

Situationsanalyse und Weiterentwicklung der vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Luzern

Luzern, Juni 2023

Inhaltsverzeichnis

1 Zusammenfassung	4
2 Auftrag und Vorgehen	6
2.1 Ausgangslage und Ziele des Fachberichts	6
2.2 Methodisches Vorgehen	7
3 Grundlagen und Situation der familienergänzenden Kinderbetreuung	8
3.1 Übersicht Betreuungsangebote	9
3.2 Gesetzliche Regelungen und Zuständigkeiten	10
3.2.1 Bestimmungen auf Bundesebene	10
3.2.2 Bestimmungen auf Kantonsebene	11
3.2.3 Bestimmungen im Kanton Luzern	11
3.3 Statistische Grundlagen und weitere Daten Kanton Luzern	12
3.3.1 Familien im Kanton Luzern	12
3.3.2 Nutzung der familienergänzenden Kinderbetreuung	12
3.3.3 Anzahl Kindertagesstätten	13
3.3.4 Anzahl Tagesfamilienorganisationen	14
3.3.5 Abdeckung mit familienergänzenden Kinderbetreuungsangeboten	15
3.4 Fazit Grundlagen und Situation	16
4 Aktuelle Vorstösse, Initiativen und Planungsgrundlagen	16
4.1 Nationale Ebene	16
4.2 Kanton Luzern	18
4.3 Aktuelle Entwicklungen in anderen Kantonen	19
4.4 Fazit Vorstösse, Initiativen und Planungsgrundlagen	19
5 Bedeutung und Nutzen der Kinderbetreuung	20
5.1 Bedeutung und Nutzen für Kinder	20
5.1.1 Kinder aus sozial benachteiligten Familien	21
5.1.2 Kinder mit Migrationshintergrund	21
5.2 Bedeutung und Nutzen für Eltern	21
5.3 Bedeutung und Nutzen für Wirtschaft	22
5.4 Bedeutung und Nutzen für öffentliche Hand	22
5.5 Fazit Bedeutung und Nutzen	22
6 Qualität der familienergänzenden Kinderbetreuung	23
6.1 Definition von Qualität im Frühbereich	23
6.1.1 Aspekte der Qualität	23
6.1.2 Einfluss der Qualität auf die Entwicklung von Kinder	25
6.2 Qualitätsvorgaben für Kindertagesstätten	26
6.3 Vergleich der Qualitätsvorgaben für Kindertagesstätten	26
6.3.1 Qualifikation des Betreuungspersonals	27
6.3.2 Betreuungsschlüssel	28
6.3.3 Pädagogisches Konzept	29
6.3.4 Qualitätsmanagement	30
6.3.5 Infrastruktur und Betrieb	31
6.3.6 Anstellungsbedingungen	31
6.4 Qualitätsvorgaben für Tagesfamilien	32

6.5 Sicherstellung der Qualität: Bewilligung und Aufsicht	32
6.5.1 Bewilligung und Aufsicht Luzerner Kitas	33
6.5.2 Meldepflicht und Aufsicht Luzerner Tagesfamilien	35
6.6 Fazit Qualität	36
7 Kosten und Finanzierung	37
7.1 Kosten	38
7.1.1 Kosten von Kindertagesstätten im Kanton Luzern	38
7.1.2 Kosten von Tagesfamilien im Kanton Luzern	39
7.2 Finanzierung	39
7.2.1 Elternbeiträge und finanzielle Belastung der Eltern	39
7.2.2 Finanzierung durch die öffentliche Hand	40
7.2.3 Finanzierung durch Arbeitgeber und Unternehmen	41
7.2.4 Finanzierung auf nationaler Ebene	41
7.2.5 Finanzierung auf kantonaler und kommunaler Ebene	43
7.2.6 Finanzierungsmodelle der Luzerner Gemeinden	43
7.2.7 Einfluss des Finanzierungsmodells auf das verfügbare Einkommen	44
7.2.8 Finanzierung der schulergänzenden Kinderbetreuung	45
7.3 Fazit Kosten und Finanzierung	45
8 Einschätzungen aus der Praxis	46
9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	48
9.1 Fakten zur aktuellen Situation	49
9.2 Handlungsbedarf, Ziele und Regulierungsmöglichkeiten	52
Literaturverzeichnis	54
Abbildungsverzeichnis	58
Tabellenverzeichnis	58
Abkürzungsverzeichnis	59
Anhang	60

1 Zusammenfassung

Gegenstand dieses Fachberichts sind die institutionellen familienergänzenden Betreuungsangebote im Vorschulbereich im Kanton Luzern. Sie umfassen Kindertagesstätten (Kitas) und Tagesfamilien. Veränderte Familienstrukturen und Erwerbsmodelle sowie der steigende Fach- und Arbeitskräftebedarf führten in den letzten Jahren zu einer wachsenden gesellschaftlichen und politischen Wahrnehmung und Bedeutung der familienergänzenden Kinderbetreuung. So wird im Kanton Luzern knapp jedes fünfte Kind im Vorschulalter an durchschnittlich zwei Tagen pro Woche in einem familienergänzenden Angebot betreut (Stand 2017).

Sowohl national als auch kantonal sind in den letzten Jahren zahlreiche politische Vorstösse und Initiativen zur Gestaltung dieses Bereiches entstanden und in mehreren Kantonen sind in der Folge Gesetzgebungsprozesse oder Revisionen der bestehenden Gesetzgebung erfolgt. Der Kanton Luzern ist schweizweit der einzige Kanton, der alle Kompetenzen und Aufgaben im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung auf Gemeindeebene ansiedelt und keine einheitlichen, rechtlichen Bestimmungen erlassen hat. In der Folge entstanden in den letzten Jahren parlamentarische Vorstösse mit Forderungen zur Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Sinne der Harmonisierung. Das Gesundheits- und Sozialdepartement (GSD) erteilte hierzu der Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) den Auftrag, den vorliegenden Fachbericht zuhanden des Regierungsrats zu erstellen.

Vor dieser Ausgangslage beschreibt der Fachbericht erstmals umfassend die bestehende Situation im Kanton Luzern sowie die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen. Die vergleichende Analyse nimmt Bezug zu anderen Kantonen und zum Bund. Der Fachbericht thematisiert die gesetzlichen Rahmenbedingungen, die Bedeutung und die Nutzung der Angebote, die Situation bezüglich Qualitätsvorgaben, -sicherung und -entwicklung sowie die Kosten und die aktuelle Finanzierung. Die beiden letztgenannten Themen werden zudem in einem separaten Bericht von Interface Politikstudien Forschung Beratung AG mit Kostenberechnungen und Subventionsmodellen vertieft. Grundlage der Situationsanalyse sind aktuelle Studien und Fachliteratur sowie Interviews mit Fachpersonen, welche im Kanton Luzern in diesem Bereich tätig sind.

Der Fachbericht beschreibt in verschiedenen Bereichen die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen. Diese betreffen zum einen die Sicherung der Qualität der Betreuung. So haben die bestehenden Qualitätsstandards des Verbands Luzerner Gemeinden (VLG) nur Empfehlungscharakter und es bestehen zudem im Kanton unterschiedliche Standards (VLG, Stadt Luzern). Ebenso sind diese noch nicht an den aktuellen, fachlich breit abgestützten Empfehlungen der SODK/EDK ausgerichtet. Die Sicherstellung der Qualität (Bewilligung und Aufsicht der Kitas und Tagesfamilien) ist in kommunaler Zuständigkeit. 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. Zudem kommt die Vollkostenanalyse zum Schluss, dass die aktuellen Tarife der Angebote die ermittelten Kosten zur Erreichung der bestehenden Qualitätsempfehlungen kaum decken können.

Zum anderen ist die Zugänglichkeit zum Angebot regional unterschiedlich. Die Ausgaben für die familienergänzende Betreuung sind direkt vom Wohnort abhängig. In 23 der 80 Luzerner Gemeinden besteht kein subjektorientiertes Finanzierungsmodell zur direkten Entlastung der Familien. Gleichzeitig variieren die bestehenden Finanzierungs- und Tarifmodelle kommunal stark. Zudem zeigt sich, dass diese Modelle Schwelleneffekte enthalten, welche negative Arbeitsanreize insbesondere für mittlere Einkommen schaffen.

Für die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit sind wirkungsvolle, anreizorientierte Subventionsmodelle notwendig. Sie unterstützen die Aufnahme oder den Ausbau der Erwerbstätigkeit und erhöhen damit den volkswirtschaftlichen Nutzen. Qualifizierte Angebote

der familienergänzenden Kinderbetreuung übernehmen einen wichtigen Beitrag bei der Förderung von jungen Kindern und tragen dadurch zur Chancen- und Bildungsgerechtigkeit bei. Ob die Angebote diese Wirkung zum Wohle der Kinder und zu derer bestmöglichen positiven Entwicklung erfüllen können, hängt entscheidend von der Qualität der Betreuung ab.

Der Fachbericht zeigt, dass die institutionellen Betreuungsangebote im Kanton Luzern die obenstehenden Wirkungen mit einer Harmonisierung der Qualitätsstandards und der Finanzierungsmodelle sowie verbindlichen Steuerungsinstrumenten verstärken können. Im Folgenden werden drei identifizierte Handlungsfelder in Form je eines Entwicklungsziels und mit entsprechenden Regulierungsmöglichkeiten formuliert:

Entwicklungsziel 1

Die Angebote der familienergänzenden Betreuung gewährleisten eine Qualität, die das Wohl der Kinder sicherstellt und zu derer bestmöglichen positiven Entwicklung beiträgt.

- R1: Definierte Qualitätskriterien sind verbindlich und orientieren sich an den neuen SODK/EDK-Empfehlungen.
- R2: Die Aufsicht und Bewilligung erfolgt flächendeckend mit einheitlichen Arbeitsinstrumenten und Prozessen.
- R3: Für die Bewilligung und Aufsicht steht qualifiziertes Personal zu Verfügung.

Entwicklungsziel 2

Die öffentliche Hand stellt den chancengerechten Zugang zur familienergänzenden Kinderbetreuung sicher und setzt ein einheitliches Subventionsmodell mit wirkungsvollen Arbeitsanreizen ein.

- R1: Die öffentliche Hand subventioniert die Nutzung der familienergänzenden Kinderbetreuung und sorgt damit für die Umsetzung der Qualitätskriterien.
- R2: Das Subventionsmodell erreicht nebst niedrigen auch mittlere Haushalteinkommen.
- R3: Es wird ein einheitliches Subventionsmodell umgesetzt (Kreis der Anspruchsberechtigten, Beitragslogik, Berechnungsmodell).
- R4: Ein regelmässiges Monitoring der familienergänzenden Betreuungsangebote überprüft die Auslastung des Angebots beziehungsweise die Bedarfsorientierung.
- R5: Der flächendeckende Zugang im Bereich der Tagesfamilien über Tagesfamilienorganisationen ist gewährleistet.

Entwicklungsziel 3

Der Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung ist kompetent und effizient geplant, gesteuert und koordiniert.

- R1: Die Zuständigkeiten der staatlichen Aufgaben sind geklärt.
- R2: Es besteht ein Kompetenzzentrum zur Planung, Weiterentwicklung, Koordination und Beratung.

2 Auftrag und Vorgehen

Aufgrund von mehreren überwiesenen parlamentarischen Vorstössen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung auf kantonaler Ebene erteilte das Gesundheits- und Sozialdepartement (GSD) der Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) im 2. Quartal 2022 den Auftrag, einen Fachbericht über die Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung zuhanden des Regierungsrats zu erstellen.

Der Fachbericht soll in den Bereichen Qualitätssicherung und -entwicklung sowie Finanzierung den Bedarf und die Formen der möglichen Regulierungen aufzeigen und bewerten.

2.1 Ausgangslage und Ziele des Fachberichts

Der Bericht «Überblick zur Situation der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen» zuhanden der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) vom 16. September 2020 zeigte auf, dass der Kanton Luzern schweizweit der einzige Kanton ist, der alle Kompetenzen und Aufgaben auf Gemeindeebene ansiedelt und zur Harmonisierung keine rechtlichen Bestimmungen erlassen hat. Diese Ausgangslage führt zu einem interkommunal unterschiedlichen Zugang der Eltern zu den Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung. Die Zugangsbedingungen und die Höhe der Subventionen sind von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich. Eine fehlende rechtliche Grundlage erschwert den Umgang mit den dynamischen Veränderungen und Entwicklungen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung. Schliesslich ermöglicht die aktuelle Situation keinen zentralen Kompetenzaufbau im Kanton in der gesellschaftlich relevanten Thematik der familienergänzenden Kinderbetreuung.

Vor diesem Hintergrund wurden drei parlamentarische Vorstösse überwiesen:

- Postulat Schurtenberger Helen und Mit. über die Erhaltung und den volkswirtschaftlichen Nutzen von Kindertageseinrichtungen (P 301, eröffnet am 22. Juni 2020). Es fordert vom Regierungsrat die Erstellung eines Konzepts zur langfristigen Erhaltung der familienergänzenden Betreuungsstrukturen (Kindertagesstätten, Tageselternvermittlungen). Im Konzept sollen konkrete Möglichkeiten zur ideellen, administrativen und finanziellen Unterstützung eines Ausbaus der familienergänzenden Betreuungsstrukturen beim Gewerbe und in den Industriebetrieben (Kindertagesstätten, Tageselternvermittlungen) aufgezeigt werden. Das Konzept soll weiter den volkswirtschaftlichen Nutzen der familienergänzenden Kinderbetreuung umfassend darlegen.
- Postulat Sager Urban und Mit. über die Weiterentwicklung der externen Kinderbetreuung im Vorschulalter (P 334, eröffnet am 30.11.2020). Es fordert einen Bericht über die Situation und die Möglichkeiten zur Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter und deren Finanzierung. Dabei sollen folgende drei Punkte ausführlich dargestellt werden: 1. Eine Gegenüberstellung der in den Kantonen vorkommenden Finanzierungs- und Aufsichtsmodellen, inklusive der Möglichkeiten zur Anschlussfinanzierung durch Arbeitgebende. 2. Eine aktuelle Übersicht über die Zuständigkeiten zwischen Bund, Kanton und Gemeinden in Bezug auf externe, vorschulische Kinderbetreuung und frühkindliche Förderung und deren Umsetzung im Kanton Luzern. 3. Die Entwicklung von verschiedenen Szenarien bezüglich der Zuständigkeit für Aufsicht und Finanzierung für den Kanton Luzern.
- Motion Huser Barmettler Claudia und Mit. über die Erarbeitung eines Kinderbetreuungsgesetzes für den Kanton Luzern (M 438, eröffnet am 30. November 2020, als Postulat überwiesen). Damit wird die Erarbeitung einer rechtlichen Grundlage für die familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton Luzern gefordert. Mit einheitlichen Qualitätskriterien sowie einer kantonalen Vereinheitlichung und damit Vereinfachung der Prozesse in der familienergänzenden Kinderbetreuung soll die Attraktivität als Arbeits- und Wohnkanton gestärkt werden.

Der vorliegende Fachbericht soll eine Grundlage bieten, um das Ziel einer Vereinheitlichung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung angehen zu können. Er soll konkret die Bereiche sowie die Bandbreite und Formen der möglichen Regulierungen im Kanton Luzern aufzeigen. Folgende aktuelle Entwicklungen auf kantonaler und Bundesebene sind im Bericht aufgenommen und in die Schlussfolgerungen zur Weiterentwicklung einbezogen. Die am 6. Juli 2022 eingereichte Volkinitiative «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, eine angemessene Beteiligung an der Finanzierung durch die Gemeinden und Unternehmen im Kanton Luzern und faire Arbeitsbedingungen für die in der familienergänzenden Kinderbetreuung tätigen Personen. Mit Beschluss vom 8. Juli 2022 erklärte der Regierungsrat die Volksinitiative formell als zustande gekommen. Der Regierungsrat beantragt, einen Gegenentwurf zur Regelung der familienergänzenden Kinderbetreuung vorzulegen. Als Grundlage soll der vorliegende Fachbericht dienen.

Auch in den vom Kantonsrat beratenen Planungsgrundlagen wird die familienergänzende Kinderbetreuung als Thema aufgenommen und der Regierungsrat beauftragt, Massnahmen umzusetzen. So enthält der Wirkungsbericht Existenzsicherung 2021 (B 109)¹ Empfehlungen für die Weiterentwicklung zum Abbau von unerwünschten Schwelleneffekten. Unter anderem wird vorgeschlagen, dass ein System mit einkommensabhängigen Betreuungsgutscheinen für die externe Kinderbetreuung in allen Luzerner Gemeinden zum Standard werden soll. Ebenso soll die Rolle des Kantons bei der Sicherstellung des Angebots und der Qualität der externen Kinderbetreuung gestärkt werden. Der Planungsbericht zur Förderung der Gleichstellung aller Geschlechter und Lebensformen 2022–2025 (B 133)² identifiziert unter anderem den Bedarf an Massnahmen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung. Als Ziel wird formuliert, dass es ausreichende, auf die Bedürfnisse der Familien ausgerichtete Kinderbetreuungsstrukturen braucht.

Auf Bundesebene schlägt die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»³ ein neues Gesetz für die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung und die Verbesserung der Chancengerechtigkeit für Kinder im Vorschulalter vor. Die Vorlage hat zum Ziel, dass alle Eltern, die ihre Kinder familienextern betreuen lassen, finanziell unterstützt werden.

Mit dem Ziel, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Chancengerechtigkeit für Kinder zu fördern, hat die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) zusammen mit der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) am 15. November 2022 zudem Empfehlungen zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung⁴ herausgegeben.

Schliesslich hat das Gesundheits- und Sozialdepartement (GSD) die Tripartite Kommission Arbeitsmarkt (TKA) Ende 2021 beauftragt, gemeinsam mit WAS wira Luzern einen Entwurf für einen Normalarbeitsvertrag für private Kindertagesstätten (NAV Kita) auszuarbeiten.

2.2 Methodisches Vorgehen

Der vorliegende Fachbericht wurde anhand unterschiedlicher Erhebungs- und Auswertungsmethoden erarbeitet. Die Auswertung aktueller Studien und Fachliteratur ermöglichte ein differenziertes Bild zum Stand der familienergänzenden Kinderbetreuung schweizweit und ein Vergleich des Kantons Luzern mit anderen Kantonen sowie einen Überblick über die aktuellen Entwicklungen. Als Grundlage diente insbesondere der Bericht «Überblick zur Situation

¹ Vgl. Kanton Luzern (2022). [Wirkungsbericht Existenzsicherung 2021](#). Planungsbericht des Regierungsrats an den Kantonsrat vom 29. März 2022 (B 109).

² Vgl. Kanton Luzern (2022). [Planungsbericht zur Förderung der Gleichstellung aller Geschlechter und Lebensformen \(2022–2025\)](#). Entwurf Kantonsratsbeschluss über die Kenntnisnahme (B 133).

³ Vgl. Die Bundesversammlung (2022). [Parlamentarische Initiative 21.403 Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung](#).

⁴ Vgl. Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren SODK & Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK (2022). [Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren \(SODK\) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren \(EDK\) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung](#).

der familienergänzenden Betreuung in den Kantonen» (2020)⁵. Vereinzelt wurden aktuellere Angaben zu den gesetzlichen Grundlagen direkt bei den jeweiligen Kantonen eingeholt. Einbezogen wurden ferner als Grundlagen seitens Kanton Luzern der Wirkungsbericht Existenzsicherung 2021 und der Planungsbericht zur Förderung der Gleichstellung aller Geschlechter und Lebensformen (2022–2025) (B 133).

Statistische Daten für den Kanton Luzern zur Betreuungslandschaft im Vorschulalter und zur Nutzung lieferten die beiden Erhebungen 2012 und 2017⁶, welche im Auftrag der DISG durchgeführt wurden sowie das Verzeichnis kinderbetreuung.lu.ch. Einbezogen wurden auch Daten des Bundesamtes für Statistik (BfS).

Ein systematischer Vergleich der aktuell vorliegenden Qualitätsempfehlungen des Verbands Luzerner Gemeinden (VLG), der Stadt Luzern und der Sozial- und Erziehungsdirektorenkonferenzen ermöglichte eine Einordnung der einzelnen Instrumente und die Definition von konsolidierten Qualitätsstandards.

Für die Kostenberechnungen wurde das Institut Interface Politikstudien Forschung Beratung AG beauftragt. Zur Herleitung der Vollkosten von Kita- und Tagesfamilienplätzen sowie der Kosten für die Umsetzung der Bewilligungs- und Aufsichtstätigkeit wurden die Rechnungen von sechs Kitas und zwei Tagesfamilienorganisationen (TFO) bzw. von zwei Vollzugsstellen für die Bewilligung und Aufsicht ausgewertet. Ebenso wurden im Rahmen dieses externen Mandats Varianten von Subventionsmodellen durch die öffentliche Hand berechnet. Die Berechnung der Finanzierungsmodelle basieren auf Steuerdaten des Kantons Luzern. Das methodische Vorgehen und die Ergebnisse zu den Kosten und Finanzierungsvarianten sind in einem separaten Bericht ausgeführt.⁷

Mittels Interviews mit Expertinnen und Experten entlang von Interviewleitfäden wurden die Situation im Bereich familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton Luzern konkretisiert und Informationen zur konkreten Umsetzung der Qualitätssicherung und -entwicklung erhoben. Weiter wurden Problemstellungen bzw. Herausforderungen erfasst und Lösungsvorschläge abgeholt. Die Ergebnisse der Interviews wurden in einem Workshop mit Expertinnen und Experten konsolidiert.

3 Grundlagen und Situation der familienergänzenden Kinderbetreuung

Die Familie bietet einem Kind die Basis für seine Entwicklung und die Erweiterung seiner Lebenswelten. Daneben ermöglichen auch familienergänzende Betreuungsangebote Kindern ein anregendes Lernumfeld in einer Gemeinschaft mit anderen Kindern. Sie sind Orte der Betreuung, Bildung und Erziehung. Vielen Kindern eröffnen sie die Möglichkeit, bereits in den ersten Lebensjahren regelmässig mit anderen Kindern zusammen zu sein. Für Eltern sind familienergänzende Angebote unerlässlich, um Familien- und Erwerbsarbeit auf verantwortungsvolle Weise vereinbaren zu können.⁸

⁵ Vgl. Ecoplan (2020). [Überblick zur Situation der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen](#). Bericht im Auftrag der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), Bern.

⁶ Vgl. Feller, R. & Amberg, H. (2018). [Kinderbetreuung im Kanton Luzern – Betreuungsangebote Vorschulalter](#). Erhebung 2017 zuhanden der Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) des Kantons Luzern.

Feller, R. & Bucher, N. (2013). [Kinderbetreuung im Kanton Luzern – Betreuungsangebote Vorschulalter](#). Monitoring 2012 zuhanden der Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) des Kantons Luzern.

⁷ Vgl. Feller, R., Amberg, H. & Gubser, J. (2023). Kosten und Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Luzern. Bericht zuhanden der Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) des Kantons Luzern, Interface Politikstudien Forschung Beratung AG.

⁸ Vgl. Wustmann Seiler, C & Simoni, H. (2016). [Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz](#) (3., erweiterte Auflage). Erarbeitet vom Marie Meierhofer Institut für das Kind, erstellt im Auftrag der Schweizerischen UNESCO-Kommission und des Netzwerks Kinderbetreuung Schweiz. Zürich.

3.1 Übersicht Betreuungsangebote

Für eine Übersicht über das vielfältige Betreuungsangebot für Kinder wird häufig die Typologie der Betreuungsformen des Bundesamts für Statistik (BfS)⁹ verwendet. Dabei wird die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung sehr umfassend «als die regelmässige Betreuung von Kindern» definiert. Das BfS unterteilt das Betreuungsangebot im Wesentlichen nach dem Alter der Kinder (Vorschul- und Schulalter) sowie der institutionellen und nicht-institutionellen Betreuung. Bei der institutionellen Betreuung werden die Kinder in privaten oder öffentlichen Einrichtungen betreut oder von Privatpersonen, die in Vereinen oder Netzwerken organisiert sind. Bei der nicht-institutionellen Betreuung erfolgt die Betreuung durch Privatpersonen, die keiner Organisation angehören. Die Angebote der institutionellen und nicht-institutionellen Betreuung werden in der nachfolgenden Abbildung dargestellt:

Institutionelle Betreuung	Nicht-institutionelle Betreuung
<p>Vorschulbereich Kindertagesstätten</p> <p>Schulbereich 4 Elemente der schul- und familienergänzenden Tagesstrukturen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ankunftszeit am Morgen - Mittagsverpflegung, Ruhezeit / Bewegung - Hausaufgaben und Lernbegleitung - Zvieri, Hausaufgaben, Lernbegleitung, Kurse <p>Vorschul- und Schulbereich Tagesfamilien (in Vereinen oder Netzwerken organisiert)</p>	<p>Vorschul- und Schulbereich Grosseltern Andere Verwandte Bekannte, Freunde, Nachbarn Nannies, Babysitter Tagesfamilien (selbstständig)</p>

Tabelle 1 Betreuungsformen in Anlehnung an das Bundesamt für Statistik

Im vorliegenden Bericht liegt der Fokus auf der institutionellen Betreuung im Vorschulbereich (Kindertagesstätten und Tagesfamilien). Die beiden Formen der Kinderbetreuung werden nachfolgend beschrieben sowie von weiteren Angeboten abgegrenzt.

In **Kindertagesstätten** – auch Kitas oder seltener Kinderkrippen genannt – werden Kinder ab etwa drei Monaten bis zum Kindergarteneintritt regelmässig von Fachpersonen in Gruppen betreut und gefördert. Als Grundlage für ihre Arbeit dient ein pädagogisches Konzept, welches die pädagogische Grundorientierung einer Einrichtung beschreibt (Werte, Ziele, Methoden). Ein Betreuungsangebot gilt als Kindertagesstätte, wenn es mehr als fünf Betreuungsplätze anbietet und an mindestens fünf Halbtagen pro Woche geöffnet ist. Kindertagesstätten im Kanton Luzern verfügen über eine Bewilligung der Standortgemeinde und werden von dieser regelmässig beaufsichtigt. Die Trägerschaften sind in den Rechtsformen Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH), Aktiengesellschaften (AG) und Vereinen organisiert.

Tagesfamilien (Tagesmütter, Tagesväter, Tageseltern) betreuen ein bis maximal fünf eigene und fremde Kinder aller Altersstufen (Säuglinge bis Schulkinder). Die Kinder werden stundenweise, halb- oder ganztags und in der Regel im Haushalt der Tagesfamilien betreut. Tagesfamilien sind gegenüber der Gemeinde meldepflichtig.

Tagesfamilien sind meistens (regionalen) **Tagesfamilienorganisationen (TFO)** oder Tagesfamilienvermittlungsstellen angeschlossen. Diese sind im Kanton Luzern aktuell in Vereinsform und als öffentlich-rechtliche Körperschaft (Gemeinde) organisiert. Die Organisationen entlasten die Tagesfamilien von administrativen Aufgaben und regeln für sie versicherungs-

⁹ Vgl. Bundesamt für Statistik BfS (2015). [Statistik der familienergänzenden Kinderbetreuung. Typologie der Betreuungsformen](#), S. 3-5. Die Terminologien werden auch von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) verwendet.

und arbeitsrechtliche Fragen (z.B. Sozialleistungen, Arbeitsverträge). Sie vermitteln geeignete Betreuungsplätze und leisten fachliche Beratung und Begleitung. Vereinzelt arbeiten Tagesfamilien selbstständig, ohne Anbindung an eine TFO (informelle Betreuung).

Die **Trägerschaft/Geschäftsführung**¹⁰ definiert die Rechtsform und Organisation des Betriebes. Sie nimmt die strategische Führung wahr und trägt die Gesamtverantwortung für die TFO bzw. Kindertagesstätten und ihre einzelnen Standorte.¹¹

Abgegrenzt wird die familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton Luzern von **weiteren Betreuungsformen** wie der Kinderbetreuung zuhause (Nanny, Babysitter) und Angeboten mit stundenweisen Öffnungszeiten (Hütendienst).

In Spielgruppen treffen sich Kinder ab ca. 2,5 Jahren bis zum Kindergarten Eintritt ein oder mehrmals wöchentlich während zwei bis drei Stunden. Spielgruppen sind aufgrund des geringen Betreuungsumfanges zwar nicht als familienergänzende Betreuung für erwerbstätige Eltern anzusehen, sie unterstützen aber Kinder in ihrer Entwicklung, ermöglichen den spielerischen Kontakt mit anderen Kindern und der deutschen Sprache. Dadurch nehmen sie einen hohen Stellenwert in der frühen Sprachförderung ein.

