

Familienergänzende Kinderbetreuung: Kitas Stadt Bern: Vorschüsse Spezialfinanzierung und trägerschaftsbedingte Mehrkosten / Leistungserbringer: Zusatzleistungen, Einbezug und Monitoring: Reglement vom 11. Juni 2020 über die familienergänzende Betreuung von Kindern (Betreuungsreglement; FEBR; SSSB 862.31); Teilrevision

Entwurf für das Vernehmlassungsverfahren

1. Worum es geht

Die familienbegleitende Kinderbetreuung hat für den Gemeinderat einen hohen Stellenwert. Sie ist zentral für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und leistet einen wichtigen Beitrag zur Chancengerechtigkeit für Kinder. Aktuell verfügen die städtischen Kitas über 12 Standorte an denen rund 15 Prozent der Kinder, die in der Stadt Bern eine Kita besuchen, betreut werden. Durch das Betreiben eigener Kita-Standorte kann die Stadt wirtschaftlich, zeit- und bedarfsgerecht auf Marktentwicklungen reagieren und auf Lücken im Service public schliessen. So stellen die städtischen Kitas auch in Quartieren mit einer geringeren Versorgung ein Angebot an Betreuungsplätzen sicher.

2012 wurde in der Stadt Bern ein Systemwechsel bei der Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung (Kita-Betreuung und Betreuung in Tagesfamilien) vollzogen. Das System mit Betreuungsgutscheinen wurde eingeführt (altrechtliches Reglement vom 30. August 2012 über die familienergänzende Betreuung von Kindern und Jugendlichen; Betreuungsreglement; aFEBR, SSSB 862.31) und die bisherige Kontingentierung der Subventionierung aufgehoben. Diese Veränderungen hatten in der Stadt Bern einen markanten Zuwachs an Betreuungsplätzen in Kitas zur Folge. Mit der Corona-Pandemie nahm die Nachfrage nach Betreuungsplätzen stark ab. Sie hat sich bis heute nicht wieder erholt (vgl. Ausführungen in Kapitel **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Diese Entwicklung hat viele Gründe, wie zum Beispiel Stagnation der Geburtenzahlen, Änderung des Betreuungsverhaltens, Kostensteigerung bei der Kita-Betreuung, die ungenügende kantonale Abgeltung oder die vermehrte Betreuung von Kindergartenkindern in der schulischen Tagesbetreuung. Die Veränderungen stellen die privaten wie auch die städtischen Kitabetriebe vor grosse Herausforderungen. Das vom unabhängigen Forschungs- und Beratungsbüro INFRAS während dem Zeitraum Januar 2021 bis April 2023 durchgeführte Monitoring zeigt denn auch auf, dass das System Kita unter einem hohen Kostendruck leidet. Betreuungsgutscheine zur Vergünstigung von Kita-Plätzen erfüllen ihren Zweck jedoch nur, wenn diese einen chancengerechten, niederschweligen Zugang zu qualitativ guter Kinderbetreuung für Familien in allen Schulkreisen und aus allen Einkommensklassen ermöglichen.

Die genannten Herausforderungen verschärfen sich für die von der Stadt Bern geführten Kita-Betriebe (Kitas Stadt Bern, KSB) zusätzlich, da strukturelle und personelle Veränderungen unter Beachtung der politischen Kompetenzen und des städtischen Rechts vollzogen werden müssen. KSB erwachsen auf Grund ihrer Trägerschaft bzw. der Einbettung in die Architektur der Stadtverwaltung zusätzliche Kosten (sogenannte trägerschaftsbedingte Mehrkosten), etwa bei Personal oder IT. KSB werden im Rahmen einer Spezialfinanzierung geführt und müssen unter den derzeitigen Bestimmungen des Betreuungsreglements selbsttragend sein. Sie dürfen nicht mit Mitteln aus dem Allgemeinen Haushalt alimentiert werden. Bis 2019 erwirtschafteten Kita Stadt Bern kleine Gewinne. Im Corona-Pandemiejahr 2020 resultierte erstmals ein grosser Verlust.

