

Betreuungsgutscheine – auch für kleinere Gemeinden?

Die Stadt Luzern lancierte am 1. April 2009 das Pilotprojekt Betreuungsgutscheine. Damit ist sie die erste Stadt in der Schweiz, welche die familienergänzende Kinderbetreuung mit Betreuungsgutscheinen gestaltet, was die Leistungsverträge mit den Betreuungsinstitutionen ablöst. Die Gemeinden Horw und Hochdorf sind dem Beispiel gefolgt und haben in Anlehnung an Luzern die Betreuungsgutscheine eingeführt.

Der Zwischenbericht der Evaluation zu den Betreuungsgutscheinen zeigt, dass dieses Subventionierungsmodell sowohl bei den Eltern als auch bei den Betreuungsinstitutionen eine hohe Akzeptanz genießt. Die Umstellung auf die Betreuungsgutscheine ist dank der guten Zusammenarbeit mit den Betreuungsinstitutionen weitgehend problemlos erfolgt.¹ Betreuungsgutscheine sind nicht nur ein praktikables Modell für eine Stadt, sondern können auch für kleine und mittlere Gemeinden eine interessante Option zur Unterstützung familienergänzender Kinderbetreuung darstellen.

Nachfolgend wird dargelegt, welche Entwicklungen Betreuungsgutscheine fördern, welche Erfahrungen in Luzern, Horw und Hochdorf gemacht wurden und unter welchen Bedingungen Betreuungsgutscheine für Gemeinden ein geeignetes Subventionierungsmodell für familienergänzende Kinderbetreuung sein können.

Betreuungsgutscheine in Luzern, Horw und Hochdorf

Ein Betreuungsgutschein ist eine finanzielle Unterstützung der öffentlichen Hand zur Betreuung von Kindern. Die Höhe des Betreuungsgutscheines ist vom steuerbaren Einkommen und dem Erwerbsspensum der Erziehungsberechtigten abhängig. Der Wert des Betreuungsgutscheines wird den Erziehungsberechtigten monatlich im Voraus direkt überwiesen. Damit können die Eltern die Aufwendungen für die Betreuung von Kindern in Kindertagesstätten und Tagesfamilien begleichen.

Im Unterschied zu den Leistungsvereinbarungen zwischen der öffentlichen Hand und den Betreuungsinstitutionen stehen beim Subventionierungsmodell mit Betreuungsgutscheinen die Eltern im Zentrum. Der Ablauf im Vollzug gestaltet sich folgendermassen: Die Eltern suchen sich einen Betreuungsplatz ihrer Wahl. Haben sie einen Platz gefunden, unterzeichnen sie einen Betreuungsver-



Betreuungsgutscheine sind eine Investition in die familienergänzende Kinderbetreuung.

Bild: zvg

trag. Auf der Basis dieses Vertrags stellen die Eltern bei der Gemeinde einen Antrag auf Betreuungsgutscheine. Nach Prüfung der für die Gutscheine erforderlichen Bedingungen stellt die Gemeinde den Eltern eine Bescheinigung über die Gutscheinhöhe aus und bezahlt den Wert des Gutscheines monatlich an die Eltern. Die Betreuungsinstitution stellt den Eltern die Kosten für die Betreuung in Rechnung und die Eltern bezahlen die Platzkosten.

Welche Ziele werden verfolgt?

Betreuungsgutscheine sind eine Investition in die familienergänzende Kinderbetreuung:

- Sie unterstützen die Familienfreundlichkeit und haben einen konkreten volkswirtschaftlichen und finanziellen

Nutzen für eine Gemeinde und Region (Standortattraktivität)

- Sie sind ein wichtiges Argument bei der Wahl eines Firmenstandorts, weil damit qualifizierte Arbeitskräfte angezogen werden können (Wettbewerbsvorteil)
- Sie ermöglichen Eltern aller Einkommensklassen, ihre erworbenen beruflichen Qualifikationen zu erhalten und weiterzuentwickeln (Vereinbarkeit von Familie und Beruf)
- Sie helfen Familien, ihre Existenz besser zu sichern, da beide Elternteile einer bezahlten Arbeit nachgehen können
- Sie tragen zu besseren Bildungschancen von Kindern aus bildungsfernen und sozial schwachen Schichten bei
- Sie unterstützen die soziale Integration von fremdsprachigen Familien

und Kindern aus allen sozialen Schichten und Gruppen

Zusätzlich zu diesen allgemeinen Zielen verfolgen Betreuungsgutscheine weitere spezifische Ziele:

