

Betreuungsgutscheine in der Stadt Bern

Evaluation des Pilotprojekts

Schlussbericht

18. April 2016

zuhanden der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Betreuungsgutscheine in der Stadt Bern
Untertitel: Evaluation des Pilotprojekts
Auftraggeber: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern
Ort: Bern
Datum: 18. April 2016
Bezug: www.ecoplan.ch

Begleitgruppe

Marion Baldesberger (Kita Krokofant, Vertretung private Kitas im LA Stadt Bern)
Ruth Bieri (Erziehungsdirektion ERZ)
Katharina Bögli (Schweizerischer Gemeinnütziger Frauenverein sgf)
Christiane Bohni (leolea, Vertretung Tagesfamilien im LA Stadt Bern)
Olivier Brunner-Patthey (Bundesamt für Sozialversicherungen BSV)
Esther Christen (Gesundheits- und Fürsorgedirektion GEF)
Daniel Dardel (Fachbereich Jugend und Familie Gemeinde Köniz)
Alex Haller (Jugendamt Stadt Bern)
Béatrice Ritschard (Chinderhuus Köniz, Vertretung Tagesfamilien in der Expertengruppe des Kantons)
Saskia Schröder (Kita Murifeld, Vertretung subventionierte Kitas im LA Stadt Bern; in der Begleitgruppe bis am 31. März 2013)
Pia Aeschmann (Kita Murifeld; in der Begleitgruppe seit dem 1. April 2013)
Jacqueline Sidler (Kantonales Jugendamt KJA)

Projektteam Ecoplan

Philipp Walker (Projektleitung)
Annick Baeriswyl
Ramin Mohagheghi
Tamara Bischof

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

Ecoplan AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Schützengasse 1
Postfach
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsübersicht

	Inhaltsverzeichnis	2
	Kurzfassung.....	5
1	Ausgangslage.....	24
2	Wirkung der Betreuungsgutscheine auf den Markt.....	42
3	Umsetzung des Systems in der Stadt Bern.....	86
4	Beurteilung der Tariflimite	90
5	Betreuungsgutscheine und die Ziele der ASIV	101
6	Ausgestaltung des künftigen Systems	107
7	Anhang: Hintergrundinformationen zu den Befragungen	159
	Literaturverzeichnis	165

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Kurzfassung.....	5
1 Ausgangslage.....	24
1.1 Hintergrund der Evaluation	24
1.2 Ziele und Fragestellungen der Evaluation	25
1.3 Vorgehen.....	27
1.4 Hintergrundinformationen zu den Systemen.....	30
1.4.1 Pilotprojekt in der Stadt Bern	30
1.4.2 Beschreibung System ohne Betreuungsgutscheine	30
1.4.3 Beschreibung System mit Betreuungsgutscheinen	34
1.4.4 Vergleich der beiden Systeme	36
1.4.5 Betreuungsgutscheinsystem in Luzern	38
1.5 Grenzen der Evaluation	40
1.5.1 Laufdauer der Evaluation	40
1.5.2 Was nicht beantwortet werden kann.....	41
2 Wirkung der Betreuungsgutscheine auf den Markt.....	42
2.1 Idee der Betreuungsgutscheine	42
2.1.1 Besonderheiten des Marktes für familienergänzende Kinderbetreuung.....	42
2.1.2 Objektfinanzierung versus Subjektfinanzierung.....	43
2.1.3 Erwartete Wirkung des Berner Modells (Wettbewerb trotz Tariflimite).....	45
2.2 Erfahrungen aus Luzern.....	47
2.2.1 Kindertagesstätten	47
2.2.2 Eltern	47
2.2.3 Öffentliche Hand	48
2.2.4 Fazit und Bedeutung für Bern	49
2.3 Entwicklung des Kita-Marktes in der Stadt Bern.....	50
2.3.1 Angebotsentwicklung	50
2.3.2 Nachfrageentwicklung.....	61
2.4 Beurteilung des Marktergebnisses.....	72
2.4.1 Konkurrenzsituation	72
2.4.2 Platzsuche.....	75
2.4.3 Planungssicherheit	78
2.4.4 Zufriedenheit und Wertschätzung	80
2.5 Fazit zur Wirkung der Betreuungsgutscheine auf den Kita-Markt	82
3 Umsetzung des Systems in der Stadt Bern.....	86

3.1	Entwicklung des administrativen Aufwands	86
3.2	Vorteile und Nachteile aus Sicht der Kindertagesstätten	88
3.3	Beurteilung des Gutscheinsystems durch die Eltern	89
4	Beurteilung der Tariflimite	90
4.1	Wettbewerb trotz Tariflimite	90
4.2	Wirkung der Tariflimite auf den Markt	92
4.3	Notwendigkeit einer Tariflimite	96
4.4	Fazit Tariflimite	99
5	Betreuungsgutscheine und die Ziele der ASIV	101
5.1	Zugang zur Kinderbetreuung	101
5.2	Soziale Durchmischung	102
5.3	Fazit zur Wirkung auf die Ziele der ASIV	105
6	Ausgestaltung des künftigen Systems	107
6.1	Abgeleitete Handlungsempfehlungen zur Ausgestaltung des zukünftigen Systems	107
6.2	Beurteilung spezifischer Aspekte	110
6.2.1	Gemeindeübergreifende Gutscheine (für den ganzen Kanton)	110
6.2.2	Kompatibilität mit Budgetlimite	112
6.2.3	Mögliche Kontingentierungssysteme bei Budgetlimite	119
6.3	Beurteilung der theoretischen Modelle	123
6.3.1	Grundsätzliche Aspekte	124
6.3.2	Keine Wahlfreiheit: Einführung des Gutscheinsystems für den gesamten Kanton	126
6.3.3	Beschränkte Wahlfreiheit: Gutscheinsystem als einziges System, freiwillige Einführung	129
6.3.4	Volle Wahlfreiheit: Wahlfreiheit zwischen Gutscheinsystem und System mit Leistungsverträgen	131
6.4	Berechnung der Kostenfolgen für eine bedarfsgerechte Mitfinanzierung der Betreuungsgutscheine durch den Kanton Bern	135
6.4.1	Vorgehensidee und Grundannahmen	135
6.4.2	Variante A: Berechnung auf Basis der heutigen Kita-Nachfrage	136
6.4.3	Variante B: Berechnung auf Basis der Nachfrage in der Stadt Bern	140
6.4.4	Zusatzkosten für Betreuungsgutscheine bei Tageseltern	147
6.5	Handlungsmöglichkeiten beim Erreichen einer Budgetlimite	148
6.5.1	Senkung der Maximaleinkommen	149
6.5.2	Erhöhung der Mindest-Erwerbstätigkeit	152
6.5.3	Einschränkung im Alter der Kinder	152
6.5.4	Anpassung des minimalen Elternbeitrages	154
6.5.5	Beurteilung der Handlungsoptionen	154
6.6	Fazit zur Modellwahl	156
7	Anhang: Hintergrundinformationen zu den Befragungen	159

7.1	Kitabefragung 2013.....	159
7.2	Kitabefragung 2015.....	159
7.3	Elternbefragung 2013.....	160
7.4	Elternbefragung 2015.....	162
7.5	Expertengespräche 2013.....	164
7.6	Expertengespräche 2015.....	164
	Literaturverzeichnis	165

Kurzfassung

Ausgangslage und Ziel

Das Stimmvolk der Stadt Bern hat im Mai 2011 die Einführung von Betreuungsgutscheinen für die Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung beschlossen. Eine Finanzierung über Betreuungsgutscheine ist allerdings nicht mit den Vorgaben der Verordnung über die Angebote zur sozialen Integration (ASIV) vereinbar. Die Motion Müller¹ verlangt daher, die ASIV so anzupassen, dass künftig auch Betreuungsgutscheine im kantonalen Lastenausgleich berücksichtigt werden können. Der Kanton Bern startete 2011 ein Projekt zur Umsetzung der Motion Müller. Dabei wurde der Stadt Bern eine Ausnahmegewilligung erteilt, damit sie in einem Pilotprojekt Betreuungsgutscheine einführen kann.

Das Ziel der vorliegenden Studie bestand darin, die Umsetzung der Betreuungsgutscheine während des Pilots und die Wirkung der Betreuungsgutscheine zu evaluieren. Insbesondere sollen auf Basis der Evaluation Rückschlüsse für die Ausgestaltung des künftigen kantonalen Systems gezogen werden, wobei im Vordergrund Fragen zur Tariflimite, zu Budgetgrenzen in Gemeinden und zur Wahlfreiheit zwischen den Systemen standen.

Methodisches Vorgehen

Die Evaluation umfasste ein vielfältiges methodisches Vorgehen, wie nachfolgende Auflistung zeigt:

- **Modelltheoretische Analysen:** Anhand der Theorie wurden Annahmen zu den Auswirkungen der Systemänderung im Gesamten sowie auf einzelne Gestaltungselemente getroffen.
- **Vergleich mit Luzern:** Vergleich und Plausibilisierung der Ergebnisse mit den Erfahrungen aus Luzern.
- **Kita-Befragung:** Schriftliche Befragung (vor und nach Einführung der Betreuungsgutscheine) mit dem Ziel, die durch den Systemwechsel bedingten Änderungen aus Sicht der Kitas zu erfassen.
- **Elternbefragung:** Schriftliche Befragung (vor und nach Einführung der Betreuungsgutscheine) mit dem Ziel, die durch den Systemwechsel bedingten Änderungen aus Sicht der Eltern zu erfassen.
- **Experteninterviews:** Grundinformationen zu den beiden Systemen sowie vertiefte Diskussion spezifischer Teilfragen. Gespräche fanden ebenfalls vor und nach Einführung der Gutscheine statt.

¹ Motion Müller (M221-2010), Externe Kinderbetreuung: Gleich lange Spiesse für KMUs und Staatsbetriebe.

Ergebnisse der Evaluation

a) Entwicklung des Marktes

Obwohl die Stadt Bern bereits vor dem Systemwechsel über ein gut ausgebautes **Angebot** an Betreuungsplätzen verfügte, wurde aufgrund von theoretischen Überlegungen und den Erfahrungen aus der Stadt Luzern ein weiterer Ausbau erwartet. Diese Erwartung wurde erfüllt. Im Juni 2015 gab es in der Stadt Bern 88 Kindertagesstätten mit 2'584 Plätzen. Zwischen 2013 und 2015 entstanden sieben neue Kindertagesstätten und 676 zusätzliche Betreuungsplätze. Die zusätzlichen Betreuungsplätze entstanden nicht nur in neuen Einrichtungen, sondern auch das Angebot in bestehenden Einrichtungen wurde ausgebaut. Der Ausbau ist dabei nicht ausschliesslich auf den Systemwechsel zurückzuführen. Das Wachstum an Betreuungsplätzen war bereits in den Vorjahren vorhanden. Zudem hat die Stadt Bern mit dem Systemwechsel auch eine bedarfsgerechte Finanzierung festgelegt und somit mehr Finanzmittel in den Betreuungsmarkt gepumpt. Die Einführung der Betreuungsgutscheine hatte aber trotzdem einen positiven Effekt auf die Angebotsentwicklung. Durch die Einführung des Gutscheinsystems wurde der Zugang zu den Subventionen erleichtert. Dies gilt sowohl für Kindertagesstätten, die im Gutscheinsystem einfacher „subventionierte Plätze“ anbieten können, als auch für die Eltern, welche - sofern sie die Voraussetzungen erfüllen - Anspruch auf einen Betreuungsgutschein haben. Erwartungsgemäss ist daher vor allem das Angebot an subventionierten Betreuungsplätzen stark gewachsen. Entgegen der Befürchtung nahm zudem das Engagement der Arbeitgeber nicht ab. Die Bereitstellung von Betreuungsplätzen für die Angestellten ist für Arbeitgeber nach wie vor attraktiv.

Der positive Markteffekt zeigt sich auch in den Befragungen. Als Folge des Ausbaus wird das Marktangebot sowohl von den Kindertagesstätten als auch von den Eltern heute positiver beurteilt. Wartelisten und Wartezeiten nahmen ab und der Zugang zu subventionierten und privaten Betreuungsplätzen hat sich verbessert. Dabei gibt es jedoch regionale Unterschiede: Kritisch beurteilt wird das Angebot vor allem im Quartier Breitenrain-Lorraine, während es in der Länggasse hingegen Anzeichen für ein Überangebot gibt. Die Platzsuche ist für die Eltern jedoch in der gesamten Stadt deutlich einfacher als noch vor dem Wechsel auf das Gutscheinsystem. 66% der Eltern finden heute zum gewünschten Zeitpunkt einen Platz in einer Kindertagesstätte, 2013 waren es nur 43% der Eltern. Ein Teil der Eltern haben hingegen erst nach einer bestimmten Wartezeit einen entsprechenden Platz gefunden. Im Jahr 2013 warteten 28% der Eltern im Durchschnitt 40 Wochen. Diese Zahlen haben sich halbiert: 2015 warten 17% der Eltern im Durchschnitt noch 20 Wochen auf einen Betreuungsplatz.

Dennoch scheint es in der Stadt Bern nach wie vor ein leichtes Unterangebot zu geben, wie aus Abbildung KF- 1 hervorgeht. 7% der Eltern, die ihr Kind nicht in einer Kindertagesstätte betreuen lassen, gaben als Grund an, dass sie keinen verfügbaren Betreuungsplatz finden konnten. Die Mehrheit der Eltern, die keine Kindertagesstätte beanspruchen, wünscht respektive benötigt aber keine externe Betreuung (53%) oder verzichtet aus einem anderen Grund auf eine Kindertagesstätte (32%). Erfreulicherweise gaben nur ganz wenige Befragte

als Grund an, dass der Aufwand für den Antrag eines Betreuungsgutscheins zu hoch gewesen sei oder dass der Antrag für einen Betreuungsgutschein abgelehnt wurde.

Abbildung KF- 1: Gründe, weshalb das Kind nicht in einer Kindertagesstätte betreut wird

	2013		2015	
Keine Betreuung in Kindertagesstätten	100%		100%	
Keine externe Betreuung notwendig/erwünscht	48%		53%	
Anderer Grund (Angebot entspricht nicht Bedürfnis / zu teuer)	26%		32%	
Kein Platz verfügbar als Grund für Kind nicht in Kita	17%	100%	7%	100%
<i>Keine Kindertagesstätte in der Nähe des Wohnortes vorhanden ¹⁾</i>	1%	8%	0%	4%
<i>Keine Kindertagesstätte in der Nähe des Arbeitsortes vorhanden ¹⁾</i>	0%	1%	4%	52%
<i>Kein freier Platz am gewünschten Tag verfügbar ¹⁾</i>	3%	20%	2%	22%
<i>Kein Betreuungsgutschein-Platz verfügbar ¹⁾</i>	9%	49%	4%	56%
<i>Generell kein freier Platz verfügbar ¹⁾</i>	11%	62%	2%	34%
Weitere Gründe:				
Aufwand für Betreuungsgutschein zu gross	n.a	n.a	0%	4%
Antrag Betreuungsgutschein abgelehnt	n.a	n.a	0%	4%

Quelle: Elternbefragung Ecoplan; 2013: N=461, 2015: N=398.

¹⁾ Mehrfachantworten möglich

Neben dem Angebot hat auch die **Nachfrage** nach Kindertagesstätten zugenommen. Während 2013 59% der befragten Eltern ein oder mehrere Kinder in einer Kindertagesstätte betreuen liessen, waren es 2015 62% der befragten Eltern. Die meisten Eltern liessen ihre Kinder sowohl 2013 wie auch 2015 zwischen zwei bis drei Tage betreuen, obwohl das mittlere Betreuungspensum gemäss Angaben der Stadt Bern eher rückläufig war. Besonders bei den hohen Pensen von 4.5 bis 5 Tagen wurde ein Rückgang verzeichnet. Dies ist eine Folge der Kopplung der Betreuungsgutscheine an den Beschäftigungsgrad. Vor der Einführung der Gutscheine hat die Stadt Bern alle Tage mitfinanziert, in denen das Kind in der Kita betreut wurde, unabhängig, ob die Eltern in dieser Zeit gearbeitet hatten oder nicht. Neu beschränkt sich das Ausmass der Subventionen auf den Beschäftigungsgrad. Den deutlichsten Rückgang bezüglich Betreuungszeit gab es im Stadtteil 6 (Bümpliz-Oberbottigen): 2013 liessen 24% der in diesem Stadtteil wohnhaften Eltern ihr jüngstes Kind während 4.5 bis 5 Tagen in einer Kindertagesstätte betreuen, 2015 waren es noch 14% der Eltern. Auch bei den Kleinpensen von unter zwei Tagen konnte tendenziell eine Zunahme beobachtet werden

Durch das grössere Angebot an Kindertagesstätten hat die **Konkurrenzsituation** zwischen den Institutionen zugenommen. Dies äussert sich u.a. in einer geringeren **Planungssicherheit**. Für die Kindertagesstätten ist es heute schwieriger eine gute Auslastung zu erreichen als noch vor dem Systemwechsel. Aufgrund der Koppelung des Betreuungsgutscheins an den Beschäftigungsgrad verzeichnen die Kindertagesstätten mehr Veränderungen in den Betreuungspensen. Passen die Eltern den Beschäftigungsgrad an,

wirkt sich dies in vielen Fällen auf den Betreuungsgutschein und damit auf das Betreuungspensum aus. Zudem kommt es gemäss Aussage von Kindertagesstätten vereinzelt vor, dass Eltern frühzeitig einen Platz in einer Kindertagesstätte suchen, damit sie einen Antrag für einen Betreuungsgutschein stellen können. Falls sie zu einem späteren Zeitpunkt einen passenderen Betreuungsplatz finden (z.B. näher vom Wohnort), nehmen sie einen Platzwechsel vor.

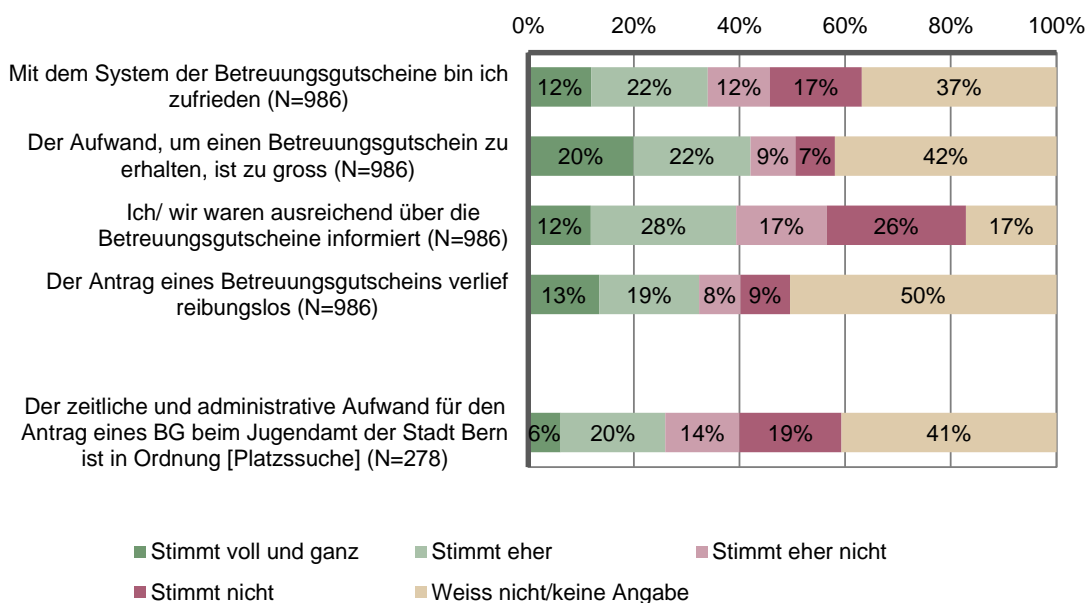
Aufgrund der höheren Konkurrenzsituation wurde zudem erwartet, dass sich die Kindertagesstätten über eine stärkere Differenzierung **ihres Angebots** voneinander abheben werden. Diese Differenzierung ist allerdings weniger ausgeprägt eingetreten als erwartet. Es zeigte sich, dass viele Kindertagesstätten die gleichen Spezialangebote anbieten wie ihre Konkurrenz respektive viele „Spezialangebote“ heute eher Standardangebote sind (z.B. spezielle Verpflegungsmöglichkeiten). Spezielle Öffnungszeiten am Wochenende oder abends sind heute sogar seltener als noch vor Einführung der Betreuungsgutscheine. Die fehlende Entwicklung von Spezialangeboten ist darauf zurück zu führen, dass die Entwicklung von Spezialangeboten stark nachfragegetrieben ist. Wünschen die Eltern ein Angebot, wird es schnell zum Standard, ansonsten fällt es wieder aus dem Angebot raus. Darüber hinaus hatten viele Institutionen schlichtweg nicht die finanziellen Möglichkeiten um neue Angebote zu entwickeln. Zwar können die Angebote je nach Ausgestaltung den Eltern kostendeckend verrechnet werden (z.B. Musikunterricht, nicht aber Kindergartenbegleitung), für die Entwicklung und die Etablierung neuer Angebote werden dennoch zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen benötigt. Nicht zuletzt nahm die Einführung der Betreuungsgutscheine viele Ressourcen in Anspruch, so dass die Entwicklung neuer Angebote in den vergangenen Monaten keine oder eine geringe Priorität hatte. Trotzdem, auch wenn die Angebote der Kitas sich auf den ersten Blick gleichen, in der konkreten Ausgestaltung des Angebots sind Unterschiede feststellbar. Beispielsweise kann bei der Kindergartenbegleitung eine Kita die Begleitung in ausschliesslich einen Kindergarten anbieten, während eine andere Kita die Kinder in verschiedene Kindergärten begleitet. In der Evaluation wurde die effektive Ausgestaltung der Spezialangebote jedoch nicht weiter untersucht.

b) Marktübergeordnete Aspekte

Neben der Entwicklung des Marktes wurden in der Evaluation auch marktübergeordnete Aspekte beurteilt, dazu zählen die Zufriedenheit der Eltern mit dem Gutscheinsystem, der administrative Aufwand und die Wirkungsziele der ASIV.

Die Ergebnisse zur **Zufriedenheit der Eltern mit dem Gutscheinsystem** fielen nicht eindeutig aus. Wie Abbildung KF- 2 zeigt ist ungefähr ein Drittel der Eltern mit dem Gutscheinsystem (eher) zufrieden, rund ein Drittel hingegen (eher) nicht. Insbesondere scheint der Aufwand für den Antrag eines Betreuungsgutscheins für die Eltern sehr hoch zu sein. Zudem gab die Mehrheit der Eltern an, dass sie zu wenig über die Betreuungsgutscheine informiert waren. Positiv beurteilen die Eltern hingegen, dass der Antrag für einen Betreuungsgutschein trotz der Komplexität letztlich an und für sich reibungslos verlief.

Abbildung KF- 2: Zufriedenheit der Eltern mit dem Gutscheinsystem



Quelle: Elternbefragung Ecoplan (2015).

Anmerkung: Die Frage im letzten Balken wurde nur von Eltern beantwortet, die in den vergangenen 12 Monaten nach einem Betreuungsplatz gesucht haben. Daher ist das N kleiner als bei den anderen Balken.

Die Ergebnisse zum **administrativen Aufwand** zeigen in eine eindeutige Richtung. Für alle Beteiligten, d.h. für die Eltern, die Kindertagesstätten und die öffentliche Hand, hat der administrative Aufwand durch den Systemwechsel zugenommen. Am deutlichsten hat der Aufwand für jene Kindertagesstätten zugenommen, die neu subventionierte Plätze anbieten. Dies zeigt, dass sich die Prozesse in diesen Kindertagesstätten erst noch etablieren müssen. Die Einschätzung des administrativen Aufwands ist jedoch sehr subjektiv und variiert stark von Person zu Person. 25 Personen gaben z.B. an, dass sie im Mittel eine halbe Stunde pro Kind aufwenden müssen, um die Eltern beim Antrag eines Betreuungsgutscheins zu begleiten. 10 Personen schätzen diesen Aufwand als akzeptabel ein, für 15 Personen ist dieser Aufwand hingegen zu hoch.

Bezüglich der **Wirkungsziele der ASIV** kann festgehalten werden, dass diese grundsätzlich nach wie vor erreicht werden, auch wenn sich der Fokus etwas verschoben hat. Durch die Zunahme des Betreuungsangebots kann der Zugang zu familienergänzender Kinderbetreuung heute für mehr Kinder gewährleistet werden als vor Einführung der Betreuungsgutscheine. Aus den Expertengesprächen ging zudem hervor, dass der Zugang auch für sozial dringliche Fälle und Kinder mit Integrationsbedarf nach wie vor gewährleistet ist. Durch die Kopplung der Betreuungsgutscheine an den Beschäftigungsgrad liegt der Fokus heute aber auf der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und etwas weniger auf der Chancengleichheit. Über Fachstellenbestätigungen kann die Chancengleichheit aber nach

wie vor sichergestellt werden. Allerdings scheint die Zusammenarbeit mit den Fachstellen noch etwas schwierig zu sein, auch wenn sie sich laut Experten bereits verbessert hat. Es wird noch Zeit brauchen, bis sich die Schnittstellen und die Prozesse gut eingespielt haben. Auch die soziale Durchmischung in den Kindertagesstätten hat sich in eine positive Richtung entwickelt. Dafür sprechen sowohl die Daten als auch die Meinungen der Experten. Ein wichtiger Grund hierfür ist, dass Eltern mit Anspruch auf einen subventionierten Betreuungsplatz heute mehr Einrichtungen offenstehen. Von dem grundsätzlichen Anspruch auf einen subventionierten Platz und der grösseren Verfügbarkeit entsprechender Plätze profitiert zudem insbesondere der Mittelstand. Vor der Einführung mussten gerade Mittelstandsfamilien aufgrund der fehlenden sozialen Dringlichkeit längere Zeit auf Wartelisten ausharren. Heute finden sie schneller einen Platz, was sich wiederum positiv auf die soziale Durchmischung auswirkt.

c) Wirkung der Tariflimite auf den Markt

Die Marktentwicklung in Bern zeigt, dass Wettbewerb auch mit einer Tarifobergrenze – nachfolgend Tariflimite genannt – möglich ist. Dabei stellt sich jedoch die Frage, welche Auswirkungen eine solche auf den Markt hat bzw. welche Entwicklung zu erwarten wäre, wenn keine Tariflimite bestünde. Entscheidend für ihren Einfluss auf den Markt ist ihre Höhe im Vergleich zu den effektiven Kosten. Wird die Tariflimite ausreichend hoch gewählt, so dass sie deutlich über den effektiven Kosten einer Kita liegt, kann unterhalb davon ein Preiswettbewerb entstehen. Die Kitas haben einen gewissen Spielraum, die nötigen Mittel zur Differenzierung ihres Angebots zu generieren. Mit geringen Einschränkungen stellt sich eine Wettbewerbssituation ein. Die Tariflimite stellt sicher, dass die teuersten Angebote für tiefere Einkommen ebenfalls erreichbar bleiben und keine Luxusangebote mitfinanziert werden.

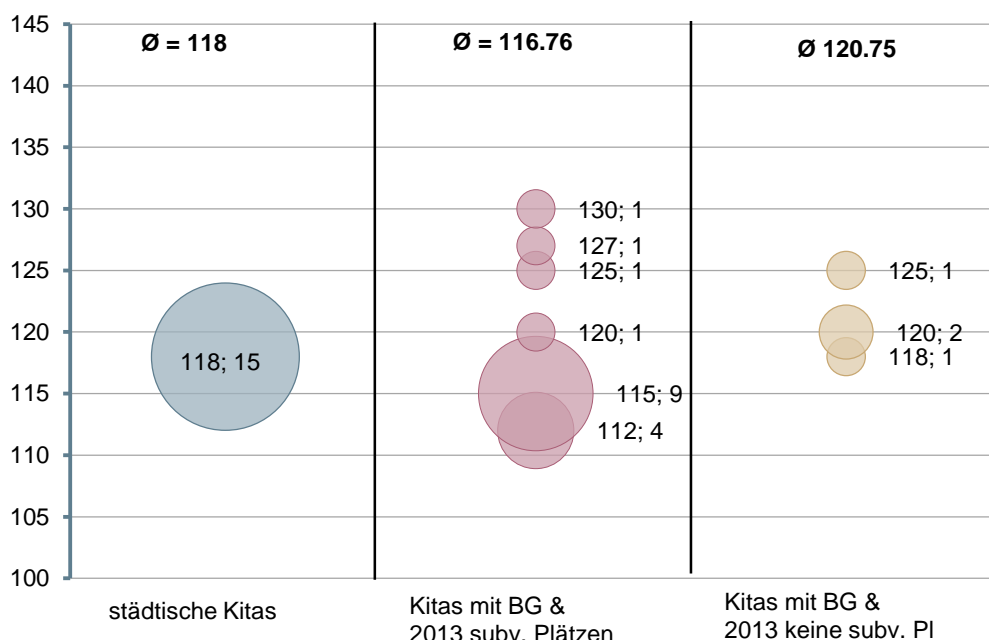
Ist die Tariflimite zu tief und liegt sogar unterhalb der durchschnittlichen effektiven Kosten für die Kinderbetreuung, sind die Anbieter nicht in der Lage, das bestehende Angebot zum vorgegebenen Preis anzubieten. In der Folge sind zwei Szenarien denkbar. Da sie die Preise aufgrund der Tariflimite nicht anheben dürfen, könnten die Kitas ihre Kosten beispielsweise über den Weg von Lohnsenkungen reduzieren. Allerdings dürfte dadurch die Qualität des Angebots leiden. Aufgrund der gesetzlich verankerten Qualitätsvorgaben scheint es deshalb wahrscheinlicher, dass sich der getrennte Markt für subventionierte und private Plätze mit unterschiedlichen Tarifen weiterhin hält. Bei einer ausreichenden Nachfrage nach privaten Betreuungsplätzen zu Preisen oberhalb der Tariflimite, kann es für den Anbieter sehr attraktiv sein, nicht oder nur mit einem Teilangebot am Gutscheinsystem teilzunehmen. Denn das Nebeneinander von Gutschein- und Nichtgutscheinplätzen mit unterschiedlichen Tarifen in derselben Einrichtung, wie es das aktuelle Berner System erlaubt, eröffnet den Tagesstätten die Möglichkeit, mit dem Erlös teurer verkaufter Plätze – auf die keine Gutscheine eingelöst werden können – die nicht kostendeckenden Gutscheinplätze querzufinanzieren.

Die Ergebnisse der Evaluation zeigen klar, dass die für das Pilotprojekt gewählte Tariflimite von 110.85 Franken ohne Mahlzeiten zu knapp bemessen ist. 39 der 45 befragten Kitas, die dem Gutscheinsystem angeschlossen sind, gaben an, dass die Gutschriften nicht

ausreichen, um die Vollkosten zu decken. Davon haben 85 Prozent unterschiedliche Tarife für Gutscheinplätze und private Plätze. Dabei machen sie kein Geheimnis daraus, dass sie die höheren privaten Tarife vor allem dazu nutzen, das Defizit zu decken, das aufgrund der zu tief angesetzten Tariflimite entsteht.

Ein weiterer Nachteil der zu ungenügend hohen Tariflimite besteht darin, dass Innovation unterbunden wird. Die Tariflimite zwingt Kitas dazu, sehr knapp zu kalkulieren und es fehlen die Mittel, um in innovative Ideen zu investieren. So sieht jede vierte Kita von Investitionen ab, um mit den wenigen freien Mitteln den Fehlbetrag zwischen Gutscheinerlös und Kostendeckung auszugleichen. Dieses Resultat zeigt sich unter anderem in der fehlenden Entwicklung von Spezialangeboten.

Abbildung KF- 3: Wie hoch muss aus heutiger Sicht der Betrag [in CHF] ausfallen, damit die Kosten pro Platz (exkl. Verpflegung) gedeckt werden können?



Quelle: Kitabefragung Ecoplan (2015); Kitas, die der Ansicht sind, dass der Betreuungsgutschein in der Höhe von 110.85 CHF nicht ausreicht, um die Kosten zu decken: Städtische Kitas N=15, Private Kitas mit BG & 2013 subv. Plätzen N=17; Private Kitas mit BG & 2013 ohne subv. Plätze N=4.

Eine Aufhebung oder zumindest Anhebung der Tariflimite wird daher empfohlen. Mit der Tariflimite in der Stadt Bern sollte ursprünglich sichergestellt werden, dass alle Familien unabhängig vom Einkommen den gleichen Zugang zu Betreuungsleistungen haben und die Chancengleichheit dadurch gewährleistet werden kann. Dies ist aber nur dann notwendig, wenn die Tarife ohne Limite stark ansteigen würden. Daher stellt sich die Frage, wie sich die Tarife ohne Tariflimite entwickelt hätten. Ein Hinweis darauf liefern die Tarife für Betreuungsplätze ohne Gutschein. Sie liegen durchschnittlich bei 118.65 Franken (exkl.

Verpflegung) und somit rund 8 Prozent über der Tariflimite. In diesen Tarifen ist aber teilweise die oben erwähnte Querfinanzierung der Gutscheinplätze mitberücksichtigt. Ohne die Querfinanzierung dürften die Tarife für Betreuungsplätze ohne Gutscheine leicht tiefer sein. Dies zeigt auch die durchschnittliche Wunschkhöhe der Kitas für die Tariflimite. Diese ist mit 117.72 Franken zwar höher als die heutige Tariflimite (vgl. Abbildung KF- 3), liegt aber unterhalb des durchschnittlichen Tarifs für private Betreuungsplätze. Bezüglich Wunschkhöhe der Tariflimite gehen die Meinungen zwischen den befragten Kitas, die Gutscheinplätze anbieten, klar auseinander. Die genannten Wunschtarife liegen zwischen 112 und 130 Franken. Wichtig anzumerken ist zudem, dass die Tariflimite nicht mit der Subventionshöhe der öffentlichen Hand gleichgestellt ist. Eine Aufhebung der Tariflimite wirkt sich somit nicht auf die öffentlichen Finanzen aus, sondern erhöht der Kostenanteil der Eltern.

Fazit der Evaluation und Handlungsempfehlungen

Die Evaluation des Pilotprojekts Betreuungsgutscheine in der Stadt Bern ergab zusammenfassend, dass das Gutscheinsystem mehrheitlich positiv beurteilt werden kann. Bei der konkreten Umsetzung ist aber Verbesserungspotenzial vorhanden. Als positive Aspekte können hauptsächlich der Angebotsausbau insbesondere im subventionierten Bereich und der deutlich verbesserte Zugang zu Kindertagesstätten hervorgehoben werden. Diese beiden Aspekte können aber nicht nur auf die Einführung der Betreuungsgutscheine, sondern auch auf die Budgetausweitung zurückgeführt werden. Am Gutscheinsystem besonders positiv ist, dass die Eltern selbst entscheiden können, in welche Kindertagesstätte sie ihr Kind bringen und nicht darauf angewiesen sind, dass es sich um eine subventionierte Einrichtung handelt. Damit sind auch alle Einrichtungen denselben Wettbewerbsbedingungen ausgesetzt. Hingegen wurden folgende Schwachstellen identifiziert:

- Der administrative Aufwand hat für alle Beteiligten zugenommen.
- Das Antrags- und Auszahlungssystem wird als komplex und langwierig eingeschätzt.
- Die Schnittstellen zu den Fachstellen sind noch zu wenige etabliert.
- Die Zunahme der Kleinpensen wird aus pädagogischen Gründen kritisch betrachtet.
- Die Tariflimite wird als zu niedrig eingeschätzt.

Um die oben genannten Schwachstellen zu beheben, werden folgende Ansätze empfohlen (mit Fachpersonen in Workshops diskutiert):

- **Antrag für Betreuungsgutschein unabhängig von Platzzusage**

Da heute zuerst eine Platzbestätigung vorliegen muss, um einen Betreuungsgutschein zu beantragen, kann es zu kurzfristigen Platzwechseln und dadurch zu einer höheren Planungsunsicherheit für die Kindertagesstätten kommen. Diese Unsicherheit kann vermieden werden, wenn für den Antrag und die Prüfung der Anspruchsberechtigung sowie die Ermittlung eines provisorischen Gutscheinbetrags auf das Vorliegen einer Zusage für den Betreuungsplatz verzichtet wird. Bei der Suche nach einem

Betreuungsplatz haben die Eltern eine Gewissheit über die zu erwartenden Kosten.² Die definitive Verfügung kann aber erst nach Abschluss des Betreuungsverhältnisses ausgestellt werden, da die effektive Gutscheinhöhe von den Öffnungszeiten des gewählten Betreuungsangebots abhängig ist. Da sich die wirtschaftliche Situation der Eltern ändern kann, muss der provisorische Gutschein zudem befristet ausgestellt werden (z.B. auf drei Monate). Kann die Antragstellung unabhängig von einer Platzzusage erfolgen, hat dies folgende positiven Konsequenzen:

- Höhere Planungssicherheit für Eltern und Kitas: Eltern wissen bereits bei der Suche, wie hoch die Subventionen sind. Kitas wissen bei einer Platzzusage, dass die entsprechende Nachfrage auch effektiv eintreffen wird.
- Kindertagesstätten sind nicht mehr die erste Anlaufstelle für Eltern bei Fragen zur Beantragung der Betreuungsgutscheine. Dadurch ist eine administrative Entlastung der Kindertagesstätten zu erwarten.

Hingegen ist zu erwarten, dass dadurch der administrative Aufwand bei der ausstellenden Behörde höher anfällt. Dies einerseits, da die Hilfestellung der Kindertagesstätten für die Eltern zumindest teilweise wegfällt und von der Behörde übernommen werden muss. Andererseits ist aufgrund der Ausstellung der provisorischen Verfügung mit etwas Mehraufwand zu rechnen. Dies insbesondere dann, wenn zwischen provisorischer Verfügung und definitiver Verfügung zu viel Zeit vergeht und die wirtschaftliche Situation der Eltern neu geprüft werden muss.

- **Vereinfachung der Antragsstellung**

Die Antragsstellung wird heute als komplex und aufwendig erachtet. Ideen zur Vereinfachung sind:

- Für Informationsschreiben und auch Verfügungen grundsätzlich möglichst einfache und verständliche Sprache verwenden. Technische und juristische Anmerkungen als Beilage mitgeben. Unterlagen sollten in mehreren Sprachen zur Verfügung gestellt werden (z.B. Französisch und Englisch).
- Zentrale Anlaufstelle bei Kanton oder Stadt für Fragen (beibehalten resp. ausbauen). Da die Stadt jedoch eigene Kitas betreibt, muss bei einer städtischen Anlaufstelle sichergestellt werden, dass die eigenen Einrichtungen nicht bevorzugt werden (Interessenskonflikt).

Eine weitere Vereinfachungsmöglichkeit wäre zudem ein direkter Link zu den Steuerdaten. Allerdings wäre der Nutzen einer direkten Verlinkung gemäss Einschätzung der Experten gering.

- **Anpassung der Mindestbetreuungsdauer beim Betreuungsgutschein auf 20%**

Heute besteht bei Betreuungsgutscheinen ein minimales Betreuungspensum von 10%. Allerdings verlangen Kindertagesstätten heute aufgrund von Überlegungen der Betreuungsqualität und des Kindeswohls grundsätzlich ein Mindestpensum von 20% oder

² Unklarheit über die zu erwartende Gutscheinhöhe ist insbesondere bei Selbstständigen zu erwarten.

mehrheitlich gar 40%. Auch Tageseltern sind gegenüber einer Betreuung von unter 20% sehr kritisch eingestellt. Deshalb empfehlen wir eine Anpassung der Mindesthöhe der Betreuungsgutscheine an das Mindestpensum von 20%. Entsprechend müssen die Voraussetzungen für die Eltern bezüglich des Erwerbspensums angepasst werden. Zukünftig sollen nur noch Eltern mit einem gemeinsamen Erwerbspensum von 120% beziehungsweise Alleinerziehende ab 20% einen Gutschein erhalten. Dies entspricht dem System der Stadt Luzern. Betroffen von dieser Änderung wären nur wenige Eltern. 2015 haben gemäss Angaben der Stadt Bern von beinahe 2000 Antragsstellern nur 13 Eltern einen Gutschein von unter 20% beantragt. Anspruch aufgrund der Erwerbstätigkeit auf unter 20% hatten gar nur fünf Antragssteller.

Um den Eltern mehr Flexibilität bei der Organisation von Familie und Erwerbsleben einzuräumen wäre zudem prüfenswert, die im Gutschein zugestandenen Betreuungspensen generell 10% höher auszustellen, als den Eltern aufgrund des Erwerbspensums zusteht.

- **Anpassung des Finanzierungssystems**

Keine eindeutige Empfehlung ist zur Ausgestaltung des Finanzierungssystems möglich: Zur Reduktion des administrativen Aufwandes für Kindertagesstätten wäre eine direkte Zahlung des Betreuungsgutscheinbetrags an die Eltern eine plausible Lösung. Die Kindertagesstätten stellen allen Eltern immer den Volltarif in Rechnung. Zudem entfallen die Abrechnungen mit den Gemeinden, es besteht lediglich noch eine Auskunftspflicht gegenüber den Gemeinden. Der Nachteil liegt darin, dass die Kitas so ein höheres Debitorenrisiko tragen. Zurzeit ist das Debitorenrisiko gemäss Einschätzung der Kindertagesstätten gering. Das Debitorenrisiko kann reduziert werden, indem bei wiederholtem Zahlungsausfall oder bei Sozialhilfebezug der Gutscheinbetrag direkt den Kindertagesstätten bzw. an den Sozialdienst ausbezahlt wird. Die Erfahrungen in der Stadt Luzern zeigen jedoch, dass das Debitorenrisiko sehr gering ist. In der Stadt Luzern werden bei weniger als 2% der Familien mit Betreuungsgutscheinen die Gutscheine direkt an die Kindertagesstätten ausbezahlt.

Mit einer Direktzahlung müssen die Eltern zudem ihr Einkommen gegenüber der Kita nicht mehr offenlegen. Dadurch kann eine allfällige Diskriminierung bei der Vergabe von Kita-Plätzen vermieden werden. Allerdings hat die Evaluation keine Probleme diesbezüglich aufgezeigt. Zudem hat die Stadt Bern bereits angekündigt, die heute doch eher umfassenden Informationen auf der Verfügung auf das Notwendigste zu reduzieren.

Ein Wechsel des Finanzierungssystems hätte in erster Linie negative Folgen für die Ausstellungsbehörde. Die Abrechnung müsste neu mit allen Eltern statt wenigen Kitas durchgeführt werden und würde daher mehr Aufwand verursachen.

- **Aufhebung oder zumindest Anhebung der Tariflimate**

Die Tariflimate auf dem aktuellen Niveau ist zu tief. Eine Anhebung der Tariflimate würde den Kostendeckungsgrad verbessern und die Zweiteilung des Kitamarktes verhindern. Aus unserer Sicht ist es auch möglich, die Tariflimate ganz aufzuheben. Sie kann aber eingesetzt werden, um zu verhindern, dass «Luxus-Angebote» mitsubventioniert werden. Bis heute sind allerdings keine Anzeichen in diese Richtung erkennbar. Zudem kann der

Kanton im Rahmen der Gesetzgebung gewisse Steuerungsmechanismen einbauen, die ihm erlauben, korrigierend auf eine für Eltern untragbare Preisentwicklung einzugreifen. Beispielsweise kann im Sinne einer Ventilklausel die erneute Einführung einer Tariflimite im Gesetz vorgesehen werden. Weiter dienen die Bewilligungsvoraussetzungen als Steuermechanismus. Insbesondere können aufgrund der Bewilligungsvoraussetzungen Dumpingangebote oder Billig-Kitas verhindert werden.

Unterschiedliche Preise von Kindertagesstätten könnten sich negativ auf die soziale Durchmischung auswirken. Die Gefahr ist jedoch gering. Die positiven Effekte bezüglich sozialer Durchmischung bei der Einführung des Betreuungsgutscheins hat sich insbesondere deshalb manifestiert, weil bisher rein private Einrichtungen neu auch „subventionierte“ Plätze anbieten können. Dieser Effekt wird durch eine Preisfreigabe nicht rückgängig gemacht. Für die Wahl der Kindertagesstätten sind Faktoren wie die Nähe zum Wohn- und Arbeitsort sowie die Verfügbarkeit der Plätze entscheidender als der Preis.

- **Keine Preisdiskriminierung zwischen Gutscheinplätzen und privaten Plätzen innerhalb einer Kindertagesstätte**

Heute bestehen in mehreren Kindertagesstätten unterschiedliche Tarifsysteme für Plätze mit Betreuungsgutscheinen und Plätze ohne Betreuungsgutscheine. Mitunter ein Grund dafür ist die Tariflimite. Die Tariflimite führt dazu, dass die Kitas die Betreuungsgutscheinplätze unterhalb der Vollkosten anbieten müssen. Um das entstehende Defizit zu decken, sehen sie sich gezwungen, unterschiedliche Tarife für Eltern mit Gutscheinen und Eltern ohne Gutscheine festzulegen. Auch andere Vorgaben zu den Tarifen können zu Unterschieden führen (bspw. Geschwisterrabatt).

Mit der Aufhebung der Tariflimite ist es auch möglich, dass die Gutscheinplätze verwendet werden, um die Tarife für private Plätze zu senken und damit Wettbewerbsvorteile zu erreichen. Um Quersubventionierungen und Preisdiskriminierung zwischen Gutscheinplätzen und privaten Plätzen in beide Richtungen zu vermeiden, muss innerhalb einer Kindertagesstätte ein einheitliches Tarifsystem gelten. Dabei müssen aber Geschwisterrabatte und auch andere Rabatte möglich sein, da diese gerade bei Personen, die den vollen Tarif bezahlen, sehr wichtig sind. Die Tarifgestaltung darf daher nicht vollständig eingeschränkt sein.

Ausgestaltung des künftigen Systems

Bereits im Vorfeld der Evaluation wurden in einer durch den Kanton geleiteten Fachgruppe mögliche Varianten zur Umsetzung eines kantonalen Gutscheinsystems entwickelt. Mit Hilfe der Erkenntnisse aus dem Pilotprojekt der Stadt Bern wurde im Rahmen der Evaluation zudem geprüft, welche der Modelle sich für den Kanton eignen und welche Auswirkungen für Eltern, Kita, die öffentliche Hand und den Markt bei der Wahl für ein spezifisches Modell zu erwarten wären. Da auf Basis des Pilotprojektes keine Aussagen zu den zwei wichtigen Aspekten für eine kantonale Einführung gemacht werden konnten, wurden vorgelagert ebenfalls die Bedeutung eines gemeindeübergreifenden Systems sowie die Kompatibilität

von Gutscheinen mit einer Budgetlimite genauer betrachtet. Eine grobe Kostenschätzung für ein kantonales Gutscheinsystem mit bedarfsgerechter Mitfinanzierung rundete die Grundlagen für die Modelbeurteilung ab.

a) Beurteilung spezifischer Aspekte

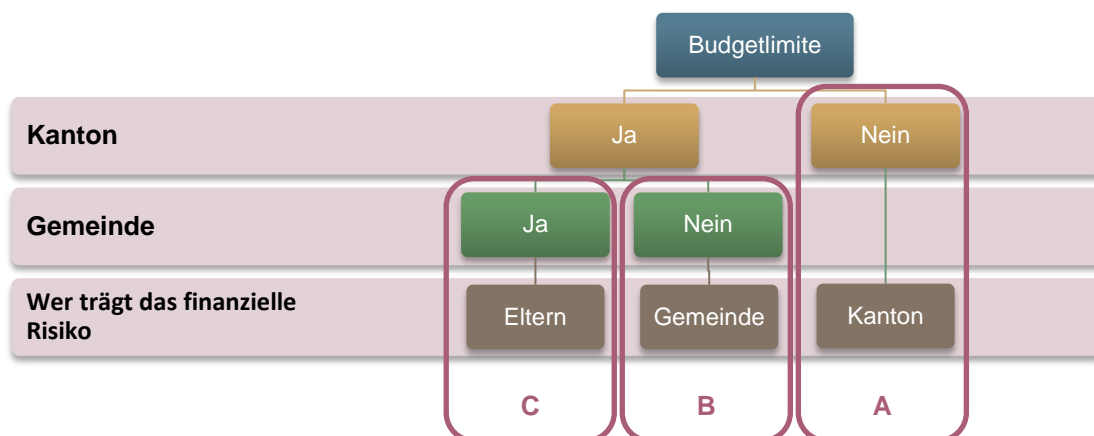
Gemeindeübergreifende Gutscheine (für den ganzen Kanton)

Aus mehreren Gründen würden bei einer Einführung der Betreuungsgutscheine im ganzen Kanton alle Beteiligten von einem gemeindeübergreifenden System profitieren. Erstens würde die Auswahlmöglichkeit für die Eltern stark eingeschränkt, wenn die Gutscheine nur in der Wohngemeinde eingelöst werden könnten, nicht aber z.B. in der Gemeinde des Arbeitsplatzes. Zudem müsste bei einem Wohnsitzwechsel unter Umständen auch die Kita gewechselt werden. Gemeindeübergreifende Gutscheine erhöhen somit die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Zweitens bringt ein regionales System für die Anbieter eine Marktöffnung. Auch wenn in der Gemeinde nur eine Einrichtung besteht, kann sich ein Wettbewerb entwickeln. Drittens können durch gemeindeübergreifende Gutscheine auch Gemeinden ohne eigenes Angebot denjenigen Familien eine Betreuungsmöglichkeit bieten, welche sich die Tarife ohne Subventionen nicht leisten können.

Kompatibilität mit Budgetlimite

Im Gutscheinsystem werden – im Gegensatz zum Leistungsvertragssystem – i.d.R. alle anspruchsberechtigten Eltern subventioniert. Weil dadurch die Aufwände für Subventionen steigen, stellt sich die Frage, ob Betreuungsgutscheine bei einem begrenzten Budget überhaupt eingeführt werden können. In Abbildung KF- 4 ist ersichtlich, was passiert, wenn der Kanton oder die Gemeinden über eine Budgetlimite verfügen.

Abbildung KF- 4: Wer trägt das finanzielle Risiko?



Unter Idealbedingungen hat der Kanton ausreichende finanzielle Mittel um die Mehrkosten zu tragen (Situation A). Realistischer ist aber, dass der Kanton über eine Budgetlimite verfügt. In diesem Fall kann der Kanton unterschiedlich reagieren. Eine naheliegende Variante ist die Einführung eines Kontingentsystems. Der Kanton bewilligt der Gemeinde nur eine bestimmte Anzahl an Betreuungsgutscheine. Übersteigt die Nachfrage die Kontingente, muss die Gemeinde analog zu Bern selber für die zusätzlichen Gutscheine aufkommen. Das finanzielle Risiko einer steigenden Nachfrage wird somit den Gemeinden weitergegeben (Situation B). Existiert auch auf Gemeindeebene eine Budgetlimite, spüren die Eltern die Konsequenzen (Situation C). Die Gemeinde muss die Zahl der Betreuungsgutscheine begrenzen, wodurch Wartelisten entstehen. Ein solches System ähnelt stark dem heutigen System.

Die besondere Herausforderung bei einem Kontingentsystem besteht darin, wie die Kontingente auf die Gemeinden aufgeteilt werden können. Eine Aufteilung nach einem Index erachten wir als wenig sinnvoll. Zwar existieren Faktoren wie die Anzahl Familien mit Doppelverdiener, die die Nachfrage beeinflussen. Letztendlich ist die Nachfrage nach Betreuungsplätzen aber sehr individuell. Ein Indikator, ob bestehend oder neu entwickelt, wird daher den effektiven Bedarf einer Gemeinde kaum richtig abbilden können und es folgt eine ineffiziente Verteilung der Mittel. Wenn ein Kontingentsystem eingeführt werden soll, dann ist aus unserer Sicht der bereits heute praktizierte Ansatz am effizientesten. Das heisst, die Gemeinden beantragen beim Kanton Betreuungsgutscheine. Anschliessend bewilligt der Kanton auf Basis des Bedarfs und der regionalen Disparität eine Anzahl Gutscheine.

Neben der Möglichkeit, mittels Kontingenten auf eine Budgetlimite zu reagieren, können auch die Anspruchskriterien angepasst werden. Beispielsweise kann das maximale anspruchsberechtigte Einkommen oder das Alter der Kinder mit Anspruch reduziert werden. Im Rahmen der Kostenschätzungen werden hierzu weiterführende Überlegungen gemacht.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine Budgetlimite mit dem Gutscheinmodell kompatibel ist. Je nachdem, wie auf eine Budgetlimite reagiert wird, kann dies unterschiedliche negative Folgen haben. Besonders bei einer Einführung von Kontingenten fallen viele positive Effekte des Gutscheinsystems weg. Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung dürfte eine kantonale Budgetlimite sich in den Gemeinden negativ auf die politische Akzeptanz eines Systemwechsels auswirken.

b) Beurteilung der theoretischen Modelle

Zur Diskussion stehen drei theoretische Modelle (mit Untervarianten), die sich in Bezug auf die Wahlfreiheit für die Gemeinden bei der Systemwahl unterscheiden:

- **Keine Wahlfreiheit:** Gutscheinsystem als einziges System, Einführung für alle Gemeinden des Kantons
- **Beschränkte Wahlfreiheit:** Gutscheinsystem als einziges System, freiwillige Einführung. Die Wahlfreiheit kann an eine Bedingung geknüpft werden, z.B., dass ein Gutscheinsystem nur eingeführt werden darf, wenn die Gemeinde bereit ist, allfällige Mehrkosten aufgrund einer hohen Nachfrage zu tragen (ohne Budgetlimite).

- **Volle Wahlfreiheit:** Wahlfreiheit zwischen Gutscheinsystem und System mit Leistungsverträgen. Die Wahlfreiheit kann an eine Bedingung geknüpft werden, z.B., dass ein Gutscheinsystem nur eingeführt werden darf, wenn die Gemeinde bereit ist, allfällige Mehrkosten aufgrund einer hohen Nachfrage zu tragen (ohne Budgetlimite).

Abbildung KF- 5 fasst die zentralen Aspekte der Modelle zusammen. Es handelt sich dabei um eine vereinfachte Darstellung. Für ausführliche Informationen und insbesondere eine vertiefte Beurteilung der einzelnen Modelle (Vor- und Nachteile) verweisen wir auf Kapitel 6.3.

Abbildung KF- 5: Übersicht zu den Modellen (vereinfachte Darstellung)

	Keine Wahlfreiheit	Beschränkte Wahlfreiheit	Volle Wahlfreiheit
Grundlage	Einführung der Betreuungsgutscheine im ganzen Kanton	Betreuungsgutscheine als einziges System für den Lastenausgleich zugelassen, Einführung aber freiwillig (ev. nur für Gemeinden ohne Budgetlimite)	Wahlfreiheit zwischen System mit Leistungsverträgen und System mit Betreuungsgutscheinen (ev. nur für Gemeinden ohne Budgetlimite)
Art der Subvention	Reine Subjektfinanzierung	Reine Subjektfinanzierung	<ul style="list-style-type: none"> Leistungsverträge: Indirekte Subjektfinanzierung Betreuungsgutscheine: reine Subjektfinanzierung
Umsetzung	<p>Umsetzung über Gemeinden oder Kanton</p> <ul style="list-style-type: none"> Antrag für Betreuungsgutscheine durch Eltern an Gemeinde oder Kanton Gemeinde / Kanton prüft Anspruch und legt Höhe fest Eltern suchen Platz und übergeben der Gemeinde / dem Kanton eine Kopie des Vertrages mit der Kita Betreuungsgutschein wird an die Eltern ausbezahlt Controlling: Zahlungsbelege der Eltern oder Nutzungsstatistik der Kita 	<p>Umsetzung über Gemeinden oder Kanton (Umsetzung wie im System ohne Wahlfreiheit). Gemeindespezifische Gutscheinsysteme sind allerdings durch den Kanton zu bewilligen.</p>	<p>Umsetzung über Gemeinden</p> <ul style="list-style-type: none"> Gemeinde beantragt subventionierte Betreuungsplätze oder Leistungsverträge Kanton bewilligt
Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> Betreuungsgutscheine: Lastenausgleich Sozialhilfe Prüfung: <ul style="list-style-type: none"> Übernahme der Merkkosten durch den Kanton Kein Selbstbehalt für Gemeinden 	<ul style="list-style-type: none"> Betreuungsgutscheine: Lastenausgleich Sozialhilfe Prüfung: <ul style="list-style-type: none"> Übernahme der Merkkosten durch den Kanton 	<ul style="list-style-type: none"> Betreuungsgutscheine und subventionierte Betreuungsplätze: Lastenausgleich Sozialhilfe Prüfung: <ul style="list-style-type: none"> Übernahme der Merkkosten durch den Kanton
Wo können Betreuungsgutscheine / Subventionen eingesetzt werden	In allen Kitas mit einer Betriebsbewilligung, welche die Grundvoraussetzungen erfüllen (z.B. keine Firmenkitas)	In allen Kitas mit einer Betriebsbewilligung (auch in Kitas, deren Standortgemeinde keine Betreuungsgutscheine anbietet)	<ul style="list-style-type: none"> Subventionierte Betreuungsplätze: Kitas mit einem Leistungsvertrag mit einer Gemeinde Betreuungsgutscheine: Plätze, die nicht subventioniert sind
Wer ist antragsberechtigt	Alle Eltern mit Wohnsitz im Kanton Bern	Alle Eltern mit Wohnsitz in den teilnehmenden Gemeinden	Alle Eltern mit Wohnsitz in den teilnehmenden Gemeinden

c) Kosten für den Kanton bei einer kantonalen Einführung und bedarfsgerechter Mitfinanzierung durch den Kanton

Je nach Modell sind zukünftig für den Kanton unterschiedliche Kosten zu erwarten. Die Kosten für den Kanton bei einer kantonalen Einführung der Betreuungsgutscheine lassen sich mittels einer Hochrechnung abschätzen. Dabei wird davon ausgegangen, dass der Kanton keine Budgetlimite hat. Die Kosten können sowohl für ein Modell ohne Wahlfreiheit wie auch für ein Modell mit beschränkter Wahlfreiheit berechnet werden. Hingegen sind die Kosten für das Modell mit voller Wahlfreiheit zum heutigen Zeitpunkt nicht abschätzbar, da nicht bekannt ist, wie viele und welche Gemeinden mit welchem System arbeiten würden.

Da keine Individualdaten verfügbar sind, basieren die Hochrechnungen auf Gemeindedaten. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass die Kosten für den Kanton der Summe der Subventionen der einzelnen Gemeinden abzüglich des Selbstbehalts entsprechen. Die Subvention einer Gemeinde ergibt sich wiederum aus der Menge Kinder mit einem subventionierten Platz und der durchschnittlichen Subventionshöhe pro Kind. Diese Informationen sind heute aber nicht bekannt und es müssen entsprechend plausible Annahmen getroffen werden.

Für die Hochrechnung werden unterschiedliche Varianten vorgeschlagen. In einer ersten Variante A wird davon ausgegangen, dass das heutige Angebot für Kindertagesstätten dort zu finden ist, wo auch eine effektive Nachfrage besteht. Entsprechend würden auch künftig in diesen Gemeinden Angebote bestehen, während die übrigen Gemeinden kein eigenes Angebot haben. Dabei wird angenommen, dass das heutige Angebot nicht bedarfsgerecht ist. Hinweise hierzu liefern die Warteliste für subventionierte Plätze. Weiter ist zu erwarten, dass viele Eltern auf privaten Plätzen eigentlich auch Anrecht auf Betreuungsgutscheine hätten.

Die Hochrechnung pro Gemeinde erfolgt somit in zwei Schritten: In einem ersten Schritt werden die Kosten der bestehenden subventionierten Kinderbetreuungsplätze unter Berücksichtigung der Wartelisten berechnet. Da bekanntermassen die Wartelisten die Nachfrage häufig überschätzen, werden für unterschiedliche Gemeindetypen Annahmen getroffen, welcher Anteil der Wartelisten letztlich wirklich einen Betreuungsplatz beansprucht. In einem zweiten Schritt wird der zusätzliche Subventionsaufwand für Kinder auf heute privaten Betreuungsplätzen geschätzt. Auch hierfür müssen Annahmen getroffen werden. Einerseits wird geschätzt, welcher Anteil der Eltern nicht subventionsberechtig ist. Grundlage hierfür liefern Zahlen aus der schulergänzenden Betreuung. Hier wird bereits seit längerem ein bedarfsgerechtes Angebot bereitgestellt und auch bedarfsgerecht mitfinanziert. Wir kennen somit den Anteil Kinder in der schulergänzenden Betreuung, der den Volltarif bezahlen muss. Wir gehen davon aus, dass sich dieser Anteil auf den Vorschulbereich übertragen lässt. Weiter muss eine Annahme bezüglich des durchschnittlich zu erwartenden Subventionsbetrags pro Kind auf einem privaten Betreuungsplatz abgeschätzt werden. Da in der Stadt Bern bereits ein bedarfsgerechtes Gutscheinsystem existiert, rechnen wir in Stadt Bern mit keinen zusätzlichen Kosten.

Unter dieser Annahme erhalten wir Kosten für eine bedarfsgerechte Finanzierung in Höhe von rund 61 Mio. CHF für den Kanton für Kinder im Vorschulalter. Nicht berücksichtigt sind hierbei Kinder bei Tageseltern sowie Kinder ab der ersten Primarklasse, die heute einen subventionierten Kitaplatz haben. Die Kosten für die Tageseltern werden auf zusätzliche 8 Mio. CHF geschätzt. Werden auch die Primarschüler in Kindertagesstätten und Tageseltern zusätzlich mitberücksichtigt, erhöht sich der Betrag nochmals um weitere 7.5 Mio. CHF. Hingegen können bei einem Verzicht auf eine Mitfinanzierung der Kindergartenkinder 12.5 Mio. eingespart werden.

In der zweiten Variante für die Hochrechnung wird auf das aktuelle Angebot keine Rücksicht genommen. Vielmehr wird davon ausgegangen, dass sich in den Gemeinden aufgrund der Betreuungsgutscheine eine Nachfrage für Kinderbetreuung initiiert wird. Als Basis für die Herleitung dient die beobachtete Nachfrage in der Stadt Bern. Allerdings ist klar, dass die Stadt Bern im Kanton eine Sonderstellung hat und bei einer kantonalen Einführung des Betreuungsgutscheins nicht damit zu rechnen ist, dass – analog zur Stadt Bern – auch im Kanton 26% aller Kinder eine familienergänzende Kinderbetreuung nachfragen werden. Deshalb müssen wiederum einige Annahmen getroffen werden:

- Die Menge der nachgefragten Betreuung bleibt auf dem heutigen Niveau und beträgt je nach Gemeinde 40% für ländliche Gemeinden und Agglomerationsgürtelgemeinden, 48% für Agglomerationsgemeinden und 54% für die Stadt Bern.
- Der Elternanteil an den Gesamtkosten wird durch die Einführung der Betreuungsgutscheine ansteigen, weil vermehrt auch besser verdienende Eltern von den Subventionen profitieren. Wir gehen von einem Anstieg von 2% aus. Entsprechend tiefer sind die Kosten pro Betreuungsplatz.
- Der Anteil der Kinder mit Betreuung pro Gemeinde beträgt je nach Gemeindetyp und Variante zwischen 9% bis 17%. Der Anteil wird auf Basis der schulergänzenden Betreuung berechnet, wo heute bereits ein bedarfsgerechtes Angebot besteht.
- Um der Variante der teilweisen Wahlfreiheit Rechnung zu tragen, gehen wir zudem davon aus, dass nicht alle Gemeinden am System partizipieren werden. Wiederum dient uns die schulergänzende Betreuung als Approximation. Alle Gemeinden mit einer schulergänzenden Betreuung oder bereits einem Kitaangebot werden künftig Betreuungsgutscheine anbieten.

Je nach exakter Rechnungsvariante gehen wir bei diesen Hochrechnungen von Totalkosten für den Kanton von 55 Mio. bis 71. Mio. CHF aus, wenn die Gemeinden eine Wahlfreiheit haben. Bei einer kantonalen Einführung ohne Wahlfreiheit hingegen sind Kosten von 61 Mio. bis 78 Mio. CHF zu erwarten. Wiederum wurden bei den Berechnungen Tageseltern und Kita-Kinder ab der ersten Primarklasse nicht berücksichtigt. Mit Tageseltern erhöht sich der Betrag wiederum um rund 8 Mio. CHF. Werden auch die Kinder ab der ersten Primarklasse hinzugenommen, steigen die Kosten nochmals um 7.5 Mio. bis 8.5 Mio. CHF. Werden hingegen die Kindergarten-Kinder nicht mitfinanziert, fallen die Kosten je nach Variante zwischen 12 Mio. bis 16. Mio. tiefer aus.