Ab Schulalter können Eltern schulergänzende Tagesstrukturen für die Betreuung ihrer Kinder in Anspruch nehmen. Es handelt sich dabei um ein Angebot der Volksschulen des Kantons Luzern, welches sich an Kinder ab dem Kindergarten bis zum Abschluss der Sekundarschule richten. Alle Schulen müssen gemäss § 36 des Volksschulbildungsgesetzes (VBG; SRL Nr. 400a) Tagesstrukturen mit Betreuungselementen anbieten. Dazu gehören folgende vier Elemente:

- Betreuungselement I Ankunftszeit am Morgen,
- Betreuungselement II Mittagsverpflegung, Ruhezeit/Bewegung,
- Betreuungselement III Hausaufgaben und Lernbegleitung,
- Betreuungselement IV Zvieri, Hausaufgaben, Lernbegleitung, Kurse.

Die vier so genannten «Elemente der schul- und familienergänzenden Betreuungsangebote» können auf unterschiedliche Weise zu ganztägigen Tagesstrukturen kombiniert werden. So können die Kinder neben dem Unterricht die Zeiten ab 7.00 Uhr, über den Mittag und nachmittags bis 18.00 Uhr betreut in der Schule verbringen. Für die Gemeinden stellt die Dienststelle Volksschulbildung (DVS) eine Orientierungs- und Umsetzungshilfe Schul- und familienergänzende Tagesstrukturen¹² zur Verfügung, die sowohl Empfehlungen als auch verbindliche Vorgaben enthält. Darin sind u.a. die vier Betreuungselemente sowie deren Umsetzung in der Praxis im Detail beschrieben. Zudem erlässt der Kanton Richtlinien für die schul- und familienergänzenden Tagesstrukturen. Diese enthalten Vorgaben zu Konzept, Personal, Elternbeiträgen, Kantonsbeiträgen, Umsetzung durch Private und Aufsicht. Die örtliche Schulleitung ist für die Ausgestaltung, für die Qualität und dessen Management sowie für die Personalführung zuständig.

3.2 Gesetzliche Regelungen und Zuständigkeiten

3.2.1 Bestimmungen auf Bundesebene

Die Eidgenössische Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO; SR Nr. 211.222.338) regelt auf Bundesebene die Rahmenbedingungen für die Betreuung von Minderjährigen ausserhalb des Elternhauses. In den Bereichen Bewilligung und Aufsicht stellt die Verordnung Minimalanforderungen. So ist bei der Entscheidung über die Erteilung / den Entzug einer Bewilligung sowie bei der Ausübung der Aufsicht vorrangig das Kindeswohl zu berücksichtigen. Anforderungen an die Qualität betreffen das Personal, die Ernährung, die Hygiene und die Sicherheit.

¹⁰ Die Bezeichnung ist abhängig von der Rechtsform.

¹¹ Vgl. Kibesuisse (2020). *Richtlinien für die Betreuung von Kindern in Kindertagesstätten*, S. 15.

¹² Vgl. Volksschulen Kanton Luzern (2009). *Schul- und familienergänzende Tagesstrukturen. Orientierungs- und Umsetzungshilfe* (2. revidierte Fassung).

Kindertagesstätten werden in der PAVO der Heimpflege zugeordnet (Art. 13-20). Für ihren Betrieb benötigen sie eine Betriebsbewilligung der Behörde, da mehrere Kinder unter zwölf Jahren regelmässig tagsüber zur Betreuung aufgenommen werden (Art. 13). Die Bewilligung wird in der Regel dem verantwortlichen Leiter bzw. der verantwortlichen Leiterin der Kita erteilt (Art. 16). Wesentliche beabsichtigte Änderungen der Organisation müssen der Behörde mitgeteilt werden (Art. 18). Im Rahmen der Aufsicht besuchen sachkundige Vertretende der Behörden die Einrichtung regelmässig, wenigstens aber alle zwei Jahre (Art. 19).

Tagesfamilien werden der Familienpflege und Tagespflege der PAVO zugeordnet (Art. 4-12). Wer Kinder unter zwölf Jahren gegen Entgelt regelmässig tagsüber in seinem Haushalt betreut, muss dies der Behörde melden (Art. 12). Eine Fachperson der Behörde besucht die Tagesfamilie regelmässig, mindestens einmal jährlich. Diese Person prüft, ob die Voraussetzungen für die Weiterführung des Pflegeverhältnisses erfüllt sind und steht der Tagesfamilie bei Bedarf beratend zur Verfügung (Art. 10).

3.2.2 Bestimmungen auf Kantonebene

Die Kantone können gemäss PAVO zum Schutz von Unmündigen Bestimmungen erlassen, die über die PAVO hinausgehen (z.B. in Form von spezifischen Kinderbetreuungsgesetzen oder in Form von kantonalen Gesetzen zu Sozialhilfe, Heimen oder Pflegekindern). Des Weiteren können die Kantone die Zuständigkeit bezüglich Betriebsbewilligung und Aufsicht gänzlich an die kommunalen Behörden oder an Dritte delegieren. Der grosse Spielraum, den die PAVO in der Auslegung zulässt, widerspiegelt sich in einer schweizweit grossen Heterogenität, was die Umsetzung der Aufsicht und Bewilligung sowie die Ausgestaltung von konkreten minimalen Qualitätsvorgaben anbelangt. Mehrheitlich sind die Kantone für Bewilligung und Aufsicht zuständig. Nur die sechs Kantone Luzern, Aargau, Obwalden, Zürich, Zug und Valais delegieren diese Aufgaben ganz oder teilweise an die Gemeinden. Von diesen überlassen lediglich die Kantone Luzern und Aargau die Reglementierung der Qualitätsvorgaben auch den Gemeinden.¹³ 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.¹⁴ Im Kanton Luzern sind die Gemeinden für die Kostenbeteiligung der familienergänzenden Kinderbetreuung zuständig. Der Kanton Luzern ist somit schweizweit der einzige Kanton, der alle Kompetenzen und Aufgaben auf Gemeindeebene ansiedelt und zur Harmonisierung der Finanzierung und Qualität keine rechtlichen Bestimmungen erlassen hat.

3.2.3 Bestimmungen im Kanton Luzern

Die Aufgaben und Zuständigkeiten im Rahmen der familienergänzenden Kinderbetreuung sind im Kanton Luzern in der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (SRL Nr. 204) und dem Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB; SRL Nr. 200) geregelt.

Gemäss Paragraph 1, Absatz 1 der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (SRL Nr. 204) 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.

¹³ Vgl. Ecoplan (2020). [Überblick zur Situation der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen](#). Bericht im Auftrag der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK). Bern, S. 17.

¹⁴ Vgl. Stern S., Ostrowski, G. et al. (2021). [Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife](#). INFRAS AG, Forschung und Beratung, Zürich und Evaluanda AG, évaluation et conseil, Genf, S. 56.

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

Im Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB; SRL Nr. 200) ist unter Paragraph 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 erheben den Bedarf und bestimmen die Art der Angebote. Dabei können sie mit Privaten und anderen Gemeinwesen zusammenarbeiten. Schliesslich regeln sie die Kostenbeteiligung der Eltern unter Berücksichtigung sozialer Aspekte.

Als Grundlage für die Aufsicht und Bewilligung von Kindertagesstätten als auch von TFO und Tageseltern in den Luzerner Gemeinden erarbeitete der VLG Qualitätsrichtlinien¹⁵. Die Qualitätsrichtlinien enthalten umfassende Vorgaben zur Struktur- und Prozessqualität. Sie haben jedoch nur Empfehlungscharakter. Die Stadt Luzern wendet eigene im Bereich der Qualität weitreichendere Richtlinien an.¹⁶ Sie unterscheiden sich von den Richtlinien des VLG dahingehend, dass die Trägerschaften stärker für die Sicherstellung der Qualität in die Pflicht genommen werden. Im Kitabereich verlangt die Stadt im Gegensatz zu den VLG-Richtlinien zudem, dass jede Trägerschaft mindestens eine ausgebildete Betreuungsperson mit einem anerkannten Abschluss auf Tertiärniveau beschäftigt (z.B. HF Kindererziehung, HF Sozialpädagogik).

3.3 Statistische Grundlagen und weitere Daten Kanton Luzern

3.3.1 Familien im Kanton Luzern

Seit 2010 ist der Anteil der Luzerner **Familienhaushalte** (Paare oder Alleinerziehende mit ihren Kindern) von 33 Prozent auf 31 Prozent zurückgegangen. 2018 zählte der Kanton Luzern insgesamt 45 400 Paare mit Kindern und 6300 Alleinerziehende. In 38 Prozent dieser Familien war das jüngste Kind zwischen 0 und 6 Jahren.¹⁷ Im gleichen Jahr betrug die **Erwerbsquote** der 25- bis 64-jährigen Personen im Kanton Luzern 87 Prozent. Im Jahr 2000 lag diese noch bei 83 Prozent. Die Erwerbsbeteiligung der Frauen ist in den letzten Jahren stetig angestiegen, die Zunahme hat sich aber abgeflacht. Besonders stark gewachsen ist der Anteil von Müttern mit Kindern im Vorschulalter, die in einem grösseren Teilzeitpensum erwerbstätig sind. Je älter die Kinder sind, desto häufiger sind Mütter erwerbstätig oder erhöhen ihr Erwerbspansum. Unter den Alleinerziehenden waren 3 von 4 erwerbstätig. Frauen beenden oder reduzieren ihre Erwerbstätigkeit häufig mit der Familiengründung. Das häufigste **Erwerbsmodell** im Kanton Luzern ist „Mann Vollzeit / Frau Teilzeit“. Eine egalitäre Arbeitsteilung zwischen Mann und Frau erfolgt häufiger bei Paaren mit hohem Bildungsniveau. In Haushalten mit tiefem Bildungsniveau arbeiten häufiger beide Partner Vollzeit. Paare mit Kindern erzielten 2017 ein mittleres **Haushaltseinkommen** von 133'000 Franken.¹⁸

3.3.2 Nutzung der familienergänzenden Kinderbetreuung

Im Auftrag der DISG wurden 2012 und 2017 flächendeckende Erhebungen¹⁹ zum familienergänzenden Betreuungsangebot durchgeführt. Wie Tabelle 2 aufzeigt, besuchten 2017 2993 Kinder im Vorschulalter eine familienergänzende Kinderbetreuung. Davon wurden 2709 in einer Kita und 284 in einer Tagesfamilie betreut. Insgesamt wurden 18 Prozent der Vorschulkinder familienergänzend betreut, 16 Prozent in einer Kita und 2 Prozent von Tagesfamilien. 2012 belief sich der Anteil familienergänzend betreuter Kinder im Kanton Luzern noch auf

¹⁵ Vgl. Verband Luzerner Gemeinden VLG (2020). [Qualitätskriterien für Kindertagesstätten im Kanton Luzern](#).

Verband Luzerner Gemeinden VLG (2014). [Empfehlungen für Qualitätsanforderungen an Tageselternvermittlungorganisation und Tageseltern](#).

¹⁶ Vgl. Stadt Luzern (2019). [Qualitätsrichtlinien für die Bewilligung und Aufsicht von Kindertagesstätten in der Stadt Luzern](#).

Stadt Luzern (2019). [Qualitätsrichtlinien für die Bewilligung und Aufsicht der Tagesfamilienorganisationen in der Stadt Luzern](#).

¹⁷ Vgl. Statistik Luzern LUSTAT (2021). [Die soziale Lage der Luzerner Bevölkerung](#). Sozialbericht des Kantons Luzern 2021, S. 87.

¹⁸ Vgl. ebd., S. 158-159.

¹⁹ Vgl. Amberg, H. & Feller, R. (2018). [Kinderbetreuung im Kanton Luzern – Betreuungsangebote Vorschulalter](#). Erhebung 2017 zuhanden der Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) des Kantons Luzern, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern, S. 13-14.

14 Prozent. Das Potenzial hat sich seither erhöht: während die Anzahl der Geburten 2012–2015 im Kanton Luzern noch bei 16 497 lag, hat sich diese in den Jahren 2018–2021 auf 17 537 erhöht (rund 6 %).

Betreuungsangebot	Anzahl Kinder im Vorschulalter 2017 in einem Angebot	Anzahl Geburten im Kanton Luzern (2012-2015)	Anteil Kinder in einem Betreuungsangebot 2017
Kita	2709	16 497	16,4 %
Tagesfamilie	284		1,7 %
Total	2993		18,1 %

Tabelle 2 Nutzungsgrad nach Angebot

Im Vergleich zum gesamtschweizerischen Durchschnitt besuchen im Kanton Luzern anteilmässig weniger Kinder die familienergänzende Kinderbetreuung: 34 Prozent der 0- bis 3-jährigen Kinder werden gemäss Bundesamt für Statistik²⁰ in Kindertagesstätten betreut und 6 Prozent in Tagesfamilien. Die unterschiedliche Nutzung lässt sich damit begründen, dass in französischsprachigen Kantonen, städtischen Kantonen wie Basel-Stadt und Genf sowie Kantonen mit einer Grossstadt wie Zürich verhältnismässig viele Eltern familienergänzende Kinderbetreuung in Anspruch nehmen, hauptsächlich durch Kindertagesstätten. In eher ländlichen Kantonen der Deutschschweiz und im Tessin ist die nicht-institutionelle Betreuung verbreiteter, insbesondere durch Grosseltern. Ein Stadt-Land-Unterschied zeigt sich auch im Kanton Luzern. So bestehen deutliche Unterschiede in Bezug auf den Nutzungsgrad nach Angebot und Wahlkreis sowie zwischen städtischen und ländlichen Gebieten. Im Wahlkreis Luzern-Stadt werden am meisten Kinder in einer Kita betreut²¹. Die Verteilung der Betreuungsangebote in den 80 Luzerner Gemeinden der sechs Wahlkreise ist in der folgenden Tabelle 3 abgebildet:

Wahlkreis (Anzahl Gemeinden)	Anzahl Kitas			Anzahl TFO (mit Sitz im Wahlkreis)		
	2012	2017	2022	2012	2017	2022
Luzern-Stadt (1)	28	33	40	1	1	1
Luzern-Land (17)	16	17	30	6	7	6
Entlebuch (9)	0	2	2	1	1	1
Hochdorf (13)	6	14	19	3	3	3
Sursee (19)	9	19	20	4	4	3
Willisau (21)	3	7	9	2	2	2
Alle Wahlkreise (80)	62	92	120	17	18	16

Tabelle 3 Verteilung nach Angebotstyp und Wahlkreis

3.3.3 Anzahl Kindertagesstätten

Die aktuell 120 Kitas im Kanton Luzern verteilen sich auf insgesamt 45 von 80 Gemeinden. Sie sind oftmals in Gemeinden mit Zentrumsfunktion angesiedelt (Luzern, Emmen, Sursee, Willisau). Seit 2012 hat die Abdeckung mit Kitas in den Gemeinden kontinuierlich zugenommen (Anzahl Gemeinden mit Kitas: 2012: 23, 2017: 35). Eine Zunahme zeigt sich auch in der Stadt Luzern: während 2012 28 Kitas bestanden, waren es 2017 33 und 2022 bereits 40 Kitas. Insgesamt 30 Kitas verteilen sich auf die Gemeinden im Wahlkreis Luzern-Land damit erfolgte seit den letzten Erhebungen fast eine Verdoppelung. Im Wahlkreis Entlebuch gab es 2012 noch keine Kita, seit 2017 sind zwei zu verzeichnen. Im Wahlkreis Sursee wurde eine Kita neu gegründet womit insgesamt 20 Einrichtungen bestehen. In den Wahlkreisen Hochdorf (19 Kitas) und Willisau (9 Kitas) gibt es 2022 fünf bzw. zwei Kitas mehr als vor fünf Jahren.²² In 45 der 80 Gemeinden befindet sich mindestens eine Kita. Eine Übersicht über die jeweilige Anzahl an Kitas in den Gemeinden bietet Abbildung 1.

²⁰ Vgl. Bundesamt für Statistik BFS (2022). [Familienergänzende Kinderbetreuung](#).

²¹ Vgl. Amberg, H. & Feller, R. (2018). [Kinderbetreuung im Kanton Luzern – Betreuungsangebote Vorschulalter](#). Erhebung 2017 zuhanden der Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) des Kantons Luzern, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern, S. 19.

²² Vgl. ebd., S. 11.

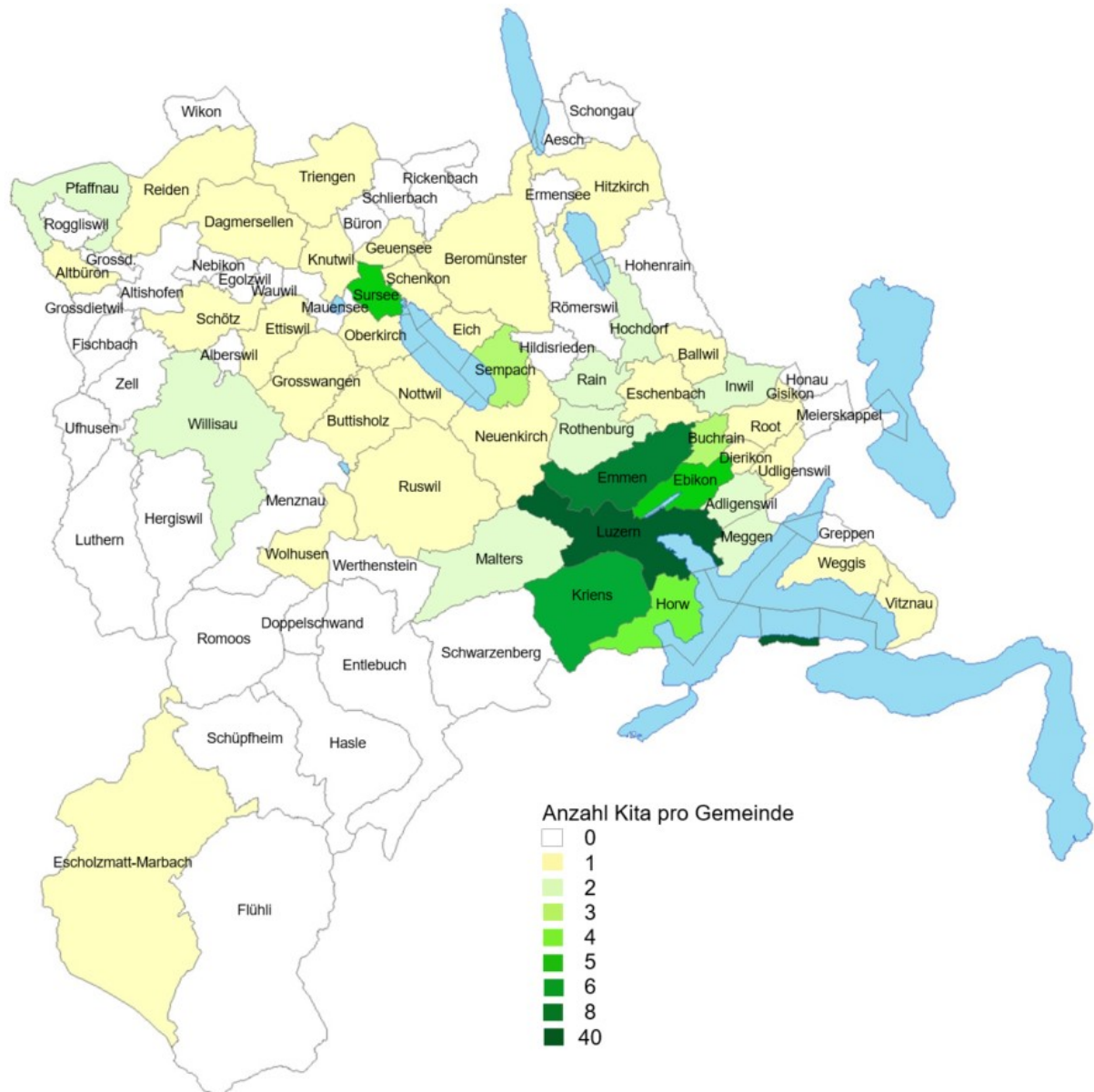


Abbildung 1 Anzahl Kita pro Gemeinde, Stand 2022

Die Trägerschaften der Kitas sind in folgender Rechtsform organisiert: 50 Prozent sind Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH), 25 Prozent sind Aktiengesellschaften (AG) und weitere 25 Prozent Vereine.

3.3.4 Anzahl Tagesfamilienorganisationen

2017 begleiteten 18 TFO im Kanton Luzern insgesamt 384 Tagesfamilien mit aktiven Betreuungsverhältnissen. 2022 bestehen aufgrund zweier Zusammenschlüsse noch 16 TFO.²³ Diese sind in 61 der 80 Gemeinden tätig. Die Mehrheit der TFO ist in Vereinsform organisiert und ist entweder für eine oder für mehrere Gemeinden zuständig. Vereinzelt führen auch Verwaltungsstellen die TFO für die eigene Gemeinde, wobei teilweise eine Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden in Form von Leistungsvereinbarungen erfolgt. Die TFO sind teilweise auch für Gemeinden zuständig, die in einem benachbarten Wahlkreis liegen. Für die Zuteilung wird daher der Sitz als Kriterium genommen. So ist die Verteilung der TFO über die sechs Wahlkreise wie folgt: Eine TFO ist für die Stadt Luzern zuständig. Im Wahlkreis Luzern-Land gibt es insgesamt 6 Vermittlungsstellen. Sie sind für 13 der 17 Gemeinden zuständig. 15 der 19 Gemeinden im Wahlkreis Sursee werden durch drei Vermittlungsstellen abgedeckt. Die Vermittlung in den 13 Gemeinden des Wahlkreises Hochdorf übernehmen auch

²³ Die Anzahl Betreuungsverhältnisse wurde 2022 nicht erhoben.

drei Organisationen. Im Wahlkreis Willisau gibt es zwei Vermittlungsstellen, die in 14 der 21 Gemeinden Tagesfamilien betreuen. Im Wahlkreis Entlebuch vermittelt eine TFO die Tagesfamilien für 6 der 9 Gemeinden²⁴.



Abbildung 2 TFO mit zuständigen Gemeinden nach Trägerschaft aufgeteilt, Stand 2022

3.3.5 Abdeckung mit familienergänzenden Kinderbetreuungsangeboten

Aktuell gibt es in 13 Gemeinden weder eine Kita noch eine zuständige TFO. Familien in den Gemeinden ohne entsprechende Angebote können auf Kitas oder Tagesfamilien in der Nachbargemeinde, in der Region oder am Arbeitsort zurückgreifen. In den Schlussfolgerungen der Erhebungen 2017 wurde die Abdeckung an Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung sowohl in städtischen als auch in ländlichen Regionen im Kanton Luzern als gut bezeichnet.²⁵ Seither ist die Anzahl an Kindertagesstätten weiterhin gewachsen.

²⁴ Vgl. Amberg, H. & Feller, R. (2018): *Kinderbetreuung im Kanton Luzern – Betreuungsangebote Vorschulalter*. Erhebung 2017 zuhanden der Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) des Kantons Luzern, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern, S. 11.

²⁵ Vgl. ebd., S. 47.

3.4 Fazit Grundlagen und Situation

Die gesetzliche Grundlage auf nationaler Ebene, die PAVO, regelt im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung, welche Angebote unter die Bewilligung und Aufsicht fallen und setzt gewisse Minimalanforderungen bezüglich der Umsetzung der Bewilligung und Aufsicht. Sie definiert die Kantone als zuständig für diese Aufgabe, welche sie an kommunale Behörden oder Dritte delegieren können. Vor diesem Hintergrund und dem grossen Spielraum bei der Umsetzung haben alle Kantone ausser der Kanton Luzern kantonale gesetzliche Grundlagen für die familienergänzende Kinderbetreuung geschaffen, die mehr oder weniger umfassend den Bereich reglementieren. Aktuell sind beziehungsweise waren verschiedene Kantone aufgrund politischer Vorstösse an Revisionen ihrer Gesetzgebung. Neben dem Kanton Luzern delegieren nur die Kantone Aargau, Obwalden, Zürich, Zug und Wallis die Bewilligung und Aufsicht ganz oder teilweise an die Gemeinden. Dabei ist der Kanton Luzern schweizweit der einzige Kanton, der alle Kompetenzen und Aufgaben auf Gemeindeebene ansiedelt und gleichzeitig zur Harmonisierung der Qualität und Finanzierung keine rechtlichen Bestimmungen erlassen hat. Der VLG stellt Qualitätsrichtlinien zur Verfügung, welche Empfehlungen zur Struktur- und Prozessqualität beinhalten.

Zahlen zur Nutzung der familienergänzenden Betreuung im Kanton Luzern zeigen, dass 2017 2993 Kinder im Vorschulalter eine familienergänzende Kinderbetreuung (an durchschnittlich 2 Tagen/Woche) besuchten. Davon wurden 2709 in einer Kita und 284 in einer Tagesfamilie betreut. Rund 18 Prozent der Kinder im Vorschulalter wurden somit familienergänzend betreut. Es ist davon auszugehen, dass sich diese Zahl seit 2017 erhöht hat. Die aktuell 120 Kitas im Kanton Luzern verteilen sich auf insgesamt 45 von 80 Gemeinden. 2022 bestehen 16 TFO. Diese sind in 61 der 80 Gemeinden tätig. In den Schlussfolgerungen der Erhebungen 2017 wurde die Abdeckung an Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung sowohl in städtischen als auch in ländlichen Regionen im Kanton Luzern als gut bezeichnet. Seither ist die Anzahl an Kindertagesstätten weiterhin gestiegen.

4 Aktuelle Vorstösse, Initiativen und Planungsgrundlagen

In den letzten Jahren ist der Bedarf nach Kinderbetreuungsplätzen stetig gestiegen. Sowohl das zur Verfügung stehende Angebot als auch die Finanzierung beziehungsweise die finanzielle Belastung der Eltern unterscheiden sich schweizweit stark. Vor diesem Hintergrund haben politische Forderungen nach einem Ausbau des Angebots, einer stärkeren finanziellen Entlastung der Eltern, einer Vereinheitlichung der Qualitätsanforderungen und einer Koordination der familienergänzenden Kinderbetreuung in den letzten Jahren zugenommen.²⁶ Aktuelle politische Vorstösse, Initiativen und Planungsgrundlagen auf den Ebenen Bund und Kanton werden nachfolgend dargestellt.

4.1 Nationale Ebene

Parlamentarische Initiative 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»

Auf der Grundlage des Gesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (KBFHG; SR Nr. 861) fördert der Bund mit drei Arten von Finanzhilfen die familienergänzende Kinderbetreuung:

- Finanzhilfen für die Schaffung von Betreuungsplätzen:
Ziel ist die Schaffung zusätzlicher Plätze für die familienergänzende Kinderbetreuung, damit die Eltern Erwerbsarbeit bzw. Ausbildung und Familie besser vereinbaren können.

²⁶ Vgl. Höchner, C. & Waldmann, B. (2021). [Regelungsmöglichkeiten und Bundeskompetenzen bei der familienergänzenden Kinderbetreuung](#). Aus Newsletter Institut für Föderalismus IFF 2/2021. Universität Freiburg, S. 3.

- Finanzhilfen für Subventionserhöhungen von Kantonen und Gemeinden:
Der Bund unterstützt Kantone und Gemeinden, die ihre Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung ausbauen, um die Betreuungskosten der Eltern zu senken.
- Finanzhilfen zur Optimierung des Betreuungsangebots:
Mit den Finanzhilfen werden Projekte gefördert, die dazu beitragen, die familienergänzenden Betreuungsangebote besser auf die Bedürfnisse der Eltern abzustimmen.²⁷

Die Finanzhilfen sind bis Ende 2024 befristet. Deshalb reichte die WBK-N die parlamentarische Initiative (21.403) ein, die eine Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe, dauerhafte Lösung vorsieht. Ziel der Vorlage ist die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit bzw. Ausbildung sowie die Verbesserung der Chancengerechtigkeit für Kinder im Vorschulalter. Dieses Ziel soll erreicht werden, indem einerseits Eltern, die ihre Kinder institutionell betreuen lassen, finanziell entlastet werden und andererseits indem 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 des Kantons oder der Gemeinde 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.²⁸

In der Vernehmlassung unterstützte eine grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden den Vorentwurf, insbesondere die meisten Kantone, die SODK, die Mehrheit der politischen Parteien, die Wirtschaftsverbände sowie weitere interessierte Organisationen. Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung wurden Anpassungen bei der Höhe der Betreuungskosten für die Eltern vorgenommen. So erhalten diese grundsätzlich 20 Prozent der durchschnittlichen Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes (Sockelbeitrag). Nach vier Jahren wird die Höhe des Bundesbeitrages in Abhängigkeit des finanziellen Engagements der Kantone für die familienergänzende Kinderbetreuung neu festgelegt und allenfalls bis auf 10 Prozent gekürzt. Eine weitere Anpassung aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse sind höhere Mittel für die Qualitätsentwicklung. Diese werden verwendet, um die Angebotslücken in der familienergänzenden Kinderbetreuung zu schliessen, das Betreuungsangebot besser auf die Bedürfnisse der Eltern abzustimmen und um die Qualität der Angebote zu verbessern. Für eine Programmperiode von 4 Jahren sollen statt 160 Millionen Franken 240 Millionen Franken aufgewendet werden.²⁹

Der Medienmitteilung des Bundesrates vom 15. Februar 2023³⁰ ist zu entnehmen, dass dieser zwar die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familie fördern will, jedoch einen Bundesbeitrag, mit dem die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung gesenkt werden sollen, grundsätzlich ablehnt. Auch lehnt er Finanzhilfen des Bundes an die Kantone für die Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der frühen Förderung von Kindern klar ab. Er argumentiert, dass zum einen die familienergänzende Kinderbetreuung in der Kompetenz der Kantone und auch in der Verantwortlichkeit der Arbeitgeber sei, zum anderen erlaube die angespannte finanzielle Situation des Bundes kein weiteres Engagement. Wenn das Parlament auf die Vorlage eintrete, müssten für den Bundesrat gewisse Bedingungen erfüllt sein, insbesondere eine stärkere finanzielle Beteiligung der Kantone.

