

Evaluation des Pilotprojekts Betreuungsgutscheine  
für die familienergänzende Kinderbetreuung in der  
Stadt Luzern

Evaluationsbericht 2011

Luzern, den 1. September 2011

Franziska Müller (Projektleitung Evaluation)  
mueller@interface-politikstudien.ch

Olivier Dolder (Projektmitarbeit)  
dolder@interface-politikstudien.ch

Mirjam Bürgi (Projektmitarbeit)  
buergi@interface-politikstudien.ch

## INHALTSVERZEICHNIS

---

KURZZUSAMMENFASSUNG	4
I EINLEITUNG	6
1.1 Das Pilotprojekt Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern	6
1.2 Rolle von Interface Politikstudien	7
2 EVALUATIONSZWECK UND METHODISCHES VORGEHEN	9
2.1 Zweck der Evaluation	9
2.2 Methodisches Vorgehen	10
3 EVALUATION DER UMSETZUNG	13
3.1 Bewährt sich das Subventionierungsmodell?	13
3.2 Bewährt sich das Vollzugskonzept?	17
3.3 Welche Folgen hat der Systemwechsel für die städtische Qualitätsentwicklung/ -sicherung?	22
3.4 Wie entwickeln sich die Kosten für die Stadt Luzern?	24
4 WIRKUNGEN AUF DAS ANGEBOT	29
4.1 Wie entwickelte sich die Anzahl Plätze?	29
4.2 Wie entwickelten sich die Vollkosten pro Betreuungsplatz?	31
4.3 Wie verändert sich die Angebotsstruktur?	32
4.4 Wie verändert sich die Qualität des Angebots?	37
4.5 Wie entwickelt sich die Situation des Personals in Kitas?	42
4.6 Welche Veränderungen erfahren die Trägerschaften?	45
4.7 Wie reagieren die Arbeitgeber auf die Einführung der Betreuungsgutscheine?	45
4.8 Wie wird die Betreuungslandschaft in der Zentralschweiz beeinflusst?	46
5 WIRKUNGEN AUF DIE NACHFRAGE	47
5.1 Wie entwickelt sich die Nachfrage?	47
5.2 Veränderte sich das Nachfrageverhalten der Eltern?	51
6 GESAMTGESELLSCHAFTLICHE WIRKUNGEN	54
6.1 Welchen Nutzen bringen die Betreuungsgutscheine den Familien?	54
6.2 Welchen Nutzen bringen die Betreuungsgutscheine der Stadt Luzern?	60
6.3 Wie entwickelt sich die politische Akzeptanz über den Zeitraum des Pilotprojekts?	64

7	ERFAHRUNGEN AUS HORW UND HOCHDORF	66
7.1	Pilotprojekt Horw	66
7.2	Pilotprojekt Hochdorf	68
8	ZUSAMMENFASSENDES FAZIT	72
ANHANG		77
IMPRESSUM		92

## KURZZUSAMMENFASSUNG

---

Die Stadt Luzern startete am 1. April 2009 das Pilotprojekt Betreuungsgutscheine für die familienergänzende Kinderbetreuung. Der Pilotversuch ist auf vier Jahre befristet, kostete Bund und Stadt Luzern gemeinsam bisher rund 6,95 Millionen Franken und dauert noch bis Ende 2012. Im vorliegenden Bericht werden die Ergebnisse der Evaluation zusammengefasst. Sie basieren auf schriftlichen Befragungen von Eltern und Kitas vor und zwei Jahre nach Einführung der Betreuungsgutscheine, Gesprächen mit diversen Projektbeteiligten (Kitas, Tageselternvermittlung), Rückmeldungen von Vertreter/-innen der Politik, Selbstevaluationen des Projektteams, projektrelevanten Dokumenten (Konzeptpapiere, Formulare, Statusberichte, Protokolle) sowie statistischen Angaben (Monitoring-Daten, Finanzdaten, Steuerdaten).

Hat sich das Modell „Betreuungsgutscheine“ bewährt?

Die Betreuungsgutscheine haben bei den mit der Umsetzung betrauten Mitarbeitenden der Stadt Luzern, den beteiligten Kitas, der Tageselternvermittlung, den Eltern wie auch bei Vertreter/-innen der Politik eine hohe Akzeptanz erreicht. Trotz einzelner Kritikpunkte wird das neue Subventionsmodell überwiegend als faire und praktikable Lösung zur finanziellen Unterstützung von Eltern mit Kindern in ausserfamiliärer Betreuung erachtet. Das Modell hat sich aus der Sicht der überwiegenden Mehrheit der Beteiligten und der Betroffenen bewährt.

Wie ist die Umsetzung zu beurteilen?

Die Abwicklung der Betreuungsgutscheine hat sich sowohl bei der Verwaltung der Stadt Luzern als auch bei den Eltern, den Kitas und der Tageseltern-Vermittlung gut eingespielt. Die Eltern bewältigen das Anmeldeverfahren und die finanzielle Abwicklung zumeist problemlos. Bedenken der Kitas, dass Eltern die finanziellen Mittel zweckentfremden oder dass der administrative Aufwand erhöht wird, konnten nicht bestätigt werden. Als sehr wichtig hat sich die Haltung der Stadt erwiesen, die Betreuungseinrichtungen sowie die Eltern in einem partizipativen Prozess auf die Umstellung vorzubereiten und Hand für flexible Übergangslösungen zu bieten.

Wie haben sich die Kosten der Verwaltung entwickelt?

Der Verwaltungsaufwand der Subventionierung mit Betreuungsgutscheinen kann als bescheidener eingeschätzt werden, als wenn Leistungsvereinbarungen mit vielen verschiedenen Betreuungsinstitutionen (auch über die Gemeindegrenze hinweg) bewirtschaftet werden müssten. Allerdings erfordert die Marktöffnung eine Stärkung der städtischen Qualitätsentwicklung und Qualitätskontrolle, was mit zusätzlichen administrativen Kosten verbunden ist. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass für die Stadt Luzern mit den Betreuungsgutscheinen eine effiziente administrative Lösung zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung umgesetzt wird.

Welches sind die Wirkungen des Modells auf das Betreuungsangebot und dessen Nachfrage?

Für die Eltern von Kindern im Vorschulalter stehen heute in und um Luzern genügend bezahlbare Betreuungsplätze zur Verfügung. In der Stadt Luzern wurde das Angebot in

den letzten zwei Jahren um 60 Prozent gesteigert. Hinzu kommen die Betreuungsplätze bei Tageseltern sowie in Kitas in der Umgebung von Luzern, welche ebenfalls subventionsberechtigt sind. Wartelisten in den Kitas sind verschwunden. Der Angebotsausbau ist zwar nicht allein auf die Einführung der Betreuungsgutscheine zurückzuführen. Das Modell leistet dazu aber einen wesentlichen Beitrag. Die Tatsache nämlich, dass das Potenzial an möglichen Kundinnen und Kunden in Gemeinden mit einem Gutscheinformodell für alle Betreuungseinrichtungen gleich gross ist, stellt einen Anreiz zur Eröffnung und zum Ausbau neuer Kindertagsstätten dar.

Die Anzahl Kinder mit Betreuungsgutscheinen hat im Laufe der letzten zwei Jahre stetig zugenommen. 640 Kinder erhalten Mitte 2011 einen Betreuungsgutschein. Die Betreuungsgutscheine stärken die Eigenverantwortung und den Einfluss der Eltern. Auf Seite der Anbietenden sind erst wenige sichtbare Reaktionen auf den verstärkten Wettbewerb erfolgt. Vereinzelt haben die Kitas ihr Angebot etwas flexibilisiert, eine wesentliche Zunahme der Angebotsvielfalt kann nach zwei Jahren jedoch nicht festgestellt werden.

Wie ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis für die Eltern und für die Stadt Luzern zu beurteilen?

Die Investition in die familienergänzende Kinderbetreuung fördert die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Mehr als die Hälfte der unterstützten Eltern müssten ihre Erwerbstätigkeit ohne Betreuungsgutscheine reduzieren. Die Evaluation zeigt, dass sich die Betreuungsgutscheine für die Eltern auch in finanzieller Hinsicht lohnen.

Unter Einbezug einer längerfristigen Optik ist auch für die Stadt Luzern insgesamt von einem positiven Kosten-Nutzen-Verhältnis auszugehen. Dabei zahlt sich die Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung vor allem im Falle von Familien mit tiefem Einkommen aus, wenn dadurch verhindert werden kann, dass eine Familie ansonsten auf Sozialhilfe angewiesen wäre. Weniger stark ins Gewicht fallen dagegen bisher die zusätzlichen Steuern, welche der Stadt zugute kommen, weil die Eltern das Erwerbssumme dank dem breiten Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung erhöhen konnten.

## I EINLEITUNG

---

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. Gleichzeitig möchte man die Vereinbarkeit von Familie und Beruf weiter fördern. Vor diesem Hintergrund hat der Grosse Stadtrat im Januar 2008 dem Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung zugestimmt.<sup>1</sup> Da das bisherige Finanzierungssystem auf relativ aufwändigen Verhandlungen mit ausgewählten Betreuungsinstitutionen beruhte, suchte die Stadt nach einem neuen Finanzierungssystem. Gleichzeitig hat der Bund das Impulsprogramm zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung so angepasst, dass auch Pilotprojekte zur Einführung von Betreuungsgutscheinen vom Bund unterstützt werden können. Damit war die Grundlage für das Pilotprojekt geschaffen. Im Oktober 2008 nahm der Grosse Stadtrat den Bericht über die Ausgestaltung der Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern zur Kenntnis.<sup>2</sup>

### 1.1 DAS PILOTPROJEKT BETREUUNGSGUTSCHEINE IN DER STADT LUZERN

---

Am 1. April 2009 startete das Pilotprojekt Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern. Ein Betreuungsgutschein ist eine finanzielle Unterstützung für die Betreuung von Kindern im Vorschulalter. Eltern, welche in der Stadt Luzern Wohnsitz haben und ihre Kinder in einer der beim Pilotprojekt zugelassenen Kindertagesstätten der Stadt Luzern und Agglomeration oder durch Tageseltern betreuen lassen, können Betreuungsgutscheine für die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter beziehen.<sup>3</sup> Die Höhe der finanziellen Unterstützung ist abhängig vom steuerbaren Einkommen und Erwerbsspensum.

Vor dem Start des Pilotprojekts wurden in der Stadt Luzern fünf Kindertagesstätten (Kita) sowie die Tageselternvermittlungsstelle (TEV) durch die öffentliche Hand auf der Basis von Leistungsverträgen (Objektfinanzierung) unterstützt. So profitierten nur jene Eltern von den Subventionen, welche das Glück hatten, einen Betreuungsplatz in einer Kita mit Leistungsvertrag oder bei der Tageselternvermittlungsstelle zu erhalten.

Die wichtigsten Ziele, welche die Stadt mit dem Systemwechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung mittels Betreuungsgutscheinen verfolgt, sind:

- Wiederherstellung der Rechtsgleichheit: Alle Erziehungsberechtigten mit Wohnsitz in der Stadt Luzern sollen in Abhängigkeit von Einkommen und Berufstätigkeit im

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Stadt Luzern (2008): Bericht an den Grossen Stadtrat von Luzern vom 20. August 2008 (StB 759). Pilotprojekt Betreuungsgutscheine für Kinder im Vorschulalter.

<sup>3</sup> Bei den Tageseltern werden die Betreuungsgutscheine auch an Kinder im Schulalter abgegeben.

gleichen Umfang von der Unterstützung der öffentlichen Hand bei der familienergänzenden Kinderbetreuung profitieren.

- Umsetzung der familienpolitischen Leitsätze des Stadtrates: Die Leitsätze der städtischen Kinder-, Jugend- und Familienpolitik betreffend Existenzsicherung von Familien und Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sollen umgesetzt werden.

Der Pilotversuch ist auf vier Jahre befristet und dauert bis Ende 2012. Luzern nimmt damit eine Vorreiterrolle für andere Gemeinden und Kantone ein.

## 1.2 ROLLE VON INTERFACE POLITIKSTUDIEN

---

Beim Luzerner Pilotprojekt handelt es sich schweizweit um das erste Vorhaben, welches die Idee der „Betreuungsgutscheine“ in der Praxis erprobt. Interface Politikstudien hat dieses Vorhaben von Beginn an begleitet. Die Mitarbeitenden von Interface waren in verschiedenen Rollen in das Pilotprojekt involviert:

- Interface war massgebend an der Erarbeitung der konzeptionellen Grundlagen für das Pilotprojekt beteiligt. Dazu gehörten die Entwicklung verschiedener Subventionierungsmodelle sowie die Berechnung von Finanzierungsvarianten.<sup>4</sup>
- Interface unterstützt die Projektverantwortlichen der Stadt Luzern bei der Umsetzung des Projekts. Dazu gehörte zu Beginn vor allem die Mitarbeit bei der Erstellung verschiedener Formulare und Instrumente. Weiter übernahm Interface an verschiedenen Sitzungen und Informationsveranstaltungen die Rolle der Moderation. Eine Mitarbeiterin von Interface ist zudem in den Ausbauprozess der städtischen Qualitätssicherung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung involviert.
- Schliesslich evaluiert Interface das Pilotprojekt.

Die Beteiligung von Interface am Pilotprojekt auf mehreren Ebenen bietet Vor- und Nachteile. Die enge Einbindung der Evaluation in den Pilotversuch gibt den Evaluationsverantwortlichen erstens ohne Zusatzaufwand für die Programmverantwortlichen Einblick in die zentralen Herausforderungen des Pilotversuchs.<sup>5</sup> Die Evaluierenden sind immer auf dem Laufenden darüber, welche Entscheidungen anstehen und welche Handlungsoptionen diskutiert und welche Lösungen gewählt wurden. Auf diese Weise sollte kein Faktor, der die Wirkung des Projekts fördert oder hemmt, vergessen werden. Zweitens sind die Evaluierenden auf diese Weise kompetente Gesprächspartner für die Projektverantwortlichen. Trotz ihrer Nähe zum Projekt sind sie nicht systemblind und können mit einer Aussensicht beratend unterstützen. Die Nähe zu den Projektbeteiligten stellt aber auch eine gewisse Herausforderung dar. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang die nicht immer ganz klare Rolle der Evaluierenden zwischen mitverantwortlichem Teil des Projekts und unabhängiger Aussensicht. Zur Erhöhung

<sup>4</sup> Balthasar, Andreas; Feller-Länzlinger, Ruth; Müller, Franziska (2008): Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern. Konzeptionelle Grundlagen, Luzern; vgl. auch Bericht an den grossen Stadtrat vom 20. August 2008.

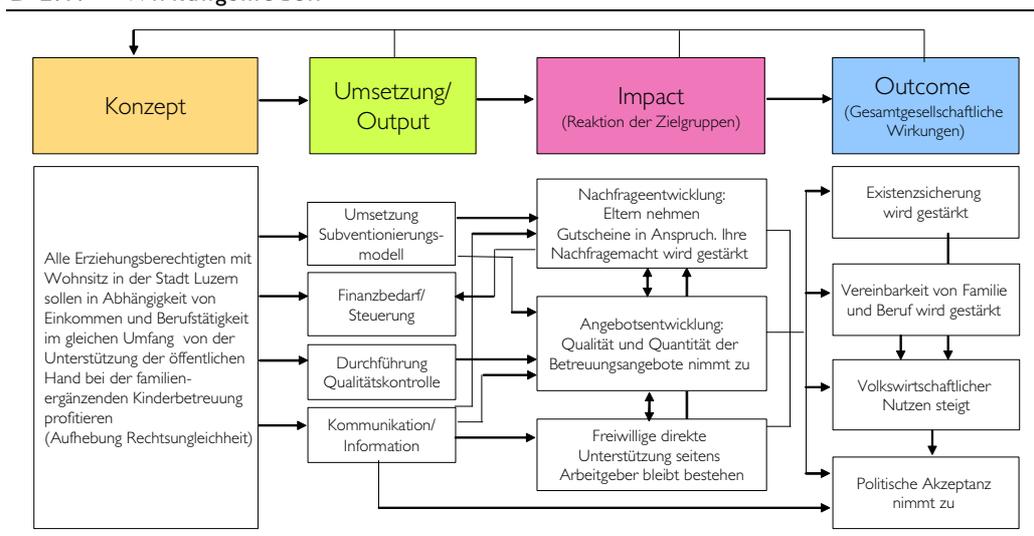
<sup>5</sup> Andreas (2011): Critical Friend Approach. Policy Evaluation Between Closeness and Distance. *German Policy Studies* (forthcoming).

der Objektivität der Evaluationsergebnisse legte Interface daher besonders Wert auf den Einbezug von Daten, welche wenig Interpretationsspielraum zulassen sowie die transparente Anwendung von wissenschaftlichen Methoden bei der Datenerhebung und -auswertung. Zudem achtete Interface darauf, dass die unterschiedlichen Rollen im Pilotprojekt auf verschiedene Mitarbeitende verteilt wurden.

Zur Analyse des Pilotprojekts Betreuungsgutscheine greift die Evaluation auf das Modell des Politikzyklus zurück. Mit diesem Modell werden die Abläufe bei der Umsetzung des Projekts systematisch in Stufen gegliedert.<sup>6</sup> Das Pilotprojekt Betreuungsgutscheine verfügt über konzeptionelle Grundlagen zur Ausgestaltung der Betreuungsgutscheine (Subventionierungsmodell, Umsetzungskonzept), welche die einstige Rechtsungleichheit aufheben. Die Stadt setzt diese Konzeption um, zahlt die Subventionen aus, trifft Massnahmen zur Qualitätskontrolle und informiert über das Projekt (Umsetzung). Das Projekt beeinflusst die Nachfrage und das Angebot im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung (Impact) und führt schliesslich auf einer gesamtgesellschaftlichen Ebene Wirkungen im Sinne der städtischen Kinder-, Jugend- und Familienpolitik herbei (Outcome).<sup>7</sup>

Darstellung D 2.1 zeigt das Wirkungsmodell des Pilotversuchs Betreuungsgutscheine.

D 2.1: Wirkungsmodell



## 2.1 ZWECK DER EVALUATION

Der letztjährige Zwischenbericht war primär formativ ausgerichtet. Dabei wurden die Stärken und Schwächen des Projektverlaufs und Lösungsansätze aufgezeigt.<sup>8</sup> Beim vorliegenden Evaluationsbericht handelt es sich um eine summative Beurteilung des Pilotprojekts. Der Bericht verfolgt vor allem folgende Zwecke:

<sup>6</sup> Balthasar, Andreas (2000): Evaluationssynthesen, Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen. LeGes – Gesetzgebung & Evaluation 11(1), S. 13–25.

<sup>7</sup> Leitsätze der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik der Stadt Luzern; verabschiedet vom Stadtrat im Januar 2006.

<sup>8</sup> Müller, Franziska; Bürgi, Mirjam (2010): Evaluation des Pilotprojekts Betreuungsgutscheine für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Luzern. Zwischenbericht 2010, Luzern.

- *Bereitstellen von Wissen:* Die Evaluation soll in verschiedener Hinsicht nützliches Wissen bereitstellen.
  - Für die Stadt Luzern sollen die Ergebnisse der Evaluation als Grundlage für die zukünftige Ausgestaltung der Subventionierung externer Kinderbetreuung im Vorschulbereich von Nutzen sein.
  - Für den Bund sollen die Ergebnisse der Evaluation als Grundlage für den Vergleich mit anderen schweizweiten Vorhaben in diesem Bereich dienen. Es interessieren dabei Aussagen zu den Wirkungen des Pilotprojekts.
  - Für interessierte Gemeinden oder Kantone sollen die Ergebnisse der Evaluation eine Grundlage zur Entwicklung vergleichbarer Vorhaben bieten.
- *Rechenschaftsablage:* Die Evaluation soll prüfen, ob die Erwartungen und Zielsetzungen des Pilotversuchs erfüllt werden konnten. Dazu gehört auch die Rechenschaftsablage über die Verwendung der finanziellen Mittel.

## 2.2 METHODISCHES VORGEHEN

---

Nachfolgend werden die methodischen Zugänge der Evaluation beschrieben.

### 2.2.1 SCHRIFTLICHE BEFRAGUNG VON KITAS UND ELTERN

Die Sicht der beteiligten Institutionen und Eltern wurde mittels einer standardisierten Vorher-Nachher-Erhebung berücksichtigt:

#### Schriftliche Befragung Kitas

Die Nullmessung erfolgte im März 2009 durch eine schriftliche Befragung bei sämtlichen bewilligten Kitas der Stadt Luzern und Agglomeration. 27 Kitas der Stadt und Agglomeration Luzern haben sich an der Erstbefragung im März 2009 beteiligt. Die Zweitbefragung fand im März 2011 statt. Daran haben sich 35 Kitas der Stadt und Agglomeration Luzern beteiligt.<sup>9</sup> Ziel der Befragungen war es, die Ausgestaltung der Betreuungslandschaft unmittelbar vor Einführung des Systemwechsels zu erfassen und mit der Situation nach zwei Jahren Projektlaufzeit zu vergleichen. In einigen Kitas hat in den letzten Jahren ein Wechsel der Kita-Leitung stattgefunden. Die erschwerte den Vergleich zwischen Erst- und Zweitbefragung.

#### Schriftliche Befragung von Eltern von Kindern in Kitas und bei Tageseltern

Eltern, welche ihr Kind in einer Einrichtung der Stadt Luzern oder der Agglomeration respektive bei Tageseltern betreuen lassen, wurden ebenfalls im März 2009 im Sinne einer Nullmessung sowie im Rahmen einer Zweitbefragung im März 2011 schriftlich befragt. Nachfolgende Tabelle gibt Auskunft über die Beteiligungsquote.

<sup>9</sup> Die Kita Müsliburg wurde ein Mal gezählt.

## D 2.2: Übersicht über die Beteiligung an den Befragungen

	Eltern von Kinder in Kitas		Eltern von Kinder bei Tageseltern	
	2009	2011	2009	2011
Verteilte Fragebogen	989	1601	110	110
Erhaltende Fragebogen	606	593	35	28
Rücklaufquote	61%	37%	32%	26%

### 2.2.2 GESPRÄCHE MIT PROJEKT BETEILIGTEN UND UMFELDAKTEUREN

Es wurden Gespräche mit drei Gruppen von Personen geführt.

Gespräche mit der Tageselternvermittlung

Mit den Mitarbeitenden der Tageselternvermittlung wurden zu Beginn wie auch im Mai 2011 persönliche Gespräche durchgeführt. Die Gespräche geben Aufschluss darüber, mit welchen Herausforderungen die Tageselternvermittlung bei der Systemumstellung konfrontiert war und wie sich die Situation nach zwei Jahren präsentiert.

Gespräche mit Trägerschaften Kitas im Mai 2011

Im Mai 2011 wurden mit acht Kita-Trägerschaften Gespräche geführt. Die Gespräche dienten dazu, den Einfluss der Betreuungsgutscheine auf die Betreuungslandschaft fokussiert zu diskutieren.

Rückmeldungen von Vertreter/-innen von Parteien Juni 2011

Von Vertreter/-innen der Stadtluzerner Regierungsparteien (FDP, CVP, SP, Grüne) wurden um Frühjahr 2011 Rückmeldungen zum Pilotprojekt eingeholt.

### 2.2.3 BEGLEITUNG UND AUSWERTUNG DER SELBST-EVALUATION DES PROJEKTTEAMS

Als weitere Datengrundlage wurde auf die jährliche Selbstevaluation des Projektteams zurückgegriffen. Dieses reflexive Instrument umfasst die Bewertung der Umsetzungsprozesse, der Leistungen und der dadurch bei den Zielgruppen ausgelösten Wirkungen und diente als Ausgangspunkt für notwendige Anpassungen und Massnahmen. Im Rahmen der Evaluation gaben die Selbstevaluationen zudem Aufschluss über die Arbeitsweise der Projektleitung. Interface moderierte diesen Prozess.

### 2.2.4 AUSWERTUNG VON SEKUNDÄR DATEN

Neben der Erhebung und Auswertung von Primärdaten wurde auch eine Reihe von Sekundärdaten ausgewertet.

Dokumente

Die einbezogenen Dokumente geben Aufschluss über die Grundlagen, die Ausgestaltung und die Planung der Umsetzung des Pilotprojekts. Berücksichtigt wurden Konzeptpapiere und Formulare, die Statusberichte an den Stadtrat sowie die gesammelten Rückmeldungen zu den Qualitätsdialogen. Zudem wurden Protokolle der Begleitgrup-

pe, der Projektgruppe und der Qualitätsgruppe sowie die politischen Vorstösse zum Pilotprojekt in die Auswertung mit einbezogen.

#### Auswertung statistischer Daten

- Systemdaten Betreuungsgutscheine: Daten, welche bei der Stadt im Rahmen des Umsetzungsprozesses anfallen, werden ausgewertet. Sie stammen aus dem Antragsformular für Eltern, dem Bestätigungsformular der Kita/Tageselternvermittlung, dem Formular für die Ausbildungsbeiträge sowie aus Abrechnungen.
- Monitoring-Daten: Die Stadt Luzern erhebt jährlich Daten zur familienergänzenden Betreuung im Vorschul- und Schulalter. Die Monitoringberichte wurden in die Analyse einbezogen.
- Steuerdaten: Im Rahmen der Kosten-Nutzen-Analyse wurden neben den BG-Daten zusätzlich auch Steuerdaten berücksichtigt. Das methodische Vorgehen im Rahmen der Kosten-Nutzen-Analyse ist im Abschnitt 6.1.2 sowie im Anhang aufgeführt.

Es sind nun etwas mehr als zwei Jahre seit der Einführung der Betreuungsgutscheine zur familienergänzenden Betreuung für Kinder im Vorschulalter in der Stadt Luzern vergangen. Die Evaluation der Umsetzung des Pilotprojekts untersucht erstens, ob sich das Betreuungsgutschein-Modell und dessen Vollzug aus Sicht der Beteiligten in der Praxis bewähren. Zweitens wird der Frage nachgegangen, welche Folgen der Systemwechsel für die städtische Qualitätsentwicklung und -sicherung der familienergänzenden Kinderbetreuung hat. Schliesslich wird aufgezeigt, wie sich die Kosten im Gutscheinmodell entwickelt haben. Die Subventionskosten, die Vollzugskosten sowie die Kosten für Aufsicht, Bewilligung und Qualitätsentwicklung werden dabei mit den Kosten im Modell Leistungsvereinbarungen verglichen.

### 3.1 BEWÄHRT SICH DAS SUBVENTIONIERUNGSMODELL?

Mit der Umstellung auf das System der Betreuungsgutscheine änderten sich bestimmte Aspekte der Subventionierung, wie beispielsweise die Anspruchsvoraussetzungen oder die Beitragshöhe. Die Darstellung der wesentlichen Veränderungen der Subventionierung sowie deren Beurteilung aus Sicht der beteiligten Akteursgruppen sind Gegenstand dieses Abschnitts.

#### 3.1.1 SUBVENTIONIERUNG IM LEISTUNGSVERTRAGS- UND BETREUUNGSGUTSCHEINMODELL IM VERGLEICH

In der nachfolgenden Übersicht wird die Ausgestaltung der Subventionierung im Leistungsvertrags-Modell, das in der Stadt Luzern bis März 2009 angewandt wurde, mit der Subventionierung im Betreuungsgutschein-Modell anhand wesentlicher Kriterien miteinander verglichen.

##### D 3.1: Modellelemente Leistungsvertrag 2008 und Betreuungsgutscheine 2011 im Vergleich

Modell Leistungsvertrag Luzern 2008	Modell Betreuungsgutscheine Luzern 2011
Bezugsberechtigung	
Kinder bis zum Kindergartenentrtritt mit Wohnsitz in der Stadt Luzern, die über einen <b>Betreuungsplatz in einer von der Stadt subventionierten Kita</b> verfügen oder bei Tageseltern betreut werden, welche über eine von der Stadt anerkannte Stelle vermittelt wurden.	Kinder zwischen 3 Monaten und Kindergartenentrtritt mit Wohnsitz in der Stadt Luzern, die über einen <b>Betreuungsplatz in einer bewilligten Kita in Luzern und den angrenzenden Gemeinden</b> verfügen oder bei Tageseltern betreut werden, welche über eine von der Stadt anerkannte Stelle vermittelt wurden.

Modell Leistungsvertrag Luzern 2008	Modell Betreuungsgutscheine Luzern 2011
Berücksichtigung Einkommen der Eltern	
Die Subventionshöhe ist vom steuerbaren Einkommen der Eltern abhängig (inklusive 5% des steuerbaren Vermögens, sofern dieses Fr. 300'000 übersteigt). Bezugsberechtigt sind Einkommen bis Fr. 100'000.	Die Gutscheinhöhe ist vom steuerbaren Einkommen der Eltern abhängig (inklusive 5% des steuerbaren Vermögens, sofern dieses Fr. 300'000 übersteigt). Bezugsberechtigt sind Einkommen bis Fr. 100'000 für Kinder über 18 Monate respektive Fr. 124'000 für Kinder unter 18 Monate.
Berücksichtigung Erwerbsspensum der Eltern	
Keine Berücksichtigung des Erwerbsspensums.	Im Minimum muss das Erwerbsspensum bei allein Erziehenden 20% und bei Paaren 120% betragen (Personen, die finanzielle Leistungen der Arbeitslosenversicherung oder Invalidenversicherung beziehen oder sich in einer anerkannten Ausbildung befinden, werden im entsprechenden Umfang Erwerbstätigen gleichgestellt).
Beitragshöhe KITAS / Tageseltern	
Ausgehend von maximal subventionierten Betreuungspreisen von Fr. 108 pro Tag beträgt in einer KITAS die maximale Höhe des Subvention Fr. 93 pro Tag (bei Fr. 0 bis 20'000 Einkommen).	In KITAS beträgt die maximale Höhe des Betreuungsgutscheins für Kinder über 18 Monate Fr. 80 pro Tag und Fr. 110 für Kleinkinder zwischen 3 und 18 Monaten (bei Fr. 0 bis 32'000 Einkommen). Die KITAS könne ihre Betreuungspreise frei festlegen.
Ausgehend von maximalen Betreuungspreisen von Fr. 9.50 pro Stunde für Kinder ab 18 Monate und Fr. 11.40 pro Stunde für Kinder zwischen 3 und 18 Monate beträgt die maximale Höhe des Subvention bei Tageseltern Fr. 8 bzw. Fr. 9.60 pro Stunde (bei Fr. 0 bis 20'000 Einkommen). Wartezeiten werden mit maximal Fr. 1.60 pro Betreuungsstunde subventioniert, bei maximalen Kosten von Fr. 1.90 pro Betreuungsstunde. Übernachtungen und Wochenendbetreuung gelten spezifische Tarife, welche ebenfalls einkommensabhängig subventioniert werden.	Bei Tageseltern beträgt die maximale Höhe des Betreuungsgutscheins für Kinder über 18 Monate Fr. 8.30 pro Stunde und Fr. 10.90 für Kleinkinder zwischen 3 und 18 Monaten (bei Fr. 0 bis 32'000 Einkommen). Die Übernachtung wird mit 4.25 Betreuungsstunden berechnet. Abendstunden ohne Übernachtung gelten als normale Betreuungsstunden und werden wie jede andere Betreuungsstunde mit einem BG unterstützt. Wartestunden werden nicht subventioniert. Wochenendtage werden gleich gehandhabt wie Wochentage.
Berücksichtigung Geschwister	
Bei zwei familienergänzend betreuten Kindern im Vorschulalter wird der Beitragssatz für jedes Kind um 20% reduziert, bei drei und mehr Kindern um 40%.	Ab dem zweiten Kind, wird gemäss dem für den Betreuungsgutschein massgebenden Betreuungsspensum, pauschal Fr. 10 pro Tag respektive Fr. 1 pro Betreuungsstunde bei Tageseltern ausbezahlt.

Die zentralen Veränderungen der Subventionierung im Betreuungsgutschein-Modell sind:

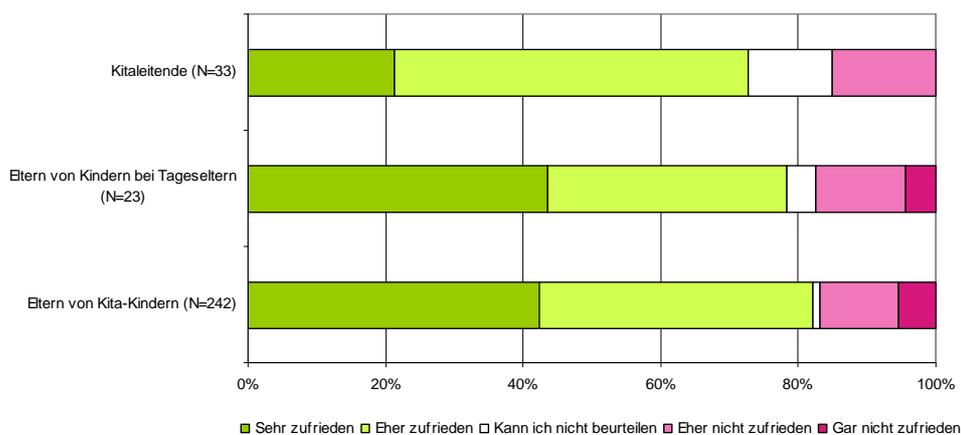
- *Herstellung der Rechtsgleichheit:* Mit dem neuen Modell erhalten alle Stadtluzerner Eltern gleichberechtigt einen Gutschein. Alle bewilligten Kitas in und um die Stadt Luzern können diese Gutscheine entgegennehmen. Damit ist die Rechtsgleichheit sowohl zwischen den Eltern wie auch zwischen den Kitas hergestellt.
- *Schärfung des Subventionierungszwecks zugunsten der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit:* Anders als im Modell der Leistungsverträge werden die Betreuungsgutscheine in Abhängigkeit vom Erwerbsspensum zugesprochen. Ein Elternpaar, das gemeinsam weniger als 120 Prozent arbeitet, erhält keine Betreuungsgutscheine. Mit dieser Kopplung des Gutscheins an das Erwerbsspensum, will die Stadt Luzern gezielt die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit fördern.
- *Neuregelung der Subventionierung des Tageseltern-Angebots:* Was die Ausgestaltung der Gutscheine für Kinder bei Tageseltern betrifft, wurden Regelungen vereinfacht (s. D 3.1).
- *Einführung von Ausbildungsbeiträgen:* Als Begleitmassnahme zur Einführung der Betreuungsgutscheine, unterstützt die Stadt die Kitas und die Tageselternvermittlung zusätzlich mittels Auszahlung von Ausbildungsbeiträgen. Pro Ausbildungsplatz zahlt die Stadt maximal 10'000 Franken pro Jahr. Vor dem Hintergrund des ausgetrockneten Stellenmarkts, will die Stadt Luzern damit gezielt die Schaffung von Ausbildungsplätzen fördern (vgl. Abschnitt 4.5.1).