Erreichen die Kosten für den Kanton eine bestimmte Schmerzgrenze, besteht nach wie vor die Möglichkeit, eine Budgetlimite einzuführen. Wie bereits weiter oben erwähnt, funktioniert ein Gutscheinsystem ebenfalls mit Budgetlimite. Dabei stellt sich die Frage, wie die Kosten mit dem Erreichen der Budgetlimite kontrolliert werden können. Auf den ersten Blick scheint naheliegend, dass bei einer Budgetlimite der Kanton von einer bedarfsgerechten Finanzierung absieht und stattdessen den Gemeinden nur eine kontingentierte Anzahl von Gutscheinen mitfinanziert. Dieses System ähnelt sehr stark dem aktuellen Leistungsvertragssystem. Anstelle einer festgelegten Anzahl von Betreuungsplätzen in ausgewählten Kindertagesstätten finanziert der Kanton eine festgelegte Anzahl Betreuungsgutscheine. Die Eltern können die Gutscheine dann in der von ihr gewünschten Kindertagesstätte einlösen. Die Gemeinden hätten so die Möglichkeit, die fehlenden Gutscheine selber zu finanzieren, so wie es heute die Stadt Bern praktiziert, oder aber Wartelisten für Betreuungsgutscheine zu führen.

Ein Kontingent-System hat aber Nachteile. Insbesondere besteht eine Ungleichbehandlung zwischen Eltern mit und ohne Gutschein, sofern die Gemeinden die fehlenden Gutscheine nicht selber finanzieren. Zudem gehen wir davon aus, dass bei Kontingentsysteme der Aufwand für die Gemeinden eher grösser ist, da diese Wartelisten führen, allfällige Daten für Indikatoren erfassen oder einen Bedarfsnachweis erbringen müssen.

Aus unserer Sicht ist es daher besser, wenn auf ein Kontingent-System verzichtet und stattdessen mit anderen Massnahmen reagiert wird, falls die Kosten eine bestimmte Grenze zu überschreiten drohen. Hierbei bieten sich insbesondere folgende Massnahmen an:

- Senkung des maximalen Einkommens mit Anspruch auf Betreuungsgutscheine. Hier sind die höchsten Einsparungsmöglichkeiten zu erwarten.
- Moderate Erhöhung des Mindesttarifs für Eltern.
- Beschränkung der Betreuungsgutscheine für Kinder im Vorschulalter. Die Betreuung in Tagesstätten für Schulkinder oder allenfalls auch in Kindertagesstätten soll zwar immer noch möglich sein, die Finanzierung sollte aber identisch zur übrigen schulergänzenden Kinderbetreuung erfolgen.
- Reduzierte Beiträge für Kindergartenkinder bei gleichzeitig geringerer Gewichtung bei der Berechnung des Betreuungsverhältnisses.

Mit Hilfe einer oder mehrerer dieser Massnahmen können die Kosten für den Kanton gesenkt werden, ohne ein Kontingent-System einzuführen.

d) Fazit zur Modellwahl

Jedes der oben beschriebenen Modelle verfügt über Vor- und Nachteile. Entscheidend bei der Beurteilung dieser Modelle sind die politischen und finanziellen Mittel:

- **Ohne kantonale Budgetlimite** ist das Modell „Beschränkte Wahlfreiheit“ zu empfehlen. Den Gemeinden ist es überlassen, ob sie Betreuungsgutscheine einführen wollen oder nicht. Allerdings gibt es daneben kein anderes Subventionierungsmodell, das für den

Lastenausgleich zugelassen ist. Die Kosten für den Kanton werden auf 55 Mio. bis 71 Mio. CHF für Kindertagesstätten und rund 8 Mio. für Tageseltern geschätzt.

- Grundsätzlich ist auch **mit einer kantonalen Budgetlimite** eine Einführung der Betreuungsgutscheine im gesamten Kanton begrüssenswert, unabhängig davon ob auf kommunaler Ebene zusätzliche Mittel aufgewendet werden oder nicht. Innerhalb des Kantons gilt ein einheitliches System und damit wird die Einführung von gemeindeübergreifenden Gutscheinen vereinfacht. Die Kosten für den Kanton entsprechen der Budgetlimite, falls diese unterhalb der oben genannten Werte liegt. Um die Kosten unterhalb der Budgetlimite zu halten, bieten sich unterschiedliche Optionen an, wobei wir insbesondere von einer Einführung eines zusätzlichen Kontingentsystems abraten, da sonst neue Systemineffizienzen entstehen.
- Aus Gründen der **politischen Akzeptanz** wäre ein Modell mit Wahlfreiheit zwischen dem Leistungsvertragssystem und dem Gutscheinsystem zu empfehlen. Insbesondere grössere Gemeinden verfügen heute bereits über gut etablierte Systeme, die eine hohe Akzeptanz geniessen. Gerade in diesen Gemeinden wird ein Systemwechsel eher auf Widerstand stossen. Allerdings hat das Modell „Volle Wahlfreiheit“ aber gewichtige Nachteile. Im Kanton würden unterschiedliche Systeme zugelassen, was das System als Gesamtes komplizierter macht und die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit erschwert. Die Zweiteilung des Kita-Marktes bleibt bestehen und die Auswahlmöglichkeit der Eltern bleibt beschränkt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass aus fachlichen Überlegungen eine kantonale Einführung wünschenswert ist. Die Wahlfreiheit zwischen dem Gutscheinsystem und dem Leistungsvertragssystem punktet zwar aufgrund der höheren politischen Akzeptanz, der Nachteil von zwei unterschiedlichen Systemen in einem Kanton ist jedoch gross.

1 Ausgangslage

1.1 Hintergrund der Evaluation

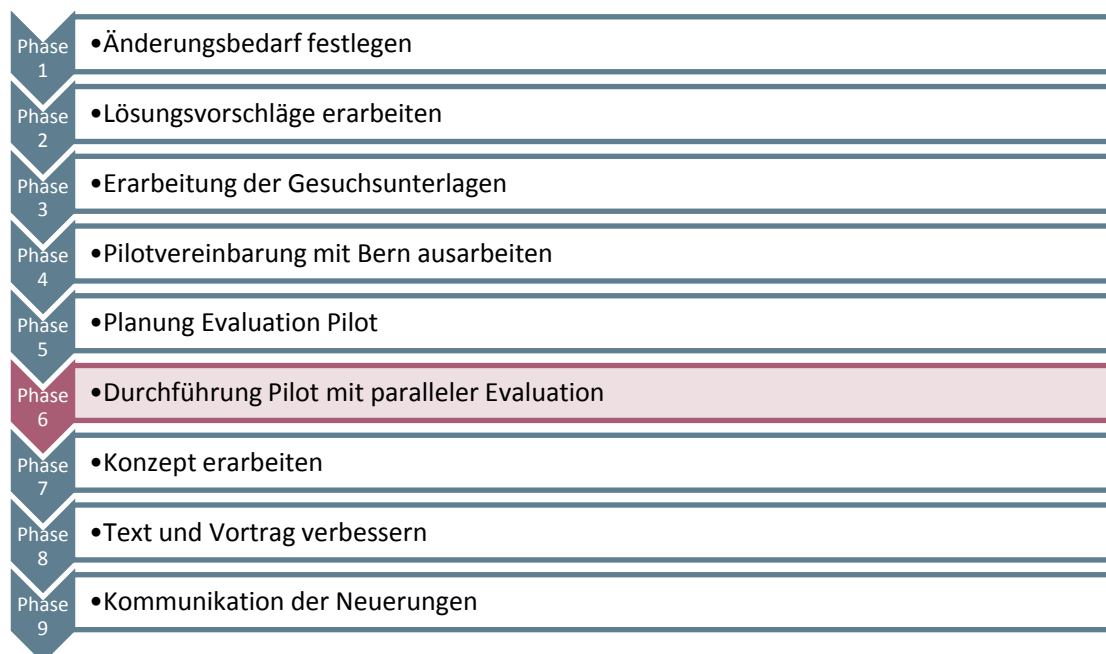
Am 15. Mai 2011 hat das Stadtberner Stimmvolk die Einführung von Betreuungsgutscheinen für die familienergänzende Kinderbetreuung beschlossen. Dies stellt einen grundlegenden Systemwechsel bei der Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung in der Stadt Bern dar. Vor Einführung der Betreuungsgutscheine wurden in ausgewählten Kindertagesstätten (Kitas) Betreuungsplätze subventioniert und diese durch die städtische Vermittlungsstelle an Eltern, welche die Bedingungen für einen subventionierten Betreuungsplatz erfüllen, zugeteilt. Im System mit Betreuungsgutscheinen erhalten diese Eltern einen Betreuungsgutschein, den sie in allen mitmachenden Kitas einlösen können. Es wird davon ausgegangen, dass die Eltern die Quantität und Qualität der Betreuungsplätze mit dem gezielten Einsatz der Betreuungsgutscheine steuern und dass der Wettbewerb via Preismechanismus bewirkt, dass genügend Plätze in der von den Eltern geforderten Qualität angeboten werden.

Die Finanzierung über Betreuungsgutscheine entspricht nicht in allen Belangen den Vorgaben der Verordnung über die Angebote zur sozialen Integration (ASIV), in welcher die Abrechnung der Kosten für subventionierte Betreuungsplätze über den Lastenausgleich geregelt wird. In der Motion Müller³ wird daher verlangt, dass die ASIV so anzupassen sei, dass zukünftig auch über Betreuungsgutscheine finanzierte Angebote im kantonalen Lastenausgleich berücksichtigt werden können.

Zur Umsetzung der Motion startete im Jahr 2011 das Projekt Betreuungsgutscheine des Kantons. Für die Stadt Bern wurde im Rahmen eines Pilotprojektes eine Ausnahmegewilligung für die Abrechnung der Betreuungsgutscheine in der ASIV erteilt. Die Erfahrungen aus dem Pilotprojekt wurden in der vorliegenden Studie evaluiert und aufgrund der Ergebnisse Empfehlungen für die Umsetzung der ASIV-Revision abgeleitet. Das Projekt Betreuungsgutscheine umfasst insgesamt neun Phasen. Wie aus Abbildung 1-1 hervorgeht ist die Evaluation des Pilotprojektes in Bern Bestandteil der Phase 6.

³ Motion Müller (M221-2010), Externe Kinderbetreuung: Gleich lange Spiesse für KMUs und Staatsbetriebe.

Abbildung 1-1: Einbettung in das Gesamtprojekt



1.2 Ziele und Fragestellungen der Evaluation

Im Hinblick auf die Umsetzung der Motion Müller verfolgte die vorliegende Evaluation das Ziel, eine fundierte Grundlage für die politische Entscheidungsfindung zu erarbeiten. Basierend auf dieser Evaluation erfolgen konkrete Handlungsempfehlungen zur Ausgestaltung des künftigen kantonalen Systems für Betreuungsgutscheine. Die Vielzahl der durch die vorliegende Evaluation zu beantwortenden Fragen lassen sich in fünf Module gliedern:

- **Modul A: Kernfragen:**

Im Modul A steht die Analyse wichtiger Systemelemente im Fokus. Besonders von Interesse ist die Tariflimite: Kann trotz Tariflimite ein Wettbewerb entstehen und wie hoch soll die Tariflimite sein? Des Weiteren umfassen die Kernfragen die Entwicklung des administrativen Aufwands, die Umsetzung der Zugangskriterien, der Wirkungsziele gemäss ASIV⁴ und der sozialen Durchmischung sowie das Engagement der Arbeitgeber.

- **Modul B: Evaluation der Wirkung auf den Markt**

Bei der Evaluation der Wirkung auf den Markt im Modul B stehen die Entwicklung von Angebot und Nachfrage durch die Einführung von Betreuungsgutscheinen im Fokus sowie die Auswirkungen der Marktsituation auf die Kitas und die Eltern.

⁴ Wirkungsziele gemäss ASIV (Art. 7): Existenzsicherung von Familien, Vereinbarkeit von Familie und Beruf der Eltern, Integration von Kindern in ein soziales Netz, Chancengleichheit der Kinder und sprachliche Integration der Kinder.

- **Modul C: Zusatzfragen zu Qualität**

Im Modul C werden Aspekte zu Qualitätsvorgaben und zur zeitlichen Beschränkung untersucht.

- **Modul D: Evaluation der Zufriedenheit und Wertschätzung**

Die Evaluation der Zufriedenheit mit dem System aus Sicht der öffentlichen Hand, der Kindertagesstätten und der Eltern sowie die Wertschätzung für das Angebot erfolgt im Modul D.

- **Modul E: Möglichkeiten für die künftige Ausgestaltung des Systems**

Im Modul E werden die Erkenntnisse aus den Modulen A bis D zusammengefasst. Die Erkenntnisse sollen das Verständnis der konkreten Funktionsweise von Betreuungsgutscheinen fördern sowie Fragen zur Ausgestaltung der Betreuungsgutscheine, dem Umgang mit einem limitierten Budget, der Beurteilung der Kompatibilität mit dem Sozialhilfegesetz (SHG) und der Empfehlung für eine Modellwahl beantworten.

Letztlich sollen auf Basis der Evaluation folgende zentrale Aspekte beantwortet werden:

- Welche Wirkung haben die Gutscheine auf den Markt und die Marktteilnehmenden?
- Welche(s) der bereits angedachten Modelle eignen sich für die Einführung der Betreuungsgutscheine im gesamten Kanton?
 - Gemeinde muss Betreuungsgutscheine einführen, das Tarifsystem ist fix.
 - Gemeinde hat die Wahlfreiheit zwischen den Systemen, das Tarifsystem ist fix.
 - Gemeinde hat die Wahlfreiheit zwischen den beiden Systemen, nur die Gutscheinhöhe wird festgelegt.
 - Gemeinde muss Betreuungsgutscheine einführen, nur die Gutscheinhöhe wird festgelegt.
 - Gemeinde muss Betreuungsgutscheine einführen, weder Gutscheinhöhe noch Tarif wird vorgeschrieben.
- Kann die freie Wahl zwischen den beiden Systemen umgesetzt werden?
- Welche Auswirkungen hat die Tariflimite?
- Was passiert bei einem limitierten Gemeindebudget?
- Können Gutscheine über die Gemeindegrenzen hinweg eingelöst werden?

1.3 Vorgehen

In der vorliegenden Evaluation wurden die Auswirkungen der Betreuungsgutscheine auf die betroffenen Akteure untersucht. Im Fokus stand einerseits, ob das für das Pilotprojekt ausgearbeitete Konzept in der Praxis funktioniert und die erwarteten Effekte auf das Angebot an Betreuungsplätzen eintreten. Andererseits wurden positive und negative Effekte für die Eltern, die Kitas und die öffentliche Hand dargelegt. Das Vorgehenskonzept basiert auf folgenden Überlegungen:

- **Fragevielfalt bedingt Methodenvielfalt:** Die vielfältigen Fragestellungen konnten nur durch den Einsatz verschiedener Methoden beantwortet werden. Anhand einer Methode wurden mehrere Fragestellungen teilweise aus unterschiedlichen Modulen untersucht.
- **Zwei Erhebungszeitpunkte:** Um die Wirkung der Betreuungsgutscheine richtig interpretieren zu können und positive sowie negative Effekte für die betroffenen Akteure aufzuzeigen, wurde die Situation vor Einführung der Betreuungsgutscheine im Jahr 2013 mit der Situation nach Einführung der Betreuungsgutscheine im Jahr 2015 verglichen (Vorher-Nachher-Vergleiche).

Abbildung 1-2 zeigt, anhand welcher Methoden die verschiedenen Fragestellungen untersucht wurden:

- **Modell-theoretische Analysen:** Mit Hilfe von modell-theoretischen Analysen über Wirkungszusammenhänge wurden die zu erwartenden Auswirkungen der Systemänderung im Gesamten als auch einzelner Gestaltungselemente des neuen Systems (z.B. die Tariflimate) hergeleitet. Diese dienten im Jahr 2015 der Formulierung von Handlungsempfehlungen.
- **Reporting-Daten:** Die im Rahmen der Reporting erhobenen Zahlen sind in der Evaluation nur beschränkt nutzbar, da im Zuge der Systemänderung das Konzept des städtischen Reportings überarbeitet wurde. Mit dieser konzeptionellen Anpassung waren nicht mehr die gleichen Informationen wie vor dem Systemwechsel verfügbar und somit die Vorher-Nachher-Vergleiche nicht im gewünschten Ausmass möglich. Die verfügbaren Daten aus den Reportings wurden jedoch verwendet, um die Daten aus den Erhebungen zu plausibilisieren und zu ergänzen.
- **Befragung der Kindertagesstätten:** Um die durch den Systemwechsel bedingten Änderungen zu erfassen, wurden die Kindertagesstätten vor und nach Einführung der Betreuungsgutscheine schriftlich befragt. Die Fragestellungen umfassten unter anderem den personellen, administrativen und finanziellen Aufwand für die Kitas, die Teilnahme der Kitas am Gutscheinsystem resp. Gründe gegen eine Teilnahme, die Zufriedenheit und Wertschätzung mit dem Angebot sowie eine aus Sicht der Kitas angemessene Höhe der Tariflimate.
- **Elternbefragung:** Da eine Reihe der Evaluationsfragen die Eltern betreffen, wurde ebenfalls vor und nach Einführung der Betreuungsgutscheine eine Elternbefragung durchgeführt. Bestandteile der Befragung waren der administrative Aufwand für die Eltern, die Umsetzung der Zugangskriterien, Auswirkungen der Marktsituation auf die Eltern, die

zeitliche Beschränkung der subventionierten Betreuung und die Zufriedenheit sowie Wertschätzung der Eltern mit dem Angebot.

- **Expertengespräche:** Expertengespräche wurden mit Vertretern der öffentlichen Hand (kantonales und städtisches Jugendamt) sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung (private und städtische Kitas, Tageselternverein) durchgeführt. Anhand der Gespräche konnten Grundinformationen zum Betreuungssystem gewonnen sowie einzelne Teilfragen aus Sicht der öffentlichen Hand beantwortet werden. Im Zentrum standen Fragen zur Finanzierung, dem administrativen Aufwand, den Zugangskriterien, der sozialen Durchmischung, den Qualitätsvorgaben und dem Engagement der Arbeitgeber.
- **Vergleiche mit dem Kanton Luzern:** Die beobachteten Entwicklungen im Kanton Bern wurden mit den Ergebnissen aus dem Kanton Luzern verglichen. Dadurch konnte u.a. sichergestellt werden, dass die beobachteten Ergebnisse trotz kurzer Laufdauer der Evaluation richtig interpretiert und eingeordnet wurden.

Abbildung 1-2: Elemente der Evaluation

	Modell-theoretische Überlegungen	Standart-Reporting der Stadt Bern und des Kantons Bern	Befragung der Kindertagesstätten	Elternbefragung	Expertengespräche als Ergänzung
Modul A					
Wettbewerb trotz Tariflimite	✓	⚠	⚠	⚠	⚠
Höhe der Tariflimite	⚠	✗	✓	✗	⚠
Administrativer Aufwand	✗	✗	✓	✓	✓
Analyse der Tariflimite	✓	✗	✗	✗	⚠
Umsetzung der Zugangskriterien	⚠	⚠	⚠	✓	⚠
Soziale Durchmischung	✗	✓	✓	⚠	✗
Wirkungsziele	⚠	✓	✓	✓	✗
Engagement der Arbeitgeber	✗	✓	✓	✗	⚠
Modul B					
Entwicklung von Angebot und Nachfrage / Funktionieren auf dem Markt	✗	✓	✓	✓	⚠
Auswirkungen der Marktsituation auf die Kitas	✗	✗	✓	⚠	⚠
Auswirkungen auf die Eltern	✗	✗	✗	✓	✗
Modul C					
Qualitätsvorgaben	✗	✗	⚠	✗	✓
Zeitliche Beschränkung	⚠	✗	⚠	✓	⚠
Modul D					
Zufriedenheit & Wertschätzung	✗	✗	✓	✓	✗

Ergebnisse werden als Input für Analyse Modul E verwendet

Modul E					
Modellwahl	✓				
Konkrete Funktionsweise / Gutscheine und limitiertes Budget	✓				
Kompatibilität mit dem SHG	✓				
Beurteilung der Resultate der Evaluation	✗				

- Frage kann mehrheitlich Beantwortet werden ✓
- Nur Teilanalyse möglich ⚠
- Keine Analyse möglich ✗

1.4 Hintergrundinformationen zu den Systemen

1.4.1 Pilotprojekt in der Stadt Bern

Das kantonale Sozialamt erteilte der Stadt Bern eine Pilotbewilligung, um die Betreuungsgutscheine auf städtischer Ebene einzuführen. Diese Ausnahmegewilligung ist an verschiedene Auflagen geknüpft, dazu gehören insbesondere:⁵

- Familien dürfen durch die Einführung von Betreuungsgutscheinen wirtschaftlich nicht stärker belastet werden als durch die Elterntarife nach ASIV. Darum wurden die Elterntarife nach oben fixiert (Tariflimite).
- Der zum Lastenausgleich zugelassene Betrag für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Bern wird nicht erhöht bzw. Zusatzkosten müssen von der Stadt getragen werden.
- Alle Eltern, welche die Kriterien erfüllen, erhalten einen Gutschein.

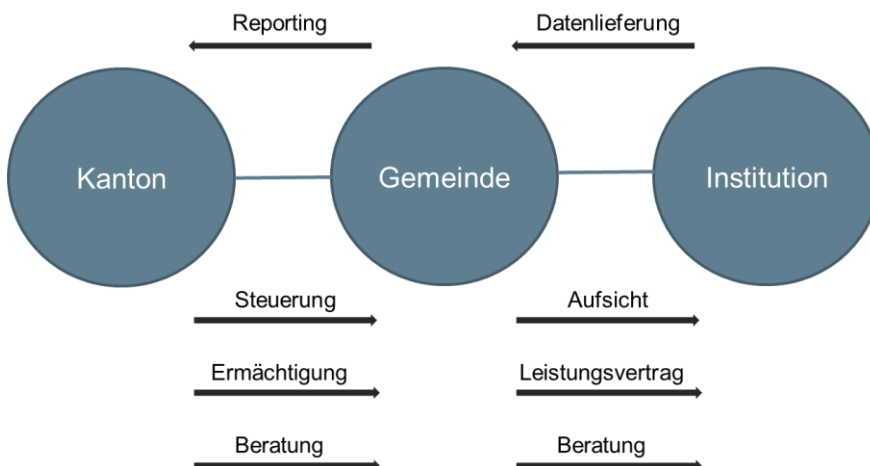
1.4.2 Beschreibung System ohne Betreuungsgutscheine

Im System ohne Betreuungsgutscheine (gemäss aktueller kantonaler Regelung) werden die Elterntarife für die familienergänzende Kinderbetreuung über die Kindertagesstätten subventioniert. Die Gemeinden führen entweder eigene Kindertagesstätten oder schliessen mit bestehenden Kindertagesstätten Leistungsverträge ab. Dadurch entscheiden sie, in welchen Betreuungseinrichtungen subventionierte Plätze zur Verfügung stehen. Über Zusammenarbeitsverträge können Kindertagesstätten von mehreren Gemeinden getragen werden.

Damit sich der Kanton an den Kosten für die Kinderbetreuung beteiligt (über den Lastenausgleich), muss die Gemeinden ein Gesuch an den Kanton stellen. Da die Gesuche die finanziellen Mittel des Kantons übersteigen, werden die Gesuche gemäss Vorgaben von ASIV priorisiert. Die Priorisierung erfolgt aufgrund des Versorgungsgrades einer Region mit familienergänzenden Betreuungsangeboten (Art. 10 ASIV). In der Regel verfügte der Kanton Bern pro Jahr über 2 Mio. CHF um neue Gesuche der familienergänzenden Kinderbetreuung zu bewilligen. Für das Jahr 2015 plante der Kanton insgesamt Ausgaben von 59 Mio. Franken.

In Abbildung 1-3 ist die Zusammenarbeit zwischen Kanton, Gemeinden und Institutionen schematisch dargestellt. Der Kanton steht der Gemeinde über Steuerung, Ermächtigung und Beratung zur Seite. Die Gemeinde stellt ihrerseits das Reporting zuhanden des Kantons sicher und ist sowohl für die Aufsicht als auch die Beratung der Kindertagesstätten zuständig.

⁵ Gemeinderat (2012), Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat, S. 2.

Abbildung 1-3: Zusammenarbeit zwischen Kanton, Gemeinden und Institutionen

Quelle: In Anlehnung an: <http://www.gef.be.ch/gef/de/index/familie/familie/familienergaenzendebetreuung/zusammenarbeit.html> (07.08.2013).

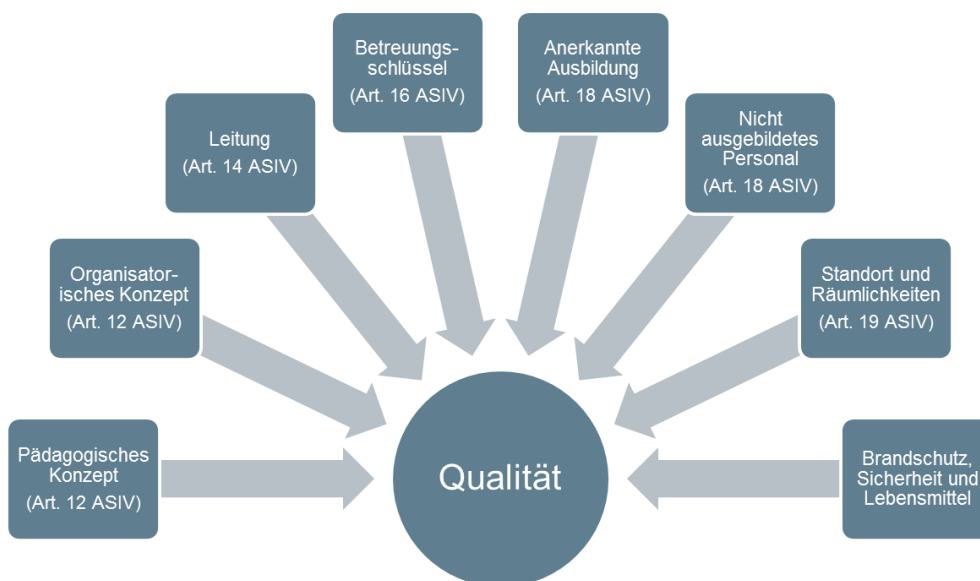
Die kantonale Mitfinanzierung der Kindertagesstätten wird in der ASIV⁶ geregelt. Darin ist festgehalten, welche Voraussetzungen die Betreuungseinrichtungen erfüllen müssen, damit sie zum Lastenausgleich zugelassen sind. Durch die kantonale Mitfinanzierung sollen folgende **Wirkungsziele** erreicht werden (Art. 7 ASIV):

- Existenzsicherung von Familien
- Vereinbarkeit von Familie und Beruf der Eltern
- Integration von Kindern in ein soziales Netz
- Chancengleichheit der Kinder
- sprachliche Integration der Kinder

Um diese Wirkungsziele zu erreichen beinhaltet die ASIV Qualitätsvorschriften, Vorgaben zum Zugang und Vorgaben zum Tarif (vgl. Abbildung 1-4). Diese stellen sicher, dass Kinder in der Kindertagesstätte altersgerecht gefördert werden.

⁶ Die ASIV gilt für alle Kindertagesstätten, die Beiträge vom Kanton und von der Gemeinde erhalten und dem Lastenausgleich zugeführt werden. Für Kindertagesstätten, welche ausserhalb des Lastenausgleichs finanziert werden, kommt die Pflegekinderverordnung (PAVO) zur Anwendung (Art. 1 ASIV).

Abbildung 1-4: Vorgaben des Kantons zur Qualität in Kindertagesstätten



Quelle: In Anlehnung an: http://www.gef.be.ch/gef/de/index/familie/familie/familienergaenzendebetreuung/qualitaet_und_kosten.html (06.08.2013).

Die ASIV sieht auch eine Ausbildungspauschale für Kindertagesstätten – die sogenannte FABE-Pauschale – vor (Art. 39 ASIV). Diese beträgt im ersten und im zweiten Ausbildungsjahr je 2'000 CHF und im dritten Ausbildungsjahr 1'500 CHF bzw. mit Berufsmaturitätsschule im ersten und im zweiten Ausbildungsjahr 7'000 CHF und im dritten Ausbildungsjahr 6'000 CHF.

Die Kindertagesstätte verrechnet den Eltern einkommensabhängige Tarife. Diese werden aufgrund der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern berechnet und basieren auf dem massgebenden Einkommen (Art. 21 ASIV). Das massgebende Einkommen setzt sich aus der Familiengrösse, dem anrechenbaren Einkommen⁷ und dem Vermögen zusammen (Art. 22 ASIV). Im Jahr 2015 variieren die Elterntarife zwischen 0.74 CHF (entspricht dem Minimaltarif und gilt bis zu einem massgebenden Einkommen von 42'120 CHF) und 11.79 CHF (ab einem massgebenden Einkommen von 157'120 CHF, entspricht dem Maximaltarif und ist auf die Normkosten⁸ abgestimmt) je Kind und Stunde. Die Tarifabstufung erfolgt linear zwischen

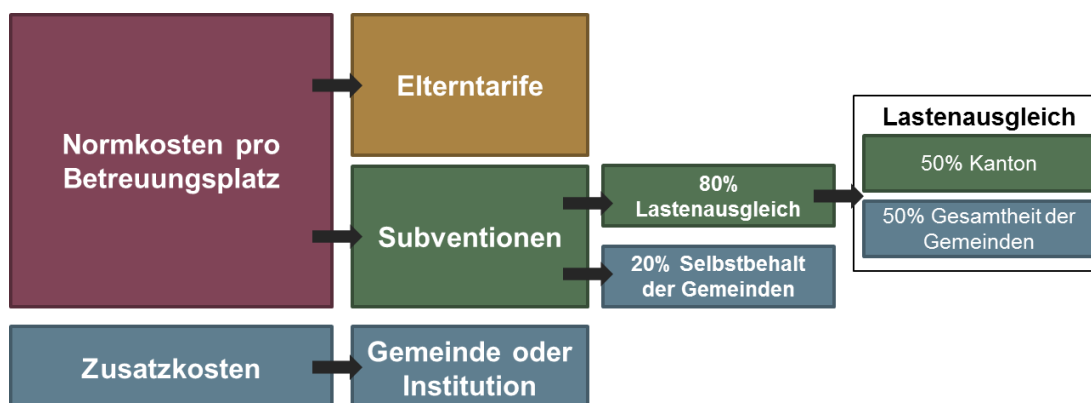
⁷ Das anrechenbare Einkommen umfasst den Nettolohn gemäss Lohnausweis, das steuerpflichtige Ersatzeinkommen, die erhaltenen Unterhaltsbeiträge, 5% der Nettovermögens (= Bruttovermögen abzüglich Schulden), den in der Steuererklärung ausgewiesenen Geschäftsgewinn (Durchschnitt der vergangenen drei Jahre) und Familienzulagen, soweit diese nicht bereits im Nettolohn enthalten sind (Art. 24 ASIV).

⁸ Normkosten dienen als Steuermechanismus, denn sie erfordern ein kostenbewusstes und kosteneffizientes Arbeiten und verhindern dadurch, dass vergleichsweise teure Angebote über den Lastenausgleich abgerechnet werden.

dem Minimal- und dem Maximaltarif (Art. 29 ASIV), wodurch Schwelleneffekte vermieden werden können, beispielsweise bei einem Austritt aus der Sozialhilfe.⁹ Mit den Subventionen wird gefördert, dass sich alle Familien unabhängig von Einkommen und Vermögen eine familienergänzende Betreuung leisten können.

Trotz variierender Elterntarife erhalten die Kindertagesstätten stets die vollen Normkosten von 11.53 CHF je Kind und Stunde, vorausgesetzt die Öffnungszeiten betragen mindestens 11.5 Stunden pro Tag und mindestens 235 Tage pro Jahr (Art. 37 ASIV). Die Differenz zwischen den Elterntarifen und den Normkosten wird über den kantonalen Lastenausgleich und die Gemeinden finanziert. Seit 2012 tragen die Gemeinden einen Selbstbehalt von 20%¹⁰ für Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung (Art. 41 ASIV). Die restlichen 80% des Defizits können dem kantonalen Lastenausgleich zugeführt werden, an welchem sich zu 50% der Kanton und zu 50% die Gesamtheit der Gemeinden beteiligen. Falls die Kosten der Kindertagesstätte die Normkosten überschreiten, muss die Differenz entweder von der Institution selbst oder der Gemeinde getragen werden. In Abbildung 1-5 ist die Finanzierung von Betreuungsplätzen und die daran beteiligten Akteure zusammenfassend dargestellt.

Abbildung 1-5: Finanzierung der Betreuungsplätze in einem System ohne Gutscheine



Quelle: Eigene Darstellung.

⁹ Einkommenseinbussen aufgrund der Ausgestaltung von Bedarfsleistungen und Abgaben. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats (09.3161) Hêche Claude «Soziale Sicherheit». Schwelleneffekte und ihre Auswirkungen vom 18. März 2009.

¹⁰ Der Selbstbehalt von 20% beruht auf dem Netto-Betrag der Normkosten der Kindertagesstätten. Dieser setzt sich aus den zulässigen Normkosten abzüglich der Elterntarife zusammen. Für die Berechnung der Elterntarife gelten allerdings kantonal durchschnittliche Werte und nicht die tatsächlichen Elternbeiträge. Dadurch kann verhindert werden, dass Gemeinden mit eher ärmeren Familien einen höheren Selbstbehalt tragen müssen.

Exkurs: Betreuung in Tagesfamilien

Die ASIV gilt auch für Tagesfamilienorganisationen (TFO), welche ihre Angebote dem Lastenausgleich zuführen (Art. 6 ASIV) und damit der Aufsicht der zuständigen Gemeinde unterstehen (Art. 11 ASIV). Tagesfamilienorganisationen vermitteln die regelmässige Betreuung von Kindern in den bei ihnen angestellten Tagesfamilien und begleiten diese fachlich. Die TFO bilden somit die Vermittlungsstelle zwischen den anvertrauenden Eltern und den Tageseltern (Art. 20 ASIV). Eine wichtige Aufgabe der TFO ist die Prüfung der Qualität der Betreuung in Tagesfamilien: Die TFO umschreibt die Aufgaben der Vermittlungsstelle, prüft die Eignung der Tageseltern, bietet Kurse für Vermittler/-innen sowie Tageseltern an und stellt die Meldepflicht von Tageseltern (Art. 6 PAVO) sicher (Art. 20 ASIV). Wie bei den Kindertagesstätten gilt die Minimalgebühr bis zu einem massgebenden Einkommen von 42'120 CHF und liegt bei 0.74 CHF. Die Maximalgebühr gilt ab einem massgebenden Einkommen von 157'120 CHF und beträgt 9.07 CHF (etwas tiefer als bei den Kindertagesstätten mit 11.79 CHF) (Art. 29 ASIV). Die Normkosten liegen folglich bei 9.07 CHF je Kind und Stunde (Art. 37 ASIV).

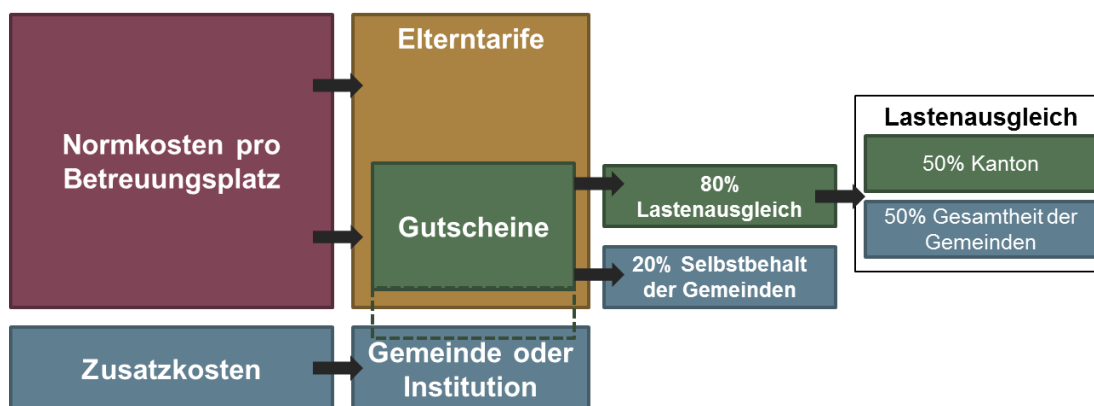
1.4.3 Beschreibung System mit Betreuungsgutscheinen

In einem System mit Betreuungsgutscheinen erhalten die Eltern einen nach Einkommen und Vermögen abgestimmten Gutschein, der sie zum Bezug einer vergünstigten Leistung in einer Kindertagesstätte für ein Kind ab drei Monaten bis zum Abschluss des Kindergartens berechtigt (Art. 7 FEBR). Der Betreuungsgutschein stellt eine geldwerte Leistung der Stadt dar (Art. 8 FEBR) und hält den Umfang des Betreuungsanspruchs sowie die Geldleistung fest (Art. 12 FEBR). Die Gutscheinhöhe hängt in der Stadt Bern vom gemeinsamen Beschäftigungsgrad der Eltern ab (Art. 10 FEBR). Arbeiten die Eltern z.B. gemeinsam 140%, liegt der Betreuungsanspruch bei 40%. Analog gilt für Alleinerziehende ein Beschäftigungsgrad ab 10%. Einer Beschäftigung gleichgestellt sind staatlich anerkannte Ausbildungen oder der Bezug von Arbeitslosengelder. Ebenfalls können bei sozialer oder gesundheitlicher Indikation Gutscheine ausgestellt werden (Art.9 FEBR). Die Eltern können die Betreuungsgutscheine in jeder Kindertagesstätte, die über eine Betriebsbewilligung verfügt und sich am System der Betreuungsgutscheine beteiligt, einlösen. Die Kindertagesstätten stellen den Eltern die Tarife abzüglich des Betreuungsgutschein in Rechnung und fordern anschliessend den fehlenden Betrag bei der Gemeinde ein (Art. 13 FEBR). Die Gemeinde kann die Ausgaben für die Gutscheine im vereinbarten Rahmen dem Lastenausgleich anrechnen, wobei die Gemeinde 20% Selbstbehalt beiträgt und den Lastenausgleich ebenfalls mitfinanziert. Übersteigt der Gesamtwert der eingelösten Gutscheine den vereinbarten Rahmen im Lastenausgleich bzw. werden höhere Gutscheine

als der kantonal festgelegte Grenzsatz (Normkosten) ausgegeben, so hat die Gemeinde die entsprechenden Mehrkosten selber zu tragen.¹¹

In Abbildung 1-6 ist die Subventionierung der Betreuungsplätze anhand von Betreuungsgutscheinen nach dem Modell in Bern schematisch dargestellt.

Abbildung 1-6: Finanzierung von Betreuungsplätzen in einem System mit Gutscheinen



Quelle: Eigene Darstellung.

¹¹ Reglement über die familienergänzende Betreuung von Kindern und Jugendlichen (Betreuungsreglement, FEBR), 30. August 2012.

1.4.4 Vergleich der beiden Systeme

Abbildung 1-7 fasst die wichtigsten Unterschiede zwischen einem System mit und einem System ohne Betreuungsgutscheine zusammen.

Abbildung 1-7: Vergleich der Systeme mit und ohne Betreuungsgutscheine

	System ohne Betreuungsgutscheine	System mit Betreuungsgutscheinen
Subventionierung aus Sicht der Kindertagesstätten	Objektfinanzierung (resp. indirekte Subjektfinanzierung): Für subventionierte Plätze verrechnet die Kindertagesstätte den Eltern den Tarif gemäss ASIV. Die Differenz zu den Normkosten wird von der Gemeinde finanziert, welche die Kosten über den kantonalen Lastenausgleich abrechnen kann. Die Gemeinde schliesst mit den Einrichtungen Leistungsverträge ab und entscheidet dadurch, wo subventionierte Plätze verfügbar sind.	Subjektfinanzierung: Eltern erhalten einen Gutschein für den Bezug einer vergünstigten Leistung in einer Kindertagesstätte. Die Eltern können wählen, in welcher Einrichtung sie ihren Gutschein einlösen wollen, vorausgesetzt die Einrichtung nimmt am System Betreuungsgutscheine teil und verfügt über freie Plätze. Die Kindertagesstätte stellt den Eltern eine gemäss Gutschein günstigere Rechnung. Die Kita kann bei der Gemeinde die fehlenden Finanzbeiträge einfordern. Für das Pilotprojekt in Bern werden dafür mit allen teilnehmenden Einrichtungen Leistungsverträge vereinbart.
Subventionierung aus Sicht der Eltern	Fixes Tarifsysteem: Auf Basis von Einkommen und Vermögen wird ein fixer Tarif berechnet. Die Eltern suchen eine Kindertagesstätte mit subventionierten Plätzen. Die effektiven Kosten der Kindertagesstätten sind für die Eltern irrelevant, da sie immer denselben Tarif bezahlen.	Vergünstigung: Auf Basis von Einkommen und Vermögen wird eine Vergünstigung für die familienergänzende Kinderbetreuung berechnet. Diese wird den Eltern in Form eines Betreuungsgutscheins übergeben. Im Pilotprojekt der Stadt Bern gilt eine Tariflimite, welche den Normkosten gemäss ASIV entspricht. Als Folge davon hat sich ebenfalls ein fixes Tarifsysteem eingestellt.
Wirkungsziele (Art. 7 ASIV)	Gemäss ASIV werden mit der Subventionierung der Betreuungsplätze folgende Wirkungsziele verfolgt: <ul style="list-style-type: none"> • Existenzsicherung von Familien • Vereinbarkeit von Familie und Beruf der Eltern • Integration von Kindern in einem sozialen Netz • Chancengleichheit der Kinder • sprachliche Integration der Kinder 	Die Wirkungsziele der ASIV bleiben grundsätzlich erhalten. Mit der Koppelung der Betreuungsgutscheine an die Erwerbstätigkeit wird dem Aspekt Vereinbarkeit von Beruf und Familie und Förderung der Erwerbstätigkeit der Mütter stärkeres Gewicht verliehen.
Qualität	Kindertagesstätten unterstehen grundsätzlich der Bewilligungspflicht. Um die Bewilligung zu erhalten, sind bereits hohe Qualitätsvorgaben einzuhalten. Zusätzlich wird die Qualität in der ASIV geregelt und in Leistungsverträgen zwischen Gemeinden und Kindertagesstätten festgehalten.	Während des Pilotprojektes in Bern werden ebenfalls Leistungsverträge abgeschlossen. Ob dieses Vorgehen auch nach dem Pilotprojekt weiter gilt, ist heute noch nicht bestimmt. Die Kindertagesstätten unterstehen weiterhin einer Bewilligungspflicht , anhand welcher die Qualität gesteuert wird.

	System ohne Betreuungsgutscheine	System mit Betreuungsgutscheinen
Wettbewerbssituation	Zweigeteilter Markt für subventionierte und nicht subventionierte Betreuungsplätze. Der Markt für subventionierte Plätze ist quasi geschützt, da nur Kindertagesstätten mit Leistungsvertrag entsprechende Klienten bedienen können. Kindertagesstätten mit subventionierten Plätzen haben gegenüber Kindertagesstätten ohne subventionierte Plätze einen Wettbewerbsvorteil (exklusives Nachfragesegment).	Alle Kindertagesstätten sind denselben Wettbewerbsbedingungen ausgesetzt, da die Eltern frei entscheiden können, in welcher Einrichtung sie ihren Betreuungsgutschein einlösen werden. In ländlichen Gebieten ist aufgrund fehlender Marktgrösse jedoch zu erwarten, dass der Wettbewerb nicht oder nur beschränkt funktioniert.
Zugangsvoraussetzungen	Das Anrecht auf einen subventionierten Platz hängt vom Einkommen , dem Vermögen und der Familiengrösse ab. Da die finanziellen Mittel des Kantons beschränkt sind, stehen nicht genügend subventionierte Plätze zur Verfügung. Bei einem Nachfrageüberhang erfolgt eine Priorisierung des Zugangs nach Dringlichkeitskriterien .	Die Betreuungsgutscheine sind in Bern neben Einkommen und Vermögen an die Erwerbstätigkeit resp. Ausbildungszeit oder an eine soziale Indikation gekoppelt und führen daher zu einer Zulassungsbeschränkung. Alle berechtigten Eltern erhalten einen Betreuungsgutschein, so dass die Nachfrage gedeckt wird.
Kostenkontrolle aus Sicht des Kantons	Die Kostenkontrolle ist gegeben, da die finanziellen Mittel für die Bewilligung neuer Gesuche für subventionierte Plätze limitiert sind.	Wer die Anforderungskriterien erfüllt, hat Anrecht auf Subventionen. Dies erschwert die Kostenkontrolle bzw. die Planbarkeit für den Kanton. Grundsätzlich ist eine Kostenkontrolle aber über die Begrenzung der Gutscheinzahl (Kontingente) und die Anforderungskriterien möglich.
Administrativer Aufwand	Der administrative Aufwand liegt in erster Linie bei den Kindertagesstätten : Sie berechnen die Tarife und vergeben die freien Plätze.	Der administrative Aufwand liegt in erster Linie beim Kanton bzw. den Gemeinden . Sie berechnen die Gutscheinhöhe und koordinieren die Vergabe. Für die Kindertagesstätten steigt der Aufwand bezüglich der Wartelisten, da diese nicht mehr zentral geführt werden. ¹²
Zentrale Vermittlungsstelle	Die zentrale Vermittlungsstelle übernimmt die Beratung von Eltern, Führung der Anmelde- und Vermittlung von freiwerdenden subventionierten Plätzen.	Beratung der Eltern, Vermittlung von Fachstellen in dringlichen Fällen, Vermittlung von Kindern bei Vorliegen sozialer Dringlichkeit.

Quelle: Ecoplan, internes Papier des Sozialamtes (SOA).

¹² Aus den Expertengesprächen geht hervor, dass der administrative Aufwand i.d.R. auch bei den Kindertagesstätten zunahm. Dies hängt insbesondere mit einem Mehraufwand durch die Platzvergabe zusammen (kurzfristige Abmeldungen, Mutationen etc.).

1.4.5 Betreuungsgutscheinsystem in Luzern

Nach einer vierjährigen Pilotphase von 2009 bis 2012 hat die Stadt Luzern im Jahr 2013 Betreuungsgutscheine für die familienergänzende Kinderbetreuung eingeführt. Da die Evaluation in der Stadt Bern aus politischen Gründen bereits kurz nach Start des Pilotprojekts erfolgt, werden die Ergebnisse aus Bern mit den Ergebnissen aus Luzern verglichen um erste Rückschlüsse für die Folgeentwicklung zu erhalten. Allerdings unterscheidet sich der Pilot aus Luzern von jenem in Bern sowohl hinsichtlich der Ausgangslage als auch der Ausgestaltung des Systems. Bei einem Vergleich der Resultate sind diese Unterschiede zwingend zu berücksichtigen, damit nicht falsche Rückschlüsse für den Kanton Bern gezogen werden. Aus diesem Grund wird nachfolgend das luzernische Modell kurz erläutert und die wichtigsten Unterschiede zum System in Bern aufgezeigt.

a) Ausgangslage in Luzern

Vor Einführung der Betreuungsgutscheine wurden in der Stadt Luzern zwischen der öffentlichen Hand und den Betreuungsinstitutionen Leistungsverträge abgeschlossen. Die Anzahl an subventionierten Plätzen war beschränkt und konnte den Bedarf nicht decken. Insgesamt standen in der Stadt Luzern vor Einführung der Betreuungsgutscheine 22 Kitas mit 393 Plätzen (davon 145 subventionierte) zur Verfügung (Stand 2008), während des Pilots stieg die Anzahl Kitas auf 28 und die Anzahl Plätze auf 622 (davon 597 subventionsberechtigte) an (Stand 2010).¹³ Während die Stadt Luzern vor Einführung der Betreuungsgutscheine noch ein relativ geringes Angebot an Kindertagesstätten hatte, war das Angebot in der Stadt Bern bereits vor Einführung der Betreuungsgutscheine deutlich stärker ausgebaut (vgl. Abschnitt 2.3.1a).

b) System in Luzern

Unter welchen Bedingungen Eltern Anspruch auf einen Betreuungsgutschein haben und welchen Betrag der Gutschein umfasst, hängt auch in Luzern von mehreren Faktoren ab. Das massgebende Einkommen des Haushalts muss unter 100'000 CHF liegen (bei Kindern zwischen 3 und 18 Monaten unter 124'000 CHF), zudem ist der Gutschein an die Erwerbstätigkeit gekoppelt, d.h. bei Paaren ist ein Erwerbsspensum von mindestens 120% und bei Alleinerziehenden von mindestens 20% Voraussetzung. Einer Beschäftigung gleichgestellt sind der Besuch einer anerkannten Ausbildung und der Bezug von Arbeitslosengeld oder einer IV-Rente. Die Eltern müssen ihren Wohnsitz in der Stadt Luzern haben und es muss eine Platzbestätigung in einer Kindertagesstätte oder bei der Tageselternvermittlung vorliegen (vgl. Abbildung 1-8). Einheitstarife sind nicht vorgesehen.

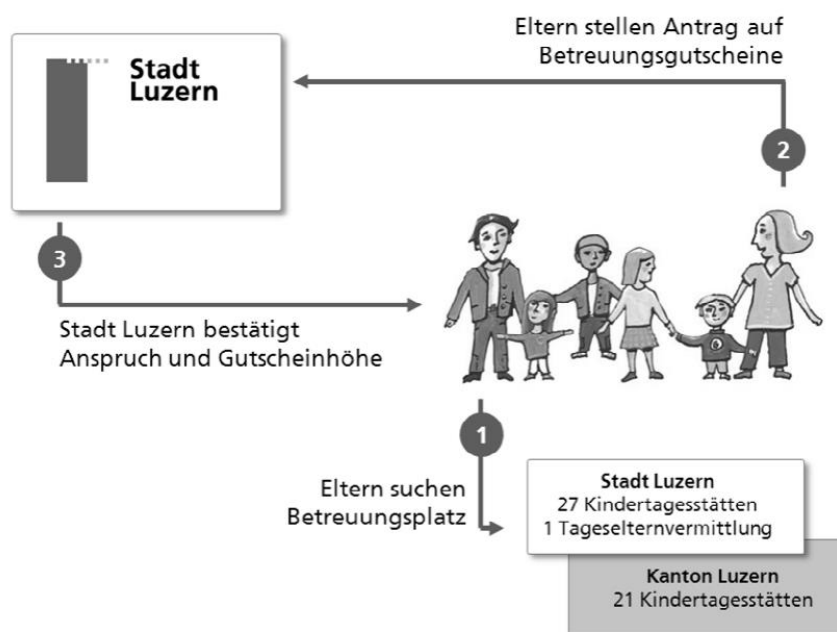
Sobald die Eltern einen Betreuungsplatz gefunden haben, unterzeichnen sie einen Betreuungsvertrag und stellen bei der Gemeinde Antrag auf einen Betreuungsgutschein.

¹³ Interface (2011), Evaluation des Pilotprojektes Betreuungsgutscheine für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Luzern, S. 29.

Falls die für den Gutschein erforderlichen Bedingungen erfüllt sind, wird der Wert des Gutscheins monatlich an die Erziehungsberechtigten ausbezahlt. Die Institutionen stellen die Betreuungskosten in Rechnung, dabei müssen die Eltern eine Eigenleistung von mindestens 15 CHF (inkl. Mittagessen) pro Betreuungstag und Kind erbringen. Eltern mit einem Kind unter 18 Monaten erhalten eine höhere finanzielle Unterstützung, da in der Regel auch die Tarife der Betreuungsinstitutionen für diese Kinder höher sind. Zudem wird ein Geschwisterbonus gewährt (jeweils für das jüngere Kind pauschal 10 CHF pro Betreuungstag resp. 1 CHF pro Betreuungsstunde bei Tageseltern).¹⁴

Die Suche nach freien Betreuungsplätzen wird durch eine Online-Suchmaschine erleichtert. Für die Kontrolle der Qualität in den Kindertagesstätten wurden als Ergänzung zu den Betriebsbewilligungen spezifische Qualitätsprüfungs- und -entwicklungsmassnahmen eingeführt.

Abbildung 1-8: Ablauf für die Beantragung eines Betreuungsgutscheins in der Stadt Luzern



Quelle: Stadt Luzern (2012), Pilotprojekt Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern. Abschlussbericht, S. 7.

¹⁴ Stadt Luzern (2012), Anhang zu Abschlussbericht.

c) Unterschiede zwischen Bern und Luzern

In der konkreten Ausgestaltung des Systems zur Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung über Betreuungsgutscheine gibt es einige Unterschiede zwischen Bern und Luzern. Dazu zählen folgende Punkte:

- Die Höhe des Betreuungsgutscheins ist sowohl in Bern als auch in Luzern vom massgebenden Haushaltseinkommen abhängig, aber die Obergrenze zwischen den beiden Orten variiert. In Luzern muss das massgebende Einkommen unter 100'000 CHF (resp. 124'000 CHF bei Kindern zwischen 3 und 8 Monaten) liegen, in Bern unter 153'720 CHF.
- In Luzern sind die Subventionen für Kinder unter 18 Monaten höher angesetzt, zudem wird ein Geschwisterbonus gewährt. In Bern sind während des Pilots keine solchen Massnahmen vorgesehen.
- Während in Luzern ein Erwerbsspensum von 120% resp. 20% massgeblich ist, genügt in Bern ein Beschäftigungsgrad von 110% resp. 10%.
- In Luzern wird der Wert des Betreuungsgutscheins direkt an die Eltern überwiesen (mit wenigen Ausnahmen), in Bern hingegen an die Betreuungseinrichtungen, welche den Eltern dann einen vergünstigten Betrag in Rechnung stellen.
- Im Gegensatz zur Tariflimite in Bern kennt Luzern keinen Einheitstarif.

1.5 Grenzen der Evaluation

1.5.1 Laufdauer der Evaluation

Damit zwischen dem Ende der Evaluation und der kantonalen Einführung der Betreuungsgutscheine ausreichend Zeit für die Erarbeitung der ASIV-Revision und des kantonalen Systems vorhanden ist, wurde der Zeitplan vom Auftraggeber bewusst sehr eng gesetzt. Dadurch lag zwischen der Einführung der Betreuungsgutscheine in der Stadt Bern und dem zweiten Erhebungszeitpunkt der vorliegenden Evaluation allerdings nur rund ein Jahr. Aus evaluationstheoretischen Überlegungen ist dieser Zeitraum sehr knapp bemessen. Bei der Interpretation der Ergebnisse muss daher ein besonderes Augenmerk darauf gerichtet werden, bei welchen Effekten es sich um kurzfristige Umstellungseffekte und bei welchen es sich um effektive Systemeffekte handelt. Als Unterstützung zur Differenzierung der Effekte, wurden die beobachteten Tendenzen mit den Beobachtungen aus Luzern verglichen.

1.5.2 Was nicht beantwortet werden kann

Neben der oben erwähnten zeitlichen Einschränkung können anhand der vorliegenden Evaluation die folgenden Fragestellungen nicht beantwortet werden:

- **Einfluss auf die pädagogische Qualität:** Informationen zur pädagogischen Qualität der Betreuung in den Kindertagesstätten wurden nicht erhoben. Es können weder allfällige positive noch negative Veränderungen aufgezeigt werden.
- **Veränderung des administrativen Aufwands:** Wie oben erwähnt, erfolgte die zweite Erhebung der vorliegenden Evaluation bereits ca. ein Jahr nach Einführung der Betreuungsgutscheine. Erfahrungsgemäss führen Systemwechsel in der Anfangsphase zu einem erhöhten administrativen Aufwand bei den verschiedenen Akteuren. Aufgrund der kurzen Zeitdauer kann deshalb nicht beurteilt werden, ob es sich bei einer Veränderung des administrativen Aufwands um einen kurz- oder langfristigen Effekt handelt.
- **Situation der Kinder und des Betreuungspersonals:** Die Perspektive der Kinder und des Betreuungspersonals wird in der vorliegenden Evaluation nicht erhoben. Die Wirkung der Betreuungsgutscheine auf diese beiden Gruppen kann höchstens anhand von Hinweisen beurteilt werden.

2 Wirkung der Betreuungsgutscheine auf den Markt

Die Wirkung der Betreuungsgutscheine auf den Kita-Markt in der Stadt Bern stellt eine zentrale Evaluationsfrage dar (vgl. Modul B). Aufgrund des relativ frühen Zeitpunktes der Evaluation bereits knapp ein Jahr nach Einführung der Betreuungsgutscheine kann deren Wirkung auf den Markt nicht abschliessend beurteilt werden (vgl. Abschnitt 1.5). Der Markt benötigt Zeit, um sich an neue Gegebenheiten anzupassen. Entsprechend wäre für eine abschliessende Beurteilung des Markteffektes eine Analyse über einen längeren Zeithorizont notwendig. Um trotzdem erste Erkenntnisse abzuleiten, werden nachfolgend zuerst die theoretisch erwarteten Marktentwicklungen aufgrund der bestehenden Literatur analysiert (Abschnitt 2.1) sowie die Erfahrungen aus dem Kanton Luzern betrachtet (Abschnitt 2.2). Anschliessend wird für den Kanton Bern geprüft, ob die Markt-Entwicklungen der ersten rund 15 Monate diese theoretischen Erwartungen in der Tendenz eher bestätigen oder widerlegen (Abschnitte 2.3 und 2.4).

2.1 Idee der Betreuungsgutscheine

2.1.1 Besonderheiten des Marktes für familienergänzende Kinderbetreuung

Im Grundsatz entspricht die familienergänzende Kinderbetreuung einem klassischen privaten Gut. Auf der Angebotsseite stehen diverse Anbieter mit unterschiedlichen Produkten (Kindertagesstätten, Horte, Tagesfamilien etc.), auf der Nachfrageseite die Eltern mit unterschiedlichen Präferenzen und finanziellen Möglichkeiten. Auf den ersten Blick unterscheidet sich der Markt für Kinderbetreuung nicht vom Markt für Mobiltelefone und die Allokation könnte dem Markt überlassen werden. Trotzdem wird der Markt für familienergänzende Kinderbetreuung weltweit durch den Staat reguliert. Dafür gibt es zwei Gründe:

- **Marktversagen aufgrund fehlender Information:** Auf dem Markt für Kinderbetreuung wird ein Marktversagen aufgrund fehlender bzw. asymmetrischer Information erwartet. Marktversagen aufgrund fehlender Information deshalb, weil – falls die Entwicklung des Kindes durch schlechte Kinderbetreuung negativ beeinflusst wird (z.B. bezüglich Chancengleichheit) – zu erwarten ist, dass einzelne Eltern die Konsequenzen der Wahl einer qualitativ schlechten Kinderbetreuung nicht richtig einschätzen können und nicht bereit sind, entsprechende Mehrkosten für bessere Qualität zu bezahlen. Somit werden im Preis bzw. der Zahlungsbereitschaft nicht alle Effekte (Externalitäten) berücksichtigt, was zu einem falschen Gleichgewicht führt (zu tiefe Zahlungsbereitschaft führt zu tieferer Qualität).¹⁵ Aber auch wenn Eltern die Folgen von zu tiefer Qualität richtig einschätzen können, ist davon auszugehen, dass es für sie schwierig und wenn überhaupt nur unter grossem Zeitaufwand möglich ist, die Qualität der Betreuung richtig zu bestimmen und

¹⁵ Blau (2001), The child care problem, S.11

zwischen einzelnen Angeboten zu vergleichen. Dies kann zu „adverse selection“¹⁶ führen und gilt als wichtigstes Argument der Befürworter einer starken Regulierung des Marktes durch den Staat.¹⁷

- **Übergeordnete gesellschaftspolitische Ziele:** Mit der familienergänzenden Kinderbetreuung werden zudem übergeordnete gesellschaftspolitische Ziele verfolgt. Einerseits soll die Vereinbarkeit von Beruf und Familie gefördert werden um das gesamte Arbeitskräftepotenzial dem Arbeitsmarkt zugänglich zu machen (Arbeitsmarktziel) und Humankapitalverlust zu verhindern. Hierzu ist ein möglichst grosses Angebot an familienergänzender Betreuung notwendig. Andererseits sollen die Entwicklung des Kindes (elementare Schlüsselqualifikationen) sowie eine bessere Integration von Kindern unterschiedlicher Herkunft (Forderung nach Startgerechtigkeit) gefördert werden (pädagogisches Ziel).¹⁸ Hierzu ist eine hohe Qualität bei der Kinderbetreuung erforderlich. Die beiden übergeordneten Ziele stehen somit in einem Zielkonflikt, da die Kosten für eine qualitativ hochstehende Kinderbetreuung ohne zusätzliche staatliche Subventionierung nur von bestimmten Gesellschaftsschichten getragen werden können.

Der Markt der Kinderbetreuung mit seinen Besonderheiten sowie die Notwendigkeit von Staatsinterventionen aufgrund von Marktversagen wurden in der ökonomischen Literatur bereits ausführlich diskutiert.¹⁹

2.1.2 Objektfinanzierung versus Subjektfinanzierung

Obige Überlegungen zeigen, dass im Marktgleichgewicht (d.h. ohne staatliche Regulierungen) weder bezüglich Qualität der Betreuung noch Quantität der angebotenen Plätze ein Niveau erreicht wird, das den gesellschaftspolitischen Vorstellungen entspricht. Dadurch kann sowohl die staatliche Regulierung der Qualität als auch die Subventionierung von Betreuungsplätzen begründet werden.

Die Subventionierung der Betreuungseinrichtungen erfolgt entweder über eine Objektfinanzierung oder eine Subjektfinanzierung. In der Objektfinanzierung sind die Subventionen an ein Angebot bzw. an ausgewählte Anbieter gebunden (Angebotsfinanzierung). Dabei können die Institutionen entweder durch den Staat direkt

¹⁶ Adverse Selection ist die ökonomische Bezeichnung für ein Marktversagen aufgrund einer Informationsasymmetrie zwischen Käufer und Verkäufer, wobei der Käufer die Qualität des Angebots aufgrund unvollständiger Information nicht richtig beurteilen kann. Dadurch besteht die Gefahr, dass Personen für ein Angebot, welches nicht ihren Bedürfnissen entspricht, zu viel bezahlen. Anbieter mit überdurchschnittlicher Qualität werden hingegen tendenziell vom Markt verdrängt (vgl. hierzu Akerlof (1970), The Market for „Lemons“).

¹⁷ Stutzer/Dürsteler (2005), Versagen in der staatlichen Krippenförderung – Betreuungsgutscheine als Alternative, S.3.

¹⁸ Beide übergeordneten Ziele können auch als Massnahme zur Integration von positiven Externalitäten aufgefasst werden, die die Kinderbetreuung mit sich bringen (vgl. hierzu Althammer (2000), Ökonomische Theorie der Familienpolitik).

¹⁹ Als Standartwerk mit einer guten Übersicht zum Markt der Kinderbetreuung gilt Blau (2000), The child care problem.

bereitgestellt werden oder es werden Leistungsverträge mit privaten Institutionen erstellt. Die Subventionen für die Kinderbetreuung fließen direkt an die Betreuungsinstitution (Objekt), entweder in Form einer Defizitgarantie oder als Deckungsbeitrag für subventionierte Plätze (Platzpauschale). Die Subventionen erlauben es den Betreuungseinrichtungen, die Betreuungsplätze unterhalb der Vollkosten anzubieten. Dadurch können die Subventionen letztlich mittels reduzierter Preise den Eltern (Subjekt) weitergegeben werden. Dies ist jedoch nicht zwingend notwendig. Die Subventionen können auch dazu verwendet werden, um bspw. eine Unterauslastung zu finanzieren. Die Preise, die qualitativen Anforderungen an die Betreuung sowie die Ausgestaltung der Angebote (Öffnungszeiten, Spezialangebote etc.) können durch die Leistungsverträge gesteuert werden. Im System mit Objektfinanzierung kann einerseits das Qualitätsniveau gemäss Vorstellungen des Staates sichergestellt und andererseits tieferen Einkommen der Zugang zu Kindertagesstätten gewährleistet werden. Aus ökonomischer Sicht hat das System aber auch gewichtige Nachteile. Erhalten nicht alle Kindertagesstätten den gleichen Zugang zu Subventionen, wird der Markt für Kinderbetreuung in einen Markt für subventionierte und in einen Markt für nicht-subventionierte Betreuungsplätze zweigeteilt.