Kitas Stadt Bern haben laufend Massnahmen getroffen, um die Betriebe wirtschaftlich zu stabilisieren. Zudem hat der Gemeinderat die Zusammenlegung der Kita Matte mit der Kita Altenberg beschlossen. Weitere Massnahmen sind geplant und werden laufend umgesetzt. Ein vom Gemeinderat

in Auftrag gegebener Expertenbericht des Consulting-Unternehmens Bolz+Partner (Beilage) kommt zum Schluss, dass einzig durch einen Wechsel der Trägerschaftsform die Wirtschaftlichkeit der Kitas Stadt Bern nicht verbessert werden kann. Eine verbesserte Wirtschaftlichkeit ergibt sich primär aus der Kombination von betrieblicher Optimierung, einer zweckmässigen Standortstrategie und mehr eigenständigem Handlungsspielraum im Bereich Personal und Informatik/Verwaltung. Die Prüfung verschiedener Trägerschaftsformen (Auslagerung in eine selbständige Unternehmung, Status quo mit Optimierung der Spezialfinanzierung, Rückführung in den allgemeinen Haushalt der Stadtverwaltung, Rückzug der Stadt aus dem Kita-Markt) hat ergeben, dass eine Optimierung der aktuellen Form (Spezialfinanzierung) zielführend ist. Allerdings weist keines der Trägerschaftsmodelle einen wesentlich grösseren Handlungsspielraum im kostenintensivsten Bereich Personal auf, hingegen ergeben sich sowohl für die Auslagerung als auch für einen Rückzug bedeutende Transformationskosten. Voraussetzung für einen wirtschaftlichen Betrieb unter Fortführung der Spezialfinanzierung sei aber die Abgeltung der trägerschaftsbedingten Mehrkosten von Kitas Stadt Bern (siehe dazu Kapitel 4.2) und weitere betriebliche Massnahmen.

Der Gemeinderat unterbreitet dem Stadtrat vorliegend eine Teilrevision des Betreuungsreglements, mit der die Grundlage geschaffen wird, trägerschaftsbedingte Mehrkosten aus dem Allgemeinen Haushalt der Stadt Bern abgelten zu können. Gleichzeitig soll die Transparenz von Kitas Stadt Bern erhöht werden. Der Gemeinderat soll jährlich der zuständigen Sachkommission des Stadtrates eine detaillierte Berichterstattung zum Geschäftsgang von KSB vorlegen. Weil sich in der Spezialfinanzierung ein grosses Defizit angehäuft hat und aufgrund kantonaler Vorgaben die Verluste von Kitas Stadt Bern bis 31. Dezember 2028 getilgt sein müssen, soll weiter eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, um die aufgelaufenen Defizite aus Steuermitteln ausgleichen zu können. Dafür wird zusätzlich ein entsprechender Ausgabenbeschluss des finanzzuständigen Organs nötig sein.

Nicht nur die städtischen Kitas stehen vor grossen Herausforderungen – auch private Trägerschaften sind mit sinkenden Auslastungen ihrer Betreuungskapazitäten konfrontiert und kämpfen damit, die nötige Wirtschaftlichkeit ihrer Angebote zu erreichen. Der Gemeinderat ist der Meinung, dass in der Stadt Bern eine genügende Versorgung an Kinderbetreuung in den Quartieren der Stadt Bern sichergestellt sein muss. Er schlägt deshalb vor, die Mehraufwände von Kitas und der Tagespflege für die Betreuung von Kindern mit einem erhöhten Betreuungsaufwand abgelten zu können. Zudem soll der Austausch zwischen der Verwaltung und den Trägerschaften von Kitas mit Standort in der Stadt Bern institutionalisiert und ein Monitoring zum Betreuungsangebot etabliert werden. Nicht Teil der Vorlage sind weitere betriebliche Massnahmen. Zur Stabilisierung von Kitas Stadt Bern müssen im kommenden Jahr zusätzliche, griffige Massnahmen umgesetzt werden.

