchte die Stadt nach einem neuen Finanzierungssystem. Das Interesse am Konzept der Betreuungsgutscheine war geweckt, zumal der Bund mehr oder weniger zeitgleich das Impulsprogramm zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung so anpasste, dass auch Pilotprojekte zur Einführung von Betreuungsgutscheinen vom Bund unterstützt werden konnten. Luzern lanciert nun als erste Stadt in der Schweiz ein solches Pilotprojekt und nimmt damit eine Vorreiterrolle für andere Gemeinden und Kantone ein.

- Rechtsungleichheit zwischen den Eltern beseitigen: Im bisherigen Subventionierungssystem profitieren nur jene Erziehungsberechtigten von der Unterstützung durch die Stadt, die das Glück haben, einen Betreuungsplatz in einer Kita mit Leistungsvertrag zu erhalten. Erziehungsberechtigte in denselben wirtschaftlichen Verhältnissen, die ihr Kind in einer Kita ohne Leistungsvertrag betreuen lassen, müssen die ganzen Kosten selber tragen. Dies führt zu einer Rechtsungleichheit.

- Stärkung der Einflussmöglichkeiten von Eltern: Im heutigen System können die Erziehungsberechtigten kaum Einfluss nehmen auf das Angebot der Kindertagesstätte (Kitas) mit Leistungsvertrag, weil die Leistungen zwischen Kitas und Stadt ohne Einbezug der Erziehungsberechtigten vereinbart werden. Dies soll sich ändern. Die Eltern sollen ihre Präferenzen und ihre Anliegen in die Auswahl eines Krippenplatzes einfließen lassen können. Sie sollen nicht darauf Rücksicht nehmen müssen, ob es sich um einen subventionierten oder um einen nicht subventionierten Platz handelt. Sämtliche Anbieter stehen fortan unter gleichen Bedingungen in einem Wettbewerb.²

- Vereinfachung der Administration: Die Aushandlung von Leistungsaufträgen zwischen den Kinderkrippen und der öffentlichen Hand war in der Vergangenheit ein verhältnismässig aufwändiger Prozess. Er verlangte von der Verwaltung vertiefte Kenntnisse der spezifischen wirtschaftlichen Gegebenheiten der beauftragten Institutionen. Mit den Leistungsvereinbarungen nahm die Stadt nicht nur Einfluss auf die wirtschaftliche Situation der Kinderkrippen und Tageseltern, sie übernahm auch eine gewisse Mitverantwortung im Hinblick auf deren Zukunft. Mit dem Übergang zum System der Betreuungsgutscheine strebt die Stadt eine Klärung der Rollen der Akteure in der vorschulischen Kinderbetreuung an, welche die Administration entlastet.³

Diese Zielsetzungen können grundsätzlich in verschiedenen Gutscheinemodellen realisiert werden. Der Stadtrat von Luzern hat sich für ein Modell entschieden, welches insbesondere die Vereinbarkeit von Familie und Beruf fördert. Dies bedeutet, dass die Ausgabe der Gutscheine nicht nur an das Einkommen sondern auch an den Umfang der Berufstätigkeit der Eltern geknüpft wird.⁴

Wer hat Anspruch auf Betreuungsgutscheine?

Grundsätzlich sollen ab 1. April 2009 alle Erziehungsberechtigten mit Wohnsitz in der Stadt Luzern mit Kindern im Vorschulalter ab dem vollendeten dritten Lebensmonat bis zum Kindergarteneintritt bezugsberechtigt sein. Voraussetzung ist, dass sie die Anspruchskriterien erfüllen. Bedingung für die Bezugsberechtigung ist in jedem Fall, dass die Erziehungsberechtigten über einen anerkannten Betreuungsplatz für ihr Kind/ihre Kinder in der Stadt Luzern oder in der Agglomeration verfügen 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 massgebenden Einkommen von unter 100'000 Franken (beziehungsweise unter 124'000 Franken bei Kindern unter 18 Monaten) einen Betreuungsgutschein. Schliesslich werden nur dann Betreuungsgutscheine ausgestellt, wenn das Erwerbsspensum bei allein Erziehenden 20 oder mehr Prozent und bei Paaren 120 oder mehr Prozent beträgt.

Welche Anforderungen müssen die Anbietenden erfüllen?