- Der Markt für **nicht-subventionierte Betreuungsplätze** (private Plätze) folgt den üblichen Regeln von Angebot und Nachfrage, wobei das Angebot den staatlichen Qualitätsstandards entsprechen muss (Bewilligungsvoraussetzung). Die Qualitätsstandards wirken sich auf die Preise der Angebote aus. Dadurch wird die potenzielle Nachfrage stark eingegrenzt, da sich nur Eltern mit entsprechenden Einkommen das Angebot leisten können. Es ist zu erwarten, dass sich der private Markt in einem Gleichgewicht befindet, d.h. das Angebot der Nachfrage entspricht. Aufgrund der Regulierungen befindet sich das Marktgleichgewicht jedoch auf relativ hohem Preisniveau. In diesem Preissegment ist die Nachfrage begrenzt und zwischen den Anbietern besteht ein Wettbewerb, der insbesondere über die Qualität und Differenzierung ausgetragen wird.
- Im **Markt für die subventionierten Betreuungsplätze** ist die Zahl der Anbieter eingeschränkt. Die bestehenden Anbieter sind gegenüber neuen Konkurrenten durch eine bestehende Markteintrittshürde (Leistungsvertrag mit der Stadt) geschützt. Ob ein Marktgleichgewicht erreicht wird, ist davon abhängig, wie rasch der Staat auf eine veränderte Nachfrage reagieren kann und neue subventionierte Plätze bereitstellen bzw. überzählige Plätze abbauen kann. Aufgrund der Markteintrittshürden ist im Marktgleichgewicht mit einem geringen Wettbewerb zu rechnen, da keine neuen Anbieter im Markt auftreten können. Die Qualitätsvorgaben werden zwar durch die staatlichen Vorgaben garantiert, es besteht für den Anbieter aber nur dann ein Anreiz die Qualitätsvorschriften zu übertreffen, wenn das Angebot der subventionierten Betreuungsplätze höher ist als die potenzielle Nachfrage.

In der ökonomischen Literatur wird die Objektfinanzierung generell eher kritisch beurteilt. Stattdessen wird in mehreren Studien als Alternative eine Subjektfinanzierung mittels

Gutscheinsystem vorgeschlagen.²⁰ Bei der Subjektfinanzierung werden die Subventionen direkt an die bedürftigen Zielpersonen ausbezahlt, sofern diese bestimmten Grundvoraussetzungen erfüllen. Die Eltern können anschliessend auf dem Markt die Betreuungsleistungen nachfragen, welche am besten zu ihren Bedürfnissen passen. Die künstliche Trennung zwischen Markt für subventionierte und nicht-subventionierte Plätze wird aufgehoben. Die Wahlfreiheit der Eltern führt zudem dazu, dass die Anbieter verstärkt auf die Bedürfnisse der Eltern eingehen müssen. Insgesamt wird dadurch ein besseres Marktergebnis erwartet.

Das Finanzierungssystem im Kanton Bern (ASIV) ist eine Mischform zwischen Objekt- und Subjektfinanzierung. Im Kern handelt es sich um eine Objektfinanzierung, da die Subventionen an einen bestimmten Anbieter gebunden sind. Die Subventionen werden allerdings in Form von Platzpauschalen pro tatsächlich benutzten Platz ausbezahlt. Die Höhe der Pauschale ist abhängig von Eigenschaften des Nachfragers. Somit ist das kantonale Finanzierungssystem ebenfalls nachfrageorientiert. Die Stadt Bern tritt zusätzlich auch als Anbieter von Betreuungseinrichtungen auf. Innerhalb der Stadt Bern findet somit zusätzlich eine Objektfinanzierung statt.

2.1.3 Erwartete Wirkung des Berner Modells (Wettbewerb trotz Tariflimite)

Die Subjektfinanzierung über ein Gutscheinsystem kann unterschiedlich ausgestaltet werden. Je nach Design entstehen andere Auswirkungen auf den Markt. Das System der Stadt Bern wird im Abschnitt 1.4.3 detailliert beschrieben. Für die Beurteilung der erwarteten Wirkung auf den Markt sind insbesondere folgende zwei Ausgestaltungsmerkmale von zentralem Interesse:

- Die Zahl der Betreuungsgutscheine ist nicht eingeschränkt.
- Es ist eine Tariflimite vorgesehen: d.h. der Gutschein gilt für ein Angebot mit fixem Gegenwert («quasi egalitäre Gutscheine»).

Dadurch, dass die Betreuungsgutscheine nicht auf eine bestimmte Menge limitiert sind, wird der Markt der Kinderbetreuung für zusätzliche Kunden zugänglich gemacht und die Nachfrage erhöht, bzw. die bestehende Nachfrage nach subventionierten Plätzen wirkt nun auf den gesamten Markt. Sofern die bestehenden Anbieter noch über freie Plätze verfügen, wird durch die gesteigerte Nachfrage eine bessere Auslastung erreicht. Sind die Angebote jedoch bereits zum Zeitpunkt der Einführung gut ausgelastet, dürfte die ausgeweitete Nachfrage kurzfristig zu längeren Wartelisten führen. Allerdings wird der Markt für neue Anbieter attraktiver, da sich diese nicht nur auf das obere Marktsegment beschränken

²⁰ Grundlagen für dieses Gutscheinmodell für Kinderkrippen bilden die Vorschläge ausgehend von Friedman (1955) für das Bildungssystem (Bildungsgutscheine) (für eine Übersicht siehe Sawhill & Smith, 2000) und von Baumol (1979) für Kulturgutscheine.

Das Gutscheinsystem wird in der Wissenschaft allerdings auch kritisch diskutiert. Vgl. bspw. Betz/Diller et al. (2010), Kita-Gutscheine. Ein Konzept zwischen Anspruch und Realisierung.

müssen. Daher ist mittelfristig mit einem Ausbau des Angebots zu rechnen und der Wettbewerb wird zunehmen.

Der Wettbewerb zwischen den Betreuungseinrichtungen wird durch die Tariflimite beeinflusst. Die Tariflimite führt dazu, dass die Zahlungsbereitschaft bzw. das Einkommen der Haushalte nur noch einen geringen Einfluss auf die Wahl der Kindertagesstätte haben. Der Wettbewerb über den Preis ist somit stark eingeschränkt. Zwar ist es für die Kindertagesstätten denkbar, Tarife unterhalb der Tariflimite anzubieten, im Hinblick auf die aktuelle Höhe der Tariflimite und die Kostenstruktur der Kindertagesstätten in der Stadt Bern wird das Potenzial diesbezüglich jedoch als sehr klein eingestuft. Über die Wirkung der Tariflimite, deren Notwendigkeit und die optimale Höhe der Tariflimite wird in Kapitel 3 ausführlich diskutiert. Unter den gegebenen Umständen ist zu erwarten, dass sich die Anbieter wie bei einer staatlichen Preisfestsetzung verhalten.²¹ Um im Wettbewerb zu bestehen müssen die Kindertagesstätten bei gegebenem Preis versuchen das Angebot so zu gestalten, dass es möglichst den Präferenzen der Eltern entspricht. Der Wettbewerb erfolgt demnach über die Qualität und die Differenzierung des Angebots.

Zusammenfassend sind mit dem Systemwechsel folgende Auswirkungen auf den Berner Kita-Markt zu erwarten, wobei die Wirkung auch von der heutigen Marktsituation abhängig ist:

- **Angebot:** Das Angebot wird langfristig ausgebaut. Kurzfristig ist mit einer höheren Auslastung bzw. längeren Wartelisten zu rechnen, bis das Angebot auf die gesteigerte Nachfrage reagiert hat (d.h. neue Einrichtungen entstanden sind). Das Angebot wird stärker differenziert und passt sich vermehrt den Bedürfnissen der Eltern an.
- **Nachfrage:** Die bestehende Nachfrage nach subventionierten Plätzen kann sich voll entfalten (keine Beschränkung der Nachfrage auf einzelne Anbieter). Dies kommt einer Erhöhung der Nachfrage gleich.

In den nachfolgenden Abschnitten werden diese Erwartungen empirisch geprüft und die Marktveränderungen sowohl aus Sicht der Anbieter als auch der Nachfrager kritisch beurteilt. Da für die Evaluation eine relativ kurze Zeitspanne von einem Jahr zur Verfügung steht, werden die Ergebnisse aus dem Kanton Bern jeweils mit den Ergebnissen aus dem Pilotprojekt in Luzern verglichen.

²¹ Vgl. hierzu auch Kreyenfeld/Wagner (2000), Working Paper: Die Zusammenarbeit von Staat und Markt in der Sozialpolitik, S. 13ff.

2.2 Erfahrungen aus Luzern

Die wichtigsten Erkenntnisse der Evaluation des Pilotprojekts in Luzern werden nachfolgend zusammengefasst. Dabei wird auf Entwicklungen aus Sicht der Kindertagesstätten, der Eltern und der öffentlichen Hand eingegangen.²²

2.2.1 Kindertagesstätten

Nach Einführung der Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern wurden vermehrt neue Kindertagesstätten gegründet und bestehende Angebote ausgebaut. Innerhalb von zwei Jahren kam es zu einer Zunahme des Platzangebots um rund 60% und dadurch zu einem deutlichen Abbau der Wartelisten (einzig für Kinder unter 18 Monaten konnte der Bedarf 2011 noch nicht vollständig gedeckt werden). Durch das grössere Platzangebot stieg der Bedarf an ausgebildetem Personal.

Die Vermutung, dass die Marktöffnung zu einer verstärkten Wettbewerbssituation zwischen den Kindertagesstätten führen wird, konnte nicht bestätigt werden. Die Kindertagesstätten nahmen nur geringfügige Anpassungen des Angebots vor. Die wichtigste Veränderung bestand darin, dass bei rund einem Drittel der Einrichtungen der Mindestumfang reduziert wurde (von 40% auf 20%). Weil den subventionsberechtigten Familien eine grössere Auswahl an Kindertagesstätten zur Verfügung stand, nahm die soziale Durchmischung zu.

Für die Kindertagesstätten entwickelte sich der administrative Aufwand positiv. Diese Entwicklung kann in erster Linie darauf zurückgeführt werden, dass die Subventionen nun direkt zwischen den Eltern und der Stadt geregelt werden. Am neuen System bemängeln die Kindertagesstätten kleinere Aspekte: Die Berechnung der einkommensabhängigen Tarife habe sich z.B. erschwert, da die Einrichtungen auf entsprechende Angaben der Stadt angewiesen seien.

2.2.2 Eltern

Der Systemwechsel in Luzern hatte auch für die Eltern einige Auswirkungen. Die Evaluation ergab, dass die Einführung der Betreuungsgutscheine das Verantwortungsbewusstsein der Eltern stärkte. Dies zeigte sich u.a. darin, dass die Eltern seit dem Systemwechsel häufig mehrere Kindertagesstätten besuchen, bevor sie sich für ein Angebot entscheiden. Auch auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie wirkte sich der Systemwechsel positiv aus. Dies hängt einerseits damit zusammen, dass das Platzangebot stieg (aufgrund der Neugründung und des Ausbaus an Kindertagesstätten), andererseits, dass die Vergabe der Betreuungsgutscheine an die Erwerbstätigkeit der Eltern gekoppelt ist.

Die Evaluation ergab aber einen leichten Rückgang in der Zufriedenheit der Eltern mit der Betreuungsqualität, der Angebotsstruktur und der Zusammenarbeit:

²² Interface (2011), Evaluation des Pilotprojektes Betreuungsgutscheine für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Luzern.

- **Betreuungsqualität:** Nach dem Systemwechsel im Jahr 2011 gaben 72% der Eltern an, dass sie mit der Betreuungsqualität in ihrer Kindertagesstätte *sehr zufrieden* sind, vor dem Systemwechsel im Jahr 2009 waren es 77% (-5%).²³
- **Angebotsstruktur:** 2009 waren 66% der Eltern mit der Angebotsstruktur ihrer Kindertagesstätte *sehr zufrieden*, 2011 waren es noch 62% (-4%).
- **Zusammenarbeit:** Mit der Zusammenarbeit zwischen den Eltern und dem Personal in den Kindertagesstätten waren 2009 81% der Eltern *sehr zufrieden*, 2011 noch 73% (-8%).²⁴

Gemäss Interface ist ein erhöhtes Bewusstsein der Eltern für die Thematik Kinderbetreuung dafür verantwortlich, dass die Zufriedenheit der Eltern nach Einführung der Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern leicht abnahm. Das Medieninteresse für familienergänzende Kinderbetreuung nahm in den vergangenen Jahren zu. Ausserdem sind die tatsächlich anfallenden Kosten der Kinderbetreuung für die Eltern heute ersichtlich. Durch das Zusammenspiel dieser beiden Faktoren (erhöhtes Medieninteresse sowie Bewusstsein über die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung) stiegen vermutlich die Erwartungen der Eltern an die Kindertagesstätten. Hinzu kommt, dass das Personal in den Kindertagesstätten durch den Systemwechsel zeitlich stark beansprucht war und daher weniger Zeit in die Elternarbeit investieren konnte.

Auch in Bezug auf die Tarife brachte der Systemwechsel einige Veränderungen mit sich. Die Tarife für die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten stiegen um 23%, was darauf zurückgeführt werden kann, dass Betreuungsplätze für diese Kinder mit dem Faktor 1.5 gewichtet werden. Um diese Entwicklung aufzufangen, wurde entschieden, den betroffenen Eltern höhere Gutscheinbeträge auszubezahlen (plus 30 CHF). Für Eltern ohne Subventionsanspruch hat der Systemwechsel jedoch zur Folge, dass sie einen deutlich höheren Preis für die Betreuung von Säuglingen in Kauf nehmen müssen.

Insgesamt kann die Einführung von Betreuungsgutscheinen in der Stadt Luzern aus Sicht der Eltern dennoch positiv beurteilt werden. Über 80% der Eltern gaben an, dass sie mit dem Gutscheinmodell grundsätzlich zufrieden sind (*eher zufrieden* bis *sehr zufrieden*).

2.2.3 Öffentliche Hand

Aus der Evaluation geht hervor, dass die Stadt Luzern durch ihre Offenheit für flexible Übergangslösungen und ihr partizipatives Vorgehen bei der Vorbereitung der Kindertagesstätten und Eltern auf den Systemwechsel einen wertvollen Beitrag für die reibungslose Umstellung auf das Gutscheinmodell geleistet hat. Auch die Arbeitgeber wurden gezielt über die Einführung der Gutscheine informiert. Um einen Rückzug der Arbeitgeber bei

²³ Die Zufriedenheit der Eltern mit der Betreuungsqualität bei Tageseltern hat sich hingegen leicht verbessert: Im Jahr 2009 gaben 80% der Eltern an, mit der Betreuungsqualität *sehr zufrieden* zu sein, im Jahr 2011 sogar 82%.

²⁴ Im Jahr 2009 gaben 77% der Eltern an, mit der Zusammenarbeit zwischen Eltern und Tageseltern bzw. TFO *sehr zufrieden* zu sein, 2011 waren es 75%.

der Mitfinanzierung von Betreuungsplätzen zu verhindern, wurde die Wichtigkeit ihres Engagements betont.

Sobald die Abläufe eingespielt waren, nahm der administrative Aufwand für die öffentliche Hand ab. Das zeitintensive Abschliessen der Leistungsverträge mit den Kindertagesstätten fiel weg. Allerdings führte die Stadt Luzern eine verstärkte Qualitätskontrolle ein, einerseits aufgrund des Wegfalls der Leistungsverträge, andererseits, weil man mit einem erhöhten Konkurrenzdruck rechnete. Die Qualitätskontrolle umfasste die Erarbeitung eines Qualitätsmodells für die familienergänzende Kinderbetreuung, die Verschärfung der Bewilligungskriterien, die Einführung von Qualitätsdialogen und die Durchführung von unangemeldeten Besuchen in Kindertagesstätten.

Durch die Einführung von Betreuungsgutscheinen konnte zwar der städtische Vollzugsaufwand reduziert werden, durch den Ausbau der Qualitätskontrolle nahm aber der Aufwand für die Aufsichts- und Bewilligungstätigkeiten zu. Entgegen den Befürchtungen zeigte das Pilotprojekt in Luzern, dass die Ausgaben im Gutscheinsystem gesteuert werden können. Durch die Festlegung der Höhe des massgebenden Einkommens kann die Mittelschicht mehr oder weniger finanziell unterstützt werden.

2.2.4 Fazit und Bedeutung für Bern

In Luzern erlangten die Betreuungsgutscheine eine hohe Akzeptanz und wurden mehrheitlich als faires und praktikables System der Subventionierung wahrgenommen. Zu Beginn der Umstellung erforderte das neue System zwar von allen Seiten erhöhte Ressourcen, sobald sich die Abläufe eingespielt haben (nach ca. einem Jahr), nahm der Mehraufwand wieder ab.

Treffen die Erfahrungen aus dem Pilotprojekt Luzern auch in Bern ein, können zusammenfassend folgende Entwicklungen erwartet werden:

- Ausbau des Platzangebots und daher bessere Deckung des Bedarfs sowie höhere Vereinbarkeit von Beruf und Familie
- Erhöhter Bedarf an ausgebildetem Personal
- Zunahme der sozialen Durchmischung in den Kindertagesstätten
- Reduzierter administrativer Aufwand für die Kindertagesstätten
- Höheres Verantwortungsbewusstsein der Eltern bei der Wahl der Kindertagesstätte
- Leichter Rückgang der Zufriedenheit der Eltern mit der Betreuungsqualität, der Angebotsstruktur und der Zusammenarbeit, jedoch insgesamt positive Einstellung gegenüber den Betreuungsgutscheinen
- Reduzierter Vollzugsaufwand aus Sicht der öffentlichen Hand, jedoch erhöhter Aufwand für Bewilligungs- und Aufsichtstätigkeiten

2.3 Entwicklung des Kita-Marktes in der Stadt Bern

Nachfolgend werden die aus den theoretischen Überlegungen und aufgrund der Erfahrungen im Kanton Luzern erwarteten Markteffekte empirisch geprüft. Um die Daten der beiden Erhebungszeitpunkte miteinander vergleichen zu können, wurden die Einrichtungen einer der folgenden Gruppen zugeordnet:

- Städtische Kindertagesstätten (Kindertagesstätten unter städtischer Trägerschaft)
- Kindertagesstätten mit Betreuungsgutscheinen, die 2013 subventionierte Plätze anboten
- Kindertagesstätten mit Betreuungsgutscheinen, die 2013 keine subventionierten Plätze anboten
- Kindertagesstätten ohne Betreuungsgutscheine

Bei der Analyse der Entwicklung des Kita-Marktes in der Stadt Bern ist zu berücksichtigen, dass der Zeitraum von der Einführung der Betreuungsgutscheine bis zur Evaluation relativ kurz war. Es ist daher zu erwarten, dass der Markt sich noch nicht vollständig auf die neue Situation eingestellt hat. Mit den Betreuungsgutscheinen wird der Zugang zum Markt für subventionierte Plätze allen Kindertagesstätten ermöglicht. Aufgrund des Zugangs zu diesem Marktsegment wird ein Ausbau des Angebots erwartet. Ebenfalls ermöglicht der Betreuungsgutschein den Eltern die Wahlfreiheit zwischen den Kindertagesstätten.

Die Einführung der Betreuungsgutscheine wurde aus politischen Gründen relativ kurzfristige verzögert. Aufgrund der Verzögerung entstand für viele teilnahmewillige Kindertagesstätte die ungünstige Situation, dass sie bereits mit Gutscheinplätzen daher mit subventionierten Plätzen geplant und teilweise Eltern bereits gewisse Zusagen gemacht hatten. Dieses Problem wurde umgangen, indem die Stadt mit den Kindertagesstätten Leistungsverträge abgeschlossen hat. Somit fand bereits im Vorjahr der effektiven Einführung der Betreuungsgutscheine ein Ausbau der subventionierten Betreuungsplätze statt. Einige beobachtbare Nachfrageeffekte können daher auch auf diesen Ausbau zurückgeführt werden. Die Folgen zwischen der Einführung der Betreuungsgutscheine und diesem vorgelagerten Effekt sauber zu trennen ist jedoch nicht möglich. Dies erschwert die Interpretation der beobachteten Entwicklungen.

2.3.1 Angebotsentwicklung

Aus theoretischen Überlegungen ist mit der Einführung der Betreuungsgutscheine ein Ausbau des Angebots zu erwarten. Zudem wird davon ausgegangen, dass die Kindertagesstätten vermehrt ihr Angebot differenzieren (z.B. via Spezialangebote oder Öffnungszeiten).

a) Einrichtungen

Die Stadt Bern verfügte bereits vor dem Wechsel zum Gutscheinsystem über ein vergleichsweise gut ausgebautes Angebot an Betreuungseinrichtungen. Anfangs 2013 existierten in der Stadt Bern 81 Kindertagesstätten: 15 städtische Kindertagesstätten, 43

private Kindertagesstätten mit subventionierten Plätzen und 23 private Kindertagesstätten ohne subventionierte Plätze. Im Juni 2015 waren es 88 Kindertagesstätten, wovon sich 63 Einrichtungen (72%) am Betreuungsgutscheinsystem beteiligten (darunter 15 städtische Kindertagesstätten). 25 Kindertagesstätten akzeptierten keine Betreuungsgutscheine, darunter 11 Firmenkitas.²⁵ Firmenkitas sind nur zum Betreuungsgutschein-System zugelassen, wenn sie mindestens 51% ihrer Plätze der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen. Viele von ihnen verzichteten daher auf eine Teilnahm am Gutscheinsystem.

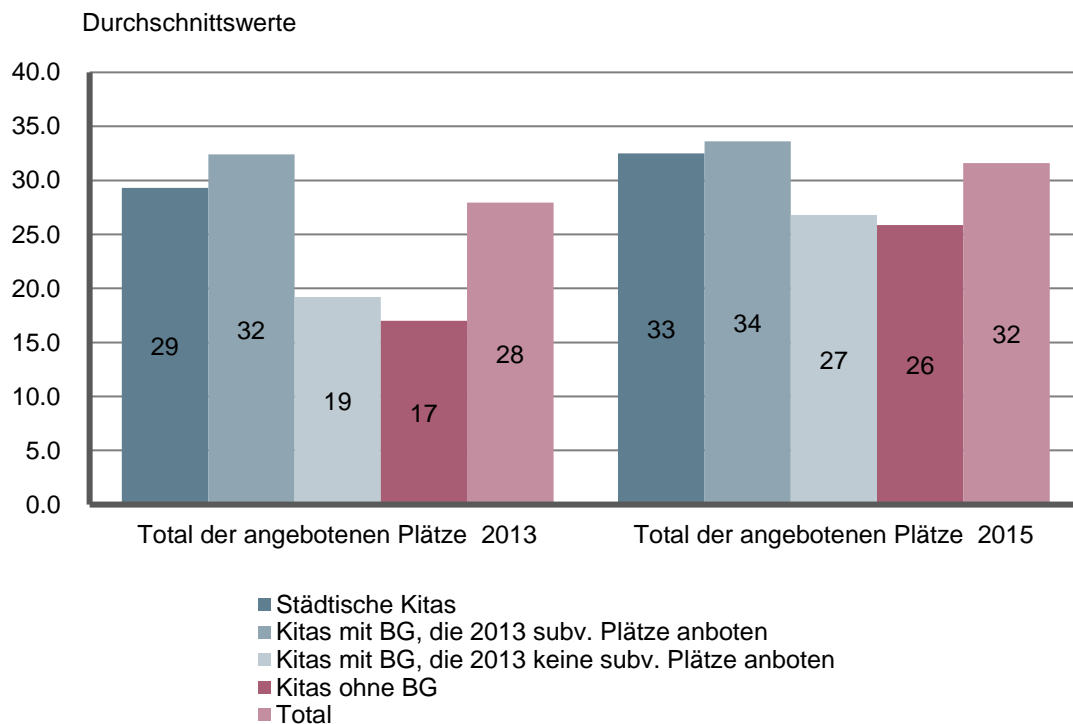
b) Platzangebot

Ende 2013 standen in der Stadt Bern ca. 1'900 Plätze zur Verfügung. Rund 25% der Plätze wurden in städtischen Kindertagesstätten, 40% in privaten Kindertagesstätten mit subventionierten Plätzen und 35% in privaten Kindertagesstätten ohne subventionierte Plätze angeboten.²⁶ Ende Juni 2015 standen in den 88 Kindertagesstätten der Stadt Bern insgesamt 2'584 Plätze zur Verfügung. 1'971 dieser Plätze gehörten den Kindertagesstätten mit Betreuungsgutscheinen, was einem Anteil von 76% des gesamten Platzangebots entspricht. Wie viele dieser Plätze effektiv für Betreuungsgutscheine offen standen, ist nicht bekannt. Insgesamt profitierten 2015 monatlich im Mittel 2'119 Kinder von Betreuungsgutscheinen. Diese beanspruchten monatlich gewichtet 1'258 Betreuungsplätzen.

²⁵ Übersicht des Jugendamts der Stadt Bern.

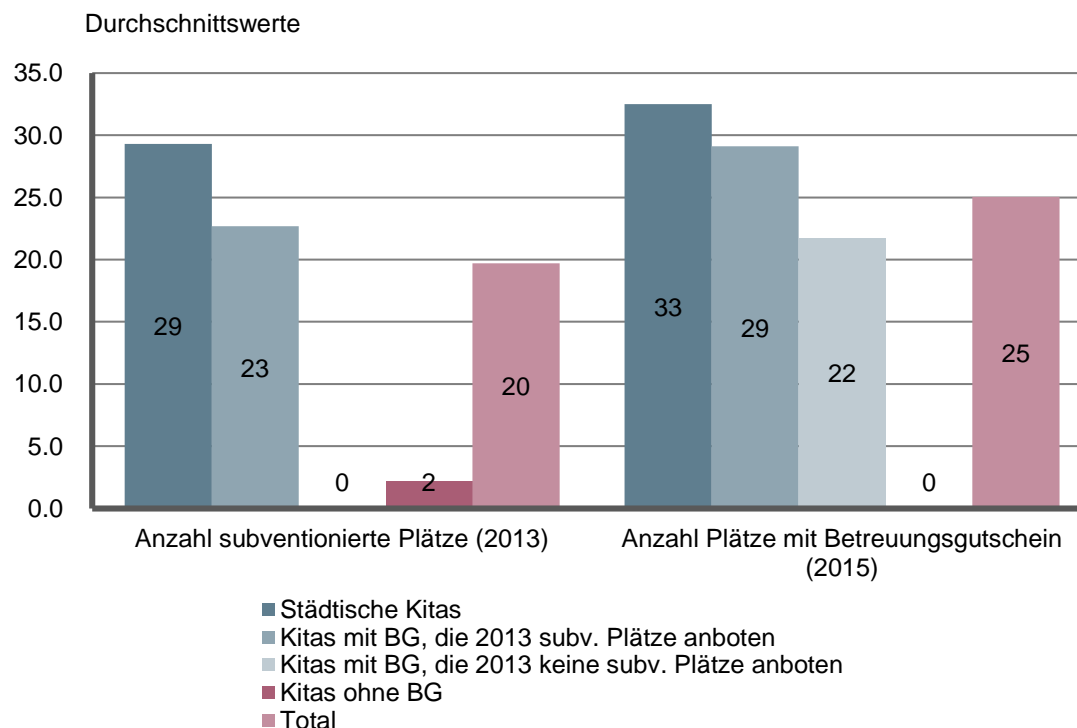
²⁶ Datenerhebung Stadt Bern.

Abbildung 2-1: Durchschnittliches Platzangebot in den Kindertagesstätten vor und nach Einführung der Betreuungsgutscheine (Stichmonate März 2013 und März 2015)



Quelle: Kitabefragung Ecoplan (2013). Städtische Kitas N=15; Kitas mit BG, die 2013 subv. Plätze anboten: N=25; Kitas mit BG, die 2013 keine subv. Plätze anboten N=5; Kitas ohne BG N=8. Kitabefragung Ecoplan (2015). Städtische Kitas N=15; Kitas mit BG, die 2013 subv. Plätze anboten: N=25; Kitas mit BG, die 2013 keine subv. Plätze anboten N=5; Kitas ohne BG N=7.

Abbildung 2-2: Durchschnittliche Anzahl an subventionierten Plätzen / Plätzen mit Betreuungsgutscheinen in den Kindertagesstätten vor und nach Einführung der Betreuungsgutscheine (Stichmonate März 2013 und März 2015)



Quelle: Kitabefragung EcoPlan (2013). Städtische Kitas N=15; Kitas mit BG, die 2013 subv. Plätze anboten: N=25; Kitas mit BG, die 2013 keine subv. Plätze anboten N=5; Kitas ohne BG N=8. Kitabefragung EcoPlan (2015). Städtische Kitas N=15; Kitas mit BG, die 2013 subv. Plätze anboten: N=25; Kitas mit BG, die 2013 keine subv. Plätze anboten N=4; Kitas ohne BG N=8.

Aufgrund der beiden Befragungen²⁷ bei den Kindertagesstätten der Stadt Bern kann das Angebot weiter differenziert betrachtet werden (vgl. Abbildung 2-1 sowie Abbildung 2-2). Die Analyse zeigt folgende Entwicklung:²⁸

- **Durchschnittliches Platzangebot:** Während die Kitas 2013 im Mittel 28 Betreuungsplätze verfügten waren es 2015 32 Betreuungsplätze. Das mittlere Platzangebot ist damit leicht gestiegen. Das grösste Platzangebot bestand sowohl vor als auch nach dem Systemwechsel bei den Kindertagesstätten mit Betreuungsgutscheinen, die 2013 subventionierte Plätze anboten. Über ein deutlich kleineres Platzangebot verfügen Kitas mit Betreuungsgutscheinen, die 2013 keine subventionierten Plätze anboten, 2015 aber Betreuungsgutscheine akzeptieren sowie Kitas ohne

²⁷ Informationen zur schriftlichen Befragung der Kindertagesstätten sind im Anhang A (Kapitel 7.1 und 7.2) verfügbar.

²⁸ An der Befragung nicht teilgenommen haben insbesondere Firmenkitas sowie rein private Kitas / Kitas ohne Betreuungsgutscheine. Das Angebot dieser Einrichtungen wird daher tendenziell unterschätzt.

Betreuungsgutscheine. Diese Einrichtungen verzeichneten nach Einführung der Betreuungsgutscheine den grössten Ausbau des Angebots: Im Mittel stieg ihr Angebot um 8 resp. 9 Plätze.

- **Durchschnittliche Anzahl an subventionierten Plätzen / Plätzen mit Betreuungsgutscheinen:** Im Schnitt verfügen Kitas heute über 25 subventionierte Plätze, 2013 waren es im Schnitt 20 subventionierte Plätze. In den städtischen Kindertagesstätten standen und stehen vor und nach Einführung der Betreuungsgutscheine alle Plätze subventionsberechtigten Familien zur Verfügung. Bei den Kitas, die bereits 2013 subventionierte Plätze anboten, nahm die mittlere Anzahl an subventionierten Plätzen um 6 Plätze zu. Kindertagesstätten, die 2013 noch keine subventionierten Plätze anboten, bieten heute durchschnittlich 22 subventionierte Plätze an.

Die Kindertagesstätten können frei entscheiden, wie viele ihrer Plätze sie für Betreuungsgutscheine zur Verfügung stellen. 56% der Kitas (N=14), die 2013 Subventionen erhielten und 40% der Kitas (N=2), die 2013 keine Subventionen erhielten, stellen ihr gesamtes Platzangebot für Betreuungsgutscheine zur Verfügung. Jene 14 Einrichtungen mit einer begrenzten Anzahl an Betreuungsgutschein-Plätzen bieten im Schnitt 59% ihrer Plätze (16 Plätze) für Betreuungsgutscheine an.

Neben den städtischen und privaten Einrichtungen gibt es auch Firmen, die Betreuungsplätze in Kindertagesstätten anbieten. Insbesondere grössere Unternehmen haben teilweise eigene, betriebsinterne Kindertagesstätten, so z.B. die Kita Mikado der Mobiliar, die Kindertagesstätte Inselspital oder die KIHOB Kitas (Stiftung Kinderbetreuung im Hochschulraum Bern). Wie oben erwähnt können Firmenkitas Betreuungsgutscheine nur dann akzeptieren, wenn mindestens 51% ihrer Plätze für die Öffentlichkeit zur Verfügung stehen. Aus diesem Grund verzichten Firmenkitas grundsätzlich auf eine Teilnahme am Betreuungsgutschein-System.

Wenn die Firma keine eigene Kita eröffnen möchte, kann sie in Kindertagesstätten Plätze einkaufen und diese für ihre Angestellten reservieren. Beispielsweise verfügen mehrere sgf-Kitas über solche Firmenplätze. Vor dem Pilotprojekt herrschte die Befürchtung, dass das Engagement der Arbeitgeber durch die Einführung der Betreuungsgutscheine abnehmen könnte. Die Ergebnisse der schriftlichen Befragung zeigen aber, dass gerade das Gegenteil eingetroffen ist. In den Kindertagesstätten gibt es heute mehr Plätze, die durch Firmen (mit-)finanziert werden als vor Einführung der Betreuungsgutscheine. Der Mittelwert stieg von 0.4 Plätzen im Jahr 2013 auf 0.7 Plätze im Jahr 2015. Gemäss den befragten Experten ist dies jedoch nicht auf die Betreuungsgutscheine zurückzuführen. Vielmehr sind Firmenplätze in Kindertagesstätten oder betriebseigene Kindertagesstätten für Unternehmen personalpolitisch nach wie vor von hoher Bedeutung. Arbeitgeber können sich profilieren, indem sie den Eltern die Platzsuche ersparen und ihnen einen Betreuungsplatz in der Nähe des Arbeitsortes garantieren.

Das Angebot an speziellen Gruppen für Kleinstkinder bis 12 Monate hat hingegen nach Einführung der Betreuungsgutscheine abgenommen (vgl. Abbildung 2-3). Während spezielle Kleinstkindergruppen vor Einführung der Betreuungsgutscheine noch bei 23% der Einrichtungen verfügbar waren, besteht dieses Angebot nach Einführung der Betreuungsgutscheine nur noch bei rund 11% der Einrichtungen. Der Rückgang kann vor allem auf Kitas zurückgeführt werden, die 2013 bereits subventionierte Plätze anboten. Aus Sicht der Experten ist diese Entwicklung aber nicht auf den Systemwechsel zurückzuführen.²⁹

Abbildung 2-3: Angebot an speziellen Gruppen für Kleinstkinder (Bébé-Gruppen)

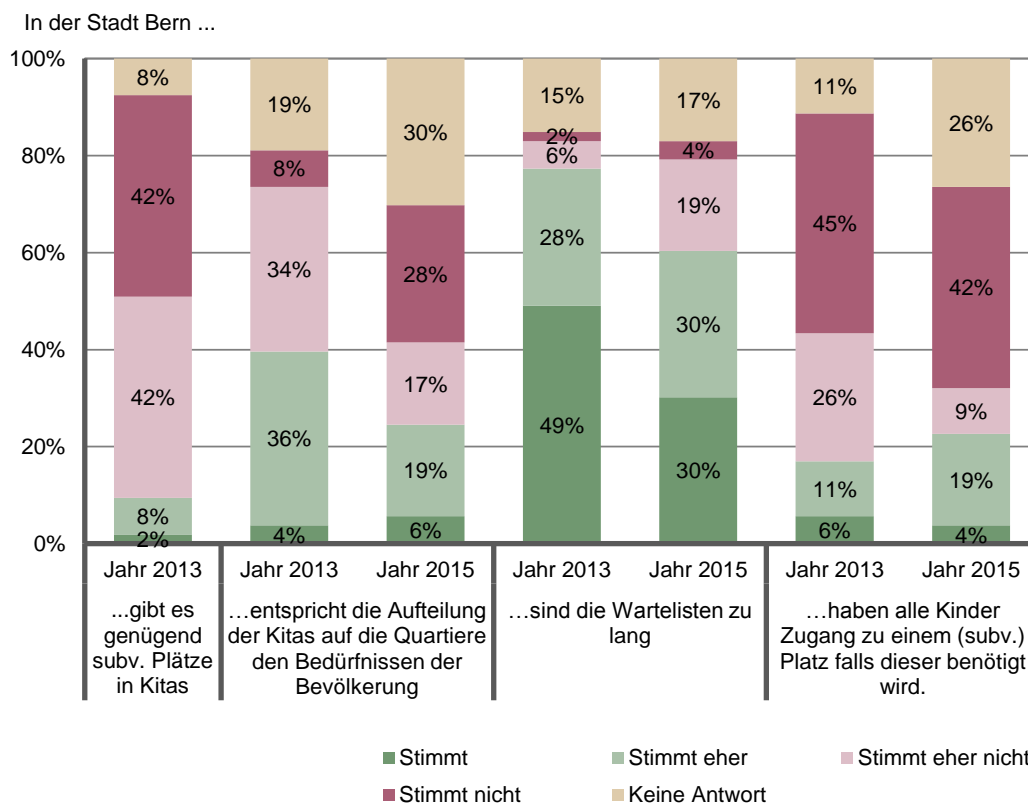
		2013			2015		
		Ja	Nein	n/a	Ja	Nein	n/a
Städtische Kitas	[Anz.]	1	14	0	0	15	0
	[%]	7	93	0	0	100	0
Kitas mit BG, die 2013 subv. Plätze anboten	[Anz.]	10	8	7	5	20	0
	[%]	40	32	28	20	80	0
Kitas mit BG, die 2013 keine subv. Plätze anboten	[Anz.]	0	4	1	0	5	0
	[%]	0	100	0	0	100	0
Kitas ohne BG	[Anz.]	1	7	0	1	7	0
	[%]	13	88	0	13	88	0
Total	[Anz.]	12	33	8	6	47	0
	[%]	23	62	15	11	89	0

Quelle: Kitabefragungen EcoPlan (2013/2015). Städtische Kitas N=15; Kitas mit BG, die 2013 subv. Plätze anboten: N=25; Kitas mit BG, die 2013 keine subv. Plätze anboten N=5; Kitas ohne BG N=8.

Obwohl das Angebot an Betreuungsplätzen in der Stadt Bern seit Einführung der Betreuungsgutscheine zunahm, sind nur 43% der befragten Kindertagesstätten der Ansicht, dass es in der Stadt Bern heute im Allgemeinen genügend Plätze gibt. Bei einer genaueren Betrachtung dieses Befundes zeigt sich, dass vor allem aus städtischer Sicht nicht genügend Betreuungsplätze in der Stadt Bern zur Verfügung stehen, während die Mehrheit der privaten Kitas mit Betreuungsgutscheinen gegenteiliger Meinung ist.

²⁹ Eine grössere Organisation hat angegeben, dass sie aus organisatorischen Gründen die Kleinstkindergruppen in altersgemischte Gruppen umgewandelt hat. Ein Teil des Rückgangs kann unter Umständen auch auf das Fragebogendesign zurückgeführt werden. Während in der ersten Befragung der Begriff Kleinstkinder nicht näher beschrieben wurde, war in der zweiten Erhebung vermerkt, dass Kleinstkinder nur bis zu 12 Monaten zählen. In der ersten Erhebung zählten vermutlich einige Kitas Kleinstkinder bis zum Alter von 18 Monaten.

Abbildung 2-4: Einschätzung der befragten Kindertagesstätten zum Betreuungsangebot in der Stadt Bern



Quelle: Kitabefragung Ecoplan (2015). Städtische Kitas N=15; Kitas mit BG, die 2013 subv. Plätze anboten: N=25; Kitas mit BG, die 2013 keine subv. Plätze anboten N=5; Kitas ohne BG N=8.

Zudem geht aus Abbildung 2-4 Folgendes hervor:

- 25% der befragten Kindertagesstätten sind der Meinung, dass die Aufteilung der Kitas auf die Quartiere dem Bedürfnis der Eltern entspricht, 45% hingegen nicht. 2013 wurde die Aufteilung auf die Quartiere noch etwas besser beurteilt. Damals gaben 40% der Kitas an, dass die Aufteilung der Kitas auf die Quartiere dem Bedürfnis der Eltern entspricht. 42% waren aber auch damals der Meinung, dass die Aufteilung nicht unbedingt mit dem Bedürfnis der Bevölkerung übereinstimmt.
- 60% der Befragten sind der Meinung, dass die Wartefristen für einen Betreuungsplatz in einer Kindertagesstätte zu hoch sind. 2013 empfanden sogar 77% der Befragten die Wartefristen als zu hoch. Die Situation scheint sich damit seit Einführung der Betreuungsgutscheine verbessert zu haben. Dies zeigt auch die Entwicklung der Wartelisten in den Kindertagesstätten: 72% der befragten Kindertagesstätten gaben an, dass die Anzahl Familien auf der Warteliste seit Einführung der Betreuungsgutscheine abgenommen hat (vgl. Abschnitt 2.3.2c).

- 51% der Befragten gehen davon aus, dass nicht alle Kinder Zugang zu einem (subventionierten) Betreuungsplatz in einer Kindertagesstätte haben, falls sie einen Platz benötigen. 2013 waren 72% der Befragten dieser Meinung.

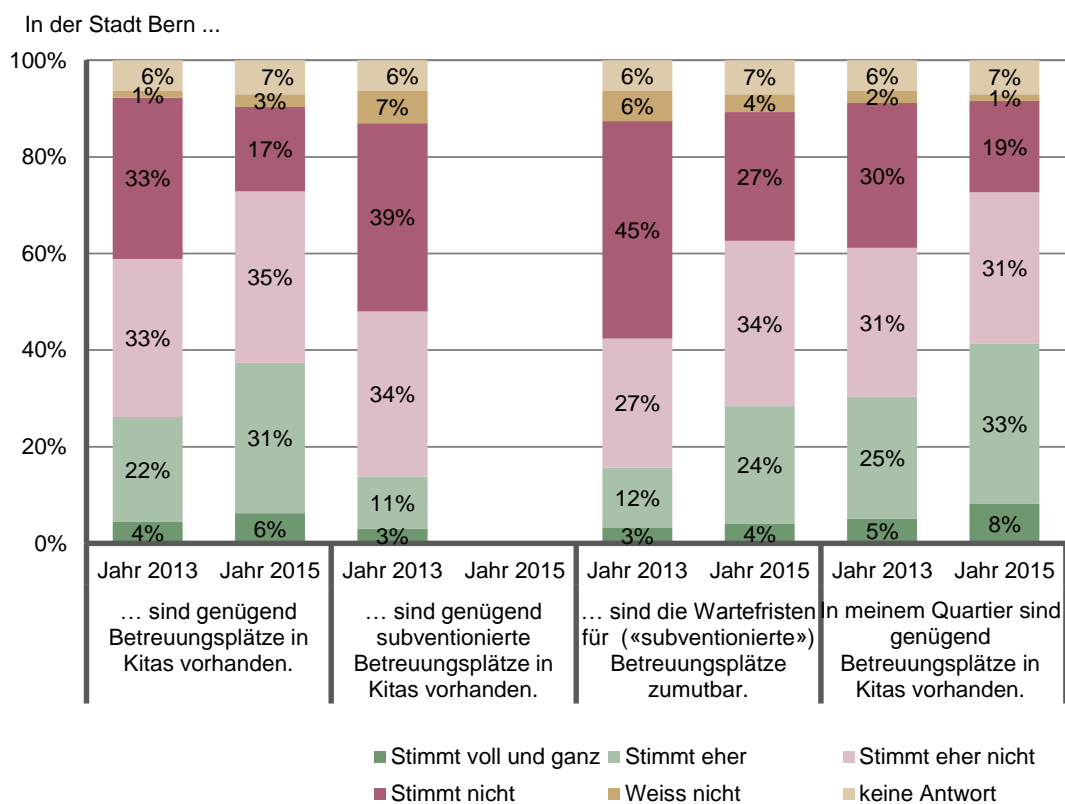
Insgesamt wird das Betreuungsangebot durch die Einrichtungen heute besser beurteilt als vor Einführung der Betreuungsgutscheine, mit Ausnahme der Aufteilung der Einrichtungen auf die Quartiere. Die Zahlen zeigen, dass das Platzangebot in der Stadt Bern tatsächlich ausgebaut wurde: Während Ende 2013 ca. 1'900 Plätze in Kindertagesstätten zur Verfügung standen, waren es im Juni 2015 2'584 Plätze. Was jedoch bleibt: Trotz der verbesserten Situation bei den Wartelisten werden diese von den Kindertagesstätten immer noch als zu lang beurteilt.

Auch die befragten Eltern beurteilen die heutige Angebotssituation positiver als vor Einführung der Betreuungsgutscheine (vgl. Abbildung 2-5):

- Heute sind 37% der Eltern der Ansicht, dass genügend Betreuungsplätze in der Stadt Bern vorhanden sind. Dies ist deutlich mehr als 2013. Damals waren nur 26% der Eltern dieser Ansicht.
- Auch die Wartezeiten werden von den Eltern heute positiver beurteilt. 28% der Eltern sind der Meinung, dass die Wartezeiten für einen Betreuungsplatz in Ordnung sind. Vor Einführung der Betreuungsgutscheine waren nur 15% der Eltern dieser Meinung.
- In Bezug auf das eigene Quartier hat sich die Situation gemäss den Eltern tendenziell ebenfalls verbessert: Vor Einführung der Betreuungsgutscheine waren 30% der Eltern der Meinung, dass in ihrem Quartier genügend Betreuungsplätze verfügbar sind. Nach Einführung der Betreuungsgutscheine sind es 41%.

Insgesamt gibt es aus Sicht der befragten Eltern aber noch immer Verbesserungspotenzial: Auch nach Einführung der Betreuungsgutscheine sind noch 54% der Eltern der Meinung, dass in der Stadt Bern nicht genügend Betreuungsplätze vorhanden sind, 61% der Eltern, dass die Wartezeiten zu lang sind und die Hälfte der Eltern, dass in ihrem Quartier nicht genügend Betreuungsplätze zur Verfügung stehen.

Abbildung 2-5: Einschätzung der befragten Eltern zum Betreuungsangebot in der Stadt Bern

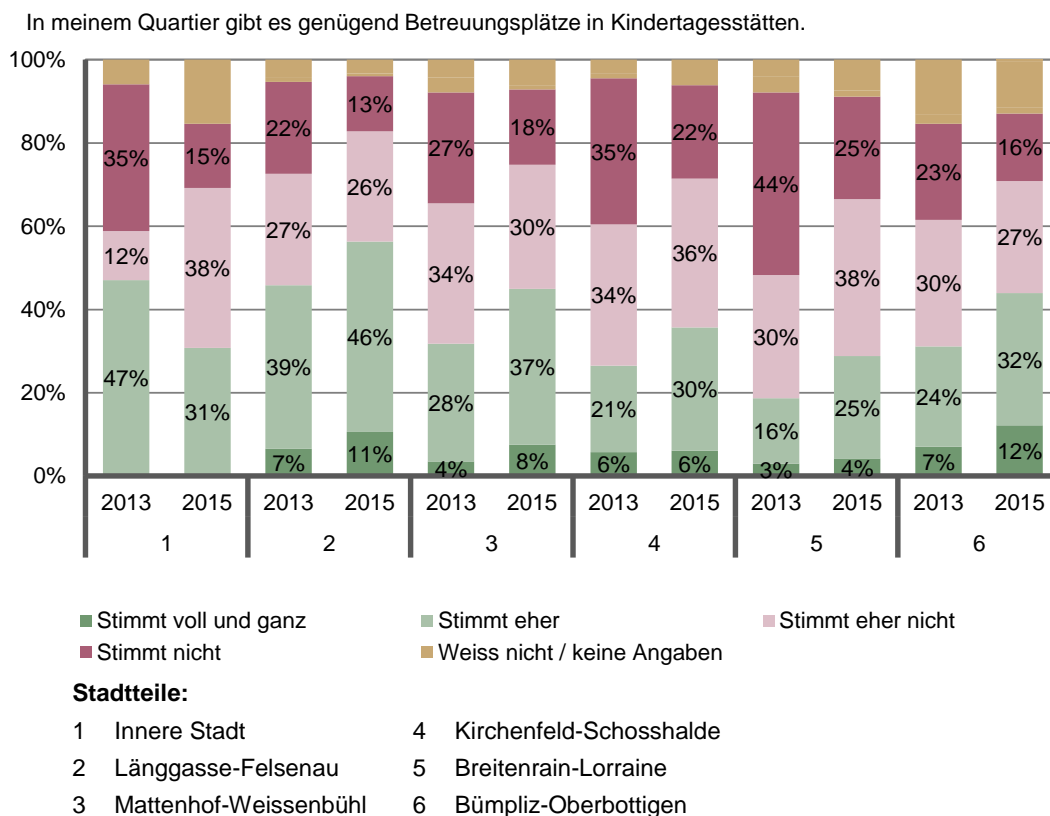


Quelle: Elternbefragung Ecoplan; 2013: N=1187, 2015: N=1060.

Wie oben erwähnt schätzen die Eltern das Betreuungsangebot in ihrem eigenen Quartier heute tendenziell positiver ein als noch vor Einführung der Betreuungsgutscheine. Eine detailliertere Analyse der Stadtteile zeigt, dass das Betreuungsangebot mit Ausnahme des Stadtteils 1 (Innere Stadt) heute in allen Quartieren besser eingeschätzt wird als 2013 (vgl. Abbildung 2-6). Am kritischsten wird die Situation im Stadtteil 5 (Breitenrain-Lorraine) eingeschätzt, nur gerade ein Drittel der in diesem Stadtteil wohnhaften Eltern sind der Meinung, dass in ihrem Quartier genügend Betreuungsplätze in Kindertagesstätten zur Verfügung stehen.³⁰ Am zufriedensten sind die im Stadtteil 2 (Länggasse-Felsenau) wohnhaften Eltern: 60% geben an, dass in ihrem Quartier genügend Betreuungsplätze in Kindertagesstätten zur Verfügung stehen. Diese Einschätzung kommt nicht unerwartet, da im Quartier Breitenrain-Lorraine bereits seit jeher ein zu kleines Angebot besteht, während das Angebot in der Länggasse-Felsenau gut ausgebaut ist.

³⁰ Ähnlich kritisch wird das Angebot im Stadtteil 1 eingeschätzt. Hier ist das Sample mit 14 Beobachtungen aber zu klein um aussagekräftige Rückschlüsse zu ziehen.

Abbildung 2-6: Einschätzung des Betreuungsangebots nach Stadtteil



Quelle: Elternbefragung EcoPlan; 2013: N=1187, 2015: N=1060.

Die befragten Experten bestätigen die Befunde aus der schriftlichen Befragung: Seit Einführung der Betreuungsgutscheine seien mehr Kitas entstanden und bestehende Einrichtungen hätten ihr Angebot ausgebaut. Dadurch würden die Wartelisten abnehmen und die Kitas müssten teilweise dafür kämpfen, dass sie ihre Plätze noch besetzen könnten. Bereits vor Einführung der Betreuungsgutscheine war gemäss Experten insbesondere das Angebot an privaten Plätzen bereits gut ausgebaut. Damals gab es vor allem einen Bedarf nach subventionierten Plätzen und Bébé-Plätzen. Durch die Einführung der Betreuungsgutscheine bzw. insbesondere aufgrund der Erhöhung des Budgets sei der Mangel an subventionierten Plätzen weitgehend behoben worden. Bezüglich des Angebotes an Bébé-Plätzen gibt es kontroverse Meinungen der Experten. Einige sagen, dass Bébé-Plätze heute besser verfügbar seien, weil Kitas Kleinstkinder aufnehmen müssten um eine genügend grosse Auslastung zu erreichen. Andere sind der Meinung, dass nach wie vor nicht genügend Bébé-Plätze zur Verfügung stehen.

c) Differenzierung des Angebots

Neben einem Ausbau des Platzangebots ist zu erwarten, dass sich der Systemwechsel auch auf den Umgang der Betreuungseinrichtungen mit **Spezialangeboten** auswirkt. Wie die

Erhebung bei den Kitas im Jahr 2013 zeigt, gehörten Spezialangebote bereits vor dem Pilotprojekt häufig zum Standardangebot vieler Betreuungseinrichtungen, insbesondere:

- eine Kindergartenbegleitung: 64% der Kitas
- die Möglichkeit von zusätzlichen Betreuungseinheiten in Notfällen: 51% der Kitas
- eine spezielle pädagogische Ausrichtung: 45% der Kitas
- ein spezielles Bewegungsangebot: 43% der Kitas

Die Befragung der Kindertagesstätten im Jahr 2015 zeigt, dass tatsächlich mehrere Spezialangebote ausgebaut wurden: Eine Kindergartenbegleitung gehört neu bei fast allen Kitas (96%) zum Standardangebot. Zudem verfügen 9% der Kitas über ein eigenes Kindergartenangebot im Haus.³¹ Die Möglichkeit von zusätzlichen Betreuungseinheiten in Notfällen wird ebenfalls vermehrt angeboten, nämlich von 62% der Einrichtungen. Eine spezielle pädagogische Ausrichtung gehört heute bei fast der Hälfte der Kitas zum Standardangebot. Auffallend ist auch der Befund, dass heute 70% der Einrichtungen standardmässig eine spezielle Verpflegung anbieten (z.B. Bio-Kost oder vegetarische Menus), 2013 verfügten nur 38% der Kitas über dieses Angebot. Trotz dieser Befunde haben nur 6% der Befragten das Gefühl, dass die Vielfältigkeit des Angebots in den Kindertagesstätten seit Einführung der Betreuungsgutscheine zugenommen hat. 74% sind der Meinung, dass es diesbezüglich keine massgebliche Veränderung gab.

Eine andere Möglichkeit sich von der Konkurrenz abzuheben besteht darin, spezielle **Öffnungszeiten** anzubieten (z.B. längere Öffnungszeiten pro Tag). Wie bereits 2013 zeigen sich diesbezüglich aber auch 2015 nur marginale Differenzen zwischen den Kindertagesstätten. Zwischen den beiden Erhebungszeitpunkten sind dabei kaum Unterschiede feststellbar. Die Anzahl geöffnete Stunden pro Woche über die Kitas hinweg veränderten sich nicht (im Mittel 56 Stunden pro Woche). Andere Angebote wie eine Betreuung am Wochenende und längere Öffnungszeiten als das gesetzliche Minimum nahmen seit Einführung der Betreuungsgutscheine ab. 2013 hatten 3 Kitas samstags und 2 Kitas sonntags geöffnet. 2015 hat nur noch eine Kita am Samstag und am Sonntag geöffnet. 2013 gaben 10 Kitas an, dass sie längere Öffnungszeiten haben als gemäss ASIV abgegolten werden, 2015 nur noch 6.

Weder die Entwicklung bei den Öffnungszeiten noch die Entwicklung bei den Spezialangeboten lassen sich abschliessend auf die Einführung der Betreuungsgutscheine zurückführen. Die Angebote der Kindertagesstätten sind sehr dynamisch und verändern sich auch ohne Systemanpassung laufend. Bei den Gesprächen mit den Experten hat sich aber gezeigt, dass sich einzelne Kindertagesstätten aufgrund der Einführung der Betreuungsgutscheine durchaus häufiger Gedanken gemacht hatten, wie das Angebot für die Eltern attraktiv ausgestaltet werden kann. Sie suchen vermehrt nach innovativen Projekten, um den Eltern ein attraktiveres Angebot zur Verfügung stellen und sich somit von der

³¹ Dies könnte allerdings auch mit dem Kindergartenobligatorium zusammenhängen, dessen Einführung zeitgleich mit der Umsetzung des Pilotprojekts Betreuungsgutscheine stattfand.

Konkurrenz abheben zu können. Unter Umständen ist der Zeitpunkt der Evaluation noch zu früh, um eine verstärkte Differenzierung zwischen den Kitas festzustellen. Um neue Spezialangebote zu entwickeln und zu etablieren, braucht es entsprechende finanzielle Möglichkeiten, personelle Ressourcen und Zeit. Im Zeitraum der Evaluation wurden die Ressourcen in erster Linie aber für die Systemumstellung benötigt. Zudem zeigen die Ergebnisse der Evaluation, dass aufgrund der Tariflimate die finanziellen Möglichkeiten der Kindertagesstätten eingeschränkt sind. Es ist daher möglich, dass die Differenzierung zu einem späteren Zeitpunkt verstärkt auftreten wird.

2.3.2 Nachfrageentwicklung















Nachdem der Kita-Markt der Stadt Bern von der Angebotsseite her analysiert wurde, folgt nun eine nähere Betrachtung der Nachfrage nach Betreuungsplätzen in Kindertagesstätten.

a) Kindertagesstätten versus alternative Betreuungsformen

Die Nachfrage für Kinderbetreuung in Kindertagesstätten ist wesentlich davon abhängig, wie stark die Nachfrage nach familienergänzender Betreuung grundsätzlich ist und welche alternativen privaten und institutionalisierten Betreuungsangebote den Eltern zur Verfügung stehen. Die Art der familienergänzenden Kinderbetreuung hat sich in den vergangenen Jahren nur marginal verändert. Wie Abbildung 2-7 zeigt, nahmen in beiden Jahren nur 15% der Familien keine regelmässige Betreuung durch Dritte (d.h. nicht durch die Eltern selbst) wahr. In beiden Jahren stellten Kindertagesstätten die wichtigste Form der familienergänzenden Kinderbetreuung dar: 2013 nahmen 59% der befragten Familien eine Kindertagesstätte in Anspruch, 2015 waren es sogar 62% der Familien. Ebenfalls leicht zugenommen hat die Betreuung durch Verwandte und Grosseltern. Die übrigen Betreuungsformen sind in der Tendenz rückläufig oder in etwa gleich. Eher etwas überraschend ist der Rückgang der Tagesfamilien, da diese aufgrund der höheren Flexibilität bei den Betreuungszeiten eine gute Alternative zu den Kitas darstellen. Allerdings sind die Zahlen bei Tagesfamilien schon seit längerem eher etwas rückläufig und die Ergebnisse entsprechen dem langfristigen Trend. Gründe könnten darin liegen, dass heute mehr Kita-Plätze zur Verfügung stehen und daher Tagesfamilien seltener als Alternative gewählt werden. Zudem scheint es immer schwieriger zu sein, flexible und geeignete Tagesfamilien zu finden. In einigen Stadtteilen kann daher die Nachfrage nicht gedeckt werden. Zudem sind Betreuungsgutscheine heute nicht für Tageseltern einlösbar. Die Stadt subventioniert jedoch Eltern, deren Kindern Tageseltern besuchen, im ähnlichen Umfang wie bei einer Betreuung in Kindertagesstätten.³²

³² Die Voraussetzungen für Subventionen sind identisch, jedoch ist der gewährte Maximalbetrag für die Betreuung bei Tageseltern tiefer. Vergleiche hierzu den Exkurs: Betreuung in Tagesfamilien auf Seite S.29

Abbildung 2-7: Inanspruchnahme von privaten und institutionalisierten Betreuungsangeboten

		Anteilswerte (in %)			
Regelmässige Betreuung durch...		2013	2015	Differenz	
Grosseltern/Verwandte	32%			34%	1.8%
Freunde / Bekannte/Nachbarn	5%			4%	-0.5%
Tagesmutter/Tagesfamilie	4%			3%	-0.8%
Kindermädchen/Au-pair	2%			2%	-0.1%
Kindertagesstätte	59%			62%	2.7%
Andere	6%			6%	-0.1%
Keine	15%			15%	-0.1%

Quelle: Elternbefragung Ecoplan; 2013: N=1187, 2015: N=1060.

b) Betreute Kinder in den Kindertagesstätten

Eine Analyse der in den Kindertagesstätten betreuten Kinder ergibt folgendes Bild (vgl. Abbildung 2-8):

- Total der betreuten Kinder:** Die Anzahl betreute Kinder pro Tag nahm nach Einführung der Betreuungsgutscheine leicht zu. 2013 betreuten die Kitas im Schnitt 49 Kinder pro Tag, 2015 waren es im Schnitt 55 Kinder pro Tag. Die Zunahme der betreuten Kinder kann auf das grössere Platzangebot in den Kindertagesstätten zurückgeführt werden. Insbesondere die städtischen Kindertagesstätten (+14) und die Kindertagesstätten, die neu subventionierte Plätze anbieten (+9) verzeichneten 2015 eine höhere Belegung als 2013. Bei Letzteren entspricht die stärkere Belegung den Erwartungen, da gerade Kindertagesstätten, die durch die Betreuungsgutscheine neu «subventionierte» Betreuungsplätze anbieten können, auch einem höheren Nachfragepotenzial gegenüberstehen.
- Kleinstkinder (bis 12 Monate):** Die Anzahl betreute Kleinstkinder nahm 2015 leicht ab. 2013 betreuten die Kindertagesstätten im Mittel 7 Bébés und 2015 6 Bébés pro Tag. Zwischen den Kindertagesstätten gibt es aber eine grosse Variation: Während Kitas mit Betreuungsgutscheinen, die 2013 subventionierte Plätze anboten (-4) sowie Kitas ohne Betreuungsgutscheine (-3) weniger Kleinstkinder betreuen, werden in städtischen Kitas (+3) und in Kitas mit Betreuungsgutscheinen (+1), die 2013 keine subventionierten Plätze anboten, heute sogar mehr Kleinstkinder betreut.
- Kleinpensen:** Kleinpensen haben nach Einführung der Betreuungsgutscheine zugenommen: 2013 hatten die Kitas im Mittel 4 Kinder mit einem Kleinpensum pro Tag, 2015 sind es 9 Kinder. Vor Einführung der Betreuungsgutscheine verlangten viele Kitas eine Mindestbetreuungszeit von 40%. Die Betreuungsgutscheine werden aber auch für kleinere Pensen ausgestellt. Insbesondere bei einer mangelnden Auslastung fühlen sich die Kitas heute gezwungen, Kinder mit Pensen unter 40% aufzunehmen. Der Effekt beruht aber nur auf den städtischen Kindertagesstätten (+5) und den Kindertagesstätten mit Betreuungsgutscheinen, die bereits 2013 subventionierte Plätze anboten (+8). Die

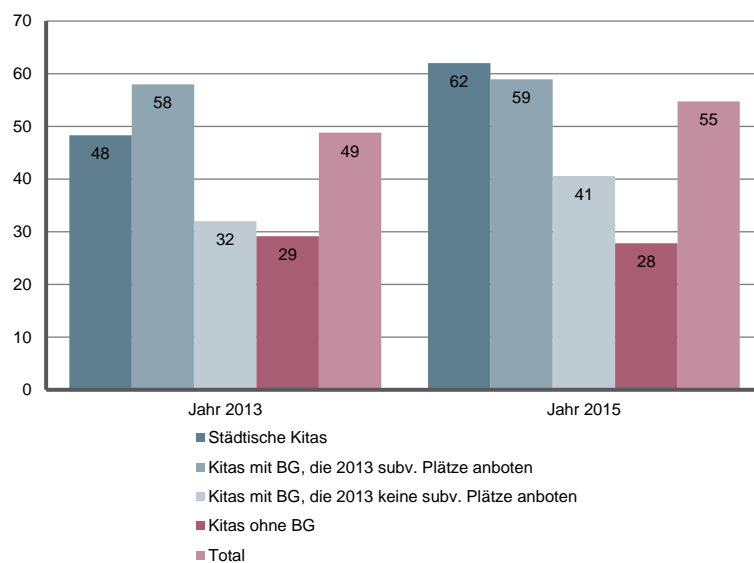
anderen Kindertagesstätten sind von dieser Entwicklung nicht oder nur am Rande betroffen.

- **Kinder von ausserhalb der Stadt Bern:** Auch Kinder von ausserhalb der Stadt Bern werden heute vermehrt aufgenommen. 2013 waren im Mittel 4 der betreuten Kinder von ausserhalb der Stadt Bern, 2015 sind es im Mittel 7 Kinder.