Bis Ende 2010 wurden den Eltern mit tieferen Einkommen, welche ihre Kinder bereits zuvor in Kitas mit Leistungsauftrag oder über die Tageselternvermittlung betreuen liessen, noch Übergangsleistungen ausgerichtet, damit sie durch die Betreuungsgutscheine finanziell nicht schlechter gestellt waren. Auch Eltern, welche die Anspruchsvoraussetzungen nur teilweise erfüllen, können in begründeten Ausnahmefällen Betreuungsgutscheine beziehen. Beispiele hierfür sind die sprachliche Integration eines Kindes mit keinen oder geringen Deutschkenntnissen oder die physische oder psychische Überlastung der Eltern.

### 3.1.2 ZUFRIEDENHEIT MIT DEM BETREUUNGSGUTSCHEIN-MODELL

Eine überwiegende Mehrheit der Kitas sowie der Eltern von Kita-Kindern und Kindern bei Tageseltern, welche Betreuungsgutscheine erhalten, ist mit dem Gutscheinmodell zufrieden. Diese positive Haltung wird von der Tageselternvermittlung sowie den ausgewählt befragten Trägerschaften bestätigt.

## D 3.2: Zufriedenheit mit dem Modell Betreuungsgutscheine



Quelle: schriftliche Befragung Kitas 2011; schriftliche Elternbefragungen 2011. Diese Frage wurde nur Eltern, welche einen Betreuungsgutschein erhalten, gestellt.

16 Prozent der befragten *Eltern* geben in der Befragung einen Optimierungsbedarf bezüglich des Gutscheinmodells an. Unter den Optimierungsvorschlägen der Eltern wird am häufigsten – d.h. von 25 der 265 antwortenden Eltern mit Betreuungsgutscheinen – auf eine Erhöhung der Gutscheinbeiträge, insbesondere für den Mittelstand, hingewiesen. Elf Eltern mit Betreuungsgutscheinen fordern eine Erhöhung des Geschwisterbonus und lediglich vier Eltern wünschten sich einen Gutschein, welcher nicht vom Erwerbsspensum abhängig ist.

Auch wenige *Kitas* sehen in einer stärkeren Entlastung des Mittelstands einen gewissen Optimierungsbedarf des Gutscheinmodells. Zudem wünscht sich eine Kita eine gewisse Entkopplung des Gutscheins vom Erwerbsspensum bei Kleinkindern bis 18 Monate während eine andere Kita es begrüssen würde, wenn die Familiengrösse bei der Gutscheinberechnung stärker berücksichtigt würde. Die operative und strategische Leitung der *Tageselternvermittlung* sieht momentan keinen Optimierungsbedarf am Modell der Betreuungsgutscheine. Sehr zufrieden sind einige Kitas und die Tageselternvermittlung mit der kooperativen und flexiblen Handhabung von Härtefällen durch die Stadt.

Seitens der *BG-Projektverantwortlichen der Stadt Luzern* ist man momentan mit der Ausgestaltung der Subventionierung zufrieden. Das Gutscheinmodell schaffte die Basis für eine rechtsgleiche und damit faire Behandlung sämtlicher Eltern und Betreuungsinstitutionen in der Stadt Luzern. Dieser Aspekt ist für die BG-Projektverantwortlichen der Stadt Luzern von zentraler Bedeutung. Wichtige Anpassungen im Bereich Geschwisterbonus und Entlastung der tiefen Einkommen konnten bereits umgesetzt werden.<sup>10</sup> Momentan zeichnen sich keine weiteren Modellanpassungen ab. Es zeigte sich,

<sup>10</sup> Abklärungen im Rahmen der begleitenden Evaluation nach einjähriger Laufzeit haben aufgezeigt, dass es sich für Familien mit zwei oder mehreren familienergänzend betreuten Kindern aus finanzieller Hinsicht unter gewissen Umständen kaum lohnt, wenn beide Elternteile erwerbstätig sind. Das Zusatzeinkommen muss weitgehend für die Betreuungskosten sowie für Steuern und andere Abgaben aufgewendet werden. Aus diesem Grund hat die Stadt ab 1. Januar 2010 einen Geschwisterbonus eingeführt. Zudem haben die Abklärungen gezeigt, dass Eltern mit tiefem Einkommen nach wie vor auf Sozialhilfe angewiesen waren, weil die Betreu-

dass es richtig und notwendig war für Übergangslösungen sowie die Beurteilung von Härtefällen genügend finanzielle Reserven einzuplanen.

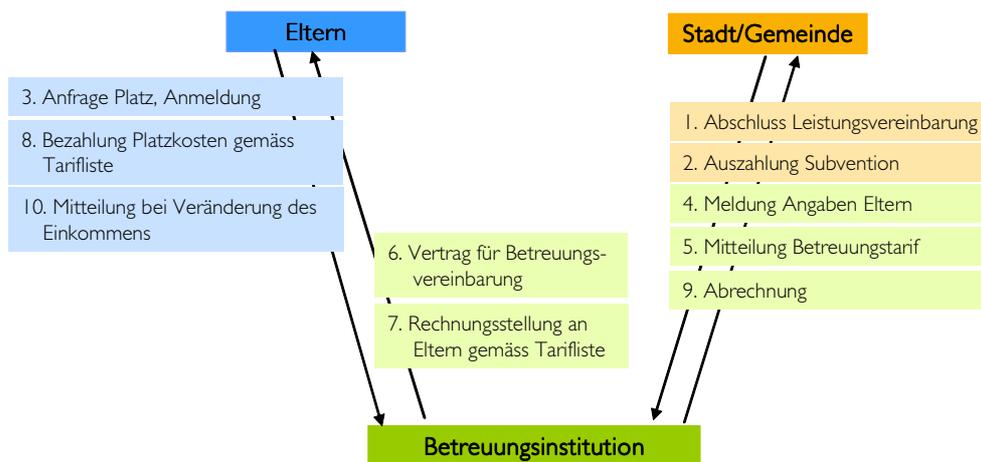
### 3.2 BEWÄHRT SICH DAS VOLLZUGSKONZEPT?

Die Umstellung auf das Modell der Betreuungsgutscheine brachte eine Reihe an Veränderungen des Vollzugs mit sich. In diesem Abschnitt gehen wir auf diese Veränderungen ein und legen dar, inwiefern sich das neue Vollzugsmodell nach zweijähriger Praxis aus Sicht der beteiligten Akteursgruppen bewährt hat.

#### 3.2.1 VOLLZUG IM LEISTUNGSVERTRAGS- UND BETREUUNGSGUTSCHEINMODELL IM VERGLEICH

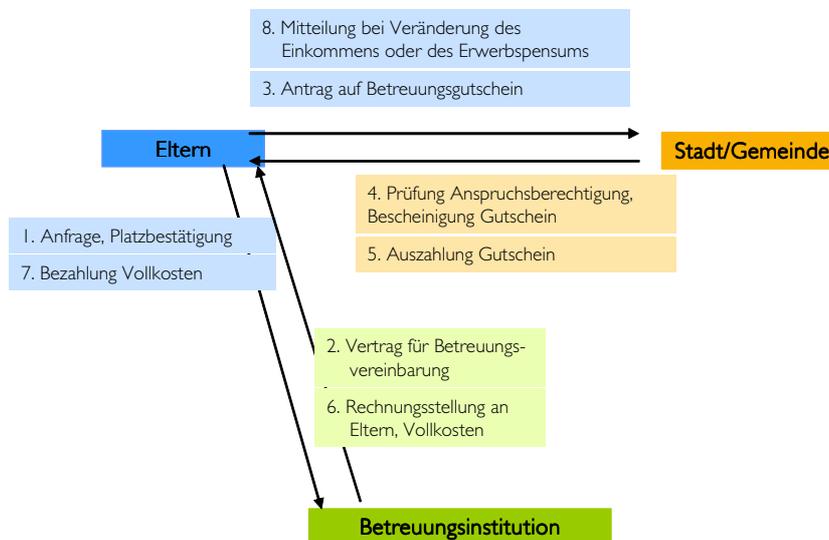
Der Vollzug der Subventionierung im Betreuungsgutschein-Modell brachte für die Eltern, die Betreuungseinrichtungen, die Tageselternvermittlung und die Stadt einige Veränderungen gegenüber dem Leistungsvertrags-Modell. Die Darstellungen D 3.3 und D 3.4 zeigen Vollzug und Finanzfluss der beiden Modelle schematisch auf.

#### D 3.3: Vollzug und Finanzfluss im Modell Leistungsvereinbarung



ungutschein zu wenig hoch waren. Aus diesem Grund wurde auf 1. Januar 2011 der maximale Gutscheinbeitrag für tiefe Einkommen erhöht (Balthasar, Andreas; Gysin, Basil (2009). Familienexterne Kinderbetreuung in der Stadt Luzern. Das verfügbare Einkommen von doppelverdienenden Eltern. Luzern).

### D 3.4: Vollzug und Finanzfluss im Modell Betreuungsgutscheine (Kitas)



Die zentralen Veränderungen bezüglich der Abwicklung der Subvention für die beteiligten Akteursgruppen werden nachfolgend beschrieben.

Veränderungen für die Eltern

- *Stärkung Eigenverantwortung:* Die Eltern suchen sich einen Betreuungsplatz ihrer Wahl (keine Beschränkung mehr auf subventionierte Kitas). Haben sie einen Platz gefunden, unterzeichnen sie einen Betreuungsvertrag. Auf der Basis dieses Vertrags stellen die Eltern bei der Stadt einen Antrag auf Betreuungsgutscheine. Im Vergleich zum Leistungsvertragsmodell bedeutet dies für die Eltern eine Zunahme an Schnittstellen.
- *Mehr Transparenz über die Kosten der Betreuung und der öffentlichen Unterstützung:* Die Eltern erhalten von der Betreuungsinstitution einerseits eine Rechnung über den vollen Betreuungspreis und andererseits seitens der Stadt direkt den monatlichen Gutscheinbeitrag (Pauschale).<sup>11</sup> Dies schafft Transparenz über die effektiven Kosten des Betreuungsplatzes sowie über den Beitrag der öffentlichen Hand. Bei den Eltern von Kindern bei Tageseltern kann die Subvention seitens der Stadt der Vermittlungsstelle überwiesen werden, dies bedingt jedoch die schriftliche Einwilligung der Eltern. Die Tageselternvermittlung stellt den Eltern die effektiv pro Monat anfallenden Betreuungskosten abzüglich des Gutscheinbetrags auf die effektiven Betreuungsstunden in Rechnung. Der Gutscheinbeitrag (Anzahl Stunden mal Ansatz) wird aber auf der Rechnung explizit ausgewiesen, ebenso wie das Jahressguthaben mit einem monatlich nachgeführten Saldo.

<sup>11</sup> Bei 66 Prozent der Haushalte erfolgt eine direkte Auszahlung des Gutscheins an die Erziehungsberechtigten, in 6 Prozent wird der Gutschein der Kita ausbezahlt und in 28 Prozent erfolgt die Auszahlung an soziale Einrichtungen, welche die Eltern bei Finanzfragen unterstützen (Stand Mai 2011). Der Anteil der Direktzahlung an die Erziehungsberechtigten hat seit Beginn des Pilotprojekts deutlich zugenommen. Er betrug im Juni 2009 51 Prozent.

- *Stärkung Datenschutz:* Die Kitas und die Tageselternvermittlung haben keine Kenntnis über die Einkommenssituation der Eltern. Die Stadt übernimmt die Erfassung und Prüfung dieser Daten.

Veränderungen für die Kitas und die Tageselternvermittlung

- *Klare Aufgabenteilung zwischen Kitas/Tageselternvermittlung und Stadt:* Mit der Einführung des Gutscheinmodells kam es zu einer Klärung der Aufgabenteilung zwischen den Kitas respektive der Tageselternvermittlung und der Stadt:
  - *Kitas:* Im Gutscheinmodell müssen sich die Kitas nicht mehr um die Beantragung der Subvention, sowie um die Abrechnung und Auszahlung der Subvention kümmern. Die Abwicklung der Gutscheine ist eine Angelegenheit zwischen den Eltern und der Stadt.
  - *Tageselternvermittlung:* Auch bei der Tageselternvermittlung erfolgt mit dem neuen Modell die Beantragung der Subvention bei der Stadt durch die Eltern sowie die Prüfung der Anspruchsberechtigung durch die Stadt. Hingegen wird der Gutscheinbetrag nicht direkt den Eltern ausbezahlt, sondern pro Kind, basierend auf den in der Betreuungsvereinbarung festgelegten Stunden, an die Tageselternvermittlung ausgerichtet. Die Stadt überweist der Tageselternvermittlung die vereinbarten Pauschalen. Diese rechnet mit den Eltern jedoch stets effektiv ab. Dies bedingt eine jährliche Endabrechnung zwischen der Tageselternvermittlung und der Stadt
- *Reduktion des administrativen Aufwands:* Die eben beschriebene klare Aufgabenteilung zwischen den Betreuungseinrichtungen und der Stadt führt zu einer Reduktion des administrativen Aufwands für die ehemals subventionierten Kitas.

Veränderungen für die Stadt

- *Reduktion Vollzugaufwand:* Vor allem beim Start der Subventionierung mit Betreuungsgutscheinen brauchte es in der Stadt Luzern den Aufbau von Know-how bezüglich der Beurteilung der Gesuche, Behandlung von Härtefällen und der Auszahlung der Gutscheine. Nun, zwei Jahre nach der Einführung der Betreuungsgutscheine zeigt sich, dass der Verwaltungsaufwand geringer einzustufen ist, als wenn Leistungsvereinbarungen mit vielen verschiedenen Betreuungsinstitutionen (auch über die Gemeindegrenze hinweg) bewirtschaftet werden müssten (vgl. Abschnitt 3.4). Dies liegt vor allem daran, dass sich die Stadt nicht mit den betriebswirtschaftlichen Details der Kitas auseinandersetzen muss und der Vollzug hauptsächlich über die Eltern abgewickelt wird. Insbesondere bei einem Ausbau des Leistungsvertrags-Modells auf weite Kitas hätte der Verwaltungsaufwand stark zugenommen.
- *Mehr Flexibilität dank Transparenz über Subventionsbezüger/-innen:* Die relevanten Daten der Subventionsbezüger/-innen werden im Betreuungsgutschein-Modell zentral seitens der Stadt erhoben und geprüft. Jedes Dossier wird einzeln bearbeitet und bei Bedarf kann auf individuelle Schwierigkeiten eingegangen werden.
- *Indirekte Ausgabensteuerung:* Im Leistungsvertrags-Modell konnte die Stadt die Ausgaben für subventionierte Betreuungsplätze direkt über das Angebot steuern. Beim nachfrageorientierten Modell der Betreuungsgutscheine erfolgt die Steuerung

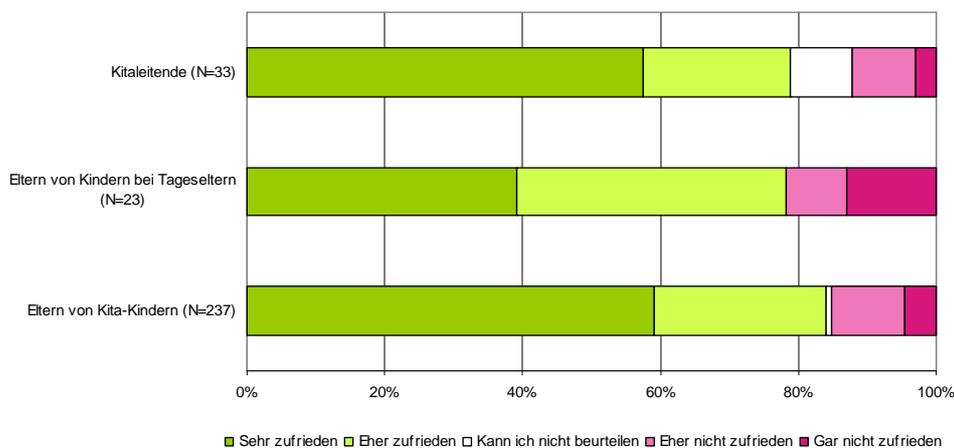
indirekt über die Festlegung der Grenze der Bezugsberechtigung. Je nach Absicht der Politik kann gezielt gesteuert werden, ob eher untere oder auch mittlere Einkommen mit Subventionen unterstützt werden sollen. Die Planung und die Kontrolle der Ausgaben hat im Gutscheinsystem eine grosse Bedeutung. Dazu ist aussagekräftiges Zahlenmaterial notwendig, auf dessen Basis Hochrechnungen über die Kostenentwicklung erstellt werden können. Ein regelmässiges Monitoring der Betreuungsgutschein-Systemdaten erlaubt der Stadt, die Nachfrageentwicklungen zu verfolgen und bei Bedarf zu reagieren.

- *Bedarf an Stärkung der städtischen Qualitätssicherung und -entwicklung:* Der Wegfall von Leistungsvereinbarungen sowie der durch das Gutscheinmodell verursachte stärkere Wettbewerb unter den Betreuungseinrichtungen machen eine Stärkung der Qualitätssicherung durch die öffentliche Hand erforderlich (siehe Abschnitt 3.3)

### 3.2.2 ZUFRIEDENHEIT MIT DEM VOLLZUG DER BETREUUNGSGUTSCHEINE

Darstellung D 3.5 gibt Auskunft über die Zufriedenheit mit dem Betreuungsgutschein-Vollzugsmodell.

D 3.5: Zufriedenheit mit Vollzug der Betreuungsgutscheine



Quelle: schriftliche Befragung Kitas 2011; schriftliche Elternbefragungen 2011. Diese Frage wurde nur Eltern, welche einen Betreuungsgutschein erhalten, gestellt.

Trotz teilweise grosser Veränderungen im Vollzug infolge der Umstellung auf das Gutscheinmodell fällt die Beurteilung nach zweijähriger Projektlaufzeit bei sämtlichen Beteiligten überwiegend positiv aus. Rund vier Fünftel der Kitas respektive der Eltern mit Betreuungsgutscheinen sind mit dem Vollzug, das heisst mit dem Anmeldeverfahren und Abwicklung der Auszahlung eher bis sehr zufrieden.

Jene *Eltern* mit Betreuungsgutscheinen, welche mit dem Vollzugsablauf (eher) nicht zufrieden sind, bemängeln in erster Linie, dass das neue System für sie kompliziert ist. Es handelt sich dabei vor allem um Eltern, welche ihre Kinder bereits vor der Einführung der Betreuungsgutscheine familienergänzend betreuen liessen. Acht Prozent der

antwortenden Eltern würden es begrüßen, wenn der Gutscheinbetrag direkt an die Kita ausbezahlt und in der monatlichen Rechnung abgezogen würde. Weiter wird von wenigen Eltern erwähnt, dass es lange dauere, bis die Beiträge ausbezahlt würden oder sie weisen auf Schwierigkeiten im Zusammenhang mit einem variierenden Erwerbseinkommen hin. Die grosse Mehrheit der Eltern hat aber mit der Abwicklung der Gutscheine keine Probleme.

Bei den *Kitas* und der *Tageselternvermittlung* stösst das heutige Vollzugskonzept kaum auf Kritik. Folgende Aspekte gilt es festzuhalten:

- Die Umstellung auf das neue System war für die ehemals subventionierten *Kitas* und die *Tageselternvermittlung* ressourcenintensiv. Mittlerweile haben sich die Abläufe aber gut eingespielt und der administrative Aufwand entspricht nach Auskunft ausgewählter *Kita*-Trägerschaften und der *Tageselternvermittlung* in etwa jenem des Leistungsvertrags-Modells.
- *Kitas*, deren Betreuungstarife einkommensabhängig ausgestaltet sind, weisen auf gewisse administrative Schwierigkeiten hin, da sie selbst keine Kenntnis mehr über die Höhe des Einkommens haben und daher darauf angewiesen sind, dass ihnen die Stadt die massgebende Einkommensstufe jeweils rechtzeitig bekannt gibt. Zur Vereinfachung der Abläufe überlegt man sich in zwei *Kitas* die Umstellung auf einen Einheitstarif. Eine *Kita* würde sich in diesem Zusammenhang ein einfaches Meldeverfahren seitens der Stadt wünschen.<sup>12</sup>
- Hinsichtlich der finanziellen Abwicklung befürchteten die *Kitas* bei Beginn des Pilotprojekts, dass die Eltern den Beitrag zweckentfremden und sie daher in finanzielle Engpässe geraten würden. Die Gespräche mit ausgewählten Trägerschaften weisen darauf hin, dass sich diese Befürchtung nicht bewahrheitet hat. Nur in Einzelfällen gab es entsprechende Probleme. Bei diesen Personen wird der Gutscheinbetrag nun an die *Kita* ausbezahlt.
- Die *Kitas* und die *Tageselternvermittlung* betonen mehrheitlich die gute Zusammenarbeit und Kommunikation mit der Stadt vor und während des Pilotprojektes. Diese gehe auf die Bedürfnisse der *Kitas* und *Tageselternvermittlung* ein und zeige sich bereit für unbürokratische Lösungen.

Mittlerweile ist im Vollzug der Betreuungsgutscheine durch die *städtische Verwaltung* der „courant normal“ eingetreten. Die städtischen Vollzugsverantwortlichen sind mit dem neuen Modell sehr zufrieden. Als wichtigen Erfolgsaspekt hervorgehoben wird die starke Gewichtung einer zielgruppenspezifischen Information und Kommunikation. Die verschiedenen Beteiligten und Betroffenen wurden von Beginn an ins Projektgeschehen einbezogen.

<sup>12</sup> Die Stadt wird künftig keine Einkommensstufen an die *Kitas* mehr abgeben. Die *Kitas* mit einkommensabhängigen Tarifen müssen sich dann die Daten von den Eltern geben lassen.

### 3.3 WELCHE FOLGEN HAT DER SYSTEMWECHSEL FÜR DIE STÄDTISCHE QUALITÄTSENTWICKLUNG/ -SICHERUNG?

---

Im Rahmen des Projekts Betreuungsgutscheine wurde neben der Umstellung des Vollzugs auch ein Schwerpunkt auf die Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung bei Kitas und der Tageselternvermittlung gelegt. Die Entwicklungen in diesen Bereichen sowie eine Einschätzung des bisher Erreichten seitens der beteiligten Akteursgruppen sind Gegenstand dieses Abschnitts.

#### 3.3.1 VERÄNDERUNGEN DER STÄDTISCHEN QUALITÄTSENTWICKLUNG/ -SICHERUNG

Bereits vor Beginn des Pilotprojekts Betreuungsgutscheine mussten die Kitas die Bewilligungskriterien erfüllen, welche abgestützt sind auf Qualitätsstandards des Sozialvorsteher-Verbands Kanton Luzern (SVL) aus dem Jahr 2003. 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/-in-Kind-Schlüssel, die Anzahl und Grösse der Räumlichkeiten.

Mit der Einführung der Betreuungsgutscheine stieg der marktwirtschaftliche Druck auf die Kitas. Es wurde befürchtet, dass dies einen negativen Einfluss auf die Betreuungsqualität haben könnte. Im Pilotprojekt wurde aus diesem Grund von Seiten der Stadt dem Aspekt „Qualität“ von Beginn an viel Gewicht beigemessen. Mit dem Gutscheinmodell wurde in den Aufbau von stadt eigenen Kompetenzen hinsichtlich der Unterstützung der Qualitätsentwicklung in den Institutionen sowie in die Qualitätssicherung (Aufsicht und Bewilligung) investiert. Folgende zentralen Massnahmen wurden bisher ergriffen:

Qualitätsentwicklung (Fach- und Praxisberatung)

- *Bildung Arbeitsgruppe Qualität:* Im Hinblick auf das Pilotprojekt formierte sich die Arbeitsgruppe Qualität. Sie setzt sich aus Personen der Verwaltung der Stadt Luzern und des Kantons Luzern sowie von Kitas respektive Tageselternvermittlung zusammen. Ihre Aufgabe ist es, die Qualität der Kitas und der Tageselternvermittlung im Rahmen des Pilotprojekts Betreuungsgutscheine zu beobachten und die Entwicklung der Betreuungsqualität zu unterstützen. Die Arbeitsgruppe hat ein Qualitätsmodell der Stadt Luzern für Kitas und Tageselternvermittlung erarbeitet, das auf einem gemeinsam entwickelten Verständnis verschiedener Qualitätsaspekte basiert.
- *Durchführung Qualitätsdialoge:* Die Arbeitsgruppe Qualität führt zweimal jährlich einen Qualitätsdialog mit den beteiligten Kitas und der Tageselternvermittlung durch. Die Qualitätsdialoge sollen auch in Zukunft weitergeführt werden. Sie bieten in ihrer Funktion Unterstützung und Beratung. Konkret werden regelmässig berufsspezifische Informationen weitergegeben, Weiterbildungsinputs lanciert, aktuelle Themen diskutiert und kollegialer Austausch gefördert.

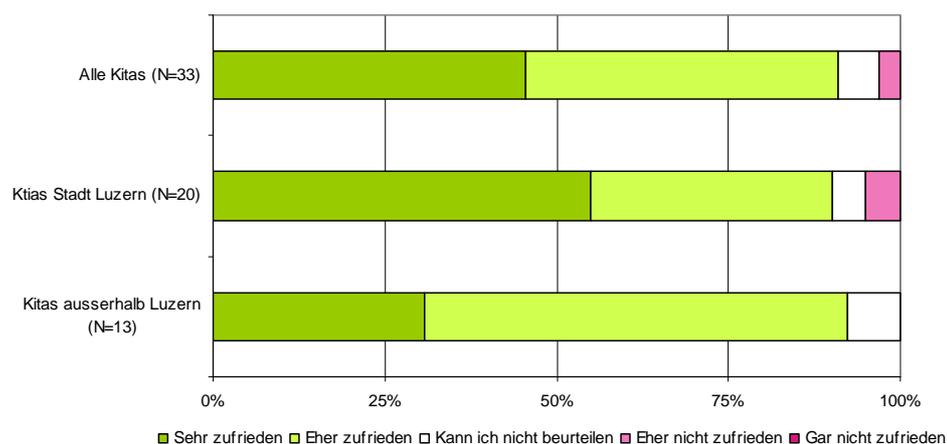
Qualitätssicherung (Aufsicht und Bewilligung)

- *Überarbeitung Qualitätsrichtlinien:* Die Qualitätsrichtlinien des Sozialvorsteherverbandes (Strukturqualität) von 2003 wurden in einer Arbeitsgruppe mit anderen Gemeinden überarbeitet, um sie den heutigen Gegebenheiten anzupassen.
- *Stärkung Aufsicht und Bewilligung:* Mit den Betreuungsgutscheinen wurden die Tätigkeiten der Verantwortlichen für Aufsicht und Bewilligung über alle Kitas hinweg verstärkt. Neu ist beispielsweise, dass die Zuständigen der Stadt unangemeldete Besuche in den Kitas durchführen. Mit der Tageselternvermittlung ist die Stadt daran, ein Verfahren für die Aufsicht und Bewilligung zu entwickeln.
- *Entwicklung Stellenplanmodell:* Die Stadt Luzern hat für die Abklärungen im Bereich Aufsicht und Bewilligung ein Stellenplanmodell entwickelt.

### 3.3.2 ZUFRIEDENHEIT MIT DER STÄDTISCHEN QUALITÄTSENTWICKLUNG/-SICHERUNG

Nachfolgende Darstellung zeigt die Zufriedenheit der Kitas mit den von der Stadt initiierten Qualitätsdialogen auf.

D 3.6: Zufriedenheit mit Qualitätsdialog



Quelle: schriftliche Befragung Kitas 2011

Die Antworten der Kitas lassen darauf schliessen, dass sich die Stadt mit dem initiierten Prozess der Qualitätsdialoge auf dem richtigen Weg befindet. Die Kitas der Stadt Luzern sind mit den Qualitätsdialogen mehrheitlich sehr zufrieden. Auch die Tageselternvermittlung erachtet dieses Gefäss als willkommene Chance zum Austausch und zur Weiterentwicklung. Auf die Frage, welche Unterstützung für sie bei der Weiterentwicklung der Qualität hilfreich wäre, nennt eine Mehrheit von 64 Prozent Weiterbildungsangebote zur Qualitätsentwicklung, 46 Prozent wünschen sich ein individuelles Coaching, ein Drittel gibt mehr Vernetzung/Austausch an und für 21 Prozent wäre die Unterstützung durch den Verband KiTaS hilfreich.

In den persönlichen Gesprächen mit acht ausgewählten Trägerschaften wurde auch die Arbeit der städtischen Aufsicht und Bewilligung diskutiert. Folgende Aspekte gilt es festzuhalten:

- *Keine neuen Kriterien:* Aus Sicht der Trägerschaften braucht es in der Tendenz keine neuen Kriterien, welche im Rahmen der Aufsicht und Bewilligung geprüft werden.
- *Konsequenterer Prüfung:* Die Trägerschaften erachten eine konsequente Prüfung im Rahmen der Aufsicht und Bewilligung als sehr wichtig. Diese sei in den letzten Jahren zwar intensiviert worden, dürfte nach Ansicht einzelner Trägerschaften künftig aber noch stärker erfolgen. Anforderungen an die Trägerschaft und die Finanzierung (auch nach Ablauf der Anstossfinanzierung) sowie an das Personal müssten nach Ansicht einzelner Trägerschaften genauer kontrolliert werden.
- *Pädagogische Qualität über Dialog und Coaching stärken:* Kriterien, welche die pädagogische Qualität betreffen, sind nur schwer zu überprüfen. Die Trägerschaften begrüssen den Weg, welcher die Stadt über die Qualitätsdialoge initiiert hat. Erwähnt wurde aber auch die Möglichkeit, im Rahmen der Aufsicht und Bewilligung ein stärkeres fachliches Coaching im Bereich der Qualitätsentwicklung anzubieten. Wie weiter oben bereits erwähnt, entspricht dies auch einem Bedarf der Kita-Leitungen.

### 3.4 WIE ENTWICKELN SICH DIE KOSTEN FÜR DIE STADT LUZERN?

---

In diesem Abschnitt zeigt die Evaluation auf, wie sich der Aufwand für die Subventionsbeiträge sowie den Vollzug im Pilotprojekt entwickelt hat und vergleicht diesen mit dem LV-Modell.

#### 3.4.1 KOSTEN DES PILOTPROJEKTS

Nachfolgend legen wir die Entwicklung der Projektkosten dar und ziehen daraus Folgerungen für den künftigen Finanzbedarf.

Entwicklung der Projektkosten

Darstellung D 3.7 gibt einen Überblick über die Kosten des Pilotprojekts bis Januar 2011.

## D 3.7: Kosten (in Fr.) des Pilotprojekts bis Januar 2011

Beiträge an Eltern, Kitas und Tageselternvermittlung	1.4.–31.12.2009*	1.1.–31.12.2010	1.1.–31.1.2011
Auszahlung Betreuungsgutscheine	1'473'900	2'678'875	296'315
Auszahlung Übergangslösungen an Eltern	92'000	120'806	0
Auszahlung Übergangslösungen an Kitas	192'800	170'650	0
Ausbildungsbeiträge an Kitas und Tageselternvermittlung	239'200	375'000	38'000
Total Auszahlung an Eltern, Kitas und Tageselternvermittlung	1'997'900	3'345'331	334'315
<b>Begleitende Arbeiten</b>			
Personalkosten Vollzug	98'771	96'155	8'134
Zusatzkosten (Projektleitung, Controlling, Information, Weiterentwicklung Qualität)	285'474	218'844	19'625
EDV-Programm Vollzug	55'516	38'315	0
Externe Projektbegleitung, Evaluation	219'397	175'000	54'000
Total Kosten begleitende Arbeiten	659'158	528'314	81'759
Total Kosten Pilotprojekt	2,66 Mio.	3,87 Mio.	0,41 Mio.
Hochrechnung/Budget	3,07 Mio.	4,77 Mio.	

Quelle: BG-Finanzdaten Stadt Luzern; Hochrechnung der Stadt Luzern 2008, \*inkl. Vorarbeiten

Die Gesamtausgaben für das Pilotprojekt sind tiefer als budgetiert. Es zeigt sich, dass die öffentliche Hand auch mit einem nachfrageorientierten Modell die Kosten im Griff haben kann. Die 2008 vorgenommene Hochrechnung bezüglich der Kostenentwicklungen basierte bewusst auf einer vorsichtigen Schätzung der Nachfrageentwicklung, sowohl was die Anzahl Kinder mit BG wie auch das durchschnittliche Betreuungspensum betrifft. Zudem wollte die Stadt Luzern bewusst genügend Reserven für die Übergangslösungen und Härtefälle bereitstellen. –

Der grösste Teil der finanziellen Mittel (rund 86 Prozent im Jahr 2010) fliesst in die Betreuung der Kinder sowie an die Institutionen. Insgesamt wurden somit bis Ende Januar 2011 finanzielle Mittel von rund 6,95 Millionen Franken ausgegeben. An der Finanzierung des Pilotprojekts Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern hat sich neben der Stadt auch der Bund im Rahmen der Anstossfinanzierung beteiligt.<sup>13</sup> Er gewährt bis Ende März 2012 Beträge von bis zu 30 Prozent der Kosten des Pilotprojekts. Anrechenbar sind die Kosten für die Betreuungsgutscheine sowie die Projektdurchführung und die Evaluation. Insgesamt hat der Bund bisher rund 2 Millionen Franken für das Pilotprojekt bezahlt.