Trotz Kritik des Bundesrats spricht sich der Nationalrat an seiner Sitzung vom 1. März 2023 für eine dauerhafte Unterstützung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung durch Bundesgelder aus. Mit 107 zu 79 Stimmen und bei 5 Enthaltungen hiess die grosse

²⁷ Vgl. Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2022). [Familienergänzende Kinderbetreuung](#).

²⁸ Vgl. Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats (2023). [Parlamentarische Initiative Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung](#). Erläuternder Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (21.403) vom 28. April 2022.

²⁹ Vgl. Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament (2022). [Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung](#).

³⁰ Vgl. Bundesrat (2023). [Bundesrat lehnt Bundesbeitrag für tiefere Kinderbetreuungskosten der Eltern grundsätzlich ab](#). Medienmitteilung vom 15. Februar 2023.

Kammer die Vorlage gut. Das Geschäft geht weiter an den Ständerat. Stimmt dieser der Vorlage zu, wird das neue Bundesgesetz zu Stande kommen.³¹

4.2 Kanton Luzern

Überwiesene Vorstösse im Kantonsrat

Vor dem Hintergrund, dass der Kanton Luzern schweizweit der einzige Kanton ist, der alle Kompetenzen und Aufgaben im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung auf Gemeindeebene ansiedelt und zur Harmonisierung der Finanzierung und Qualität keine rechtlichen Bestimmungen erlassen hat, wurden 2019/2020 drei Vorstösse eingereicht und vom Parlament überwiesen (P301, P334, M438) (vgl. Kap. 2.1). Die drei Vorstösse haben die Stärkung, Weiterentwicklung, Zugänglichkeit und Vereinheitlichung der familienergänzenden Kinderbetreuung zum Ziel. Zur Umsetzung der Ziele hat die Regierung die DISG beauftragt, in einem ersten Schritt den vorliegenden Fachbericht zu erstellen.

Volksinitiative der SP Luzern «Bezahlbare Kitas für alle»

Am 6. Juli 2022 hat die SP des Kantons Luzern die Volksinitiative «Bezahlbare Kitas für alle» mit 4'552 Unterschriften offiziell eingereicht. Diese ist formell zustande gekommen. Die Initiative fordert:

- Eine flächendeckende Versorgung mit qualitativ guter familienergänzender Kinderbetreuung im frühkindlichen Bereich;
- Einkommensabhängige Tarife für die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter, maximal 30 Prozent der Vollkosten pro Kind;
- Faire Arbeitsbedingungen für die in der familienergänzenden Kinderbetreuung tätigen Personen. Dazu soll von den Sozialpartnern ein Gesamtarbeitsvertrag ausgehandelt werden;
- Eine angemessene Beteiligung an der Finanzierung der Kita-Plätze durch die Gemeinden und Unternehmen im Kanton Luzern.³²

Die Forderungen der Initiative nehmen zwei Schlüsselthemen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung auf, die Finanzierung bzw. die Tarife für die Eltern und die Arbeitsbedingungen des Personals. Zum zentralen Thema der Sicherstellung und Weiterentwicklung der Qualität in der Betreuung wird hingegen keine explizite Forderung gestellt. Der Regierungsrat lehnt die Initiative ab und beabsichtigt, dem Gesetzgeber einen Gegenentwurf vorzulegen. Deshalb hat er dem Kantonsrat die Botschaft zum Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Verlängerung der Frist zur Unterbreitung der Botschaft und eines Gegenentwurfs zur Volksinitiative «Bezahlbare Kitas für alle» bis Ende Juli 2024 vorgelegt.

Normalarbeitsvertrag Kindertagesstätten

Das GSD hat die TKA Ende 2021 beauftragt, gemeinsam mit dem WAS wira Luzern einen Entwurf für einen Normalarbeitsvertrag für private Kindertagesstätten (NAV Kita) auszuarbeiten. Dieser Entwurf liegt nun vor und wurde vom Regierungsrat zur Vernehmlassung freigegeben.

Der NAV Kita soll sich auf die Regelung der Vorpraktika beschränken. Als Vorpraktikum gilt gemäss dem Entwurf des NAV Kita ein befristetes Anstellungsverhältnis mit Ausbildungscharakter, aber ohne direkten Bezug zu einer Ausbildung in einer Kita, in dessen Rahmen betreuerische Arbeitsleistungen erbracht werden. Die Hauptanliegen des NAV Kita sind zum einen die verbindliche Definition einer Maximaldauer des Vorpraktikums und zum anderen die Festlegung eines Mindestlohnes während dem Vorpraktikum. Weiter ist auch die Gewährleistung des Ausbildungscharakters eines Vorpraktikums ein Kernaspekt des NAV Kita.

³¹ Vgl. Die Bundesversammlung (2022). [Parlamentarische Initiative 21.403 Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung](#).

³² Vgl. SP Luzern (2022). *SP reicht Volksinitiative «Bezahlbare Kitas für alle» ein*. Medienmitteilung vom 6. Juli 2022.

Planungsgrundlagen der Regierung

Am 24. März 2022 hat der Regierungsrat den aktuellen Wirkungsbericht Existenzsicherung 2021 (B 109)³³ vorgestellt. Der Bericht enthält Empfehlungen für die Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung. Zum Abbau von unerwünschten Schwelleneffekten wird unter anderem vorgeschlagen, dass ein System mit einkommensabhängigen Betreuungsgutscheinen für die externe Kinderbetreuung in allen Luzerner Gemeinden zum Standard werden soll. Empfohlen wird weiter, dass der Tarif der Kindertagesstätten unabhängig vom Einkommen sein soll und die Entlastung der Haushalte mit tiefen Einkommen ausschliesslich über die Betreuungsgutscheine erfolgt. Die Rolle des Kantons bei der Sicherstellung des Angebots und der Qualität der externen Kinderbetreuung soll gestärkt werden, indem er eine Datenbasis für ein kantonales Monitoring schafft respektive unterstützt und Mindestvorgaben für die Aufsicht erlassen kann.

Der Planungsbericht zur Förderung der Gleichstellung aller Geschlechter und Lebensformen 2022–2025 (B 133)³⁴ identifiziert im Handlungsfeld 1 «Förderung der wirtschaftlichen Autonomie» Bedarf an Massnahmen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung. Als Ziel wird formuliert: Ausreichende, auf die Bedürfnisse der Familien ausgerichtete Kinderbetreuungsstrukturen tragen dazu bei, Familie und Beruf besser zu vereinbaren und begünstigen eine geschlechtsunabhängige und ausgeglichene Verteilung von bezahlter Arbeit und unbezahlter Familien- und Hausarbeit.

4.3 Aktuelle Entwicklungen in anderen Kantonen

Aktuell sind verschiedene Kantone aufgrund politischer Vorstösse an einer Revision ihrer Gesetzgebung. In der Zentralschweiz erarbeitete der Kanton Schwyz in der Folge der SP-Kinderbetreuungsinitiative «Ja zur bezahlbaren Kinderbetreuung für alle» ein eigenes neues Kinderbetreuungsgesetz, welches vom Kantonsrat verabschiedet wurde. Dieses tritt voraussichtlich per 1. Januar 2024 in Kraft. Im Kanton Zug wird das Kantonsparlament das teilrevidierte Kinderbetreuungsgesetz und die entsprechende Verordnung voraussichtlich im Sommer 2023 behandeln. Die Kantone Obwalden, Nidwalden und Uri prüfen aktuell die Einführung von neuen rechtlichen Grundlagen. Auch die Kantone Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Glarus, Graubünden und Zürich erarbeiteten eine neue Gesetzgebung.

4.4 Fazit Vorstösse, Initiativen und Planungsgrundlagen

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. Sowohl national als auch auf Kantonsebene sind in der Folge zahlreiche politische Vorstösse als auch Initiativen entstanden. Zur Gestaltung dieses Politikbereiches mit dem Ziel der Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf wurden in mehreren Kantonen in den letzten Jahren Gesetzgebungsprozesse oder Revisionen der bestehenden Gesetzgebung initiiert. Weiter wurde das Thema auch in Planungsgrundlagen der Kantone aufgenommen.

Die Finanzierung der Kinderbetreuung beziehungsweise die Entlastung der Familien ist dabei das Schlüsselthema. Ein zweites zentrales Thema der politischen Forderungen betrifft die Sicherstellung der Qualität der Betreuung und damit eines fördernden Umfeldes für die Entwicklung des Kindes. Der langfristige Erhalt beziehungsweise der bedarfsgerechte Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung stellt ein drittes Thema dar. Schliesslich werden verschiedentlich auch die Arbeitsbedingungen des Personals thematisiert.

Auf Bundesebene liegt die parlamentarische Initiative zur «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» (21.403) vor, welche ein neues Gesetz für die Verbesse-

³³ Vgl. Kanton Luzern (2022). [Wirkungsbericht Existenzsicherung 2021](#). Planungsbericht des Regierungsrats an den Kantonsrat vom 29. März 2022 (B 109).

³⁴ Vgl. Kanton Luzern (2022). [Planungsbericht zur Förderung der Gleichstellung aller Geschlechter und Lebensformen \(2022–2025\)](#). Entwurf Kantonsratsbeschluss über die Kenntnisnahme (B 133).

zung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung und die Verbesserung der Chancengerechtigkeit für Kinder im Vorschulalter vorschlägt. Die Vorlage verfolgt das Ziel, alle Eltern, die ihre Kinder familienextern betreuen lassen, finanziell zu unterstützen.

Im Kanton Luzern sind mehrere parlamentarische Vorstösse im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung überwiesen. Die Forderungen betreffen die Arbeitsbedingungen und die Betreuungsqualität in Kindertagesstätten, die Erhaltung von Kindertageseinrichtungen, ganz allgemein, die Weiterentwicklung der externen Kinderbetreuung und schliesslich 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.

Im Kanton Luzern hat zudem die Regierung in zwei Planungsgrundlagen das Thema aufgenommen und Massnahmen definiert. Empfohlen wird dabei unter anderem die Einführung eines Systems mit einkommensabhängigen Betreuungsgutscheinen für die externe Kinderbetreuung in allen Luzerner Gemeinden. Ebenso werden ausreichende, auf die Bedürfnisse der Familien ausgerichtete Kinderbetreuungsstrukturen angestrebt, welche die Vereinbarkeit von Familie und Beruf begünstigen.

Schliesslich plant der Kanton Luzern einen Normalarbeitsvertrag für Praktikantinnen und Praktikanten zu erlassen, welcher deren Anstellungsbedingungen in Kitas verbessern soll.

5 Bedeutung und Nutzen der Kinderbetreuung

Die frühe Kindheit und damit auch der Besuch eines Angebots der familienergänzenden Kinderbetreuung hat einen hohen Stellenwert für die Biografie eines Menschen. Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung bieten den Kindern bei entsprechend guter Qualität ein anregendes Lernumfeld. Sie unterstützen Kinder mit unterschiedlichen individuellen und sozialen Voraussetzungen in ihrer Entwicklung.³⁵ Neben den Kindern profitieren die Eltern im Rahmen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf vom Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung. Nachweislich positiv wirkt sich der Besuch eines Angebots auf die Steuereinnahmen der öffentlichen Hand und auf das Wirtschaftswachstum im Allgemeinen aus.³⁶

5.1 Bedeutung und Nutzen für Kinder

Kitas sind für Kinder Lernorte, wo sie während dem Spiel, bei Aktivitäten und im Austausch mit anderen Kindern und Bezugspersonen wichtige Fähigkeiten erlernen. Der Besuch eines qualitativ guten Angebots der familienergänzenden Kinderbetreuung wirkt sich positiv auf die kognitiven, sprachlichen und sozialen Fähigkeiten von Kindern aus. In der Regel gelingt ihnen der Einstieg in die Schule gut und sie haben gute Chancen auf einen erfolgreichen Bildungsweg.³⁷ Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Besuchs eines qualitativ guten Angebots im Frühbereich zeigt sich besonders etwas verzögert, wenn die Kinder ins Berufsleben eintreten. Durch die besseren Bildungsaussichten verbessert sich ihre Einkommensperspektive («Bildungsrendite»). Diese wiederum senkt das Risiko, von der Sozialhilfe abhängig zu werden. Schlussendlich fördert eine höhere Ausbildung die psychische und physische Gesundheit und trägt zur Reduktion von gesellschaftlich unerwünschtem Verhalten (Devianz) bei.³⁸ Insgesamt wird das Sozial-, Gesundheits- und Bildungswesen entlastet und Armut reduziert.³⁹

³⁵ Vgl. Wustmann Seiler, C. & Simoni, H. (2016). *Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz* (3., erweiterte Auflage). Erarbeitet vom Marie Meierhofer Institut für das Kind, erstellt im Auftrag der Schweizerischen UNESCO-Kommission und des Netzwerks Kinderbetreuung Schweiz, Zürich.

³⁶ Vgl. Hafen, M. (2015). *Zur Bedeutung professioneller Arbeit im Kleinkindbereich – ein Grundlagenpapier mit Blick auf theoretische Überlegungen, empirische Evidenz und erfolgreiche Praxis*. Luzern: Hochschule Luzern, Soziale Arbeit, S. 15.

³⁷ Vgl. Gnaegi, P. (2022). Familienpolitik in der Schweiz. Zürich, Basel, Genf: Schulthess Juristische Medien AG, S. 248.

³⁸ Vgl. Bundesrat (2018). *Ergebnisse des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut 2014–2018. Bericht des Bundesrates zum Nationalen Programm sowie in Erfüllung der Motion 14.3890 der Sozialdemokratischen Fraktion vom 25. September 2014*, S. 8.

³⁹ Vgl. Balthasar, A. & Ritz, M. (2020). *Whitepaper zur Investition in die frühe Kindheit: Fokus volkswirtschaftlicher Nutzen*. Zürich: Jacobs Foundation, S. 14.

³⁹ Vgl. Bundesrat (2018). *Ergebnisse des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut 2014–2018. Bericht des Bundesrates zum Nationalen Programm sowie in Erfüllung der Motion 14.3890 der Sozialdemokratischen Fraktion vom 25. September 2014*, S. 8.

5.1.1 Kinder aus sozial benachteiligten Familien

Kinder aus sozial benachteiligten und bildungsfernen Familien profitieren besonders stark vom Besuch eines qualitativ guten Betreuungsangebots. Die Kinder begegnen in ihrem Umfeld oft vielfältigen Herausforderungen, die ihre kognitiven, sozialen, emotionalen und gesundheitlichen Entwicklungschancen hemmen können. Beengte Wohnverhältnisse und prekäre Arbeitsverhältnisse tragen zu einem wenig anregungsreichen Umfeld der Kinder bei.⁴⁰ Der Besuch eines qualitativ guten Angebots der familienergänzenden Kinderbetreuung beeinflusst die Entwicklung von Kindern und ihren Schulerfolg positiv. Obwohl der Effekt der externen Betreuung vor allem bei Kindern aus sozial benachteiligten Familien gross ist, nutzen gerade diese Familien vor allem aufgrund der hohen Betreuungskosten die Betreuungsangebote am wenigsten. Ein Risiko geht von einer qualitativ ungenügenden Kinderbetreuung aus, da sich diese negativ auf die kindliche Entwicklung auswirken kann.

5.1.2 Kinder mit Migrationshintergrund

Betreuungsangebote im Frühbereich leisten bereits vor dem Schuleintritt einen wichtigen Beitrag für die Sprachentwicklung aller Kinder und bei mehrsprachig aufwachsenden Kindern im Besonderen für das Erlernen von Deutsch und die soziale Integration. Diese wiederum sind für den späteren Bildungserfolg zentral. Mit früher Sprachförderung sind Kinder in ihrem weiteren Bildungsverlauf weniger auf spezielle Unterstützungs- und Fördermassnahmen angewiesen. Die Wirkung der familienergänzenden Kinderbetreuung hängt mit der Häufigkeit des Besuchs zusammen. Für eine positive Wirkung ist der Besuch eines Angebots an zwei bis drei Tagen pro Wochen erforderlich.⁴¹

5.2 Bedeutung und Nutzen für Eltern

Der Zugang zu familienergänzender Kinderbetreuung ist ein Schlüsselfaktor bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Vereinbarkeit wiederum spielt eine zentrale Rolle für eine ausgeglichene Aufteilung von bezahlter und unbezahlter Familien- und Hausarbeit und damit für eine chancengerechtere Ausgestaltung von Lebensentwürfen. Eltern können die Wahl des Familienmodells losgelöst von strukturellen Rahmenbedingungen treffen.⁴²

In der Schweiz ist die Erwerbstätigkeit von Frauen durch eine hohe Erwerbsquote und einen hohen Anteil an Teilzeitbeschäftigten geprägt⁴³. Frauen übernehmen gleichzeitig bedeutend häufiger unbezahlte Care- und Hausarbeit als Männer. Ein geringeres Erwerbsspensum wirkt sich in der Regel negativ auf die berufliche Karriere und den Lohn aus, was wiederum Auswirkungen auf die wirtschaftliche Autonomie, zum Beispiel durch geringere Renten, hat.⁴⁴ Alleinerziehende Frauen und deren Kinder haben ein besonders erhöhtes Armutsrisiko. Fehlt eine bezahlbare und verfügbare Kinderbetreuung, müssen Alleinerziehende die Betreuung der Kinder häufig selbst übernehmen, arbeiten in Teilzeit und können oftmals kein existenzsicherndes Einkommen erzielen.⁴⁵ Ein gut ausgebautes Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung trägt zu einer stärkeren Teilnahme am Arbeitsmarkt insbesondere von Müttern bei. Durch die Weiterarbeit nach einer Geburt, die damit zusätzliche Berufserfahrung sowie Investitionen in die Aus- und Weiterbildung erhöhen längerfristig die Karrierechancen und den Gehalt.⁴⁶

Verschiedene Befunde weisen darauf hin, dass sich ein gut ausgebautes Kinderbetreuungsangebot nicht nur positiv auf die Erwerbstätigkeit sowie den Beschäftigungsgrad von Mütter und ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt auswirkt, sondern auch auf die Erwerbsspensen von

⁴⁰ Vgl. Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2016). *Literaturstudie und Good-Practice-Kriterien zur Ausgestaltung von Angeboten der frühen Förderung für Kinder aus sozial benachteiligten Familien*. Publikation im Rahmen des Nationalen Programms gegen Armut NAP. Forschungsbericht Nr. 6/16. Autorinnen: Walter-Laager, C. & Meier Magistretti, C. Bern.

⁴¹ Vgl. Balthasar, A. & Kaplan, C. (2019). *Whitepaper zum Engagement in der frühen Kindheit: Fokus Kind*. Jacobs Foundation, Zürich, S. 7.

⁴² Vgl. Kanton Luzern (2022). *Planungsbericht zur Förderung der Gleichstellung aller Geschlechter und Lebensformen (2022–2025)*. Entwurf Kantonsratsbeschluss über die Kenntnisnahme (B 133), S. 9.

⁴³ Vgl. Bundesamt für Statistik BFS (2022). *Teilzeitarbeit*.

⁴⁴ Vgl. Kanton Luzern (2022). *Planungsbericht zur Förderung der Gleichstellung aller Geschlechter und Lebensformen (2022–2025)*. Entwurf Kantonsratsbeschluss über die Kenntnisnahme (B 133), S. 10.

⁴⁵ Vgl. Hochschule Luzern (2020). *Gleichstellungsbericht LU. Wissenschaftlicher Grundlagenbericht über die Gleichstellung im Kanton Luzern*. Schlussbericht FH Zentralschweiz. Soziale Arbeit, erstellt im Auftrag des Kantons Luzern, Gesundheits- und Sozialdepartement, S. 36.

⁴⁶ Dieser Effekt lässt sich weniger auf die Väter übertragen, da in der Schweiz in der Regel die Mütter ihr Erwerbsspensum zugunsten der Betreuungsarbeit reduzieren.

Vätern. So zeigte z.B. die Studie «Gleichstellung der Geschlechter» im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms, dass bezahlbare Betreuungsangebote den Eltern und insbesondere den Müttern ermöglichen, sich und ihre Familie ökonomisch abzusichern. Die Gleichstellung der Geschlechter kann so gefördert und eine egalitäre Rollenteilung begünstigt werden.⁴⁷

5.3 Bedeutung und Nutzen für Wirtschaft

Ein qualitativ gutes Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung führt zu einer besseren Verfügbarkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und wirkt dem Fachkräftemangel entgegen.⁴⁸ Es trägt dazu bei, dass auch Frauen nach der Geburt mit hohem Beschäftigungsgrad weiterarbeiten können. Dadurch entstehen den Unternehmen weniger Kosten für die Einstellung und Einarbeitung von Vertretungen und das Fachwissen bleibt erhalten.⁴⁹ Unternehmen können einen wichtigen Beitrag zur Förderung der Vereinbarkeit leisten.⁵⁰ Familienfreundliche Arbeitsbedingungen wie die Beteiligung an den Kosten der Kinderbetreuung, flexible Arbeitszeiten oder ein verlängerter Mutter- und Vaterschaftsurlaub machen die Unternehmen attraktiv für Arbeitskräfte.⁵¹ Ein gutes und flexibles Kinderbetreuungsangebot kann auch dazu beitragen, der Abwanderung von gut qualifizierten Fachpersonen, vor allem aus ländlichen Gegenden oder Regionen mit ungenügenden Betreuungsstrukturen, entgegenzuwirken.⁵²

5.4 Bedeutung und Nutzen für öffentliche Hand

Unterschiedliche Studien belegen, dass die Ausgaben für Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung mit einem wirtschaftlichen Nutzen einhergehen.⁵³ Das Whitepaper zur Investition in die frühe Kindheit (2020)⁵⁴ ermittelt erstmals für die Schweiz den volkswirtschaftlichen Nutzen. Demnach steigert der Ausbau der Betreuungsangebote im Frühbereich (Investitionen in der Höhe von 794 Millionen Franken) das Bruttoinlandprodukt jährlich um rund 0.5 Prozent bzw. 3,4 Milliarden Franken. Die in der Studie untersuchten Investitionen durch die öffentliche Hand lohnen sich bereits nach 10 Jahren.

Der Ausbau von Angeboten im Frühbereich ist am Anfang zwar mit zusätzlichen Staatsausgaben verbunden, erste positive Effekte der Investition sind jedoch bereits nach einem Jahr zu verzeichnen. Ausschlaggebend dafür ist die Entlastung der Haushalte durch höhere Subventionen von Betreuungsplätzen. Die steigende Erwerbsarbeit und grössere Berufserfahrung – insbesondere durch Mütter – führen gemeinsam mit den gestärkten kognitiven und psychosozialen Kompetenzen bei den Kindern zu positiven gesamtwirtschaftlichen Effekten. Als besonders wirksam erweisen sich die Investitionen in die Qualität der Betreuung.⁵⁵

5.5 Fazit Bedeutung und Nutzen

Die familienergänzende Betreuung ermöglicht Kindern, regelmässig in einem anregenden Lernumfeld mit anderen Kindern zusammen zu sein. Die Betreuungsangebote fördern die betreuten Kinder ergänzend zur Familie umfassend und tragen bei mehrsprachig aufwachsenden Kindern zum Erlernen von Deutsch bei. Kinder aus sozial benachteiligten und bil-

⁴⁷ Vgl. Stern, S & Schwab, S (2020). [Kitas als ein Schlüsselfaktor für die Gleichstellung: Literaturreview zu den Wirkungen von Kitabetreuung auf die Entwicklung und das Wohlbefinden von Kindern](#). Schlussbericht von INFRAS Forschung und Beratung im Auftrag der Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich, Fachstellen und Abteilung Gleichstellung der Kantone AR, BL, BS, GR und ZH, S. 7.

⁴⁸ Iten, R., Lechner, M., Stern, S. & Felte, C. (2013). [Gleichstellung der Geschlechter: Welche Rolle spielt die familienergänzende Kinderbetreuung?](#) Zusammenfassung der Projektergebnisse Gleichstellung der Geschlechter, Nationales Forschungsprogramm NFP 60, S. 6.

⁴⁹ Vgl. Gnaegi, P. (2022). [Familienpolitik in der Schweiz](#). Zürich, Basel, Genf: Schulthess Juristische Medien AG, S. 248.

⁵⁰ Vgl. Prognos (2010): [Betriebswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse familienfreundlicher Unternehmenspolitik. Eine Studie bei ausgewählten Schweizer Unternehmen](#). Basel: Prognos, S. 39.

⁵¹ Vgl. Kanton Luzern (2022). [Planungsbericht zur Förderung der Gleichstellung aller Geschlechter und Lebensformen \(2022–2025\)](#). Entwurf Kantonsratsbeschluss über die Kenntnisnahme (B 133), S. 9.

⁵² Vgl. INFRAS (2019). [Für eine Politik der frühen Kindheit: Eine Investition in die Zukunft. Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung / Frühe Förderung in der Schweiz](#). Bern: Schweizerische UNESCO-Kommission, S. 15.

⁵³ Vgl. Hochschule Luzern (2020). [Gleichstellungsbericht LU. Wissenschaftlicher Grundlagenbericht über die Gleichstellung im Kanton Luzern](#). Schlussbericht FH Zentralschweiz, Soziale Arbeit, erstellt im Auftrag des Kantons Luzern, Gesundheits- und Sozialdepartement, S. 10.

⁵⁴ Vgl. Hafen, M. (2015). [Zur Bedeutung professioneller Arbeit im Kleinkindbereich – ein Grundlagenpapier mit Blick auf theoretische Überlegungen, empirische Evidenz und erfolgreiche Praxis](#). Luzern: Hochschule Luzern - Soziale Arbeit, S.19. Die Studiendesigns variieren unter anderem darin, dass unterschiedliche Angebote der frühen Kindheit einbezogen wurden. So untersuchen bestimmte Studien zusätzlich zur familienergänzenden Kinderbetreuung (Kitas und Tagesfamilien) fördernde Angebote.

⁵⁵ Vgl. Stern, S., Gschwend, E. & Iten, R. (2016). [Whitepaper zu den Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit](#). Zürich und St. Gallen: INFRAS, S. 36. Die in der Studie enthaltenen Berechnungen beziehen sich auf Kindertagesstätten, Tagesfamilien und begleitende Förderprogramme für benachteiligte Kinder.

⁵⁶ Vgl. Balthasar, A. & Ritz, M. (2020). [Whitepaper zur Investition in die frühe Kindheit: Fokus volkswirtschaftlicher Nutzen](#). Zürich: Jacobs Foundation, S. 13-14.

dungsfernen Familien profitieren besonders stark vom Besuch eines qualitativ guten Betreuungsangebots. Für Eltern sind familienergänzende Angebote unerlässlich, um Familien- und Erwerbsarbeit vereinbaren zu können. Für die Arbeitgeber führt ein qualitativ gutes, ausreichendes und zugängliches Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung zu einer besseren Verfügbarkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Schliesslich lässt sich belegen, dass die Ausgaben für Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung mit einem volkswirtschaftlichen Nutzen einhergehen aufgrund von steigender Erwerbsbeteiligung und Berufserfahrung auf Ebene Eltern und bessere Bildungsaussichten sowie weniger nachfolgenden Ausgaben und Massnahmen auf der Ebene der Kinder.

6 Qualität der familienergänzenden Kinderbetreuung

Das Kind und seine entwicklungsspezifischen Bedürfnisse im Hinblick auf Schutz, Förderung und Beteiligung bestimmen die Erfordernisse an die Qualität von Angeboten der familienergänzenden Betreuung. Diese kindorientierte Sichtweise wird auch von der Kinderrechtskonvention gestützt.⁵⁶ Im Folgenden werden Aspekte der Qualität ausgeführt, bestehende Instrumente und Empfehlungen zu Qualitätsvorgaben verglichen und schliesslich die Umsetzung der Qualitätssicherung in den Angeboten beschrieben.