Abbildung 2-8: Betreute Kinder in den Kindertagesstätten der Stadt Bern (Stichmonate März 2013 und März 2015)

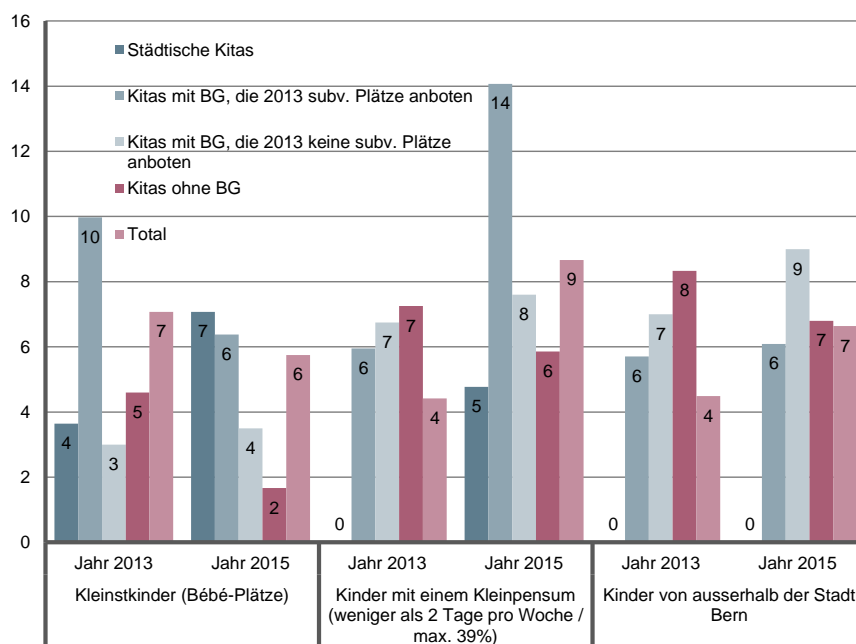
Total

Durchschnittswerte



Plätze für Kleinstkinder, Kinder mit einem Kleinpensum und von ausserhalb der Stadt Bern

Durchschnittswerte



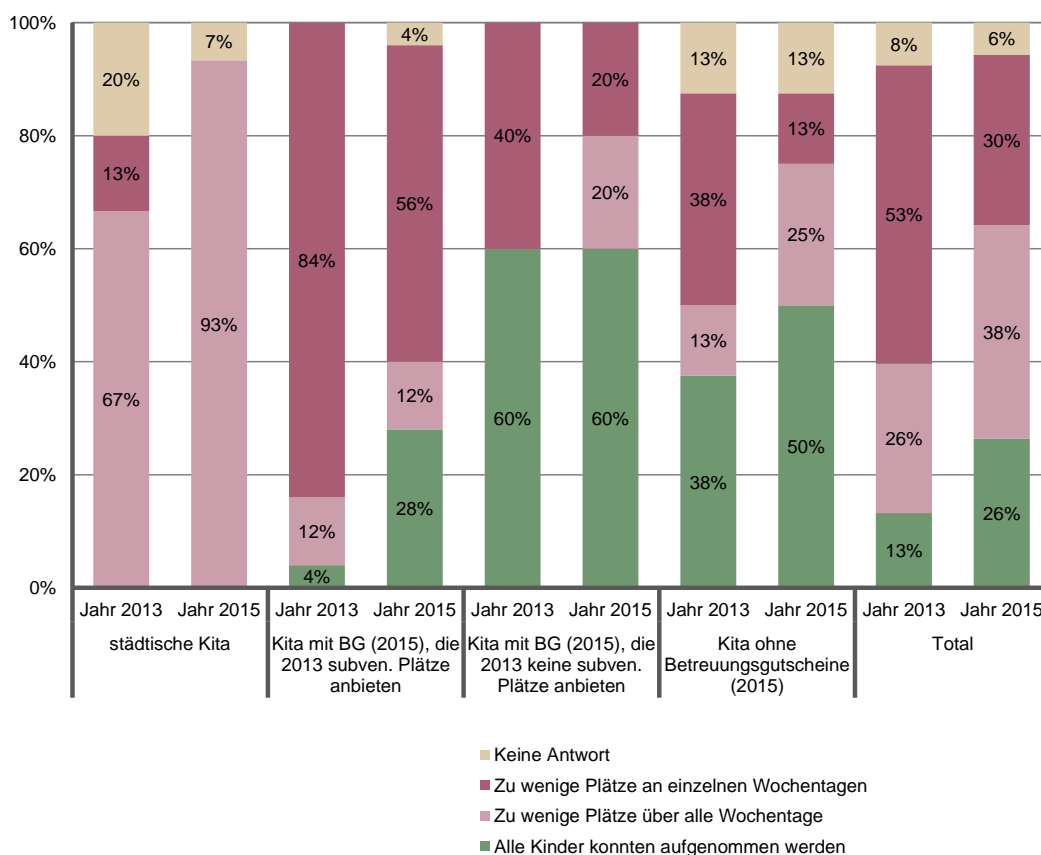
Quelle: Kitabefragung Ecoplan (2013). Städtische Kitas N=12 bis 15; Kitas mit BG, die 2013 subv. Plätze anbieten: N=17 bis 25; Kitas mit BG, die 2013 keine subv. Plätze anbieten N=3 bis 5; Kitas ohne BG N=4 bis 7. Kitabefragung Ecoplan (2015). Städtische Kitas N=0 bis 15; Kitas mit BG, die 2013 subv. Plätze anbieten: N=14 bis 23; Kitas mit BG, die 2013 keine subv. Plätze anbieten N=4 bis 5; Kitas ohne BG N=5 bis 7.

c) Wartelisten

Aufgrund theoretischer Überlegungen und den Erfahrungen aus Luzern wurde auch in Bern damit gerechnet, dass das Betreuungsangebot mit der Einführung von Betreuungsgutscheinen weiter ausgebaut wird, was zu entsprechend kürzeren Wartelisten führt. Die empirischen Ergebnisse bestätigen diese Erwartungen. 72% der befragten Kindertagesstätten gaben an, dass die Anzahl Familien auf der Warteliste seit Einführung der Betreuungsgutscheine abgenommen hat. Diese Einschätzung wird dadurch bestätigt, dass 2015 deutlich mehr der angemeldeten Kinder letztlich auch in den Kindertagesstätten aufgenommen werden konnten. Der Anteil der Kitas, der sämtlichen im Vorjahr angemeldeten Kinder einen Platz anbieten konnte, stieg von 13% im Jahr 2013 auf 26% im Jahr 2015 (vgl. Abbildung 2-9). Den stärksten Effekt zeigt sich bei den Kindertagesstätten mit Betreuungsgutscheinen, die bereits 2013 subventionierte Plätze anbieten: 2013 gaben nur 4% der Einrichtungen an, dass sie alle Kinder aufnehmen konnte, 2015 waren es 28%. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass diese Kindertagesstätten neu kein beschränktes Kontingent an subventionierten Plätze haben, sondern grundsätzlich alle verfügbaren Plätze für Betreuungsgutscheine einsetzen können.

Die Statistiken zeigen aber auch, dass die Nachfrage nach Betreuungsplätzen das Angebot immer noch übersteigt, zumindest über die ganze Stadt gesehen. Insgesamt geben 2015 immer noch 38% der Kitas an, dass sie über alle Wochentage hinweg zu wenige Plätze hatten und daher nicht alle Anmeldungen berücksichtigen konnten. Insbesondere trifft dies auf die städtischen Kindertagesstätten zu (93%).

Abbildung 2-9: Aufnahme der angemeldeten Kinder



Quelle: Kitabefragungen Ecoplan (2013/2015). Städtische Kitas N=15; Kitas mit BG, die 2013 subven. Plätze anbieten: N=25; Kitas mit BG, die 2013 keine subven. Plätze anbieten N=5; Kitas ohne BG N=8.

Hinweise darauf, dass sich die Situation in der Stadt Bern zwar verbessert hat, aber noch nicht für alle Eltern genügend Betreuungsplätze verfügbar sind, zeigen auch die Ergebnisse der Elternbefragung. 2015 liessen 398 der an der Befragung teilnehmenden Eltern ihr Kind nicht in einer Kindertagesstätte betreuen. Von diesen Eltern gab rund die Hälfte an, dass sie ihr Kind eigentlich gerne extern betreuen lassen würden. Dieser Anteil war 2013 in etwa ähnlich hoch. Allerdings haben sich die Gründe verschoben. 32% der Eltern und somit 6 Prozentpunkte mehr als 2013 geben an, dass das Angebot nicht ihren Bedürfnissen entspricht oder zu teuer ist. Hingegen scheint die Verfügbarkeit weniger ein Problem zu sein.

Nur noch 7% der Eltern lassen ihr Kind nicht in einer Kita betreuen, weil sie keinen verfügbaren Platz finden konnten. 2013 war das noch bei 17% der Eltern die Ursache. Dabei hatten die Eltern hauptsächlich Mühe, einen Platz in der Nähe des Arbeitsortes (52% von 7%) oder einen Betreuungsgutscheinplatz (56% von 7%) zu finden. Gerade letzteres ist besonders erstaunlich, da heute das Angebot an subventionierten Plätzen grundsätzlich nicht mehr begrenzt ist. Eine mögliche Erklärung könnte sein, dass von den 64 Kindertagesstätten mit Betreuungsgutscheine 14 Kindertagesstätten heute dennoch eine begrenzte Zahl ihrer Plätze für Betreuungsgutscheine zur Verfügung stellen. Hingegen haben nur wenige Eltern generell keinen Platz gefunden. Erfreulich ist zudem, dass kaum jemand als Grund für den Verzicht auf eine Kita-Betreuung den Aufwand für die Beantragung eines Betreuungsgutscheins oder die Ablehnung des Antrags angab.

Abbildung 2-10: Gründe, weshalb das Kind nicht in einer Kindertagesstätte betreut wird

	2013		2015	
Keine Betreuung in Kindertagesstätten	100%		100%	
Keine externe Betreuung notwendig/erwünscht	48%		53%	
Anderer Grund (Angebot entspricht nicht Bedürfnis / zu teuer)	26%		32%	
Kein Platz verfügbar als Grund für Kind nicht in Kita	17%	100%	7%	100%
Keine Kindertagesstätte in der Nähe des Wohnortes vorhanden ¹⁾	1%	8%	0%	4%
Keine Kindertagesstätte in der Nähe des Arbeitsortes vorhanden ¹⁾	0%	1%	4%	52%
Kein freier Platz am gewünschten Tag verfügbar ¹⁾	3%	20%	2%	22%
Kein Betreuungsgutschein-Platz verfügbar ¹⁾²⁾	9%	49%	4%	56%
Generell kein freier Platz verfügbar ¹⁾	11%	62%	2%	34%
Weitere Gründe:				
Aufwand für Betreuungsgutschein zu gross	n.a	n.a	0%	4%
Antrag Betreuungsgutschein abgelehnt	n.a	n.a	0%	4%

Quelle: Elternbefragung Ecoplan; 2013: N=461, 2015: N=398.

¹⁾ Mehrfachantworten möglich

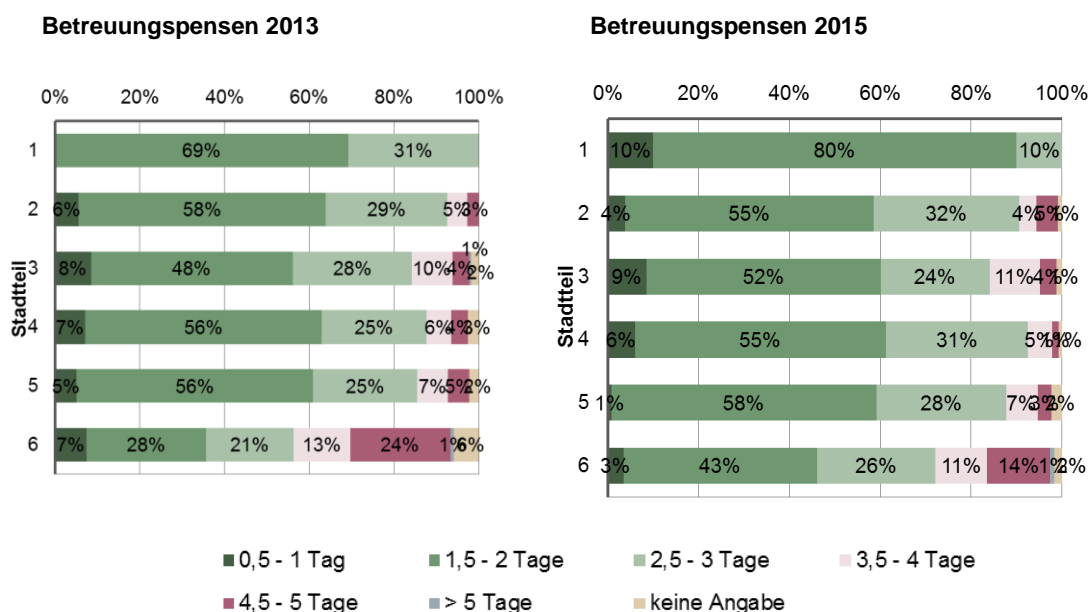
²⁾ bzw. subventionierter Platz im Jahr 2013

d) Betreuungsumfang

Eine äusserst spannende Frage bezüglich der Entwicklung der Nachfrage ist, ob und allenfalls wie sich der Betreuungsumfang der Kinder mit dem Systemwechsel verändert hat. Anders als beim System ohne Betreuungsgutscheine werden im Gutscheinsystem in der Regel nur noch Subventionen im Umfang der Erwerbstätigkeit gesprochen (Ausnahmen bei Fachstellenbestätigungen). Eltern, die z.B. gemeinsam ein Arbeitspensum von 120% aufweisen, haben demnach Anspruch auf Subventionen für eine Betreuung in der Höhe von 20%. Wollen sie ihr Kind mehr als einen Tag in der Kindertagesstätte betreuen lassen, wird ihnen unabhängig vom Einkommen für die restliche Betreuungszeit der volle Tarif verrechnet.

Im System ohne Betreuungsgutscheine erhielten die Eltern unabhängig von der Erwerbstätigkeit Subventionen für den gesamten Betreuungszeitraum. In der Diskussion um die Koppelung der Betreuungsgutscheine an die Erwerbstätigkeit wurde mehrfach die Befürchtung geäußert, dass vermehrt Kleinpensen (Betreuungspensen unter 2 Tage) nachgefragt werden. Diese Kleinpensen wurden bisher aus pädagogischen Gründen von den Kindertagesstätten häufig nicht zugelassen.

Abbildung 2-11: Durchschnittlicher Betreuungsumfang pro Kind aufgeteilt nach den sechs Stadtteilen der Stadt Bern



Stadtteile:

- | | |
|-------------------------|---------------------------|
| 1 Innere Stadt | 4 Kirchenfeld-Schosshalde |
| 2 Länggasse-Felsenau | 5 Breitenrain-Lorraine |
| 3 Mattenhof-Weissenbühl | 6 Bümpliz-Oberbottigen |

Quelle: Elternbefragung Ecoplan; 2013: N=726, 2015: N=658.

Auf den ersten Blick haben sich die Betreuungspensen nicht massiv verändert. Wie bereits vor der Einführung der Betreuungsgutscheine lässt eine deutliche Mehrheit der Eltern von 49% ihre Kinder während zwei Tagen von der Kita betreuen, weitere 28% während zweieinhalb bis drei Tagen. Ein Betreuungspensum von weniger als zwei Tagen wird nur von rund 10% der Eltern nachgefragt.

Die Veränderungen zeigen sich jedoch bei einer detaillierten Betrachtung der nachgefragten Betreuungsdauer nach Quartier. Die stärkste Veränderung ist im Stadtteil 6 (Bümpliz-Oberbottigen) erkennbar. Hier hat sich der Anteil der Eltern, die ihre Kinder während mehr als 4 Tagen betreuen lässt, von 24% auf 14% beinahe halbiert. Trotzdem bleibt die

Betreuungsdauer im Stadtteil 6 überdurchschnittlich hoch: jedes vierte betreute Kind ist mindestens drei Tage pro Woche in der Kindertagesstätte. In den übrigen Stadtteilen ist dieser Anteil deutlich tiefer und erreicht maximal 16% in Stadtteil 3. Die Unterschiede in den Quartieren sind stark von der soziokulturellen Zusammensetzung der Bewohner abhängig. Dies verdeutlicht nachfolgende Analyse:

- **Ausbildungsniveau:** Eltern mit einem tiefen Ausbildungsniveau wählen im Mittel die höchsten Betreuungspensen in Kindertagesstätten. Dies war bereits vor Einführung der Betreuungsgutscheine der Fall, der Umfang der Betreuung ist aber deutlich zurückgegangen: 2013 nahmen rund die Hälfte der Eltern mit einem tiefen Ausbildungsniveau (höchster Bildungsabschluss = Anlehre, Attest oder obligatorische Schulzeit) ein Betreuungspensum zwischen 3.5 bis 5 Tagen in Anspruch. 2015 war es nur noch ein Drittel.
- **Einkommen:** In beiden Jahren wählen Familien mit einem monatlichen Haushaltseinkommen von unter 5'000 CHF höhere Betreuungspensen als Familien mit einem höheren Einkommen. Allerdings ist auch hier ein starker Rückgang beobachtbar. 2013 nahmen 45% dieser Familien einen Betreuungsumfang zwischen 3.5 bis 5 Tage in Anspruch, 2015 waren es 31%.
- **Alleinerziehende Eltern:** Kinder von alleinziehenden Eltern verbringen erwartungsgemäss mehr Zeit in der Kindertagesstätte als Kinder von Zwei-Eltern-Familien. Die hohen Betreuungspensen bei den Alleinerziehenden gingen allerdings leicht zurück: 2013 nahmen 51% der Alleinerziehenden einen Betreuungsumfang zwischen 3.5 bis 5 Tagen in Anspruch, 2015 noch 42%.

Die Veränderung ist auf die Kopplung der Subventionierung an den Beschäftigungsgrad zurückzuführen. Im vorherigen System wurden den Eltern sämtliche Betreuungstage in den Kindertagesstätten mitfinanziert, unabhängig davon, ob sie an diesen Tagen erwerbstätig waren oder nicht. Durch die Koppelung sind neu nur noch so viele Tage subventioniert, wie die Eltern arbeiten. Die zusätzlichen Tage müssten zum Vollkostentarif bezogen werden, was viele der Eltern sich nicht leisten können oder wollen. Die Koppelung hat dazu geführt, dass Eltern mit subventionierten Plätzen heute deutlich weniger Betreuung nachfragen als noch vor der Einführung der Betreuungsgutscheine. Dies zeigt auch die Auswertung von 2013. Vor Einführung der Betreuungsgutscheine haben Eltern mit subventionierten Betreuungsplätze ihre Kinder deutlich häufiger in der Kita betreut als Eltern, die den Volltarif bezahlen müssen. Seit der Einführung der Betreuungsgutscheine ist hingegen kaum mehr ein Unterschied erkennbar.

Obwohl die Zahl der Kinder, welche vier oder mehr Tage betreut werden, eher zurückgegangen ist, bleibt die durchschnittliche Betreuungszeit in etwa identisch. Ein Grund hierfür ist, dass Kleinpensen von einem Tag oder weniger eher zurückgegangen sind. Es findet somit eine Konzentration in der Mitte statt. Mit ein Grund hierfür ist, dass neu mehr Eltern Subventionen erhalten, insbesondere auch Eltern aus dem Mittelstand, bei denen keine soziale Dringlichkeit besteht. Diese Eltern hatten früher häufig private Plätze zum Volltarif nachgefragt. Heute haben sie ebenfalls Zugang zu Subventionen und können Plätze zu reduzierten Tarifen nachfragen. Dadurch dürfte ihre Nachfrage sich gesteigert haben.

Ebenfalls sind die Eltern bei der Wahl der Betreuungsdauer stark eingeschränkt. Die Mehrheit der Kitas (85%) verfügt nämlich über Mindestvorgaben zum Betreuungsumfang pro Woche (2013 waren es sogar 94% der Kitas):

- **Städtische Kitas:** 13 der 15 städtischen Kitas verlangen heute eine Mindestbetreuungszeit von 40%, zwei Kitas von 20%. 2013 verlangten noch alle 15 Kitas eine Mindestbetreuungszeit von 40%.
- **Kitas mit Betreuungsgutscheinen, die 2013 subventionierte Plätze anboten:** Bei 16 der 20 Kitas, die über eine Vorgabe zur Mindestbetreuungszeit verfügen, liegt diese bei 40%. Eine Kita verlangt ein Mindestpensum in der Höhe von 30% und zwei Kitas von 20%. 2013 waren die Zahlen ähnlich (20%: 2 Kitas, 30%: 4 Kitas, 40%: 7 Kitas), eine Kita verlangt damals sogar eine Betreuungszeit von mindestens 60%.
- **Kitas mit Betreuungsgutscheinen, die 2013 keine subventionierten Plätze anboten:** Die fünf Kitas, die an der Befragung teilgenommen haben, verlangen alle eine Mindestbetreuungszeit. Drei Kitas verlangen eine minimale Betreuungszeit von 20%, eine Kita von 30% und eine Kita von 60%.
- **Kitas ohne Betreuungsgutscheine:** Nur 63% der Kitas ohne Betreuungsgutscheine verlangen eine Mindestanwesenheit. Bei drei Kitas liegt diese bei 40% und bei je einer Kita bei 20% und 30%.

Von den befragten Experten werden Pensen unter 40% kritisch betrachtet. Für das Wohl des Kindes seien Kleinpensen nicht förderlich, da es die Integration des Kindes in die Gruppe erschwere und das Kind weniger schnell mit der Kita und dem Personal vertraut werde. Dass Eltern teilweise neben der Kita nach weiteren Betreuungsmöglichkeiten suchen, belastet das Kind aufgrund der vielen Wechsel zusätzlich. Kleinpensen wirken sich zudem auch auf andere Kinder in der Kindertagesstätte aus, da sich die Gruppenzusammensetzung häufiger ändert. Zudem führen Kleinpensen für die Kitas zu einem räumlichen und administrativen Mehraufwand.

Für Eltern, welche weniger als 140% arbeiten, kann eine vorgeschriebene Mindestanwesenheit aber einschneidende Folgen haben. Da die Familien durch die Vorgaben mehr Betreuungstage nachfragen müssen als ihr eigentlich zusteht, muss sie für die zusätzliche Zeit den Volltarif zahlen. Wie ein Vergleich des Betreuungsbedarfs mit dem tatsächlichen Betreuungspensum zeigt, stellt dies jedoch die Ausnahme dar.

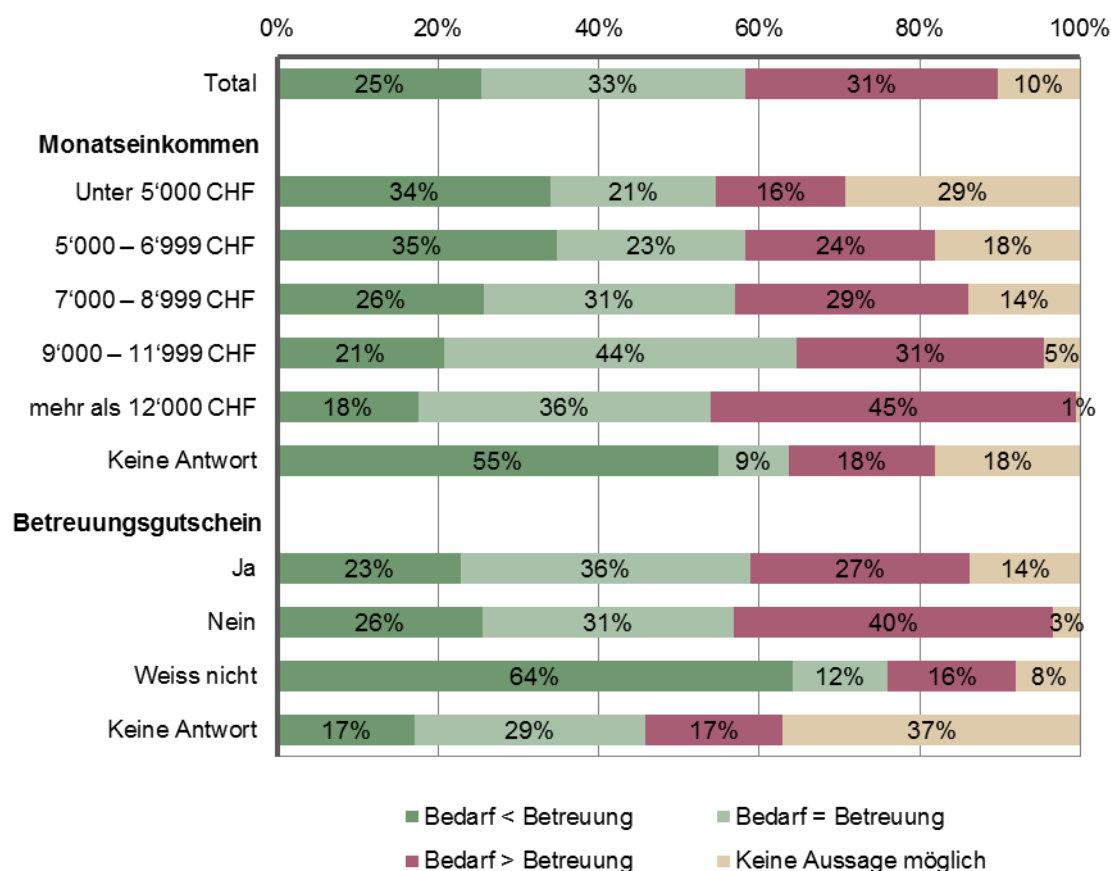
Für die Auswertungen definieren wir den Betreuungsbedarf bei Paarhaushalten als gemeinsamer Beschäftigungsgrad über 100% bzw. bei Alleinerziehenden als Total des Beschäftigungsgrades. Bei nichterwerbstätigen Personen und Personen im Mutter- bzw.

Vaterschaftsurlaub wird von keinem Betreuungsbedarf ausgegangen.³³ Abbildung 2-12 zeigt Folgendes:

- Nach Einführung der Betreuungsgutscheine gibt es weniger Eltern, bei denen der Betreuungsumfang den Bedarf überstieg als noch vor Einführung der Betreuungsgutscheine (2013: 32%, 2015: 25%). Dafür gibt es heute mehr Familien, bei denen der Betreuungsumfang und der Bedarf übereinstimmen (2013: 28%, 2015: 33%). Der Anteil der Eltern, bei welchen der Bedarf nicht gedeckt werden kann, ist in den beiden Jahren ungefähr gleich gross (2013: 30%, 2015: 31%). Insbesondere bei den tieferen Einkommen (unter 6'999 CHF) ist der Betreuungsumfang aber nach wie vor häufiger höher als der Bedarf. In dieser Einkommensklasse ist aber zu erwarten, dass es verhältnismässig überdurchschnittlich viele Kinder mit sozialer Indikation hat. Entsprechend kann der Betreuungsbedarf nicht aus dem Beschäftigungsgrad der Eltern abgeleitet werden.
- Vor Einführung der Betreuungsgutscheine war eine leichte Tendenz ersichtlich, dass bei subventionierten Plätzen der Bedarf kleiner war als der tatsächliche Betreuungsumfang. Auch nach Einführung der Betreuungsgutscheine gibt rund ein Viertel der Eltern an, dass der Bedarf kleiner ist als die Betreuung. Die Mehrheit der Eltern mit einem Betreuungsgutschein ist aber der Meinung, dass das Betreuungspensum genau dem Bedarf entspricht. Bei den Eltern ohne Betreuungsgutschein ist die Mehrheit hingegen der Meinung, dass der Bedarf höher ist als das tatsächliche Betreuungspensum.

³³ Die Kategorie «keine Aussage möglich» ist relativ gross, da bei vielen Personen die notwendigen Angaben (z.B. zu den Stellenprozenten oder dem Betreuungsumfang in der Kindertagesstätte) fehlen. Auch bei Personen die sich in oder unmittelbar vor einer Ausbildung befinden, konnte der Betreuungsbedarf nicht berechnet werden.

Abbildung 2-12: Betreuungspensum im Vergleich zum «Bedarf» aufgeteilt nach Monatseinkommen und Subventionen



Quelle: Elternbefragung EcoPlan (2015), N=658.

In Abbildung 2-12 wurde der Betreuungsbedarf mit dem tatsächlichen Betreuungsumfang verglichen. Aufgrund von flexiblen Arbeitszeitmodellen und individuellen Betreuungslösungen kann bei vielen Eltern der tatsächliche Bedarf für Betreuung in einer Kindertagesstätte nicht mit dem gemeinsamen Beschäftigungsgrad der Eltern gleichgesetzt werden. Dies zeigt sich deutlich bei der Elternbefragung. 74% der Eltern sind der Ansicht, dass in ihrem Fall die Betreuungsdauer mit dem Betreuungsbedarf übereinstimmt (vgl. Abbildung 2-13). Diese Einschätzung fällt 2015 deutlich positiver aus als noch vor Einführung der Betreuungsgutscheine. Damals waren nur 55% der befragten Eltern dieser Meinung. Bei 20% der Familien wird der Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung nicht durch den Betreuungsumfang in der Kindertagesstätte gedeckt. Die Gründe liegen hauptsächlich darin, dass der zusätzliche Bedarf durch andere Betreuungsformen gedeckt werden kann oder die Eltern sich nicht mehr Betreuungstage in der Kita leisten können. Bei weiteren 5% der Eltern liegt der Betreuungsbedarf eigentlich tiefer, entweder verlangt die Kita aber diesen

Betreuungsumfang als Minimum oder die Eltern leisten sich die zusätzlichen Betreuungseinheiten, um die freie Zeit anderweitig zu nutzen.

Abbildung 2-13: Übereinstimmung zwischen Betreuungsdauer und Betreuungsbedarf

	Anteilswerte (in %)	
	2013	2015
Die Betreuungsdauer entspricht dem Bedarf	55%	74%
Der Betreuungsbedarf ist höher aber...	27%	20%
der zusätzliche Bedarf kann durch andere Betreuungsformen gedeckt werden	46%	63%
die Kita bietet an den anderen Tagen keine freien Plätze an	12%	10%
der Betreuungsgutschein ist tiefer als der Bedarf	n.a	17%
mehr Betreuungstage können wir uns nicht leisten	42%	47%
wir möchten unser Kind nicht häufiger ausserhalb der Familie betreuen	26%	16%
andere Gründe	8%	12%
Der Betreuungsbedarf ist tiefer aber...	8%	5%
die Kita verlangt mindestens diese Anwesenheit	63%	62%
wir leisten uns die entsprechende Betreuung, um die freie Zeit anderweitig zu nutzen	35%	29%
Kita ist aus unserer Sicht eine Bereicherung für das Kind	n.a	23%
andere Gründe	24%	25%
keine Antwort	10%	0%

Quelle: Elternbefragung Ecoplan; 2013: N=699, 2015: N=657.

2.4 Beurteilung des Marktergebnisses

In den vorangehenden Abschnitten wurde die Entwicklung von Angebot und Nachfrage seit Einführung der Betreuungsgutscheine aufgezeigt. Diese Entwicklung alleine lässt jedoch noch keine Aussage zu, wie die neue Marktsituation letztlich von den Marktteilnehmenden im Vergleich zur vorherigen Situation beurteilt wird. Zu diesem Zweck werden nachfolgend einige qualitative Marktmerkmale betrachtet und aus Sicht der Anbieter und der Nachfrager beurteilt: die Konkurrenzsituation, die Platzsuche, die Planungssicherheit, und – soweit möglich – die Zufriedenheit und Wertschätzung der Eltern mit dem Angebot. Hingegen nicht untersucht werden die Auswirkungen auf die Qualität der Betreuungseinrichtungen.

2.4.1 Konkurrenzsituation

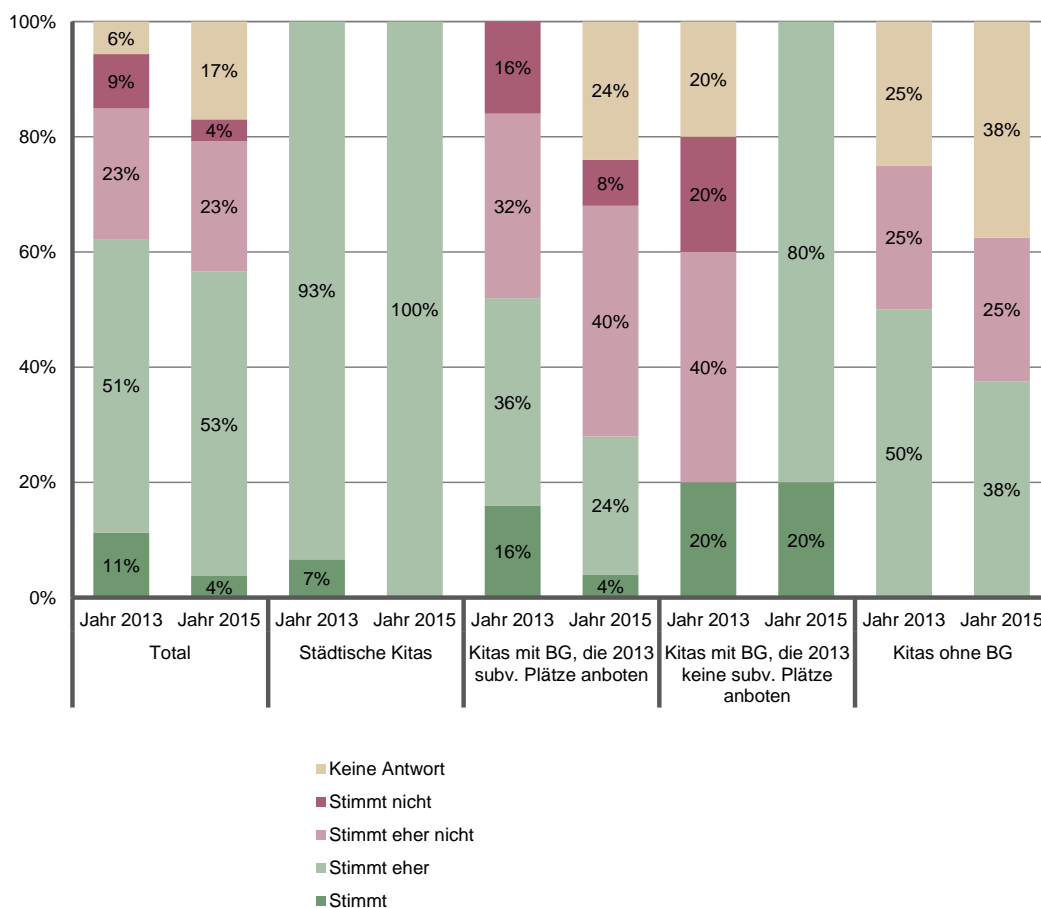
Aus theoretischen Überlegungen (vgl. Abschnitt 2.1) ist zu erwarten, dass mit der Einführung der Betreuungsgutscheine ein Ausbau des Betreuungsangebots stattfindet, da nun grundsätzlich alle Kindertagesstätten, die sich am System Betreuungsgutscheine beteiligen, subventionierte Plätze anbieten können und damit die Markteintrittshürde in Form eines Leistungsvertrags mit der Stadt wegfällt. Mit dem Ausbau ist ebenfalls eine Zunahme der Konkurrenz zwischen den Kindertagesstätten zu erwarten. Mehr Konkurrenz ist aber keineswegs negativ. Mehr Konkurrenz führt auch dazu, dass sich die Angebote stärker an den Bedürfnissen der Eltern ausrichten. Die Tariflimite schränkt hingegen den Wettbewerb eher ein bzw. verschiebt den Fokus vom Preiswettbewerb zu einem Qualitätswettbewerb. Die

Auswirkungen der Tariflimate auf den Wettbewerb und die Konkurrenzsituation wird in Abschnitt 4 ausführlich erläutert.

Gemäss Rückmeldungen aus der Kita-Befragung ist von einer Zunahme der Konkurrenzsituation auszugehen. Rund 60% der Befragten gab an, dass die Konkurrenzsituation zwischen den Kindertagesstätten seit Einführung der Betreuungsgutscheine zugenommen hat. Dabei wurde bereits 2013 ähnlich wie 2015 die Konkurrenz zwischen den Kindertagesstätten grundsätzlich als hoch eingestuft. Insbesondere Kindertagesstätten, die neu subventionierte Plätze anbieten sowie die städtischen Kindertagesstätten, empfinden die Konkurrenz in der Stadt Bern als hoch (vgl. Abbildung 2-14). Fast die Hälfte der Kindertagesstätten, die bereits vorher subventionierte Plätze im Angebot hatten, empfindet die Konkurrenz hingegen als nicht besonders hoch.

Abbildung 2-14: Einschätzung der Konkurrenzsituation aus Sicht der Kindertagesstätten

Die Konkurrenz zwischen den Kindertagesstätten ist in der Stadt Bern hoch.



Quelle: Kitabefragung Ecoplan (2015). Städtische Kitas N=15; Kitas mit BG, die 2013 subv. Plätze anbieten: N=25; Kitas mit BG, die 2013 keine subv. Plätze anbieten N=5; Kitas ohne BG N=8.

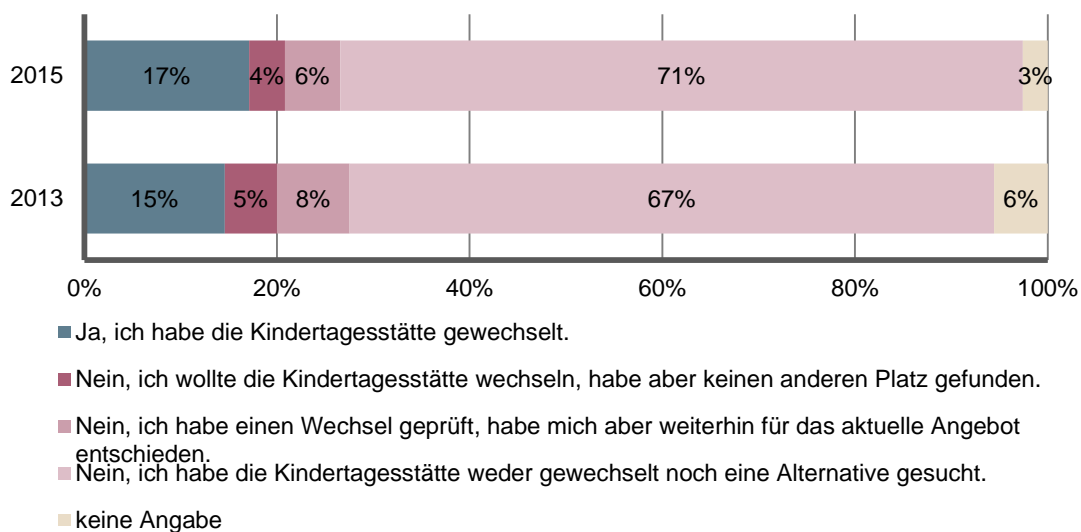
Aus den Aussagen der Experteninterviews wird ebenfalls deutlich, dass die Konkurrenz zugenommen hat. 2013 wurde die Konkurrenzsituation von den befragten Experten noch als eher gering eingestuft, vor allem, weil es damals lange Wartelisten gab. Werbung erfolgte häufig über Mund-zu-Mund-Propaganda, nur selten wurden spezielle Massnahmen ergriffen. 2015 sieht die Situation etwas anders aus: Die Wartelisten sind kürzer und die Kitas haben eher Mühe, eine volle Auslastung zu erreichen. Allerdings muss die Konkurrenzsituation gemäss Aussagen der Experten von Quartier zu Quartier unterschiedlich beurteilt werden: Insbesondere in der Länggasse scheint die Konkurrenz mittlerweile relativ gross zu sein. Weiter erwarten die befragten Experten, dass die Konkurrenzsituation zwischen den Kindertagesstätten in der Stadt Bern in Zukunft noch stärker spürbar sein wird.

Ein Indiz für einen funktionierenden Wettbewerb und die Existenz von Konkurrenz ist, wenn Eltern bei einer aus ihrer Sicht suboptimalen Betreuung die Kindertagesstätte wechseln. Gemäss Abbildung 2-15 nahmen sowohl vor als auch nach Einführung der Betreuungsgutscheine nur sehr wenige Eltern einen Kitawechsel vor. Hauptgründe für den Wechsel der Kita waren in beiden Jahren, dass die Eltern eine Kita näher beim Wohnort gefunden haben oder die Eltern umgezogen oder an einem neuen Arbeitsplatz tätig sind. Allerdings hat der Anteil Eltern, der mit der ursprünglichen Kita nicht zufrieden war und deshalb einen Wechsel der Kita vorgenommen hat, von 5% auf 14% zugenommen. Entsprechend häufiger wurde 2015 auch die Suche nach einem besseren Betreuungsangebot als Grund für den Wechsel genannt. Leicht abgenommen hat dagegen der Anteil der Eltern, der eine Kita mit günstigeren Tarifen gesucht resp. gefunden hat. 2013 und 2015 wurde zudem häufig die „Kompatibilität“ mit dem Kindergarten und einen Bring/Hol-Dienst für den Kindergarten als Grund für einen Wechsel genannt.

Wenige Eltern haben einen Wechsel geprüft, sich dann aber doch für die aktuelle Kita entschieden und wenige Eltern wollten die Kita wechseln, haben aber keinen anderen Platz gefunden. Die grosse Mehrheit der Eltern hat weder die Kindertagesstätte gewechselt noch eine Alternative gesucht.

Aus Sicht der Experten ist es für die Eltern relativ schwierig, die Qualität einer Kindertagesstätte zu beurteilen. Deshalb orientieren sie sich häufig an Merkmalen wie dem Standort der Kita, den Räumlichkeiten, der Verfügbarkeit eines Aussenplatzes oder ihrer Sympathien zum Personal. Häufig legen sie auch Wert auf ein gutes pädagogisches Angebot, insbesondere wenn die Eltern nach einem spezifischen pädagogischen Konzept suchen (z.B. Montessori).

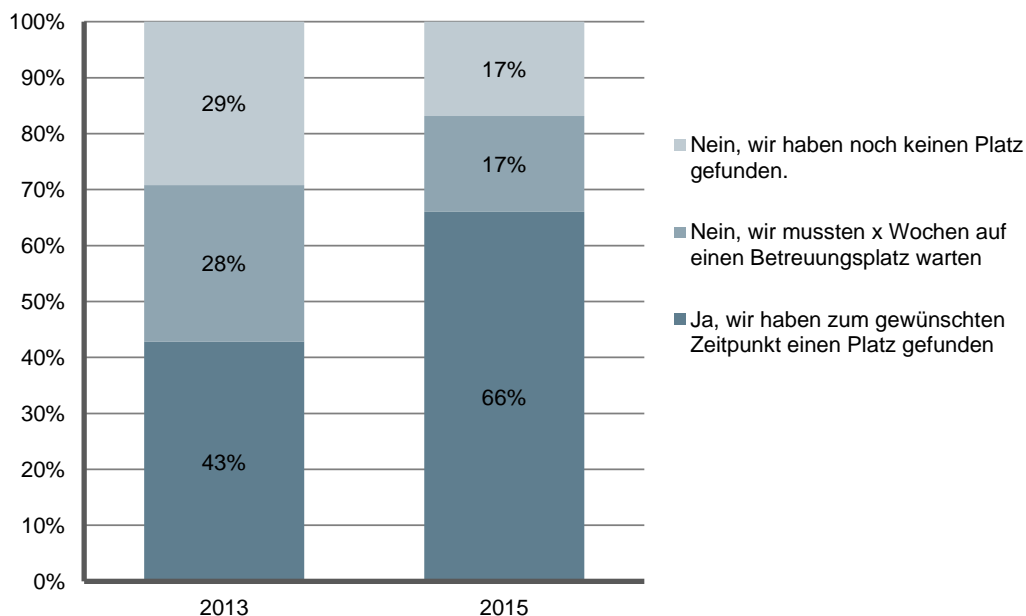
Abbildung 2-15: Wechsel der Kindertagesstätte



Quelle: Elternbefragung Ecoplan; 2013: N=686, 2015: N=641.

2.4.2 Platzsuche

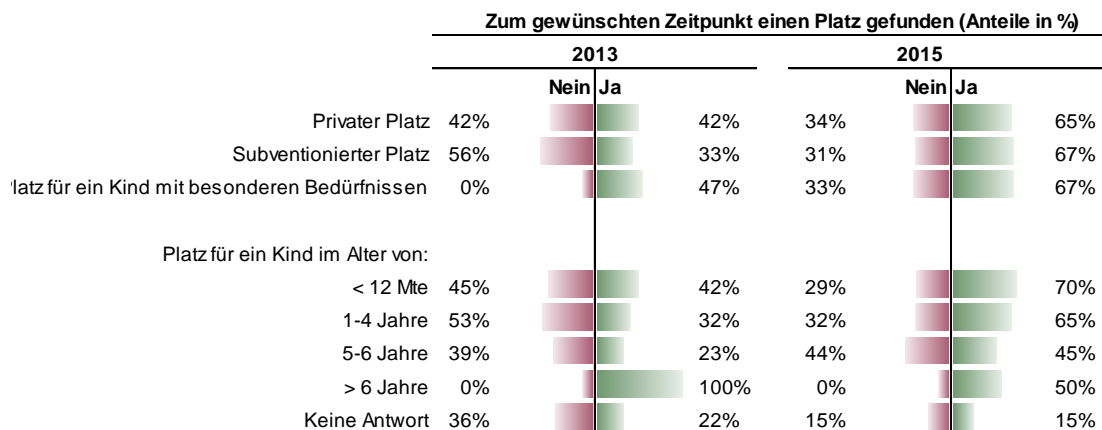
Das Platzangebot wird heute sowohl durch die Kindertagesstätten als auch durch die Eltern positiver beurteilt als noch vor Einführung der Betreuungsgutscheine: Gemäss Abbildung 2-4 sind heute 38% der befragten Kindertagesstätten und 37% der befragten Eltern der Meinung, dass es zu wenige Betreuungsplätze in der Stadt Bern gibt. 2013 waren 47% der Kitas und 66% der Eltern dieser Meinung. Wie aus Abbildung 2-16 hervorgeht, hat sich auch die Platzsuche seit Einführung der Betreuungsgutscheine deutlich verbessert: Während 2013 43% der Eltern zum gewünschten Zeitpunkt einen Platz in einer Kindertagesstätte gefunden haben, waren es 2015 bereits 66% der Eltern. Zudem mussten vor dem Wechsel auf das Gutscheinsystem 28% der Eltern im Schnitt 40 Wochen auf einen Betreuungsplatz warten, nach Einführung der Betreuungsgutscheine warteten nur noch 17% der Eltern im Schnitt nur noch 20 Wochen auf einen Betreuungsplatz. Vor Einführung der Betreuungsgutscheine hat noch fast ein Drittel der Befragten bis zum Zeitpunkt der Befragung noch keinen Platz gefunden, 2015 waren es 17% der Eltern.

Abbildung 2-16: Platzsuche aus Sicht der Eltern

Quelle: Elternbefragung Ecoplan; 2013: N=330, 2015: N=276.

Seit Einführung der Betreuungsgutscheine ist der Erfolg der Platzsuche kaum noch abhängig von der Art des Platzes. Die Suche verläuft heute in rund 65% der Fälle erfolgreich, d.h. die Eltern finden zum gewünschten Zeitpunkt einen Betreuungsplatz, und zwar unabhängig davon ob es um einen Platz mit oder ohne Betreuungsgutschein oder einen Platz für ein Kind mit besonderen Bedürfnissen geht (vgl. Abbildung 2-17). Vor Einführung der Betreuungsgutscheine erwies sich die Platzsuche hingegen für subventionierte Plätze als schwieriger als für private Plätze. Wie bereits vor Einführung der Betreuungsgutscheine ergab die Befragung auch nach Einführung der Betreuungsgutscheine, dass Eltern für einen Säugling häufiger einen Betreuungsplatz zum gewünschten Zeitpunkt finden als für Kinder bis zu sechs Jahren. Dies ist erstaunlich, da gerade bei Bébé-Plätzen der Bedarf das Angebot häufig übersteigt. Ein Grund könnte aber darin liegen, dass sich Eltern teilweise frühzeitig schon während der Schwangerschaft auf einen Betreuungsplatz bewerben und diese deshalb zum gewünschten Zeitpunkt auch erhalten.

Abbildung 2-17: Platzsuche nach verschiedenen Merkmalen



Quelle: Elternbefragung Ecoplan; 2013: N=409, 2015: N=303.

Der Zeitaufwand für die Platzsuche ist in den beiden Jahren vergleichbar hoch. Im Schnitt investierten die Eltern vor Einführung der Betreuungsgutscheine 27 Stunden in die Platzsuche, davon 17 Stunden für die Informationssuche und die Auswahl von Kindertagesstätten, 6 Stunden für den Besuch von Betreuungseinrichtungen und 4 Stunden für den Anmeldeprozess. Der Zeitaufwand für diese Tätigkeiten nahm nach Einführung der Betreuungsgutscheine ab, so investieren die Eltern heute im Schnitt 14 Stunden für die Informationssuche und die Auswahl von Kindertagesstätten, 5 Stunden für den Besuch von Betreuungseinrichtungen und 3 Stunden für den Anmeldeprozess. Neu dazu kommt aber ein Zeitaufwand von durchschnittlich 4 Stunden für den Antrag eines Betreuungsgutscheins. Insgesamt resultiert daraus ein Zeitaufwand von 26 Stunden für die Platzsuche.

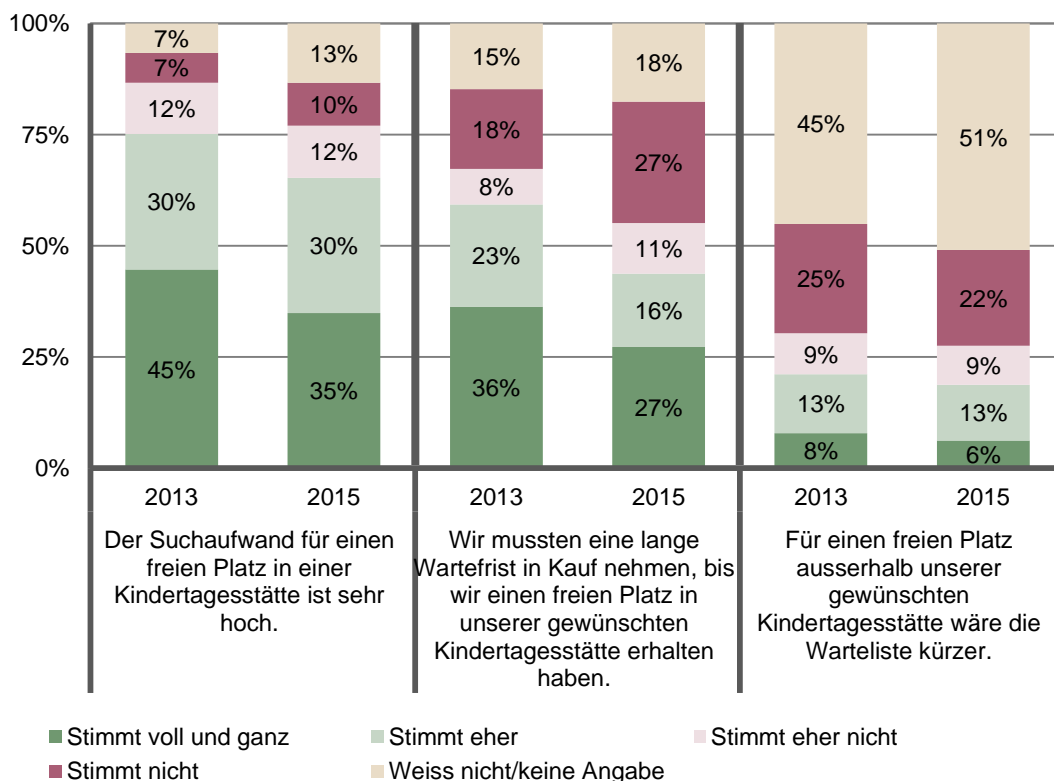
Abbildung 2-18: Durchschnittlicher Zeitaufwand für die Platzsuche

		Ø Stunden	N	N hochgerechnet
Informationssuche und Auswahl von Kindertagesstätten (Recherchen im Internet / Betrachten von Werbematerialien / telefonische Abklärungen etc.)	2013	17	321	1396
	2015	14	245	1172
Besuche bei den Betreuungseinrichtungen	2013	6	298	1293
	2015	5	221	1056
Anmeldeprozess (Ausfüllen von Formularen etc.)	2013	4	322	1398
	2015	3	245	1171
Antrag Betreuungsgutschein	2013	k.A.	k.A.	k.A.
	2015	4	157	750

Quelle: Elternbefragung Ecoplan (2013 und 2015).

Abbildung 2-19: Beurteilung des Suchaufwandes

Welche Aussagen treffen auf Sie zu?



Quelle: Elternbefragung Ecoplan; 2013: N=373, 2015: N=279.

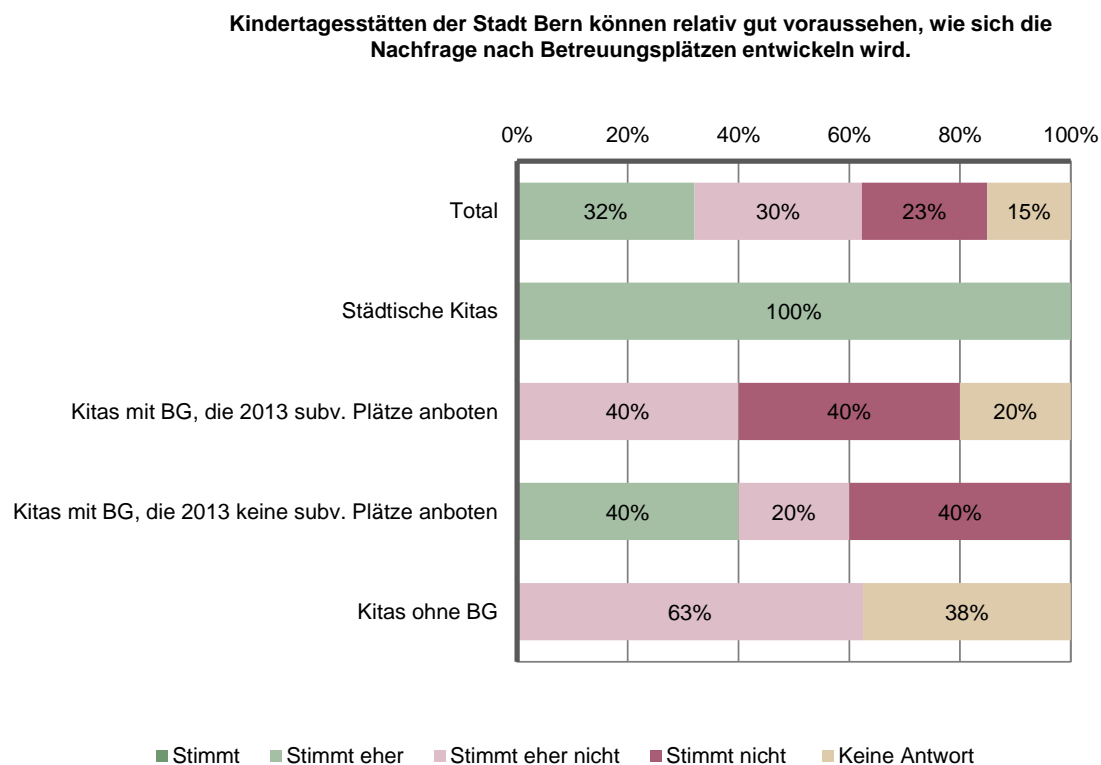
65 % der Eltern erachteten diesen Suchaufwand als zu hoch (vgl. Abbildung 2-19). Gegenüber 2013 hat sich die Situation aber verbessert. Damals waren noch 75% der Eltern der Meinung, dass der Suchaufwand für einen freien Platz hoch ist. Auch die Wartefristen werden heute positiver beurteilt. Zwar sind noch immer 43% der Eltern der Meinung, dass sie eine lange Wartefrist für den gewünschten Betreuungsplatz in Kauf nehmen müssen. Vor Einführung der Betreuungsgutscheine waren aber sogar 59% der Eltern dieser Meinung. Wie bereits 2013 geht die Mehrheit der Eltern auch 2015 davon aus, dass ein Kompromiss bezüglich des Betreuungsplatzes (nicht gewünschter Betreuungsplatz) nicht zu einer kürzeren Wartefrist geführt hätte.

2.4.3 Planungssicherheit

Planung ist für Kitas zentral, damit sie über die Zeit hinweg eine gute Auslastung erreichen können. Allerdings wird die Planungssicherheit aus Sicht der Kindertagesstätten eher negativ beurteilt (vgl. Abbildung 2-20). Zwar geben 32% der Kitas an, dass sie relativ gut voraussehen können, wie sich die Nachfrage nach Betreuungsplätzen in ihrer Einrichtung entwickeln wird. 80% der Kitas, die bereits subventionierte Plätze anbieten, 60% der Kitas, die neu subventionierte Plätze anbieten sowie 60% der Kitas ohne Betreuungsgutscheine

erachten es aber als eher schwierig, die Entwicklung der Nachfrage voraussehen zu können. 2013 waren die Kindertagesstätten diesbezüglich noch etwas weniger kritisch.

Abbildung 2-20: Planungssicherheit aus Sicht der Kindertagesstätten der Stadt Bern



Quelle: Kitabefragung Ecoplan (2015). Städtische Kitas N=15; Kitas mit BG, die 2013 subv. Plätze anbieten: N=25; Kitas mit BG, die 2013 keine subv. Plätze anbieten N=5; Kitas ohne BG N=8.

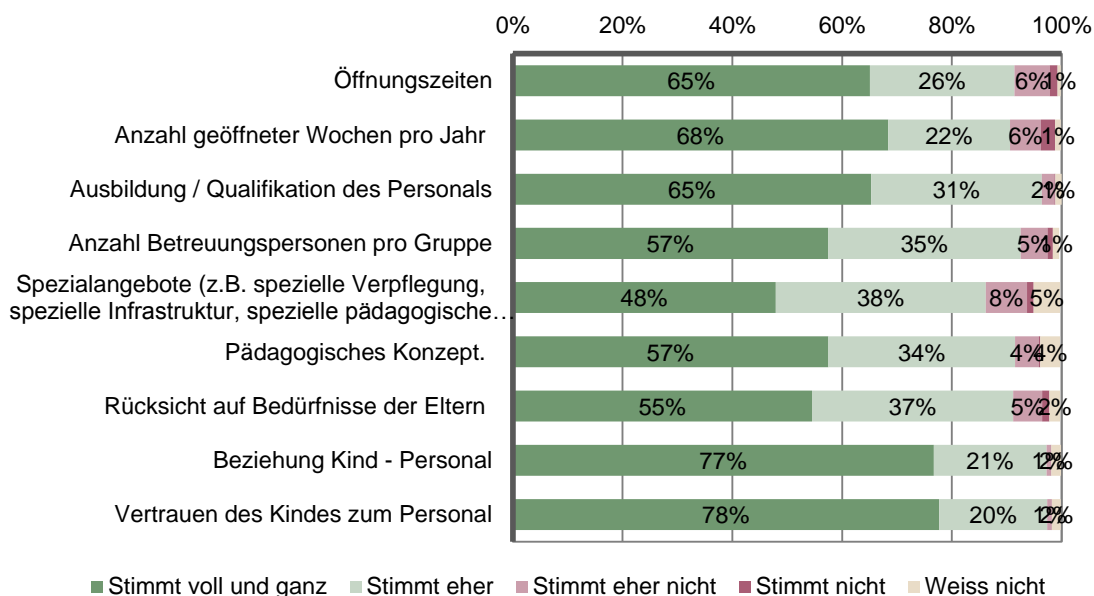
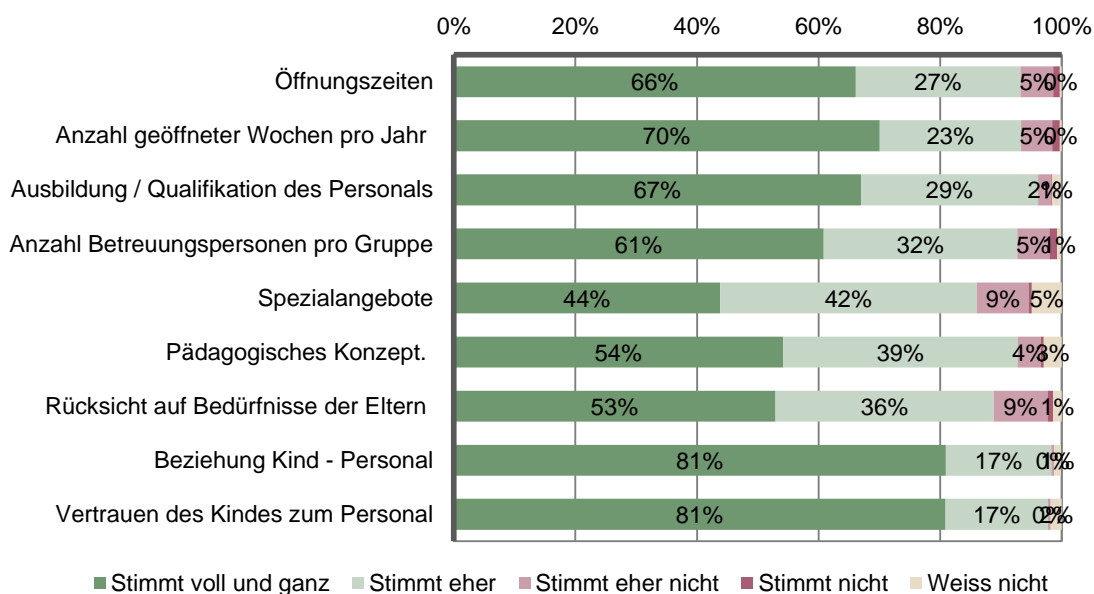
Auch aus Sicht der befragten Experten wurde die Planungssicherheit mit Einführung der Betreuungsgutscheine schwieriger. Insbesondere die städtischen Kitas würden heute Lücken in der Auslastung verzeichnen, eine Situation die sie vor Einführung der Betreuungsgutscheine nicht kannten. Da die Wartelisten kürzer sind, sei es kaum möglich, Plätze kurzfristig zu besetzen. Zudem würden die Betreuungspensen stärker schwanken, da die Betreuungsgutscheine jedes Jahr neu berechnet werden. Ein weiteres Problem bestehe darin, dass bei einem Fachstellenwechsel (z.B. von Caritas zu einem Sozialdienst) zum Teil die bewilligten Betreuungspensen wechseln. Um die Planungssicherheit zu erhöhen, müssen sich die Kitas heute flexibler zeigen. Beispielsweise müssen die Kitas öfters von ihrem Minimalpensum von 40% abweichen und auch 20%-Pensen akzeptieren oder vermehrt Bébés aufnehmen. Zudem kann es gemäss Aussagen von Experten vereinzelt vorkommen, dass Eltern den Vertrag bei einer Kita nur deshalb unterschreiben, weil dies die Voraussetzung für die Beantragung eines Betreuungsgutscheins ist. Sie würden danach weiter nach einem Platz suchen, der z.B. näher beim Wohnort liegt, und springen dann

kurzfristig wieder ab. Bis jetzt konnte man aber nur einen leichten Trend in diese Richtung beobachten.

2.4.4 Zufriedenheit und Wertschätzung

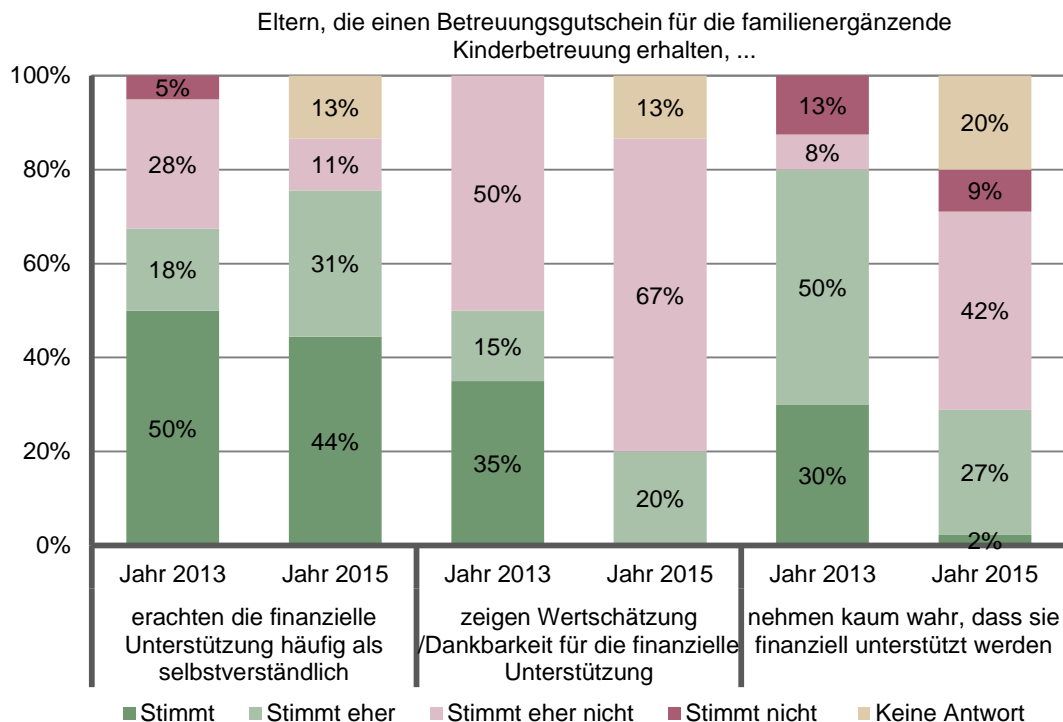
Durch die Einführung von Betreuungsgutscheinen erhoffte man sich, die Wertschätzung der Eltern für die Subventionen zu steigern und die Zufriedenheit mit dem System zu erhöhen. Während des Pilotprojekts in Luzern geschah jedoch gerade das Gegenteil, d.h. die Zufriedenheit der Eltern mit einzelnen Aspekten wie der Betreuungsqualität, der Angebotsstruktur und der Zusammenarbeit mit dem Personal in den Kindertagesstätten nahm leicht ab.

