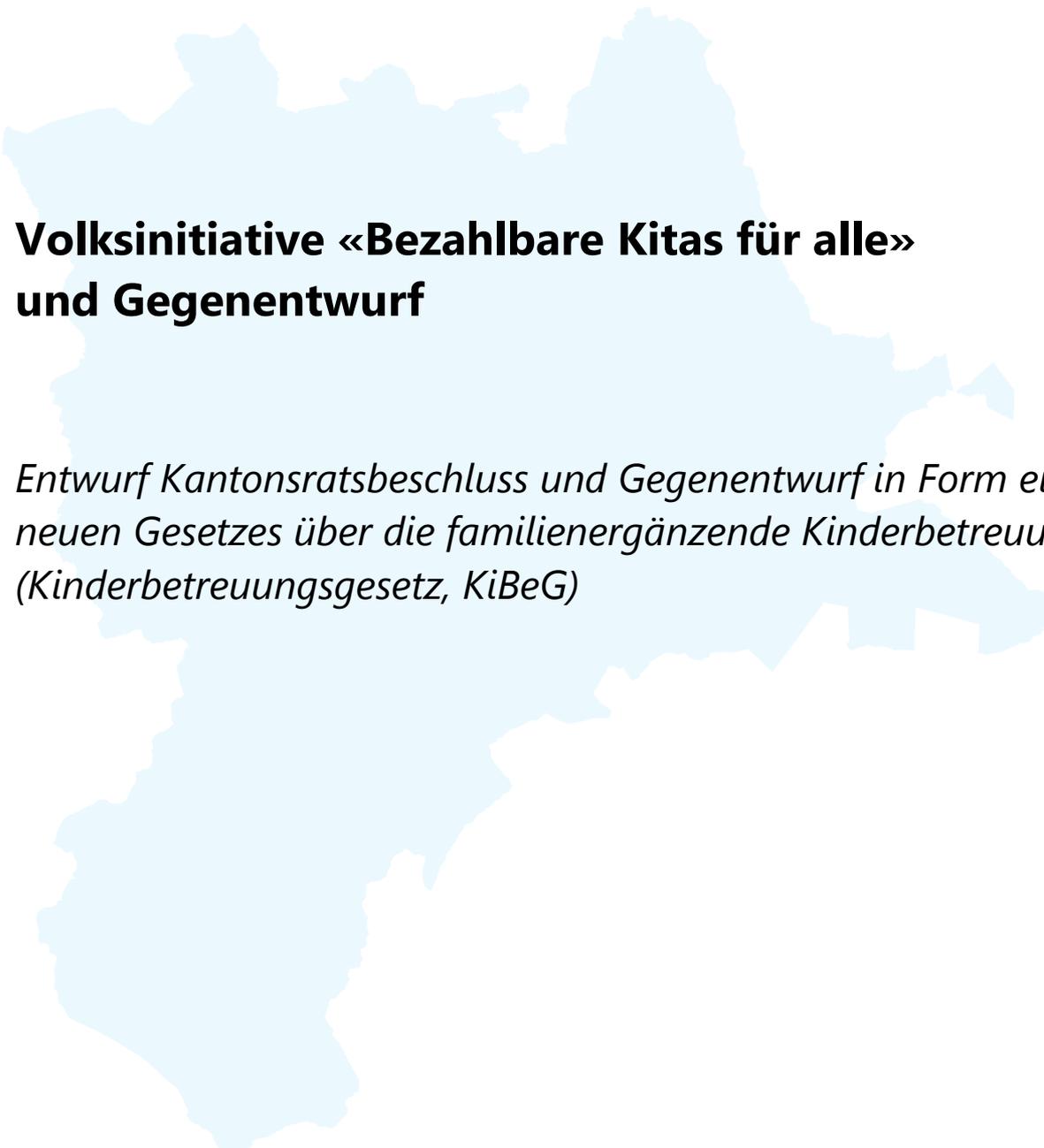


Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat
17. Dezember 2024

B 42



Volksinitiative «Bezahlbare Kitas für alle» und Gegenentwurf

*Entwurf Kantonsratsbeschluss und Gegenentwurf in Form eines
neuen Gesetzes über die familienergänzende Kinderbetreuung
(Kinderbetreuungsgesetz, KiBeG)*

Zusammenfassung

Die Volksinitiative «Bezahlbare Kitas für alle» greift mit der familienergänzenden Betreuung von Kindern im Vorschulalter ein Thema auf, das für die Luzerner Familien und für den Unternehmensstandort Luzern von grosser Bedeutung ist. Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Initiative abzulehnen, und unterbreitet ihm einen breit abgestützten Gegenentwurf. 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 im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung ganz zum Kanton verschieben, was sachlich nicht begründet ist. Ausserdem hätte die Initiative hohe Kosten von rund 72 Millionen Franken pro Jahr zur Folge, da selbst Eltern mit hohem Einkommen markant entlastet werden sollen. Aus diesem Grund unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat ein Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung als Gegenentwurf zur Initiative.

Dabei verfolgt der Regierungsrat das Ziel, eine flächendeckende und ausreichende Versorgung mit vorschulischer familienergänzender Kinderbetreuung zu ermöglichen, eine gute 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.

Das Gesetz sieht die Einführung verbindlicher Mindestqualitätsvorgaben für Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung und eines einheitlichen Betreuungsgutscheinmodells vor. Erwerbstätige Familien mit tiefen und mittleren Einkommen werden 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 steigendem Einkommen nimmt dieser Eigenbeitrag zuerst langsam und dann stärker zu. Familien mit höheren Einkommen werden mit der Steuergesetzrevision 2025 von der Erhöhung des Fremdbetreuungsabzugs profitieren.

Mit dem Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung sollen Eltern im Kanton Luzern jährlich um insgesamt rund 45 Millionen Franken entlastet werden. Die öffentliche Hand spart dabei im Vergleich zu einer Umsetzung der Initiative jährlich rund 27 Millionen Franken ein. Das Gesetz sieht zudem vor, dass sich der Kanton neu an den

Kosten für die Betreuungsgutscheine beteiligt und entsprechende Beiträge an die Gemeinden ausrichtet.

Das Gesetz 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 die 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 Auszahlung der Betreuungsgutscheine zuständig bleiben.

Die mit dieser Botschaft beantragte Ablehnung der Volksinitiative «Bezahlbare Kitas für alle» und der Gegenentwurf in Form eines neuen Gesetzes über die familienergänzende Kinderbetreuung dienen den folgenden Zielen und Inhalten gemäss der Kantonsstrategie und dem Legislaturprogramm:

[Kantonsstrategie ab 2023](#)

- Gesellschaftlicher Wandel: Gemeinsam mit der Zivilgesellschaft ermöglichen wir die Teilhabe möglichst vieler Menschen am gesellschaftlichen Leben. Wir sehen die Pluralisierung und Individualisierung der Gesellschaft als Bereicherung und ergänzen sie wo nötig mit Angeboten im Bereich Prävention, Förderung und Schutz.

[Legislaturprogramm 2023–2027](#)

- Wir verbessern die Vereinbarkeit von Beruf und Familie (H 5 Soziale Sicherheit)
- und verbessern die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft mit den bewährten Instrumenten (H 8 Volkswirtschaft und Raumordnung).

Inhalt	
1 Die Volksinitiative «Bezahlbare Kitas für alle»	6
1.1 Wortlaut und Begründung	6
1.2 Formelles	6
1.3 Verlängerung und Behandlungsfrist	7
2 Stellungnahme zur Volksinitiative	8
2.1 Gültigkeit	8
2.2 Inhaltliche Stellungnahme	8
2.3 Folgen einer Annahme der Initiative	11
2.4 Fazit	12
3 Familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton Luzern	13
3.1 Angebot und Nutzung	13
3.2 Rechtliche Rahmenbedingungen	14
3.3 Betreuungsqualität	16
3.4 Kosten und Finanzierung	18
3.5 Politische Entwicklungen	21
3.6 Gegenentwurf und Steuergesetzrevision	23
3.7 Bedeutung und Nutzen der familienergänzenden Kinderbetreuung	24
3.8 Fazit: Entwicklungsziele und Handlungsfelder	26
4 Entwurf Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung	27
4.1 Grundzüge der Vorlage	27
4.2 Finanzierung	30
4.3 Würdigung der Vorlage	35
5 Auswirkungen	36
5.1 Kinder und Erziehungsberechtigte	36
5.2 Kanton und Gemeinden	37
5.3 Volkswirtschaft	38
5.4 Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung	38
5.5 Fazit	39
6 Inkrafttreten und Befristung	40
6.1 Inkrafttreten	40
6.2 Befristung	41
7 Ergebnis der Vernehmlassung	41
7.1 Vernehmlassungsverfahren	41
7.2 Stellungnahmen und deren Würdigung	42
7.3 Unterschiede Vernehmlassungsbotschaft - definitive Botschaft	50
8 Der Erlassentwurf im Einzelnen	51
8.1 Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung (KiBeG)	51
8.2 Änderung Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch	66
8.3 Änderung Gesetz über die Volksschulbildung	67

9 Antrag	67
Entwurf	68
Gegenentwurf	69

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses, mit dem die Volksinitiative «Bezahlbare Kitas für alle» abgelehnt und dieser Volksinitiative ein Gegenentwurf in Form eines neuen Gesetzes über die familienergänzende Kinderbetreuung gegenübergestellt wird.

1 Die Volksinitiative «Bezahlbare Kitas für alle»

1.1 Wortlaut und Begründung

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.

1.2 Formelles

Das Initiativkomitee reichte innert der gesetzlichen Sammelfrist 4076 gültige Unterschriften ein. Nach Prüfung der eingereichten Unterschriftenlisten erklärte unser Rat die Initiative mit Beschluss vom 8. Juli 2022 als zustande gekommen (vgl. [Kantonsblatt Nr. 28](#) vom 16. Juli 2022, S. 2551).

Gemäss § 82b des Gesetzes über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz, KRG) vom 28. Juni 1976 (SRL Nr. [30](#)) unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert einem Jahr, seit das Zustandekommen einer Initiative veröffentlicht wurde, Botschaft und Entwurf für dessen Stellungnahme. Beantragt der Regierungsrat die Ablehnung der Initiative, kann er dem Kantonsrat einen Gegenentwurf unterbreiten. Der Gegenentwurf enthält eine von der Initiative abweichende Regelung der gleichen Materie. Er ist als Verfassungsänderung oder als Gesetz zu verabschieden, kann jedoch eine andere Rechtsform aufweisen, als es die Initiative verlangt (§ 82g KRG).

Erweist sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt der Kantonsrat sie ganz oder teilweise als ungültig (§ 82c Abs. 1a [KRG](#)). Solche Beschlüsse des Kantonsrates können mit Stimmrechtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden. Ebenso kann Beschwerde dagegen geführt werden, dass eine Volksinitiative für gültig erklärt und den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet wird (vgl. [Urteil 1C 92/2010](#) des Bundesgerichts vom 6. Juli 2010, E. 1.2). Deshalb sind Kantonsratsbeschlüsse, mit denen eine Volksinitiative für gültig oder ungültig erklärt wird, mit einer entsprechenden Rechtsmittelbelehrung zu versehen. Soweit die Initiative gültig ist, kann der Kantonsrat sie annehmen oder ablehnen (§ 82c Abs. 1b KRG).

Lehnt der Kantonsrat eine Initiative ab und stimmt dem Gegenentwurf des Regierungsrates zu, werden Initiative und Gegenentwurf den Stimmberechtigten in einer Doppelabstimmung unterbreitet (§ 82h [KRG](#)). Es sei denn, die Initiative werde vor Veröffentlichung der Anordnung der Volksabstimmung zurückgezogen. In diesem Fall erklärt der Regierungsrat das Volksbegehren als erledigt und macht den Rückzug öffentlich bekannt (§ 146 Abs. 4 Stimmrechtsgesetz [StRG] vom 25. Oktober 1988; SRL Nr. [10](#)). Allein der Gegenentwurf unterliegt sodann, weil damit freibestimmbare Ausgaben im Gesamtbetrag von mehr als 25 Millionen Franken bewilligt werden, dem obligatorischen Referendum (§ 23 Abs. 1b [KV](#)). Kommt es zur Doppelabstimmung und werden sowohl die Initiative als auch der Gegenentwurf angenommen, tritt jene Vorlage in Kraft, die bei der Stichfrage mehr Stimmen erzielt (§ 86 Abs. 1e StRG).

1.3 Verlängerung und Behandlungsfrist

Lässt sich die Frist nach § 82b [KRG](#) zur Unterbreitung von Botschaft und Entwurf beziehungsweise Gegenentwurf von einem Jahr seit Veröffentlichung des Zustandekommens der Initiative nicht einhalten, kann der Kantonsrat sie angemessen verlängern (§ 82i KRG).

Mit der [Botschaft B 151](#) vom 7. Februar 2023 haben wir Ihrem Rat beantragt, die Frist für die Ausarbeitung eines Gegenentwurfs zur Volksinitiative «Bezahlbare Kitas für alle» bis Ende Juli 2024 zu verlängern, um die Ergebnisse des [Fachberichts](#) der Dienststelle Soziales und Gesundheit (Disg) «Situationsanalyse und Weiterentwicklung der vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung» (nachfolgend: Fachbericht) abzuwarten und die Gemeinden, in deren Zuständigkeit die familienergänzende Kinderbetreuung derzeit fällt, angemessen einbeziehen zu können. Ihr Rat hat diesem Antrag am 19. Juni 2023 zugestimmt (vgl. [Luzerner Kantonsblatt Nr. 25](#) vom 24. Juni 2023, S. 1845; [Kantonsratsprotokoll](#) Sitzung vom 19. Juni 2023).

Mit der [Botschaft B 23](#) vom 16. April 2024 haben wir Ihnen eine zweite Verlängerung der Frist zur Unterbreitung einer Botschaft und eines Gegenentwurfs zur Volksinitiative

«Bezahlbare Kitas für alle» beantragt. Aufgrund der Tragweite des Gegenentwurfs hat unser Rat das Gesundheits- und Sozialdepartement (GSD) ermächtigt, ein öffentliches Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf eines Gesetzes über die familienergänzende Kinderbetreuung durchzuführen. Die Fristverlängerung bis Ende Dezember 2024 war erforderlich, um die Stellungnahmen der Vernehmlassungsteilnehmenden angemessen berücksichtigen zu können. Ihr Rat hat diesem Antrag am 17. Juni 2024 zugestimmt (vgl. [Luzerner Kantonsblatt Nr. 25](#) vom 22. Juni 2024, S. 1888; [Kantonsratsprotokoll](#) Sitzung vom 17. Juni 2024).

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 [StRG](#)). 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 die Vereinbarkeit von Familie und Beruf auf. Zudem zielt sie in Richtung einer innerkantonalen Harmonisierung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulbereich. Dies entspricht der Stossrichtung, die unser Rat 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 unserer Sicht 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](#) über die Betreuungsangebote für Kinder im Vorschulalter im Kanton Luzern im Jahr 2017, die von Interface Politikstudien Forschung Beratung (Interface) im Auftrag der Disg durchgeführt wurde (nachfolgend: Erhebung Interface), 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 im Kanton Luzern 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 Tagesfamilienorganisationen im Kanton Luzern beziehungsweise in 61 der 80 Gemeinden tätig (Stand Juni 2023). Die Abdeckung an Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung wurde anlässlich der [Erhebung Interface](#) im Jahr 2017 sowohl in städtischen als auch in ländlichen Regionen als gut erachtet (vgl. Erhebung Interface, S. 13).

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. Ein regelmässiges kantonales Monitoring zur Quantität und Qualität der Angebote ist zwar zu begrüssen, hierfür ist jedoch aus unserer Sicht keine vollständige Übertragung der Aufgaben an den Kanton erforderlich. Wir streben eine sinnvolle Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden an.

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 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 von den Gemeinden geregelt. Die bestehenden Finanzierungsmodelle variieren kommunal. Die Initiative strebt eine Harmonisierung innerhalb des Kantons Luzern an.

Keine Luzerner Gemeinde subventioniert heute die vorschulische familienergänzende Kinderbetreuung im von der Initiative geforderten Ausmass. Wenn die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung durch die Erwerbstätigkeit kaum wettgemacht werden können, entsteht kaum Anreiz, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen oder diese

zu erhöhen. 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.

Unser Rat begrüsst sowohl die mit der Initiative beabsichtigte Entlastung als auch die Harmonisierung der Subventionierung, nicht jedoch die Limitierung der Elternbeteiligung auf 30 Prozent der Vollkosten pro Kind. Mit dieser Forderung würden alle Eltern, also 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 der vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung 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. Unser Rat lehnt die primäre Zuständigkeit des Kantons für die Subventionierung der vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung daher ab. Bereits heute gewährt eine Mehrheit von 57 der 80 Gemeinden des Kantons Luzern in Form von Betreuungsgutscheinen Beiträge an die Betreuungskosten (Stand Juni 2023). Diese primäre Zuständigkeit der Gemeinden im Bereich der Subventionierung soll beibehalten werden.

Modelle mit gesetzlich vorgeschriebenen Unternehmensbeiträgen an 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 jedoch 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.

Unser Rat lehnt eine neue Abgabe für die Luzerner Unternehmen aus folgenden Gründen ab:

- Unternehmen leisten schon durch die Besteuerung von Gewinn ihren Beitrag an die Aufgaben der öffentlichen Hand und damit auch an die Subventionierung der Kin-

derbetreuung. 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. Die Standortattraktivität soll jedoch vielmehr mit den bewährten Instrumenten gefördert werden: 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 Personalfluktuatation wirkt sich 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.

Unser Rat unterstützt dieses Anliegen und will mit verbindlichen Qualitätsvorgaben indirekt auch die Anstellungsbedingungen verbessern. Ein flächendeckendes und einheitliches Subventionsmodell soll verhindern, dass die Kindertagesstätten die Kosten für die Umsetzung der Qualitätsvorgaben auf die Eltern überwälzen.

2.3 Folgen einer Annahme der Initiative

Eine Annahme der Initiative hätte erhebliche finanzielle Folgen für den Kanton Luzern. Aufgrund der geforderten Limitierung der Elternbeiträge auf maximal 30 Prozent der Vollkosten pro Kind, unabhängig von den Einkommens- und Vermögensverhältnissen, wäre für die öffentliche Hand mit jährlichen Kosten 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 vier Schlüsselthemen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung auf: die flächendeckende Versorgung mit qualitativ hochwertiger Kinderbetreuung im frühkindlichen Bereich, die von den Eltern zu tragenden Kosten, die formalen Anforderungen an die institutionelle Betreuung sowie faire Arbeitsbedingungen für die Mitarbeitenden.

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 Subventionen ausrichten. Diesen Eltern mit Kleinkindern ohne familiäre oder nachbarschaftliche Betreuungsnetzwerke wird der Zugang zu Kinderbetreuungsangeboten teilweise verunmöglicht, sodass sie ihre Erwerbstätigkeit zugunsten der Kinderbetreuung aufgeben und in einer späteren Berufsphase mit Einkommenseinbussen rechnen müssen. Es ist anzunehmen, dass wegen der 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.

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.

Unser Rat 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. Mit dem Gegenentwurf soll unser Rat deshalb beauftragt werden, Mindestqualitätsvorgaben festzulegen, die insbesondere Vorgaben zum Betreuungsschlüssel und zur 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.

Zwei Kernanliegen der Volksinitiative «Bezahlbare Kitas für alle» – die kantonale Harmonisierung der Qualitätskriterien sowie die einkommensabhängige Subjektfinanzierung – sollen aufgenommen werden und in einen sinnvollen Gegenentwurf einfließen. Dieser berücksichtigt die 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 zeigen, dass rund 18 Prozent der Kinder im Vorschulalter familienergänzend betreut wurden ([Erhebung Interface](#), S. 13). So nutzen 2993 Kinder im Vorschulalter ein Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung und dies an durchschnittlich zwei Tagen pro Woche. Davon wurden 2709 (90 %) in einer Kindertagesstätte und 284 (10 %) 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.

