

Umsetzung kantonales Betreuungsgutscheinsystem: Reglement vom 30. August 2012 über die familienergänzende Betreuung von Kindern und Jugendlichen (Betreuungsreglement; FEBR; SSSB 862.31); Totalrevision

1. Worum es geht

In der Stadt Bern (Stadt) wird aufgrund der Volksabstimmung vom 15. Mai 2011 die familienergänzende Betreuung in Kindertagesstätten (Kitas) seit 1. Januar 2014 mit Betreuungsgutscheinen vergünstigt. Gesetzliche Grundlage bildet das Reglement vom 30. August 2012 über die familienergänzende Betreuung von Kindern und Jugendlichen (Betreuungsreglement; FEBR; SSSB 862.31).

Im Verhältnis zum Kanton (Stichwort Lastenausgleich) war dieses System der Subjektfinanzierung mit den damals geltenden Bestimmungen des höherrangigen Rechts nicht vereinbar. Daher schloss der Kanton mit der Stadt einen Leistungsvertrag zum «Pilotprojekt Betreuungsgutscheine» ab, damit die Stadt ihre Aufwendungen aus den Betreuungsgutscheinen (im Rahmen des ermächtigten Kontingents) weiterhin dem Lastenausgleich Sozialhilfe zuführen konnte.

Der Leistungsvertrag mit dem Kanton ist zeitlich befristet. Die Befristung ist an die kantonale Einführung von Betreuungsgutscheinen gekoppelt.

Nach einer Evaluation des Gutscheinsystems in der Stadt Bern beschloss der Regierungsrat 2016, künftig nur noch das Betreuungsgutscheinsystem zu unterstützen, dabei auf eine kantonale Kontingentierung der Betreuungsgutscheine zu verzichten und ein gemeindeübergreifendes System zu ermöglichen. Er beauftragte die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF), die dafür notwendige Revision der Verordnung vom 2. November 2011 über die Angebote zur sozialen Integration (ASIV; BSG 860.113) in die Wege zu leiten. Im Februar 2019 verabschiedete der Regierungsrat die Teilrevision der ASIV und setzte die Änderungen auf den 1. April 2019 in Kraft. Während einer Übergangsfrist, die durch notwendige kantonale Gesetzesanpassungen bedingt ist, haben die Gemeinden die Wahl, ob sie die Vergünstigungen als Objektfinanzierung, im Rahmen der kantonalen Ermächtigung, weiterführen wollen (sog. Gebührensystem) oder ob sie auf das (kantonale) Betreuungsgutscheinsystem wechseln wollen. Danach – voraussichtlich ab 2022 – soll die familienergänzende Kinderbetreuung nur noch im Betreuungsgutscheinsystem vergünstigt werden.

Die Stadt hat ihre Systemwahl bereits getroffen. Das eigenständige Betreuungsgutscheinsystem kann im Rahmen der ASIV nicht fortgeführt werden. Es ist durch das kantonale Betreuungsgutscheinsystem abzulösen. Mit dem vorliegenden Geschäft soll das FEBR dementsprechend angepasst werden.

2. Eckpfeiler des kantonalen Betreuungsgutscheinsystems

2.1 Gesetzliche Grundlagen

Die **gesetzlichen Grundlagen**¹ für das kantonale Betreuungsgutscheinsystem sind auf zwei Erlasse aufgeteilt:

- Die Verordnung über die Angebote zur sozialen Integration (ASIV)

¹ Die Erläuterungen (der Vortrag) zur Teilrevision der ASIV und zur BGSDV können unter folgendem Link abgerufen werden: https://www.gef.be.ch/gef/de/index/familie/familie/rechtliche_grundlagen.html

- Die Direktionsverordnung vom 13. Februar 2019 über das Betreuungsgutscheinsystem (BGSDV; BSG 860.113.1)

Die ASIV regelt die Grundsätze des Systems, in der Direktionsverordnung der GEF finden sich ausführende Bestimmungen zum Bedarf, zum Beschäftigungspensum, zu den Betreuungseinheiten und zum Verfahren.

2.2 Ausgestaltung des Systems

Das kantonale Betreuungsgutscheinsystem basiert, wie eingangs erwähnt, auf einer Evaluation des städtischen Systems und weist mit diesem in vielen Punkten Übereinstimmung auf. Es hat eine Subventionierung der Betreuung als **reine Subjektfinanzierung** zum Gegenstand. Die Eltern suchen und wählen den Betreuungsplatz für ihr Kind/ihre Kinder selber aus und lösen ihren einkommensabhängigen und an das Erwerbspensum anknüpfenden Betreuungsgutschein bei der vom Kanton zugelassenen Betreuungsinstitution (Leistungserbringer) ein. Der Leistungserbringer rechnet den Gutschein an die Betreuung an und stellt den Eltern die um den Gutschein reduzierten Betreuungskosten (zuzüglich Mahlzeitenkosten) in Rechnung. Die Gemeinde, die den Gutscheinanspruch der Eltern mit Wohnsitz auf ihrem Gebiet verfügungsweise beurteilt hat, rechnet mit der Betreuungsinstitution den Gutschein ab und überweist ihr den Gutscheinbetrag. Die Gemeinde kann zusätzliche Vergünstigungen – z.B. für Mahlzeiten – ausrichten, trägt aber die daraus entstehenden Kosten alleine.

2.3 Keine Höchstwerte für Preise der Leistungserbringer

Die Leistungserbringer bestimmen ihre Preise für Betreuung (und Verpflegung) selber. Der Kanton setzt **keine Höchstwerte** bzw. macht mit Ausnahme des «einheitlichen Tarifs» keine Vorgaben zum Tarifwesen: Die Leistungserbringer müssen einen einheitlichen Tarif anwenden, d.h. für Eltern mit Betreuungsgutschein und Eltern ohne Betreuungsgutschein gelten die gleichen Tarife (Art. 34x Abs. 1 Bst. c ASIV.). Die Leistungserbringer können aber nach Alter abgestufte Tarife erheben. Bisher (im städtischen System bzw. im Gebührensystem) bezahlten Eltern für ihr Kind/für ihre Kinder jeweils mit Faktor 1, d.h. unabhängig vom Alter des Kinds.

2.4 (Keine) Kontingentierung der Gutscheine

Auf Ebene Kanton erfolgt **keine Kontingentierung** der Betreuungsgutscheine. Sämtliche von den Gemeinden ausgegebenen Gutscheine können – vorbehaltlich des von den Gemeinden zu tragenden Selbstbehalts – über den Lastenausgleich abgerechnet werden. Die Gemeinden hingegen können die Gutscheine, die sie jährlich ausgeben, kontingentieren (Art. 34c ASIV). Beabsichtigt ist, das neue System kantonal kostenneutral umzusetzen. Dieses Ziel will der Kanton durch eine konsequentere Orientierung am Bedarf, eine Senkung der Vergünstigung und den Wegfall von direkten Unterstützungsleistungen an die Leistungserbringer (Risiko- und Ausbildungspauschale) erreichen.

2.5 Ausgabe und Einlösung der Gutscheine

Gutscheine einer Gemeinde werden

- bei Kita-Betreuung für Kinder **bis zum Abschluss des Kindergartens** ausgegeben,
- in der Tagespflege (Betreuung durch Tagesfamilien) für Kinder **bis zum Ende der Schulpflicht** (Art. 34a Abs. 3 ASIV).

Eingelöst werden die Gutscheine bei zugelassenen **Kitas** und **Tagesfamilienorganisationen**. Einwohnerinnen und Einwohner einer Gemeinde, die am Gutscheinsystem teilnehmen, können somit ihr Kind/ihre Kinder in einer zugelassenen Kita oder über eine Tagesfamilienorganisation ausserhalb der Wohngemeinde gutscheinvergünstigt betreuen lassen.

2.6 Anspruchsvoraussetzungen für Familien

2.6.1 Bedarf²

Das vergünstigte Betreuungspensum ist abhängig vom **Bedarf** der Familie. Auf Seiten der Eltern ist ein Bedarf gegeben bei Erwerbstätigkeit, Ausbildung, Arbeitssuche (Vermittlungsfähigkeit vorausgesetzt) und wenn aus gesundheitlichen Gründen die Betreuungsfähigkeit eingeschränkt ist. Gegenüber dem städtischen System neu ist, dass auch qualifizierende Integrations- oder Beschäftigungsprogramme als Bedarf anerkannt werden. Auf Seiten des Kinds ist ein Bedarf bei sozialer oder sprachlicher Indikation im Hinblick auf den Volksschuleintritt gegeben.

2.6.2 Beschäftigungsgrad³

Das **erforderliche Beschäftigungspensum** bei einem Bedarf der Eltern ist abgestuft nach dem Alter des Kinds. Es beträgt

a. bei einem Elternpaar:

120 Prozent für Kinder vor Eintritt in den Kindergarten (Stadt Bern bis anhin: 105 Prozent),
140 Prozent für Kinder ab Eintritt in den Kindergarten (Stadt Bern bis anhin: 105 Prozent).

b. bei Alleinerziehenden:

20 Prozent für Kinder vor Eintritt in den Kindergarten (Stadt Bern bis anhin: 5 Prozent),
40 Prozent für Kinder ab Eintritt in den Kindergarten (Stadt Bern bis anhin: 5 Prozent).

Elternpaare/Alleinerziehende, deren Beschäftigungspensum den massgebenden Grenzwert gemäss obigen Zahlen erreicht bzw. überschreitet, haben Anspruch auf zusätzliche 20 Prozent vergünstigte Betreuung. Errechnet wird das anspruchsberechtigte Betreuungspensum wie folgt:

- bei einem Elternpaar das tatsächliche Beschäftigungspensum abzüglich 100 Prozent zuzüglich 20 Prozent (max. aber 100 Prozent),
- bei Alleinerziehenden das tatsächliche Beschäftigungspensum zuzüglich 20 Prozent (max. aber 100 Prozent).

Ein Beispiel: Ein Elternpaar mit einem gemeinsamen Beschäftigungsgrad von 140 Prozent kann ein vergünstigtes Betreuungspensum von 60 Prozent beanspruchen

Die Gemeinden können das anspruchsberechtigte Pensum enger an das effektive Beschäftigungspensum koppeln.

Bei sozialer oder sprachlicher Indikation des Kinds ist kein Beschäftigungspensum erforderlich. Stattdessen gibt das Gesetz das maximal mögliche vergünstigte Betreuungspensum vor (bei sozialer Indikation wie auch freiwilligen Kinderschutzmassnahmen 20 – 60 Prozent; bei sprachlicher Indikation 40 Prozent). Eine Kumulation der beiden Indikationen ist nicht möglich. Sprachliche oder soziale Indikation kann zudem in der Regel nicht mit einem anderen Bedarfsgrund kumuliert werden.

2.7 Ausgestaltung der Vergünstigung

Die **Vergünstigung** je Betreuungseinheit richtet sich nach dem Alter des betroffenen Kinds. Sie ist gegenüber der Objektfinanzierung und dem städtischen System tiefer⁴ und beträgt maximal⁵

² Artikel 34d ASIV

³ Artikel 34e, 34g Abs. 2, 34h und 34i ASIV

⁴ Im Gebührensystem beträgt die maximale Vergünstigung pro Kita-Kind (>12 Monate <Kindergartenalter) und Tag aktuell Fr. 103.15, im Gutscheinsystem Fr. 100.00

⁵ Artikel 34i ASIV

- für Kinder unter 12 Monaten:
Fr. 150.00/Betreuungstag in Kitas bzw. Fr. 12.75/Betreuungsstunde in der Tagespflege,
- für Kinder ab 12 Monaten bis vor Eintritt in den Kindergarten:
Fr. 100.00/Betreuungstag in Kitas bzw. Fr. 8.50/Betreuungsstunde in der Tagespflege,
- für Kinder ab Kindergartenentrtritt:
Fr. 75.00/Betreuungstag in Kitas bzw. Fr. 8.50/Betreuungsstunde in der Tagespflege.

