

Vernehmlassung Kinderbetreuungsgesetz Kanton Luzern, Antworten von Alliance Enfance für Online-Formular, 26.06.2024

1. Grundsätzliche Bemerkungen (Kap. 4.1.1, §§ 1 und 2)

Sind Sie mit der grundsätzlichen Stossrichtung (Zweck und Geltungsbereich) der Vorlage als Gegenentwurf zur Volksinitiative «Bezahlbare Kitas für alle» einverstanden?

Nein, aus den folgenden Gründen:

Alliance Enfance bedankt sich für die Möglichkeit, sich im Rahmen der Vernehmlassung zum Entwurf des Kinderbetreuungsgesetzes (KiBeG) äussern zu dürfen. Als nationale Organisation beschränkt sich Alliance Enfance auf grundsätzliche Anmerkungen. Für detailliertere Stellungnahmen zu einzelnen Punkten bitten wir insbesondere um Berücksichtigung der Antwort unserer Mitgliedsorganisation Kibesuisse (Verband Kinderbetreuung Schweiz).

Alliance Enfance begrüsst es sehr, dass der Kanton Luzern mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf eine kantonal einheitliche Regelung zur Förderung und Finanzierung der familienergänzenden Bildung und Betreuung in Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen schaffen möchte. Auch begrüsst Alliance Enfance die explizite Berücksichtigung der Qualitätsentwicklung. Allerdings beschränkt sich das Gesetz auf die Nennung der Qualität, fördert diese aber nicht mit den entsprechend notwendigen Vorgaben (z. B. Qualitätskriterien) und Investitionen. Beides wäre zentral, um das Kindeswohl sicherzustellen, die Chancengerechtigkeit zu fördern, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder Ausbildung tatsächlich zu fördern und dem akuten Fachkräftemangel in der Branche der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen.

Entsprechend möchte Alliance Enfance einige Änderungen anregen:

Generell: Anstatt von familienergänzender Kinderbetreuung zu sprechen, wäre es wünschenswert, den Begriff **«familienergänzende Bildung und Betreuung»** zu verwenden. Kindertagesstätten und Tagesfamilien sind nicht reine Betreuungsorte, sondern bei entsprechender Qualität auch wichtige Bildungsorte (im weitesten Sinne). Entsprechend tragen sie zur Chancengerechtigkeit, Integration und Inklusion aller Kinder sowie zur individuellen Bildungsbiografie der Kinder bei. Diverse Studien belegen den Nutzen auf individueller Ebene, auf Ebene des Familiensystems und auf gesellschaftlicher Ebene.

Zudem sollte sich das ganze Gesetz **nicht auf Kinder im Vorschulalter beschränken**. Die familienergänzende Bildung und Betreuung ist auch in der Schulzeit bedeutsam und den Eltern sollte die Wahl der geeigneten Institution von Bildung und Betreuung offenstehen – ob nun schulergänzende Tagesstruktur, Tagesfamilie (besonders auf dem Land auch für ältere Kinder

sehr wichtig) oder Kindertagesstätte (auch diese sie teils Kinder bis 12 Jahre aufnehmen). Entsprechend ist der Begriff «Vorschulalter» in allen Artikeln zu streichen.

Der Kanton Bern zeigt, dass es möglich ist, sowohl familienergänzende als auch schulergänzende Strukturen (auch öffentlich-rechtliche, die über das Volksschulbildungsgesetz geregelt sind) in einem System zu integrieren. Einheitliche Regelungen und finanzielle Abwicklung der Betreuungsgutscheine in beiden Bereichen wären das Optimum.

§1 Abs. 1: Neue Reihenfolge und Ergänzung

- a) *das Kindeswohl sicherstellen,*
- b) die Chancengerechtigkeit für die Kinder verbessern und sie in ihrer Entwicklung fördern,
- c) das Angebot und die Qualität der Betreuungsangebote sicherstellen,
- d) die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung erleichtern.

§1 Abs. 2: Streichung «vorschulischen»

Es regelt die Bewilligungspflicht von Angeboten der ~~vorschulischen~~ familienergänzenden Kinderbetreuung und deren Aufsicht, die Zuständigkeit,...