6.1 Definition von Qualität im Frühbereich

Die Herleitung von Qualitätsaspekten in Kindertagesstätten geht in erster Linie vom Kind und seinen entwicklungsspezifischen Bedürfnissen aus. Dies beinhaltet einerseits die physischen Grundbedürfnisse insbesondere nach Nahrung, Sauberkeit und körperlicher Unversehrtheit und andererseits die psychischen Grundbedürfnisse nach Bindung, Kompetenz- und Autonomieerleben. In Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung lernen Kinder im Austausch mit anderen. Sie erweitern ihre emotionalen, sozialen, motorischen und kognitiven Kompetenzen. Pädagogische Qualität im Frühbereich zeigt sich darin, wie die Mitarbeitenden auf die Bedürfnisse von Kindern eingehen, ihre Entwicklung angemessen unterstützen und zum Wohl des Kindes handeln.⁵⁷

Die Sichtweise von guter Qualität in Kindertagesstätten hängt weiter von der Perspektive, den Interessen und Erwartungen unterschiedlicher Anspruchsgruppen wie Familien, Wissenschaft, Ausbildung, Praxis, Verwaltung und Politik ab. Um den Austausch und die Diskussion über relevante Qualitätsaspekte unter diesen Anspruchsgruppen zu fördern, erarbeitete das Marie Meierhofer Institut für das Kind einen Orientierungsrahmen zur Qualität im Frühbereich. Die Sicherstellung und Weiterentwicklung der pädagogischen Qualität sind demnach kontinuierliche Aufgaben der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung.⁵⁸ Seitens Behörden trägt die Bewilligungs- und Aufsichtspflicht von Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung zur Erreichung der vorgegebenen Standards bei.

6.1.1 Aspekte der Qualität

In der fachpolitischen und wissenschaftlichen Diskussion zur pädagogischen Qualität von Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung werden zumeist die Bereiche Struktur-, Orientierungs- und Prozessqualität sowie die Organisations- und Managementqualität unterschieden:

- Die Strukturqualität zeigt sich darin, wie gut eine Betreuungseinrichtung sachlich, räumlich und personell ausgestattet ist. Zu diesen Rahmenbedingungen zählen insbesondere die Qualifikation des Personals, der Betreuungsschlüssel, die Infrastruktur, Sicherheit

⁵⁶ Vgl. Die Bundesversammlung (1989). [Übereinkommen über die Rechte des Kindes](#). In Kraft getreten für die Schweiz am 26. März 1997, Stand am 25. Oktober 2016.

⁵⁷ Vgl. Becker-Stoll, F., Niesel, R. & Wertfein, M (2020). *Handbuch Kinder in den ersten drei Jahren. So gelingt Qualität in Krippe, Kita und Tagespflege*. Freiburg im Breisgau: Herder, S. 18.

⁵⁸ Vgl. Wustmann Seiler, C., Simoni, H. (2016): [Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz](#). Erarbeitet vom Marie Meierhofer Institut für das Kind, erstellt im Auftrag der Schweizerischen UNESCO-Kommission und des Netzwerks Kinderbetreuung Schweiz. Zürich, S. 21.

und Hygiene sowie Qualitätsentwicklung, Management und Organisation. Diese Faktoren werden mehrheitlich auf politischer Ebene bestimmt und in Qualitätsvorgaben festgelegt.

- Die Orientierungsqualität umfasst die Einstellungen, Haltungen und Werte des Personals gegenüber dem Kind sowie ihre Auffassung von pädagogischen Zielen in Bereichen wie Bildung, Entwicklung und Erziehung. Die einzelnen Mitarbeitenden bilden entsprechende Vorstellungen z.B. im Rahmen ihrer Aus- und Weiterbildungen oder in der Zusammenarbeit im Team und handeln danach.
- Die pädagogische Prozessqualität bezieht sich auf die zentralen Interaktionen zwischen den Kindern, deren Betreuungspersonen und der Umwelt. In der Regel werden diese Aspekte in einem pädagogischen Konzept festgelegt.
- Die auf Leitungsebene übergeordnete Organisations- und Managementqualität bezieht sich darauf, wie die Trägerschaft und betriebliche Leitung eine Kita steuert und die pädagogische Qualität sichert und weiterentwickelt. Dafür setzt sie Rahmenbedingungen und entscheidet über den Einsatz von Ressourcen. Zur Management- und Organisationsqualität gehört auch die Teamqualität. Eine gute Zusammenarbeit, klare Absprachen und ein gutes Teamklima tragen zur Teamqualität bei.⁵⁹
- Die Ergebnisqualität zeigt sich in den Entwicklungsverläufen der Kinder (kognitive, soziale, emotionale und gesundheitliche Entwicklung).
- Auf die pädagogische Qualität wirkt auch die Kontextqualität ein. Dazu gehört beispielsweise eine gesicherte Finanzierung der Einrichtung und die Unterstützung durch die Trägerschaft. Zum familiären Kontext gehören Einflussfaktoren wie beispielsweise die elterliche Betreuungsqualität, die Familienstruktur, der sozioökonomische Hintergrund der Eltern sowie Risikofaktoren wie Armut, Krankheit oder Migration.

Die verschiedenen Qualitätsaspekte hängen miteinander zusammen und beeinflussen sich wechselseitig. Die Orientierungs- und Strukturqualität wirken sich gemeinsam mit der Organisations- und Managementqualität auf die pädagogische Prozessqualität aus. Das heisst, dass sich die Führung des Betriebs, die pädagogischen Ziele und Orientierungen der Einrichtung sowie die strukturellen Rahmenbedingungen im konkreten Handeln der Mitarbeitenden und des Teams niederschlagen und dadurch die unmittelbare Arbeit mit den Kindern beeinflussen und prägen. Indem die pädagogischen Fachpersonen individuell auf die einzelnen Kinder eingehen und ihre Bedürfnisse wahrnehmen, wirkt sich die pädagogische Prozessqualität auf die Entwicklungsprozesse und das Wohlbefinden der Kinder aus (Ergebnisqualität). Ähnlich wirken sich der familiäre Kontext sowie weitere Kontextfaktoren auf die Entwicklungs- und Bildungsprozesse der Kinder sowie auf die Einrichtung und die Interaktionen aus (vgl. Abb. 3).

⁵⁹ Vgl. Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF (2008). [Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung](#). Eine Bestandesaufnahme der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF, S. 33.

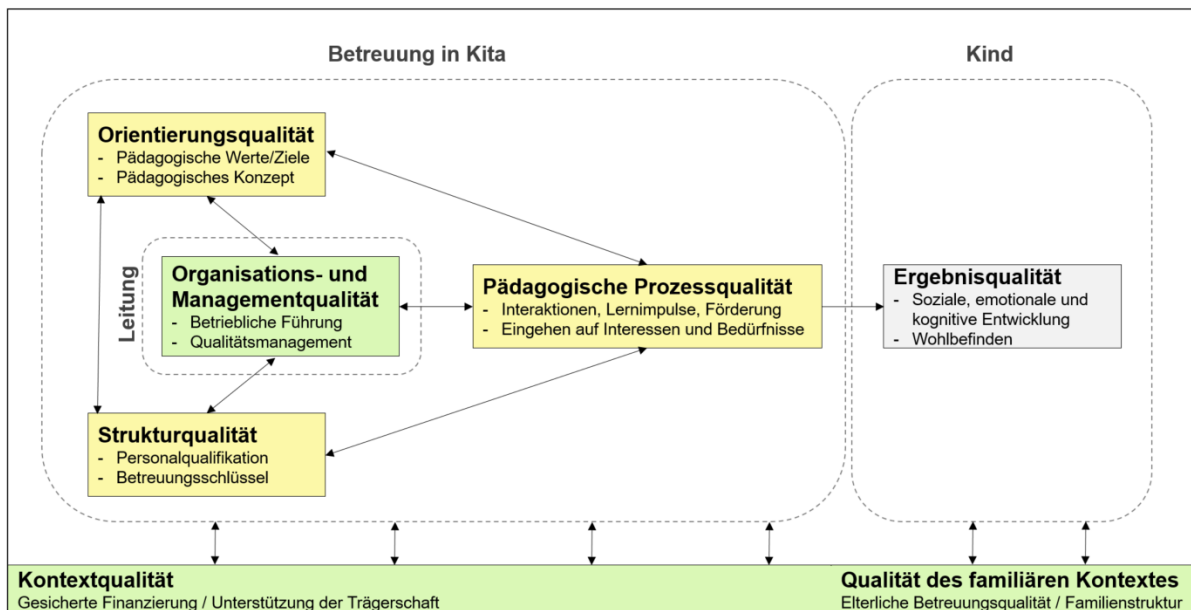


Abbildung 3 Aspekte pädagogischer Qualität in Kitas und ihre Zusammenhänge, Darstellung in Anlehnung an Becker-Stoll et al., 2020

6.1.2 Einfluss der Qualität auf die Entwicklung von Kinder

Verschiedene Studien⁶⁰ weisen nach, dass sich vor allem eine qualitativ gute Struktur- und Prozessqualität der Betreuungsangebote positiv auf die sprachliche, kognitive und sozio-emotionale Entwicklung aller Kinder auswirkt. Unter der Voraussetzung einer guten Qualität werden darüber hinaus die Bildungschancen der Kinder längerfristig positiv beeinflusst, was sich beispielsweise in Form von besseren Schulleistungen zeigt. Eine gute Qualität zeigt sich beispielsweise durch ein gutes Gruppenklima, kleine Gruppengrößen und genügend qualifiziertes, feinfühliges Personal in der Betreuung. Diese Bedingungen tragen dazu bei, dass sich die Kinder sicher und wohl fühlen. Fehlen diese Bedingungen hingegen, kann sich dies negativ auf das Sozialverhalten der Kinder auswirken.⁶¹

Kitas bieten den Kindern in Ergänzung zur Familie vielfältige Lernanregungen (soziale Interaktionen, Förderung, Spielzeugwahl). Bei Kindern benachteiligter Familien kann eine qualitativ gute familienergänzende Kinderbetreuung kompensatorisch wirken, indem sie Defiziten in der sozialen Entwicklung und Problemverhalten entgegenwirken. Für benachteiligte Kinder ist der Besuch einer Kita im Vergleich zu privilegiert aufwachsenden Kindern besonders förderlich. Sie leiden aber auch stärker unter einer schlechten Betreuungsqualität, welche sich vor allem bei hohem Betreuungsumfang negativ auf ihre Entwicklung auswirkt und die Risikofaktoren im familiären Umfeld verstärkt.⁶²

Zur Betreuung in Tagesfamilien gibt es nur wenige Studienergebnisse zur Wirkung der Qualität. Dennoch ist davon auszugehen, dass sich bestimmte Erkenntnisse auch auf dieses Betreuungssetting übertragen lassen: Bietet eine Tagesfamilie den Kindern ein anregungsreiches Umfeld in der Kindergruppe und eine verlässliche Beziehung zur Betreuungsperson an, kann sich dies ähnlich positiv auf die kindliche Entwicklung auswirken, wie bei einem Kitabesuch.

⁶⁰ Vgl. OECD (2018). *Engaging Young Children: Lessons from Research about Quality in Early Childhood Education and Care*. Starting Strong, Paris: OECD Publishing. Mayer, D., Beckh, K., Berkic, J. & Becker-Stoll, F. (2013). *Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit (NUBBEK)*. Ergebnisbericht der Untersuchung in Bayern. Staatsinstitut für Frühpädagogik.

Grob, A, Keller, K & Trösch, L. (2014) Zweitsprache. Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten. Wissenschaftlicher Abschlussbericht.
⁶¹ Vgl. Stern, S & Schwab, S (2020). *Kitas als ein Schlüsselfaktor für die Gleichstellung: Literaturreview zu den Wirkungen von Kitabetreuung auf die Entwicklung und das Wohlbefinden von Kindern*. Schlussbericht von INFRAS Forschung und Beratung im Auftrag der Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich, Fachstellen und Abteilung Gleichstellung der Kantone AR, BL, BS, GR und ZH, S. 4.

⁶² Vgl. Becker-Stoll, F, Niesel, R. & Wertfein, M. (2020). *Handbuch Kinder in den ersten drei Jahren. So gelingt Qualität in Krippe, Kita und Tagespflege*. Freiburg im Breisgau: Herder, S. 22.

6.2 Qualitätsvorgaben für Kindertagesstätten

Die kantonalen oder kommunalen Vorgaben betreffen vorwiegend die Strukturqualität. Dabei werden Rahmenbedingungen wie Qualifikation des Personals, Betreuungsschlüssel, Infrastruktur, Sicherheit und Hygiene von Experten und Expertinnen bestimmt. Für die Entwicklung der Qualitätsvorgaben orientierten sich die einzelnen Kantone in der Vergangenheit zu meist an den Richtlinien des Fach- und Branchenverbands Kinderbetreuung Schweiz (kibesuisse)⁶³ und den Empfehlungen der SODK zur familienergänzenden Betreuung im Frühbereich. Durch sie wird eine Verbesserung der Qualität des Angebots und der Rahmenbedingungen der Kinderbetreuung angestrebt.⁶⁴

24 Kantone haben aktuell entsprechende Vorgaben zur Qualität auf kantonaler Ebene in Form von Verordnungen oder Richtlinien erlassen. Damit liegt die Reglementierung mehrheitlich in der Kompetenz der Kantone. Ausnahmen sind die beiden Kantone Luzern und Aargau, welche die Reglementierung an die Gemeinden delegieren. Im Kanton Luzern richten sich die Gemeinden nach den Richtlinien des VLG. Die Kantone OW, ZG und ZH machen zumindest teilweise Vorgaben zur Ausgestaltung der Angebote in den kantonalen Gesetzen, obwohl die Gemeinden für Bewilligung und Aufsicht zuständig sind.⁶⁵

Vor allem die folgenden Faktoren beeinflussen die Betreuungsqualität. Sie werden in der Regel in Verordnungen oder Reglementen geregelt:

- Das Betreuungsverhältnis zwischen Kindern und Betreuungspersonal,
- der Einsatz von gut ausgebildetem Personal,
- ein gemeinsames und klar definiertes pädagogisches Verständnis, welches im pädagogischen Konzept abgebildet ist.
- Grundlagendokumente mit Angaben zu Qualitätsvorgaben zu der Eignung von Räumlichkeiten, den Sicherheits- und Hygienestandards und der Ernährung.⁶⁶

Interkantonal bestehen grosse Unterschiede in der Ausgestaltung der jeweiligen konkreten Vorgaben. Entsprechend gross ist die Regulierungsvielfalt. Darauf haben die SODK und EDK 2022 mit der Herausgabe neuer Empfehlungen zur Qualität und Finanzierung reagiert. Sie dienen der Weiterentwicklung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Aufgrund ihres zentralen Einflusses auf die Qualität nehmen die Qualifikation des Personals, der Betreuungsschlüssel und das pädagogische Konzept einen zentralen Stellenwert darin ein. Diese Qualitätsaspekte sind zwar bereits in kantonalen und kommunalen Verordnungen und Reglemente festgelegt, dies aber in jeweils unterschiedlicher Ausführlichkeit. Zusätzlich greifen die Empfehlungen der SODK/EDK das Qualitätsmanagement als weiteres zentrales Element auf.⁶⁷

6.3 Vergleich der Qualitätsvorgaben für Kindertagesstätten

Die aktuellen Empfehlungen der SODK/EDK dienen den Kantonen und Gemeinden als Orientierungsrahmen ohne rechtsverbindlichen Charakter. Um zu überprüfen, ob die VLG-Richtlinien dem Standard der SODK/EDK-Empfehlungen an die Kantone gerecht werden, werden im nachfolgenden Kapitel die wesentlichen Unterschiede der einzelnen Qualitätsmerkmale herausgearbeitet. Die Qualitätsrichtlinien der Stadt Luzern sind stellenweise noch weitergehend als die Empfehlungen des VLG und auch jener der SODK/EDK, was nachfolgend berücksichtigt wird.

⁶³ Vgl. Verband Kinderbetreuung Schweiz kibesuisse (2020). [Richtlinien für die Betreuung von Kindern in Kindertagesstätten](#).

⁶⁴ Vgl. Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren SODK (2011). [Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren \(SODK\) zur familienergänzenden Betreuung im Frühbereich](#). Bern.

⁶⁵ Für eine Übersicht über die rechtlichen Grundlagen der jeweiligen Kantone siehe Anhang der Studie Ecoplan (2020). [Überblick zur Situation der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen](#). Bericht im Auftrag der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), Bern, S. 62-67.

⁶⁶ Vgl. Ecoplan (2020). [Überblick zur Situation der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen](#). Bericht im Auftrag der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), Bern, S. 18.

⁶⁷ Vgl. Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren SODK & Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK (2022). [Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren \(SODK\) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren \(EDK\) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung](#).

6.3.1 Qualifikation des Betreuungspersonals

In den SODK/EDK-Empfehlungen wird zwischen *fachlich qualifizierten Betreuungspersonen*, *Betreuungspersonen ohne Fachqualifikation* und *Unterstützungspersonen* unterschieden. *Fachlich qualifizierte Betreuungspersonen* verfügen über eine abgeschlossene, anerkannte (sozial-)pädagogische Ausbildung gemäss Ausbildungsliste der Schweizerischen Dachorganisation der Arbeitswelt Soziales SavoirSocial. Als *Betreuungspersonen ohne Fachqualifikation* gelten einerseits Lernende des 3. Lehrjahres zur Fachperson Betreuung Fachrichtung Kind (FaBeK), die mindestens 18 Jahre alt sind und andererseits Personen, die über eine fachfremde abgeschlossene Ausbildung verfügen, Fachwissen und Erfahrung in der Kinderbetreuung aufweisen und mindestens 22 Jahre alt sind. Betreuungspersonen ohne Fachqualifikation tragen keine Verantwortung für Kindergruppen und ihre Leistungsanforderungen sind tiefer angesetzt als bei fachlich qualifizierten Betreuungspersonen. Als *Unterstützungspersonen* gelten alle weiteren Personen (Lernende bis zum 3. Lehrjahr, Praktikantinnen und Praktikanten, Zivildienstleistende).

Ähnlich wird die Qualifikation des Betreuungspersonals in den VLG-Richtlinien ausgelegt. So sollen *fachlich qualifizierte Betreuungspersonen*⁶⁸ analog zu den SODK/EDK-Empfehlungen über eine Ausbildung nach den Kriterien von SavoirSocial verfügen. Die Kategorie «Betreuungspersonen ohne Fachqualifikation» wird in den VLG-Richtlinien nicht verwendet. Jedoch können Auszubildende zumindest teilweise dem fachlich qualifizierten Betreuungspersonal angerechnet werden, wenn sie mindestens 18 Jahre alt sind. Mitarbeitende mit abgeschlossener fachfremder Ausbildung zählen hingegen nicht zum Betreuungspersonal, sondern zum *Unterstützungspersonal*, genauso wie Praktikantinnen und Praktikanten und Lernende bis zum 3. Lehrjahr.

Weiter empfehlen die SODK/EDK, dass der Betrieb seinem Personal regelmässig Möglichkeiten zur Aus- und Weiterbildung bietet. Dafür hat er sowohl zeitliche als auch finanzielle Ressourcen bereitzustellen. Auch die VLG-Richtlinien sehen Weiterbildungen durch den Betrieb vor, dies im Umfang von mindestens zwei Tagen pro Jahr. Die Stadt Luzern präzisiert in ihren Richtlinien, dass sich das Betreuungspersonal in angemessenem Umfang insbesondere in der Kleinkindpädagogik weiterbildet.

Für Personen in Leitungsfunktion sehen die SODK/EDK eine entsprechende Qualifikation vor. Während eine betriebswirtschaftliche Leitung über eine betriebswirtschaftliche Aus- oder Weiterbildung verfügen muss, erfordert die Funktion der pädagogischen Leitung eine (sozial-)pädagogische Grundausbildung in Kombination mit ausreichend Berufserfahrung in der Arbeit mit Kindern. Die Leitungspersonen verfügen weiter über bestimmte Kompetenzen wie organisatorische Fähigkeiten, physische und psychische Belastbarkeit oder Kommunikations- und Kontaktfähigkeit. Für die Leitungspersonen muss eine Stellvertretung gewährleistet sein. Unter der Voraussetzung eines anerkannten Abschlusses im Führungsbereich anerkennen die VLG-Richtlinien Personen mit abgeschlossener Ausbildung zur FaBeK sowie Personen mit Abschluss im pädagogischen Bereich als ausgebildete Kita-Leitung. Für konkrete Führungsaus- und Weiterbildungen der betriebswirtschaftlichen und/oder pädagogischen Leitung sowie erforderliche branchenspezifische Berufserfahrung wird auf die Lohn- und Anstellungsbedingungen von Kibesuisse verwiesen.

Die SODK/EDK empfehlen zudem eine ausgewogene Personalzusammensetzung unter Berücksichtigung der Organisationsgrösse und deren Leistungen. Im Personalschlüssel sind explizit Stellenprozente für Arbeiten einzuplanen, die nicht mit der unmittelbaren pädagogischen Arbeit zusammenhängen wie Teammeetings oder Ausbildungselemente. Die VLG-Richtlinien räumen dem Personal Stellenprozente für Arbeiten wie Begleitung von Lernenden oder Kochen und Haushaltsarbeiten ein. Hingegen wird weder der Zeitaufwand für Teammeetings oder Ausbildungselemente noch eine ausgewogene Personalzusammensetzung explizit aufgeführt. Der fachliche Austausch und die Reflexion im Team sind allerdings im Rahmen des pädagogischen Konzepts festzulegen.

⁶⁸ Für den Vergleich zwischen den SODK/EDK-Empfehlungen und den VLG-Richtlinien werden die Terminologien der SODK/EDK-Empfehlungen verwendet.

Die SODK/EDK erachten im Hinblick auf die Qualitätsentwicklung Personen mit einer tertiären Ausbildung als wichtig. Genau wie bei den VLG-Richtlinien wird jedoch kein Mindestanteil an Personal mit Ausbildung auf Tertiärniveau verlangt. Anders verhält es sich in den Qualitätsrichtlinien der Stadt Luzern: Verlangt wird, dass jede Trägerschaft mindestens eine ausgebildete Betreuungsperson mit einem anerkannten Abschluss auf Tertiärniveau beschäftigt (z. B. HF Kindererziehung, HF Sozialpädagogik). Für 30 belegte Plätze muss eine solche tertiär ausgebildete Betreuungsperson zu 100 Stellenprozenten angestellt sein. Bei weniger oder mehr belegten Plätzen gilt das prozentuale Verhältnis. Für diese Regelung gilt eine Übergangsfrist bis 31.12.2024.

6.3.2 Betreuungsschlüssel

Der Betreuungsschlüssel legt fest, wie viele Kinder von einer Betreuungsperson in der unmittelbaren pädagogischen Arbeit betreut werden dürfen. Er wird von weiteren Vorgaben wie der Anzahl an Betreuungspersonen pro Gruppe, die Gruppengrösse, der Anteil an ausgebildetem Betreuungspersonal, das Alter der Kinder oder die Gewichtung von Plätzen beeinflusst. Die unterschiedliche Berechnung des Betreuungsschlüssels in den kantonalen Vorgaben erschwert einen exakten Vergleich. Generell gilt, dass je jünger die betreuten Kinder sind, desto weniger Kinder können von einer Betreuungsperson betreut werden. Eine niedrige Anzahl an Kindern erlaubt den Fachpersonen, stärker auf die einzelnen Kinder einzugehen. In der Regel liegt das Betreuungsverhältnis – also das effektive Verhältnis zwischen Betreuungspersonen und Kindern – für Kinder unter 18 Monaten zwischen 1:3 und 1:5 und für Kinder ab 18 Monaten bis 4 Jahre zwischen 1:5 und 1:10.⁶⁹ Der Betreuungsschlüssel hat neben der fachlichen Qualifikation des Betreuungspersonals unmittelbare Auswirkungen einerseits auf die Qualität und andererseits auf die Personalkosten. Daher werden entsprechende Reglementierungen sowohl auf fachlicher, als auch auf politischer Ebene häufig diskutiert.

Die Empfehlungen der SODK/EDK und des VLG geben ein ähnliches Betreuungsverhältnis vor, jedoch wird von einer anderen Darstellung ausgegangen. Gemäss SODK/EDK-Empfehlungen darf eine Betreuungsperson 2 bis 3 Kinder im Alter bis 1,5 Jahre und 4 bis 6 Kinder im Alter von 1,5 Jahren bis zum Kindergarten Eintritt betreuen. Zu den Betreuungspersonen, die dem Betreuungsschlüssel angerechnet werden dürfen, gehören sowohl fachlich qualifizierte Betreuungspersonen als auch Betreuungspersonen ohne Fachqualifikation. Der Anteil an Betreuungspersonen mit Fachqualifikation am gesamten Betreuungspersonal muss bei mindestens 60 Prozent sein. Unterstützungspersonen (Praktikantinnen und Praktikanten, Lernende des 1. und 2. Lehrjahres und Zivildienstleistende) werden hingegen im Betreuungsschlüssel nicht berücksichtigt. In den VLG-Richtlinien wird der Betreuungsschlüssel über das Betreuungsverhältnis 1:5 Plätze definiert. Die Plätze sind je nach Alter der Kinder gewichtet. So beanspruchen Kinder unter 18 Monaten 1,5 Plätze, Kinder zwischen 18 Monaten und 3 Jahren 1 Platz und Kinder zwischen 3 Jahren und dem Kindergarten Eintritt 0.8 Plätze. Je mehr Plätze belegt sind, desto mehr Betreuungspersonal muss eingesetzt werden. Pro fünf belegter Plätze muss mindestens eine fachlich qualifizierte Betreuungsperson bei der unmittelbaren pädagogischen Arbeit anwesend sein. Eine steigende Anzahl belegter Plätze erfordert mehr fachlich qualifiziertes Personal sowie Unterstützungspersonal, das im Gegensatz zu den SODK/EDK-Empfehlungen dem Betreuungsschlüssel angerechnet werden darf. Dabei gilt, dass im unmittelbaren Betreuungsbereich mindestens eine fachlich qualifizierte Betreuungsperson und eine Unterstützungsperson die Kinder betreuen. Das minimale Betreuungsverhältnis ist in Tabelle 4 dargestellt:

⁶⁹ Vgl. Ecoplan (2020). [Überblick zur Situation der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen](#). Bericht im Auftrag der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK). Bern, S. 29-32.

	Minimales Betreuungsverhältnis gemäss SODK/EDK-Empfehlungen	Minimales Betreuungsverhältnis gemäss VLG-Richtlinien
Alter: bis 1,5 Jahre	2-3	3,3
Alter: 1,5 bis 4 Jahre (bis Kindergarteneintritt)	4-6	5
Alter: 3 bis 4 Jahre (bis Kindergarteneintritt)		6,25
Minimaler Anteil an Betreuungspersonen	60 % fachlich qualifizierte Betreuungspersonen 40 % Betreuungspersonen ohne Fachqualifikation 0 % Unterstützungspersonal	50 % fachlich qualifizierte Betreuungspersonen 50% Unterstützungspersonal

Tabella 4 Empfehlungen zum Betreuungsschlüssel der SODK/EDK und des VLG⁷⁰

Die SODK/EDK-Empfehlungen verzichten auf Angaben zur Gruppengrösse. Die VLG-Richtlinien gehen hingegen auf die Grösse und Zusammensetzung von Kindergruppen ein (z.B. Säuglings- und Kleinkindergruppen, altersgemischte Gruppen). Früher haben die Mehrheit der Kantone im Rahmen der Aufsicht und Bewilligung einer Kindertagesstätte die Kitaplätze anhand der Anzahl an Gruppen und der Gruppengrösse bewilligt. Von dieser Praxis sind die meisten Kantone abgekommen, da das Betreuungsverhältnis der entscheidende Faktor für die Qualität ist und die Kitas auf diese Weise ganzheitlicher betrachtet werden können.

Zwar sind die von der SODK/EDK und dem VLG empfohlenen Betreuungsverhältnisse ähnlich hoch, allerdings sehen die SODK/EDK-Empfehlungen prozentual mehr qualifiziertes Personal vor. Insgesamt setzen die SODK/EDK-Empfehlungen somit einen höheren Standard bei der Qualifikation des Personals, was sich wiederum auf den Betreuungsschlüssel auswirkt.

6.3.3 Pädagogisches Konzept

Sowohl die SODK/EDK-Empfehlungen als auch die Richtlinien des VLG verlangen von den Betreuungseinrichtungen ein pädagogisches Konzept, in welchem die pädagogischen Grundsätze und deren Umsetzung in der Praxis aufgezeigt werden. In der nachfolgenden Tabelle 5 werden die wesentlichen Anforderungen an das pädagogische Konzept von Kitas der SODK/EDK-Empfehlungen mit den VLG-Richtlinien verglichen. Es zeigt sich, dass die Anforderungen an das pädagogische Konzept der SODK/EDK-Empfehlungen bezüglich der Hauptaspekte weitgehend mit denjenigen der VLG-Richtlinien übereinstimmen. Erstere gehen jedoch bei den einzelnen Aspekten stärker ins Detail. Gemäss SODK/EDK-Empfehlungen muss die Einrichtung die Prüfung und Weiterentwicklung der Qualität sicherstellen, indem regelmässig interne Reflexionen im Team, der Leitung und der Trägerschaft stattfinden. In den VLG-Richtlinien wird allgemein von den Einrichtungen verlangt, das pädagogische Konzept kontinuierlich weiterzuentwickeln. Zusätzlich werden Empfehlungen zu den Inhalten des Betriebskonzepts gemacht.