Die Vergünstigung (je Betreuungseinheit) im Einzelfall berechnet sich linear nach dem sogenannten «massgebenden Einkommen»⁶ der Eltern. Die maximale Vergünstigung wird bis zu einem massgebenden Einkommen von Fr. 43 000.00 gewährt. Ab einem massgebenden Einkommen von Fr. 160 000.00 erfolgt keine Vergünstigung mehr.

Die Eltern haben einen Mindestbeitrag für die Betreuung selber zu tragen (Fr. 7.00/Betreuungstag in einer Kita; Fr. 0.70/Betreuungsstunde bei einer Tagesfamilie; vgl. Art. 34n ASIV). Mahlzeiten werden durch den Gutschein nicht vergünstigt.

Für **Kinder mit besonderen Bedürfnissen**, die einen ausserordentlichen Betreuungsaufwand aufweisen, der höhere Betreuungskosten verursacht, wird zusätzlich eine (einkommensunabhängige) Pauschale je Betreuungstag/-stunde ausgerichtet. Sie beträgt Fr. 50.00/Tag bei Kita-Betreuung und Fr. 4.25/Stunde bei Betreuung in einer Tagesfamilie (Art. 34k Abs. 3 f. ASIV und Art. 14 BGSDV).

Als **Betreuungstag** gilt eine Betreuungsdauer zwischen 8 bis 12 Stunden in einer Kita bzw. 11 Stunden in der Tagespflege. Vergünstigt werden maximal 240 Betreuungstage pro Jahr (Art. 17 und 18 BGSDV).

Es gelten keine **Mindestöffnungszeiten** für die Leistungserbringer. Vielmehr richtet sich die Vergünstigung nach den Betreuungseinheiten, die vom Kanton für die Kita-Betreuung als Module⁷ vorgegeben und von den Eltern im Rahmen der vergünstigten Betreuung bezogen werden. Das Besondere an diesen Modulen ist, dass sie nicht einer fixen Stundenzahl entsprechen, sondern innerhalb eines zeitlichen Rahmens festgelegt sind.

- Als ganzer Betreuungstag (20 % eines Wochenpensums) gilt die im Rahmen von 8 – 12 Stunden geleistete Betreuung,
- als dreiviertel Tag (15 %) die Betreuung von 5 – 8 Stunden,
- als halber Tag (10 %) die Betreuung von 2 – 5 Stunden,
- als Kurzbetreuung (5 %) die Betreuung bis 2 Stunden.
- Längere Öffnungs- bzw. Betreuungszeiten (max. bis 17 Stunden/Tag bzw. 30 %) werden mit maximal 1.5 Tagesansätzen angerechnet.

Dank dieser differenzierten Module werden die Eltern ihr anspruchsberechtigtes Betreuungspensum voraussichtlich optimal ausschöpfen können. Bislang standen in der Stadt (aufgrund der ASIV-Vorgaben⁸) lediglich drei Module zur Verfügung: Eine Ganztagesbetreuung (20 % eines Wochenpensums), eine Halbtagesbetreuung mit (15 %) oder ohne (10 %) Mittagessen. Das neue Modulsystem führt nicht zu einer Erhöhung des anspruchsberechtigten Betreuungspensums der Eltern. Dieses ist weiterhin auf maximal 100 % pro Woche beschränkt.

⁶ Das massgebende Einkommen entspricht der Differenz zwischen anrechenbaren Einnahmen (Jahresnettolohn bzw. Geschäftsgewinn + Ersatzeinkommen + bezogene Alimente + 5% des Nettovermögens) und den gesetzlichen Abzügen (eine nach Familiengrösse abgestufte Pauschale und die geleisteten Alimente); vgl. Art. 34k ASIV

⁷ Artikel 17 BGSDV

⁸ Vgl. Artikel 31 ASIV

2.8 Gutscheindauer

Die **Gutscheine werden befristet** und maximal für die Dauer einer Tarifperiode ausgestellt. Diese dauert – wie bis anhin – jeweils vom 1. August bis 31 Juli des Folgejahrs (Art. 34o Abs. 3 ASIV).

3. Umsetzung des kantonalen Betreuungsgutscheinsystems im Rahmen des totalrevidierten FEBR

3.1 Allgemeines

Die Umsetzung des kantonalen Betreuungsgutscheinsystems führt dazu, dass die Stadt Bern (wie die übrigen Gemeinden, die sich dem Gutscheinsystem unterstellen) ihren direkten Einfluss auf die Betreuungsverhältnisse verlieren wird. Bisher konnten die Gemeinden – im Rahmen der Objektfinanzierung mit dem Instrument des Leistungsvertrags, im Rahmen des städtischen Gutscheinsystems mit dem Instrument der Zulassung – Einfluss auf die Betreuung und die Betreuungsinstitutionen nehmen. So verpflichtet die Stadt die Leistungserbringer im Rahmen ihres Musterleistungsvertrags und nach Massgabe der städtischen gesetzlichen⁹ Grundlagen jeweils zur Einhaltung gleichwertiger Anstellungsbedingungen für das Personal, der Gesetzgebung über die Gleichstellung von Frau und Mann, bestimmter Umweltschutzstandards usw.

Im Rahmen der Zulassung (zum städtischen Gutscheinsystem) macht(e) die Stadt Vorgaben hinsichtlich der Zugänglichkeit des Angebots (Angebot muss mehrheitlich der Stadtbevölkerung offenstehen; Art. 3 FEBVO¹⁰) und der sprachlichen Integration. Die Leistungserbringer müssen die Betreuung zu mindestens fünfzig Prozent in deutscher Sprache erbringen und über ein Konzept zur Förderung der deutschen Sprache verfügen (Art. 5 Bst. f und 15 Abs. 1 FEBR). Sodann vergünstigt(e) die Stadt bislang bis zu 244 Betreuungstage, entsprechende Öffnungszeiten der Kita vorausgesetzt (Art. 11 Abs. 4 FEBR).

Unter dem Regime des kantonalen Betreuungsgutscheinsystems wird die Stadt auf die familienergänzende Betreuung durch die Leistungserbringer weder mit Leistungsvertrag¹¹ noch mit der Zulassung¹² Einfluss nehmen können. Sie wird hauptsächlich die Funktion einer Subventionsgeberin ausüben: Sie beurteilt und bemisst Gutscheingesuche ihrer Bevölkerung und rechnet die Gutscheine mit den nach den kantonalen Vorgaben¹³ und durch den Kanton zugelassenen Leistungserbringern (Kitas und Tagesfamilienorganisationen) ab. Sie kann den Leistungserbringern nicht eigene Bedingungen und Auflagen auferlegen. Sie kann die wirtschaftliche Belastung der Eltern aufgrund der familienergänzenden Betreuung durch zusätzliche finanzielle Leistungen (die sie selber zu tragen hat) mildern. Es verbleibt ihr eine Aufsichtsfunktion¹⁴ im Bereich der Kita-Betreuung. Zudem wird die Stadt weiterhin eigene Kindertagesstätten führen.

Der Entwurf zum totalrevidierten FEBR präsentiert sich gegenüber dem geltenden Betreuungsreglement wesentlich verschlankt. Drei Gründe sind dafür massgebend:

⁹ Reglement vom 30. Januar 2003 für die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Dritte und den Abschluss von Leistungsverträgen (Übertragungsreglement; UeR, SSSB 152.03) und Verordnung vom 7. Mai 2003 für die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Dritte und den Abschluss von Leistungsverträgen (Übertragungsverordnung; UeV, SSSB 152.031)

¹⁰ Verordnung vom 6. November 2013 über die familienergänzende Betreuung von Kindern und Jugendlichen (Betreuungsverordnung; FEBV, SSSB 862.311)

¹¹ Die Tagespflege in der Stadt wurde bisher – auf der Basis eines Leistungsvertrags mit der Tagesfamilienorganisation leolea – objektfinanziert. Künftig werden auch in der Tagespflege Betreuungsgutscheine ausgegeben.

¹² Die Zulassungen der Stadt fallen dahin (vgl. E-Art. 24 Abs. 3 FEBR) bzw. werden durch Zulassungen des Kantons – gemäss kantonalen Vorgaben - ersetzt

¹³ Art. 34x ASIV: Das Angebot muss öffentlich zugänglich und politisch und konfessionell neutral sein, Kinder mit besonderen Bedürfnissen und in sozialen Notsituationen aufnehmen, die Vorgaben der für die Aufsicht zuständigen Stelle einhalten. Tagesfamilienorganisationen haben zudem Aufgaben der Qualitätssicherung nach Artikel 20 ASIV zu erfüllen

¹⁴ Vgl. dazu die Erläuterungen zu E-Artikel 5 FEBR

- Das Betreuungsgutscheinsystem wird nicht mehr eigenständig, sondern durch blossen Verweis in Artikel 5 FEBR auf das massgebende kantonale Recht geregelt.
- Das Angebot der Tagesstätten für Schülerinnen und Schüler (Tagis) wird im Rahmen des städtischen Projekts «KiBE familienergänzende Betreuung von Schulkindern» in die Schulstrukturen überführt und in der Schulgesetzgebung geregelt werden. Es ist – mit zeitlicher Befristung - in Kapitel 4 (E-Art. 19 – 22) geregelt, damit die Aufwendungen für das Angebot¹⁵ während Dauer der kantonalen Übergangsfrist – voraussichtlich bis Ende Juli 2022 – weiterhin über den Lastenausgleich Sozialhilfe abgerechnet werden können (vgl. E-Art. 24 Abs. 4 und auch Ziffer 3.3). Kapitel 4 wird nach Ablauf der Frist automatisch ausser Kraft treten.
- Da neu die Tagespflege¹⁶ im Rahmen des Betreuungsgutscheinsystems (subjektfinanziert) vergünstigt wird, erübrigt sich ein eigenständiges Kapitel zu diesem Angebot.

3.2 Integrale Übernahme des kantonalen Betreuungsgutscheinsystems mit sozialer Abfederung und zusätzlichem Bedarfstatbestand

Gemäss Vorlage wird das kantonale Betreuungsgutscheinsystem integral für die Stadt Bern übernommen. Durch neue finanzielle Zusatzleistungen für nicht Sozialhilfe beziehende Familien (vgl. Ziff. 3.2.1) soll die Kostenlast der Eltern aus der vergünstigten Betreuung gemildert werden. Eltern mit Sozialhilfebezug werden die Kosten für Betreuung (und Mahlzeiten) über die Sozialhilfe finanziert (vgl. dazu die Erläuterungen zu E-Artikel 6). Daher sind sie von den rein städtisch finanzierten Zusatzleistungen ausgeschlossen.

Nicht neu, weil die gesetzlichen Grundlagen dafür vom Stadtrat mit Beschluss 2019-275 vom 25. April 2019 verabschiedet worden sind, ist die Mahlzeitenvergünstigung (Ziff. 3.2.3). Die Referendumsfrist dazu ist am 2. Juli 2019 abgelaufen. Der Gemeinderat hat in der Zwischenzeit die Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsebene verabschiedet und die Mahlzeitenvergünstigung per 1. Januar 2020 in Kraft gesetzt.

Die Mahlzeitenvergünstigung orientiert sich an der bestehenden Regelung. Eltern, deren massgebendes Einkommen einen Grenzwert nicht überschreitet, erhalten eine Mahlzeitenvergünstigung, die zwei Abstufungen aufweist. Die Maximalwerte je Stufe und der Grenzwert sind (neu) im Reglement verankert (E-Art. 8 Abs. 1 und 2). Vorbehalten bleibt die Mahlzeitenvergünstigung in Tagesstätten für Schülerinnen und Schüler (vgl. E-Art. 21 Abs. 6 f). Angesichts der befristeten Geltung entspricht Kapitel 4 inhaltlich unverändert der aktuellen Regelung. Daher sind lediglich die Grundzüge der Mahlzeitenvergünstigung auf Reglementsstufe verankert.