Gemäss der [Erhebung Interface](#) aus dem Jahr 2017 ist die Abdeckung an Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung sowohl in städtischen als auch in ländlichen Regionen im Kanton Luzern gut (Erhebung Interface, S. 13). 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 mittels dreier 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 diesen 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 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

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

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 unser Rat 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 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 Umsetzung. 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 trat am 1. Juni 2024 in Kraft. Im Kanton Zug steht die Beratung des teilrevidierten Kinderbetreuungsgesetzes und der entsprechenden Verordnung im Kantonsparlament noch aus (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 zurzeit 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 Angeboten Kinder ihre emotionalen, sozialen, motorischen und kognitiven Kompetenzen erweitern können. Dies geschieht 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. Sie zeichnet sich beispielsweise durch ein gutes Gruppenklima, kleine Gruppengrößen und genügend qualifiziertes Personal aus, welches feinfühlig mit den Kindern interagiert. Für benachteiligte Kinder ist der Besuch einer Kindertagesstätte besonders förderlich. Sie leiden aber auch stärker unter einer schlechten Betreuungsqualität, die 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 [Pflegekinderverordnung](#) 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

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.

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 Mindestqualitätsniveau sicherzustellen. Dabei sollen sowohl die Betriebsbewilligung und die Aufsicht wie auch die Definition von minimalen Qualitätsstandards als kantonale Aufgaben – neben 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 den 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 (andere 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. Die beiden Fachstellen beaufsichtigen 77 beziehungsweise 19 Kindertagesstätten. Diese Anzahl ermöglicht ihnen, spezialisiertes Fachpersonal einzusetzen. 15 Gemeinden mit mehrheitlich einer, maximal zwei Kindertagesstätten haben sich keiner dieser beiden Fachstellen angeschlossen.



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 Zenso noch die Stadt Luzern werden 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 Kapitel 3.3.2) vollzogen, entstehen Vollkosten von bis zu 165 Franken. Das Forschungs- und Beratungsunternehmen [Infras](#), das im Auftrag des Bundes eine Berechnungsgrundlage für einen Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Betreuung erarbeitet hat, kommt zu ähnlichen Ergebnissen und stellt zudem fest, dass sich eine Regionalisierung der Beiträge sowie eine Unterscheidung zwischen den Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung nicht begründen lasse. 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, 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 gemäss einer von Interface untersuchten Stichprobe bei 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 von Fr. 12.80 beziehungsweise Fr. 13.90 pro Stunde (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). Anders als bei der Qualität fehlen im Kanton Luzern konkrete Empfehlungen zur Finanzierung, womit grosse kommunale Unterschiede hinsichtlich der Subventionsmodelle für die familienergänzende Kinderbetreuung 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 verfügbare Nettoeinkommen ab, welches dem Haushalt nach Abzug verschiedener Kosten (wie Miete, Krankenkasse, Steuern) vom Bruttoeinkommen verbleibt.

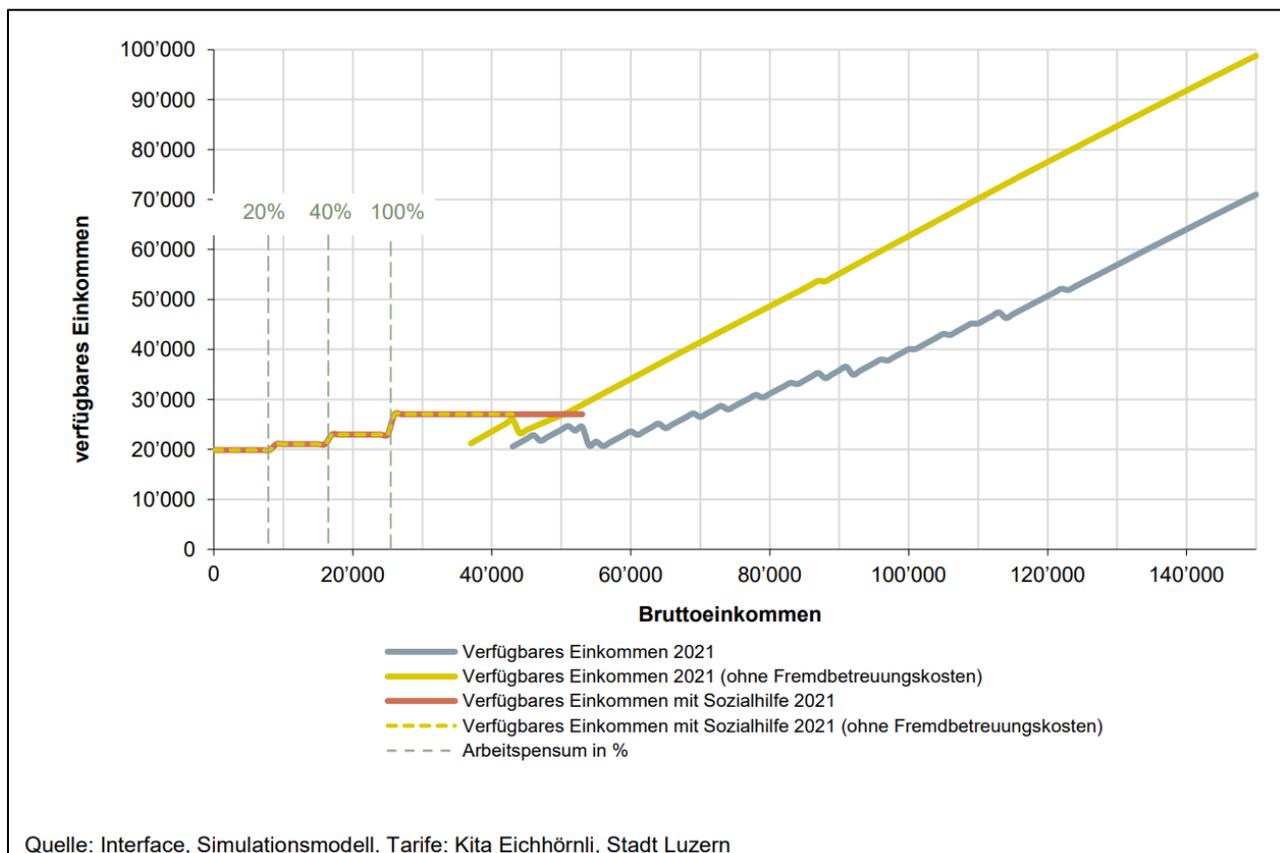


Abb. 2: Verfügbares Einkommen einer alleinerziehenden Person mit einem Kind (3½ Jahre) in der Stadt Luzern, mit und ohne Fremdbetreuung

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 Einelternhaushalt – 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 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 für die familienergänzende 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 22. 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. Die Bundesversammlung hat am 27. September 2024 eine entsprechende [Änderung](#) des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (KBFHG) vom 4. Oktober 2002 (SR [861](#)) beschlossen. Die Änderung untersteht dem fakultativen Referendum, die Referendumsfrist läuft noch bis am 16. Januar 2025.

Die vorgesehene Verlängerung der Bundesbeiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung bis Ende 2026 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 unser Rat ermächtigt werden, die Höhe der Subvention nach Anhörung der Gemeinden auf Verordnungsstufe zu regeln. Eine Anpassung hätte demnach auf Verordnungsstufe zu erfolgen und wäre innert Frist möglich.

Die [SODK/EDK-Empfehlungen](#) sollen der Weiterentwicklung der familien- und schuler-gänzenden 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). 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).

Unser Rat 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. Darin wird unter anderem die Einführung eines Systems mit einkommensabhängigen Betreuungsgutscheinen für die familienergänzende Kinderbetreuung in allen Luzerner Gemeinden empfohlen. 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 die Situation der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulbereich für den Kanton Luzern.

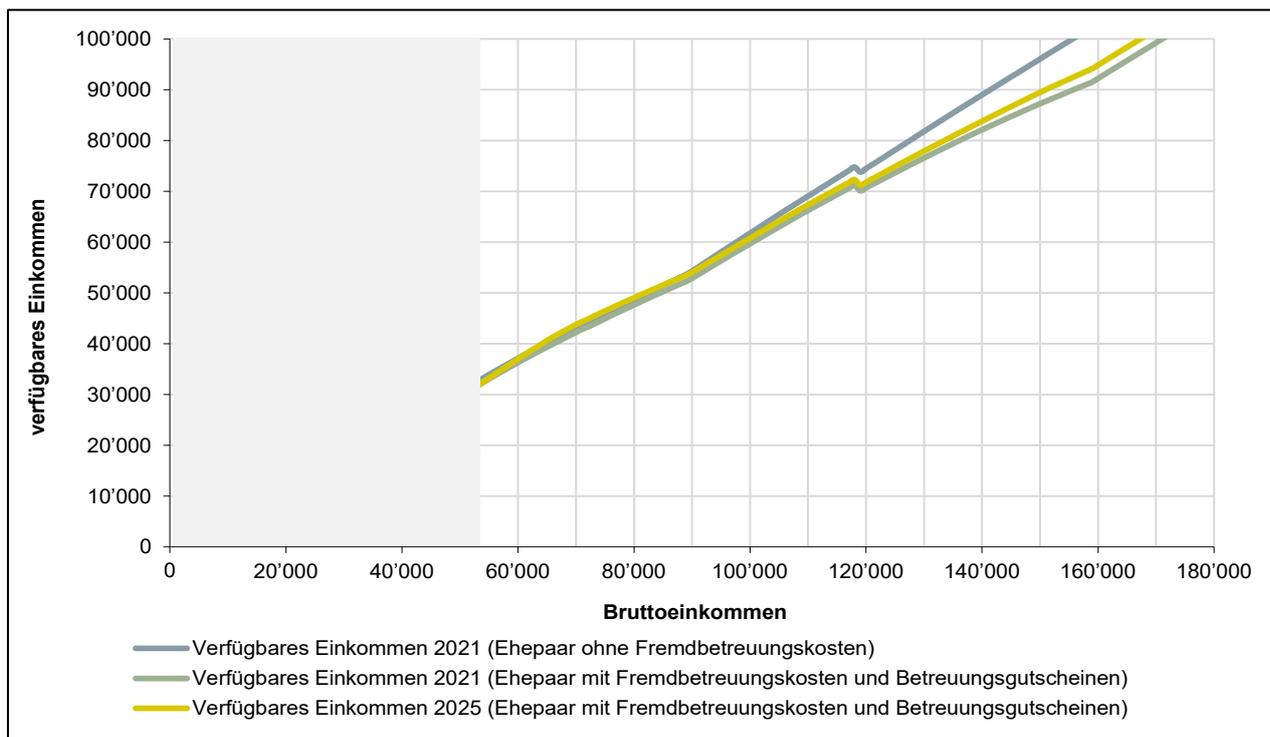
Ausserdem hat unser Rat am 21. Mai 2024 auf Antrag des GSD und der Tripartiten Kommission Arbeitsmarkt (TKA) einen Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmende im Vorpraktikum in privaten Kindertagesstätten (NAV Kita; SRL Nr. [854b](#)) zur Verbesserung von deren Anstellungsbedingungen erlassen. Bei Kontrollen der Arbeitsbedingungen im Jahr 2017 wurde in diversen Kindertagesstätten festgestellt, dass insbesondere bei den Vorpraktika die Lohnempfehlungen des Verbandes Kinderbetreuung Schweiz (kibesuisse) oftmals unterschritten wurden und die empfohlene Maximaldauer eines Vorpraktikums von einem Jahr vielfach nicht eingehalten wurde. Der NAV Kita ist am 1. Juli 2024 in Kraft getreten und gilt befristet für drei Jahre. Er legt insbesondere eine zeitliche Befristung dieser Art von Praktika auf sechs Monate sowie einen Mindestlohn fest.

3.6 Gegenentwurf und Steuergesetzrevision

Der Gegenentwurf für ein Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung und die [Steuergesetzrevision 2025](#) ergänzen sich gegenseitig zu einem ausgewogenen Massnahmenpaket.

Wie die Steuergesetzrevision 2025 sieht auch der vorliegende Gegenentwurf gezielte Entlastungen für Familien mit Kindern vor. Es werden aber unterschiedliche Bevölkerungsgruppen erreicht. Während die Betreuungsgutscheine für Haushalte mit tiefen und mittleren Einkommen vorgesehen sind, profitieren Familien mit hohen Haushaltseinkommen von der Erhöhung des Fremdbetreuungsabzugs in der Steuergesetzrevision 2025. Zudem führt die Steuergesetzrevision auch zu Entlastungen bei den natürlichen Personen mit tiefen Einkommen durch einen neuen degressiven Sozialabzug, womit unerwünschte Schwelleneffekte reduziert und die Arbeitsanreize verbessert werden. Damit diese Arbeitsanreize wirken können, braucht es ein zugängliches und finanzierbares Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung im Vorschulbereich.

Interface hat mittels Modellrechnungen den Zusammenhang zwischen dieser Teilrevision des Steuergesetzes und der Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung mittels Betreuungsgutscheinen untersucht. Dabei zeigte sich, dass für Haushalte mit Kindern im Vorschulalter im tiefen und mittleren Einkommenssegment die Ausgaben für die Fremdbetreuung, für das Wohnen und für die Krankenversicherung wesentliche 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.



Quelle: Darstellung Interface.

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.

	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

Abb. 4: Ehepaar mit 2 Kindern (1 Kind fremdbetreut) – drei Fallbeispiele zum Vergleich der Steuerbelastung 2021/2025, Angaben in Franken

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 erwarteten 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 als attraktiven Wohnkanton für gut ausgebildete Arbeitnehmende und 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. Wir verstehen 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 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 zu vereinbaren. In der Regel nutzen diese Eltern die familienergänzende Kinderbetreuung im Umfang von zwei Tagen pro Woche.

	<i>Kinder</i>	<i>Erziehungs- berechtigte</i>	<i>Arbeitsmarkt/ Wirtschaft</i>	<i>Öffentliche Hand</i>
<i>Direkter Nutzen</i>	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 Höhere Erwerbsbeteiligung von Müttern Bessere Karrieremöglichkeiten und mehr Sozialleistungen Entlastung, Stärkung der Ressourcen und Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten	Bessere Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitnehmenden Bekämpfung Fachkräftemangel Bessere Ausschöpfung des weiblichen Fachkräftepotentials	Zusätzliche Steuereinnahmen Weniger Ausgaben im Sozial-, Gesundheits-, Bildungs- und Justizsystem Standortattraktivität für Familien
<i>Indirekter Nutzen</i>	Höhere Schulabschlüsse und höheres Lebenseinkommen Grössere Chancengleichheit beim Eintritt in die oblig. Schule Vorbereitung auf das Leben in der Gesellschaft	Bessere soziale Integration	Erhöhte Attraktivität als Arbeitgebende	Nutzen aus wirtschaftlichem Wachstumspotential Geringerer Unterstützungsbedarf an Schulen, bessere Erreichung von Unterrichtszielen, vereinfachte Zusammenarbeit mit den Eltern
<i>Übergeordneter Nutzen</i>	Bessere Entwicklung von Fähigkeiten Bessere Entfaltung von Persönlichkeit und Begabung Armut- und Gesundheitsprävention	Erhöhte Lebensqualität Integration (ausländischer) Familien	Erhöhte Standortattraktivität Erhöhte Bildungsdichte	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 derzeit 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 (insbes. 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 einer Familie 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, die negative Arbeitsanreize insbesondere für Haushalte mit tiefen und mittleren Einkommen schaffen.

Ein weiteres Handlungsfeld besteht in der Sicherung der Betreuungsqualität. Die [Qualitätsrichtlinien des VLG](#) haben Empfehlungscharakter, ihnen fehlt die gewünschte Verbindlichkeit. Für die Bewilligung und die Aufsicht der Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen sind heute die Gemeinden zuständig, 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.

Mit dem Gegenentwurf zur Volksinitiative «Bezahlbare Kitas für alle» legen wir Ihrem Rat ein neues Gesetz vor, mit dem die genannten Zielsetzungen erreicht und die Schwächen der Initiative vermieden werden können.

4 Entwurf Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung

4.1 Grundzüge der Vorlage

Mit dem neuen Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung nimmt unser Rat 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. Dabei wurden die Erkenntnisse aus der Analyse der aktuellen Situation im Kanton Luzern und der Regelungen anderer Kantone berücksichtigt.

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, schlagen wir ein einheitliches Subventionsmodell mit wirkungsvollen Arbeitsanreizen vor. Für qualitativ gute Angebote, die zur positiven Entwicklung der Kinder beitragen, sind aus unserer Sicht kantonale Vorgaben erforderlich. Zudem soll der Bereich der vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung auf kantonaler Ebene einheitlich gesteuert und koordiniert werden.

Allerdings wollen wir mit dem neuen Gesetz die Verantwortung für die vorschulische familienergänzende Kinderbetreuung nicht gänzlich von den Gemeinden an den Kanton übertragen. Die familienergänzende Kinderbetreuung soll im Kanton Luzern zu einer Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden werden, die gemeinsam verantwortungsvoll weiterentwickelt wird. Dazu sollen die verschiedenen Zuständigkeiten und Aufgaben sinnvoll zwischen Kanton und Gemeinden verteilt werden.

4.1.2 Planung und Steuerung von Angebot und Qualität

Bereits heute liegt gemäss § 60 Absatz 3 [EGZGB](#) der Auftrag zur Bereitstellung von familienergänzender Kinderbetreuung bei den Gemeinden. 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 (§ 5 Abs. 1 Entwurf), jedoch mit verbindlichen Qualitätsvorgaben ergänzt werden.

Zur Sicherstellung der erforderlichen Qualität soll unser Rat 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. Zurzeit 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 schulergänzenden Kinderbetreuung vom 15. November 2022. Unser Rat soll die Möglichkeit erhalten, bestehende Empfehlungen nach Anhörung der Gemeinden verbindlich zu erklären (§ 4 Abs. 1 Entwurf). Wir beabsichtigen, der Disg eine diesbezügliche Weisungsbefugnis zu erteilen, wobei sie sich bei der Festlegung der Mindestqualitätsvorgaben an den Qualitätsrichtlinien des VLG orientieren 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. Es ist deshalb 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 die Weiterentwicklung angerechnet werden (§ 4 Abs. 2 Entwurf). Diese Standardkosten bilden einen begrenzenden Parameter bei der Berechnung der Höhe der Betreuungsgutscheine.

Unser Rat sieht ausserdem die Errichtung eines kantonalen Kompetenzzentrums zur Weiterentwicklung und Koordination der vorschulischen 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 Koordination und der Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung können aus unserer Sicht 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. 3 und 4 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. Für die Bewilligungserteilung und die Aufsicht sind entsprechende Fachkompetenzen erforderlich. 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. Mit dem neuen Gesetz soll deshalb die Zuständigkeit für die Bewilligung und die Aufsicht über die Kindertagesstätten der Disg übertragen werden (§§ 7 Abs. 1 und 9 Abs. 1 Entwurf).

Der Kanton soll die Mindestvorgaben für die Qualitätsstandards definieren und deren Einhaltung überwachen. Gleichzeitig soll aber den Gemeinden die Befugnis zur Festlegung höherer Qualitätsvorgaben für Kindertagesstätten eingeräumt werden, insbeson-

dere hinsichtlich der Qualifikation der Betreuungspersonen und des Betreuungsschlüssels. Sie haben sodann die Aufgaben der Bewilligung und Aufsicht über die auf ihrem Gemeindegebiet tätigen Kindertagesstätten zu übernehmen. Wobei die kommunalen Qualitätsvorgaben von der DISG zu genehmigen sind und diese Gemeinden dem Kanton über ihre Bewilligungs- und Aufsichtstätigkeit Bericht zu erstatten haben. Ausserdem haben sie die durch ihre höheren Qualitätsvorgaben verursachten Mehrkosten zu tragen, da diese bei der Berechnung der Betreuungsgutscheine keine Berücksichtigung finden und nicht auf die Erziehungsberechtigten überwältigt werden sollen (§§ 6, 7 Abs. 3 und 9 Abs. 2 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, sollen private Tagesfamilienorganisationen neu einer Bewilligungspflicht und Aufsicht durch den Kanton unterstellt werden (§ 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 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 (§§ 12–14 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 in Tagesfamilien, die einer Tagesfamilienorganisation angeschlossen sind, ausgerichtet

werden. Anspruchsberechtigt sind Erwerbstätige, Stellensuchende oder Erziehungsberechtigte, die sich in Ausbildung befinden (§ 12 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 durch unseren Rat auf Verordnungsstufe geregelt werden. Hierbei ist 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 Standardkosten, und die Erziehungsberechtigten sollen einen bestimmten Eigenbeitrag pro Betreuungstag leisten müssen (§ 13 Entwurf).

