

Vernehmlassungsverfahren

28. März 2024



**Gesetz über die familienergänzende
Kinderbetreuung**

Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf

Zusammenfassung

Die Volksinitiative «Bezahlbare Kitas für alle» greift mit der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter ein Thema auf, das für die Luzerner Familien und für den Unternehmensstandort Luzern von grosser Bedeutung ist. Aus Sicht des Regierungsrates ist die Initiative abzulehnen. Er beabsichtigt jedoch, dem Gesetzgeber einen breit abgestützten Gegenentwurf zu unterbreiten. Dieser Gegenentwurf soll ein qualitativ gutes und finanziell für alle Familien tragbares Betreuungsangebot in allen Luzerner Gemeinden gewährleisten. Er soll dem Wohl der Kinder dienen und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie die Attraktivität des Kantons Luzern für Bevölkerung und Wirtschaft fördern.

Die Volksinitiative «Bezahlbare Kitas für alle» fordert eine flächendeckende Versorgung mit qualitativ guter familienergänzender Kinderbetreuung im frühkindlichen Bereich, einkommensabhängige Elternbeiträge von maximal 30 Prozent der Vollkosten pro Kind und faire Arbeitsbedingungen für die in der familienergänzenden Kinderbetreuung tätigen Personen.

Der Regierungsrat anerkennt den Handlungsbedarf, lehnt die Initiative aber ab. Sie würde die Zuständigkeiten ganz zum Kanton verschieben, was sachlich nicht begründet sei. Ausserdem hätte die Initiative hohe Kosten von rund 72 Millionen Franken pro Jahr zur Folge, da selbst Eltern mit hohen Einkommen markant entlastet werden sollen. Aus diesem Grund beabsichtigt der Regierungsrat, dem Gesetzgeber ein Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung als Gegenentwurf zur Initiative zu unterbreiten.

Dabei verfolgt der Regierungsrat das Ziel, eine flächendeckende und ausreichende Versorgung mit vorschulischer familienergänzender Kinderbetreuung zu ermöglichen, die Betreuungsqualität zu garantieren und so die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern, den Wohn- und Wirtschaftsstandort Luzern zu stärken und dem Arbeitskräftemangel entgegenzuwirken. In den Gesetzesentwurf sind Erkenntnisse und Bedarf von Eltern und Kindern, Betreuungsinstitutionen, Unternehmen sowie von Luzerner Gemeinden und anderen Kantonen eingeflossen.

Die Gesetzesvorlage sieht die Einführung verbindlicher Mindestqualitätsvorgaben für Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung und eines einheitlichen Betreuungsgutscheinmodells vor. Erwerbstätige Familien mit tiefen und mittleren Einkommen würden dadurch finanziell massgeblich von den Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung entlastet. Die konkrete Ausgestaltung soll positive Arbeitsanreize setzen. Nach Abzug des Gutscheins wird für Familien mit den tiefsten Einkommen ein Eigenbeitrag von zehn Franken pro Tag und Kind verbleiben. Mit steigenden Einkommen nimmt dieser Eigenbeitrag zuerst langsam und dann stärker zu. Familien mit höheren Einkommen werden mit der Steuergesetzesrevision 2025 von der Erhöhung des Fremdbetreuungsabzugs profitieren.

Mit dem Gesetzesentwurf sollen Eltern im Kanton Luzern insgesamt um rund 45 Millionen Franken jährlich entlastet werden. Die öffentliche Hand würde dabei im Ver-

gleich zu einer Umsetzung der Initiative jährlich rund 27 Millionen Franken einsparen. Der Entwurf sieht zudem vor, dass sich der Kanton neu an den Kosten für die Betreuungsgutscheine beteiligt und entsprechende Beiträge an die Gemeinden ausrichtet.

Der Gesetzesentwurf enthält ausserdem neue Regelungen zur Planung und Steuerung von Angebot und Qualität. Es sollen kantonsweit Mindestqualitätsvorgaben für Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung gelten, die den heutigen unverbindlichen Empfehlungen des Verbands Luzerner Gemeinden entsprechen. Zudem soll der Kanton neu zuständig sein für die Bewilligung und Aufsicht von Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen. Bereits heute hat die Mehrheit der Gemeinden diese Aufgaben an Dritte delegiert. Die Gemeinden sollen jedoch für den Versorgungsauftrag, die Anspruchsprüfung und die Beitragsabwicklung der Betreuungsgutscheine zuständig bleiben.

Inhaltsverzeichnis

1 Volksinitiative «Bezahlbare Kitas für alle»	5
2 Stellungnahme zur Volksinitiative	5
2.1 Gültigkeit	5
2.2 Inhaltliche Stellungnahme	6
2.3 Folgen einer Annahme der Initiative	9
2.4 Fazit	9
3 Familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton Luzern	10
3.1 Angebot und Nutzung	10
3.2 Rechtliche Rahmenbedingungen	11
3.3 Betreuungsqualität	13
3.4 Kosten und Finanzierung	16
3.5 Politische Entwicklungen	18
3.6 Gegenentwurf und Steuergesetzrevision 2025	20
3.7 Bedeutung und Nutzen der familienergänzenden Kinderbetreuung	21
3.8 Fazit: Entwicklungsziele und Handlungsfelder	23
4 Entwurf Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung	24
4.1 Grundzüge der Vorlage	24
4.2 Finanzierung	27
4.3 Würdigung der Vorlage	32
5 Auswirkungen	33
5.1 Kinder und Erziehungsberechtigte	33
5.2 Kanton und Gemeinden	34
5.3 Volkswirtschaft	35
5.4 Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung	35
5.5 Fazit	36
6 Inkrafttreten	37
7 Der Erlassentwurf im Einzelnen	38
7.1 Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung (KiBeG)	38
7.2 Änderung Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch	52

1 Volksinitiative «Bezahlbare Kitas für alle»

Am 6. Juli 2022 reichte ein Initiativkomitee der SP Kanton Luzern eine Gesetzesinitiative mit dem Titel «Bezahlbare Kitas für alle» ein. Gestützt auf § 21 der Verfassung des Kantons Luzern (KV) vom 17. Juni 2007 (SRL Nr. 1) stellen die Initiantinnen und Initianten folgendes Begehren in der Form einer allgemeinen Anregung:

1. «Der Kanton Luzern sorgt für eine flächendeckende Versorgung mit qualitativ guter familienergänzender Kinderbetreuung im frühkindlichen Bereich.
2. Die durch die Eltern zu tragenden Ausgaben und Tarife für die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter werden durch Subjektfinanzierung einkommensabhängig reduziert und betragen maximal 30 Prozent der Vollkosten pro Kind.
3. Der Kanton kann die Gemeinden und Unternehmen im Kanton Luzern angemessen an der Finanzierung beteiligen.
4. Der Kanton Luzern sichert faire Arbeitsbedingungen für die in der familienergänzenden Kinderbetreuung tätigen Personen.»

Auf der Rückseite des Unterschriftenbogens bringen die Initiantinnen und Initianten im Wesentlichen vor, dass durch bezahlbare und überall vorhandene Kita-Plätze Familie und Beruf besser miteinander vereinbar seien. Eine ausreichend finanzierte familienergänzende Kinderbetreuung sei für kleine und mittlere Unternehmen für die Gewinnung von Fachkräften wichtig. Eine gute Kinderbetreuung sei nur mit gut ausgebildeten und motivierten Mitarbeitenden möglich, wofür faire Anstellungsbedingungen Voraussetzung seien. Höhere Einkommen der Eltern führten zudem zu mehr Steuereinnahmen für die Gemeinden und zu tieferen Sozialhilfeausgaben. Des Weiteren habe eine frühe Förderung der Kinder Einsparungen bei den schulischen Fördermassnahmen zur Folge und führe zu einer erfolgreichen schulischen Integration sowie insgesamt zu besseren Schulleistungen.

2 Stellungnahme zur Volksinitiative

2.1 Gültigkeit

Gemäss § 22 Absatz 3b [KV](#) müssen Initiativen auf Teilrevision der Kantonsverfassung und Gesetzesinitiativen die Einheit der Form und die Einheit der Materie beachten. Die Einheit der Form ist gewahrt, wenn die Formen der nichtformulierten und der formulierten Initiative nicht miteinander verbunden werden und nur Erlasse der gleichen Rechtsform verlangt werden (§ 132 Stimmrechtsgesetz [StRG] vom 25. Oktober 1988; SRL Nr. [10](#)). Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen eines Initiativbegehrens ein sachlicher Zusammenhang besteht (§ 133 StRG).

Die Initiative wurde ausschliesslich in der Form der Anregung (nicht-formulierte Initiative) angereicht. Sie fordert eine flächendeckende Versorgung mit qualitativ guter familienergänzender Kinderbetreuung im frühkindlichen Bereich, einkommensabhängige Elternbeiträge von maximal 30 Prozent der Vollkosten pro Kind, eine angemessene Beteiligung an der Finanzierung durch die Gemeinden und Unternehmen im Kanton Luzern sowie faire Arbeitsbedingungen für die in der familienergänzenden Kinderbetreuung tätigen Personen. Alle Forderungen betreffen die familienergänzende Betreuung von Kindern im Vorschulalter. Die einzelnen Forderungen stehen in einem sachlichen Zusammenhang.

Die Initiative erfüllt demnach die Anforderungen an die Einheit der Form und die Einheit der Materie. Sie ist mit übergeordnetem Recht vereinbar und nicht eindeutig undurchführbar.

2.2 Inhaltliche Stellungnahme

Die Initiative greift mit der familienergänzenden Kinderbetreuung ein zentrales gesellschaftliches Thema und wichtige politische Forderungen betreffend die finanzielle Entlastung der Eltern und Vereinbarkeit von Familie und Beruf auf. Zudem zielt sie in Richtung einer innerkantonalen Harmonisierung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulbereich. Dies entspricht der Stossrichtung, welche der Regierungsrat bei der Behandlung verschiedener parlamentarischer Vorstösse sowie im Rahmen des Wirkungsberichtes Existenzsicherung 2021 (vgl. [Botschaft B 109](#) vom 29. März 2022) und des Planungsberichtes zur Förderung der Gleichstellung aller Geschlechter und Lebensformen 2022–2025 (vgl. [Botschaft B 133](#) vom 30. August 2022) verfolgt.

Die Forderungen der Initiative zielen grundsätzlich in die richtige Richtung. Sie sind aus Sicht des Regierungsrates aber bezüglich einiger Punkte zurückzuweisen. Im Folgenden wird zu den einzelnen Forderungen Stellung genommen.

2.2.1 Flächendeckende Versorgung

Die Initiative fordert, dass der Kanton Luzern für ein flächendeckendes Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung im frühkindlichen Bereich sorgen soll.

Gemäss der letzten [Erhebung](#) der Betreuungsangebote für Kinder im Vorschulalter im Kanton Luzern im Jahr 2017, die von Interface Politikstudien Forschung Beratung (Interface) im Auftrag der Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) durchgeführt wurde, besuchten rund 18 Prozent der Luzerner Kinder im Vorschulalter an durchschnittlich zwei Tagen pro Woche eine familienergänzende Betreuung. Von den betreuten Kindern wurden rund 90 Prozent in einer Kindertagesstätte und zehn Prozent in einer Tagesfamilie betreut. Zwischenzeitlich ist die Anzahl der Kindertagesstätten von 92 auf rund 120 gestiegen. Es ist davon auszugehen, dass die Zahl der betreuten Kinder ebenfalls gestiegen ist. In der Stadt Luzern besuchen gemäss [statistischem Bericht](#) 2022 zur familienergänzenden Kinderbetreuung 38 Prozent der Vorschulkinder Betreuungsangebote an durchschnittlich zwei Tagen pro Woche.

Die Kindertagesstätten verteilen sich auf insgesamt 45 der 80 Gemeinden. Ausserdem sind 16 Tagesfamilienorganisation im Kanton Luzern beziehungsweise in 61 der 80 Gemeinden tätig (Stand Juni 2023). Die Abdeckung an Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung wurde anlässlich der [Erhebung](#) im Jahr 2017 sowohl in städtischen als auch in ländlichen Regionen als gut erachtet.

Alle Aufgaben und Kompetenzen bezüglich der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter liegen heute im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden. Die Initiative beabsichtigt, dies zu ändern und die Verantwortung für die flächendeckende Versorgung mit qualitativ guter familienergänzender Kinderbetreuung dem Kanton zu übertragen. Obwohl ein regelmässiges Monitoring der Quantität und Qualität der Angebote zu begrüssen ist, ist aus Sicht des Regierungsrates eine sinnvolle Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden notwendig.

2.2.2 Einkommensabhängige, limitierte Elterntarife

Die Initiative verlangt, dass die durch die Eltern zu tragenden Ausgaben und Tarife für die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter durch Subjektfinanzierung einkommensabhängig reduziert werden und auf maximal 30 Prozent der Vollkosten pro Kind begrenzt werden.

57 der 80 Gemeinden des Kantons Luzern beteiligen sich an den Kosten der vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung in Form von Betreuungsgutscheinen (Stand Juni 2023). In den vergangenen Jahren hat sich dieses subjektorientierte Finanzierungsmodell, mit welchem Eltern direkt unterstützt werden, durchgesetzt. Anspruchsberechtigung, Höhe der Betreuungsgutscheine und alle weiteren Modalitäten werden durch die Gemeinden geregelt. Die bestehenden Finanzierungsmodelle variieren kommunal. Die Initiative strebt eine Harmonisierung innerhalb des Kantons Luzern an.

Zudem subventioniert heute keine Luzerner Gemeinde die vorschulische familienergänzende Kinderbetreuung im von der Initiative geforderten Ausmass. Eine hohe Belastung des Familienbudgets durch die familienergänzende Kinderbetreuung kann einen negativen Effekt auf die Erwerbstätigkeit haben. Der Wirkungsbericht Existenzsicherung 2021 ([Botschaft B 109](#)) wies nach, dass es in Kombination mit anderen Transfers (wie Prämienverbilligung und Alimentenbevorschussung) gar zu negativen Arbeitsanreizen für Haushalte mit Kindern kommen kann. Die Studie der [Credit Suisse](#), So viel kostet ein Kitaplatz in der Schweiz – Kinderbetreuungskosten im regionalen Vergleich (2021), zeigte zudem auf, dass die Kosten der vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung für Eltern im Kanton Luzern schweizweit zu den höchsten gehören. Dies gilt als Standortnachteil und verstärkt den Fachkräftemangel. Die Initiative will dem entgegenwirken.

Sowohl die mit der Initiative beabsichtigte Entlastung als auch die Harmonisierung der Subventionierung werden vom Regierungsrat begrüsst; nicht hingegen die Limitierung der Elternbeteiligung auf 30 Prozent der Vollkosten pro Kind. Mit dieser Forderung würden alle Eltern, und somit auch solche mit hohem Einkommen oder Vermögen, finanziell stark entlastet. Zwar müsste gemäss des Initiativtextes der Elternbeitrag weiterhin einkommensabhängig abgestuft werden, allerdings wäre der Spielraum für eine Abstufung deutlich geringer als heute.

2.2.3 Finanzierung durch Kanton, Gemeinden und Unternehmen

Gemäss Initiative soll die Zuständigkeit für die Finanzierung von den Gemeinden zum Kanton wechseln. Der Kanton könnte die Gemeinden und Unternehmen im Kanton Luzern angemessen an der Finanzierung beteiligen.

Die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf erhöht die Standortattraktivität des Kantons Luzern und ist eine wirksame Massnahme zur Abschwächung des Arbeits- und Fachkräftemangels. Davon profitieren die Gemeinden und der Kanton. Die Gemeinden profitieren besonders stark, wenn durch die Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung die Erwerbstätigkeit gefördert und so eine Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Sozialhilfe verhindert werden kann. Der Regierungsrat lehnt die primäre Zuständigkeit für die Subventionierung der vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung beim Kanton daher ab. Bereits heute beteiligen sich 57 der 80 Gemeinden des Kantons Luzern in Form von Betreuungsgutscheinen

an den Betreuungskosten (Stand Juni 2023). Diese primäre Zuständigkeit der Gemeinden soll beibehalten werden.

Modelle mit gesetzlich vorgeschriebenen Unternehmensbeiträgen für die familienergänzende Kinderbetreuung gelten aktuell in vier Westschweizer Kantonen (FR, GE, NE und VD) sowie im Tessin. Die gesetzlichen Grundlagen waren jeweils das Ergebnis eines Gesamtpakets im Rahmen von Steuergesetzrevisionen. In diesen Kantonen leisten Unternehmen zusätzliche Abgaben, die zur Subventionierung aller Kita-Plätze verwendet werden. So wird zwar die öffentliche Hand entlastet, die Firmen können aber nicht gezielt Einfluss darauf nehmen, dass ihre eigenen Arbeitnehmenden von dieser Abgabe profitieren, und den Beitrag somit auch nicht direkt als Vorteil für die Personalgewinnung nutzen.

Der Regierungsrat lehnt eine neue Abgabe für die Luzerner Unternehmen aus folgenden Gründen ab:

- Unternehmen leisten schon durch die Besteuerung von Gewinn und Kapital ihren Beitrag an die Aufgaben der öffentlichen Hand und damit auch an die Subventionierung der Kinderbetreuung. Die Besteuerung von Gewinn und Kapital ist ein etabliertes und ausbalanciertes System und es gibt keinen Grund, parallel ein weiteres Abgabensystem für einen isolierten Zweck aufzubauen.
- Eine Verpflichtung der Unternehmen würde zu einer Verschlechterung der Standortattraktivität des Kantons Luzern für ansässige und neue Unternehmen führen. Im Vergleich zu Unternehmen, die in anderen Kantonen ansässig sind, würden zusätzliche Kosten anfallen. Dies wirkt sich negativ auf die Wertschöpfung und den Steuerertrag aus.
- Es ist schwierig, eine sinnvolle Bemessungsgrundlage für den Beitrag der Unternehmen zu definieren. Im Kanton Waadt leisten die Unternehmen einen Beitrag pro Kopf der Belegschaft, unabhängig davon, ob die Mitarbeitenden Eltern sind oder nicht. Eine solche Regelung kann sich negativ auf einen Ausbau des Personalbestands beziehungsweise auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze auswirken.

Die Einführung von Unternehmensbeiträgen würde die Standortattraktivität des Kantons Luzern mindern. Diese ist mit den bewährten Instrumenten zu fördern: mit der Reduktion von Vorschriften, der Senkung bürokratischer Hürden und dem Ausbau von E-Government-Leistungen. Auch bei einer Ablehnung der Initiative können Unternehmen weiterhin Beiträge an Mitarbeitende für die Kinderbetreuung ausrichten oder firmeninterne Kindertagesstätten anbieten. Ebenso sind weiterhin öffentliche Beiträge an Strukturen der familienergänzenden Kinderbetreuung möglich (Standortförderung).

2.2.4 Faire Arbeitsbedingungen

Die Initiative fordert ausserdem, dass der Kanton Luzern faire Arbeitsbedingungen für die in der familienergänzenden Kinderbetreuung tätigen Personen sichert.

Faire Arbeitsbedingungen sind ein wichtiger Beitrag zur Sicherstellung guter Qualität der familienergänzenden Kinderbetreuung. Dazu gehören Anstellungsbedingungen gemäss Branchenempfehlungen und Löhne, die der Ausbildung, Qualifikation und Funktion entsprechen. Aus pädagogischer Sicht sind konstante Bezugspersonen für die Kinder wichtig, eine hohe Personalfuktuation wirkt sich daher negativ auf die Beziehungsqualität aus. Die Entlohnung und die damit verbundene Wertschätzung für

die geleistete Arbeit sind zentrale Faktoren für eine lange Verweildauer im Anstellungsverhältnis.

Der Regierungsrat unterstützt dieses Anliegen und will mit verbindlichen Qualitätsvorgaben indirekt auch die Anstellungsbedingungen verbessern. Durch ein flächendeckendes und einheitliches Subventionsmodell sollen die Kosten für die Umsetzung der Qualitätsvorgaben zur Betreuung von den Kindertagesstätten nicht auf die Eltern überwälzt werden.

2.3 Folgen einer Annahme der Initiative

Eine Annahme der Initiative hätte erhebliche finanzielle Folgen. Aufgrund der geforderten Limitierung der Elternbeiträge auf maximal 30 Prozent der Vollkosten pro Kind, unabhängig von den Einkommens- und Vermögensverhältnissen, wäre mit jährlichen Kosten für die öffentliche Hand von 72,4 Millionen Franken zu rechnen (vgl. die Modellvariante 3 in Kapitel 4.2.1). Nach Abzug der rund 13,5 Millionen Franken¹, welche die Gemeinden heute schon für die Subventionierung der vorschulischen Kinderbetreuung ausgeben, ergeben sich mit der Initiative erwartete Mehrkosten von 58,9 Millionen Franken. Ein bedeutender Teil dieser Mittel (gegen ein Fünftel) würde an Haushalte mit hohem Einkommen ausbezahlt, da auch diese eine Subvention von mindestens 70 Prozent der Vollkosten erhalten müssten.

Ausserdem würde sich bei einer Annahme der Initiative die Zuständigkeit zur Sicherstellung eines ausreichenden Angebots an familienergänzender Kinderbetreuung im Vorschulbereich von den Gemeinden zum Kanton verschieben. Es bestehen jedoch wesentliche Unterschiede zwischen den Gemeinden bei der Inanspruchnahme von Angeboten der vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung. So werden beispielsweise in ländlichen Gemeinden öfter die Dienste von Tagesfamilien in Anspruch genommen, während die familienergänzende Betreuung von Vorschulkindern in städtischen Regionen überwiegend von Kindertagesstätten übernommen wird. Eine Annahme der Initiative würde die Berücksichtigung der kommunalen Gegebenheiten bei der Sicherstellung eines ausreichenden Betreuungsangebots erschweren.

2.4 Fazit

Familien erbringen zentrale gesellschaftliche Leistungen. Durch die Pluralisierung der Lebensformen haben sich die Familien-, Erwerbs- und Betreuungsstrukturen verändert und damit einhergehend ergeben sich neue Möglichkeiten und Bedürfnisse. Die familienergänzende Betreuung von Kindern im Vorschulalter wird immer wichtiger. Die Initiative nimmt zwei Schlüsselthemen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung auf: die von den Eltern zu tragenden Kosten sowie die formalen Anforderungen an die institutionelle Betreuung.