Auf weitergehende Vergünstigungen, wie etwa die politische Forderung¹⁷, Elternbeiträge an Kinderbetreuung auf europäisches Niveau zu senken, muss der Gemeinderat im Moment aus finanzpolitischen Überlegungen verzichten, weil damit gemäss Schätzungen zusätzliche Kosten von rund 5 Mio. Franken/Jahr verursacht würden.

Mit der Verankerung der Freiwilligenarbeit als städtisch anerkannter Bedarfsgrund wird einem erheblich erklärten Vorstoss Rechnung getragen (Ziff. 3.2.4).

Die Zusatzleistungen (allgemeiner Zuschlag, Mahlzeitenvergünstigungen) und der zusätzliche Bedarfsgrund (Freiwilligenarbeit) sind durch die Stadt alleine zu finanzieren.

¹⁵ Das Tagiangebot basiert auf Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe b ASIV und kann gemäss T4-1 Absatz 3 ASIV, im Rahmen des Gebührensystems, vorläufig weiterhin über den Lastenausgleich abgerechnet werden.

¹⁶ Zum Begriff vgl. E-Art. 3 Absatz 3 FEBR

¹⁷ Postulat Fraktion GB/JA! (Regula Bühlmann, GB): Elternbeiträge an Kinderbetreuung auf europäisches Niveau senken. Am 13. Juni 2019 erklärte der Stadtrat das Postulat erheblich und stimmte der Geltung des Vortrags als Prüfungsbericht zu (SRB 2019-397)

3.2.1 Allgemeiner Zuschlag

An Stelle des heutigen Fixbeitrags zur Abfederung der höheren Kostenstruktur von Kitas in der Stadt Bern (Art. 11 Abs. 1 Bst. b FEBR) soll ergänzend zur Gutscheinvertüftung ein allgemeiner Zuschlag als einkommensunabhängige Pauschale an die Eltern ausgerichtet werden. Damit verbunden ist ein Charakterwechsel der Subvention: Während der Fixbeitrag für die Kitas bestimmt ist (sie können die um den Fixbeitrag erhöhte gesetzliche Tagespauschale in Rechnung stellen), entlastet der allgemeine Zuschlag wirtschaftlich die Eltern. Letztlich ist aber der Hintergrund bei Fixbeitrag wie allgemeinem Zuschlag der gleiche und in den höheren Kostenstrukturen in der Stadt Bern (Mietkosten, Anstellungsbedingungen) begründet. Daher besteht kein Anspruch auf den allgemeinen Zuschlag, wenn die Betreuung in einer Kita oder einer Tagesfamilie ausserhalb der Stadt Bern beansprucht wird. Fixbeitrag wie allgemeiner Zuschlag werden auf den Gutschein geschlagen.

Es ist eine Pauschale von Fr. 9.00 je Kind und Betreuungstag vorgesehen. Mit der Erhöhung um Fr. 1.00 gegenüber dem heutigen Fixbeitrag wird die durch den Kanton aus Kostengründen vorgenommene Reduktion der Vergünstigung im Gutscheinsystem für die Eltern abgemildert. Um die kantonale Reduktion vollständig auszugleichen, wäre eine Erhöhung von rund Fr. 3.00 für die Eltern je Kind und Betreuungstag erforderlich.¹⁸ Der Gemeinderat wird die Auswirkungen des neuen Reglements zwei Jahre nach Inkrafttreten evaluieren.

3.2.2 Mahlzeitenvergünstigung

Wie bereits weiter vorne erwähnt, hat der Stadtrat die gesetzlichen Grundlagen für die Mahlzeitenvergünstigung anlässlich seiner Sitzung vom 25. April 2019 verabschiedet. Die entsprechenden Bestimmungen zur Mahlzeitenvergünstigung bei den Betreuungsangeboten Kita und Tageseltern (Tagespflege) sind angelehnt an die heutige Regelung in den Reglementsentswurf eingearbeitet worden. Bezüglich der zeitlich befristeten Regelung für die Mahlzeitenvergünstigung in Tagesstätten für Schülerinnen und Schüler (Tagis) wurden die entsprechenden Bestimmungen des geltenden FEBR unverändert übernommen.¹⁹

3.2.3 Freiwilligenarbeit als städtisch anerkannter Bedarf

Zur Erfüllung der in ein Postulat umgewandelten Motion Christa Ammann (AL): «Freiwilligenarbeit und Lohnarbeit sollen bei der Gutscheinvertüftung für Kita-Plätze gleichwertig anerkannt werden!» soll Freiwilligenarbeit als eigenständiger städtischer Tatbestand für den Bedarf der Eltern verankert werden. Der Vorstoss wurde vom Stadtrat am 18. Februar 2016 erheblich erklärt (SRB 2016-82). Die Kosten setzen sich aus zwei Elementen zusammen: Einerseits trägt die Stadt die Gutscheinkosten alleine, die ursächlich durch anerkannte Freiwilligenarbeit bedingt sind. Wird das erforderliche Beschäftigungspensum erst mit Freiwilligenarbeit erreicht – weil z.B. für ein Kindergartenkind ein gemeinsamer Beschäftigungsgrad von 130 Prozent und Freiwilligenarbeit von 10 Prozent der Eltern vorliegt –, dann bezahlt die Stadt die gesamte Vergünstigung aus Gutschein. Wird damit (lediglich) das vergünstigte Betreuungspensum erhöht, dann trägt die Stadt die Kosten für die Vergünstigung des erhöhten Pensums. Andererseits werden auch bei Freiwilligenarbeit – im Rahmen der durch Gutschein vergünstigten Betreuung – die Zusatzleistungen (allgemeiner Zuschlag, Mahlzeitenvergünstigung) von der Stadt erbracht. Der Gemeinderat geht von minimalen Mehrkosten aus, welche neben anderen Effekten wie der Steigerung von Nachfrage und Angebot nicht ins Gewicht fallen.

¹⁸ Im Gebührensystem beträgt die maximale Vergünstigung pro Kita-Kind (>12 Monate <Kindergartenalter) und Tag aktuell Fr. 103.15, im Gutscheinsystem Fr. 100.00

¹⁹ Zur Vermeidung von Missverständnissen: Mit dem Wegfall von E-Artikel 21 Absätze 6 und 7 wird die Mahlzeitenvergünstigung für das Angebot nicht entfallen. Vielmehr wird sich die Mahlzeitenvergünstigung dereinst nach der städtischen Schulgesetzgebung richten (ohne dass sie materiell Änderungen erfahren würde), da das Angebot in die Schulstrukturen überführt wird (vgl. Ziff. 3.1 a.E. und 3.3)

3.3 Exkurs Tagesstätten für Schülerinnen und Schüler (Tagis)

Die familienergänzende Kinderbetreuung als Leistungsangebot der institutionellen Sozialhilfe zur sozialen Integration²⁰ ist primär für vorschulpflichtige Kinder und für Kinder im Kindergartenalter bestimmt. Bisher kann auch die Betreuung für schulpflichtige Kinder in den Tagis über den Lastenausgleich Sozialhilfe abgerechnet werden, weil sie mit einer speziellen sozialpädagogischen Ausrichtung erfolgt und die einzelnen Kinder dort mindestens an drei Tagen pro Woche betreut werden (Art. 9 Ab. 2 Bst. b ASIV). Das Betreuungsangebot der (städtisch geführten) Tagis ist im geltenden Betreuungsreglement geregelt (Art. 17 – 19 FEBR).

Während einer Übergangsfrist können die Tagis auch nach erfolgter ASIV-Revision weiterhin über den Lastenausgleich Sozialhilfe abgerechnet werden (Art. T4-1 ASIV). Danach wird der Kanton die Betreuung in den Tagis nicht mehr über die Sozialhilfegesetzgebung und damit via Lastenausgleich Sozialhilfe subventionieren. Er hat die Absicht, die Tagis künftig über die Finanzierung der Tageschulen abzugelten. Weiter hat der Grosse Rat des Kantons Bern in der Märzsession 2018 beschlossen, dass sich der Kanton an der Finanzierung von Ferienbetreuungsangeboten beteiligen kann (Änderung des Volksschulgesetzes²¹). Der Kanton Bern wird ab 1. September 2020 die Ferienbetreuungsangebote der Gemeinden mitfinanzieren. Der Regierungsrat des Kantons Bern hat die Volksschulverordnung entsprechend angepasst.

Die Änderungen auf kantonaler Ebene haben Auswirkungen auf die aktuell in der Stadt Bern bestehenden Angebote der familienergänzenden Betreuung von Kindern im Schulalter. Im Rahmen des Projekts «Familienergänzende Betreuung von Schulkindern» («KiBe») ist geplant, die drei bestehenden Angebote Tageschulen, Tagesstätten für Schulkinder (Tagis) und Ferieninseln zu einem einheitlichen, bedarfsorientierten und differenzierten Betreuungsangebot für Kinder im Schulalter zu vereinen. Die gesetzlichen Grundlagen dafür werden im Rahmen einer Teilrevision der städtischen Schulgesetzgebung geschaffen.

Aus finanziellen Gründen (240 ganze statt 195 auf einzelne Module beschränkte Abrechnungstage) und weil die kantonalen Gesetzgebungsarbeiten Verzögerungen erfahren haben, soll die Option erhalten bleiben, das Tagiangebot während der kantonalen Übergangsfrist (voraussichtlich bis Ende Juli 2022) ganz oder teilweise weiterzuführen und über den Lastenausgleich Sozialhilfe abzurechnen. Daher beinhaltet der Reglementsentwurf das Kapitel 4 «Familienergänzende Betreuung von Schülerinnen und Schülern durch Tagesstätten» – mit befristeter Geltung. Die Bestimmungen des 4. Kapitels (E-Art. 19-22) werden nach Ablauf der kantonalen Übergangsfrist automatisch ausser Kraft treten (E-Art. 24 Abs. 4).

Aus Kapitel 4 erwächst der Stadt keine Verpflichtung, da sie familienergänzende Betreuungsangebote in Tagesstätten für Schülerinnen und Schüler führen bzw. vergünstigen «kann» (E-Art. 19 Abs. 1).

3.4 Städtisch geführte Kindertagesstätten

Nach Ablauf der kantonalen Übergangsfrist zur Abrechnung der entsprechenden Aufwendungen über den Lastenausgleich Sozialhilfe und dem automatischen Wegfall der Tagi-Regelung bzw. nach Angebotsüberführung in die Schulstrukturen verbleiben im Rahmen des Betreuungsreglements von den städtisch geführten Betreuungsbetrieben die Kitas. Sie stehen in einer Wettbewerbssituation. Ausdruck dafür ist das Prinzip der «gleich langen Spiesse» zwischen öffentlichen und privaten Kitas,

²⁰ Artikel 71a des Gesetzes vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz; SHG; BSG 860.1)

²¹ Volksschulgesetz vom 19. März 1992 (VSG; BSG 432.210)

das durch ein Defizitdeckungsverbot²² der (städtisch geführten) Kitas gesichert ist und mit dazu geführt hat, dass die städtischen Kitas im Rahmen einer Spezialfinanzierung²³ geführt werden.

Am Prinzip der gleich langen Spiesse, dem Defizitdeckungsverbot und der Spezialfinanzierung wird festgehalten. Die städtischen Kitas werden nach den Zulassungsbedingungen des kantonalen Rechts geführt (E-Art. 16 FEBR). Sie sind damit den gleichen Auflagen unterworfen wie die von Dritten geführten Kitas. Die Preisgestaltung der städtischen Kitas ist im Verordnungsrahmen durch den Gemeinderat festzulegen (vgl. E-Art. 17 FEBR).

3.5. Tagespflege

In der vergünstigten Tagespflege vermitteln Tagesfamilienorganisationen die regelmässige Betreuung von vorschulpflichtigen und schulpflichtigen Kindern im Haushalt der Tageseltern. (Art. 3 Abs. 3 FEBR/E-Art. 3 Abs. 3 FEBR).