Die Gutscheine können einerseits bei allen Kitas der Stadt Luzern sowie der Gemeinden der Agglomeration Luzern mit einer Betriebsbewilligung der Vormundschaftsbehörde, abgestützt auf den Qualitätsstandards des Sozialvorsteher-Verbands Kanton Luzern (SVL), eingelöst ▶



werden. Andererseits können die Gutscheine auch bei einer von der Stadt Luzern anerkannten Tageselternvermittlungsstelle angerechnet werden.⁵

Die Betreuungsinstitutionen, welche beim Pilotversuch mitmachen wollen, müssen sich dabei verpflichten, Eltern aus der Stadt Luzern gegenüber Eltern aus anderen Gemeinden über ihr Tarifsysteem nicht zu benachteiligen. Zudem müssen sie sich an der Evaluation des Pilotversuchs beteiligen.

Wie hoch sind die Betreuungsgutscheine ?

Die Subvention richtet sich nach dem Erwerbsspensum und nach dem massgebenden Einkommen.⁶ Die Gutscheine decken die Elternbeiträge der Kindertagesstätten/Tageseltern in keinem Fall vollumfänglich. Ein minimaler Elternbeitrag von 15 Franken pro Tag muss nur dann nicht geleistet werden, wenn eine Familie von der Sozialhilfe unterstützt wird. Die Festlegung eines minimalen Elternbeitrags geschieht vor dem Hintergrund, dass familienexterne Betreuung finanziell nicht günstiger sein soll als die Betreuung der Kinder zu Hause.

Das Luzerner Modell unterstützt Kindertagesstätten, welche qualifiziertes Betreuungspersonal ausbilden, gezielt zusätzlich, indem Ausbildungsbeiträge ausgerichtet werden. Damit, sowie mit der speziellen Unterstützung von Babyplätzen wird spezifischen Anliegen der Kitas Rechnung getragen.

Qualitätssicherung

Die Diskussionen rund um die Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern waren auch von Befürchtungen möglicher negativer Auswirkungen auf die Qualität geprägt. Grundsätzlich tangieren Betreuungsgutscheine die Qualität der Betreuungseinrichtungen in Luzern aber nicht. Die in Luzern geltenden Qualitätsvorschriften für die Betreuung von Kindern werden mit dem Pilotversuch nicht geändert. Sie basieren auf den Qualitätsstandards des Sozialvorsteher-Verbandes des Kantons Luzern, die sich ihrerseits an den Vorgaben des Schweizerischen Krippenverbandes orientieren. Rechtliche Grundlage dafür bildet die Verordnung des Bundes über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO).⁷

Zur Prüfung der Einhaltung der geltenden Qualitätsstandards wird die Stadt Luzern ihre Ressourcen zur Beaufsichtigung der Kitas und der Tageseltern ausbauen. Bisher hat die Verantwortliche der Stadt Luzern die Möglichkeit gehabt, die Kitas und Tageseltern innerhalb von zwei Jahren einmal zu besuchen. Neu wurden die entsprechenden Ressourcen so angepasst, dass jährliche Besuche möglich sein werden. Dieser Schritt wird auch von den Kitas und Tageseltern begrüsst.

Darüber hinaus hat die Stadt Luzern mit der Vorbereitung des Pilotversuchs eine Arbeitsgruppe Qualität eingesetzt, in welcher nicht nur die Verantwortlichen für die Aufsicht und die Bewilligung der Stadt Luzern, sondern auch Vertretungen der Kitas, der Tageselternvermittlungsstelle sowie der Fachstelle Gesellschaftsfragen des Kantons Luzern mitwirken. Diese Arbeitsgruppe hat unter anderem den Auftrag, einen Qualitätsdialog mit den Kitas und der Tageselternvermittlungsstelle in der Stadt Luzern anzustossen.

Ziel dieses Dialogs ist es, den Erfahrungsaustausch mit den Beteiligten über pädagogische Prozess- und Orientierungsqualität zu pflegen und gemeinsam mögliche Massnahmen zur Unterstützung der Qualitätsentwicklung in den Angeboten zu planen und umzusetzen. Im Verlauf des Pilotprojekts sollen auf der Grundlage des Erfahrungsaustauschs mit den Kitas und der Tageselternvermittlungsstelle auch Vorschläge zur Anpassung der Rahmenbedingungen der Stadt Luzern bezüglich Qualitätssicherung erarbeitet werden.