In Bern ist dieser Effekt nicht eingetroffen. Wie bereits vor Einführung der Betreuungsgutscheine sind die Eltern auch nach Einführung der Betreuungsgutscheine mit dem Angebot weitgehend zufrieden. Am kritischsten werden die zwei Punkte «Spezialangebote» und «Rücksicht auf die Bedürfnisse der Eltern» beurteilt. Dies ist etwas überraschend, weil man davon ausging, dass sich die Kindertagesstätten durch die Einführung von Betreuungsgutscheinen gerade in diesen beiden Aspekten positiv entwickeln werden. Während die Spezialangebote bereits 2013 ähnlich kritisch beurteilt wurden, wird die Rücksicht auf die Bedürfnisse der Eltern heute hingegen leicht negativer beurteilt. Nach wie vor sehr positiv beurteilt werden die beiden Punkte «Beziehung Kind - Personal» und «Vertrauen des Kindes zum Personal».

Abbildung 2-21: Zufriedenheit der Eltern mit einzelnen Aspekten ihrer Kindertagesstätte**2013****2015**

Quelle: Elternbefragung EcoPlan; 2013: N=705, 2015: N=658.

Hingegen verbessert hat sich erwartungsgemäss die Wahrnehmung der Eltern für die Subventionen (vgl. Abbildung 32). Die höhere Wahrnehmung hat aber nicht zu einer höheren Wertschätzung geführt. Im Gegenteil: gemäss Einschätzung der Kitas ist die Wertschätzung der Eltern gegenüber den Subventionen gesunken. Zudem erachten die Eltern heute die Subventionen tendenziell häufiger als selbstverständlich.

Abbildung 2-22: **Bewusstsein und Wertschätzung der Eltern für die Subventionen**

Quelle: Kitabefragung Ecoplan (2013/2015); 2013 nur Kindertagesstätten mit subventionierte Plätze (N=40), 2015 nur Kindertagesstätten mit Betreuungsgutscheinen (N=45).

2.5 Fazit zur Wirkung der Betreuungsgutscheine auf den Kita-Markt

Aufgrund der Analyse des Marktzustandes vor und nach Einführung der Betreuungsgutscheine konnten erste wichtige Erkenntnisse gewonnen werden. Nachfolgend werden entsprechende zentrale Aspekte zusammenfassend aufgeführt.

Angebot und Nachfrage

In Luzern führte die Einführung von Betreuungsgutscheinen zu einem Ausbau des Platzangebots und daher zu einer besseren Deckung des Bedarfs nach Betreuungsplätzen und zu einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie (vgl. Kapitel 2.2.4). Allerdings war das Angebot in der Stadt Luzern zum Zeitpunkt der Einführung noch nicht sonderlich gut ausgebaut. Anders in der Stadt Bern: Diese verfügte bereits vor Einführung der Betreuungsgutscheine über ein ausgesprochen gut ausgebautes **Angebot an Kindertagesstätten und Betreuungsplätzen**. Trotzdem nahm das Angebot nach Einführung der Betreuungsgutscheine wie in Luzern weiter zu. 2013 gab es in der Stadt Bern 81 Kindertagesstätten, 2015 88 Kindertagesstätten (+7). Das Platzangebot nahm im selben Zeitraum von 1'900 Plätzen auf 2'584 Plätze zu (+684). Es entstanden somit nicht nur neue Einrichtungen, sondern es kam auch zu einem Ausbau bestehender Einrichtungen. Die

Wartelisten wurden kürzer und angemeldete Kinder konnten vermehrt im gewünschten Zeitraum aufgenommen werden. Zwar kann nicht abschliessend beurteilt werden, in welchem Ausmass die beobachtete Entwicklung mit der Einführung der Betreuungsgutscheine zusammenhängt bzw. wie sich die Betreuungsangebote ohne Gutscheine entwickelt hätte. Nachdem aber bereits zwischen 2012 und 2013 ein deutlicher Platzausbau aufgrund der zusätzlichen bewilligten Subventionen stattgefunden hatte, scheint die Einführung der Betreuungsgutscheine einen zusätzlichen positiven Impuls auf das Angebot gehabt zu haben. Ebenfalls kam es durch die Einführung der Betreuungsgutscheine nicht zu einem reduzierten **Engagement der Arbeitgeber**, wie ursprünglich befürchtet wurde. Für Arbeitgeber scheint es nach wie vor interessant zu sein, den Angestellten einen Betreuungsplatz anbieten zu können.

Die Anzahl an **subventionierten Plätzen** wurde im Jahr 2013 aufgrund der Übergangslösung bereits deutlich erhöht. Durch die Einführung der Betreuungsgutscheine nahm das Angebot an subventionierten Plätzen (Plätze mit Betreuungsgutscheinen) nochmals zu. Während die Kitas im Jahr 2013 im Mittel über 20 subventionierte Plätze verfügten, waren es im Jahr 2015 im Mittel sogar 25 subventionierte Plätze. Faktisch wurde mit dem Systemwechsel ein weiterer Ausbau der Subventionen vorgenommen. Eltern, welche die Voraussetzungen erfüllen, haben im neuen System Anspruch auf einen Betreuungsgutschein. Vor Einführung der Betreuungsgutscheine hatten die gleichen Eltern zwar ebenfalls Anspruch auf einen subventionierten Betreuungsplatz, aufgrund der eingeschränkten Anzahl subventionierter Plätze konnte dieser Anspruch jedoch häufig nicht gewährt werden und die Eltern wurden auf Wartelisten gesetzt. Entsprechend wurde ein zusätzlicher Ausbau der subventionierten Plätze auch erwartet.

Für **Bébé-Plätze** können seit Einführung der Betreuungsgutscheine höhere Tarife verrechnet werden. In Luzern haben die höheren Bébé-Tarife dazu geführt, dass das Angebot an Bébé-Plätzen gestiegen ist. In Bern ist dieser Effekt hingegen nicht eingetreten: Wie bereits vor Einführung der Betreuungsgutscheine scheint es für die Betreuung von Kleinstkindern nach wie vor einen Mangel an Betreuungsplätzen zu geben.

Vor Einführung der Betreuungsgutscheine waren die Eltern häufig «gezwungen» einen Platz anzunehmen, sobald einer frei wurde, vor allem, wenn sie einen subventionierten Platz suchten. Die **Auswahlmöglichkeit** der Eltern nach einer Kita ihrer Wahl war damit relativ beschränkt. Die Situation hat sich seit Einführung von Betreuungsgutscheinen verbessert. Ursache für die erhöhte Auswahlmöglichkeit sind das grössere Angebot und die damit verbundene höhere Verfügbarkeit von freien Plätzen. Insbesondere gibt es heute mehr Kitas, die subventionierte Plätze anbieten respektive in denen die Betreuungsgutscheine eingelöst werden können. Während 2013 47% der Eltern angaben, zum gewünschten Zeitpunkt einen Platz in der Kindertagesstätte gefunden zu haben, waren es 2015 bereits 66% der Eltern. Dennoch gibt es Hinweise, dass die Nachfrage nach Betreuungsplätzen noch immer nicht komplett gedeckt werden kann. Rund 7% der Eltern, die keine Kindertagesstätte in Anspruch nehmen, konnten keinen verfügbaren Betreuungsplatz in einer Kindertagesstätte finden.

Ein weiterer Effekt auf die Nachfrage ist die Zunahme an **Kleinpensen**. Dies ist auf die Kopplung der Betreuungsgutscheine an die Erwerbstätigkeit zurückzuführen. Kleinpensen werden von den befragten Experten jedoch aus pädagogischen Gründen kritisch beurteilt. Die stärkste Veränderung der Betreuungspensen gab es im Stadtteil 6 (Bümpliz-Oberbottigen). Der Anteil der Eltern, der die Kinder während mehr als 4 Tagen betreuen lässt, hat sich in diesem Stadtteil von 24% auf 14% beinahe halbiert. Diese Entwicklung ist auf die Koppelung der Betreuungspensen an die Erwerbstätigkeit zurückzuführen. Über die gesamte Stadt betrachtet ist der Betreuungsumfang zwar eher gesunken, die Mehrheit der Eltern lassen ihre Kinder aber nach wie vor während 2 bis 3 Tagen in einer Kindertagesstätte betreuen. Ein wichtiger Grund hierfür ist, dass die Kindertagesstätten immer noch häufig einen minimalen Betreuungsumfang von 40% vorsehen. Bei den Eltern führt dies zu einem Dilemma: Wenn Eltern aufgrund ihrer Erwerbstätigkeit im Betreuungsgutschein nur ein Pensum von weniger als 40% zugesprochen erhalten, ist es für sie aufgrund der Regeln der meisten Kindertagesstätten sehr schwierig einen Platz zu finden bzw. sie müssen für die Differenz zu den 40% den Vollkostentarif bezahlen. Letzteres ist aus finanziellen Gründen gerade für Eltern mit tiefen Einkommen unattraktiv und kann dazu führen, dass die Eltern eine alternative Betreuungsform wählen oder auf das Zusatzeinkommen verzichten müssen.

Beurteilung des Marktergebnisses

Erwartungsgemäss hat die **Konkurrenzsituation** nach Einführung der Betreuungsgutscheine zugenommen. Obwohl das Angebot an Betreuungseinrichtungen bereits vor Einführung der Betreuungsgutscheine relativ gut ausgebaut war, entstanden zusätzliche Einrichtungen und viele bestehende Einrichtungen konnten ihr Angebot ausbauen. Dies hat die Konkurrenzsituation vor allem in einigen Quartieren der Stadt Bern erhöht. Als Folge davon hat die **Planungssicherheit** für Kitas abgenommen. Für die Kitas ist es heute schwieriger, eine gute Auslastung zu erreichen. Zudem springen Eltern häufiger kurzfristig ab, weil mehr freie Plätze verfügbar sind und daher die Möglichkeit besteht, einen „besseren“ Platz zu finden (z.B. näher vom Wohnort). Fall sich herausstellt, dass die Eltern keinen Anspruch auf einen Betreuungsgutschein haben, nehmen die Eltern ein reduziertes Pensum in Anspruch oder verzichten auf die Betreuung in der Kindertagesstätte. Hinzu kommt, dass es mehr Veränderungen in den Betreuungspensen gibt, denn falls sich der Beschäftigungsgrad der Eltern ändert, wird ein anderes Betreuungspensum bewilligt.

Eine **Differenzierung des Angebots** nach Einführung der Betreuungsgutscheine ist weniger ausgeprägt eingetreten als erwartet. In den meisten Kitas werden die gleichen Spezialangebote standardmässig angeboten, so dass es diesbezüglich kaum bemerkenswerte Differenzen zwischen den Einrichtungen gibt. Allerdings haben viele Kitas seit der Einführung von Betreuungsgutscheinen ihr Angebot ausgebaut, so dass verschiedene Spezialangebote heute schon fast zum Standard gehören (z.B. Kindergartenbegleitung, spezielle Verpflegung). Zudem haben sich mit der vermehrten Einbindung des Kindergartens in die Kindertagesstätten auch neue Sonderangebote entwickelt. Dass heute aber fast alle Kindertagesstätten das gleiche anbieten und sich kaum voneinander unterscheiden, kann verschiedene Gründe haben. In erster Linie sind die Sonderangebote aber Nachfragegetrieben: Hat sich ein Angebot bewährt, wird es rasch ins

Standardprogramm übernommen und auch von anderen Kindertagesstätten geprüft. Fehlt die Nachfrage, so verschwinden die Angebote wieder. Beispielsweise konnte bei den Öffnungszeiten festgestellt werden, dass spezielle Öffnungszeiten z.B. am Wochenende oder längere Öffnungszeiten am Abend heute eher seltener sind als noch vor zwei Jahren. Ein weiterer Grund für die fehlende Entwicklung neuer Spezialangebote liegt darin, dass den Kitas finanziell die Hände gebunden sind. So wurde in den Experteninterviews vermerkt, dass die Tariflimes die Innovation unterbinde. Spezialangebote und gerade längere Öffnungszeiten können kostenintensiv sein und lassen sich mit den eher knapp berechneten Tarifobergrenzen nur schwer finanzieren. Diesbezüglich ist anzumerken, dass Spezialangebote separat verrechnet werden können, d.h. die Kitas können diese Angebote den Eltern kostendeckend verrechnen. Selbstverständlich sind Spezialangebote damit nicht mehr für alle Eltern finanziell tragbar, was sich nicht zuletzt auf die Chancengleichheit auswirkt.

In Luzern nahmen die Zufriedenheit der Eltern mit der Betreuungsqualität, der Angebotsstruktur und der Zusammenarbeit nach Einführung der Betreuungsgutscheine leicht ab. In Bern fällt die **Zufriedenheit der Eltern** mit verschiedenen Aspekten der Kindertagesstätten (Öffnungszeiten, Anzahl geöffneter Wochen pro Jahr, Ausbildung des Personals, pädagogisches Konzept etc.) hingegen nach wie vor positiv aus. Besonders die beiden Punkte «Beziehung Kind - Personal» und «Vertrauen des Kindes zum Personal» werden positiv hervorgehoben. Leicht kritisch wurden von den Eltern die zwei Punkte «Spezialangebote» und «Rücksicht auf die Bedürfnisse der Eltern» beurteilt, die Mehrheit der Eltern ist aber auch in dieser Hinsicht zufrieden.

Ob und allenfalls welche Auswirkung die Einführung von Betreuungsgutscheinen auf die **Betreuungsqualität** hat, kann nicht gesagt werden. Spezialangebote deuten aber darauf hin, dass die Qualität eher an Bedeutung gewonnen hat, da diese heute häufig schon zum Standard vieler Kindertagesstätten gehören.

3 Umsetzung des Systems in der Stadt Bern

3.1 Entwicklung des administrativen Aufwands

Gemäss den Experten hat der administrative Aufwand seit Einführung der Betreuungsgutscheine zugenommen. Auf Basis der schriftlichen Befragungen kann der Aufwand allerdings nicht verglichen werden, dies, weil in den beiden Jahren nicht dieselben Tätigkeiten vorgenommen wurden. Zum Beispiel mussten die Kitas 2013 die Tarife berechnen, 2015 erfolgt die Abrechnung mit dem städtischen Jugendamt. Abbildung 3-1 zeigt den administrativen Aufwand für das Jahr 2015. Auf der horizontalen Achse ist ersichtlich, wie der Aufwand eingeschätzt wird (akzeptabel, hoch, zu hoch). Auf der vertikalen Achse ist der Aufwand in Anzahl Stunden dargestellt. Die Ergebnisse ergeben kein eindeutiges Bild, zeigen aber, dass die Einschätzung des Aufwands stark vom subjektiven Empfinden abhängig ist. Während z.B. der administrative Aufwand im Rahmen der Aufnahme eines Kindes (Beratung, Besichtigung, Vertrag) in der Höhe von zwei Stunden von 10 Personen als akzeptabel beurteilt wird, geben 15 Personen an, ein Aufwand in der Höhe von einer Stunde sei hoch. Für die Begleitung von Eltern beim Antrag eines Betreuungsgutscheines geben 10 Personen an, ein Aufwand von einer halben Stunde pro Kind sei akzeptabel, 15 Personen empfinden einen Aufwand von einer halben Stunde pro Kind hingegen als zu hoch. Der administrative Aufwand für die Rechnungsstellung wird von 7 Personen auf eine viertel Stunde geschätzt und als akzeptabel eingestuft. 15 Personen benötigen dafür hingegen 1 Stunde, was sie als zu hoch empfinden. Der administrative Aufwand für die Abrechnung mit dem städtischen Jugendamt wird hingegen von der Mehrheit als hoch / zu hoch eingestuft. 24 Personen gaben an, dass sie dafür eine Stunde benötigen. Für 15 Personen ist dieser Aufwand hoch, für 9 Personen ist er zu hoch.

Abbildung 3-1: Einschätzung des administrativen Aufwands durch die Kindertagesstätten



Quelle: Kitabefragung Ecoplan (2015); N=53.

Wird nur der Aufwand betrachtet (vgl. Abbildung 3-2) fällt auf, dass Kindertagesstätten, die neu subventionierte Plätze anbieten, den Aufwand am höchsten einschätzen. Dieser Befund ist ein starkes Indiz dafür, dass sich die Prozesse erst noch etablieren müssen und der hohe administrative Aufwand zumindest teilweise noch auf den Umstellungsprozess zurückzuführen ist. In Luzern hat sich gezeigt, dass nach einem Anstieg der Aufwand sich mit der Dauer wieder reduziert hat. Entsprechende Entwicklung ist auch in Bern zu erwarten.

Abbildung 3-2: Angabe zur Höhe des administrativen Aufwands (in Stunden)

Durchschnittlicher Aufwand in Stunden nach Tätigkeit und Kita-Typ	Aufnahme	Begleitung von Eltern beim Antrag eines Betreuungsgutscheins	Rechnungsstellung	Abrechnung mit dem Jugendamt der Stadt Bern
Städtische Kitas	1.0	0.5	1.0	1.0
Kitas mit BG, die 2013 subv. Plätze anboten	2.5	0.8	0.8	0.7
Kitas mit BG, die 2013 keine subv. Plätze anboten	3.8	2.3	2.8	4.2
Kitas ohne BG	1.5	0.0	0.6	0.0
Total	2.1	0.8	1.1	1.3

Quelle: Kitabefragung Ecoplan (2015); Aufnahme N=50, Begleitung N=44, Rechnung N=45, Abrechnung N=39.

3.2 Vorteile und Nachteile aus Sicht der Kindertagesstätten

Aus Sicht der Kindertagesstätten hat der Systemwechsel auf die Betreuungsgutscheine die nachfolgend aufgeführten Vor- und Nachteile mit sich gebracht. Allerdings handelt es sich hierbei jeweils um Einzelmeldungen.

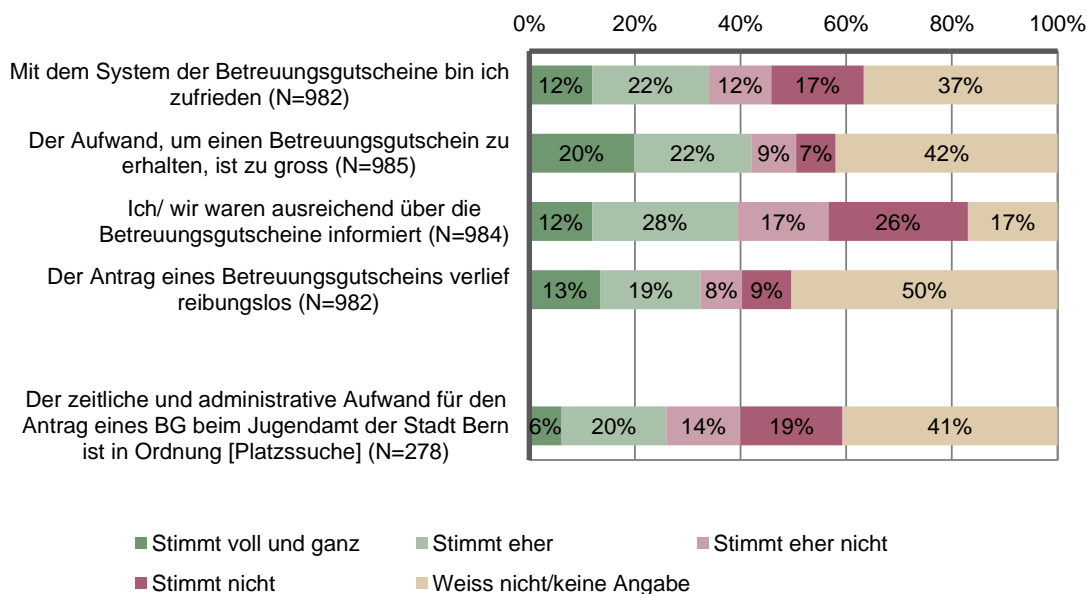
Abbildung 3-3: Vor- und Nachteile am System Betreuungsgutscheine aus Sicht der Kitas, Einzelmeldungen

Vorteile aus Sicht der Kitas	Nachteile aus Sicht der Kitas
– Erleichterung der Gründung / des Ausbaus einer Kita	– Wegfall der zentralen Vermittlungsstelle, Kitas müssen Warteliste selber bewirtschaften
– Tarifberechnung durch das städtische Jugendamt	– Höherer administrativer Aufwand für Stadt, Eltern, Kitas und Fachstellen
– Koppelung der Subvention an messbare Bedingungen, differenzierte Abklärung des Anspruchs	– Viele Eltern benötigen Unterstützung für die Beantragung eines Betreuungsgutscheins
– Breiteres, marktgerechtes Angebot an (subventionierten) Plätzen	– Erschwerter Zugang für sozial schlechter gestellte sowie ausländische Eltern
– Höhere Abgeltung der Bébé-Plätze	– Eltern mit unregelmässigen Arbeitszeiten werden die Betreuungsgutscheine nicht gerecht
– Entlastung der Mittelschicht sowie von Familien, bei denen beide Eltern erwerbstätig sind	– Unsicherheiten, grösseres Risiko für die Kitas (Auslastung, Debitorenverluste)
– Zugang zu privaten Kitas für einkommensschwächere Familien	– Schwierige Zusammenarbeit mit Fachstellen
– Bessere soziale Durchmischung	– Fokus auf die Eltern, nicht auf das Wohl des Kindes
– Marktgleichheit, Ankurbelung der Konkurrenz, höhere Innovation, höhere Betreuungsqualität	– Nicht-kostendeckender Tarif

Quelle: Kitabefragung Ecoplan (2015). Städtische Kitas N=15; Kitas mit BG, die 2013 subv. Plätze anboten: N=25; Kitas mit BG, die 2013 keine subv. Plätze anboten N=5; Kitas ohne BG N=8.

3.3 Beurteilung des Gutscheinsystems durch die Eltern

Abbildung 3-4: Zufriedenheit der Eltern mit den Betreuungsgutscheinen



Quelle: Elternbefragung Ecoplan (2015).

Anmerkung: Die Frage im letzten Balken wurde nur von Eltern beantwortet, die in den vergangenen 12 Monaten nach einem Betreuungsplatz gesucht haben. Daher ist das N kleiner als bei den anderen Balken.

Die Zufriedenheit der Eltern mit den Betreuungsgutscheinen fällt etwas durchgezogen aus: 34% der Eltern sind mit den Betreuungsgutscheinen (eher) zufrieden, 29% der Eltern hingegen (eher) nicht. Ein möglicher Grund hierfür dürfte der Aufwand für die Antragstellung des Betreuungsgutscheins sein. Die Mehrheit der Eltern (42%) beurteilt diesen Aufwand als zu hoch. Insbesondere wird der zeitliche und administrative Aufwand für den Antrag eines Betreuungsgutscheines von rund einem Drittel der Eltern, welche in den vergangenen 12 Monaten nach einem Betreuungsplatz gesucht haben, als zu hoch eingeschätzt (vgl. letzter Balken in Abbildung 3-4). Weitere 43% der Eltern sind der Meinung, dass sie nicht ausreichend über die Betreuungsgutscheine informiert waren, was sich einerseits auf die Zufriedenheit mit dem System aber auch auf den Aufwand für die Antragsstellung auswirkt. Trotz der für einige Eltern ungenügenden Information sind rund ein Drittel der befragten Eltern der Meinung, dass die Beantragung eines Betreuungsgutscheins reibungslos verlief.

4 Beurteilung der Tariflimite

Für die zukünftige Ausgestaltung des Systems ist die Frage nach der Wirkung und der Notwendigkeit der Tariflimite von entscheidender Bedeutung. Die Einführung einer Tariflimite ist auf die Auflagen des Kantons zurückzuführen, welche im Rahmen der Ausnahmegewilligung zur Anrechnung der Ausgaben für die Betreuungsgutscheine im Lastenausgleich definiert wurden.³⁴ Darin ist festgehalten, dass die einzelnen Familien im Pilotprojekt finanziell nicht stärker belastet werden dürfen, als mit dem Elternbeitrag nach ASIV. Deshalb wurde der Elterntarif gegen oben nicht freigegeben, sondern festgesetzt. Dank dieser Tariflimite können die kantonalen Vorgaben erfüllt werden. Allerdings wurden Befürchtungen geäußert, dass die Tariflimite die erwarteten positiven Effekte des Systemwechsels zunichtemachen könnte, da der Wettbewerb und die verstärkte Konkurrenz als zentrale Elemente der Betreuungsgutscheine nicht zum Tragen kämen.

Die Vorarbeiten in der Projektgruppe haben diesbezüglich zu keiner eindeutigen Schlussfolgerung geführt. Die bisher für den Kanton Bern denkbaren und von der Projektgruppe ausgearbeiteten Modelle werden deshalb je einmal mit sowie ohne Tariflimite zur Prüfung vorgeschlagen. Aus diesem Grund wird in den nachfolgenden Abschnitten die Wirkung der Tariflimite auf den Wettbewerb sowie die grundsätzliche Notwendigkeit einer Tariflimite vertieft betrachtet. Einerseits werden hierzu theoretische Überlegungen aufgeführt sowie Erkenntnisse aus der Empirie beschrieben.

4.1 Wettbewerb trotz Tariflimite

In der theoretischen Literatur werden verschiedene Ausgestaltungsvarianten von Betreuungsgutscheinen diskutiert. Unter anderem unterscheidet die Literatur zwischen «open-ended vouchers» und egalitären Gutscheinmodellen.³⁵

- Bei «**open-ended vouchers**» können die Gutscheine durch private Finanzmittel ergänzt werden. Wer über entsprechende Zahlungsbereitschaft verfügt, hat bei «open-ended vouchers» die Möglichkeit, durch Zuzahlung eine qualitativ höhere Betreuungsleistung zu beziehen. Der Preismechanismus behält seine steuernde Wirkung.
- In **egalitären Gutscheinsystemen** ist der Preis für die Kinderbetreuung hingegen staatlich festgelegt. Auch bei unterschiedlicher Zahlungsbereitschaft können durch zusätzliche private Finanzmittel keine teureren Angebote nachgefragt werden, solange man am Gutscheinsystem teilhaben möchte.³⁶ Durch die staatliche Regulierung wird der Wettbewerb über den Preis ausgesetzt.

³⁴ Gemeinderat (2012), Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat.

³⁵ Kreyenfeld/Wagner (2000), Working Paper: Die Zusammenarbeit von Staat und Markt in der Sozialpolitik, S. 13ff.

³⁶ Es wird bei einem egalitären Gutscheinsystem per se nicht ausgeschlossen, dass gleichzeitig auch ein rein privater Kita-Markt besteht.

Der Wettbewerb über den Preis ist jedoch nur eine Form von Wettbewerb. Wettbewerb kann auch über andere Kanäle funktionieren. Mit einer Fixierung des Preises sind die Anbieter vielmehr gezwungen, ihr Angebot bezüglich deren Qualität (**Wettbewerb über Qualität**) sowie bezüglich der konkreten Ausgestaltung (**Wettbewerb über Differenzierung**) auf die Bedürfnisse der Eltern anzupassen.³⁷ Wettbewerbsvorteile bei der konkreten Ausgestaltung des Angebots können beispielsweise über längere Öffnungszeiten oder Spezialangebote wie Kita-Lager, Bio-Essen oder Fremdsprachen erreicht werden. Bezüglich Qualität (im engeren Sinn) müssen zwar alle Kitas die gleichen Mindeststandards erfüllen, trotzdem lassen sich über die Qualität diverse Wettbewerbselemente festmachen. Beurteilbar sind insbesondere gewisse Inputfaktoren bezüglich Strukturqualität wie die Lage, der Ausbaustandard, die Ausbildung des Personals und die Professionalität. Hingegen ist die effektive Betreuungsqualität (Prozessqualität) für die Eltern nur sehr schwer beurteilbar.

Im Pilotprojekt der Betreuungsgutscheine der Stadt Bern sind die Tarife für die Eltern nach oben fixiert, wobei der Maximaltarif unterschritten werden kann. Somit stellt das System eine Mischform dar. Bis zur Tariflimite entspricht der Gutschein einem «open-ended voucher» und ein Wettbewerb über den Preis ist grundsätzlich denkbar. Mit der Tariflimite sind die Möglichkeiten für private Zusatzleistungen jedoch eingeschränkt. Grundsätzlich können zwar Zusatzangebote wie Ferienlager, Übernachtungen oder Notfallbetreuung auch ausserhalb des Tarifsystems in Rechnung gestellt werden. Der Grundtarif ist aber vorgegeben und entsprechend entspricht ab der Tariflimite das System einem egalitären Gutscheinsystem.

Ob nun ein egalitäres oder «open-ended» System vorliegt, ist davon abhängig, wie die Tariflimite im Verhältnis zu den effektiven Kosten steht. Die Tariflimite entspricht heute den bisherigen Normkosten plus einem zusätzlichen Beitrag der Stadt Bern. Frühere Analysen der Kosten für die Kinderbetreuung im Kanton Bern haben gezeigt, dass gerade die Kindertagesstätten im städtischen Raum effektive Kosten aufweisen, welche über den Normkosten liegen.³⁸ Im Jahr 2007 überstiegen die Kosten der städtisch geführten Kindertagesstätten die Normkosten um mindestens 10%. Dies wird hauptsächlich mit höheren Personalkosten der städtischen Betriebe erklärt. Auch Kitas mit privaten Trägerschaften vermochten nur in einzelnen Fällen die effektiven Kosten unter den Normkosten zu halten. Aufgrund der Kostenstruktur in der Stadt Bern ist es daher wenig überraschend, dass die Kindertagesstätten die Tariflimite ausreizen. Nur eine Kita stellt die Betreuungsplätze mit 106 CHF pro Tag³⁹ leicht günstiger zur Verfügung. Somit entspricht das System in der Stadt Bern mit Tariflimite eher einem egalitären Gutscheinsystem («quasi-egalitär»).

Sowohl die empirischen Daten als auch die Einschätzung der Experten und der Einrichtungen aus Kapitel 2 deuten jedoch darauf hin, dass der Wettbewerb auch mit der

³⁷ Vgl. Kreyenfeld/Wagner (2000), Working Paper: Die Zusammenarbeit von Staat und Markt in der Sozialpolitik, S. 13ff.

³⁸ Ecoplan (2008), Kosten Kindertagesstätten.

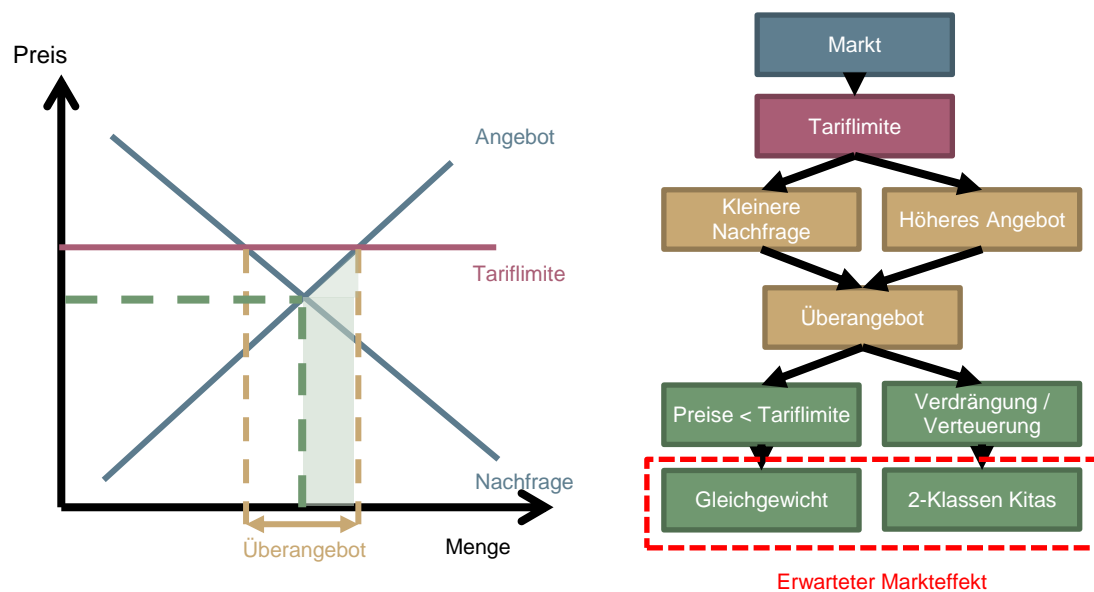
³⁹ Die Grundlage für die Berechnung der Tarife liegt aber bei 11 Stunden statt 11.5 Stunden.

gegebenen Tariflimate funktioniert. Die Ergebnisse zeigen, dass sich die Betreuungsangebote noch stärker an den Bedürfnissen der Eltern ausrichten und somit der Wettbewerb über die Qualität und die Differenzierung funktioniert. Eine stärkere Differenzierung kann aus den Ergebnissen nicht herausgelesen werden. Es ist aber zu erwarten, dass diese Differenzierung im Detail stattfindet oder aber erst verzögert eintreffen wird. Beispielsweise gehört eine Kindergartenbegleitung zum Standardangebot einiger Kindertagesstätten, diese dürften sich aber darin unterscheiden, welche und wie viele Kindergärten im Angebot sind. Dass diverse Sonderangebote zum Standard werden ist zudem ein deutliches Indiz, dass sich Kindertagesstätten den Bedürfnissen der Eltern anpassen.

4.2 Wirkung der Tariflimate auf den Markt

Die Marktentwicklung in Bern zeigt, dass Wettbewerb auch mit einer Tariflimate möglich ist. Dabei stellt sich jedoch die Frage, welche Auswirkungen die Tariflimate auf den Markt hat bzw. welche Entwicklung zu erwarten wäre, wenn keine Tariflimate besteht. Entscheidend für den Einfluss auf den Markt ist die Höhe der Tariflimate. Wird die Tariflimate **ausreichend hoch gewählt und liegt deutlich über den effektiven Kosten** einer Kita, entsteht ein Preiswettbewerb unterhalb der Tariflimate. Der Markt funktioniert wie bei «open-ended vouchers». Die Kitas haben einen gewissen Spielraum, die nötigen Mittel zur Differenzierung ihres Angebots zu generieren. Es entstehen zwar unterschiedliche qualitative Angebote, ein Zweiklassen-Kitasystem kann aber mit ausreichend hohen Gutscheinen verhindert werden. Die Tariflimate stellt sicher, dass die teuersten Angebote grundsätzlich auch für tiefere Einkommen erreichbar bleiben.

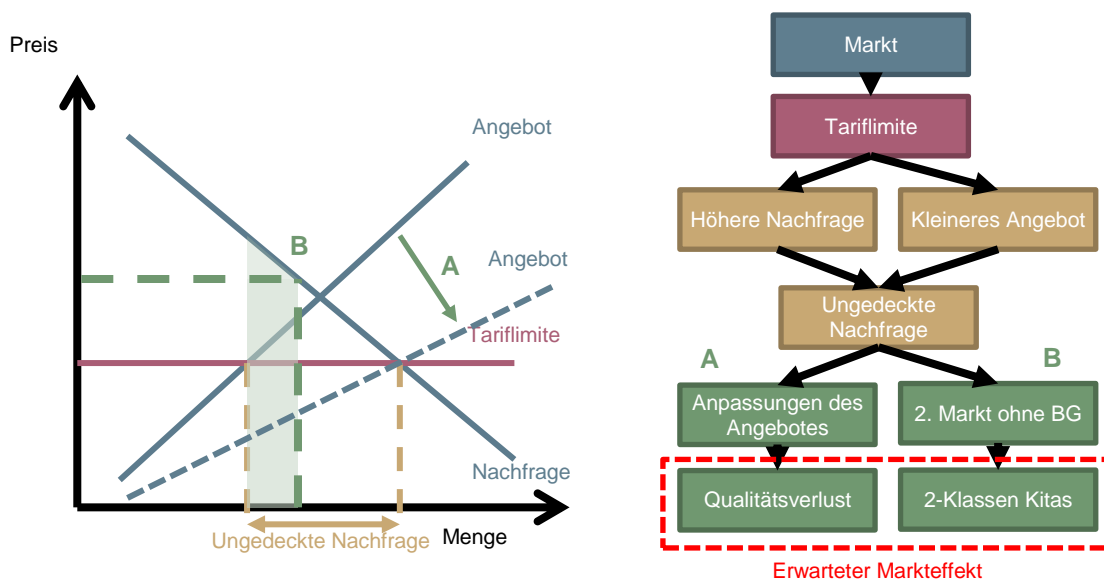
Abbildung 4-1: Wirkung der Tarflimite, wenn Tarflimite höher als effektive Kosten



Quelle: Eigene Darstellung.

Wird die Tarflimite aber zu tief gewählt und liegt sogar **unterhalb der durchschnittlichen effektiven Kosten** für die Kinderbetreuung, dann übersteigt die Nachfrage nach Betreuungsplätzen das Angebot, da die Anbieter nicht bereit oder nicht fähig sind, zum entsprechenden Preis zu produzieren. Dies kann dazu führen, dass die Kostenstruktur des Angebotes angepasst wird, z.B. über eine Senkung der Lohnkosten, was voraussichtlich zu einer tieferen Qualität führt.

Abbildung 4-2: Wirkung der Tarflimite, wenn Tarflimite tiefer als effektive Kosten



Quelle: Eigene Darstellung.

Aufgrund der gesetzlichen Vorgaben zur Qualität ist allerdings wahrscheinlicher, dass sich wie bereits vor Einführung des Gutscheinsystems ein getrennter Markt für subventionierte und nicht subventionierte Plätze bildet. Wenn ausreichend Nachfrage nach Betreuungsplätzen zu Preisen oberhalb der Tarflimite besteht, kann es für den Anbieter sehr attraktiv sein, nicht oder nur mit einem Teilangebot am Gutscheinsystem teilzunehmen, um die übrigen Plätze zu einem lukrativeren Preis verkaufen zu können. Dies wird verstärkt, wenn – wie im aktuellen Berner System – unterschiedliche Tarife für Gutscheinplätze und rein private Plätze erlaubt sind.

Die Vorteile des Gutscheinsystems gegenüber der bisherigen Finanzierung über Leistungsverträge geht verloren. Vor allem steht den Eltern nur eine beschränkte Anzahl an Betreuungsplätzen zur Verfügung, um Betreuungsgutscheine einzulösen. Für Kindertagesstätten existieren zwar keine exklusiven Zugangsrechte mehr zum Markt für subventionierte Plätze und alle können entsprechende Plätze anbieten. Die Rahmenbedingungen sind aber so unattraktiv, dass die gewünschten Markteffekte ausbleiben. Dies führt weiter dazu, dass die Zweiteilung des Marktes zwischen subventionierten und nicht subventionierten Betreuungsplätzen bestehen bleibt. Mehr noch: Die Tarife der nicht subventionierten Betreuungsplätze werden verwendet, um die subventionierten Plätze quer zu subventionieren. Entsprechend fallen diese höher an, als das eigentliche Marktgleichgewicht wäre.

Aufgrund der Rückmeldungen der Kindertagesstätten wird deutlich, dass die für den Pilot gewählte Tarflimite von 110.85 CHF ohne Mahlzeiten zu knapp bemessen ist und weiterhin ein zweigeteilter Markt existiert. 39 der Befragten 45 Kitas mit Betreuungsgutscheinen geben

an, dass der Gutscheinbetrag nicht ausreicht, um die Vollkosten zu decken. Die Kindertagesstätten haben demnach nur einen beschränkten Anreiz, alle freien Plätze an Personen mit Betreuungsgutscheinen zu vergeben. Diese Erkenntnis wird dadurch bestärkt, dass heute 85% der befragten Kindertagesstätten mit Betreuungsgutscheinen unterschiedliche Tarife für Gutscheinplätze und nicht subventionierte Plätze aufweisen. Dies sind insbesondere private Kindertagesstätten mit Betreuungsgutscheinplätzen: Drei Viertel der privaten Kindertagesstätten weisen einen unterschiedlichen Tarif aus. Aber auch die städtischen Kindertagesstätten nutzen unterschiedliche Tarife.⁴⁰ Als Hauptgrund wird häufig genannt, dass die privaten Tarife einen Geschwisterrabatt vorsehen und daher der Grundtarif höher angesetzt werden muss. Oder aber, dass die Tarife bereits vor dem Systemwechsel bestanden haben. Einheitliche Tarife für subventionierte und nicht subventionierte Betreuungsplätze waren nämlich bereits vor der Einführung der Gutscheine eher die Ausnahme. Nur vier der 25 befragten privaten Kindertagesstätten, die bereits vor Einführung der Gutscheine sowohl private als auch subventionierte Plätze anboten, hatten für alle Plätze den gleichen Tarif.

Die Kindertagesstätten machen kein Geheimnis daraus, dass sie die höheren privaten Tarife vor allem auch dafür nutzen, um das Defizit aus den zu tiefen Beiträgen für Betreuungsgutscheine zu decken. In der Befragung 2015 machten zwar nur wenige Kindertagesstätten eine Angabe, wie sie das entstehende Defizit decken werden. Die häufigste Nennung ist aber „durch höhere Tarif für Private“ (8 Nennungen), noch vor „vermehrt Plätze für Kleinstkinder“ (7). In der Befragung 2013 kommt dies aber noch deutlicher zum Ausdruck. Damals gaben 34 der insgesamt 65 Kindertagesstätten (16 Städtische, 13 Private mit subv. Plätzen und 5 Private ohne subv. Plätze) bei der Befragung an, ein allfälliges Defizit aufgrund der zu geringen Tariflimate mit höheren Tarifen für private Plätze zu kompensieren.

Dass mit der heute gültigen Tariflimate eine Verzerrung oder eben gar eine Zweiteilung des Marktes weiterhin gefördert wird, zeigt ebenfalls der Fakt, dass mehrere Kindertagesstätten auf eine Teilnahme am Pilot verzichtet haben, da für sie die Gutscheinlösung nicht attraktiv war.

Aus diesen Überlegungen wird es als sinnvoll erachtet, die bestehende Tariflimate anzuheben. Dabei gilt zu erwähnen, dass eine höhere Tariflimate nicht mit höheren Subventionen (Gutscheinbeträgen) gleichzusetzen ist. Die Tariflimate und der maximale Gutscheinbetrag sind unabhängig voneinander. Wie im nachfolgenden Abschnitt gezeigt wird, führt eine Anhebung der Tariflimate nicht automatisch dazu, dass sämtliche Kindertagesstätten ihre Preise der Tariflimate angleichen.

Welche Höhe optimal ist, kann aus den Daten nicht abschliessend beantwortet werden und ist letztendlich eine politische Frage. Dabei geht es insbesondere darum, welche

⁴⁰ In den städtischen Kitas liegt der Preis für private Plätze ohne Betreuungsgutschein gemäss Verordnung bei 118°CHF.

Eigenleistung den Eltern zugetraut wird. Im heute geltenden System beträgt die minimale Eigenleistung für Eltern mit einem massgebenden Einkommen von unter 42'120 CHF maximal 6.66 CHF für einen Betreuungstag von 9 Stunden. Dies entspricht 133.20 CHF pro Monat bei einer 100% Betreuung bzw. weniger als 4% des Monatseinkommens.

4.3 Notwendigkeit einer Tariflimate

In der Literatur gibt es keine einheitliche Meinung darüber, ob ein Gutscheinsystem mit Tariflimate oder ohne Tariflimate (bzw. quasi egalitäre Gutscheine oder «open-ended vouchers») zu bevorzugen ist.⁴¹ In einem Gutscheinsystem ohne Tariflimate wie in Luzern behält der Preismechanismus grundsätzlich seine steuernde Wirkung. Der Nachteil besteht darin, dass die Zahlungsbereitschaft der Eltern über die Qualität der Betreuung entscheidet. Aus Sicht der Chancengleichheit ist daher eine Tariflimate zu begrüssen. Eine Tariflimate garantiert aber keine Chancengleichheit, weil nach wie vor die Angebote sich qualitativ unterschieden können und der Zugang zu den einzelnen Angeboten eingeschränkt ist. Die Literatur geht gar davon aus, dass solche Tariflimate die Innovationsfähigkeit und Flexibilität des Marktes hemmt, was sich wiederum negativ auf die Qualität auswirken kann. Mit Tariflimate ist die Qualität der Kinderbetreuung jedoch aber unabhängig von der Zahlungsbereitschaft der Eltern, solange es neben dem Gutscheinsystem keinen zweiten Markt für rein private Betreuung gibt.

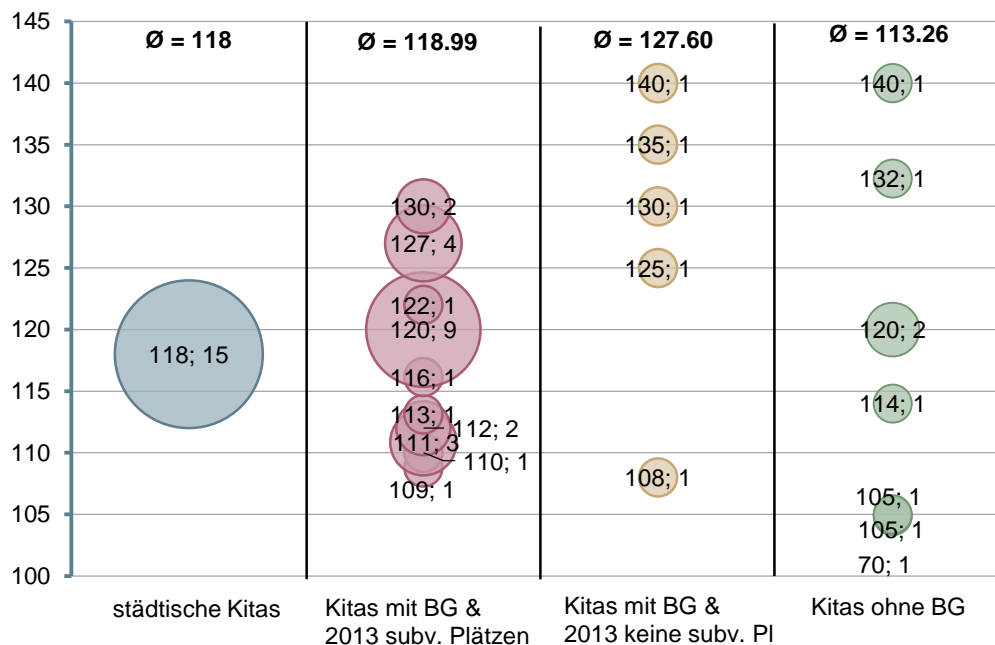
Mit der Tariflimate in der Stadt Bern soll sichergestellt werden, dass Familien mit tieferen Einkommen Zugang zu entsprechenden Betreuungsleistungen haben. Wie oben aufgezeigt, ist die Tariflimate das richtige Mittel um eine entsprechende Chancengleichheit zu gewährleisten. Inwiefern eine Tariflimate allerdings überhaupt notwendig ist, hängt einerseits von der Zahlungsbereitschaft der Bevölkerung für Kinderbetreuung ab. Andererseits auch wesentlich davon, aufgrund welcher Überlegungen die heutigen Tarife bestimmt werden und wie die Kindertagesstätten bei einer Freigabe der Tarifhöhe diese setzen würden. Erkenntnisse hierzu können aus den Kita-Befragungen und den Elternbefragungen abgeleitet werden.

Einen Hinweis auf die Tarifentwicklung bei einer Freigabe des Maximaltarifs ergibt sich aus der Analyse der Tarife für Betreuungsplätze ohne Betreuungsgutscheine. Die Tarife für entsprechende Betreuungsplätze können durch die Kindertagesstätten selbst bestimmt werden. Gemäss der Kitabefragung haben nur 7% der Kindertagesstätten keine unterschiedlichen Tarife für Betreuungsplätze mit oder ohne Gutschein. Entsprechend orientieren sich diese Kindertagesstätten bei der Tarifgestaltung an den Normkosten. Die übrigen Kindertagesstätten orientieren sich für die Berechnung der Tarife meist an mehreren Aspekten, wobei sowohl die Normkosten als auch die effektive Kostenstruktur wichtige Anhaltspunkte darstellen. Aber auch die Tarife der Konkurrenz oder die Zahlungsbereitschaft

⁴¹ Vgl. Kreyenfeld/Wagner (2000), Working Paper: Die Zusammenarbeit von Staat und Markt in der Sozialpolitik, S. 13ff.

der Eltern werden von mindestens einem Drittel der Kitas in der Tarifberechnung miteinbezogen.

Abbildung 4-3: Tarife für Plätze ohne Betreuungsgutscheine



Quelle: Kitabefragung Ecoplan (2015); N=53

Eine Analyse der Tarife für private Plätze ohne Betreuungsgutscheine zeigt, dass diese im Schnitt mit gut 118.65 CHF höher sind als die vorgegebenen Tarife für Betreuungsgutschein-Plätze. Der Durchschnittswert wird einerseits durch die städtischen Kitas tiefgehalten. Nicht städtische Kitas mit Betreuungsgutscheinen haben einen deutlich höheren Durchschnittswert (Abbildung 4-2). Diejenigen Kitas, die bewusst einen unterschiedlichen Tarif wählen, berechnen im Durchschnitt 120 CHF pro Tag. Insgesamt liegen die Tarife zwischen 70 CHF und 140 CHF, wobei drei Viertel aller Kindertagesstätten einen Tarif von höchstens 120 CHF verlangen und nur vier Kitas die 130 CHF Grenze überschreiten.

Es ist daher zu erwarten, dass bei einer Freigabe der Tariflimite die Tarife grundsätzlich ansteigen dürften. Allerdings ist nur ein moderater Anstieg zu erwarten. Neben den Tarifen für Betreuungsplätze gibt es hierfür mehrere weitere Hinweise. So werden heute beispielsweise die privaten Tarife verwendet, um die Gutscheinplätze mitzufinanzieren. Dadurch sind sie heute höher als sie eigentlich sein müssten. Dies bestätigen auch die Ergebnisse der Kitabefragung. Zwar sind die Kindertagesstätten mehrheitlich der Ansicht, dass die vorgesehene Tariflimite nicht ausreichen wird, um die Kosten zu decken. Nur 6 der befragten Einrichtungen empfanden den Betrag von 110.85 CHF als ausreichend (vgl. Abbildung 4-4). Die von den Kindertagesstätten angegebene Wunschkhöhe für den

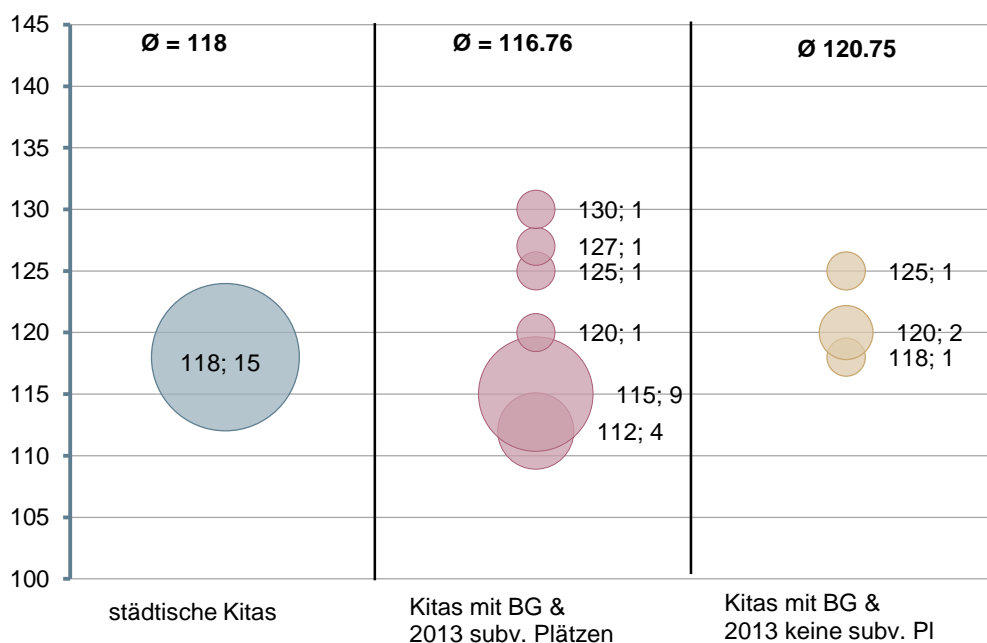
Betreuungsgutschein liegt zwischen 112 CHF und 130 CHF. Im Durchschnitt beträgt dieser 117.72 CHF.

Abbildung 4-4: Reicht der Gutscheinbetrag von CHF 110.85 pro Betreuungstag à 11.5 Stunden aus, um die Vollkosten (exkl. Verpflegung) zu decken?

	Reicht die Tariflimate aus, um die Vollkosten zu decken?			Wunschhöhe [in CHF]	
	Ja	nein			
städtische Kita	0	0%	100%	15	118.00
Kita mit BG, 2013 subven. Plätze	5	20%	80%	20	116.76
Kita mit BG, 2013 keine subven. Pl.	1	20%	80%	4	120.75
Total	6	13%	87%	39	117.72

Quelle: Kitabefragung Ecoplan (2015); Frage zu Tariflimate und Vollkosten N=45; Frage zur Wunschhöhe der Tariflimate N=34.

Abbildung 4-5: Falls nein, wie hoch muss aus heutiger Sicht der Betrag [in CHF] ausfallen, damit die Kosten pro Platz (exkl. Verpflegung) gedeckt werden können?



Quelle: Kitabefragung Ecoplan (2015); Kitas, die der Ansicht sind, dass der Betreuungsgutschein in der Höhe von 110.85 CHF nicht ausreicht, um die Kosten zu decken: Städtische Kitas N=15, Private Kitas mit BG & 2013 subven. Plätzen N=17; Private Kitas mit BG & 2013 ohne subven. Plätze N=4.

Aufgrund der bisherigen Resultate lässt sich keine Notwendigkeit einer Tariflimate ableiten. Zwar ist aufgrund der Rückmeldungen der Kindertagesstätten aus der Stadt Bern und der heutigen Tarifstruktur zu erwarten, dass eine Aufhebung der Tariflimate zu einem moderaten

Anstieg der Tarife führen wird. Dieser Anstieg ist jedoch nicht über alle Kitas hinweg zu erwarten und der Zugang zur Kinderbetreuung für Familien mit tieferen Einkommen kann auch ohne Tariflimite als gegeben betrachtet werden.

4.4 Fazit Tariflimite

Wettbewerb ist grundsätzlich auch mit einer Tariflimite möglich. Dies zeigt die Entwicklung in Bern klar: Das Angebot wurde ausgebaut und der Wettbewerb zwischen den Kindertagesstätten hat zugenommen. Zudem ist die Tariflimite im Wesentlichen ein bewährtes Mittel, um Chancengleichheit zu fördern (alle haben gleichen Zugang zu Angeboten unterschiedlicher Qualitätslevels). Ob der Wettbewerb aber auch nachhaltig mit einer Tariflimite funktionieren wird, ist von der Höhe der Tariflimite abhängig. Heute ist die Tariflimite zu tief angesetzt (siehe unten). Unter diesen Umständen ist damit zu rechnen, dass über lange Frist der Wettbewerb wieder schlechter funktionieren wird, da es für die Kitas nicht attraktiv ist, Betreuungsgutscheinplätze anzubieten. Ein Verzicht auf die Tariflimite wäre daher begrüssenswert.

Aufgrund der aktuellen Tarife für private Betreuungsangebote, die Rückmeldungen der Kindertagesstätten zur Höhe des Betreuungsgutscheines und der Zahlungsbereitschaft der Eltern ist bei einem Verzicht auf die Tariflimite zwar mit einem Anstieg der Tarife zu rechnen, dieser dürfte aber moderat ausfallen. Der Zugang zu Betreuungsangeboten kann auch ohne Tariflimite gewährt werden, auch wenn der Eigenbeitrag eher etwas höher ausfallen dürfte. Die Zahlungspräferenzen für Kinderbetreuung dürften unabhängig von der Einkommensklasse unterschiedlich sein. Es ist zu erwarten, dass auch Eltern mit tieferen Einkommen bereit sind, zusätzlich zum Gutscheinbetrag etwas mehr Eigenmittel einzubringen, um ihr Kind in der Kindertagesstätte betreuen zu lassen, deren Angebot am besten den Bedürfnissen der Eltern entspricht.

Soll die Tariflimite beibehalten werden, muss diese aber zwingend angehoben werden. Die Befragung zeigt klar, dass die heutige Tariflimite zu gering ist und unterhalb der Vollkosten für einen Betreuungsplatz liegt. Dies kann starke negative Effekte auf den Kita-Markt haben. Es besteht für die Anbieter kaum ein Anreiz, Betreuungsgutscheine uneingeschränkt anzunehmen. Vielmehr benötigen sie private Plätze, um die Gutscheinplätze quersubventionieren zu können. Es besteht ein geteilter Markt für Gutscheinplätze und nicht Gutscheinplätze. Die Befragung der Kindertagesstätten zeigt bereits jetzt, dass die Entwicklung in diese Richtung gehen wird. Ein klares Indiz hierfür ist, dass eine klare Mehrheit der Kindertagesstätten unterschiedliche Tarife für subventionierte und nicht subventionierte Betreuungsplätze hat. Zudem gibt rund jede fünfte Kindertagesstätte an, den Fehlbetrag aufgrund der zu tiefen Tariflimite durch höhere Tarife bei privaten Betreuungsplätzen zu decken. Dies wirkt sich auch negativ auf die Eltern mit Gutscheinanspruch aus. Sie sind bei der Suche nach einem Betreuungsplatz gegenüber Personen ohne Gutschein benachteiligt, da die Kindertagesstätten nur eine bestimmte Anzahl von Gutscheinen akzeptieren.

Ein weiterer wichtiger Nachteil der tiefen Tariflimite ist, dass sie gemäss Experten Innovationen im Kita-Markt verhindert. Die Tariflimite zwingt Kindertagesstätten dazu, sehr knapp zu kalkulieren und es fehlt die Möglichkeit, Investitionen für innovative Ideen zu tätigen. Dies zeigt auch die Befragung. Jede vierte Kita verzichtet auf Investitionen, um den Fehlbetrag zwischen Kostendeckung und Gutscheinbetrag auszugleichen.

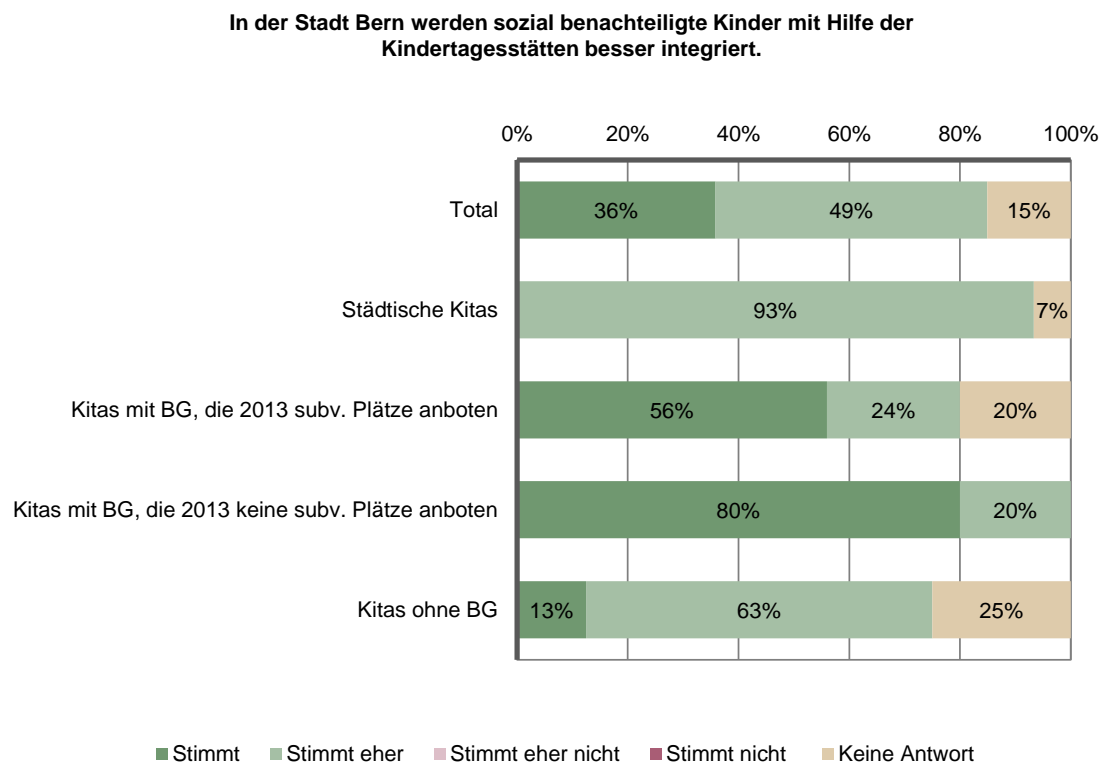
5 Betreuungsgutscheine und die Ziele der ASIV

Neben der Entwicklung von Angebot und Nachfrage sowie dem Umgang mit der Tariflimite stand bei der Evaluation des Pilotprojekts auch die Frage im Fokus, welchen Einfluss die Betreuungsgutscheine auf die Ziele der ASIV – insbesondere die Wirkungsziele gemäss Art. 7 und die Zugänglichkeit gemäss Art. 8 – haben. Hierbei stellt die soziale Durchmischung ein wichtiger Aspekt dar. In der Stadt Luzern nahm die soziale Durchmischung nach Einführung der Betreuungsgutscheine zu, da seit dem Systemwechsel alle teilnehmenden Kitas subventionierte Plätze anbieten konnten.

5.1 Zugang zur Kinderbetreuung

Der Anspruch auf einen Betreuungsgutschein ist in der Stadt Bern unter anderem vom gemeinsamen Beschäftigungsgrad der Eltern abhängig. Für Kinder mit Integrationsbedarf, deren Eltern gemeinsam nicht über 100% arbeiten, kann dennoch ein Anspruch geltend gemacht werden. Dazu ist eine Fachstellenbestätigung notwendig. Mit Einführung der Betreuungsgutscheine in der Stadt Bern fiel die zentrale Vermittlungsstelle weg. Die Kindertagesstätten führen daher wieder eigene Wartelisten, wobei dies bei Trägerschaften mit mehreren Kitas teilweise immer noch zentral erfolgt. Bei sozialer Dringlichkeit vermittelt nach wie vor das Jugendamt der Stadt Bern einen Betreuungsplatz.

Gemäss Abbildung 5-1 sind 85% der Kindertagesstätten der Meinung, dass sie zur Integration von sozial benachteiligten Kindern beitragen (die restlichen 15% haben die Frage nicht beantwortet). Am stärksten vertreten diese Ansicht Kindertagesstätten mit Betreuungsgutscheinen, die 2013 noch keine subventionierten Plätze anboten. 2013 war die Meinung diesbezüglich noch leicht kritischer: 17% der befragten Einrichtungen vertraten damals die Meinung, dass Kindertagesstätten eher nicht zur Integration von sozial benachteiligten Kindern beitragen.

Abbildung 5-1: Integration von sozial benachteiligten Kindern

Quelle: Kitabefragung Ecoplan (2015). Städtische Kitas N=15; Kitas mit BG, die 2013 subv. Plätze anbieten: N=25; Kitas mit BG, die 2013 keine subv. Plätze anbieten N=5; Kitas ohne BG N=8.

Vor Einführung der Betreuungsgutscheine äusserten mehrere der befragten Experten die Befürchtung, dass mit dem Wegfall der zentralen Vermittlungsstelle einige Familien «durch die Maschen» fallen könnten. Anderthalb Jahre nach Einführung der Betreuungsgutscheine sind viele Experten der Meinung, dass die Aufnahme von sozial dringlichen Fällen und Kindern mit Integrationsbedarf mehrheitlich gut funktioniert. Gemäss den Befragten zeigen sich die Einrichtungen bei der Aufnahme solcher Kinder sehr kooperativ. Zudem gibt es Einrichtungen, die ihre eigenen Wartelisten immer noch nach sozialen Kriterien führen (z.B. Vorrang für alleinerziehende Eltern). Einzig die Notwendigkeit einer Fachstellenbestätigung wurde von einigen Befragten bemängelt. Die Zusammenarbeit mit den Fachstellen verlaufe nicht reibungslos, insbesondere fehle häufig das Wissen, wann und wie die Fachstellenbestätigungen ausgestellt werden müssten. Zudem seien Eltern durch die Notwendigkeit einer Fachstellenbestätigung gezwungen professionelle Hilfe in Anspruch zu nehmen, obwohl sie diese Hilfe gar nicht bräuchten.