Aufgrund der unterschiedlichen Subventionssysteme in den Luzerner Gemeinden variieren die durchschnittlichen, von den Eltern zu tragenden Kosten für die Nutzung familienergänzender Kinderbetreuungsangebote im Kanton Luzern stark. Die Kosten sind erwartungsgemäss in denjenigen Gemeinden besonders hoch, die keine Sub-

¹ Der Bund unterstützt seit dem 1. Juli 2018 Kantone und Gemeinden, die ihre Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung ausbauen, um die Betreuungskosten der Eltern zu senken. Die Gemeinden des Kantons Luzern machen von diesen Finanzhilfen Gebrauch. Für die Erhebung der Finanzdaten haben alle Gemeinden im Kanton Luzern 2022 Angaben zum Referenzjahr (Rechnungsjahr 2021) sowie zu den geplanten Ausgaben in den Jahren 2022 bis 2024 geliefert. Für das Planungsjahr 2024 sehen die Luzerner Gemeinden Subventionen in der vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung von insgesamt rund 13'500'000 Franken vor.

ventionen ausrichten. Diesen Eltern mit Kleinkindern ohne familiäre oder nachbarschaftliche Betreuungsnetzwerke wird der Zugang zu Kinderbetreuungsangeboten teilweise verunmöglicht, so dass sie ihre Erwerbstätigkeit zugunsten der Kinderbetreuung aufgeben und in einer späteren Berufsphase mit Einkommenseinbussen rechnen müssen. Es ist anzunehmen, dass durch die hohen Kosten selbst gut ausgebildete und besserverdienende Eltern stärker abwägen, ob sich eine weitere Erwerbstätigkeit finanziell lohnt. Zudem ist aus Erhebungen bekannt, dass vor allem junge Arbeitnehmende ihren Wohnort mitunter auch aufgrund eines gut ausgebauten und subventionierten Betreuungsangebotes wählen.

Der Regierungsrat erachtet es als richtig und wichtig, Eltern in Bezug auf die familienergänzenden Kinderbetreuungskosten zu entlasten und so die Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder Ausbildung zu fördern. Insbesondere auch gut ausgebildete Eltern sollen nicht durch hohe Kinderbetreuungskosten von einer Erwerbstätigkeit oder einem Ausbau derselben abgehalten werden. Ausserdem gilt es zu vermeiden, dass Eltern aufgrund der Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung auf eine solche verzichten und Kinder zu früh sich selbst überlassen.

Dem Wohl der Kinder ist mit einer harmonisierten Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung jedoch nicht Genüge getan. Ein Augenmerk ist zudem auf die Qualität dieser Betreuungsangebote zu richten. Wenn die Kosten tragbar sind und die Qualität stimmt, nutzen die Eltern das Angebot und bleiben erwerbstätig oder bauen die Erwerbstätigkeit wieder aus. Der Regierungsrat beabsichtigt deshalb, in seinem Gegenentwurf zur Initiative verbindliche Qualitätsrichtlinien vorzuschlagen, die insbesondere Vorgaben zum Betreuungsschlüssel und Qualifikation der Betreuungspersonen enthalten. Zudem leisten faire Arbeitsbedingungen einen wesentlichen Beitrag zu einer guten Qualität. Gleichzeitig ist es aber auch wichtig, in die Weiterentwicklung und Koordination bestehender Angebote sowie in die Information und Beratung für den Aufbau neuer Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung zu investieren.

Die Kernanliegen der Volksinitiative «Bezahlbare Kitas für alle» sollen aufgenommen werden und in einen sinnvollen Gegenentwurf einfließen. Dieser berücksichtigt alle wesentlichen Aspekte der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulbereich und basiert auf der nachfolgenden zusammengefassten Analyse der Situation und des Handlungsbedarfs in der vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Luzern.

3 Familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton Luzern

3.1 Angebot und Nutzung

Die Betreuung der Kinder im Vorschulalter erfolgt primär in der Familie. Diese nutzen Kindertagesstätten und Tagesfamilien ergänzend zur Eigenbetreuung.

Zahlen zur Nutzung der familienergänzenden Betreuung im Kanton Luzern aus dem Jahr 2017 ([Erhebung Interface](#)) zeigen, dass rund 18 Prozent der Kinder im Vorschulalter familienergänzend betreut wurden. So nutzen 2993 Kinder im Vorschulalter ein Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung und dies an durchschnittlich zwei Tagen pro Woche. Davon wurden 2709 (90 Prozent) in einer Kindertagesstätte und 284 (zehn Prozent) in einer Tagesfamilie betreut. In der Zeit von 2017 bis 2023

ist die Anzahl der Kindertagesstätten im Kanton Luzern von 92 auf 120 gestiegen. Es ist davon auszugehen, dass sich auch die Zahl der familienergänzend betreuten Vorschulkinder seit 2017 entsprechend erhöht hat. In der Stadt Luzern besuchen gemäss [Statistischem Bericht 2022](#) 38 Prozent der Vorschulkinder eine Kindertagesstätte an durchschnittlich zwei Tagen pro Woche.

Die 120 Kindertagesstätten im Kanton Luzern verteilen sich auf insgesamt 45 der 80 Gemeinden. Zudem waren im Jahr 2023 im Kanton Luzern 16 Tagesfamilienorganisationen tätig. Diese organisieren und vermitteln die Betreuung in Tagesfamilien und decken 61 der 80 Gemeinden ab (Stand Juni 2023). Diese Form der familienergänzenden Kinderbetreuung wird vornehmlich in den ländlichen Gemeinden in Anspruch genommen.

Die [Erhebung](#) Interface 2017 erachtete die Abdeckung an Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung sowohl in städtischen als auch in ländlichen Regionen im Kanton Luzern als gut. Dass die Zahl der Kindertagesstätten seither gestiegen ist, weist auf einen wachsenden Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung hin.

3.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

3.2.1 Auf- und Ausbau der Angebote

Auf der Grundlage des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (KBFHG) vom 4. Oktober 2002 (SR [861](#)) fördert der Bund befristet bis Ende 2024 die familienergänzende Kinderbetreuung (zur Verlängerung der Bundesbeiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung bis Ende des Jahres 2026 siehe Kapitel 3.5.1). Damit sollen die Eltern Erwerbstätigkeit beziehungsweise Ausbildung und Familie besser vereinbaren können. Die Förderung erfolgt anhand von drei Arten von Finanzhilfen:

- Finanzhilfen für die Schaffung von Betreuungsplätzen: Ziel ist die Schaffung zusätzlicher Plätze für die familienergänzende Kinderbetreuung, damit die Eltern Erwerbstätigkeit beziehungsweise Ausbildung und Familie besser vereinbaren können.
- Finanzhilfen für Subventionserhöhungen von Kantonen und Gemeinden: Der Bund unterstützt Kantone und Gemeinden, die ihre Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung ausbauen, um die Betreuungskosten der Eltern zu senken.
- Finanzhilfen zur Optimierung des Betreuungsangebots: Mit den Finanzhilfen werden Projekte gefördert, die zur besseren Abstimmung der familienergänzenden Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern beitragen.

Seit der Lancierung des Impulsprogrammes 2003 wurden rund 1358 neue Plätze in Luzerner Kindertagesstätten geschaffen und damit das Angebot stark ausgebaut.²

Im Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB) vom 20. November 2000 (SRL Nr. [200](#)) ist unter § 60 die Kinder- und Jugendpolitik geregelt. Gemäss Absatz 3 ist die Bereitstellung von Angeboten für Kinder und Jugendliche, wie solche der frühen Förderung und der familienergänzenden Kinderbetreuung, Sache

² Vgl. Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2023). [Finanzhilfen für die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder: Bilanz nach zwanzig Jahren](#) (Stand 31. Januar 2023).

der Gemeinden. Sie haben den Bedarf zu erheben und die Art der Angebote zu bestimmen. Dabei können sie mit Privaten und anderen Gemeinwesen zusammenarbeiten. Zudem haben sie die Kostenbeteiligung der Eltern unter Berücksichtigung sozialer Aspekte zu regeln.

3.2.2 Bewilligung und Aufsicht

Die eidgenössische Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO) vom 19. Oktober 1977 (SR [211.222.338](#)) regelt auf Bundesebene die Rahmenbedingungen für die Betreuung von Minderjährigen ausserhalb des Elternhauses. Geregelt werden die Familien-, die Tages- und die Heimpflege (Kinderheime und Kindertagesstätten) sowie die Dienstleistungsangebote der Familienpflege. In den Bereichen Bewilligung und Aufsicht stellt die Verordnung Minimalanforderungen. So ist beim Entscheid über die Erteilung beziehungsweise den Entzug einer Bewilligung sowie bei der Ausübung der Aufsicht vorrangig das Kindeswohl zu berücksichtigen (Art. 1a PAVO). Die Kantone sind befugt, zum Schutz von Minderjährigen, die ausserhalb des Elternhauses aufwachsen, weitergehende Bestimmungen zu erlassen und das Pflegekinderwesen zu fördern (Art. 3 PAVO).

In Anwendung der eidgenössischen [Pflegekinderverordnung](#) und gestützt auf die §§ 33 Absatz 3 und 98 Absatz 2d [EGZGB](#) hat der Regierungsrat die Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern vom 25. September 2001 (SRL Nr. [204](#)) erlassen. Darin werden die Aufgaben und Zuständigkeiten im Rahmen der familienergänzenden Kinderbetreuung geregelt. Gemäss § 1 Absatz 1 ist der Gemeinderat zuständig für:

- a. die Erteilung und den Widerruf der Bewilligungen für Pflegekinder in Familienpflege,
- b. die Entgegennahme der Meldungen über die Aufnahme von Pflegekindern in Tagespflege,
- c. die Erteilung und den Widerruf der Bewilligungen zur Führung von Kinderkrippen, Kinderhorten und dergleichen,
- d. die Bezeichnung der Aufsichtsperson,
- e. die Aufsicht über die Familien- und die Tagespflege, die Kinderkrippen, Kinderhorte und dergleichen.

Gemäss Absatz 2 kann der Gemeinderat die Erfüllung seiner Aufgaben einer Dienststelle der Gemeindeverwaltung oder einer geeigneten Stelle ausserhalb dieser übertragen. Deren Entscheide gelten bezüglich des Rechtsschutzes als Entscheide des Gemeinderates.

Als Grundlage für die Aufsicht und Bewilligung von Kindertagesstätten als auch von Tagesfamilienorganisationen (TFO) und Tageseltern in den Luzerner Gemeinden erarbeitete der Verband der Luzerner Gemeinden (VLG) [Qualitätsrichtlinien](#) für Kindertagesstätten im Kanton Luzern ([2020](#)). Diese Qualitätsrichtlinien enthalten umfassende Vorgaben zur Strukturqualität. Dazu gehören Vorgaben zum pädagogischen Konzept, zur Ausbildung des Personals sowie zum Betreuungsschlüssel. Der Verband Luzerner Gemeinden empfiehlt seinen Mitgliedern, diese Richtlinien in ihrer Gemeinde entsprechend umzusetzen. Die Stadt Luzern wendet eigene, im Bereich der Qualität weitreichendere Richtlinien an (vgl. [Qualitätsrichtlinien](#) für die Bewilligung und Aufsicht von Kindertagesstätten in der Stadt Luzern, 2019).

3.2.3 Vergleich zur Situation in anderen Kantonen

Die eidgenössische [Pflegekinderverordnung](#) lässt den Kantonen einen grossen Spielraum in ihrer Auslegung. In der Folge haben die Kantone mehr oder weniger umfassende kantonale gesetzliche Grundlagen geschaffen. Mehrheitlich sind die Kantone für die Bewilligung und die Aufsicht zuständig. Nur die sechs Kantone Luzern, Aargau, Obwalden, Zürich, Zug und Wallis delegieren diese Aufgaben ganz oder teilweise an die Gemeinden. Von diesen überlassen lediglich die Kantone Luzern und Aargau auch die Reglementierung der Qualitätsvorgaben den Gemeinden.³ Die Mitfinanzierung der Kinderbetreuungskosten durch die öffentliche Hand wird nur in einem Teil der kantonalen gesetzlichen Grundlagen thematisiert. Dabei variiert die Ausführung und Verbindlichkeit stark.⁴ Im Kanton Luzern sind die Gemeinden für die Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung zuständig.

Der Kanton Luzern ist schweizweit der einzige Kanton, der einerseits alle Kompetenzen und Aufgaben auf Gemeindeebene ansiedelt und andererseits zur Harmonisierung der Qualität und Finanzierung keine rechtlichen Bestimmungen erlassen hat.

Aktuell sind verschiedene Kantone aufgrund politischer Vorstösse an einer Revision ihrer Gesetzgebung. In der Zentralschweiz erarbeitete der Kanton Schwyz als [Gegenentwurf](#) zur Volksinitiative «Ja zur bezahlbaren Kinderbetreuung für alle» ein neues Kinderbetreuungsgesetz. Dieses wird am 1. Juni 2024 in Kraft treten. Im Kanton Zug wird das Kantonsparlament das teilrevidierte Kinderbetreuungsgesetz und die entsprechende Verordnung voraussichtlich im Sommer 2024 beraten (www.zg.ch). Die Kantone Obwalden, Nidwalden und Uri prüfen die Einführung von neuen rechtlichen Grundlagen. Auch die Kantone Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Glarus, Graubünden und Zürich haben neue gesetzliche Regelungen erarbeitet oder sind aktuell daran.

3.3 Betreuungsqualität

3.3.1 Grundlagen

Angebote der vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung sollen die Erziehung im familiären Kontext optimal ergänzen. Somit sollen in institutionellen Angebote Kinder ihre emotionalen, sozialen, motorischen und kognitiven Kompetenzen erweitern können. Dies erfolgt in einem entsprechend gestalteten Umfeld, im Austausch mit anderen Kindern und mit Mitarbeitenden, die auf ihre Bedürfnisse eingehen, ihre Entwicklung angemessen unterstützen und zum Wohl und Schutz des Kindes handeln.

Im Mittelpunkt einer Definition von Qualität in der familienergänzenden Kinderbetreuung stehen das Kind und seine entwicklungsspezifischen Bedürfnisse im Hinblick auf Schutz, Förderung und Beteiligung. Verschiedene Studien weisen nach, dass sich eine gute Qualität der Betreuungsangebote positiv auf die Entwicklung der betreuten Kinder auswirkt. Diese misst sich beispielsweise durch ein gutes Gruppenklima, kleine Gruppengrößen und genügend qualifiziertes Personal, welches feinfühlig mit

³ Vgl. Ecoplan, [Überblick zur Situation der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen](#). Bericht im Auftrag der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), Bern 16.09.2020, S. 17.

⁴ Vgl. Stern S., Ostrowski, G. et al., [Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife](#). Bericht im Auftrag der eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF), Zürich/Genf 24. Juni 2021, S. 56.

den Kindern interagiert. Für benachteiligte Kinder ist der Besuch einer Kindertagesstätte besonders förderlich. Sie leiden aber auch stärker unter einer schlechten Betreuungsqualität, welche sich vor allem bei hohem Betreuungsumfang negativ auf ihre Entwicklung auswirkt und allfällige Risikofaktoren im familiären Umfeld verstärkt.

Um eine gute Qualität in den Betreuungseinrichtungen zu gewährleisten, kommen den Qualitätsvorgaben und der Qualitätssicherung eine zentrale Rolle zu. Die [Pflegerverordnung](#) macht auf nationaler Ebene nur wenige Vorgaben zu diesen beiden Aspekten. Die Kantone können diese Bestimmungen präzisieren und erweitern. Seitens Fachwelt und Politik ergab sich in den letzten Jahren ein Konsens bezüglich der zentralen Aspekte. So werden zur Erfassung von Qualität bei Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung zumeist die Qualitätsmerkmale Qualifikation des Betreuungspersonals, Betreuungsschlüssel, pädagogisches Konzept, Qualitätsmanagement, Infrastruktur und Betrieb sowie Anstellungsbedingungen einbezogen.

3.3.2 Qualitätsvorgaben

2011 empfahl die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) die Zuständigkeit für die Qualitätssicherung der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung bei den Kantonen anzusiedeln, um einen einheitlichen Vollzug und ein gutes einheitliches Mindest-Qualitätsniveau sicherzustellen. Dabei sollen sowohl die Zuständigkeit für die Betriebsbewilligung und Aufsicht wie auch für die Definition von minimalen Qualitätsstandards als kantonale Aufgaben – nebst Information und Beratung – definiert werden. Aktuell haben 24 Kantone entsprechende Vorgaben zur Qualität in Form von Verordnungen oder Richtlinien erlassen. Ausnahmen sind die beiden Kantone Luzern und Aargau, welche die Reglementierung entgegen der Empfehlungen der SODK an die Gemeinden delegieren. Die Regulierungsvielfalt unter den Kantonen ist gross. Darauf haben die SODK und die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) 2022 mit der Herausgabe neuer [Empfehlungen](#) zur Qualität und Finanzierung reagiert (vgl. Kapitel 3.5.1). Diese sollen der Weiterentwicklung und Harmonisierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung schweizweit dienen. Indem die Empfehlungen sowohl den vorschulischen als auch den schulergänzenden Bereich einschliessen, verfolgen sie eine Harmonisierung der beiden Systeme.

Im Kanton Luzern stellt der VLG den Gemeinden Richtlinien zur Qualitätssicherung zur Verfügung. Sie wurden 2020 aktualisiert und orientieren sich an den Vorgaben des Branchenverbands Kinderbetreuung Schweiz (kibesuisse). Die Qualitätsrichtlinien des VLG haben Empfehlungscharakter und gewährleisten somit keine einheitliche Umsetzung dieses Qualitätsniveaus. Ein Vergleich der [Qualitätsrichtlinien des VLG](#) mit den neuen [SODK/EDK-Empfehlungen](#) zeigt, dass diese weitgehend deckungsgleich sind. Die SODK/EDK empfehlen darüber hinaus eine weiterführende Ausbildung für Leitungspersonen von Kindertagesstätten und auch einen etwas höheren Anteil an ausgebildetem Personal. Zudem weisen sie explizit auf den Bedarf an Stellenprozenten für nicht unmittelbar pädagogische Arbeit (Teamsitzungen, Elternarbeit, Qualitätsentwicklung) hin. Die Stadt Luzern hat eigene, im Bereich der Qualität weitreichendere Richtlinien erarbeitet, welche die SODK/EDK-Empfehlungen aufnehmen (www.stadtluzern.ch).

3.3.3 Qualitätssicherung

Im Kanton Luzern ist der Gemeinderat für die Erteilung und den Widerruf der Bewilligung und die Aufsicht über die Kindertagesstätten zuständig. Er kann den ganzen Prozess der Aufsicht und Bewilligung an eine andere staatliche Behörde (Gemeinde oder Zweckverband) übertragen (vgl. kantonale [Verordnung](#) über die Aufnahme von Pflegekindern).

Im Kanton Luzern haben sich zwei Fachstellen auf die Abklärungen zur Erteilung von Betriebsbewilligungen und die Aufsicht von Kindertagesstätten im Auftrag von Gemeinden spezialisiert. Es handelt sich um das Ressort «Aufsicht und Bewilligung» der Abteilung Kinder Jugend Familie der Stadt Luzern und das Zentrum für Soziales (Zenso) mit den Standorten Hochdorf und Sursee. Gut die Hälfte der Gemeinden mit Kindertagesstätten machen von einer Delegation an eine dieser Fachstellen Gebrauch. Die beiden Fachstellen tätigen Abklärungen vor Ort zuhanden der zuständigen Gemeindebehörde. Die von der Fachstelle erstellten Berichte bilden die Grundlage für die Verfügung des jeweilig zuständigen Gemeinderats zur Erteilung der Bewilligung. Das Volumen der Aufsichtstätigkeit von 77 beziehungsweise 19 Kindertagesstätten ermöglicht den beiden Fachstellen, spezialisiertes Fachpersonal einzusetzen. 15 Gemeinden mit mehrheitlich einer, maximal zwei Kindertagesstätten haben sich keiner dieser beiden Fachstellen angeschlossen.

Aufsicht der Kindertagesstätten durch zuständige Stellen



Abb. 1: Aufsicht der Kindertagesstätten durch zuständige Stellen (Stand Juni 2023)

Tagesfamilien sind meldepflichtig, unabhängig davon, ob sie einer Tagesfamilienorganisation angeschlossen sind. Der Gemeinderat ist für die Entgegennahme der Meldungen über die Aufnahme von Kindern in Tagesfamilien sowie für die Aufsicht

über Tagesfamilien zuständig. Weder das Zensio noch die Stadt Luzern wird von Vertragsgemeinden für diese Aufgabe eingesetzt. Es ist davon auszugehen, dass Vertragsgemeinden diese Aufgaben selbst übernehmen beziehungsweise diese an eine Tagesfamilienorganisation delegieren.

3.4 Kosten und Finanzierung

3.4.1 Vollkosten der Betreuungsangebote

Im Auftrag der DISG hat [Interface](#) die Vollkosten von Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen im Kanton Luzern erhoben. Die Vollkosten umfassen alle anfallenden Kosten und setzen sich in der Regel zusammen aus den Personal-, Raum-, Verpflegungs- und Administrationskosten. Die Personalkosten machen normalerweise rund 85 Prozent der Gesamtkosten von Kindertagesstätten aus. Personalaspekte wie Betreuungsschlüssel und Ausbildung der Betreuungspersonen sind entscheidend für die Qualität der familienergänzenden Kinderbetreuung. Somit haben die Qualitätsanforderungen einen direkten Einfluss auf die Höhe der Vollkosten. Mit den heute gemäss den [Richtlinien des VLG](#) geltenden Qualitätskriterien ergibt sich gemäss Interface für eine Modell-Kindertagesstätte, bei einer realistischen Auslastung von 85 Prozent, ein Vollkostensatz von 154 Franken pro Tag. Werden die neuen [SODK/EDK-Empfehlungen](#) (siehe Kap. 3.3.2) vollzogen, entstehen Vollkosten von bis zu 165 Franken. Mit den aktuellen Tarifen der Kindertagesstätten im Kanton Luzern können die ermittelten Kosten zur Erfüllung der Qualitätsrichtlinien des VLG, insbesondere für die Einhaltung des Betreuungsschlüssels, wie nachfolgend dargestellt nicht gedeckt werden. Das Gleiche trifft auch auf Tagesfamilienorganisationen zu.

3.4.2 Finanzierung und Schwelleneffekte

Den Hauptteil der Kosten für die vorschulische familienergänzende Kinderbetreuung tragen heute die Eltern über die Tarife. Die Tarife der Kindertagesstätten bewegen sich bei einer von Interface untersuchten Stichprobe von sechs Luzerner Kindertagesstätten zwischen 118 und 130 Franken pro Tag für Kinder über 18 Monate und für jüngere Kinder zwischen 135 und 160 Franken pro Tag. Bei einer Betreuung in einer Tagesfamilie fallen in zwei untersuchten Beispielen Tarife pro Stunde von Fr. 12.80 beziehungsweise Fr. 13.90 (ohne Verpflegung) an.