Bislang wurden in der Stadt Bern in der Tagespflege keine Betreuungsgutscheine ausgegeben. Die Vergünstigung erfolgt(e) objektfinanziert, im Rahmen eines Leistungsvertrags mit der Tagesfamilienorganisation leolea. (Die Stadt Bern führt keine eigenen Angebote.) Die Vergünstigung der Tagespflege (das anspruchsberechtigte Betreuungspensum) für Kinder bis zum Abschluss des Kindergartens richtet(e) sich aber bereits heute sinngemäss nach dem Beschäftigungsgrad der Eltern und den der Erwerbstätigkeit gleichgestellten Tatbeständen (Art. 25 Abs. 2 FEBR).

Künftig erfolgt die Vergünstigung des Tagespflegeangebots subjektfinanziert und ausschliesslich über das Betreuungsgutscheinsystem. Als Leistungserbringer im Sinne der kantonalen Vorgaben gelten die Tagesfamilienorganisationen (nicht die Tageseltern). Sie nehmen, sofern sie zugelassen sind, Gutscheine entgegen und rechnen diese mit der ausstellenden Gemeinde ab.

Es besteht folglich kein Bedürfnis, die Tagespflege eigenständig zu regeln. Die Vergünstigung durch die Stadt erfolgt im Rahmen des kantonalen Betreuungsgutscheins mit sozialer Abfederung und mit dem zusätzlichen Bedarfstatbestand der Freiwilligenarbeit (vgl. Ziff. 3.2) – grundsätzlich wie bei der Kitabetreuung.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Erlasstitel

Neu heisst der Erlass «Reglement über die familienergänzende Betreuung von Kindern». Der Wegfall der Jugendlichen aus dem Erlasstitel ist rein redaktioneller Natur und bedingt durch die konsequente Übernahme der kantonalen Terminologie gemäss teilrevidierter ASIV. Die Verordnung verwendet den Begriff «Jugendliche» nicht. Inhaltlich ergibt sich aber keine Veränderung; weiterhin betrifft die vergünstigte Betreuung Kinder ab Geburt bis zum Ende der Schulpflicht.

E-Artikel 1 Gegenstand und Geltungsbereich

Gegenstand des Betreuungsreglements bildet die *Förderung* der familienergänzenden Betreuung von vorschulpflichtigen und schulpflichtigen Kindern durch finanzielle Leistungen der Stadt Bern. Die Stadt hat keinen Einfluss auf die Rahmenbedingungen für die (vergünstigte und unvergünstigte) familienergänzende Betreuung, die ausnahmslos durch das übergeordnete Recht von Bund²⁴ und Kanton²⁵ vorgegeben sind (vgl. auch vorstehende Ziff. 3.1).

²² Artikel 7 FEBR

²³ Artikel 21a FEBR

²⁴ Insbesondere die Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung; PAVO; SR 211.222.338)

²⁵ Insbesondere das Sozialhilfegesetz, die Pflegekinderverordnung vom 4. Juli 1979 (BSG 213.223) und die ASIV

Sodann regelt das Betreuungsreglement die städtisch geführten Kindertagesstätten.

Nicht Gegenstand des Erlasses bildet die familienergänzende Betreuung im Rahmen der Schulstrukturen. Die Angebote der Tagesschule, der Ferieninseln und das in den Schulbereich zu transferierende Tagi-Angebot sind oder werden in der städtischen Schulgesetzgebung geregelt, d.h. im Reglement vom 30. März 2006 über das Schulwesen (Schulreglement; SR, SSSB 430.101) und in der Verordnung vom 2. Februar 2011 über die Tagesschule und die Ferieninseln (Tagesschul- und Ferieninselverordnung; TSFV; SSSB 432.221.1)

E-Artikel 2 Zweck

Die Bestimmung orientiert sich inhaltlich weitgehend an den Wirkungszielen der ASIV (Artikel 7). Über die Existenzsicherung hinaus steht nach der Revisionsvorlage die wirtschaftliche Entlastung der Eltern (durch Zusatzleistungen der Stadt) im Fokus.

E-Artikel 3 Begriffe

Absatz 1 definiert die möglichen Formen der vergünstigten familienergänzenden Kinderbetreuung gemäss diesem Reglement (Betreuung in Kita oder im Rahmen der Tagespflege durch Tageseltern). In der Praxis werden Kinder in der Regel nicht unmittelbar nach der Geburt familienergänzend betreut. Da aber die ASIV keine Einschränkungen macht, entfällt das bisherige Mindestalter von drei Monaten. Angesichts der zeitlichen Befristung des 4. Kapitels (E-Art. 19 – 22) wird darauf verzichtet, das Tagiangebot in Absatz 1 aufzuführen.

In den Absätzen 2 und 3 wird (aufgrund der ASIV-Vorgaben²⁶) definiert, welche vergünstigte Betreuungsform gemäss diesem Reglement für welche Alterskategorien möglich ist. In Kitas werden Kinder ab Geburt bis zum Abschluss des Kindergartens betreut, in der Tagespflege Kinder ab Geburt bis zum Ende der Schulpflicht.

Betreuungsgutscheine können bei zugelassenen Kitas mit Standort im Kanton Bern eingelöst werden. Deren Trägerschaften können öffentlich-rechtlich organisiert sein (Stadt oder anderes Gemeinwesen) oder aber privatrechtlich (Verein, Stiftung, GmbH, AG usw.).

Absatz 4 knüpft an Artikel 34a Absatz 2 ASIV an. Die Stadt hat keinen Einfluss auf die Anforderungen, die an die Leistungserbringer gestellt werden. Sie kann den Leistungserbringern insbesondere keine zusätzlichen Vorgaben (z.B. hinsichtlich Anstellungsbedingungen des Personals, Öffnungszeiten, Betreuungsqualität) machen (vgl. Ziff. 3.1). Der Kanton definiert die Anforderungen (Zulassungsbedingungen) für die vergünstigte familienergänzende Kinderbetreuung und entscheidet über die Zulassung zum Betreuungsgutscheinsystem. Jeder zugelassene Leistungserbringer kann Betreuungsgutscheine entgegennehmen, und die Stadt muss die von ihrer Wohnbevölkerung eingelösten Gutscheine mit dem betreffenden Leistungserbringer abrechnen und auszahlen.

E-Artikel 4 Aufsicht

Die Bestimmung ist bewusst unbestimmt gehalten, damit eine Anpassung unterbleiben kann, wenn in naher Zukunft die Aufsicht neu geregelt werden sollte. Der Kanton beabsichtigt nämlich, die bisher zersplitterte Aufsicht einheitlich zu regeln. Dieses Vorhaben bedingt eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen, die im Rahmen des voraussichtlich 2022 in Kraft tretenden neuen Gesetzes über die sozialen Leistungsangebote (SLG) vorgenommen werden wird.

Aktuell stehen die Kitas im Kanton Bern entweder unter der Aufsicht des Kantonalen Jugendamts (KJA) oder unter der Aufsicht der Gemeinde; je nachdem, ob die Kita bei der Gründung subventionierte Plätze anbieten konnte oder nicht.

²⁶ Artikel 34a Absatz 3

Gemäss den Übergangsbestimmungen der teilrevidierten ASIV

- verbleiben die bisher von der Stadt beaufsichtigten Kitas weiterhin unter der Aufsicht der Stadt.
- Verbleiben die bisher vom KJA beaufsichtigten Kitas unter der Aufsicht des KJA (Artikel T4-2 ASIV).
- Entfällt die Aufsicht der Stadt über die Tagesfamilienorganisationen (Art. 11 i.V.m. 20a Abs. 1 und T4-2 ASIV).

Absatz 2: Innerhalb der Direktion für Bildung, Soziales und Sport ist für die Aufgaben nach dem FEBR – und damit auch für die Aufsicht – die Abteilung Familie & Quartier, FQSB zuständig (Art. 27ter Abs. 2 OV²⁷). Für die Ausübung der Aufsicht können unabhängige, sachkundige Personen oder Fachstellen beigezogen werden (vgl. Art. 5 Abs. 3 ASIV). Der Beizug Dritter ist insbesondere hinsichtlich der städtisch geführten Kitas vorgesehen.

E-Artikel 5

Artikel 5 beinhaltet den Grundsatz für die künftige städtische Subventionierung der Kita- und Tageselternbetreuung. Sie erfolgt subjektfinanziert, im Rahmen des kantonalen Betreuungsgutscheinsystems, nach Massgabe der ASIV und der BGSDV.

Der Vorbehalt nach Absatz 2 betrifft die Freiwilligenarbeit (Art. 11). Anerkannte Freiwilligenarbeit soll im Rahmen der Gutscheinbemessung durch die Stadt (FQSB) ergänzend zu den kantonalen Tatbeständen nach Artikel 34d ASIV als Bedarfsgrund der Eltern berücksichtigt werden.

Mit Absatz 3 wird klargestellt, dass (wie bisher) Anspruch auf eine Gutscheinvertüftung besteht, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Die Regelung erfolgt vor dem Hintergrund, dass gemäss ASIV kein Anspruch auf eine Vergünstigung der familienergänzenden Kinderbetreuung durch einen Betreuungsgutschein besteht, die Gemeinden aber frei sind, in ihren Reglementen einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsgutschein zu verankern.²⁸ Durch reglementarische Verankerung des Rechtsanspruchs ist gleichzeitig garantiert, dass Betreuungsgutscheine in der Stadt Bern nicht kontingentiert sind.

E-Artikel 6 Grundsätze

Die Zusatzleistungen der Stadt beschränken sich auf die vergünstigte Betreuung und damit auf den (gesetzlich vorgegebenen) Bedarf der betroffenen Familien. Für rein privat finanzierte Betreuung werden keine Zusatzleistungen erbracht. Beansprucht eine Familie über ihr anspruchsberechtigtes Pensum hinaus zusätzliche Betreuungseinheiten, werden für diese zusätzlichen Einheiten keine Zusatzleistungen – kein allgemeiner Zuschlag, keine Mahlzeitenvergünstigung – erbracht.

Nicht in den Genuss der ausschliesslich durch die Stadt finanzierten Zusatzleistungen (Allgemeiner Zuschlag, Mahlzeitenvergünstigung) sollen Sozialhilfe beziehende Eltern kommen. Der Elternbeitrag für Betreuung und Mahlzeiten wird im Rahmen der Sozialhilfe als anrechenbarer Aufwand berücksichtigt und durch den Sozialdienst getragen. Die entsprechenden Kosten sind lastenausgleichsbehaftet. Eine Vergünstigung für diese Zielgruppe würde darum einzig den kantonalen Lastenausgleich auf Kosten der Stadt entlasten, nicht aber die betroffenen Familien selbst. Diese erleiden durch diese Regelung keinen Nachteil.²⁹

²⁷ Verordnung vom 27. Februar 2001 über die Organisation der Stadtverwaltung (Organisationsverordnung, OV; SSSB 152.01)

²⁸ Vortrag vom 13. Februar 2019 der Gesundheits- und Fürsorgedirektion an den Regierungsrat zur ASIV, S. 10

²⁹ Die Hilfe, die für oder an ein Kind während dessen Unmündigkeit rechtmässig ausgerichtet worden ist, unterliegt grundsätzlich nicht der Rückerstattung (Art. 43 Abs. 2 Bst. a des Gesetzes vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe SHG; BSG 860.1). Die Übernahme der Elterngebühr für Betreuung und für Mahlzeiten des Kindes/der Kinder, das/die familienergänzend betreut wird/werden, ist als wirtschaftliche Hilfe für das Kind/die Kinder zu qualifizieren. Auch im Rahmen der Einbürgerungen werden solche Kosten nicht berücksichtigt, da

Die Zusatzleistungen werden gleichzeitig mit dem Betreuungsgutschein verfügt. Das bedeutet, dass der Entscheid über die Ausrichtung von Zusatzleistungen, weil als Verfügung ausgestaltet, von den Betroffenen beschwerdeweise angefochten werden kann (vgl. auch E-Art. 14 Abs. 1). Andererseits wird damit auch der Zusammenhang zwischen Gutscheinen und Zusatzleistungen hervorgehoben. Auch wenn die «technische» Umsetzung ausstehend ist, verdeutlicht Absatz 2, dass die betroffenen Familien eine transparente Auflistung (und Begründung) der ihnen gesamthaft zustehenden finanziellen Leistungen erwarten können.