SODK/EDK-Empfehlungen	VLG-Richtlinien
Pädagogischer Ansatz: Kernauftrag / Grundsätze des pädagogischen Handelns bei Kindern, Grundhaltungen und Wertvorstellungen	Grundsätze, nach denen die Betreuungseinrichtung geführt wird
Tagesablauf: Aktivitäten, Bewegung, Schlafen, Ruhen, Rückzug, Körperpflege und Mahlzeiten sowie Partizipation der Kinder	Regelmässiger Tagesablauf
Interaktionen und Beziehungen: Gestaltung einer empathischen und kontinuierlichen Beziehung zu den Kindern durch das Fachpersonal	- Bezugspersonenarbeit - Säuglings- und Kleinkinderbetreuung sowie Ernährung

⁷⁰ Die Dezimalstellen beim Betreuungsverhältnis (Anzahl Kinder) ergeben sich aufgrund der anderen Darstellungsweise zum Vergleich.

Umgang mit Diversität: Art und Weise, wie das Betreuungspersonal auf die spezifischen Bedürfnisse der Kinder eingeht und eine am Entwicklungsstand der Kinder orientierte Förderung sichert	Inklusion/Integration
Umsetzung der Inklusion von Kindern mit körperlichen, psychischen oder geistigen Behinderungen	
Umsetzung der frühen Sprachförderung	Frühe Förderung, insbesondere Sprachförderung
Prävention und Kindsschutz: wie das Kindeswohl und die körperliche Unversehrtheit der Kinder gewährleistet werden	<ul style="list-style-type: none"> - Gesundheit und Bewegung - Verhalten in Krisensituationen und bei Gefährdungen - Prävention von physischen, psychischen und sexuellen Grenzverletzungen
Gestaltung des Innen- und Aussenbereichs und Partizipationsmöglichkeiten der Kinder	-
Umsetzung der Zusammenarbeit mit Eltern, Lehrkräften, Schulleitung, Fachstellen und -behörden	Zusammenarbeit mit den Eltern
Umsetzung der Eingewöhnung / Übergänge inkl. Übergänge in andere Betreuungsformen	Eingewöhnung von neuen Kindern Gestaltung der Übergänge
systematische Qualitätsentwicklung und deren Überprüfung	systematische Qualitätsentwicklung in der Betreuungseinrichtung
-	Gruppenzusammensetzung und -grösse
-	Fachlicher Austausch und Reflexion im Team

Tabelle 5 Pädagogisches Konzept gemäss SODK/EDK-Empfehlungen und VLG-Richtlinien

6.3.4 Qualitätsmanagement

Durch das Qualitätsmanagement wird die Betreuungsqualität in den Kitas sichergestellt und kontinuierlich weiterentwickelt. Das Qualitätsmanagement erfolgt gemäss SODK/EDK-Empfehlungen anhand von Beobachtungen bzw. der Aufsicht durch die unterschiedlichen in die Kita involvierten Personen. So haben die Eltern, die operative Leitung, die strategische Führung / Trägerschaft und die kantonale oder kommunale Aufsichtsbehörde jeweils unterschiedliche Funktionen (vgl. Tab. 6):

Aufsicht / Beteiligte Instanz	Inhalte
Individuelle Aufsicht Eltern	<ul style="list-style-type: none"> - Beobachtung des Wohlbefindens der Kinder - Austausch mit Betreuungs- und Leitungspersonen
Fachspezifische Aufsicht Operative Leitung	<ul style="list-style-type: none"> - Frühzeitiges Erkennen und Bearbeitung von Problemen - Information der Trägerschaft über die Leistungserbringung im Allgemeinen und über besondere Vorkommnisse
Interne Aufsicht Strategische Führung, Trägerschaft	<ul style="list-style-type: none"> - Überprüfung der Umsetzung des betrieblichen und pädagogischen Konzepts durch die Leitung
Behördliche Aufsicht Kantonale oder Kommunale Aufsichtsbehörde	<ul style="list-style-type: none"> - Sicherstellung der Einhaltung der rechtlichen Voraussetzungen

Tabelle 6 Aufsichtsinstanz und ihre Funktionen

Gemäss SODK/EDK-Empfehlungen umfasst das Qualitätsmanagement sowohl die pädagogische als auch die betriebliche Qualität (Prozesse und Zuständigkeiten in Bezug auf die Finanzen, das Personal und andere betriebswirtschaftliche Kerngrössen). Das Qualitätsmanagement ist fester Bestandteil des pädagogischen Konzepts oder dem Betriebskonzept der Einrichtung. Dabei wird die Überprüfung und Weiterentwicklung der Qualität dargestellt. In den VLG-Richtlinien wird zur Qualitätsentwicklung eher summarisch festgehalten, dass sich

die Trägerschaft und das Kitapersonal im Rahmen der Qualitätsentwicklung mit der Prozess- und Ergebnisqualität auseinandersetzen (z.B. Eltern- und Mitarbeitendenzufriedenheit) und sie ihre Tätigkeiten regelmässig evaluieren. In den Richtlinien der Stadt Luzern betrifft das Qualitätsmanagement auch die betriebswirtschaftlichen Kenntnisse, die ausgewiesen werden müssen sowie die entsprechenden Kompetenzen in der Geschäftsführung. Das Qualitätsmanagement geht folglich über die Betreuungsqualität hinaus.

Exkurs Weiterentwicklung der Qualität auf Ebene der behördlichen Aufsicht

In erster Linie sind die Trägerschaften und Leitungen von Kindertagesstätten für die Einhaltung der rechtlichen Anforderungen an die Qualität sowie Weiterentwicklung der Qualität im Betrieb verantwortlich. Wie aus Tabelle 6 hervorgeht, ist die behördliche Aufsicht für die Sicherstellung der Einhaltung der Vorgaben bezüglich des Qualitätsmanagements der Einrichtungen zuständig. Die Überprüfung der Einhaltung erfolgt in der Regel im Rahmen des Bewilligungs- und Aufsichtsverfahrens (vgl. Kap. 6.5.1). Die Stadt Luzern hat die Überprüfung der Qualitätsentwicklung in den Prozess der Aufsicht integriert. Zudem verfügt sie über ein eigenes Ressort Qualitätsentwicklung, welches die Einrichtungen bei der systematischen Qualitätsentwicklung mit freiwilligen Angeboten und Massnahmen unterstützt (Weiterbildungsangebote, Projekte, Austauschgefässe zur Qualität).⁷¹ Das Zentrum für Soziales (Zenso) thematisiert die Qualitätsentwicklung jeweils im Gespräch mit der Trägerschaft und Leitung während des Aufsichtsbesuchs.

6.3.5 Infrastruktur und Betrieb

Die Empfehlungen der SODK/EDK verlangen geeignete Räumlichkeiten für die Betreuung. Dazu gehören verfügbare Rückzugsmöglichkeiten sowohl für die Kinder als auch für das Personal. Die Raumaufteilung und die Ausstattung sind den Bedürfnissen der Kinder angepasst. Entweder muss ein Aussenraum vorhanden oder zumindest in unmittelbarer Nähe leicht erreichbar sein. Darüber hinaus ist für eine angemessene Raumakustik und Luftqualität sowie gute Lichtverhältnisse gesorgt. Dieselben Kriterien für geeignete Räumlichkeiten verlangen auch die VLG-Richtlinien, wobei die einzelnen Aspekte konkretisiert werden. So stehen pro Kind mindestens 5 Quadratmeter Spielfläche zur Verfügung. Die Aussenräume erlauben den Kindern möglichst viele Aktivitäten und Gestaltungsmöglichkeiten, sie sind verkehrssicher und möglichst wenig Emissionen ausgesetzt. Gemäss Empfehlungen der SODK/EDK sind des Weiteren «die Anforderungen an die Sicherheit, die Hygiene, den Brandschutz und die Prävention von psychischen, physischen und sexuellen Grenzverletzungen einzuhalten».⁷² Die VLG-Richtlinien behandeln die Thematik «Hygiene und Sicherheit» vergleichsweise ausführlich. So wird etwa ein Hygiene- und Sicherheitskonzept mit spezifischen Inhalten verlangt. Ebenso wird verlangt, dass für die Unfallverhütung der Kinder gesorgt ist und die medizinische Beratung und Versorgung gewährleistet ist.

6.3.6 Anstellungsbedingungen

Aus dem Bericht Überblick zur Situation der familienergänzenden Betreuung in den Kantonen (2020) geht hervor, dass lediglich die Kantone Genf, Tessin und Wallis Minimumstandards zu den Löhnen des Betreuungspersonals machen. Die SODK/EDK wendet sich mit ihrer Empfehlung zu den Anstellungsbedingungen an die Betreuungsanbieter, deren Branchenverbände und die zuständigen Behörden. Sie sind in der Verantwortung, dass branchenübliche Anstellungsbedingungen gelten und Löhne bezahlt werden, die der Ausbildung, Qualifikation und Funktion entsprechen. Die Empfehlung wird damit begründet, dass aus pädagogischer Sicht konstante Bezugspersonen für die Kinder wichtig sind und sich eine hohe Personalfluktuationsrate negativ auf die Beziehungsqualität auswirkt. Personalfluktuationsraten haben unterschiedliche Ursachen. Sie können mit der Höhe des Lohns in Zusammenhang stehen bzw. mit besserer Entlohnung von verwandten Berufsgruppe (z.B. schulergänzende Kinderbe-

⁷¹ Vgl. Stadt Luzern (2020). [Qualitätsentwicklung in privaten familienergänzenden Betreuungsangeboten](#). Kurzkonzept und Angebote.

⁷² Vgl. Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren SODK & Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK (2022). [Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren \(SODK\) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren \(EDK\) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung](#), S. 22.

treuung). Gemäss SODK/EDK sind die Entlöhnung und die damit verbundene Wertschätzung für die geleistete Arbeit zentrale Faktoren für eine lange Verweildauer im Anstellungsverhältnis. Im Gegensatz zu den Empfehlungen der SODK/EDK machen die VLG-Richtlinien – abgesehen von einem Verweis über die Ausbildung der Kitaleitung auf die Lohn- und Anstellungsbedingungen von kibesuisse – keine Aussagen zu den Anstellungsbedingungen.

Bezüglich Anstellungsbedingungen von Praktikantinnen und Praktikanten weisen die SODK/EDK in ihren Empfehlungen auf die missbräuchlichen Praktika vor Lehrbeginn hin. Die TKA (Vertretern von Behörden, Arbeitgebern und Gewerkschaften) kontrolliert die Einhaltung von branchenüblichen Löhnen.

6.4 Qualitätsvorgaben für Tagesfamilien

Die SODK/EDK-Empfehlungen (2022) richten sich – soweit anwendbar – auch an die Kinderbetreuung in Tagesfamilien. Im Kapitel 6.3 wurden die einzelnen Empfehlungen in Bezug auf Kindertagesstätten beschrieben. An dieser Stelle soll nicht beurteilt werden, inwiefern sich die Empfehlungen auf den Bereich der Tagesfamilien übertragen lassen. Vielmehr soll der Fokus auf die Hauptaspekte der VLG-Empfehlungen gelegt werden, welche der VLG 2014 eigens für den Bereich der Qualität von Tagesfamilien herausgegeben hat. Die Empfehlungen dienen den Gemeinden als Orientierungsrahmen im Bereich der Aufsicht über die Tagesfamilien. Darin werden Anforderungen an die TFO, an die Funktion eines Vermittlers / einer Vermittlerin sowie an die Tagesfamilie gestellt.

Der VLG empfiehlt den Gemeinden, mit den TFO eine Leistungsvereinbarung abzuschliessen in welcher die wesentlichen Grundsätze festgehalten werden. Die zu leistenden Qualitätsvorgaben einer TFO umfassen einerseits die Dokumentation von Angaben zur Führung der Organisation und deren Zielen sowie ihre Grundhaltungen zum Thema familienergänzende Kinderbetreuung. Andererseits muss sich die TFO mit pädagogischen Grundsätzen in der Betreuung von Tageskindern, mit der Zusammenarbeit zwischen Tageseltern und abgehenden Eltern, mit Aufnahmekriterien für Kinder und der Gestaltung der Eingewöhnungszeit etc. befassen und diese in einem Konzept festhalten. Ein Vermittler / eine Vermittlerin einer TFO nimmt eine zentrale Rolle in der Qualitätssicherung ein. Daher empfiehlt der VLG für diese Tätigkeit eine Ausbildung im sozialen oder pädagogischen Bereich und entsprechende Berufserfahrung sowie regelmässige fachspezifische Weiterbildungen. Die vermittelnden Personen sollen mit problematischen Familienverhältnissen und Konflikten adäquat umgehen können, kommunikationsfähig und empathisch sein. Zudem sollen sie über administrative Fähigkeiten verfügen. An die Tagesfamilien werden folgende Anforderungen gestellt: Volljährigkeit, Erfahrung im Umgang und Freude am Umgang mit Kindern sowie eine stabile Familiensituation. Zudem wird der Besuch einer von kibesuisse anerkannten Grundausbildung und eines Nothelferkurses für Kleinkinder sowie eine jährliche Weiterbildung oder Supervision empfohlen. Eine Tagesfamilie darf gleichzeitig maximal fünf Kinder betreuen, davon sind höchstens zwei Kinder unter drei Jahre alt, davon höchstens eines unter 18 Monate alt.

6.5 Sicherstellung der Qualität: Bewilligung und Aufsicht

Gemäss PAVO muss eine Kindertagesstätte für die Betreuung von Kindern über eine gültige Betriebsbewilligung verfügen. Das Verfahren zur Erteilung der Betriebsbewilligung und die damit verbundene Aufsicht orientiert sich an den rechtlichen Vorgaben der PAVO (vgl. Kap. 3.2.1) und falls vorhanden weiteren Qualitätsvorgaben des Kantons beziehungsweise der Standortgemeinde. Der Bewilligungsprozess enthält in der Regel folgende Elemente:

- Die Leitung der zu bewilligenden Kita reicht ein Gesuch mit Antrag um Betriebsbewilligung bei der zuständigen Stelle für Aufsicht und Bewilligung ein,
- diese prüft anhand der eingereichten Dokumente, ob die Bewilligungsvoraussetzungen der PAVO sowie weiterer Qualitätsvorgaben erfüllt sind,
- sie besichtigt gemeinsam mit der Trägerschaft die Räumlichkeiten,

- sie verfasst einen Bericht über die Abklärungen, in welchem dargelegt wird, ob die einzelnen Bewilligungsvoraussetzungen und Qualitätsanforderungen erfüllt und ob Auflagen angezeigt sind.
- Der Bericht bildet die Grundlage für die Verfügung der Behörde zur Erteilung der Bewilligung.
- Sind alle Kriterien erfüllt, wird der Kita eine Betriebsbewilligung erteilt. Andernfalls kann die Bewilligung auf Probe erteilt oder befristet und mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden.

Nach der Erteilung der Bewilligung stellt die zuständige Stelle im Rahmen der Aufsicht von Kitas sicher, dass die gesetzlichen Anforderungen an die Qualität weiterhin erfüllt sind. Wesentliche Elemente der Aufsicht sind das Einfordern und Prüfen von Unterlagen sowie die regelmässigen Aufsichtsbesuche in den Kitas mindestens alle zwei Jahre (Besichtigung der Räumlichkeiten, Gespräch mit Trägerschaft / Leitung, Beobachtung der aktuellen Situation, punktuelle Überprüfung von Dokumenten wie die Anstellungsverträge). Die Besuche können angemeldet oder unangemeldet erfolgen. Letzteres etwa bei Meldungen von Dritten über Missstände. Die zuständige Stelle hält in einem Bericht die Ergebnisse fest und veranlasst gegebenenfalls die Erneuerung der Betriebsbewilligung beziehungsweise macht Empfehlungen oder Auflagen.

Tagesfamilien, müssen ihre Tätigkeit gemäss PAVO der Standortgemeinde melden, unabhängig davon, ob sie bei einer TFO angestellt oder selbstständig sind. Zur Überprüfung der Voraussetzungen zur Qualität der PAVO werden sie danach mindestens einmal im Jahr durch eine Fachperson der zuständigen Stelle besucht. Diese bildet sich vor allem im Gespräch mit der Tagesfamilie ein Urteil über das Befinden und die Betreuung der Kinder und prüft darüber hinaus Unterlagen. Die Ergebnisse des Besuchs werden schriftlich festgehalten. Sind die Voraussetzungen nicht erfüllt, kann die weitere Aufnahme von Kindern untersagt werden. Die TFO als Organisation fallen nicht unter den Begriff der Tagesfamilien, da keine Kinder betreut werden. Somit unterliegen sie keiner Betriebsbewilligung.

6.5.1 Bewilligung und Aufsicht Luzerner Kitas

Im Kanton Luzern ist der Gemeinderat für die Erteilung und den Widerruf der Bewilligung zur Führung von Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung zuständig. Dieser kann den ganzen Prozess der Aufsicht und Bewilligung sowie die Aufsichtstätigkeit einer Kita an eine andere staatliche Behörde (Gemeinde oder Zweckverband) übertragen. Die Gemeinde kann die Aufgabenerfüllung inkl. Entscheidungsbefugnis zwar übertragen, bleibt aber Aufgabenträgerin. Das heisst, sie hat die Aufgabenerfüllung zu überwachen und trägt die Gesamtverantwortung (vgl. § 45 Gemeindegesetz, GG; SRL Nr. 150).

Im Kanton Luzern haben sich zwei Fachstellen auf die Abklärungen zur Erteilung von Betriebsbewilligungen und die Aufsicht von Kitas im Auftrag von Gemeinden spezialisiert. Es handelt sich um das Ressort «Aufsicht und Bewilligung» der Abteilung Kinder Jugend Familie der Stadt Luzern und das Zensu mit den Standorten Hochdorf und Sursee.

Das Ressort «Aufsicht und Bewilligung» der Abteilung Kinder Jugend Familie der Stadt Luzern setzt sich aus einer Bereichsleitung Frühkindliche Bildung und Betreuung sowie zwei Fachmitarbeiterinnen Aufsicht und Bewilligung zusammen. Mit ihrer Arbeit decken sie das eigene Gebiet der Stadt Luzern mit 40 Kindertagesstätten und einer TFO ab. Auf der Basis von Leistungsvereinbarungen mit 13 Gemeinden werden Abklärungen zur Erteilung von Bewilligungen und die Aufsicht über 37 Kindertagesstätten durchgeführt. In einer Wegleitung für Kinderbetreuungseinrichtungen erläutert die Stadt Luzern die rechtlichen Rahmenbedingungen des Bewilligungs- und Aufsichtsprozesses. Unter anderem werden die Rolle der Stadt und die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Trägerschaften dargelegt. Die Wegleitung

geht zudem auf die Umsetzung der Qualitätsrichtlinien und Verbesserung der Betreuungsqualität ein.⁷³

Das Zenso Hochdorf und Sursee übernimmt im Rahmen ihres Leistungspaketes für die 27 Vertragsgemeinden Aufgaben im Bereich Aufsicht und Abklärung zur Bewilligungen von Kindertagesstätten. Ein Teil der Vertragsgemeinden nimmt das Angebot in Anspruch. So betreut das zuständige Ressort mit drei Fachpersonen insgesamt 19 Kitas von 14 Gemeinden (4 Kitas von 3 Gemeinden im Wahlkreis Hochdorf und 15 Kitas von 11 Gemeinden im Wahlkreis Sursee). Das Zenso arbeitet nach einheitlichen Prozessen und verfügt über entsprechende Instrumente für die Abklärungen.

Über die Hälfte der Luzerner Gemeinden mit Kitas machen somit von einer Delegation an eine dieser Fachstellen Gebrauch (27 der 45 Gemeinden mit Kita). Auf der Grundlage der PAVO und der VLG-Richtlinien nehmen die Fachstellen Abklärungen vor und stellen die Ergebnisse anschliessend den Gemeinden in Berichtsform zur Verfügung. Die Berichte bilden die Grundlage für die Verfügung des Gemeinderats zur Erteilung der Bewilligung. Die Gemeinde behält in diesem Prozess die Gesamtverantwortung. Sie ist zuständig für die Überprüfung von allfälligen Auflagen beziehungsweise für die Beachtung der Umsetzung bei Empfehlungen.

Das Auftragsvolumen der beiden Fachstellen ermöglicht ihnen den Einsatz von spezialisiertem Fachpersonal. Dadurch wird das Vier-Augen-Prinzip, der fachliche Austausch und die Vernetzung sichergestellt. Im Team erfolgt der Wissenstransfer sowie Fallbesprechungen, was einen Vergleich der Kitas ermöglicht. Die Kitas werden nach einheitlichen Prozessen und Kriterien geprüft. Die beiden spezialisierten Fachstellen stehen in einem sporadischen Austausch, arbeiten jedoch mit unterschieden Instrumenten und Prozessen.

15 Gemeinden mit mehrheitlich einer maximal zwei Kitas delegieren die Bewilligungs- und Aufsichtstätigkeiten nicht ans Zenso oder die Stadt Luzern. Sie übernehmen diese Tätigkeit selber oder beauftragen eine weitere Stelle mit diesen Aufgaben, wie beispielsweise die Sozialberatungszentren (SoBZ) Region Willisau-Wiggertal und Region Entlebuch, Wolhusen und Ruswil. Diese übernahmen die Aufsichts- und Bewilligungstätigkeit bislang eher sporadisch und nur in Einzelfällen für ihre Vertragsgemeinden.

⁷³ Vgl. Stadt Luzern (2019). [Wegeleitung für Trägerschaften von Kindertagesstätten und privaten Horten](#) (Version 3.0 – Januar 2020).

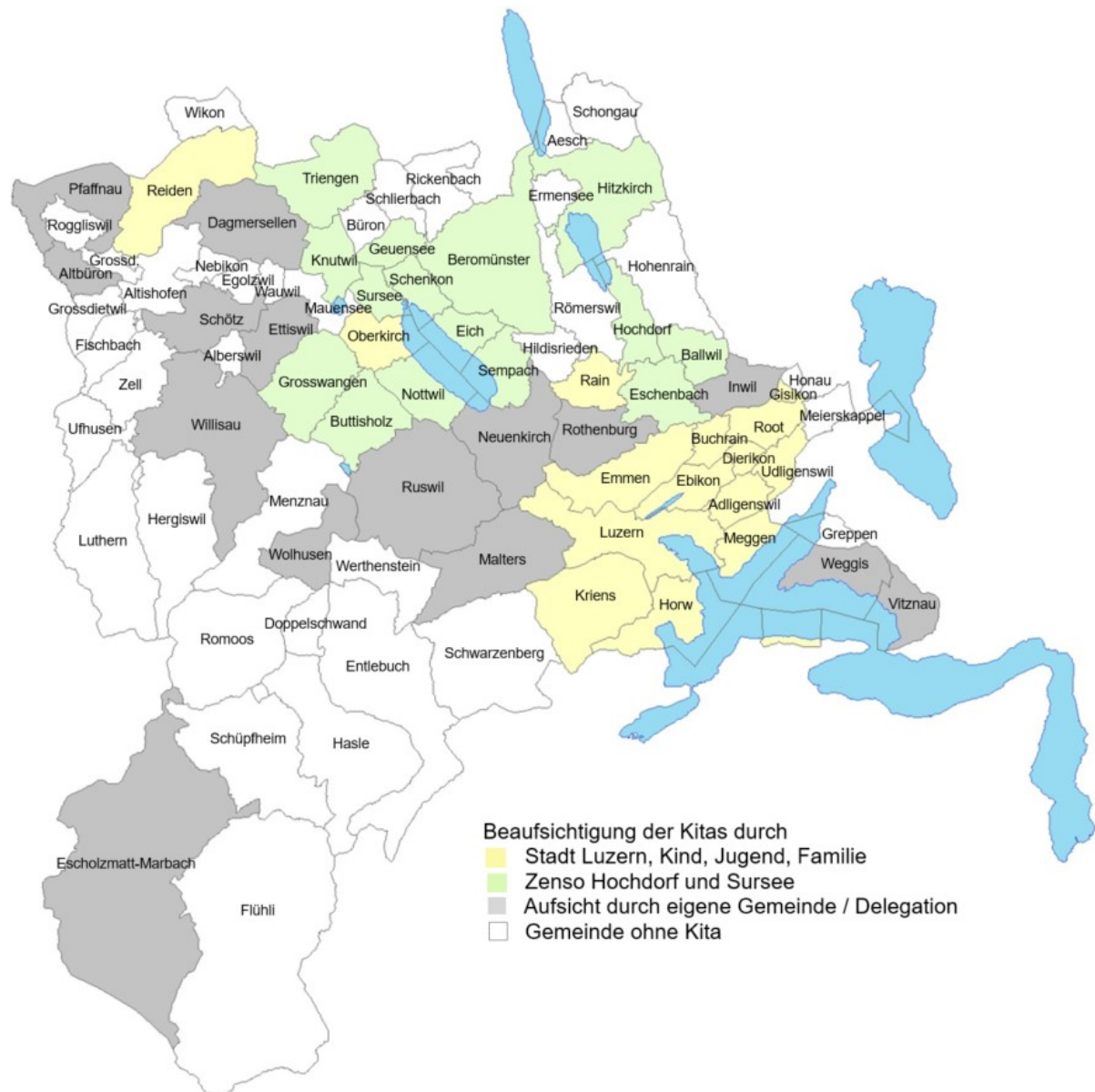


Abbildung 4 Beaufsichtigung der Kitas durch zuständige Stellen, Stand 2022

6.5.2 Meldepflicht und Aufsicht Luzerner Tagesfamilien

Im Gegensatz zu den bewilligungspflichtigen Kitas sind Tagesfamilien meldepflichtig – unabhängig davon, ob sie einer TFO angeschlossen oder selbstständig sind. Der Gemeinderat ist für die Entgegennahme der Meldungen über die Aufnahme von Kindern in Tagesfamilien sowie für die Aufsicht über Tagesfamilien zuständig. Die Aufsicht kann auch einer geeigneten Stelle ausserhalb der Gemeindeverwaltung übertragen werden (§ 8 Abs. 2 EGZGB). Als Grundlage für die Aufsichtstätigkeit gelten die Empfehlungen des VLG für Qualitätsanforderungen an Tagesfamilien. Demnach können Aufsichtsmaßnahmen, wie beispielsweise Kontrollen vor Ort über die Einhaltung von Qualitätssicherungsmassnahmen, durch eine TFO übernommen werden. Der Verband empfiehlt aber, die Aufsicht selbst beim Gemeinderat oder einer Dienststelle zu belassen. Er begründet dies mit dem damit einhergehenden Doppelmandat (Vermittlung und Kontrolle), durch welches die TFO in einen Interessenkonflikt geraten können. Im Kanton Luzern sind 16 TFO in 61 der 80 Luzerner Gemeinden tätig. Entweder führen sie Leistungsvereinbarungen mit mehreren Gemeinden oder sind für eine einzelne Gemeinde zuständig.

Weder die Stadt Luzern noch das Zenso, welche sich auf die Aufsicht von Kitas spezialisiert haben, übernehmen entsprechende Aufträge im Tagesfamilienbereich. Daher ist davon auszugehen, dass die Vertragsgemeinden diese Aufgaben selber übernehmen bzw. diese an eine TFO delegieren. In der Stadt Luzern sind TFO bewilligungspflichtig. Sie haben die Qualitätsrichtlinien für die Bewilligung und Aufsicht der TFO in der Stadt Luzern einzuhalten. Das Ressort «Aufsicht und Bewilligung» der Stadt Luzern handhabt die Bewilligung und Aufsicht über die einzige TFO – soweit anwendbar – analog zu derjenigen von Kitas. Dabei beauftragt sie die TFO mit der Aufsicht über die einzelnen Tagesfamilien.

6.6 Fazit Qualität

Im Mittelpunkt einer Definition von Qualität in der familienergänzenden Kinderbetreuung steht das Kind und seine entwicklungsspezifischen Bedürfnisse im Hinblick auf Schutz, Förderung und Beteiligung. In Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung erweitern Kinder ihre emotionalen, sozialen, motorischen und kognitiven Kompetenzen. Dies erfolgt in einem entsprechend gestalteten Umfeld, im Austausch mit anderen Kindern und mit Mitarbeitenden, die auf ihre Bedürfnisse eingehen, ihre Entwicklung angemessen unterstützen und zum Wohl und Schutz des Kindes handeln.