Wie bisher sollen die Gemeinden für die Anspruchsprüfung, die Berechnung und die Ausrichtung der Betreuungsgutscheine zuständig sein. Da jedoch einheitliche Regeln zur Anwendung kommen, soll der Kanton hierfür eine Fachapplikation (IT-System) zur Verfügung stellen (§ 21 Entwurf).

Kinder mit einer Behinderung und jene mit ausgeprägter Entwicklungsverzögerung oder Verhaltensauffälligkeit benötigen meist überdurchschnittlich viel Betreuung. Die damit einhergehenden Mehrkosten werden bei der Berechnung der an die Eltern ausgerichteten Betreuungsgutscheine nicht berücksichtigt. Sie werden seit dem 1. August 2022 vielmehr den Kindertagesstätten unter dem Titel «KITAplus» gestützt auf § 7 Absatz 3^{bis} des Gesetzes über die Volksschulbildung (VBG) vom 22. März 1999 (SRL Nr. [400a](#)) und §§ 1 Absatz 1a sowie 30b Absatz 1 der Verordnung über die Sonderschulung vom 11. Dezember 2007 (SRL Nr. [409](#)) vergütet. Dieser Beitrag fördert damit integrative familienergänzende Angebote. Kinder mit Behinderungen oder Entwicklungsauffälligkeiten können so am Regelbetrieb einer Kindertagesstätte teilhaben. Diese Zielsetzung respektive die Zusatzfinanzierung soll beibehalten und mit der Überführung ins neue Gesetz auf die Betreuung in Tagesfamilien ausgedehnt werden. Für Letzteres ist eine Übergangsfrist von drei Jahren vorgesehen. Wie bisher soll der Vollzug beim Kanton liegen und die Kosten von Kanton und Gemeinden je hälftig getragen werden (§§ 22, 23 und 26 Abs. 3 Entwurf). Die Überführung der Zusatzfinanzierung ins neue Gesetz hat einen Wechsel der Zuständigkeit vom Bildungs- und Kulturdepartement (BKD) zum GSD zur Folge. Die Beratungstätigkeit nach § 15 Absatz 1^{bis} der [Sonderschulverordnung](#) verbleibt jedoch beim BKD, bei der Fachstelle für Früherziehung und Integrative Sonderschulung der Dienststelle Volksschulbildung.

4.2 Finanzierung

4.2.1 Kosten für den Kanton und die Gemeinden

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) pro Jahr ausgerichtet. Zur Bemessung des Anspruchs wird das massgebende Einkommen gemäss den Bestimmungen des Prämienverbilligungsgesetzes (SRL Nr. [866](#)) verwendet (§ 14 Entwurf).

	<i>Variante 1 (tief)</i>	<i>Variante 2 (hoch)</i>	<i>Variante 3 (Volksinitiative)</i>
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 Modellrechnungen Kosten für Betreuungsgutscheine

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 Qualitätsrichtlinien des VLG. Wir beabsichtigen, 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 Betreuungsgutscheine 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 einem hohen Einkommen, das heisst mit einem massgebenden jährlichen Einkommen von über 120'000 Franken (Variante 1) respektive von über 140'000 Franken (Variante 2), Betreuungsgutscheine erhalten sollen; die Obergrenze der Anspruchsberechtigung entfällt.

Die folgende 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 steigendem Bruttoeinkommen nimmt die Gutscheinhöhe in Variante 1 in den mittleren Einkommensgruppen schneller ab als in Variante 2, während in Variante 3 der Gutschein auch für Haushalte mit mittleren und hohen Einkommen nie unter 105 Franken pro Tag sinkt.

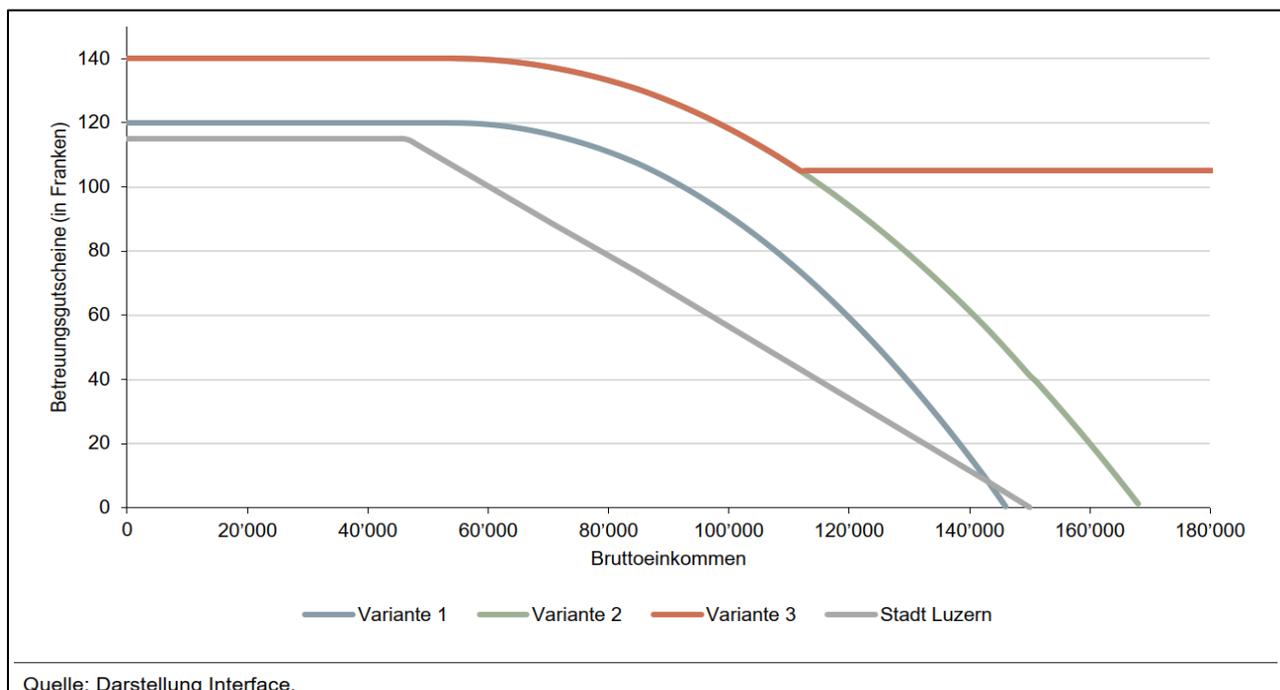


Abb. 7: Ausgestaltung der Modellvarianten: Höhe des Betreuungsgutscheins

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.

	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 gemäss Variante 1. 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 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 des vorliegenden Gegenentwurfs aufwenden müsste, sind im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2025–2028 eingestellt.

Bei den Kosten für die Zuschläge aufgrund eines erhöhten Betreuungsbedarfs (§ 22 Entwurf) handelt es sich im Wesentlichen um bereits bestehende Aufwendungen von Kanton und Gemeinden. Im Jahr 2023 beliefen sich diese auf rund eine Million Franken. Es kann davon ausgegangen werden, dass eine Ausdehnung dieser Finanzierung auf Tagesfamilien, die diesbezüglichen Aufwendungen um einen geringen, nicht bezifferbaren Betrag erhöht.

4.2.2 Belastung der Haushalte

Betreuungsgutscheinmodelle sollen negative Arbeitsanreize aufgrund 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 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.

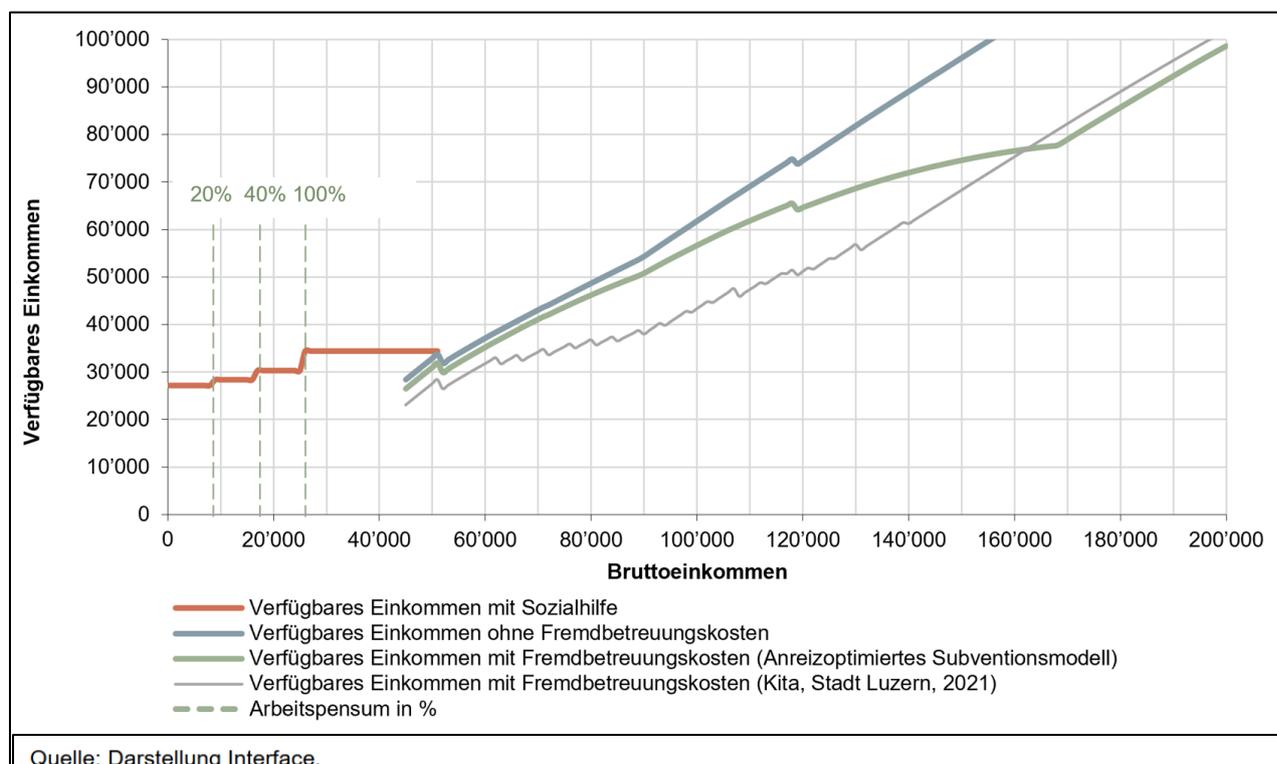


Abb. 9: Verfügbares Einkommen mit und ohne Fremdbetreuung, Variante 2

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 Teilrevision des Steuergesetzes ([Steuergesetzrevision 2025](#)) haben gezeigt, dass sich die beiden Vorlagen gut ergänzen (vgl. Kapitel 3.6). 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 von Haushalten 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 2025 zu einer ausgewogenen Entlastung von Familien mit Kindern in allen Einkommensgruppen führen. Insbesondere sollen 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 Gutscheinemodelle 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 – schlagen wir 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 das neue Gesetz vor, dass der Kanton Luzern in Zukunft die Kosten für die Koordination, die Aufsicht und die 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 die Bewilligung sowie für die Fallapplikation entlastet werden (vgl. Kapitel 5.2).

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 sei 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. Das neue Gesetz nimmt diese beiden fachlichen Anliegen auf, indem unser Rat beauftragt werden soll, Mindestqualitätsvorgaben zu schaffen und die Aufsicht über die Kindertagesstätten dem Kanton übertragen wird. Über die geforderte Harmonisierung hinaus wird durch diese Aufgaben- und Kompetenzordnung auch die Fachlichkeit sichergestellt (vgl. Kapitel 5.4). Der Inhalt des Gesetzesentwurfs ist abgestimmt auf die Revision 2025 des kantonalen Steuergesetzes und die darin vorgesehene Erhöhung des Fremdbetreuungsabzugs.

Die Erarbeitung des Gesetzesentwurfs wurde von einem breit abgestützten Gremium begleitet. Die Vertretungen der Gemeinden (VLG), der Stadt Luzern, der Wirtschaft (KMU- und Gewerbeverband Kanton Luzern; KGL) und von Kindertagesstätten sowie Fachpersonen aus dem Finanzdepartement (FD), dem Bildungs- und Kulturdepartement (BKD) und dem GSD 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 Gesetzesentwurf aufgenommen wurden, und begrüsst 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 folgende Regelung vorgesehen ist:

- Für Familien mit massgebenden Einkommen bis 47'000 Franken (Paarhaushalte) beziehungsweise 37'600 Franken (Alleinerziehende) beträgt der Eigenbeitrag nach Abzug des Betreuungsgutscheins noch zehn Franken pro Tag und Kind.
- Mit steigenden Einkommen erhöht sich der Eigenbeitrag zuerst langsam und dann zunehmend schneller, bis er ab einem massgebenden Einkommen von 120'000 Franken (Paarhaushalte) 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 der 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 hängen vom Haushaltstyp und der Anzahl Kinder, dem Alter der Kinder, dem Bildungsniveau und 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 dank bezahlbarer familienergänzender Kinderbetreuung werden das Haushaltseinkommen erhöhen und führen insbesondere im Mittelstand insgesamt zu einer verbesserten finanziellen Eigenständigkeit und damit zu höheren Steuererträgen für den Staat. 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 Mindestvorgaben für die Qualitätsstandards 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 und die Rolle des Kantons 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. Er soll verbindliche Vorgaben hinsichtlich Qualität und Kosten sowie zur Subventionierung der Angebote machen. Mit dem Aufbau eines kantonalen Kompetenzzentrums und der Übernahme der Bewilligungs- und Aufsichtstätigkeit über die Kindertagesstätten sollen die Gemeinden in der Erfüllung ihres Versorgungsauftrags entlastet und unterstützt werden.

Für die Aufsicht und die Bewilligung der gegenwärtig 120 Kindertagesstätten im Kanton Luzern werden rund 2,2 Vollzeitstellen nötig sein. Hinzu wird der Aufwand für die Bewilligung und die 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.

Mit der Einführung eines einheitlichen Modells zur Subventionierung der Kosten für die vorschulische familienergänzende Kinderbetreuung (Betreuungsgutscheine) ist bei der

vorgeschlagenen Variante 1 für die öffentliche Hand mit Kosten von 44,6 Millionen zu rechnen (vgl. Kapitel 4.2.1, Abb. 8). Für den Kanton ergeben sich mit der vorgesehenen paritätischen Finanzierung durch Kanton und Gemeinden zusätzliche Kosten von 22,3 Millionen Franken. Für die Gemeinden ist, unter Berücksichtigung der von ihnen bereits heute ausgerichteten Beiträge für die vorschulische Kinderbetreuung (13,5 Mio. Fr.), mit Mehrkosten von netto 8,8 Millionen Franken zu rechnen (vgl. Kapitel 4.2.1 und 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 Arbeitnehmenden mit Tertiärabschluss handelt es sich oft um Personen, die auf den Höhepunkt ihrer beruflichen Leistungsfähigkeit zusteuern. Der Arbeitskräfte- und Fachkräftemangel 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 mit guten Arbeitsbedingungen sowie mit finanzierbarer familienergänzender 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. Unser Rat möchte daran nichts ändern. Vielmehr beabsichtigen wir, 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 2022 im Kanton Luzern gut 74'000 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 mehr als 740 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 die 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 ihres Betreuungsangebotes 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 die Bewilligung wird von den Gemeinden heute unterschiedlich an die Kindertagesstätten weiterverrechnet. Eine zentrale Fachstelle kann diesbezüglich zu einer Vereinheitlichung führen. Bei einer vollumfänglichen Weiterverrechnung der Kosten (ohne Pauschalen) könnte zudem die Wirkung eintreten, dass Kindertagesstätten bemüht sind, weniger Aufwand für die Aufsichtsbehörde zu verursachen.

5.5 Fazit

Das wichtige Anliegen der Initiative, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch Sicherstellung eines ausreichenden und bezahlbaren Angebots an familienergänzenden Betreuungsmöglichkeiten zu verbessern, haben wir in den Gegenentwurf zur Volksinitiative «Bezahlbare Kitas für alle» aufgenommen. 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 mittlerem 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. Der Gegenentwurf fördert damit die Attraktivität des Kantons Luzern als Wohn- und Arbeitsort.

Der Gegenentwurf sieht die Einführung von verbindlichen Mindestvorgaben für die Qualitätsstandards vor, die unter anderem die Arbeits- und Anstellungsbedingungen der Mitarbeitenden der Betreuungsinstitutionen berücksichtigen. Indem der Kanton für die Bewilligung und die Aufsicht der Kindertagesstätten und der Tagesfamilienorganisationen zuständig wird, sollen für die Betreuungseinrichtungen Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit geschaffen werden.

Unser Gegenentwurf soll zu namhaften Verbesserungen für die Erziehungsberechtigte, die Kinder, die Wirtschaft und die Betreuungsinstitutionen führen, indem 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 dass die Subventionierung auf Familien mit hohem Einkommen ausgeweitet wird. 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 leisten.

Sowohl der Gegenentwurf als auch die Initiative beinhalten neue Zuständigkeiten beim Kanton mit entsprechenden Kostenfolgen. Für die Betreuungsgutscheine rechnen wir mit einem Gesamtaufwand von 44,6 Millionen Franken. Für die Gemeinden führt dies im Vergleich zu ihrem gegenwärtigen Aufwand zu einer Erhöhung um 8,8 Millionen Franken, für den Kanton, der sich neu an dieser Subventionierung beteiligt, um 22,3 Millionen Franken.

	<i>Ist</i>	<i>Gesetzesentwurf</i>	<i>Initiative</i>
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%	Gemeinden: Mitfinanzierer Kanton: 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, Gesetzesentwurf und Initiative

6 Inkrafttreten und Befristung

6.1 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 erfüllen können. Andererseits soll insbesondere die kantonsweite und einheitliche Subventionierung zugunsten der Erziehungsberechtigten vorangetrieben werden. Aufgrund der hohen Bedeutung der familienergänzenden Kinderbetreuung für Gesellschaft und Wirtschaft und der im Gesetz angelegten Weiterentwicklungsmöglichkeiten ist deshalb eine Inkraftsetzung des neuen Gesetzes per 1. Januar 2026 vorgesehen. Davon sollen die Bestimmungen zu den Betreuungsgutscheinen (§§ 12–21 Entwurf) ausgenommen sein. Sie sollen per 1. August 2026 in Kraft gesetzt werden. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Beschaffung einer ent-

sprechenden Fallapplikation einige Zeit in Anspruch nimmt und sich jeweils zum Zeitpunkt des Schuljahreswechsels (per 1. August) vermehrt Änderungen im Betreuungsumfang und damit in der Anspruchsberechtigung ergeben.

6.2 Befristung

Gemäss der am 15. März 2016 als Postulat teilweise erheblich erklärten [Motion M 31](#) über ein Verfalldatum für Gesetze ist im Rahmen eines konkreten Gesetzgebungsvorhabens jeweils die Möglichkeit der Befristung zu prüfen. Eine Befristung von Gesetzen und Gesetzesänderungen kann insbesondere sinnvoll sein, wenn mit dem Gesetz auf ein nur zeitweilig auftretendes Problem reagiert oder das Problem durch andere Massnahmen nach einer bestimmten Zeit dauerhaft gelöst werden kann. Ebenso erscheint eine Befristung sinnvoll bei Gesetzen mit nicht klar abschätzbaren Wirkungen oder hohem finanziellen Aufwand. Bestimmungen über Finanzhilfen sind von Gesetzes wegen in der Regel zu befristen (§ 6 Abs. 1c Staatsbeitragsgesetz; SRL Nr. [601](#)).