2. Ausgangslage

2.1. Betreuungsgutscheine

Seit dem 1. Januar 2014 unterstützt die Stadt Bern die familienergänzende Kinderbetreuung in Kitas in Form von Betreuungsgutscheinen. Am 1. Januar 2021 trat die Stadt Bern dem neuen kantonalen Betreuungsgutscheinsystem bei. Seither sind die städtischen Betreuungsgutscheine kantonal geregelt. Da sich das kantonale System vom bisherigen städtischen System unterscheidet, hat der Stadtrat bei der Einführung Zusatzleistungen zu Lasten der Stadt beschlossen und im Betreuungsreglement verankert. Diese hatten zum Ziel, die mit dem kantonalen System erwarteten Kostenerhöhungen für die Stadtberner Familien abzufedern. Die Kostensteigerung wurde u.a. erwartet, weil der Kanton die Tarife der Betreuungsinstitutionen freigab. Die Abfederung der Stadt erfolgte u.a. durch einen allgemeinen Zuschlag in Form einer Tagespauschale und durch einen Zuschlag für die Betreuung von Kindern unter zwölf Monaten.

Aufgrund gestiegener Kita-Tarife und zur besseren Entlastung von Familien mit tiefen Einkommen hat der Stadtrat das Betreuungsreglement per 1. August 2024 angepasst und die vorerwähnten Zusatzleistungen optimiert. Der allgemeine Zuschlag wurde erhöht, einkommensabhängig ausgestaltet und an Einkommensgrenzen gekoppelt. Familien mit tiefen Einkommen erhalten einen höheren allgemeinen Zuschlag als Familien mit hohen Einkommen. Der Zuschlag für Kinder unter zwölf Monaten wurde reduziert, weil der damit verfolgte Zweck sich nur teilweise verwirklichte.

2.2. Spezialfinanzierung

Nach der Verabschiedung des (altrechtlichen) Reglements vom 30. August 2012 über die familienergänzende Betreuung von Kindern und Jugendlichen (aFEBR) durch den Stadtrat ergriff ein überparteiliches Komitee das konstruktive Referendum und reichte einen Volksvorschlag ein, der u.a. die Weiterführung der Defizitgarantie für die städtisch geführten Kitas vorsah. Die Stimmberechtigten sprachen sich im Juni 2013 für die Stadtratsvorlage aus, was zur Folge hatte, dass die Defizitgarantie nur noch bis zum 1. Januar 2016 weitergeführt werden konnte (Art. 27 Abs. 3 aFEBR).

Mit der Errichtung einer Spezialfinanzierung im Rahmen einer Teilrevision des aFEBR per 2016 beschloss der Stadtrat, dass die Defizite von Kitas Stadt Bern nicht im Rahmen des städtischen Haushalts gedeckt werden können.

Spezialfinanzierungen sind zweckgebundene Mittel zur Erfüllung einer bestimmten Aufgabe (Art. 86 der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998; GV; BSG 170.111) – hier das Betreiben stadteigener Kindertagesstätten. Die Zweckbindung hat zur Folge, dass die Mittel nicht mehr an die Jährlichkeit der Gemeinderechnung gebunden sind. Aufwand- oder Ertragsüberschüsse aus der Aufgabenerfüllung sind möglich. Ein Aufwandüberschuss, der nicht unmittelbar durch aufgelaufene Ertragsüberschüsse (Eigenkapital der Spezialfinanzierung) kompensiert werden kann, ist innerhalb von acht Jahren seit erstmaliger Bilanzierung durch entsprechende zukünftige Ertragsüberschüsse abzutragen (Art. 88 Abs. 1 GV).

Die Spezialfinanzierung KSB (bzw. das geltende Defizitdeckungsverbot) wurde bei der Umsetzung des kantonalen Betreuungsgutscheinsystems in der Stadt Bern, die im Rahmen einer Totalrevision des aFEBR erfolgte, beibehalten (vgl. Art. 18 des Reglements vom 11. Juni 2020 über die familienergänzende Betreuung von Kindern; Betreuungsreglement; FEBR).