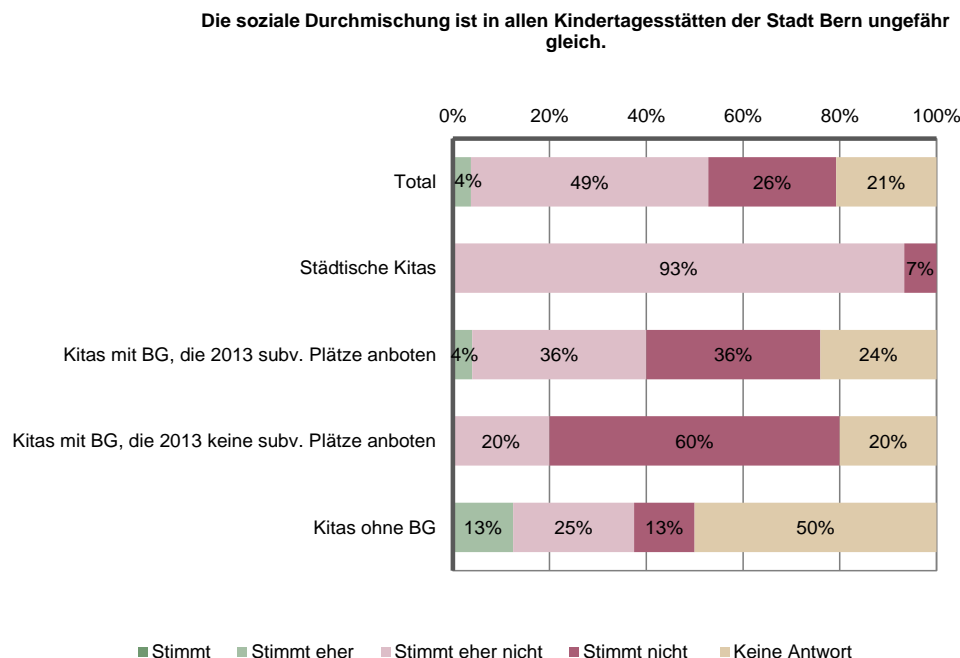
5.2 Soziale Durchmischung

In der Diskussion rund um die Einführung von Betreuungsgutscheinen wurde auch der Einfluss des Systemwechsels auf die soziale Durchmischung thematisiert. Dabei stellte sich

die Frage, wie sich die soziale Durchmischung der Kindergruppen ändert, wenn alle Familien Zugang zu einer Kita ihrer Wahl haben.

Gemäss der subjektiven Einschätzung der Kindertagesstätten hatte die Einführung von Betreuungsgutscheinen die soziale Durchmischung nicht massgeblich verbessert. Wie 2013 sind auch 2015 nur 4% der Befragten der Meinung, dass die soziale Durchmischung in allen Kindertagesstätten der Stadt Bern ungefähr gleich gross ist. Am deutlichsten wird die Frage von den städtischen Kitas verneint, wie Abbildung 5-2 zeigt. Aber auch die restlichen Einrichtungen sind der Meinung, dass es Unterschiede in der sozialen Durchmischung zwischen den Kindertagesstätten in der Stadt Bern gibt. Gemäss ihrer subjektiven Einschätzung, sind 38% der Kitas (n = 20) der Meinung, dass die soziale Durchmischung nach Einführung der Betreuungsgutscheine sogar abgenommen hat. Nur 13% der Kitas (N=7) empfinden eine Zunahme und 36% (N=19) sind der Ansicht, dass keine massgebliche Veränderung geschehen ist. Dass die Kindertagesstätten die soziale Durchmischung negativ beurteilen, ist hinsichtlich der Öffnung von vorher rein privaten Kindertagesstätten für Kinder mit Betreuungsgutscheinen eher überraschend. Mit ein Grund hierfür könnte sein, dass neu bei der Vergabe der Betreuungsgutscheine vermehrt das Einkommen der Eltern im Fokus steht und weniger die soziale Dringlichkeit. Ebenfalls dürfte die Entwicklung des Angebots eine Rolle gespielt haben. In den vergangenen Jahren sind mehr Kitas in Quartieren für Eltern mit höherem Einkommen wie zum Beispiel dem Kirchenfeldquartier entstanden.

Abbildung 5-2: Einschätzung zur sozialen Durchmischung in den Kindertagesstätten



Quelle: Kitabefragung Ecoplan (2015). Städtische Kitas N=15; Kitas mit BG, die 2013 subv. Plätze anboten: N=25; Kitas mit BG, die 2013 keine subv. Plätze anboten N=5; Kitas ohne BG N=8.

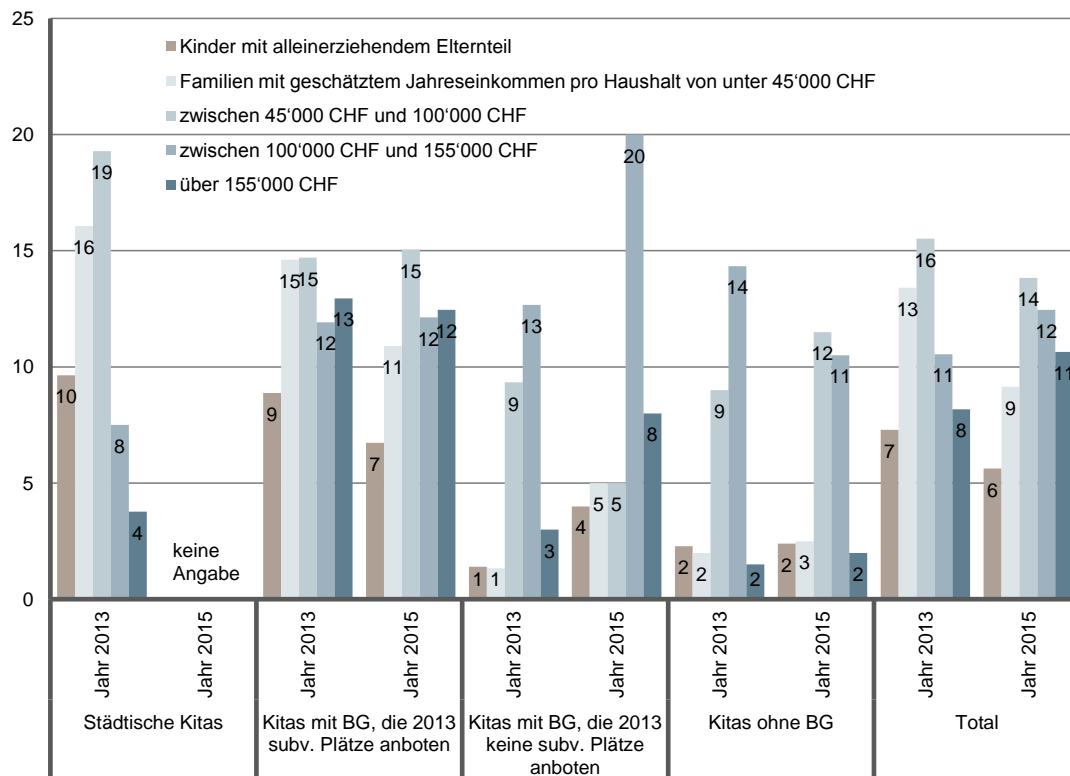
Empirische Daten zeigen aber etwas Anderes: Betrachtet man die Verteilung der Kinder von alleinerziehenden Eltern und Familien aus verschiedenen Einkommensklassen ergibt sich folgendes Bild (vgl. Abbildung 5-3):

- **Alleinerziehende Eltern:** Bei der Verteilung der Kinder von alleinerziehenden Eltern fällt auf, dass bei den Kitas mit Betreuungsgutscheinen, die 2013 keine subventionierten Plätze anboten, der Anteil an Kindern mit einem alleinerziehenden Elternteil nach Einführung der Betreuungsgutscheine zunahm (im Mittel +3). Kitas mit Betreuungsgutscheinen, die 2013 subventionierte Plätze anboten, betreuen heute hingegen weniger Kinder mit einem alleinerziehenden Elternteil als vor Einführung der Betreuungsgutscheine (im Mittel -2). Für die städtischen Kitas liegen für das Jahr 2015 keine Angaben vor, daher ist kein Vergleich zwischen den beiden Erhebungszeitpunkten möglich. Bei den Kindertagesstätten ohne Betreuungsgutscheine gab es keine Veränderung.
- **Geschätztes Jahreseinkommen pro Haushalt:** Bei den Angaben zum Jahreseinkommen handelt es sich um grobe Schätzungen, da entsprechende Informationen den Kindertagesstätten in der Regel nicht bekannt sind. Dennoch zeigt sich, dass bei den Kitas mit Betreuungsgutscheinen, die 2013 subventionierte Plätze anboten, die Anzahl an einkommensschwächeren Familien nach Einführung der Betreuungsgutscheine leicht abgenommen (im Mittel -4) und bei Kitas mit Betreuungsgutscheinen, die 2013 keine subventionierten Plätze anboten, leicht zugenommen hat (im Mittel +4). Umgekehrt betreuen letztere heute häufiger Kinder aus einkommensstärkeren Familien. Bezogen auf die soziale Durchmischung lässt sich daraus ableiten, dass bezüglich Einkommensklassen über die Kindertagesstätten hinweg eine leicht höhere soziale Durchmischung erreicht werden konnte. Zu den städtischen Kitas liegen wiederum keine Daten für das Jahr 2015 vor.

Nun stellt sich die Frage, wieso die subjektive und die objektive Einschätzung unterschiedlich ausfallen. Eine mögliche Erklärung ist, dass die befragten Kitas den Begriff soziale Durchmischung nicht auf das Einkommen der Eltern bezogen haben. Da heute i.d.R. nur noch Eltern Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung erhalten, welche arbeitstätig sind, - ausser es herrscht eine soziale Indikation vor, steht heute die Integration der Kinder weniger im Fokus also noch vor der Einführung der Betreuungsgutscheine. Dadurch kann der Eindruck entstehen, die soziale Durchmischung habe abgenommen.

Abbildung 5-3: Betreute Kinder von alleinerziehenden Eltern und Familien aus verschiedenen Einkommenskategorien (Stichmonate März 2013 und März 2015)

Durchschnittswerte



Quelle: Kitabefragung Ecoplan (2013). Städtische Kitas N=13 bis 14; Kitas mit BG, die 2013 subv. Plätze anbieten: N=17 bis 20; Kitas mit BG, die 2013 keine subv. Plätze anbieten N=2 bis 5; Kitas ohne BG N=2 bis 7. Kitabefragung Ecoplan (2015). Städtische Kitas N=0; Kitas mit BG, die 2013 subv. Plätze anbieten: N=10 bis 19; Kitas mit BG, die 2013 keine subv. Plätze anbieten N=1 bis 3; Kitas ohne BG N=2 bis 5.

Die Mehrheit der befragten Experten ist ebenfalls der Meinung, dass die soziale Durchmischung seit Einführung der Betreuungsgutscheine zugenommen hat. Da die Betreuungsgutscheine in fast allen Kitas eingelöst werden können, würden sich Kinder aus einkommensschwächeren Familien auf mehr Kitas verteilen. Vor Einführung der Betreuungsgutscheine waren diese Familien darauf angewiesen, dass sie einen Platz in einer subventionierten Kindertagesstätte erhielten. Zudem habe der Mittelstand zuvor in vielen Kitas weitgehend gefehlt, da sich die Eltern den Privattarif nicht leisten konnten und keinen subventionierten Platz gefunden haben.

5.3 Fazit zur Wirkung auf die Ziele der ASIV

Ein abschliessendes Fazit zur Wirkung des Systemwechsels auf die Ziele der ASIV kann heute noch nicht gezogen werden. Durch die Zunahme des Betreuungsangebots stehen den

Eltern aber grundsätzlich mehr Betreuungsplätze zur Verfügung. Bezüglich des **Zugangs** äusserten sich die Experten weitgehend positiv. Sowohl für Kinder mit Integrationsbedarf wie auch für sozial dringliche Fälle scheint der Zugang zur familienergänzenden Kinderbetreuung nach wie vor gewährleistet zu sein. Innerhalb der **Wirkungsziele** fand gemäss den Experten eine Verschiebung statt: Das Wirkungsziel «Vereinbarkeit von Familie und Beruf der Eltern» werde heute durch die Kopplung der Betreuungsgutscheine an die Erwerbstätigkeit besser erreicht. Insbesondere die «Chancengleichheit der Kinder» werde heute weniger stark gewichtet. Das neue System stelle die Eltern in den Fokus, darum sei es sehr wichtig, dass das Wohl der Kinder nicht in Vergessenheit gerate. Bereits 2013 bemängelten die befragten Experten, dass die Wirkungsziele der ASIV nicht gewichtet sind. Auch wenn die Chancengleichheit an Bedeutung verlor, ist dieses Ziel über Fachstellenbestätigungen grundsätzlich immer noch erfüllbar. Die Zusammenarbeit der Kindertagesstätten mit den Fachstellen gestaltet sich laut den Experten aber teilweise als schwierig, insbesondere sei die Abwicklungsdauer bis zu einer Bestätigung durch eine Fachstelle zu lang.

Die Ergebnisse zur **sozialen Durchmischung** fielen etwas kontrovers aus. Nur 4% der Kitas gaben an, dass die soziale Durchmischung in allen Kindertagesstätten der Stadt Bern gleich gross ist. Zudem sind 38% der Kitas der Meinung, dass die soziale Durchmischung nach Einführung der Betreuungsgutscheine abgenommen hat. Eine Analyse der Verteilung von Eltern aus verschiedenen Einkommensklassen zeigt hingegen eine leicht positive Tendenz. Einkommensschwächere wie auch einkommensstärkere Familien sind heute leicht besser auf die verschiedenen Kitas verteilt. Zudem sind die befragten Experten der Meinung, dass sich die soziale Durchmischung nach Einführung der Betreuungsgutscheine verbessert hat, da den subventionsberechtigten Eltern heute mehr Kitas zur Verfügung stehen. Somit stimmen die Resultate in Bern mit Luzern überein. Auch in Luzern wirkte sich die Einführung von Betreuungsgutscheinen positiv auf die soziale Durchmischung in den Kindertagesstätten aus.

6 Ausgestaltung des künftigen Systems

6.1 Abgeleitete Handlungsempfehlungen zur Ausgestaltung des zukünftigen Systems

Die Evaluation zeigt, dass das eingeführte Gutscheinsystem in Bern in mehreren Belangen zu den gewünschten Effekten geführt hat. Allerdings wurden auch mehrere klare Schwachpunkte aufgezeigt. Die wichtigsten Kritikpunkte sind:

- Der administrative Aufwand ist für alle Beteiligten zu gross.
- Das Antrags- und Auszahlungssystem ist komplex und langwierig. Die damit verbundenen Unsicherheiten führen zu einer höheren Planungsunsicherheit bei den Kindertagesstätten.
- Die Koppelung an die Erwerbstätigkeit wird zwar grundsätzlich im Sinne der Vereinbarkeit gelobt, dadurch wird aber die Chancengleichheit in den Hintergrund gedrängt. Dies liegt auch daran, dass die Schnittstellen zur den Fachstellen noch zu wenige etabliert sind.
- Ein weiterer Nachteil der Kopplung der Betreuungsgutscheine an die Erwerbstätigkeit besteht in der Zunahme der Kleinpensen. Aus pädagogischer Sicht empfehlen Experten eine Mindestanwesenheit von 40% in einer Kindertagesstätte, damit sich das Kind an die Umgebung gewöhnen und eine Beziehung zum Betreuungspersonal und den anderen Kindern aufbauen kann. Gerade für Kinder mit höheren Betreuungspensen ist es zudem wichtig, dass sie in einer möglichst konstanten Gruppe sind. Um mit dieser Problematik umzugehen sind einige Kindertagesstätten bereits daran neue Modelle zu entwickeln wie z.B. separate Gruppen für Kinder mit Kleinpensen und mit höheren Pensen.
- Die Tariflimite wird als zu tief eingestuft. Die Tarife reichen nicht aus, um die Kosten zu decken und verhindern wichtige Innovationen. Durch die tiefe Tariflimite besteht auch heute noch ein zweigeteilter Kita-Markt, wobei heute die Marktzutrittsbeschränkung mehr bei den Eltern als bei den Kitas liegt.

Um die identifizierten Probleme zu beheben, empfehlen wir im Wesentlichen Folgendes:

- **Antrag für Betreuungsgutschein unabhängig von Platzzusage**

Da heute zuerst eine Platzbestätigung vorliegen muss, bevor ein Betreuungsgutschein beantragt werden kann, kann es zu kurzfristigen Platzwechseln und dadurch zu einer höheren Planungsunsicherheit für die Kindertagesstätten. Diese Unsicherheit kann vermieden werden, wenn für den Antrag und die Prüfung der Anspruchsberechtigung sowie die Ermittlung eines provisorischen Gutscheinbetrags auf das Vorliegen einer Zusage für den Betreuungsplatz verzichtet wird. Bei der Suche nach einem Betreuungsplatz haben die Eltern eine Gewissheit über die zu erwartenden Kosten. Die definitive Verfügung kann aber erst nach Abschluss des Betreuungsverhältnisses ausgestellt werden, da die effektive Gutscheinhöhe von den Öffnungszeiten des gewählten Betreuungsangebots abhängig ist. Da sich die wirtschaftliche Situation der Eltern ändern kann, muss der provisorische Gutschein zudem befristet ausgestellt werden (z.B. auf drei Monate). Kann die Antragstellung unabhängig von einer Platzzusage erfolgen, hat dies folgende positiven Konsequenzen:

- Höhere Planungssicherheit für Eltern und Kitas: Eltern wissen bereits bei der Suche, wie hoch die Subventionen sind. Kitas wissen bei einer Platzzusage, dass die entsprechende Nachfrage auch effektiv eintreffen wird.
- Kindertagesstätten sind nicht mehr die erste Anlaufstelle für Eltern bei Fragen zur Beantragung der Betreuungsgutscheine. Dadurch ist eine administrative Entlastung der Kindertagesstätten zu erwarten.

Hingegen ist zu erwarten, dass dadurch der administrative Aufwand bei der ausstellenden Behörde etwas höher anfällt. Dies einerseits, da die Hilfestellung der Kindertagesstätten für die Eltern zumindest teilweise wegfällt und von der Behörde übernommen werden muss, da nun nicht mehr die Kindertagesstätten erste Anlaufstelle der Eltern sind. Andererseits ist aufgrund der Ausstellung der provisorischen Verfügung mit etwas Mehraufwand zu rechnen. Dies insbesondere dann, wenn zwischen provisorischer Verfügung und definitiver Verfügung zu viel Zeit vergeht und die wirtschaftliche Situation der Eltern neu geprüft werden muss.

- **Vereinfachung der Antragsstellung**

Die Antragsstellung wird heute als komplex und aufwendig erachtet. Ideen zur Vereinfachung sind:

- Für Informationsschreiben und auch Verfügung grundsätzlich möglichst einfache und verständliche Sprache verwenden. Technische und juristische Anmerkungen als Beilage mitgeben. Unterlagen sollten in mehreren Sprachen zur Verfügung gestellt werden (z.B. Französisch und Englisch)
- Ein direkter Link zu Steuerdaten würde hingegen gemäss Einschätzung der Experten nur eine geringfügige Verbesserung bringen.
- Zentrale Anlaufstelle bei Kanton oder Stadt für Fragen (beibehalten resp. ausbauen). Da die Stadt jedoch eigene Kitas betreibt, muss bei einer städtischen Anlaufstelle sichergestellt werden, dass die eigenen Einrichtungen nicht bevorzugt werden (Interessenskonflikt). Die Kindertagesstätten würden wiederum bei der Hilfe der Eltern entlastet.

- **Anpassung der Mindestbetreuungsdauer beim Betreuungsgutschein auf 20%**

Heute besteht bei Betreuungsgutscheinen ein minimales Betreuungspensum von 10%. Allerdings verlangen Kindertagesstätten heute aufgrund von Überlegungen der Betreuungsqualität und des Kindeswohls grundsätzlich ein Mindestpensum von 20% oder mehrheitlich gar 40%. Auch Tageseltern sind gegenüber einer Betreuung von unter 20% sehr kritisch eingestellt. Deshalb empfehlen wir eine Anpassung der Mindesthöhe der Betreuungsgutscheine an das Mindestpensum von 20%. Entsprechend müssen die Voraussetzungen für die Eltern bezüglich des Erwerbspensums angepasst werden. Zukünftig sollen nur noch Eltern mit einem gemeinsamen Erwerbspensum von 120% beziehungsweise Alleinerziehende ab 20% einen Gutschein erhalten. Dies entspricht dem System der Stadt Luzern. Betroffen von dieser Änderung wären nur wenige Eltern. 2015 haben gemäss Angaben der Stadt Bern von beinahe 2000 Antragsstellern nur 13 Eltern einen Gutschein von unter 20% beantragt. Aufgrund der Erwerbstätigkeit effektiv einen Anspruch auf unter 20% hatten gar nur fünf Antragssteller.

Um den Eltern mehr Flexibilität bei der Organisation von Familie und Erwerbsleben einzuräumen wäre zudem prüfenswert, die im Gutschein zugestandenen Betreuungspensen generell 10% höher auszustellen, als den Eltern aufgrund des Erwerbsspensums zusteht.

- **Anpassung des Finanzierungssystems**

Keine eindeutige Empfehlung ist zur Ausgestaltung des Finanzierungssystems möglich: Zur Reduktion des administrativen Aufwandes für Kindertagesstätten wäre eine direkte Zahlung des Betreuungsgutscheinbetrags an die Eltern eine plausible Lösung. Die Kindertagesstätten stellen allen Eltern immer den Volltarif in Rechnung. Zudem entfallen die Abrechnungen mit den Gemeinden, es besteht lediglich noch eine Auskunftspflicht gegenüber den Gemeinden. Der Nachteil liegt darin, dass die Kitas so ein höheres Debitorenrisiko tragen. Zurzeit ist das Debitorenrisiko gemäss Einschätzung der Kindertagesstätten gering. Das Debitorenrisiko kann reduziert werden, indem bei wiederholtem Zahlungsausfall oder bei Sozialhilfebezug der Gutscheinbetrag direkt den Kindertagesstätten bzw. an den Sozialdienst ausbezahlt wird. Die Erfahrungen in der Stadt Luzern zeigen jedoch, dass das Debitorenrisiko sehr gering ist. In der Stadt Luzern werden bei weniger als 2% der Familien mit Betreuungsgutscheine die Gutscheine direkt an die Kindertagesstätten ausbezahlt.

Mit einer Direktzahlung müssen die Eltern zudem ihr Einkommen gegenüber der Kita nicht mehr offenlegen. Dadurch kann eine allfällige Diskriminierung bei der Vergabe von Kita-Plätzen vermieden werden. Allerdings hat die Evaluation keine Probleme diesbezüglich aufgezeigt. Zudem hat die Stadt Bern bereits angekündigt, die heute doch eher umfassenden Informationen auf der Verfügung auf das notwendigste zu reduzieren.

Ein Wechsel des Finanzierungssystems hätte in erster Linie negative Folgen für die Ausstellungsbehörde. Die Abrechnung müsste neu mit allen Eltern statt wenigen Kitas durchgeführt werden und daher mehr Aufwand verursachen.

- **Aufhebung oder zumindest Anhebung der Tariflimate**

Die Tariflimate auf dem aktuellen Niveau ist zu tief. Eine Anhebung der Tariflimate würde den Kostendeckungsgrad verbessern und die Zweiteilung des Kitamarktes verhindern. Aus unserer Sicht ist es auch möglich, die Tariflimate ganz aufzuheben. Sie kann aber eingesetzt werden, um zu verhindern, dass «Luxus-Angebote» mitsubventioniert werden. Bis heute sind allerdings keine Anzeichen in diese Richtung erkennbar. Zudem kann der Kanton im Rahmen der Gesetzgebung gewisse Steuerungsmechanismen einbauen, die ihm erlauben, korrigierend auf eine für Eltern untragbare Preisentwicklung einzugreifen. Beispielsweise kann im Sinne einer Ventilklausel die erneute Einführung einer Tariflimate im Gesetz vorgesehen werden. Weiter dienen die Bewilligungsvoraussetzungen als Steuermechanismus. Insbesondere können aufgrund der Bewilligungsvoraussetzungen Dumpingangebote oder Billig-Kitas verhindert werden.

Unterschiedliche Preise von Kindertagesstätten könnten sich negativ auf die soziale Durchmischung auswirken. Die Gefahr ist jedoch gering. Die positiven Effekte bezüglich sozialer Durchmischung bei der Einführung des Betreuungsgutscheins hat sich insbesondere deshalb manifestiert, weil bisher rein private Einrichtungen neu auch

„subventionierte“ Plätze anbieten können. Dieser Effekt wird durch eine Preisfreigabe nicht rückgängig gemacht. Für die Wahl der Kindertagesstätten sind Faktoren wie die Nähe zum Wohn- und Arbeitsort sowie die Verfügbarkeit der Plätze entscheidender als der Preis.

- **Keine Preisdiskriminierung zwischen Gutscheinplätzen und privaten Plätzen innerhalb einer Kindertagesstätte**

Heute bestehen in mehreren Kindertagesstätten unterschiedliche Tarifsysteme für Plätze mit Betreuungsgutscheinen und Plätzen ohne Betreuungsgutscheine. Mitunter ein Grund dafür ist die Tariflimite. Die Tariflimite führt dazu, dass die Kitas die Betreuungsgutscheinplätze unterhalb der Vollkosten anbieten müssen. Um das entstehende Defizit zu decken, sehen sie sich gezwungen, unterschiedliche Tarife für Eltern mit Gutscheinen und Eltern ohne Gutscheine festzulegen. Auch andere Vorgaben zu den Tarifen können zu Unterschieden führen (bspw. Geschwisterrabatt).

Mit der Aufhebung der Tariflimite ist es auch möglich, dass die Gutscheinplätze verwendet werden, um die Tarife für private Plätze zu senken und damit Wettbewerbsvorteile zu erreichen. Um Quersubventionierungen und Preisdiskriminierung zwischen Gutscheinplätzen und privaten Plätzen in beide Richtungen zu vermeiden, muss innerhalb einer Kindertagesstätte ein einheitliches Tarifsystem gelten. Dabei müssen aber Geschwisterrabatte und auch andere Rabatte möglich sein, da diese gerade bei Personen, die den vollen Tarif bezahlen, sehr wichtig sind. Die Tarifgestaltung darf daher nicht vollständig eingeschränkt sein.

6.2 Beurteilung spezifischer Aspekte

Im Rahmen der Vorarbeiten der Evaluation haben die Mitglieder der Projektgruppe bereits einige theoretisch mögliche Modelle für die künftige Ausgestaltung des Systems im Kanton Bern grob skizziert. Die sechs Modelle unterscheiden sich hauptsächlich darin, ob eine Tariflimite eingeführt werden soll und ob das Gutscheinsystem für alle Gemeinden oder nur für Gemeinden ohne limitiertes Budget angewendet werden soll. Die Modelle sollen zudem bezüglich einiger spezifischer Fragen – insbesondere bezüglich der Möglichkeit, die Gutscheine gemeindeübergreifend auszugestalten - beurteilt werden. Bevor wir die sechs Modelle kurz betrachten, möchten wir zu diesen spezifischen Fragestellungen einige Grundgedanken festhalten.

6.2.1 Gemeindeübergreifende Gutscheine (für den ganzen Kanton)

Die Gutscheine des Pilotprojektes in der Stadt Bern können heute nur von Einwohnern der Stadt Bern beantragt und auch nur in Kindertagesstätten der Stadt Bern eingesetzt werden. Die Stadt Bern hat ein stark ausgebautes Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen und die räumliche Einschränkung der Betreuungsgutscheine wirkt sich daher höchstens bedingt negativ aus. Wie nachfolgende Überlegungen zeigen, würden bei einer Einführung der Betreuungsgutscheine im ganzen Kanton jedoch alle Beteiligten davon profitieren, wenn die Gutscheine gemeindeübergreifend eingelöst werden könnten.

Vereinbarkeit von Beruf und Familie für alle

Von einem über die Gemeindegrenze hinweg einlösbaren Gutscheine profitieren vor allem die Eltern. Können die Gutscheine nur in der Wohngemeinde eingelöst werden, entsteht für die Eltern eine unnötig eingeschränkte Auswahlmöglichkeit. Natürlich ist die Nähe zum Wohnort ein äusserst wichtiges Auswahlkriterium für die Eltern: Drei Viertel der Befragten Eltern gaben dies als einer der Gründe für die Wahl der Kita an. Es ist daher davon auszugehen, dass die Gutscheine in erster Linie in der Wohngemeinde eingesetzt werden.

Aus Sicht der Eltern gibt es trotzdem mehrere Argumente, die für ein gemeindeübergreifendes Gutscheinsystem sprechen:

- Es bestehen mehr Auswahlmöglichkeiten für die Eltern. Gerade im ländlichen Gebiet ist damit zu rechnen, dass die Eltern bei der Auswahl der Kindertagesstätte durchaus regional denken und auch auf eine Kindertagesstätte in der Nachbargemeinde oder auf dem Arbeitsweg ausweichen, falls kein Angebot in der eigenen Gemeinde zur Verfügung steht oder das Angebot nicht den Bedürfnissen entspricht.
- Ein Viertel der befragten Eltern hat die Nähe zum Arbeitsort als wichtiges Auswahlkriterium genannt. Eine Kita in der Nähe der Arbeitsstätte hat einige Vorteile, z.B., dass die Arbeitszeiten flexibler gestaltet werden können.
- Bei einem Umzug über die Gemeindegrenzen hinweg können Eltern die Kindertagesstätte unter den gleichen Voraussetzungen beibehalten. Auch wenn die Eltern den Betreuungsgutschein neu von einer anderen Gemeinde erhalten, ist ein Wechsel der Kindertagesstätte nicht notwendig.

Grösseres Nachfragepotenzial wird geschaffen

Nicht nur für Eltern entsteht durch gemeindeübergreifende Gutscheine eine grössere Auswahlmöglichkeit, auch für die Anbieter bedeutet dies eine Marktöffnung. Die Plätze können auch an Personen ausserhalb der Wohngemeinde vergeben werden, ohne dass diese auf die Subventionen verzichten müssen. Dadurch wird das Nachfragepotenzial vergrössert. Die Kitabefragung in der Stadt Bern hat gezeigt, dass 2015 pro Kindertagesstätte im Schnitt 7 Kinder nicht aus der Stadt Bern stammen. Gegenüber 2013 entspricht dies beinahe einer Verdoppelung, damals waren es nur 4 Kinder im Schnitt. Im ländlichen Gebiet besteht durch gemeindeübergreifende Gutscheine die Möglichkeit, dass sich ein Wettbewerb entwickeln kann auch wenn in der Gemeinde selbst nur eine Einrichtung existiert. Zudem muss nicht in jeder Gemeinde ein eigenes Angebot entstehen.

Natürlich ist eine «Marktöffnung» für die Kindertagesstätten nicht nur von Vorteil. Durch die entstehende Konkurrenz verlieren sie unter Umständen eine bisher garantierte Grundauslastung und die Planbarkeit wird erschwert. Hierbei kann durchaus die Analogie zu den städtischen Kitas in der Stadt Bern gezogen werden, die mit der Einführung der Betreuungsgutscheine ihre Marktstellung für subventionierte Plätze verloren haben. Die Kita wird dadurch aber einem Wettbewerb ausgesetzt und für die Eltern besteht die Möglichkeit von „Voting by Feet“, d.h. der Wechsel der Kindertagesstätte, falls sie mit der Qualität oder der Gesamtsituation nicht zufrieden sind.

Vereinbarkeit kann auch in kleineren Gemeinden gefördert werden

In vielen kleineren Gemeinden gibt es nur ein kleines oder gar kein Angebot an Kindertagesstätten. In diesen Gemeinden kann durch ein gemeindeübergreifendes Gutscheinsystem die Vereinbarkeit von Beruf und Familie trotzdem gefördert werden. Dabei geht es nicht in erster Linie um die Auswahlmöglichkeit, sondern dass überhaupt ein Angebot zur Verfügung steht, und zwar auch für jene Eltern, die den Volltarif nicht zahlen können.

Natürlich kann auch ohne Gutscheinsystem ein gemeindeübergreifendes Subventionierungssystem ermöglicht werden. Beispielsweise können die Gemeinden gegenseitige Ausgleichszahlungen vornehmen, wie sie heute bereits für Schulen existieren. Oder aber die Kindertagesstätten können mit mehreren Gemeinden entsprechende Leistungsverträge abschliessen, so wie dies heute im System mit Leistungsverträgen bereits praktiziert wird. Durch entsprechende Zugangskriterien können die Betreuungseinrichtungen entsprechend der Leistungsverträge die Platzvergabe steuern. Allerdings kann ein Betreuungsgutscheinsystem eine Zusammenarbeit vereinfachen.

Ein negativer Effekt von gemeindeübergreifenden Gutscheinen ist, dass Kindertagesstätten als Instrument des Standortwettbewerbs für die Gemeinden etwas an Gewicht verlieren. Dies allerdings nur bedingt. Wie oben bereits beschrieben ist die Nähe zum Wohnort nach wie vor ein zentrales Auswahlkriterium. Eine Gemeinde hat die Möglichkeit, die Ansiedelung einer Kita in ihrer Gemeinde aktiv zu fördern, indem sie ihr beispielsweise Räumlichkeiten zur Verfügung stellt. Falls zudem der Gutscheinbetrag nicht kantonal festgelegt wird, können die Gemeinden über die Gutscheinhöhe einen Standortwettbewerb betreiben.

Während kleinere Gemeinden eher profitieren, ist vor allem für grössere Gemeinden mit Zentrumsfunktionen kurzfristig ein negativer Effekt zu erwarten. Die heutige Angebotsknappheit wird durch die zusätzliche Nachfrage weiter verschärft. Es besteht daher die Gefahr, dass in den Zentren längere Wartefristen für einen Kita-Platz bestehen. Längerfristig führt dies aber wieder zu einem weiteren Ausbau des bestehenden Angebots, was zusätzliche Arbeitsplätze und eine höhere Auswahl für die Eltern mit sich bringt.

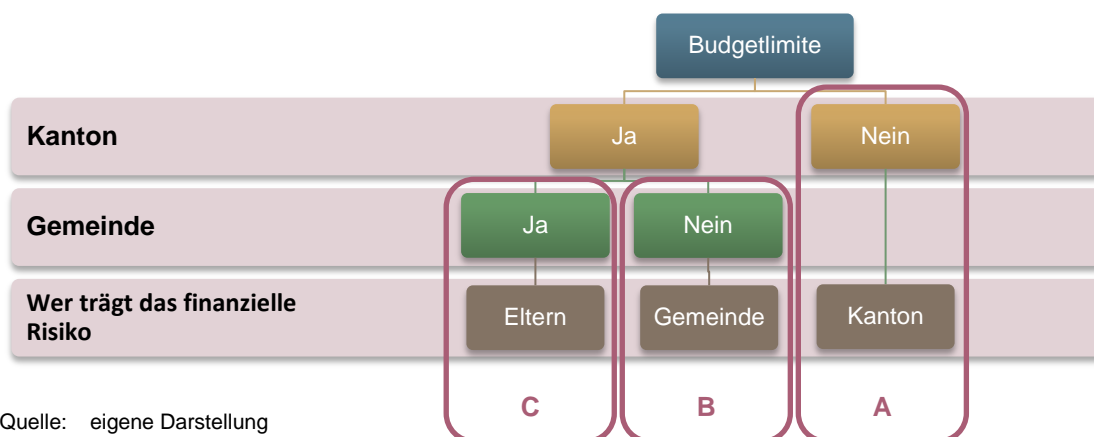
6.2.2 Kompatibilität mit Budgetlimite

a) Folgen einer Budgetlimite

In einem Gutscheinsystem erhalten grundsätzlich alle Eltern, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Möglichkeiten Anspruch auf Betreuungsgutscheine haben, einen entsprechenden staatlichen Beitrag. Im Gegensatz zum heutigen Modell, in welchem nur beschränkt subventionierte Plätze zur Verfügung stehen und – aufgrund von gewissen Kriterien – nur bestimmte Eltern einen entsprechenden Beitrag erhalten, werden im Gutscheinsystem grundsätzlich alle anspruchsberechtigten Personen mit einem Gutschein unterstützt. Es ist naheliegend, dass die Aufwände für die Subventionen dadurch deutlich ansteigen werden. Es stellt sich daher die Frage, ob ein Gutscheinsystem bei einem beschränkten Budget für Subventionen überhaupt machbar ist. Nachfolgend wird gezeigt,

dass eine solche Budgetlimite aus theoretischen Überlegungen mit Gutscheinen durchaus kompatibel ist. Welche Auswirkungen dies auf den Markt und das System als Ganzes hat, ist jedoch davon abhängig, auf welcher Staatsebene die Budgetlimite besteht. Dabei können drei unterschiedliche Ausgangslagen betrachtet werden.

Abbildung 6-1: Wer trägt das finanzielle Risiko



Quelle: eigene Darstellung

Situation A: Keine Budgetlimite auf kantonaler Ebene

Unter Idealbedingungen hat der Kanton ausreichende finanzielle Mittel, um die notwendigen Aufwendungen für die Gutscheine abzudecken. In diesem Fall spricht nichts gegen eine kantonale Einführung von Betreuungsgutscheine, unabhängig davon, ob auf Gemeindeebene eine Budgetlimite existiert oder nicht. Der Kanton finanziert die Betreuungsgutscheine entweder direkt oder über die Gemeinden.

Situation B: Kantonale Budgetlimite mit Kontingenten, keine Einschränkung auf kommunaler Ebene

Die Realität sieht heute allerdings anders aus. Im heutigen Finanzierungssystem der familienergänzenden Kinderbetreuung steht dem Kanton ein beschränktes Budget Verfügung. Dieser Betrag wird den Gemeinden aufgrund einer zugeordneten Anzahl an subventionierten Betreuungsplätzen und festgelegter Normkosten ausbezahlt. Dadurch kann der Kanton sicherstellen, dass ein bestimmtes Budget nicht überschritten wird.

Was passiert nun, wenn die Nachfrage höher ist als die vom Kanton zugeordneten Kontingente an subventionierten Betreuungsplätzen? Dies ist wiederum abhängig davon, ob eine Gemeinde den Zusatzbedarf aus der eigenen Kasse finanzieren kann, wie beispielsweise im Pilot in der Stadt Bern. Die Stadt Bern sichert dabei nicht nur die Finanzierung der zusätzlichen Betreuungsgutscheine, sie hat auch den maximalen Gutscheinbetrag zusätzlich erhöht. Das finanzielle Risiko bei einer sich ändernden Nachfrage wird durch die Stadt getragen.

Situation C: Budgetlimite beim Kanton und den Gemeinden

In vielen Gemeinden im Kanton Bern ist zu erwarten, dass die finanziellen Mittel für die Finanzierung von zusätzlichen Plätzen über den vom Kanton zugesprochenen Kontingenten nicht verfügbar sind bzw. der politische Wille fehlt, weitere Mittel in die familienergänzende Betreuung zu investieren. In diesem Fall besteht auch auf kommunaler Ebene eine Budgetlimite.

Grundsätzlich ist auch in diesem Fall ein Gutscheinsystem denkbar, allerdings wird hier die Umsetzung je nach Ausgestaltung etwas komplizierter. Naheliegender wäre eine Abweichung von einer bedarfsgerechten Finanzierung und eine Zuteilung der Gutscheine auf die Gemeinden mittels Kontingente. Übersteigt die Nachfrage nach Gutscheinen die verfügbare Anzahl und kann die Gemeinde nicht selber für die fehlenden Gutscheine aufkommen, entstehen erneut Wartelisten. Durch die Einschränkung der Zahl der ausgestellten Gutscheine wird das Risiko einer Nachfrageschwankung auf die Eltern übertragen. In diesem Fall bringt die Einführung der Betreuungsgutscheine nur bedingt einen Vorteil, nämlich, dass die Eltern mit einem Gutschein zumindest ihre Kita selber auswählen können.

Alternativ kann die Gemeinde anstelle der Anzahl Gutscheine die Gutscheinhöhe einschränken. Bei einer steigenden Nachfrage reduziert die Gemeinde den maximalen Gutscheinbetrag. Sinkt hingegen die Nachfrage, erhalten die Eltern einen höheren Betrag. Der Beitrag, den die Eltern erhalten, ist somit direkt von der Nachfrage nach Gutscheinen abhängig. Die negativen Folgen für den Markt sind schnell aus den bisherigen Ergebnissen ableitbar. Sowohl für Eltern als auch für Kindertagesstätten würde die Planbarkeit massiv abnehmen. Für einzelne Eltern kann ein tieferer Gutschein dazu führen, dass sich die zusätzliche Arbeit nicht mehr lohnt. Entsprechend wird auf eine Erwerbstätigkeit verzichtet. Insbesondere die Ziele der Vereinbarkeit von Beruf und Familie und der Chancengleichheit sind nicht mehr gegeben. Für Kitas wird die Planbarkeit erschwert, da sich die Nachfrage bei einer Veränderung der Subventionen stark verändern dürfte. Eine Umsetzung mit sich der Nachfrage anpassenden Gutscheinbeträgen ist nicht praktikabel und nicht zu empfehlen.

Hingegen wäre denkbar, die Voraussetzungen für die Subventionsberechtigungen anzupassen. Beispielsweise erhalten heute Eltern bis zu einem massgebenden Einkommen von 157'120 CHF Betreuungsgutscheine. Dieses maximale Einkommen ist im Vergleich zu anderen Kantonen hoch. Bei einer Budgetlimite wäre daher denkbar, das maximale Einkommen zu reduzieren. Weiter besteht auch die Möglichkeit, das Alter, bis zu welchem Kinder subventionsberechtigt sind, zu senken. Diese Möglichkeiten werden im Rahmen der Kostenschätzungen nochmals genauer betrachtet.

b) Beispiel: Umsetzung mit Budgetlimite über Kontingente, ein Vergleich zum System mit Leistungsvereinbarungen

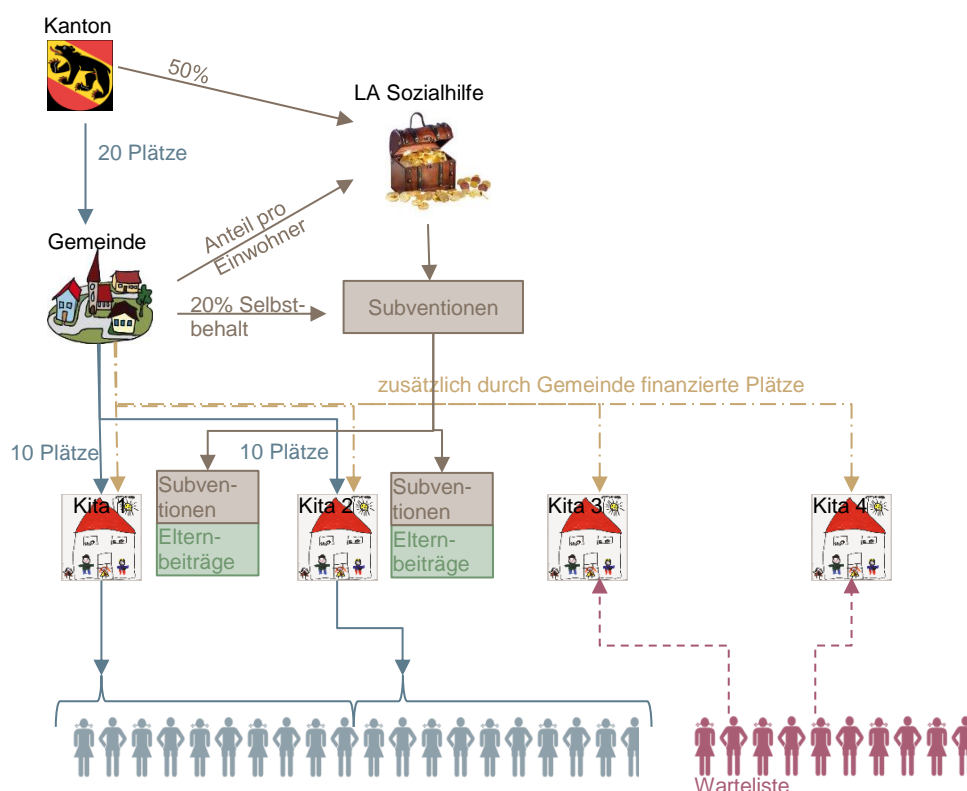
Um zu verstehen, wie das Gutscheinsystem mit einer Budgetlimite funktionieren kann, werfen wir zuerst einen Blick auf das heutige **System mit Leistungsvereinbarungen** und vergleichen dieses System mit Budgetlimite. Um im bisherigen System von den kantonalen Ausgleichszahlungen profitieren zu können, muss die Gemeinde beim Kanton einen Antrag

für Subventionen stellen. Der Kanton prüft den Bedarf und bewilligt die Plätze der Gemeinde. Die Gemeinde kann anschliessend die subventionierten Plätze mittels Leistungsverträgen an ausgewählte Kindertagesstätte vergeben. Diese wiederum besetzen die Plätze mit anspruchsberechtigten Eltern, wobei sie den Eltern reduzierte Tarife verrechnen. Ein subventionierter Platz wird in der Regel von zwei Kindern genutzt. Eltern mit Anspruch auf Subventionen können zwischen den Kindertagesstätten wählen, die einen Leistungsvertrag mit der entsprechenden Gemeinde haben.

Verfügt der Kanton über ausreichend Budget, können der Gemeinde genügend subventionierte Plätze zugesprochen werden um die Nachfrage zu decken (Situation A oben). Ist das Budget des Kantons limitiert und für die Deckung der Nachfrage nicht ausreichend, muss die Gemeinde für die zusätzlichen Subventionen aufkommen (Situation B), ansonsten bleibt das Angebot entsprechend beschränkt und es entstehen Wartelisten für die subventionierten Plätze (Situation C).

Die Kindertagesstätte verrechnet den Eltern einen reduzierten Tarif. Die Differenz zwischen dem Elternbeitrag und den Normkosten werden durch den Lastenausgleich Sozialhilfe getragen, mit Ausnahme von einem Selbstbehalt der Gemeinde von 20% der Ausgabe.

Abbildung 6-2: System mit Leistungsvertrag



Quelle: eigene Darstellung

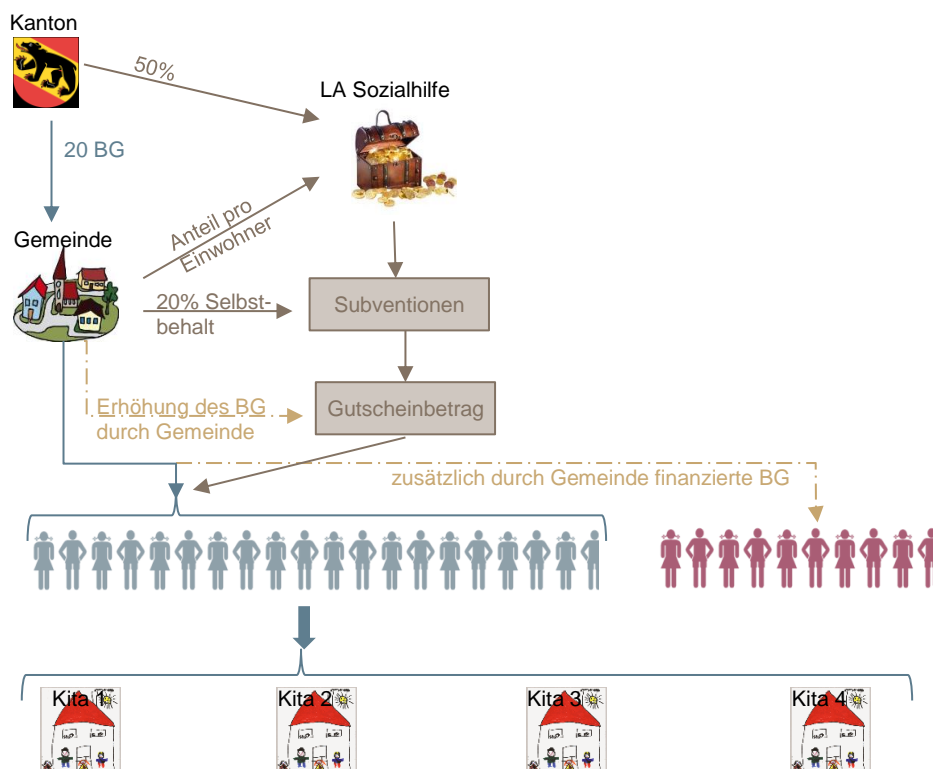
Wird ein **subventionierter Platz in einer Kindertagesstätte frei**, wird dieser durch eine passende Familie in der Warteliste ersetzt. Da die Zahl der bewilligten subventionierten

Plätze vom Kanton sich auf den jährlichen Durchschnitt beziehen, haben die Kindertagesstätten bei der Besetzung der Plätze jedoch Spielraum. Wird beispielsweise ein Platz am Montag und Dienstag in der Kindertagesstätte A frei, kann diese zwar nur in der Kindertagesstätte A wieder belegt werden, die Betreuungstage spielen dabei aber eine sekundäre Rolle. Es können auch Eltern berücksichtigt werden, die einen anderen Betreuungstag als Montag oder Dienstag bevorzugen, sofern die Kindertagesstätte entsprechende Plätze frei hat. Bevorzugen die Eltern jedoch eine andere Kita, ist dies nicht möglich. Ebenfalls können die Eltern, falls sie das Kind bereits in einer Kindertagesstätte betreuen lassen, die Subventionen nicht in dieser Kindertagesstätte einsetzen. Es ist aber davon auszugehen, dass die Eltern auf den Wartelisten sich bereits bewusst für diese Kita entschieden haben und der Platz daher relativ rasch wiederbesetzt werden kann.

Vergleichen wir nun die Situation im **System mit Betreuungsgutscheinen und Kontingente**: Möchte eine Gemeinde Betreuungsgutscheine aussprechen, stellt sie einen entsprechenden Antrag an den Kanton. Der Kanton bewilligt die Ausgabe von Betreuungsgutscheinen, welche die Gemeinde anschliessend den Eltern weitergibt. Die Eltern suchen einen geeigneten Platz in einer Kindertagesstätte und schliessen mit dieser einen Vertrag ab. Sobald der Kontrakt gegenüber der Gemeinde bestätigt ist, fliessen die Subventionen zu den Eltern. Der Prozess kann unterschiedlich ausgestaltet werden. Hierzu mehr im nachfolgenden Kapitel.

Wiederum gilt: Verfügt der Kanton über ein ausreichend hohes Budget, können sämtliche nachgefragten Gutscheine über den Lastenausgleich beglichen werden (Situation A). Ist das Budget beschränkt, bewilligt der Kanton ausschliesslich eine gewisse Anzahl Betreuungsgutscheine (Situation B). Übersteigt die Nachfrage die verfügbaren Gutscheine, kann die Gemeinde mit ihrem eigenen Budget weitere Gutscheine sprechen. Die Gemeinde hat aber auch die Möglichkeit, den Gutscheinbetrag zu erhöhen und so den Eltern zusätzliche Vergünstigungen zu bieten.

Abbildung 6-3: Betreuungsgutscheine bei Budgetlimite mit Kontingenten



Quelle: eigene Darstellung

Hat auch die Gemeinde ein limitiertes Budget, kann sie nur eine beschränkte Anzahl an Gutscheinen sprechen. Analog zum System mit Leistungsvereinbarungen werden die nicht berücksichtigten Eltern auf eine Warteliste gesetzt. Im Gegensatz zum Leistungsvertrags-System zeigen sich bei der Vergabe der Gutscheine jedoch zwei Komplikationen:

1. Eltern mit Gutscheinen haben nicht zwingend einen Betreuungsplatz, da sie allenfalls erst nach der Zusage des Gutscheines mit der Suche nach einem Betreuungsplatz beginnen. Dies kann umgangen werden, indem entweder der Nachweis für einen Betreuungsplatz als Voraussetzung für einen Betreuungsgutschein festgelegt wird. Diese Lösung hat allerdings gewichtige Nachteile. Da die Eltern keine Garantie auf den Betreuungsgutschein haben bzw. nicht wissen, wann sie diesen letztlich erhalten, wird das Ganze für Eltern mit tieferen Einkommen erschwert, da sie ohne Betreuungsgutscheine sich die Plätze schlicht nicht leisten können. Um das Problem von ungenützten Betreuungsgutscheine zu umgehen, sollte der Anspruch auf einen Gutschein verfallen, falls dieser nicht innerhalb einer bestimmten Frist eingelöst wird.⁴² Dadurch wird auch vermieden, dass Eltern einen verfügbaren Platz ablehnen um auf einen besseren zu warten.

⁴² Es ist zu erwarten, dass sich die meisten Gesuchsteller bereits mit der Suche befasst haben, da im Regelfall eine Erwerbstätigkeit vorausgesetzt ist und die Eltern daher bereits eine Lösung für die Betreuung haben müssen.

2. Der Betreuungsgutschein ist an ein Erwerbsspensum geknüpft. Das Erwerbsspensum kann aber stark schwanken. Gerade bei einem Wiedereinstieg ins Erwerbsleben ist von einem schrittweisen Anstieg der Erwerbstätigkeit auszugehen. Auch bei tieferen Einkommen sind häufiger Schwankungen zu erwarten (Temporärverträge, Saisonstellen, Arbeit auf Abruf etc.). Bei einem limitierten Budget sind entsprechende Regeln festzulegen, wie mit diesen Schwankungen umzugehen ist. Im Leistungsvertragssystem wird das Problem so umgangen, dass die Kindertagesstätten Eltern auf subventionierten Plätzen bevorzugen. Zudem haben sie ausreichend Spielraum, auf entsprechende Schwankungen zu reagieren, da der Kanton ihnen nur eine durchschnittliche Vorgabe bezüglich Anzahl subventionierte Plätze macht und nicht eine absolute Vorgabe. Dieser Spielraum kann jedoch eins zu eins auf die Gemeinde übertragen werden. Entsprechen die Vorgaben für Gemeinden die durchschnittliche Anzahl von Betreuungsgutscheine im Jahr und werden bestehende Gutscheininhaber bevorzugt behandelt, kann die Gemeinde bei der Gutscheivergabe gleich reagieren wie die Kindertagesstätte. Allerdings ist die Anreizsituation für Gemeinden und Kindertagesstätten unterschiedlich: Während eine Kita den Platz möglichst rasch wieder besetzen will, besteht für die Gemeinde kein Anreiz, die freien Gutscheine rasch und effizient wieder zu vergeben.

Hingegen ist die Vergabe von freiwerdenden Gutscheinen einfacher zu handhaben. Der Umfang des Gutscheines ist zwar vorgegeben, d.h. wenn ein Betreuungsgutschein für 50% frei wird, kann nur wiederum maximal 50% vergeben werden. Im Gegensatz zum System mit Leistungsverträgen ist der Gutschein aber unabhängig von der Kita. Haben die Eltern, die den Gutschein neu erhalten, bereits einen Betreuungsplatz, muss dieser nicht gewechselt werden. Nutzen die Eltern aber noch keine familienergänzende Betreuung, ist es wahrscheinlich, dass der Gutschein aufgrund der Platzsuche erst nach einer gewissen Zeit zum Einsatz kommt. Es ist jedoch ebenfalls zu erwarten, dass sich mit der Zeit bei allen Beteiligten ein gewisser Lerneffekt einstellt und diese ungenützte Zeit des Betreuungsgutscheins immer kürzer wird.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass ein Gutscheinsystem auch bei limitiertem Budget möglich ist. Die Budgetlimite dient eigentlich dazu, das Risiko von Mehrausgaben bei einer steigenden Nachfrage für die Staatsebene zu reduzieren. Dies geschieht dadurch, dass das Risiko auf die nächst tiefere Ebene übertragen wird. Die effektiven Folgen der Budgetlimite zeigen sich aber erst bei der detaillierten Ausgestaltung des Systems. Beispielsweise ist zu erwarten, dass bei einer kantonalen Budgetlimite die Bereitschaft der Gemeinden deutlich kleiner ist, eine kantonale Einführung der Betreuungsgutscheine mit einem vorgegebenen Maximalbeitrag zu akzeptieren. Zudem ergeben sich bei einer Budgetlimite diverse zusätzliche Herausforderungen bei der Ausgestaltung des Systems und die positiven Effekte der Gutscheine – insbesondere auf den Markt – fallen geringer aus.

Im Gegensatz zum System mit Leistungsverträgen können freiwerdende Gutscheine flexibler eingesetzt werden, da sie von der Kindertagesstätte unabhängig sind. Werden die Kinder bereits in einer Tagesstätte betreut, können die Eltern von den Subventionen profitieren, ohne dass sie die Kita wechseln. Hingegen besteht die Gefahr, dass ein Teil der Gutscheine bei der Neuvergabe ungenutzt bleiben, da die Eltern zuerst einen Kita-Platz suchen müssen.

6.2.3 Mögliche Kontingentierungssysteme bei Budgetlimite

Bei den bisherigen Ausführungen wird davon ausgegangen, dass beim Erreichen einer Budgetlimite ein Kontingentsystem eingeführt wird, um die beschränkte Anzahl Gutscheine auf die Gemeinden zu verteilen. Wie gezeigt wurde, funktioniert ein Kontingentsystem grundsätzlich ähnlich wie heute.

Offen bleibt hingegen, unter welchen Kriterien die beschränkte Anzahl Gutscheine auf die Gemeinden aufgeteilt werden soll. Aus unsere Sicht bieten sich hier folgende Möglichkeiten an:

- Individuelle Vergabe der Betreuungsgutscheine auf Basis einer Bedarfsanalyse des Kantons
- Vergabe der Gutscheine auf Basis bestehender Indizes
 - Sozillastenindex
 - Harmonisierter Steuerertragsindex
- Vergabe der Gutscheine auf Basis eines neu berechneten Indexes

a) Individuelle Vergabe der Betreuungsgutscheine auf Basis einer Bedarfsanalyse des Kantons

Wie bereits eingehend erwähnt, besteht auch heute keine bedarfsgerechte Finanzierung. Dem Kanton stehen in der Regel jährlich 2 Mio. CHF zur Verfügung, um zusätzliche Angebote mitzufinanzieren. Die Gemeinden können hierfür bis zu einem Stichtatum einen Antrag an den Kanton stellen. Normalerweise übersteigt die Nachfrage aus den Gemeinden jedoch die finanziellen Möglichkeiten des Kantons. Ist dies der Fall, prüft der Kanton die Gesuche anhand von verschiedenen Kriterien. Dabei bilden ein Bedarfsnachweis und das Ziel, im gesamten Kanton eine gute Versorgung zu erreichen, die zentralen Vergabekriterien.

Besteht eine Budgetgrenze beim Kanton, kann ähnlich vorgegangen werden. Der Kanton prüft weiterhin die Anträge der Gemeinden. Übersteigt der Bedarf die finanziellen Möglichkeiten, vergibt der Kanton die Betreuungsgutscheine nach Bedarf und regionaler Disparität. Mit dieser Variante kann der Kanton sicherstellen, dass die kantonalen Mittel regional verteilt werden und nicht mehrheitlich in die Zentren fliessen. Allerdings kann der Vorwurf der Willkür vorgebracht werden.

b) Verteilung der Gutscheine auf Basis bestehender Indizes

Verteilung der Gutscheine auf Basis des Sozillastenindexes

Der Sozillastenindex ist ein bestehender Index des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs. Der Index bildet das relative Risiko einer Gemeinde für Sozillasten im Vergleich zu den restlichen Gemeinden ab. Der Sozillastenindex wird auf Basis folgender Faktoren ermittelt:

- Anzahl der Arbeitslosen gemäss Arbeitslosenstatistik

- Anzahl der Ausländerinnen und Ausländer
- Anzahl der EL-Bezügerinnen und -bezüger

Der Index wird heute im Sozialbereich genutzt, um bei der Finanzierung unterschiedliche Risiken der Gemeinden zu berücksichtigen. Es ist daher naheliegend, auch bei der Vergabe der Betreuungsgutscheine auf dieses Mass zurückzugreifen. Dabei gibt es verschiedene Varianten, wie die bestehenden Mittel mit Hilfe des Soziallastenindex auf die Gemeinden aufgeteilt werden können. Bei den Berechnungen sind jeweils nur Gemeinden zu berücksichtigen, die beim Gutscheinsystem teilnehmen. Dies bedingt eine geringfügige Korrektur des Soziallastenindex, indem die nicht-teilnehmenden Gemeinden ausgeschlossen werden.

- **Gesamtbetrag gemäss Soziallastenindex:** Der Gesamtbetrag wird auf Basis des Soziallastenindex den einzelnen Gemeinden zugeteilt. Der Nachteil dieser Variante besteht darin, dass die Verteilung der Mittel keinen Bezug zum effektiven Bedarf hat.
- **Fixe Grundleistung plus Zusatzleistungen gemäss Soziallastenindex:** Jede Gemeinde bekommt einen fixen Anteil der Gutscheine finanziert. Der Restbetrag wird auf Basis des Soziallastenindex auf die Gemeinden aufgeteilt.
- **Einfrieren des Ist-Zustandes, zusätzliche Beiträge gemäss Soziallastenindex:** Die Gemeinden erhalten zukünftig mindestens die Beträge gemäss einem zu definierenden Ist-Zustand. Damit kann sichergestellt werden, dass keine Gemeinde gegenüber heute schlechter gestellt wird. Zusätzliche Mittel werden jedoch auf Basis des Soziallastenindex vergeben. Allerdings ist die heutige Verteilung als Ist-Zustand nicht geeignet, da die heutige Finanzierung auf einer Standort-Betrachtung aus Sicht der Kindertagesstätten basiert und nicht auf einer Wohnort-Betrachtung aus Sicht der Eltern.
- **Theoretische Kontingente:** Mittels des Soziallastenindex werden theoretische Kontingente berechnet. Ist der Bedarf einer Gemeinde geringer als das Kontingent, erhält die Gemeinde den gesamten Bedarf. Die Mittel der nicht ausgeschöpften Kontingente werden wiederum über einen Index auf die Gemeinden verteilt, die einen höheren Bedarf ausweisen.

Verteilung auf Basis des harmonisierten Steuerertragsindex

Der harmonisierte Steuerertragsindex HEI bildet eine alternative zum Soziallastenindex. Der HEI gibt die Finanzkraft einer Gemeinde wieder. Bei einer Verwendung des HEI wird somit die Finanzkraft der Gemeinde bei der Verteilung der Betreuungsgutscheine mitberücksichtigt. Dies ist auf den ersten Blick interessant, da vor allem Gemeinden unterstützt werden, die kaum die finanziellen Möglichkeiten haben, selber für Betreuungsgutscheine aufzukommen. Gemeinden mit einer höheren potenziellen Finanzkraft werden hingegen weniger unterstützt.

Von einer Verwendung des Steuerertragsindex raten wir jedoch stark ab, da dadurch eine Vermischung zwischen Lasten und Ressourcen gemacht wird. Dies entspricht nicht dem heutigen Grundsatz des Finanz- und Lastenausgleichs.

c) Bildung eines neuen Indexes

Eine Zuteilung der Mittel auf die Gemeinden mittels Soziallastenindex hat den Vorteil, dass ein bereits bestehender Index verwendet werden kann und kein zusätzlicher Index berechnet werden muss. Die Bildung eines neuen Indexes stellt eine besondere Herausforderung dar und ist meist Gegenstand schwieriger politischer Diskussionen zwischen „Gewinnern“ und „Verlierern“ des neuen Indexes. Allerdings bildet der Soziallastenindex nur ein Teil der «Risiken» in der familienergänzenden Betreuung ab, nämlich der Anteil der Bevölkerung mit geringem Einkommen. Die Nachfrage nach Betreuungsgutscheinen ist aber zusätzlich stark von der Anzahl Kinder und der Erwerbstätigkeit der Eltern abhängig. Diese Faktoren werden mit dem Soziallastenindex nicht berücksichtigt. Trotz der zu erwartenden Widerstände könnte daher die Bildung eines eigenen Indexes zu einer bedarfsgerechteren Verteilung der eingeschränkten Mittel führen.