Verschiedene Studien weisen nach, dass sich vor allem eine qualitativ gute Struktur- und Prozessqualität der Betreuungsangebote positiv auf die Entwicklung aller Kinder auswirken. Diese Qualitätsaspekte zeigen sich beispielsweise durch ein gutes Gruppenklima, kleine Gruppengrößen und genügend qualifiziertes Personal, welches feinfühlig mit den Kindern interagiert. Für benachteiligte Kinder ist der Besuch einer Kita besonders förderlich. Sie leiden aber auch stärker unter einer schlechten Betreuungsqualität, welche sich vor allem bei hohem Betreuungsumfang negativ auf ihre Entwicklung auswirkt und die Risikofaktoren im familiären Umfeld verstärkt.

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

Qualitätsvorgaben

24 Kantone haben aktuell entsprechende Vorgaben zur Qualität in Form von Verordnungen oder Richtlinien erlassen. Ausnahmen sind die beiden Kantone Luzern und Aargau, welche die Reglementierung an die Gemeinden delegieren. Die Regulierungsvielfalt unter den Kantonen ist gross. Darauf haben die SODK und EDK 2022 mit der Herausgabe neuer Empfehlungen zur Qualität und Finanzierung reagiert. Sie sollen der Weiterentwicklung und Harmonisierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung schweizweit dienen.

Im Kanton Luzern richten sich die Gemeinden nach den Richtlinien des VLG. Diese haben Empfehlungscharakter. Die Stadt Luzern hat eigene Richtlinien erarbeitet. Die wesentlichen Gemeinsamkeiten bzw. Unterschiede der drei Qualitätsinstrumente betreffen die folgenden Themen.

1. Sowohl die SODK/EDK-Empfehlungen als auch die Richtlinien der Stadt Luzern erachten es im Hinblick auf die Qualitätsentwicklung als wichtig, dass in den Kindertagesstätten Personal mit Ausbildungen auf Tertiärniveau angemessen vertreten ist (z.B. HF Kindererziehung, HF Sozialpädagogik). Die Stadt Luzern verlangt mindestens eine Betreuungsperson mit einem solchen Abschluss pro 30 belegte Plätze. Bei weniger oder mehr belegten Plätzen gilt das prozentuale Verhältnis. Zudem sehen die SODK/EDK vor, dass die Angebote eine betriebswirtschaftliche Leitung definieren und diese über eine betriebswirtschaftliche Aus- oder Weiterbildung verfügen muss.
2. Der Betreuungsschlüssel legt fest, wie viele Kinder von einer Betreuungsperson in der unmittelbaren pädagogischen Arbeit betreut werden dürfen. Er wird von weiteren Vorgaben wie der Anzahl an Betreuungspersonen pro Gruppe, die Gruppengröße,

der Anteil an ausgebildetem Betreuungspersonal, dem Alter der Kinder beziehungsweise der Gewichtung von Plätzen beeinflusst. Die drei Qualitätsstandards geben einen ähnlich hohen Betreuungsschlüssel vor, allerdings zielen die SODK/EDK-Empfehlungen auf prozentual mehr qualifiziertes Personal.

3. Die SODK/EDK-Empfehlungen nehmen im Personalschlüssel explizite Stellenprozente für Arbeiten auf, die nicht mit der unmittelbaren pädagogischen Arbeit zusammenhängen wie Teammeetings oder Ausbildungselemente.
4. Während die SODK/EDK-Empfehlungen detailliert die Aspekte und Erfordernisse an die Qualitätsentwicklung definiert, sind die VLG-Richtlinien zu diesem Thema eher summarisch festgehalten.
5. SODK/EDK äussern sich in ihren Empfehlungen zu den Anstellungsbedingungen und bezeichnen die Betreuungsanbieter, deren Branchenverbände und die zuständigen Behörden als verantwortlich, dass branchenübliche Anstellungsbedingungen gelten und Löhne bezahlt werden, die der Ausbildung, Qualifikation und Funktion entsprechen. Bezüglich Anstellungsbedingungen von Praktikantinnen und Praktikanten weist die SODK/EDK in ihren Empfehlungen auf die missbräuchlichen Praktika vor Lehrbeginn hin.

Keine bzw. nur geringfügige Abweichungen gibt es bezüglich den Vorgaben an ein pädagogisches Konzept, zur Weiterbildung des Personals sowie zur Infrastruktur und den Betrieb.

Qualitätssicherung

Im Kanton Luzern ist der Gemeinderat für die Erteilung und den Widerruf der Bewilligung und die Aufsicht zuständig. Dieser kann den ganzen Prozess der Aufsicht und Bewilligung für eine Kita an eine andere staatliche Behörde (Gemeinde oder Zweckverband) übertragen. Im Kanton Luzern haben sich zwei Fachstellen, auf die Abklärungen zur Erteilung von Betriebsbewilligungen und die Aufsicht von Kitas im Auftrag von Gemeinden spezialisiert. Es handelt sich um das Ressort «Aufsicht und Bewilligung» der Abteilung Kinder Jugend Familie der Stadt Luzern und das Zenso mit den Standorten Hochdorf und Sursee. Gut die Hälfte der Gemeinden mit Kitas machen von einer Delegation an eine dieser Fachstellen Gebrauch. Die beiden Fachstellen machen Abklärungen vor Ort zuhause der zuständigen Gemeindebehörde. Die Berichte bilden die Grundlage für die Verfügung des Gemeinderats zur Erteilung der Bewilligung. Das Volumen der Aufsichtstätigkeit von 77 beziehungsweise 19 Kitas ermöglicht den beiden Fachstellen spezialisiertes Fachpersonal einzusetzen. 15 Gemeinden mit mehrheitlich einer, maximal zwei Kitas haben sich keiner dieser beiden Fachstellen angeschlossen.

Tagesfamilien sind meldepflichtig – unabhängig davon, ob sie einer TFO 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 wird von Vertragsgemeinden für diese Aufgabe eingesetzt. Es ist davon auszugehen, dass Vertragsgemeinden diese Aufgaben selber übernehmen bzw. diese an eine TFO delegieren.

7 Kosten und Finanzierung

Im vorliegenden Kapitel wird zunächst auf die Betriebskosten einer Kindertagesstätte eingegangen. Danach liegt der Fokus auf der Finanzierung der Betriebe sowie auf der finanziellen Belastung der Eltern, die durch die Inanspruchnahme der Kinderbetreuung entsteht. Die Abbildung 5 gibt zunächst einen vereinfachten Überblick über die Bereiche Kosten und Finanzierung. Eine detaillierte Beschreibung erfolgt in den nachfolgenden Kapiteln (Kap. 7.1-7.2).

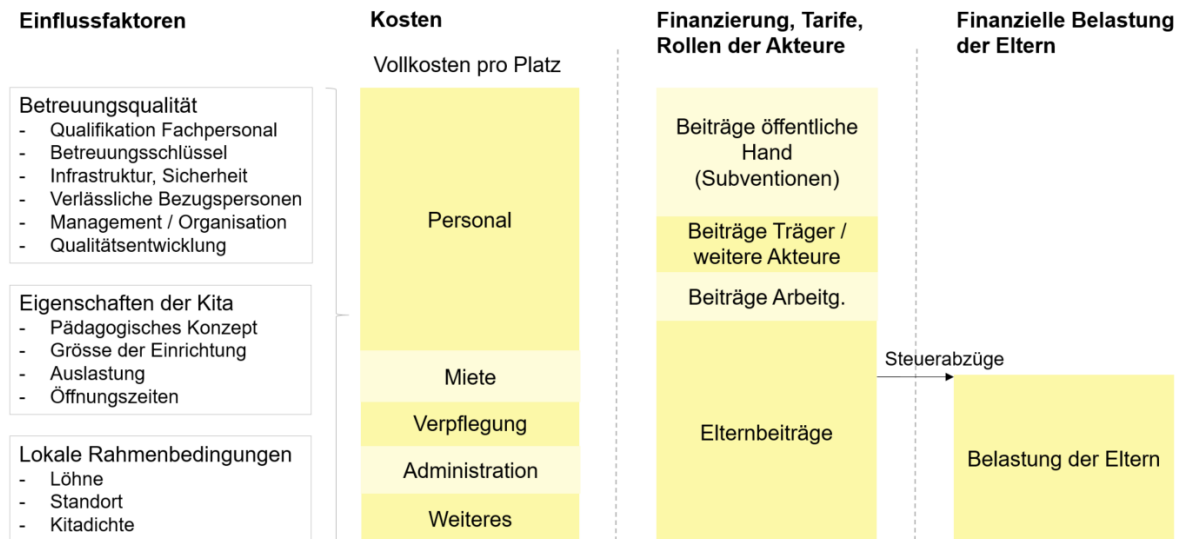


Abbildung 5 Kosten, Finanzierung und finanzielle Belastung der Eltern⁷⁴

7.1 Kosten

Alle anfallenden Kosten für den Betrieb einer Kindertagesstätte ergeben die Vollkosten. Sie setzen sich in der Regel aus Personal-, Raum-, Verpflegungs- und Administrationskosten zusammen.⁷⁵ Einen Einfluss auf die Höhe der Vollkosten haben unterschiedliche Faktoren wie die Betreuungsqualität innerhalb des Betriebs, staatliche Regulierungen in Form von minimalen Qualitätsstandards, Eigenschaften der Einrichtung wie Grösse, Auslastung und Öffnungszeiten sowie lokale Rahmenbedingungen wie die Löhne und der Standort. Gerade zwischen der Betreuungsqualität und den Kosten einer Kita besteht eine hohe Abhängigkeit, was nachfolgend beschrieben wird.

Gute Betreuungsqualität von Kitas zeigt sich im Betreuungsalltag in Form eines feinfühligem, aufmerksamen und verlässlichen Umgangs der Betreuungspersonen mit den Kindern, an deren Wohlbefinden in der Gruppe, dem Betreuungsschlüssel und an einer adäquaten Qualifikation des Personals. Dem Anspruch einer guten Qualität kann ein Betrieb gerecht werden, der über ausreichend qualifiziertes und motiviertes Personal verfügt und darüber hinaus kontinuierlich in die Entwicklung von Qualität investiert. Die Qualifikation des Personals und der Betreuungsschlüssel wirken sich direkt auf die Personalkosten aus, welche den grössten Kostenanteil einer Kita bilden. Folglich besteht eine hohe Abhängigkeit zwischen Betreuungsqualität und Kosten.

7.1.1 Kosten von Kindertagesstätten im Kanton Luzern

Im Rahmen des Projekts Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung wurden die Vollkosten von Kitas und TVO im Rahmen eines externen Mandats durch das Institut Interface Politikstudien Forschung Beratung AG berechnet. Das methodische Vorgehen ist dem separaten Bericht⁷⁶ zu entnehmen. Die Ergebnisse basierend auf den Daten von sechs Kitas und zwei TFO werden an dieser Stelle zusammenfassend dargestellt.

Es zeigt sich, dass die Personalkosten bei allen untersuchten Kitas ähnlich hoch sind und rund 85 Prozent der Gesamtkosten einer Kita ausmachen. Bei den Infrastruktur- und Sachkosten ist die Bandbreite der Kosten hingegen grösser. Entsprechend variieren die berechneten Vollkosten. Bei einer durchschnittlichen und für diesen Betriebstyp realistischen Auslastung von 85 Prozent liegen diese zwischen 141 und 178 Franken pro Tag, ausgehend von

⁷⁴ Abbildung in Anlehnung an Infrass (2015). [Analyse der Vollkosten und der Finanzierung von Krippenplätzen in Deutschland, Frankreich und Österreich im Vergleich zur Schweiz](#). Forschungsbericht Nr. 3/15 Bundesamt für Sozialversicherungen, S. 2.

⁷⁵ Vgl. Stern, S., Ostrowski, G. et al. (2021). [Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife](#). Bericht, INFRAS AG, Forschung und Beratung, Zürich und Evaluanda AG, évaluation et conseil, Genf, S. 55; 165-171.

⁷⁶ Feller, R., Amberg, H. & Gubser, J. (2023). Kosten und Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Luzern. Bericht zuhanden der Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) des Kantons Luzern, Interface Politikstudien Forschung Beratung AG.

einer theoretischen Auslastung von 100 Prozent zwischen 119 und 151 Franken. Im Vergleich zu den effektiv von den Kitas verlangten Tarifen zeigt sich, dass diese näher an jenen Vollkosten liegen, die bei einer angenommenen Auslastung von 100 Prozent zustande kommen. Die Vollkosten hängen stark von den Qualitätskriterien (z.B. Betreuungsschlüssel) ab. So erhöhen sich die Vollkosten um bis zu zwei Franken pro Tag und Kind, wenn anstelle einer Person mit Ausbildung Fachperson Betreuung (FaBe) eine Person mit Tertiärabschluss (HF) eingesetzt wird.

Wie hoch die Vollkosten ausfallen müssten, damit höheren Qualitätsanforderungen entsprechen werden kann, wurde auf Basis einer Modellkita berechnet. Mit den heute gemäss den Richtlinien des Verbands Luzerner Gemeinden (VLG) geltenden Qualitätskriterien ergibt sich für die Modellkita ein Vollkostensatz von 154 Franken pro Tag (bei einer Auslastung von 85 Prozent). Wenn höhere Qualitätsanforderungen wie jene der SODK/EDK oder der Stadt Luzern bei der Berechnung des Vollkostensatzes zugrunde gelegt werden, erhöht sich dieser entsprechend. Die stärksten Auswirkungen auf den Vollkostensatz haben Veränderungen beim Personal respektive dem Betreuungsschlüssel. Mit dem heutigen Lohnniveau würden unter der Voraussetzung der neuen SODK/EDK-Empfehlungen und je nach Grösse der Kita Vollkosten von bis zu 165 Franken pro Tag entstehen. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass der geschätzte Vollkostensatz den Durchschnitt des Vollkostensatzes für Säuglinge und desjenigen für Kinder über 18 Monate darstellt. Im Normalfall wird der Vollkostensatz für Säuglinge höher als 165 Franken und derjenige für Kinder über 18 Monate tiefer angesetzt

7.1.2 Kosten von Tagesfamilien im Kanton Luzern

Bei den Tagesfamilien zeigt sich, dass weniger als 50 Prozent der Gesamtkosten durch die Löhne der Betreuungspersonen entstehen. Mehr als die Hälfte der Kosten entfällt auf die Entschädigung der Vermittlungspersonen sowie die Administration. Da eine der untersuchten TVO an eine Kita angegliedert ist, liegen die Administrationskosten sowie die Infrastruktur- und Sachkosten deutlich tiefer. Dies wirkt sich direkt auf die Gesamtkosten aus, weshalb die Vollkosten pro Stunde und Kind bei dieser TVO tiefer ausfallen als bei der anderen untersuchten TVO. Mit den gemeldeten effektiv geleisteten Betreuungsstunden im letzten Jahr ergeben sich Vollkosten für TVO 1 von 14.80 Franken pro Betreuungsstunde und bei TVO 2 von 17.35 Franken. Im Vergleich zu den effektiv von den TVO verlangten Tarifen zeigt sich, dass die Vollkosten in beiden TVO höher ausfallen. Ausschlaggebend für die Höhe der Administrationskosten ist die Anzahl vermittelter Betreuungsverhältnisse. Auch für ein Betreuungsverhältnis mit nur wenigen Betreuungsstunden ist der Aufwand für die Vermittlungspersonen (z.B. für die Suche von Tagesfamilien, die Kontaktpflege, die Vermittlung und Begleitung von Tagesverhältnissen) gleich hoch wie für ein Betreuungsverhältnis mit vielen Betreuungsstunden. Der Tarif pro Betreuungsstunde ist hingegen identisch. Im Vergleich mit Kitas handelt es sich bei der Betreuung durch Tagesfamilien oftmals um einen vergleichsweise geringen Umfang an Betreuungsstunden, beziehungsweise um Betreuung während Randzeiten (Abend, Nacht, Wochenende). Die Kosten für einen ganzen Tag Betreuung (12 Stunden) durch eine Tagesfamilie liegen zwischen 154 und 178 Franken und somit sogar höher als eine Betreuung in einer Kita. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass sich das Betreuungsangebot von Tagesfamilien nur bedingt mit jenem einer Kita vergleichen lässt.

7.2 Finanzierung

Die Finanzierung für Kindertagesstätten und Tagesfamilien erfolgt hauptsächlich durch die Eltern. Vielerorts beteiligt sich die öffentliche Hand (Kantone und/oder Gemeinden) an den Kosten. Zusätzlich werden die Einrichtungen durch weitere Akteure wie Private, Kirchen und Arbeitgebende mitfinanziert oder in Form von Spenden oder vergünstigten Räumlichkeiten unterstützt.

7.2.1 Elternbeiträge und finanzielle Belastung der Eltern

Den Hauptteil der Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung decken Einnahmen aus den Tarifen und somit die nutzenden Eltern. Unter Umständen haben sie Anspruch auf

Subventionen der öffentlichen Hand, was zu einer Entlastung ihres Haushaltseinkommens führt. Die Finanzierungs- und Tarifmodelle variieren regional stark. So geben je nach Wohnort Eltern 3 bis 14 Prozent ihres Jahreseinkommens für die Betreuung von 2 Vorschulkindern an 2 Tagen pro Woche in einer Kindertagesstätte aus.⁷⁷ Die finanzielle Belastung der Eltern durch Betreuungskosten hängt zudem von Bestimmungen im Steuersystem (z.B. Abzug für Fremdbetreuungskosten) ab.

Vor diesem Hintergrund sind die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung für einkommensschwache Familien vielerorts nur schwer finanzierbar. Die hohen Kosten sind ein wichtiger Grund, warum Eltern nicht öfter auf familienergänzende Kinderbetreuungsangebote zurückgreifen. Für besser verdienende Eltern hingegen sind oft aufgrund des Wegfalls von Subventionen die Erwerbsanreize gering.⁷⁸

Gemäss neuen Empfehlungen der SODK/EDK zur familienergänzenden Kinderbetreuung, sollen die Finanzierungsstrukturen so ausgestaltet sein, dass für alle Familien ein zugängliches Angebot von guter Qualität zur Verfügung steht. Die Zugänglichkeit bezieht sich neben der geografischen Lage vor allem auf die Finanzierungs- und Tarifsysteme. Weiter sollen negative Erwerbsanreize bzw. Abhalteeffekte verhindert werden. Neben Familien mit niedrigem Einkommen sollen sich Mittelstandsfamilien eine institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung leisten können, ohne dass ein grosser Anteil des Familieneinkommens dafür aufgewendet werden müsse.⁷⁹

7.2.2 Finanzierung durch die öffentliche Hand

Im Wesentlichen kann bei der Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung durch die öffentliche Hand zwischen Objekt- und Subjektfinanzierung unterschieden werden. Bei ersterer werden die Betreuungsangebote (Objekt) direkt durch die öffentliche Hand unterstützt. Bei zweiterer erfolgt die finanzielle Unterstützung direkt an die Erziehungsberechtigten (Subjekt). Folgende Finanzierungsmodelle finden in der Praxis im Kanton Luzern Anwendung:

Reine Objektfinanzierung: Fixer Beitrag/Sockelbeitrag

Die Gemeinde leistet einen festgelegten finanziellen Beitrag an die familienergänzende Kinderbetreuung, den sie auf der Basis des jährlichen Budgets oder eines periodisch vereinbarten Globalbudgets auszahlt.

Subjektorientierte Objektfinanzierung: Einkommensunabhängige Pro-Kopf-Beiträge

Die Gemeinde leistet einen jährlichen Pro-Kopf-Beitrag für alle Kinder, die ein Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung besuchen und in der Gemeinde wohnhaft sind.

Subjektorientierte Objektfinanzierung: Restfinanzierung der ungedeckten Vollkosten

Die Gemeinde definiert mit den Trägerschaften die Tarife. Sie übernimmt die Restfinanzierung zum berechneten Vollkostenbetrag.

Reine Subjektfinanzierung: Betreuungsgutscheine für Eltern

Die Gemeinde beteiligt sich mittels Betreuungsgutscheinen an den Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung.

Die meisten Gemeinden mit Subventionierung finanzieren die familienergänzende Kinderbetreuung in Form einer reinen Subjektfinanzierung mit Betreuungsgutscheinen für die Eltern.

⁷⁷ Vgl. Stern, S., Ostrowski, G. et al. (2021): *Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife*, Bericht, INFRAS AG, Forschung und Beratung, Zürich und Evaluanda AG, évaluation et conseil, Gen, S. 16.

⁷⁸ Vgl. Gachet, E. & Zumbühl, P. (2021). *So viel kostet ein Kitaplatz in der Schweiz. Kinderbetreuungskosten im regionalen Vergleich*. Credit Suisse AG, Investment Solutions & Products, S. 3.

⁷⁹ Vgl. Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren SODK & Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK (2022). *Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung*, S. 23.

Die SODK/EDK-Empfehlungen weisen darauf hin, dass von einer qualitativ guten und zugänglichen Kinderbetreuung alle Staatsebenen profitieren. Daher empfehlen sie, dass die familienergänzende Kinderbetreuung nebst den Elternbeiträgen als gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie allfälligen Dritten wahrgenommen wird.⁸⁰

7.2.3 Finanzierung durch Arbeitgeber und Unternehmen

Einige Arbeitgeber leisten finanzielle Beiträge, an die Betreuungskosten von Kindern ihrer Mitarbeitenden, welche für ihre Kinder familienergänzende Kinderbetreuung nutzen. Die Höhe und Art dieser Beiträge legt das Unternehmen selbst fest.

Im Unterschied zur Deutschschweiz werden die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung in der Westschweiz vermehrt von der öffentlichen Hand betrieben. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass das Modell von reglementierten Unternehmensbeiträgen ausschliesslich in der Westschweiz umgesetzt wird. Es ist eine Art Unternehmenssteuer. Die Beiträge fliessen in einen Fonds und werden zur Subventionierung aller Plätze benutzt. Die Firmen haben somit keinen Einfluss auf die Nutzung dieser Abgaben für die Eltern unter ihren Arbeitnehmenden beziehungsweise die Firmen können ihren Beitrag nicht als expliziten Vorteil für die Personalgewinnung nutzen.

Die SP-Initiative "Bezahlbare Kitas für alle" schlägt eine finanzielle Beteiligung durch die Unternehmen vor, wie dies beispielsweise in den Kantonen Waadt und Freiburg der Fall ist. Eine gesetzliche Verpflichtung der Beteiligung von den Unternehmen könnte zwar die Ausgaben der öffentlichen Hand entlasten oder die Wirkung der Subvention erhöhen, würde allerdings folgende Nachteile mit sich ziehen:

- Erstens leisten die Unternehmen durch die ordentliche Besteuerung von Kapital und Gewinn einen Beitrag an die Kosten der öffentlichen Hand und damit indirekt auch an die Finanzierung der Kinderbetreuungskosten. Argumente für ein Engagement der Unternehmen für ein einzelnes spezifisches gesellschaftliches Angebot müssten erst noch gefunden werden.
- Zweitens könnte eine entsprechende Verpflichtung zu einer Verzerrung des Wettbewerbs führen. Für ansässige Unternehmen verschlechtert sich die wirtschaftliche Attraktivität des Standorts, weil im Vergleich zu Unternehmen, die in anderen Kantonen ansässig sind, zusätzliche Kosten anfallen. Dies wirkt sich wiederum negativ auf die Wertschöpfung und entsprechend den Steuerertrag aus. Zudem verliert der Kanton Luzern für neue Unternehmen an Standortattraktivität.
- Drittens würde ein Beitrag der Unternehmen die Finanzierung der Betreuungskosten der öffentlichen Hand reduzieren und nicht direkt den Eltern zugutekommen. Zudem ist die Reduktion der Betreuungskosten nur eine Massnahme zur Entschärfung des Fachkräftemangels. Es liegt generell im Interesse der Unternehmen – insbesondere jener in Branchen mit akutem Fachkräftemangel – attraktive Arbeitsbedingungen zu schaffen, indem beispielsweise faire Löhne bezahlt, höhere Einzahlungen in die 2. Säule getätigt oder anderweitig die Arbeitsbedingungen angepasst werden, um den Fachkräftemangel zu entschärfen.
- Viertens ist die Definition der Bemessungsgrundlage des Beitrags der Unternehmen schwierig. Im Kanton Waadt leisten die Unternehmen einen Beitrag pro Kopf der Belegschaft – unabhängig davon, ob die Mitarbeitenden Eltern sind oder nicht. Eine solche Regelung könnte einen negativen Anreiz auf zusätzliche Beschäftigung darstellen.

7.2.4 Finanzierung auf nationaler Ebene

Die Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung liegt in der Kompetenz der Kantone oder Gemeinden. Der Bund tritt subsidiär zur kantonalen Finanzierung auf mit dem Ziel

⁸⁰ Vgl. Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) & Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) (2022). [Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren \(SODK\) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren \(EDK\) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung](#), S. 24.

der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit. Im Rahmen des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (KBFHG; SR Nr. 681) finanziert der Bund ein bis Ende 2024 befristetes Impulsprogramm. Dieses bietet Finanzhilfen für die Schaffung von Betreuungsplätzen, für Subventionserhöhungen von Kantonen und Gemeinden sowie für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern.⁸¹

Im Rahmen der Finanzhilfen für Subventionserhöhungen unterstützt der Bund seit 2018 diejenigen Kantone und Gemeinden mit Finanzhilfen, die ihre Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung oder die schulergänzende Betreuung ausbauen und damit die Betreuungskosten der Eltern senken. Je stärker in einem Kanton die Subventionen erhöht werden, desto höher fällt der Betrag des Bundes aus. Die Finanzhilfen sind auf drei Jahre begrenzt. 14 Kantone inklusive der Kanton Luzern reichten bis Ende 2021 ein Gesuch ein und profitieren somit von dieser Anstossfinanzierung. Gemäss provisorischer Berechnung (Stand 23.03.2023) beläuft sich die Finanzhilfe des Bundes für die drei Jahre 2022 bis 2024 auf total 7,4 Millionen Franken. Rund ein Drittel davon fliesst in die familienergänzende Kinderbetreuung, rund zwei Drittel der Subventionen in die schulergänzende Betreuung.⁸²

Mit der Parlamentarischen Initiative 21.403 wird die Überführung der befristeten Finanzhilfen in eine permanente Bundesfinanzierung verlangt (vgl. Kap. 4.1). Ziel der Vorlage ist die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit bzw. Ausbildung sowie die Verbesserung der Chancengerechtigkeit für Kinder im Vorschulalter. Dieses Ziel soll erreicht werden, indem Eltern, die ihre Kinder institutionell betreuen lassen, finanziell entlastet werden und indem die Kantone in ihrer Weiterentwicklung einer Politik der frühen Förderung unterstützt werden.

In der Vernehmlassung unterstützte eine grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden den Vorentwurf, insbesondere die SODK, die Mehrheit der politischen Parteien, die Wirtschaftsverbände sowie weitere interessierte Organisationen. Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung wurden Anpassungen bei der Höhe der Betreuungskosten für die Eltern vorgenommen. So erhalten diese grundsätzlich 20 Prozent der durchschnittlichen Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes (Sockelbeitrag). Nach vier Jahren wird die Höhe des Bundesbeitrages in Abhängigkeit des finanziellen Engagements der Kantone für die familienergänzende Kinderbetreuung neu festgelegt und allenfalls bis auf 10 Prozent gekürzt. Eine weitere Anpassung aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse sind höhere Mittel für die Qualitätsentwicklung. Diese werden verwendet, um die Angebotslücken in der familienergänzenden Kinderbetreuung zu schliessen, das Betreuungsangebot besser auf die Bedürfnisse der Eltern abzustimmen und um die Qualität der Angebote zu verbessern. Für eine Programmperiode von 4 Jahren sollen statt 160 Millionen Franken 240 Millionen Franken aufgewendet werden.

An seiner Sitzung vom 1. März 2023 spricht sich der Nationalrat für eine dauerhafte Unterstützung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung durch Bundesgelder aus. Mit 107 zu 79 Stimmen und bei 5 Enthaltungen hiess die grosse Kammer die Vorlage gut. Das Geschäft geht weiter an den Ständerat. Stimmt dieser der Vorlage zu, wird das neue Bundesgesetz zu Stande kommen.

Ein Vergleich mit dem Ausland zeigt, dass in den meisten europäischen Ländern mehr öffentliche Mittel in die familienergänzende Kinderbetreuung fliessen. Dadurch ist die finanzielle Belastung der Familien durch Kinderbetreuungsausgaben im Ausland deutlich geringer als in der Schweiz.⁸³

⁸¹ Vgl. Ecoplan (2020). [Überblick zur Situation der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen. Bericht im Auftrag der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren \(SODK\)](#). Bern, S. 9.

Die parlamentarische Initiative «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» (21.403) soll das laufende Impulsprogramm ablösen (siehe Kap. 4.1).