§2 Geltungsbereich

Analog zu §1 wäre auch hier der Geltungsbereich auf familienergänzende Bildung und Betreuung für alle Kinder auszudehnen. Es wäre zudem in §2 Abs. 1 in den Buchstaben b und c zwischen **privaten** Tagesfamilien (Erziehungsberechtigte haben keinen Anspruch auf Subventionsbeiträge) und **Tagesfamilien, die einer Tagesfamilienorganisation angeschlossen sind** (Erziehungsberechtigte können Anspruch auf Subventionen haben), zu unterscheiden.

2. Zuständigkeiten (Kap. 4.1.2 und 4.1.3, §§ 4-9, 12, 14, 19 Abs. 1)

Sind Sie grundsätzlich mit den definierten Aufgaben und den Zuständigkeiten von Kanton (insbesondere Definition Bewilligungsvoraussetzungen und Subventionierungsmodell, Vollzug Aufsicht und Bewilligung) und Gemeinden (insbesondere Versorgungsauftrag, Vollzug Subvention) einverstanden?

Ja, mit den folgenden Bemerkungen:

§4 Aufgaben des Kantons

Alliance Enfance begrüsst ausdrücklich, dass die Aufsicht künftig beim Kanton liegen soll und unterstützt auch die Schaffung eines Kompetenzzentrums. Hierfür gilt es, ausreichende Ressourcen (personell und fachlich) vorzusehen und ein regelmässiges Monitoring durchzuführen. Neben den erwähnten Strukturmerkmalen sollten auch Qualitätsmerkmale beobachtet werden, um die Qualität gezielt weiterentwickeln zu können.

In den Prozess zu den Mindestqualitätsvorgaben (§4 Abs. 3) wären neben den Gemeinden unbedingt auch **Fachleute und ihre Organisationen** einzubeziehen. Die Festlegung von Standards muss fachlich begründet und am Kindeswohl orientiert sein und darf nicht z.B. wirtschaftlichen Überlegungen der Gemeinden zum Opfer fallen. Dasselbe gilt für die Standardkosten in §4 Abs. 4, die verschiedenste Parameter berücksichtigen müssen (z. B. auch die Qualitätsentwicklung, Aus- und Weiterbildung). Entsprechend ist auch hier entscheidend, dass der Regierungsrat Fachleute in die regelmässige Prüfung und Anpassung der Standardkosten einbezieht.

§5 Befugnisse der Gemeinden, § Aufgaben der Gemeinden, §7 Bewilligungspflicht und §8 Meldepflicht

Einerseits ist es zu begrüßen, dass Gemeinden über die Mindestqualitätsvorgaben des Kantons hinausgehen können, andererseits führt dies wiederum zu unterschiedlichen Qualitätsniveaus, was dem Ziel der Chancengerechtigkeit widerspricht. Es sollte zugelassen werden, dass Gemeinden die Qualitätsentwicklung freiwillig stärker fördern, da solche Pilotprojekte und Good Practice zu Verbesserungen in der ganzen Betreuungslandschaft führen können. In jedem Fall sollte der ganze Prozess von Aufsicht und Bewilligung auch in diesen Fällen weiterhin beim Kanton liegen und nicht an die Gemeinde übergehen. Zudem empfiehlt Alliance Enfance stark, die Mindestqualität kantonale höher anzusetzen (siehe folgende Frage).

Bezüglich Tagesfamilien bzw. Tagesfamilienorganisationen und der Ausstellung von Bewilligungen verweisen wir auf die Stellungnahme von Kibesuisse, deren Änderungsvorschläge in den §7-9 wir unterstützen.

Wir begrüßen zudem explizit die Meldepflicht von Spielgruppen in §8 Abs. 1. Ebenfalls denkbar und wünschenswert wäre eine Bewilligungspflicht, wobei das Bewilligungskriterium das Vorweisen des Qualitätslabels SSLV wäre. In diesem Fall sollte der Kanton wie aktuell über die Anschubfinanzierung Frühe Förderung mindestens die Kosten für die Erlangung des Qualitätslabels übernehmen (evtl. auch Rezertifizierung oder einen Teil der Kosten für Zweierleitung u.ä.).