#### Künftiger Finanzbedarf

Basierend auf den vorangegangenen Angaben lassen sich zwei relevante Fragen bezüglich der künftigen Entwicklung beantworten:

- Wie viele Kinder könnten bis Ende 2012 zusätzlich durchschnittlich mittels BG unterstützt werden, bis das Budget ausgeschöpft wäre?

<sup>13</sup> Verordnung über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, Änderung vom August 2007, Art. 14a.

Die Differenz zwischen den geschätzten monatlichen Ausgaben für BG für das Jahr 2011 und den effektiven Ausgaben im Monat Mai 2011 beträgt rund 126'000 Franken. Mit diesem Betrag könnten monatlich weiteren 218 Kindern mit einem Betreuungspensum von durchschnittlich 43 Prozent in Kitas und rund 113 Kindern mit rund einem Tag Betreuungsumfang pro Woche bei Tageseltern ein Betreuungsgutschein ausbezahlt werden (ausgehend von der momentanen Zusammensetzung der Kinder nach Einkommen). Die Hochrechnung für das Jahr 2012 geht von denselben Ausgaben wie im Jahr 2011 aus. Um das Budget 2012 auszuschöpfen, könnten folglich ausgehend von der momentanen Situation, im Jahr 2012 monatlich durchschnittlich 747 Kinder zu 43 Prozent in einer Kita und rund 224 Kinder einen Tag pro Woche bei Tageseltern mittels Betreuungsgutscheinen unterstützt werden. Ein Anstieg der Kinderzahl in diesem Umfang ist jedoch bis nächstes Jahr nicht zu erwarten.

- Mit welchem Finanzbedarf für Betreuungsgutscheine ist im Jahr 2012 zu rechnen?

Würde die Nachfrage bis 2012 im selben Umfang wie zwischen Juni 2010 und Mai 2011 ansteigen – nämlich um 14 Prozent – so würden sich die Ausgaben für die Betreuungsgutscheine (ohne Administrativkosten) im 2012 auf monatlich rund 302'700 Franken belaufen (= 3,64 Mio. Franken im Jahr). Dies wären rund eine Million Franken weniger als für das Jahr 2012 budgetiert.

### 3.4.2 SUBVENTIONSBEITRÄGE IM LEISTUNGSVERTRAGS- UND BETREUUNGSGUTSCHEIN-MODELL IM VERGLEICH

Von Interesse ist auch die Frage, wie hoch die durchschnittlichen Subventionsbeiträge sind. In der Darstellung D 3.8 ist die Höhe der Subventionsbeiträge im Leistungsvertrags- und im Gutscheinmodell aufgeführt. Um die beiden Modell miteinander zu vergleichen, wurden die Beiträge pro subventionierten Platz berechnet.

D 3.8: Subventionsbeiträge im Vergleich

	Leistungsvertrags- Modell 2008	Betreuungsgutschein- Modell Ende 2010
Anzahl Kinder mit Subvention Kita/Tageseltern	217/107	457/108
Anzahl subventionierter Plätze Kita-/Tageseltern *	147/24	206/23
Jährliche Subventionsbeiträge Kita/Tageseltern (inklusive Übergangslösungen)	Fr. 2'178'836	Fr. 2'970'331
Jährliche Subventionsbeiträge pro subventionierten Platz	Fr. 12'742 Fr.	Fr. 12'971 (inkl. Übergangslösungen) Fr. 11'698 (ohne Übergangslösungen)

Quellen: Rechnung und Geschäftsbericht 2008 der Stadt Luzern, BG-Finanzdaten Stadt Luzern; Statusbericht per Ende 2010. \* Die Anzahl mittels Subventionen unterstützter Kinder bei Tageseltern im Leistungsvertrags-Modell und im Betreuungsgutschein-Modell sowie die Anzahl Kinder mit Betreuungsgutscheine wurden in Plätze umgerechnet (Anzahl Kinder mal durchschnittliches wöchentliches Betreuungspensum in Prozent).

Im Gutscheinmodell sind die Ausgaben pro subventioniertem Platz (Anzahl Kinder mit Betreuungsgutschein mal Betreuungspensum in Prozent) unter Berücksichtigung der ausbezahlten Übergangslösungen geringfügig höher als im Leistungsvertrags-Modell. Ohne Berücksichtigung der Übergangslösungen, welche nur bis Ende 2010 gewährt wurden, ist der Subventionsbeitrag pro Platz jährlich rund 1'000 Franken tiefer.

### 3.4.3 VERWALTUNGSKOSTEN IM LEISTUNGSVERTRAGS- UND BETREUUNGSGUTSCHEIN-MODELL IM VERGLEICH

In der Diskussion um Betreuungsgutscheine wird verschiedentlich die Kritik geäußert, dass das Modell einen hohen Verwaltungsaufwand mit sich bringe. Darstellung D 3.9 zeigt die Höhe der Vollzugskosten in den beiden Modellen auf. Für den Vergleich wurden wiederum die Kosten pro subventionierten Platz ausgewiesen.

#### D 3.9: Vollzugskosten im Vergleich

	Leistungsvertrags-Modell 2008	Betreuungsgutschein- Modell Ende 2010
Anzahl Kinder mit Subvention Kita/Tageseltern	217/107	457/108
Anzahl subventionierter Plätze Kita/Tageseltern	147/24	206/23
Anzahl Institutionen	5+Tageseltern- vermittlung	45+Tageseltern- vermittlung
Jährliche Verwaltungskosten (Sachbearbeitung, Leitung, Finanzen, Information)*	Fr. 257'313	Fr. 289'999
Jährliche Verwaltungskosten pro subventioniertem Platz	Fr. 1'505	Fr. 1'266

Quellen: Rechnung und Geschäftsbericht 2008 der Stadt Luzern, BG-Finanzdaten Stadt Luzern 2010;

\*Ausgaben für die Weiterentwicklung der Qualität sind hier nicht aufgeführt, da diese in der Darstellung D 3.10. enthalten sind.

Der städtische Vollzugaufwand pro subventioniertes Betreuungsverhältnis liegt im Gutscheinmodell bereits im Jahr 2010 tiefer als im Leistungsvertrags-Modell. Es ist zu erwarten, dass der Aufwand in den nächsten Jahren tendenziell noch weiter abnimmt, da gewisse Aktivitäten nach Ablauf der Pilotphase weiter reduziert werden können.

Darstellung D 3.10 gibt Auskunft über die Kosten der Aufsicht und Bewilligung. Für den Vergleich zwischen LV- und BG-Modell wurden die Kosten pro Platz berechnet.

**D 3.10: Kosten Aufsicht und Bewilligung (inkl. Qualitätssicherung) Modell LV und BG im Vergleich**

	Modell LV 2008	Modell BG Ende 2010
Anzahl angebotener Plätze Stadt Luzern	393	622
Anzahl bewilligte Institutionen Stadt Luzern	22	28
Stellenprozent Aufsicht und Bewilligung	20	50
Stellenprozent Qualitätsentwicklung	5	25
Jährliche Kosten Aufsicht und Bewilligung (inkl. Qualitätsentwicklung)	Fr. 25'000	Fr. 75'000
Jährliche Kosten Aufsicht und Bewilligung (inkl. Qualitätsentwicklung) pro Platz	Fr. 64	Fr. 121
Jährliche Kosten Aufsicht und Bewilligung (inkl. Qualitätsentwicklung) pro Kita	Fr. 1'136	Fr. 2'679

Wie im Abschnitt 3.3 dargelegt, stärkte die Stadt Luzern mit der Einführung des Gutscheinmodells bewusst ihre Rolle als Aufsichts- und Bewilligungsorgan und investierte dabei insbesondere auch in die Weiterentwicklung der Qualität. Der Aufwand für Aufsicht und Bewilligung pro Kita ist dadurch um den Faktor 2.35 angestiegen.

Mit der Einführung der Betreuungsgutscheine wird eine Reihe von Zielen verfolgt, welche die quantitative und qualitative Angebotsentwicklung betreffen. Die Zielerreichung im Bereich der Angebotsentwicklung ist Gegenstand dieses Abschnitts. Im Folgenden legen wir jeweils die Entwicklung der letzten zwei Jahre dar und gehen im Anschluss darauf ein, wie der Einfluss der Betreuungsgutscheine auf diese Entwicklung zu beurteilen ist.

#### 4.1 WIE ENTWICKELTE SICH DIE ANZAHL PLÄTZE?

Durch die Einführung der Betreuungsgutscheine sollte der Ausbau des Betreuungsangebots gefördert werden. Ob und in welchem Ausmass dieses Ziel umgesetzt werden konnte, wird nachfolgend beantwortet.

##### 4.1.1 ENTWICKLUNG DES PLATZANGEBOTS

Darstellung D 4.1 zeigt die Entwicklung des Platzangebots in Kitas der Stadt Luzern auf.

D 4.1: Entwicklung Platzangebot in Kitas der Stadt Luzern

	2007	2008	2009	2010
Anzahl Kitas Stadt Luzern	17	22	23	28
Anzahl BG berechnigte Kitas in der Stadt Luzern und Agglomeration	-	-	22+8	27+17
Anzahl Plätze in der Stadt Luzern insgesamt	355	393	514	622
Anzahl subventionsberechnigte Plätze Stadt Luzern	113	145	Ab 1. April 2009: 484	597
Anzahl zur Verfügung stehende subventionsberechnigte Plätze in der Agglomeration	-	-	210	256
Anzahl genutzte „subventionierte“ Plätze in Kitas*	113	145	194	206

Quelle: Monitoring-Daten der Stadt Luzern sowie Statusbericht Betreuungsgutscheine 31.12.2010

\*Betreuungsgutschein-Modell: Anzahl Kinder mit Betreuungsgutschein mal durchschnittliches wöchentliches Betreuungspensum in Prozent.

Das Ziel, das quantitative Angebot an familienergänzenden Betreuungsplätzen in der Stadt Luzern auszubauen, wurde deutlich erreicht. Das Platzangebot konnte seit dem Jahr 2008 um rund 60 Prozent gesteigert werden. In den 28 Kitas der Stadt Luzern stehen Ende 2010 622 Betreuungsplätze zur Verfügung, wovon 597 mittels Betreuungsgutscheinen subventionsberechnigt sind. Eine Betriebs-Kita mit 25 Plätzen schloss

sich dem Modell Betreuungsgutscheine nicht an. Hinzu kommen die Plätze bei den Tagesfamilien, welche ebenfalls BG-berechtigt sind.

#### 4.1.2 EINFLUSS DER BETREUUNGSGUTSCHEINE AUF DIE ENTWICKLUNG DES PLATZANGEBOTS

Es kann davon ausgegangen werden, dass auch ohne Betreuungsgutscheine das Platzangebot in der Stadt Luzern ausgebaut worden wäre. Die Frage, in welchem Umfang bei einer Fortführung des LV-Modells neue Plätze entstanden wären, lässt sich nur annähernd beantworten. Es gilt dabei zwischen zwei „Angebotsmärkten“ zu unterscheiden:

##### Entwicklung des subventionierten Platzangebots

Durch die Einführung der Betreuungsgutscheine wurde mit jedem neu geschaffenen Platz in einer BG-berechtigten Kita in der Stadt Luzern oder Agglomeration auch ein potenziell subventionierter Platz geschaffen. So verfügten die Stadtluzerner Kinder per Ende 2010 über 597 Plätze in der Stadt Luzern sowie 466 Plätze in der Agglomeration, die subventionsberechtigt sind. Davon werden Ende 2010 206 Plätze von Kindern mit einem Betreuungsgutschein genutzt. Ohne Betreuungsgutscheine hätte die Stadt geplant, im Jahr 2011 rund 3,5 Millionen Franken in ein Angebot von rund 235 subventionierten Plätzen zu investieren.<sup>14</sup> Damit hätte sie ihre Investitionen in diesem Bereich gegenüber 2008 um 1,7 Millionen Franken erhöhen und rund 100 zusätzlich subventionierte Plätzen anbieten wollen. Das bedeutet, dass wohl bei einem planmässigen Ausbau des Leistungsvertrags-Modells zum heutigen Zeitpunkt etwa gleich viele Kinder einen subventionierten Platz beanspruchen würden wie im Betreuungsgutschein-Modell. Das Potenzial an subventionsberechtigten Plätzen ist im heutigen Modell aber viel grösser als dies auch in einem ausgebauten Leistungsvertrags-Modell der Fall wäre. Zudem ist zu bezweifeln, dass der Ausbau in dieser kurzen Zeit hätte realisiert werden können. Die Stadt hätte sich zwischen zwei Vorgehensvarianten entscheiden müssen:

- *Gleichmässige Verteilung der Subvention auf bestehende Kitas:* Die Stadt hätte die Beiträge gleichmässig auf alle bewilligten Kitas der Stadt Luzern verteilen und diese somit durchschnittlich zu rund einem Drittel subventionieren können. Dieses Vorgehen hätte einen aufwändigen Prozess in der Verwaltung ausgelöst, da die Stadt mit allen Kitas Leistungsverträge hätte abschliessen müssen.
- *Subventionierung ausgewählter Kitas:* Die Stadt hätte neben den bereits bestehenden subventionierten Kitas weitere neue oder bestehende Kitas subventionieren können. Dabei hätte sie jeweils nach bestimmten Bedarfskriterien eine Auswahl vornehmen müssen. Mit diesem Vorgehen wäre aber die rechtsungleiche Behandlung der Kitas fortgesetzt worden, was bekanntlich auf politischen Widerstand gestossen wäre.

##### Entwicklung des „nicht-subventionierten“ Platzangebots:

Im Modell BG wird nicht mehr zwischen einem subventionierten und nicht-subventionierten Platzangebot unterschieden. Sämtliche geschaffenen Plätze in BG-bewilligten Kitas stehen den Eltern mit oder ohne Betreuungsgutschein offen. Eltern,

<sup>14</sup> Vgl. B+A 1/2008.

welche nicht BG-bezugsberechtigt sind, stehen heute folglich viel mehr Plätze zur Verfügung als noch vor Einführung der Betreuungsgutscheine. Es ist zu bezweifeln, dass ein Ausbau des LV-Modells einen grossen Anreiz auf den Ausbau des nicht-subventionierten Platzangebots ausgeübt hätte. Denkbar ist sogar, dass Kitas, welche bei einem Ausbau mit der Stadt neu einen Leistungsvertrag abgeschlossen hätten, bestehende nicht-subventionierte Plätze durch subventionierte Plätze ersetzt hätten.

Es gibt einige Gründe, welche dafür sprechen, dass das Gutscheinmodell – im Zusammenspiel mit der schon seit dem Jahr 2003 bestehenden Anstossfinanzierung des Bundes – den Ausbau des Platzangebots insgesamt begünstigt hat. Dies wird auch in den Gesprächen mit den befragten Trägerschaften bestätigt.

- *Einführung Betreuungsgutscheine schafft konkrete Anreize für Kitas:* Es ist für Anbietende von Kinderbetreuung attraktiv, in einer Gemeinde mit Betreuungsgutscheinen ein Angebot zu schaffen oder ein bestehendes Angebot auszubauen:
  - Die durch das Gutscheinmodell bedingte Deregulierung führt zu einem Abbau von Markteintrittshürden und insgesamt zu einer stärkeren marktwirtschaftlichen Freiheit der Anbietenden. Dies schafft Anreize für unternehmerisches Handeln und setzt eine besondere Dynamik in Gang.
  - Das Potenzial an möglichen Kundinnen und Kunden ist mit Gutscheinen höher als im Leistungsvertrags-Modell, da Eltern aus allen Einkommensklassen angesprochen werden können. Dies erhöht den Anreiz, eine Kita neu zu eröffnen respektive Plätze auszubauen wesentlich.
- *Einführung Betreuungsgutscheine hat allgemeine Ausstrahlungskraft:* Mit der Einführung der Betreuungsgutscheine rückte das Thema der familienergänzenden Betreuung viel stärker in den Fokus der öffentlichen Diskussion, als dies mit einem rein finanziellen Ausbau des alten Systems der Fall gewesen wäre. Das Pilotprojekt entfaltete eine Ausstrahlungskraft in und über die Stadt hinaus (vgl. Abschnitt 4.8). Luzern wird als innovativer Ort wahrgenommen. Dies motiviert (potenzielle) Anbietende vor Ort neu oder verstärkt, im Bereich der familienergänzenden Betreuung tätig zu sein.

## 4.2 WIE ENTWICKELTEN SICH DIE VOLLKOSTEN PRO BETREUUNGSPLATZ?

---

Die Förderung des Wettbewerbs unter den verschiedenen Kitas sollte gemäss Befürwortern des BG-Modells längerfristig zu einer Effizienzsteigerung und damit zu einer Senkung der Vollkosten führen. Die Entwicklung in diesem Bereich wird nachfolgend erläutert.

### 4.2.1 ENTWICKLUNG DER VOLLKOSTEN

Die Vollkosten pro durchschnittlich belegten Platz sowie die Kostenstruktur blieben zwischen 2008 und 2010 quasi unverändert. Dies geht aus der Darstellung D 4.2 hervor, in welcher die Vollkosten pro durchschnittlich belegten Platz sowie die Kostenstruktur im Jahr vor Einführung der Betreuungsgutscheine mit der Situation im Jahr 2010 verglichen, werden.

## D 4.2: Vollkosten und Vollkostenstruktur der stadtluzerner Kitas 2008 und 2010

	2008	2010
Vollkosten pro durchschnittlich belegten Platz*	Fr. 115 pro Tag Fr. 26'500 pro Jahr (bei durchschnittlich 231 Öffnungstage)	Fr. 113 pro Tag Fr. 26'700 pro Jahr (bei durchschnittlich 236 Öffnungstage)
Vollkostenstruktur	68 Prozent Personalkosten 12 Prozent Mietkosten 20 Prozent übrige Kosten	70 Prozent Personalkosten 11 Prozent Mietkosten 19 Prozent übrige Kosten

Quelle: schriftliche Befragung Kitas 2009 und 2011 (Vergleich der Angaben von 13 Kitas der Stadt Luzern)

\*Berechnung Vollkosten pro Platz und Tag: Gesamtaufwand/durchschnittlich belegte Plätze/Anzahl Öffnungstage.

Die Vollkosten pro durchschnittlich belegten Platz sowie die Kostenstruktur blieben zwischen 2008 und 2010 quasi unverändert. Während es bei vier der 13 Kitas zu einer zum Teil erheblichen Reduktion der Vollkosten kam, verzeichneten die übrigen neun Kitas gleiche oder geringfügig höhere Vollkosten.

#### 4.2.2 EINFLUSS DER BETREUUNGSGUTSCHEINE AUF DIE ENTWICKLUNG DER VOLLKOSTEN

Anderthalb Jahre nach Einführung der Betreuungsgutscheine konnte, wie eben aufgeführt, noch kein Einfluss des Projekts auf die Vollkosten festgestellt werden. Da es sich erst um eine kurze Zeitspanne handelt und einige Kitas infolge der Einführung der Betreuungsgutscheine eine tiefere Auslastung in Kauf nehmen mussten, wäre eine längerfristige Betrachtung der Vollkostenentwicklung von Interesse.

### 4.3 WIE VERÄNDERT SICH DIE ANGEBOTSSTRUKTUR?

Ein wesentliches Ziel, welches mit der Einführung von Betreuungsgutscheinen verbunden war, ist die Förderung der Angebotsvielfalt. Der stärkere Wettbewerb unter den Anbietern soll dazu führen, dass differenzierte Angebote entstehen, zwischen denen die Eltern gemäss ihren und den Bedürfnissen ihrer Kinder auswählen können.

#### 4.3.1 ENTWICKLUNG DER ANGEBOTSSTRUKTUR

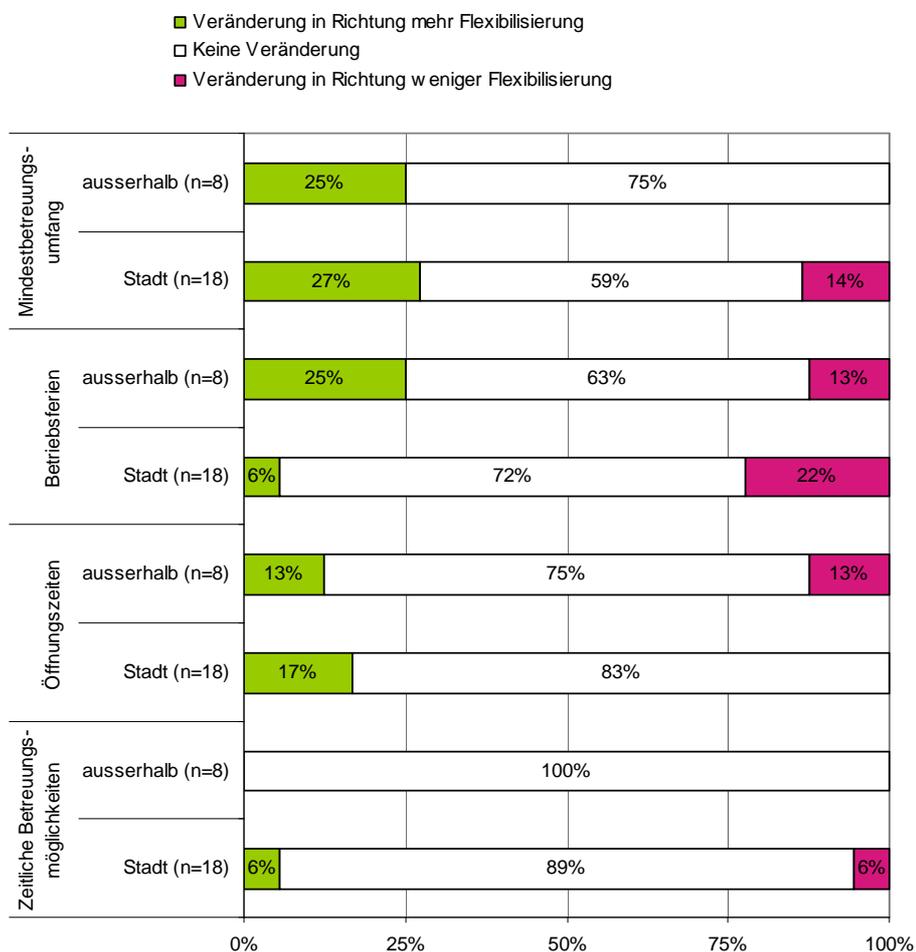
Grundsätzlich kann gesagt werden, dass ein quantitativer Ausbau des Platzangebots immer auch eine gewisse Steigerung der Angebotsvielfalt mit sich bringt.

Die Kitas wurden 2009 kurz vor Einführung der Betreuungsgutscheine und 2011 zu ihrer Angebotsstruktur befragt. Nachfolgend wird erörtert, ob und inwiefern sich zeitliche Aspekte der Angebotsstruktur, die pädagogische Ausrichtung sowie die Angebotspreise in den letzten zwei Jahren verändert haben.

Zeitliche Aspekte der Angebotsstruktur

Darstellung D 4.3 zeigt die Entwicklung zeitlicher Aspekte der Angebotsstruktur auf.

### D 4.3: Entwicklung zeitlicher Aspekte der Angebotsstruktur zwischen 2009 und 2011



Quelle: schriftliche Befragung Kitas 2009 und 2011

Bei der grossen Mehrheit der Kitas blieben die zeitlichen Aspekte der Angebotstruktur in den letzten Jahren unverändert. Da wo es zu Anpassungen kam, handelt es sich mehrheitlich um Veränderungen in Richtung einer stärkeren Flexibilisierung des Angebots:

- Am häufigsten fand eine Reduktion des *Mindestbetreuungsumfangs* statt. Rund ein Viertel der Kitas reduzierten diesen von zwei Tagen auf einen Tag. Von den 35 Kitas, zu welchen 2011 Antworten vorliegen, geben lediglich noch vier Kitas einen Mindestbetreuungsumfang von zwei Tagen an. In den übrigen Kitas beträgt dieser in der Regel einen Tag.
- Auch bei den *Betriebsferien* kam es zu gewissen Anpassungen. Es handelt sich dabei meist nur um kleine Veränderungen, wie etwa die Reduktion oder den Ausbau um eine halbe Woche. Im Durchschnitt haben die Kitas im Jahr 2011 drei Wochen Betriebsferien. Vier der 35 antwortenden Kitas haben keine Betriebsferien.

- Vier Kitas haben ihre *Öffnungszeiten* etwas ausgebaut, bei einer Kita kam es zu einer Reduktion. Die Kitas haben im Jahr 2011 durchschnittlich 11 Stunden geöffnet.
- Bei den *zeitlichen Betreuungsmöglichkeiten* geht es darum, ob die Kita auch eine Halbtagesbetreuung (mit oder ohne Mittagessen) anbietet. 2011 bieten 57 Prozent der antwortenden Kitas neben einem ganzen Betreuungstag die Möglichkeit der Vor- oder Nachmittagsbetreuung (mit oder ohne Mittagessen an).

Die Angebotsstruktur bei Tageseltern ist nach wie vor flexibel gemäss den Bedürfnissen der Eltern ausgestaltet.

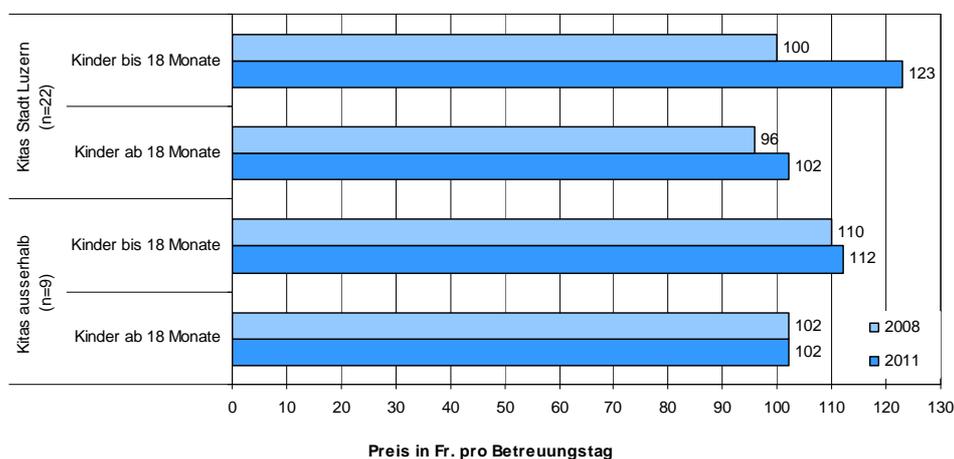
#### Pädagogische Ausrichtung

Alle Kitas verfügen über ein pädagogisches Konzept. 2011 geben 52 Prozent der antwortenden Kitas (n=33) an, dass ihre Kita über eine spezielle pädagogische Ausrichtung verfügt. Es handelt sich dabei um spezifische Bildungs- oder Bewegungsangebote oder die Integration von Kindern mit einer Behinderung. Die Kitas geben keine Veränderung der pädagogischen Ausrichtung seit Einführung der Betreuungsgutscheine an.

#### Angebotspreise

Darstellung D 4.4 zeigt die Entwicklung der Angebotspreise seit Ende 2008 bis zu Beginn 2011 auf. In die Analyse einbezogen wurden nur Kitas, von welchen Daten zu den beiden Zeitpunkten vorliegen.

D 4.4: Entwicklung der Angebotspreise



Quelle: Schriftliche Befragung Kita-Leitung 2009 und 2011

In der Stadt Luzern werden die Kinder bis 18 Monate mit 1,5 Plätzen berechnet. Mit dem Wechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung wird dieser Umstand neu über den Angebotspreis berücksichtigt (früher über die Plätze). Demzufolge ist die grösste Preisentwicklung in Kitas der Stadt Luzern beim Angebot für Kinder bis 18 Monate festzustellen. Der durchschnittlich Preis beträgt hier 2011 123 Franken, was einer Preiserhöhung um 23 Prozent entspricht. Dieser Anpassung wird damit Rechnung getragen, dass die Eltern für Kinder dieser Altersklasse höhere Gutscheinbeträge erhalten

(+ 30 Franken). Entsprechend haben die meisten Kitas der Stadt Luzern neu zwei Preiskategorien eingeführt (Kinder bis 18 Monate und Kinder über 18 Monate). Für Eltern mit Gutscheinen ist diese Erhöhung kaum spürbar. Hingegen bezahlen Eltern ohne Betreuungsgutscheine für die Betreuung ihrer Bébés einen deutlich höheren Preis.

In den 22 Kitas der Stadt Luzern, welche an der Befragung teilgenommen haben, erhöhten sich bei den Kindern ab 18 Monaten die Preise geringfügig. In der Berechnung wurden die Maximalpreise berücksichtigt. Es gibt jedoch ein paar Kitas (vor allem ehemalige Leistungsvertrags-Kitas), welche ihre Preise einkommensabhängig ausgestaltet haben. Für Eltern mit tieferen Einkommen fällt in diesen Kitas die durchschnittliche Preiserhöhung daher geringer aus. In den Kitas ausserhalb der Stadt Luzern kam es kaum zu einer Preisänderung.

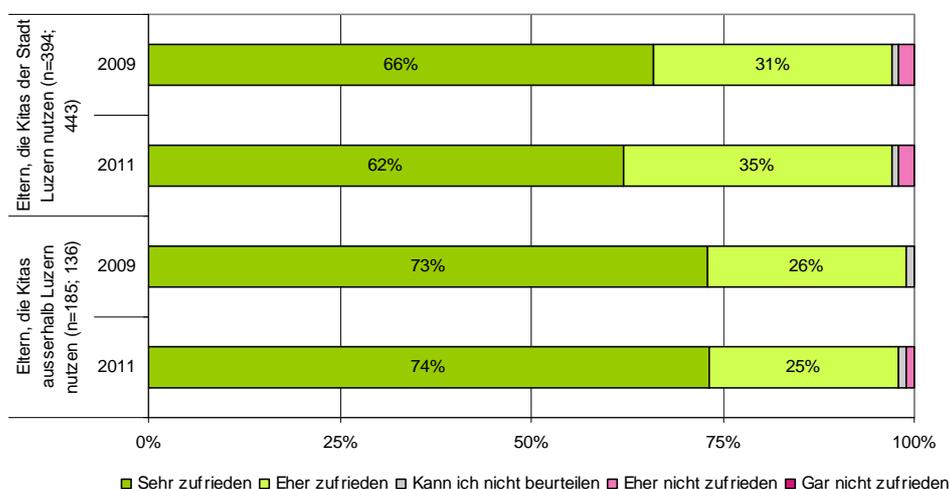
Der Angebotspreis bei Tageseltern beträgt 9.60 Franken pro Stunde für Kinder ab 18 Monaten und 12.20 Franken für Kinder unter 18 Monate. Am Wochenende gelten höhere Tarife (11.60 Franken für Kinder ab 18 Monate und 13.60 Franken für Kinder bis 18 Monate). Ende 2008 zahlten die Eltern einen Maximalpreis von 9.50 Franken respektive 11.40 Franken. Auch damals galten für die Wochenendbetreuung höhere Tarife.

Wir haben für das Weekend erhöhte Tarife (Fr. 11.60 für Kleinkind und Fr. 13.60 für Säugling) und die Stadt zahlt sicher erhöhte BG, aber ich kenne diese Ansätze nicht.

#### 4.3.2 ZUFRIEDENHEIT DER ELTERN MIT DER ANGEBOOTS-STRUKTUR

Eltern, welche ihre Kinder in Kitas in und um Luzern betreuen lassen, wurden 2009 und 2011 zu ihrer Zufriedenheit mit der Angebotsstruktur befragt. Gemeint sind damit Aspekte wie die zeitlichen und finanziellen Rahmenbedingungen, die Ausstattung sowie die Verpflegung ihrer Kita. Darstellung D 4.5 stellt die Ergebnisse dar. Darin enthalten ist die Einschätzung sämtlicher Eltern, unabhängig davon, ob sie Betreuungsgutscheine erhalten oder nicht.

D 4.5: Zufriedenheit insgesamt mit der Angebotsstruktur der Kitas 2009 und 2011



Quelle: schriftliche Befragung der Eltern von Kita-Kindern 2009 und 2011

Die überwiegende Mehrheit der Eltern schätzt die Angebotsstruktur ihrer Kita sehr. In den Kitas der Stadt Luzern ist der Anteil an Eltern, welche mit der Angebotsstruktur ihrer Kita sehr zufrieden ist, gegenüber 2009 jedoch geringfügig gesunken. Wie ist nun dieses Resultat zu interpretieren? Eine Möglichkeit wäre, dass sich die Angebotsstruktur in den letzten Jahren tatsächlich etwas verschlechtert hat. Dies ist nicht der Fall. Die Kitas haben in der Tendenz ihr Angebot zugunsten der Eltern ausgebaut (vgl. Abschnitt 4.3.1). Eher wahrscheinlich ist, dass die Einführung der Betreuungsgutscheine das Thema familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Luzern stark in den Fokus gerückt hat und dies zu einer Erhöhung der Kritikfähigkeit der Eltern beigetragen hat. Diese Interpretation wird dadurch bekräftigt, dass die Zufriedenheit bei Eltern von Kindern, welche in Kitas ausserhalb der Stadt Luzern betreut werden, konstant blieb. Diese Eltern wohnen vorwiegend nicht in der Stadt Luzern und wurden somit vermutlich weniger durch das Pilotprojekt sensibilisiert.

Eltern, welche ihre Kinder bei Tageseltern betreuen lassen, sind mit der Angebotsstruktur in etwa gleich zufrieden wie noch zu Beginn 2009.