Obwohl das neue Gesetz Bestimmungen über Finanzhilfen enthält, ist auf eine Befristung zu verzichten. Die vielen politischen Vorstösse zur ausserfamiliären Kinderbetreuung, sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene, weisen auf die Bedeutung des Regelungsinhalts des neuen Gesetzes hin. Aufgrund veränderter Familienstrukturen und Erwerbsmodelle sowie des wachsenden Fach- und Arbeitskräftebedarfs hat sich die familienergänzende Kinderbetreuung in den letzten Jahren sowohl auf Bundesebene als auch auf kantonaler Ebene zu einem politischen Schwerpunktthema entwickelt. Insbesondere mit Blick auf den Fachkräftemangel ist es wichtig, dass die öffentliche Hand die Vereinbarkeit von Familie und Beruf weiter fördert, indem qualitativ gute Betreuungsangebote bereitgestellt und ein substanzieller Beitrag zu deren Finanzierung geleistet wird. Finanzhilfen sind im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung bereits allgemein bekannt und anerkannt. Es ist nicht davon auszugehen, dass aufgrund der [parlamentarischen Initiative 21.403](#), mit der eine Überführung der Anstossfinanzierung des Bundes in eine zeitgemässe, dauerhafte Lösung angestrebt wird, kantonale Finanzhilfen überflüssig werden. Am 27. September 2024 hat die Bundesversammlung vorerst lediglich eine [Änderung](#) des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (KBFHG) vom 4. Oktober 2002 (SR [861](#)) beschlossen, wobei die Referendumsfrist noch bis am 16. Januar 2025 läuft und damit die Geltungsdauer des Gesetzes bis zum 31. Dezember 2026 verlängert (vgl. Kapitel 3.5.1). Zudem sieht das neue Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung die Errichtung eines kantonalen Kompetenzzentrums vor, das ein regelmässiges Monitoring der familienergänzenden Kinderbetreuung durchzuführen hat. Damit werden eine regelmässige Überprüfung der Wirksamkeit des Erlasses sowie die Initialisierung von erforderlichen Gesetzesänderung sichergestellt.

7 Ergebnis der Vernehmlassung

7.1 Vernehmlassungsverfahren

Das Vernehmlassungsverfahren zum Kinderbetreuungsgesetz als Gegenentwurf dauerte vom 3. April bis am 28. Juni 2024. Eingeladen waren die in Ihrem Rat vertretenen Parteien, der VLG und die Gemeinden, das Initiativkomitee «Bezahlbare Kitas für alle», die im Kanton Luzern tätigen Fachstellen im Bereich Bewilligungsabklärung für Kindertagesstätten (Stadt Luzern, Zenso Hochdorf und Sursee, SoBZ Willisau-Wiggertal und Entlebuch, Wolhusen und Ruswil), die im Kanton Luzern tätigen Verbände und Vereine im

Bereich der Kinderbetreuung (Verband Kinderbetreuung Schweiz kibesuisse Zentralschweiz, der Spielgruppenverband Kanton Luzern, die IG Kita Stadt Luzern, die IG Spielgruppen Stadt Luzern, der Schweizer Berufsverband Fachperson Betreuung), der KGL und die Industrie- und Handelskammer Zentralschweiz (IHZ), das Sozialversicherungszentrum Wirtschaft Arbeit Soziales WAS Luzern und die Tripartite Kommission Arbeitsmarkt (TKA), der Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD) Sektion Luzern sowie die kantonalen Departemente, die Staatskanzlei und der Datenschutzbeauftragte des Kantons. Es gingen insgesamt 90 Stellungnahmen ein.

7.2 Stellungnahmen und deren Würdigung

7.2.1 Grundsätzliches

Mehr als zwei Drittel der Antwortenden zeigten sich mit der Stossrichtung der Vorlage einverstanden, davon die FDP, die GLP und die Mitte sowie der VLG und 47 der 59 teilnehmenden Gemeinden. Ebenso wird die Stossrichtung der Vorlage von den beiden Wirtschaftsverbänden KGL und IHZ unterstützt. Dass eine gesetzliche Grundlage zur vorschulischen familienergänzenden Betreuung geschaffen werden soll, wird auch von der SP und den Grünen und ebenso von den Fachverbänden und den Angeboten der ausserfamiliären Kinderbetreuung unterstützt. Ihnen ist die Vorlage jedoch zu wenig innovativ bezüglich Qualität und Sicherstellung von guten Anstellungsbedingungen sowie zu wenig weitgehend bezüglich der Entlastung der Familien. Für die SVP stellt die Vorlage eine Lenkung der Familienpolitik dar, welche die Eigenbetreuung weniger attraktiv mache.

7.2.2 Aufgaben und Zuständigkeiten

– Zuständigkeiten

Mehr als zwei Drittel der Antwortenden unterstützen die in der Vorlage definierten Aufgaben und die Zuständigkeiten von Kanton (insbes. Definition Bewilligungsvoraussetzungen und Subventionsmodell, Vollzug Aufsicht und Bewilligung) und Gemeinden (insbes. Versorgungsauftrag, Vollzug Subvention). Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden wird von der FDP, der GLP, den Grünen und der Mitte unterstützt. Während die SP alle Aufgaben beim Kanton sieht, möchte die SVP weniger weitreichende Kompetenzen beim Kanton. Auch der VLG und 45 der 59 antwortenden Gemeinden unterstützen die vorgeschlagenen Zuständigkeiten. Hingegen sieht knapp ein Sechstel der antwortenden Gemeinden mit der Aufteilung die Autonomie und den Wettbewerb unter den Gemeinden eingeschränkt. Dass das Fachwissen zur familienergänzenden Kinderbetreuung zentral beim Kanton mit der Schaffung eines Kompetenzzentrums gebündelt werden soll, wird explizit von den Grünen und den Fachverbänden sowie den Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung unterstützt und ein regelmässiges Monitoring als wichtig für die Weiterentwicklung des Bereichs erachtet. Die GLP und die Grünen sowie einzelne Angebote der Kinderbetreuung regen zudem an, die innerkantonale Zuständigkeit zwischen schulergänzender Kinderbetreuung (DVS-BKD) und familienergänzender Kinderbetreuung im Vorschulalter (DISG-GSD) sowie ein einheitliches Subventionsmodell für diese Angebote zu prüfen.

Unser Rat beabsichtigt mit dem vorliegenden Gegenentwurf, die verschiedenen Zuständigkeiten und Aufgaben sinnvoll zwischen Kanton und Gemeinden aufzuteilen und übernimmt hierzu erfolgreiche Elemente der aktuellen Zuständigkeiten. Zukünftig soll die familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton Luzern zu einer

Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden werden, in deren Rahmen Bestehendes gemeinsam verantwortungsvoll weiterentwickelt werden kann. Deshalb soll die Verantwortung für die vorschulische familienergänzende Kinderbetreuung nicht gänzlich von den Gemeinden an den Kanton übertragen werden. Unser Rat berücksichtigt mit der Aufteilung der zukünftigen Aufgaben und Zuständigkeiten auch die Erkenntnisse aus seiner Analyse der aktuellen Situation im Kanton Luzern und der Regelungen anderer Kantone. So sollen für den Versorgungsauftrag, die Anspruchsprüfung und die Beitragsabwicklung der Betreuungsgutscheine weiterhin die Gemeinden zuständig bleiben.

Insgesamt zeigt sich derzeit, dass die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter betreffend Zugänglichkeit und die Qualitätssicherung im Kanton Luzern sehr heterogen ausgestaltet sind. Unser Rat sieht deshalb in diesen Bereichen Bedarf nach Harmonisierung und Verbindlichkeit. Qualitätsvorgaben können nur dann ihre Wirkung entfalten, wenn sie umgesetzt werden. Die Einhaltung der Mindestqualitätsvorgaben wird deshalb im Rahmen der Bewilligung der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung und deren Aufsicht auf Kantonsebene sichergestellt. Indem der Kanton für die Mindestqualitätsvorgaben, die Bewilligung und die Aufsicht der Kindertagesstätten und der Tagesfamilienorganisationen zuständig wird, soll für die Betreuungseinrichtungen Rechtssicherheit und -gleichheit geschaffen werden. Die Bewilligungserteilung und die 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. Schliesslich ist es ein zentrales Ziel unseres Rates, den chancengerechten Zugang zur vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung bei Bedarf und ergänzend zur Betreuung in der Familie sicherzustellen. Aus diesem Grund soll der Bereich seitens Kanton durch die zuständige Dienststelle effizient geplant, gesteuert und koordiniert werden.

Das im Volksschulbildungsgesetz geregelte Angebot der schulergänzenden Kinderbetreuung unterscheidet sich deutlich von jenem der vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung. Neben dem Alter der betreuten Kinder bestehen Unterschiede im zeitlichen Umfang der Fremdbetreuung sowie den Betreiberinnen und Betreibern der Angebote. Im vorschulischen Angebot finden sich vorwiegend private Anbieter, während die schulergänzenden Angebote von den Gemeinden bereitgestellt werden. Zum jetzigen Zeitpunkt ist es sinnvoll, das bereits laufende und etablierte System der schulergänzenden Betreuung zu belassen und eine Verbindlichkeit und Harmonisierung im vorschulischen Bereich aufzubauen. Unser Rat hat bei der Erarbeitung des Gegenentwurfs auf einen guten Übergang und auf die Durchlässigkeit der beiden Systeme geachtet, indem Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung auch von Kindern, die das freiwillige Kindergartenjahr besuchen, genutzt und Betreuungsgutscheine geltend gemacht werden können. Ausserdem ist mittelfristig eine gemeinsame Orientierung an den [SODK/EDK-Empfehlungen](#) möglich.

– *Verbindlichkeit von Mindestqualitätsvorgaben*

Die Vorlage sieht vor, dass unser Rat nach Anhörung der Gemeinden verbindliche Mindestqualitätsvorgaben für die Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen festlegt. Er wird sich dabei an den bestehenden [Qualitätsrichtlinien des VLG](#) orientieren.

Zudem ermöglicht die Vorlage den Gemeinden, unter bestimmten Voraussetzungen über diese Mindeststandards hinauszugehen.

Die Festlegung von verbindlichen Qualitätskriterien wird von allen Parteien ausser der SVP und nahezu von allen antwortenden Gemeinden, dem VLG, den Wirtschaftsverbänden, den Fachorganisationen und Angeboten der Kinderbetreuung sowie den Verbänden unterstützt. Bezüglich des Standards der Qualitätsvorgaben sind die Antworten heterogener. Zwei Drittel aller antwortenden Gemeinden, der VLG, die FDP, die Wirtschaftsverbände und auch einige Angebote unterstützen eine Orientierung an den Qualitätsrichtlinien des VLG. Rund 20 Gemeinden, die Mitte, die SP, die GLP und die Grünen erachten eine Orientierung an den [SODK/EDK-Empfehlungen](#) beziehungsweise an den Qualitätsstandards der Stadt Luzern als wünschenswert und weisen darauf hin, dass insbesondere auch die Anstellungsbedingungen und die Qualitätsentwicklung sowie die Aus- und Weiterbildung aufgenommen werden sollen. Gleicher Ansicht sind die Fachverbände, die Vereine und die Arbeitnehmerverbände. Auch sie erachten eine Orientierung an den Qualitätsrichtlinien des VLG als ungenügend. Der Fachverband kibe-suisse weist weiter darauf hin, dass familienergänzende Kinderbetreuung mehr ist als «Betreuung» und die korrekte Bezeichnung im Gesetz deshalb «familienergänzende Bildung und Betreuung» lauten sollte.

Unser Rat verweist auf die Erkenntnisse aus dem [Fachbericht](#) zu seiner Analyse der heutigen Situation im Kanton Luzern, wonach die Qualität in den Angeboten unterschiedlich entwickelt ist. Oft zeigt sich in der Praxis, dass Kindertagesstätten die Qualitätsrichtlinien des VLG nicht in allen Teilen erfüllen, insbesondere bezüglich des Betreuungsschlüssels und der Qualifikation des Personals. Zudem kommt die Vollkostenanalyse von [Interface](#) zum Schluss, dass die aktuellen Tarife der Kindertagesstätten und der Tagesfamilienorganisationen die ermittelten Kosten zur Erreichung der bestehenden Qualitätsempfehlungen des VLG kaum zu decken vermögen.

Aus diesem Grund erachtet unser Rat eine Festlegung der Mindestqualitätsvorgaben in Anlehnung an die Qualitätsrichtlinien des VLG für realistisch. Damit soll in einem ersten Schritt im ganzen Kanton die Umsetzung dieser Richtlinien sichergestellt werden, die bereits in weiten Teilen den SODK/EDK-Empfehlungen entsprechen. Wir sehen vor, der Disg durch Verordnung eine diesbezügliche Weisungsbefugnis zu erteilen, bei deren Ausübung sie sich an den Qualitätsrichtlinien des VLG orientieren wird. Die Weisung in Form eines Handbuchs wird Mindestqualitätsvorgaben zu den von uns in der Verordnung definierten Themen enthalten und als Grundlage für die Bewilligung und die Aufsicht der familienergänzenden Kinderbetreuungsangebote (Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen) dienen. Im Rahmen der Aufsicht soll eine Überprüfung der Arbeitsbedingungen und der Löhne erfolgen. Unser Rat hat zudem auf Antrag des GSD und der Tripartiten Kommission Arbeitsmarkt (TKA) einen Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmende im Vorpraktikum in privaten Kindertagesstätten (NAV Kita; SRL Nr. [854b](#)) erlassen.

Eine Weiterentwicklung der Qualität in der familienergänzenden Kinderbetreuung hin zu einer schweizweiten Harmonisierung, wie es die politisch breit abgestützten SODK/EDK-Empfehlungen darstellen, strebt unser Rat an. Es ist deshalb vorgesehen, in die Verordnung eine Verpflichtung der zuständigen Dienststelle zu einer regel-

mässigen Berichterstattung aufzunehmen. Alle vier Jahre soll die zuständige Dienststelle zuhänden unseres Rates über die Qualität der bewilligungspflichtigen Angebote berichten. Auf dieser Basis können Anpassungen der Mindestqualitätsstandards und in der Folge eine Neuberechnung der Standardkosten erfolgen.

Unser Rat anerkennt und bestärkt den Hinweis, dass die Aufgabe der Betreuungsangebote auch die Förderung und die Bildung der Kinder beinhaltet. Mit dem Begriff der familienergänzenden Kinderbetreuung benennt das Gesetz jedoch die Art (Halb- oder Ganztagesbetreuung) und nicht die Leistung des Angebots.

Die Anhörung der Gemeinden bei der Festlegung der Mindestqualitätsvorgaben wird vom VLG und den Gemeinden begrüsst. Fachverbände und Arbeitnehmervertretungen weisen darauf hin, dass sie ebenfalls angehört werden sollten.

Unser Rat nimmt diesen Hinweis auf und wird die Fachverbände angemessen einbeziehen.

– Befugnis für Gemeinden für höheren Qualitätsstandard

Gemeinden können für die auf ihrem Gemeindegebiet tätigen Kindertagesstätten höhere Qualitätsvorgaben festlegen und bleiben in diesen Fällen für die Bewilligung, die Aufsicht und die Finanzierung zuständig. Dies lehnt der KGL ab, da dadurch die angestrebte kantonsweite Harmonisierung nicht erreicht werde, während der VLG dieser Möglichkeit zustimmt. Ebenso äussert sich die Stadt Luzern positiv zu dieser Bestimmung.

Die Stadt Luzern fördert die Kinderbetreuung seit vielen Jahren als politischen Schwerpunkt. Sie unterstützt mit Betreuungsgutscheinen die Vereinbarkeit von Familie und Beruf massgeblich. Gleichzeitig fördert sie kontinuierlich die Entwicklung der Qualität und definiert weitreichendere Anforderungen zur Qualität der Kinderbetreuungsangebote. Damit unterscheidet sie sich von allen anderen Gemeinden des Kantons. Unser Rat möchte dieses jahrelange Engagement und den erreichten Stand würdigen. Er hält deshalb an der Möglichkeit in der Vorlage fest. Unser Rat beabsichtigt, die zuständige Dienststelle durch Verordnung zu einer regelmässigen Berichtserstattung zum Stand der Umsetzung der Mindestqualitätsvorgaben sowie zu den Abweichungen der Gemeinden mit höheren Qualitätsvorgaben zu verpflichten.

7.2.3 Betreuungsgutscheine

– Einheitliches Modell und einheitliche Anspruchskriterien

Mit dem Subventionsmodell sollen kantonsweit geltende Normen für die Gewährung von Gutscheinen für die Betreuung in Kindertagesstätten und in Tagesfamilien, die einer Tagesfamilienorganisation angeschlossen sind, eingeführt werden. Der VLG, zwei Drittel aller antwortenden Gemeinden, die Wirtschaftsverbände, die meisten Fachverbände und Angebote der Kinderbetreuung sowie die Verwaltung sind mit dieser Regelung und mit den Kriterien zur Anspruchsberechtigung einverstanden. Die dadurch erreichte Vereinfachung und Vereinheitlichung wird begrüsst. Ein Fünftel aller antwortenden Gemeinden, die SP und die Frauenzentrale Luzern wünschen sich, dass auch für die Betreuung zuhause durch eine «Nanny» Betreuungsgutscheine gewährt werden. Für die Wirtschaftsverbände ist zentral, dass mit dem Modell wirkungsvolle Arbeitsanreize geschaffen werden. Knapp ein Drittel der antwortenden Gemeinden erachtet es nicht als

Aufgabe des Kantons, ein Subventionsmodell vorzugeben, beziehungsweise fordert wie die SVP, die Anspruchsvoraussetzungen zu schärfen oder machen diesbezüglich weitere Vorschläge. Aus Sicht von FDP und SVP ist eine Erwerbstätigkeit oder eine Ausbildung entscheidende Grundvoraussetzung für eine Anspruchsberechtigung. Die SP und die Gewerkschaften wünschen zugunsten der sozialen und sprachlichen Integration, dass alle Kinder eine Anspruchsberechtigung haben, unabhängig vom Beschäftigungsgrad der Erziehungsberechtigung. Die SP fordert, dass die neue Regelung mindestens die heutige Praxis abbilden muss.

Heute legen die Gemeinden in eigener Kompetenz Modell und Anspruchskriterien fest, was zu einer grossen Heterogenität und einem ungleichen Zugang der Familien zum Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung führt. Ein zentrales Ziel der Vorlage ist es, diese Ungleichheiten zu eliminieren und einen chancengerechten Zugang zu ermöglichen. Unser Rat hält daher an dem mit der Vorlage gewählten Weg zur Harmonisierung fest.

Eine Erweiterung der Anspruchsberechtigung für die Betreuung durch Nannys lehnt unser Rat ab. Für diese Betreuungsform ist weder in der eidgenössischen [Pflegekinderverordnung](#) noch im kantonalen Recht eine Bewilligungspflicht vorgesehen. Sie untersteht, im Gegensatz zu den Kindertagesstätten und den Tagesfamilien, keiner öffentlichen Aufsicht. Betreuungsgutscheine sollen nur für bewilligte und beaufsichtigte Betreuungsleistungen eingesetzt werden können.

Gleichzeitig bekräftigt unser Rat, dass das Subventionsmodell klare Arbeitsanreize schaffen soll, und hält deshalb an einer Erwerbstätigkeit, Stellensuche oder Aus-/Weiterbildung als Anspruchsvoraussetzung fest.