Absatz 3 hat die Abwicklung (Auszahlung) der Zusatzleistungen zum Gegenstand. Mit Ausnahme der Mahlzeitenvergünstigung sollen die Zusatzleistungen grundsätzlich nicht an die Eltern ausbezahlt, sondern im Dreiecksverhältnis Eltern, Leistungserbringer und Stadt abgewickelt werden. Der Leistungserbringer «verdient» an den Zusatzleistungen nicht. Er bringt die gleichzeitig mit dem Betreuungsgutschein verfügten Zusatzleistungen von der Brutto-Rechnung an die Eltern in Abzug und erhält dafür die entsprechende Zusatzleistung durch die Stadt ausbezahlt. Die Abwicklung nach Absatz 3 dient der Zwecksicherung. Wirtschaftlich profitieren die Eltern (ihre Rechnung für Betreuung wird um den Betrag der Zusatzleistung reduziert). Mit der Auszahlung an die Leistungserbringer wird sichergestellt, dass die Zusatzleistung an die Kosten der familienergänzenden Betreuung verwendet wird. Gleichzeitig reduziert sich für den Leistungserbringer das Risiko der Uneinbringlichkeit seiner Forderung. Die Abwicklung nach Absatz 3 führt zu Finanzflüssen an die Leistungserbringer, weshalb die Zusatzleistungen als Erträge im Rahmen der spezialfinanzierten städtischen Kitas erwähnt werden (vgl. E-Art. 16 Abs. 2).

Anzufügen bleibt, dass die Abwicklung nach Absatz 3 von der freiwilligen Mitwirkung der Leistungserbringer abhängig ist. Die Stadt hat – wie bereits mehrfach ausgeführt – keinen direkten Einfluss auf die Leistungserbringer. Indessen ist die Abwicklung im Dreiecksverhältnis im Interesse der Leistungserbringer, weil sie die Einbringlichkeit ihrer Forderungen erhöht bzw. ihr Inkassorisiko reduziert.

E-Artikel 7 Allgemeiner Zuschlag

Der Gemeinderat geht davon aus, dass Familien, die ergänzende Kinderbetreuung beanspruchen, unter dem Regime des kantonalen Betreuungsgutscheinsystems im Allgemeinen wirtschaftlich stärker belastet werden als bisher, was auf kantonaler Ebene durch zwei Faktoren bedingt ist: Erstens dürften die Betreuungskosten (die Tarife der Leistungserbringer) nach der Tariffreigabe tendenziell leicht steigen. Weil der Kanton das Betreuungsgutscheinsystem kontingentlos und kostenneutral umsetzen will, hat er, zweitens, die Vergünstigungen leicht gesenkt³⁰. Auf städtischer Ebene gilt es sodann, auf die höheren Kostenstrukturen (Mietkosten, Anstellungsbedingungen) hinzuweisen. Sowohl städtisch geführte wie private Tagesstätten in der Stadt Bern weisen höhere Betriebskosten aus, als nach ASIV – im Rahmen von Normkosten – zum Lastenausgleich zugelassen werden. Diesen zusätzlichen Kosten wird aktuell im Rahmen des Fixbeitrags, Rechnung getragen.

Der Gemeinderat will der Tendenz der Mehrbelastung der Familien durch die Ausrichtung eines allgemeinen Zuschlags entgegenwirken. Der allgemeine Zuschlag ist als einkommensunabhängige Pauschale und unabhängig davon, ob das Kind in einer Kita oder bei Tageseltern betreut wird, ausgestaltet. Der Zuschlag ist aber auf die Betreuung in der Stadt begrenzt und altersmässig beschränkt. Er wird für Kinder bis zum Abschluss des Kindergartens ausgerichtet. Das bedeutet, dass für die Betreuung von Schulkindern ab der ersten Klasse (im Rahmen der Tagespflege) kein Zuschlag gewährt wird. Ansonsten würden die familienergänzenden Betreuungsangebote in den Schulstrukturen

Leistungen der Sozialhilfe, die für minderjährige Familienmitglieder bezogen werden, nicht zurückbezahlt werden müssen, um eingebürgert zu werden (Art. 13 Abs. 4 der kantonalen Bürgerrechtsverordnung vom 20. September 2017 KBüV; BSG 121.111).

³⁰ Im Gebührensystem beträgt die maximale Vergünstigung pro Kita-Kind (>12 Monate <Kindergartenalter) und Tag aktuell Fr. 103.15, im Gutscheinsystem Fr. 100.00

(für die kein Zuschlag gewährt wird) konkurrenziert. Der Zuschlag soll Fr. 9.00 je Kind und Betreuungstag betragen.

Mit der Erhöhung um Fr. 1.00 gegenüber dem heutigen Fixbeitrag wird die durch den Kanton aus Kostengründen vorgenommene Reduktion der Vergünstigung im Gutscheinsystem abgemildert. Um die kantonale Kürzung vollständig aufzufangen, wäre eine Erhöhung für die Eltern von rund Fr. 3.00 je Kind und Betreuungstag erforderlich. Der Gemeinderat wird zwei Jahre nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen die finanziellen Auswirkungen für die betroffenen Familien erheben, um bei Bedarf und im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten der Stadt Bern Optimierungen in die Wege zu leiten.

Der allgemeine Zuschlag ist betragsmässig (Fr. 9.00) bewusst auf Reglementsstufe verankert, damit die Aufwendungen dafür als gebundene Ausgabe nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe a der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1) gelten.

Für Betreuung ausserhalb der Stadt Bern wird kein allgemeiner Zuschlag gewährt. Massgebend ist, wo die Betreuung örtlich beansprucht wird. Nicht von Relevanz ist der Standort der Kita-Trägerschaft und der Tagesfamilienorganisation.

Der allgemeine Zuschlag) darf unter Anrechnung des Gutscheins nicht dazu führen, dass der von den Eltern nach den kantonalen Vorgaben zu tragende Mindestbeitrag für Betreuung unterschritten wird. Nötigenfalls wird der allgemeine Zuschlag gekürzt oder fällt gänzlich weg. Aktuell müssen die Eltern mindestens Fr. 7.00 je Kind und Kitatag bzw. Fr. 0.70 je Kind und Stunde in der Tagespflege selber tragen (Art. 34n ASIV).

Ein konkretes Kita-Beispiel für ein vorschulpflichtiges Kind ab zwölf Monaten, dessen Eltern das Mindesteinkommen aufweisen, soll dies veranschaulichen: Bei einem (hypothetischen) Tagesansatz von Fr. 115.00 (exkl. Mahlzeiten) ist der allgemeine Zuschlag auf Fr. 8.00 beschränkt. Warum? Die Eltern erhalten Fr. 100.00 aus Betreuungsgutschein und müssen Fr. 7.00 selber bezahlen. Daher ist der Zuschlag im Beispiel um Fr. 1.00 zu kürzen.

Bei teilzeitlicher Nutzung reduziert sich der allgemeine Zuschlag entsprechend, d.h. linear zum Betreuungspensum. Bei einer Halbtagesbetreuung (2 – 5 Stunden; vgl. Art. 17 BGSDV und E-Art. 9) z.B. haben die Eltern Anspruch auf den halben Ansatz des allgemeinen Zuschlags, d. h. auf Fr. 4.50.

E-Artikel 8

Die gesetzlichen Grundlagen für die Mahlzeitenvergünstigung in den Betreuungsangeboten der Kitas und der Tagespflege sind vom Stadtrat bereits geschaffen worden (SRB 2019-275 vom 25. April 2019). Der Gemeinderat hat in der Zwischenzeit die Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsebene verabschiedet und die Mahlzeitenvergünstigung per 1. Januar 2020 in Kraft gesetzt.

E-Artikel 8 orientiert sich an den aktuellen Reglements- und Ausführungsbestimmungen. Demnach erhalten Eltern, deren massgebendes Einkommen Fr. 70 000.00 nicht überschreitet, eine einkommensabhängige Vergünstigung der Mahlzeiten. Es gibt zwei Vergünstigungsstufen: Bei einem Einkommen bis Fr. 51 000.00 werden maximal Fr. 6.00 je Kind und Tag ausbezahlt; bei einem Einkommen von Fr. 51 001.00 bis Fr. 70 000.00 beträgt die Vergünstigung maximal Fr. 3.00 je Kind und Tag. Der Gemeinderat bestimmt die Höhe der Vergünstigung (im Rahmen der maximal möglichen Werte) auf Verordnungsstufe. Die Eltern haben einen Mindestbeitrag an die Mahlzeiten zu tragen, der Fr. 2.00 je Kind und Tag nicht unterschreiten darf.

Mahlzeiten werden nur insoweit vergünstigt, als die betreuende Kita Rechnung dafür stellt (Abs. 5). Damit sollen nicht erwünschte Bereicherungen der Eltern vermieden werden. Weiter präzisiert Absatz 4, dass die Mahlzeitenvergünstigung nicht in Abhängigkeit zum Betreuungspensum (pro Tag)

ausgerichtet wird. Massgebend für die «volle» Mahlzeitenvergünstigung gemäss den gesetzlichen Voraussetzungen ist, dass an einem Kalendertag vergünstigte Betreuung beansprucht wird – unabhängig vom Betreuungspensum. Aktuell sind die möglichen Kita-Betreuungsmodulare aufgrund der kantonalen Vorgaben starr. Möglich sind ganztägige Betreuung (20 % eines Wochenpensums), Halbtagesbetreuung mit (15 %) bzw. ohne Mittagessen (10 %). Künftig, unter Geltung des kantonalen Gutscheinsystems, werden die Betreuungsmodulare flexibler. U.a. ist auch eine reine Mittagsbetreuung (Kurzbetreuung bis 2 Stunden) denkbar.

Anders als der allgemeine Zuschlag, der nach Möglichkeit im Dreiecksverhältnis, über den Leistungserbringer, abgewickelt werden soll (E-Artikel 6 Absatz 3), muss die Mahlzeitenvergünstigung periodisch (quartalsweise) und rückwirkend direkt den Eltern vergütet werden. Die technischen Voraussetzungen, damit die um die Vergünstigung bereinigten Mahlzeitenkosten in die Rechnungsstellung der Leistungserbringer aufgenommen werden könnten, sind insbesondere bei den Kita-Trägerschaften leider oft nicht gegeben.

Der Gemeinderat ist sich bewusst, dass der Abwicklung der Mahlzeitenvergünstigung in der Diskussion des Stadtrats Kritik erwachsen und die Abwicklung nach dem Gutscheinsystem gefordert worden ist. Er ist offen für Vereinfachungen in der Abwicklung und beobachtet insbesondere aufmerksam die (Weiter-)Entwicklung der auf dem städtischen Ki-Tax basierenden kantonalen Webapplikation zur kantonsweiten Administration der Betreuungsgutscheine.

E-Artikel 9 Bemessungsgrössen

Die Bestimmung dient der Bemessung der städtischen Zusatzleistungen und der Harmonisierung mit den Bemessungsfaktoren des Kantons.

Die Mahlzeitenvergünstigung richtet sich nach dem massgebenden Einkommen. Absatz 3 stellt klar, dass das massgebende Einkommen nach den kantonalen Vorgaben ermittelt wird. Das massgebende Einkommen ist die zentrale Grösse zur Bemessung der Betreuungsgutscheine und wird daher bei jeder Familie ermittelt, welche einen genügenden Bedarf aufweist und Antrag auf einen Betreuungsgutschein stellt.

Die Zusatzleistungen nach dem zweiten Abschnitt des zweiten Kapitels mit Ausnahme der Mahlzeitenvergünstigung beziehen sich auf die Betreuungseinheit «Betreuungstag». Die Absätze 1 und 2 definieren, gestützt auf die kantonalen Bemessungsgrössen, den Betreuungstag für die Kita und die Tagespflege und die möglichen Abstufungen bei teilzeitlicher Nutzung des Betreuungsangebots.