#### 4.3.3 EINFLUSS DER BETREUUNGSGUTSCHEINE AUF DIE ENTWICKLUNG DER ANGEBOTSSTRUKTUR

Die Kitas nehmen den stärkeren Wettbewerb untereinander wahr. Wie aus den Gesprächen mit Trägerschaften hervorgeht, ist diesen bewusst, dass sie sich heute stärker im Markt positionieren müssen. Diese Entwicklung braucht jedoch Zeit. Sie ist bis anhin erst vereinzelt sichtbar. In der Tendenz haben die Kitas ihr Angebot aufgrund der Einführung der Betreuungsgutscheine etwas flexibilisiert. Eine wesentliche Steigerung der Angebotsvielfalt – gerade auch was beispielsweise die pädagogische Ausrichtung betrifft – kann nach zwei Jahren jedoch nicht festgestellt werden. Ein Einfluss der Betreuungsgutscheine ist bis anhin vor allem in zwei Bereichen feststellbar:

- Die Nachfrage nach kleinen Betreuungspensen ist gestiegen. Mit der Öffnung des Angebots haben die Kitas ihr Angebot bedürfnisorientierter ausgestaltet und daher haben viele eine Reduktion der Mindestbetreuungszeit von zwei Tagen auf einen Tag geändert.
- Viele Kitas der Stadt Luzern führten infolge der Einführung der Betreuungsgutscheine einen separaten Tarif für die Betreuung von Kleinkindern bis 18 Monate ein (vgl. 4.3.1).

#### 4.4 WIE VERÄNDERT SICH DIE QUALITÄT DES ANGEBOTS?

---

Vor Einführung der Betreuungsgutscheine stand verschiedentlich die Befürchtung im Raum, die Wettbewerbssituation könnte sich negativ auf die Qualität des Betreuungsangebots auswirken.

Um dieser Befürchtung entgegenzuwirken, hat die Stadt Luzern im Rahmen des Pilotprojekts zeitliche wie finanzielle Ressourcen für die Weiterentwicklung der Qualität zur Verfügung gestellt. Im Bereich der Strukturqualität wurden die Qualitätskriterien für den Kanton Luzern überarbeitet. Die Anforderungen an die Strukturqualität in den Kindertagesstätten sind dadurch gestiegen (vgl. Abschnitt 3.3.1).

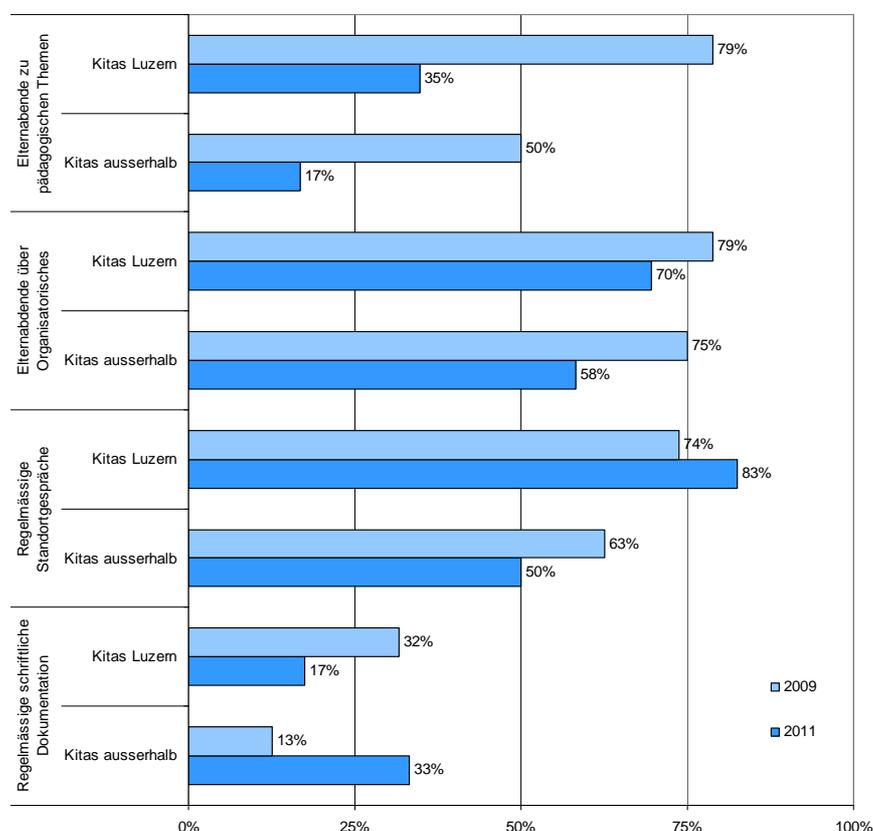
Eine Erfassung der pädagogischen Qualität der Kitas hätte den Rahmen dieser Evaluation gesprengt. Ausserdem existieren für die Schweiz in diesem Bereich nach wie vor wenige Grundlagen für die Erfassung. Um dennoch gewisse Hinweise zur Entwicklung der Angebotsqualität zu erhalten, wurden einerseits die Kitas in der schriftlichen Befragung 2009 und 2011 gebeten, anzugeben, welche Instrumente sie zur Qualitätskontrolle sowie zur Qualitätsentwicklung anwenden und wie sie den Austausch mit den Eltern gestalten. Zudem wurden die Eltern zu denselben Zeitpunkten gefragt, wie zufrieden sie mit der Betreuungsqualität sowie dem Austausch mit dem Betreuungspersonal sind. Die Angebotsqualität, deren Entwicklung und Kontrolle sowie die Formen der Elternzusammenarbeit wurden auch in den Gesprächen mit den Kita-Trägerschaften und der Tageselternvermittlung thematisiert.

##### 4.4.1 ENTWICKLUNG DER QUALITÄT UND ELTERNZUSAMMENARBEIT

Gemäss den Befragungsergebnissen haben die Kitas im Jahr 2011 tendenziell weniger zeitliche Ressource für die Qualitätsentwicklung und -kontrolle als noch vor zwei Jahren investiert. Darin nicht eingerechnet ist die Teilnahme an den jährlich zweimal stattfindenden Qualitätsdialogen, welche die Stadt Luzern im Rahmen des Pilotprojekts durchführt. Inwiefern dieses Resultat auf die Einführung der Betreuungsgutscheine zurückzuführen ist, wird im Abschnitt 4.4.2 erläutert.

Darstellung D 4.6 zeigt Gefässe und Verfahren auf, welche die Kitas im Austausch mit den Eltern anwenden und macht deutlich, wie deren Bedeutung 2009 und 2011 von den Kita-Leitungen eingeschätzt wird.

## D 4.6: Zusammenarbeit zwischen Eltern und Kita-Personal 2009 und 2011



Quelle: Schriftliche Befragung Kitas 2009 (n=27) und 2011 (n=35)

Die einkommensspezifischen Themen der Elternarbeit werden seit Einführung der Betreuungsgutscheine zwischen den Eltern und der Stadt abgewickelt. Die Elternzusammenarbeit zwischen der Kita und den Eltern konzentriert sich daher mehr auf betreuungsspezifische Thematiken. Dabei weist die Darstellung auf eine Zunahme der Bedeutung der regelmässigen Standortgespräche in den Kitas der Stadt Luzern hin. Diese werden bei einigen Kitas neu abhängig vom Betreuungspensum durchgeführt. Ansonsten haben die Kitas gemäss den Befragungsergebnissen eher etwas weniger Zeit für die Elternzusammenarbeit aufgewendet als noch vor zwei Jahren. Auf diesen Aspekt wird in Abschnitt 4.4.3 näher eingegangen.

Die Tageselternvermittlung hat in den letzten Jahren einige Schritte zur Qualitätsentwicklung unternommen. Tageseltern haben neu die Möglichkeit, eine Supervision in Anspruch zu nehmen. Daneben sind Weiterbildungskurse für Tageseltern (neu) und Vermittlerinnen (schon länger) obligatorisch. Die Ausbildungsbeiträge bilden einen wichtigen Beitrag zu diesem Angebot. Zwischen den Eltern, Tageseltern und der Tageselternvermittlung findet anfänglich ein Probezeitgespräch statt, danach folgen in regelmässigen Abständen gemeinsame Standortgespräche. An diesem Vorgehen hat sich in den letzten Jahren nichts geändert. Auch auf der Ebene der Vermittlung und der Trägerschaft wurden Prozesse weiter professionalisiert.

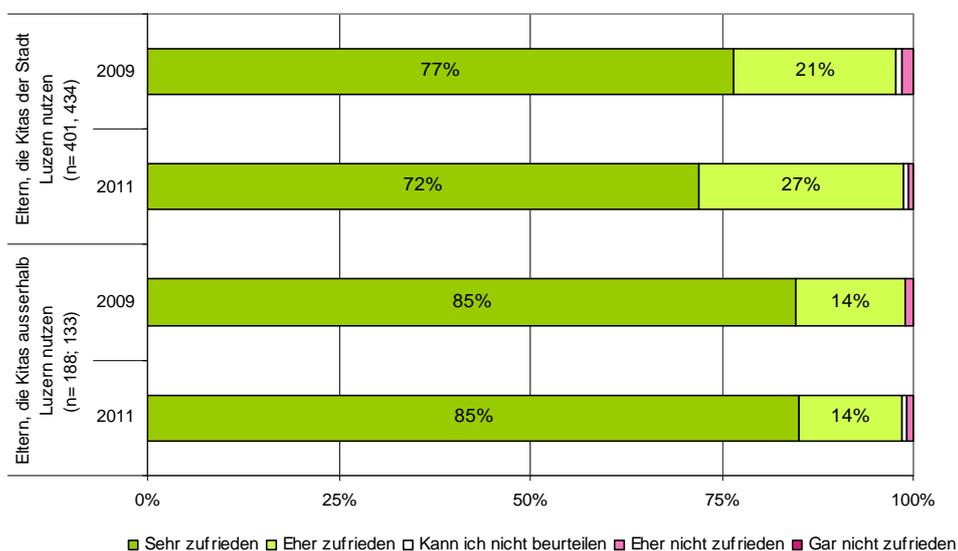
#### 4.4.2 ZUFRIEDENHEIT DER ELTERN MIT DER ANGEBOTSQUALITÄT

Wie schätzen nun die Eltern die Angebotsqualität über die letzten zwei Jahre hinweg ein? In den Befragungen 2009 und 2011 hatten die Eltern die Möglichkeit, sich zu diesem Aspekt zu äussern. Die wesentlichen Ergebnisse werden nachfolgend dargestellt.

##### Zufriedenheit mit der Betreuungsqualität

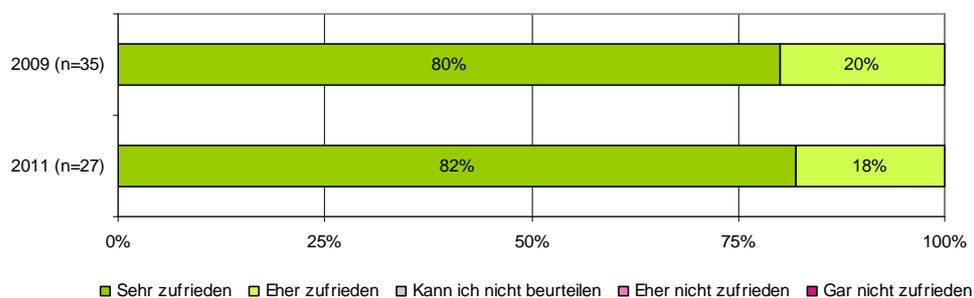
Die Darstellungen D 4.7 und D 4.8 zeigen die Ergebnisse der Befragung von Eltern von Kindern in Kitas sowie bei Tageseltern auf. Sämtliche Eltern hatten die Möglichkeit, diese Frage zu beantworten unabhängig davon, ob sie Betreuungsgutscheine beziehen oder nicht.

D 4.7: Zufriedenheit mit der Betreuungsqualität der Kitas 2009 und 2011



Quelle: schriftliche Befragung der Eltern von Kita-Kindern 2009 und 2011

D 4.8: Zufriedenheit mit der Betreuungsqualität bei Tageseltern 2009 und 2011



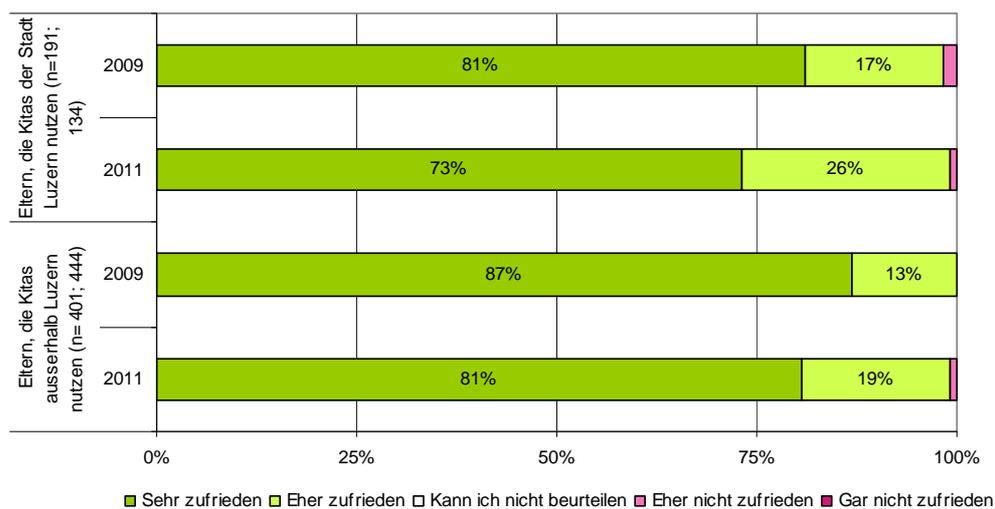
Quelle: schriftliche Befragung der Eltern von Kindern bei Tageseltern 2009 und 2011

Die Eltern sind grundsätzlich mit der Betreuung ihres Kindes sehr zufrieden. Wie schon bei der Einschätzung der Angebotsstruktur ist jedoch auch hier bei Eltern, welche ihre Kinder in einer Kita der Stadt Luzern betreuen lassen, eine leichte Verschiebung in

Richtung „eher zufrieden“ festzustellen. Die in den letzten Jahren stärkere Sensibilisierung der Stadtluzerner Eltern hinsichtlich der Frage, was eine gute Betreuung ausmacht, dürfte auch hier in erster Linie als Erklärung für die Verschiebung dieser Einschätzung dienen. Zudem bezahlen die Eltern den Kitas im Gutscheinmodell den vollen Betreuungspreis. Dies dürfte die Qualitätsansprüche der Eltern zusätzlich gesteigert haben. Die Beurteilung der Betreuungsqualität in Kitas ausserhalb der Stadt Luzern veränderte sich in den letzten Jahren nicht. Auch die Zufriedenheit mit der Betreuung durch die Tageseltern ist hoch. Sie konnte in den letzten zwei Jahren noch gesteigert werden.

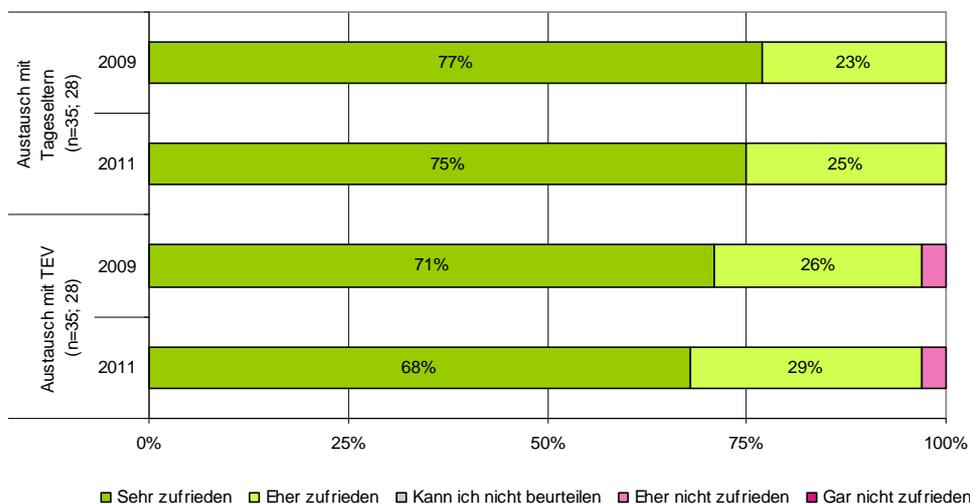
Zufriedenheit mit der Zusammenarbeit mit dem Betreuungspersonal  
 Die Darstellungen D 4.9 und D 4.10 geben Auskunft über die Zufriedenheit der Eltern mit der Zusammenarbeit mit dem Betreuungspersonal respektive der Tageselternvermittlung insgesamt.

**D 4.9: Zufriedenheit mit der Zusammenarbeit zwischen Eltern und Kita-Personal 2009 und 2011**



Quelle: schriftliche Befragung der Eltern von Kita-Kindern 2009 und 2011

D 4.10: Zufriedenheit mit der Zusammenarbeit zwischen Eltern und Tageseltern  
respektive Tageselternvermittlung (TEV) 2009 und 2011



Quelle: schriftliche Befragung der Eltern von Kindern bei Tageseltern 2009 und 2011

Obschon die Zufriedenheit der Zusammenarbeit zwischen Eltern und Personal hoch ist, fällt bei allen Eltern – sowohl von Kindern, welche in Kitas in oder ausserhalb Luzern betreut werden wie auch von Kindern bei Tageseltern – die Beurteilung 2011 etwas kritischer aus als vor zwei Jahren. Möglicherweise nehmen die Eltern tatsächlich wahr, dass im Laufe der letzten zwei Jahren seitens der Kitas verschiedentlich etwas weniger Zeit in die Elternzusammenarbeit investiert werden konnte.

#### 4.4.3 EINFLUSS DER BETREUUNGSGUTSCHEINE AUF DIE QUALITÄT DES ANGEBOTS

Bereits einleitend haben wir darauf hingewiesen, dass die vorliegende Evaluation die Entwicklung der Angebotsqualität nicht konkret messen kann. Wie eben aufgezeigt, hat der Stellenwert der Qualitätssicherung und -entwicklung in den Kitas in den letzten Jahren insgesamt etwas abgenommen. Der Einfluss der Betreuungsgutscheine kann dabei wie folgt interpretiert werden:

- Infolge des Systemwechsels waren die Kitas in den letzten zwei Jahren mit vielen, zum Teil neuen Aufgaben beschäftigt. Die Themen Qualitätskontrolle, Qualitätsentwicklung und Elternzusammenarbeit hatten dabei nicht erste Priorität. Im Vordergrund stand vielerorts die Beschäftigung mit betriebswirtschaftlichen Aspekten. Die einen Kitas wurden durch eine rückläufige Auslastung infolge der Umstellung gefordert. Andere Kitas befassten sich mit dem Ausbau an Plätzen. Wiederum andere Kitas haben Umstrukturierungen im Bereich der Trägerschaft diskutiert respektive vollzogen. Kommt hinzu, dass die Kitas heute mehr Lernende ausbilden als noch vor zwei Jahren, was ebenfalls mit einem Zusatzaufwand verbunden ist. Zudem waren die Kita-Leitungen durch das wachsende Angebot sowie den ausgetrockneten Arbeitsmarkt mit Personalsuche und Stellenbesetzungen verhältnismässig stark absorbiert. Verschiedene Kitas berichten, dass sie sich nun, nachdem etwas Ruhe eingekehrt sei, verstärkt dem Thema Angebotsqualität widmen wollen.

- Das Pilotprojekt stiess bei einigen Kitas einen Denkprozess an, der darin mündete dass viele Kitas heute eine realistischere (und auch kritischere) Einschätzung der Qualität ihres Angebots vornehmen als noch vor zwei Jahren. Einen wesentlichen Einfluss dürften dabei die Qualitätsdialoge der Stadt gehabt haben. Mehr als 70 Prozent der Kitas gibt an, dass die Qualitätsdialoge die Entwicklung der Qualität in ihrer Institution angeregt hat. Diese Entwicklung braucht jedoch Zeit und hat sich bisher noch wenig in der Anwendung konkreter Verfahren niedergeschlagen.

#### 4.5 WIE ENTWICKELT SICH DIE SITUATION DES PERSONALS IN KITAS?

---

Das Modell der Betreuungsgutscheine soll nicht dazu führen, dass sich die Situation des Betreuungspersonals verschlechtert. In diesem Abschnitt wird die Lohn- und Personalstruktur vor Einführung der Betreuungsgutscheine mit der Situation im Jahr 2011 verglichen. Grundlage hierfür bilden die Ergebnisse der schriftlichen Befragungen der Kita-Leitungen 2009 und 2011.

4.5.1 PERSONALSITUATION 2009 UND 2011 IM VERGLEICH  
Für den Vergleich der Personalsituation im Jahr 2009 und 2011 legen wir die Entwicklungen bezüglich Lohn, Alter, Berufserfahrung und Ausbildungsprofilen dar und zeigen auf, wie sich Anteile des ausgebildeten und nicht ausgebildeten Personals in den Kitas verändert haben.

Lohn, Alter, Berufserfahrung und Ausbildungsprofile

Die Darstellung D 4.11 zeigt die Veränderung der durchschnittlichen Brutto-Jahreslöhne (inklusive 13. Monatslohn sofern vorhanden), getrennt nach Funktion des Kita-Personals in Kitas der Stadt Luzern auf. Dafür wurden die in der Befragung angegebenen Löhne auf ein 100%-Pensum inkl. 13. Monatslohn (sofern vorhanden) hochgerechnet.<sup>15</sup> Um Extremwerte auszuschliessen, wurden die obersten und untersten 10 Prozent der Löhne in der Berechnung nicht berücksichtigt. Weiter werden in der Darstellung das durchschnittliche Alter, die durchschnittliche Berufserfahrung sowie das Ausbildungsprofil der Angestellten aufgeführt.

<sup>15</sup> Die Umrechnung für Personen, welche im Stundenlohn beschäftigt sind, wurde nach folgender Formel vorgenommen: Stundenlohn mal 1827.5 h Jahresarbeitszeit, geteilt durch 12.

**D 4.11: Lohn, Alter, Berufserfahrung und Ausbildungsprofil des Personals in Kitas der Stadt Luzern 2009 und 2011**

	Kita-Leitung		Gruppenleitung		KleinkinderzieherIn/ Fachperson Betreuung	
	2009 (n=20)	2011 (n=20)	2009 (n=23)	2011 (n=28)	2009 (n=22)	2011 (n=29)
Durchschnittlicher Brutto-Jahreslohn in Fr.	73'618	70'526	61'572	59'542	56'544	58'949
Durchschnittliches Alter	42 Jahre	40 Jahre	32 Jahre	31 Jahre	35 Jahre	36 Jahre
Durchschnittliche Berufserfahrung	8 Jahre	9 Jahre	6 Jahre	5 Jahre	7 Jahre	6 Jahre
Ausbildungsprofil*	P1=39% P2= 4% P3=22% P=9% P5=26%	P1=36% P2= 4% P3=28% P=16% P5=16%	P1=39% P2=36% P3=18% P=7%	P1=15% P2=50% P3=33% P=3%	P1=12% P2= 31% P3=42% P=4% P5=12%	P1=7% P2= 29% P3=37% P=15% P5=12%

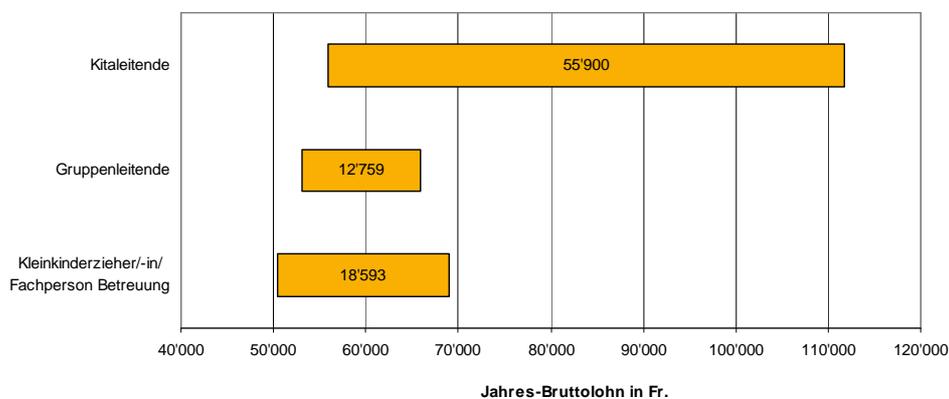
Quelle: schriftliche Befragung Kitas 2009 und 2011; \*Eine Übersicht über die Ausbildungsprofile ist im Anhang A1 aufgeführt. Grau eingefärbt sind die am häufigsten vertretenen Ausbildungsprofile.

Die Löhne von Kita-Leitenden und Gruppenleitenden sind in den letzten zwei Jahren etwas gesunken, während es bei den Kleinkinderzieher/-innen beziehungsweise Fachpersonen Betreuung zu einem Anstieg kam. Das Durchschnittsalter und die Berufserfahrung haben sich in den letzten zwei Jahren kaum verändert. Bei den Kita-Leitungen dürfte der tiefere Altersdurchschnitt eine Erklärung für die Lohndifferenz bieten. Auf der Ebene der Gruppenleitung könnte eine Verschiebung der Ausbildungsprofile den Rückgang des Durchschnittslohns erklären. 2009 verfügten die Gruppenleiterinnen häufig über mehrere Zusatzausbildungen (Profil 1). 2011 sind in den Kitas mehr Gruppenleiterinnen angestellt, welche neben ihrer Ausbildung zur Fachperson Betreuung/Kleinkinderzieher/-in keine (Profil 3) oder nur eine Zusatzausbildung absolviert haben (Profil 2).

Darstellung D 4.12 zeigt auf, innerhalb welcher Bandbreite im Jahr 2011 die mittleren 80% der Brutto-Löhne liegen.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Um Extremwerte auszuschliessen, wurden auch hier die obersten und untersten 10 Prozent der Löhne in der Berechnung nicht berücksichtigt.

#### D 4.12: Lohnbandbreite innerhalb der einzelnen Funktionen im Jahr 2011



Quelle: Schriftliche Befragung Kitas 2011 (Kita-Leitende n=20; Gruppenleitende n=28, Kleinkindererzieher/-in/Fachperson Betreuung n= 29)

Die Lohnbandbreite ist bei der Funktion der Kita-Leitenden am Grössten. Die Bandbreite von 55'900 Franken lässt sich dadurch erklären, dass sich gewisse Kita-Leitungen, insbesondere während der Startphase je nach Geschäftsgang einen unterschiedlich hohen Lohn auszahlen. Grossen Einfluss auf die Lohnhöhe hat das jeweilige Trägerschaftsmodell. Kita-Leitungen im Angestelltenverhältnis haben oftmals einen höheren Lohn.

Stellenprozente des ausgebildeten und nicht ausgebildeten Personals  
Von Interesse ist auch die Frage, wie sich in den Kitas die Anteile an ausgebildetem und nicht ausgebildetem Personal entwickelt haben.

#### D 4.13: Stellenprozente ausgebildetes und nicht ausgebildetes Personal 2009 und 2011 in den Kitas der Stadt Luzern

	2009 (n=18)	2011 (n=23)
Ø Stellenprozente ausgebildetes Betreuungspersonal	321%	393%
Ø Stellenprozente Auszubildende	143%	180%
Ø Stellenprozente PraktikantInnen	257%	215%
Ø Stellenprozente übriges, nicht ausgebildetes Personal	23%	23%
Ø Stellenprozente Total	744%	811%
Ø Anteil Stellenprozente des ausgebildeten Personals am Total	43%	48%

Quelle: Schriftliche Befragung Kita-Leitung 2009 und 2011

Zwischen 2009 und 2011 kam es in den Kitas der Stadt Luzern insgesamt zu einer Zunahme des ausgebildeten Personals im Verhältnis zum Total der Angestellten. Zwischen 2009 und 2011 ist der Anteil der Stellenprozente des ausgebildeten Personals von 43 auf 48 Prozent angestiegen. 2011 werden prozentual mehr Personen in den Kitas ausgebildet, was wohl auch auf die Ausbildungszulagen der Stadt zurückzuführen ist. Hingegen ist der prozentuale Anteil an Praktikanten/-innen im Jahr 2011 entsprechend etwas gesunken.

#### 4.5.2 EINFLUSS DER BETREUUNGSGUTSCHEINE

Die Ergebnisse der Evaluation zeigen auf, dass sich die Situation des Personals zwei Jahre nach Einführung der Betreuungsgutscheine nicht wesentlich verändert hat. Die Befürchtung, dass infolge des stärkeren Wettbewerbs vermehrt junges und unerfahrenes Personal zu tiefen Löhnen angestellt wird, kann durch die Evaluation nicht bestätigt werden. Hingegen hat der durch die Betreuungsgutscheine geförderte Platzausbau zu einem grösseren Bedarf an Personal geführt. Gleichzeitig ist es momentan jedoch schwierig, auf dem Personalmarkt ausgebildetes Betreuungspersonal zu finden. Dies zeigt sich in einer Verschiebung der Ausbildungsprofile.

#### 4.6 WELCHE VERÄNDERUNGEN ERFAHREN DIE TRÄGERSCHAFTEN?

---

Verschiedene Kitas hatten aufgrund der Einführung der Betreuungsgutscheine Schwierigkeiten mit der operativen sowie strategischen Führung ihrer Betriebe. Es wird immer anspruchsvoller, die Kitas fachlich, personell, finanziell und strategisch zu führen. Während einige Betreuungseinrichtungen diese Umstellung gut bewältigen, haben andere mit Umstellungsproblemen zu kämpfen.

Bis anhin musste infolge der Einführung der Betreuungsgutscheine keine Kita schliessen. Bei drei Kitas kam es zu einem Zusammenschluss unter eine gemeinsame Trägerschaft. Aber auch in anderen Kitas wurde und wird eine Zusammenarbeit in ausgewählten Bereichen der Administration oder des Personals bis hin zu einem Anschluss an eine Organisation, welche die Trägerschaft übernimmt, diskutiert. Wie aus den Gesprächen mit den Trägerschaften hervorgeht, erwarten diese, dass in diesem Bereich die Entwicklungen noch lange nicht abgeschlossen sind und in den nächsten Jahren noch einige Umstrukturierungen anstehen.

#### 4.7 WIE REAGIEREN DIE ARBEITGEBER AUF DIE EINFÜHRUNG DER BETREUUNGSGUTSCHEINE?

---

Bereits bei den Vorbereitungsarbeiten für das Pilotprojekt war klar, dass die Betreuungsgutscheine das Engagement der Arbeitgeber in der Kinderbetreuung nicht ablösen sollen. Die Gutscheine sollten so gestaltet sein, dass die freiwillige direkte Unterstützung durch die Arbeitgeber bestehen bleibt. Deshalb wurde insbesondere beim Start der Betreuungsgutscheine mit den Arbeitgebern das Gespräch gesucht. Von den 28 Kitas in der Stadt Luzern werden sechs Kitas von Arbeitgebern getragen. Ausser einer sind alle in das Pilotprojekt Betreuungsgutscheine eingebunden. Zudem haben insbesondere die Kitas mit vormaligem Leistungsvertrag Plätze, die vom Kanton Luzern für seine Mitarbeitenden eingekauft wurden. Schliesslich ist anzunehmen, dass weitere Arbeitgeber Kitaplätze einkaufen oder ihre Mitarbeitenden in anderer Form, wie zum Beispiel mittels Familien- oder Betreuungszulagen, bei den Aufwendungen für Kinderbetreuung unterstützen.

Beim Start des Pilotprojekts war es wichtig, mit den Trägern von Arbeitgeber-Kitas zu klären, dass die Betreuungsgutscheine ihre freiwilligen Zuwendungen nicht ablösen

sollen. Zudem wurde vereinbart, dass die Arbeitgeber ihre Mitarbeitenden aus der Stadt Luzern im Hinblick auf ihre Unterstützung nicht benachteiligen werden. Es gibt keine Hinweise, dass sich die Arbeitgeber von ihrem bisherigen Engagement distanziert haben. Allerdings ist die Evaluation diesem Aspekt bisher nicht vertieft nachgegangen. Es wurde jedoch festgestellt, dass viele Arbeitgeber nicht wissen, dass die Stadt die Kinderbetreuung für ihre Bewohner/-innen finanziell unterstützt. Deshalb müssen die Arbeitgeber gezielt über die Gutscheine informiert werden. Im Verlauf des Pilotprojekts wurden deshalb verschiedene Aktivitäten in Bezug auf die Arbeitgeber lanciert. So wurde der Kontakt mit der Wirtschaftsförderung gesucht sowie Gespräche mit dem Kanton und der Universität geführt. Sowohl der Kanton als auch die Universität haben Interesse am Gutscheinmodell gezeigt. Bei der Universität, welche ebenfalls ein eigenes Beitragsmodell hat müssen sich die Eltern für ein System (Betreuungsgutschein- oder Uni-Modell) entscheiden und für ein Jahr festlegen. Weiter hat die Stadt eine Präsentation erarbeitet, die insbesondere aufzeigt, welches der Nutzen für die Arbeitgeber in ihrem Engagement für die Kinderbetreuung ihrer Mitarbeitenden über die Gutscheine hinaus sein könnte. Schliesslich fand ein Treffen der Stadt mit der Zentralschweizer Handelskammer statt. Dabei ging es primär darum, über die Betreuungsgutscheine zu informieren. Im September 2011 wird in diesem Zusammenhang ein Artikel in Publikationsorgan der Zentralschweizer Handelskammer erscheinen.

Der Dialog mit den Arbeitgebern ist weiterhin ein wichtiges Anliegen. Deren Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung ist weiterhin sinnvoll und ausbaufähig. Es ist geplant, Verfahren und Vorgehensweisen zu entwickeln, um die Arbeitgeber in das Projekt Betreuungsgutscheine einzubinden und ihr Engagement zu sichern.

#### 4.8 WIE WIRD DIE BETREUUNGSLANDSCHAFT IN DER ZENTRALSCHWEIZ BEEINFLUSST?

---

Durch die Einführung von Gutscheinen in Luzern wurden auch die umliegenden Gemeinden mit diesem neuen Subventionierungssystem konfrontiert. Horw und Hochdorf sind auf das Modell Betreuungsgutscheine umgestiegen. Kriens und Emmen befassen sich ernsthaft mit dem Gedanken, ebenfalls Betreuungsgutscheine einzuführen. In Altdorf werden bereits Betreuungsgutscheine ausbezahlt und in Freienbach erfolgt die Umstellung ab Mitte 2012. Ohne Zweifel haben die Gutscheine eine regionalpolitische Impulswirkung in Bezug auf die Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung ausgelöst.