57 Luzerner Gemeinden beteiligen sich an den Kosten der Eltern für die familienergänzende Betreuung in Kindertagesstätten und Tagesfamilien. In den vergangenen Jahren hat sich das System der Betreuungsgutscheine durchgesetzt, mit welchem Eltern direkt unterstützt werden (Subjektfinanzierung). Im Unterschied zur Qualität fehlen im Kanton Luzern konkrete Empfehlungen zur Finanzierung, womit grosse kommunale Unterschiede hinsichtlich der Subventionsmodelle für die familienergänzende Betreuung bestehen.

Zudem zeigte der Wirkungsbericht Existenzsicherung 2021 ([Botschaft B 109](#)) auf, dass es bei der Ausgestaltung dieses subjektorientierten Finanzierungsmodells in Kombination mit anderen Transfers (wie Prämienverbilligung und Alimentenbevorschussung) zu Schwelleneffekten beziehungsweise negativen Arbeitsanreizen kommen kann.

Die folgende Abbildung zeigt dies anhand eines Beispiels einer Kindertagesstätte in der Stadt Luzern – die bereits eine vergleichsweise starke Subventionierung kennt – für eine alleinerziehende Person mit einem Kind, das an fünf Tagen pro Woche fremdbetreut wird. Die unterschiedlichen Linien bilden für verschiedene Situationen das netto als verfügbare Einkommen ab, welches dem Haushalt nach Abzug verschiedener Kosten (wie Miete, Krankenkasse, Steuern) vom Bruttoeinkommen verbleibt.

Verfügbares Einkommen einer alleinerziehenden Person mit einem Kind

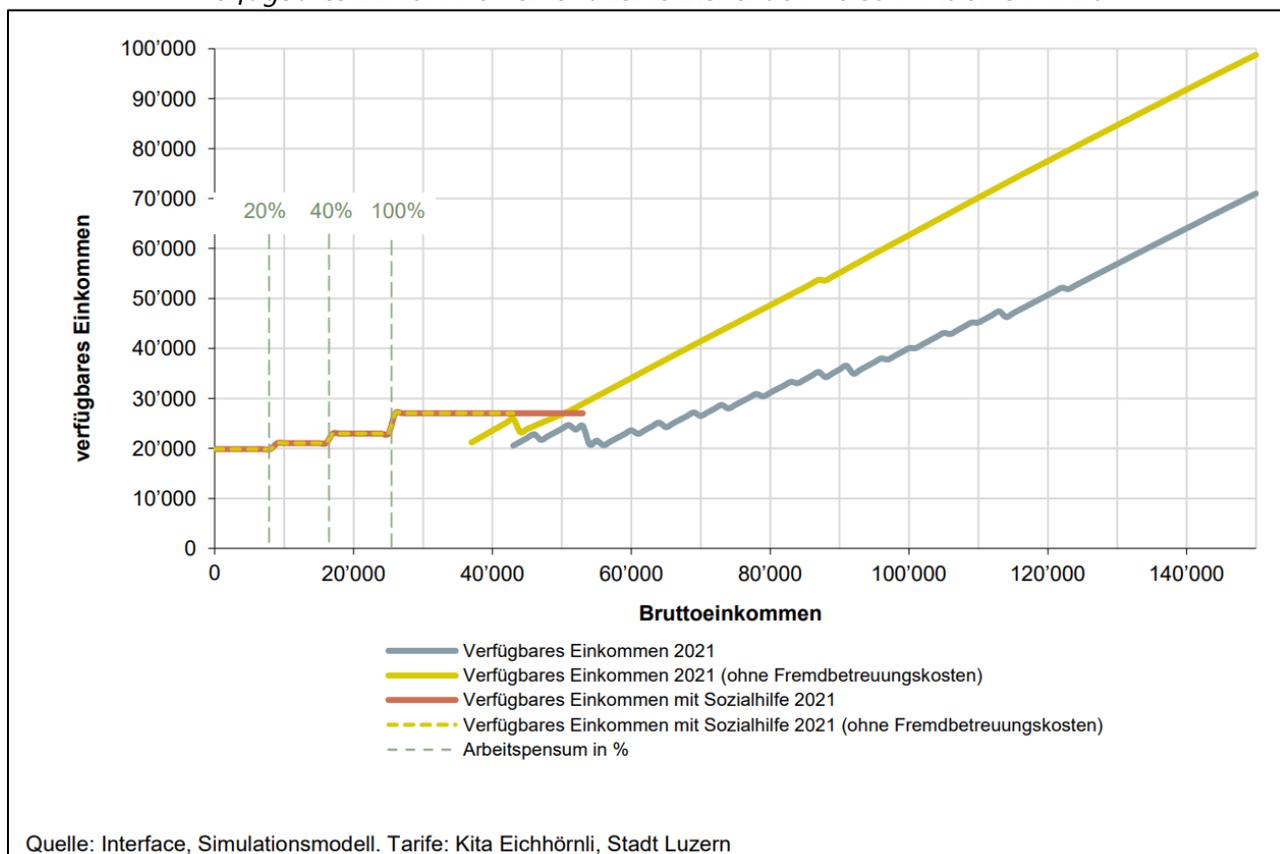


Abb. 2: Verfügbares Einkommen einer alleinerziehenden Person mit einem Kind (3 ½ Jahre) in der Stadt Luzern, mit und ohne Fremdbetreuung

Lesebeispiel bei einem Bruttoeinkommen von 80'000 Franken pro Jahr:

- Die gelbe Linie zeigt eine Situation ohne Fremdbetreuungskosten, wenn die Betreuung beispielsweise von den Grosseltern übernommen wird. Es verbleibt ein verfügbares Haushaltseinkommen von rund 49'000 Franken.
- Der Vergleich der grauen und der gelben Linie zeigt den Unterschied im verfügbaren Einkommen mit und ohne Fremdbetreuungskosten (bei zwei Tagen Betreuung pro Woche). Das verfügbare Einkommen verringert sich durch die Fremdbetreuung von rund 49'000 Franken auf 31'000 Franken pro Jahr. Die Fremdbetreuungskosten belaufen sich damit auf mehr als ein Drittel des verfügbaren Einkommens.
- Die rote Linie schliesslich zeigt das verfügbare Einkommen mit wirtschaftlicher Sozialhilfe.

Trotz eines Bruttoeinkommens von 80'000 Franken liegt das verfügbare Einkommen im Lesebeispiel nur geringfügig über dem Niveau, das mit wirtschaftlicher Sozialhilfe erreicht würde. Für Haushalte mit selbst erwirtschafteten Bruttoeinkommen zwischen

55'000 und 70'000 Franken pro Jahr – eine realistische Grösse für einen Alleinerziehenden-Haushalt – liegt das verfügbare Einkommen aufgrund der Ausgaben für die Kinderbetreuung gar unter dem Niveau der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Während die Kosten für die Fremdbetreuung der Kinder von der wirtschaftlichen Sozialhilfe vollständig gedeckt werden, tragen Familien ohne Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe, aber mit tiefen Einkommen, diese Kosten selbst (vgl. [Botschaft B 109](#), S. 40). Um diese Schwelleneffekte zu vermeiden beziehungsweise Arbeitsanreize zu schaffen, müssen wirkungsvolle Finanzierungsmodelle auch mittlere Einkommen erreichen. Bei diesen Modellrechnungen sind die heutigen Betreuungsgutscheine der Stadt Luzern bereits berücksichtigt. 23 Luzerner Gemeinden kennen – trotz den mehrfach aufgezeigten Fehlanreizen – keine Gutscheinmodelle und die anderen 57 Gemeinden subventionieren in geringerem Ausmass als die Stadt Luzern, womit die beschriebenen Effekte im Allgemeinen stärker ausfallen.

Auch die neuen [SODK/EDK-Empfehlungen](#) verweisen darauf, dass negative Erwerbsanreize bzw. Abhalteeffekte verhindert werden sollen. Sie empfehlen, dass neben Familien mit niedrigem Einkommen, sich auch Mittelstandsfamilien eine institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung leisten können sollen, ohne dass ein grosser Anteil des Familieneinkommens dafür aufgewendet werden muss. Dazu soll die Subventionierung als gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie allfälligen Dritten wahrgenommen werden.

3.5 Politische Entwicklungen

3.5.1 Bundesebene

Die Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung des Bundes (vgl. Kapitel 3.2.1) sind bis Ende 2024 befristet. Deshalb reichte die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) im Februar 2021 die [parlamentarischen Initiative 21.403](#) ein, mit der eine Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe, dauerhafte Lösung angestrebt wird. Ziel der Vorlage ist die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit beziehungsweise Ausbildung sowie die Verbesserung der Chancengerechtigkeit für Kinder im Vorschulalter. Dieses Ziel soll erreicht werden, indem einerseits Eltern, die ihre Kinder institutionell betreuen lassen, finanziell entlastet werden und andererseits die Kantone unterstützt werden, die Politik der frühen Förderung weiterzuentwickeln. Der Bundesbeitrag soll den Eltern unabhängig von ihrer finanziellen Situation gewährt werden. Es soll wie bis anhin Sache der Kantone oder der Gemeinden sein, gegebenenfalls einkommensabhängige Tarife vorzusehen. Der Bundesbeitrag soll kein Ersatz für allfällige Subventionen der Kantone und Gemeinden sein. Er kommt zu diesen allfälligen Subventionen hinzu und muss vollumfänglich den Eltern zugutekommen, damit deren Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung effektiv sinken.

Während der Bundesrat die parlamentarische Initiative aufgrund der Zuständigkeit der Kantone im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung und der angespannten finanziellen Situation des Bundes ablehnte, sprach sich der Nationalrat im März 2023 für eine dauerhafte Unterstützung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung durch Bundesgelder aus. Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates (WBK-S) verlangte im August 2023 jedoch, andere konzeptionelle Ansätze zur Entlastung der Eltern vertieft zu prüfen.

Vor diesem Hintergrund hat die [WBK-S](#) am 23. Januar 2024 beschlossen, die Verlängerung der Bundesbeiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung bis Ende des Jahres 2026 zu beantragen. Diese Verlängerung sei mit Blick auf den Zeitplan des weiteren Rechtsetzungsprozesses «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» erforderlich.

Der Ausgang der parlamentarischen Initiative hat keinen direkten Einfluss auf das geplante kantonale Gesetz, das nur die Grundzüge der Finanzierung regelt. Im Gesetz sollen wichtige Parameter zur Anspruchsberechtigung, Limitierung und Bemessung festgeschrieben und der Regierungsrat ermächtigt werden, die Höhe der Subvention nach Anhörung der Gemeinden auf Verordnungsstufe zu regeln. Je nach Umsetzung der parlamentarischen Initiative könnte so innert Frist eine Anpassung in der Verordnung vorgenommen werden.

Die [SODK/EDK-Empfehlungen](#) sollen der Weiterentwicklung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung dienen und gelten als Orientierungsrahmen ohne rechtsverpflichtenden Charakter. Die qualitativen Standards sollen zur Förderung einer besseren Vereinbarkeit und Chancengerechtigkeit sowie zur Gleichstellung der Geschlechter beitragen. Die Finanzierungsstandards haben die Zugänglichkeit der Angebote und die stärkere finanzielle Entlastung der Eltern im Blick.

3.5.2 Kanton Luzern

Im Kanton Luzern wurden in den letzten Jahren mehrere parlamentarische Vorstösse im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung überwiesen ([Anfrage A 143](#) von Urban Sager über die Arbeitsbedingungen und die Betreuungsqualität in Kindertagesstätten, [Postulat P 301](#) von Helen Schurtenberger über die Erhaltung und den volkswirtschaftlichen Nutzen von Kindertageseinrichtungen, [Postulat P 334](#) von Urban Sager über die Weiterentwicklung der externen Kinderbetreuung im Vorschulalter und die als Postulat erheblich erklärte [Motion M 438](#) von Claudia Huser Barmettler über die Erarbeitung eines Kinderbetreuungsgesetzes für den Kanton Luzern). Die Forderungen betreffen die Arbeitsbedingungen und die Betreuungsqualität in Kindertagesstätten, die Erhaltung von Kindertageseinrichtungen im Allgemeinen, die Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie die Erarbeitung eines Kinderbetreuungsgesetzes für den Kanton Luzern. Mit der zustande gekommenen Volksinitiative «Bezahlbare Kitas für alle» der SP steht ebenfalls die finanzielle Entlastung der Eltern als zentrales Thema im Fokus (vgl. Kapitel 1).

Der Regierungsrat hat das Thema bereits in den zwei Planungsgrundlagen «Wirkungsbericht Existenzsicherung 2021» (vgl. [Botschaft B 109](#)) und «Planungsbericht zur Förderung der Gleichstellung aller Geschlechter und Lebensformen 2022-2025» (vgl. [Botschaft B 133](#)) aufgenommen und Massnahmen definiert. Empfohlen wird dabei unter anderem die Einführung eines Systems mit einkommensabhängigen Betreuungsgutscheinen für die familienergänzende Kinderbetreuung in allen Luzerner Gemeinden. Ebenso werden ausreichende, auf die Bedürfnisse der Familien ausgerichtete Kinderbetreuungsstrukturen angestrebt, welche die Vereinbarkeit von Familie und Beruf begünstigen. Zudem analysiert der [Fachbericht](#) aus dem Jahr 2023 der DISG die Situation der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulbereich für den Kanton Luzern.

Weiter plant der Kanton Luzern, einen Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmende im Vorpraktikum in privaten Kindertagesstätten (NAV Kita) zu erlassen, welcher deren Anstellungsbedingungen in den Kindertagesstätten verbessern soll. Bei Kontrollen der Arbeitsbedingungen im Jahr 2017 wurden in diversen Kindertagesstätten festgestellt, dass insbesondere bei den Vorpraktika die Lohnempfehlungen des Verbandes Kinderbetreuung Schweiz (kibesuisse) oftmals unterschritten und die empfohlene Maximaldauer eines Vorpraktikums von einem Jahr vielfach nicht eingehalten wurde. Der Entwurf wurde von der Tripartite Kommission Arbeitsmarkt (TKA) und WAS wira Luzern im Auftrag des Gesundheits- und Sozialdepartementes (GSD) erarbeitet. Er sieht insbesondere einen Mindestlohn im Vorpraktikum und eine zeitliche Befristung dieser Art von Praktika auf sechs Monate vor. Das [Vernehmlassungsverfahren](#) zum Entwurf des NAV Kita endete am 30. Juni 2023. Der Regierungsrat wird den Entwurf des NAV Kita im Jahr 2024 beraten.

3.6 Gegenentwurf und Steuergesetzrevision 2025

Der Gegenentwurf für ein Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung und die geplante Änderung des kantonalen Steuergesetzes (Steuergesetzrevision 2025, [Botschaft B 8](#)) ergänzen sich gegenseitig zu einem ausgewogenen Massnahmenpaket.

Beide Vorlagen sehen gezielte Entlastungen für Familien mit Kindern vor, erreichen aber unterschiedliche Bevölkerungsgruppen. Während die Betreuungsgutscheine für Haushalte mit tiefen und mittleren Einkommen vorgesehen sind, profitieren Familien mit hohen Haushaltseinkommen von der vorgesehenen Erhöhung des Fremdbetreuungsabzugs in der Steuergesetzrevision 2025. Zudem schlägt die Steuergesetzrevision auch Entlastungen bei den natürlichen Personen mit tiefen Einkommen durch einen neuen degressiven Sozialabzug vor. Dies soll unerwünschte Schwelleneffekte reduzieren und die Arbeitsanreize verbessern. Damit diese Arbeitsanreize wirken können, braucht es ein zugängliches und finanzierbares Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung im Vorschulbereich.

Modellrechnungen von Interface haben den Zusammenhang zwischen dieser Teilrevision des Steuergesetzes und der Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung mittels Betreuungsgutscheinen untersucht. Dabei zeigte sich, dass für Haushalten mit Kindern im Vorschulalter im tiefen und mittleren Einkommenssegment die Ausgaben für die Fremdbetreuung, für das Wohnen und für die Krankenversicherung wesentlichere Ausgabenpositionen darstellen als die Steuerbelastung. Steuerliche Entlastungen und Betreuungsgutscheine ergänzen sich daher in diesem Segment gut, um wirksame Anreize zur Erwerbstätigkeit zu setzen und Schwelleneffekte zu reduzieren. Der Effekt der Betreuungsgutscheine dominiert dabei klar und kann durch steuerliche Massnahmen nicht kompensiert werden (vgl. Kapitel 4.2.2). Bei Haushalten mit höheren Einkommen und hohen Fremdbetreuungskosten wird sich die in der Teilrevision des Steuergesetzes ebenfalls vorgesehene Erhöhung des Kinderbetreuungsabzugs positiv auswirken. Die Forderung der Initiative, auch für einkommensstarke Haushalte eine hohe Subventionierung vorzusehen (vgl. Kapitel 4.2.2), wirkt vor diesem Hintergrund verfehlt.

Verfügbares Einkommen mit und ohne Fremdbetreuungskosten und geplanter Änderung des Steuergesetzes 2025

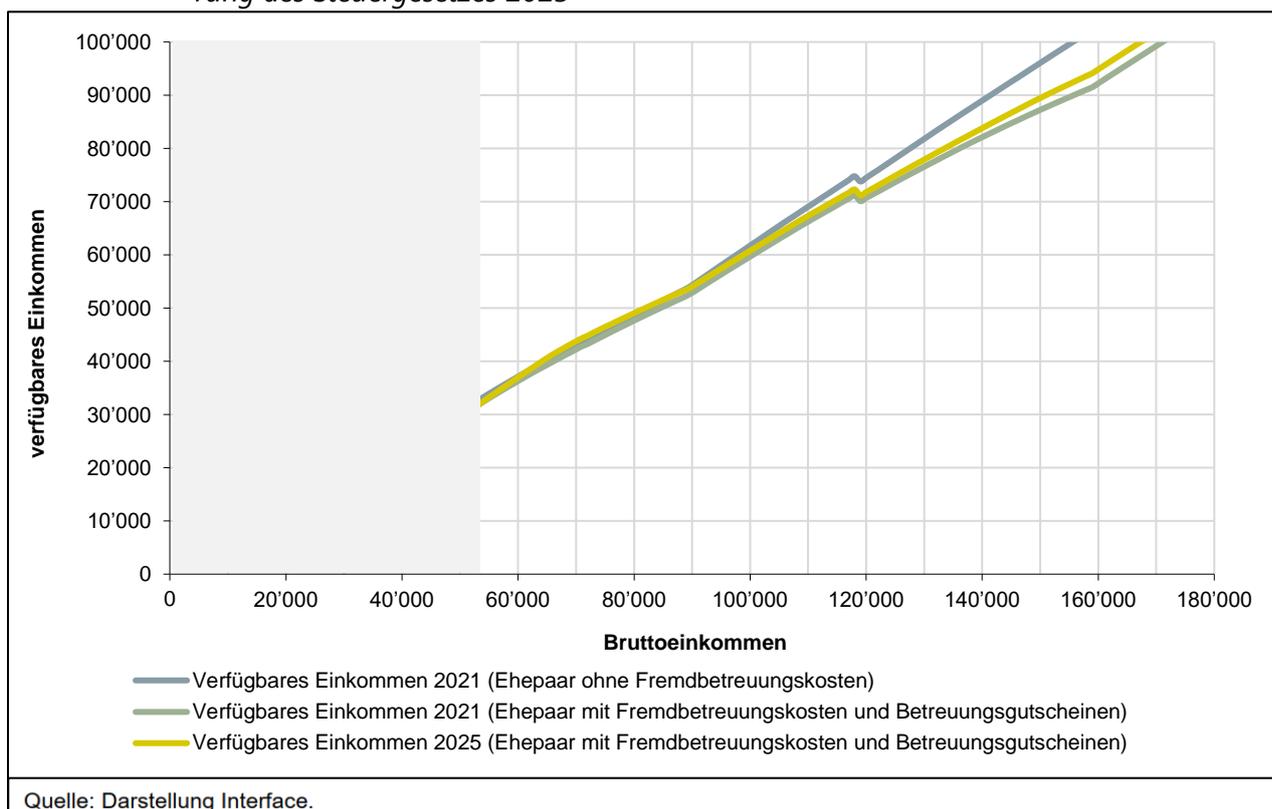


Abb. 3: Ehepaar mit 2 Kindern (1 Kind fremdbetreut) – Verfügbares Einkommen mit und ohne Fremdbetreuungskosten (Modellvariante 1, Steuersystem 2021 bzw. 2025)

Die Simulation der Netto-Fremdbetreuungskosten (Tarif abzüglich Betreuungsgutscheine) wurde aufgrund der Modellvariante 1 (vgl. Kapitel 4.2.1) vorgenommen.

Vergleich der Steuerbelastung 2021/2025

	50'000 Bruttolohn			80'000 Bruttolohn			100'000 Bruttolohn		
	2021 ohne FB	2021 Stadt LU	2025 neues KiBeG	2021 ohne FB	2021 Stadt LU	2025 neues KiBeG	2021 ohne FB	2021 Stadt LU	2025 neues KiBeG
Steuerbelastung	85	52	50	3'800	3'017	2'202	6'780	5'998	5'282
Mietbelastung	18'154			18'154			18'154		
Netto-Krankenkassenprämie (inkl. IPV)	0			7'361			9'228		
Netto-Fremdbetreuungskosten (inkl. Betreuungsgutscheine)	0	1'773	944	0	4'849	1'190	0	6'939	2'449

Legende: Alle Angaben in CHF, Stadt LU: Betreuungsgutscheinmodell der Stadt Luzern, neues KiBeG: Betreuungsgutscheinmodell des

Abb. 4: Ehepaar mit 2 Kindern (1 Kind fremdbetreut [FB]) – Drei Fallbeispiele zum Vergleich der Steuerbelastung 2021/2025, Angaben in CHF

3.7 Bedeutung und Nutzen der familienergänzenden Kinderbetreuung

Die vorschulische familienergänzende Kinderbetreuung hat sich im Kanton Luzern in den letzten Jahren rasch entwickelt. Ein leistungsfähiges System mit unzähligen Akteuren ist entstanden, das für immer mehr Eltern unverzichtbare Betreuungsleistungen für ihre Kinder im Vorschulalter erbringt. Diese familienergänzenden Betreuungsmodelle können auf die erwartbaren gesellschaftlichen Veränderungen der kommenden Jahre reagieren und Lösungen dafür anbieten. Zu erwähnen sind beispielsweise der anhaltende Trend zu kleineren Familien, die zunehmend gelebte

Gleichstellung, sich verändernde Muster der Erwerbsbeteiligung oder die Anforderungen des Arbeitsmarkts im Zuge demografischer und technologischer Entwicklungen. In der Folge hat sich die familienergänzende Kinderbetreuung in den letzten Jahren sowohl auf Bundesebene als auch auf kantonaler Ebene zu einem politischen Schwerpunktthema entwickelt.