E-Artikel 10 Rückerstattung

Leistungen aus Betreuungsgutschein, die unrechtmässig ausgerichtet worden sind, sind gestützt auf Artikel 34w ASIV rückerstattungspflichtig. E-Artikel 10 bildet die gesetzliche Grundlage für Rückforderungen städtischer Zusatzleistungen. Die Rückerstattungspflicht betrifft Eltern oder Leistungserbringer, sofern diese unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht haben.

E-Artikel 11 Freiwilligenarbeit

Die Bestimmung ist auf den erheblich erklärten Vorstoss Christa Ammann (AL): «Freiwilligenarbeit und Lohnarbeit sollen bei der Gutscheinvergabe für Kita-Plätze gleichwertig anerkannt werden!» zurückzuführen.

E-Artikel 11 bildet eine Ergänzung zum kantonal anerkannten Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung wegen Erwerbstätigkeit, Ausbildung, Arbeitssuche bei Arbeitslosigkeit, Integrations- oder Beschäftigungsprogramm, gesundheitlicher Einschränkung der Betreuungsfähigkeit sowie sprachlicher oder sozialer Indikation eines Kinds im Hinblick auf den Volksschuleintritt. Demnach

wird Freiwilligenarbeit als Bedarfsgrund bei der Ermittlung des erforderlichen Beschäftigungssums einbezogen.

Voraussetzung ist, dass sie nachgewiesen ist (z.B. durch eine Bestätigung des Vereins, für den die Freiwilligenarbeit geleistet wird) und von einer gewissen Dauer. Einmaliger Einsatz oder vereinzelt Einsätze über einen weiten Zeithorizont sind nicht bedarfsauslösend.

Gemäss den benevol Standards der Freiwilligenarbeit sollen Freiwilligeneinsätze im Jahresdurchschnitt auf sechs Stunden pro Woche begrenzt sein. Daran knüpft Absatz 2 an. Freiwilligenarbeit soll wie die kantonalen Bedarfsgründe der Eltern behandelt werden. Daher ist eine Kumulation mit dem Kindsbedarf wegen sozialer oder sprachlicher Indikation grundsätzlich nicht möglich (vgl. Art. 34g Abs. 2 ASIV). Die Anforderungen an die Freiwilligenarbeit und die Regeln zur Bestimmung des Pensums aus Freiwilligenarbeit werden durch den Gemeinderat im Rahmen der ausführenden Verordnung definiert (Abs. 4). Zu den von der Stadt zu tragenden Kosten vgl. Ziffer 3.2.3.

E-Artikel 12 Fachstellen

Soziale und sprachliche Indikation nach Artikel 34d Absatz 1 Buchstabe f ASIV müssen durch eine Fachstelle ausgewiesen sein. Kantonal anerkannt sind nach Artikel 9 BGSDV die Mütter- und Väterberatung Bern, die Sozialdienste und die kantonalen Erziehungsberatungsstellen. Die Gemeinden können weitere geeignete Fachstellen bezeichnen (Art. 9 Abs. 2 BGSDV). E-Artikel 12 bildet Grundlage zur Bestimmung weiterer Fachstellen durch den Gemeinderat. Dabei ist nicht an eine Erweiterung der Fachstellen, sondern grundsätzlich an die Weiterführung der Zusammenarbeit mit den bisherigen³¹ Fachstellen nach Artikel 12 FEBVO gedacht. In Bezug auf die Kinderschutzbehörden (Art. 12 Abs. 3 Bst. a FEBVO) sei aber auf den Vorbehalt³² des Kantons hingewiesen, wonach familienergänzende Betreuung aufgrund einer durch die KESB angeordneten Kinderschutzmassnahme nach Artikel 307 ZGB nicht über das Betreuungsgutscheinsystem vergünstigt werden kann. Für den freiwilligen Kinderschutz gelten die Parameter der sozialen Indikation.

E-Artikel 13 Mitwirkung

Die Pflicht zur Mitwirkung gilt nach dem massgebenden Verfahrensrecht³³ ganz allgemein, wenn eine Partei aus einem Begehren Rechte ableitet. Artikel 34p ASIV konkretisiert die massgebende Mitwirkung im Rahmen des kantonalen Betreuungsgutscheinsystems. E-Artikel 13 verankert die Mitwirkung auch im Rahmen der städtischen Zusatzleistungen und des Bedarfs der Freiwilligenarbeit.

E-Artikel 14 Verfahren

Absatz 1 hält der guten Ordnung halber fest, dass sich das Verfahren gemäss diesem Reglement nach dem im Kanton massgebenden Verwaltungsverfahren, dem VRPG, richtet und in einer Verfügung mündet. Das ist im Übrigen nichts Neues. Auch im städtischen Betreuungsgutscheinsystem werden die Betreuungsgutscheine verfügungsweise nach dem VRPG beurteilt (Art. 12 Abs. 1 FEBR).

Die 10-Tagesfrist hat sich bewährt, an ihr soll festgehalten werden.

³¹ Aktuell gelten die Kinderschutzbehörden, das (städtische) Amt für Erwachsenen- und Kinderschutz (EKS), der Sozialdienst der Stadt Bern und das Bürgerliche Sozialzentrum, der Gesundheitsdienst der Stadt Bern, die kantonale Erziehungsberatung und die vom Kanton mit der Asyl- und Flüchtlingshilfe beauftragten Stellen als Fachstellen.

³² Vortrag vom 13. Februar 2019 des Rechtsamtes der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) an den Gesundheits- und Fürsorgedirektor zur Direktionsverordnung über das Betreuungsgutscheinsystem (BGSDV), und dort S. 3 (Erläuterung zu Art. 8 BGSDV)

³³ Artikel 20 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

E-Artikel 15 Eigene Kindertagesstätten

Absatz 1: Die Stadt führt weiterhin eigene Kindertagesstätten. Gemäss dem Prinzip der gleich langen Spiesse sollen an den Betrieb keine zusätzlichen Auflagen zu den Zulassungsbedingungen des Kantons gemacht werden.

Absatz 2: Es ist nicht abzusehen, wie sich das kantonsweite Betreuungsgutscheinsystem auf die städtisch geführten Kitas auswirken wird. Da aber Gutscheine kantonsweit eingelöst werden können und die Stadt Bern ein attraktiver Arbeitsort ist, kann unter Umständen angezeigt sein, den Kita-Zugang für die städtische Wohnbevölkerung zu städtischen Kitas zu priorisieren, ohne dabei ungebührliche Marktvorteile für diese Kitas vorzusehen. Absatz 2 bildet die gesetzliche Grundlage, damit der Gemeinderat entsprechende Regelungen treffen kann. Wohlgedemerk; allfällige Zugangsregelungen betreffen ausschliesslich die von der Stadt Bern geführten Kitas.

E-Artikel 16 Spezialfinanzierung

Die gesetzliche Grundlage für die Spezialfinanzierung für die städtisch geführten Kitas wurde mit SRB 2016-80 vom 18. Februar 2016 geschaffen. Die Bestimmung ist inhaltlich unverändert in E-Artikel 16 überführt, aber mit dem Zusatz ergänzt worden, dass die städtischen Zusatzleistungen als Ertrag gelten (Abs. 2). Wie bereits unter E-Artikel 6 erläutert, führen diese Zusatzleistungen nicht zu einer Ertragssteigerung, weil im Gegenzug die Elternbeiträge im Umfang der Zusatzleistungen sinken.

Aus der Spezialfinanzierung bzw. aus Absatz 2 ergibt sich auch das (weiterhin geltende) Defizitdeckungsverbot für städtisch geführte Kitas, das durch das Prinzip der «gleich langen Spiesse» bedingt ist. Die gesetzliche Aufzählung der Erträge ist nicht abschliessend («insbesondere»); trotzdem kann aus der Bestimmung geschlossen werden, dass die städtischen Kitas nicht mit allgemeinen Steuermitteln alimentiert werden dürfen. Dies obwohl sich seit der Einführung des Defizitdeckungsverbots gezeigt hat, dass die Spiesse der städtischen und der privaten Kitas in der Realität nicht gleich lang sind. Die städtischen Kitas sind an verschiedene Vorgaben gebunden, die für private Kitas nicht gelten. So unterliegen die städtischen Kitas etwa dem öffentlichen Beschaffungsrecht und sind auch bei der Wahl ihrer Infrastruktur, namentlich Raum und Informatik, nicht frei, sondern an die gesamtstädtisch geltenden Vorgaben gebunden. Weiter müssen sie auch gesamtstädtische personalpolitische Entscheide umsetzen und finanzieren, wie beispielsweise aktuell die Gewährung von drei zusätzlichen Ferientagen, welche das städtische Personal nach einer Änderung der Personalverordnung erhält.

E-Artikel 17 Gebühren

Das Kita-Angebot der Stadt ist kostenpflichtig. Nach dem Wegfall der kantonalen Tarifvorgaben sollen auch die städtisch geführten Kitas die Betreuungsgebühren nach Altersgruppen abstufen bzw. faktorisieren können, wobei der Gemeinderat die Gebühren in angemessener, für vergleichbare Angebote üblicher Höhe festlegt – für Betreuung wie für Mahlzeiten oder weitere Leistungen.

Für die Betreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen nach Artikel 34d Absatz 3 ASIV sollen zusätzliche Gebühren erhoben werden können. Angesprochen ist die einkommensunabhängige Pauschale von aktuell Fr. 50.00/Betreuungstag, die im Rahmen des kantonalen Betreuungsgutscheinsystems ausgerichtet wird und über den Lastenausgleich Sozialhilfe abgerechnet werden kann (Art. 34k Abs. 3 ASIV und Art. 14 BGSDV). Sie setzt u.a. voraus, dass der Leistungserbringer den ausserordentlichen Betreuungsaufwand mit Fr. 50.00 oder mehr pro Betreuungstag in Rechnung stellt (Art. 11 Abs. 1 Bst. c BGSDV).

Die Erhebung der Gebühren für städtische Tagesstätten erfolgt durch die Direktion BSS bzw. durch deren Abteilung Familie & Quartier Stadt Bern. Dies ergibt sich aus Artikel 27ter Absatz 2 der Organisationsverordnung.

E-Artikel 18

Das Betreuungsverhältnis zwischen der Stadt und den Eltern ist öffentlich-rechtlicher Natur und wird durch Vertrag geregelt. Dies ergibt sich (bis auf Weiteres) aus Artikel 77a SHG.

4. Kapitel, E-Artikel 19-22

Wie bereits mehrfach erwähnt, soll das Tagiangebot während der kantonalen Übergangsfrist ganz oder in Teilen weiterhin angeboten und über den Lastenausgleich Sozialhilfe abgerechnet werden können. Die rechtlichen Grundlagen dafür sind im 4. Kapitel verankert, das zeitlich befristet ist (E-Art. 24 Abs. 4). Die entsprechenden Bestimmungen sind inhaltlich unverändert dem geltenden FEBR entnommen. Die E-Artikel 19 – 21 sind identisch mit den geltenden Artikeln 17 – 19 FEBR. E-Artikel 22 ist ein Zusammenzug aus den geltenden allgemeinen Bestimmungen zu den städtisch geführten Betreuungsbetrieben, soweit sie auf Tagis zugeschnitten sind.

E-Artikel 23 Ausführungsbestimmungen

Die Bestimmung ist Standard und in jedem Reglement zu finden.

E-Artikel 24 Inkrafttreten, Aufhebung bisherigen Rechts, Dahinfallen der städtischen Zulassungen und befristete Bestimmungen

Der Gemeinderat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Reglements. Nach Möglichkeit soll die Inkraftsetzung per 1. August 2020 erfolgen.

Mit der Inkraftsetzung des totalrevidierten FEBR ist das Reglement vom 30. August 2012 über die familienergänzende Betreuung von Kindern und Jugendlichen aufgehoben.