– Festlegung des Anspruchs und Höhe der Betreuungsgutscheine

Die FDP, die GLP und die Mitte begrüssen die Vorgaben zur Festlegung des Anspruchs und zur Höhe der Betreuungsgutscheine. Die Grünen und die SP begrüssen zwar, dass mit einer subjektorientierten Subventionierung die Erziehungsberechtigten entlastet werden, vermissen aber eine zusätzliche Finanzierung der Angebote über eine Objektfinanzierung. Diese Haltung teilen verschiedene Fachverbände und Angebote der Kinderbetreuung sowie die Gewerkschaften. Der VLG und 37 der antwortenden Gemeinden begrüssen die Vorgaben zur Festlegung des Anspruchs und zur Berechnung der Höhe. 22 der antwortenden Gemeinden und die SVP erachten es nicht als Aufgabe des Kantons, ein Subventionsmodell vorzugeben beziehungsweise schlagen weitere Kriterien vor. Vereinzelt wird von den Gemeinden der Mindestbetrag von zehn Franken als zu tief eingestuft. Die Vertretung der Behindertenorganisationen bekräftigt die Regelung, dass der Regierungsrat in begründeten Fällen höhere Beiträge festlegen kann, namentlich für die Betreuung von Kindern mit einem höheren Betreuungsbedarf.

Um die Höhe der Betreuungsgutscheine festlegen zu können, sollen Standardkosten berechnet respektive festgelegt werden. Die Qualitätsvorgaben und insbesondere die sich daraus ergebenden Personalkosten beeinflussen direkt die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung. Bei der Berechnung der Standardkosten werden deshalb alle Kosten, die sich aus der Umsetzung der vorgegebenen Qualitätsstandards ergeben, einbezogen (vgl. Erläuterung zu § 4 Abs. 4 und 5). Die Standardkosten werden schliesslich je Betreuungsplatz (Kindertagesstätte) und Betreuungsstunde (Tagesfamilie) berechnet, d. h. einheitliche, durchschnittliche Nettobetriebs-

kosten. Diese entsprechen nicht zwingend dem Tarif der Angebote. Die Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen bestimmen autonom den Preis (Tarif) für die Nutzung ihrer Angebote. Allerdings ermöglicht das vorgesehene Modell der Berechnung der Standardkosten den Anbietern, ausgehend von einer realistischen Kostenberechnung kostendeckende Tarife zu bestimmen, im Wissen darum, dass die Erziehungsberechtigten entsprechend mit Betreuungsgutscheinen entlastet werden.

Unser Rat ist überzeugt, dass die objektorientierten Finanzhilfen des Bundes der letzten Jahre den Auf- und Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuungsangebote wirkungsvoll ermöglicht haben. Das vorgesehene Gutscheinmodell orientiert sich jedoch an der aktuellen Subventionspraxis in der Schweiz, die sich weg von der Objekt- hin zur Subjektfinanzierung entwickelt. Die Subjektfinanzierung erhöht die Wahlmöglichkeiten für die Nutzenden der Dienstleistungen und unterstützt so eine bedarfsgerechte Entwicklung von Angeboten. Die Subjektfinanzierung fördert die Selbstbestimmung für Leistungsnutzende. Gleichzeitig zeigt sich, dass subjektorientierte Modelle eine höhere Kompetenz der Nutzenden voraussetzt als eine Objektfinanzierung. Mit einer Objektfinanzierung anerkennt die öffentliche Hand die Bedeutung eines Angebotes bei gleichzeitiger Unvollkommenheit des Marktes. Subventionierte Leistungen werden jedoch zu Preisen unter dem marktwirtschaftlichen Optimum bzw. unter den effektiven Kosten angeboten. Mit der Subjektfinanzierung werden hingegen Nutzende nach klar definierten Kriterien unterstützt, um den Zugang zu den Angeboten des Marktes chancengerecht zu ermöglichen.

Unser Rat beabsichtigt mit dem vorgeschlagenen Subventionsmodell, das auf realistischen und regelmässig überprüften Standardkosten basiert, einerseits die Eltern finanziell zu entlasten und andererseits sicherzustellen, dass die Tarife der Angebote die Vollkosten decken. Ein Bedarf an zusätzlicher Objektfinanzierung besteht nur, wenn Gemeinden für die auf ihrem Gemeindegebiet tätigen Kindertagesstätten höhere Qualitätsstandards definieren. Das künftige Gutscheinmodell soll in administrativer Hinsicht schlank und effizient sein. Die Einführung von zwei Subventionsmodellen entspricht dieser Vorgabe nicht.

– Anteil zu erreichender Haushalte

Die FDP, die Grünen, die GLP und die Mitte sowie die Wirtschaftsverbände und gut die Hälfte der antwortenden Leistungserbringenden und Vereine unterstützen die Absicht unseres Rates, den Kreis der Anspruchsberechtigten auf drei Viertel der Familien mit Kindern im Vorschulalter festzulegen. Auch der VLG und zwei Drittel der antwortenden Gemeinden unterstützen diese Variante. Der VLG hält jedoch gemeinsam mit einigen Gemeinden fest, dass allenfalls die Variante 2 zu prüfen sei (83 %), da es in erster Linie darum gehe, Schwelleneffekte beziehungsweise Abhalteeffekte auch bei höheren und hohen Einkommen zu verhindern. Die Betreuungsgutscheine sollen einen Anreiz bieten, um im Arbeitsprozess zu bleiben. Ebenfalls die Variante 2 wünschen sich kibesuisse und weitere Verbände. Während die SP, der VPOD, knapp die Hälfte der antwortenden Fachorganisationen alle Familien erreichen wollen, erachtet die SVP den Kreis der Anspruchsberechtigten als zu gross.

Unser Rat hat die verschiedenen Varianten sorgfältig geprüft und ist zum Schluss gelangt, dass insbesondere Familien mit tieferem und mittlerem Einkommen aufgrund der Kinderbetreuungskosten von einer Ausdehnung ihrer Erwerbsbeteiligung abgehalten werden. Es ist deshalb davon auszugehen, dass mit einer gezielten Entlastung dieser Familien dem Ziel, positive Arbeitsanreize zu setzen, am wirkungsvollsten zum Durchbruch verholfen werden kann. Zudem ist zu beachten, dass auch mit Variante 1 deutlich höhere Subventionen ausbezahlt werden als zum heutigen Zeitpunkt. Unser Rat wird die Wirkung im Rahmen des Wirkungsberichtes Existenzsicherung regelmässig überprüfen und bei Bedarf geeignete Massnahmen initiieren können.

– Bereitstellung einer Fallapplikation

Gut zwei Drittel aller antwortenden Gemeinden, der VLG, die Wirtschaftsverbände, alle Parteien, Fachorganisationen und die Verwaltung begrüssen die Bereitstellung einer Fallapplikation durch den Kanton. Auch die Stadt Luzern, die bereits seit längerem mit einem solchen spezifischen System arbeitet, befürwortet die Einführung einer gemeinsamen Fallapplikation. 15 der antwortenden Gemeinden erachten dies als unnötig, da sie bereits eine geeignete Form zur Abwicklung aufgebaut haben.

Unser Rat sieht sich durch die mehrheitlich positiven Antworten in seinem Vorhaben bezüglich der Bereitstellung einer Fallapplikation bestärkt. Aufgrund der ablehnenden Antworten ist anzunehmen, dass bei einem Verzicht auf das Bereitstellen einer Fallapplikation bestehende Lösungen zur Abwicklung der Betreuungsgutscheine beibehalten und angepasst würden. Das Nebeneinander verschiedener Formen würde jedoch den Vollzug für alle Beteiligten verkomplizieren.

7.2.4 Finanzierung

Die Vorlage sieht vor, dass die Kosten für die Betreuungsgutscheine je hälftig vom Kanton und von der Wohnsitzgemeinde der Erziehungsberechtigten finanziert werden. Die FDP, die GLP, die Mitte und die SVP sowie der VLG und über zwei Drittel aller antwortenden Gemeinden sind mit diesem Verteilschlüssel einverstanden beziehungsweise erachten es für sachgerecht, dass die Aufgabe der familienergänzenden Kinderbetreuung zu einer Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden wird. Die IHZ und alle Angebote und Vereine der Kinderbetreuung begrüssen den Verteilschlüssel 50:50 ebenfalls, rund die Hälfte von ihnen weist jedoch auf den Bedarf einer zusätzlichen Objektfinanzierung hin. Die Gewerkschaften möchten ein stärkeres Engagement des Kantons, die SP nennt einen konkreten Verteilschlüssel zwischen Kanton und Gemeinden von 70:30 und die Grünen einen solchen von 60:40. Die Kommission Soziales und Gesellschaft unterstützt den Schlüssel 50:50, möchte jedoch im Sinn eines Anreizes eine Übergangsbestimmung für eine 100 Prozent Finanzierung durch den Kanton in die Vorlage aufnehmen. Die Stadt Luzern wünscht, dass der 50:50-Schlüssel auch dann angewendet wird, wenn eine Gemeinde von ihrer Befugnis nach § 5 zur Festlegung höherer Qualitätsstandards Gebrauch macht und entsprechend höhere Subventionen auszahlen muss. Der KGL und einige Organisationen schlagen ein anderes Modell der Beteiligung durch den Kanton vor. Die Finanzierung soll zwei Elemente enthalten: Einen Sockelbeitrag für alle Gemeinden unabhängig von der Einwohnerzahl oder sonstigen Parametern und einen variablen Betrag nach Volumen ausbezahlter Betreuungsgutscheine. Damit würden die Gesamtkosten um den Sockelbeitrag gekürzt und im Verhältnis der ausbe-

zahlten Betreuungsgutscheine sowie allenfalls weiterer Parametern, wie die Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner, verteilt. Mit diesem Modell sollen aktive Gemeinden entlastet werden.

Unser Rat sieht sich durch die Antworten in seinem Vorhaben einer Finanzierung der Betreuungsgutscheine von Kanton und Gemeinden im Verhältnis von 50:50 grundsätzlich bestärkt. Das vorgesehene System ist effizient und einfach umsetzbar. Die paritätische Finanzierung ist überdies ein breit eingesetztes Prinzip zwischen Kanton und Gemeinden, was auch die breite Zustimmung des VLG und der Gemeinden zeigt. Hingegen spricht sich unser Rat in Bezug auf die Mehrkosten aufgrund höherer kommunaler Qualitätsstandards gegen die Anwendung des Kostenteilers von 50:50 aus. Der Entscheid zur Festlegung höherer Qualitätsvorgaben liegt in der Hand der Gemeinden, weshalb eine Beteiligung des Kantons an den daraus resultierenden Mehrkosten nicht angezeigt ist. Zudem hat die Abgeltung dieser Mehrkosten, aufgrund der Mobilität der Erziehungsberechtigten, die nicht zwingend ein Angebot auf dem Gebiet ihrer Wohngemeinde in Anspruch nehmen, nicht über die Betreuungsgutscheine, sondern direkt an die Kindertagesstätten zu erfolgen (vgl. Kapitel 7.3).

Unser Rat sieht das Anliegen des KGL durch die Finanzhilfen des Bundes als eingelöst. Seit 2003 werden zur Schaffung zusätzlicher Plätze für die Tagesbetreuung von Kindern Angebote direkt unterstützt, und ebenso zusätzlich werden mit den derzeit laufenden Finanzhilfen für Subventionserhöhungen die Gemeinden im Kanton Luzern in den Jahren 2022–2024 unterstützt.

– Gegenfinanzierung durch die Gemeinden

Der VLG und alle 59 antwortenden Gemeinden lehnen die in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehene Gegenfinanzierung ab. Aufgrund des nach wie vor bestehenden «Defizits» zulasten der Gemeinden aus der Ausgaben- und Finanzreform 18 (es wird auf den Wirkungsbericht AFR18 verwiesen; [Planungsbericht B 14](#) vom 21. November 2023) und durch die höhere Belastung der Gemeinden bei der Steuergesetzrevision bestehe aus finanzpolitischer Betrachtung kein Anlass für eine Gegenfinanzierung. Weiter führen sie aus, dass der Kantonsrat im Rahmen der Beratung des Wirkungsberichtes AFR18 einen Finanz- und Entwicklungsbericht 2025 in Auftrag gegeben habe und eine mögliche Gegenfinanzierung erst nach Vorliegen dieses Berichtes zu prüfen sei, sofern aus diesem ein finanzielles Ungleichgewicht zulasten des Kantons resultiere. Dieser Argumentation schliessen sich die FDP und die Mitte an. Die SP, die Grünen und die GLP sehen die Aufgabe als Verbundaufgabe und lehnen deshalb eine Gegenfinanzierung ab. Die SVP bekräftigt, dass die Aufteilung nach effektiver Inanspruchnahme der Leistungen erfolgen soll. Praktisch alle Angebote und Vereine der Kinderbetreuung sowie die Fach- und Wirtschaftsverbände lehnen eine Gegenfinanzierung ebenfalls mit der Begründung ab, dass es sich um eine Verbundaufgabe handle.

Unser Rat ist der Meinung, dass die familienergänzende Kinderbetreuung neu als Verbundaufgabe zu regeln ist. Gleichzeitig hält unser Rat grundsätzlich daran fest, dass Änderungen bei der Aufgabenteilung durch die entlastete Staatsebene gegenfinanziert werden sollen. Es soll jedoch unmittelbar im Rahmen dieser Botschaft auf eine Gegenfinanzierung verzichtet werden. Wir werden die Kompensation bei passender Gelegenheit in einem Projekt zwischen Kanton und Gemeinden berücksichtigen. Es ist darauf hinzuweisen, dass gemäss dem Initiativtext der Kanton die

Gemeinden im Kanton Luzern angemessen an der Finanzierung beteiligen kann. Unser Rat geht davon aus, dass sich die Gemeinden bei einer Annahme der Initiative mindestens im bisherigen Ausmass an der Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung beteiligen müssten.

7.2.5 Inkrafttreten und Übergangsbestimmungen

Der Vorschlag, das neue Gesetz per 1. Januar 2026 in Kraft zu setzen, wird von den Vernehmlassungsteilnehmenden grossmehrheitlich unterstützt. Ebenso wird den vorgesehenen Übergangsbestimmungen zugestimmt, wonach den Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung hinsichtlich der Erfüllung der Mindestqualitätsvorgaben und der neu kantonalen Bewilligung eine Frist von zwei Jahren eingeräumt wird. Zwölf Antwortende haben sich einer Äusserung zu den Übergangsbestimmungen enthalten.

Die zweijährige Übergangsfrist lehnt sich an die Vorgabe der eidgenössischen Pflegekinderverordnung an, wonach den Kindertagesstätten alle zwei Jahre ein Aufsichtsbesuch abzustatten ist (vgl. Art. 19 Abs. 1 [PAVO](#)). Mit dieser Übergangsfrist von zwei Jahren ist es realistisch und auch praktikabel, die über 120 Angebote im Rahmen des neuen Gesetzes zu überprüfen. Bis zu einer Übernahme der Aufsichtstätigkeit innerhalb dieser Übergangsfrist durch den Kanton bleiben die Gemeinden zuständig. Es ergeben sich somit keine Lücken in der Aufsicht und der damit einhergehenden Qualitätssicherung. Unser Rat hält daher an dieser Übergangsbestimmung fest.

7.3 Unterschiede Vernehmlassungsbotschaft - definitive Botschaft

Das Gremium, das die Erarbeitung des Gesetzesentwurfs begleitet hat (vgl. Kapitel 4.3), hat nach Abschluss der Vernehmlassung von deren Ergebnissen Kenntnis genommen und ergänzend auf zwei kritische Punkte aufmerksam gemacht:

Seit dem 1. August 2022 werden gestützt auf das Gesetz über die Volksschulbildung (SRL Nr. [400a](#)) und die Verordnung über die Sonderschulung (SRL Nr. [409](#)) Beiträge für zusätzlichen Personal- und Koordinationsaufwand durch die Betreuung von Kinder mit erhöhtem Betreuungsbedarf ausgerichtet. Dies sei bezüglich der in § 12 Absatz 3 der Vernehmlassungsvorlage vorgesehenen Erhöhung der Betreuungsgutscheine bei erhöhtem Betreuungsaufwand zu berücksichtigen.

Wir sehen vor, das derzeit geltende System der Abgeltung an die Kindertagesstätten beizubehalten und von einer Erhöhung der Betreuungsgutscheine zugunsten der Erziehungsberechtigten abzusehen. Das geltende Abgeltungssystem soll allerdings auf Tagesfamilienorganisationen ausgedehnt und in das neue Gesetz übergeführt werden. Für diese Überführung und Ausdehnung ist eine realistische Übergangsfrist vorgesehen.

Erziehungsberechtigte nehmen nicht zwingend ein Betreuungsangebot in ihrer Wohngemeinde in Anspruch, sondern ziehen teilweise ein solches in der Nähe zu ihrer Arbeitsstelle vor. Diesem Umstand sei bei der Regelung zur Tragung der Mehrkosten aufgrund höherer Qualitätsvorgaben (§ 12 Abs. 4 der Vernehmlassungsvorlage) Rechnung zu tragen.

Unser Rat erachtet es nach Konsultation ausgewählter Gemeinden für angebracht, dass Gemeinden, die höhere Qualitätsvorgaben erlassen, die daraus resultierenden Mehrkosten tragen. Damit diese weder den Erziehungsberechtigten noch einer anderen Gemeinde anfallen, sind sie direkt den Kindertagesstätten zu vergüten. Auf eine gemeindespezifische Erhöhung der Betreuungsgutscheine kann demnach verzichtet werden.

Aus diesen fachlichen Rückmeldungen, der Würdigung der Vernehmlassungsantworten und einzelnen Hinweisen von Vernehmlassungsteilnehmenden ergeben sich für die vorliegende Botschaft und den Gesetzesentwurf folgende wichtige Abweichungen zur Vernehmlassungsvorlage:

<i>Thema</i>	<i>Änderung gegenüber der Vernehmlassungsvorlage</i>
Abgeltung von Kosten bei erhöhtem Betreuungsbedarf (§§ 4 Abs. 5, 22, 23 und 26 Abs. 3; Streichung § 12 Abs. 3 der Vernehmlassungsvorlage)	Für erhöhten Koordinations- und Betreuungsaufwand werden Zuschläge an die Angebote der Kinderbetreuung ausgerichtet statt die Betreuungsgutscheine zugunsten der Erziehungsberechtigten zu erhöhen; diesbezüglich liegt die Zuständigkeit beim Kanton.
Abgeltung der Mehrkosten bei höheren kommunalen Qualitätsvorgaben (§ 6 Abs. 2; Streichung §§ 12 und 14 je Abs. 4 der Vernehmlassungsvorlage)	Die aus höheren Qualitätsvorgaben resultierenden Mehrkosten sind von diesen Gemeinden direkt den Kindertagesstätten zu vergüten. Damit entfällt die Pflicht zur Festlegung und Genehmigung höherer Standardkosten.
Meldepflicht der Erziehungsberechtigten (§ 18)	Der Wohnsitzwechsel einer erziehungsberechtigten Person führt zu einem Wechsel der für die Ausrichtung von Betreuungsgutscheinen zuständigen Gemeinde. Ein solcher ist deshalb zu melden.

Überdies wurde der Gesetzesentwurf redaktionell überarbeitet und aus gesetzessystematischen Überlegungen neu strukturiert.

8 Der Erlassentwurf im Einzelnen

8.1 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 für die 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, der Lohn und die 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 Mindestvorgaben für die Qualitätsstandards 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 Qualitätsstandards wird somit nicht nur das Wohl der betreuten Kinder gewährleistet, sondern auch zur Entschärfung des Fachkräftemangels in diesem Berufsfeld beigetragen.

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

§ 2 Geltungsbereich

Vom Regelungsbereich dieser Vorlage werden grundsätzlich alle institutionellen Formen der familienergänzenden Betreuung von Kindern im Vorschulalter erfasst: Kindertagesstätten und Tagesfamilien sowie die für die Vermittlung zuständigen Tagesfamilienorganisationen. Nicht erfasst werden 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 werden für die Betreuung in allen einer Tagesfamilienorganisation angeschlossenen Tagesfamilien ausgerichtet (vgl. § 12 Abs. 2), unabhängig davon, ob es sich um eine private Tagesfamilienorganisation handelt oder diese Tätigkeit von einer Gemeinde wahrgenommen wird. Der Bewilligungspflicht unterstellt werden jedoch nur private Tagesfamilienorganisationen (vgl. § 7 Abs. 1).

