

Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat

Spezialfinanzierung betreffend die städtisch geführten Tagesstätten für Kinder im Vorschulalter und im Kindergarten: Reglement vom 30. August 2012 über die familienergänzende Betreuung von Kindern und Jugendlichen (Betreuungsreglement, FEBR; SSSB 862.31); Teilrevision

1. Worum es geht

In der Volksabstimmung vom 9. Juni 2013 setzte sich das Reglement über die familienergänzende Betreuung von Kindern und Jugendlichen (Betreuungsreglement, FEBR; SSSB 862.31) in der Fassung des Stadtrats gegen den Volksvorschlag durch. Mit dem Betreuungsreglement, das die staatliche Vergünstigung der Betreuung von Kindern im Vorschulalter bis zum Abschluss des Kindergartens in Kindertagesstätten als Subjektfinanzierung ausgestaltet, wurde die gesetzliche Grundlage zur Einführung der Betreuungsgutscheine in der Stadt Bern per 1. Januar 2014 geschaffen. Stadtratsvorlage und Volksvorschlag unterscheiden sich (lediglich) in drei Punkten. Einer davon betrifft die Defizitgarantie für städtisch geführte Kindertagesstätten. Der Volksvorschlag wollte an der Defizitgarantie festhalten, während der Stadtrat gleich lange Spiesse für städtisch und privat geführte Kindertagesstätten verlangte und daher die Abschaffung der Defizitgarantie für städtische Betriebe in Artikel 7 des Betreuungsreglements verankerte. Demnach hat die Stadt eine direkte Finanzierung von Tagesstätten zu unterlassen. Das Verbot der Defizitdeckung wird ab 1. Januar 2016 wirksam (Art. 27 Abs. 3 FEBR).

Zur Absicherung des Defizitdeckungsverbots betreffend die städtisch geführten Tagesstätten für Kinder bis zum Abschluss des Kindergartens hat der Gemeinderat zuhanden des Stadtrats und der Stimmberechtigten der Stadt Bern eine Anpassung innerhalb der Produktegruppe PG330400 (Familienergänzende Tagesbetreuung für Kinder) des Jugendamts verabschiedet. Ab Budget 2016 sollen die städtischen Tagesstätten für Kinder bis zum Abschluss des Kindergartens erstmals von den Tagesstätten für Schulkinder rechnerisch getrennt werden und ein eigenes Produkt bilden (Produkt P330420). Bislang wurde budgettechnisch hinsichtlich der Betreuung von Kindern in Tagesstätten nicht weiter differenziert.

Mit vorliegendem Geschäft wird nun die Umsetzung des Prinzips der gleich langen Spiesse zwischen städtisch und privat geführten Kindertagesstätten konsequent weiterverfolgt. Das Mittel dazu ist eine Spezialfinanzierung, welche für die städtisch geführten Tagesstätten für Kinder bis zum Abschluss des Kindergartens (*nachfolgend: Kindertagesstätten*) geschaffen werden soll. Spezialfinanzierungen benötigen eine gesetzliche Grundlage (Art. 87 der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998; GV; BSG 170.111). Diese soll mit einer Teilrevision des Betreuungsreglements geschaffen werden.

Inwiefern ist das Prinzip der gleich langen Spiesse durch das Defizitdeckungsverbot (alleine) nicht verwirklicht?

Eine Budgetunterschreitung im Produkt Kindertagesstätten führt zu einer Entlastung des Globalkredits des Jugendamts. Ein erwirtschafteter Überschuss könnte jedoch nicht zur Deckung von späteren Risiken zurückgelegt werden; er entfällt am Jahresende. Dieser Umstand benachteiligt die städtischen Kindertagesstätten im Wettbewerb mit privaten Anbietenden, da diese Rücklagen und Eigenkapital bilden und Verluste auf neue Rechnung vortragen können.

Im Gegenzug wird heute eine Budgetüberschreitung bei den Kindertagesstätten durch allfällige Unterschreitungen in anderen Produkten innerhalb des Globalkredits des Jugendamts aufgefangen, so dass eine faktische Defizitdeckung unumgänglich ist.

2. Spezialfinanzierung und Gründe für eine Spezialfinanzierung der städtischen Kindertagesstätten

Um die betroffenen Kindertagesstätten unter städtischer Trägerschaft zu belassen, sind ihnen möglichst gleichwertige finanzielle Rahmenbedingungen einzuräumen, wie sie bei den privaten Mitbewerberinnen und Mitbewerbern üblich sind.