- Sie stellen die Rechtsgleichheit her unter den Erziehungsberechtigten, die Kinderbetreuung in Anspruch nehmen. Alle Eltern mit gleichen Ausgangsbedingungen profitieren in gleicher Weise von der Unterstützung der öffentlichen Hand
- Sie tragen zur Wahlfreiheit der Eltern bei, indem die Eltern nicht länger eingeschränkt sind, einen Betreuungsplatz in einer Institution mit Leistungsvertrag finden zu müssen, um von der Unterstützung profitieren zu können
- Sie stärken den Einfluss der Eltern auf das Angebot. Mit ihrem Nachfrageverhalten erhalten die Eltern indirekt Einfluss auf die Ausgestaltung des Angebots. Sie wählen sich einen Betreuungsplatz aus, der ihren Bedürfnissen und Qualitätsanforderungen am besten entspricht

Die Wirkung ist breit und nachhaltig

Das Pilotprojekt in der Stadt Luzern sowie die Erfahrungen aus Horw und Hochdorf zeigen folgende Wirkungen der Betreuungsgutscheine:

- Nachfrage steigt: Vor den Gutscheinen waren in der Stadt Luzern die subventionierten Plätze beschränkt. 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 Betreuung leisten können. Die Nachfrage nach Betreuungsplätzen ist gestiegen
- Betreuungsplätze werden ausgebaut: Es ist für Anbietende von Kinderbetreuung attraktiv, in einer Gemeinde mit Betreuungsgutscheinen ein Angebot zu schaffen oder ein bestehendes Angebot auszubauen. Das Poten-

zial an möglichen Kundinnen und Kunden ist in Gemeinden mit Gutscheinen höher als in Gemeinden ohne Betreuungsgutscheine. Durch den Ausbau der Betreuungsplätze gibt es keine Wartelisten mehr

- Marktmechanismus spielt: Sämtliche Anbietenden stehen unter den gleichen Bedingungen in einem Wettbewerb. Die Betreuungsinstitutionen müssen sich stärker positionieren, was sich positiv auf die Vielfalt der Angebote auswirkt
- Sozialhilfe wird entlastet: Durch genügend Betreuungsangebote finden Sozialhilfeempfangende bezahlbare Betreuungsmöglichkeiten vor. Dies unterstützt die Integration in den Arbeitsmarkt und die Ablösung von der Sozialhilfe erheblich
- Regionalpolitische Impulssetzung: Durch die Einführung von Gutscheinen in Luzern, Horw und Hochdorf wurden auch die umliegenden Gemeinden mit diesem neuen Subventionierungssystem konfrontiert. Verschiedene angrenzende Gemeinden befassen sich ernsthaft mit dem Gedanken, ebenfalls Betreuungsgutscheine einzuführen. Die Gutscheine haben an diesen drei Orten eine regionalpolitische Impulswirkung in Bezug auf die Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung ausgelöst

Kritik an den Betreuungsgutscheinen

In der Diskussion um Betreuungsgutscheine werden meistens drei Hauptkritikpunkte geäussert. Nachfolgend soll aufgezeigt werden, wie in Luzern, Horw und Hochdorf dieser Kritik begegnet wurde.

- *Kritik 1: Betreuungsgutscheine wirken sich negativ auf die Qualität der Betreuungsangebote aus.* Die Einführung einer Marktsituation macht zwingend eine professionelle

Qualitätssicherung durch die öffentliche Hand erforderlich. Deshalb haben Luzern, Horw und Hochdorf bereits bei der Konzeptentwicklung der Gutscheine diesem Aspekt ein besonderes Gewicht beigemessen. Mit dem Gutscheinsystem ist ein Aufbau von gemeindeeigenen Kompetenzen in der Qualitätsüberprüfung und bei der Unterstützung der Qualitätsentwicklung in den Institutionen (Aufsicht und Bewilligung) notwendig. Die Evaluation des Pilotprojekts Betreuungsgutscheine wird zeigen, wie gut mit diesen Massnahmen die Qualität in den Institutionen gehalten beziehungsweise weiterentwickelt werden konnte