Die Bildung des Indexes ist im Rahmen dieses Mandats nicht möglich. Allerdings werden nachfolgend erste Überlegungen zu einem entsprechenden Index gemacht.

Ziel des Indexes ist es, die theoretische Nachfrage nach Kinderbetreuung aufgrund von soziodemographischen Gegebenheiten möglichst gut abzubilden. Analog zum Soziallastenindex, der das «Risiko» der Gemeinde für Sozialhilfe-Kosten abbildet, zeigt ein Kinderbetreuungs-Index das «Risiko» einer Gemeinde, dass Eltern einen Betreuungsgutschein nachfragen und daher Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung generieren. Dabei soll aber nur das von der Gemeinde unverschuldete «Risiko» berücksichtigt werden. Dies bedeutet, dass die für den Index berücksichtigten Faktoren nicht direkt von der Gemeinde beeinflussbar sein dürfen. Aufgrund erster Überlegungen müssten in einem entsprechenden Index demnach folgende Faktoren mitberücksichtigt werden:

Faktor	Erläuterung	Messgrösse	Quelle
Alleinstehende	Um einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, sind Alleinstehende auf Betreuungsangebote angewiesen, sofern sie keine private Lösung finden.	– Anzahl Alleinerziehende	Steuerdaten
Erwerbssituation der Familien	Grundvoraussetzung für den Bezug von Betreuungsgutscheinen bei Paarhaushalten ist eine gemeinsame Erwerbstätigkeit. Je mehr Doppelverdiener in einer Gemeinde leben, eine desto höhere Nachfrage nach Betreuungsgutscheinen wird erwartet.	– Anzahl Haushalte mit Kindern und Doppelinkommen – Frauenerwerbsquote (Anzahl erwerbstätige Frauen)	Steuerdaten
Einkommen	Da Betreuungsgutscheine einkommensabhängig sind, werden in Gemeinden mit einem höheren Anteil armer Personen höhere Subventionsbeiträge erwartet.	– Soziallasten-Index	SOA
Anzahl Kinder im Vorschulalter	Je mehr Kinder im Vorschulalter in einer Gemeinde leben, desto höher ist die Nachfrage für Betreuungsgutscheine.	– Anzahl Kinder zwischen 0-6 Jahren	BFS – Statent

Um mit Hilfe dieser Faktoren den theoretischen Bedarf an Betreuungsgutscheinen approximativ zu ermitteln, müssen die Faktoren entsprechend gewichtet werden.

Eine alternative Variante besteht darin, die theoretischen Kosten analog zu den Hochrechnungen zu berechnen und auf deren Basis einen Index abzuleiten. Für die Berechnung werden neben der Anzahl Kinder pro Gemeinde ein durchschnittlicher Anteil an betreuter Kinder, eine durchschnittliche Betreuungsdauer sowie durchschnittliche Subventionskosten pro Kopf benötigt. Während die Anzahl Kinder aus den offiziellen Statistiken des BFS entnommen werden kann, werden für die übrigen Werte Durchschnittswerte nach einzelnen Gemeindetypen verwendet. Diese Durchschnittswerte können regelmässig aktualisiert werden.

Der ermittelte Index kann wiederum auf die in Abschnitt 6.1.2 aufgeführten Arten eingesetzt werden. Dabei gilt es folgendes zu bedenken: Unabhängig davon, wie der Index berechnet wird, kann dieser den effektiven Bedarf nur approximativ abbilden. Erfahrungen mit anderen Indizes zeigen, dass Extremwerte nicht abgebildet werden können. Gerade im Bereich der familienexternen Kinderbetreuung ist die Verteilung der Nachfrage sehr unterschiedlich und von politischen und gesellschaftlichen Faktoren abhängig und sehr ungleich verteilt. Indizes werden zudem häufig verwendet, um strukturelle Nachteile – bspw. viele Einwohner mit Armutsrisiko oder ungünstige topographische Gegebenheiten – auszugleichen. Es ist daher zu erwarten, dass Gemeinden mit einer hohen Nachfrage bei der Anwendung eines Indexes eher zu geringe Mittel zugesprochen erhalten, während Gemeinden mit einer geringen Nachfrage eher zu hohe Mittel zugesprochen erhalten. Insgesamt besteht die Gefahr, dass

die Verteilung ineffizient ist. Aufgrund dieser Überlegungen ist aus unserer Sicht von einer vollständigen Verteilung der Mittel auf Basis eines Indexes abzuraten.

d) Fazit

Wird mit einem Kontingentsystem auf die Budgetlimite reagiert, ist die Situation vergleichbar mit dem aktuellen Leistungsvertragssystem. Anstelle einer festgelegten Anzahl von Betreuungsplätzen in ausgewählten Kindertagesstätten finanziert der Kanton eine festgelegte Anzahl Betreuungsgutscheine. Die Eltern können die Gutscheine dann in der von ihr gewünschten Kindertagesstätte einlösen. Die Gemeinden hätten so die Möglichkeit, die fehlenden Gutscheine selber zu finanzieren, so wie es heute die Stadt Bern praktiziert, oder aber Wartelisten für Betreuungsgutscheine zu führen.

Die besondere Herausforderung bei einem Kontingentsystem besteht darin, wie die Kontingente auf die Gemeinden aufgeteilt werden können. Eine Aufteilung nach einem Index erachten wir als wenig sinnvoll. Zwar existieren Faktoren wie die Anzahl Familien mit Doppelverdiener, die die Nachfrage beeinflussen. Letztendlich ist die Nachfrage nach Betreuungsplätzen aber sehr individuell. Ein Indikator, ob bestehend oder neu entwickelt, wird daher den effektiven Bedarf einer Gemeinde kaum richtig abbilden können und es folgt eine ineffiziente Verteilung der Mittel. Wenn ein Kontingentsystem eingeführt werden soll, dann ist aus unserer Sicht der bereits heute praktizierte Ansatz am effizientesten. Das heisst, die Gemeinden beantragen beim Kanton Betreuungsgutscheine. Anschliessend bewilligt der Kanton auf Basis des Bedarfs und der regionalen Disparität eine Anzahl Gutscheine.

6.3 Beurteilung der theoretischen Modelle

Die Projektgruppe hat sechs Modelle für die zukünftige Ausgestaltung des Gutscheinsystems auf kantonaler Ebene ausgearbeitet:

- **Modell 1:** Ganzer Kanton Gutscheine, ohne Tarifflimite
- **Modell 2:** Ganzer Kanton Gutscheine, mit Tarifflimite
- **Modell 3:** Wahlfreiheit zwischen den Systemen, ohne Tarifflimite im Gutscheinsystem
- **Modell 4:** Wahlfreiheit zwischen den Systemen, mit Tarifflimite im Gutscheinsystem
- **Modell 5:** Gutscheinsystem nur für Gemeinden ohne Budgetlimite, ohne Tarifflimite
- **Modell 6:** Gutscheinsystem nur für Gemeinden ohne Budgetlimite, mit Tarifflimite

Die sechs Modelle sollen nun auf Basis der Evaluationsergebnisse beurteilt werden. Sie unterscheiden sich in folgender Hinsicht voneinander:

- Ohne Tarifflimite vs. mit Tarifflimite (Modelle 1,3,5 vs. Modelle 2,4,6)
- Für alle Gemeinden möglich vs. nur für Gemeinden ohne Budgetlimite (Modelle 1,2 vs. Modelle 5,6)
- Wahlfreiheit zwischen den Systemen vs. keine Wahlfreiheit (Modelle 3,4 vs. Modelle 1,2,5,6)

Wie in Kapitel 4 bereits ausführlich dargestellt wird, ist eine Tariflimite nicht zwingend notwendig. Bis heute gibt es keine Anzeichen dafür, dass die Tarife der Kindertagesstätten bei einer Aufhebung der Limite stark steigen würden. Eine Tariflimite kann aus anderweitigen Überlegungen durchaus sinnvoll sein. Sollte die Tariflimite beibehalten werden, müsste sie aber ausreichend hoch angesetzt werden. Für die Systembeurteilung spielt es danach keine Rolle mehr, ob eine ausreichend hohe oder keine Tariflimite gesetzt ist. Wir verzichten daher auf diese Unterscheidung.

In Abschnitt 6.2.2 wurde zudem ausführlich diskutiert, ob ein Gutscheinsystem auch bei einem eingeschränkten Budget durchführbar ist. Dabei zeigt sich, dass das Gutscheinsystem durch die Budgetlimite zwar aufwendiger und einzelne Vorteile des Gutscheinsystems verloren gehen, grundsätzlich aber durchführbar ist. Bei limitiertem Budget ist der Vorteil gegenüber dem System mit Leistungsverträge insbesondere die Wahlfreiheit der Kindertagesstätten. Diese Wahlfreiheit für die Eltern wird jedoch durch eine erhöhte Unsicherheit erkaufte. Die Eltern müssen bei nicht ausreichenden Betreuungsgutscheinen sowohl auf die Gutscheine wie auch auf den Betreuungsplatz in ihrer Kita warten. Da nicht abschliessend beurteilt werden kann, ob ein Gutscheinsystem mit Budgetlimite durchgeführt werden soll oder nicht, werden nachfolgend die möglichen Systeme jeweils sowohl mit als auch ohne Einschränkung der Budgetlimite diskutiert.

Somit bleibt letztendlich der Aspekt der Wahlfreiheit offen. Dabei kann zwischen drei grundsätzlichen Systemen unterschieden werden:

1. Keine Wahlfreiheit: Gutscheinsystem als einziges System, Einführung für alle Gemeinden des Kantons
2. Beschränkte Wahlfreiheit: Gutscheinsystem als einziges System, freiwillige Einführung. Die Wahlfreiheit kann hier auch an eine Bedingung geknüpft werden. Beispielsweise, dass ein Gutscheinsystem nur eingeführt werden darf, wenn die Gemeinde bereit ist, allfällige Mehrkosten aufgrund einer hohen Nachfrage zu tragen (ohne Budgetlimite).
3. Volle Wahlfreiheit: Wahlfreiheit zwischen Gutscheinsystem und System mit Leistungsverträgen. Die Wahlfreiheit kann hier auch an eine Bedingung geknüpft werden. Beispielsweise, dass ein Gutscheinsystem nur eingeführt werden darf, wenn die Gemeinde bereit ist, allfällige Mehrkosten aufgrund einer hohen Nachfrage zu tragen (ohne Budgetlimite).

6.3.1 Grundsätzliche Aspekte

Bevor nachfolgend die drei Systeme kurz erläutert und beurteilt werden, werden noch einige grundsätzliche Aspekte der Umsetzung diskutiert:

- **Vorgaben auf kantonaler Ebene:** Wir gehen grundsätzlich davon aus, dass der Kanton weiterhin die Verantwortung für die Gesetzgebung hat. Daher: das System wird vom Kanton vorgegeben. Dazu gehören auch die Gutscheinhöhe, allfällige Tariflimiten, Zugangskriterien für Subventionen sowie Bewilligungsvoraussetzungen für Kitas. Wie bereits heute möglich können die Gemeinden über die kantonalen Vorgaben hinaus für einzelner Aspekte zusätzliche Regeln festsetzen. Denkbar sind zum Beispiel kommunale

Zusatzsubventionen wie sie die Stadt Bern kennt. Durch ein einheitliches System für den Kanton Bern kann ein Minimum an Chancengleichheit sichergestellt werden. Zudem wird die überkommunale Zusammenarbeit vereinfacht.

- **Auszahlung der Subventionen:** Wie bereits bei den Handlungsempfehlungen in Abschnitt 2.5 festgehalten, ist im Gutscheinsystem grundsätzlich eine Ausbezahlung der Subventionen direkt an die Eltern wie auch an die Kindertagesstätte denkbar. Beides hat Vor- und Nachteile. Bei der Beschreibung der Systeme gehen wir von einer Zahlung an die Eltern aus, sofern ein Gutscheinsystem zur Anwendung kommt.
- **Ausgabe der Gutscheine bzw. Ausstellung von Leistungsverträgen:** Ebenfalls unabhängig vom gewählten System stellt sich die Frage, ob die Ausgabe der Gutscheine bzw. die Leistungsverträge durch den Kanton oder die Gemeinden erfolgen. Beide Varianten sind denkbar und haben ihre Vor- und Nachteile. Eine Ausstellung der Gutscheine und Leistungsverträge durch den Kanton hat zum Vorteil, dass
 - die Gemeinden entlastet werden,
 - Kindertagesstätten nur einen Ansprechpartner haben und
 - gemeindeübergreifende Zusammenarbeit vereinfacht wird.

Als Nachteile einer zentralisierten Ausgabestelle muss genannt werden, dass

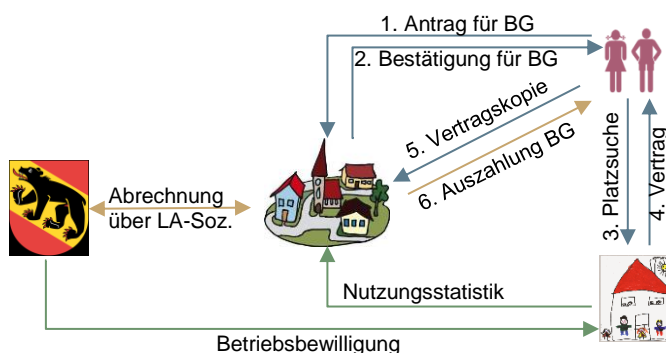
- zusätzliche Subventionen durch Gemeinden erschwert werden sowie
- die Distanz zwischen Eltern und Behörde grösser ist, was sich auf die Akzeptanz auswirken kann.

Welche Aufgaben letztlich den Gemeinden übertragen werden sollen, ist mitunter auch eine Frage der Aufgaben- und Lastenteilung und somit abhängig von der Finanzierung. Gerade für kleiner Gemeinden dürfte aber eine kantonale Ausrichtung der Gutscheine und Leistungsverträge interessant sein. Als mögliche Zwischenvariante ist auch denkbar, dass sich die Gemeinden organisieren und die Ausstellung der Gutscheine als Verbundsaufgabe wahrnehmen.

6.3.2 Keine Wahlfreiheit: Einführung des Gutscheinsystems für den gesamten Kanton

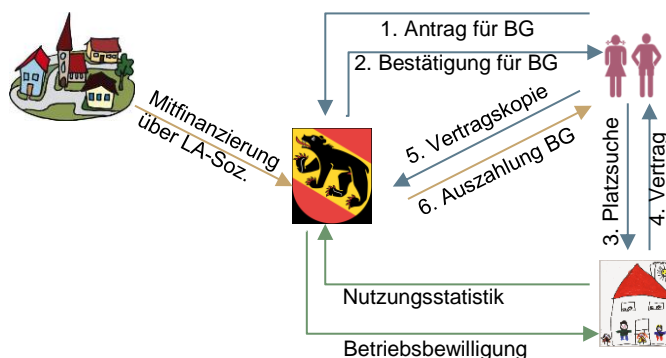
a) Ausgestaltung des Systems:

Grundlage:	Das Gutscheinsystem wird als einziges System für den gesamten Kanton eingeführt.
Art der Subvention:	Reine Subjektfinanzierung: Der Gutscheinbetrag wird direkt den Eltern ausbezahlt, sofern sie entsprechende Betreuung nachweisen können.
Umsetzung:	Zwei Varianten der Umsetzung sind denkbar: A: Umsetzung über Gemeinde



- Eltern stellen Antrag für BG an Gemeinde
- Gemeinde prüft Anspruchsberechtigung und legt Höhe des BG fest. Sie bestätigt den Eltern den Anspruch auf BG.
- Eltern suchen Betreuungsplatz (falls nicht bereits vorhanden) bei einer anerkannten Kita (Betriebsbewilligung des Kantons) und schliesst mit dieser einen Betreuungsvertrag ab.
- Die Eltern übergeben der Gemeinde eine Kopie des Vertrags als Bestätigung, dass BG genutzt wird.
- Mit der Bestätigung werden BG ausbezahlt. Zu Controllingzwecken können entweder von der Kita Nutzungsstatistiken oder von den Eltern Zahlungsbelege eingefordert werden.

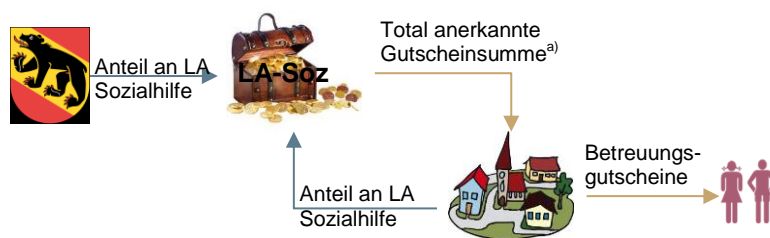
B: Umsetzung über Kanton



- Analog zu oben, jedoch erfolgt Antragstellung an den Kanton. Dieser prüft Anspruchsberechtigung und bezahlt entsprechende BG direkt aus. Gemeinde finanziert Angebot über den Lastenausgleich Sozialhilfe mit.

Finanzierung: Die Kosten für die Betreuungsgutscheine werden über den Lastenausgleich Sozialhilfe (institutionelle Sozialhilfe) abgerechnet.

Variante A: Umsetzung über Gemeinden



a) **Gemeindeeigene Zusatzgutscheine können nicht über den Lastenausgleich Sozialhilfe abgerechnet werden.**

Variante B: Umsetzung über Kanton



Die Gemeinden erhalten die Summe der ausbezahlten Gutscheine aus dem Lastenausgleich Sozialhilfe (institutionelle Sozialhilfe) zurückerstattet. Der Lastenausgleich wird zu einem Teil durch die Gemeinden und zum anderen Teil durch den Kanton finanziert (heute je 50%). Der Gemeindeanteil wird von den Gemeinden nach Einwohnerzahl finanziert. Gegenüber dem heutigen System sind bei einer kantonalen Einführung von Betreuungsgutscheinen folgende Aspekte zu überdenken:

- Kein Selbstbehalt für Gemeinden: Der heutige Selbstbehalt von 20% kann aufgrund der zwangsweisen Einführung kaum beibehalten werden.
- Mehrkosten werden durch Kanton getragen: Die Mehrkosten, die sich für den Lastenausgleich aufgrund der zu erwartenden höheren Subventionen ergeben, sind durch den Kanton zu tragen. Der Gemeindeanteil im Lastenausgleich wird absolut gesehen in etwa beibehalten.

Diese beiden Massnahmen sind notwendig, um die Akzeptanz des Betreuungsgutscheinsystems in den Gemeinden zu erlangen. Insbesondere in Gemeinden, in denen heute der politische Wille für die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung fehlt, dürfte ansonsten der Widerstand zu gross ausfallen.

Wo können Betreuungsgutscheine eingesetzt werden:

Grundsätzlich können Betreuungsgutscheine in allen Kindertagesstätten des Kantons Bern eingesetzt werden, die über eine Betriebsbewilligung verfügen. Hierbei können Ausnahmeregeln festgehalten werden wie beispielsweise:

- Kindertagesstätte muss grundsätzlich allen Eltern offenstehen oder mindestens 50% der Plätze müssen allen Eltern offenstehen. Dadurch werden reine Firmen-Kitas vom Gutscheinsystem ausgeschlossen.
- Keine unterschiedliche Preise für Gutscheinplätze und nicht Gutscheinplätze, um Quersubventionierungen zu verhindern.

Wer ist antragsberechtigt:

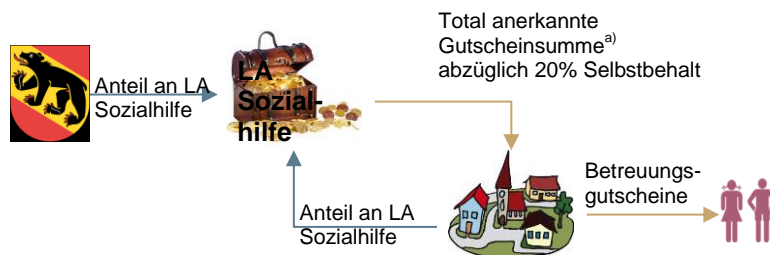
Antragsberechtigt sind alle Eltern mit Wohnsitz im Kanton Bern.

Platzsuche:	Die Platzsuche ist Aufgabe der Eltern. Die Kindertagesstätten sind grundsätzlich frei, wem sie die verfügbaren Plätze anbieten.
b) Beurteilung	
Markteffekte	+ Positive Markteffekte des Gutscheinsystems kommen zur vollen Geltung. Ausbau des Angebots ist zu erwarten.
Auswirkungen für Kindertagesstätten	+ Gleichberechtigter Zugang zu Subventionen (kein Ausschluss) + Höhere Nachfrage + Einheitliche Tariffberechnung - Bisherige zugesicherte subventionierte Plätze fallen weg +/- Höherer Konkurrenzdruck
Auswirkungen für Eltern	+ Wahlfreiheit bei der Kindertagesstätte führt zu grösserer Auswahl + Stärkere Berücksichtigung der Bedürfnisse der Eltern aufgrund des höheren Konkurrenzdrucks
ASIV-Kriterien	+ Das System ohne Wahlfreiheit führt dazu, dass die Vereinbarkeit von Beruf und Familie im gesamten Kanton gefördert wird, unabhängig von der politischen Bereitschaft der einzelnen Gemeinden. Aus Vereinbarkeits- aber auch aus Integrationsüberlegungen ist daher eine kantonale Einführung sehr zu begrüssen. + Integration kann in allen Gemeinden gefördert werden
Finanzierung	- Eine «zwangsweise» Einführung im gesamten Kanton macht es schwierig, die Gemeinden für die Mitfinanzierung zu motivieren. Es ist nicht zu erwarten, dass die Gemeinden eine grosse Bereitschaft zeigen werden, den Anteil an den Lastenausgleich Sozialhilfe im notwendigen Umfang zu erhöhen. Ebenfalls ist der bestehende Selbstbehalt von 20% schwierig umsetzbar.
Politische Akzeptanz	- Die politische Akzeptanz ist stark von den Kostenfolgen für die Gemeinden abhängig.
Gemeindeübergreifen de Zusammenarbeit	+ Gutscheine können überall im Kanton eingelöst werden. Den Eltern steht es frei, welche Kindertagesstätten sie für ihre Kinder auswählen (z.B. Kita beim Wohnort oder in der Nähe des Arbeitsplatzes).
Kosten	- Zusatzkosten und Zusatzaufwand für Ablösung des neuen Systems. - Zudem wird der Anspruch für Subventionen gemäss Erfahrung steigen, d.h. die Subventionsbeträge müssen voraussichtlich auf kantonaler oder kommunaler Ebene erhöht werden, um die Nachfrage nach Gutscheinen zu decken. Ansonsten ergibt sich die Problematik der Budgetlimite. - Aufwände für Kanton würden ansteigen.
Gesamtfazit	Diese Variante ist aus Sicht der Autoren dann zu bevorzugen, wenn der Kanton die Bereitschaft hat, die entsprechenden Mehrkosten für die zusätzlich notwendigen Subventionen zu übernehmen. Dabei ist insbesondere die Umsetzung über den Kanton spannend. Dadurch werden die Gemeinden sowohl aufwandsmässig wie auch kostenmässig entlastet und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie die Chancengleichheit können kantonale gefördert werden. Das System ist auch dann interessant, wenn die Gemeinden bei der Umsetzung ganz oder zumindest teilweise einbezogen werden. Für kleinere Gemeinden kann der administrative Aufwand für die Einführung jedoch gross sein. Dies wirkt sich negativ auf die politische Akzeptanz eines Systemwechsels aus. Als eher nicht geeignet erachten wir das System jedoch, wenn die Gemeinden bei der Finanzierung stärker einbezogen werden sollen. Eine zwangsweise kantonale Einführung dürfte in diesem Fall auf Widerstand bei den Gemeinden führen.

6.3.3 Beschränkte Wahlfreiheit: Gutscheinsystem als einziges System, freiwillige Einführung

a) Ausgestaltung des Systems:

Grundlage:	Das Gutscheinsystem wird als einziges System für den Lastenausgleich anerkannt. Die Gemeinde kann aber frei wählen, ob sie am System partizipieren möchte oder nicht. Diese Wahlfreiheit kann durch den Kanton eingeschränkt werden, bspw. indem die Teilnahme nur für Gemeinden möglich ist, die keine Budgetlimite haben.
Art der Subvention:	Reine Subjektfinanzierung: Der Gutscheinbetrag wird direkt den Eltern ausbezahlt, sofern sie entsprechende Betreuung nachweisen können.
Umsetzung:	Umsetzung über die Gemeinde oder den Kanton denkbar Unter der Annahme, dass das Gutscheinsystem im Grundsatz durch den Kanton festgelegt wird, funktioniert die Umsetzung wie im System ohne Wahlfreiheit. Bei gemeindespezifischen Gutscheinsysteme sind diese jedoch durch den Kanton zu bewilligen.
Finanzierung:	Die Kosten für die Betreuungsgutscheine werden über den Lastenausgleich Sozialhilfe abgerechnet.



a) **Gemeindeeigene Zusatzgutscheine können nicht über den Lastenausgleich Sozialhilfe abgerechnet werden.**

Aus unserer Sicht ist noch zu prüfen, ob die Mehrkosten für den Lastenausgleich Sozialhilfe aufgrund der höheren Subventionen vollständig durch den Kanton getragen werden können.

Wo können Betreuungsgutscheine eingesetzt werden:	Grundsätzlich können Betreuungsgutscheine in allen Kindertagesstätten des Kantons Bern eingesetzt werden, die über eine Betriebsbewilligung verfügen. Hierbei können Ausnahmeregeln festgehalten werden wie beispielsweise: – Kindertagesstätte muss grundsätzlich allen Eltern offenstehen oder mindestens 50% der Plätze müssen allen Eltern offenstehen. Dadurch werden reine Firmen-Kitas vom Gutscheinsystem ausgeschlossen. – Keine unterschiedliche Preise für Gutscheinplätze und nicht Gutscheinplätze, um Quersubventionierungen zu verhindern. Betreuungsgutscheine könne auch in Kitas angenommen werden, deren Standort-Gemeinde selber keine Gutscheine anbietet.
Wer ist antragsberechtigt:	Antragsberechtigt sind alle Eltern mit Wohnsitz in den teilnehmenden Gemeinden.
Platzsuche:	Die Platzsuche ist Aufgabe der Eltern. Die Kindertagesstätten sind grundsätzlich frei, wem sie die verfügbaren Plätze anbieten.

b) Beurteilung

	Teilnahme der Gemeinde mit Budgetlimite möglich	Teilnahme der Gemeinde mit Budgetlimite nicht möglich
Markteffekte	<ul style="list-style-type: none"> + Positive Markteffekte des Gutscheinsystems kommen in einzelnen Regionen beschränkt zur Geltung - Aufgrund der Budgetlimite in einzelnen Gemeinden wird der Markteffekt jedoch reduziert, da die Nachfrage nach BG voraussichtlich nicht gedeckt werden kann. Der Nachfrage ist verzerrt. 	<ul style="list-style-type: none"> + In allen teilnehmenden Gemeinden stehen ausreichend BG zur Verfügung. Das volle Nachfragepotenzial in den Gemeinden wird ausgeschöpft. - Zahl der teilnehmenden Gemeinden fällt deutlich kleiner aus, da nebst dem politischen Willen auch finanzielle Möglichkeiten entscheiden sind. Über den Gesamtkanton wird das Nachfragepotenzial daher geringer ausgeschöpft.
Auswirkungen für Eltern	<ul style="list-style-type: none"> - Von Subventionen können nur diejenigen Eltern profitieren, in deren Wohngemeinde ein politischer Wille für die Unterstützung besteht. - Bei Budgetlimite können Wartelisten für BG entstehen. Eltern haben keine Garantie für BG. Diese Unsicherheit wirkt sich negativ auf die Eltern aus. + Auch in Gemeinden mit eingeschränkten finanziellen Möglichkeiten, können Eltern von Subventionen profitieren. 	<ul style="list-style-type: none"> - Von Subventionen können nur diejenigen Eltern profitieren, in deren Wohngemeinde die politische Unterstützung sowie die finanziellen Möglichkeiten bestehen. Dadurch wird ein Teil der Eltern aufgrund des Wohnorts von Subventionen per se ausgeschlossen. + Innerhalb der teilnehmenden Gemeinden existieren keine Wartelisten für BG. Eltern haben Sicherheit, dass sie im Falle einer Kita-Betreuung auch finanzielle Unterstützung erhalten.
Auswirkungen für Kindertagesstätten	<ul style="list-style-type: none"> + Gleichberechtigter Zugang zu Subventionen (kein Ausschluss) + Einheitliche Tarifberechnung - Bisherige zugesicherte subventionierte Plätze fallen weg - Höherer Konkurrenzdruck - Nachfrage ist verzerrt - Unsicherheit bei Eltern, falls Budgetlimite besteht, überträgt sich auch auf Kita 	<ul style="list-style-type: none"> + Gleichberechtigter Zugang zu Subventionen (kein Ausschluss) + Einheitliche Tarifberechnung + Höhere Nachfrage aus einzelnen Gemeinden - Bisherige zugesicherte subventionierte Plätze fallen weg - Höherer Konkurrenzdruck - Nachfrage (kantonal) ist verzerrt und wird nicht vollständig ausgeschöpft
ASIV-Kriterien	<ul style="list-style-type: none"> - Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie die Integration und Chancengleichheit wird nicht im gesamten Kanton gleichermassen gefördert. Abhängig vom politischen Willen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie die Integration und Chancengleichheit werden nicht im gesamten Kanton gleichermassen gefördert. Abhängig vom politischen Willen und finanziellen Möglichkeiten.
Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> + Bei der Finanzierung können die Gemeinden besser integriert werden. Ein Selbstbehalt bleibt möglich. 	
Politische Akzeptanz	<ul style="list-style-type: none"> + Die Wahl, ob eine Gemeinde teilnehmen möchte oder nicht, erhöht die Akzeptanz des Systems bei den Gemeinden. Die Präferenzen bezüglich familienergänzender Kinderbetreuung der Gemeinden können so berücksichtigt werden. 	<ul style="list-style-type: none"> + Die Wahl, ob eine Gemeinde teilnehmen möchte oder nicht, erhöht die Akzeptanz des Systems bei den Gemeinden. - Die Präferenzen bezüglich familienergänzender Kinderbetreuung der Gemeinden können nur bei ausreichenden finanziellen Mittel auch umgesetzt

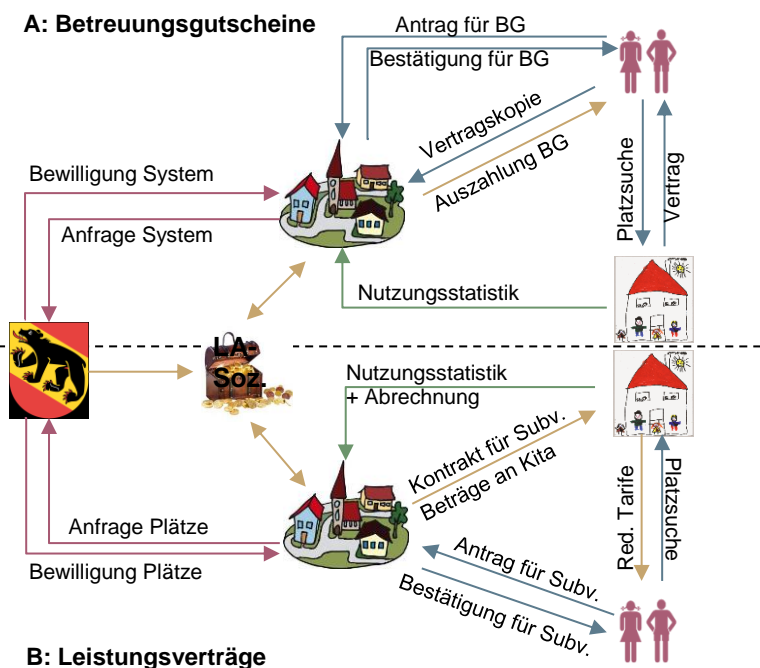
	werden.
Gemeindeübergreifende Zusammenarbeit	+ Gutscheine können überall im Kanton eingelöst werden. Den Eltern steht es frei, welche Kindertagesstätten sie für ihre Kinder auswählen (z.B. Kita beim Wohnort oder in der Nähe des Arbeitsplatzes).
Kosten	+ Zusatzkosten und Zusatzaufwand für Ablösung des neuen Systems. - Zudem wird der Anspruch für Subventionen gemäss Erfahrung steigen, d.h. die Subventionsbeträge müssen voraussichtlich auf kantonaler oder kommunaler Ebene erhöht werden, um die Nachfrage nach Gutscheinen zu decken. Ansonsten ergibt sich die Problematik der Budgetlimite.
Gesamtfazit	<p>Diese Variante ist nicht geeignet, wenn Gemeinden mit Budgetlimite kein Zugang zu Subventionen gewährleistet wird. Da kein alternatives System für diese Gemeinden vorgesehen ist, wird ein Teil der Bevölkerung von den Subventionen ausgegrenzt. Aus Überlegungen der ASIV-Zielsetzung sowie der politischen Akzeptanz wäre das nicht umsetzbar.</p> <p>Bei der Akzeptanz von Budgetlimiten in einzelnen Gemeinden ist das System grundsätzlich zwar denkbar, die Vorteile gegenüber dem heutigen Leistungsvertragssystem sind aber nicht klar. Positiv hervorzuheben ist sicherlich, dass es kantonale ein einheitliches System gibt. Dadurch werden gemeindeübergreifende Gutscheine einfacher möglich. Zudem gewinnen die Eltern an Wahlfreiheit, dies aber auf Kosten von Unsicherheit und zusätzlicher Wartelisten.</p> <p>Das Gesamtfazit fällt jedoch anders aus, wenn der Kanton selber über keine Budgetlimite verfügt. Unter diesen Voraussetzungen können die entstehenden Mehraufwände durch den Kanton gedeckt werden. Die politische Akzeptanz des Systems kann durch die Wahlfreiheit erhöht werden, da die Gemeinden im Gegensatz zum System ohne Wahlfreiheit selber entscheiden können, ob sie Gutscheine ausstellen möchten oder nicht. Mit der Wahlfreiheit können die Gemeinden einfacher über einen Selbstbehalt die Kosten mittragen. Da die Gemeinden aber nicht den vollen Gutscheinbetrag der zusätzlichen Gutscheine bezahlen müssen, sondern nur einen Anteil in Höhe des Selbstbehalts, sind die zu erwartenden Mehraufwände besser mit dem Gemeindebudget - ob limitiert oder nicht - vereinbar.</p> <p>Unter der Annahme, dass keine Budgetlimite beim Kanton besteht, ist die Variante mit eingeschränkter Wahlfreiheit aufgrund der höheren politischen Akzeptanz der Variante ohne Wahlfreiheit vorzuziehen.</p>

6.3.4 Volle Wahlfreiheit: Wahlfreiheit zwischen Gutscheinsystem und System mit Leistungsverträgen

a) Ausgestaltung des Systems:

Grundlage:	Die Gemeinden können zwischen Gutscheinsystem und System mit Leistungsverträgen frei wählen. Für die Wahlfreiheit können allerdings auch Voraussetzungen vorgegeben werden. So kann der Kanton beispielsweise vorgeben, dass nur Gemeinden ohne Budgetlimite ein Gutscheinsystem einführen dürfen.
Art der Subvention:	Je nach Gemeinde unterschiedlich: – im System mit Leistungsverträgen: Indirekte Subjektfinanzierung – im System mit Betreuungsgutscheinen: reine Subjektfinanzierung
Umsetzung:	Umsetzung erfolgt über die Gemeinde: – Die Gemeinden geben ein Gutscheinsystem zur Prüfung ein (A) oder beantragen subventionierte Betreuungsplätze (B).

- Der Kanton bewilligt Plätze bzw. Gutscheinsystem.



Gemeinden mit Gutscheinsystem (A):

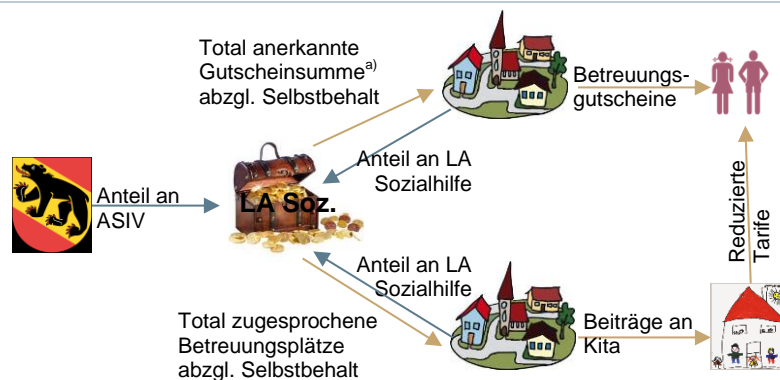
- Die Eltern beantragen bei der Gemeinde einen BG. Die Gemeinde prüft den Antrag und legt die Gutscheinhöhe fest.
- Die Eltern suchen eine Kindertagesstätte und schliessen mit dieser einen Betreuungsvertrag ab.
- Als Bestätigung für die Betreuung wird eine Kopie des Vertrages der Gemeinde zugestellt. Dadurch werden die BG ausbezahlt.
- Zu Controllingzwecken fordert die Gemeinde Nutzungsdaten bei den Kindertagesstätten oder Zahlungsbelege von den Eltern ein.

Gemeinden mit Leistungsvertrag (B):

- Die Gemeinde legt fest, welche Kindertagesstätten wie viele subventionierte Betreuungsplätze anbieten dürfen.
- Die Eltern beantragen bei der Gemeinde das Anrecht auf einen subventionierten Betreuungsplatz. Die Gemeinde prüft den Antrag und legt die Subventionshöhe fest.
- Die Eltern suchen eine Kindertagesstätte und schliessen mit dieser einen Betreuungsvertrag ab. Die Kindertagesstätte stellt den Eltern einen reduzierten Tarif in Rechnung.
- Die Kindertagesstätte erhält von der Gemeinde den Subventionsbeitrag.

Finanzierung:

Die Kosten für die Betreuungsgutscheine und für subventionierte Plätze in Kitas mit einem Leistungsvertrag werden über den Lastenausgleich Sozialhilfe abgerechnet.



a) Gemeindeeigene Zusatzgutscheine können nicht über den Lastenausgleich Sozialhilfe abgerechnet werden.

Aus unserer Sicht ist noch zu prüfen, inwieweit die Mehrkosten für den Lastenausgleich Sozialhilfe aufgrund der höheren Subventionen vollständig durch den Kanton getragen werden können. Dadurch kann die Akzeptanz in den Gemeinden erhöht werden.

Wo können Subventionen eingesetzt werden:

Subventionierte Betreuungsplätze stehen nur in jenen Kindertagesstätten zur Verfügung, die einen entsprechenden Leistungsvertrag mit der Gemeinde haben. Der Standort der Kita muss aber nicht zwingend in dieser Gemeinde sein.

Hingegen sind Betreuungsgutscheine grundsätzlich in allen Kindertagesstätten des Kantons Bern einlösbar. Allerdings müssen hierfür private Plätze, die nicht bereits durch einen Leistungsvertrag subventioniert werden, verfügbar sein. Werden alle Plätze einer Kindertagesstätte via Leistungsvertrag subventioniert, stehen diese für Personen mit Betreuungsgutscheinen nicht zur Verfügung

Platzsuche:

Die Platzsuche ist Aufgabe der Eltern. Die Kindertagesstätten sind grundsätzlich frei, wem sie die verfügbaren Plätze anbieten. Subventionierte Plätze können aber nur Eltern zugeteilt werden, die über einen entsprechenden Subventionsnachweis verfügen.

b) Beurteilung

	Gemeinde dürfen auch mit Budgetlimite Gutscheinsystem einführen	Nur Gemeinden ohne Budgetlimite dürfen Gutscheinsystem einführen
Markteffekte	<ul style="list-style-type: none"> + Positive Markteffekte des Gutscheinsystems kommen in einzelnen Regionen beschränkt zur Geltung. - In Gemeinden mit Budgetlimite wird der Markteffekt jedoch reduziert, da die Nachfrage nach BG voraussichtlich nicht gedeckt werden kann. Der Nachfrage ist verzerrt. - In Gemeinden mit Leistungsverträgen gibt es eine Zweiteilung des Kita-Marktes, da nicht alle Kitas Zugang zu Subventionen haben. Dies führt zu einer Marktverzerrung. 	<ul style="list-style-type: none"> + Positive Markteffekte des Gutscheinsystems kommen in einzelnen Regionen beschränkt zur Geltung. - In Gemeinden mit Budgetlimite gibt es eine Zweiteilung des Kita-Marktes, da nicht alle Kitas Zugang zu Subventionen haben. Dies führt zu einer Marktverzerrung.
Auswirkungen für	- Von Subventionen können nur	- Von Subventionen können nur

Eltern	<p>diejenigen Eltern profitieren, in deren Wohngemeinde ein politischer Wille für die Unterstützung besteht.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bei Budgetlimite können Wartelisten für BG entstehen. Eltern haben keine Garantie für BG. Diese Unsicherheit wirkt sich negativ auf die Eltern aus. + Auch in Gemeinden mit eingeschränkten finanziellen Möglichkeiten, können Eltern von der Wahlfreiheit des BG-Systems profitieren. 	<p>diejenigen Eltern profitieren, in deren Wohngemeinde die politische Unterstützung besteht.</p> <ul style="list-style-type: none"> + Innerhalb der teilnehmenden Gemeinden existieren keine Wartelisten für BG. Eltern haben Sicherheit, dass sie im Falle einer Kita-Betreuung auch finanzielle Unterstützung erhalten. - In Gemeinden mit Leistungsverträgen ist die Wahlfreiheit der Eltern eingeschränkt.
Auswirkungen für Kindertagesstätten	<ul style="list-style-type: none"> - Gleichberechtigter Zugang zu Subventionen ist nicht gewährleistet - Keine einheitliche Tarifierung + Bei Leistungsverträgen wird Nachfragesicherheit aufgrund subventionierter Plätze erhöht +/- Markteintrittsbarriere für subventionierte Plätze begünstigt bestehende Angebote - Nachfrage ist verzerrt - Unsicherheit bei Eltern, falls Budgetlimite besteht und BG-System angeboten wird, überträgt sich auch auf Kita 	<ul style="list-style-type: none"> - Gleichberechtigter Zugang zu Subventionen nicht gewährleistet - Keine einheitliche Tarifierung + Bei Leistungsverträgen wird Nachfragesicherheit aufgrund subventionierter Plätze erhöht +/- Markteintrittsbarriere für subventionierte Plätze begünstigt bestehende Angebote - Nachfrage ist verzerrt
ASIV-Kriterien	<ul style="list-style-type: none"> - Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie die Integration und Chancengleichheit wird nicht im gesamten Kanton gleichermassen gefördert. Abhängig vom politischen Willen. 	
Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> + Bei der Finanzierung können die Gemeinden besser integriert werden. Ein Selbstbehalt bleibt möglich. 	
Politische Akzeptanz	<ul style="list-style-type: none"> + Die politische Akzeptanz ist bei einer vollen Wahlfreiheit am höchsten. 	<ul style="list-style-type: none"> + Die politische Akzeptanz ist bei einer vollen Wahlfreiheit am höchsten. - Die Präferenzen bezüglich familienergänzender Kinderbetreuung der Gemeinden können nur bei ausreichenden finanziellen Mitteln auch umgesetzt werden.
Gemeindeübergreifende Zusammenarbeit	<ul style="list-style-type: none"> - Zusammenarbeit wird erschwert. Für Eltern mit Betreuungsgutscheinen stehen in einzelnen Kindertagesstätten keine oder nur ein Teil der Betreuungsplätze zur Verfügung (nur die privaten Plätze). 	
Kosten	<ul style="list-style-type: none"> + Zusatzkosten und Zusatzaufwand für Ablösung des neuen Systems fallen nur in einzelne Gemeinden an. - Anspruch für Subventionen wird in den BG-Gemeinden gemäss Erfahrung steigen, d.h. die Subventionsbeträge müssen voraussichtlich auf kantonaler oder kommunaler Ebene erhöht werden, um die Nachfrage nach Gutscheinen zu decken. Ansonsten ergibt sich die Problematik der Budgetlimite. 	
Gesamtfazit	<p>Die volle Wahlfreiheit besteht vor allem aufgrund der erwarteten politischen Akzeptanz. Die politische Akzeptanz wird aber dadurch erkaufte, dass die positiven Markteffekte des Betreuungsgutscheinsystems mehrheitlich verloren gehen. In Teilen des Kantons besteht nach wie vor eine Zweiteilung des Marktes. Ebenfalls wird die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit erschwert.</p>	

Unklar dabei ist, ob die Einschränkung bezüglich Budgetlimite vorgenommen werden soll oder nicht. Wiederum ist das BG-System auch mit Budgetlimite in einzelnen Gemeinden grundsätzlich umsetzbar, die Vorteile gegenüber dem heutigen Leistungsvertragssystem sind aber unklar. Einerseits gewinnen die Eltern an Wahlfreiheit, dies aber auf Kosten von Unsicherheit und zusätzlicher Wartelisten.

Andererseits gibt es keinen Grund für eine Einschränkung der Wahlfreiheit. Zwar ist zu erwarten, dass mit Budgetlimite der Systemwechsel hohe Aufwände und nur bedingt Vorteile mit sich bringt. Die Einführungskosten sind auch der Hauptgrund, weshalb sich mehrere Experten kritisch gegen einen Systemwechsel mit Budgetlimite geäußert haben. Letztendlich ist es den Gemeinden überlassen, ob sie die Aufwände des Systemwechsels auf sich nehmen oder nicht. Deshalb empfehlen wir, die Wahlfreiheit nicht einzuschränken und auch Gemeinden mit Budgetlimite ein Gutscheinsystem zu ermöglichen.

6.4 Berechnung der Kostenfolgen für eine bedarfsgerechte Mitfinanzierung der Betreuungsgutscheine durch den Kanton Bern⁴³

6.4.1 Vorgehensidee und Grundannahmen

Je nach Modell sind zukünftig für den Kanton unterschiedliche Kosten zu erwarten. Die Kosten für den Kanton bei einer kantonalen Einführung der Betreuungsgutscheine lassen sich mittels einer Hochrechnung abschätzen. Dabei wird davon ausgegangen, dass der Kanton keine Budgetlimite hat. Die Kosten können sowohl für ein Modell ohne Wahlfreiheit wie auch für ein Modell mit beschränkter Wahlfreiheit berechnet werden. Hingegen sind die Kosten für das Modell mit voller Wahlfreiheit zum heutigen Zeitpunkt nicht abschätzbar, da nicht bekannt ist, wie viele und welche Gemeinden mit welchem System arbeiten würden.

Bei den Kostenberechnungen für den Kanton handelt es sich einzig um die jährlichen zu erwartenden Subventionsbeiträge. Die Kosten für eine Systemumstellung können zum heutigen Zeitpunkt ebenfalls nicht ermittelt werden.

Die Kosten für den Kanton ergeben sich aus der Summe der Subventionen aus den einzelnen Gemeinden. Da wir keine Individualdaten, sondern nur Gemeindedaten zur Verfügung haben, müssen wir mit Durchschnittswerten rechnen. Als Formel kann dies wie folgt geschrieben werden:

$$C_{kanton} = \sum_{i=1}^{365} Kita_{sub_i} * Subv_i * D_i,$$

Wobei gilt

⁴³ Die Berechnung der Kostenfolge sowie das nachfolgende Kapitel zu den Handlungsmöglichkeiten bei einer Budgetlimite waren nicht Bestandteil des ursprünglichen Auftrags, sondern wurden im Anschluss an die Evaluation erarbeitet. Die Ergebnisse dieser Zusatzanalysen wurden jedoch vollständigshalber ebenfalls in den Schlussbericht der Evaluation integriert.

C_{kanton} = Kosten für den Kanton

$Kita_{sub_i}$ = Anzahl Kinder mit Subventionen in Gemeinde i (Nachfrage)

$Subv_i$ = Durchschnittlicher Subventionsbetrag pro Kind in Gemeinde i

$D_{i,s}$ = Dummy Variable für Teilnahme an System (1 = Teilnahme, 0= keine Teilnahme)

Alle drei Faktoren sind heute unbekannt und es müssen entsprechende Annahmen bzw. Berechnungen angestellt werden. Die Hochrechnungen erfolgen mittels zwei unterschiedlicher Varianten.

6.4.2 Variante A: Berechnung auf Basis der heutigen Kita-Nachfrage

In dieser Variante gehen wir davon aus, dass das heutige Angebot für Kindertagesstätten dort zu finden ist, wo auch eine effektive Nachfrage besteht. Die heutige Subventionierung ist allerdings nicht bedarfsgerecht und es muss damit gerechnet werden, dass die Nachfrage nach Betreuungsgutscheinen höher ausfallen wird. Hinweise hierzu liefern insbesondere die Wartelisten für subventionierte Betreuungsplätze.

Zudem ist auch zu erwarten, dass viele Eltern, die sich heute einen Platz in einer privaten Kindertagesstätte leisten, grundsätzlich Anspruch auf Betreuungsgutscheine haben dürften. Hier ist aber damit zu rechnen, dass der durchschnittliche Subventionsbetrag pro Betreuungsplatz deutlich geringer ausfallen wird als in bereits subventionierten Kindertagesstätten. Die Berechnungen der Kostenfolgen erfolgen deshalb getrennt für bereits subventionierte Plätze und bis anhin private Betreuungsplätze.

Die Berechnung erfolgt in zwei Schritten: In einem ersten Schritt werden die Kosten der bestehenden subventionierten Kinderbetreuungsplätze inkl. dem Mehrbedarf gemäss Wartelisten berechnet. Im zweiten Schritt wird der zusätzliche Subventionsaufwand für Kinder auf heute privaten Betreuungsplätzen geschätzt.

a) Bereits subventionierte Plätze

Es werden folgende Annahmen getroffen:

- Die Erfahrung zeigt, dass Wartelisten Doppelzählungen enthalten sowie teilweise Kinder, die bereits eine Betreuung in privaten Kitas erhalten. Die Wartelisten überschätzen daher die Nachfrage. Dies ist vor allem in städtischen Regionen mit mehreren Kitas wahrscheinlich. Entsprechend wird nur ein Teil der Warteliste berücksichtigt. Wir gehen dabei von folgenden Annahmen aus:
 - Agglomerationskerngemeinden: 50% der Wartelisten
 - Agglomerationsgürtelgemeinden: 80% der Wartelisten

- Ländliches Gebiet: 100% der Wartelisten⁴⁴
- Heute werden auch Kinder im Schulalter subventioniert, wenn diese einen Betreuungsplatz in einer Kindertagesstätte beanspruchen. Die Betreuungsgutscheine gelten hingegen nur für Kinder bis zum Schuleintritt. Entsprechend muss die Anzahl Plätze gemäss dem Anteil Kinder im Schulalter reduziert werden. Hierbei verwenden wir für jede Gemeinde den effektiv beobachtbaren Anteil. Ausserhalb der Stadt Bern ist dieser Anteil aber gering und liegt im städtischen Gebiet (Agglomerationskerngemeinden ohne Bern) bei rund 6% und in den Agglomerationsgürtelgemeinden bei 2%. In ländlichen Gemeinden ist das hingegen nicht relevant. Wir gehen davon aus, dass nur Kinder im Vorschulalter auf den Wartelisten zu finden sind.

Die Nachfrage nach Plätzen ergibt sich somit aus:

$$\text{Anz. Plätze}_{\text{bisher}} = (\text{Anz. Plätze}_{\text{Kita}} * \text{Ant. Plätze}_{\text{Kita Vorschulalter}} + \psi_i * \text{Plätze}_{\text{Wartelisten}})$$

wobei ψ_i =Gewicht für Wartelisten gemäss Gemeindetyp.

Die erwartete Nachfrage nach subv. Betreuungsplätzen wird mit den durchschnittlichen Kosten multipliziert. Für die Kosten pro Betreuungsplatz werden folgende Annahmen getroffen:

⁴⁴ Diese Annahme beruht darauf, dass in ländlichen Regionen kaum zusätzliche private Angebote existieren und daher die Wartelisten besser mit der effektiven Nachfrage übereinstimmen.

Abbildung 6-4: Kosten pro Betreuungsplatz aktuell

Gemeindetyp ⁴⁵	Elternanteil	Durchschnittskosten pro Platz (11.79 (CHF Normkosten pro Stunde) x 9 (Stunden pro Tag) x 240 (Tage pro Jahr))	Nettokosten (Normkosten abzüglich Elternbeitrag)	Selbstbehalt Gemeinde (20%)	Anteil LA (80%)
Agglomerationskerngemeinden (ohne Stadt Bern)	31%	25'466	17'699	3'540	14'159
Agglomerationsgürtelgemeinden	34%	25'466	16'770	3'354	13'416
Ländliche Gemeinden	32%	25'466	17'226	3'445	13'781
Stadt Bern	34%	25'466	16'896	3'379	13'517

Die Elternanteile entsprechen dem Durchschnitt über alle Gemeinden eines entsprechenden Gemeindetypus. Für die Stadt Bern wird der Elternanteil aufgrund der effektiven Kosten gemäss Angaben des Jugendamtes berechnet. Bei der Berechnung wird von folgenden Annahmen ausgegangen:

Abbildung 6-5: Berechnung Elternbeitrag für die Stadt Bern

A	Anzahl Betreuungsplätze mit Gutschein	1'237
B	Effektive Kosten der Stadt total in CHF	22'681'632
C	Zusatzfinanzierung Stadt Bern (6 CHF pro Tag und Platz) in CHF	1'781'280
D	Anrechenbare Kosten in CHF	20'900'352
E	Kosten gemäss Normkosten (11.79 CHF * 9 Stunden * 240 Tage * Anz. Plätze)	31'501'937
F	Berechnete Elternbeiträge (E-D)	10'601'585
G	Elternbeitrag in %	34%

⁴⁵ Die Gemeinden wurden gemäss der Raumtypologie des BFS eingeteilt. Verwendet wurden die Gemeindekategorien des Raums mit städtischem Charakter. Wobei die Gemeinden der Typen in Agglomerationskerngemeinden, Agglomerationsgürtelgemeinden und übrige Gemeinden zusammengefasst wurden.

b) Zusätzlicher Subventionsbedarf aufgrund von privaten Betreuungsplätzen

Für die Ermittlung des zusätzlichen Bedarfs an Subventionen auf den privaten Plätzen wird die Annahme getroffen, dass der Anteil der subventionierten Plätze insgesamt mit dem Anteil der subventionierten Stunden in der Schulgänzenden Betreuung übereinstimmt. Entsprechend werden folgende Annahmen getroffen:

Abbildung 6-6: Anteil der Personen mit subventionierten Betreuungsstunden in SEB

Gemeindetyp	Anteil Personen mit subventionierten Betreuungsstunden SEB
Agglomerationskerngemeinden	93%
Agglomerationsgürtelgemeinden	87%
Ländliche Gemeinden	95%

Die Zusätzliche Anzahl subventionierter Plätze ergibt sich aus:

Effektive Anzahl Plätze total * Anteil subventioniert Gemeindetyp – (Anzahl bestehender subventionierter Plätze – subventionierte Plätze zum Maximaltarif)

Die daraus ermittelte Anzahl subventionierter Plätze wird mit einem durchschnittlichen Kostensatz pro Platz multipliziert. Dieser wird jedoch tiefer geschätzt als bei den subventionierten Betreuungsplätzen, da Familien mit geringem Einkommen sich keinen privaten Betreuungsplatz leisten können. Wir gehen von folgenden Annahmen aus:

Abbildung 6-7: Kosten pro Betreuungsplatz mit hohem Elternanteil für heute nicht mitfinanzierte Plätze

Elternanteil	Nettokosten (Normkosten abzüglich Elternbeitrag)	Selbstbehalt Gemeinde (20%)	Anteil LA (80%)
70%	7'640	1'528	6'112

Für die Gemeinde Bern gehen wir von keinen Zusatzkosten aus.

c) Ergebnis

Die Nachfolgende Tabelle fasst die wichtigsten Ergebnisse aus der Hochrechnung zusammen

Abbildung 6-8: Ergebnisse Variante A

		Total	Nur Stadt Bern	Ohne Bern
Bisherige subventionierte Plätze	Total Plätze	4'020	1'237	2'783
	Total Kosten [CHF]	55'195'508	16'720'282	38'474'227
Bisher private Plätze, die neu BG erhalten	Total Plätze	926	0	926
	Total Kosten [CHF]	5'661'090	0	5'661'090
Total neu subventionierte Plätze	Total Plätze	4'946	1'237	4'043
	Total Kosten [CHF]	60'855'599	16'720'282	44'135'317
	Davon für Kinder zwischen 0-4 [CHF]	48'382'784	10'868'579	37'514'206
	Davon für Kinder im KiGa-Alter [CHF]	12'472'814	5'851'703	6'621'111
Zusätzlich für Kinder im Schulalter	Kosten [CHF]	5'332'116	3'679'792	1'652'324

Die erwarteten Kosten für eine bedarfsgerechte Mitfinanzierung für den Kanton werden gemäss dieser Hochrechnungsvariante auf **rund 61 Mio. CHF nur für Kindertagesstätten** geschätzt. Mit 55 Mio. CHF ist der Grossteil des Betrags auf die bisherigen subventionierten Betreuungsplätze unter Berücksichtigung der bestehenden Wartelisten zurückzuführen. Rund 926 zusätzliche Betreuungsplätze sind aufgrund der bestehenden Nachfrage in privaten Kindertagesstätten zu erwarten. Die Zusätzlichen Plätze entstehen insbesondere in städtischen Gemeinden (Agglomerationskerngemeinden) wie Thun, Burgdorf, Biel, Lyss und Ostermundigen aber auch Agglomerationsgürtelgemeinden wie Münchenbuchsee, Oberdiessbach oder Wohlen bei Bern.

Werden zusätzlich zu den 0-6 Jährigen auch Schulkinder in Kindertagesstätten mitfinanziert, erhöht sich der benötigte Betrag um rund fünf Mio. Franken. Im Gegenzug können 12 Mio. CHF eingespart werden, falls keine Finanzierung der Kindergartenkinder erfolgen würde.

6.4.3 Variante B: Berechnung auf Basis der Nachfrage in der Stadt Bern

In Variante B wird keine Rücksicht auf die aktuelle Nachfrage genommen. Stattdessen gehen wir einfach davon aus, dass mit der kantonalen Einführung in allen Gemeinden die Nachfrage auf Basis der Nachfrage der Stadt Bern berechnet werden kann. Gemäss Angaben der Stadt Bern erhalten aktuell 2'304 Kinder einen Betreuungsgutschein. Bei insgesamt 8'710 Kindern im Alter von 0-6 Jahren werden somit 26% der Kinder unterstützt.

a) Maximalvariante

Annahmen

Um die Obergrenze zu berechnen, treffen wir folgende Annahmen:

- Der Anteil der Kinder mit Betreuungsgutscheinen ist in **allen Gemeinden** des Kantons Bern 26%
- Die durchschnittliche Betreuungsrate steigt auf den schweizerischen Durchschnitt gemäss Studie zur Anstossfinanzierung des Bundes. Die erhobenen Durchschnittswerte liegen leicht über dem heutigen Durchschnitt für Bern:

Abbildung 6-9: Durchschnittliche Betreuungsdauer in Kindertagesstätten

Gemeindetyp	CH-Durchschnitt	Durchschnitt Bern
Agglomerationskerngemeinden (ohne Stadt Bern)	60%	48%
Agglomerationsgürtelgemeinden	45%	40%
Ländliche Gemeinden	45%	41%
Stadt Bern	60%	54%

- Die Anzahl subventionierter Betreuungsplätze ergibt sich aus:

$$\text{Anz. Plätze} = \sum (\text{Anz. Kinder}_{0-6} * 0.26 * \text{Betreuungsdauer}_{\text{Gemeindetyp}})$$

- Für die Berechnung der durchschnittlichen Kosten pro Platz wird davon ausgegangen, dass auch künftig ein 20% Selbstbehalt bei den Gemeinden besteht und der Kanton die Kosten gemäss Normkosten, abzüglich des Elternbeitrages und des Selbstbehaltes von 20% übernimmt. Die Normkosten betragen 25'466.40 CHF. Der Elternanteil bleibt unverändert, dies im Gegensatz zur beobachtbaren Entwicklung in Bern. Die Kosten pro Platz sind demnach:

Abbildung 6-10: Durchschnittskosten für den Kanton pro Platz bei konstanter Kostenbeteiligung der Eltern

Gemeindetyp	Elternanteil	Subvention pro Platz	Anteil Gemeinde	Anteil Kanton
Agglomerationskerngemeinden (ohne Stadt Bern)	31%	17'699	3'540	14'159
Agglomerationsgürtelgemeinden	34%	16'770	3'354	13'416
Ländliche Gemeinden	32%	17'226	3'445	13'781
Stadt Bern	34%	16'896	3'379	13'517

Ergebnis

Der berechnete Finanzierungsbedarf unter diesen doch sehr unwahrscheinlichen Annahmen beträgt gemäss nachfolgender Tabelle 129 Mio. CHF.

Abbildung 6-11: Ergebnisse Maximalvariante

	Anzahl subv. Betreuungsplätze	Kosten für Betreuungsgutscheine in CHF			Zusatzkosten für Schulkinder in CHF
		Kinder zw. 0-6	Kinder vor Kindergarten	Kinder im Kindergarten	
Total mit Bern	9'322	128'991'040	106'543'430	22'447'609	7'615'575
Nur Bern	1'237	16'720'282	10'868'579	5'851'703	3'679'792
Total ohne Bern	8'085	112'270'758	95'674'852	16'595'906	3'935'782

b) Annäherung der Realität

Die getroffenen Annahmen können nun schrittweise den Erwartungen angepasst werden. Dadurch fallen die Kosten für den Kanton deutlich:

- Annahme, **Betreungsverhältnis steigt nicht** auf nationalen Durchschnitt, sondern bleibt auf bestehendem Durchschnitt. Dies bedeutet, dass pro Kind weniger Subventionen ausbezahlt werden müssen bzw. die Anzahl subventionierte Plätze sinkt. Alleine durch diese Anpassung sind insgesamt rund 1'000 subventionierte Plätze weniger notwendig. Die Kosten betragen unter diesen Voraussetzungen noch 112 Mio. und sind somit rund 17 Mio. tiefer.
- **Nicht alle Gemeinden bieten Gutscheine an.** Stattdessen bieten nur jene Gemeinden einen Gutschein an, welche heute bereits über ein schulergänzendes Angebot oder aber eine Kindertagesstätte verfügen. Unter diesen Annahmen bieten 213 Gemeinden keine Betreuungsgutscheine an. Dieser Wert dürfte etwas tief sein, da es für Gemeinden künftig deutlich einfacher sein dürfte, Angebote bereit zu stellen. Trotzdem stellt die Annahme eine gute Approximation dar, da die schulergänzenden Angebote bereits heute bedarfsgerecht angeboten werden müssen. Die 213 Gemeinden verfügen heute über kein Angebot, auch nicht einen Mittagstisch. Die Kosten fallen dadurch um weitere 18% auf 94 Mio. bei konstanter bzw. 109 Mio. bei einer steigenden durchschnittlichen Betreuungsdauer pro Kind.
- **Anstieg des Elternanteils an den Gesamtkosten:** In der Stadt Bern ist seit Einführung der Betreuungsgutscheine ein stetiger Anstieg des Anteils der Eltern an den Kosten zu beobachten. Dadurch sinken die Kosten pro Platz für die öffentliche Hand. Dies kann einerseits durch die Anbindung an die Erwerbstätigkeit erklärt werden. Eltern erhalten nur noch im Umfang ihrer Erwerbstätigkeit subventionierte Betreuungsplätze. Heute können Eltern auch mehr Betreuung beanspruchen als aufgrund der Erwerbstätigkeit nötig wäre. Dies führt gerade bei Familien mit hohen Subventionen dazu, dass mehr Tage eingekauft werden, als grundsätzlich nötig wären. Andererseits wird es künftig für Eltern mit mittleren und höheren Einkommen einfacher, Subventionen zu erhalten. Im Schnitt dürfte daher die

Elternbeteiligung ansteigen. Ein Anstieg der Kostenbeteiligung um 2% Punkte von 31-34% auf 33-36% reduziert die erwarteten Kosten um rund 2-3 Mio. Franken.