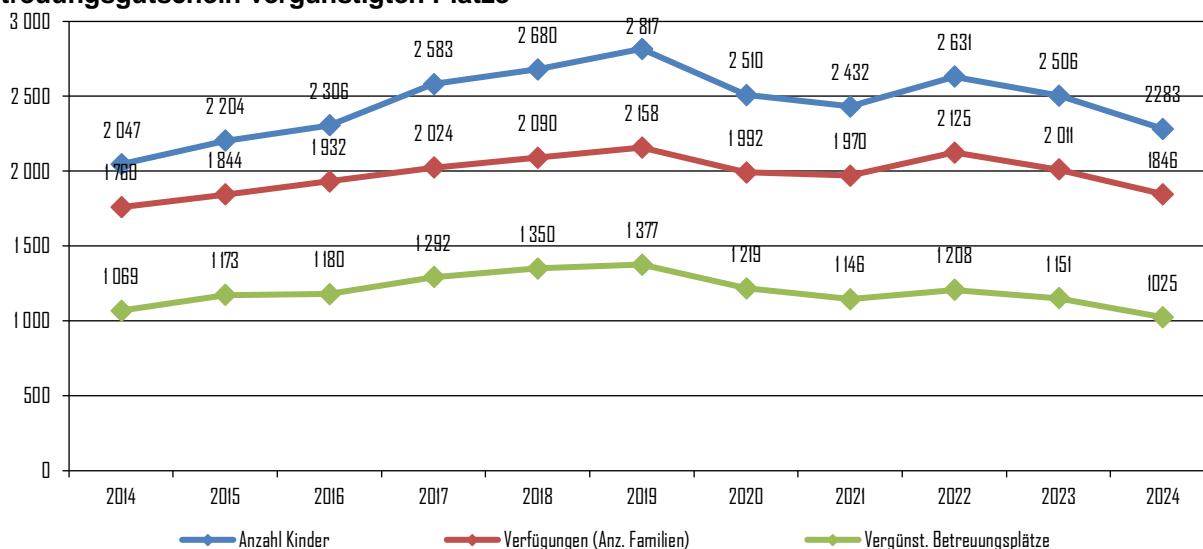
3. Kinderbetreuung in der Stadt Bern

3.1. Entwicklungen auf dem Kita-Markt

Bis 2019 stieg die Anzahl der in privaten und öffentlichen Kitas betreuten Kinder stetig an. Mit Ausbruch der Corona-Pandemie 2020 änderte sich dies. Die Zahl der in Kitas betreuten Kinder, deren Betreuung mit einem Betreuungsgutschein subventioniert wird, lag 2021 13,6 Prozent tiefer als 2019. 2022 war ein leichter Anstieg zu verzeichnen, 2023 und 2024 sank die Anzahl Kinder mit Gutscheinen aber weiter deutlich ab. Statistik Stadt Bern prognostiziert für die kommenden Jahre eine stagnierende Anzahl Kinder im Vorschulalter¹. Es ist daher nicht absehbar, dass sich die Anzahl der Kinder, die eine Kita besuchen, mittelfristig wieder signifikant erhöht.

¹ Prognose Schüler*innen 2023

Entwicklung der Anzahl Kinder und Familien mit Betreuungsgutscheinen sowie der mit Betreuungsgutschein vergünstigten Plätze



Quelle: Familie & Quartier Stadt Bern

Generell werden seit Einführung der Betreuungsgutscheine 2014 durchschnittlich kürzere Betreuungspensen nachgefragt. Vor zehn Jahren besuchten die Kinder die Kita pro Woche knapp vier Stunden länger als heute². Nach dem Ende der Pandemie verstärkte sich dieser Trend noch: Familien fragen heute vermehrt Betreuungspensen von weniger als zwei Tagen pro Woche nach. Das durchschnittliche Betreuungspensum sank zwischen 2014 und 2023 von 52,2 Prozent auf 45,9 Prozent. Es zeichnet sich ab, dass das durchschnittliche Betreuungspensum 2024 erneut abnehmen wird (Zahlen noch nicht abschliessend gesichert).