Für den Wirtschaftsstandort Luzern eröffnet eine gute und finanzierbare familienergänzende Kinderbetreuung die Chance, den Kanton Luzern sowohl als attraktiven Wohnkanton für gut ausgebildete Arbeitnehmende als auch als attraktiven Unternehmensstandort zu stärken. Der volkswirtschaftliche Nutzen der familienergänzenden Kinderbetreuung drückt sich quantitativ in der Erwerbsbeteiligung und im Arbeitspensum junger Eltern und qualitativ in der Berufserfahrung und Leistungsmotivation der Arbeitnehmenden aus. Für die Eltern kann sich eine Erwerbsbiografie ohne Unterbrüche positiv auf spätere Karriereschritte und auf die wirtschaftliche Selbständigkeit im Alter auswirken. Der Regierungsrat versteht die vorschulische familienergänzende Kinderbetreuung daher als Investition in die Zukunft des Wirtschaftsstandorts Luzern.

In Ergänzung zur Betreuung in der Familie bietet die familienergänzende Betreuung Kindern ein anregendes Lernumfeld mit anderen Kindern. Mehrsprachig aufwachsende Kinder und Kinder aus bildungsfernen Familien profitieren besonders stark von qualitativ guten Betreuungsangeboten. Familienergänzende Kinderbetreuung unterstützt die sprachliche und soziale Integration von Kindern. Für Eltern ohne familiäre Betreuungsnetze sind familienergänzende Angebote unerlässlich, um Familien- und Erwerbsarbeit vereinbaren zu können. In der Regel nutzen diese Eltern im Kanton Luzern sowie schweizweit familienergänzende Kinderbetreuung im Umfang von zwei Tagen wöchentlich.

Wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Nutzen

	Kinder	Erziehungsberechtigte	Arbeitsmarkt/Wirtschaft	Öffentliche Hand
Direkte Nutzen	Positive Wirkung auf kognitive, sprachliche und soziale Fähigkeiten und Selbstbild Vermittlung von Werten wie Respekt und Gleichberechtigung Stärkung von Resilienz und Gesundheit Bessere Integration	Höhere Erwerbsbeteiligung beider Eltern Erhöhte Erwerbsbeteiligung von Müttern Bessere Karrieremöglichkeiten Mehr Sozialleistungen Entlastung der Eltern, Stärkung ihrer Ressourcen Erweiterte Handlungsmöglichkeiten	Bessere Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitnehmender Bekämpfung Fachkräftemangel Bessere Ausschöpfung weibliches Fachkräftepotential	Zusätzliche Steuern Weniger öffentliche Ausgaben im Sozial-, Gesundheits-, Bildungs- und Justizsystem Standortattraktivität für Familien
Indirekte Nutzen	Höhere Schulabschlüsse Höheres Lebens Einkommen Grössere Chancengleichheit beim Eintritt in die oblig. Schule Vorbereitung auf Leben in Gesellschaft	Bessere soziale Integration	Erhöhte Attraktivität als Arbeitgeber	Nutzen aus wirtschaftlichem Wachstumspotential Geringerer Unterstützungsbedarf an Schulen, bessere Erreichung von Unterrichtszielen, vereinfachte Elternzusammenarbeit
Übergeordneter Nutzen	Bessere Entwicklung von Fähigkeiten Bessere Entfaltung von Persönlichkeit und Begabung Armut- und Gesundheitsprävention	Erhöhte Lebensqualität Integration (ausländischer) Familien	Erhöhte Standortattraktivität Erhöhte Bildungsrendite	Erhöhte Lebensqualität

Abb. 5: Übersicht wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Nutzen

Die Abbildung 5 gibt einen Überblick über den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Nutzen der familienergänzenden Kinderbetreuung für die verschiedenen Anspruchsgruppen.

3.8 Fazit: Entwicklungsziele und Handlungsfelder

Insgesamt zeigt sich, dass die familienergänzende Kinderbetreuung betreffend die Zugänglichkeit und die Qualitätssicherung im Kanton Luzern aktuell sehr heterogen ausgestaltet ist. Die damit verbundenen Herausforderungen lassen sich zu drei Entwicklungszielen bündeln:

1. **Zugänglichkeit:** Die öffentliche Hand stellt den chancengerechten Zugang zur vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung sicher – bei Bedarf und ergänzend zur Betreuung in der Familie. Ein einheitliches Subventionsmodell mit wirkungsvollen Arbeitsanreizen fördert die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit, erschliesst das Arbeitskräftepotenzial optimal und stellt den Anschluss an nachgelagerte Systeme (insbesondere Schule) sicher.
2. **Betreuungsqualität:** Die Angebote der vorschulischen familienergänzenden Betreuung gewährleisten eine Qualität, die das Wohl der Kinder sicherstellt und zu deren bestmöglicher Entwicklung beiträgt. Mit verbindlichen Qualitätsvorgaben werden indirekt auch die Anstellungsbedingungen verbessert (vgl. Kapitel 2.2.4).
3. **Prozesse und Strukturen:** Der Bereich der vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung ist kompetent und effizient geplant, gesteuert und koordiniert. Eine neu zu schaffende gesetzliche Grundlage soll eine Konkretisierung, Verbindlichkeit und Harmonisierung in der familienergänzenden Kinderbetreuung herbeiführen und die genannten Wirkungen verstärken.

Ein Handlungsfeld zeigt sich in der Zugänglichkeit zum Angebot. Diese unterscheidet sich kommunal erheblich. Die Ausgaben für die familienergänzende Betreuung sind vom Wohnort abhängig. In 23 der 80 Luzerner Gemeinden besteht kein subjektorientiertes Finanzierungsmodell zur Entlastung der Familien. Gleichzeitig variieren die bestehenden Finanzierungsmodelle kommunal stark, was zu einer Ungleichbehandlung der Erziehungsberechtigten und der Kinder führt. Zudem zeigt sich, dass es bei der Ausgestaltung der Modelle zu Schwelleneffekten kommen kann, welche negative Arbeitsanreize insbesondere für Haushalte mit tiefen und mittleren Einkommen schaffen.

Ein weiteres Handlungsfeld besteht in der Sicherung der Qualität der Betreuung. Die [Qualitätsrichtlinien des VLG](#) haben Empfehlungscharakter, ihnen fehlt die gewünschte Verbindlichkeit. Die Bewilligung und Aufsicht der Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen ist heute in kommunaler Zuständigkeit, wobei zahlreiche Gemeinden diese Aufgabe ausgelagert haben. Die Instrumente und Prozesse sowie die Fachlichkeit und Verbindlichkeit variieren innerhalb des Kantons stark. Dies führt dazu, dass die Qualität in den Angeboten unterschiedlich entwickelt ist. Oft zeigt sich in der Praxis, dass Kindertagesstätten die VLG-Richtlinien nicht in allen Teilen erfüllen, insbesondere was den Betreuungsschlüssel und die Qualifikation des Personals anbelangt. Zudem kommt die Vollkostenanalyse zum Schluss, dass die aktuellen Tarife der Kindertagesstätten und der Tagesfamilienorganisationen die ermittelten Kosten zur Erreichung der bestehenden Qualitätsempfehlungen kaum zu decken vermögen.

Der Regierungsrat beabsichtigt daher, dem Gesetzgeber einen Gegenentwurf zur Volksinitiative «Bezahlbare Kitas für alle» vorzulegen, mit dem die genannten Zielsetzungen erreicht und die Schwächen der Initiative vermieden werden.

4 Entwurf Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung

4.1 Grundzüge der Vorlage

Mit seinem Gesetzesentwurf nimmt der Regierungsrat die Grundanliegen der Initiative (vgl. Kapitel 1.1) auf und verfolgt das Ziel, eine flächendeckende und ausreichende Versorgung mit vorschulischer familienergänzender Kinderbetreuung zu ermöglichen, die Betreuungsqualität zu garantieren und so die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern, den Wohn- und Wirtschaftsstandort Luzern zu stärken und dem Arbeitskräftemangel entgegenzuwirken. Der Regierungsrat berücksichtigt hierzu die Erkenntnisse aus seiner Analyse der aktuellen Situation im Kanton Luzern und der Regelungen anderer Kantone.

4.1.1 Allgemeines und Zweck

Das Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung soll für die Familien im Kanton Luzern, bei Bedarf und ergänzend zur Betreuung in der Familie, chancengerecht zugänglich sein.

Um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf beziehungsweise Ausbildung zu fördern und das Arbeitskräftepotenzial besser zu erschliessen, schlägt der Regierungsrat ein einheitliches Subventionsmodell mit wirkungsvollen Arbeitsanreizen vor. Für qualitativ gute Angebote, die zur positiven Entwicklung der Kinder beitragen, sind aus Sicht des Regierungsrates kantonale Vorgaben erforderlich. Zudem beantragt der Regierungsrat, dass der Bereich der vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung auf kantonaler Ebene einheitlich gesteuert und koordiniert wird.

Allerdings beabsichtigt der Regierungsrat mit dem vorliegenden Vernehmlassungsentwurf nicht, die Verantwortung für die vorschulische familienergänzende Kinderbetreuung gänzlich von den Gemeinden an den Kanton zu übertragen. Die familienergänzende Kinderbetreuung soll im Kanton Luzern zu einer Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden und gemeinsam verantwortungsvoll weiterentwickelt werden. Dazu beabsichtigt der Regierungsrat, die verschiedenen Zuständigkeiten und Aufgaben sinnvoll zwischen Kanton und Gemeinden zu verteilen.

4.1.2 Planung und Steuerung von Angebot und Qualität

Bereits heute liegt der Versorgungsauftrag bei den Gemeinden. Sie haben gemäss § 60 Absatz 3 [EGZGB](#) Angebote für Kinder und Jugendliche, wie solche der frühen Förderung und der familienergänzenden Kinderbetreuung, bereitzustellen. Sie haben den Bedarf zu erheben und die Art der Angebote zu bestimmen; können diese selbst oder mit anderen Gemeinden erbringen oder durch Leistungsvereinbarungen mit Dritten sicherstellen. Dieser Versorgungsauftrag der Gemeinden soll grundsätzlich beibehalten, jedoch mit verbindlichen Qualitätsvorgaben ergänzt werden (§ 6 Abs. 1 Entwurf).

Zur Sicherstellung der erforderlichen Qualität soll der Regierungsrat den Auftrag erhalten, Mindestqualitätsvorgaben festzulegen. Zentrale Qualitätsaspekte bei Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung sind der Betreuungsschlüssel, die

Qualifikation des Betreuungspersonals, das pädagogische Konzept, das Qualitätsmanagement, die Infrastruktur sowie die Anstellungsbedingungen. Im Zentrum eines pädagogischen Konzepts steht die Sicherstellung der Förderung, des Wohls und des Schutzes der betreuten Kinder. Bereits 2011 empfahl die SODK, die Zuständigkeit für die Qualitätssicherung der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung bei den Kantonen anzusiedeln, um ein gutes und einheitliches Mindestqualitätsniveau sicherzustellen. Dieser Empfehlung soll nun gefolgt werden. Aktuell orientieren sich die Luzerner Gemeinden an den [Qualitätskriterien](#) für Kindertagesstätten des VLG, nur die Stadt Luzern hat eigene Richtlinien erarbeitet. Beachtenswert sind auch die [SODK/EDK-Empfehlungen](#) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schülerergänzenden Kinderbetreuung vom 15. November 2022. Der Regierungsrat soll die Möglichkeit erhalten, bestehende Empfehlungen nach Anhörung der Gemeinden verbindlich zu erklären (§ 4 Abs. 3 Entwurf). Es ist davon auszugehen, dass er die Mindestqualitätsvorgaben entsprechend den Qualitätsrichtlinien des VLG festlegen wird.

Die Qualitätsvorgaben haben einen wesentlichen Einfluss auf die Kosten der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung, indem sie unter anderem Vorgaben zur Qualifikation des Betreuungspersonals sowie des Betreuungsschlüssels machen. Diese Vorgaben schlagen sich unmittelbar in der Höhe der Personalkosten nieder, welche wiederum 85 Prozent der Vollkosten ausmachen. Der Regierungsrat erachtet es deshalb als angezeigt, dass auch Standardkosten für die Mindestqualitätsstandards der Kindertagesstätten und die einer Tagesfamilienorganisation angeschlossenen Tagesfamilien bestimmt werden. Welche Kosten hierbei zu berücksichtigen sind, soll gesetzlich geregelt werden. Insbesondere ist vorgesehen, dass auch Kosten für die Qualitätssicherung und Weiterentwicklung berücksichtigt werden (§ 4 Abs. 4 Entwurf). Diese Standardkosten bilden einen Parameter bei der Berechnung der Höhe der Betreuungsgutscheine.

Der Regierungsrat sieht ausserdem die Errichtung eines kantonalen Kompetenzzentrums zur Planung, Weiterentwicklung und Koordination der familienergänzenden Kinderbetreuung bei der DISG vor. Weitere Aufgaben dieses Kompetenzzentrums sollen die Information sowie die Beratung für den Aufbau von familienergänzenden Kinderbetreuungsangeboten sein. Auch wenn der Versorgungsauftrag – wie beispielsweise bei der Volksschulbildung oder der Langzeitpflege – grundsätzlich bei den Gemeinden verbleibt, erhalten sie durch die Errichtung dieses Kompetenzzentrums Unterstützung durch den Kanton. Die Aufgaben der Planung, Koordination und Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung können aus Sicht des Regierungsrates allerdings nur verantwortungsvoll wahrgenommen werden, wenn Angebot und Nutzung der ausserfamiliären Kinderbetreuung regelmässig erfasst werden. Das Kompetenzzentrum soll hierfür zu einem regelmässigen Monitoring verpflichtet werden (§ 4 Abs. 1 und 2 Entwurf).

4.1.3 Bewilligung und Aufsicht

Qualitätsvorgaben können nur dann ihre Wirkung entfalten, wenn sie umgesetzt werden. Die Einhaltung der Mindestqualitätsvorgaben wird im Rahmen der Bewilligung der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung und deren Aufsicht sichergestellt. Die Bewilligungserteilung und Aufsicht erfordern entsprechende Fachkompetenz. Heute sind die Gemeinden für die Bewilligung und die Aufsicht über die

Kindertagesstätten zuständig. Doch nicht alle Gemeinden verfügen über die erforderliche Fachkompetenz und übertragen die Aufgabe bereits heute Dritten. Der Regierungsrat empfiehlt deshalb, die Zuständigkeit für die Bewilligung und Aufsicht über die Kindertagesstätten der DISG zu übertragen (§ 7 Entwurf).

Der Kanton soll die Mindestqualitätsvorgaben definieren und deren Einhaltung überwachen. Gleichzeitig soll aber den Gemeinden die Möglichkeit zur Festlegung höherer Qualitätsvorgaben für Kindertagesstätten eingeräumt werden, insbesondere hinsichtlich der Qualifikation der Betreuungspersonen und des Betreuungsschlüssels. Sie haben sodann entsprechend diesen höheren Qualitätsvorgaben kommunale Standardkosten festzulegen und die Aufgaben der Bewilligung und Aufsicht über die auf ihrem Gemeindegebiet tätigen Kindertagesstätten zu übernehmen. Wobei sowohl die kommunalen Qualitätsvorgaben als auch die kommunalen Standardkosten der DISG zu genehmigen sind und diese Gemeinden dem Kanton über ihre Bewilligungs- und Aufsichtstätigkeit Bericht zu erstatten haben (§§ 5 und 7 Abs. 3 Entwurf).

Hinsichtlich der Tagesfamilienorganisationen sieht die eidgenössische [Pflegekinderverordnung](#) weder eine Bewilligungspflicht noch eine Aufsicht vor. Um auch bei diesem Angebot der vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung eine ausreichende Qualität sicherzustellen, sieht der Regierungsrat vor, private Tagesfamilienorganisationen neu einer Bewilligungspflicht und Aufsicht durch den Kanton zu unterstellen (§ 7 Entwurf).

Spielgruppen sind auf Kinder im Vorschulalter ausgerichtet und bieten spielerische und gemeinschaftliche Aktivitäten. In den Spielgruppen wird in erster Linie das frühzeitige Erlernen der Sozial- und Sprachkompetenzen (Sozialisierung) gefördert. Dieses Angebot wird unter anderem wegen der kurzen Betreuungsdauer nicht als familienergänzende Betreuungsart, sondern eher als Form der soziokulturellen Animation betrachtet. Allerdings sind die Grenzen zwischen Spielgruppen und Kindertagesstätten bisweilen fließend. Mit der Einführung einer Meldepflicht der Spielgruppen gegenüber der Gemeinde, auf deren Gebiet sie tätig sind, soll verhindert werden, dass diese unter der Bezeichnung Spielgruppe ein familienergänzendes Betreuungsangebot führen, das den Kindertagesstätten zuzuordnen und somit bewilligungspflichtig ist. Nur so kann die Einhaltung der Mindestqualitätsvorgaben flächendeckend gewährleistet werden (§ 8 Abs. 1 Entwurf).

Ebenfalls einer Meldepflicht unterliegen die Tagesfamilien. Diese Meldepflicht sowie die Aufsicht über die Tagesfamilien ist in der eidgenössischen [Pflegekinderverordnung](#) geregelt. Die Zuständigkeit für die Entgegennahme der Meldungen und die Aufsicht liegt bei den Gemeinden (§ 8 Abs. 1m und 1p [EGZGB](#) sowie § 1 Abs. 1b und Abs. 1e der kantonalen [Verordnung](#) über die Aufnahme von Pflegekindern). An dieser Zuständigkeit soll festgehalten werden (§ 8 Abs. 2 Entwurf).

4.1.4 Betreuungsgutscheine

Die familienergänzende Kinderbetreuung stellt für viele Familien eine erhebliche finanzielle Belastung dar – insbesondere in denjenigen Gemeinden, die heute noch keine oder nur eine geringe Subventionierung kennen. Im neuen Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung sollen deshalb die Beiträge der öffentlichen Hand an die Kosten der Eltern für diese Angebote für alle Gemeinden des Kantons Luzern einheitlich geregelt werden (§§ 11–13 Entwurf).

Heute richten 57 von 80 Luzerner Gemeinden Beiträge in Form von Betreuungsgutscheinen aus. An dieser Art der subjektorientierten Subventionierung soll festgehalten werden. Die Grundsätze des Anspruchs und der Bemessung werden im Gesetz festgelegt. So sollen an erziehungsberechtigte Personen mit Wohnsitz im Kanton Luzern Betreuungsgutscheine für die familienergänzende Betreuung in Kindertagesstätten und durch Tagesfamilien, die einer Tagesfamilienorganisation angeschlossen sind, ausgerichtet werden. Anspruchsberechtigt sind Erwerbstätige, Stellensuchende oder Erziehungsberechtigte, die sich in Ausbildung befinden (§ 11 Entwurf). Der Anspruch auf Betreuungsgutscheine soll entfallen, wenn das Einkommen der erziehungsberechtigten Person eine bestimmte Einkommensgrenze zuzüglich eines bestimmten Prozentsatzes des Vermögens überschreitet. Dabei soll der Anspruch den Mittelstand einschliessen. Anders als von der Initiative vorgesehen, sollen aber Erziehungsberechtigte mit hohem Einkommen vom Anspruch auf Betreuungsgutscheine ausgeschlossen werden.

Die Details zur Anspruchsberechtigung sowie zur Höhe der Betreuungsgutscheine sollen vom Regierungsrat auf Verordnungsstufe geregelt werden. Hierbei hat er insbesondere zu beachten, dass sich die Höhe der Betreuungsgutscheine nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der anspruchsberechtigten Person richtet, Erziehungsberechtigte sowohl mit tiefem als auch mit mittlerem Einkommen in den Genuss von Betreuungsgutscheinen kommen und das Subventionsmodell wirkungsvolle Arbeitsanreize setzt. Obergrenze der Betreuungsgutscheine bilden die kantonalen beziehungsweise kommunalen Standardkosten und die Erziehungsberechtigten sollen in jedem Fall einen bestimmten Eigenbeitrag pro Betreuungstag leisten müssen (§ 12 Entwurf).

Wie bisher sollen die Gemeinden für die Anspruchsprüfung, Berechnung und Ausrichtung der Betreuungsgutscheine zuständig sein. Da jedoch einheitliche Regeln zur Anwendung kommen, soll der Kanton hierfür eine Fachapplikation (IT-System) zur Verfügung stellen (§ 16 Entwurf).

4.2 Finanzierung

4.2.1 Kosten für die öffentliche Hand

Wie hohe Kosten durch die Betreuungsgutscheine für Kanton und Gemeinden zukünftig entstehen, hängt wesentlich von der Entwicklung der Haushaltseinkommen der Eltern mit Kindern im Vorschulalter, von den Entwicklungen am Arbeitsmarkt und von der Ausgestaltung der Berechnungsgrundlagen ab. Interface hat daher zur Schätzung der Kosten verschiedene Modellrechnungen erstellt. Grundlage waren die Steuerdaten des Jahres 2020 von Familien mit Kindern im Vorschulalter.

Die folgende Tabelle zeigt drei Varianten, die ein aussagekräftiges Bild erlauben. Alle drei Varianten gehen davon aus, dass 25 Prozent der Kinder im Vorschulalter an durchschnittlich zwei Tagen pro Woche familienergänzend betreut werden; davon 17 Prozent Säuglinge. Die Eltern bezahlen in jedem Fall einen Beitrag von mindestens zehn Franken pro Betreuungstag selbst; mit steigendem Einkommen steigt dieser Selbstbehalt; der maximale Betreuungsgutschein wird bis zu einem massgebenden Einkommen von 47'000 Franken (Paarhaushalte) beziehungsweise 37'500 Franken (Alleinerziehende) ausgerichtet. Zur Bemessung des Anspruchs wird das massgebende Einkommen gemäss den Bestimmungen des Prämienverbilligungsgesetzes (SRL Nr. [866](#)) verwendet (§ 13 Entwurf).

Ausgangsparameter der Modellschätzungen

	Variante 1 (Vernehmlassungsentwurf tief)	Variante 2 (Vernehmlassungsentwurf hoch)	Variante 3 (Volksinitiative)
Vollkosten Kinder	130 Fr./Tag	150 Fr./Tag	150 Fr./Tag
Vollkosten Säuglinge	160 Fr./Tag	180 Fr./Tag	180 Fr./Tag
Obergrenze Anspruch	120'000 Fr.	140'000 Fr.	Keine

Abb. 6: Varianten

Die drei Varianten unterscheiden sich einerseits bezüglich der angenommenen Vollkosten. Zwischen Variante 1 und 2 besteht dabei ein Unterschied von 20 Franken pro Betreuungstag. Diese Spannweite kann sowohl regionale Unterschiede als auch zu einem gewissen Grad die Teuerung und Unterschiede in der Betreuungsqualität abbilden.