Neben der Angebotsentwicklung werden mit der Einführung der Betreuungsgutscheine auch Ziele verfolgt, welche die Nachfrageentwicklung betreffen. Diese Ziele und deren Erreichung sind Gegenstand dieses Abschnitts.

## 5.1 WIE ENTWICKELT SICH DIE NACHFRAGE?

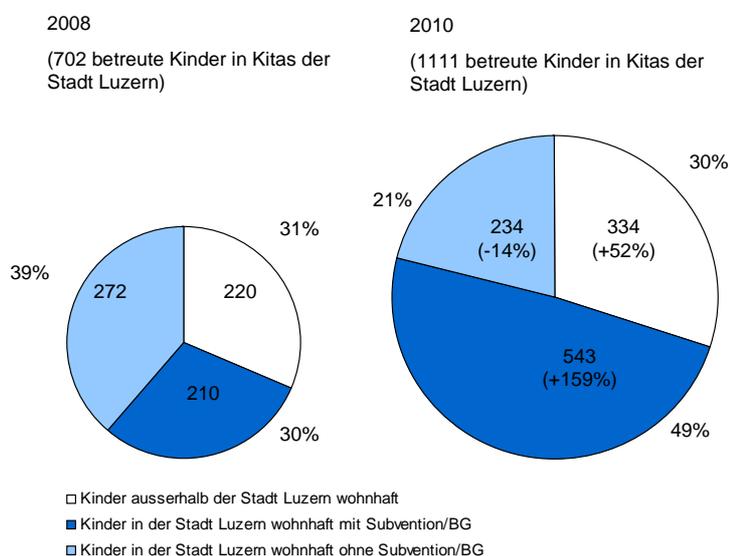
Ein Ziel der Betreuungsgutscheine ist auch, dass die Nachfrage nach Betreuungsplätzen steigt. Die gesteigerte Nachfrage soll dank genügend freien Plätzen gedeckt werden. In diesem Abschnitt wird die Nachfrageentwicklung der letzten Jahre anhand der Monitoring-Daten der Stadt Luzern aufgezeigt.

### 5.1.1 NACHFRAGE NACH BETREUUNGSPLÄTZEN

Die Entwicklung der Anzahl familienergänzend betreuter Kinder in der Stadt Luzern, des Betreuungspensums sowie deren Charakteristika werden nachfolgend dargelegt.

Entwicklung der Anzahl familienergänzend betreuter Kinder  
Darstellung D 5.1 zeigt die Entwicklung der Nachfrage nach Betreuungsplätzen in Kitas der Stadt Luzern zwischen 2008 und 2010 auf.

D 5.1: Entwicklung der Nachfrage nach Betreuungsplätzen in Kitas seit 2008



Quelle: Monitoring-Daten der Stadt Luzern. In Klammern aufgeführt ist der prozentuale Anstieg zwischen 2008 und 2010.

Ende 2008 erhielten rund 210, d.h. etwas weniger als ein Drittel der Kinder in Kitas der Stadt Luzern, Subventionen. Insbesondere die subventionierten Plätze waren mehrheitlich ausgelastet und es bestanden lange Wartelisten.

Bis Ende 2010 ist die Nachfrage gegenüber 2008 in der Stadt Luzern insgesamt um 58 Prozent angestiegen. Die Betreuungsquote von Kindern im Vorschulalter beträgt 24 Prozent (Stand 2010). Der markante Anstieg in den letzten Jahren ist primär auf die starke Zunahme von Kindern mit einer Subvention zurückzuführen. Die Anzahl Kinder, die einen reduzierten Betreuungspreis bezahlen, hat in der Stadt Luzern seit 2008 um das 2.6-fache zugenommen. Ende 2010 stellte die Stadt Luzern für 543 Kinder in Kitas der Stadt Luzern Betreuungsgutscheine aus (sowie für 14 Kinder in Kitas ausserhalb der Stadt Luzern). Das sind 49 Prozent der in den Kitas der Stadt Luzern betreuten Kinder respektive 70 Prozent der in den Kitas der Stadt Luzern betreuten *Stadtlu-zerner* Kinder. Wartelisten sind verschwunden. Da und dort gibt es noch einen unge-deckten Bedarf an Plätzen für Kinder unter 18 Monate, ansonsten ist die Nachfrage gedeckt. Einige Kitas mussten zwischenzeitlich eine sinkende Auslastung in Kauf nehmen. Mittlerweile berichten einige Kitas insbesondere seit Beginn 2011 wieder von einer Zunahme der Nachfrage. Gemäss der Befragung der Kita-Leitungen im Frühjahr 2011 liegt die durchschnittliche Auslastung bei 84 Prozent.

Eltern von Kindern, welche vor Einführung der Betreuungsgutscheine einen subventionierten Platz in einer Kita hatten, erhielten nach dem Systemwechsel etwas tiefere Beiträge. Eltern mit tiefem Einkommen wurde aber eine Übergangsfinanzierung gewährt. Von den 222 Kindern, welche unmittelbar vor Einführung der Betreuungsgutscheine einen subventionierten Platz innehatten, kam es bei 8 Prozent unmittelbar nach der dem Systemwechsel zu einer Reduktion des Betreuungspensums und lediglich bei drei Prozent zu einem Austritt. Alle übrigen Kinder wurden weiterhin unverändert in ihrer Kita betreut.

Die Nachfrage nach einer Betreuung durch Tageseltern blieb in den letzten Jahren recht konstant. 2008 wurden durchschnittlich rund 110 Vorschul- und Schulkinder bei Tageseltern betreut. Über 90 Prozent konnten dabei aufgrund ihrer Einkommenssituation von einem reduzierten Tarif profitieren. Mitte 2011 wurden insgesamt 129 Vorschul- und Schulkinder bei Tageseltern betreut. 111 erhalten Betreuungsgutscheine. Die anfänglich seitens der Tageselternvermittlung geäusserte Befürchtung, der Systemwechsel könnte zu einem Rückgang der Nachfrage führen, hat sich nicht bestätigt.

Nachgefragtes Betreuungspensum der Kinder mit einer Subvention  
Das durchschnittliche Betreuungspensum von BG-Kindern im Mai 2011 betrug für die Kitas 43 Prozent. Im Vergleich zur Situation unmittelbar vor Einführung der Betreuungsgutscheine hat sich das durchschnittliche Betreuungspensum etwas verkleinert. Von Tageseltern betreute Kinder befanden sich im Mai 2011 etwa 12,3 Stunden pro Woche in deren Obhut. Hier kam es zu keiner wesentlichen Veränderung der Angebotsnutzung.

## D 5.2: Durchschnittliches Betreuungspensum der Kinder mit einer Subvention

	Modell LV	Modell BG		
	März 2009	Juni 2009	Juni 2010	Mai 2011
Betreuungspensum in Kitas	47%	42%	43,8%	43%
Betreuungspensum bei Tageseltern (Stunden pro Woche)		13,5 h	12,1 h	12,3

Quelle: Monitoring-Daten der Stadt Luzern

Betrachtet man das durchschnittliche Betreuungspensum der Kinder etwas genauer, zeigt sich eine Zunahme der Streuung. Das bedeutet, dass es mehr Kinder gibt, die lediglich einen Tag in die Kita gebracht werden, aber auch, dass der Anteil jener Kinder gestiegen ist, die ein Betreuungspensum von 60 bis 100 Prozent aufweisen. Die Zunahme an höheren Betreuungspensen ist insbesondere bei Eltern mit einem Einkommen von 50'000 bis 70'000 Franken zu beobachten. Dies deutet darauf hin, dass gerade für dieses Einkommenssegment die Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch die Betreuungsgutscheine erleichtert wird.

## Zusammensetzung der Kinder mit einer Subvention

Darstellung D 5.3 enthält einige Charakteristika der Kinder respektive der Haushalte, welche eine Subvention erhalten.

## D 5.3: Charakteristika der Haushalte mit Subventionen

Steuerbares Einkommen	Modell LV*	Modell BG		
	März 2009	Juni 2009	Juni 2010	Mai 2011
Anzahl Kinder	222	481	565	640
Anzahl Haushalte		365	475	526
Steuerbares Einkommen				
Bis 20'000 Franken	26%	16%	22%	23%
20'001 bis 30'000 Franken	13%	11%	11%	13%
30'001 bis 40'000 Franken	13%	9%	10%	14%
40'001 bis 50'000 Franken	15%	15%	13%	11%
50'001 bis 60'000 Franken	8%	13%	12%	11%
60'001 bis 70'000 Franken	14%	12%	13%	11%
70'001 bis 80'000 Franken	2%	11%	8%	7%
80'001 bis 90'000 Franken	6%	8%	6%	6%
90'001 bis 100'000 Franken	3%	5%	3%	3%
Über 100'000 Franken	0	1%	1%	1%
Mittelwert der Einkommen		48'760	44'181	42'419
Anteil Haushalte mit wirtschaftlicher Sozialhilfe		5%	8%	6%
Anteil Einelternhaushalte		30%	26%	26%
Anteil Kinder bis 18 Monate	16%	13%	15%	18%
Anteil Geschwister		41%	34%	35%

Quelle: Monitoring-Daten der Stadt Luzern. \*Die prozentuale Verteilung nach Einkommen basiert auf der Anzahl Kinder und nicht auf der Anzahl Haushalte.

Im Mai 2011 haben 50 Prozent der Haushalte mit einem Betreuungsgutschein ein steuerbares Einkommen bis zu 40'000 Franken. Dieser Anteil entspricht in etwa der Situation vor Einführung der Betreuungsgutscheine. Nach dem Systemwechsel sank der Anteil Haushalte mit einem Einkommen bis zu 40'000 Franken zwischenzeitlich auf 36 Prozent. Der Anstieg dürfte damit zusammenhängen, dass die Gutscheinbeträge für tiefe Einkommen per 1. Januar 2011 erhöht worden sind.<sup>17</sup>

#### Durchmischung in den Kitas

Wie aus der Darstellung D 5.4 hervorgeht, verteilen sich die Kinder mit einem Betreuungsgutschein auf immer mehr Institutionen. Die soziale Durchmischung von Eltern mit tieferen Einkommen und Eltern aus höheren Einkommensklassen hat stetig zugenommen. Diese Entwicklung wird von den Kitas grundsätzlich positiv gewertet, was aus den Gesprächen mit den Trägerschaften hervorgeht.

Der Anteil Kinder in Kitas (auch Kinder ohne Betreuungsgutschein), welcher zuhause nicht deutsch spricht, lag zwischen 2009 und 2011 konstant bei 20 Prozent. Die Verteilung dieser Kinder auf die Kitas hat in der Tendenz leicht zugenommen.

**D 5.4: Anzahl Kitas mit Kindern mit einer Subvention**

	Modell LV	Modell BG		
	2008	Juni 2009	Juni 2010	Mai 2011
Anzahl Kitas in der Stadt Luzern mit Kindern mit einer städtischen Subvention*	5	17	23	25
Anzahl Kitas ausserhalb der Stadt Luzern mit Kindern mit einer städtischen Subvention	0	7	9	14

Quelle: Monitoring-Daten der Stadt Luzern. \*Kita Müsliburg wurde ein Mal gezählt.

#### 5.1.2 EINFLUSS DER BETREUUNGSGUTSCHEINE

Vor den Gutscheinen waren in der Stadt Luzern die subventionierten Plätze beschränkt und es gab zum Teil lange Wartelisten. Diese Wartelisten hätten wohl auch mit einem Ausbau des Leistungsvertrags-Modells reduziert werden können. Es ist aber zweifelsohne eine besondere Stärke des Gutscheinmodells, dass der Nachfrageüberhang unmittelbar und unkompliziert gedeckt werden konnte, da die Eltern in diesem Modell die freie Wahl haben, wo sie den Gutschein einlösen wollen (so z.B. auch ausserhalb der Gemeindegrenze).

Durch die Gutscheine steht allen Kindern (und ihren Eltern), welche die Auflagen erfüllen, eine Subvention zu. Dadurch gibt es potenziell mehr Kinder, deren Eltern sich eine

<sup>17</sup> Abklärungen im Rahmen der begleitenden Evaluation nach einjähriger Laufzeit haben aufgezeigt, dass Eltern mit tiefem Einkommen nach wie vor auf Sozialhilfe angewiesen waren, weil die Betreuungsgutscheine zu wenig hoch waren. Aus diesem Grund wurde auf 1. Januar 2011 der maximale Gutscheinbeitrag auf 80 Franken. (vorher 77 Franken) für Kinder über 18 Monate bzw. auf 110 Franken (vorher 107 Franken) für Kinder bis zu 18 Monaten erhöht. Diesen Maximalbeitrag erhalten neu alle Familien mit einem steuerbaren Einkommen bis 32'000 Franken. Um Stufeneffekte abzuschwächen, wurden die Gutscheinbeträge in den Einkommensklassen 32'001 Franken bis 56'000 Franken entsprechend erhöht.

Betreuung leisten können. Dieser Umstand dürfte die Nachfrage im Vergleich zu einem (ausgebauten) Leistungsvertrags-Modell zusätzlich gesteigert haben. Subventionsbeiträge werden im Gutscheinmodell auf mehr Kinder verteilt als im Leistungsvertrags-Modell.

Die stärkere Durchmischung in den Kitas dürfte hauptsächlich eine Folge der Einführung der Betreuungsgutscheine sein. Der Systemwechsel hat zu einer Öffnung der Kitas für Eltern sämtlicher Einkommensklassen geführt. Ob diese Entwicklung anhält oder ob längerfristig Kinder aus tiefen Einkommensklassen in wenigen (preisgünstigen) Kitas betreut werden, muss sich zeigen.

## 5.2 VERÄNDERTE SICH DAS NACHFRAGEVERHALTEN DER ELTERN?

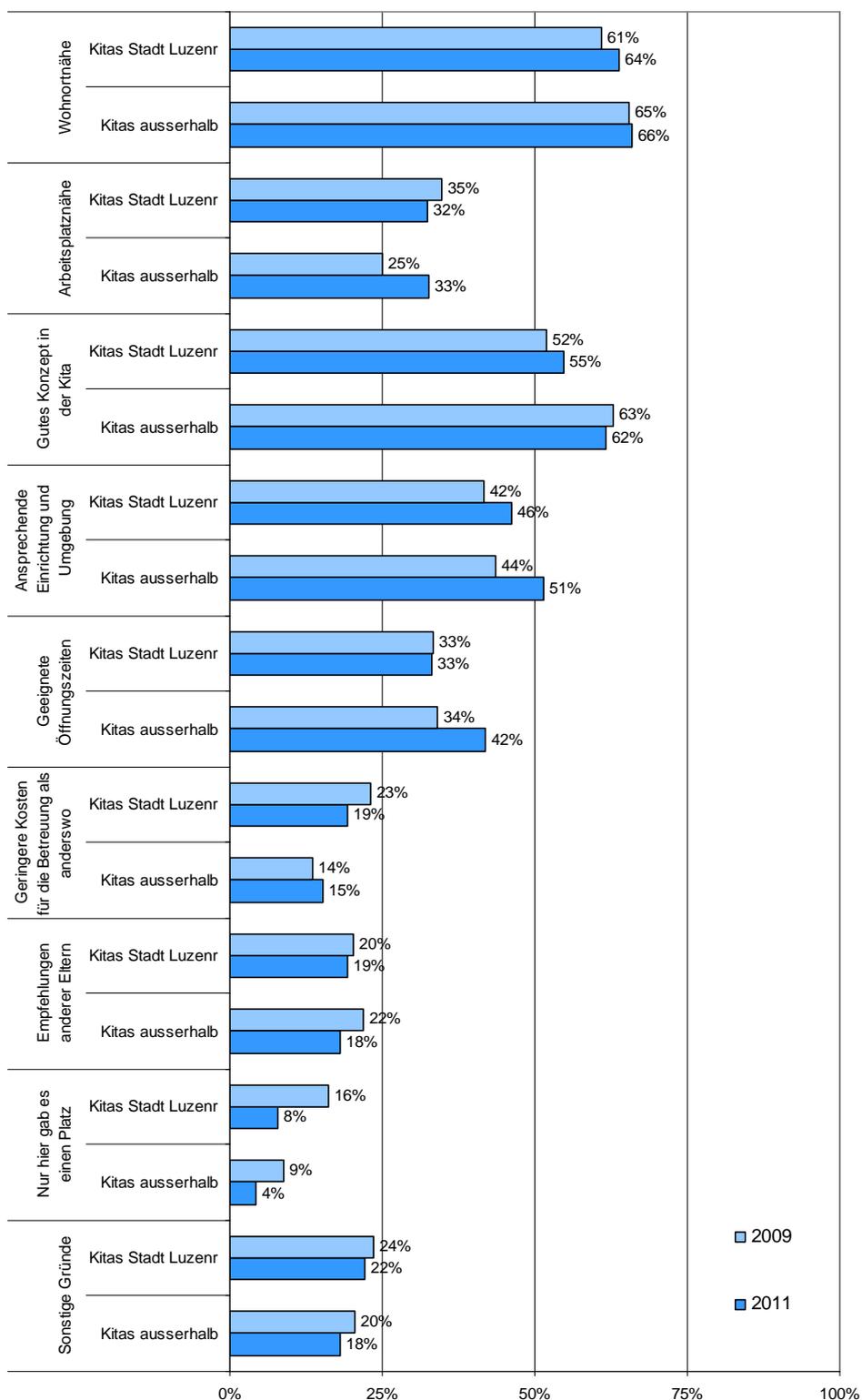
---

Mit der Einführung der Betreuungsgutscheine sollen die Eltern in ihrer Position als Konsumenten gestärkt werden. Sie können durch die freie Wahl des Betreuungsangebots ihre Präferenzen besser ausdrücken. Sie wählen einen Betreuungsplatz aus, welcher ihren Bedürfnissen, zum Beispiel bezüglich Kosten, Öffnungszeiten, pädagogischer Konzepte usw. am besten entspricht.

### 5.2.1 NACHFRAGEVERHALTEN 2009 UND 2011 IM VERGLEICH

In der Elternbefragung 2009 und 2011 wurden die Eltern gefragt, welche Gründe für sie bei der Auswahl der Kita ausschlaggebend waren. Darstellung D 5.5 zeigt die prozentualen Anteile der Antworten auf. Eltern hatten die Möglichkeit, mehrere Antworten anzugeben.

D 5.5: Gründe für Auswahl der Kita 2009 und 2011

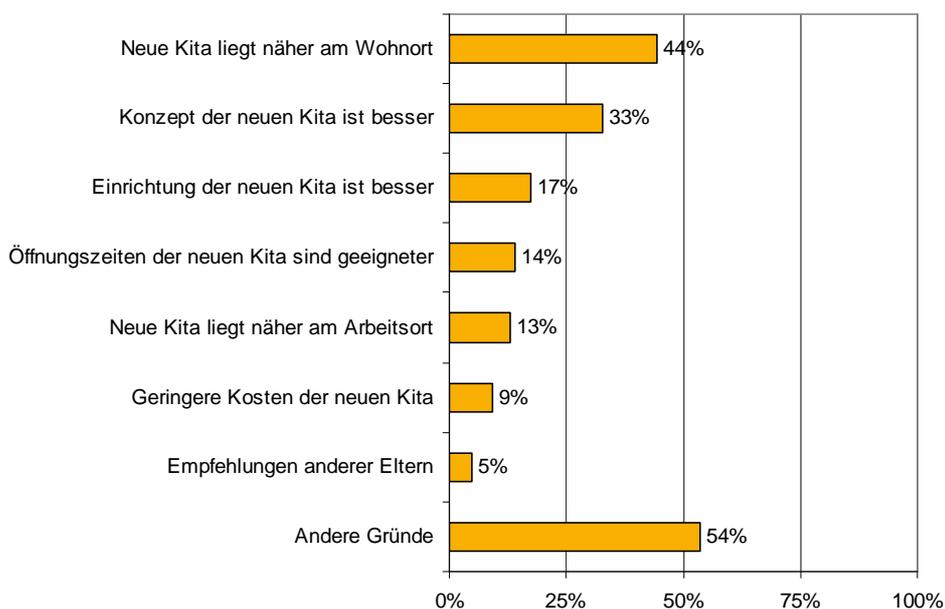


Quelle: schriftliche Befragung der Eltern von Kita-Kindern 2009 (n=606) und 2011(n=593), Mehrere Antworten möglich.

Die breite Auswahlmöglichkeit an bezahlbaren Plätzen hat bisher noch wenig Einfluss auf die Auswahlkriterien gehabt. Nach wie vor ist das wichtigste Kriterium bei der Auswahl eines Betreuungsangebots die Nähe zum Wohnort.

Gemäss der Elternbefragung im Frühjahr 2011 haben 14 Prozent der Eltern in den letzten zwei Jahren die Kita gewechselt. Häufig war dieser Wechsel bedingt durch einen Wohnortwechsel (andere Gründe) und durch den Wunsch nach einem neuen Platz in der Nähe des neuen Wohnorts (vgl. Darstellung D 5.6).

D 5.6: Falls Kita gewechselt wurde, was waren die Gründe (2011)?



Quelle: schriftliche Befragung der Eltern von Kita-Kindern 2011 (n=593), mehrere Antworten möglich.

### 5.2.2 EINFLUSS DER BETREUUNGSGUTSCHEINE

Ein Einfluss der Betreuungsgutscheine zeigt sich primär bei der Erstausswahl einer Kita. Gemäss den Gesprächen mit den Trägerschaften fällt auf, dass die Eltern heute häufig mehrere Kitas besuchen, bevor sie sich für ein Angebot entscheiden. Dies dürfte mit dazu geführt haben, dass die Eltern in den letzten Jahren ihre Vorstellungen, was eine gute Kita ausmacht, präzisiert haben. Verschiedentlich haben sich dadurch auch die Ansprüche an die Kitas erhöht. Haben sich die Eltern für ein Angebot entschieden, kommt ein Wechsel der Kita relativ selten vor. Von den 83 Eltern, welche gemäss der schriftlichen Befragung in den letzten zwei Jahren die Kita gewechselt haben, geben 16 Prozent an, dass der Wechsel nur dank den Betreuungsgutscheinen möglich wurde.

In diesem Abschnitt gehen wir auf die gesamtgesellschaftlichen Wirkungen der Betreuungsgutscheine ein. Die Stadt Luzern will mit den Betreuungsgutscheinen einen Beitrag an die Vereinbarkeit von Familie und Beruf leisten sowie die Existenzsicherung fördern. Inwiefern ihr dies gelingt und welche ökonomischen Konsequenzen die Investition in die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter hat, wird in diesem Abschnitt dargelegt. Schliesslich zeigen wir auf, wie sich die politische Akzeptanz des Pilotprojekts in den letzten Jahren entwickelt hat.

### 6.1 WELCHEN NUTZEN BRINGEN DIE BETREUUNGSGUTSCHEINE DEN FAMILIEN?

---

Um den Nutzen der Betreuungsgutscheine für die unterstützten Familien darzulegen, gehen wir in diesem Abschnitt auf zwei Fragestellungen ein:

- Inwiefern wird mit den Betreuungsgutscheinen die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gefördert?
- Lohnt es sich für Familien in der Stadt Luzern aufgrund der Betreuungsgutscheine (mehr) familienergänzende Kinderbetreuung zu beanspruchen, um das (gemeinsame) Erwerbsspensum zu erhöhen?

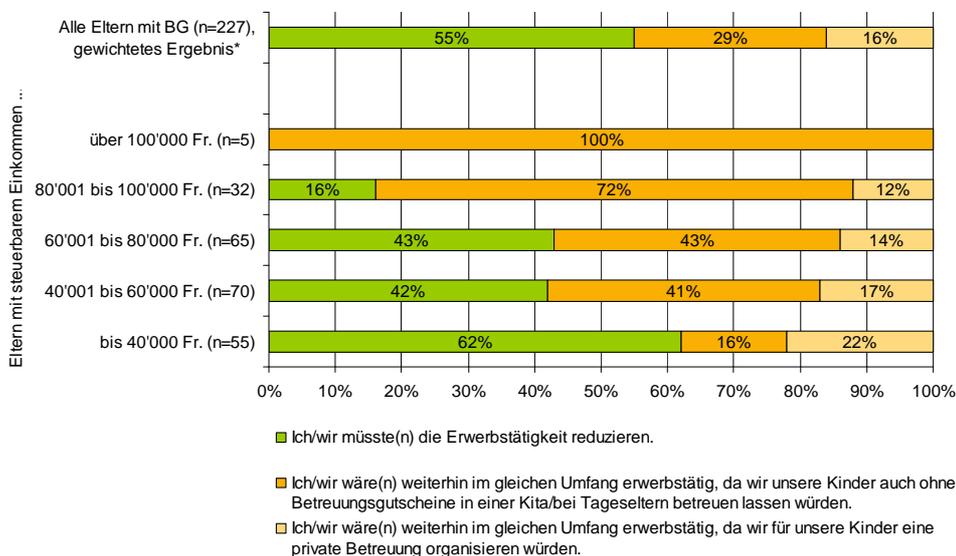
In den nachfolgenden Ausführungen wird der Nutzen der Betreuungsgutscheine im Vergleich zu einer Situation ohne staatliche Subventionierung beurteilt. Es handelt sich demnach nicht um einen Vergleich zwischen einer Subventionierung mittels Betreuungsgutscheinen und einer Subventionierung mittels Objektfinanzierung.

#### 6.1.1 BEITRAG ZUR VEREINBARKEIT VON FAMILIE UND ERWERBSARBEIT

Um mehr darüber zu erfahren, welchen Einfluss die Betreuungsgutscheine auf die Erwerbssituation ausüben, wurden die Eltern, welche Betreuungsgutscheine beanspruchen, befragt, um wie viel Prozent sie ihr (gemeinsames) Erwerbsspensum reduzieren müssten, falls sie keine Subvention erhalten würden. Die Ergebnisse sind in der nachfolgenden Darstellung aufgeführt.

### D 6.1: Beitrag der Betreuungsgutscheine zur Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit

Angenommen, Sie würden **keine Betreuungsgutscheine (BG)** erhalten, welche der folgenden Aussagen würde auf Ihre Situation zutreffen?



Quelle: schriftliche Befragung der Eltern von Kita-Kindern 2011

\*Das Ergebnis wurde gemäss der Einkommensverteilung in der Grundgesamtheit sämtlicher Eltern mit Betreuungsgutscheinen gewichtet.

Zusammenfassend lässt sich aus der Darstellung erkennen, dass 55 Prozent der Eltern angaben, ihr Erwerbsspensum reduzieren zu müssen, wenn sie keine Betreuungsgutscheine erhalten würden. Die übrigen würden auch ohne Subvention ihr Kind in einer Kita/bei Tageseltern betreuen lassen oder auf private Betreuungslösungen zurückgreifen. Je tiefer das Einkommen der Eltern ist, umso höher ist der Anteil jener, welche ohne Subvention ihr Erwerbsspensum reduzieren respektive aufgeben müssten. Es ist davon auszugehen, dass die Eltern in der Realität ihre Erwerbstätigkeit ohne Betreuungsgutscheine stärker einschränken müssten, als sie angeben. Gerade für Eltern mit tiefen bis mittleren Einkommen wäre es wohl kaum möglich, über längere Zeit die vollen Betreuungspreise zu bezahlen. Auch die Möglichkeit zur Organisation von privaten – häufig etwas prekären – Notlösungen zur Betreuung der Kinder, wird von den Eltern wohl etwas überschätzt. Im Durchschnitt aller Eltern mit Betreuungsgutscheinen – einschliesslich jener die reduzieren müssten *und* jener die nicht reduzieren müssten – beträgt die Höhe der Reduktion 23 Stellenprozente.

Im Vergleich zum System der Leistungsvereinbarungen wird die Vereinbarkeit von Familie und Beruf mit dem Modell Betreuungsgutscheine stärker gefördert. Dies daher, weil die Bezugsberechtigung im Modell „Betreuungsgutscheine“ an die Höhe des (gemeinsamen) Erwerbsspensums gekoppelt ist. Die durch das Betreuungsgutschein-Modell garantierte rechtsgleiche Behandlung aller Eltern und aller Betreuungseinrichtungen sowie die Möglichkeit zur Wahl eines bezahlbaren Betreuungsplatzes in und ausserhalb der Stadt Luzern fördern zusätzlich die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Dieser Einfluss lässt sich jedoch nicht beziffern.

### 6.1.2 KOSTEN UND MONETÄRER NUTZEN DER ERHÖHTEN ERWERBSTÄTIGKEIT AUS SICHT DER ELTERN

Wie im vorangegangenen Abschnitt aufgezeigt, führt die subventionierte Fremdbetreuung zu einer Erhöhung der Erwerbstätigkeit der Familien. Es stellt sich nun die Frage, ob das dadurch zusätzlich erwirtschaftete Einkommen höher ausfällt als die Kosten, welche aufgrund der familienergänzenden Kinderbetreuung direkt entstehen (Betreuungskosten, höhere Steuerbelastung, entgangene Transferleistungen).

Als Basis zur Beantwortung dieser Frage dienen Systemdaten der Stadt Luzern für das Jahr 2009. Diese enthalten Informationen zu allen Familien, welche Betreuungsgutscheine beziehen. Um Aussagen über die Erwerbstätigkeit der einzelnen Familienmitglieder zu ermöglichen, hat die Stadt diese Daten mit den Positionen der Steuererklärung verknüpft (steuerbares Einkommen, Nettolohn, Alimente, Berufsauslagen). Weiteres Kriterium für die Berücksichtigung war das Vorhandensein sämtlicher notwendiger System- und Steuerdaten. Die Kosten-Nutzen-Analyse basiert auf den Daten von 201 Haushalten, welche Interface in anonymisierter Form zur Verfügung gestellt wurden. Die monatlichen Durchschnittswerte pro Kind (Betreuungsumfang, Betreuungskosten, Betreuungsgutscheine) wurden mit dem Faktor 12 multipliziert. Daraus resultiert eine Hochrechnung für das gesamte Jahr 2009. Nähere Angaben zum methodischen Vorgehen sind im Anhang A2 aufgeführt.

Für die Beurteilung der Kosten und des Nutzens der Betreuungsgutscheine für Kinder im Vorschulalter (bis und mit freiwilligem Kindergartenjahr) vergleichen wir zwei Situationen:

- *Situation mit subventionierter Fremdbetreuung (A)*: Die Familien erhalten Betreuungsgutscheine und können ihre Kinder fremd betreuen lassen. Dies entspricht der Ist-Situation.
- *Situation ohne subventionierte Fremdbetreuung (B)*: Die Familien erhalten keine Betreuungsgutscheine und können ihre Kinder daher nicht beziehungsweise in kleinerem Umfang fremd betreuen lassen. Situation B beschreibt somit die hypothetische Situation, in der die Stadt Luzern die familienergänzende Kinderbetreuung finanziell nicht unterstützt. Für die hypothetische Situation B müssen für die Berechnung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses Annahmen formuliert werden. Von besonderer Bedeutung ist die Annahme des Anteils der Familien, welche ohne Subvention keine respektive lediglich eine reduzierte Fremdbetreuung in Anspruch nehmen könnten. Wir haben dazu in unserer Analyse eine Minimal- und eine Maximalvariante dieses Anteils getestet. So ist es möglich, aufzuzeigen, wie sensitiv die Nutzenberechnung auf diese Annahme reagiert:
  - *Situation B1 (Minimalhypothese)*: Bei der Minimalhypothese lehnten wir uns an die Ergebnisse unsere Befragung an (vgl. Abschnitt 6.1.1). Wir gehen davon aus, dass in einer Situation ohne Betreuungsgutschein die Erwerbstätigkeit sämtlicher Eltern mit familienergänzend betreuten Kindern durchschnittlich um 23 Stellenprozente sinken würde. Die Berechnung berücksichtigt gemäss den Ergebnissen der Elternbefragung eine abgestufte Reduktion der Erwerbstätigkeit nach Einkommen und Haushaltstyp.

- *Situation B2 (Maximalhypothese):* Bei der Maximalhypothese wird davon ausgegangen, dass eine Familie, die keine Subventionen erhält, ihre Kinder selber betreuen muss. Als Konsequenz davon muss sie auf ein (zusätzliches) Einkommen verzichten. Im Fall des Einelternhaushalts ist dieses Einkommen das Haupterwerbseinkommen. Bei den Paarhaushalten gehen wir davon aus, dass jeweils auf das tiefere Einkommen verzichtet wird.

Für die Berechnung des Nettonutzens der Betreuungsgutscheine aus Sicht der Eltern wurden folgende Einnahmen und Ausgaben in der Situation A (mit Betreuungsgutscheinen) mit der hypothetischen Situation B (ohne Betreuungsgutscheine) miteinander verglichen:

Einnahmen	Ausgaben
Erwerbseinkommen (einschliesslich Einlagen 1. und 2. Säule, Sozialversicherungsbeiträge)	Fremdbetreuungskosten (nach Abzug Betreuungsgutscheine)
Sozialhilfe	Eigenbetreuungskosten
Prämienverbilligung	Steuerbelastung (Kanton, Gemeinde)
Alimente	
Kurzfristiger Nettonutzen (Einnahmen minus Ausgaben)	

Auf der Einnahmeseite wurden folgende Faktoren in die Analyse einbezogen:

- *Erwerbseinkommen:* Am wichtigsten ist das zusätzliche Einkommen, welches dank der familienergänzenden Kinderbetreuung erworben werden kann. Mit dem erhöhten Einkommen werden auch höhere Beiträge an die 1. und 2. Säule sowie an die Sozialversicherungen generiert. In der Situation A kann die Familie aufgrund der subventionierten Fremdbetreuung daher höhere Einnahmen erzielen, als dies in der Situation B (ohne Subvention) der Fall wäre.
- *Wirtschaftliche Sozialhilfe:* Verfügt ein Haushalt nicht über genügend Erwerbseinkommen zur Existenzsicherung, entsteht ein Anspruch auf Sozialhilfe. Die Subventionierung ermöglicht die Ausweitung der familienergänzenden Kinderbetreuung und damit ein erhöhtes Arbeitspensum. Dadurch wird in der Situation A gegenüber der Situation B die Sozialhilfe reduziert.
- *Prämienverbilligung:* Die Familien haben die Möglichkeit, ihren Anspruch auf Verbilligung der Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung geltend zu machen. Dieser Anspruch ist abhängig von der Höhe des steuerbaren Einkommens und des steuerbaren Vermögens der Familie. Wird das Einkommen erhöht, wie dies in Situation A der Fall ist, nimmt die Prämienverbilligung ab.
- *Alimente:* Personen mit Alimenten erhalten in unserer Berechnung pro zusätzlich verdientem Franken 50 Rappen weniger Alimente. Allfällige Alimente fallen folglich in der Situation A tiefer aus als in der Situation B.