Eine weitere Veränderung ergab sich seit der Umstellung auf das kantonale Betreuungsgutscheinssystem bei den Kindergartenkindern. Die Vergünstigung für sie beläuft sich auf $\frac{3}{4}$ des ordentlichen Gutscheinarsatzes (max. Fr. 75.00 pro Tag statt max. Fr. 100.00). Seither wandern viele Kindergartenkinder von der Kita-Betreuung zur schulergänzenden Tagesbetreuung ab. In nur zwei Jahren nach der Systemumstellung hat sich die Betreuung von Kindergartenkindern in der Kita halbiert.

Trotz sinkender Nachfrage nach Kita-Betreuung hat sich das Platzangebot stadtweit noch kaum verändert. Mittlerweile gibt es in der Stadt Bern ein Überangebot an Kita-Plätzen. Dies führt dazu, dass viele Kita-Betriebe nicht über eine Auslastung verfügen, die einen kostendeckenden Betrieb ermöglicht. Gleichzeitig gibt es Quartiere, in denen eine Unterversorgung vorherrscht und nur städtische Kitas einen Standort führen.

3.2. Situation bei Kitas Stadt Bern

In den ersten Jahren unter dem Regime der Spezialfinanzierung zwischen 2016 bis 2019 konnten sich KSB gut auf dem Markt behaupten und erwirtschafteten insgesamt einen Gewinn von rund Fr. 200 000.00. Infolge der Corona-Pandemie brach die Auslastung auch in den städtischen Kitas ein und auch KSB konnten das Niveau vor der Pandemie nicht wieder erreichen.

3.2.1. Auslastung von KSB

Zur tiefen Auslastung in den Kita-Betrieben ab 2020 kam auch bei KSB der Rückgang bei den betreuten Kindergartenkindern hinzu. Der vermehrten Nachfrage nach Pensen unter 40 Prozent konn-

² Brunner, P. & Haller, A. (2024): Kinderbetreuung in der Stadt Bern 2023. Familie & Quartier Stadt Bern: Direktion für Bildung, Soziales und Sport.

ten KSB nicht nachkommen, weil sie bislang aus pädagogischen Gründen ein Mindestbetreuungs-pensum von 40 Prozent kannten. Kleinstpensen unter 40 Prozent werden mittlerweile auch in den städtischen Kitas angeboten.

3.2.2. Kostenstruktur von KSB

Neue kantonale Vorschriften zum Betreuungsschlüssel bedingen einen höheren Anteil an Fachpersonal in der Betreuung, was zusätzliche Kosten für die Kitas verursachte. In der Folge mussten auch Kitas Stadt Bern, wie viele andere Trägerschaften auch, die Kostenstruktur überprüfen und ihre Tarife anheben. Eine vom Gemeinderat in Auftrag gegebene externe Analyse ergab, dass KSB im Vergleich zu privaten Kitas auf Grund ihrer Einordnung in das öffentliche Recht und in die Stadtverwaltung zusätzliche Kosten tragen müssen (zu den trägerschaftsbedingten Mehrkosten siehe Kapitel 4.3). KSB können diese Kosten nicht selbst steuern: So gelten die Bestimmungen im Personalrecht (Ferientage, Urlaub bei Elternschaft, 40-Stundenwoche, Vorleistungen Arbeitgeberin bei der Pensionskasse infolge Pensionsalter 63, u.a.) auch für die Mitarbeitenden der städtischen Kitas. Weiter bestehen für alle städtischen Dienststellen Pflichtbezüge und Beteiligungen an gesamtstädtischen Infrastrukturen, insbesondere im Informatikbereich, welche von KSB nicht beeinflusst werden können und für ihren Betrieb keinen Mehrwert bringen.

Einnahmehausfälle und Mehraufwände fielen auch während der Corona-Pandemie an. Allerdings wurden KSB aufgrund der öffentlichen Trägerschaft von gewissen Leistungen ausgeschlossen. Der Stadtrat beschloss für die Kompensation dieser Benachteiligung eine Einmaleinlage mittels Anpassung des Reglements und des konkreten Kreditbeschlusses.