- Vollkosten von 130 Franken/Tag in Variante 1 entsprechen ungefähr dem Status Quo unter den heutigen Empfehlungen des VLG. Der Regierungsrat beabsichtigt, die Standardkosten initial bei diesem Wert festzusetzen. Zukünftig sollen die Standardkosten in Analogie zur Volksschule ermittelt, festgelegt und nachgeführt werden.
- Variante 2 mit Vollkosten von 150 Franken/Tag diene dazu, die Sensitivität der Modellrechnungen auf Teuerung und Lohnentwicklung zu quantifizieren. Die Variante antizipiert damit eine wahrscheinliche mittelfristige Entwicklung.

Andererseits unterscheiden sich die Varianten 1 und 2 auch bezüglich der Obergrenze des massgebenden Haushaltseinkommens, bis zu welchem Betreuungsgutschein ausgerichtet werden. Diese Grenzen sind so festgelegt, dass Haushalte mit tiefen und mittleren Einkommen von Betreuungsgutscheinen profitieren, wobei der Mittelstand in Variante 2 etwas weiter gefasst wird (Variante 1: 76%; Variante 2: 83% der Familienhaushalte mit Kindern im Vorschulalter).

Die gewählten Varianten 1 und 2 sind damit realistische Szenarien an der unteren und oberen Grenze des Möglichkeitsraums. Variante 3 dagegen ist eine mögliche Umsetzung der Volksinitiative, welche sich insbesondere dadurch auszeichnet, dass auch Haushalte mit hohem Einkommen Betreuungsgutscheine erhalten sollen; die Obergrenze der Anspruchsberechtigung entfällt.

Abbildung 7 zeigt die Höhe des Betreuungsgutscheins pro Tag in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen für die drei Varianten. In Variante 2 und 3 erhalten die Eltern einen höheren Betreuungsgutschein, weil die angenommenen Vollkosten höher sind. Der nach Abzug des Gutscheins verbleibende Beitrag der Eltern unterscheidet sich aber für tiefe Einkommensgruppen nicht von Variante 1. Mit steigenden Bruttoeinkommen nimmt die Gutscheinhöhe in Variante 1 in den mittleren Einkommensgruppen schneller ab als in Variante 2, während in Variante 3 der Sutschein auch für Haushalte mit mittleren und hohem Einkommen nie unter 105 Franken pro Tag sinkt.

Modellvarianten: Höhe des Betreuungsgutscheins

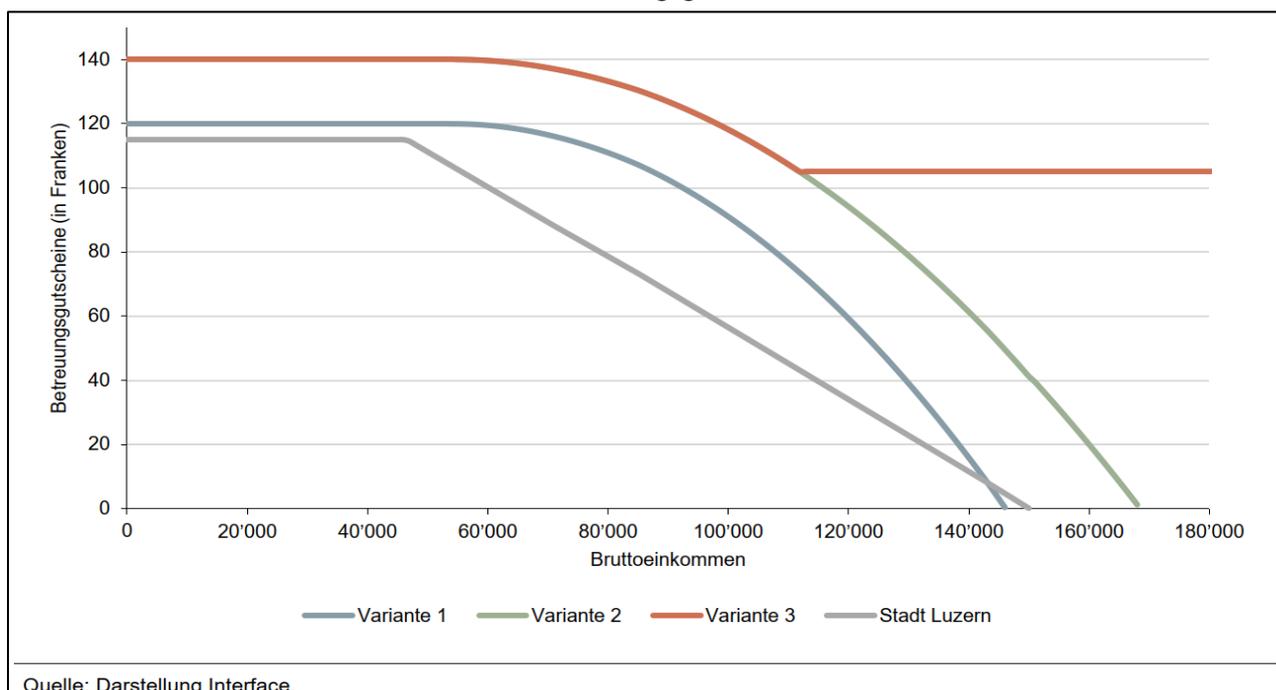


Abb. 7: Ausgestaltung der Modellvarianten: Höhe des Betreuungsgutscheins

Ergänzend ist in der Abbildung das heutige Modell der Stadt Luzern (graue Linie) abgebildet. Im Unterschied zu den vorgeschlagenen Varianten kennt die Stadt Luzern ein lineares Gutscheinmodell, in dem die Höhe des Betreuungsgutscheins mit steigendem Bruttoeinkommen gleichmässig abnimmt. Die progressiven Varianten, in denen die Höhe des Betreuungsgutscheins zuerst nur leicht sinkt und mit steigendem Einkommen immer stärker, haben einige Vorteile. Die Arbeitsanreize im tieferen Einkommenssegment werden verbessert und Schwelleneffekte in der Abgrenzung zur wirtschaftlichen Sozialhilfe reduziert. So gelingt es, einen grösseren Anteil der Mittel zielgerichtet im unteren und mittleren Mittelstand einzusetzen, wo der Bedarf am grössten ist.

Ergebnisse der Modellschätzungen

	Variante 1	Variante 2	Variante 3
Anteil Haushalte mit Anspruch auf Betreuungsgutscheine	76%	83%	100%
Anzahl Haushalte mit Anspruch auf Betreuungsgutscheine	14'584	15'935	19'264
Kosten pro Jahr für die öffentliche Hand (in Mio. Franken)	44,6	57,4	72,4

Quellen: Steuerdaten 2020 LUSTAT; Berechnungen Interface.

Abb. 8: Ergebnisse der Modellschätzungen

Abbildung 8 zeigt die geschätzten Gesamtkosten für die öffentliche Hand für die drei Varianten sowie den Anteil und die Anzahl Haushalte mit Anspruch auf Betreuungsgutscheine auf Basis der getroffenen Annahmen und Grundlagen.

Die erwarteten Gesamtkosten für die öffentliche Hand (Kanton und Gemeinden) betragen demnach mindestens 44,6 Millionen Franken bei einer kostengünstigen Umsetzung. Nach Abzug der 13,5 Millionen Franken, welche die Gemeinden schon

heute für die vorschulische Kinderbetreuung ausgeben, ergeben sich netto Kostenfolgen von rund 31 Millionen Franken. In Variante 2 liegen die erwarteten Kosten rund 13 Millionen Franken höher.

Mit Variante 3, welche der Volksinitiative entspricht, würden die Gesamtkosten bei rund 72,4 Millionen Franken liegen. Die Mehrkosten von 15 Millionen Franken im Vergleich zur Variante 2 entstehen einzig durch den Wegfall der Obergrenze – die Varianten unterscheiden sich nur in diesem Punkt. Mit der Initiative würden also 15 Millionen Franken zusätzlich an Haushalte mit Einkommen von mehr als 140'000 Franken pro Jahr ausgeschüttet.

Die Mittel, die der Kanton für die Umsetzung der Volksinitiative oder des Gegenvorschlags gemäss Vernehmlassungsentwurfs aufwenden müsste, sind gegenwärtig nicht in der Finanzplanung eingestellt. Eine kantonale Beteiligung an den Betreuungskosten und die Personal- und IT-Aufwendungen des Kantons können nur und erst dann erfolgen, wenn die Finanzierung gesichert ist.

4.2.2 Belastung der Haushalte

Betreuungsgutscheinmodelle sollen negative Arbeitsanreize von Fremdbetreuungskosten reduzieren oder eliminieren, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu fördern. Solche Wirkungen werden durch Simulationen des verfügbaren Einkommens dargestellt. Das verfügbare Einkommen ist jenes Einkommen, das dem Haushalt unter Berücksichtigung aller Einnahmen (Einkommen und Sozialtransfers wie Alimente, Familien- und Kinderzulagen, Prämienverbilligung) abzüglich Steuern, Krankenversicherungsprämien, Miete sowie der Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung zur Verfügung steht.

Die Abbildung 9 zeigt das verfügbare Einkommen einer Familie in Abhängigkeit von ihrem Bruttoeinkommen. Der Modellhaushalt besteht aus zwei verheirateten Erwachsenen und zwei Kindern (davon ein Säugling); beide Personen sind erwerbstätig und tragen im Verhältnis 30 zu 70 zum Bruttoeinkommen bei; familienergänzende Betreuung an zwei Tagen pro Woche. Die blaue Linie bildet dabei das verfügbare Einkommen ohne Fremdbetreuungskosten ab (d.h. mit einer kostenlosen Betreuungslösung). Die grüne Linie stellt das verfügbare Einkommen mit Fremdbetreuungskosten und Betreuungsgutscheinen gemäss Gesetzesentwurf dar. Die graue Linie ist der Status Quo mit den heutigen Betreuungsgutscheinen der Stadt Luzern.

Aus der Darstellung wird ersichtlich, dass sich mit einem anreizoptimierten Subventionsmodell negative Arbeitsanreize vermeiden lassen und Haushalte bis zu einem mittleren Einkommen zielgerichtet und wesentlich entlastet werden können. Das verfügbare Einkommen steigt mit zunehmendem Bruttoeinkommen und erreicht – dies im Unterschied zur heutigen Situation – rasch eine Höhe, die leicht über dem Niveau der wirtschaftlichen Sozialhilfe liegt. Das Gutscheinmodell vermag so einen Anreiz zur Aufnahme oder zum Ausbau der Erwerbstätigkeit zu setzen.

Verfügbares Einkommen mit und ohne Fremdbetreuung, Variante 2

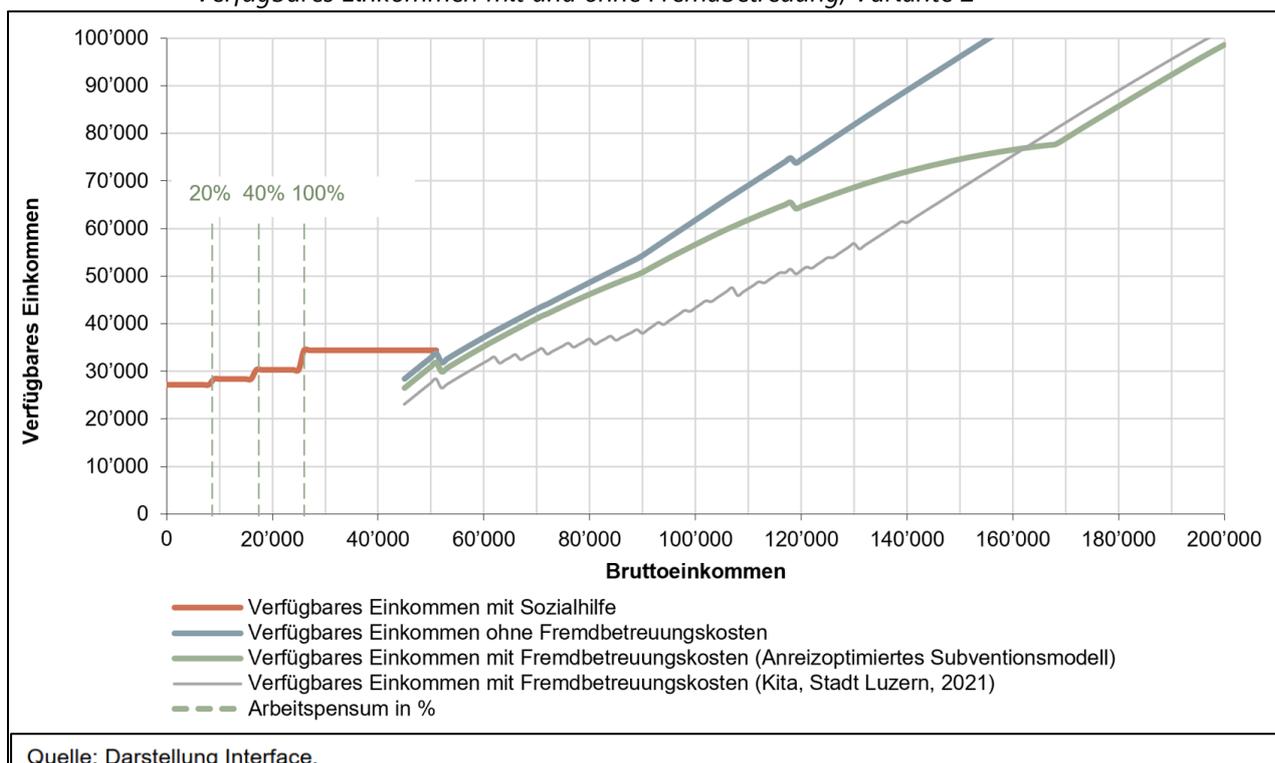


Abb. 9: Verfügbares Einkommen mit und ohne Fremdbetreuung, Variante 2

Es zeigen sich die bekannten zwei Schwelleneffekte, die jedoch nicht auf die Subventionierung der Kinderbetreuungskosten zurückzuführen sind und durch diese auch nicht behoben werden können: bei 52'000 Franken Bruttoeinkommen aufgrund des Wegfalls der Vergütung der vollen Richtprämie im Anspruchsbereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe und bei 119'000 Franken Bruttoeinkommen aufgrund des Wegfalls der individuellen Prämienverbilligung für Kinder und Jugendliche.

Die Berechnungen in Abbildung 9 basieren auf dem geltenden Steuergesetz. Ergänzende Modelle auf Basis der geplanten Teilrevision des Steuergesetzes ([Botschaft B.8](#)) haben gezeigt, dass sich die beiden Vorlagen gut ergänzen (vgl. Kapitel 3.5.2). Die Auswirkungen der Steuergesetzrevision sind in absoluten Beträgen deutlich geringer als die vorgesehene Entlastung durch Betreuungsgutscheine, vermögen aber den Schwelleneffekt am Austritt aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe weiter zu verringern. Zudem führt die Erhöhung des maximalen Fremdbetreuungsabzugs zu einer spürbaren Entlastung im oberen Einkommenssegment, welche in Variante 2 nicht in den Genuss von Betreuungsgutscheinen kommen. Im mittleren Einkommenssegment sind die Wirkungen im Zusammenspiel mit der Steuergesetzrevision am schwächsten, dafür profitieren diese Haushalte am stärksten vom progressiv ausgestalteten Gutscheinmodell.

Zusammenfassend soll der Gesetzesentwurf in Kombination mit der Steuergesetzrevision zu einer ausgewogenen Entlastung von Familien mit Kindern in allen Einkommensgruppen führen. Es sollen insbesondere negative Arbeitsanreize für Haushalte mit tiefen Einkommen beseitigt und das verfügbare Einkommen von Mittelstandfamilien erhöht werden.

4.2.3 Beiträge des Kantons Luzern an die Gemeinden

Das Zusammenspiel der Betreuungsgutscheine mit der wirtschaftlichen Sozialhilfe (Subsidiarität) sowie die geltende Aufgabenteilung rechtfertigen, dass weiterhin die Gemeinden die Gesuche bearbeiten, Kostengutsprachen sprechen und auch den wesentlichen Teil der Kosten für die Betreuungsgutscheine tragen. Die Ausweitung der Gutscheinmodelle wird jedoch auch zur Standortattraktivität des Kantons Luzern beitragen und mittelfristig Steuererträge von Unternehmen und natürlichen Personen generieren, von denen Kanton und Gemeinden gleichermaßen profitieren.

Deshalb – und in Anerkennung der Aufbauarbeit, welche die Gemeinden in den letzten Jahren geleistet haben – schlägt der Regierungsrat mit dem Gesetzesentwurf eine Mitfinanzierung durch den Kanton vor. Der Kanton soll zukünftig die Gemeinden bei der Finanzierung der Betreuungsgutscheine mit einem Beitrag von 50 Prozent an den Gesamtkosten unterstützen. Zudem sieht der Vernehmlassungsentwurf vor, dass der Kanton Luzern in Zukunft die Kosten für die Koordination, Aufsicht und Bewilligung tragen sowie eine Fallapplikation (IT-System) zur Verfügung stellen soll. Für die Anschaffung des IT-Systems sind rund 250'000 Franken zu veranschlagen. Die Gemeinden sollen von den Aufwendungen für die Aufsicht und Bewilligung sowie für die Fallapplikation entlastet werden (vgl. Kapitel 5.2).

Der Regierungsrat erwartet, dass die neuen Aufgaben des Kantons bei der familienergänzenden Kinderbetreuung von den Gemeinden gegenfinanziert werden. Die Gegenfinanzierung durch die Gemeinden soll zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Botschaft und des Gegenentwurfs zur Volksinitiative «Bezahlbare Kitas für alle» durch den Regierungsrat zuhanden des Kantonsrats geklärt sein.

4.3 Würdigung der Vorlage

Aus Sicht der Fachpersonen, die für die Erarbeitung der Situationsanalyse befragt wurden, besteht im Kanton Luzern ein Bedarf an rechtlicher Regulierung der vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung. Diese seien erforderlich, um ein Mindestqualitätsniveau zu gewährleisten und den Vollzug zu vereinheitlichen. Mit einer kantonalen Regelung dieser beiden Aspekte würde dem Umstand Rechnung getragen, dass die Kinder zwar durchaus individuelle, aber hinsichtlich einer guten Entwicklung auch dieselben Bedürfnisse haben, jedenfalls unabhängig davon, wo sie im Kanton aufwachsen. Der Vernehmlassungsentwurf nimmt diese beiden fachlichen Anliegen auf, indem der Regierungsrat beauftragt werden soll, Mindestqualitätsvorgaben zu schaffen und die Aufsicht über die Kindertagesstätten dem Kanton übertragen werden soll. Über die geforderte Harmonisierung hinaus wird durch diese Aufgaben- und Kompetenzordnung auch die Fachlichkeit sichergestellt (vgl. Kapitel 5.4). Der Inhalt des Vernehmlassungsentwurfs ist abgestimmt auf die für 2025 geplante Revision des kantonalen Steuergesetzes und die darin vorgesehene Erhöhung des Fremdbetreuungsabzugs.

Die Erarbeitung des Vernehmlassungsentwurfs wurde von einem breit abgestützten Gremium begleitet. Die Vertretungen der Gemeinden (VLG), der Stadt Luzern, der Wirtschaft (KGL) und der Kindertagesstätten sowie Fachpersonen aus dem Finanzdepartement, dem Bildungs- und Kulturdepartement und dem Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Luzern und der Abteilung Soziales des Kantons Schwyz

haben sich für eine kantonale Steuerung und Koordination der vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung, für verbindliche kantonale Mindestqualitätsvorgaben und für ein einheitliches, kantonsweites Subventionierungsmodell ausgesprochen. Sie stellten fest, dass ihre Kernanliegen in den vorliegenden Vernehmlassungsentwurf aufgenommen wurden, und begrüßten insbesondere die damit verfolgte Harmonisierung und Sicherstellung guter Qualität sowie die Verbesserung der Zugänglichkeit für die Eltern. Positiv gewürdigt wurde ausserdem, dass an Bewährtem – Subjektfinanzierung mittels Betreuungsgutscheinen – festgehalten werden soll.

Die von Kanton und Gemeinden getragene digitale Transformation soll bei den neuen Regelungen geprüft werden. So ist auch vorgesehen, dass die Bearbeitung von der Eingabe bis zur Auszahlung digitalisiert und soweit möglich automatisiert erfolgt.

5 Auswirkungen

5.1 Kinder und Erziehungsberechtigte

Für die Kinder und Erziehungsberechtigten ergeben sich aus der Vorlage Verbesserungen sowohl in qualitativer als auch in finanzieller Hinsicht.

Erziehungsberechtigte mit tiefen und mittleren Haushaltseinkommen erhalten – neu unabhängig von ihrer Wohngemeinde – einen finanziellen Beitrag an die familienergänzende Kinderbetreuung in Form von Betreuungsgutscheinen. Die für die Erziehungsberechtigten verbleibenden Eigenbeiträge sind von der konkreten Ausgestaltung der Verordnung abhängig, wobei derzeit folgende Regelung vorgesehen ist:

- Für Familien mit massgebenden Einkommen bis 47'000 Franken (Paarhaushalte) beziehungsweise 37'500 Franken (Alleinerziehende) beträgt der Eigenbeitrag nach Abzug des Betreuungsgutscheins noch zehn Franken pro Tag und Kind.
- Mit steigenden Einkommen steigt der Eigenbeitrag zuerst langsam und dann zunehmend schneller an, bis er ab einem massgebenden Einkommen von 120'000 Franken ganz entfällt.

Massgebende Einkommen von 47'000 Franken beziehungsweise 120'000 Franken entsprechen einem Brutto-Haushaltseinkommen von rund 60'000 Franken beziehungsweise 145'000 Franken.

Der [Sozialbericht des Kantons Luzern 2021](#) von LUSTAT Statistik Luzern beschreibt im Kapitel «Spannungsfeld Familie und Beruf» die Zusammenhänge zwischen dem Kinderkriegen, den Familienphasen in biografischer Perspektive und den gewählten Erwerbsmodellen von Paaren mit und ohne Kindern (S. 90–97). Die Erwerbstätigkeit und die Wahl des Arbeitspensums hängt vom Haushaltstyp und der Kinderzahl, dem Alter der Kinder, dem Bildungsniveau und weiterhin auch stark vom Geschlecht ab. Im Durchschnitt sind es weiterhin vor allem Frauen, die mit der Geburt des ersten Kindes ihre Erwerbstätigkeit stark reduzieren.

Spätere Karriere- und Einkommenschancen werden dadurch beschnitten. Die Vorsorge in der zweiten und dritten Säule leidet und das verfügbare Haushaltseinkommen sinkt. Noch immer haben Haushalte mit Kindern ein deutlich erhöhtes Risiko, auf finanzielle Unterstützung angewiesen zu sein. Jede fünfte Einelternfamilie bezieht wirtschaftliche Sozialhilfe. Und auch bei Ehepaaren ist die Wahrscheinlichkeit

des Sozialhilfebezugs mit Kindern im Kanton Luzern um den Faktor drei erhöht (vgl. LUSTAT, [«Sozialhilfe im Kanton Luzern 2022 – Risikogruppen»](#)).