Auf der Seite der Ausgaben wurden folgende Faktoren berücksichtigt:

- *Fremdbetreuungskosten:* In der Situation A und B1 fallen Fremdbetreuungskosten an. In der Situation B2 wird keine familienergänzende Betreuung beansprucht.
- *Eigenbetreuungskosten:* Wir gehen davon aus, dass für die Betreuung von Kindern zuhause Kosten im Rahmen von 15 Franken pro Tag anfallen. Wird mehr familienergänzende Betreuung beansprucht (Situation A), so sinken diese Eigenbetreuungskosten.
- *Steuerbelastung:* Erwerbseinkommen ist im Gegensatz zur Unterstützung durch die Sozialhilfe steuerpflichtig. Eine Erweiterung der Erwerbstätigkeit, wie dies in der Situation mit subventionierter Fremdbetreuung der Fall ist, ist daher auch stets mit einer Erhöhung der Steuerbelastung verbunden.

In der folgenden Darstellung D 6.2 werden die durchschnittlichen Einnahmen und Ausgaben für sämtliche einbezogenen Haushalte mit einem mittels Betreuungsgutscheinen unterstütztem Kind aufgezeigt. Dabei wird die Situation A (mit Betreuungsgutscheinen) mit der Situation B1 (Reduktion der Erwerbstätigkeit um 23 Stellenprozente, falls keine Betreuungsgutscheine ausbezahlt würden) verglichen.

**D 6.2: Einnahmen und Ausgaben (in Fr.) pro Haushalt mit einem BG-unterstützten Kind aus Sicht der Eltern im Jahr 2009 (B1, Minimalhypothese)**

	Situation <b>mit</b> Betreuungsgut- scheinen (A)	Situation <b>ohne</b> Betreuungsgut- scheine (B1)	Differenz
Erwerbseinkommen (Nettolohn)	92'006	79'882	12'125
Beiträge AHV/IV/EO/NBU	13'977	12'112	1'865
Beiträge Pensionskasse	14'323	12'238	2'085
Prämienverbilligung	1'540	2'167	-627
Alimente	438	974	-536
Sozialhilfe	1'281	3'822	-2'541
<b>Total Einnahmen</b>			<b>12'371</b>
Fremdbetreuungskosten	5'217	4'063	1'154
Eigenbetreuungskosten	<sup>1)</sup>	<sup>1)</sup>	-965
Steuerbelastung (Kanton/Gemeinde)	6'274	4'934	1'340
<b>Total Ausgaben</b>			<b>1'530</b>
<b>Überschuss (Nettonutzen)</b>			<b>10'841</b>
<b>Überschuss (Nettonutzen) gewichtet</b>			<b>10'206</b>

Legende: <sup>1)</sup> Für die Eigenbetreuungskosten wurden nur die Differenzen zwischen A zu B1 berechnet. Berechnungsbasis: n=148 Haushalte mit einem BG-unterstützten Kind. Minimalhypothese: Reduktion Betreuungsumfang/Erwerbsspensum: Von 39% (Situation A) auf 16% (Situation B1). Gewichtung: Im Vergleich zur Gesamtheit der Eltern, welche Betreuungsgutscheine beziehen, sind die unteren Einkommen in der zur Verfügung stehenden Sample untervertreten. Bei der Berechnung des gewichteten Nettonutzens wurde diese Verzerrung korrigiert.

Dank den Betreuungsgutscheinen konnte eine Familie 2009 mit einem mittels Betreuungsgutschein unterstütztem Kind, rund 10'200 Franken mehr Einnahmen erzielen, als dies ohne Betreuungsgutscheine der Fall gewesen wäre. Das zusätzliche Erwerbseinkommen (inklusive die höheren Beiträge an die 1. und 2. Säule sowie die Sozialversicherungen) übersteigt den Verlust einer Unterstützung durch die Sozialhilfe und den entgangenen Teil der Prämienverbilligung und der Alimente deutlich. Die Kosten, die in der Situation A aus der erhöhten Erwerbstätigkeit entstehen (Betreuungskosten und zusätzliche Steuerbelastung), fallen kaum ins Gewicht. Bei Familien mit zwei mittels Betreuungsgutschein unterstützten Kindern ist der Nettonutzen gleich hoch wie bei Familien mit einem mittels Betreuungsgutscheinen unterstützten Kind (vgl. Darstellung im Anhang A2). Dies hängt damit zusammen, dass die Eltern mit zwei BG- unterstützten Kindern im Durchschnitt ein höheres Einkommen erzielen als die Eltern mit einem unterstützten Kind.

Der durch die Betreuungsgutscheine generierte Nettonutzen würde gar rund 20'300 Franken betragen, falls die Familien in einer Situation ohne Betreuungsgutschein ganz auf ein Zweiteinkommen verzichten müssten, respektive Alleinerziehende keiner Erwerbstätigkeit nachgehen könnten (Situation B2). Ausschlaggebend sind in diesem Fall die wesentlich höheren Erwerbseinkünfte, welche dank den Betreuungsgutscheinen erzielt werden könnten. Eltern mit zwei BG-unterstützten Kindern könnten ebenfalls in etwa den gleichen Nettonutzen erzielen (vgl. Darstellung im Anhang A2).

**D 6.3: Einnahmen und Ausgaben (in Fr.) pro Haushalt mit einem BG-unterstützten Kind aus Sicht der Eltern im Jahr 2009 (B2, Maximalhypothese)**

	Situation <b>mit</b> Betreuungsgut- scheinen (A)	Situation <b>ohne</b> Betreuungsgut- scheine (B2)	Differenz
Erwerbseinkommen (Nettolohn)	92'006	58'310	33'697
Beiträge AHV/IV/EO/NBU	13'977	8'871	5'106
Beiträge Pensionskasse	14'323	10'358	3'965
Prämienverbilligung	1'540	3'275	-1'735
Alimente	438	1'882	-1'445
Sozialhilfe	1'281	7'323	-6'042
<b>Total Einnahmen</b>			<b>33'547</b>
Fremdbetreuungskosten	5'217	0	5'217
Eigenbetreuungskosten	<sup>1)</sup>	<sup>1)</sup>	-1'420
Steuerbelastung (Kanton/Gemeinde)	6'274	2'981	3'293
<b>Total Ausgaben</b>			<b>7'091</b>
<b>Überschuss (Nettonutzen)</b>			<b>26'456</b>
<b>Überschuss (Nettonutzen) gewichtet</b>			<b>20'350</b>

Legende: <sup>1)</sup> Für die Eigenbetreuungskosten wurden nur die Differenz zwischen A und B2 berechnet. Berechnungsbasis: n=148 Haushalte mit einem BG-unterstützten Kind. Minimalhypothese: Reduktion Betreuungsumfang/Erwerbssumme: Von 39% (Situation A) auf 0% (Situation B2). Gewichtung: Im Vergleich zur Gesamtheit der Eltern, welche Betreuungsgutscheine beziehen, sind die unteren Einkommen in der zur Verfügung stehenden Sample untervertreten. Bei der Berechnung des gewichteten Nettonutzens wurde diese Verzerrung korrigiert.

Je nach Haushaltstyp variiert der Nettonutzen. Die folgende Darstellung D 6.4 zeigt den Nettonutzen für unterschiedliche Haushaltstypen auf. Die vollständigen Tabellen sind im Anhang A2 aufgeführt.

**D 6.4: Nettonutzen (in Fr.) nach Haushaltstyp im Jahr 2009 aus Sicht der Familien mit einem BG-unterstützten Kind**

	Vergleich Situation A mit B1	Vergleich Situation A mit B2
	Nettonutzen	Nettonutzen
Haushalte mit steuerbarem Einkommen 0 bis 40'000 Franken (n=36)	7'772	10'075
Haushalte mit mittlerem Einkommen 40'001 bis 80'000 Franken (n=78)	14'208	28'510
Haushalte mit hohem Einkommen ab 80'001 Franken (n=34)	6'367	39'087

In der Kategorie Haushalte sind Eineltern- und Paarhaushalte enthalten

Die aufgrund der Betreuungsgutscheine erhöhte Fremdbetreuung zahlt sich für alle Haushaltstypen finanziell aus. Für den Vergleich der Situation A (mit Betreuungsgutscheinen) mit der Situation ohne Betreuungsgutschein B2 (Reduktion der Erwerbstätigkeit um durchschnittlich 23 Stellenprozente) sind folgende zentralen Ergebnisse festzuhalten:

- Familien mit einem mittleren Einkommen können den grössten Nettonutzen generieren. Hier fällt insbesondere das zusätzliche Erwerbseinkommen ins Gewicht.
- Bei Familien mit einem tiefen Einkommen (bis 40'000 Franken) fällt der Nettonutzen etwas weniger hoch aus als bei Familien mit einem mittleren Einkommen, weil diese auf einen relativ grossen Betrag in Form von Sozialhilfe verzichten.
- Auf die Erwerbssituation von Haushalten mit einem hohen Einkommen haben die Betreuungsgutscheine wie dargelegt wenig Einfluss. Zwischen der Situation mit oder ohne Betreuungsgutschein würde sich in dieser Einkommensklasse gemäss Minimalhypothese wenig verändern. Daher fallen die zusätzlichen Einnahmen im Vergleich zu den mittleren Einkommensklassen verhältnismässig gering aus.

Müssten die Haushalte hingegen in einer Situation ohne Betreuungsgutschein ganz auf ein (zusätzliches) Einkommen verzichten (Situation B2) so wäre der Nettonutzen noch um einiges höher einzustufen und würde mit steigendem Einkommen zunehmen.

## 6.2 WELCHEN NUTZEN BRINGEN DIE BETREUUNGSGUTSCHEINE DER STADT LUZERN?

Neben den Kosten und dem Nutzen für unterstützte Eltern ist auch die Optik der öffentlichen Hand von Interesse. Zwei Fragen sind dabei besonders relevant:

- In welchem Umfang ergeben sich durch die höheren Einkommen der Eltern vermiedene Sozialhilfe-Kosten?
- Wie viel Geld fliesst dank der zusätzlichen Einkommen der Eltern und der Lohnzahlungen an das Kinderbetreuungspersonal in Form von Steuern wieder an die Gemeinde zurück?

Auf diese beiden Aspekte wird in den nächsten Abschnitten eingegangen.

#### 6.2.1 BEITRAG ZUR SELBSTSTÄNDIGEN EXISTENZ-SICHERUNG

Die Betreuungsgutscheine ermöglichen es den Eltern, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen beziehungsweise auszudehnen. Durch diese Erwerbstätigkeit können Kosten für die Sozialhilfe reduziert oder gar verhindert werden. Die nachfolgende Darstellung zeigt auf, in welchem Ausmass die Stadt Luzern dank der Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter Sozialhilfekosten einsparen kann. Die Berechnung der Sozialhilfe-Kosten basiert auf den Einkommensgrenzen und Beiträgen gemäss den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS.

#### D 6.5: Eingesparte Sozialhilfe-Kosten (in Fr.) für einen durchschnittlichen Haushalt aus Sicht der Stadt Luzern im Jahr 2009

	Situation <b>mit</b> Betreuungsgutscheinen (A)	Situation <b>ohne</b> Betreuungsgutscheine (B)	Differenz
Eingesparte Sozialhilfe-Kosten (Vergleich Situation A mit B1, Resultat gewichtet)*	2'436	8'200	-5'764
Eingesparte Sozialhilfe-Kosten ((Vergleich Situation A mit B2, Resultat gewichtet)*	2'436	14'987	-12'551

Berechnungsbasis: n=201 Haushalte; Anzahl Kinder pro Haushalt: 1.26,

\*Gewichtung: Im Vergleich zur Gesamtheit der Eltern, welche Betreuungsgutscheine beziehen, sind die unteren Einkommen im zur Verfügung stehenden Sample untervertreten. Bei der Berechnung der Sozialhilfekosten wurde diese Verzerrung korrigiert.

11.5 Prozent der Haushalte mit Betreuungsgutscheinen beziehen in unserem Sample wirtschaftliche Sozialhilfe. Gemäss unserer Berechnung wären ohne eine Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung und einer Reduktion der Erwerbstätigkeit um durchschnittlich 23 Prozentpunkte (Situation B1) rund 19 Prozent der Eltern auf Sozialhilfe angewiesen. Der Vergleich der Sozialhilfe-Kosten zwischen der Situation A und der Situation B1 zeigt auf, dass die Stadt 2009 pro unterstütztem Haushalt durchschnittlich rund 5'800 Franken an Sozialhilfekosten eingespart hat. Wäre ohne Betreuungsgutscheine kein (zusätzliches) Einkommen generiert worden (Situation B2), würden rund 33 Prozent der Haushalte auf wirtschaftliche Sozialhilfe angewiesen sein. Die Einsparung der Stadt 2009 steigt in diesem Fall auf 12'600 Franken pro unterstütztem Haushalt.

### 6.2.2 KOSTEN UND MONETÄRER NUTZEN AUS SICHT DER STADT LUZERN

Für die Berechnung des Nettonutzens der Betreuungsgutscheine aus Sicht der Stadt Luzern wurden folgende Einnahmen und Ausgaben in der Situation A (mit Betreuungsgutscheinen) mit der hypothetischen Situation B (ohne Betreuungsgutscheine) miteinander verglichen:

Einnahmen	Ausgaben
Zusätzliche Steuereinnahmen aufgrund höherem Erwerbseinkommen der Eltern	Kosten der Betreuungsgutscheine
Zusätzliche Steuereinnahmen aufgrund Lohnzahlung an Betreuungspersonal	Kosten für Administration
	Sozialhilfe
Kurzfristiger Nettonutzen (Einnahmen minus Ausgaben) für die Gemeinde	

Die Einnahmen, welchen die Stadt Luzern aus der subventionierten familienergänzenden Kinderbetreuung zieht, werden hier definiert als die zusätzlichen kommunalen Einnahmen, welche durch die Fremdbetreuung generiert werden können. Wir haben unsere Analyse auf die zusätzlichen Einnahmen von Steuern aufgrund des höheren Erwerbseinkommens der Eltern, sowie auf zusätzliche Steuereinnahmen aufgrund von Lohnzahlung an das Betreuungspersonal beschränkt. Selbstverständlich gibt es noch weitere positive Einflussfaktoren für die Gemeinde, wie zum Beispiel die Erhöhung der Attraktivität der Gemeinde für Familien oder die durch die familienergänzende Betreuung geförderte Integration von Kindern mit Migrationshintergrund. Diese Grössen wurden aber bei der Kosten-Nutzen-Analyse nicht berücksichtigt, da sie sehr schwierig zu beziffern sind. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass die Einnahmen der Gemeinde als Folge der familienergänzenden Kinderbetreuung höher ausfallen, als sie hier dargestellt werden.

Als Ausgaben der Gemeinde werden die Beiträge für die Betreuungsgutscheine sowie die administrativen Kosten berücksichtigt. Ein weiterer wichtiger Faktor auf der Ausgabenseite, der sich durch die Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung verändert, sind die Ausgaben der wirtschaftlichen Sozialhilfe (vgl. Abschnitt 6.2.1).

In der folgenden Darstellung werden die Einnahmen den Ausgaben für einen durchschnittlichen Haushalt gegenübergestellt. Die Berechnung basiert zuerst auf der Annahme, dass das Erwerbsspensum um durchschnittlich rund 23 Stellenprozente sinken würde, wenn die Eltern keine Betreuungsgutscheine beanspruchen könnten (Situation B1).

**D 6.6: Einnahmen und Ausgaben (in Fr.) pro Haushalt aus Sicht der Stadt Luzern im Jahr 2009 (B1, Minimalvariante)**

	Situation <b>mit</b> Betreuungsgut- scheinen (A)	Situation <b>ohne</b> Betreuungsgut- scheine (B1)	Differenz
Steuern (Eltern)	3'199	2'489	710
Steuern (Kita-Personal)	<sup>1)</sup>	<sup>1)</sup>	30
Total Einnahmen			739
Betreuungsgutscheine	5'199	0	5'199
Administration	468	0	468
Sozialhilfe	1'018	3'427	-2'409
Total Ausgaben			3'258
Überschuss (Nettonutzen)			-2'519
Überschuss (Nettonutzen) gewichtet			-205

Legende: <sup>1)</sup> Für die Steuern Kita-Personal wurde nur die Differenz zwischen A und B1 berechnet.

Berechnungsbasis: n=201 Haushalte; Anzahl Kinder pro Haushalt: 1.26

Reduktion Betreuungsumfang: Von 38% (Situation A) auf 15% (Situation B)

Gewichtung: Im Vergleich zur Gesamtheit der Eltern, welche Betreuungsgutscheine beziehen, sind die unteren Einkommen in der zur Verfügung stehenden Sample untervertreten. Bei der Berechnung des gewichteten Nettonutzens wurde diese Verzerrung korrigiert.

Der Vergleich der Situation mit Betreuungsgutscheinen (A) mit einer Situation, wonach das durchschnittliche Erwerbsspensum ohne Betreuungsgutscheine um 23 Stellenprozent reduziert werden müsste, zeigt, dass die Stadt im Jahr 2009 pro unterstütztem Haushalt rund 200 Franken mehr ausgegeben, als eingenommen hat.<sup>18</sup> Zwar kann die Stadt Sozialhilfe einsparen, die Kosten für die Betreuungsgutscheine sind aber höher als die eingesparte wirtschaftliche Sozialhilfe und die erhöhten Steuereinnahmen. Die Betreuungsgutscheine der Stadt Luzern zahlen sich bei den Haushalten mit tiefen Einkommen aus. Bei den Haushalten mit mittleren und hohen Einkommen können kaum Sozialhilfe-Kosten eingespart werden (vgl. Darstellungen im Anhang A2). Die zusätzlich generierten Steuereinnahmen können die Ausgaben für die Betreuungsgutscheine nicht decken. Es gilt jedoch eine längerfristige Optik in die Betrachtung einzubeziehen. Wenn der Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung nach einigen Jahren wegfällt, so wird die Gemeinde regelmässig von den höheren Steuereinnahmen profitieren. Hinzu kommen weitere, nicht bezifferbare Nutzenaspekte, wie beispielsweise die durch die Subventionierung geförderte Integration von fremdsprachigen Kindern.

Müssen jedoch die Haushalte in einer Situation ohne Betreuungsgutschein ganz auf ein (zusätzliches) Einkommen verzichten (Situation B2), so ergibt sich für die Stadt Luzern ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis. Insbesondere dank den eingesparten Sozialhilfe-Kosten beträgt in diesem Fall der Nettonutzen 2009 pro unterstütztem Haushalt rund 5'000 Franken (vgl. Darstellung D 6.7). Auch hier zahlt sich insbesondere die Unterstützung von Haushalten mit tiefen Einkommen aus (vgl. Darstellungen im Anhang A2).

<sup>18</sup> Auch hier wurden die Angaben für das Jahr 2009 auf 12 Monate hochgerechnet.

D 6.7: Einnahmen und Ausgaben (in Fr.) pro Haushalt aus Sicht der Stadt Luzern im Jahr 2009 (B2, Maximalvariante)

	Situation mit Betreuungsgut- scheinen (A)	Situation ohne Betreuungsgut- scheine (B2)	Differenz
Steuern (Eltern)	3'199	1'557	1'642
Steuern (Kita-Personal)	<sup>1)</sup>	<sup>1)</sup>	48
Total Einnahmen			1'690
Betreuungsgutscheine	5'199	0	5'199
Administration	468	0	468
Sozialhilfe	1'018	6'943	-5'925
Total Ausgaben			-258
Überschuss (Nettonutzen)			1'948
Überschuss (Nettonutzen) gewichtet			4'984

Legende: <sup>1)</sup> Für die Steuern Kita-Personal wurden nur die Differenz zwischen A und B2 berechnet.

Berechnungsbasis: n=201 Haushalte, Anzahl Kinder pro Haushalt: 1.26

Reduktion Betreuungsumfang: Von 37.15% (Situation A) auf 0% (Situation B)

Gewichtung: Im Vergleich zur Gesamtheit der Eltern, welche Betreuungsgutscheine beziehen, sind die unteren Einkommen in der zur Verfügung stehenden Sample untervertreten. Bei der Berechnung des gewichteten Nettonutzens wurde diese Verzerrung korrigiert.

Momentan werden monatlich rund 500 Haushalte mittels Betreuungsgutscheinen unterstützt. Ausgehend von dieser Anzahl Haushalte bedeutet dies, dass der kurzfristige Nettonutzen hochgerechnet auf das Jahr 2010 für die Stadt Luzern zwischen einem Minus von 100'000 Franken (falls Situation B1 zutrifft) und einem Plus von 2,3 Millionen Franken (falls Situation B2 zutrifft) liegt. Da wie erwähnt verschiedene längerfristige Nutzendimensionen in dieser Berechnung nicht berücksichtigt werden (z.B. positive Integrationswirkungen), kann von einem positiven Kosten-Nutzen-Verhältnis für die Stadt Luzern ausgegangen werden.

### 6.3 WIE ENTWICKELT SICH DIE POLITISCHE AKZEPTANZ ÜBER DEN ZEITRAUM DES PILOTPROJEKTS?

Das Pilotprojekt Betreuungsgutscheine stösst heute auf eine breite politische Akzeptanz. Dies geht aus den Rückmeldungen seitens Grossratsmitglieder der städtischen Regierungsparteien (SP, Grüne, FDP und CVP) hervor. Die SVP hat sich in der Parlamentsdebatte vor Einführung der Betreuungsgutscheine positiv geäußert. Gerade auf der linken Seite gab es anfänglich noch einige Skepsis gegenüber dem Systemwechsel. Befürchtet wurde unter anderem, dass das Modell mit einem hohen administrativen Aufwand für die Stadt verbunden sein könnte und dass die Qualität in den Kitas sinken könnte. Kritisiert wurde auch die Abschaffung des Geschwisterrabatts. Die Umsetzung und die Ergebnisse nach rund zwei Jahren konnten die Skeptiker/-innen nun aber mehrheitlich überzeugen. Die rechtsgleiche Behandlung der Eltern und der Anbieter, sowie die dadurch entstandene Wahlfreiheit für die Eltern sind starke Argumente, welche für das Modell Betreuungsgutscheine sprechen. Positiv hervorgehoben wird explizit auch die Umsetzungsarbeit der städtischen Verwaltung. Diese habe flexibel und schnell

auf sich abzeichnende Probleme reagiert und schon nach kurzer Zeit Modellanpassungen im Bereich der Beiträge für Geschwister sowie für Eltern mit tiefem Einkommen vorgenommen. Die Übergangslösungen für Eltern, welche bereits im Leistungsvertragsmodell einen reduzierten Betreuungstarif bezahlten, werden als wichtiges Element bei der Umstellung erwähnt. Auch die Anstrengungen im Bereich der Qualitätsentwicklung werden positiv gewertet. Nach zweijähriger Laufzeit wird seitens der Vertreter/-innen der städtischen Regierungsparteien keine grundsätzliche Kritik mehr am Modell und dessen Abwicklung geäußert.

Im Grossen Stadtrat war das Thema in den letzten zwei Jahren wenig umstritten. Über diesen Zeitraum gab es zwei Interpellationen und zwei Postulate, welche sich mit dem Pilotprojekt befassten. Diese wurden von den Mitteparteien eingereicht.<sup>19</sup> Neben allgemeinen Fragen zum Stand der Umsetzung ging es zum einen um Anträge, welche ein differenzierteres Abrechnungssystem der Betreuungsgutscheine im Bereich der Tageseltern betrafen sowie zu anderen um Anträge betreffend eine Einschränkung des administrativen Aufwands für die Kitas.

<sup>19</sup> Postulat Nr. 524 2004/2009 (abgelehnt): Unhaltbarer Systemfehler der Betreuungsgutscheine für Kindergarten- und schulpflichtige Kinder, die durch eine Tagesmutter betreut werden (CVP); Interpellation Nr. 528 2004/2009: Fragen betreffend Abwicklung und Mehraufwendungen im Zusammenhang mit Betreuungsgutscheinen für Eltern und familienergänzender Kinderbetreuung (CVP); Interpellation Nr. 536 2004/2009: Betreuungsgutscheine im Vorschulalter: Erste Erfahrungen und geplante Korrekturen (Sozialkommission); Postulat Nr. 153 2010/2012 (pendent): Administrative Entlastung von Kindertagesstätten 22.2.2011 (FDP, CVP, SVP)

Nach der Stadt Luzern haben im Jahr 2009 auch die Gemeinden Horw und Hochdorf Betreuungsgutscheine eingeführt. Die Erfahrungen aus diesen Gemeinden werden an dieser Stelle geschildert.

### 7.1 PILOTPROJEKT HORW

Die Gemeinde Horw hat die Betreuungsgutscheine per 1. August 2009 eingeführt.<sup>20</sup> Inhaltlich orientiert sich Horw stark am Konzept der Stadt Luzern. Im Unterschied zu Luzern entfällt jedoch der Anspruch bei einer Arbeitslosigkeit oder einer berufsbezogenen Weiterbildung. Ausnahmen können jedoch vom Gemeinderat bewilligt werden. Weiter werden Familien nur bis zu einem massgebenden Einkommen von 72'000 Franken unterstützt. Zur Abfederung finanzieller Engpässe wurden bis Ende 2009 noch Übergangslösungen gewährt. Anders als in Luzern und Hochdorf sieht das Modell keinen Geschwisterbonus vor.

In der Evaluation des Pilotprojekts wurden Informationen aus den folgenden drei Quellen berücksichtigt:

- *Erstens* wurden drei Gespräche mit dem Projektleiter der Stelle Familie plus in Horw geführt. Diese Gespräche fanden zwischen Dezember 2009 und Juni 2010 statt. Sie ermöglichten es, einen Einblick in den Verlauf des Projekts zu gewinnen.
- *Zweitens* wurden die vorhandenen Angaben aus den Antragsformularen von der Stelle Familie plus gesammelt und ausgewertet. Dieser Datensatz dokumentiert die wichtigsten Informationen zu allen Familien, welche seit dem 1. August 2009 Betreuungsgutscheine bezogen haben. Erstellt wurde der Datensatz am 1. Februar 2010. Am 23. Juni 2010 wurden die Informationen aktualisiert.
- *Drittens* wurden im Mai und im Juni 2010 mit vier ausgewählten Elternteilen telefonische Interviews geführt, um das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Fremdbetreuung für diese Familien und für die Gemeinde zu analysieren.

Die Ergebnisse der Evaluation sind in einem separaten Bericht zusammengestellt.<sup>21</sup> Nachfolgend werden die zentralen Erkenntnisse festgehalten.

#### Umsetzung

Die Umsetzung des Pilotversuchs Betreuungsgutscheine in Horw funktioniert sehr gut. Die befragten Eltern, welche Betreuungsgutscheine beziehen, zeigten sich zufrieden mit der Umsetzung und dem Vollzug. Besonders wichtig sind ihnen die Gleichbehandlung aller Eltern und die Freiheit der Wahl der Betreuungseinrichtung. Es gab weder von Seiten der betroffenen Kindertagsstätte noch von Seiten der Eltern grundsätzliche Prob-

<sup>20</sup> Im November 2010 wurde vom Einwohnerrat die 2. Phase des Pilotprojekts Betreuungsgutscheine für Kinder im Vorschulalter bis 31. Dezember 2011 beschlossen.

<sup>21</sup> Müller, Franziska; Gysin, Basil (2010): Evaluation Pilotprojekt Betreuungsgutscheine in der Gemeinde Horw, Luzern.

leme, welche nicht durch den direkten Kontakt mit der Gemeindeverwaltung gelöst werden konnten. In verschiedenen Fällen musste auf die Richtlinien zur Abgabe von Betreuungsgutscheinen zurückgegriffen werden, welche für Personen in Ausnahmefällen spezielle Regelungen ermöglichen.<sup>22</sup> Dies gilt insbesondere für Personen in Ausbildung und Personen auf Arbeitssuche.

Die Einbindung der Tageselternvermittlung erfolgte in Horw ebenfalls weitgehend problemlos. Nach der Vereinsauflösung der Tageselternvermittlung wurden die Aufgaben von der Gemeinde übernommen und die finanzielle Abwicklung in die bestehenden Strukturen der Verwaltung überführt.

Die Kosten für das Pilotprojekt liegen deutlich unter dem Budget. Die Nachfrage nach Betreuungsgutscheinen hat sich in Horw weniger rasch entwickelt, als dies im Bericht und Antrag 1400 erwartet worden ist.<sup>23</sup> Die Tatsache, dass weniger Kinder als erwartet in Kindertagesstätten betreut werden, liegt einerseits daran, dass im Vorfeld bewusst mit einer hohen Kinderzahl gerechnet wurde, um die Kosten nicht zu unterschätzen. Andererseits darf die erst kurze Laufzeit des Pilotprojekts nicht vergessen werden. Es ist also zu erwarten, dass sich die Nachfrage in den kommenden Jahren weiter erhöhen wird.

#### Auswirkungen auf Angebot und Nachfrage

Vor Einführung der Betreuungsgutscheine gab es in Horw zwei Kitas mit einem Angebot von 20 Plätzen. Eine davon konnte mittels Leistungsvertrag mit der Gemeinde 10 subventionierte Plätze anbieten. Dazu kam das Angebot von Tageseltern. Im Laufe der letzten zwei Jahre hat sich das quantitative Platzangebot an familienergänzender Kinderbetreuung im Vorschulalter in der Gemeinde nicht verändert. Eine Kita wird jedoch ihr Platzangebot auf zwei Gruppen ausbauen. Hingegen steht den Horwer Eltern mit der Marktöffnung neu ein grösseres Potenzial an bezahlbaren Betreuungsplätzen in und um Horw zur Verfügung.

Die Anzahl der Kinder hat seit der Einführung der Betreuungsgutscheine stetig zugenommen: Im November 2009 drei Monate nach dem Start des Pilotprojekts kamen 24 Kinder in den Genuss der Betreuungsgutscheine. Davon wurden 17 Kinder in Kindertagesstätten und 7 Kinder von Tagesfamilien betreut. Im Juni 2010 stieg die Anzahl auf 25 Kinder in Kindertagesstätten und 11 in Tagesfamilien und Mitte 2011 waren es 32 Kinder in Kindertagesstätten und 6 Kinder in Tagesfamilien. Analog zur Stadt Luzern stammt die Hälfte der Kinder aus Familien mit tiefen Einkommen. Interessant ist, dass ebenfalls fast die Hälfte der Kinder in Kitas ausserhalb von Horw betreut wird. Die Familien dieser Kinder profitieren ganz konkret davon, dass sie dank den Betreuungsgutscheinen selber einen bezahlbaren Betreuungsplatz – auch ausserhalb der Gemeindegrenze – auswählen können.

<sup>22</sup> Richtlinien zur Abgabe von Betreuungsgutscheinen für Kinder im Vorschulalter (25. Juni 2009) Ausgabe vom 26. November 2009; Art. 4 Abs. 3.

<sup>23</sup> Gemeinderat Horw: Bericht und Antrag Nr. 1400: Pilotprojekt Betreuungsgutscheine für Kinder im Vorschulalter (18 Mai 2009).

Kosten und Nutzen des Gutscheinmodells Horw aus Sicht der Eltern und der Gemeinde

Unter der Annahme, dass durch die Fremdbetreuung ein zusätzliches Einkommen generiert werden kann, haben die Kosten-Nutzen-Berechnungen ergeben, dass sich eine Subvention durch die Gemeinde in den meisten Fällen lohnt. Besonders positiv sieht das Verhältnis aus, wenn durch die Fremdbetreuung die Auszahlung von Sozialhilfe vermieden werden kann. Aus der Sicht der Familien lohnt sich die Fremdbetreuung immer. Nicht vergessen werden darf dabei der längerfristige Nutzen. Das im Bericht und Antrag 1400 formulierte Ziel, dass durch die Subvention Familienarmut verhindert und ein Abgleiten in die Sozialhilfe vermieden werden soll, wurde erreicht

## 7.2 PILOTPROJEKT HOCHDORF

---

In der Gemeinde Hochdorf wurden Betreuungsgutscheine per 1. September 2009 eingeführt. Das Modell sieht um einiges tiefere Beiträge vor als das Luzerner Modell. Zudem sieht das Modell keine erhöhten Beiträge für Kleinkinder bis 18 Monate vor. Der Anspruch auf Betreuungsgutscheine ist ebenfalls an die Höhe des (gemeinsamen) Erwerbsspensums gekoppelt. Eltern in einer berufsbezogenen Weiterbildung sowie mit gesundheitlichen oder psychischen Problemen sind gegen Vorweisen eines Arztzeugnisses ebenfalls anspruchsberechtigt. Als Grenze für Gutscheine wurde das steuerbare Einkommen bis 70'000 Franken plus 10 Prozent des steuerbaren Vermögens festgelegt. Bei Geschwistern wird ein Bonus gewährt.

Die Evaluation des Pilotprojekts Hochdorf basiert auf Gesprächen mit den Projektverantwortlichen der Gemeinde Hochdorf, mit Vertreter/-innen des Vereins Chenderhand (operative und strategische Ebene) sowie mit der Leitung der Kita Wägwyser in Hochdorf. Zusätzlich wurden die Eltern aus Hochdorf, welche ihre Kinder in der Kita in Hochdorf oder über den Verein Chenderhand betreuen lassen, analog zur Stadt Luzern schriftlich befragt. Allerdings haben sich nur sehr wenige Eltern an der Befragung beteiligt, was die Aussagekraft stark einschränkt.