Für Spielgruppen wird in § 8 eine Meldepflicht statuiert. Wer ein Spielgruppe führt, hat dies der Gemeinde zu melden, in der das Spielangebot stattfindet. Spielgruppen haben einen wichtigen Stellenwert unter den Angeboten im Vorschulbereich in den Gemeinden. Die Meldepflicht soll den Gemeinden einen Überblick über die Angebotslandschaft verschaffen. Entwickelt sich eine Spielgruppe hin zu einer Kindertagesstätte, wird erkannt, wann eine Bewilligung nötig wird. Die Meldepflicht dient insbesondere der Identifikation bewilligungspflichtiger Angebote (vgl. die Erläuterungen zu § 3 Abs. 1d). Über diese Meldepflicht hinaus enthält das Gesetz keine weiteren für Spielgruppen anwendbare Bestimmungen.

§ 3 Begriffsbestimmungen

Absatz 1a, Kindertagesstätte: Kindertagesstätten sind kollektive Strukturen, in denen hauptsächlich Kinder im Vorschulalter (von mehreren Angestellten) 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). Im Kanton Luzern wird in der kantonalen [Verordnung](#) über die Aufnahme von Pflegekindern präzisiert, dass nur die Aufnahme von mehr als fünf Kindern

den Bestimmungen der Heimpflege untersteht (vgl. § 5 Abs. 1 der Verordnung). Unter «regelmässig» wird im Kanton Luzern praxisgemäss «an mindestens fünf Halbtagen pro Woche» verstanden. Dementsprechend gelten als Kindertagesstätten im Sinn des neuen Kinderbetreuungsgesetzes Betreuungsangebote für Vorschulkinder, welche regelmässig an mindestens fünf Halbtagen pro Woche geöffnet sind und mehr als fünf Betreuungsplätze anbieten.

Absatz 1b, 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 Sinn der eidgenössischen [Pfle-gekinderverordnung](#) gelten alle Personen, die sich allgemein dazu anbieten, Kinder unter zwölf Jahren gegen Entgelt regelmässig tagsüber in ihrem Haushalt zu betreuen (vgl. Art. 12 Abs. 1 PAVO). Wer regelmässig mehr als fünf Kinder betreut, untersteht den Bestimmungen der Heimpflege (§ 5 Abs. 1 kantonale Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern) und gilt somit nicht mehr als Tagesfamilie.

Absatz 1c, Tagesfamilienorganisation: Tagesfamilienorganisationen sind meist juristische Personen des Privatrechts, die eine institutionalisierte, familienergänzende Betreuung in Tagesfamilien anbieten. Die Tagesfamilienorganisation sorgt für die Qualität ihres Betreuungsangebots. 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 sollen auch diese vom Begriff der Tagesfamilienorganisation erfasst werden, sie sind jedoch nicht bewilligungspflichtig.

Absatz 1d, Spielgruppe: Das Gesetz hat – wie bereits erwähnt – für Spielgruppen keine umfassende Geltung. Es gilt jedoch sicherzustellen, dass sie der Meldepflicht unterstellt 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 wird deshalb eine weite Begriffsdefinition («Kinder im Vorschulalter») verwendet, damit Spielgruppen mit einer jüngeren Zielgruppe nicht aus dem Anwendungsbereich fallen. Aus demselben Grund wird auch hinsichtlich der Dauer der Inanspruchnahme des Spielangebots eine offene Definition («je maximal einem halben Tag») verwendet, obwohl die Angebote in der Regel eine Dauer von maximal fünf Stunden pro Tag umfassen.

Absatz 1e, Kind im Vorschulalter: Derzeit werden im Kanton Luzern zwei Kindergartenjahre angeboten, wobei nur eines obligatorisch ist. Das heisst, bei einem vorobligatorischen Eintritt bzw. während des freiwilligen ersten Kindergartenjahres gelten die Kinder noch als Vorschulkinder im Sinn 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 § 12 Abs. 3 verwiesen).

Ansatz 1f, Erziehungsberechtigte: Als Erziehungsberechtigte im Sinn 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 getrennt lebenden 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 (getrennt lebende Eltern) zukommen. Ausgeschlossen ist der Status als erziehungsberechtigte Person dann, wenn sich das Kind unrechtmässig (beispielsweise entgegen eines richterlichen Entscheids oder eines Entscheids einer Kinderschutzhilfe betreffend die Regelung der Betreuungsanteile) bei ihr aufhält sowie bei blosser Wahrnehmung des Besuchsrechts. Die Wahrnehmung des Besuchsrechts ist keine Betreuung im Sinn dieses Gesetzes.

Absatz 1g, Standardkosten: Für den Aufwand der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung sollen je Betreuungsplatz (Kindertagesstätte) und Betreuungsstunde (Tagesfamilie) einheitliche durchschnittliche Nettobetriebskosten 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.

Absatz 1h, Betreuungsgutscheine: Die Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung durch die öffentliche Hand zur Entlastung der Erziehungsberechtigten erfolgt in Analogie zu den im Wirkungsbericht Existenzsicherung ([Botschaft B 109](#)) geäusserten Empfehlungen subjektorientiert. Bei der Subjektfinanzierung beteiligt sich die öffentliche Hand mit Beiträgen 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).

§ 4 Kanton

Absätze 1 und 2

Der Regierungsrat hat die Mindestvorgaben für die Qualitätsstandards von Kindertagesstätten und privaten Tagesfamilienorganisationen festzulegen, wobei er bestehende Empfehlungen von privaten oder öffentlichen Organisationen verbindlich erklären kann. Wir beabsichtigen in der Verordnung – in Anlehnung an die VLG- und SODK/EDK-Qualitätsrichtlinien – festzulegen, zu welchen Themen (wie Betriebskonzept, pädagogisches Konzept, Qualitätsmanagement und Personal) Standards zu definieren sind und der Disg eine diesbezügliche Weisungsbefugnis zu erteilen. Die Disg wird sich bei der erstmaligen Festlegung der Mindestvorgaben an den bestehenden [VLG-Qualitätsrichtlinien](#) orientieren. Dies erleichtert den Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung die Umsetzung des Gesetzes. Qualitätsvorgaben, die 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 Mindestvorgaben für die Qualitätsstandards angehört werden (vgl. Kapitel 4.1.2). Fachverbände werden in geeigneter Form und sachbezogen konsultiert.

Da die Qualitätsstandards die Kosten direkt beeinflussen, hat der Kanton sowohl die Mindestvorgaben als auch die Standardkosten zu bestimmen (vgl. Kapitel 4.1.2), wobei für die Bestimmung der Standardkosten der Einbezug der Betreuungsinstitutionen vorgesehen ist. Welche Nettobetriebskosten bei der Festlegung der Standardkosten zu berücksichtigen sind, will unser Rat auf Verordnungsstufe verbindlich festlegen. Zu denken ist dabei insbesondere an Personal- und Leitungskosten inklusive der Kosten für Aus- und Weiterbildung, Miet- und Infrastrukturkosten sowie Unterhaltskosten. Bei der Bestimmung der Standardkosten ist auf die Nettobetriebskosten abzustellen, die zur Erfüllung der Mindestvorgaben für die Qualitätsstandards erforderlich sind. Mit dieser Kopplung wird der gegenseitigen Abhängigkeit von Standardkosten und Qualitätsstandards Rechnung getragen.

Absätze 3 und 4

Das Gesetz bezweckt unter anderem die Sicherstellung eines ausreichenden Angebots an vorschulischen familienergänzenden Betreuungsmöglichkeiten von hinreichender Qualität. Obwohl die Gemeinden hierfür zuständig sind, soll der Kanton sie bei der Erfüllung dieser Aufgabe unterstützen. Die zuständige Dienststelle hat ein Kompetenzzentrum für die vorschulische familienergänzende Kinderbetreuung zur Planung, Weiterentwicklung und Koordination der Angebote zu führen. Diese hat das Angebot und die Nachfrage der familienergänzenden Kinderbetreuung regelmässig und systematisch zu erfassen sowie die Wirkung der Betreuungsgutscheine zu 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 5

Ebenfalls in die Zuständigkeit des Kantons fällt die Anspruchsprüfung und Ausrichtung von Beiträgen für die Mehrkosten, die sich aus dem erhöhten Koordinations- und Betreuungsaufwand bei der Betreuung von Kindern mit Behinderungen oder einer ausgeprägten Entwicklungsverzögerung beziehungsweise Verhaltensauffälligkeit ergeben (vgl. Erläuterungen zu § 22).

§ 5 Gemeinden

Bereits heute trifft die Gemeinden im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung ein Versorgungsauftrag. Es soll den Gemeinden wie bisher offengelassen werden, mit welchen Angeboten der Bedarf gedeckt wird. 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).

§ 6 Kommunale Qualitätsstandards

Der Kanton ist für die Festlegung der Mindestvorgaben für die Qualitätsstandards zuständig. Diese müssen von allen bewilligungspflichtigen Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Luzern eingehalten werden. Den Gemeinden wird jedoch die Möglichkeit eingeräumt, weitergehende beziehungsweise höhere Qualitätsstandards für die auf ihrem Gemeindegebiet tätigen Kindertagesstätten festzulegen (Abs. 1). Dies führt zwangsläufig zu höheren Tarifen. Um eine stärkere Belastung der Familien zu vermeiden, haben diese Gemeinden die durch die höheren Qualitätsstandards anfallenden Mehrkosten den Kindertagesstätten zu vergüten (Abs. 2).

Die Befugnis der Gemeinden zur Festlegung höherer Qualitätsstandards steht in einem Spannungsverhältnis zu der mit der Vorlage angestrebten Harmonisierung. Damit soll jedoch eine individuelle Weiterentwicklung der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Gemeinden ermöglicht werden. Im Übrigen wird der angestrebten Harmonisierung in Bezug auf die Kosten für die Haushalte Rechnung getragen, indem diese Gemeinden zur Übernahme der mit den höheren Qualitätsstandards einhergehenden Kosten verpflichtet werden und ihre Qualitätsstandards von der zuständigen kantonalen Dienststelle zu genehmigen sind.

§ 7 Bewilligungspflicht

Absätze 1 und 2

Kindertagesstätten unterstehen bereits von Bundesrechts wegen einer Bewilligungspflicht (Art. 13 Abs. 1b PAVO; vgl. Kapitel 3.2.2). Deshalb ist Absatz 1 diesbezüglich rein deklaratorischer Natur. Zudem wird festgehalten, dass für die Bewilligungserteilung (und Aufsicht) neu eine kantonale Dienststelle zuständig ist. Für Tagesfamilienorganisationen hingegen sieht die eidgenössische [Pflegekinderverordnung](#) keine Bewilligungspflicht vor. Diese wird für den Kanton Luzern neu eingeführt.

Bewilligungen können mit Auflagen und Bedingungen verbunden sowie befristet werden. 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 gelten für alle im Kanton Luzern tätigen Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen die gleichen Vorgaben. Zu den in der eidgenössischen [Pflegekinderverordnung](#) statuierten Bewilligungsvoraussetzungen (vgl. Art. 15 PAVO) treten jene des Kantons ergänzend beziehungsweise konkretisierend hinzu. So ist insbesondere die Einhaltung des Normalarbeitsvertrages für Arbeitnehmende im Vorpraktikum in privaten Kindertagesstätten (NAV Kita; SRL Nr. [854b](#); vgl. Kapitel 3.5.2) eine Voraussetzung für die Bewilligungserteilung.

Absatz 3

Hinsichtlich der zu erfüllenden Qualitätsstandards erhalten die Gemeinden die Möglichkeit, höhere Vorgaben für die auf ihrem Gebiet tätigen Kindertagesstätten zu erlassen (vgl. § 6). Wenn eine Gemeinde von dieser Befugnis Gebrauch macht und die höheren Qualitätsstandards von der zuständigen Dienststelle genehmigt wurden, hat diese Gemeinde die Bewilligungs- und Aufsichtstätigkeit über die auf ihrem Gemeindegebiet tätigen Kindertagesstätten zu übernehmen. Es ist nicht praktikabel, dass die kantonale Bewilligungsbehörde mehrere Qualitätslevel zu überprüfen hat. Die Kindertagesstätten

haben sodann diese höheren kommunalen Qualitätsvorgaben zu erfüllen, um eine Bewilligung zur Tätigkeit auf diesem Gemeindegebiet zu erhalten.

§ 8 Meldepflicht

Absatz 1

Gemäss Artikel 13 Absatz 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 ermöglicht den Gemeinden, die Angebote vollständig zu erfassen und Eltern mit Vorschulkindern zu diesen Angeboten zu informieren. Gleichzeitig ermöglicht eine Meldepflicht, das Erfordernis einer Bewilligung im Einzelfall gemäss Artikel 13 Absatz 1b [PAVO](#) zu erkennen und diese der zuständigen kantonalen Dienststelle zu melden.

Die Meldung über das Führen einer Spielgruppe löst keine eigentliche Aufsichtstätigkeit der Gemeinde aus. Wobei es dennoch Sache der Gemeinde ist, wenn nötig zum Wohl der Kinder einzuschreiten. Ausserdem können die Gemeinden die Spielgruppen bedarfsgerecht unterstützen und begleiten. Das Fehlen 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 die Aufsicht über die Tagesfamilien sind in der eidgenössischen [Pflegekinderverordnung](#) geregelt. Es wird hier im Sinn der Vollständigkeit auf die bereits bestehenden gesetzlichen Bestimmungen hingewiesen. 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. Art. 12 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

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](#) mit-erfasst 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 zu den Dienstleistungsangeboten in der Familienpflege (Art. 20a ff. PAVO).

Absatz 2

Wenn eine Gemeinde aufgrund höherer kommunaler Qualitätsstandards die Bewilligungstätigkeit über die auf ihrem Gemeindegebiet tätigen Kindertagesstätten auszuüben hat (vgl. § 7 Abs. 3), hat sie dem Kanton über ihre Bewilligungs- und Aufsichtstätigkeit Bericht zu erstatten (vgl. Kapitel 4.1.3). Wir beabsichtigen, die Inhalte der Bericht-erstattung in der Verordnung festzulegen. Der Bericht soll nicht nur Auskunft in quanti-tativer Hinsicht geben (wie Anzahl Bewilligungen und Aufsichtsbesuche), sondern auch Angaben zu den mit der Aufsicht betrauten Fachpersonen und den Entwicklungsperspektiven der Aufsicht enthalten.

§ 10 Mitwirkungspflichten

Absatz 1

Gemäss § 4 Absatz 2 hat unser Rat die Standardkosten für Kindertagesstätten und die einer Tagesfamilienorganisation angeschlossenen Tagesfamilien festzulegen, basierend auf den Mindestvorgaben für die Qualitätsstandards und den anrechenbaren Durch-schnittskosten. Dieser Auftrag kann nur erfüllt werden, wenn die hierfür erforderlichen Daten zur Verfügung gestellt werden. Die Angebote der familienergänzenden Kinder-betreuung haben dem Kanton deshalb nicht nur die für die Bewilligung und Auf-sichtstätigkeit erforderlichen Unterlagen bereitzustellen, sondern grundsätzlich auch jene für die Bestimmung der Standardkosten. Allerdings ist keine jährliche Vollerhebung der Kostenrechnungen aller Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen vor-gesehen. In Analogie zur Methodik in der Volksschule sollen die Standardkosten alle vier Jahre ermittelt und festgelegt werden. In den Zwischenjahren sollen nur die finanzi-ellen Auswirkungen der ordentlichen Besoldungsentwicklung und allfälliger Änderun-gen der kantonalen Vorgaben berücksichtigt werden.

Absatz 2

Die fachliche Qualifikation der Leitungspersonen ist für die Qualität und damit für die Bewilligungserteilung von erheblicher Bedeutung. Deshalb sind ein Wechsel der pädag-ogischen und der betriebswirtschaftlichen Leitung, andere organisatorische Änderun-gen sowie Vorkommnisse von besonderer Tragweite, soweit sie die Gesundheit oder die Sicherheit der betreuten Kinder betreffen, umgehend der zuständigen Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde zu melden. 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 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 Betreuungsangebote inne. Sie haben gemeinsam mit den Leitungspersonen für die Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen zu sorgen. Durch eine personelle Trennung von Trägerschaft und Leitung kann ausserdem sichergestellt werden, dass ein Betreuungsangebot auch bei einem unerwarteten Ausfall der Leitung funktionsfähig bleibt und die Erziehungsberechtigten auf das Angebot vertrauen können. Dementsprechend ist der Aufsichtsbehörde nicht nur der Wechsel der pädagogischen und der betriebswirtschaftlichen Leitung, sondern auch ein Wechsel der Trägerschaft umgehend zu melden.

§ 11 Widerruf 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.

§ 12 Anspruchsberechtigung (Betreuungsgutscheine)

Absatz 1 und 2

Der Anspruch auf Betreuungsgutscheine setzt bei den Erziehungsberechtigten eine Erwerbstätigkeit, Stellensuche oder das Absolvieren einer Ausbildung voraus. 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 wird 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 der 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 haben Erziehungsberechtigte mit zivilrechtlichem Wohnsitz im Kanton Luzern. Massgeblich ist demnach nicht der Wohnsitz des zu betreuenden Kindes, sondern jener der erziehungsberechtigten Person. Da getrennt lebende Eltern je für sich als erziehungsberechtigte Person im Sinn dieses Gesetzes gelten können, sollen diese bei al-

ternierender Betreuung eines Kindes je für sich einen Anspruch auf Betreuungsgutscheine geltend machen können. Anspruch und Höhe der Betreuungsgutscheine wird je getrennt geprüft und beurteilt, 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 (vgl. § 3 Abs. 1h). Nicht erforderlich ist hingegen ein Standort der Kindertagesstätte oder der Tagesfamilienorganisation im Kanton Luzern. Betreuungsgutscheine können auch ausgerichtet werden, wenn die Betreuung durch ein gleiches ausserkantonales Angebot erfolgt, sofern dieses im Standortkanton einer öffentlichen Aufsicht untersteht.

Absatz 3

Diese Bestimmung dient der Koordination der Subventionen für die familienergänzende und jener für die schulergänzende Kinderbetreuung. Obwohl bereits während des ersten, freiwilligen Kindergartenjahres subventionierte Angebote der schulergänzenden Kinderbetreuung in Anspruch genommen werden können, 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, ist bereits ab dem ersten, freiwilligen Kindergartenjahr ein Anspruch auf Betreuungsgutscheine nach diesem Gesetz ausgeschlossen. Den Erziehungsberechtigten wird somit eine Wahlmöglichkeit eingeräumt und gleichzeitig eine doppelte Subventionierung verhindert.

Absatz 4

Unser Rat hat in der Verordnung zu regeln, wie hoch das Erwerbsspensum 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 lebendem Partner oder lebender Partnerin) von insgesamt mindestens 120 Prozent, bei Alleinerziehenden von mindestens 20 Prozent aus. Der Erwerbstätigkeit werden Ausbildungen (wie Studium, Lehre, Weiterbildung) sowie die Stellensuche gleichgestellt, wobei sich der Umfang der Stellensuche vom Anteil des von der Arbeitslosenversicherung entschädigten versicherten Verdienstes ableitet.

Unser Rat kann überdies einen Anspruch «aus anderen Gründen» vorsehen und 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 des Kindes 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 sehen wir vor, den Anspruch auf Betreuungsgutscheine «aus anderen Grün-

den» für Personen auszuschliessen, die mit wirtschaftlicher Sozialhilfe unterstützt werden. Ist eine familienergänzende Betreuung von Kindern einer Sozialhilfe beziehenden Person aus anderen Gründen als Erwerbstätigkeit (oder Äquivalent) indiziert, sind die Kosten von der Sozialhilfe zu übernehmen.