Unternehmerische Risiken tragen dazu bei, dass die Rechnung bei den Tagesstätten jeweils größeren Schwankungen unterworfen ist. Es kann zu Leerbeständen in Kitas kommen, wenn frei werdende Plätze nicht lückenlos besetzt werden können, was entsprechende Erlösausfälle nach sich ziehen. Auf der Kostenseite führt die Häufung von Krankheitsausfällen, insbesondere in der Folge von Mutterschaften und von Langzeitkrankheiten bis zu zwei Jahren, zu teuren Stellvertretungen, für welche die Stadt keine Krankentaggeldversicherung abgeschlossen hat. Dies ist in der Menge aller städtischen Angestellten sinnvoll, bildet bei der rechnerischen Abgrenzung eines einzelnen Produkts jedoch ein erhebliches Risiko. Die Möglichkeit eines mehrjährigen Ausgleichs solcher Unter- und Überschreitungen ersetzt damit die versicherungstechnische Lösung. Ebenfalls zu Schwankungen in den jährlichen Abschlüssen führen Treueprämien für langjährige Mitarbeitende und eine schwache Fluktuation beim Personal, da die individuellen Lohnanstiege einzig durch Fluktuation finanziert werden. Sie werden ausgeglichen durch höhere Fluktuationsraten in anderen Jahren.

Es fällt also nie (oder jedenfalls sehr selten) exakt jener Ertrag an, damit der Aufwand genau gedeckt werden kann. Daher ist die Übertragung von Gewinn und Verlust auf die Folgejahre zu ermöglichen. Diesem Zweck dient die Schaffung einer Spezialfinanzierung für die städtisch geführten Kindertagesstätten, ohne dass damit eine Verschiebung von Organisationen, Kreditkompetenzen oder Personal für die städtischen Kindertagesstätten verbunden wäre.

Mit einer Spezialfinanzierung werden finanzielle Mittel an eine bestimmte Aufgabe - hier das Betreiben stadtteigener Kindertagesstätten (vgl. Art. 1 Abs. 1 FEBR) - gebunden. Die Zweckbindung hat zudem zur Folge, dass die Mittel nicht mehr an die Jährlichkeit der Gemeinderechnung gebunden sind. Aufwand- oder Ertragsüberschüsse aus der Aufgabenerfüllung sind möglich; sie werden beim Jahresabschluss saldiert in die Bestandesrechnung übertragen.

Aufwandüberschüsse müssen durch Ertragsüberschüsse (evtl. zukünftige) abgedeckt werden. Ertragsüberschüsse dienen der künftigen Aufgabenerfüllung bzw. dazu, Aufwandüberschüsse des Aufgabenbereichs zu decken. Ein Aufwandüberschuss, der nicht unmittelbar durch aufgelaufene Ertragsüberschüsse (Eigenkapital der Spezialfinanzierung) kompensiert werden kann, ist innerhalb von acht Jahren durch entsprechende zukünftige Ertragsüberschüsse abzutragen (Art. 88 GV). Damit Ertragsüberschüsse generiert werden können, bedarf es unter Umständen konkreter Sanierungsmassnahmen. Diese können sowohl aufwands- wie ertragsseitige Massnahmen umfassen.

3. Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage durch Teilrevision des FEBR

Wie bereits weiter vorne ausgeführt, benötigen Spezialfinanzierungen eine gesetzliche Grundlage. Diese kann im übergeordneten Recht verankert sein (z.B. Wasserversorgung und Abwasserentsorgung) oder in einem Gemeindereglement. Das Reglement hat den Zweck der Spezialfinanzie-

nung und die Zuständigkeit zur Bestimmung von Einlagen und Entnahmen festzulegen (Art. 87 GV). Will die Gemeinde zudem vom Grundsatz der Verzinslichkeit der Verpflichtungen¹ und Vorschüsse² abweichen, muss sie dies spezifisch regeln (Art. 86 Abs. 3 GV).

Das Betreuungsreglement bildet die rechtliche Grundlage für den Betrieb von städtischen Kindertagesstätten (Art. 1 Abs. 1 und Art. 20 ff. FEBR). Daher ist naheliegend, die gesetzliche Grundlage für die Spezialfinanzierung hinsichtlich der städtisch geführten Kindertagesstätten durch eine Teilrevision des FEBR zu schaffen.

4. Neuer Artikel 21a „Spezialfinanzierung“

Der Gemeinderat schlägt dem Stadtrat eine einfache und schlanke Lösung vor, ohne andere Diskussionspunkte aufzugreifen. Die Legitimation des Betreuungsreglements durch die Volksabstimmung vor zwei Jahren steht für ihn ausser Frage. Somit wird inhaltlich einzig die Aufnahme eines neuen Artikels 21a vorgeschlagen.

Absatz 1

bildet die gesetzliche Grundlage der Spezialfinanzierung, definiert deren Gegenstand und legt den Zweck fest. Indem die Mittel nicht mehr an die Jährlichkeit der Gemeinderechnung gebunden sind und Aufwand- oder Ertragsüberschüsse aus der Aufgabenerfüllung auf Folgejahre übertragen werden können, wird längerfristig dazu beigetragen, die kostendeckende Finanzierung der städtisch geführten Kindertagesstätten sicherzustellen. Die Spezialfinanzierung ist also ein unterstützendes Instrument, um dieses Ziel zu erreichen. Zentral bleibt indessen, dass die Betriebe wirtschaftlich, d.h. im Durchschnitt mindestens kostendeckend geführt werden können. Massgebende Faktoren dafür sind die Kostenstruktur der Betriebe sowie die Erträge.