### Umsetzung

Auch in Hochdorf ist das Projekt gut angelaufen. Die Umsetzung in Hochdorf wird über das Sozialamt abgewickelt, da die Verwaltung über keine separate Familienfachstelle verfügt. Die Projektbeteiligten der Gemeinde Hochdorf erachten die Betreuungsgutscheine als schlankes Modell mit wenig Vollzugsaufwand. Mit durchschnittlich 4'700 Franken monatlicher Ausgaben für Gutscheinbeträge im Jahr 2010 ist auch das Budget im Vergleich zu den anderen Projektstandorten gering. Die Kosten entwickeln sich im Rahmen des Budgets.

Bedingt durch regionale Verpflichtungen mit weiteren Gemeinden stellte die Einbindung der Tageselternvermittlung eine Besonderheit dieses Projektes dar. Im Seetal vermittelt der regional tätige Verein Chenderhand seit längerem Tagesfamilien. Eltern profitierten bereits vor Einführung der Betreuungsgutscheine von einem einkommensabhängigen Betreuungstarif. Die Höhe der Betreuungstarife war bis anhin über eine Rahmenvereinbarung zwischen dem Verein und den beteiligten Gemeinden festgeschrieben. Im Zusammenhang mit der Einführung der Betreuungsgutscheine musste

diese Rahmenvereinbarung nun überarbeitet werden. Neu ist darin nun auch das Modell Betreuungsgutscheine als mögliche Variante der Subventionierung verankert. Dies erlaubt es der Gemeinde Hochdorf (und weiteren Gemeinden, welche sich diesem Modell anschliessen), sich von der vorgegebenen Tarifliste zu lösen und die Höhe der Gutscheinebeträge sowie die Abläufe selbstständig festzulegen.

Der Verein Chenderhand stand ursprünglich dem Pilotprojekt sehr skeptisch gegenüber. Für den Verein war es sehr wichtig, dass das bisherige Abwicklungs- und Abrechnungssystem beibehalten werden konnte. Die Eltern melden sich weiterhin über den Verein an. Zuhanden der Inkassostelle füllen sie ein Datenblatt zu ihrer Einkommenssituation aus. Dieses wird der Gemeinde weitergeleitet, welche dem Verein die Tarifstufe zurückmeldet. Die Gemeinde zahlt dem Verein monatlich die Beiträge für die effektiv geleisteten Betreuungsstunden. Den Eltern wird eine Rechnung abzüglich der Gutscheinbeträge zugestellt. Neu wird jedoch analog zu Luzern und Horw der Gemeindebetrag auf der Rechnung separat ausgewiesen, sodass die Eltern über die Höhe des vollen Betreuungspreises sowie den Beitrag der öffentlichen Hand in Kenntnis gesetzt werden. Sowohl der Verein Chenderhand wie auch die Vollzugsverantwortlichen der Gemeinde Hochdorf erachten dies als ein sehr praktikables Vorgehen.

Auch die einzige beteiligte Kita in Hochdorf äussert sich gegenüber dem Gutscheinmodell positiv. Die Eltern beantragen die Betreuungsgutscheine direkt bei der Gemeinde, weshalb für die Kita diesbezüglich keinerlei Aufwand entsteht. Nach Einschätzung der Kita-Leitung ist jedoch vielen Eltern noch zu wenig bewusst, dass sie Gutscheine beanspruchen können. Daher informiert die Kita seit kurzem verstärkt über das Gutscheinmodell.

Auswirkungen auf das Angebot und die Nachfrage

Die Einführung der Betreuungsgutscheine hatte bisher keine Auswirkungen auf das quantitative Angebot an familienergänzenden Betreuungsplätzen. In Hochdorf gab es bereits vor dem Systemwechsel zwei Kitas für Kinder im Vorschulalter. An diese Einrichtungen wurden vor Projektbeginn keine Beiträge bezahlt. Dank der Einführung von Betreuungsgutscheinen wurde folglich neu ein Potenzial an subventionsberechtigten Kita-Plätzen geschaffen. Die Eltern haben die Möglichkeit ihr Kind in den beiden Kitas in Hochdorf oder in der Kita in Inwil subventioniert betreuen zu lassen. Auf Anfrage ist auch die Subventionierung in einer anderen Einrichtung der Region denkbar. Zudem wird in Hochdorf das Betreuungsangebot durch Tageseltern stark genutzt. Mitte 2011 wurden 34 Kinder aus Hochdorf durch Tageseltern betreut, welche durch den Verein Chenderhand vermittelt wurden.

Die Projektverantwortliche der Gemeinde Hochdorf schätzt insbesondere, dass mit der Einführung der Betreuungsgutscheine klare Verhältnisse zwischen der Gemeinde und den Betreuungseinrichtungen geschaffen werden konnten. Sämtliche (künftigen) Anbietenden von Betreuungseinrichtungen profitieren von den gleichen Rahmenbedingungen.

Die Darstellung D 7.1 legt die Entwicklung der Nachfrage nach Betreuungsgutscheinen dar.

D 7.1: Entwicklung der Nachfrage nach Betreuungsgutscheinen

	Vor September 2009	Januar 2010	Mai 2011
Unterstützte Eltern von Kindern in Kitas	0	6	3
Unterstützte Eltern von Kindern bei Tageseltern	18	15	19
Total unterstützte Eltern	18	21	22

Mitte 2011 wurden drei Eltern mit Kindern in Kitas mittels Betreuungsgutscheinen unterstützt. Zwischenzeitlich waren es sechs Betreuungsverhältnisse (Januar 2010). Der Rückgang der mittels Betreuungsgutscheinen unterstützten Betreuungsverhältnisse ist darauf zurückzuführen, dass die damals bestehende Kita Bogi Ende Mai 2010 aufgrund einer strafrechtlichen Massnahme<sup>24</sup> notfallmässig geschlossen werden musste. Durch die Schliessung der Kita Bogi suchten verschiedene Eltern neue Betreuungsmöglichkeiten. Teilweise wurde die Betreuung durch Verwandte abgedeckt. Auch wurde vorübergehend die Tageselternvermittlung stärker beansprucht. Die Neueröffnung einer anderen Kita – der Kita Wägwyser – erfolgte zwar bereits nach zwei Monaten. Es zeigte sich jedoch, dass der Betrieb wieder von Grund auf neu aufgebaut werden musste und nicht auf den bestehenden Kundenkreis gezählt werden konnte. Kommt hinzu, dass der Betreuungstarif in der ehemaligen Kita mit 65 Franken pro Tag sehr tief und nicht kostendeckend angesetzt war. In der neuen Kita beträgt der Betreuungstarif 98 Franken pro Tag. Die Konsequenz ist nun eine viel tiefere Auslastung der Kita im Vergleich zur vorherigen Kita Bogi. Gemäss Auskunft der Kita-Leitung hat die Nachfrage in den letzten Monaten jedoch stetig zugenommen.

Beim Verein Chenderhand blieb die Anzahl der unterstützten Betreuungsverhältnisse relativ stabil. Dies war zu erwarten, da es für die Eltern von Kindern bei Tagesfamilien bereits vor der Umstellung auf das System Betreuungsgutscheine eine subjektfinanzierte Unterstützung in vergleichbarem Umfang gegeben hatte und der Systemwechsel aus Sicht der Eltern keine einschneidenden Änderungen nach sich gezogen hat. Dies geht auch aus der Befragung von Eltern, welche ihre Kinder bei Tageseltern betreuen lassen, hervor. Die Eltern wissen mehrheitlich nicht, dass sie mittels Betreuungsgutscheinen unterstützt werden. So geben die Eltern zwar an, dass sie einen reduzierten Betreuungstarif bezahlen, verneinen aber den Bezug von Betreuungsgutscheinen. Die Unkenntnis über die Betreuungsgutscheine hängt wohl auch damit zusammen, dass diese auf der Internetseite des Vereins nicht erwähnt werden. Aufgeführt sind hier lediglich die einkommensabhängigen Betreuungstarife. Begründet wird dies damit, dass diese Tarife für sämtliche Gemeinden gelten, welche sich dem Verein angeschlossen haben.

Die Darstellung D 7.2 zeigt einige Charakteristika der mittels Betreuungsgutscheinen unterstützten Familien auf.

<sup>24</sup> Diese erfolgte auf Ebene der Trägerorganisation und stand in keinerlei Zusammenhang mit dem Betrieb und der Führung der Kita.

**D 7.2: Charakteristika der mittels Betreuungsgutscheinen unterstützten Familien  
(Stand Mitte 2011)**

Massgebendes Einkommen*	Kinder bei Tageseltern	Kinder in Kita
Bis 42'000 Franken	5	0
42'001 bis 48'000 Franken	2	2
48'001 bis 54'000 Franken	4	1
54'001 bis 60'000 Franken	3	0
60'001 bis 66'000 Franken	1	0
66'001 bis 70'000 Franken	0	0
Über 70'000 Franken**	7	0
Wirtschaftliche Sozialhilfe	4	0
Durchschnittliches Betreuungspensum	11 Std. pro Monat	17%

\*Steuerbares Einkommen + 10% des steuerbaren Vermögens. \*\*Diese Eltern erhalten lediglich einen Geschwisterbonus.

Die momentan unterstützten Eltern verfügen mehrheitlich über tiefe Einkommen. Sie könnten sich die familienergänzende Betreuung ohne Subventionierung kaum leisten. Dies wird auch durch die Antworten der befragten Eltern bestätigt. Wie aus den Kosten-Nutzen-Berechnungen für die Stadt Luzern und die Gemeinde Horw hervorgeht, ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis bei der Unterstützung von Haushalten mit tiefen Einkommen aus Sicht der öffentlichen Hand positiv. Die dadurch vermiedenen Sozialhilfeausgaben und die zusätzlich generierten Steuereinnahmen sind höher als die Ausgaben für die Betreuungsgutscheine (vgl. Abschnitt 6.2.2). Dieses Ergebnis dürfte in der Tendenz auch auf die Gemeinde Hochdorf zutreffen. Für eine konkrete Bezifferung des Nutzens wären jedoch vertiefende Berechnungen notwendig.

#### Regionalpolitische Impulswirkung

Die Einführung der Betreuungsgutscheine in Hochdorf hat regionalpolitische Impulse ausgelöst. Dieser Prozess steht im ländlich geprägten Seetal jedoch erst am Anfang. Mittlerweile hat auch die Gemeinde Hitzkirch das System der Betreuungsgutscheine analog Hochdorf übernommen. Weitere Gemeinden werden möglicherweise nach und nach ebenfalls zu diesem Modell greifen.

Die Stadt Luzern startete am 1. April 2009 das Pilotprojekt Betreuungsgutscheine für die familienergänzende Kinderbetreuung. Der Pilotversuch ist auf vier Jahre befristet und dauert noch bis Ende 2012. Luzern nimmt damit eine Vorreiterrolle für andere Gemeinden und Kantone ein. Beim vorliegenden Evaluationsbericht handelt es sich primär um eine summative Beurteilung, ob die Erwartungen und Zielsetzungen des Pilotversuchs erfüllt werden konnten. Dazu gehört auch die Rechenschaftsablage über die Verwendung der finanziellen Mittel.

Datengrundlage der Evaluation des Pilotprojekts der Stadt Luzern bildeten schriftliche Befragungen von Eltern und Kitas vor und zwei Jahre nach Einführung der Betreuungsgutscheine, Gespräche mit der Tageselternvermittlung und ausgewählten Kita-Trägerschaften sowie Rückmeldungen von Vertreter/-innen der Politik. Zudem wurden die jährlich durchgeführten Selbstevaluationen des Projektteams ausgewertet und weitere projektrelevante Dokumente (Konzeptpapiere, Formulare, Statusberichte, Protokolle) sowie statistische Angaben (Monitoring-Daten, Finanzdaten, Steuerdaten) in die Analyse einbezogen.

Die Mitarbeitenden von Interface sind auf mehreren Ebenen im Pilotprojekt involviert. Sie leiten die externe Evaluation und waren massgebend an der Konzipierung des Pilotprojekts beteiligt und unterstützen die Projektleitung auch während der Umsetzung. Die verschiedenen Rollen, welche Interface im Rahmen des Pilotprojekts einnimmt, haben Vor- und Nachteile. Die Nähe zum Projekt verschafft der Evaluation viele wichtige Informationen. Umgekehrt kann die Projektleitung unmittelbar und fortlaufend von der kritischen Aussensicht der Evaluation profitieren. Die Nähe bietet aber auch eine gewisse Herausforderung. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang die nicht immer ganz klare Rolle von Interface zwischen mitverantwortlichem Teil des Projekts und unabhängiger Aussensicht.

Nach über zwei Jahren Laufzeit des Pilotprojekts in der Stadt Luzern werden nachfolgend im Sinne eines Fazits die wichtigsten Erkenntnisse der Evaluation zur Umsetzung sowie zu den Wirkungen zusammengefasst.

Das Modell Betreuungsgutscheine hat bei sämtlichen beteiligten Akteurguppen eine breite Akzeptanz.

Die Betreuungsgutscheine haben bei den mit der Umsetzung betrauten Mitarbeitenden der Stadt Luzern, den beteiligten Kitas, der Tageselternvermittlung, den Eltern wie auch bei Vertreter/-innen der Politik eine hohe Akzeptanz erreicht. Trotz einzelner Kritikpunkte wird das neue Gutscheinmodell überwiegend als faire und praktikable Lösung zur finanziellen Unterstützung von Eltern mit Kindern in ausserfamiliärer Betreuung erachtet. Diese positive Haltung gegenüber dem Modell ist nicht selbstverständlich, herrschten doch zu Beginn diverse Ängste vor. Dass das Modell nun eine so hohe Akzeptanz erreicht hat, hängt sicherlich damit zusammen, dass für gutscheinberechtigten Eltern die positiven Auswirkungen – so zum Beispiel die Wahlfreiheit oder der finanzielle Nutzen – direkt spürbar wurden. Die hohe Akzeptanz gegenüber dem Mo-

dell ist aber auch den intensiven Bemühungen der Stadt zu verdanken: Die Abfederung des Systemwechsels mittels pragmatischer Übergangslösungen, die flexible Handhabung bei der Beurteilung von Härtefällen sowie die Bereitschaft, nach kurzer Zeit notwendige Modellanpassungen vorzunehmen, sind zentrale Faktoren für die erfolgreiche Einführung der Betreuungsgutscheine. Sehr wichtig ist zudem, dass die Betreuungseinrichtungen sowie die Eltern in einem partizipativen Prozess auf die Umstellung vorbereitet wurden.

Die Umstellung von der Objekt- auf die Subjektfinanzierung entlastet die öffentliche Hand im Vollzug und fordert sie verstärkt im Bereich der Qualitätssicherung und -kontrolle.

Selbstverständlich war die Einführung eines neuen Subventionierungsmodells zu Beginn mit einem Mehraufwand für die öffentliche Hand verbunden. Instrumente und Know-how bezüglich der Beurteilung der Gesuche und der Auszahlung der Gutscheine mussten aufgebaut werden. Dabei zeigte sich, dass das Rad nicht immer neu erfunden werden muss. Horw und Hochdorf konnten bei der Einführung von den Erfahrungen der Stadt Luzern profitieren und insbesondere im Vollzug auf bereits entwickelte Instrumente zurückgreifen. Ist die Einführung erfolgt, kann der Verwaltungsaufwand als bescheidener eingeschätzt werden, als wenn Leistungsvereinbarungen mit vielen verschiedenen Betreuungsinstitutionen (auch über die Gemeindegrenze hinweg) bewirtschaftet werden müssten. Dies liegt vor allem daran, dass sich die Stadt nicht mit den betriebswirtschaftlichen Details der Kitas auseinandersetzen muss und der Vollzug hauptsächlich über die Eltern abgewickelt wird. Es zeigte sich, dass bereits ein Jahr nach dem Systemwechsel bei den Vollzugsverantwortlichen der drei Gemeinden weitgehend der „courant normal“ eingetreten ist.

Die Einführung einer Marktsituation macht eine professionelle Qualitätssicherung durch die öffentliche Hand erforderlich. Die Stadt Luzern hat diesem Aspekt von Beginn an ein besonderes Gewicht beigemessen. Mit dem Gutscheinsystem ist in der städtischen Verwaltung ein Ausbau der Qualitätsprüfung und -entwicklung erfolgt. Dieser Schritt erweist sich als eine notwendige Begleitmassnahme. Die Evaluation weist auf die Bedeutung einer verstärkten fachlichen Begleitung und Unterstützung der Betreuungseinrichtungen im Bereich der Qualitätsentwicklung hin. Das Bewusstsein über Inhalt und Zweck der Qualitätsentwicklung scheint bei vielen Anbietenden bereits gestärkt worden zu sein. Nun wird sich dieses Bewusstsein und das diesbezüglich erworbene Know-how aber noch verstärkt im Betreuungsalltag niederschlagen müssen.

Das Modell der Betreuungsgutscheine erlaubt es den Gemeinden, die Kosten im Griff zu halten.

In der Diskussion um Betreuungsgutscheine wurde verschiedentlich die Kritik laut, dass die öffentliche Hand mit dem Wechsel von einem angebotsorientierten zu einem nachfrageorientierten Subventionierungsmodell die Ausgaben nicht mehr steuern kann. Die Ergebnisse der Pilotprojekte Luzern, Horw und Hochdorf widerlegen diese Befürchtung. Eine Steuerung der Ausgaben bei einem Modell mit Betreuungsgutscheinen ist gezielt möglich. Beispielsweise kann mit der Festlegung der Grenze der Bezugsberechtigung (Höhe des steuerbaren Einkommens) gesteuert werden, ob eher untere Einkommen (wie in Horw und Hochdorf) oder auch der Mittelstand (wie in Luzern) mit Subventionen unterstützt werden sollen. Fest steht, dass der Planung der Ausgaben auf der

Basis von Hochrechnungen im Gutscheinsystem eine grosse Bedeutung zukommt. Sowohl in Luzern als auch in Horw und Hochdorf liegen die Hochrechnungen bezüglich der Kostenentwicklungen über den tatsächlichen Ausschüttungen der öffentlichen Hand. Es ist demzufolge auch mit dem Gutscheinmodell möglich, die Kosten im Griff zu haben.

Für die Eltern von Kindern im Vorschulalter stehen heute in und um Luzern genügend bezahlbare Betreuungsplätze zur Verfügung – die durch die Systemumstellung erfolgte Marktöffnung leistete dazu einen wesentlichen Beitrag.

Das zentrale Ziel des Pilotprojekts, die Anzahl Betreuungsplätze in Luzern zu steigern, wurde deutlich erreicht. In der Stadt Luzern stehen Ende 2010 622 Plätze zur Verfügung, rund 60 Prozent mehr als vor zwei Jahren. Die Anzahl Kinder mit einem Betreuungsgutschein hat im Laufe der letzten zwei Jahre stetig zugenommen. 640 Kinder erhalten Mitte 2011 einen Betreuungsgutschein. Wartelisten in den Kitas sind verschwunden. Zwar ist der quantitative Angebotsausbau nicht nur auf die Einführung der Betreuungsgutscheine zurückzuführen. Eine Steigerung des Platzangebots in diesem Ausmass wäre aber mit einem alleinigen Ausbau des Leistungsvertragssystems in dieser kurzen Zeit kaum realisierbar gewesen. Es ist für Anbietende von Kinderbetreuung attraktiv, in einer Gemeinde mit Betreuungsgutscheinen ein Angebot zu schaffen oder ein bestehendes Angebot auszubauen. Die durch das Modell Betreuungsgutscheine bedingte Deregulierung führt insgesamt zu einer stärkeren marktwirtschaftlichen Freiheit der Anbietenden. Zudem ist das Potenzial an möglichen Kundinnen und Kunden in Gemeinden mit einem Gutscheinmodell höher als in Gemeinden ohne Betreuungsgutscheine.

Zur Auslösung dieser Dynamik auf dem Angebotsmarkt bedarf es offenbar einer gewissen Grösse des Angebots und der Nachfrage. Dies zeigt ein Vergleich des Pilotprojekts der Stadt Luzern mit den Pilotprojekten in Horw und Hochdorf. Hier erfolgte in den letzten Jahren kein Platzausbau. Aber auch hier wurde mit der Einführung von Betreuungsgutscheinen und der damit verbundenen Marktöffnung das Potenzial an zahlbaren Betreuungsplätzen rasch erhöht und der momentane Bedarf gedeckt. Gerade in der Agglomerationsgemeinde Horw nutzen die Eltern nun dank den Betreuungsgutscheinen vermehrt die Möglichkeit, ihre Kinder auch ausserhalb der Gemeindegrenze familienergänzend betreuen zu lassen.

Die Betreuungsgutscheine stärken die Eigenverantwortung und den Einfluss der Eltern – dies schlägt sich aber erst wenig in einer Diversifizierung des Betreuungsangebots nieder.

Die Einführung von Betreuungsgutscheinen, welche direkt an die Eltern ausbezahlt werden, bewirkt, dass die Eigenverantwortung der Eltern, einen Platz nach ihren Bedürfnissen zu finden, gestärkt wurde. Die Marktöffnung verschafft ihnen zudem eine neue Position. Die Eltern sind nicht mehr darauf angewiesen, ihr Kind in einer subventionierten Kita betreuen zu lassen, sondern können und müssen selbstständig eine Wahl treffen. Viele Eltern besuchen heute mehrere Kitas, bevor sie sich für ein Angebot entscheiden. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen haben sich in den letzten zwei Jahren die Ansprüche der Eltern an die Kitas erhöht.

Auf Seite der Anbietenden sind erst wenige sichtbare Reaktionen auf den verstärkten Wettbewerb erfolgt. Vereinzelt haben die Kitas ihr Angebot etwas flexibilisiert, eine wesentliche Zunahme der Angebotsvielfalt kann nach zwei Jahren jedoch nicht festgestellt werden.

Die Investition in die familienergänzende Kinderbetreuung zahlt sich aus – sowohl für die Eltern wie auch für die öffentliche Hand.

Die Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung leistet einen wesentlichen Beitrag an die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Mehrheit der Eltern in der Stadt Luzern müsste ohne Betreuungsgutscheine ihre Erwerbstätigkeit reduzieren. Die erhöhte Erwerbstätigkeit zahlt sich für die Familien sämtlicher Einkommensklassen finanziell aus. Nicht vergessen werden darf neben dem rein monetären Gewinn auch der immaterielle Nutzen (Anerkennung der Familie/Gesellschaft, Verbleib im Arbeitsmarkt, Ausgleich zum Familienleben).

Die Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung zahlt sich für die Stadt Luzern vor allem bei Familien mit tiefem Einkommen aus, wenn dadurch verhindert werden kann, dass eine Familie ansonsten auf Sozialhilfe angewiesen wäre. Für mittlere Einkommen gilt es, eine längerfristige Optik in die Betrachtung einzubeziehen. Wenn der Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung nach einigen Jahren wegfällt, so wird die Stadt Luzern regelmässig von den höheren Steuereinnahmen profitieren. Hinzu kommen weitere nicht bezifferbare Nutzenaspekte, wie beispielsweise die durch die Fremdbetreuung geförderte Integration, sodass insgesamt von einem positiven Kosten-Nutzen-Verhältnis für die Stadt Luzern ausgegangen werden kann. Dieses Ergebnis trifft auch auf die Gemeinde Horw zu, wo im Rahmen der Evaluation des Pilotprojekts Berechnungen anhand von Fallbeispielen vorgenommen wurden.

Die Einführung von Betreuungsgutscheinen funktioniert in der Stadt, in der Agglomeration wie auch auf dem Land.

Mit Horw und Hochdorf haben neben der Stadt Luzern eine Agglomerationsgemeinde sowie eine ländliche Gemeinde mit Zentrumsfunktion Betreuungsgutscheine eingeführt. Die Umsetzung des Gutscheinmodells funktioniert an allen drei Projektstandorten. Ein Subventionierungsmodell mit Betreuungsgutscheinen ist folglich vor dem Hintergrund verschiedener Ausgangslagen einführbar. Basierend auf den Erfahrungen der drei Pilotprojekte bewährt sich die Einführung von Betreuungsgutscheinen,

- wenn für alle Eltern und für alle bewilligten Kitas eine Rechtsgleichheit bezüglich der finanziellen Unterstützung erreicht werden soll,
- wenn in den subventionierten Institutionen im Gegensatz zu nicht subventionierten Institutionen lange Wartelisten bestehen und diese rasch abgebaut werden sollen,
- wenn die Kinder einer Gemeinde nicht nur innerhalb, sondern auch ausserhalb der politischen Gemeinde familienergänzend betreut werden und die Gemeinde nicht mit vielen verschiedenen Kindertagesstätten (auch ausserhalb der Gemeinde) Leistungsvereinbarungen abschliessen will,

- wenn eine Gemeinde bereit ist, in die familienergänzende Kinderbetreuung zu investieren, kaum über eigene Betreuungsangebote verfügt und rasch und ohne großen Aufwand familienpolitisch aktiv werden möchte.

## ANHANG I: ÜBERSICHT AUSBILDUNGSPROFILE

Funktion	Profil 1	Profil 2	Profil 3	Profil 4	Profil 5
Krippenleiter/in	<b>Ausgebildete Krippenleiter/in (MMI, BKE), Kindererzieher/in FH mit Zusatzausbildung</b> (z.B. Lehrmeister/innenkurs, SVEB-Zertifikat, Eidg. Fachausweis Ausbilder/in, Eidg. Diplom Ausbildungsleiter/in)	<b>Ausgebildete Krippenleiter/in (MMI, BKE), Kindererzieher/in FH</b>	<b>Andere vom BBT oder von der EDK anerkannte Ausbildungen:</b> z.B. Kindergärtner/in, Primarlehrer/in, Sozialpädagoge/in, Kinderpfleger/in, Heimleiter/in, Psychologe/in, Pädagoge/in, Heilpädagoge/in usw. (FH, HF, Universität)  Ausländische Abschlüsse	<b>Krippenleiter/in in Ausbildung (MMI, BKE)</b>	<b>Keine vom BBT oder von der EDK anerkannte Ausbildung</b>
Gruppenleiter/in (Leiter/in einer Kindergruppe mit personeller Verantwortung)	<b>Kleinkinderzieher/in, Fachperson Betreuung, Kindererzieher/in FH mit Anleiter/innen Ausbildung (z.B. ABK der BKE, Praxis Anleiter/innenkurs FFK und BFF) und mit Zusatzausbildung</b> (z.B. Lehrmeister/innenkurs, SVEB-Zertifikat, Eidg. Fachausweis Ausbilder/in, Eidg. Diplom Ausbildungsleiter/in)	<b>Kleinkinderzieher/in, Fachperson Betreuung, Kindererzieher/in FH mit Zusatzausbildung (Anleiter/innen Ausbildung ABK der BKE, Praxis Anleiter/innenkurs FFK und BFF)</b>	<b>Kleinkinderzieher/in, Fachperson Betreuung, Kindererzieher/in FH ohne Zusatzausbildung</b>	<b>Keine vom BBT oder von der EDK anerkannte Ausbildung</b>	
Kleinkinderzieher/in (inkl. Springer/in)	<b>Kleinkindererzieher/in, Fachperson Betreuung, Kindererzieher/in FH mit Zusatzausbildung</b> (z.B. Lehrmeister/innenkurs, SVEB-Zertifikat, Eidg. Fachausweis Ausbilder/in, Eidg. Diplom Ausbildungsleiter/in)	<b>Kleinkinderzieher/in, Fachperson Betreuung, Kindererzieher/in FH</b>	<b>Andere vom BBT oder von der EDK anerkannte Ausbildungen:</b> z.B. Kindergärtner/in, Primarlehrer/in, Sozialpädagoge/-in, Kinderpfleger/in, Heimleiter/in, Psychologe/-in, Pädagoge/-in, Heilpädagoge/-in usw. (FH, HF, Universität)  Ausländische Abschlüsse	<b>Quereinsteiger/innenausbildung FFK</b>	<b>Keine vom BBT oder von der EDK anerkannte Ausbildung</b>

ABK: Ausbilder/innen-Kurs; BBT: Bundesamt für Berufsbildung und Technologie; BFF: Berufs-, Fach- und Fortbildungsschule Bern; BKE: Berufsschule für Kleinkinderziehung (ZH); EDK: Schweizerische Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren; FFK: Fachschule für Familienergänzende Kleinkinderziehung (ZH); MMI: Marie Meierhofer-Institut für das Kind; SVEB 1, 2: Schweizerischer Verband für Weiterbildung, Modul 1 und 2.

## ANHANG 2

## METHODISCHES VORGEHEN BEI DER KOSTEN-NUTZEN-ANALYSE

An dieser Stelle werden die Datengrundlage sowie die getroffenen Annahmen und das Vorgehen zur Berechnung der Kosten und des Nutzens aufgezeigt.

### DATENGRUNDLAGE

Die Datengrundlage bilden die Betreuungsgutschein-Systemdaten der Stadt Luzern für das Jahr 2009 sowie die Steuerdaten der Stadt Luzern für das Jahr 2009. Die folgende Tabelle zeigt auf, welche Daten aus den beiden Datensätzen entnommen wurden.

D 1: Datengrundlage

	Erläuterungen
<b>Datensätze</b>	
BG-Systemdaten der Stadt Luzern	Aus den BG-Systemdaten der Stadt Luzern werden folgende Daten übernommen: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Betreuungsumfang</li> <li>- Betreuungskosten (für Kitas und Tageseltern)</li> <li>- Betreuungsgutscheine</li> </ul>
Steuerdaten der Stadt Luzern	Aus den Steuerdaten der Stadt Luzern werden folgende Daten übernommen: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Steuerbares Einkommen</li> <li>- Erwerbseinkommen (Nettolohn)</li> <li>- Alimente (Unterhaltszahlungen)</li> <li>- Berufsauslagen</li> </ul>
<b>Berücksichtigte Daten</b>	
Haushalte	Für die Berechnungen der Kosten und des Nutzens der Betreuungsgutscheine werden folgende Haushalte berücksichtigt: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Im Jahr 2009 wurden während sechs Monaten für mindestens ein Kind im Vorschulalter Betreuungsgutscheine beansprucht.</li> <li>- Die benötigten Angaben aus den BG-Systemdaten und den Steuerdaten sind vollständig vorhanden.</li> </ul>
Kinder	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Es werden nur Kinder im Vorschulalter bis und mit freiwilligem Kindergartenjahr) berücksichtigt, die mit Betreuungsgutscheinen unterstützt werden.</li> <li>- Sämtlich Angaben bezüglich Kinder pro Haushalt beziehen sich daher auf Kinder mit Betreuungsgutscheinen im Vorschulalter. Die effektive Anzahl Kinder pro Haushalt wird nicht berücksichtigt.</li> </ul>

## VORGEHEN UND ANNAHMEN (GRUNDSÄTZLICHES)

Im Folgenden beschreiben wir Vorgehen und Annahmen für die Kosten-Nutzen-Berechnung aus Sicht der Haushalte und aus Sicht der Stadt Luzern.

### D 2: Vorgehen und Annahmen (Grundsätzliches)

	Erläuterungen
Arbeitspensum	<p>Situation B1:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Reduktion des Arbeitspensums entspricht der Reduktion des Umfangs der Fremdbetreuung der Kinder.</li> <li>- Im <i>Einelternhaushalt</i> reduziert die erziehungsberechtigte Person ihr Arbeitspensum entsprechend dem Betreuungspensum.</li> <li>- Im <i>Paarhaushalt</i> (verheiratetes oder im Konkubinat lebendes Paar) reduziert die Person mit dem niedrigeren Einkommen (Vergleich auf Basis 100%-Einkommen) ihr Arbeitspensum entsprechend dem Betreuungspensum.</li> </ul> <p>Ist die Reduktion des Betreuungspensums grösser als das Arbeitspensum in Situation A, reduziert die entsprechende Person ihr Arbeitspensum auf 0%.</p> <p>Situation B2:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Das Arbeitspensum einer erziehungsberechtigten Person pro Haushalt wird auf 0% reduziert.</li> <li>- Im <i>Einelternhaushalt</i> reduziert die erziehungsberechtigte Person ihr Arbeitspensum auf 0%.</li> <li>- Im <i>Paarhaushalt</i> (verheiratetes oder im Konkubinat lebendes Paar) reduziert die Person mit dem niedrigeren absoluten Einkommen ihr Arbeitspensum auf 0%.</li> </ul>

	Erläuterungen																					
Betreuungsumfang	<p>- <i>Situation A</i>: Basierend auf den Systemdaten wird der Betreuungsumfang berechnet. Dazu wird zuerst ein monatlicher Durchschnittswert des effektiven Betreuungsumfangs berechnet (Monate ohne Fremdbetreuung werden nicht berücksichtigt.) Danach wird der durchschnittliche Betreuungsumfang pro Monat auf ein volles Jahr hochgerechnet.</p> <p>- <i>Situation B1</i>: Der Betreuungsumfang wird gegenüber der Situation A wie folgt reduziert.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th><i>Haushalts-situation</i></th> <th><i>Steuerbares Einkommen pro Jahr</i></th> <th><i>Reduktion Betreuungsumfang</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Einelternhaushalt</td> <td>0-40'000 Franken</td> <td>43%</td> </tr> <tr> <td>Einelternhaushalt</td> <td>40'001-80'000 Franken</td> <td>18%</td> </tr> <tr> <td>Einelternhaushalt</td> <td>&gt;80'000 Franken</td> <td>18%</td> </tr> <tr> <td>Paarhaushalt</td> <td>0-40'000 Franken</td> <td>40%</td> </tr> <tr> <td>Paarhaushalt</td> <td>40'001-80'000 Franken</td> <td>29%</td> </tr> <tr> <td>Paarhaushalt</td> <td>&gt;80'000 Franken</td> <td>8%</td> </tr> </tbody> </table> <p>Die Reduktionswerte basieren auf der im Rahmen der Evaluation durchgeführten Elternbefragung 2011. Da wir davon ausgehen, dass die Eltern ihre Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf in einer Situation ohne Subventionierung in der Tendenz überschätzen, haben wir die Resultate mit dem Faktor 1.5 gewichtet. Es handelt sich bei den Werten um eine Reduktion in Prozentpunkten.</p> <p>- <i>Situation B2</i>: Die Kinder werden nicht familienergänzend betreut.</p> <p>- <i>Beispiel</i>: Wird das Kind eines Einelternhaushalt (steuerbares Einkommen von 50'000 Franken) in Situation A zu 80% (4 Tage pro Woche) familienergänzend betreut, so wird es in Situation B1 nur zu 62% familienergänzend betreut. Der Umfang der Fremdbetreuung in Situation B2 ist 0%.</p>	<i>Haushalts-situation</i>	<i>Steuerbares Einkommen pro Jahr</i>	<i>Reduktion Betreuungsumfang</i>	Einelternhaushalt	0-40'000 Franken	43%	Einelternhaushalt	40'001-80'000 Franken	18%	Einelternhaushalt	>80'000 Franken	18%	Paarhaushalt	0-40'000 Franken	40%	Paarhaushalt	40'001-80'000 Franken	29%	Paarhaushalt	>80'000 Franken	8%
<i>Haushalts-situation</i>	<i>Steuerbares Einkommen pro Jahr</i>	<i>Reduktion Betreuungsumfang</i>																				
Einelternhaushalt	0-40'000 Franken	43%																				
Einelternhaushalt	40'001-80'000 Franken	18%																				
Einelternhaushalt	>80'000 Franken	18%																				
Paarhaushalt	0-40'000 Franken	40%																				
Paarhaushalt	40'001-80'000 Franken	29%																				
Paarhaushalt	>80'000 Franken	8%																				
Steuerbares Einkommen	<p>- <i>Situation A</i>: Das steuerbare Einkommen wird aus den Steuerdaten übernommen.</p> <p>- <i>Situation B</i>: Das steuerbare Einkommen wird auf Basis des steuerbaren Einkommens in Situation A sowie der Differenz des Erwerbseinkommens, der Berufsauslagen und des Sonderabzugs bei Erwerbstätigkeit beider Ehegatten zwischen den Situationen A und B berechnet.</p>																					

## VORGEHEN UND ANNAHMEN (SICHT DER HAUSHALTE)

Im Folgenden werden das Vorgehen zur Berechnung von Kosten und Nutzen aus Sicht der Eltern sowie die dazu getroffenen Annahmen beschrieben. Die Berechnungen basieren auf dem Vergleich von Einnahmen und Ausgaben der Haushalte in Situation A und Situation B. Die folgende Darstellung lehnt sich an die in Kapitel 6 verwendete Darstellung der Einnahmen und Ausgaben an.