§ 13 Höhe der Betreuungsgutscheine

Die Höhe der Betreuungsgutscheine ist unter anderem abhängig vom Beschäftigungsgrad der erziehungsberechtigten Person beziehungsweise der Eltern oder eines Elternteils mit Partner oder Partnerin insgesamt. Der Beschäftigungsgrad (zeitliche Inanspruchnahme durch Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Stellensuche) ist somit sowohl anspruchsbegründend als auch bemessungsrelevant. Wird das in der Verordnung zu regelnde Mindestpensum (vgl. Erläuterungen zu § 12 Abs. 4) nicht erreicht, besteht grundsätzlich kein Anspruch auf Betreuungsgutscheine; es sei denn, es kann ein Anspruch «aus anderen Gründen» geltend gemacht werden. Wird das Mindestpensum erreicht, besteht ein Anspruch auf Betreuungsgutscheine, der umso höher ausfällt, je höher der Beschäftigungsgrad ist.

Die Höhe der Betreuungsgutscheine ist jedoch nicht nur vom Beschäftigungsgrad, sondern auch vom Einkommen und vom Umfang der Inanspruchnahme der familienergänzenden Kinderbetreuung abhängig, wobei die zeitliche Inanspruchnahme der familienergänzenden Kinderbetreuung in einem angemessenen Verhältnis zum Beschäftigungsgrad zu stehen hat. Wir beabsichtigen in der Verordnung den maximalen Anspruch auf Betreuungsgutscheine in Tagen (für Kindertagesstätten) beziehungsweise in Stunden (für Tagesfamilien) in Abhängigkeit vom Beschäftigungsgrad der Erziehungsberechtigten zu regeln.

Die Erziehungsberechtigten müssen einen Beitrag von mindestens zehn Franken pro Betreuungstag leisten (Abs. 2f). Dieser Beitrag steigt ab einem massgebenden Einkommen von 47'000 Franken (Paarhaushalte) beziehungsweise von 37'500 Franken (Alleinerziehende) mit steigendem Einkommen. Damit wird der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der erziehungsberechtigten Personen Rechnung getragen (Abs. 2b). Mit der Definition einer Obergrenze des massgebenden Einkommens werden Erziehungsberechtigte mit hohem Einkommen und hoher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit vom Anspruch auf Betreuungsgutscheine ausgeschlossen (vgl. zum Ganzen die Ausführungen in Kapitel 4.2.1).

Die Höhe der Betreuungsgutscheine beziehungsweise deren konkrete Berechnung wird unser Rat entlang der Vorgaben in Absatz 2 in einer Verordnung regeln, wobei die Betreuungsgutscheine die kantonalen Standardkosten nicht übersteigen dürfen (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 sind jedoch – unabhängig vom tatsächlichen Tarif – die kantonalen Standardkosten entscheidend. Die Betreuungsgutscheine können nicht höher ausfallen 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 tiefem Einkommen wird klargestellt, dass eine sozialhilferechtliche Bedürftigkeit den Anspruch auf Betreuungsgutscheine nicht ausschliesst. Auch mit Sozialhilfe unterstützte

Personen haben Anspruch auf Betreuungsgutscheine, wenn sie den Mindestbeschäftigungsgrad erfüllen (Subsidiarität der Sozialhilfe). Nur vom Anspruch aus «anderen Gründen» sollen Sozialhilfe beziehende Erziehungsberechtigte ausgeschlossen werden (vgl. die Erläuterungen zu § 12 Abs. 4).

§ 14 Massgebendes Einkommen

Absätze 1 und 2

Im Sinn einer einheitlichen Rechtsordnung wird für die Berechnung des massgebenden Einkommens auf die Bestimmungen des Prämienverbilligungsgesetzes (SRL Nr. [866](#)) verwiesen. Dem in der Vernehmlassung teilweise geforderten «Geschwisterrabatt» wird somit Rechnung getragen, da bei der so vorgenommenen Berechnung des massgebenden Einkommens ein Abzug von 9000 Franken pro Kind gewährt wird (vgl. § 7 Abs. 1 Prämienverbilligungsgesetz).

Die Berechnung des massgebenden Einkommens erfolgt in der Regel anhand der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der letzten rechtskräftigen Steuerveranlagung. 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 soll (vgl. Kapitel 4.2.2, Abb. 9). Wenn sich die Berechnung jedoch auf eine nicht mehr aktuelle Erwerbssituation stützt, beispielsweise infolge zwischenzeitlicher Reduktion der Erwerbstätigkeit aufgrund der Geburt eines Kindes, vermögen die Betreuungsgutscheine diese Funktion nicht zu erfüllen. Dann ist die Berechnung aufgrund der aktuellen Einkommens- und Vermögensverhältnisse vorzunehmen. Dies ist jedenfalls angezeigt, wenn die Veränderung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse den Anspruch auf Betreuungsgutscheine um 25 Prozent erhöht oder vermindert.

Absatz 3

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 Steuerveranlagung, 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 sind deshalb verpflichtet, der zuständigen Gemeinde wesentliche Änderungen der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse umgehend zu melden (vgl. § 18 Abs. 1). Vermindert oder erhöht sich der Anspruch auf Betreuungsgutscheine infolge 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.

§ 15 Gesuch

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

Die Angaben der Gesuchstellenden werden mit den Daten von der kantonalen Einwohnerplattform sowie von der Steuerdatenbank abgeglichen beziehungsweise ergänzt. Der Aufwand für die Vervollständigung und Kontrolle der Gesuche kann damit wesentlich verringert werden. Für die Berechnung der Betreuungsgutscheine bedarf es diverser Positionen aus der Steuerveranlagung, deren Übernahme aus der Steuerdatenbank den Aufwand für die Gesuchstellenden und die Gemeinden wesentlich verringert und Fehler vermeidet. 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.

§ 16 Auskunftspflicht

Zur Prüfung der Gesuche um Betreuungsgutscheine sind Angaben sowohl zu den finanziellen als auch zu den persönlichen Verhältnissen der gesuchstellenden Personen erforderlich. Damit die notwendigen Personendaten nötigenfalls bei Dritten beschafft werden können, braucht es eine entsprechende Ermächtigung. In Absatz 1 ist deshalb – nebst der Verpflichtung zur wahrheitsgemässen und vollständigen Auskunftserteilung durch die Erziehungsberechtigten – festgehalten, dass mit der Antragstellung eine Ermächtigung zur Beschaffung notwendiger Daten bei Dritten einhergeht. Diese Dritten werden ihrerseits in Absatz 2 verpflichtet, den zuständigen Organen die erforderlichen Auskünfte kostenlos zu erteilen und die nötigen Unterlagen zur Verfügung zu stellen.

§ 17 Auszahlung

Für die Anspruchsprüfung und die Beitragsabwicklung der Betreuungsgutscheine bleiben die Gemeinden zuständig (§ 5 Abs. 3). Sie haben die Betreuungsgutscheine in der Regel an die erziehungsberechtigten Personen auszuzahlen, die wiederum selbst für die Begleichung der Rechnungen für die familienergänzende Kinderbetreuung verantwortlich sind. 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.

§ 18 Meldepflicht und Rückerstattung

Es entspricht einem allgemeinen Rechtsgrundsatz, dass Leistungen der öffentlichen Hand, auf die kein Anspruch bestand, zurückzuerstatten sind. Dementsprechend wird in Absatz 2 eine Rückerstattungspflicht statuiert. Diese kommt zum Tragen, wenn die Erziehungsberechtigten ihrer Auskunfts- (§ 16 Abs. 1) und Meldepflicht (Abs. 1) nicht oder unzureichend nachkommen und die Betreuungsgutscheine deshalb nicht korrekt berechnet beziehungsweise eine Anpassung an die veränderten Verhältnisse (vgl. § 14 Abs. 3) nicht rechtzeitig vorgenommen werden konnte. Von der Rückerstattungspflicht erfasst werden nicht nur derart unrechtmässig erwirkte Leistungen, sondern auch zweckentfremdete und ungerechtfertigt erhaltene Betreuungsgutscheine. Unrechtmässig erwirkte und zweckentfremdete Leistungen sind – innerhalb der Verwirkungsfrist nach Absatz 3 – zwingend zurückzuerstatten. Als ungerechtfertigt erhaltene Betreuungsgutscheine gelten Zahlungen, die aufgrund eines Fehlers geleistet wurden, den nicht die erziehungsberechtigte Person zu verantworten hat. Soweit nicht der Grundsatz des Vertrauensschutzes einer Rückforderung entgegensteht, sind auch derart zu Unrecht erhaltene Betreuungsgutscheine zurückzuerstatten.

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

§ 19 Finanzierung

Der Kanton beteiligt sich an den Kosten zur Entlastung der Familien mit 50 Prozent der ausgerichteten Betreuungsgutscheine. Die Gemeinden haben dem Kanton halbjährlich Rechnung zu stellen und auf Verlangen hin Einsicht in die Rechnungsgrundlagen zu gewähren. Den für ihre Aufgaben anfallenden Vollzugaufwand tragen Kanton und Gemeinden jeweils selbst. Zusätzlich übernimmt der Kanton die Kosten für die Investition und den Betrieb eines IT-Systems beziehungsweise einer Fallapplikation (vgl. § 21).

§ 20 Information

Im Sinn des Gesetzeszweckes, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung zu ermöglichen beziehungsweise zu fördern, ist es wichtig, dass die Erziehungsberechtigten Kenntnis von den Möglichkeiten der Betreuungsgutscheine erhalten. Die Gemeinden und die zuständige Dienststelle haben deshalb für eine angemessene Information der Bevölkerung zu sorgen.

§ 21 Fallapplikation

Die Gemeinden sind zwar (wie bisher) für die Anspruchsprüfung und die Beitragsabwicklung der Betreuungsgutscheine zuständig (§ 5 Abs. 3). Mit diesem Gesetz wird jedoch ein einheitliches Gutscheinmodell für alle Gemeinden eingeführt. Sinnvollerweise stellt der Kanton den Gemeinden hierfür ein IT-System beziehungsweise eine Fallapplikation zur Verfügung.

Derzeit wird von einigen Gemeinden und Kantonen für die Bewirtschaftung der Betreuungsgutscheine die Software «[KiBon](#)» verwendet (Kantone Bern, Schwyz, Solothurn und Appenzell Ausserrhoden sowie Stadt Luzern). Der Kanton Graubünden entwickelt zurzeit zusammen mit [Comitas](#) eine neue IT-Lösung. Über eine Applikation stellen die Erziehungsberechtigten Antrag für Betreuungsgutscheine und administrieren die Behörden die Gesuchsbearbeitung. Für die Antragstellung sind Personendaten im Sinn der kantonalen Datenschutzgesetzgebung (vgl. § 2 KDSG, SRL Nr. [38](#)) zu erfassen. Ausserdem greifen verschiedene Akteurinnen und Akteure, auch die Betreuungsinstitutionen, auf die Datenbank zu. Wenn für die Anspruchsprüfung und Beitragsabwicklung der Betreuungsgutscheine eine derartige Fallapplikation zur Verfügung gestellt wird, so ist insbesondere aus datenschutzrechtlichen Gründen erforderlich, dass die zuständige Dienststelle die Zugriffsberechtigungen verbindlich regelt. Welche Daten bearbeitet werden dürfen, wird unser Rat in der Verordnung regeln.

§ 22 Beiträge für erhöhten Betreuungsaufwand

Wie in Kapitel 4.1.4 ausgeführt, werden Kindertagesstätten seit 1. August 2022 unter dem Titel «KITAplus» gestützt auf § 7 Absatz 3^{bis} des Gesetzes über die Volksschulbildung (VBG) vom 22. März 1999 (SRL Nr. [400a](#)) und die §§1 Absatz 1a sowie 30b Absatz

1 der Verordnung über die Sonderschulung vom 11. Dezember 2007 (SRL Nr. [409](#)) Beiträge für den erhöhten Koordinations- und Betreuungsaufwand von Kindern mit einer Behinderung oder ausgeprägten Entwicklungsverzögerungen oder Verhaltensauffälligkeiten ausgerichtet. Diese Beitragsgewährung wird mit § 22 in das neue Gesetz übergeführt und auf Tagesfamilien beziehungsweise Tagesfamilienorganisationen ausgedehnt. In der Verordnung wird unser Rat in Anlehnung an die von der Dienststelle Volksschulbildung (DVS) erlassenen [KITAplus-Ausführungsbestimmungen](#) die Anspruchsberechtigung, die Bedarfsermittlung sowie die Höhe der Beiträge regeln.

Die Beiträge für erhöhten Betreuungsaufwand sind nicht von den Erziehungsberechtigten, sondern von den Betreuungsangeboten bei der zuständigen Dienststelle zu beantragen. Dementsprechend haben sie die für die Gesuchsbearbeitung erforderlichen Auskünfte wahrheitsgetreu zu erteilen. Die Verpflichtungen der Erziehungsberechtigten nach § 16 Absatz 1 gilt deshalb sinngemäss auch für die Betreuungseinrichtungen, wenn sie Beiträge für erhöhten Betreuungsaufwand geltend machen.

§ 23 Finanzierung

Die Finanzierung der Beiträge für erhöhten Betreuungsaufwand erfolgt wie bisher je hälftig durch den Kanton und die Gemeinden.

§ 24 Schweigepflicht

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

§ 25 Rechtsmittel

Gesuche um Ausrichtung von Betreuungsgutscheinen sind mit einem Entscheid abzuschliessen (vgl. § 108 Abs. 1 [VRG](#)). Diese Verfügungen sind den Massenverfügungen im Sinn von § 110 Abs. 1g VRG zuzuordnen. Sie bedürfen deshalb keiner Unterschrift. Auch auf eine Begründung kann verzichtet werden, da die Entscheide gemäss Absatz 1 mit Einsprache angefochten werden können (vgl. § 111 Abs. 1b VRG). Sinnvollerweise enthält der Entscheid betreffend die Anzahl und 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 2 der Bestimmung ist festgehalten, 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 Absatz 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. Von Absatz 2 werden insbesondere auch die Verfahren betreffend die Beiträge für erhöhten Betreuungsaufwand (§ 22) sowie die Übernahme der qualitätsbedingten Mehrkosten (§ 6 Abs. 2) erfasst. Diesbezügliche Entscheide sind direkt mit Beschwerde anfechtbar.

§ 26 Übergangsbestimmungen

Bereits heute unterstehen Kindertagesstätten einer Bewilligungspflicht, und mehrere Gemeinden richten Betreuungsgutscheine aus. Es sind deshalb Übergangsfristen vorgesehen, die es den Betreuungseinrichtungen ermöglichen, ihre Organisation an die neuen gesetzlichen Vorgaben, insbesondere die Qualitätsstandards, anzupassen. Ausserdem wird 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 Erfüllung der Mindestvorgaben für die Qualitätsstandards als auch hinsichtlich der Bewilligungserteilung an die Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen ist deshalb eine Übergangsfrist von zwei Jahren vorgesehen. Die von den Gemeinden nach altem Recht erteilten Bewilligungen behalten bis zum neuen Bewilligungsentscheid, längstens jedoch bis zwei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes, ihre Gültigkeit.

Die Überführung und Ausweitung der Gewährung von Beiträgen an Betreuungsangebote für die Betreuung von Kindern mit erhöhtem Betreuungsbedarf wird ebenfalls einige Zeit in Anspruch nehmen. Es gilt, die seit dem 1. August 2022 gemachten Erfahrungen auszuwerten, Bewährtes und Anpassungsbedarf zu identifizieren sowie die vorgesehene Ausdehnung auf Tagesfamilien(-organisationen) zu regeln. Um diese Aufgaben verantwortungsvoll wahrnehmen zu können, ist für die Ausdehnung der Beitragsgewährung zur Abgeltung von Mehrkosten für die Betreuung von Kindern mit erhöhtem Betreuungsbedarf auf Tagesfamilien, die einer Tagesfamilienorganisation angeschlossen sind, eine dreijährige Übergangsfrist vorgesehen. Die Übergangsfrist erweist sich in Anbetracht dessen, dass während dieser Übergangszeit nach wie vor Beiträge für den erhöhten Betreuungsaufwand an Kindertagesstätten ausgerichtet werden, als angemessen.

8.2 Änderung Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch

§ 8 geändert

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 die Aufsicht über die Kindertagesstätten primär in den Zuständigkeitsbereich des Kantons fällt (§ 7 Abs. 1 Entwurf), unter Vorbehalt der von Gesetzes wegen vorgesehenen Übernahme durch die Gemeinden (§ 7 Abs. 3 Entwurf), kann § 8 Absatz 1n ersatzlos aufgehoben und Absatz 1p entsprechend angepasst werden. Die entsprechende Bestimmung in der kantonalen Pflegekinderverordnung werden im Rahmen des Erlasses der Verordnung zum neuen Kinderbetreuungsgesetz angepasst.

§ 60 Absatz 3 geändert

Gemäss geltendem Recht haben die Gemeinden die Kostenbeteiligung der Eltern für die Inanspruchnahme von Angeboten für Kinder und Jugendliche, wie solche der frühen Förderung und der familienergänzenden Kinderbetreuung, zu regeln. Das neue Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung sieht die Gewährung von Beiträgen für die familienergänzende Betreuung von Vorschulkindern vor, mit einer einkommensabhängigen Eigenbeteiligung der Erziehungsberechtigten von mindestens 10 Franken

pro Betreuungstag (§ 13 Abs. 2f Entwurf). Betreuungsgutscheine werden primär erwerbstätigen, stellensuchenden oder sich in Ausbildung befindenden Erziehungsberechtigten gewährt (§ 12 Abs. 1 Entwurf). Der Regierungsrat kann jedoch auch einen Anspruch aus anderen Gründen vorsehen (§ 12 Abs. 4 Satz 2 Entwurf). Auch in diesen Fällen kommt die in § 13 Absatz 2f des Entwurfs geregelte Eigenbeteiligung zur Anwendung. Soweit das neue Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung die Eigenbeteiligung der Eltern für die Inanspruchnahme von Angeboten für Kinder und Jugendliche regelt, verbleibt den Gemeinden somit kein Raum für den Erlass eigener Regelungen. In die Regelungszuständigkeit der Gemeinden in § 60 Absatz 3 ist deshalb ein entsprechender Vorbehalt aufzunehmen.

8.3 Änderung Gesetz über die Volksschulbildung

§ 7 Abs. 3^{bis} geändert

Aufgrund der Überführung der Abgeltung von Mehrkosten aufgrund eines erhöhten Koordinations- und Betreuungsaufwandes für die Betreuung von Kindern mit erhöhtem Betreuungsbedarf ist der zweite Teilsatz von § 7 Absatz 3^{bis} («sowie die Betreuung und Förderung von Kindern mit Behinderung in familienergänzenden Betreuungsangeboten») zu streichen. Dieser Passus bildet derzeit die gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der erwähnten Mehrkosten über die Volksschulgesetzgebung und ist bei einer Finanzierung in Form von Zuschlägen gestützt auf § 22 des Entwurfs nicht mehr erforderlich.

9 Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, die Volksinitiative «Bezahlbare Kitas für alle» abzulehnen und dem Entwurf eines Gesetzes über die familienergänzende Kinderbetreuung als Gegenentwurf zuzustimmen.

Luzern, 17. Dezember 2024

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Reto Wyss
Der Staatsschreiber: Vincenz Blaser

**Kantonsratsbeschluss
über die Volksinitiative «Bezahlbare Kitas für alle»**

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

gestützt auf § 82c Absatz 1b des Kantonsratsgesetzes vom 28. Juni 1976,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 17. Dezember 2024,

beschliesst:

1. Die am 6. Juli 2022 eingereichte Volksinitiative «Bezahlbare Kitas für alle» wird für gültig erklärt.
2. Die Volksinitiative wird abgelehnt.
3. Die Volksinitiative ist den Stimmberechtigten mit dem Gegenentwurf in einer Doppelabstimmung zu unterbreiten.
4. Gegen Ziffer 1 dieses Beschlusses kann innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss den Artikeln 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

Entwurf RR vom 17. Dezember 2024

**Gesetz
über die familienergänzende Kinderbetreuung
(Kinderbetreuungsgesetz, KiBeG)**

vom

Betroffene SRL-Nummern:

Neu: 887

Geändert: 200 | 400a

Aufgehoben: –

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 17. Dezember 2024,

beschliesst:

I.