⁸² Vgl. Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2022). [Evaluation Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Wirkungen der Finanzhilfen für Subventionserhöhungen in Kantonen](#). Forschungsbericht Nr. 8/22.

⁸³ Vgl. Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF (2008). [Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung](#). Eine Bestandesaufnahme der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF, S. 33.

7.2.5 Finanzierung auf kantonaler und kommunaler Ebene

Im Rahmen der Subventionen durch die öffentliche Hand besteht schweizweit eine grosse Vielfalt an Finanzierungs- und Tarifmodellen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung. So variieren auf kantonaler Ebene nicht nur die jährlichen Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung stark, sondern auch die Finanzierungsstruktur und Zuständigkeiten.⁸⁴

In 11 Kantonen sind die Gemeinden allein für die Finanzierung zuständig. Neben dem Kanton Luzern sind dies die Kantone AG, AR, BL, SG, SH, SO, SZ, TG, ZG und ZH. In 9 Kantonen erfolgt die Finanzierung gemeinsam mit dem Kanton (BE, BS, GL, GR, JU, NW, OW, UR, VS). Nur im Kanton AI liegt die Verantwortung allein beim Kanton. In vier Westschweizer Kantonen (FR, GE, NE, VD) und dem TI werden neben den Gemeinden und dem Kanton zudem die Unternehmen bei der Finanzierung mit in die Verantwortung genommen.⁸⁵

Die kantonale Zuständigkeit für die Finanzierung geht immer auch mit einer kantonalen Mitfinanzierung an der familienergänzenden Kinderbetreuung einher. In den Kantonen, in welchen die Gemeinden für die Finanzierung verantwortlich sind, variiert deren Beteiligung stark. Die Finanzierungsformen sind heterogen und unterscheiden sich in einer Vielzahl von Merkmalen.⁸⁶

7.2.6 Finanzierungsmodelle der Luzerner Gemeinden

Im Kanton Luzern sind die 80 Gemeinden für die Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung zuständig. Sie können sich an den Kinderbetreuungskosten beteiligen, gesetzlich sind sie aber nicht dazu verpflichtet. Von den in Kapitel 7.2.2 aufgeführten Subventionsmodellen hat sich in den vergangenen Jahren vor allem das System der Betreuungsgutscheine durchgesetzt, mit welchem Eltern direkt unterstützt werden. Es wurde bisher in 57 der 80 Luzerner Gemeinden eingeführt. Angaben zum Umfang der Subventionen werden im Kanton Luzern bislang nicht systematisch ermittelt und müssen daher bei Bedarf erhoben werden. Gemäss der Budgeteingaben 2022, welche für das Gesuch an den Bund für die Finanzhilfen für Subventionserhöhungen und damit erstmals erhoben wurden, planten die Gemeinden insgesamt rund 10,3 Millionen Franken in Betreuungsgutscheine zu investieren. Davon hat rund 6 Millionen Franken die Stadt Luzern budgetiert. Die Gemeinden regeln die Anspruchsberechtigung, Höhe der Betreuungsgutscheine und alle weiteren Modalitäten. In der Regel geschieht dies über einkommensabhängige Subventionen in Verknüpfung mit dem Arbeitspensum der Eltern oder dem Förderbedarf der Kinder. Die einkommensabhängigen Subventionen führen dazu, dass Eltern ab einem gewissen Einkommen keine Subventionen mehr erhalten.⁸⁷

Die finanzielle Belastung der Eltern durch Betreuungskosten hängt zudem von Bestimmungen im Steuersystem (z.B. Abzug für Fremdbetreuungskosten) ab. Im Kanton Luzern beträgt der Kinderbetreuungsabzug für jedes im eigenen Haushalt lebende Kind maximal 4700 Franken.

Da die Tarife von den einzelnen Betrieben festgelegt werden, unterscheiden auch sie sich von Betrieb zu Betrieb. Im Rahmen des externen Mandats durch das Institut Interface Politikstudien Forschung Beratung AG wurden bei den sechs ausgewählten Kitas Tarife zwischen 118 und 130 Franken pro Tag für Kinder über 18 Monate und für jüngere Kinder zwischen 135 und 160 Franken ausgewiesen. Bei einer Betreuung in einer Tagesfamilie zeigen sich Tarife pro Stunde zwischen 12.80 und 13.90 Franken (ohne Verpflegung).⁸⁸

⁸⁴ Vgl. Stern, S., Ostrowski, G. et al. (2021). [Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife](#). Bericht, INFRAS AG, Forschung und Beratung, Zürich und Evaluanda AG, évaluation et conseil, Gen, S. 41.

⁸⁵ Vgl. Ecoplan. (2020). [Überblick zur Situation der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen](#). Bericht im Auftrag der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK). Bern, S. 40-41.

⁸⁶ Vgl. ebd., S. 42-43.

⁸⁷ Vgl. ebd., S. 43.

⁸⁸ Vgl. Feller, R., Amberg, H. & Gubser, J. (2023). Kosten und Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Luzern. Bericht zuhanden der Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) des Kantons Luzern, Interface Politikstudien Forschung Beratung AG.



Abbildung 6 Gemeinden mit Betreuungsgutscheinen, Stand 2022

7.2.7 Einfluss des Finanzierungsmodells auf das verfügbare Einkommen

Der Wirkungsbericht Existenzsicherung 2021 analysierte den Einfluss kantonaler Sozialleistungen auf das verfügbare Einkommen und identifizierte mehrere Schwelleneffekte. Für die Analyse von Schwelleneffekten oder negativen Arbeitsanreizen von Betreuungsgutscheinmodellen sowie um den Einfluss auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu eruieren, wird auf Simulationsmodelle abgestützt.

Eine Familie bestehend aus zwei verheirateten Erwachsenen und zwei während je zwei Tagen pro Woche fremdbetreuten Kindern im Kanton Luzern wird aufgrund der Fremdbetreuungskosten über ein deutlich geringeres Haushaltsbudget verfügen als eine Familie, die ihre Kinder selber betreut. Diesen negativen Arbeitsanreiz zeigte der Wirkungsbericht Existenzsicherung 2021 auf. Um diesen Fehlanreiz zu eliminieren, sind daher die Subventionen bis zu einem mittleren Haushaltseinkommen zu gewähren. Nachfolgende Abbildung zeigt eine mögliche Umsetzung (grüne Linie):

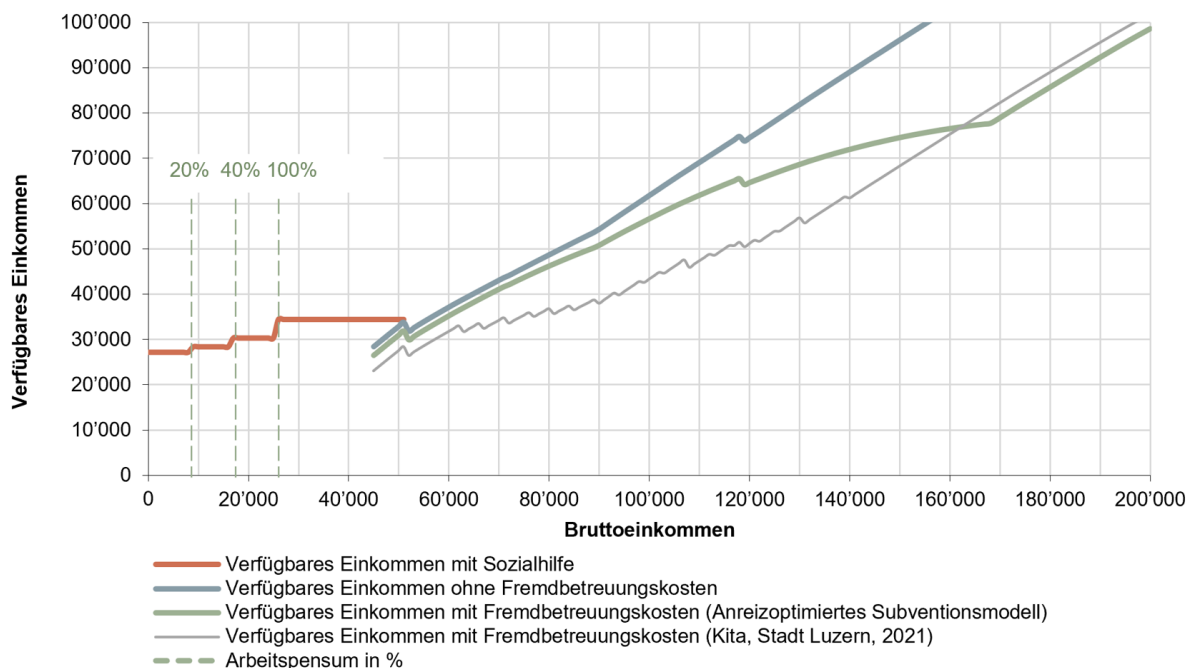


Abbildung 7 Verfügbares Einkommen mit und ohne Fremdbetreuung – 2 verheiratete Erwachsene mit 2 Kindern (3 ½ und 1 Jahr), Verteilung Bruttoeinkommen 70:30

7.2.8 Finanzierung der schulergänzenden Kinderbetreuung

Die schul- und familienergänzenden Tagesstrukturen richten sich an schulpflichtige Kinder. Die Finanzierung ist im Gesetz über die Volksschulbildung (VBG; SRL Nr. 400a) geregelt. Gemäss § 60, Abs. 3 legen der Kanton und die Gemeinden «in ihrem Bereich die Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten für die schul- und familienergänzenden Tagesstrukturen [...] fest. Bei der Beteiligung an den eigentlichen Betreuungskosten der schul- und familienergänzenden Tagesstrukturen sind die finanziellen Verhältnisse der Erziehungsberechtigten zu berücksichtigen.»

Gemäss Richtlinien "Schul- und familienergänzende Tagesstrukturen"⁸⁹, welche von der DVS für den Betreib erlassen wurden, sollen die Elternbeiträge einkommensabhängig gestaltet werden und dürfen im Einzelfall höchstens kostendeckend sein. Die Elternbeiträge sollen in der Regel zwischen 20 und 30 Prozent der Betriebskosten decken. Die Gemeinde übernimmt die nach Abzug der Elternbeiträge verbleibenden Kosten und der Kanton leistet einen Beitrag von durchschnittlich 50 Prozent an die für die Gemeinde verbleibenden Kosten.

7.3 Fazit Kosten und Finanzierung

Die Personalkosten machen 85 Prozent der Gesamtkosten bei Kitas aus. Bei einer durchschnittlichen Auslastung von 85 Prozent liegen die Vollkosten eines Kitaplatzes zwischen 141 und 178 Franken pro Tag. Mit den heute gemäss den Richtlinien des Verbands Luzerner Gemeinden geltenden Qualitätskriterien ergibt sich für eine Modellkita ein Vollkostensatz von 154 Franken pro Tag (bei einer realistischen Auslastung von 85 Prozent). Werden die neuen Empfehlungen der SODK/EDK-Empfehlungen vollzogen, entstehen Vollkosten von bis zu 165 Franken.

Die Vollkosten für eine Betreuungsstunde in einer Tagesfamilie beträgt zwischen 14.80 Franken und 17.35 Franken pro Betreuungsstunde. Mehr als die Hälfte der Kosten entfällt auf die Entschädigung der Vermittlungspersonen sowie die Administration.

Weder die aktuellen Tarife der Kitas noch jene der TFO decken die aufgrund des zur Einhaltung der Qualitätskriterien benötigten Personals ermittelten Kosten.

⁸⁹ Vgl. Kanton Luzern, Dienststelle Volksschulbildung DVS (2020). [Richtlinien Schul- und familienergänzende Tagesstrukturen](#).

Den Hauptteil der Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung tragen die Eltern über die Tarife. Die Tarife von Kitas bewegen sich zwischen 118 und 130 Franken pro Tag für Kinder über 18 Monate und für jüngere Kinder zwischen 135 und 160 Franken. In 57 Gemeinden des Kantons Luzern beteiligt sich die Gemeinde an den Kosten. Bei einer Betreuung in einer Tagesfamilie zeigen sich Tarife pro Stunde zwischen 12.80 und 13.90 Franken (ohne Verpflegung). In den vergangenen Jahren hat sich dabei vor allem das System der Betreuungsgutscheine durchgesetzt, mit welchem Eltern direkt unterstützt werden. Anspruchsbeziehung, Höhe der Betreuungsgutscheine und alle weiteren Modalitäten werden durch die Gemeinden geregelt. In der Regel geschieht dies über einkommensabhängige Subventionen in Verknüpfung mit dem Arbeitspensum der Eltern oder dem Förderbedarf der Kinder. Somit variieren die bestehenden Finanzierungs- und Tarifmodelle für die familienergänzende Betreuung kommunal stark. Für die Eltern bedeutet dies, dass ihre Ausgaben für die familienergänzende Betreuung direkt vom Wohnort abhängig sind. Zudem zeigt der Wirkungsbericht Existenzsicherung 2021 auf, dass es bei der Ausgestaltung dieses subjektorientierten Finanzierungsmodells zu Schwelleneffekten kommen kann. Um dies zu vermeiden beziehungsweise Arbeitsanreize zu schaffen, müssen wirkungsvolle Finanzierungsmodelle auch mittlere Einkommen erreichen. 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 nebst den Elternbeiträgen, die Subventionierung als gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie allfälligen Dritten wahrgenommen werden.

8 Einschätzungen aus der Praxis

Zur aktuellen Situation bezüglich den Qualitätsvorgaben, der Qualitätssicherung, der Finanzierung und zu den Weiterentwicklungsmöglichkeiten der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Luzern wurden Fachpersonen mit Praxisbezug befragt. Diese sind aktuell in der Umsetzung von Bewilligung und Aufsicht, in einem Fachverband oder im Bereich Beratung und Ausbildung tätig.⁹⁰ Die Ergebnisse der Interviews wurden an einem gemeinsamen Workshop konsolidiert. Im Folgenden werden die Erkenntnisse thematisch zusammengefasst.

Gesetzliche Grundlagen – Verbindlichkeit beim Vollzug

Die nationale PAVO macht auf übergeordneter Ebene Vorgaben zur Qualität von Kitas und Tagesfamilien, diese lassen aber relativ viel Spielraum bei der Umsetzung zu. Im Gegensatz zu den meisten Kantonen nimmt der Kanton Luzern keine Präzisierung und Erweiterung der Bestimmungen der PAVO vor. Der VLG hat umfassende Qualitätsrichtlinien herausgegeben und präzisiert darin die unterschiedlichen Qualitätsaspekte. Die Richtlinien führen zu einer bestimmten Harmonisierung unter den Gemeinden, was die Umsetzung der Abklärungen für Betriebsbewilligungen und die Aufsicht anbelangt. Im Endeffekt handelt es sich aber um Richtlinien, was bedeutet, dass die Verbindlichkeit fehlt. Die Fachpersonen mit Bezug zur Praxis stellen einen unterschiedlichen Vollzug der Gemeinden im Bereich Bewilligung und Aufsicht fest. Sie empfehlen eine rechtliche Grundlage für die familienergänzende Kinderbetreuung, um dieser Problematik entgegen zu wirken. Damit soll ein einheitlicher Vollzug sichergestellt und ein einheitliches Mindest-Qualitätsniveau gewährleistet werden. Problematisch ist generell die fehlende Verbindlichkeit bei Richtlinien, da damit auch die Rechtssicherheit beim Anfechten einer Bewilligung fehlt. Zudem loten die Trägerschaften den Spielraum aus, den die Richtlinien zulassen.

⁹⁰ Die Liste der Interviewpartnerinnen und -partner ist im Anhang aufgeführt.

Qualitätsniveau in den Kitas

Im Rahmen der Aufsicht und Bewilligung wird festgestellt, dass die Qualität in den Kitas unterschiedlich entwickelt ist. Oft zeigt sich, dass Kitas die VLG-Richtlinien nicht in allen Teilen erfüllen, insbesondere was die Qualifikation des Personals und den Betreuungsschlüssel anbelangt. Eine gute Qualität der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung hat einen entscheidenden positiven Effekt auf die kognitive, sprachliche und soziale Entwicklung von Kindern. Eine Betreuung von geringer Qualität, kann hingegen die Risikofaktoren im familiären Umfeld verstärken. Deshalb erachten die Fachpersonen eine gute Qualität mit einem entsprechenden Qualitätsstandard als unerlässlich.

Anerkennung von Tagesfamilien und Qualitätsniveau

Die TFO sind oft in Vereinsform organisiert, deren Vorstände unentgeltlich arbeiten. In der Regel stehen nur wenige finanzielle Mittel zur Verfügung. In der Vergangenheit lösten zudem mehrere Gemeinden ihre Leistungsvereinbarungen mit den TFO auf. Begründet wird dies u.a. damit, dass die Gemeinden neu Betreuungsgutscheine vergeben und daher auf eine Objektfinanzierung verzichten. Viele Vereine sind aber auf einen Sockelbeitrag angewiesen, insbesondere für die Vermittlung, welche nicht immer erfolgreich zu Stande kommt, obwohl viel Zeit investiert wurde. Gemäss Vertreterinnen und Vertreter aus der Praxis besteht die Gefahr, dass fehlende Kapazitäten innerhalb des Vereins und die Kürzungen der Finanzierung zu einer Einschränkung der Begleitung und fachlichen Unterstützung der Tagesfamilien führen. Sie erachten die Sicherstellung einer guten Qualität durch die TFO und Tagesfamilien als wichtig für die Entwicklung der anvertrauten Kinder. Die Befragten sind sich einig, dass die Tagesfamilien neben den Kindertagesstätten als gleichwertiges professionelles Betreuungsangebot anerkannt werden sollten. Dies würde eine Gleichbehandlung bei der Subventionierung und ein entsprechender Qualitätsstandard mit sich ziehen.

Zuständigkeiten in der Aufsicht von Tagesfamilien

In der Regel werden die Tagesfamilien durch die TFO beaufsichtigt. Dieses Doppelmandat (Vermittlung und Kontrolle) kann zu einem Interessenkonflikt führen. Hier bräuchte es gemäss den befragten Personen Vorgaben bezüglich Zuständigkeit und Aufgaben.

Unterschiedliche Qualitätsrichtlinien

Die Qualitätsrichtlinien für Kindertagesstätten der Stadt Luzern sind weitergehend als diejenigen des VLG. Dies betrifft insbesondere die Anforderung, dass pro Trägerschaft mindestens eine ausgebildete Betreuungsperson mit anerkanntem Abschluss auf Tertiärniveau eingestellt sein muss. Die Fachpersonen konstatieren dadurch eine Stärkung der Qualitätssicherung in den Kitas. Gleichzeitig führen die unterschiedlichen kommunalen Richtlinien auch dazu, dass die Kitas im Kanton Luzern ungleich behandelt werden. Auch bei den Tagesfamilien unterscheiden sich die Richtlinien des VLG von denjenigen der Stadt Luzern. Aus Sicht der Befragten wäre es zielführend, dass im ganzen Kanton die gleichen (Mindest-) Standards gelten, zumal alle Kinder dieselben Bedürfnisse haben, unabhängig davon, ob sie in der Stadt leben oder auf dem Land.

Stadt-Land-Unterschiede

Die Stadt Luzern hat in den letzten Jahren die Qualitätsentwicklung stark vorangetrieben und war Pionierin bei der Einführung von Betreuungsgutscheinen. Auf dem Land ist die Entwicklung der Qualität häufig abhängig von der jeweiligen Fachlichkeit und Kapazität der Verwaltungseinheit, welche die Bewilligung und Aufsicht durchführt und variiert entsprechend stark. Die Fachpersonen erachten eine einheitliche Anwendung von Qualitätsstandards im ganzen Kanton als wichtig.

Integraler Prozess der Bewilligung und Aufsicht

Die Fachstellen, welche für Gemeinden die Abklärungen für Betriebsbewilligungen und Aufsicht übernehmen, können den Gemeinden lediglich eine Berichterstattung sowie Empfehlungen machen. Die Gemeinde behält in diesem Prozess die Gesamtverantwortung. Sie ist zuständig für die Überprüfung von allfälligen Auflagen beziehungsweise für die Kontrolle der

Umsetzung der Empfehlungen. Dieser «Bruch» im Bewilligungs- und Aufsichtsprozess ist aufwändig und beinhaltet das Risiko, dass die Qualitätssicherung und -weiterentwicklung der Kitas nicht konsequent eingefordert bzw. begleitet wird. Die Befragten sehen eine Chance in einem integralen Bewilligungs- und Aufsichtsprozess durch Fachpersonen aus dem sozialen oder pädagogischen Bereich.

Vorhandenes Fachwissen und Erfahrung

Die Gemeinden sind im Kanton Luzern zuständig für die familienergänzende Kinderbetreuung. Die befragten Fachpersonen weisen darauf hin, dass diese Zuständigkeit eine hohe Anforderung an das Fachwissen und die Erfahrung an die zuständige kommunale Stelle bedingt. Einerseits betrifft dies generell fachliche Kompetenzen im Bereich der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung und andererseits zu den Inhalten und Prozessen der Aufsicht und Bewilligung. Die Befragten weisen bezugnehmend auf die Praxis darauf hin, dass dies kaum kommunal flächendeckend gewährleistet werden kann. Auch auf kantonaler Ebene gibt es – im Gegensatz zur Mehrheit der Kantone – keine Beratungsstelle für die Gemeinden in diesem Bereich.

Bündelung der Kompetenzen

Gemäss den Fachpersonen müsste die Zuständigkeit für die Qualitätsvorgaben und Qualitätssicherung der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung beim Kanton liegen. Dadurch könnte der Kanton Kompetenzen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung aufbauen.

Unterschiedlicher Zugang zum Angebot

Im Kanton Luzern bestehen grosse Unterschiede in Bezug auf den Nutzungsgrad des Angebots an familienergänzender Kinderbetreuung je nach Wahlkreis. Im städtischen Gebiet ist das Angebot an Kindertagesstätten deutlich besser ausgebaut. Auf dem Land sind Tagesfamilien ein wichtiges Betreuungsangebot. Oftmals mangelt es an einem flexiblen, bezahlbaren Angebot an Kindertagesstätten. Die Subventionssysteme unterscheiden sich von Gemeinde zu Gemeinde, was zu einem interkommunal unterschiedlichen Zugang zu den Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung führt. Dies führt zu einer Ungleichbehandlung der Erziehungsberechtigten und der Kinder.

Fachkräfte- und Personalmangel im Betreuungsbereich

Eine Herausforderung, auf die insbesondere der Verband kibesuisse hinweist, die aber auch von unterschiedlichsten Fachpersonen angesprochen wurde, ist der Fachkräfte- und Personalmangel im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Luzern. So können Stellen für qualifiziertes Personal und Lehrstellen oftmals nicht besetzt werden. Die Betreuungsverhältnisse in Tagesfamilien sind rückläufig. Der Verband kibesuisse führt den Personalmangel in erster Linie auf die mangelhaften Rahmenbedingungen aufgrund von fehlenden Investitionen in die Qualitätsentwicklung und in qualitätsfördernde Finanzierungsmodelle zurück. Die Fachkräfte verbleiben nur kurz in der Branche, weil sie in besser bezahlte Berufsbranchen wechseln. Um qualifizierte Fachkräfte für die Branche zu gewinnen und diese auch in der Branche behalten zu können, braucht es gemäss kibesuisse dringend substanzielle Investitionen, bessere Rahmenbedingungen und qualitätsfördernde Finanzierungsmodelle.

9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Der vorliegende Bericht befasst sich mit der institutionellen Betreuung im Vorschulbereich. Diese sogenannten familienergänzenden Angebote umfassen Kitas und Tagesfamilien. Der Auftrag umfasste die Erhebung der aktuellen Situation, die Analyse der bestehenden Herausforderungen sowie die Formulierung von Empfehlungen für die Weiterentwicklung.

9.1 Fakten zur aktuellen Situation

Bedeutung und Nutzung der familienergänzenden Kinderbetreuung

Aufgrund veränderter Familienstrukturen und Erwerbsmodellen sowie des wachsenden Fach- und Arbeitskräftebedarfs hat in den letzten Jahren die familienergänzende Kinderbetreuung an gesellschaftlicher Bedeutung zugenommen und hat sich zu einem politischen Schwerpunktthema entwickelt. Dem betreuten Kind ermöglicht die familienergänzende Betreuung ergänzend zur Familie ein anregendes Lernumfeld im Zusammensein mit anderen Kindern. Familienergänzende Betreuungsangebote fördern die betreuten Kinder umfassend. So tragen sie bei mehrsprachig aufwachsenden Kindern zum Erlernen von Deutsch bei und Kinder aus sozial benachteiligten und bildungsfernen Familien profitieren besonders vom Besuch eines qualitativ guten Betreuungsangebots. Weiter sind für Eltern die familienergänzenden Angebote unerlässlich, um Familien- und Erwerbsarbeit vereinbaren zu können. Für die Arbeitgeber führt ein qualitativ gutes, ausreichendes und zugängliches Angebot zu einer besseren Verfügbarkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Schliesslich lässt sich belegen, dass die Ausgaben der öffentlichen Hand für Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung mit einem volkswirtschaftlichen Nutzen einhergehen, dies aufgrund von steigender Erwerbsbeteiligung und Berufserfahrung auf Ebene der Eltern und bessere Bildungsaussichten sowie weniger nachfolgenden Ausgaben und Massnahmen auf der Ebene der Kinder.

Rund 18 Prozent der Luzerner Kinder im Vorschulalter besuchten 2017 an durchschnittlich 2 Tagen pro Woche eine familienergänzende Betreuung. Von den betreuten Kindern wurden rund 90 Prozent in einer Kita und 10 Prozent in einer Tagesfamilie betreut. Seit 2017 ist die Anzahl an Kindertagesstätten von 92 auf 120 gestiegen und es ist davon auszugehen, dass prozentual mehr Kinder in einer Kindertagesstätte betreut werden.

Die aktuell 120 Kitas im Kanton Luzern verteilen sich auf insgesamt 45 von 80 Gemeinden. 16 TFO sind in 61 der 80 Gemeinden tätig.

In den Schlussfolgerungen der Erhebungen 2017 wurde die Abdeckung an Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung sowohl in städtischen als auch in ländlichen Regionen im Kanton Luzern als gut erachtet.

Grundlagen

Die gesetzliche Grundlage zur familienergänzenden Kinderbetreuung auf nationaler Ebene lässt den Kantonen einen grossen Spielraum bezüglich der Regelungen der familienergänzenden Betreuung. In der Folge haben die Kantone mehr oder weniger umfassende kantonale gesetzliche Grundlagen geschaffen. 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. Der VLG stellt den Gemeinden zur Bewilligung und Aufsicht der Betreuungsangebote Qualitätsrichtlinien zur Verfügung. Diese haben Empfehlungscharakter.

Qualitätsvorgaben für die Aufsicht

Studien weisen nach, dass sich vor allem eine gute Struktur- und Prozessqualität der Betreuungsangebote positiv auf die Entwicklung der Kinder auswirken. Diese Qualitätsaspekte zeigen sich beispielsweise durch ein gutes Gruppenklima, kleine Gruppengrössen und genügend qualifiziertes Personal, welches feinfühlig mit den Kindern interagiert. Für benachteiligte Kinder ist der Besuch einer Kita besonders förderlich. Sie leiden aber auch stärker unter einer schlechten Betreuungsqualität, welche sich vor allem bei hohem Betreuungsumfang negativ auf ihre Entwicklung auswirkt und die Risikofaktoren im familiären Umfeld verstärkt. Die genannten Wirkungen und Effekte der familienergänzenden Kinderbetreuung hängen mit den Qualitätsvorgaben und der Qualitätssicherung zusammen. Ausser die Kantone Luzern und Aargau präzisieren alle Kantone Qualitätsvorgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung und definieren Massnahmen zur Qualitätssicherung. Seitens Wissenschaft, Praxis und Politik hat sich insbesondere mit den neuen Empfehlungen der SODK und EDK 2022 ein Konsens bezüglich der zentralen Aspekte und Standards ergeben.

Ein Vergleich der VLG-Empfehlungen mit den SODK/EDK-Empfehlungen zeigt Präzisierungsmöglichkeiten auf. Dies betrifft insbesondere einen höheren Anteil an qualifiziertem Personal, explizite Stellenprozente für Arbeiten, die nicht mit der unmittelbaren pädagogischen Arbeit zusammenhängen wie Teammeetings oder Ausbildungselemente sowie Anforderungen an branchenübliche Anstellungsbedingungen, Löhne und den Umgang mit Praktika vor Lehrbeginn.