Sind Sie einverstanden, dass der Regierungsrat Mindestqualitätsvorgaben für die Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen festlegt, welche sich an den bestehenden Qualitätsempfehlungen des Verbandes der Luzerner Gemeinden (VLG) orientieren?

Nein, aus den folgenden Gründen

Alliance Enfance empfiehlt, für die Mindestqualitätsvorgaben nicht auf die VLG-Kriterien abzustützen, sondern mindestens auf die SODK-/EDK-Empfehlungen. Noch besser wären Mindestqualitätsvorgaben, die alle von Kibesuisse genannten Aspekte berücksichtigen:

Für Kindertagesstätten:

- tieferer Betreuungsschlüssel, der das Alter der anwesenden Kinder sowie die Qualifikation des Personals berücksichtigt
- höherer Anteil an Fachpersonen im Stellenplan
- faire Löhne und Lohnentwicklung
- Anerkennung von Personen mit Tertiärabschlüssen in der familienergänzenden Bildung und Betreuung
- explizit verankerte und bezahlte Arbeitszeiten für die mittelbare pädagogische Arbeit aller Mitarbeitenden
- verankerte Aus- und Weiterbildung
- auf tertiär Ebene ausgebildete pädagogische Leitungspersonen mit fundierter Führungsausbildung
- Vorgaben zu Konzepten, die auch auf ihre Umsetzung im Betrieb kontrolliert werden

Für Tagesfamilienorganisationen:

- professionelle Organisation mit klar formulierten Werten sowie strategischen Zielen und Kernaufgaben
- geregelte und festgehaltene Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten
- Qualitätsentwicklung entlang der Empfehlungen von Kibesuisse und ausgerichtet am Wohl der Kinder und deren Entwicklung
- Aus- und Weiterbildung von pädagogischen Fachberater:innen als Vermittler:innen
- Qualifizierung und Begleitung von Betreuungspersonen
- ausreichende Ressourcen für die umfassende Tätigkeit der Vermittler:in
- faire Entlohnung und Lohnentwicklung
- regelmässige und formalisierte Zusammenarbeit mit den Erziehungsberechtigten

Zudem soll der vorliegende Gesetzesentwurf die Rahmenbedingungen für die familienergänzende Bildung und Betreuung so gestalten, dass auf Praktikumsstellen für alle Organisationen verzichtet werden kann. Dies sollte auch Niederschlag im Betreuungsschlüssel finden, den dieses Gesetz oder eine dazugehörige Verordnung oder ein Reglement verankern.

3. Betreuungsgutscheine (Kap. 4.1.4., §§ 11-16)

Sind Sie mit den Kriterien zur Anspruchsberechtigung für Betreuungsgutscheine (Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Stellensuche der erziehungsberechtigten Person; zivilrechtlicher Wohnsitz der erziehungsberechtigten Person im Kanton Luzern; Betreuung durch Kindertagesstätte oder durch eine einer Tagesfamilienorganisation angeschlossenen Tagesfamilie) einverstanden?

Ja, mit den folgenden Bemerkungen:

In §11 wäre der Geltungsbereich wieder auf die ganze Kindheit (zumindest bis Ende Primarschule) auszudehnen. Sollten öffentlich-rechtliche Tagesstrukturen nicht mitgemeint sein (was jedoch wünschenswert wäre), bräuchte es in Absatz 3 eine Abgrenzung der privaten von den öffentlich-rechtlichen Tagesstrukturen (über das Volksschulbildungsgesetz geregelt).

Positiv hervorheben möchten wir, dass der Anspruch auf Betreuungsgutscheine auch aus **weiteren Gründen** (nicht nur Erwerbstätigkeit und Ausbildung) möglich ist, etwa zur frühen

Sprach-, Entwicklungs- oder Integrationsförderung sowie zur Entlastung der Eltern (z. B. aus gesundheitlichen Gründen) oder zur Unterstützung des Kindes, zur Verhinderung einer wirtschaftlichen Notlage o. ä. Eine möglichst offene Formulierung der Verordnung wäre von Vorteil, um die individuelle Situation von Kindern und ihren Familien berücksichtigen zu können und allen einen chancengerechten Zugang zu familien- und schulergänzender Betreuung zu ermöglichen. **Konsequenter und administrativ sehr viel weniger aufwändig** wäre es, **keine Vorgaben** zu machen, sondern die Regelungen der schulergänzenden Tagesstrukturen zu übernehmen. Der Zugang zur familienergänzenden Bildung und Betreuung wäre demnach für alle offen, Gründe müssten keine angegeben werden. Wer die Angebote nutzt, erhält auch Betreuungsgutscheine.