1 Allgemeine Bestimmungen

§ 1 *Zweck*

¹ Dieses Gesetz bezweckt, die Qualität, die Verfügbarkeit und die Finanzierung der vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung zu gewährleisten. Es soll insbesondere

- a. die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung erleichtern,
- b. ein ausreichendes Angebot der vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung und die Qualität dieser Betreuungsangebote sicherstellen,
- c. die Chancengerechtigkeit für die Kinder verbessern und sie in ihrer Entwicklung fördern.

² Es regelt die Organisation, die Bewilligung von Angeboten der vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung und deren Aufsicht sowie die Gewährung von Beiträgen für die familienergänzende Kinderbetreuung und die Finanzierung dieser Beiträge.

§ 2 *Geltungsbereich*

¹ Dieses Gesetz gilt für folgende Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung mit Standort im Kanton Luzern, die regelmässig und gegen Entgelt für Kinder im Vorschulalter zur Verfügung stehen:

- a. die Betreuung in Kindertagesstätten,
- b. die Betreuung in Tagesfamilien,
- c. die Vermittlung und die Begleitung durch Tagesfamilienorganisationen.

² Es ist teilweise anwendbar für Spielgruppen.

§ 3 *Begriffsbestimmungen*

¹ Es gelten folgende Begriffsbestimmungen:

- a. Kindertagesstätte: Ein Betreuungsangebot für Kinder im Vorschulalter, welches regelmässig an mindestens fünf Halbtagen pro Woche geöffnet ist und mehr als fünf Betreuungsplätze anbietet.
- b. Tagesfamilie: Eine Familie, die regelmässig ein bis maximal fünf Kinder gegen Entgelt tagsüber in ihrem Haushalt stundenweise oder ganztägig betreut.
- c. Tagesfamilienorganisation: Eine Organisation, die Tagesfamilien anstellt, an Erziehungsberechtigte vermittelt und das Betreuungsangebot fachlich begleitet.
- d. Spielgruppe: Ein Spielangebot, in welchem sich Kinder im Vorschulalter einmal oder mehrmals wöchentlich während je maximal eines halben Tages treffen.

- e. Kind im Vorschulalter: Ein Kind im Alter von drei Monaten bis zum Eintritt ins obligatorische Kindergartenjahr.
- f. Erziehungsberechtigte: Die Eltern oder der Elternteil, der nach Massgabe des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) vom 10. Dezember 1907¹ zur Betreuung des Kindes berechtigt ist.
- g. Standardkosten: Die für die Berechnung der Betreuungsgutscheine massgebenden Kosten pro Betreuungsplatz oder Betreuungsstunde.
- h. Betreuungsgutschein: Finanzieller Beitrag der Wohnsitzgemeinde an die Erziehungsberechtigten für die familienergänzende Betreuung eines Kindes im Vorschulalter durch eine Kindertagesstätte oder durch eine einer Tagesfamilienorganisation angeschlossene Tagesfamilie.

2 Organisation

§ 4 *Kanton*

¹ Der Regierungsrat legt nach Anhörung der Gemeinden die Mindestvorgaben für die Qualitätsstandards von Kindertagesstätten und privaten Tagesfamilienorganisationen fest. Er kann Empfehlungen von privaten oder öffentlichen Organisationen für verbindlich erklären.

² Er bestimmt die Standardkosten für die Kindertagesstätten und für die einer Tagesfamilienorganisation angeschlossenen Tagesfamilien. Die Standardkosten entsprechen den anrechenbaren Durchschnittskosten zur Erfüllung der Mindestvorgaben für die Qualitätsstandards. Sie umfassen insbesondere die Personal-, Verwaltungs-, Miet- und Infrastrukturkosten sowie die Kosten für Hauswirtschaft, Qualitätssicherung und Weiterentwicklung.

³ Die zuständige Dienststelle führt ein Kompetenzzentrum für die vorschulische familienergänzende Kinderbetreuung. Dieses sorgt für die Weiterentwicklung und die Koordination der Angebote und bietet Beratung für den Aufbau solcher Angebote an.

⁴ Sie führt ein regelmässiges Monitoring der familienergänzenden Kinderbetreuung durch, das Aufschluss gibt über die Nutzung und die Bedarfsorientierung des Angebots sowie über die Wirkung der Betreuungsgutscheine.

⁵ Sie richtet den anspruchsberechtigten Betreuungsangeboten die Beiträge für den erhöhten Betreuungsaufwand gemäss § 22 aus.

§ 5 *Gemeinden*

¹ Die Gemeinden stellen ein ausreichendes Angebot an vorschulischer familienergänzender Kinderbetreuung von hinreichender Qualität sicher.

² Sie können das Angebot selbst oder gemeinsam mit anderen Gemeinden erbringen oder durch Leistungsvereinbarungen mit Dritten sicherstellen.

³ Sie prüfen den Anspruch auf Betreuungsgutscheine und richten den Erziehungsberechtigten die Beiträge aus.

§ 6 *Kommunale Qualitätsstandards*

¹ Die Gemeinden können für die auf ihrem Gemeindegebiet tätigen Kindertagesstätten über die Mindestvorgaben hinausgehende Qualitätsstandards festlegen. Diese sind von der zuständigen Dienststelle zu genehmigen.

² Gelten höhere kommunale Qualitätsstandards, hat die Gemeinde den Kindertagesstätten die dadurch verursachten Mehrkosten zu vergüten.

3 Bewilligung und Aufsicht

§ 7 *Bewilligungspflicht*

¹ Kindertagesstätten und private Tagesfamilienorganisationen bedürfen einer Bewilligung der zuständigen Dienststelle. Die Bewilligungserteilung kann Dritten übertragen werden.

¹ SR [210](#)

- ² Die Bewilligung wird erteilt, wenn das Angebot
- a. den Bestimmungen der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO) vom 19. Oktober 1977² entspricht und
 - b. die kantonalen Vorgaben und Qualitätsstandards einhält.

Die Bewilligung kann mit Auflagen und Bedingungen verbunden und befristet werden.

³ Gelten höhere kommunale Qualitätsstandards ist die Gemeinde zuständig für die Bewilligung der auf ihrem Gemeindegebiet tätigen Kindertagesstätten.

⁴ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten durch Verordnung.

§ 8 *Meldepflicht*

¹ Wer eine Spielgruppe führt, hat dies der Gemeinde zu melden, in der das Spielangebot stattfindet.

² Die Meldepflicht der Tagesfamilien an die Gemeinde richtet sich nach Artikel 12 der Pflegekinderverordnung³.

³ Die Tagesfamilien haben nachzuweisen, dass sie den Bestimmungen der Pflegekinderverordnung⁴ entsprechen.

⁴ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten durch Verordnung.

§ 9 *Aufsicht*

¹ Die zuständigen Stellen gemäss § 7 Absätze 1 und 3 sowie § 8 Absatz 2 üben die Aufsicht nach den Bestimmungen der Pflegekinderverordnung⁵ aus. Sie begleiten und überwachen die Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen und prüfen die Voraussetzungen für die Weiterführung des Pflegeverhältnisses nach diesem Gesetz und der Verordnung.

² Gemeinden, die gemäss § 7 Absatz 3 für die Bewilligung für die auf ihrem Gemeindegebiet tätigen Kindertagesstätten zuständig sind, haben der zuständigen Dienststelle über ihre Aufsichtstätigkeit Bericht zu erstatten.

§ 10 *Mitwirkungspflichten*

¹ Die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung gemäss § 2 sind verpflichtet, die für die Bewilligung und die Aufsicht sowie für die Bestimmung der Standardkosten erforderlichen Daten zu erheben, der zuständigen Behörde die erforderlichen Unterlagen bereitzustellen und die erforderlichen Auskünfte zu erteilen sowie ihr den Zutritt zu den Räumlichkeiten zu gewähren.

² Sie haben einen Wechsel der Trägerschaft, der pädagogischen und betriebswirtschaftlichen Leitung, Änderungen in der Organisation sowie Vorkommnisse von besonderer Tragweite, welche die Gesundheit oder die Sicherheit der betreuten Kinder betreffen, umgehend zu melden.

§ 11 *Widerruf der Bewilligung und Aufnahmeverbot*

¹ Die Bewilligung zur Führung einer Kindertagesstätte oder einer Tagesfamilienorganisation wird entzogen, wenn die Voraussetzungen gemäss diesem Gesetz und der Verordnung nicht mehr erfüllt sind, oder wenn wiederholt oder schwerwiegend gegen dieses Gesetz oder die darauf gestützten Erlasse und Entscheide verstossen wurde.

² Die zuständige Behörde verfügt die sofortige Schliessung des Betreuungsangebots, wenn das Kindeswohl wiederholt oder akut gefährdet ist.

³ Das Aufnahmeverbot betreffend die Tagesfamilien richtet sich nach Artikel 12 der Pflegekinderverordnung⁶.

² [SR 211.222.338](#)

³ [SR 211.222.338](#)

⁴ [SR 211.222.338](#)

⁵ [SR 211.222.338](#)

⁶ [SR 211.222.338](#)

4 Betreuungsgutscheine

§ 12 *Anspruchsberechtigung*

¹ Erwerbstätigen, stellensuchenden oder sich in Ausbildung befindenden Erziehungsberechtigten mit Wohnsitz im Kanton Luzern werden auf Gesuch hin Beiträge an die Kosten für die familienergänzende Betreuung ihrer Vorschulkinder gewährt.

² Die Betreuungsgutscheine werden gewährt für Angebote der vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Luzern sowie für entsprechende ausserkantonale Angebote, wenn diese einer öffentlichen Aufsicht unterstehen.

³ Für die Inanspruchnahme eines Angebots der schulergänzenden Kinderbetreuung während des freiwilligen Kindergartenjahres werden keine Betreuungsgutscheine ausgerichtet.

⁴ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten durch Verordnung, insbesondere den Mindestumfang der Erwerbstätigkeit, der Ausbildung und der Stellensuche. Er kann unabhängig von der zeitlichen Inanspruchnahme durch Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Stellensuche (Beschäftigungsgrad) einen Anspruch auf Betreuungsgutscheine aus anderen Gründen vorsehen.

§ 13 *Höhe der Betreuungsgutscheine*

¹ Massgebend für die Höhe der Betreuungsgutscheine sind der Beschäftigungsgrad und das Einkommen der Erziehungsberechtigten sowie der Umfang der familienergänzenden Betreuung des Kindes.

² Der Regierungsrat legt nach Anhörung der Gemeinden die Höhe der Betreuungsgutscheine und die den Anspruch ausschliessende Obergrenze des massgebenden Einkommens fest. Er berücksichtigt dabei, dass:

- a. die Betreuungsgutscheine die kantonalen Standardkosten nicht übersteigen,
- b. die Höhe der Betreuungsgutscheine sich nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der erziehungsberechtigten Personen richtet,
- c. die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit aufgrund des massgebenden Einkommens gemäss § 14 unter Berücksichtigung wesentlicher Einkommensveränderungen ermittelt wird,
- d. Erziehungsberechtigte sowohl mit tiefem als auch mit mittlerem Einkommen Betreuungsgutscheine erhalten,
- e. das Subventionsmodell wirkungsvolle Arbeitsanreize setzt und
- f. den Erziehungsberechtigten ein Eigenbeitrag von mindestens 10 Franken pro Betreuungstag verbleibt.

§ 14 *Massgebendes Einkommen*

¹ Das für den Anspruch auf Betreuungsgutscheine massgebende Einkommen errechnet sich nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Verbilligung der Prämien der Krankenversicherung vom 24. Januar 1995⁷ sowie der Verordnung zum Gesetz über die Verbilligung von Prämien der Krankenversicherung vom 12. Dezember 1995⁸. Dies gilt auch für Personen, die an der Quelle besteuert werden.

² Haben sich die wirtschaftlichen Verhältnisse seit der letzten rechtskräftigen Steuerveranlagung wesentlich geändert, können beim Entscheid die tatsächlichen Einkommens- und Vermögensverhältnisse berücksichtigt werden.

³ Haben sich die persönlichen, die familiären oder die wirtschaftlichen Verhältnisse seit der letzten Festsetzung der Betreuungsgutscheine wesentlich geändert, wird die Höhe der Betreuungsgutscheine auf Gesuch hin oder von Amtes wegen angepasst.

§ 15 *Gesuch*

¹ Das Gesuch um Betreuungsgutscheine ist von der erziehungsberechtigten Person an ihrem zivilrechtlichen Wohnsitz bei der Gemeinde nach deren Vorgaben einzureichen.

⁷ SRL Nr. [866](#)

⁸ SRL Nr. [866a](#)

² Die Gemeinde prüft das Gesuch auf Vollständigkeit und veranlasst, wenn nötig, zusätzliche Abklärungen. Sie kontrolliert die Personalien und trägt die zur Berechnung des Anspruchs notwendigen Steuerdaten ein. Zu diesem Zweck kann sie die erforderlichen Daten von der kantonalen Einwohnerplattform gemäss § 9 des Registergesetzes vom 25. Mai 2009⁹ sowie von der Steuerdatenbank gemäss § 135 des Steuergesetzes vom 22. November 1999¹⁰ abrufen.

§ 16 *Auskunftspflicht*

¹ Personen, die um Betreuungsgutscheine ersuchen, haben den zuständigen Organen die nötigen Auskünfte wahrheitsgetreu zu erteilen und nötigenfalls zu belegen. Mit der Gesuchstellung werden die zuständigen Organe ermächtigt, die zur Anspruchsprüfung und -berechnung erforderlichen Informationen bei Behörden und den Anbietern der familienergänzenden Kinderbetreuung gemäss § 2 Absatz 1 einzuholen.

² Die Verwaltungs- und Rechtspflegeorgane des Kantons und der Gemeinden sowie die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung gemäss § 2 Absatz 1 sind verpflichtet, den zuständigen Organen kostenlos die erforderlichen Auskünfte zu erteilen und die nötigen Unterlagen zur Verfügung zu stellen.

§ 17 *Auszahlung*

¹ Die Betreuungsgutscheine werden von der Gemeinde an die Gesuchstellenden ausbezahlt. Kommen diese ihren finanziellen Verpflichtungen gegenüber den betreuenden Institutionen nicht nach, kann die Auszahlung direkt an das Betreuungsangebot erfolgen.

§ 18 *Meldepflicht und Rückerstattung*

¹ Die Erziehungsberechtigten sind verpflichtet, wesentliche Änderungen der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse, insbesondere einen Wohnsitzwechsel, eine Änderung des Beschäftigungsgrades, des Einkommens, des Betreuungsumfanges oder die Beendigung der familienergänzenden Betreuung, umgehend der zuständigen Gemeinde zu melden.

² Zu Unrecht erhaltene oder zweckentfremdete Betreuungsgutscheine sind zurückzuerstatten. Eine Verrechnung ist zulässig.

³ Der Anspruch auf Rückerstattung erlischt, wenn er von der zuständigen Behörde nicht innert eines Jahres seit Kenntnis eines Rückerstattungsgrundes geltend gemacht wird, jedoch spätestens zehn Jahre nach der Auszahlung der einzelnen Leistung.

§ 19 *Finanzierung*

¹ Der Kanton vergütet den Gemeinden 50 Prozent der von ihnen ausgerichteten Betreuungsgutscheine.

² Die Gemeinden stellen dem Kanton für dessen Anteil halbjährlich Rechnung. Sie haben dem Kanton auf Verlangen hin Einsicht in die Rechnungsgrundlagen zu gewähren.

§ 20 *Information*

¹ Die Gemeinden und die zuständige kantonale Dienststelle sorgen gemeinsam für eine angemessene Information der Bevölkerung über die Möglichkeit der Betreuungsgutscheine.

§ 21 *Fallapplikation*

¹ Der Kanton stellt den Gemeinden für die Bewirtschaftung der Betreuungsgutscheine und die Bearbeitung der dazu erforderlichen Personendaten eine Fallapplikation zur Verfügung.

² Die zuständige Dienststelle regelt die Zugriffsberechtigung der Gemeinden, anderer Behörden, der Kindertagesstätten und der Tagesfamilienorganisationen sowie der anspruchsberechtigten Personen in einem Reglement.

⁹ [SRL Nr. 25](#)

¹⁰ [SRL Nr. 620](#)

5 Beiträge für erhöhten Betreuungsaufwand

§ 22 *Beiträge für erhöhten Betreuungsaufwand*

¹ Den Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung nach § 2 Absatz 1 werden Beiträge zur Abgeltung der Mehrkosten für die Betreuung von Kindern mit erhöhtem Betreuungsbedarf gewährt.

² Die Beiträge sind von den Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung bei der zuständigen Dienststelle zu beantragen. Mit der Antragstellung gilt für die Angebote sinngemäss die Auskunftspflicht gemäss § 16 Absatz 1.

³ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten durch Verordnung.

§ 23 *Finanzierung*

¹ Die Kosten der Beiträge sowie die Verwaltungskosten werden je zur Hälfte vom Kanton und von der Gesamtheit der Gemeinden getragen. Der Anteil der einzelnen Gemeinden berechnet sich nach Massgabe ihrer ständigen Wohnbevölkerung des Vorjahres gemäss den Erhebungen der Lustat Statistik Luzern.

6 Schlussbestimmungen

§ 24 *Schweigepflicht*

¹ Alle Personen, die mit der Durchführung dieses Gesetzes betraut sind, haben über ihre Wahrnehmungen Verschwiegenheit zu bewahren. Die Vorschriften über den Datenschutz sind einzuhalten.

§ 25 *Rechtsmittel*

¹ Gegen Entscheide über die Gewährung von Betreuungsgutscheinen ist die Einsprache zulässig.

² Im Übrigen gelten die Vorschriften des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972¹¹.

§ 26 *Übergangsbestimmungen*

¹ Die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung haben die Mindestvorgaben für die Qualitätsstandards gemäss § 4 Absatz 1 spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes zu erfüllen.

² Nach bisherigem Recht erteilte Bewilligungen der Gemeinden für Kindertagesstätten behalten bis längstens zwei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes ihre Gültigkeit. Private Tagesfamilienorganisationen müssen spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes über eine Bewilligung verfügen.

³ Die Umsetzung der Beitragsgewährung zur Abgeltung von Mehrkosten bei erhöhtem Betreuungsaufwand gemäss § 22 in Tagesfamilien und Tagesfamilienorganisationen hat bis spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes zu erfolgen.

II.

1.

Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB) vom 20. November 2000¹² (Stand 1. Januar 2022) wird wie folgt geändert:

§ 8 Abs. 1

¹ Der Gemeinderat oder die von ihm bezeichnete Dienststelle der Gemeindeverwaltung ist in folgenden Fällen zuständig:

n. *aufgehoben*

¹¹ SRL Nr. [40](#)

¹² SRL Nr. [200](#)

- p. *(geändert)* Aufsicht über die Familien- und die Tagespflege (Art. 10 und 12 Abs. 2 PAVO).

§ 60 Abs. 3 *(geändert)*

³ Die Bereitstellung von Angeboten für Kinder und Jugendliche, wie solche der frühen Förderung und der familienergänzenden Kinderbetreuung, ist Sache der Gemeinden. Die Gemeinden erheben den Bedarf und bestimmen die Art der Angebote. Sie können mit Privaten und anderen Gemeinwesen zusammenarbeiten. Sie regeln die Kostenbeteiligung der Eltern unter Berücksichtigung sozialer Aspekte für die nicht vom Gesetz zur familienergänzenden Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsgesetz, KiBeG) vom x erfassten Angebote.

2.

Gesetz über die Volksschulbildung (VBG) vom 22. März 1999¹³ (Stand 1. Januar 2024) wird wie folgt geändert:

§ 7 Abs. 3^{bis} *(geändert)*

^{3bis} Sie umfasst auch die heilpädagogische Frühförderung.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Das Gesetz tritt mit Ausnahme von §§ 12 bis 21 am 1. Januar 2026 in Kraft. §§ 12 bis 21 treten am 1. August 2026 in Kraft. Das Gesetz ist den Stimmberechtigten als Gegenentwurf zur abgelehnten Volksinitiative «Bezahlbare Kitas für alle» in einer Doppelabstimmung zu unterbreiten.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

¹³ SRL Nr. [400a](#)

Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33
staatskanzlei@lu.ch
www.lu.ch