Zur Sicherstellung der Qualität muss eine Kindertagesstätte gemäss nationaler PAVO über eine gültige Betriebsbewilligung verfügen. Im Kanton Luzern ist der Gemeinderat für die Erteilung und den Widerruf der Bewilligung und für die Aufsicht zuständig. Dieser kann den ganzen Prozess der Aufsicht und Bewilligung sowie die Aufsichtstätigkeit einer Kita an eine andere staatliche Behörde (Gemeinde oder Zweckverband) übertragen. Gut die Hälfte der Gemeinden mit Kitas machen von einer Delegation Gebrauch. Im Kanton Luzern bestehen zwei Fachstellen, die sich auf die Abklärungen zur Erteilung von Betriebsbewilligungen und auf die Aufsicht von Kitas spezialisiert haben. Es handelt sich um das Ressort «Aufsicht und Bewilligung» der Abteilung Kinder Jugend Familie der Stadt Luzern und das Zenso mit den Standorten Hochdorf und Sursee. Die beiden Fachstellen machen Abklärungen vor Ort zuhanden der zuständigen Gemeindebehörde. Die Berichte bilden die Grundlage für die Verfügung des Gemeinderats zur Erteilung der Bewilligung.

Das Volumen der Aufsichtstätigkeit von 77 beziehungsweise 19 Kitas ermöglicht den beiden Fachstellen spezialisiertes Fachpersonal einzusetzen. Die Gemeinden behalten in diesem Prozess die Gesamtverantwortung. Sie bleiben zuständig für die Überprüfung von allfälligen Auflagen beziehungsweise für die Kontrolle der Umsetzung der Empfehlungen. Dieser «Bruch» im Bewilligungs- und Aufsichtsprozess beinhaltet das Risiko, dass die Qualitätssicherung und -weiterentwicklung der Kitas nicht konsequent eingefordert bzw. begleitet wird. 15 Gemeinden mit mehrheitlich einer, maximal zwei Kitas haben sich keiner dieser beiden Fachstellen angeschlossen.

Tagesfamilien sind meldepflichtig – unabhängig davon, ob sie einer TFO 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 wird von Vertragsgemeinden für diese Aufgabe eingesetzt. Es ist davon auszugehen, dass Vertragsgemeinden diese Aufgaben selber übernehmen bzw. diese an eine TFO delegieren.

Damit der oben beschriebene Nutzen und die Wirkungen der familienergänzenden Kinderbetreuung erzielt werden können, kommen den Qualitätsvorgaben und der -sicherung eine hohe Bedeutung zu. Die bestehende Ausgangslage im Kanton Luzern ohne gesetzliche Grundlage und entsprechender Verbindlichkeit hat zu einer heterogenen Landschaft bezüglich der Verbindlichkeit der Qualitätsstandards und der Umsetzung der Qualitätssicherung durch die Bewilligungs- und Aufsichtsinstanzen geführt. Als Folge sehen Fachpersonen aus der Praxis ein hohes Risiko, dass die Umsetzung der Qualitätsrichtlinien des VLG nicht systematisch geprüft wird beziehungsweise, dass sie nur eingeschränkt zur Anwendung kommen.

Kosten und Finanzierung

Mit den heute gemäss den Richtlinien des VLG geltenden Qualitätskriterien ergibt sich gemäss Berechnungen für eine Modellkita ein Vollkostensatz von 154 Franken pro Tag (bei einer Auslastung von 85 Prozent). Werden die Empfehlungen der SODK/EDK aus dem Jahr 2022 vollzogen, entstehen Vollkosten von bis zu 165 Franken pro Tag. Die Vollkosten für eine Betreuungsstunde in einer Tagesfamilie beträgt zwischen 14.80 und 17.35 Franken. Gleichzeitig bewegen sich aktuell die Tarife von Kitas zwischen 118 und 130 Franken pro Tag für Kinder über 18 Monate und für jüngere Kinder zwischen 135 und 160 Franken. In 57 Gemeinden des Kantons Luzern beteiligt sich die Gemeinde an den Kosten. Bei einer Betreuung in einer Tagesfamilie belaufen sich die Tarife pro Stunde zwischen 12.80 und 13.90 Franken (ohne Verpflegung). Die aktuellen Tarife der Kitas decken die zur Einhaltung der Qualitätskriterien benötigten Kosten nicht.

Den Hauptteil der Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung tragen die Eltern über die Tarife. In 57 Gemeinden des Kantons Luzern beteiligt sich die Gemeinde an den Kosten in Form von Betreuungsgutscheinen. In den vergangenen Jahren hat sich dieses subjektorientierte Finanzierungsmodell durchgesetzt, mit welchem Eltern direkt unterstützt werden. Anspruchsberechtigung, Höhe der Betreuungsgutscheine und alle weiteren Modalitäten werden durch die Gemeinden geregelt. In der Regel geschieht dies über einkommensabhängige Subventionen in Verknüpfung mit dem Arbeitspensum der Eltern. Somit variieren die bestehenden Finanzierungs- und Tarifmodelle regional stark.

Die kommunale Zuständigkeit ohne verbindliche Rahmenbedingungen hat dazu geführt, dass sich die Kosten für die Eltern für die familienergänzende Betreuung im Kanton Luzern wohnortsabhängig sehr stark unterscheiden. Zudem zeigt sich, dass es bei der Ausgestaltung des Finanzierungsmodells zu Schwelleneffekten kommen kann beziehungsweise zu negativen Arbeitsanreizen insbesondere bei mittleren Einkommen. Auch die neuen SODK/EDK-Empfehlungen verweisen darauf, 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 nebst den Elternbeiträgen, die Subventionierung als gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie allfälligen Dritten wahrgenommen werden. Im Unterschied zur Deutschschweiz werden die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung in der Westschweiz vermehrt von der öffentlichen Hand betrieben. Einzelne Westschweizer Kantone setzen zur Mitfinanzierung das Modell von reglementierten Unternehmensbeiträgen um. Diese Art einer zusätzlichen Unternehmenssteuer setzen diese Kantone zur Subventionierung aller Plätze ein. Die Firmen haben keinen Einfluss auf die Nutzung der mit diesen Abgaben subventionierten Kinderbetreuungsangebote durch die Eltern unter ihren Mitarbeitenden.

Fachpersonal- und Arbeitskräftemangel im Betreuungsbereich

Verschiedenste Fachpersonen konstatieren aktuell einen Fachpersonal- und Arbeitskräftemangel im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Luzern. Einerseits zeige sich dieser Mangel, in dem sich Fachkräfte nicht für Stellen in familienergänzenden Angeboten bewerben. Andererseits wechseln Angestellte im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung nach kurzer Verweildauer in besser bezahlte Berufsbranchen. Um Lernende und qualifiziertes Fachpersonal zu gewinnen und diese auch behalten zu können, sind bessere Arbeitsbedingungen zu schaffen respektive zu gewährleisten.

Vorstösse, Initiativen und Planungsgrundlagen

Aufgrund veränderter Familienstrukturen und Erwerbsmodelle sowie des wachsenden Arbeitskräftebedarfs des Arbeitsmarktes hat sich die familienergänzende Kinderbetreuung in den letzten Jahren sowohl auf Bundesebene als auch auf kantonaler Ebene zu einem politischen Schwerpunktthema entwickelt. Sowohl national als auch auf Kantonsebene sind in der Folge diverse politische Vorstösse als auch Initiativen entstanden. Zur Gestaltung dieses Politikbereiches wurden in mehreren Kantonen in den letzten Jahren Gesetzgebungsprozesse oder Revisionen der bestehenden Gesetzgebung initiiert und das Thema wurde auch in Planungsgrundlagen der Kantone aufgenommen.

Die Finanzierung der Kinderbetreuung beziehungsweise die Entlastung der Familien sind dabei ein Schlüsselthema. Ein zweites zentrales Thema der politischen Forderungen betrifft die Sicherstellung der Qualität der Betreuung. Der langfristige Erhalt beziehungsweise der bedarfsgerechte Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung stellt ein drittes Thema dar. Schliesslich werden die Arbeitsbedingungen des Personals thematisiert.

Auf Bundesebene liegt die parlamentarische Initiative zur «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» (21.403) vor, welche ein neues Gesetz für die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung und die Verbesserung der Chancengerechtigkeit für Kinder im Vorschulalter vorschlägt. Die Vorlage verfolgt

das Ziel, alle Eltern, die ihre Kinder familienextern betreuen lassen, finanziell zu unterstützen. Der Bundesbeitrag soll kein Ersatz für allfällige Subventionen der Kantone und Gemeinden sein und soll vollumfänglich den Eltern zugutekommen.

Im Kanton Luzern sind mehrere parlamentarische Vorstösse im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung überwiesen. Die Forderungen betreffen die Entlastung der Eltern, die Sicherstellung der Betreuungsqualität in Kindertagesstätten, den Erhalt beziehungsweise der Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebotes an familienergänzenden Betreuungsangeboten auch im Hinblick auf die Unterstützung der Wirtschaft, die Gewährleistung von adäquaten Arbeitsbedingungen und schliesslich 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.

9.2 Handlungsbedarf, Ziele und Regulierungsmöglichkeiten

Die Angebote der familienergänzenden Betreuungsangebote übernehmen einen wichtigen Beitrag bei der Förderung von jungen Kindern und tragen dadurch zur Chancen- und Bildungsgerechtigkeit bei. Ob die Angebote diese Wirkung zum Wohle der Kinder und zu deren bestmöglichen positiven Entwicklung erfüllen können, hängt entscheidend von der Qualität der Betreuung ab. Sind diese Qualität und die Zugänglichkeit für Familien gewährleistet, wird die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit gefördert. Konkret wird die Existenzsicherung von Familien beziehungsweise die Aufnahme oder Erweiterung der Erwerbstätigkeit unterstützt. Dies führt zur Erhöhung der Produktivität der Volkswirtschaft und es wird ein Beitrag an den Fachkräftemangel geleistet.

Die vorliegende Situationsanalyse zur familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Luzern stellt in verschiedenen Bereichen Handlungsbedarf fest.

Dies betrifft zum einen die Sicherung der Qualität der Betreuung. So haben die bestehenden Qualitätsstandards des VLG nur Empfehlungscharakter und es bestehen zudem im Kanton unterschiedliche Standards (VLG, Stadt Luzern). Ebenso sind sie noch nicht an den aktuellen fachlich breit abgestützten Empfehlungen der SODK/EDK ausgerichtet. Die Qualitätssicherung (Bewilligung und Aufsicht der Kitas und TFO) ist in kommunaler Zuständigkeit. 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 Kitas die VLG-Richtlinien nicht in allen Teilen erfüllen, insbesondere was die Qualifikation des Personals und den Betreuungsschlüssel angeht. Zudem kommt die Vollkostenanalyse zum Schluss, dass die aktuellen Tarife der Kitas und der TFO die ermittelten Kosten zur Erreichung der bestehenden Qualitätsempfehlungen kaum decken können.

Zum anderen ist die Zugänglichkeit zum Angebot regional unterschiedlich. Die Ausgaben für die familienergänzende Betreuung sind direkt vom Wohnort abhängig. In 23 der 80 Luzerner Gemeinden besteht kein subjektorientiertes Finanzierungsmodell zur direkten Entlastung der Familien. Gleichzeitig variieren die bestehenden Finanzierungs- und Tarifmodelle kommunal stark. Zudem zeigt sich, dass es bei der Ausgestaltung der Modelle zu Schwelleneffekten kommen kann, welche negative Arbeitsanreize insbesondere für mittlere Einkommen schaffen.

Insgesamt zeigt sich im Kanton Luzern, dass die familienergänzende Kinderbetreuung was die Zugänglichkeit und Qualitätssicherung angeht, sehr heterogen ausgestaltet ist. Die damit verbundenen Herausforderungen lassen sich zu drei Handlungsfeldern bündeln. Im Folgenden werden sie in Form je eines Entwicklungsziels und entsprechenden Regulierungsmöglichkeiten formuliert.

Entwicklungsziel 1

Die Angebote der familienergänzenden Betreuung gewährleisten eine Qualität, die das Wohl der Kinder sicherstellt und zu ihrer bestmöglichen positiven Entwicklung beiträgt.

- R1: Definierte Qualitätskriterien sind verbindlich und orientieren sich an den neuen SODK/EDK-Empfehlungen.
- R2: Die Aufsicht und Bewilligung erfolgt flächendeckend mit einheitlichen Arbeitsinstrumenten und Prozessen.
- R3: Für die Bewilligung und Aufsicht steht qualifiziertes Personal zu Verfügung.

Entwicklungsziel 2

Die öffentliche Hand stellt den chancengerechten Zugang zur familienergänzenden Kinderbetreuung sicher und setzt ein einheitliches Subventionsmodell mit wirkungsvollen Arbeitsanreizen ein.

- R1: Die öffentliche Hand subventioniert die Nutzung der familienergänzenden Kinderbetreuung und sorgt damit für die Umsetzung der Qualitätskriterien.
- R2: Das Subventionsmodell erreicht nebst niedrigen auch mittlere Haushalteinkommen.
- R3: Es wird ein einheitliches Subventionsmodell umgesetzt (Kreis der Anspruchsberechtigten, Beitragslogik, Berechnungsmodell).
- R4: Ein regelmässiges Monitoring der familienergänzenden Betreuungsangebote überprüft die Auslastung des Angebots beziehungsweise die Bedarfsorientierung.
- R5: Der flächendeckende Zugang im Bereich der Tagesfamilien über Tagesfamilienorganisationen ist gewährleistet.

Entwicklungsziel 3

Der Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung ist kompetent und effizient geplant, gesteuert und koordiniert.

- R1: Die Zuständigkeiten der staatlichen Aufgaben sind geklärt.
- R2: Es besteht ein Kompetenzzentrum zur Planung, Weiterentwicklung, Koordination und Beratung.

Eine gezielte Weiterentwicklung entlang dieser Regulierungsvorschläge trägt zur positiven Entwicklung junger Kinder und zur Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit bei. Mit einer neu zu schaffenden gesetzlichen Grundlage wird eine Konkretisierung, Verbindlichkeit und Harmonisierung in der familienergänzenden Kinderbetreuung geschaffen und die genannten Wirkungen verstärkt.

Literaturverzeichnis

- Amberg, H. & Feller, R. (2018). [Kinderbetreuung im Kanton Luzern – Betreuungsangebote Vorschulalter](#). Erhebung 2017 zuhanden der Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) des Kantons Luzern, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.
- Balthasar, A. & Kaplan, C. (2019). [Whitepaper zum Engagement in der frühen Kindheit: Fokus Kind](#). Zürich: Jacobs Foundation.
- Balthasar, A. & Ritz, M. (2020). [Whitepaper zur Investition in die frühe Kindheit: Fokus volkswirtschaftlicher Nutzen](#). Zürich: Jacobs Foundation.
- Becker-Stoll, F., Niesel, R & Wertfein, M (2020). *Handbuch Kinder in den ersten drei Jahren. So gelingt Qualität in Krippe, Kita und Tagespflege*. Freiburg im Breisgau: Herder
- Becker-Stoll, F., Niesel, R. & Wertfein, M (2020). *Handbuch Kinder in den ersten drei Jahren. So gelingt Qualität in Krippe, Kita und Tagespflege*. Freiburg im Breisgau: Herder.
- Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2016). *Literaturstudie und Good-Practice-Kriterien zur Ausgestaltung von Angeboten der frühen Förderung für Kinder aus sozial benachteiligten Familien*. Publikation im Rahmen des Nationalen Programms gegen Armut NAP. Forschungsbericht Nr. 6/16. Autorinnen: Walter-Laager, C. & Meier Magistretti, C. Bern.
- Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2022). [Evaluation Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Wirkungen der Finanzhilfen für Subventionserhöhungen in Kantonen](#). Forschungsbericht Nr. 8/22.
- Bundesamt für Statistik BfS (2015). [Statistik der familienergänzenden Kinderbetreuung. Typologie der Betreuungsformen](#).
- Bundesamt für Statistik BfS (2022). [Familienergänzende Kinderbetreuung](#).
- Bundesamt für Statistik BfS (2022). [Teilzeitarbeit](#).
- Bundesrat (2018). [Ergebnisse des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut 2014–2018](#). Bericht des Bundesrates zum Nationalen Programm sowie in Erfüllung der Motion 14.3890 der Sozialdemokratischen Fraktion vom 25. September 2014.
- Bundesrat (2022). [Bundesrat ist für Verlängerung des Impulsprogramms zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung](#). Medienmitteilung.
- Bundesrat (2023). [Bundesrat lehnt Bundesbeitrag für tiefere Kinderbetreuungskosten der Eltern grundsätzlich ab](#). Medienmitteilung vom 15. Februar 2023.
- Die Bundesversammlung (2022). [Parlamentarische Initiative 21.403 Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung](#).
- Dienststelle Soziales und Gesellschaft DISG (2014). [Auslegung der kantonalen Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern betreffend Aufsichts- und Bewilligungspraxis von Spielgruppen, Krippen, Horten etc.](#) Schreiben an die Gemeinderäte des Kantons Luzern.
- Ecoplan. (2020). [Überblick zur Situation der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen](#). Bericht im Auftrag der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK). Bern.

- Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF (2008). [Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung. Eine Bestandesaufnahme der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF.](#)
- Feller, R. & Amberg, H. (2018). [Kinderbetreuung im Kanton Luzern – Betreuungsangebote Vorschulalter.](#) Erhebung 2017 zuhanden der Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) des Kantons Luzern, Interface Politikstudien Forschung Beratung AG.
- Feller, R. & Bucher, N. (2013). [Kinderbetreuung im Kanton Luzern – Betreuungsangebote Vorschulalter.](#) Monitoring 2012 zuhanden der Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) des Kantons Luzern, Interface Politikstudien Forschung Beratung AG.
- Feller, R., Amberg, H. & Gubser, J. (2023). Kosten und Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Luzern. Bericht zuhanden der Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) des Kantons Luzern, Interface Politikstudien Forschung Beratung AG.
- Gachet, E. & Zumbühl, P. (2021). *So viel kostet ein Kitaplatz in der Schweiz. Kinderbetreuungskosten im regionalen Vergleich.* Credit Suisse AG, Investment Solutions & Products, S. 3.
- Gnaegi, P. (2022). *Familienpolitik in der Schweiz.* Zürich, Basel, Genf: Schulthess Juristische Medien AG.
- Grob, A, Keller, K & Trösch, L.M. (2014) Zweitsprache. Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten. Wissenschaftlicher Abschlussbericht.
- Hafen, M. (2015). [Zur Bedeutung professioneller Arbeit im Kleinkindbereich – ein Grundlagenpapier mit Blick auf theoretische Überlegungen, empirische Evidenz und erfolgreiche Praxis.](#) Luzern: Hochschule Luzern, Soziale Arbeit.
- Höchner, C. & Waldmann, B. (2021). [Regelungsmöglichkeiten und Bundeskompetenzen bei der familienergänzenden Kinderbetreuung.](#) Aus Newsletter Institut für Föderalismus IFF 2/2021. Universität Freiburg.
- Hochschule Luzern (2020). [Gleichstellungsbericht LU. Wissenschaftlicher Grundlagenbericht über die Gleichstellung im Kanton Luzern.](#) Schlussbericht FH Zentralschweiz, Soziale Arbeit, erstellt im Auftrag des Kantons Luzern, Gesundheits- und Sozialdepartement.
- Infras (2015). [Analyse der Vollkosten und der Finanzierung von Krippenplätzen in Deutschland, Frankreich und Österreich im Vergleich zur Schweiz.](#) Forschungsbericht Nr. 3/15 Bundesamt für Sozialversicherungen.
- INFRAS (2019). [Für eine Politik der frühen Kindheit: Eine Investition in die Zukunft.](#) Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung / Frühe Förderung in der Schweiz. Bern: Schweizerische UNESCO-Kommission.
- Iten, R., Lechner, M., Stern, S. & Felfe, C. (2013). [Gleichstellung der Geschlechter: Welche Rolle spielt die familienergänzende Kinderbetreuung?](#) Zusammenfassung der Projektergebnisse Gleichstellung der Geschlechter, Nationales Forschungsprogramm NFP 60.
- Kanton Luzern (2022). [Planungsbericht zur Förderung der Gleichstellung aller Geschlechter und Lebensformen \(2022–2025\).](#) Entwurf Kantonsratsbeschluss über die Kenntnisnahme (B 133).
- Kanton Luzern (2022). [Wirkungsbericht Existenzsicherung 2021.](#) Planungsbericht des Regierungsrats an den Kantonsrat vom 29. März 2022 (B 109).

- kibesuisse (2020). [Richtlinien für die Betreuung von Kindern in Kindertagesstätten.](#)
- Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats (2023). Parlamentarische Initiative Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung. Erläuternder Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (21.403) vom 28. April 2022.
- Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren SODK & Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK (2022). [Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren \(SODK\) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren \(EDK\) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung.](#)
- Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren SODK (2011). [Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren \(SODK\) zur familienergänzenden Betreuung im Frühbereich.](#) Bern.
- Mayer, D., Beckh, K., Berkic, J. & Becker-Stoll, F. (2013). [Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit \(NUBBEK\).](#) Ergebnisbericht der Untersuchung in Bayern. Staatsinstitut für Frühpädagogik.
- OECD (2018). [Engaging Young Children: Lessons from Research about Quality in Early Childhood Education and Care,](#) Starting Strong, Paris: OECD Publishing.
- Prognos (2010): [Betriebswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse familienfreundlicher Unternehmenspolitik.](#) Eine Studie bei ausgewählten Schweizer Unternehmen. Basel: Prognos.
- Sekretariat der Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur WBK-N. (2021). [Bund soll familienergänzende Kinderbetreuung stärker unterstützen.](#) Medienmitteilung vom 19. Februar.
- SP Luzern (2022). *SP reicht Volksinitiative «Bezahlbare Kitas für alle» ein.* Medienmitteilung vom 6. Juli 2022.
- Stadt Luzern (2019). [Qualitätsrichtlinien für die Bewilligung und Aufsicht von Kindertagesstätten in der Stadt Luzern.](#)
- Stadt Luzern (2019). [Qualitätsrichtlinien für die Bewilligung und Aufsicht der Tagesfamilienorganisationen in der Stadt Luzern.](#)
- Stadt Luzern (2019). [Wegleitung für Trägerschaften von Kindertagesstätten und privaten Horten](#) (Version 3.0 – Januar 2020).
- Stadt Luzern (2020). [Qualitätsentwicklung in privaten familienergänzenden Betreuungsangeboten.](#) Kurzkonzept und Angebote.
- Statistik Luzern LUSTAT (2021). [Die soziale Lage der Luzerner Bevölkerung. Sozialbericht des Kantons Luzern 2021.](#)
- Stern S., Ostrowski, G. et al. (2021). [Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife.](#) INFRAS AG, Forschung und Beratung, Zürich und Evaluanda AG, évaluation et conseil, Genf.

- Stern, S & Schwab, S (2020). [Kitas als ein Schlüsselfaktor für die Gleichstellung: Literaturreview zu den Wirkungen von Kitabetreuung auf die Entwicklung und das Wohlbefinden von Kindern.](#) Schlussbericht von INFRAS Forschung und Beratung im Auftrag der Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich, Fachstellen und Abteilung Gleichstellung der Kantone AR, BL, BS, GR und ZH, S. 4).
- Stern, S., Gschwend, E. & Iten, R. (2016). [Whitepaper zu den Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit.](#) Zürich und St. Gallen: INFRAS.
- Stern, Susanne; Schwab Cammarano, Stephanie & Gschwend, Eva (2019). [Für eine Politik der frühen Kindheit. Eine Investition in die Zukunft, Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung / Frühe Förderung in der Schweiz.](#) Erstellt im Auftrag der Schweizerischen UNESCO-Kommission. Bern: INFRAS.
- Verband Kinderbetreuung Schweiz kibesuisse (2020). [Richtlinien für die Betreuung von Kindern in Kindertagesstätten.](#)
- Verband Luzerner Gemeinden VLG (2014). [Empfehlungen für Qualitätsanforderungen an Tageselternvermittlungsorganisation und Tageseltern.](#)
- Verband Luzerner Gemeinden VLG (2020). [Qualitätskriterien für Kindertagesstätten im Kanton Luzern.](#)
- Volksschulen Kanton Luzern (2009). [Schul- und familienergänzende Tagesstrukturen. Orientierungs- und Umsetzungshilfe](#) (2. revidierte Fassung).
- Wustmann Seiler, C & Simoni, H. (2016). [Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz](#) (3., erweiterte Auflage). Erarbeitet vom Marie Meierhofer Institut für das Kind, erstellt im Auftrag der Schweizerischen UNESCO-Kommission und des Netzwerks Kinderbetreuung Schweiz. Zürich.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Anzahl Kita pro Gemeinde 2022	14
Abbildung 2 TFO mit zuständigen Gemeinden nach Trägerschaft aufgeteilt.....	15
Abbildung 3 Aspekte pädagogischer Qualität in Kitas und ihre Zusammenhänge, Darstellung in Anlehnung an Becker-Stoll et al., 2020	25
Abbildung 4 Beaufsichtigung der Kitas durch zuständige Stellen	35
Abbildung 5 Kosten, Finanzierung und finanzielle Belastung der Eltern.....	38
Abbildung 6 Gemeinden mit Betreuungsgutscheinen	44
Abbildung 7 Verfügbares Einkommen mit und ohne Fremdbetreuung – 2 verheiratete Erwachsene mit 2 Kindern (3 ½ und 1 Jahr), Verteilung Bruttoeinkommen 70:30	45

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 Betreuungsformen in Anlehnung an das Bundesamt für Statistik	9
Tabelle 2 Nutzungsgrad nach Angebot	13
Tabelle 3 Verteilung nach Angebotstyp und Wahlkreis	13
Tabelle 4 Empfehlungen zum Betreuungsschlüssel der SODK/EDK und des VLG	29
Tabelle 5 Päd. Konzept gemäss SODK/EDK-Empfehlungen und VLG-Richtlinien	30
Tabelle 6 Aufsichtsinstanz und ihre Funktionen	30

Abkürzungsverzeichnis

BfS	Bundesamtes für Statistik
DISG	Dienststelle Soziales und Gesellschaft
DVS	Dienststelle Volksschulbildung
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EGZGB	Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch
FaBe	Fachperson Betreuung
FaBeK	Fachperson Betreuung Fachrichtung Kind
GG	Gemeindegesezt
GSD	Gesundheits- und Sozialdepartement
kibesuisse	Verband Kinderbetreuung Schweiz
Kitas	Kindertagesstätten
NAV Kita	Normalarbeitsvertrag für private Kindertagesstätten
PAVO	Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern, Pflegekinderverordnung
SoBZ	Sozialberatungszentrum
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SRL	Systematische Rechtssammlung Kanton Luzern
TFO	Tagesfamilienorganisation
TKA	Tripartite Kommission Arbeitsmarkt
VBG	Gesezt über die Volksschulbildung
VLG	Verband Luzerner Gemeinden
WBK-N	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates
Zenso	Zentrum für Soziales

Anhang

Übersicht der interviewten Personen

- Simone Sprecher, Leitung Region Zentralschweiz, Verband Kinderbetreuung Schweiz kibesuisse (03.05.2022)
- Myriam Schärli, Vorstand Verein Kinderbetreuung und Umgebung (11.05.2022)
- Ruth Feller, Mitglied Geschäftsleitung Interface Politikstudien Forschung Beratung AG
Helen Amberg, Projektleiterin Interface Politikstudien Forschung und Beratung AG (27.04.2022)
- Sabrina Marbacher, Sozialarbeiterin FH, Zentrum für Soziales zenso (20.04.2022)
- Thomas Güttinger, Beauftragter Zyklus 2, zuständig für die familien- und schulergänzenden Tagesstrukturen, Dienststelle Volksschulbildung, Kanton Luzern (19.05.2022)
- Monika Hürlimann, Bereichsleiterin Frühkindliche Bildung und Betreuung, Kinder Jugend Familie, Stadt Luzern
Esther Moser, Fachmitarbeiterin Aufsicht und Bewilligung, Kinder Jugend Familie, Stadt Luzern
Lesley Rogers, Fachmitarbeiterin Aufsicht und Bewilligung, Kinder Jugend Familie, Stadt Luzern (21.04.2022)

Übersicht der Teilnehmendem am Workshop zur Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung vom 18.08.2022

- Silvia Waser, Bereichsleiterin Betriebliche Bildung, Dienststelle Berufs- und Weiterbildung
- Ruth Feller, Mitglied Geschäftsleitung Interface Politikstudien Forschung Beratung AG
- Simone Sprecher, Leitung Region Zentralschweiz, Verband Kinderbetreuung Schweiz kibesuisse
- Marcus Nauer, Leiter SoBZ Region Entlebuch, Wolhusen und Ruswil
- Monika Hürlimann, Bereichsleiterin Frühkindliche Bildung und Betreuung, Kinder Jugend Familie, Stadt Luzern
- Esther Moser Fachmitarbeiterin Aufsicht und Bewilligung, Kinder Jugend Familie, Stadt Luzern
- Sabrina Marbacher, Sozialarbeiterin FH, Zentrum für Soziales Zenso
- Amina Steiner, Juristische Mitarbeiterin, WAS wira
- Marina Röösl, Juristische Mitarbeiterin, WAS wira