Wir begrüßen zudem speziell, dass der Regierungsrat in begründeten Fällen, namentlich für die Betreuung von **Kindern mit einem erhöhten Betreuungsbedarf (§ 12 Abs. 3) höhere Betreuungsgutscheine festlegen können soll.**

Sind Sie einverstanden, dass das neue Gesetz das Subventionierungsmodell in den Grundzügen festlegt und die Details vom Regierungsrat definiert werden?

Nein, mit den folgenden Bemerkungen:

Alliance Enfance fände es zentral, neben der Subjektfinanzierung über Betreuungsgutscheine, die alleine den Eltern zu Gute kommen, auch eine Form der Objektfinanzierung für die Institutionen der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu etablieren. Für die langfristige Finanzierbarkeit der Angebote und ihre qualitative Weiterentwicklung (und damit qualitativ hochstehende Bildung und Betreuung für alle Kinder) wäre diese Form der Finanzierung eine elementare Ergänzung, denn so würde der Kanton über die Aufsicht und Bewilligung sowie potenzielle Massnahmen wie eine Weiterbildungsoffensive über ein Steuerungsinstrument verfügen. So könnte er die Angebotslandschaft positiv beeinflussen, die Chancengerechtigkeit erhöhen und dem akuten Fachkräftemangel in der Branche entgegenreten.

Alliance Enfance unterstützt auch die Anregung von Kibesuisse, eine zusätzliche Finanzierung von besonderen Qualitätsbestrebungen zu ermöglichen, etwa über Beiträge für Massnahmen zur Qualitätsentwicklung von Organisationen, die über die geforderten Mindestqualitätsstandards hinausgehen.

Sind Sie mit den Vorgaben, die der Regierungsrat bei der Festlegung des Anspruchs und der Höhe der Betreuungsgutscheine zu beachten hat (insbesondere Erwerbsspensum und Einkommen der Erziehungsberechtigten, Begrenzung auf Höhe der Standardkosten, minimaler Eigenbeitrag der Erziehungsberechtigten, Umfang der familienergänzenden Betreuung, Erfassung von tiefen und mittleren Einkommen), einverstanden? 7

Nein, mit den folgenden Bemerkungen:

Alliance Enfance plädiert für einen möglichst grossen Kreis an Anspruchsberechtigten. Zudem halten wir höhere Standardkosten (154 Fr. statt 130 Fr. pro Platz), wie sie die Studie von Interface als realistisch aufgezeigt hat, für angezeigt und verweisen diesbezüglich auch auf die Umfrage

von Kibesuisse (2023)¹, die die finanzielle Schieflage mindestens eines Drittels der Kindertagesstätten aufgezeigt hat. Die Standardkosten müssen so angesetzt werden, dass eine deutliche Qualitätsentwicklung möglich ist und insbesondere auf Tertiärstufe qualifiziertes Fachpersonal finanzierbar wird.

Sind Sie damit einverstanden, dass gut drei Viertel der erwerbstätigen Haushalte mit Vorschulkindern potenziell Anspruch auf Betreuungsgutscheine erhalten sollen?

Nein, mit den folgenden Bemerkungen:

Wie oben erwähnt, sollte der Kreis der Anspruchsberechtigten möglichst gross sein. Insofern würde Alliance Enfance die Variante der Volksinitiative (ohne Obergrenze) oder sonst Variante 2 mit 83 Prozent bevorzugen.

Sind Sie damit einverstanden, dass der Kanton für die Abwicklung der Betreuungsgutscheine und die Bearbeitung der erforderlichen Personendaten eine Fallapplikation (IT-System) zur Verfügung stellt?