Verbesserte Erwerbsmöglichkeiten durch bezahlbare familienergänzende Kinderbetreuung werden das Haushaltseinkommen erhöhen. Sie führen im Mittelstand zu höheren Steuererträgen und insgesamt zu einer verbesserten finanziellen Eigenständigkeit. Diese Wirkungen sind kurzfristig spürbar, wirken sich aber auch mittel- und langfristig auf die Erwerbsbiografien wie auch auf das Steuersubstrat aus.

Die Erziehungsberechtigten und die Kinder werden zudem von der Festlegung verbindlicher Mindestqualitätsvorgaben unabhängig vom Wohnort profitieren. Die regelmässige Überprüfung der Qualitätsvorgaben stärkt die Erziehungsberechtigten in ihrer Gewissheit, dass für ihre Kinder gut gesorgt ist. Allgemeingültige Mindestqualitätsstandards erhöhen die Transparenz und fördern die Inanspruchnahme der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung, womit das Arbeitskräftepotenzial besser erschlossen wird.

Ausserdem ist davon auszugehen, dass aufgrund eines regelmässigen Monitorings durch das kantonale Kompetenzzentrum Lücken im Angebot besser erkannt und das Angebot bedarfsgerecht weiterentwickelt wird.

5.2 Kanton und Gemeinden

Mit dem Gesetzesentwurf soll an bestehende Regelungen auf kantonaler und kommunaler Ebene angeknüpft werden. Die Rolle des Kantons soll gestärkt werden. Durch eine bessere Steuerung des Bereichs der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulbereich sollen weiter die positiven Arbeitsanreize verstärkt werden. Der Kanton soll zusätzliche Aufgaben übernehmen, die der Harmonisierung im Bereich der vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung dienen sollen. Er soll verbindliche Vorgaben hinsichtlich Qualität und Kosten sowie zur Subventionierung der Angebote machen. Der Aufbau eines kantonalen Kompetenzzentrums und die Übernahme der Bewilligungs- und Aufsichtstätigkeit über die Kindertagesstätten soll die Gemeinden in der Erfüllung ihres Versorgungsauftrags entlasten und unterstützen.

Für die Aufsicht und Bewilligung der gegenwärtig 120 Kindertagesstätten im Kanton Luzern werden rund 2,2 Vollzeitstellen nötig sein. Hinzu wird der Aufwand für die Bewilligung und Aufsicht über die 14 privaten Tagesfamilienorganisationen im Umfang von rund 0,25 Vollzeitstellen und für das Kompetenzzentrum zur Planung, Weiterentwicklung, Koordination, Information und Beratung mit rund 0,6 Vollzeitstellen kommen. Insbesondere zur Unterstützung der Bewilligungs- und Aufsichtstätigkeit ist überdies eine Verstärkung der internen administrativen und juristischen Supportleistungen erforderlich.

Diesem zusätzlichen personellen Aufwand des Kantons stehen Einsparungen bei den Gemeinden in etwas geringerem Umfang gegenüber. Der Kanton übernimmt Aufgaben, die bisher nicht vorgesehen waren (wie Bewilligung und Aufsicht über die Tagesfamilienorganisationen). Der Mehraufwand dient der Harmonisierung der vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Luzern, kommt damit den Eltern und den Kindern zugute und kann allfällige Kosten in den nachgelagerten Systemen der Schule oder ergänzenden Hilfen zur Erziehung dämpfen.

Zu den finanziellen Auswirkungen der Betreuungsgutscheine für Kanton und Gemeinden siehe Kapitel 4.2.1, zum Kostenteiler und zur Gegenfinanzierung Kapitel 4.2.3.

5.3 Volkswirtschaft

Personen, die im Zuge der Familiengründung ihr Pensum reduzieren oder aus der Arbeitswelt ausscheiden, fehlen der Wirtschaft als Arbeitskräfte. Bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit Tertiärabschluss handelt es sich oft um Personen, die auf den Höhepunkt ihrer beruflichen Leistungsfähigkeit zusteuern. Der Fachpersonal- und Personalmangel ist derweil in vielen Branchen stark ausgeprägt und wird sich in den kommenden Jahren weiter verstärken, weil mehr Menschen das Pensionsalter erreichen, als neu in den Arbeitsmarkt eintreten. Es gilt die Erwerbsbeteiligung der bestehenden Bevölkerung zu erhöhen. Dies kann durch gute Arbeitsbedingungen sowie durch finanzierbare familienergänzende Kinderbetreuung in einer guten Qualität erreicht werden. Die Erschliessung dieses Arbeitskräftepotenzials wirkt sich unmittelbar positiv auf die Standortqualität des Kantons Luzern aus.

Für Eltern stehen die Kinder im Zentrum und das private Umfeld leistet oft Betreuungsarbeit von unschätzbarem Wert. Der Regierungsrat möchte daran nichts ändern. Vielmehr beabsichtigt er, mit diesem Gesetz allen Eltern die Wahlfreiheit zu eröffnen, auch nach der Geburt der Kinder im Erwerbsleben zu verbleiben und weiterhin den von ihnen gewünschten Beschäftigungsgrad zu wählen. Finanzielle Fehlanreize sollen die Eltern nicht zu einer unerwünschten Veränderung ihres Lebensmodells drängen. Diese Massnahme kann eine beachtliche Wirkung auf den Arbeitsmarkt und den Wirtschaftsstandort Luzern haben. Gemäss Strukturhebung des Bundesamtes für Statistik waren im Jahr 2021 im Kanton Luzern rund 75'000 Personen in einem Teilzeitpensum erwerbstätig. Wenn es gelingt, durch ein flächendeckendes Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung das Arbeitspensum dieser Personen im Durchschnitt nur um einen einzigen Prozentpunkt zu erhöhen, wird dadurch ein zusätzliches Arbeitskräftepotenzial von 750 Vollzeitstellen geschaffen, die heute fehlen.

5.4 Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung

Auch für die Angebote der vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung sollen sich aus der Vorlage Vorteile ergeben, insbesondere aus der Zuständigkeit des Kantons für die Bewilligung und Aufsicht über die Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen und die Festsetzung kantonaler Standardkosten.

Besonders zu erwähnen sind folgende angestrebten positiven Auswirkungen:

- **Erhöhte Fachlichkeit:** Durch eine zentrale Fachstelle sollen die Kompetenzen an einem Ort gebündelt werden, wodurch die Fachlichkeit erhöht werden kann. Ebenso sollen durch den insgesamt höheren Stellenumfang Ressourcen in übergeordnete Aufgaben (wie Weiterbildung, Austausch im Team) investiert werden können. Die Weiterbildung der Mitarbeitenden sowie der Austausch im Team erhöhen wiederum die Fachlichkeit und somit die Qualität der Aufsicht.
- **Angemessene Standardkosten:** Durch die Festsetzung der Standardkosten sowie der Festlegung, was in deren Berechnung enthalten sein muss, soll den Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen ermöglicht werden, eine qualitativ gute Betreuung und zeitgemässe Arbeitsbedingungen anzubieten sowie Ressourcen für die Weiterentwicklung zu haben.

- Gleichbehandlung der Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen: Durch die Abwicklung aller Fälle an einem zentralen Ort und von denselben Personen soll sichergestellt werden, dass alle Betreuungsangebote gleichbehandelt werden. In diesem Zusammenhang ist auch der Austausch im Team von zentraler Bedeutung.
- Einheitliche Gebührenerhebung: Die Kosten für den Aufwand für die Aufsicht und Bewilligung wird von den Gemeinden heute unterschiedlich an die Kindertagesstätten weiterverrechnet. Eine zentrale Fachstelle könnte diesbezüglich zu einer Vereinheitlichung führen. Bei einer vollumfänglichen Weiterverrechnung der Kosten (ohne Pauschalen) könnte bei den Kindertagesstätten zudem ein Anreiz entstehen, weniger Aufwand bei der Aufsicht zu verursachen.

5.5 Fazit

Der Regierungsrat beabsichtigt, das wichtige Anliegen der Initiative, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch Sicherstellung eines ausreichenden und bezahlbaren Angebots an familienergänzenden Betreuungsmöglichkeiten zu verbessern, in seinen Gegenentwurf zur Volksinitiative «Bezahlbare Kitas für alle» aufzunehmen. Die Gemeinden sollen bei der Erfüllung ihres Versorgungsauftrags sowie bei der Weiterentwicklung der Angebote durch ein kantonales Kompetenzzentrum unterstützt werden. Mit der Einführung eines einheitlichen Subventionsmodells sollen künftig Familien mit tiefem und mittleren Einkommen – unabhängig vom Wohnort – von den Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung massgeblich entlastet werden. Mit der damit einhergehenden besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf soll das Arbeitskräftevolumen gesteigert und den Unternehmen die Gewinnung von Fachkräften erleichtert werden. Er fördert damit die Attraktivität des Kantons Luzern als Wohn- und Arbeitsort.

Es sollen verbindliche Mindestqualitätsstandards eingeführt werden, die unter anderem die Arbeits- und Anstellungsbedingungen der Mitarbeitenden der Betreuungsinstitutionen berücksichtigen. Indem der Kanton für die Bewilligung und Aufsicht der Kindertagesstätten und der Tagesfamilienorganisationen zuständig wird, soll für die Betreuungseinrichtungen Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit geschaffen werden.

Der Gegenentwurf des Regierungsrates soll zu namhaften Verbesserungen für die Erziehungsberechtigte, die Kinder, die Wirtschaft und die Betreuungsinstitutionen führen, in dem er die Familien entlasten, einen Beitrag zur besseren Verfügbarkeit des Arbeitskräftepotenzials leisten und die Voraussetzungen für ein gutes und ausreichendes Angebot schaffen soll, von dem wiederum die Kinder profitieren.

Mit dem Gegenentwurf sollen die Ziele, die das Initiativkomitee mit ihren Begehren anstrebt (vgl. Kapitel 1.1), erreicht werden. Zur Erreichung dieser Ziele ist weder erforderlich, dass die Zuständigkeit für den Bereich der vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung umfassend dem Kanton übertragen wird, noch die Ausweitung der Subventionierung auf Familien mit hohem Einkommen. Letzteres würde zu enormen Kosten für die öffentliche Hand führen, die letztlich wieder die Familien sowie die Unternehmen belasten würden (ausführlicher zu den Folgen der Annahme der Initiative siehe Kapitel 2.3).

Der Gegenentwurf zur Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Luzern übernimmt somit erfolgreiche Elemente der aktuellen Zuständigkeiten und nimmt nur die Elemente der Initiative auf, die einen wirkungsvollen Beitrag zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie leistet.

Sowohl der Gegenentwurf als auch die Initiative beinhalten neue Zuständigkeiten beim Kanton mit entsprechenden Kostenfolgen. Die relevanten Kosten für eine Gegenfinanzierung durch die Gemeinden sind von mehreren Faktoren abhängig, insbesondere dem Ergebnis der Beratungen im kantonalen und Bundesparlament, der Volksabstimmung im Kanton Luzern und der Entwicklung von Angebot und Nachfrage.

Gegenüberstellung IST, Vernehmlassungsentwurf und Initiative

	Ist	Vernehmlassungsentwurf	Initiative
Versorgungsauftrag	Gemeinde	Gemeinde	Kanton
Bewilligung / Aufsicht	Gemeinde	Kanton	Kanton
Anspruchsprüfung / Beitragsabwicklung	Gemeinde	Gemeinde: Vollzug Kanton: IT-System	Kanton
Zielgruppe Eltern (erreichte Haushalte mit Vorschulkindern)	k.A.	76%	100%
Finanzierung	Gemeinden: 100% Kanton: -	Gemeinden: 50% Kanton: 50%	Gde.: Mitfinanzierer Kt.: Hauptfinanzierer
Aufwand (Leistungen) in Mio. Fr.	Gemeinden: 13,7 Kanton: -	Gemeinden: 22,3 Kanton: 22,3	Total: 72,4
Personalaufwand in VZÄ	Gemeinden: k.A. Kanton: -	Gemeinden: k.A. Kanton: 3 (0,4 Mio. Fr.)	Gemeinden: k.A. Kanton: 6 (0,8 Mio. Fr.)

Abb. 10: Gegenüberstellung IST, Vernehmlassungsentwurf und Initiative

6 Inkrafttreten

Die Initiative und der Gegenentwurf sind nach dessen Beschluss den Stimmberechtigten in einer Doppelabstimmung zu unterbreiten. Bei der Annahme des Gegenentwurfs wird dessen Umsetzung einige Zeit in Anspruch nehmen, da einerseits die vorgesehene Fachstelle erst noch eingerichtet und insbesondere die Gemeinden für die Einrichtung und Vereinheitlichung der Betreuungsgutscheine Zeit für deren Umsetzung benötigen. Auch die Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen benötigen Zeit, damit sie die Mindestqualitätsvorgaben einhalten können. Andererseits soll insbesondere die kantonsweite und einheitliche Subventionierung zugunsten der Erziehungsberechtigten vorangetrieben werden. Es ist deshalb eine Inkraftsetzung per 1. Januar 2026 vorgesehen.

7 Der Erlassentwurf im Einzelnen

7.1 Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung (KiBeG)

§ 1 Zweck

Mit dem neuen Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung soll die Qualität, die Verfügbarkeit und die Finanzierung der familienergänzenden Betreuung von Kindern im Vorschulalter gewährleistet und gefördert werden. Dies sind wichtige Voraussetzungen zur Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung. Angesichts des Fachkräftemangels ist es unabdingbar, dass Eltern ausreichend Angebote in guter Qualität zur Betreuung ihrer Kinder zur Verfügung stehen. Im Wissen um eine gute Betreuung fällt es leichter, die Kinder Personen ausserhalb der Familie anzuvertrauen und einer Erwerbsarbeit nachzugehen (vgl. Kapitel 5.1).

Gute Qualität erfordert gute Arbeitsbedingungen. Wesentliche Parameter hinsichtlich der Arbeitsbedingungen sind der Betreuungsschlüssel, Lohn und Arbeitszeit (inkl. Pausen sowie Zeit für indirekte pädagogische Arbeit und Weiterbildung). Die Definition guter Arbeitsbedingungen ist deshalb Bestandteil der Qualitätsvorgaben (vgl. Kapitel 3.3.1). Sowohl bei der Bestimmung der Mindestqualitätsvorgaben als auch bei der Festlegung der Standardkosten ist dem Aspekt der Arbeitsbedingungen Rechnung zu tragen, damit es attraktiv ist, in dieses Berufsfeld einzusteigen und darin tätig zu bleiben. Mit den Qualitätsvorgaben wird somit nicht nur ein Beitrag zum Wohl der betreuten Kinder, sondern auch zur Entschärfung des Fachkräftemangels in diesem Berufsfeld geleistet.

Heute ist es sowohl hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Angebote als auch hinsichtlich der Subventionierung entscheidend, in welcher Gemeinde man wohnt. Kantonale Vorgaben sollen zu einer kantonsweiten Harmonisierung führen und so einen Beitrag zur Chancengerechtigkeit für die Kinder und deren Integration leisten.

§ 2 Geltungsbereich

Vom Regelungsbereich dieser Vorlage sollen grundsätzlich alle institutionellen Formen der familienergänzenden Betreuung von Kindern im Vorschulalter erfasst werden: Kindertagesstätten und Tagesfamilien sowie die für die Vermittlung zuständigen Tagesfamilienorganisationen. Nicht erfasst werden sollen die Angebote der schulergänzenden Kinderbetreuung. Diese sind in der Volksschulgesetzgebung geregelt.

Bei den Tagesfamilienorganisationen ist zwischen solchen des Privatrechts (meist als Verein organisiert) und der Vermittlung und Anstellung von Tagesfamilien durch die Gemeinden zu unterscheiden. Betreuungsgutscheine sollen für die Betreuung in allen einer Tagesfamilienorganisation angeschlossenen Tagesfamilien ausgerichtet werden (vgl. § 11 Abs. 1), unabhängig davon, ob es sich um eine private Tagesfamilienorganisation handelt oder diese Tätigkeit von einer Gemeinde wahrgenommen wird. Der Bewilligungspflicht unterstellt werden sollen jedoch nur private Tagesfamilienorganisationen (vgl. § 7 Abs. 1).

Für Spielgruppen soll in § 8 eine Meldepflicht statuiert werden. Spielgruppen haben einen wichtigen Stellenwert unter den Angeboten im Vorschulbereich in den Gemeinden. Die Meldepflicht soll den Gemeinden einen Überblick über die Angebots-

landschaft verschaffen. Entwickelt sich eine Spielgruppe hin zu einer Kindertagesstätte, wird erkannt, wann eine Bewilligung nötig wird. Die Meldepflicht soll somit auch der Identifikation bewilligungspflichtiger Angebote dienen (vgl. die Erläuterungen zu § 3 lit. d). Über diese Meldepflicht hinaus enthält das Gesetz keine weiteren, für Spielgruppen anwendbare Bestimmungen.

Ebenfalls nur teilweise anwendbar sein soll das Gesetz auf ausserkantonale Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung. Denn hinsichtlich der Bewilligungspflicht und der damit einhergehenden Aufsicht sollen vom Gesetz nur Angebote erfasst werden, die auf Luzerner Kantonsgebiet erbracht werden. Die Betreuungsgutscheine sollen jedoch auch für die Nutzung von ausserkantonalen, einer öffentlichen Aufsicht unterstehenden Angeboten eingesetzt werden können. Die Bestimmungen betreffend die Betreuungsgutscheine sollen somit auch für ausserkantonale Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen anwendbar sein.

§ 3 Begriffsbestimmungen

Lit. a, Kindertagesstätte: Kindertagesstätten sind kollektive Strukturen, in denen hauptsächlich Kinder im Vorschulalter (durch mehrere Angestellte) betreut werden. Der Begriff Kindertagesstätte (Kita) wird als Sammelbegriff für Krippe, Kinderhaus, Tagesstätte und ähnliche Institutionen im Vorschulbereich verwendet. In der eidgenössischen [Pflegekinderverordnung](#) werden die Kindertagesstätten der Heimpflege zugeordnet (Art. 13-20 PAVO). Es handelt sich um Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, mehrere Kinder unter zwölf Jahren regelmässig tagsüber zur Betreuung aufzunehmen (Art. 13 Abs. 1b PAVO). Für den Kanton Luzern präzisiert die kantonale [Verordnung](#) über die Aufnahme von Pflegekindern, dass nur die Aufnahme von mehr als fünf Kindern den Bestimmungen der Heimpflege untersteht (vgl. § 5 Abs. 1 KPAVO). Unter «regelmässig» wird im Kanton Luzern praxisgemäss «an mindestens fünf Halbtagen pro Woche» verstanden. Dementsprechend sollen als Kindertagesstätten im Sinne des neuen Kinderbetreuungsgesetzes, Betreuungsangebote für Vorschulkinder gelten, welche regelmässig an mindestens fünf Halbtagen pro Woche geöffnet sind und mehr als fünf Betreuungsplätze anbieten.

Lit. b, Tagesfamilie: Bei Tagesfamilien handelt es sich um eine Form der Kinderbetreuung durch eine Person, die ein oder mehrere Kinder tagsüber bei sich zu Hause betreut, stundenweise oder ganztägig. Als Tagesfamilie im Sinne der eidgenössischen [Pflegekinderverordnung](#) gelten alle Personen, die sich allgemein dazu anbieten, Kinder unter zwölf Jahren gegen Entgelt regelmässig tagsüber in ihrem Aushalt zu betreuen (vgl. Art. 12 Abs. 1 PAVO). Wer regelmässig mehr als fünf Kinder betreut, untersteht den Bestimmungen der Heimpflege (§ 5 Abs. 1 KPAVO) und gilt somit nicht mehr als Tagesfamilie.

Lit. c, Tagesfamilienorganisation: Tagesfamilienorganisationen sind meist juristische Personen des Privatrechts, die eine institutionalisierte, familienergänzende Betreuung in Tagesfamilien anbieten. Die Tagesfamilienorganisation sorgt für die Qualität ihres Betreuungsangebotes. Sie stellt die Betreuungspersonen (Tagesfamilien) ein und entlastet damit die Betreuungspersonen und die Eltern von administrativen Aufgaben. Sie regelt für sie versicherungs- und arbeitsrechtliche Fragen. Tagesfamilienorganisationen vermitteln geeignete Tagesfamilien und leisten fachliche Beratung und Begleitung. Diese Aufgaben werden im Kanton Luzern auch von einzelnen Gemeinden wahrgenommen. Bezüglich des Anspruchs auf Betreuungsgutscheine (vgl.

§ 11 Abs. 1) sollen auch diese vom Begriff der Tagesfamilienorganisation erfasst werden, sie sind jedoch nicht bewilligungspflichtig.

Lit. d, Spielgruppe: Das Gesetz soll – wie bereits erwähnt – für Spielgruppen keine umfassende Geltung haben. Es gilt jedoch sicherzustellen, dass sie von der Meldepflicht erfasst werden. Obwohl das Mindestalter der Kinder in Spielgruppen meist zwei oder zweieinhalb Jahre beträgt, kann nicht ausgeschlossen werden, dass auch jüngere Kinder aufgenommen werden; dies schliesst eine Qualifikation als Spielgruppe nicht aus. Vorliegend soll deshalb eine weite Begriffsdefinition («Kinder im Vorschulalter») verwendet werden, damit Spielgruppen mit einer jüngeren Zielgruppe nicht aus dem Anwendungsbereich fallen. Aus demselben Grund soll auch hinsichtlich der Dauer der Inanspruchnahme des Spielangebots eine offene Definition verwendet werden («je maximal einem halben Tag») verwendet, obwohl die Angebote in der Regel eine Dauer von maximal fünf Stunden pro Tag umfassen.

Lit. e, Kind im Vorschulalter: Derzeit ist im Kanton Luzern nur das zweite Kindergartenjahr obligatorisch. Das heisst, während des freiwilligen ersten Kindergartenjahres gelten die Kinder noch als Vorschulkinder im Sinne dieses Gesetzes. Zwar zählt auch das freiwillige Kindergartenjahr zur Volksschule und es könnten die schulergänzenden Kinderbetreuungsangebote in Anspruch genommen werden. Aus entwicklungspsychologischer Sicht und zur Sicherstellung von Kontinuität in der Betreuung der Vorschulkinder sollen die Betreuungsgutscheine aber auch für Kinder, die das freiwillige Kindergartenjahr besuchen, ausgerichtet werden können (zum Ausschluss vom Anspruch auf Betreuungsgutscheine bei Inanspruchnahme eines Angebots der schulergänzenden Kinderbetreuung wird auf die Erläuterungen zu § 11 Abs. 3 verwiesen).