Aus den weiter vorne unter Ziffer 3.3 dargelegten Gründen soll die Option beibehalten bleiben, während der Dauer der kantonalen Übergangsfrist das Tagiangebot ganz oder in Teilen weiter anzubieten und über den Lastenausgleich Sozialhilfe abzurechnen. Absatz 4 bestimmt, dass die Regelungen des Tagiangebots im 4. Kapitel mit Ablauf der Übergangsfrist automatisch dahinfallen. Nach aktuellem Informationsstand läuft die Frist Ende Juli 2022 aus. Sie ist abhängig vom Fortschreiten der massgebenden kantonalen Gesetzgebungsarbeiten.

Weil die Bereitstellung des Tagiangebots als «Kann-Vorschrift» ausgestaltet ist – die Stadt kann das Angebot vergünstigen/führen, muss aber nicht (vgl. E-Art. 19 Abs. 1), ist auch ein vorzeitiges Einstellen/eine vorzeitige Überführung des Betreuungsangebots in die Schulstrukturen möglich.

Primär der Transparenz ist Absatz 3 geschuldet. Mit der Umsetzung des kantonalen Betreuungsgutscheinensystems verlieren die bisherigen städtischen Zulassungen ihre Bedeutung, weil das städtische Gutscheinsystem nicht weitergeführt, sondern durch das kantonale System abgelöst wird. An die Stelle der städtischen Zulassungen treten die kantonalen Zulassungen, um die sich die Leistungserbringer bemühen müssen.

Zur Vermeidung akademischer Diskussionen, ob eine Zulassung, deren Rechtsgrundlage weggefallen ist, weiter gelten kann, regelt Absatz 3, dass die städtischen Zulassungen mit dem Wegfall des FEBR vom 30. August 2012 dahinfallen (erlöschen).

5. Finanzielle Auswirkungen*5.1 Einsparungen (gerechnet pro Rechnungsjahr)*

- Mit der Umstellung wird die Stadt Bern alle Gutscheinvorgünstigungen (abzüglich des von den Gemeinden zu tragenden Selbstbehalts und abzüglich der Vergünstigungen für anerkannte Freiwilligenarbeit) dem Lastenausgleich Sozialhilfe zuführen können. Derzeit sind 1 226 Kita-Plätze

lastenausgleichsberechtigt (ermächtigt). 124 bisher alleine durch die Stadt finanzierte Betreuungsplätze (Stand Ende 2018) können künftig dem Lastenausgleich zugeführt werden. Das sind Aufwendungen von geschätzt Fr. 480 000.00 (für 5 Monate im 2020: Fr. 200 000.00), die neu über den Lastenausgleich abgerechnet werden können.

- Die Gutscheinvorgünstigung für Kindergartenkinder wird wegen tieferem Personalbedarf (Betreuungsschlüssel) mit Faktor 0.75 gewichtet. Die maximale Vergünstigung für ein Kindergartenkind beträgt daher Fr. 75.00 pro Betreuungstag. Bisher hat die Stadt die Betreuung von Kindergartenkindern mit Faktor 1 vergünstigt. Per Ende 2018 wurden 478 Kindergartenkinder in den Kitas betreut. Unter Berücksichtigung des tieferen Faktors (0.75) ergibt sich geschätzt eine Reduktion von Fr. 1 080 000.00 (für 5 Monate im 2020: Fr. 450 000.00)
- Neu erfolgt eine Vergünstigung von maximal 240 Tagen/Jahr anstelle von 244 Tagen. Diese Anpassung wird zu einer Einsparung von ca. Fr. 360 000.00 führen. (für 5 Monate im 2020: Fr. 150 000.00)
- Weitere finanziell nicht bezifferbare Einsparungen ergeben sich durch das kantonale Regelwerk (z.B. Härtefallregelung, Anpassung der Familiengrösse, Zeitpunkt der Anpassung eines Betreuungsgutscheins usw.).
- Auch der von der Stadt entrichtete Fixbeitrag von Fr. 8.00 je Betreuungstag und Kind bis zum Abschluss des Kindergartens wird wegfallen. Allerdings werden die Einsparungen daraus für die Finanzierung des allgemeinen Zuschlags von Fr. 9.00 je Betreuungstag und Kind bis zum Abschluss des Kindergartens verwendet.
- Die Kosten für die Betreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen werden in der Stadt im Rahmen eines Pilotprojekts über den Fonds für Betagte, Kranke und Behinderte finanziert. Damit wird der ausserordentliche Betreuungsaufwand der Kitas abgegolten. Diese Abgeltung (bis Fr. 50.00/Tag) kann neu ebenfalls in den Lastenausgleich eingegeben werden.
- Wegfall der Ausbildungsbeiträge im Lastenausgleich.

5.2 Neue Kosten (pro Rechnungsjahr)

- Gemäss kantonaler Vorgabe hat eine Familie Anspruch auf einen generellen Zuschlag von 20 Prozent, wenn sie den erforderlichen Beschäftigungsgrad (Schwellenwert) erreicht. D.h. die Eltern haben so die Möglichkeit, das vergünstigte Betreuungspensum in der Kita zu erhöhen. Wie viele Familien von dieser Möglichkeit Gebrauch machen werden, kann nicht geschätzt werden. Zu berücksichtigen ist, dass dieser allgemeine Zuschlag für die Eltern nicht gratis ist; sie müssen sich an der zusätzlichen vergünstigten Betreuung finanziell beteiligen.
- Für den in E-Artikel 7 verankerten allgemeinen Zuschlag sind im Budget 2020 rund 0,43 Mio. Franken (für 5 Monate, auf der Basis der Ende 2018 vergünstigten Betreuungsplätze und eines unterdessen überholten Ansatzes von Fr. 11.00/Tag) eingestellt. Dieser Betrag wird voraussichtlich nicht ausgeschöpft werden. Die Kostenfolge aufgrund der Erhöhung gegenüber dem Fixbeitrag beläuft sich auf rund Fr. 380 000.00 pro Jahr.
-
- Die Mahlzeitenvergünstigung wird seit 1. Januar 2020 umgesetzt. Im Budget 2020 (12 Monate) sind dafür 1,1 Mio. Franken eingestellt.
- Informatik: Die von der Stadt entwickelte E-Government-Lösung Ki-Tax (Open Source Code) wurde vom Kanton weiterentwickelt. Der Kanton stellt diese angepasste Lösung neu unter dem Namen kiBon (Software as a Service) allen Gemeinden zur Verfügung und will bis spätestens 2022 eine gesetzliche Grundlage schaffen, damit alle Gemeinden diese Lösung anwenden. Die Kosten für die Nutzung von kiBon übernimmt der Kanton. Nicht zu Lasten des Kantons fallen die Sonderanforderungen, welche sich aus der «sozialen Abfederung» des kantonalen Betreuungsgutscheinsystems in der Stadt Bern ergeben. Für die dafür notwendigen Anpassungsarbeiten wird voraussichtlich im ersten Quartal 2020 ein Investitionskredit beim Gemeinderat beantragt werden. Es ist mit Kosten unterhalb von Fr. 300 000.00 zu rechnen.

5.3 Kostenentwicklung

Die nachfolgende tabellarische Darstellung zeigt die jährlichen Kostenfolgen unter unterschiedlichen Annahmen bezüglich der tatsächlichen Nachfrage nach vergünstigten Betreuungsplätzen und tatsächlicher Angebotserhöhung auf. Je nach Szenarium ergeben sich Kosten von rund 27.5 Mio. Franken (best case) bis rund 33.1 Mio. Franken (worst case). Zum Vergleich: Im Budget 2020 der Abteilung Familie und Quartier Stadt Bern sind insgesamt Fr. 30'074'110 für vergünstigte familienergänzende Betreuung eingestellt.

Kindsalter bis 12 Monate	Worst Case	Realistic Case	Best Case
Betreuungsgutschein des Kantons (ASIV)	3'204'000	2'650'000	2'096'000
Allgemeiner Zuschlag (Art. 7 FEBR)	417'000	352'000	287'000
Total	3'621'000	3'002'000	2'383'000
Kindsalter 1 bis 4 Jahre	Worst Case	Realistic Case	Best Case
Betreuungsgutschein des Kantons (ASIV)	20'395'000	18'918'000	17'625'000
Allgemeiner Zuschlag (Art. 7 FEBR)	2'372'000	2'199'000	2'048'000
Total	22'767'000	21'117'000	19'673'000
Kindsalter ab 4 bis 6 Jahre (Kindergarten)	Worst Case	Realistic Case	Best Case
Betreuungsgutschein des Kantons (ASIV)	5'700'000	5'146'000	4'592'000
Allgemeiner Zuschlag (Art. 7 FEBR)	1'013'000	927'000	840'000
Total	6'713'000	6'073'000	5'432'000
alle Altersgruppen	Worst Case	Realistic Case	Best Case
Gesamttotal	33'101'000	30'192'000	27'488'000

Zentral für die städtischen Finanzen wird sein, wie sich Angebot und Nachfrage entwickeln werden. Hier hat sich bereits in der Vergangenheit gezeigt, dass Prognosen schwierig sind. Einerseits konnte die Entwicklung des Angebots nicht über mehr als 6 Monate vorher abgeschätzt werden, andererseits hat sich die Nachfrage nach Vergünstigungen sehr unterschiedlich entwickelt. Wichtig ist, dass dank der Aufhebung der Kontingentierung durch den Kanton nun alle neuen Betreuungsgutscheine im Lastenausgleich abgerechnet werden können.

Der Gemeinderat geht davon aus, dass die im Produktegruppenbudget 2020 von Familie & Quartier Stadt Bern eingestellten Mittel für die Umsetzung des vorliegenden Reglemententwurfs und die Erhöhung der Nachfrage nach Betreuungsgutscheinen in etwa ausreichen werden.

6. Fakultatives Referendum

Die beantragte Totalrevision des Betreuungsreglements unterliegt gemäss Artikel 37 Buchstabe a GO dem fakultativen Referendum.

7. Ergebnis der Vernehmlassung

Das totalrevidierte FEBR wurde vom 18. Oktober 2019 bis 30. November 2019 bei den interessierten Kreisen in die Vernehmlassung gegeben. Insgesamt wurden 54 Institutionen zur Vernehmlassung eingeladen. 10 Antworten gingen ein, wovon zwei auf eine (inhaltliche) Stellungnahme verzichteten.

Die Vorlage und damit die sozial abgedeckte Umsetzung des kantonalen Betreuungsgutscheinsystems sowie die Anerkennung der Freiwilligenarbeit in der Stadt Bern werden grundsätzlich begrüsst und gutgeheissen. Ebenso die geplante Ablösung und Überführung des Tagiangebots in die Schulstrukturen. Gefordert wird, dass dabei die Betreuungsqualität und Anstellungsbedingungen für das Personal beibehalten werden. Begrüsst wird grossmehrheitlich auch, dass reglementarisch die Grundlage geschaffen wird, um bei grosser ausserkommunaler Nachfrage den Zugang zu den städtisch geführten Kitas für die Familien der Stadt Bern zu erleichtern.

Teilweise wird Kritik an Eckpunkten des kantonalen Gutscheinsystems geübt und etwa die Tariffreigabe bemängelt und die Vorgabe, das System kostenneutral umzusetzen. Andere wiederum begrüssen die Tariffreigabe. Mehrheitlich wird bedauert, dass die Gemeinden keinen Einfluss mehr auf die Ausgestaltung des Betreuungsangebots (hinsichtlich Qualität und Anstellungsbedingungen Personal) haben. Es werden aber auch einzelne kantonale Elemente begrüsst, etwa die Flexibilisierung der Betreuungseinheiten.