Die städtischen Kita-Betriebe haben ab 2020 Verluste geschrieben. Auch im Jahr 2024 haben Kitas Stadt Bern mit einem Verlust von rund 2,5 Millionen Franken abgeschlossen. Die aufsummierten Defizite in der Spezialfinanzierung betragen per Ende 2024 8,7 Millionen Franken. Die Spezialfinanzierung hat sich wie folgt entwickelt:

Entwicklung Spezialfinanzierung Kitas Stadt Bern (in Tausend Franken)

	2019	2020	2021	2022**	2023**	2024
Ergebnis KSB	75	-786	-2 047	-2 599	-2 227	-2 514
Überschüsse/Gutschriften («Einlagen»)	75				1 216*	
Defizite («Entnahmen»)		-786	-2 047	-2 599	-2 227	-2 514
Bestand Spezialfinanzierung per 31.12.	196	-589	-2 637	-5 236	-6 247	-8 761

* Im Jahr 2023 ist die besondere Covid-Einmaleinlage des Stadtrats als «Einlage» aufgeführt.

** Aufgrund einer Fehlbuchung mussten die Zahlen rückwirkend korrigiert werden. Die Ergebnisse KSB 2022 und 2023 und der Bestand Spezialfinanzierung 2022 entspricht hier daher nicht den publizierten Werten.

3.2.3. Bedeutung KSB für die sozialpolitischen Ziele des Gemeinderates

Die kantonale Gesetzgebung führt fünf sozialpolitische Ziele im Zusammenhang mit dem Leistungsangebot der familienergänzenden Kinderbetreuung auf (Art. 43 des Gesetzes vom 9. März 2021 über die sozialen Leistungsangebote; SLG; BSG 860.2): Existenzsicherung von Familien; Vereinbarkeit von Familie und Beruf der Eltern; Integration von Kindern in einem sozialen Netz; Chancengleichheit; sprachliche Integration der Kinder. Das städtische Betreuungsreglement nennt darüber hinaus auch die wirtschaftliche Entlastung von Familien als Zielsetzung. Legislaturrichtlinien und die Rahmenstrategie Nachhaltige Entwicklung RAN stützen diese Zielsetzungen. Kitas Stadt Bern sind mit ihren zwölf Betrieben eine wichtige Anbieterin von familienergänzender Kinderbetreuung. KSB sind in einzelnen Quartieren die einzige Trägerschaft, die eine Kita betreibt.

Zusätzlich zur finanziellen Unterstützung sind die soziale Integration und der Spracherwerb wichtige Bestandteile des sozialpolitischen Auftrags. Diese Ziele sollen unabhängig von der Trägerschafts-

form (über private wie städtische Angebote) erreicht werden, da alle Kitas, die die kantonalen Qualitätsstandards erfüllen, zur sozialen Integration und Sprachförderung beitragen. Dies gilt auch für spezielle Programme wie «Deutsch lernen vor dem Kindergarten», an dem sich alle Kitas beteiligen können.

4. Handlungsbedarf bei den städtisch geführten Kitas

Der Gemeinderat hat seit 2020 verschiedene Aufträge erteilt, um die Probleme von KSB zu analysieren und den Betrieb von KSB zu optimieren. Der Gemeinderat hat im Rahmen der Prüfung der Trägerschaftsmodelle unter anderem die strategischen Eckwerte für KSB geklärt.

4.1. Überprüfung des Trägerschaftsmodells

Der Gemeinderat hat Bolz+Partner beauftragt zu prüfen, ob und wie die Wirtschaftlichkeit von KSB mit einer Änderung des Trägerschaftsmodells verbessert werden kann, unter gleichzeitiger Erfüllung des sozialpolitischen Auftrags. Konkret hat der Gemeinderat folgende vier Varianten prüfen lassen:

- Variante 1: Auslagerung in eine stadteneigene, rechtlich selbständige Unternehmung;
- Variante 2: Optimierung Spezialfinanzierung;
- Variante 3: Defizitdeckung durch allgemeinen Haushalt durch Aufhebung Spezialfinanzierung;
- Variante 4: Rückzug der Stadt aus dem Kita-Markt als Anbieterin von Leistungen.