Lit. f, Erziehungsberechtigte: Als Erziehungsberechtigte im Sinne des Gesetzes gelten die Eltern oder der Elternteil, der nach Massgabe des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR [210](#)) zur Betreuung des Kindes berechtigt ist. Mit dieser weiten Umschreibung werden sowohl zusammenlebende Eltern erfasst, als auch die je getrenntlebenden Eltern eines Vorschulkindes, wenn und soweit der jeweilige Elternteil zur Betreuung berechtigt ist. Während jener Zeit, in der sich das Vorschulkind rechtmässig in der faktischen Obhut eines Elternteils befindet, gilt dieser als erziehungsberechtigte Person. Damit kann dieser Status entweder beiden Elternteilen gleichzeitig und gemeinsam (zusammenlebende Eltern) oder je für sich und alternativ (getrenntlebende Eltern) zukommen. Ausgeschlossen ist der Status als erziehungsberechtigte Person dann, wenn sich das Kind unrechtmässig (beispielsweise entgegen eines richterlichen Entscheids oder eines Entscheids einer Kinderschutzbehörde betreffend die Regelung der Betreuungsanteile) aufhält sowie bei blosser Wahrnehmung des Besuchsrechts. Die Wahrnehmung des Besuchsrechts ist keine Betreuung im Sinne dieses Gesetzes.

Lit. g, Standardkosten: Für den Aufwand der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung sollen je Betreuungsplatz (Kita) und Betreuungsstunde (Tagesfamilie) einheitliche, durchschnittliche Vollkosten definiert werden. Diese Standardkosten begrenzen die Höhe der Betreuungsgutscheine. Sie entsprechen jedoch nicht zwingend dem Tarif der Angebote. Die Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen bestimmen autonom den Preis (Tarif), den sie für die Nutzung ihrer Angebote verlangen.

Lit. h, Betreuungsgutscheine: Die Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung durch die öffentliche Hand zur Entlastung der Erziehungsberechtigten soll in Analogie zu den bisher im Wirkungsbericht Existenzsicherung ([Botschaft B 109](#)) geäußerten Empfehlung subjektorientiert erfolgen. Bei der Subjektfinanzierung beteiligt sich die öffentliche Hand durch Beiträge an die Erziehungsberechtigten an deren Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung. Die meisten Gemeinden des Kantons Luzern, die bereits heute Subventionen ausrichten, tun dies in Form der Subjektfinanzierung und richten Betreuungsgutscheine aus (vgl. Kapitel 3.4). Hierbei handelt es sich um einen Beitrag der öffentlichen Hand, der an die Erziehungsberechtigten für die familienergänzende Betreuung eines Kindes im Vorschulalter ausgerichtet wird.

§ 4 Aufgaben des Kantons

Absatz 1 und 2

Das Gesetz bezweckt unter anderem die Sicherstellung eines ausreichenden Angebots an familienergänzenden Betreuungsmöglichkeiten von hinreichender Qualität. Obwohl die Gemeinden hierfür zuständig sind, soll der Kanton sie bei der Erfüllung dieser Aufgabe unterstützen. Die zuständige Dienststelle soll ein Kompetenzzentrum zur Planung, Weiterentwicklung und Koordination zu führen. Hierfür soll sie Angebot und Nachfrage der familienergänzenden Kinderbetreuung regelmässig und systematisch erfassen sowie die Wirkung der Betreuungsgutscheine beobachten. Das Kompetenzzentrum dient überdies als Verbindungsstelle zwischen den Gemeinden und den Bundesbehörden und ist Ansprechstelle für Gemeinden und die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung (vgl. Kapitel 4.1.2).

Absatz 3 und 4

Der Regierungsrat soll die Mindestqualitätsvorgaben für die Kindertagesstätten, die Tageseltern und die Tageselternfamilienorganisationen festlegen, wobei er bestehende Empfehlungen für verbindlich erklären sollen kann. Er beabsichtigt, die Mindestqualitätsvorgaben entsprechend den [VLG-Qualitätsrichtlinien](#) für Kindertagesstätten festzulegen. Dies erleichtert den Anbietern der familienergänzenden Kinderbetreuung die Umsetzung des Gesetzes. Qualitätsvorgaben, welche übersteigende Ansprüche an das Personal fordern, würden die Umsetzung aufgrund des bereits jetzt bestehenden Fachkräftemangels erschweren. Daher sollen auch die für den Versorgungsauftrag zuständigen Gemeinden im Hinblick auf die Festlegung der Mindestqualitätsvorgaben konsultiert werden (vgl. Kapitel 4.1.2).

Da die Qualitätsvorgaben die Standardkosten direkt beeinflussen, soll der Kanton zwingend sowohl die Qualitätsvorgaben als auch die Standardkosten bestimmen (vgl. Kapitel 4.1.2). Wobei für die Bestimmung der Standardkosten der Einbezug der Betreuungsinstitutionen vorgesehen ist. Und auch wenn der Regierungsrat die Befugnis erhalten soll, bezüglich der Festlegung der Mindestqualitätsvorgaben der zuständigen Dienststelle eine Weisungsbefugnis zu erteilen, so soll er doch verpflichtet werden, bei der Bestimmung der Standardkosten auf die Mindestqualitätsvorgaben abzustellen. Mit dieser Koppelung wird der gegenseitigen Abhängigkeit von Standardkosten und Qualitätsvorgaben Rechnung getragen.

§ 5 Befugnisse der Gemeinden

Der Kanton soll die Mindestqualitätsvorgaben festlegen. Diese müssten bei allen Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Luzern eingehalten werden. Den Gemeinden soll jedoch ermöglicht werden, weitergehende beziehungsweise höhere Qualitätsanforderungen an die auf ihrem Gemeindegebiet tätigen Kindertagesstätten zu stellen. Dies würde zu höheren Tarifen führen. Um eine stärkere Belastung der in diesen Gemeinden wohnenden Familien zu vermeiden, soll die Einführung höherer Qualitätsanforderungen nur zulässig sein, wenn die Gemeinde die Standardkosten auf Basis dieser höheren Anforderungen berechnet und die Differenz zu den kantonalen Standardkosten vollumfänglich übernimmt (vgl. § 12 Abs. 4).

Ausserdem wäre es nicht praktikabel, dass die kantonale Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde mehrere Qualitätslevel überprüfen müsste. Deshalb müsste eine Gemeinde, die von der eben ausgeführten Befugnis Gebrauch machen würde, die Bewilligungs- und Aufsichtstätigkeit vom Kanton übernehmen. Zudem soll sie dem Kanton sowohl die Qualitätsvorgaben als auch die Standardkosten zur Genehmigung unterbreiten müssen. Damit soll sichergestellt werden, dass die Standardkosten auf die Qualitätsvorgaben abgestimmt sind. Hinsichtlich der Bewilligungs- und Aufsichtstätigkeit sollen diese Gemeinden dem Kanton Bericht erstatten müssen (vgl. Kapitel 4.1.3).

Die vorgesehenen Befugnisse der Gemeinden gemäss § 5 stehen in einem Spannungsverhältnis zu der mit der Vorlage angestrebten Harmonisierung. Sie sollen jedoch eine individuelle Weiterentwicklung der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Gemeinden ermöglichen. Im Übrigen soll der angestrebten Harmonisierung Rechnung getragen werden, indem diese Gemeinden zur Übernahme der mit den höheren Qualitätsvorgaben einhergehenden Kosten verpflichtet werden und sowohl ihre Qualitätsvorgaben als auch die von ihr ermittelten Standardkosten von der zuständigen kantonalen Dienststelle genehmigt werden müssen.

§ 6 Aufgaben der Gemeinden

Bereits heute trifft die Gemeinden im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung ein Versorgungsauftrag. Es soll Gemeinden wie bisher offengelassen werden, mit welchen Angeboten der Bedarf gedeckt werden soll. Die Art der Angebote soll sich nach dem konkreten Bedarf und den Möglichkeiten in den Gemeinden richten. Es soll ein «bedarfsgerechtes, finanzierbares Betreuungsangebot» sichergestellt werden.

Auch hinsichtlich der Art der Aufgabenerfüllung sollen keine einschränkenden Vorschriften gemacht werden. Wie bisher soll es den Gemeinden möglich sein, die Angebote selbst oder mit anderen Gemeinden zu erbringen oder von Dritten erbringen zu lassen. Die Gemeinde bleibt jedoch Aufgabenträgerin. Sie hat die Aufgabenerfüllung zu überwachen und trägt die Gesamtverantwortung (vgl. § 45 Abs. 1 Gemeindegesetz, GG; SRL Nr. [150](#)). Auch bei einer Leistungserbringung durch Dritte bleiben die Gemeinden für die Erfüllung des Versorgungsauftrags verantwortlich (vgl. zum Versorgungsauftrag Kapitel 4.1.2).

§ 7 Bewilligungspflicht

Kindertagesstätten unterstehen bereits von Bundesrechts wegen einer Bewilligungspflicht (Art. 13 Abs. 1b PAVO; vgl. Kapitel 3.2.2). In Bezug auf sie ist Absatz 1 rein deklaratorischer Natur. Zudem wird festgehalten, dass für die Bewilligungserteilung

(und Aufsicht) neu die zuständige kantonale Dienststelle zuständig sein soll. Für Tagesfamilienorganisationen hingegen sieht die eidgenössische [Pflegekinderverordnung](#) keine Bewilligungspflicht vor. Diese soll für den Kanton Luzern neu eingeführt werden.

Bewilligungen sollen mit Auflagen und Bedingungen verbunden sowie befristet werden können. Auflagen und Bedingungen sind Nebenbestimmungen, die in einem sachlichen Zusammenhang mit der Bewilligung stehen müssen. So kann auf die Behebung von Mängeln untergeordneter Bedeutung, die eine Verweigerung der Bewilligung nicht zu rechtfertigen vermögen, hingewirkt werden.

Grundsätzlich sollen für alle im Kanton Luzern tätigen Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen die gleichen Vorgaben gelten. Zu den in der eidgenössischen [Pflegekinderverordnung](#) statuierten Bewilligungsvoraussetzungen (vgl. Art. 15 PAVO) sollen jene des Kantons ergänzend beziehungsweise konkretisierend hinzutreten. So soll ab Inkrafttreten des Normalarbeitsvertrags für Arbeitnehmende im Vorpraktikum in privaten Kindertagesstätten (NAV Kita; vgl. Kapitel 3.5.2) dessen Einhaltung eine Voraussetzung für die Bewilligungserteilung sein.

Hinsichtlich des Qualitätsstandards sollen die Gemeinden die Möglichkeit erhalten, höhere Qualitätsvorgaben für die auf ihrem Gebiet tätigen Kindertagesstätten zu erlassen (§ 5). Wenn eine Gemeinde von dieser Befugnis Gebrauch macht und sowohl die höheren Qualitätsvorgaben als auch die gemeindeeigenen Standardkosten von der zuständigen Dienststelle (§ 5 Abs. 3) genehmigt wurden, soll diese Gemeinde die Bewilligungs- und Aufsichtstätigkeit über die auf ihrem Gemeindegebiet tätigen Kindertagesstätten übernehmen müssen. Die Kindertagesstätten sollen sodann diese höheren kommunalen Qualitätsvorgaben erfüllen müssen, um eine Bewilligung zur Tätigkeit auf diesem Gemeindegebiet zu erhalten.

§ 8 Meldepflicht

Absatz 1

Gemäss Art. 13 Abs. 1b [PAVO](#) bedarf der Betrieb von Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, mehrere Kinder unter zwölf Jahren regelmässig tagsüber zur Betreuung aufzunehmen (Kinderkrippen, Kinderhorte und dergleichen), einer Bewilligung durch die zuständige Behörde. Von dieser weiten Umschreibung werden grundsätzlich auch Spielgruppen erfasst. Allerdings erfüllen sie in der Regel die zusätzlichen Kriterien (mehr als fünf Kinder sowie während mindestens fünf Halbtagen pro Woche geöffnet; vgl. § 3 Abs. 1a) nicht und sind somit nicht bewilligungspflichtig.

Spielgruppen sind jedoch ein wichtiges, breit genutztes Angebot im vorschulischen Bereich und werden praktisch in jeder Gemeinde im Kanton Luzern angeboten. Eine Meldepflicht soll den Gemeinden ermöglichen, die Angebote vollständig zu erfassen und Eltern mit Vorschulkindern zu diesen Angeboten zu informieren. Gleichzeitig soll eine Meldepflicht ermöglichen, das Erfordernis einer Bewilligung im Einzelfall gemäss Art. 13 Abs. 1b [PAVO](#) zu erkennen und diese der zuständigen kantonalen Dienststelle zu melden.

Diese Meldung soll keine eigentliche Aufsichtstätigkeit der Gemeinde auslösen. Wo bei es dennoch Sache der Gemeinde ist, wenn nötig zum Wohl der Kinder einzu-

schreiten. Ausserdem können die Gemeinden die Spielgruppen bedarfsgerecht unterstützen und begleiten. Die Abwesenheit einer Aufsichtspflicht unterbindet eine solche Unterstützung nicht, verpflichtet die Gemeinden aber auch nicht dazu. Eine Aufsicht ist nur aufgrund einer Leistungsvereinbarung zulässig. So gibt es bereits heute Gemeinden, die zur frühen Sprachförderung Leistungsvereinbarungen mit Spielgruppen abgeschlossen haben. Im Rahmen einer solchen Vereinbarung ist es zulässig und angezeigt, Qualitätsvorgaben zu machen. Als Auftraggeberin ist die Gemeinde sodann berechtigt, die Einhaltung dieser Qualitätsvorgabe beziehungsweise die richtige Erfüllung der vertraglichen Vereinbarung zu überprüfen.

Absatz 2 und 3

Die Meldepflicht und Aufsicht über die Tagesfamilien ist in der eidgenössischen [Pfle-gekinderverordnung](#) geregelt. Es soll hier im Sinne der Vollständigkeit auf die bereits bestehenden gesetzlichen Bestimmungen hingewiesen und ergänzend festgehalten werden, dass nebst den eidgenössischen auch die kantonalen Vorgaben zu erfüllen und einzuhalten sind (vgl. die Ausführungen zu § 7). Tagesfamilien bedürfen gemäss eidgenössischer Pflegekinderverordnung keiner Bewilligung zur Ausübung ihrer Tätigkeit. Sie unterstehen einer Meldepflicht gegenüber der Gemeinde, die sie zu beaufsichtigen hat. Die Gemeinde hat zu prüfen, ob die Tagesfamilie nach Persönlichkeit, Gesundheit und erzieherischer Fähigkeit sowie nach den Wohnverhältnissen das Wohlergehen des Kindes in der Tagespflege gewährleisten kann (vgl. Art. 12 Abs. 2 i.V.m. Art. 5 PAVO). Sie hat einzuschreiten und notfalls ein Aufnahmeverbot zu verfügen, wenn das Kindeswohl gefährdet ist (vgl. § 10 Abs. 3 PAVO). Als mildere Massnahme bei geringfügigen Mängeln kann die Aufsichtsbehörde die Tagesfamilie zu Verbesserungsmassnahmen verpflichten. So kann eine Tagesfamilie beispielsweise zur Inanspruchnahme einer Supervision oder zur Vornahme baulicher Veränderungen verpflichtet werden. Diese Berechtigung der Gemeinde ergibt sich aus ihrer Aufgabe als Aufsichtsbehörde und bedarf keiner besonderen Erwähnung im Gesetz.

§ 9 Aufsicht und Mitwirkung

Absatz 1

Zum Zeitpunkt der Bewilligungserteilung wird geprüft, ob die hierfür erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Die Bewilligungsvoraussetzungen (gemäss Gesetz und Verordnung, womit die Bestimmungen der eidgenössischen [Pflegekinderverordnung](#) miterfasst werden) müssen jedoch nicht nur zum Zeitpunkt der Bewilligungserteilung, sondern fortwährend erfüllt werden. Um dies sicherzustellen, unterstehen die bewilligungspflichtigen Angebote der ständigen Aufsicht der Bewilligungsbehörde. Die Aufsichtstätigkeit wird in der eidgenössischen [Pflegekinderverordnung](#) ausreichend geregelt, explizit betreffend die Tagesfamilien und die Kindertagesstätten. Die Aufsichtstätigkeit der Tagesfamilienorganisationen richtet sich sinngemäss nach den Bestimmungen der Dienstleistungsangebote der Familienpflege (Art. 20a ff. PAVO).

Absatz 2

Gemäss § 4 Absatz 4 soll der Regierungsrat die Standardkosten für Kindertagesstätten und die einer Tagesfamilienorganisation angeschlossenen Tagesfamilien, basierend auf den Mindestqualitätsvorgaben und den anrechenbaren Durchschnittskosten, festlegen. Diesen Auftrag wird er nur erfüllen können, wenn ihm die hierfür erforderlichen Daten zur Verfügung gestellt werden. Die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung sollen dem Kanton deshalb nicht nur die für die Bewilligung und

Aufsichtstätigkeit erforderlichen Unterlagen bereitstellen müssen, sondern grundsätzlich auch jene für die Bestimmung der Standardkosten. Allerdings ist keine jährliche Vollerhebung der Kostenrechnungen aller Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen vorgesehen. In Analogie zur Methodik in der Volksschule sollen die Standardkosten alle vier Jahre ermittelt und festgelegt werden. In den Zwischenjahren soll nur die ordentliche Besoldungsentwicklung angepasst beziehungsweise die finanziellen Auswirkungen infolge geänderter kantonalen Vorgaben berücksichtigt werden.

Absatz 3

Die fachliche Qualifikation der Leitungspersonen ist für die Qualität und damit für die Bewilligungserteilung von erheblicher Bedeutung. Deshalb sollen ein Wechsel der pädagogische und der betriebswirtschaftlichen Leitung ebenso wie andere organisatorische Änderungen und Vorkommnisse von besonderer Tragweite umgehend der zuständigen Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde gemeldet werden. Mit solchen Meldungen darf nicht bis zum nächsten Aufsichtsbesuch zugewartet werden. Bei Kindertagesstätten führt ein Leitungswechsel von Bundesrechts wegen zu einer Überprüfung und Neuausstellung der Bewilligung, da diese der zuständigen Leitung zu erteilen ist (vgl. Art. 16 Abs. 1 PAVO).

Es ist jedoch vorgesehen, über die Vorgaben der eidgenössischen [Pflegekinderverordnung](#) hinaus, die Bewilligung der verantwortlichen Leitung und der Trägerschaft gemeinsam zu erteilen. Die Trägerschaften haben die unternehmerische und finanzielle Herrschaft über die Betreuungsinstitutionen inne. Sie sollen deshalb verpflichtet werden, gemeinsam mit den Leitungspersonen für die Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen zu sorgen. Durch eine personelle Trennung von Trägerschaft und Leitung soll ausserdem sichergestellt werden, dass eine Betreuungsinstitution auch bei einem unerwarteten Ausfall der Leitung funktionsfähig bleibt und die Erziehungsberechtigten auf das Angebot vertrauen können. Dementsprechend soll nicht nur der Wechsel der pädagogischen und der betriebswirtschaftlichen Leitung, sondern auch ein Wechsel der Trägerschaft der Aufsichtsbehörde umgehend gemeldet werden müssen.

§ 10 Entzug der Bewilligung und Aufnahmeverbot

Auf die Behebung von Mängeln untergeordneter Bedeutung kann mit Beratung oder Vermittlung fachkundiger Hilfe sowie mit Auflagen und Bedingungen hingewirkt werden. Wenn die Erfüllung der Bewilligungsvoraussetzungen auf diese Weise nicht erreicht werden kann, ist ein Entzug der Bewilligung möglich. Die zuständige Behörde hat einen solchen in der Regel vorgängig anzudrohen und das rechtliche Gehör zu gewähren. Auch gilt es, für die ordentliche Beendigung der Tätigkeit eine angemessene Frist zu setzen, die den betroffenen Eltern das Finden eines anderen Betreuungsangebots ermöglicht. Nur wenn das Kindeswohl wiederholt oder akut gefährdet ist, ist eine sofortige Schliessung möglich und angezeigt. Dem rechtsstaatlichen Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV, SR [101](#)) kommt hinsichtlich des Bewilligungsentzugs beziehungsweise eines Aufnahmeverbots entscheidende Bedeutung zu.

§ 11 Anspruchsberechtigung (Betreuungsgutscheine)

Absatz 1 und 2

Der Anspruch auf Betreuungsgutscheine soll bei den Erziehungsberechtigten eine Erwerbstätigkeit, Stellensuche oder das Absolvieren einer Ausbildung voraussetzen. Denn Zweck dieser Vorlage ist unter anderem, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung zu erleichtern. Mit der Ausrichtung von Betreuungsgutscheinen sollen die Erziehungsberechtigten von den Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung entlastet werden, die aufgrund einer Erwerbs- oder Ausbildungstätigkeit entstehen. Der Erwerbs- und Ausbildungstätigkeit gleichgestellt werden soll die Stellensuche beziehungsweise der Bezug von Taggeldern der Arbeitslosenversicherung. Diese können nur in Anspruch genommen werden, wenn die Vermittlungsfähigkeit der stellensuchenden Person gewährleistet ist (vgl. Art. 8 Abs. 1f und Art. 15 Abs. 1 Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG; SR [837](#)). Die Vermittlungsfähigkeit setzt bei versicherten Personen mit betreuungsbedürftigen Kindern unter anderem voraus, dass die Kinderbetreuung während der angestrebten Arbeitszeit gewährleistet ist. Auch für potenzielle Arbeitgebende ist es wichtig zu wissen, dass die Kinderbetreuung während den Arbeitszeiten geregelt ist, weshalb unter Umständen bereits während der Stellensuche ein Kita-Platz reserviert und bezahlt werden muss.

Anspruch auf Betreuungsgutscheine für die familienergänzende Betreuung von Vorschulkindern sollen Erziehungsberechtigte mit zivilrechtlichem Wohnsitz im Kanton Luzern haben. Massgeblich soll demnach nicht der Wohnsitz des zu betreuenden Kindes sein, sondern jener der erziehungsberechtigten Person. Da getrenntlebende Eltern je für sich als erziehungsberechtigte Person im Sinne dieses Gesetzes gelten können, sollen diese bei alternierender Betreuung eines Kindes je für sich einen Anspruch auf Betreuungsgutscheine geltend machen können. Anspruch und Höhe der Betreuungsgutscheine sollen je getrennt geprüft und beurteilt werden, wobei der Umfang der familienergänzenden Kinderbetreuung insgesamt nicht mehr als fünf Tage pro Woche umfassen kann.