Ja, mit den folgenden Bemerkungen:

Dabei muss das System den gesamten Prozess umfassen, von der Anmeldung der Kinder, über die Eingabe der Steuern, bis zur Auszahlung Betreuungsgutschriften, so dass bereits eingereichte Daten genutzt werden können und nur ein Login nötig ist (vgl. zum Beispiel Umsetzung im Kanton Bern).

Sind Sie damit einverstanden, dass der Aufwand für die Betreuungsgutscheine zu je 50 Prozent vom Kanton respektive von der Wohnsitzgemeinden der Eltern getragen wird und die im Vollzug anfallenden Personal- und Verwaltungskosten von den beiden Staatsebenen selber übernommen werden?

Ja, mit den folgenden Bemerkungen:

Alliance Enfance erachtet die Aufteilung zwischen Kanton und Gemeinden als sinnvoll. Allerdings sollten wie oben erwähnt auch Investitionen in Form von Objektfinanzierungen vorgesehen werden, die sich in ein Programm oder eine kantonale Strategie zur Qualitäts- und wenn nötig Angebotsentwicklung eingliedern.

Die für den Kanton anfallenden Kosten im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter sollen von den Gemeinden gegenfinanziert werden. Welche Möglichkeiten der Gegenfinanzierung sind aus Ihrer Sicht zu prüfen? (vgl. Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf, Kapitel 4.2.3 Beiträge des Kantons Luzern an die Gemeinden)

Nein, mit den folgenden Bemerkungen:

Alliance Enfance lehnt es ab, dass der Kanton zum Ausgleich der anfallenden Kosten für die familienergänzende Bildung und Betreuung von den Gemeinden eine Gegenfinanzierung in anderen Bereichen verlangt. Dadurch würde sich der Kanton, der von Investitionen in diesen

¹ Medienmitteilung Verband Kinderbetreuung Schweiz (2023): Umfrage in Kita-Branche: Ungenügende Finanzierung ist die Achillesferse.

https://www.kibesuisse.ch/fileadmin/Dateiablage/kibesuisse_Dokumente/Medienmitteilungen/231207_Medienmitteilung_kibesuisse_Umfrage_Branchenindikatoren.pdf, Einsicht am 14.05.2024.

Bereich ebenfalls profitiert (vgl. z. B. Studie von BAK Basel, 2020²), wieder aus der finanziellen Verantwortung nehmen. Der Kanton ist in der Verantwortung das Wohl der Kinder, die Chancengerechtigkeit sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf/Ausbildung im Verbund mit den Gemeinden (und dem Bund) zu fördern.

Eine prüfenswerte Möglichkeit der Gegenfinanzierung bzw. Mitfinanzierung wäre, die Beteiligung der Arbeitgebenden z. B. über einen Fonds, wie ihn verschiedene Westschweizer Kantone kennen und seit Jahren erfolgreich einsetzen (vgl. EKFF, 2021³).

Schliesslich spricht sich Alliance Enfance auch dagegen aus, die Kosten für Aufsicht und Bewilligung auf die Organisationen abzuwälzen. Diese Aufgabe, und damit auch ihre Kosten, fallen gemäss PAVO explizit den Behörden zu.

5. Übergangsbestimmungen (Kap. 6, § 23)

Sind sie mit einer Inkraftsetzung per 1. Januar 2026 und den vorgesehenen Übergangsbestimmungen einverstanden?

Ja

² BAK Basel (2020): Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur «Politik der frühen Kindheit». Bericht im Auftrag der Jacobs Foundation. https://www.bak-economics.com/fileadmin/user_upload/BAK_Politik_Fruehe_Kindheit_Mai_2020.pdf, Einsicht am 14.05.2024.

³ EKFF (2021): Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife. Bericht von INFRAS und Evaluanda im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen EKFF. https://ekff.admin.ch/fileadmin/user_upload/ekff/05dokumentation/familienergaenzende_kinderbetreuung/Studie_INFRAS_Finanzierung_institutionelle_Kinderbetreuung_und_Elterntarife_2021_DE.pdf, Einsicht am 14.05.2024.