- *Kritik 2: Die Ausgaben für die Betreuungsgutscheine sind weniger gut steuerbar.*

Eine Steuerung der Ausgaben bei einem System mit Betreuungsgutscheinen ist sehr gezielt möglich, je nach Absicht der Betreuungsgutscheine. Beispielsweise kann mit der Festlegung der Grenze der Bezugsberechtigung (Höhe des steuerbaren Einkommens) gesteuert werden, ob eher untere (wie in Horw) oder auch mittlere Einkommen (wie in Luzern) mit Subventionen unterstützt werden sollen. So ist es möglich, auch auf der Basis bisheriger Gemeindebudgets Gutscheine einzuführen. Die Planung der Ausgaben hat im Gutscheinsystem eine grosse Bedeutung. Dazu ist aussagekräftiges Zahlenmaterial notwendig, auf dessen Basis Hochrechnungen über die Kostenentwicklung erstellt werden können. 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 Gutscheinen möglich, die Kosten im Griff zu haben

- *Kritik 3: Betreuungsgutscheine bringen einen hohen Verwaltungsaufwand mit sich.*

Vor allem beim Start einer Subventionierung mit Betreuungsgutscheinen braucht es den Aufbau von neuem Know-how bezüglich der Beurteilung der Gesuche und der Auszahlung der Gutscheine. Ist die Einführung erfolgt, zeigt sich – wie in Horw und Hochdorf –, dass der Verwaltungsaufwand bescheidener ausfällt als wenn Leistungsvereinbarungen mit vielen verschiedenen Betreuungsinstitutionen (auch über die Gemeindegrenze hinweg) bewirtschaftet werden müssen, da der Vollzug hauptsächlich über die Eltern abgewickelt wird. Auch für die Betreuungsinstitutionen ist der administrative Aufwand geringer, da sie nicht mit verschiedenen Gemeinden Leistungsverträge mit unterschiedlichen Subventionsmodellen aushandeln müssen

Für welche Gemeinden geeignet?

Grundsätzlich ist es in allen Gemeinden möglich, Betreuungsgutscheine einzuführen. Aus der Erfahrung mit dem Pilotprojekt in der Stadt Luzern sowie den

Erfahrungen in Horw und Hochdorf erscheint ein Subventionierungsmodell mit Betreuungsgutscheinen allerdings unter den nachfolgenden Bedingungen besonders geeignet:

- 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 Leistungsvereinbarungen abschliessen will
- wenn eine Gemeinde bereit ist, in familienergänzender Kinderbetreuung zu investieren, kaum über eigene Betreuungsangebote verfügt und rasch und ohne grossen Aufwand familienpolitisch aktiv werden möchte
- wenn der Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung klein ist und keine entsprechenden Angebote von Tageseltern oder Kindertagesstätten auf Gemeindegebiet vorhanden sind
- wenn bisher nur mit einzelnen Institutionen Leistungsverträge bestehen und dadurch die Umstellung auf ein neues Subventionierungsmodell nur wenige Institutionen betrifft
- wenn in den subventionierten Institutionen im Gegensatz zu nicht subventionierten Institutionen lange Warte-

listen bestehen und diese abgebaut werden sollen und für alle Eltern eine Rechtsgleichheit bezüglich der finanziellen Unterstützung erreicht werden soll

Die Erfahrungen in Luzern, Horw und Hochdorf zeigen, dass die Gemeinden das «Gutscheinrad» nicht neu erfinden müssen. Die bestehenden Modelle können auch auf andere Gemeinden übertragen werden. Wichtig ist allerdings, dass sie an die Gegebenheiten der Gemeinden angepasst und die Institutionen sowie Eltern in einem partizipativen Prozess auf die Umstellung vorbereitet werden.

Ruth Feller-Länzlinger, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern; Regula Wyrsh Caviezel, Dienstchefin Abteilung Kinder Jugend Familie der Stadt Luzern, Luzern

¹ Zwischenbericht zur Evaluation der Betreuungsgutscheine ist abrufbar unter www.stadt Luzern.ch/betreuungsgutscheine

Informationen: Stadt Luzern, www.betreuungsgutscheine.stadt Luzern.ch; Horw, www.horw.ch/betreuungsgutscheine; Hochdorf, www.hochdorf.ch (Verwaltung>Abteilungen>Sozialamt>Betreuungsgutscheine für Eltern)