Folgende Hauptpunkte ergeben sich aus den eingegangenen Antworten:

- **Angebotsbereitstellung durch die Stadt:** Für die einen ist die «Kann»-Formulierung in E-Artikel 1 ungenügend. Sie sehen Kitas als Bestandteil des staatlichen Bildungssystems und des Service Public und verlangen daher, dass die Stadt weiterhin eigene Kitas führt. In Stadtteilen mit grossem Bedarf sollen neue Kitas eröffnet werden. Für einen besseren Überblick wünschen sie eine Liste der bestehenden (privaten und städtisch geführten) Kitas und eine kartenmässige Darstellung der Standorte. Andere stellen die Existenzberechtigung der städtisch geführten Kitas in Frage – zumindest, wenn sie sich nicht von den privat geführten unterscheiden.
Eine Liste der Kitas mit Standort in der Stadt Bern findet sich - unterteilt danach, ob sie am (städtischen) Gutscheinsystem teilnehmen oder nicht - auf der Internetseite³⁴ der Stadt Bern. Die Liste ist mit dem Stadtplan verlinkt und zeigt die Standorte an. Die «Kann»-Formulierung in E-Artikel 1 ist inhaltlich unverändert dem Betreuungsreglement vom 30. August 2012 entnommen. Sie gewährleistet eine Flexibilität (die gerade vor dem Hintergrund der künftigen Organisation und Ausgestaltung des Tagiangebots hilfreich ist), ohne dass damit die Existenz der städtisch geführten Kitas in Frage gestellt wird. Vgl. dazu E-Artikel 15 («Die Stadt führt eigene Kindertagesstätten ...»). Unterscheidungsmerkmale wie das geforderte Mehr an Ausbildungsplätzen oder ein qualifizierter Personalschlüssel für Kinder mit besonderen Bedürfnissen in städtischen Kitas setzen zusätzliche Geldmittel voraus, die wegen des Defizitdeckungsverbots nur über eine Erhöhung der Betreuungstarife beschafft werden könnten. Mit rund 90 Ausbildungsstellen in Kitas bilden diese heute die bedeutendste berufsbildende Einheit der Stadtverwaltung. Eine weitere Erhöhung dieser Zahl ist ohne Qualitätseinbussen oder Mehrkosten beim ausgebildeten Personal nicht realistisch.
- **Defizitdeckungsverbot/Prinzip der gleich langen Spiesse:** Mehrfach wird das Defizitdeckungsverbot kritisiert, weil die Spiesse nicht gleich lang seien. Die städtischen Kitas seien unternehmerisch nicht frei, sondern in die Politik eingebunden, deren (kostenwirksamen) Entscheide sie zu tragen haben. Das Defizitdeckungsverbot sei ein Fehler, der zu unnötigem Druck auf Arbeitsbedingungen und Qualität in den Kitas führe.
Tatsächlich sind die städtischen Kitas an verschiedene Vorgaben gebunden, die für private Kitas nicht gelten (vgl. Erläuterungen zu E-Art. 16). Das vom Stadtrat beschlossene Defizitdeckungsverbot wurde in der Volksabstimmung vom 9. Juni 2013 bestätigt. Daher wird in der Vorlage daran festgehalten.
- **Zusätzliche finanzielle Entlastung der Eltern:** Mehrfach werden die Zusatzleistungen für die Eltern begrüsst und mit Verweis auf die politische Forderung, Elternbeiträge in der Stadt Bern auf europäisches Niveau zu senken, verschiedene Anregungen zur weiteren finanziellen Entlastung

³⁴ <https://www.bern.ch/themen/kinder-jugendliche-und-familie/kinderbetreuung/tagesstaetten-fuer-kleinkinder-kitas>

der Eltern gemacht, beispielsweise durch eine einkommensabhängige Ausgestaltung des allgemeinen Zuschlags und Erhöhung des Zuschlags für einkommensschwache Familien. Weiter wird angeregt, einen höheren Zuschlag ab zweitem und bei weiteren Kindern zu gewähren.

Aus finanzpolitischen Gründen verzichtet der Gemeinderat auf den in der Vernehmlassungsvorlage enthaltenen Zuschlag für Kinder unter zwölf Monaten und lehnt weitere Vergünstigungen zu Lasten der Stadt ab, wiewohl er Sympathien für die Forderungen hat. Die Frage der einkommensabhängigen Ausgestaltung des allgemeinen Zuschlags hat er zum Anlass genommen, den Entwurf des FEBR und den Vortrag zu präzisieren. Der allgemeine Zuschlag dient der wirtschaftlichen Entlastung der Eltern mit Wohnsitz in der Stadt Bern, erfolgt aber vor dem Hintergrund der höheren Betriebskosten in der Stadt. Daher wird der allgemeine Zuschlag nur für die in der Stadt Bern beanspruchte Betreuung gewährt. Das höhere Preisniveau soll für alle gutscheinberechtigten Eltern in der Stadt Bern gleichermassen ausgeglichen werden. Hingegen ist die (wesentlich höhere) Vergünstigung aus Betreuungsgutschein einkommensabhängig ausgestaltet. Die Entlastung kinderreicher Familien findet über das kantonale Bemessungssystem – über den Familienabzug statt. Dabei handelt es sich um eine nach Köpfen bemessene Pauschale (vgl. Art. 25 ASIV).

- **Grenzwert für Kindergartenkinder:** Aus finanzpolitischen Gründen lehnt der Gemeinderat die Forderung ab, den kantonalen Grenzwert für Kindergartenkinder (40% Erwerbsspensum für Alleinstehende, 140% Erwerbsspensum bei Elternpaar) zu senken. Dies würde Kosten von rund Fr. 275 000.00 jährlich mit sich bringen.
- **Betreuungsschlüssel Kindergartenkinder:** Mit Verweis auf verschlechterte Anstellungsbedingungen wird verlangt, dass die Stadt Bern für Kindergartenkinder den Faktor 1 beibehalte. Die kantonale Gewichtung von 0.75 lasse ausser Acht, dass Kindergartenkinder während der Schulzeit nicht automatisch weniger Personalaufwand verursachen. So sei z.B. der Schulweg durch die Kitas zu organisieren.

Der Faktor ist massgebend für den Betreuungsschlüssel, d.h. für das Verhältnis Gruppengrösse zur Anzahl Betreuungsperson(en). Ein Faktor unter 1 bewirkt, dass die Gruppengrösse steigt und die Betreuungsperson mehr Kinder zu beaufsichtigen hat. Hinsichtlich der Gruppengrösse könnte – für städtisch geführte Kitas – der Faktor 1 beibehalten werden. Dies würde aber zusätzliche Kosten verursachen, was mit dem Defizitdeckungsverbot nicht in Übereinstimmung zu bringen wäre. Zudem widerspricht es dem Gebot der gleich langen Spiesse für alle Kitas. Alternativ könnte der Elternbeitrag erhöht werden, was die Konkurrenzfähigkeit der städtischen Kitas jedoch verschlechtert. Der Gemeinderat ist der Ansicht, dass jede Trägerschaft von Kitas sich diesbezüglich Überlegungen machen muss, wobei für alle das Prinzip der Kostendeckung gilt. Er wird dies auch in der Tarifgestaltung für die städtischen Kitas mittels Verordnung bestimmen müssen.

- **Koppelung der städtischen Zusatzleistungen an Qualitätsvorgaben für die Leistungserbringer:** Die Stadt Bern verliert mit der Umsetzung des kantonalen Gutscheinsystems ihren Einfluss auf die Leistungserbringer. Die Zulassungen erfolgen durch den Kanton, nach kantonalen Vorgaben. Würden die Zusatzleistungen an Qualitätsvorgaben geknüpft, werden letztlich die Eltern bestraft und der städtische Verwaltungsaufwand massiv gesteigert. Eltern, die in der Nähe einer Kita wohnen, die die Qualitätsvorgaben nicht oder nur teilweise erfüllt, müssten entweder eine Reduktion/den Wegfall der Zusatzleistung in Kauf nehmen oder aber in eine weiter entfernte Kita ausweichen. Die Stadtverwaltung wiederum müsste bei den einzelnen Leistungserbringern die Qualitätsstandards überprüfen. Der Gemeinderat verzichtet in der Vorlage auf entsprechende Vorschriften, zumal die finanziellen Einbussen immer die Eltern treffen.
- **Aufsicht:** Während teilweise gefordert wird, dass sich die Stadt beim Kanton dafür einsetzen solle, die Aufsicht über die in der Stadt gelegenen Kitas und Tagesfamilienorganisationen auch weiterhin auszuüben, verlangen andere mit Verweis auf die Problematik der «beiden Hüte» (Stadt übt Aufsicht aus und betreibt gleichzeitig eigene Kitas) eine Trennung der Aufsicht hinsichtlich der privaten und der städtisch geführten Aufsicht.

Angesichts der kantonalen Zuständigkeit, die Aufsicht zu regeln, und der vorgeschlagenen Möglichkeit, für die Ausübung der Aufsicht unabhängige, sachkundige Personen oder Fachstellen bei-

ziehen, wird an der Formulierung von E-Artikel 4 festgehalten. Der Gemeinderat beabsichtigt jedoch, die Aufsicht über die KITAS Stadt Bern durch den Kanton ausüben zu lassen, um den Rollenkonflikt zu mindern.

- **Zusätzliche städtische Bedarfsgründe:** Die Anerkennung der Freiwilligenarbeit in der Stadt Bern wird grossmehrheitlich begrüsst. Es wird angeregt, zusätzlichen Bedarf anzuerkennen, z.B. bei unbezahltem Mutterschaftsurlaub.

Gestützt auf die städtische Praxis zu unbezahltem Urlaub im Anschluss an den gesetzlichen Mutterschaftsurlaub hat der Kanton in der Direktionsverordnung über das Betreuungsgutscheinssystem geregelt, dass der Anspruch auf einen Betreuungsgutschein während des gesetzlichen Mutterschaftsurlaubs sowie bis zu drei Monate nach dessen Ablauf andauert – vorausgesetzt, dass für die gesamte Dauer ein Arbeitsverhältnis besteht (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGSDV). Der Gemeinderat hält an dieser Auslegung fest, da die Arbeitsintegration von Müttern wesentliches Element der familienergänzenden Betreuung ist.

Gegenüber der Vernehmlassungsvorlage wurde der Revisionsentwurf in folgender Weise materiell geändert:

- Die städtisch finanzierten Zusatzleistungen (und nicht nur die Mahlzeitenvergünstigung) werden nicht an sozialhilfebeziehende Eltern ausgerichtet.
- Der allgemeine Zuschlag wird nur für Betreuung in der Stadt Bern gewährt und beträgt Fr. 9.00 je Kind und Betreuungstag.
- Auf den Zuschlag für Kinder unter zwölf Monaten wird verzichtet.
- Die Eckwerte für die Mahlzeitenvergünstigung (Grenzwert und Maximalwert je Stufe) sind im Reglement verankert. Neu aufgenommen wurde die Bemessungsregel, dass die Mahlzeitenvergünstigung nur für in Rechnung gestellte Mahlzeiten und unabhängig vom täglichen Betreuungspensum ausgerichtet wird. Vorbehalten bleiben die zeitlich befristeten Grundlagen der Mahlzeitenvergünstigung für das Tagiangebot, die unverändert dem geltenden Reglement entnommen worden sind.
- Das Angebot nach Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe b ASIV (Tagiangebot) soll während der kantonalen Übergangsfrist ganz oder in Teilen weiterhin angeboten und über den Lastenausgleich abgerechnet werden können. Daher wurde der Reglementsentwurf neu mit Kapitel 4 «Familienergänzende Betreuung von Schülerinnen und Schülern durch Tagesstätten» ergänzt. Die Bestimmungen des 4. Kapitels (E-Art. 19-23) werden nach Ablauf der Frist automatisch ausser Kraft treten.

Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag des Gemeinderats betreffend Umsetzung kantonales Betreuungsgutscheinssystem: Reglement vom 30. August 2012 über die familienergänzende Betreuung von Kindern und Jugendlichen (Betreuungsreglement; FEBR; SSSB 862.31); Totalrevision.
2. Der Stadtrat beschliesst das Reglement über die familienergänzende Betreuung von Kindern (Betreuungsreglement; FEBR) gemäss Beilage.
3. Der Gemeinderat bestimmt das Datum des Inkrafttretens.

Bern, 22. Januar 2020

Der Gemeinderat

Beilage:

- Reglement über die familienergänzende Betreuung von Kindern im Entwurf