Damit ein Anspruch besteht, soll die Betreuung durch eine Kindertagesstätte oder durch eine Tagesfamilie, die einer Tagesfamilienorganisation angeschlossen ist, erfolgen müssen. Nicht erforderlich sein soll hingegen ein Standort der Kindertagesstätte oder der Tagesfamilienorganisation im Kanton Luzern. Betreuungsgutscheine sollen auch ausgerichtet werden, wenn die Betreuung durch ein gleiches, ausserkantonales Angebot erfolgt, sofern dieses im Standortkanton einer öffentlichen Aufsicht untersteht.

Absatz 3

Diese Bestimmung soll der Koordination der Subventionen für die familienergänzende und jener für die schulergänzende Kinderbetreuung dienen. Obwohl bereits während dem ersten, freiwilligen Kindergartenjahr subventionierte Angebote der schulergänzenden Kinderbetreuung in Anspruch genommen werden könnten, soll die Ausrichtung von Betreuungsgutscheinen für Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung aus entwicklungspsychologischen Gründen und zwecks Kontinuität der Betreuung von Vorschulkindern möglich sein (vgl. Erläuterungen zu § 3 Abs. 1e). Wenn jedoch ein subventioniertes Angebot der schulergänzenden Kinderbetreuung in Anspruch genommen wird, soll bereits ab dem ersten, freiwilligen Kindergarten-

jahr kein Anspruch auf Betreuungsgutscheine nach diesem Gesetz bestehen. Den Erziehungsberechtigten soll somit eine Wahlmöglichkeit eingeräumt und gleichzeitig eine doppelte Subventionierung verhindert werden.

Absatz 4

Der Regierungsrat soll in der Verordnung regeln, wie hoch das Erwerbspensum im Minimum zu sein hat, damit ein Anspruch auf Betreuungsgutscheine besteht. Bestehende Regelungen gehen von einer Mindest-Erwerbstätigkeit bei Paaren (zwei Elternteile oder ein Elternteil mit im gleichen Haushalt lebender Partnerin/lebendem Partner) von insgesamt mindestens 120 %, bei Alleinerziehenden von mindestens 20 % aus. Der Erwerbstätigkeit sollen Ausbildungen (wie Studium, Lehre, Weiterbildung) sowie die Stellensuche gleichgestellt werden, wobei sich der Umfang der Stellensuche vom Anteil des von der Arbeitslosenversicherung entschädigten versicherten Verdienstes ableitet.

Der Regierungsrat soll überdies ermächtigt werden, den Anspruch «aus anderen Gründen» zu regeln. Auch Erziehungsberechtigte, die die Anspruchsvoraussetzung (Erwerbstätigkeit oder Äquivalent) nicht erfüllen, sollen unter bestimmten Voraussetzungen Betreuungsgutscheine beanspruchen können. Hierbei ist vor allem an Gründe zum Wohl der Kinder zu denken, wie:

- Bedarf an früher Sprach-, Entwicklungs- oder Integrationsförderung,
- Entlastung der Erziehungsberechtigten zum Schutz und zur dringlichen Unterstützung eines Kindes oder
- zur Verhinderung einer wirtschaftlichen Notlage, wenn dies der langfristigen Stabilisierung des Familiensystems dient.

Vor allem mit letzterem wird unter Umständen die wirtschaftliche Sozialhilfe entlastet. Deshalb soll der Anspruch auf Betreuungsgutscheine «aus anderen Gründen» für Personen ausgeschlossen werden, die vom Kanton bereits mit wirtschaftlicher Sozialhilfe unterstützt werden.

§ 12 Höhe der Betreuungsgutscheine

Die Höhe der Betreuungsgutscheine soll unter anderem abhängig vom Beschäftigungsgrad der erziehungsberechtigten Person beziehungsweise der Eltern oder eines Elternteils mit Partner/in insgesamt sein. Der Beschäftigungsgrad (zeitliche Inanspruchnahme durch Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Stellensuche) soll somit sowohl anspruchsbegründend als auch bemessungsrelevant sein. Wird das in der Verordnung zu regelnde Mindestpensum (vgl. § 11 Abs. 4) nicht erreicht, soll grundsätzlich kein Anspruch auf Betreuungsgutscheine bestehen; es sei denn, es kann ein Anspruch «aus anderen Gründen» geltend gemacht werden. Wird das Mindestpensum erreicht, soll ein Anspruch auf Betreuungsgutscheine bestehen, der umso höher ausfällt, je höher der Beschäftigungsgrad ist.

Die Höhe der Betreuungsgutscheine soll jedoch nicht nur vom Beschäftigungsgrad, sondern auch vom Einkommen und vom Umfang der Inanspruchnahme der familienergänzenden Kinderbetreuung abhängig sein; wobei die zeitliche Inanspruchnahme der familienergänzenden Kinderbetreuung in einem angemessenen Verhältnis zum Beschäftigungsgrad stehen soll. Die Eltern sollen einen Beitrag von mindestens zehn Franken pro Betreuungstag zu leisten müssen (Abs. 2f). Dieser steigt ab einem massgebenden Einkommen von 47'000 Franken (Paarhaushalte) beziehungsweise von 37'500 Franken (Alleinerziehende) mit steigendem Einkommen. Damit soll

der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der erziehungsberechtigten Personen Rechnung getragen werden (Abs. 2b). Mit der Definition einer Obergrenze des massgebenden Einkommens sollen Erziehungsberechtigte mit hohem Einkommen und hoher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit vom Anspruch auf Betreuungsgutscheine ausgeschlossen werden (vgl. zum Ganzen die Ausführungen in Kapitel 4.2.1).

Die Höhe der Betreuungsgutscheine beziehungsweise deren konkrete Berechnung soll der Regierungsrat entlang der Vorgaben in Absatz 2 in einer Verordnung regeln. Wobei die Betreuungsgutscheine die kantonalen Standardkosten nicht übersteigen dürfen sollen (Abs. 2a). Die Standardkosten schränken die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung in ihrer Tarifgestaltung nicht ein. Eine Kindertagesstätte soll sich auch in Zukunft entscheiden dürfen, von sich aus ein qualitativ besseres Angebot zu einem höheren Tarif anzubieten. Für die Bemessung der Betreuungsgutscheine sollen jedoch – unabhängig vom tatsächlichen Tarif – die kantonalen beziehungsweise kommunalen (vgl. Abs. 4) Standardkosten entscheidend sein. Die Betreuungsgutscheine sollen nicht höher ausfallen können als die festgelegten Standardkosten.

Erziehungsberechtigte sowohl mit tiefem als auch mit mittlerem Einkommen sollen Anspruch auf Betreuungsgutscheinen haben (Abs. 2d). Mit der expliziten Erwähnung von tiefen Einkommen soll klargestellt werden, dass eine sozialhilferechtliche Bedürftigkeit den Anspruch auf Betreuungsgutscheine nicht ausschliesst. Auch mit Sozialhilfe unterstützte Personen sollen Anspruch auf Betreuungsgutscheine haben (Subsidiarität der Sozialhilfe). Nur bereits vom Kanton mit wirtschaftlicher Sozialhilfe unterstützte Personen sollen vom Anspruch aus «anderen Gründen» ausgeschlossen werden (vgl. die Erläuterungen zu § 11 Abs. 4).

Abweichend von den Vorgaben gemäss Absatz 2 soll der Regierungsrat in der Verordnung höhere Betreuungsgutscheine für begründete Fälle vorsehen können; namentlich für die Betreuung von Kindern mit einem erhöhten Betreuungsbedarf. Ein solcher kann sich aufgrund einer diagnostizierten Behinderung sowie aufgrund ausgeprägter Entwicklungsverzögerungen oder Verhaltensauffälligkeiten ergeben.

§ 13 Massgebendes Einkommen

Im Sinne einer einheitlichen Rechtsordnung soll für die Berechnung des massgebenden Einkommens auf die Bestimmungen des Prämienverbilligungsgesetzes (SRL Nr. [866](#)) verwiesen werden. Demnach soll die Berechnung in der Regel anhand der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der letzten rechtskräftigen Steuerveranlagung erfolgen.

Die Ausrichtung von Betreuungsgutscheinen soll die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtern und wirkungsvolle Arbeitsanreize setzen. Das heisst, dass das verfügbare Einkommen mit steigender Erwerbstätigkeit, auch nach Abzug der Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung, ansteigen sollte (vgl. Kapitel 4.2.2, Abb. 9). Wenn sich die Berechnung jedoch auf eine nicht mehr aktuelle Erwerbssituation stützt, beispielsweise zufolge zwischenzeitlicher Reduktion der Erwerbstätigkeit aufgrund der Geburt eines Kindes, vermögen die Betreuungsgutscheine diese Funktion nicht zu erfüllen. Dann soll die Berechnung aufgrund der aktuellen Einkommens- und Vermögensverhältnisse vorgenommen werden können.

Mit Absatz 3 soll die Möglichkeit zur Abänderung eines bereits gefällten Entscheids aufgrund wesentlicher Änderungen explizit im Gesetz verankert werden. Von diesem Absatz sollen demnach nicht Veränderungen seit der letzten rechtskräftigen Steueranlagung, dies ist Gegenstand von Absatz 2, sondern seit der letzten Verfügung über die Höhe der Betreuungsgutscheine erfasst werden. Veränderungen der Beschäftigungs- und Einkommenssituation sowie des Umfangs der familienergänzenden Kinderbetreuung sollen sich auf die Höhe des Anspruchs auf Betreuungsgutscheine auswirken, dieser kann sich erhöhen oder vermindern. Die Erziehungsberechtigten sollen deshalb verpflichtet werden, wesentliche Änderungen der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse der zuständigen Gemeinde umgehend zu melden (vgl. § 15 Abs. 1). Vermindert oder erhöht sich der Anspruch auf Betreuungsgutscheine zufolge dieser Veränderungen um mehr als 25 Prozent, so soll er ab dem auf die massgebliche Veränderung folgenden Monat neu verfügt werden. Es ist keine monatliche Anspruchsprüfung und -bemessung vorgesehen und geringfügige Änderungen sollen aufgrund des administrativen Aufwandes unbeachtlich bleiben.

§ 14 Zahlungsabwicklung und Finanzierung

Absatz 1

Für die Anspruchsprüfung und Beitragsabwicklung der Betreuungsgutscheine sollen die Gemeinden zuständig bleiben (§ 6 Abs. 3). Sie sollen die Betreuungsgutscheine in der Regel an die erziehungsberechtigten Personen auszahlen müssen, welche wiederum selbst für die Begleichung der Rechnungen für die familienergänzende Kinderbetreuung verantwortlich sein sollen. Bei den Betreuungsgutscheinen handelt es sich allerdings um zweckgebundene Beiträge der öffentlichen Hand. Werden diese nicht diesem Zweck entsprechend verwendet, beziehungsweise bleiben die Kinderbetreuungskosten (teilweise) unbezahlt, sollen die Betreuungsgutscheine direkt an die Betreuungsinstitution ausbezahlt werden können.

Absatz 2

Der Kanton soll sich an den Kosten zur Entlastung der Familien mit 50 Prozent der ausgerichteten Betreuungsgutscheine beteiligen. Die Gemeinden sollen dem Kanton halbjährlich Rechnung stellen und auf Verlangen hin Einsicht in die Rechnungsgrundlagen gewähren. Den für ihre Aufgaben anfallenden Vollzugaufwand sollen Kanton und Gemeinden jeweils selber tragen. Der Kanton soll zudem die Kosten für die Investition und den Betrieb eines IT-Systems beziehungsweise einer Fallapplikation übernehmen (vgl. §16).

§ 15 Meldepflicht und Rückerstattung

Es entspricht einem allgemeinen Rechtsgrundsatz, dass Leistungen der öffentlichen Hand, auf die kein Anspruch bestand, zurückzuerstatten sind. Dementsprechend soll in Absatz 2 eine Rückerstattungspflicht statuiert werden. Diese soll zum Tragen kommen, wenn die Erziehungsberechtigten ihrer Auskunftspflicht (§ 19 Abs. 1) und Meldepflicht (§ 15 Abs. 1) nicht oder unzureichend nachkommen und die Betreuungsgutscheine deshalb nicht korrekt berechnet beziehungsweise eine Anpassung an die veränderten Verhältnisse (vgl. § 13 Abs. 3) nicht rechtzeitig vorgenommen werden konnte. Von der Rückerstattungspflicht erfasst werden sollen jedoch nicht nur derart unrechtmässig erwirkte Leistungen, sondern auch zweckentfremdete und ungerechtfertigt erhaltene Betreuungsgutscheine. Unrechtmässig erwirkte und zweckentfremdete Leistungen sollen – innerhalb der Verwirkungsfrist nach Absatz 3 – zwingend

zurückerstattet werden müssen. Als ungerechtfertigt erhaltene Betreuungsgutscheine gelten Zahlungen, die aufgrund eines Fehlers geleistet wurden, den nicht die erziehungsberechtigte Person zu verantworten hat. Dementsprechend ist es gemäss allgemeiner Rechtspraxis angezeigt, hinsichtlich der Rückerstattung derart zu Unrecht erhaltene Betreuungsgutscheine sinngemäss die Bestimmungen zur Rückerstattung ungerechtfertigter Bereicherung (Art. 62 ff. OR, SR [220](#)) anzuwenden.

Ausserdem gebietet die Rechtssicherheit, dass strittige Rechtspositionen nach einem gewissen Zeitablauf «abgeschrieben» werden. Die Rückerstattungspflicht soll deshalb in zeitlicher Hinsicht begrenzt werden. Es soll eine relative Verwirkungsfrist von einem Jahr ab Kenntnis eines Rückerstattungsgrundes sowie eine absolute von zehn Jahren ab Auszahlung der einzelnen Leistung statuiert werden. Der Ablauf der absoluten Verjährungsfrist von zehn Jahren soll demnach für jede Zahlung einzeln bestimmt werden, sie soll nicht erst mit der letzten Zahlung zu laufen beginnen.

§ 16 Fallapplikation

Die Gemeinden sollen zwar (wie bisher) für die Anspruchsprüfung und Beitragsabwicklung der Betreuungsgutscheine zuständig sein (§ 6 Abs. 3). Mit diesem Gesetz soll jedoch ein einheitliches Gutscheinmodell für alle Gemeinden eingeführt werden. Sinnvollerweise soll der Kanton den Gemeinden hierfür ein IT-System beziehungsweise eine Fallapplikation zur Verfügung stellen.

Derzeit wird von einigen Gemeinden und Kantonen für die Bewirtschaftung der Betreuungsgutscheine die Software «[KiBon](#)» verwendet (Kantone Bern, Solothurn und Appenzell Ausserrhoden sowie Stadt Luzern). Über diese Applikation stellen die Erziehungsberechtigten Antrag für Betreuungsgutscheine und administrieren die Gemeinden die Gesuchsbearbeitung. Für die Antragstellung sind Personendaten im Sinne der kantonalen Datenschutzgesetzgebung (vgl. § 2 KDSG, SRL Nr. [38](#)) zu erfassen. Ausserdem greifen verschiedene Akteure, auch die Betreuungsinstitutionen, auf die Datenbank zu. Soll für die Anspruchsprüfung und Beitragsabwicklung der Betreuungsgutscheine eine derartige Fallapplikation zur Verfügung gestellt werden, so wird insbesondere aus datenschutzrechtlichen Gründen erforderlich sein, dass die zuständige Dienststelle die Zugriffsberechtigungen verbindlich regelt.

§ 17 Information

Um dem Zweck des Gesetzes, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung zum Durchbruch zu verhelfen, ist es wichtig, dass die Erziehungsberechtigten Kenntnis von den Möglichkeiten der Betreuungsgutscheine erhalten. Die Gemeinden und die zuständige Dienststelle sollen deshalb für eine angemessene Information der Bevölkerung sorgen.

§ 18 Anmeldung

Absatz 1

Mit dieser Bestimmung wird deutlich gemacht, dass für den Bezug von Betreuungsgutscheinen ein Antrag erforderlich sein soll. Dieser soll bei der Gemeinde am zivilrechtlichen Wohnsitz der erziehungsberechtigten Person eingereicht werden müssen. Es ist vorgesehen, den ganzen Prozess und damit auch die Antragstellung digital abzuwickeln.

Absatz 2

Die Bewilligung zur Führung einer Kindertagesstätte oder einer privaten Tagesfamilienorganisation soll vor der Aufnahme der Tätigkeit eingeholt werden müssen. Damit die erforderliche Bewilligung vor Inbetriebnahme ausgestellt werden kann, sollen die Bewilligungsgesuche mindestens vier Monate vor Aufnahme der Tätigkeit eingereicht werden müssen. Auch die Tätigkeit als Tagesfamilie und das Führen einer Spielgruppe sollen der zuständigen Behörde vier Monate im Voraus gemeldet werden müssen.

§ 19 Auskunfts- und Schweigepflicht

Wie bereits erwähnt (vgl. Erläuterungen zu § 16), sind im Rahmen der Gesuchsabwicklung betreffend die Betreuungsgutscheine Personendaten zu bearbeiten. Damit die für die Bearbeitung der Gesuche notwendigen Daten nötigenfalls bei Dritten beschafft werden können, braucht es eine entsprechende Ermächtigung. In Absatz 1 soll deshalb – nebst der Verpflichtung zur wahrheitsgemässen und vollständigen Auskunftserteilung durch die Erziehungsberechtigten – festgehalten werden, dass mit der Antragstellung eine Ermächtigung zur Beschaffung notwendiger Daten bei Dritten einhergeht. Diese sollen ihrerseits in Absatz 2 verpflichtet werden, den zuständigen Organen die erforderlichen Auskünfte kostenlos zu erteilen und die nötigen Unterlagen zur Verfügung zu stellen.

In den Vollzug dieses Gesetzes würden verschiedene Akteure involviert, solche des öffentlichen sowie des Privatrechts. Sie sollen – soweit sie dies nicht bereits aufgrund ihres Anstellungsverhältnisses sind – zur Verschwiegenheit verpflichtet werden. Insbesondere die Betreuungsinstitutionen werden im Rahmen der Durchführung dieses Gesetzes sowohl die eidgenössischen als auch kantonalen Datenschutzvorschriften zu beachten haben.

§ 20 Prüfung und Ergänzung des Gesuchs um Betreuungsgutscheine

Die Gesuchsbearbeitung soll weitestgehend digital erfolgen. Die Angaben der Gesuchstellenden sollen mit den Daten von der kantonalen Einwohnerplattform sowie von der Steuerdatenbank abgeglichen beziehungsweise ergänzt werden. Der Aufwand für die Vervollständigung und Kontrolle der Gesuche könnte damit wesentlich verringert werden. In Einzelfällen werden zusätzliche Abklärungen erforderlich sein, die von den zuständigen Gemeinden vorzunehmen sind. Sie können, wenn zusätzliche Angaben und Unterlagen der Gesuchstellenden erforderlich sind, diesen hierfür eine Nachfrist unter Androhung eines Nichteintretens (vgl. § 55 Abs. 1a VRG) setzen.

§ 21 Entscheid und Rechtsmittel

Gesuche um Ausrichtung von Betreuungsgutscheinen sind mit einem Entscheid abzuschliessen (vgl. § 108 Abs. 1 VRG). Diese Verfügungen sind den Massenverfügungen im Sinne von § 110 Abs. 1g [VRG](#) zuzuordnen. Sie bedürfen deshalb keiner Unterschrift. Auch auf eine Begründung kann verzichtet werden, da die Entscheide gemäss Absatz 2 mit Einsprache an den Gemeinderat angefochten werden können (vgl. § 111 Abs. 1b VRG). Sinnvollerweise enthält der Entscheid betreffend die Höhe der gewährten Betreuungsgutscheine jedoch die dem Entscheid zugrundeliegenden Parameter (wie Beschäftigungsgrad, Betreuungsumfang und massgebendes Einkommen). Dies ist aufgrund der Einsprachemöglichkeit auch bei abweisenden Entscheiden ausreichend.

In Absatz 3 der Bestimmung soll festgehalten werden, dass im Übrigen die Vorschriften des [VRG](#) gelten. So hat die zuständige Dienst- oder Fachstelle über die Bewilligung zur Führung einer Kindertagesstätte oder einer Tagesfamilienorganisation mit Verfügung zu entscheiden. Gestützt auf § 111 Abs. 1a VRG ist die Verfügung nur zu begründen, wenn dem Gesuch nicht oder nicht vollständig entsprochen sowie wenn die Bewilligung mit Auflagen oder Bedingungen verbunden wird. Wird die Bewilligung verweigert oder mit Auflagen, Bedingungen oder einer Befristung versehen, ist sie zu begründen.

§ 22 Übergangsbestimmungen

Bereits heute unterstehen Kindertagesstätten einer Bewilligungspflicht und mehrere Gemeinden richten Betreuungsgutscheine aus. Es sollen deshalb Übergangsfristen vorgesehen werden, die es den Betreuungseinrichtungen ermöglichen sollen, ihre Organisation an die neuen gesetzlichen Vorgaben, insbesondere an die Mindestqualitätsstandards, anzupassen. Ausserdem würde die neu für die Bewilligung zuständige kantonale Behörde Zeit benötigen, um die Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen durch die Kindertagesstätten und die Tagesfamilienorganisationen überprüfen und eine Bewilligung nach diesem Gesetz ausstellen zu können. Sowohl hinsichtlich der Mindestqualitätsvorgaben als auch hinsichtlich der Bewilligungserteilung an die Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen soll deshalb eine Übergangsfrist von zwei Jahren vorgesehen werden. Die von den Gemeinden nach altem Recht erteilten Bewilligung sollen bis zum neuen Bewilligungsentscheid, längstens jedoch bis zwei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes ihre Gültigkeit behalten.

7.2 Änderung Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch

§ 8

Gemäss Artikel 12 Absatz 2a der eidgenössischen [Pflegekinderverordnung](#) können die Kantone die Aufsicht im Bereich der Familien-, Heim- und Tagespflege geeigneten kantonalen oder kommunalen Behörden übertragen. Gestützt auf diese Ermächtigung hat der Kanton Luzern bisher die Bewilligung und Aufsicht über Kinderkrippen, Kinderhorte und dergleichen den Gemeinden übertragen. Indem nun die Bewilligung und Aufsicht über die Kindertagesstätten primär in den Zuständigkeitsbereich des Kantons fallen soll (§ 7 Abs. 1 Entwurf), unter Vorbehalt einer an Bedingungen geknüpften Übernahme durch die Gemeinden (§ 7 Abs. 3 Satz 2 Entwurf), soll § 8 Absatz 1n ersatzlos aufgehoben und Absatz 1p entsprechend angepasst werden. Die entsprechende Bestimmung in der kantonalen [Pflegekinderverordnung](#) soll im Rahmen des Erlasses der Verordnung zum neuen Kinderbetreuungsgesetzes angepasst werden.

Gesundheits- und Sozialdepartement

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Telefon 041 228 60 84
Gesundheit.soziales@lu.ch
www.lu.ch/verwaltung/GSD