Evaluation des Pilotversuchs

Das Pilotprojekt wird eingehend evaluiert. Die Evaluation hat einerseits zum Ziel, eine fortlaufende Verbesserung des Pilotprojekts zu garantieren sowie die Qualitätssicherung und -entwicklung voranzutreiben. Andererseits soll aber auch die Wirksamkeit des Systems von Betreuungsgutscheinen im Hinblick auf die übergeordneten Ziele, zum Beispiel die Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie oder die elterngerechtere Ausgestaltung des Betreuungsangebots, untersucht werden. Ein wichtiges Element der Evaluation ist auch die fortlaufende Beobachtung der Qualität der Dienstleistungen der Kitas und Tageseltern.

Das Pilotprojekt startet am 1. April 2009, dauert bis Ende 2012 und wird vom Bund zwischen dem 1. April 2009 und dem 31. Januar 2011 unterstützt. ■

1. Simoni, Heidi (2008): Kinder bilden sich – Krippen und Familien begleiten sie. Präsentation an der Herbsttagung SAGW 20./21. November 2008, Bern.
2. Balthasar, Andreas; Binder, Hans-Martin; Götsch Neukom, Regula (2005): Kinderbetreuungsgutscheine. Diskussionspapier zuhanden der Zentralstelle für Familienfragen, Luzern.
3. Balthasar, Andreas; Feller-Länzlinger, Ruth (2007): Pilotprojekt Kinderbetreuungsgutscheine in der Stadt Luzern. Vorschlag für den Luzerner Stadtrat, Luzern. (unveröffentlicht)
4. Vgl. Balthasar, Andreas; Feller-Länzlinger, Ruth; Müller, Franziska (2008): Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern. Konzeptionelle Grundlagen. Bericht zuhanden des Luzerner Stadtrats, Luzern.
5. Wie bei den Kitas wird auch bei den Tageseltern die Einlösung von Gutscheinen erst möglich ab einem Betreuungsumfang von einem Tag respektive elf Stunden.
6. Dieses setzt sich zusammen aus dem steuerbaren Einkommen und 5 Prozent des steuerbaren Vermögens sofern es 300'000 Franken übersteigt.
7. Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO) Art. 1.

LITERATUR

- Feller-Länzlinger, Ruth; Balthasar, Andreas (2009): Betreuungsgutscheine - Pilotversuch in der Stadt Luzern, in: Soziale Sicherheit/CHSS 1/2009, S. 46-51.
- Balthasar, Andreas; Feller-Länzlinger, Ruth; Müller, Franziska (2008): Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern. Konzeptionelle Grundlagen. Bericht zuhanden des Luzerner Stadtrats, Luzern.
- Balthasar, Andreas; Binder, Hans-Martin; Götsch Neukom, Regula (2005): Kinderbetreuungsgutscheine. Diskussionspapier zuhanden der Zentralstelle für Familienfragen, Luzern.
- Hilgers, Andrea; Kastner, Jens; Strehmel, Petra (2007): Die Lage in den Kitas im Jahr 2006. Band I: Endbericht, Hamburg, S. 228.
- Simoni, Heidi (2008): Kinder bilden sich – Krippen und Familien begleiten sie. Präsentation an der Herbsttagung SAGW 20./21. November 2008, Bern.
- Stadt Luzern (2008): Bericht und Antrag an den Grossen Stadtrat von Luzern vom 9. Januar 2008 (StB 34). Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Luzern.
- Zurfluh, Rahel (2008): Möglichkeiten und Grenzen der Subjektfinanzierung mit Betreuungsgutscheinen, CHSS 4/2008.

KONTAKT

- Andreas Balthasar**, PD Dr. rer. pol., Institutsleiter von Interface Institut für Politikstudien, Luzern.
E-mail-Mail: balthasar@interface-politikstudien.ch
- Ruth Feller-Länzlinger**, lic. phil. I, Leiterin des Bereichs Bildung und Familie von Interface Institut für Politikstudien, Luzern. E-Mail: feller@interface-politikstudien.ch
- Ruedi Meier**, lic. phil. I, Stadtrat/Sozialdirektor Stadt Luzern, E-Mail: SOD@stadtluzern.ch