## D 3: Vorgehen und Annahmen (Sicht der Haushalte)

Kostenstelle	Erläuterungen
Einnahmen	
Erwerbseinkommen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Situation A</i>: Es wird das Erwerbseinkommen gemäss den Steuerdaten verwendet.</li> <li>- <i>Situation B</i>: Basierend auf dem veränderten Arbeitspensum, wird das Erwerbseinkommen neu berechnet. Dazu wird das Erwerbseinkommen (Nettolohn) in Situation in den entsprechenden Bruttolohn umgerechnet.</li> </ul>
Beiträge AHV/IV/EO/ALV/NBU	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zur Berechnung der Beiträge AHV/IV/EO/ALV werden die Ansätze des Jahres 2009 verwendet.</li> <li>- Für die Berechnung des NBU-Betrags wird die durchschnittliche Bruttoprämie von 2008 (1.56%) verwendet.<sup>1)</sup></li> </ul>
Beiträge Pensionskasse	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Berechnungen basieren auf den gesetzlichen vorgesehenen Minimalbeträgen (Altersgutschrift), die im Jahre 2009 gültig waren.</li> <li>- Der Koordinationsabzug und die Eintrittsschwelle werden berücksichtigt.</li> </ul>
Prämienverbilligung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Prämienverbilligungen sind gemäss den Vorgaben der Ausgleichskasse Luzern berechnet.</li> <li>- Berücksichtigt sind die Regelungen und Tarife des Jahres 2009.</li> </ul>
Alimente	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Situation A</i>: Für die Situation A müssen die Alimente nicht berechnet werden. Die entsprechenden Angaben werden direkt aus den Steuerdaten übernommen.</li> <li>- <i>Situation B</i>: Wir nehmen an, dass jeder Franken weniger Einkommen (im Vergleich zur Situation A) zu 50 Rappen zusätzlichen Alimenten führt.</li> <li>- <i>Beispiel</i>: Ein Person hat in Situation A ein Erwerbseinkommen von 50'000 Franken pro Jahr auf und bekommt 10'000 Franken Alimente pro Jahr. Das Erwerbseinkommen in Situation B reduziert sich auf 40'000 Franken. Folglich nehmen wir an, dass die Alimente um 5'000 auf 15'000 Franken pro Jahr steigen.</li> </ul>

Kostenstelle	Erläuterungen																		
Wirtschaftliche Sozialhilfe	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Berechnung basiert auf dem von Interface in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe entwickelten Einkommensmodell. Das Modell basiert auf den Richtlinien der SKOS.</li> <li>- Wir nehmen dabei vereinfacht an, dass die erhaltene Sozialhilfe der Differenz zwischen dem untenstehenden Grenzbetrag und dem effektiven steuerbaren Einkommen eines Haushalts entspricht. Dabei werden verschiedene Haushaltstypen nach Anzahl Erwachsener (Erw.) und Anzahl Kindern unterschieden.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><i>Erw. Kinder Steuerbares Einkommen (Grenzbetrag)</i></p> <table style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tbody> <tr> <td style="padding: 0 10px;">1</td> <td style="padding: 0 10px;">1</td> <td>28'737 Franken/Jahr</td> </tr> <tr> <td style="padding: 0 10px;">1</td> <td style="padding: 0 10px;">2</td> <td>28'047 Franken/Jahr</td> </tr> <tr> <td style="padding: 0 10px;">1</td> <td style="padding: 0 10px;">3</td> <td>26'068 Franken/Jahr</td> </tr> <tr> <td style="padding: 0 10px;">2</td> <td style="padding: 0 10px;">1</td> <td>27'917 Franken/Jahr</td> </tr> <tr> <td style="padding: 0 10px;">2</td> <td style="padding: 0 10px;">2</td> <td>26'963 Franken/Jahr</td> </tr> <tr> <td style="padding: 0 10px;">2</td> <td style="padding: 0 10px;">3</td> <td>29'376 Franken/Jahr</td> </tr> </tbody> </table> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Beispiel:</i> Eine Haushalt mit 2 Erwachsenen und 2 Kinder mit einem Steuerbaren Einkommen 24'000 Franken pro Jahr erhält gemäss unserem Modell 2'963 Franken wirtschaftliche Sozialhilfe pro Jahr ausbezahlt.</li> </ul>	1	1	28'737 Franken/Jahr	1	2	28'047 Franken/Jahr	1	3	26'068 Franken/Jahr	2	1	27'917 Franken/Jahr	2	2	26'963 Franken/Jahr	2	3	29'376 Franken/Jahr
1	1	28'737 Franken/Jahr																	
1	2	28'047 Franken/Jahr																	
1	3	26'068 Franken/Jahr																	
2	1	27'917 Franken/Jahr																	
2	2	26'963 Franken/Jahr																	
2	3	29'376 Franken/Jahr																	
Ausgaben																			
Fremdbetreuungskosten	- Es handelt sich hierbei um die effektiven Fremdbetreuungskosten pro Familie: Fremdbetreuungskosten minus Betreuungsgutscheine.																		
Eigenbetreuungskosten	- Wir gehen von Eigenbetreuungskosten von 15 Franken pro Tag und Kind aus.																		
Steuerbelastung (Gemeinde/Kanton)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Basierend auf der Berechnungstabelle zu § 57 des Steuergesetzes 2008 des Kantons Luzern und dem Steuerfuss 2009 wird die Steuerbelastung berechnet.</li> <li>- Wir nehmen an, dass die Familien neben den Gemeinden- und Staatssteuern auch Kirchensteuer zahlen. Hier wurde der Steuerfuss der römisch-katholischen und evangelisch-reformierten Kirche (beide 0.25%) verwendet.</li> <li>- Nicht berücksichtigt ist die Bundessteuer.</li> </ul>																		

<sup>1)</sup> Angabe gemäss Bundesamt für Sozialversicherungen (Gesamtrechnung der Sozialversicherungen)

## VORGEHEN UND ANNAHMEN (SICHT DER STADT LUZERN)

Im Folgenden werden das Vorgehen zur Berechnung von Kosten und Nutzen aus Sicht der Stadt Luzern sowie die dazu getroffenen Annahmen beschrieben. Die Berechnungen basieren auf dem Vergleich von Einnahmen und Ausgaben der Stadt Luzern in Situation A und Situation B. Die folgende Darstellung lehnt sich an die in Kapitel 6 verwendete Darstellung der Einnahmen und Ausgaben an.

## D 4: Vorgehen und Annahmen (Sicht der Stadt Luzern)

Kostenstelle	Erläuterungen
<b>Einnahmen</b>	
Steuern (Eltern)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Steuerbeiträge der Eltern werden analog zur Steuerbelastung der Haushalte (vgl. Kostenstelle Steuerbelastung) berechnet. Allerdings werden an dieser Stelle nur die Gemeindesteuern berücksichtigt.</li> </ul>
Steuern (Betreuungspersonal)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Für die Steuerbeiträge des Betreuungspersonals wird nur die Differenz der Situationen A und B berechnet.</li> <li>- Berechnungsbasis bildet die Differenz des gesamten Betreuungsumfanges der Kinder mit Betreuungsgutscheinen (Kindern in Kitas und bei Tageseltern) zwischen der Situation A und B.</li> <li>- Wir gehen davon aus, dass eine Reduktion des Betreuungsumfanges, eine Reduktion des Personal und somit eine Reduktion der Steuereinnahmen der Stadt zu Folge hat.</li> <li>- Die Steuerbeiträge des Betreuungspersonals werden analog zu der Steuerbelastung der Eltern (vgl. Kostenstelle Steuerbelastung) berechnet. Allerdings werden an dieser Stelle nur die Gemeindesteuern berücksichtigt.</li> </ul> <p><i>Wir gehen von folgenden Berechnungsgrundlagen aus:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pro 12 Kinder: 2 Betreuungspersonen (1 Fachperson Betreuung und 1 Praktikant/-in); Kinder bis 18 Monate zählen 1.5-fach (auf eine Unterscheidung zwischen Kita-Personal und Tageseltern wird verzichtet).</li> <li>- Durchschnittslohn Betreuungsperson: 36'272 Franken pro Jahr; dies entspricht dem Durchschnitt eines Jahreslohns einer Fachperson Betreuung<sup>1)</sup> (56'544 Franken) und eines Praktikumslohns<sup>1)</sup> (16'000 Franken)</li> <li>- Steuerbares Einkommen: 60 Prozent des Nettoeinkommens</li> <li>- Steuertarif: alleinstehend</li> </ul>
<b>Ausgaben</b>	
Betreuungsgutscheine	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Ausgaben für Betreuungsgutscheine der Stadt Luzern entsprechen der Summe der von den Eltern erhaltenen Betreuungsgutscheine.</li> </ul>
Administration	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Administrationskosten werden mit 94'000 Franken pro Jahr beziffert.</li> <li>- Diese Angaben basieren auf den Angaben der Stadt Luzern. Aufgrund der Anzahl berücksichtigter Haushalte werden verhältnismässig ein Drittel der Administrationskosten für die Berechnungen verwendet.</li> </ul>
Wirtschaftliche Sozialhilfe	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Da die Sozialhilfe von der Gemeinde bezahlt wird, entsprechen die Sozialhilfeausgaben der Gemeinde der Summe der von den Eltern bezogenen Sozialhilfebeiträge.</li> </ul>

<sup>1)</sup> Beim Praktikumslohn handelt es sich um eine Annahme von Interface, der Lohn für die Fachperson Betreuung basiert auf der schriftlichen Befragung von Kita-Leitungen 2011.

## TABELLEN

**D5: Einnahmen und Ausgaben (in Fr.) pro Haushalt mit zwei mittels BG-unterstützten Kindern aus Sicht der Eltern im Jahr 2009 (B1, Minimalhypothese)**

	Situation <b>mit</b> Betreuungsgut- scheinen (A)	Situation <b>ohne</b> Betreuungsgut- scheine (B1)	Differenz
Erwerbseinkommen (Nettolohn)	107'090	93'314	13'776
Beiträge AHV/IV/EO/NBU	16'306	14'157	2'149
Beiträge Pensionskasse	17'419	15'108	2'311
Prämienverbilligung	1'497	2'449	-951
Alimente	492	689	-197
Sozialhilfe	284	2'324	-2'040
<b>Total Einnahmen</b>			<b>15'048</b>
Fremdbetreuungskosten	9'257	6'071	3'186
Eigenbetreuungskosten	<sup>1)</sup>	<sup>1)</sup>	-1'833
Steuerbelastung (Kanton/Gemeinde)	6'742	5'101	1'641
<b>Total Ausgaben</b>			<b>2'994</b>
<b>Überschuss (Nettonutzen)</b>			<b>12'054</b>
<b>Überschuss (Nettonutzen) gewichtet</b>			<b>10'291</b>

Legende: <sup>1)</sup> Für die Eigenbetreuungskosten wurden nur die Differenz zwischen A zu B1 berechnet. Berechnungsbasis: n=53 Haushalte mit zwei BG-unterstützten Kindern. Minimalhypothese: Reduktion Betreuungsumfang/Erwerbsumsatz: Von 34% (Situation A) auf 12% (Situation B2). Gewichtung: Im Vergleich zur Gesamtheit der Eltern, welche Betreuungsgutscheine beziehen, sind die unteren Einkommen in der zur Verfügung stehenden Sample untervertreten. Bei der Berechnung des gewichteten Nettonutzens wurde diese Verzerrung korrigiert.

**D6: Einnahmen und Ausgaben (in Fr.) pro Haushalt mit zwei mittels BG-unterstützten Kindern aus Sicht der Eltern im Jahr 2009 (B2, Maximalhypothese)**

	Situation <b>mit</b> Betreuungsgut- scheinen (A)	Situation <b>ohne</b> Betreuungsgut- scheine (B1)	Differenz
Erwerbseinkommen (Nettolohn)	107'090	72'287	34'803
Beiträge AHV/IV/EO/NBU	16'306	10'998	5'308
Beiträge Pensionskasse	17'419	13'648	3'771
Prämienverbilligung	1'497	3'730	-2'233
Alimente	492	1'520	-1'027
Sozialhilfe	284	5'882	-5'598
<b>Total Einnahmen</b>			<b>35'024</b>
Fremdbetreuungskosten	9'257	0	9'257
Eigenbetreuungskosten	<sup>1)</sup>	<sup>1)</sup>	-2'460
Steuerbelastung (Kanton/Gemeinde)	6'742	3'166	3'576
<b>Total Ausgaben</b>			<b>10'372</b>
<b>Überschuss (Nettonutzen)</b>			<b>24'652</b>
<b>Überschuss (Nettonutzen) gewichtet</b>			<b>19'271</b>

Legende: <sup>1)</sup> Für die Eigenbetreuungskosten wurden nur die Differenz zwischen A zu B2 berechnet. Berechnungsbasis: n=53 Haushalte mit zwei mittels BG-unterstützten Kindern. Minimalhypothese: Reduktion Betreuungsumfang/Erwerbsspensum: Von 34% (Situation A) auf 0% (Situation B2). Gewichtung: Im Vergleich zur Gesamtheit der Eltern, welche Betreuungsgutscheine beziehen, sind die unteren Einkommen in der zur Verfügung stehenden Sample untervertreten. Bei der Berechnung des gewichteten Nettonutzens wurde diese Verzerrung korrigiert.

**D7: Einnahmen und Ausgaben (in Fr.) pro Haushalt mit einem BG-unterstützten Kind und steuerbarem Einkommen bis 40'000 Franken aus Sicht der Eltern im Jahr 2009 (B1, Minimalhypothese)**

	Situation <b>mit</b> Betreuungsgut- scheinen (A)	Situation <b>ohne</b> Betreuungsgut- scheine (B1)	Differenz
Erwerbseinkommen (Nettolohn)	38'230	22'666	15'564
Beiträge AHV/IV/EO/NBU	5'746	3'397	2'349
Beiträge Pensionskasse	5'487	2'671	2'816
Prämienverbilligung	2'560	4'038	-1'477
Alimente	407	873	-466
Sozialhilfe	5'266	15'708	-10'442
<b>Total Einnahmen</b>			<b>8'344</b>
Fremdbetreuungskosten	3'000	2'017	983
Eigenbetreuungskosten	<sup>1)</sup>	<sup>1)</sup>	-1'500
Steuerbelastung (Kanton/Gemeinde)	1'358	268	1'089
<b>Total Ausgaben</b>			<b>572</b>
<b>Überschuss (Nettonutzen)</b>			<b>7'772</b>

Legende: <sup>1)</sup> Für die Eigenbetreuungskosten wurden nur die Differenz zwischen A zu B1 berechnet. Berechnungsbasis: n=36 Haushalte mit einem BG-unterstützten Kind. Minimalhypothese: Reduktion Betreuungsumfang/Erwerbssumme: Von 43% (Situation A) auf 8% (Situation B1).

**D8: Einnahmen und Ausgaben (in Fr.) pro Haushalt mit einem BG-unterstützten Kind und steuerbarem Einkommen bis 40'000 Franken aus Sicht der Eltern im Jahr 2009 (B2, Maximalhypothese)**

	Situation <b>mit</b> Betreuungsgut- scheinen (A)	Situation <b>ohne</b> Betreuungsgut- scheine (B1)	Differenz
Erwerbseinkommen (Nettolohn)	38'230	14'098	24'131
Beiträge AHV/IV/EO/NBU	5'746	2'125	3'621
Beiträge Pensionskasse	5'487	1'459	4'028
Prämienverbilligung	2'560	4'536	-1'975
Alimente	407	1'066	-659
Sozialhilfe	5'266	21'721	-16'455
<b>Total Einnahmen</b>			<b>12'691</b>
Fremdbetreuungskosten	3'000	0	3'000
Eigenbetreuungskosten	<sup>1)</sup>	<sup>1)</sup>	-1'549
Steuerbelastung (Kanton/Gemeinde)	1'358	193	1'165
<b>Total Ausgaben</b>			<b>2'616</b>
<b>Überschuss (Nettonutzen)</b>			<b>10'075</b>

Legende: <sup>1)</sup> Für die Eigenbetreuungskosten wurden nur die Differenz zwischen A zu B2 berechnet. Berechnungsbasis: n=36 Haushalte mit einem BG-unterstützten Kind. Minimalhypothese: Reduktion Betreuungsumfang/Erwerbssumme: Von 43% (Situation A) auf 0% (Situation B2).

**D9: Einnahmen und Ausgaben (in Fr.) pro Haushalt mit einem BG-unterstützten Kind und steuerbarem Einkommen von 40'001–80'000 Franken aus Sicht der Eltern im Jahr 2009 (B1, Minimalhypothese)**

	Situation mit Betreuungsgut- scheinen (A)	Situation ohne Betreuungsgut- scheine (B1)	Differenz
Erwerbseinkommen (Nettolohn)	96'356	83'099	13'257
Beiträge AHV/IV/EO/NBU	14'674	12'613	2'061
Beiträge Pensionskasse	15'262	12'943	2'318
Prämienverbilligung	1'446	1'928	-482
Alimente	303	922	-619
Sozialhilfe	0	2	-2
<b>Total Einnahmen</b>			<b>16'533</b>
Fremdbetreuungskosten	5'011	3'332	1'678
Eigenbetreuungskosten	<sup>1)</sup>	<sup>1)</sup>	-1'003
Steuerbelastung (Kanton/Gemeinde)	5'988	4'337	1'650
<b>Total Ausgaben</b>			<b>2'325</b>
<b>Überschuss (Nettonutzen)</b>			<b>14'208</b>

Legende: <sup>1)</sup> Für die Eigenbetreuungskosten wurden nur die Differenz zwischen A zu B1 berechnet. Berechnungsbasis: n=78 Haushalte mit einem BG-unterstützten Kind. Minimalhypothese: Reduktion Betreuungsumfang/Erwerbssumme: Von 38% (Situation A) auf 13% (Situation B1).

**D10: Einnahmen und Ausgaben (in Fr.) pro Haushalt mit einem BG-unterstützten Kind und steuerbarem Einkommen von 40'001–80'000 Franken aus Sicht der Eltern im Jahr 2009 (B2, Maximalhypothese)**

	Situation mit Betreuungsgut- scheinen (A)	Situation ohne Betreuungsgut- scheine (B2)	Differenz
Erwerbseinkommen (Nettolohn)	96'356	62'977	33'379
Beiträge AHV/IV/EO/NBU	14'674	9'605	5'069
Beiträge Pensionskasse	15'262	11'543	3'718
Prämienverbilligung	1'446	3'270	-1'824
Alimente	303	2'076	-1'773
Sozialhilfe	0	3'104	-3'104
<b>Total Einnahmen</b>			<b>35'466</b>
Fremdbetreuungskosten	5'011	0	5'011
Eigenbetreuungskosten	<sup>1)</sup>	<sup>1)</sup>	-1'360
Steuerbelastung (Kanton/Gemeinde)	5'988	2'682	3'305
<b>Total Ausgaben</b>			<b>6'956</b>
<b>Überschuss (Nettonutzen)</b>			<b>28'510</b>

Legende: <sup>1)</sup> Für die Eigenbetreuungskosten wurden nur die Differenz zwischen A zu B2 berechnet. Berechnungsbasis: n=78 Haushalte mit einem BG-unterstützten Kind. Minimalhypothese: Reduktion Betreuungsumfang/Erwerbssumme: Von 38% (Situation A) auf 0% (Situation B2).

**D11: Einnahmen und Ausgaben (in Fr.) pro Haushalt mit einem BG-unterstützten Kind und steuerbarem Einkommen ab 80'001 Franken aus Sicht der Eltern im Jahr 2009 (B1, Minimalhypothese)**

	Situation <b>mit</b> Betreuungsgut- scheinen (A)	Situation <b>ohne</b> Betreuungsgut- scheine (B1)	Differenz
Erwerbseinkommen (Nettolohn)	138'969	133'083	5'886
Beiträge AHV/IV/EO/NBU	21'094	20'191	903
Beiträge Pensionskasse	21'526	20'750	776
Prämienverbilligung	676	735	-59
Alimente	779	1'198	-419
Sozialhilfe	0	0	0
<b>Total Einnahmen</b>			<b>7'087</b>
Fremdbetreuungskosten	8'038	7'904	134
Eigenbetreuungskosten	<sup>1)</sup>	<sup>1)</sup>	-309
Steuerbelastung (Kanton/Gemeinde)	12'137	11'243	895
<b>Total Ausgaben</b>			<b>720</b>
<b>Überschuss (Nettonutzen)</b>			<b>6'367</b>

Legende: <sup>1)</sup> Für die Eigenbetreuungskosten wurden nur die Differenz zwischen A zu B1 berechnet. Minimalhypothese: Reduktion Betreuungsumfang/Erwerbsspensum: Von 39% (Situation A) auf 31% (Situation B1).

**D12: Einnahmen und Ausgaben (in Fr.) pro Haushalt mit einem BG-unterstützten Kind und steuerbarem Einkommen von ab 80'001 Franken aus Sicht der Eltern im Jahr 2009 (B2, Maximalhypothese)**

	Situation <b>mit</b> Betreuungsgut- scheinen (A)	Situation <b>ohne</b> Betreuungsgut- scheine (B1)	Differenz
Erwerbseinkommen (Nettolohn)	138'969	94'415	44'554
Beiträge AHV/IV/EO/NBU	21'094	14'330	6'763
Beiträge Pensionskasse	21'526	17'062	4'464
Prämienverbilligung	676	1'952	-1'276
Alimente	779	2'303	-1'523
Sozialhilfe	0	1'758	-1'758
<b>Total Einnahmen</b>			<b>51'224</b>
Fremdbetreuungskosten	8'038	0	8'038
Eigenbetreuungskosten	<sup>1)</sup>	<sup>1)</sup>	-1'421
Steuerbelastung (Kanton/Gemeinde)	12'137	6'617	5'521
<b>Total Ausgaben</b>			<b>12'137</b>
<b>Überschuss (Nettonutzen)</b>			<b>39'087</b>

Legende: <sup>1)</sup> Für die Eigenbetreuungskosten wurden nur die Differenz zwischen A zu B2 berechnet. Berechnungsbasis: n=34 Haushalte mit einem BG-unterstützten Kind. Minimalhypothese: Reduktion Betreuungsumfang/Erwerbsspensum: Von 39% (Situation A) auf 0% (Situation B2).

**D 8.13: Einnahmen und Ausgaben (in Fr.) pro Haushalt mit steuerbarem Einkommen bis 40'000 Franken aus Sicht der Stadt Luzern im Jahr 2009 (B1, Minimalvariante)**

	Situation <b>mit</b> Betreuungsgut- scheinen (A)	Situation <b>ohne</b> Betreuungsgut- scheine (B1)	Differenz
Steuern (Eltern)	698	125	573
Steuern (Kita-Personal)	<sup>1)</sup>	<sup>1)</sup>	39
<b>Total Einnahmen</b>			<b>612</b>
Betreuungsgutscheine	7'637	0	7'637
Administration	468	0	468
Sozialhilfe	4'872	1'6397	-11'525
<b>Total Ausgaben</b>			<b>-3'420</b>
<b>Überschuss (Nettonutzen)</b>			<b>4'032</b>

Legende: <sup>1)</sup> Für die Steuern Kita-Personal wurde nur die Differenz zwischen A und B1 berechnet. Berechnungsbasis: n=42 Haushalte; Anzahl Kinder pro Haushalt: 1.14. Reduktion Betreuungsumfang: Von 40% (Situation A) auf 6% (Situation B1).

**D 8.14: Einnahmen und Ausgaben (in Fr.) pro Haushalt mit steuerbarem Einkommen bis 40'000 Franken aus Sicht der Stadt Luzern im Jahr 2009 (B2, Maximalvariante)**

	Situation <b>mit</b> Betreuungsgut- scheinen (A)	Situation <b>ohne</b> Betreuungsgut- scheine (B2)	Differenz
Steuern (Eltern)	698	91	607
Steuern (Kita-Personal)	<sup>1)</sup>	<sup>1)</sup>	46
<b>Total Einnahmen</b>			<b>653</b>
Betreuungsgutscheine	7'637	0	7'637
Administration	468	0	468
Sozialhilfe	4'872	22'650	-17'778
<b>Total Ausgaben</b>			<b>-9673</b>
<b>Überschuss (Nettonutzen)</b>			<b>10'325</b>

Legende: <sup>1)</sup> Für die Steuern Kita-Personal wurden nur die Differenz zwischen A und B2 berechnet. Berechnungsbasis: n=42 Haushalte; Anzahl Kinder pro Haushalt: 1.14. Reduktion Betreuungsumfang: Von 40% (Situation A) auf 0% (Situation B2).

**D 8.15: Einnahmen und Ausgaben (in Fr.) pro Haushalt mit steuerbarem Einkommen von 40'001–80'000 Franken aus Sicht der Stadt Luzern im Jahr 2009 (B1, Minimalvariante)**

	Situation <b>mit</b> Betreuungsgut- scheinen (A)	Situation <b>ohne</b> Betreuungsgut- scheine (B1)	Differenz
Steuern (Eltern)	2'950	2'081	869
Steuern (Kita-Personal)	<sup>1)</sup>	<sup>1)</sup>	33
<b>Total Einnahmen</b>			<b>903</b>
Betreuungsgutscheine	5'309	0	5'309
Administration	468	0	468
Sozialhilfe	0	1	-1
<b>Total Ausgaben</b>			<b>5'775</b>
<b>Überschuss (Nettonutzen)</b>			<b>-4'873</b>

Legende: <sup>1)</sup> Für die Steuern Kita-Personal wurde nur die Differenz zwischen A und B1 berechnet. Berechnungsbasis: n=113 Haushalte; Anzahl Kinder pro Haushalt: 1.31. Reduktion Betreuungsumfang: Von 36% (Situation A) auf 11% (Situation B1).

**D 8.16: Einnahmen und Ausgaben (in Fr.) pro Haushalt mit steuerbarem Einkommen von 40'001–80'000 Franken aus Sicht der Stadt Luzern im Jahr 2009 (B2, Maximalvariante)**

	Situation <b>mit</b> Betreuungsgut- scheinen (A)	Situation <b>ohne</b> Betreuungsgut- scheine (B2)	Differenz
Steuern (Eltern)	2'950	1'310	1'640
Steuern (Kita-Personal)	<sup>1)</sup>	<sup>1)</sup>	48
<b>Total Einnahmen</b>			<b>1'688</b>
Betreuungsgutscheine	5'309	0	5'309
Administration	468	0	468
Sozialhilfe	0	3'403	-3'403
<b>Total Ausgaben</b>			<b>2'374</b>
<b>Überschuss (Nettonutzen)</b>			<b>-686</b>

Legende: <sup>1)</sup> Für die Steuern Kita-Personal wurden nur die Differenz zwischen A und B2 berechnet. Berechnungsbasis: n=113 Haushalte; Anzahl Kinder pro Haushalt: 1.31. Reduktion Betreuungsumfang: Von 36% (Situation A) auf 0% (Situation B2).

**D 8.17: Einnahmen und Ausgaben (in Fr.) pro Haushalt mit steuerbarem Einkommen ab 80'001 Franken aus Sicht der Stadt Luzern im Jahr 2009 (B1, Minimalvariante)**

	Situation <b>mit</b> Betreuungsgut- scheinen (A)	Situation <b>ohne</b> Betreuungsgut- scheine (B1)	Differenz
Steuern (Eltern)	6'093	5650	443
Steuern (Kita-Personal)	<sup>1)</sup>	<sup>1)</sup>	11
<b>Total Einnahmen</b>			<b>454</b>
Betreuungsgutscheine	2'704	0	2'704
Administration	468	0	468
Sozialhilfe	0	0	0
<b>Total Ausgaben</b>			<b>3'172</b>
<b>Überschuss (Nettonutzen)</b>			<b>-2'718</b>

Legende: <sup>1)</sup> Für die Steuern Kita-Personal wurde nur die Differenz zwischen A und B1 berechnet. Berechnungsbasis: n=46 Haushalte; Anzahl Kinder pro Haushalt: 1.26. Reduktion Betreuungsumfang: Von 39% (Situation A) auf 31% (Situation B1).

**D 8.18: Einnahmen und Ausgaben (in Fr.) pro Haushalt mit steuerbarem Einkommen ab 80'001 Franken aus Sicht der Stadt Luzern im Jahr 2009 (B2, Maximalvariante)**

	Situation <b>mit</b> Betreuungsgut- scheinen (A)	Situation <b>ohne</b> Betreuungsgut- scheine (B2)	Differenz
Steuern (Eltern)	6'093	3'317	2'775
Steuern (Kita-Personal)	<sup>1)</sup>	<sup>1)</sup>	51
<b>Total Einnahmen</b>			<b>2'826</b>
Betreuungsgutscheine	2'704	0	2'704
Administration	468	0	468
Sozialhilfe	0	1'300	-1'300
<b>Total Ausgaben</b>			<b>1872</b>
<b>Überschuss (Nettonutzen)</b>			<b>953</b>

Legende: <sup>1)</sup> Für die Steuern Kita-Personal wurden nur die Differenz zwischen A und B2 berechnet. Berechnungsbasis: n=46 Haushalte; Anzahl Kinder pro Haushalt: 1.26. Reduktion Betreuungsumfang: Von 39% (Situation A) auf 0% (Situation B2).

IMPRESSUM

---

Franziska Müller, lic. rer. soc. (Projektleitung)

Franziska Müller hat an der Universität Bern Soziologie und öffentliches Recht studiert. Zusätzlich absolvierte sie ein Nachdiplomstudium Evaluation an der Universität Bern. Seit 2001 ist sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin bei Interface tätig. Im Rahmen von Evaluations- und Forschungsprojekten befasst sie sich mit dem Thema Soziale Sicherheit bei Invalidität und Erwerbslosigkeit sowie mit geschlechts- und migrationspezifischen Fragestellungen.

Olivier Dolder, MA Public Management and Policy

Olivier Dolder studierte Politikwissenschaften (BA) an der Universität Genf sowie Public Management und Politik (MA) mit Schwerpunkt Volkswirtschaft am Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) in Lausanne und an der Universität Neuenburg. Während seines Studiums war Olivier Dolder als Assistent am IDHEAP tätig. Seit 2010 arbeitet er bei Interface als wissenschaftlicher Mitarbeiter im Querschnittsbereich Organisation und Verwaltungsmanagement.

Mirjam Bürgi, lic. phil. I

Mirjam Bürgi hat an der Universität Zürich Soziologie, Publizistik und Kriminologie studiert. Als Primarlehrerin verfügt sie zudem über Unterrichtserfahrung auf allen Volksschulstufen. Seit 2008 arbeitet Mirjam Bürgi als wissenschaftliche Mitarbeiterin bei Interface im Bereich Bildung und Familie. Ihre Schwerpunkte sind Evaluationen und Bedarfsabklärungen im Bereich der Familienpolitik. So hat sie etwa an verschiedenen Projekten zur Erarbeitung von Grundlagen für die Umsetzung einer familienfreundlichen Politik in Gemeinden und Kantonen mitgearbeitet.

## WEITERE INFORMATIONEN

## INTERFACE

Politikstudien Forschung Beratung

Seidenhofstr. 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 (0)41 226 04 26

[www.interface-politikstudien.ch](http://www.interface-politikstudien.ch)

## PROJEKTREFERENZ

Luzern, 1. September 2011

Projektnummer: P08-51