Absatz 2

bestimmt, wie die Spezialfinanzierung geäufnet wird: Durch Ertragsüberschüsse aus dem Betrieb der städtisch geführten Kindertagesstätten. Die Bestimmung definiert zudem beispielhaft die Einnahmen und die Aufwendungen der städtisch geführten Betriebe, die für die Spezialfinanzierung massgebend sind. Als „Beiträge der Eltern“ gelten deren Zahlungen für Betreuung und Mahlzeiten. Für die Betreuung entrichten die Eltern im Rahmen des Betreuungsgutscheins einen sozial abgestuften Tarif (vgl. Art. 16 Abs. 1 FEBR), ausserhalb eines Betreuungsgutscheins den Privattarif (vgl. Art. 21 Abs. 1 FEBR). Mahlzeiten werden separat in Rechnung gestellt (Art. 21 Abs. 3 FEBR). Als „Erträge aus den Betreuungsgutscheinen“ werden die staatlichen Leistungen nach Artikel 11 FEBR verstanden, die als geldwerte Leistung zur Vergünstigung der Betreuung an die Kindertagesstätten fliessen. Zu den „Auslagen“ gehören insbesondere die Kosten für Personal, Räumlichkeiten und Mahlzeiten der Kindertagesstätten.

Absatz 3

bestimmt den ausschliesslichen Verwendungszweck der Spezialfinanzierung. Sie dient dazu, Aufwandüberschüsse aus den Betriebsrechnungen des Produkts 330420 auszugleichen.

Absatz 4

legt die Kompetenz zur Entnahme aus der Spezialfinanzierung fest. Da einziger Verwendungszweck der Ausgleich von Betriebsdefiziten ist (Abs. 2), soll die Entnahmekompetenz der zuständigen Direktion obliegen.

¹ Bei den Verpflichtungen einer Spezialfinanzierung handelt es sich um Ertragsüberschüsse aus der spezialfinanzierten Aufgabe (Eigenkapital der Spezialfinanzierung)

² Bei den Vorschüssen für eine Spezialfinanzierung handelt es sich um aktivierte Aufwandüberschüsse aus der spezialfinanzierten Aufgabe

Absatz 5:

Wie bei den übrigen verwaltungsinternen Spezialfinanzierungen nach städtischem Recht soll auch vorliegend auf eine Verzinsung verzichtet werden (vgl. die in der Systematischen Sammlung des Stadtrechts Bern, SSSB, unter der Ordnungsnummer 632 aufgeführten Spezialfinanzierungen).

Mit der Ergänzung der Schlussbestimmungen (neuer Absatz 4 von Artikel 27) wird klargestellt, dass die Spezialfinanzierung nach Artikel 21a FEBR auf das gesamte Rechnungsjahr 2016 angewendet wird.

Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag des Gemeinderats betreffend Spezialfinanzierung betreffend die städtisch geführten Tagesstätten für Kinder im Vorschulalter und im Kindergarten: Reglement vom 30. August 2012 über die familienergänzende Betreuung von Kindern und Jugendlichen (Betreuungsreglement, FEBR; SSSB 862.31); Teilrevision
2. Er beschliesst mit ... Ja- gegen ... Nein-Stimmen bei ... Enthaltungen die Teilrevision des Betreuungsreglements unter Vorbehalt der fakultativen Volksabstimmung gemäss Artikel 37 der Gemeindeordnung vom 3. Dezember 1998 und Artikel 70 des Reglements vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte wie folgt (*Änderungen kursiv*):

Art. 21a Spezialfinanzierung

¹ *Für die städtisch geführten Tagesstätten für Kinder im Vorschulalter und im Kindergarten (Kindertagesstätten) besteht eine Spezialfinanzierung nach Artikel 86 der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998, die die längerfristige kostendeckende Finanzierung und unternehmerische Ausrichtung der Kindertagesstätten durch Ausgleich von Aufwand- und Ertragsüberschüssen bezweckt.*

² *Die Spezialfinanzierung wird geäufnet durch Ertragsüberschüsse aus den Betriebsrechnungen des Produkts 330420. Als Erträge gelten insbesondere Beiträge der Eltern, Erträge aus den Betreuungsgutscheinen sowie Zuwendungen Dritter. Alle Auslagen zur Erbringung der Betreuungsleistung in den Kindertagesstätten gelten als Aufwand. Sie werden von den Erträgen abgezogen.*

³ *Aus der Spezialfinanzierung sind ausschliesslich allfällige Aufwandüberschüsse der Betriebsrechnungen zu decken.*

⁴ *Entnahmen werden durch die zuständige Direktion beschlossen.*

⁵ *Die Spezialfinanzierung wird nicht verzinst.*

Art. 27 Übergangsrecht

¹ unverändert

² unverändert

³ unverändert

⁴ Die Spezialfinanzierung nach Artikel 21a findet erstmals auf das Rechnungsjahr 2016 Anwendung.

Das Ratssekretariat wird mit der Publikation beauftragt.

3. Der Gemeinderat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderungen des Reglements.

Bern, 18. November 2015

Der Gemeinderat

Beilage: Synopsis zu den Artikeln 21a und 27 des Betreuungsreglements