Abbildung 6-12: Durchschnittskosten für den Kanton pro Platz bei steigender Kostenbeteiligung der Eltern (Anstieg um 2%-Punkte)

Gemeindetyp	Elternanteil	Subvention pro Platz	Anteil Gemeinde	Anteil Kanton
Agglomerationskerngemeinden (ohne Stadt Bern)	33%	17'189	3'438	13'751
Agglomerationsgürtelgemeinden	36%	16'261	3'252	13'008
Ländliche Gemeinden	34%	16'717	3'343	13'373
Stadt Bern	34% ^{a)}	16'896	3'379	13'516

Anm.: ^{a)} Die Elternbeiträge für die Stadt Bern wurden berechnet und können von den effektiven Elternbeiträgen abweichen. Die Berechnung wird in Abbildung 6-5 wiedergegeben.

- **Unterschiedliche Anteile der Kinder mit Kinderbetreuung nach Raumtyp:** Die wohl unwahrscheinlichste Annahme ist, dass der Anteil Kinder mit familienergänzender Kinderbetreuung in ländlichen Regionen im ähnlichen Ausmass ansteigt wie in der Stadt Bern. Allerdings gibt es wenig Hinweise, wie sich ein entsprechendes Gebiet entwickeln dürfte. Als Approximation werden wiederum die Angebote der schulergänzenden Betreuung verwendet. Dabei gehen wir davon aus, dass sich die unterschiedlichen Anteile der Kinder mit schulergänzender Betreuung zwischen der Stadt Bern und den einzelnen Gemeindetypen auf die familienergänzende Betreuung übertragen lässt. Beispielsweise wissen wir, dass in ländlichen Gemeinden insgesamt 16% der Kinder ein subventioniertes Angebot der schulergänzenden Betreuung nutzt, in der Stadt Bern sind es hingegen 46%. Der Anteil beträgt somit auf dem Land rund ein Drittel des Anteils in der Stadt. Übertragen auf die Kindertagesstätten heisst dies, dass auf dem Land ein Drittel von 26% und somit rund 9% einen subventionierten Betreuungsplatz in einer Kindertagesstätte nutzen wird.

Diese Korrekturfaktoren für die Anteile der Kinder mit subventionierter Betreuung in Kindertagesstätten werden einerseits auf Basis aller Kinder mit einem subventionierten schulergänzenden Angebot gerechnet. Alternativ wird der Faktor auch aufgrund des Anteils der Kinder gerechnet, die nur das Nachmittagsmodul II besuchen (Nachmittag nach dem Unterricht). Dieses Angebot entspricht vom Charakter her stärker einer Kindertagesstätte als lediglich der Besuch des Mittagstisches. Unter Berücksichtigung der Korrekturfaktoren liegt der erwartete Anteil der Kinder mit subv. Betreuungsangeboten über dem heute effektiv beobachtbaren Anteil. Zudem ist in beiden Varianten vor allem mit einem Anstieg in den Agglomerationskerngemeinden zu rechnen, was aufgrund der bestehenden Wartelisten der Erwartungen entspricht.

Abbildung 6-13: Anteile der Kinder mit Betreuungsgutscheine aufgrund der SEB

Gemeindetyp	Anteil Kinder mit subv. SEB-Angebot			Anteil Kinder mit subv. SEB-Angebot, nur Nachmittags-Modul II			Heute Anteil Kinder mit subv. Kitaplatz
	Effektiver Anteil SEB	Verhältnis im Vergleich zur Stadt Bern	Berechneter Anteil Kita	Anteil SEB	Verhältnis im Vergleich zur Stadt Bern r	Berechneter Anteil Kita	
Agglomerationske ngemeinden (ohne Stadt Bern)	30%	64%	17%	11%	99%	26%	10%
Agglomerationsg ürtelgemeinden	17%	36%	10%	4%	36%	10%	6%
Ländliche Gemeinden	16%	34%	9%	4%	37%	10%	7%
Stadt Bern	46%		26%	11%		26%	26%

Somit sind auch in allen berechneten Modellen die Zahl der subventionierten Betreuungsplätze sowie die Kosten für den Kanton höher als heute.

c) Beurteilung der einzelnen Annahmen

- Anteil Kinder mit subventionierten Kita-Plätzen:
 - Die abgebildete Maximalvariante, in der die Anteile der Stadt Bern sich auf die übrigen Gemeinden übertrage lassen, erachten wir als sehr unwahrscheinlich. Trotzdem bleibt eine Spannweite von über 30 Mio. Franken in den Hochrechnungen.
 - Die beiden anderen Varianten unterscheiden sich hauptsächlich bezüglich der Nachfrage in Städten. Eine Nachfrage von mind. 17% in Städten erachten wir auch aufgrund der Wartelisten als sehr plausibel. Hingegen ist eine Nachfrage in Städten von 26% eher die obere Grenze. Der wahre Wert dürfte dazwischenliegen.
- Anstieg der Betreuungspensen auf CH-Durchschnitt
 - Aufgrund der bisherigen Beobachtungen ist davon auszugehen, dass sich der durchschnittliche Betreuungsumfang nicht oder nur leicht verändern wird. Einerseits werden aufgrund der Koppelung an die Erwerbstätigkeit die Pensen eher sinken. Andererseits erhalten mehr Personen Zugang zu den Subventionen. Für diese Familien wird Kinderbetreuung günstiger, was sich positiv auf die Nachfrage auswirken kann. In der Stadt Bern haben wir in der Tendenz eher eine Einmüftung auf den bisherigen Durchschnitt festgestellt. Eine Annäherung an den CH-Durchschnitt ist daher eher nicht zu erwarten.
- Elternanteil an den Kosten
 - Als sehr wahrscheinlich erachten wir hingegen einen Anstieg der Elternanteile. In der Stadt Bern sind die Kosten pro Gutscheinplatz für die Stadt Bern innerhalb von einem Jahr um 2.7% von CHF 1'570.- auf CHF 1'528.- gesunken. Aufgrund der weiter oben

bereits aufgeführten Entwicklungen erwarten wir dies ebenfalls für den gesamten Kanton.

- Anzahl teilnehmende Gemeinden
 - Es ist nicht davon auszugehen, dass aufgrund der kantonalen Einführung von Betreuungsgutscheinen alle Gemeinden sich für die Unterstützung von FEB aussprechen werden. In vielen Gemeinden fehlt der FEB die dafür notwendige gesellschaftliche und politische Akzeptanz. Da die Teilnahme zukünftig aber einfacher ist, wird trotzdem mit einer hohen Beteiligung gerechnet.

d) Ergebnis Variante B

Aufgrund der obigen Überlegungen **sind Kosten von 55 Mio. bis 71 Mio. CHF** für eine kantonale Einführung zu erwarten. Hinzu kommen die Kosten für Tagesfamilien. Die Bandbreite der berechneten Kosten ist jedoch gross und variiert stark nach Annahmen. Die nachfolgende Abbildung fasst die Ergebnisse zusammen.

Abbildung 6-14: Kosten für den Kanton

Zeilenbeschriftungen	Betreuungsumfang BE-Durchschnitt (S: 48%, A: 40%, L: 41%)		Betreuungsumfang CH-Durchschnitt (S: 60%, A: 45%, L: 45%)	
	Alle Gemeinden	Nur ausgewählte Gemeinden ^{d)}	Alle Gemeinden	Nur ausgewählte Gemeinden ^{d)}
Kostensatz I: Kein Wachstum der Elternbeiträge erwartet				
AK: 17%, AG: 10%, L: 9% Anteil Kinder gemäss SEB Total ^{a)}	63'274'382	56'701'835	72'708'837	65'241'954
AK: 26%, AG: 10%, L: 10% Anteil Kinder gemäss SEB Nachmittagsmodul II ^{b)}	79'917'409	72'516'552	93'490'073	85'018'693
Alle 26% Anteil Kinder gemäss Stadt Bern ^{c)}	111'723'110	94'353'458	128'991'040	109'435'173
Kostensatz II: Wachstum der Elternbeiträge um 2% Punkte erwartet				
AK: 17%, AG: 10%, L: 9% Anteil Kinder gemäss SEB Total ^{a)}	61'914'578	55'537'322	71'075'139	63'830'006
AK: 26%, AG: 10%, L: 10% Anteil Kinder gemäss SEB Nachmittagsmodul II ^{b)}	78'078'154	70'896'600	91'257'785	83'037'255
Alle 26% Anteil Kinder gemäss Stadt Bern ^{c)}	108'932'389	92'080'025	125'696'651	106'723'025

Anm.: a) Anteile der Anzahl Kinder für Kita werden aufgrund des Verhältnisses der SEB-Schüler der Stadt Bern und der SEB Schüler anderer Gemeindetypen berechnet. Die Anteile betragen: Agglomerationskerngemeinden AK: 17%, Agglomerationsgürtelgemeinden AG: 10%, Land L: 9%

b) Anteile der Anzahl Kinder für Kita werden aufgrund des Verhältnisses der SEB-Schüler (nur Nachmittagsmodul II) der Stadt Bern und der SEB Schüler anderer Gemeindetypen berechnet. Die Anteile betragen: Agglomerationskerngemeinden AK: 26%, Agglomerationsgürtelgemeinden AG: 10%, Land L: 10%

c) Es wird für alle der Anteil gemäss der Stadt Bern angenommen. Dieser beträgt 26%

d) Nur Gemeinde, die heute bereits eine Kita oder ein Schulergänzendes Angebot bereitstellen

Es wird erwartet, dass ein Teil der Mehrkosten aufgrund der eher steigenden Elternbeiträge gedeckt werden kann. Die Kosten der einfacheren Hochrechnung aus Abschnitt 2.2 fallen somit mitten in diese Spannweite.

In den Berechnungen der Kostenfolgen einer kantonalen Einführung der Betreuungsgutscheine wurde jeweils davon ausgegangen, dass Kinder im Schulalter ab 1. Primarklasse künftig nicht mehr von Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung profitieren können. Anders als heute, wo auch Schulkinder ab der 1. Primarklasse, die eine Kita besuchen, mitfinanziert werden. Mit Ausnahme der Stadt Bern besuchen in den meisten Gemeinden nur wenige Kinder in diesem Alter eine Kindertagesstätte. Insgesamt würden bei Einbezug der Kinder ab 1. Primarklasse Mehrkosten von 5-7 Mio. CHF anfallen, davon mehr als zwei Drittel in der Stadt Bern.

Abbildung 6-15: Erwartete Zusatzkosten bei Mitfinanzierung der Schulkinder in Kindertagesstätten

Zeilenbeschriftungen	Betreuungsumfang BE-Durchschnitt (S: 48%, A: 40%, L: 41%)		Betreuungsumfang CH-Durchschnitt (S: 60%, A: 45%, L: 45%)	
	Alle Gemeinden	Nur ausgewählte Gemeinden ^{d)}	Alle Gemeinden	Nur ausgewählte Gemeinden ^{d)}
Kostensatz I: Kein Wachstum der Elternbeiträge erwartet				
AK: 17%, AG: 10%, L: 9% Anteil Kinder gemäss SEB Total ^{a)}	5'319'999	5'220'389	5'718'491	5'599'217
AK: 26%, AG: 10%, L: 10% Anteil Kinder gemäss SEB Nachmittagsmodul II ^{b)}	6'136'089	6'004'930	6'741'998	6'583'259
Alle 26% Anteil Kinder gemäss Stadt Bern ^{c)}	6'429'354	6'219'765	7'075'771	6'828'864
Kostensatz II: Wachstum der Elternbeiträge um 2% Punkte erwartet				
AK: 17%, AG: 10%, L: 9% Anteil Kinder gemäss SEB Total ^{a)}	5'272'590	5'175'906	5'659'588	5'543'814
AK: 26%, AG: 10%, L: 10% Anteil Kinder gemäss SEB Nachmittagsmodul II ^{b)}	6'065'193	5'937'869	6'653'639	6'499'536
Alle 26% Anteil Kinder gemäss Stadt Bern ^{c)}	6'349'650	6'146'259	6'977'391	6'737'778

Anm.: a) Anteile der Anzahl Kinder für Kita werden aufgrund des Verhältnisses der SEB-Schüler der Stadt Bern und der SEB Schüler anderer Gemeindetypen berechnet. Die Anteile betragen: Agglomerationskerngemeinden AK: 17%, Agglomerationsgürtelgemeinden AG 10%, Land L: 9%
 b) Anteile der Anzahl Kinder für Kita werden aufgrund des Verhältnis der SEB-Schüler (nur Nachmittagsmodul II) der Stadt Bern und der SEB Schüler anderer Gemeindetypen berechnet. Die Anteile betragen: Agglomerationskerngemeinden AK: 26%, Agglomerationsgürtelgemeinden AG: 10%, Land L: 10%
 c) Es wird für alle der Anteil gemäss der Stadt Bern angenommen. Dieser beträgt 26%
 d) Nur Gemeinde, die heute bereits eine Kita oder ein Schulergänzendes Angebot bereitstellen

6.4.4 Zusatzkosten für Betreuungsgutscheine bei Tageseltern

Weitere Annahmen müssen zudem zu der Nachfrageentwicklung bei Tageseltern getroffen werden. Die Betreuungsgutscheine sind grundsätzlich auch bei Tageseltern einlösbar. Hierfür treffen wir folgende Annahmen:

- die bestehende Nachfrage bleibt weiterhin bestehen
- die bestehende Nachfrage wird um die Wartelisten ergänzt
- Der Elternanteil an der Finanzierung bleibt konstant
- Das Verhältnis zwischen Betreuungsstunden im Vorschulalter und im Schulalter bleibt konstant

	Anzahl Betreuungsstun- den	Normkosten	Subventionsbet- rag (ohne Elternanteil)	Anteil Kanton
Ab 1. Klasse	520'781	4'666'199	2'817'936	2'254'349
Bis 1. Klasse	1'836'914	16'458'746	9'939'501	7'951'601
Total	2'357'695	21'124'946	12'757'437	10'205'949

6.5 Handlungsmöglichkeiten beim Erreichen einer Budgetlimite

Wird eine gegebene Budgetlimite erreicht, das heisst die Nachfrage nach Betreuungsgutscheinen übersteigt die finanziellen Möglichkeiten des Kantons, kann der Kanton auf unterschiedliche Arten reagieren. Bereits weiter oben wurde aufgeführt, wie die Gutscheine mittels Kontingentsystem auf die Gemeinden aufgeteilt werden können (vgl. Abschnitt 6.2.2). Der Kanton kann die Kosten jedoch auch reduzieren, indem die Grundvoraussetzungen für den Bezug von Betreuungsgutscheine angepasst werden. Zwar werden die Leistungen bei Familien gekürzt und es erhalten nicht mehr alle Einkommensklassen einen Betreuungsgutschein. Im Gegensatz zum Kontingentsystem kann der Grundsatz „wer die Voraussetzungen erfüllt, erhält einen Gutschein“ dadurch aber beibehalten werden. Alle Eltern werden somit gleichbehandelt und zusätzliche Wartelisten können vermieden werden.

Im System für Betreuungsgutscheine – wie es heute in der Stadt Bern angedacht ist – haben Eltern Anrecht auf eine finanzielle Unterstützung, wenn sie bestimmte Anforderungen erfüllen. Zu diesen gehören:

- Der zivilrechtliche Wohnsitz ist in der Stadt Bern.
- Gemeinsam weisen sie eine Erwerbstätigkeit von mind. 110% - bzw. Alleinerziehende von mind. 10% auf. Einer Erwerbstätigkeit gleichgesetzt sind staatlich anerkannte Ausbildungen oder eine Anmeldung bei einem RAV. Ebenfalls können bei Vorliegen einer sozialen oder gesundheitlichen Induktion Gutscheine ausgestellt werden.
- Das massgebliche Familieneinkommen ist tiefer als 157'120 CHF. Dies gilt für das Kita-Jahr vom 1. August 2015 bis 31. Juli 2016.
- Die Eltern verfügen über einen Kita-Platz in einer Kita, die am Gutscheinsystem teilnimmt.
- Das Alter des Kindes liegt zwischen 3 Monaten und Kindergartenaustritt.

Auf eine Budgetlimite kann reagiert werden, indem die Grundvoraussetzungen verschärft werden. Grundsätzlich sind hier verschiedene Ansatzpunkte denkbar. Nachfolgend werden einige Aspekte genauer betrachtet.

6.5.1 Senkung der Maximaleinkommen

Die einfachste und voraussichtlich auch effektivste Möglichkeit, die Anforderungsbedingungen anzupassen, ist die Reduktion des Maximaleinkommens, bis zu welchem Eltern noch Anspruch auf Betreuungsgutscheine haben. Heute liegt die Grenze bei einem massgeblichen Familieneinkommen von 157'120 CHF. Das massgebende Einkommen setzt sich aus dem gesamten Nettoeinkommen (inkl. Ersatzeinkommen) sowie 5% des Nettovermögens und nach Abzug einer Familienpauschale zusammen. Die Familienpauschale ist je nach Familiengrösse unterschiedliche und beträgt zwischen 3'720 CHF pro Person für eine dreiköpfige Familie und 7'420 CHF pro Person für eine Familie mit sechs oder mehr Personen. Unter der Annahme, dass kein Vermögen besteht wird demnach eine Familie mit einem Kind bis zu einem Netto-Einkommen von 168'280 CHF und eine Familie mit vier Kindern bis zu einem Netto-Einkommen von 201'700 CHF finanziell durch den Kanton unterstützt.

Im Vergleich zu anderen Schweizer Kantonen und Städten erhalten in Bern Eltern mit einem relativ hohen Einkommen ebenfalls noch finanzielle Unterstützung. Zwar werden auch in anderen Kantonen Eltern mit hohen Einkommen subventioniert. Beispielsweise unterstützt Basel-Stadt dreiköpfige Familien mit einem Netto-Einkommen gemäss Steuererklärung von 150'000 CHF.⁴⁶ In anderen Kantonen sind die Einkommensgrenzen aber deutlich tiefer. In der Stadt Luzern werden beispielsweise Betreuungsgutscheine bis zu einem massgebenden Einkommen⁴⁷ von 100'000 CHF für Familien mit Kinder über 18 Monate und 124'000 CHF für Familien mit Kindern unter 18 Monaten ausgestellt.⁴⁸

Auf Basis der Verteilung der Betreuungsgutscheine nach Einkommen in der Stadt Bern wurde nachfolgend berechnet, welche Kosteneinsparungen bei einer Senkung des Maximaleinkommens auf unterschiedliche Einkommen zwischen 100'000 CHF und 150'000 CHF erzielt werden können. Dabei wird jeweils davon ausgegangen, dass sich die Tarife linear zwischen dem Minimal-Einkommen von 42'120 CHF und dem Maximal-Einkommen anpassen.

⁴⁶ Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt (2013), Was kostet die Betreuung für unser Kind? Elternbeiträge und Subventionen in Tagesheimen und Tagesfamilien. Online im Internet [Stand 02.03.2016]: <http://www.jfs.bs.ch/dms/jfs/download/fuer-familien/tagesbetreuung/Angebote-in-der-Tagesbetreuung-2013.pdf>

⁴⁷ Das massgebende Einkommen wird in den einzelnen Kantonen und Städten häufig unterschiedlich berechnet. So unterscheiden sich auch die Berechnungen in Luzern und Bern.

⁴⁸ Stadt Luzern (2013), Verordnung zum Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote vom 19. Dezember 2012. Online im Internet [Stand 02.03.2016]: http://www.stadt Luzern.ch/dl.php/de/5194eead08431/BG_Verordnung_zum_Reglement_01_01_2013.pdf

Abbildung 6-16: Subventionen (in CHF) pro Platz und Stunde bei unterschiedlichen Einkommensobergrenzen.

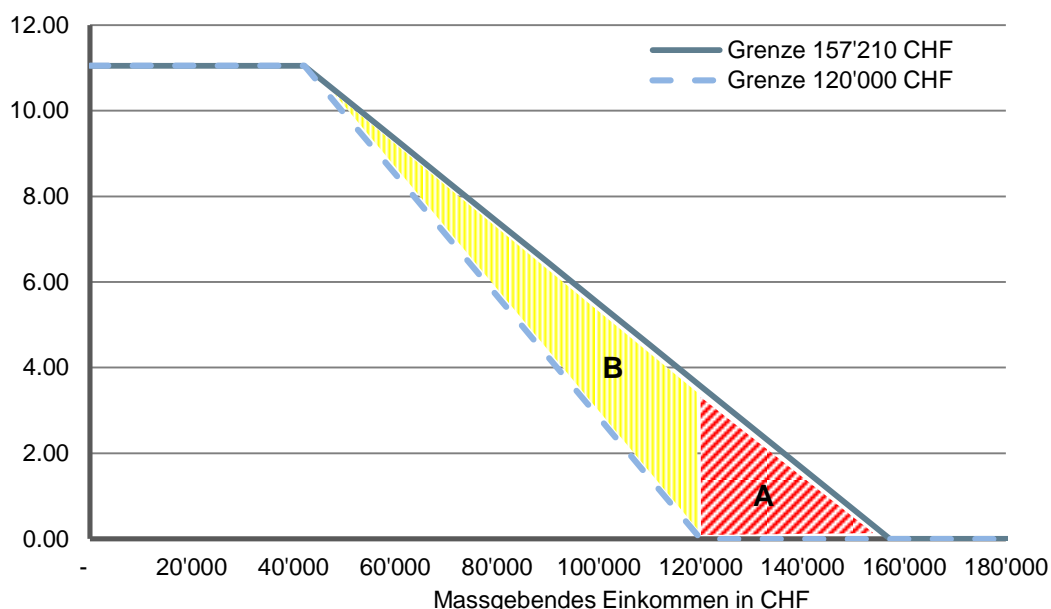


Abbildung 6-16 zeigt, wie hoch die Subventionen pro Betreuungsplatz und Betreuungsstunde bei unterschiedlichen maximalen Einkommensgrenzen sind. Aus der Abbildung ist gut ersichtlich, dass mit einer Verschiebung der Einkommensgrenzen auf zwei Arten Einsparungen erzielt werden:

- A: Die rote Fläche zeigt die Einsparungen aufgrund der Eltern, die bei einer tieferen Einkommensgrenze keine Subventionen mehr erhalten.
- B: Die gelbe Fläche zeigt die Einsparungen, welche bei den übrigen Eltern erzielt werden. Aufgrund der tieferen Einkommensobergrenze und der linearen Tarifordnung sinken auch die Subventionen für die übrigen Eltern mit tieferen Einkommen.

Die nachfolgende Tabelle fasst die erwarteten Einsparungen bei unterschiedlichen Einkommensobergrenzen zusammen und zeigt zudem, wie viele Familien prozentual davon betroffen sind. Wie bereits erwähnt beruhen die Berechnungen auf Basis der Daten der Stadt Bern. Natürlich lässt sich die Einkommenssituation der Stadt Bern nicht auf den gesamten Kanton übertragen. Trotzdem können die ermittelten prozentualen Einsparungen als gute Approximation für den Gesamtkanton betrachtet werden.

Abbildung 6-17: Einsparungen für den Kanton für unterschiedliche Obergrenzen des massgebenden Einkommens [in CHF]

Einkommensobergrenze	Einsparungen in %			Betrag in CHF gemäss 4 Hochrechnungsvarianten				Anteil Eltern, die keine Gutscheine mehr erhalten
	A	B	Total	I	II	III	IV	
157'120	0.0%	0.0%	0.0%	-	-	-	-	0.0%
150'000	0.1%	3.0%	3.0%	1'690'072	2'157'474	1'884'140	2'376'018	1.8%
140'000	0.6%	7.1%	7.7%	4'260'661	5'438'980	4'749'905	5'989'928	5.3%
130'000	2.0%	10.7%	12.7%	7'051'403	9'001'524	7'861'104	9'913'344	10.7%
120'000	4.5%	13.6%	18.1%	10'034'699	12'809'874	11'186'967	14'107'465	17.2%
110'000	8.1%	15.4%	23.5%	13'037'379	16'642'968	14'534'439	18'328'837	24.9%
100'000	12.9%	16.1%	29.0%	16'112'302	20'568'284	17'962'450	22'651'773	33.2%
90'000	19.6%	14.8%	34.4%	19'105'635	24'389'447	21'299'502	26'860'004	41.8%

Anm.: I: Hochrechnung Gesamtkosten Kanton: 55'537'322 CHF. Einführung in ausgewählten Gemeinden (beschränkte Wahlfreiheit) mit erwarteter Nachfrage gemäss SEB Total, Betreuungsumfang gemäss Durchschnitt Kanton Bern und Wachstum der Elternbeiträge um 2%
 II: Hochrechnung Gesamtkosten Kanton: 70'896'600 CHF. Einführung in ausgewählten Gemeinden (beschränkte Wahlfreiheit) mit erwarteter Nachfrage gemäss SEB Nachmittagsmodul II, Betreuungsumfang gemäss Durchschnitt Kanton Bern und Wachstum der Elternbeiträge um 2%
 III: Hochrechnung Gesamtkosten Kanton: 61'914'578 CHF. Einführung in allen Gemeinden (keine Wahlfreiheit) mit erwarteter Nachfrage gemäss SEB Total, Betreuungsumfang gemäss Durchschnitt Kanton Bern und Wachstum der Elternbeiträge um 2%
 IV: Hochrechnung Gesamtkosten Kanton: 78'078'154 CHF. Einführung in allen Gemeinden (keine Wahlfreiheit) mit erwarteter Nachfrage gemäss SEB Nachmittagsmodul II, Betreuungsumfang gemäss Durchschnitt Kanton Bern und Wachstum der Elternbeiträge um 2%

Bei einer Reduktion des massgebenden Einkommens auf 120'000 CHF könnten demnach 18% der Kosten bzw. zwischen 10 Mio. CHF und 14 Mio. CHF eingespart werden. 4.5% und somit rund ein Viertel der Einsparungen würden durch Eltern erreicht, die künftig keine Betreuungsgutscheine mehr erhalten, weil sie über ein Einkommen über der Obergrenze verfügen. Insgesamt wären 17.2% der Eltern davon betroffen. Wird die Obergrenze noch tiefer gesetzt, steigt der Anteil der Eltern, die das Anrecht auf Betreuungsgutscheine verliert, proportional stärker an als die Einsparungen.

Diese Variante hat den Vorteil, dass es nicht zu einer Kostenverschiebung zwischen Kanton und Gemeinden kommt. Zudem sind die Einsparungen beträchtlich. Die Einsparungen werden aber auf Kosten der Eltern gemacht, wobei alle Eltern oberhalb eines Einkommens von 42'120 CHF geringere Subventionen in Kauf nehmen müssen. Dies kann für bestimmte Familientypen wiederum negative Auswirkungen auf die Erwerbstätigkeit haben, wie eine entsprechende Analyse der Firma Infrac zeigt.

Trotzdem ist die Variante für Eltern fairer als die in Abschnitt 6.2.2 dargestellte Variante mit einem Verteilssystem. Im Gegensatz zum Verteilssystem können hier alle Eltern mit einem Anspruch von Betreuungsgutscheinen profitieren. Wartelisten können vermieden werden und die Eltern werden gleichbehandelt.

6.5.2 Erhöhung der Mindest-Erwerbstätigkeit

Bereits in den Handlungsempfehlungen schlagen wir vor, die Mindest-Erwerbstätigkeit für den Anspruch auf Betreuungsgutscheine für Paarhaushalte von 110% auf 120% bzw. für Alleinerziehende von 10% auf 20% zu erhöhen. Diese Empfehlung wird jedoch nicht aus „Sparüberlegungen“ gemacht. Hintergrund ist, dass aus Überlegungen des Kindeswohls eine Betreuung in Kindertagesstätten oder bei Tagesfamilien von mind. 20% wünschenswert ist. Kürzere Betreuungspensen werden von Fachpersonen nicht als sinnvoll erachtet.

Eine Anpassung des Erwerbsspensums dürfte grundsätzlich grosse Unterstützung finden. In der Tat sind durch diese Massnahmen aber kaum Einsparungen zu erwarten. In der Stadt Bern ist knapp 1% der beantragten Pensen kleiner als 20%. Die meisten dieser 24 Familien hätten jedoch Anspruch auf ein höheres Pensum. Von allen Anträgen haben nur 5 Familien einen Anspruch von weniger als 20%. Aus bisherigen Studien und Gesprächen mit Kindertagesstätten wissen wir, dass Kleinstpensen in ländlichen Regionen häufiger auftreten als in den Städten. Dies zeigt auch die durchschnittliche Betreuungsdauer, welche in ländlichen Gemeinden kleiner ist als in der Stadt Bern. Trotzdem dürften die Einsparungen auch auf den gesamten Kanton hochgerechnet gering sein.

6.5.3 Einschränkung im Alter der Kinder

Eine mögliche Anpassung der Zugangskriterien ist eine Einschränkung im Alter der Kinder. Bereits in den Hochrechnungen der Kosten im vorhergehenden Kapitel wurde explizit darauf eingegangen, wie hoch die Zusatzkosten für Kinder ab der ersten Primarklasse ausfallen. Weitere Einsparungen könnten erreicht werden, wenn auch die Kindergartenkinder nicht mehr mitfinanziert werden. Es kann argumentiert werden, dass Kindergartenkindern den Schulkindern gleichgestellt werden können und entsprechenden über die schulergänzende Betreuung zu finanzieren sind. Je nach Region werden heute zwischen 6-18% der Kita-Plätze durch Kindergartenkinder belegt. In der Stadt Bern sind es gar 35% der Kita-Plätze.

Insgesamt verursachen diese Kinder je nach Szenario Kosten zwischen 12 Mio. bis 16 Mio. CHF. Mit einer Reduktion der Unterstützung auf Kinder von 3 Monaten bis zum Kindergarteneintritt könnten daher massive Kosteneinsparungen erreicht werden. Allerdings macht eine Finanzierung nur bis zum Kindergartenalter aus Überlegungen der Förderung der Chancengleichheit und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf keinen Sinn. Es ist nicht zu erwarten, dass insbesondere Eltern mit tieferen Einkommen ab dem Kindergartenalter plötzlich die Gesamtkosten für die familienergänzende Betreuung selber tragen können. Sollten Kindergartenkinder hingegen künftig durch die schulergänzenden Angebote betreut werden, kommt es lediglich zu einer Kostenverschiebung.

Abbildung 6-18: Erwartete Kosten bei Ausschluss von Kindern im Kindergarten aus dem Betreuungsgutschein-System

Zeilenbeschriftungen	Betreuungsumfang BE-Durchschnitt (S: 48%, A: 40%, L: 41%)		Betreuungsumfang CH-Durchschnitt (S: 60%, A: 45%, L: 45%)	
	Alle Gemeinden	Nur ausgewählte Gemeinden ^{d)}	Alle Gemeinden	Nur ausgewählte Gemeinden ^{d)}
Kostensatz I: Kein Wachstum der Elternbeiträge erwartet				
AK: 17%, AG: 10%, L: 9% Anteil Kinder gemäss SEB Total ^{a)}	50'121'910	44'321'810	57'949'007	51'374'867
AK: 26%, AG: 10%, L: 10% Anteil Kinder gemäss SEB Nachmittagsmodul II ^{b)}	63'781'320	57'277'224	74'992'767	67'568'096
Alle 26% Anteil Kinder gemäss Stadt Bern ^{c)}	92'078'132	76'630'920	106'543'430	89'183'386
Kostensatz II: Wachstum der Elternbeiträge um 2% Punkte erwartet				
AK: 17%, AG: 10%, L: 9% Anteil Kinder gemäss SEB Total ^{a)}	48'974'798	43'347'002	56'574'582	50'195'649
AK: 26%, AG: 10%, L: 10% Anteil Kinder gemäss SEB Nachmittagsmodul II ^{b)}	62'240'648	55'929'281	73'127'340	65'922'535
Alle 26% Anteil Kinder gemäss Stadt Bern ^{c)}	89'691'597	74'704'226	103'734'787	86'891'407

- Anm.: a) Anteile der Anzahl Kinder für Kita werden aufgrund des Verhältnisses der SEB-Schüler der Stadt Bern und der SEB Schüler anderer Gemeindetypen berechnet. Die Anteile betragen: Agglomerationskerngemeinden AK: 17%, Agglomerationsgürtelgemeinden AG 10%, Land L: 9%
- b) Anteile der Anzahl Kinder für Kita werden aufgrund des Verhältnis der SEB-Schüler (nur Nachmittagsmodul II) der Stadt Bern und der SEB Schüler anderer Gemeindetypen berechnet. Die Anteile betragen: Agglomerationskerngemeinden AK: 26%, Agglomerationsgürtelgemeinden AG: 10%, Land L: 10%
- c) Es wird für alle der Anteil gemäss der Stadt Bern angenommen. Dieser beträgt 26%
- d) Nur Gemeinde, die heute bereits eine Kita oder ein Schulergänzendes Angebot bereitstellen

Im heutigen Tarifsystem wird jedoch nicht zwischen unterschiedlichen Altersgruppen unterschieden. Könnten die Kindertagesstätten dazu verpflichtet werden, die Tarife für Kindergartenkinder zu reduzieren, könnten entsprechend auch die Subventionen tiefer ausfallen bzw. das anspruchsberechtigte Pensum reduziert werden. Im Minimum müsste gesetzlich aber auch festgelegt werden, dass Kindergartenkinder nur einen Teilplatz – zum Beispiel 75% – belegen. Nur so können die Kindertagesstätten mögliche Einnahmeausfälle durch die Betreuung zusätzlicher Kinder kompensieren. Ohne eine Gewichtung der Plätze wäre es für Kindertagesstätten nicht mehr lukrativ, Kinder im Kindergartenalter zu betreuen.

6.5.4 Anpassung des minimalen Elternbeitrages

Eine alternative Möglichkeit für Einsparungen liegt in der Erhöhung des minimalen Beitrags für Eltern. Dieser beträgt heute für Eltern unter einem Einkommen von 41'210 CHF pro Betreuungsstunde 0.74 CHF. Dies entspricht einem Tagessatz von 6.66 CHF. Hinzu kommen die Kosten für die Verpflegung. Inklusive Verpflegung liegen die Kosten pro Betreuungstag bei ca. 14 CHF.⁴⁹ Dieser Tagessatz ist vergleichbar mit minimalen Tagessätzen aus anderen Kantonen und Städten. In der Stadt Luzern sind diese minimalen Kosten mit 15 CHF pro Tag leicht höher, jedoch gewährt die Stadt Luzern einen Geschwisterrabatt. Für zwei Kinder ist der minimale Ansatz mit 20 CHF pro Tag tiefer als heute in Bern. Andere Kantone wie FR und AI oder auch die Stadt SG weisen jedoch einen höheren Tagessatz aus.⁵⁰

Berechnungen für die Stadt Bern zeigen, dass durch eine Verdoppelung des minimalen Tarifs von 0.74 CHF auf 1.48 CHF pro Betreuungsstunden rund 6.7% der Kosten eingespart werden können. Für die Eltern mit einem Einkommen würden nach der Tarifanpassung die Kosten für einen Tag Betreuung 13.32 CHF betragen. Hinzu kommen wiederum rund 7 CHF für die Verpflegung. Die Einsparungen von 6.7% entsprechen je nach Hochrechnung zwischen 3.7 Mio. CHF und 5.2 Mio. CHF.

An diesem Ansatz kritisch anzumerken ist jedoch, dass die tieferen Einkommen bereits eine stärkere Belastung aufgrund der Aufhebung der Tariflimate zu erwarten haben. Mit der Aufhebung der Tariflimate wird erwartet, dass die Tarife der Kindertagesstätten im Schnitt zwischen 5 CHF und 7 CHF ansteigen dürften. Wird gleichzeitig der minimale Ansatz erhöht, ist die Kostensteigerung für tiefere Einkommen massiv.

Zudem gilt zu beachten, dass bei Familien mit tieferen Einkommen häufig die Sozialhilfe die Kosten für die Kindertagesstätte bezahlt. Werden die Tarife für tiefere Einkommen angehoben, hat dies Auswirkungen auf die Sozialhilfekosten.

6.5.5 Beurteilung der Handlungsoptionen

Die Zusammenstellung zeigt, dass es verschiedene Möglichkeiten gibt, wie mit einer Budgetlimate beim Kanton umgegangen werden kann. Auf den ersten Blick scheint naheliegend, dass bei einer Budgetlimate der Kanton von einer bedarfsgerechten Finanzierung absieht und stattdessen den Gemeinden nur eine kontingentierte Anzahl von Gutscheinen mitfinanziert. Dieses System ähnelt sehr stark dem aktuellen Leistungsvertragssystem. Anstelle einer festgelegten Anzahl von Betreuungsplätzen in ausgewählten Kindertagesstätten finanziert der Kanton eine festgelegte Anzahl

⁴⁹ Im Tarif-Berechnungs-Tool, das vom Kanton online zur Verfügung gestellt wird, werden Verpflegungskosten von 7 CHF verrechnet. Diese sind nicht reglementiert und können auch höher ausfallen.

⁵⁰ Dies ergibt sich aus einem Vergleich der minimalen Ansätze gemäss der Informationsplattform des Bundes: www.berufundfamilie.admin.ch. Allerdings ist aus dieser Übersicht nicht ersichtlich, ob die Minimaltarife inklusive oder exklusive Mahlzeiten sind. Die genannten Kantone und Städte weisen Minimaltarife über 15 CHF aus.

Betreuungsgutscheine. Die Eltern können die Gutscheine dann in der von ihr gewünschten Kindertagesstätte einlösen. Die Gemeinden hätten so die Möglichkeit, die fehlenden Gutscheine selber zu finanzieren, so wie es heute die Stadt Bern praktiziert, oder aber Wartelisten für Betreuungsgutscheine zu führen.

Die besondere Herausforderung bei einem Kontingentsystem besteht darin, wie die Kontingente auf die Gemeinden aufgeteilt werden können. Eine Aufteilung nach einem Index erachten wir als wenig sinnvoll. Zwar existieren Faktoren wie die Anzahl Familien mit Doppelverdiener, die die Nachfrage beeinflussen. Letztendlich ist die Nachfrage nach Betreuungsplätzen aber sehr individuell. Ein Indikator, ob bestehend oder neu entwickelt, wird daher den effektiven Bedarf einer Gemeinde kaum richtig abbilden können und es folgt eine ineffiziente Verteilung der Mittel. Wenn ein Kontingentsystem eingeführt werden soll, dann ist aus unserer Sicht der bereits heute praktizierte Ansatz am effizientesten. Das heisst, die Gemeinden beantragen beim Kanton Betreuungsgutscheine. Anschliessend bewilligt der Kanton auf Basis des Bedarfs und der regionalen Disparität eine Anzahl Gutscheine.

Ein Kontingent-System hat aber Nachteile. Insbesondere besteht eine Ungleichbehandlung zwischen Eltern mit und ohne Gutschein, sofern die Gemeinden die fehlenden Gutscheine nicht selber finanzieren. Zudem gehen wir davon aus, dass bei Kontingentsysteme der Aufwand für die Gemeinden eher grösser ist, da diese Wartelisten führen, allfällige Daten für Indikatoren erfassen oder einen Bedarfsnachweis erbringen müssen.

Aus unserer Sicht ist es daher besser, wenn auf ein Kontingent-System verzichtet und stattdessen mit anderen Massnahmen reagiert wird, falls die Kosten eine bestimmte Grenze zu überschreiten drohen. Hierbei bietet sich insbesondere folgende Massnahmen an:

- Senkung des maximalen Einkommens mit Anspruch auf Betreuungsgutscheine. Hier sind die höchsten Einsparungsmöglichkeiten zu erwarten. Negativ ist jedoch, dass bei einer zu starken Reduktion für einzelne Haushaltsgruppen negative Erwerbseffekte aufgrund von Schwelleneffekten zu erwarten ist. Allerdings führen Kontingent-Systeme ebenfalls zu starken negativen Erwerbseffekten. Davon betroffen sind alle Familien, die keinen Gutschein erhalten.
- Moderate Erhöhung des Mindesttarifs für Eltern.
- Beschränkung der Betreuungsgutscheine für Kinder im Vorschulalter. Die Betreuung in Tagesstätten für Schulkinder oder allenfalls auch in Kindertagesstätten soll zwar immer noch möglich sein, die Finanzierung sollte aber identisch zur übrigen schulergänzenden Kinderbetreuung erfolgen.
- Reduzierte Beiträge für Kindergartenkinder bei gleichzeitig geringerer Gewichtung bei der Berechnung des Betreuungsverhältnisses.

Mit Hilfe einer oder mehreren dieser Massnahmen können die Kosten für den Kanton gesenkt werden, ohne ein Kontingent-System einzuführen.

Letztlich sind noch zwei wichtige Anmerkungen zur erwartenden Entwicklung der Kosten bei einer bedarfsgerechten Finanzierung anzufügen. Erstens: Ob und in welcher Form Kinder heute betreut werden, ist stark von den persönlichen Präferenzen und individuellen

Möglichkeiten der Eltern abhängig. Nach wie vor sind nicht-institutionelle Betreuungsformen sehr weit verbreitet, gerade im ländlichen Raum, wo es heute noch wenige institutionelle Angebote gibt. Auch wenn künftig theoretisch ein Anspruch auf Subventionen besteht, werden nicht alle Eltern ihre Kinder fremdbetreuen lassen. Allerdings ist zu erwarten, dass mit der Einführung von bedarfsgerecht finanzierten Betreuungsgutscheinen in einigen Gemeinden die «Subventionen» sprunghaft ansteigen, da in diesen Gemeinden heute subventionierte Plätze fehlen. Im Anschluss an diesen «Nachholeffekt» wird sich die Nachfrage aber rasch auf einem gewissen Niveau stabilisieren und wenn dann nur langsam weiter ansteigen. Zweitens: Auch der «Nachholeffekt» wird schrittweise erfolgen, da in vielen Gemeinden zuerst zusätzliche Angebote aufgebaut werden müssen. Unmittelbar profitieren können insbesondere Eltern, die eigentlich Anspruch auf einen subventionierten Platz hätten, aufgrund fehlender Plätze die Kinder aber auf einem nicht-subventionierten Platz betreuen lassen. Insgesamt werden die Kosten für den Kanton zwar ansteigen, dieser Anstieg erfolgt aber schrittweise und wird rasch abflachen. Letztendlich werden sich die Kosten auf einem bestimmten Niveau stabilisieren. Wo dieses Niveau sein wird, lässt sich heute jedoch nicht bestimmen.

6.6 Fazit zur Modellwahl

In der Analyse zeigen sich unterschiedliche Vor- und Nachteile der einzelnen Modelle. Welches der Modelle zu favorisieren ist, hängt jedoch stark von den politischen und finanziellen Möglichkeiten ab.

Unter der Voraussetzung, dass **der Kanton selber keine Budgetlimite aufweist** und die politische Bereitschaft besteht, eine nachfragengerechte Zahl von Betreuungsgutscheinen mitzutragen, ist eine kantonale Einführung von Betreuungsgutscheinen als einziges System zu favorisieren. Die Beteiligung der einzelnen Gemeinden sollte aber freiwillig sein. Dadurch können die Gemeinden immer noch selber entscheiden, ob sie die familienergänzende Betreuung unterstützen möchten oder nicht. Mit Blick auf die Zielvorgaben der ASIV wäre eine kantonale Einführung zwar begrüssenswert, jedoch erwarten wir mit einer Wahlfreiheit eine höhere politische Akzeptanz des Systems. Zudem kann der Selbstbehalt der Gemeinden dadurch eher aufrechterhalten werden. Die erwarteten Kosten für den Kanton bei einer freiwilligen, kantonalen Einführung und mit einer bedarfsgerechten Finanzierung liegen gemäss Hochrechnungen bei 55 Mio. bis 71 Mio. CHF beziehungsweise unter Berücksichtigung der Schulkinder und der Tageseltern insgesamt bei 70 bis 87 Mio. CHF.

Auch wenn die erwarteten Kosten bei einer kantonalen Einführung die finanziellen Möglichkeiten des Kantons übersteigen und daher weiterhin **beim Kanton eine Budgetlimite besteht**, ist grundsätzlich eine kantonale Einführung des Gutscheinsystems wünschenswert. Und zwar unabhängig davon, ob die Gemeinden zusätzliche Mittel aufbringen können oder nicht. Der Kanton kann auf unterschiedliche Weise auf eine Budgetlimite reagieren. Unter anderem besteht die Möglichkeit, die Anspruchskriterien für Betreuungsgutscheinen anzupassen. Zudem kann der Kanton weiterhin über ein Kontingentsystem nur eine beschränkte Anzahl von Betreuungsplätzen der Gemeinden

mitfinanzieren. Von einer Einführung eines Kontingentsystems raten wir jedoch dringend ab, da wir mit gewichtigen Nachteilen rechnen. Insbesondere besteht eine Ungleichbehandlung zwischen Eltern mit und ohne Gutscheine, sofern die Gemeinden die fehlenden Gutscheine nicht selber finanzieren. Weiter gehen wir davon aus, dass bei Kontingentsystemen der Aufwand für die Gemeinden eher grösser ist, da diese Wartelisten führen, allfällige Daten für Indikatoren erfassen oder einen Bedarfsnachweis erbringen müssen. Im Fall einer Kontingentierung können die Gemeinden mit einer Finanzierung der fehlenden Plätze – analog zur Stadt Bern – sicherstellen, dass alle Eltern von Subventionen profitieren können und somit die volle Wirkung des Gutscheinsystems eintritt. Können die Gemeinden die notwendigen Mittel dafür nicht aufbringen, kommen die positiven Markteffekte des Gutscheinsystems nur teilweise zum Tragen. Bei einem eingeschränkten Gemeindebudget können die Einführungskosten verglichen mit dem erwarteten Nutzen zudem gerade in grösseren Gemeinden hoch sein, was aus einer eher kurzfristigen Perspektive gegen einen Systemwechsel spricht. Allerdings führt eine kantonale Einführung zu einem einheitlichen System innerhalb des Kantons und erleichtert gemeindeübergreifende Gutscheine. Weiter wird die Wahlmöglichkeit für die Eltern erhöht und ein einheitlicher Kita-Markt gefördert. Langfristig dürften daher die Vorteile auch mit Budgetlimiten überwiegen.

Eine durch den Kanton diktierte kantonale Einführung der Betreuungsgutscheine dürfte hingegen politisch auf Widerstand stossen. Aus der **Perspektive der politischen Machbarkeit** ist daher ein System mit Wahlfreiheit zwischen Leistungsvertragssystem und Gutscheinsystem am erfolgversprechendsten. Heute haben grössere Gemeinden teilweise bereits Systeme entwickelt, die bei den Betroffenen eine hohe Akzeptanz geniessen. Hinsichtlich des Aufwandes, der mit einem Systemwechsel verbunden sein kann, dürften einzelne Gemeinden bei einer eingeschränkten finanziellen Unterstützung durch den Kanton das eigene bestehende System bevorzugen und sich gegen einen Systemwechsel aussprechen.

Wird die Wahlfreiheit zwischen den beiden Systemen für Gemeinden ermöglicht, gibt es keinen ersichtlichen Grund, die Wahlfreiheit für Gemeinden mit Budgetlimite einzuschränken. Auch wenn mehrere Experten aufgrund der Umstellungskosten explizit von einer Einführung mit Budgetlimite abraten, sollte es letztendlich eine Entscheidung der Gemeinde bleiben, ob sie den Aufwand auf sich nehmen möchte oder nicht. Der Vorteil gegenüber der kantonalen Einführung der Betreuungsgutscheine ist, dass die Gemeinde in diesem Modell die Familien auch ohne Systemwechsel unterstützen kann. Zudem: Überwiegen langfristig die Vorteile die Einführungskosten, wird sich das Gutscheinsystem mit der Zeit im gesamten Kanton durchsetzen. Allerdings hat das Modell „Volle Wahlfreiheit“ aber gewichtige Nachteile. Im Kanton würden unterschiedliche Systeme zugelassen, was das System als Gesamtes komplizierter macht und die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit erschwert. Die Zerteilung des Kita-Marktes bleibt bestehen und die Auswahlmöglichkeit der Eltern bleibt beschränkt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass aus fachlichen Überlegungen eine kantonale Einführung wünschenswert ist. Die Wahlfreiheit zwischen dem Gutscheinsystem

und dem Leistungsvertragssystem punktet zwar aufgrund der höheren politischen Akzeptanz, der Nachteil von zwei unterschiedlichen Systemen in einem Kanton ist jedoch gross.

7 Anhang: Hintergrundinformationen zu den Befragungen

7.1 Kitabefragung 2013

Thema	Beschreibung
Methode	<ul style="list-style-type: none"> • Schriftliche Befragung der Kindertagesstätten der Stadt Bern anhand eines Fragebogens • Mehrheitlich geschlossene Fragen mit vorgegebenen Antwortalternativen • Begleitbrief durch den Kanton und offizielle Couverts • Online-Version des Fragebogens verfügbar
Stichprobe	<ul style="list-style-type: none"> • Vollerhebung bei allen Kindertagesstätten der Stadt Bern • Insgesamt 81 Institutionen (Stand Anfang 2013), davon <ul style="list-style-type: none"> – 15 städtische Kitas – 43 private Kitas mit subventionierten Plätzen – 23 private Kitas ohne subventionierte Plätze
Rücklauf	<ul style="list-style-type: none"> • Insgesamt 65 Institutionen (Rücklauf von 79%), davon <ul style="list-style-type: none"> – 15 städtische Kitas (Rücklauf von 100%) – 34 private Kitas mit subventionierten Plätzen (Rücklauf von 79%) – 15 private Kitas ohne subventionierte Plätze (Rücklauf von 65%)
Auswertung	<ul style="list-style-type: none"> • Deskriptive Analysen zur Situation vor Einführung der Betreuungsgutscheine

7.2 Kitabefragung 2015

Thema	Beschreibung
Methode	<ul style="list-style-type: none"> • Schriftliche Befragung der Kindertagesstätten anhand eines Fragebogens • Mehrheitlich geschlossene Fragen mit vorgegebenen Antwortalternativen • Begleitbrief durch den Kanton und offizielle Couverts • Online-Version des Fragebogens verfügbar
Stichprobe	<ul style="list-style-type: none"> • Erhebung bei allen Kindertagesstätten, die 2013 an der Befragung teilgenommen haben • Insgesamt 64 Institutionen, davon <ul style="list-style-type: none"> – 53 Kindertagesstätten, die am Betreuungsgutscheinsystem teilnehmen – 11 Kindertagesstätten, die nicht am Betreuungsgutscheinsystem teilnehmen
Rücklauf	<ul style="list-style-type: none"> • Insgesamt 53 Institutionen (Rücklauf von 83%), davon: <ul style="list-style-type: none"> – 15 städtische Kitas – 25 Kitas mit Betreuungsgutscheinen, die 2013 subventionierte Plätze anboten – 5 Kitas mit Betreuungsgutscheinen, die 2013 keine subventionierten Plätze anboten – 8 Kitas ohne Betreuungsgutscheine
Auswertung	<ul style="list-style-type: none"> • Deskriptive Analysen zur Situation nach Einführung der Betreuungsgutscheine

7.3 Elternbefragung 2013

Thema	Beschreibung
Methode	<ul style="list-style-type: none"> Schriftliche Befragung von Eltern anhand eines Fragebogens Mehrheitlich geschlossene Fragen mit vorgegebenen Antwortalternativen Begleitbrief durch den Kanton und offizielle Couverts Fragebogen konnte online oder auf Papier ausgefüllt werden Maschinelle Datenerfassung der von Hand ausgefüllten Fragebogen
Stichprobe	<ul style="list-style-type: none"> Stichprobenziehung aus der Einwohnerdatenbank der Stadt Bern (Datenbank von Ende Juni 2013) → 2'500 in der Stadt Bern niedergelassene Eltern mit mind. einem Kind im Alter von 6 Monaten bis 6 Jahren (Verteilung auf alle sechs Stadtteile) Gezieltes Oversampling in Stadtteil 6, da hier geringster Rücklauf erwartet wurde
Rücklauf	<ul style="list-style-type: none"> Anzahl ausgefüllte Fragebogen: 1187 (Rücklauf von 47%), davon 705 Eltern mit einem Kind in einer Kindertagesstätte (59%) <ul style="list-style-type: none"> Anzahl Alleinerziehende: 107 (entspricht einem Anteil von 9%) Alter:

Alter	Ausfüllende Person		Partner/in	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %
unter 25	17	1%	9	1%
25 - 35	459	39%	386	36%
36 -45	586	49%	553	51%
46 und älter	60	5%	65	6%
keine Antwort	65	5%	67	6%

- Stadtteil:

Stadtteil	Anzahl	in %
1: Innere Stadt	17	1%
2: Länggasse-Felsenau	168	14%
3: Mattenhof-Weissenbühl	255	21%
4: Kirchenfeld-Schosshalde	245	21%
5: Breitenrain-Lorraine	203	17%
6: Bümpliz-Oberbottigen	299	25%

- Gemeinsames monatliches Einkommen:

Einkommensklasse	Anzahl	in %
unter 5'000 CHF	187	16%
5'000 - 6'999 CHF	218	18%
7'000 - 8'999 CHF	262	22%
9'000 - 11'999 CHF	263	22%
mehr als 12'000 CHF	199	17%
keine Antwort	58	5%

– Höchster Bildungsabschluss:

Bildungsniveau	Ausfüllende Person		Partner/in	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Fachhochschule, pädagogische Hochschule, Universität	634	53%	554	51%
Höhere Fachschule	121	10%	116	11%
Matura, Lehre mit Berufsmatura	70	6%	66	6%
Lehre, Diplommittelschule, Fachmittelschule, etc.	228	19%	199	18%
Anlehre, Attest	13	1%	19	2%
Abschluss obligatorische Schulzeit	71	6%	73	7%
(noch) keinen Schulabschluss	17	1%	19	2%
keine Antwort	33	3%	34	3%

- Auswertung
- Hochrechnung der Resultate (Gewichtung über die Stadtteile)
 - Deskriptive Analyse der Situation vor Einführung der Betreuungsgutscheine

7.4 Elternbefragung 2015

Thema	Beschreibung																																																																									
Methode	<ul style="list-style-type: none"> Schriftliche Befragung von Eltern anhand eines Fragebogens Mehrheitlich geschlossene Fragen mit vorgegebenen Antwortalternativen Begleitbrief durch den Kanton und offizielle Couverts Fragebogen konnte online oder auf Papier ausgefüllt werden Maschinelle Datenerfassung der von Hand ausgefüllten Fragebogen 																																																																									
Stichprobe	<ul style="list-style-type: none"> Stichprobenziehung aus der Einwohnerdatenbank der Stadt Bern (Datenbank von Ende Februar 2015) → 2'500 in der Stadt Bern niedergelassene Eltern mit mind. einem Kind im Alter von 6 Monaten bis 6 Jahren (Verteilung auf alle sechs Stadtteile) Gezieltes Oversampling in Stadtteil 6, da hier geringster Rücklauf erwartet wurde 																																																																									
Rücklauf	<ul style="list-style-type: none"> Anzahl ausgefüllte Fragebogen: 1060 (Rücklauf von 42%), davon 658 Eltern mit einem Kind in einer Kindertagesstätte (62%) <ul style="list-style-type: none"> Anzahl Alleinerziehende: 79 (entspricht einem Anteil von 7%) Alter: <table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Alter</th> <th colspan="2">Ausfüllende Person</th> <th colspan="2">Partner/in</th> </tr> <tr> <th>Anzahl</th> <th>in %</th> <th>Anzahl</th> <th>in %</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>unter 25</td> <td>11</td> <td>1%</td> <td>9</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>25 - 35</td> <td>368</td> <td>35%</td> <td>337</td> <td>32%</td> </tr> <tr> <td>36 -45</td> <td>532</td> <td>50%</td> <td>480</td> <td>45%</td> </tr> <tr> <td>46 und älter</td> <td>53</td> <td>5%</td> <td>63</td> <td>6%</td> </tr> <tr> <td>keine Antwort</td> <td>96</td> <td>9%</td> <td>171</td> <td>16%</td> </tr> </tbody> </table> Stadtteil: <table border="1"> <thead> <tr> <th>Stadtteil</th> <th>Anzahl</th> <th>in %</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1: Innere Stadt</td> <td>13</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>2: Länggasse-Felsenau</td> <td>151</td> <td>14%</td> </tr> <tr> <td>3: Mattenhof-Weissenbühl</td> <td>238</td> <td>22%</td> </tr> <tr> <td>4: Kirchenfeld-Schosshalde</td> <td>196</td> <td>18%</td> </tr> <tr> <td>5: Breitenrain-Lorraine</td> <td>191</td> <td>18%</td> </tr> <tr> <td>6: Bümpliz-Oberbottigen</td> <td>271</td> <td>26%</td> </tr> </tbody> </table> Gemeinsames monatliches Einkommen: <table border="1"> <thead> <tr> <th>Einkommensklasse</th> <th>Anzahl</th> <th>in %</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>unter 5'000 CHF</td> <td>153</td> <td>14%</td> </tr> <tr> <td>5'000 - 6'999 CHF</td> <td>189</td> <td>18%</td> </tr> <tr> <td>7'000 - 8'999 CHF</td> <td>198</td> <td>19%</td> </tr> <tr> <td>9'000 - 11'999 CHF</td> <td>266</td> <td>25%</td> </tr> <tr> <td>mehr als 12'000 CHF</td> <td>217</td> <td>20%</td> </tr> </tbody> </table> 	Alter	Ausfüllende Person		Partner/in		Anzahl	in %	Anzahl	in %	unter 25	11	1%	9	1%	25 - 35	368	35%	337	32%	36 -45	532	50%	480	45%	46 und älter	53	5%	63	6%	keine Antwort	96	9%	171	16%	Stadtteil	Anzahl	in %	1: Innere Stadt	13	1%	2: Länggasse-Felsenau	151	14%	3: Mattenhof-Weissenbühl	238	22%	4: Kirchenfeld-Schosshalde	196	18%	5: Breitenrain-Lorraine	191	18%	6: Bümpliz-Oberbottigen	271	26%	Einkommensklasse	Anzahl	in %	unter 5'000 CHF	153	14%	5'000 - 6'999 CHF	189	18%	7'000 - 8'999 CHF	198	19%	9'000 - 11'999 CHF	266	25%	mehr als 12'000 CHF	217	20%
Alter	Ausfüllende Person		Partner/in																																																																							
	Anzahl	in %	Anzahl	in %																																																																						
unter 25	11	1%	9	1%																																																																						
25 - 35	368	35%	337	32%																																																																						
36 -45	532	50%	480	45%																																																																						
46 und älter	53	5%	63	6%																																																																						
keine Antwort	96	9%	171	16%																																																																						
Stadtteil	Anzahl	in %																																																																								
1: Innere Stadt	13	1%																																																																								
2: Länggasse-Felsenau	151	14%																																																																								
3: Mattenhof-Weissenbühl	238	22%																																																																								
4: Kirchenfeld-Schosshalde	196	18%																																																																								
5: Breitenrain-Lorraine	191	18%																																																																								
6: Bümpliz-Oberbottigen	271	26%																																																																								
Einkommensklasse	Anzahl	in %																																																																								
unter 5'000 CHF	153	14%																																																																								
5'000 - 6'999 CHF	189	18%																																																																								
7'000 - 8'999 CHF	198	19%																																																																								
9'000 - 11'999 CHF	266	25%																																																																								
mehr als 12'000 CHF	217	20%																																																																								

keine Antwort	37	3%
---------------	----	----

– Höchster Bildungsabschluss:

Bildungsniveau	Ausfüllende Person		Partner/in	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Fachhochschule, pädagogische Hochschule, Universität	630	59%	559	53%
Höhere Fachschule	105	10%	106	10%
Matura, Lehre mit Berufsmatura	58	5%	46	4%
Lehre, Diplommittelschule, Fachmittelschule, etc.	162	15%	149	14%
Anlehre, Attest	23	2%	24	2%
Abschluss obligatorische Schulzeit	54	5%	73	7%
(noch) keinen Schulabschluss	17	2%	22	2%
keine Antwort	11	1%	81	8%

- Auswertung
- Hochrechnung der Resultate (Gewichtung über die Stadtteile)
 - Deskriptive Analyse der Situation nach Einführung der Betreuungsgutscheine
-

7.5 Expertengespräche 2013

Öffentliche Hand	
Städtisches Jugendamt	Beatrice Rychen-Luginbühl Barbara Jaeggi Mathias Bürgi
Kantonales Jugendamt	Denise Hug Rosmarie Streit
Kindertagesstätten	
Kita Tscharnergut	Karin Josuran
Kinderhaus Breitenrain	Heinz Leu
Kita Kinderort	Rachel Werder
Kita Farfallina	Jrene Stalder-Brand
Vereine / Verbände	
Schweizerischer Gemeinnütziger Frauenverein sgf	Katharina Bögli
leolea	Christiane Bohni
Verband Bernischer Tageselternvereine VBT	Béatrice Ritschard

7.6 Expertengespräche 2015

Öffentliche Hand	
Städtisches Jugendamt	Barbara Jaeggi Mathias Bürgi Christoph Müller
Kantonales Jugendamt	Denise Hug Rosmarie Streit
Kindertagesstätten	
Kita Tscharnergut	Karin Josuran
Kinderhaus Breitenrain	Heinz Leu
Kita SmallWorld	Julieta Pilleri Agnes Bütikofer
Kinderhaus Bernische Stiftung Elfenau	Vroni Eschler Andrea Rubin
Vereine / Verbände	
Schweizerischer Gemeinnütziger Frauenverein sgf	Katharina Bögli
leolea	Christiane Bohni
Verband Bernischer Tageselternvereine VBT	Béatrice Ritschard

Literaturverzeichnis

- Akerlof G. A. (1970)
The Market for „Lemons“: Quality Uncertainty and the Market Mechanism“, in: The Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, No. 3, pp. 488-500.
- Althammer Jörg (2000)
Ökonomische Theorie der Familienpolitik. Theoretische und empirische Befunde zu ausgewählten Problemen staatlicher Familienpolitik. Physica-Verlag Heidelberg.
- Baumol William J. (1979)
On Two Experiments in the Pricing of Theatre Tickets. In: Michael J. Boskin (Hrsg.). Economics of Human Welfare. New York: Academic Press: 41-58.
- Betz Tanja, Diller Angelika, Rauschenbach Thomas (2010)
Kita-Gutscheine. Ein Konzept zwischen Anspruch und Realisierung. DJI - Fachforum Bildung und Erziehung, Band 8. Verlag Deutsches Jugendinstitut.
- Blau David M. (2001)
The child care problem: an economic analysis. New York.
- Ecoplan (2008)
Kosten Kindertagesstätten. Erhebung der effektiven Kosten der ASIV-Kindertagesstätten und Vergleich mit den Normkosten. Bern.
- Friedman Milton (1955)
The role of government in public education. In Economics and the Public Interest, ed. RA Solo. University of Rutgers Press. New Brunswick.
- Gemeinderat (2012)
Vortrag des Gemeinderates an den Stadtrat (Entwurf: Betreuungsgutscheine: Umsetzung des Gemeindebeschlusses vom 15. Mai 2011 betreffend Initiative «Familienfreundliches Bern: Für Kindertagesstätten ohne Warteliste (Kit-.Initiative)» und Gegenvorschlag des Stadtrats: Reglement über die familienergänzende Betreuung von Kindern und Jugendlichen (FEBR); Erlass.Bern.
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (2013)
http://www.gef.be.ch/gef/de/index/familie/familie/familienergaenzendebetreuung/qualitaet%20_und_kosten.html (06.08.2013).
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (2013)
<http://www.gef.be.ch/gef/de/index/familie/familie/familienergaenzendebetreuung/zusammenarbeit.html> (07.08.2013).
- Interface (2011)
Evaluation des Pilotprojektes Betreuungsgutscheine für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Luzern. Evaluationsbericht 2011. Luzern.
- Kreyenfeld Michaela & Wagner Gert G. (2000)
Working Paper: Die Zusammenarbeit von Staat und Markt in der Sozialpolitik: das Beispiel Betreuungsgutscheine und Qualitätsregulierung für die institutionelle Kinderbetreuung. DIW-Diskussionspapier, No. 199. Berlin.

Motion Müller (M221-2010)

Externe Kinderbetreuung: Gleich lange Spiesse für KMUs und Staatsbetriebe.
Überwiesen in der Januarsession 2011. Bern.

Sawhill Isabel V. & Smith Shannon L. (2000)

Vouchers for Elementary and Secondary Education. In: C. Eugene Steuerle, Van Doorn Ooms, George E. Peterson and Robert D. Reischauer (Hrsg.). Vouchers and the Provision of Public Services. Washington D.C.: Brookings Institution Press: 251-291.

Stadt Luzern (2012)

Pilotprojekt Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern. Abschlussbericht. Luzern.

Stadt Luzern (2012)

Anhang zu Abschlussbericht per 31. März 2012. Pilotprojekt Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern. Luzern.

Stutzer Alois, Dürsteler Reto (2005)

Versagen in der staatlichen Krippenförderung – Betreuungsgutscheine als Alternative.
Universität Zürich.