Die Details zur Überprüfung können dem Expertenbericht in der Beilage entnommen werden. Eine zusammengefasste Bewertung findet sich nachfolgend.

4.1.1. Variante 1: Auslagerung in eine stadteneigene, rechtlich selbständige Unternehmung

Die Gründung einer städtischen, öffentlich-rechtlichen Anstalt ist ein komplexes und zeitlich aufwändiges Unterfangen. Es verursacht beträchtliche Kosten, deren Refinanzierung unsicher ist. Die Ausgliederung ist nur dann eine echte Option, wenn die Stadt bereit ist, der neuen Anstalt hinreichend Autonomie und Spielraum zu gewähren und damit auch teilweise die politische Steuerung abzugeben. Handlungsspielraum für die Verbesserung der Eigenwirtschaftlichkeit besteht insbesondere bei der mittelfristigen Angleichung der Anstellungsbedingungen an privatwirtschaftliche Standards. Zudem dürfte eine am Markt aktive Anstalt zu Konflikten mit privaten Anbietenden führen.

Der Gemeinderat erachtet die politische Akzeptanz angesichts relativ hoher Kosten und der personalpolitischen Vorbehalte als gering ein.

4.1.2. Variante 2: Optimierung Spezialfinanzierung

Mit der Optimierung werden auf Kostenseite mit privaten Kitas vergleichbare Bedingungen geschaffen, indem KSB die trägerschaftsbedingten Mehrkosten (siehe dazu Kapitel 4.2) abgegolten werden. Das strukturelle Finanzierungsproblem der trägerschaftsbedingten Mehrkosten wird gelöst, jedoch entbindet dies KSB nicht davon, weitere betriebliche Optimierungen für einen kostendeckenden Betrieb umzusetzen. Eine Untervariante der Spezialfinanzierung, die Ergänzung mit einer Sonderrechnung (analog Tierpark), wurde ebenfalls geprüft, aber verworfen: Die Übertragung von (Finanz-) Kompetenzen an eine Kita-Kommission dürfte die Führung der städtischen Kitas erschweren. Für eine begleitende Kommission und mehr Transparenz in der Rechnungslegung ist keine Sonderrechnung nötig. Beides ist auch im Rahmen der aktuellen (optimierten) Spezialfinanzierung möglich.

Der Gemeinderat hat sich dafür entschieden, für KSB die optimierte Spezialfinanzierung weiterzuverfolgen.

4.1.3. Variante 3: Rückführung in die Stadtverwaltung

Die Spezialfinanzierung wird aufgelöst und KSB werden wieder als «normale» Verwaltungsabteilung geführt. Das betriebliche Ergebnis von KSB fließt in die Jahresrechnung der Stadt ein. Das wirtschaftliche Risiko von KSB liegt bei der Stadt. Betriebswirtschaftliche Effizienz wird über städtische Vorgaben eingefordert. Private Trägerschaften dürften eine Defizitdeckung durch die öffentliche

Hand als marktverzerrend wahrnehmen. Kritisch beurteilt wird der Verlust an Transparenz und die Verminderung des Anreizes zur betriebswirtschaftlichen Optimierung mit dieser Lösung.

Der Gemeinderat erwartet Opposition von privaten Trägerschaften. Er erachtet den Verlust an Transparenz für die Führung der städtischen Kitas als nicht zielführend.

4.1.4. Variante 4: Rückzug der Stadt aus dem Kita-Markt als Anbieterin von Leistungen

Der Rückzug ist eine radikale Abkehr. KSB sind mit ihren 12 Betrieben verteilt über das ganze Stadtgebiet eine der grössten Kita-Anbieterinnen. Bei einem Rückzug von KSB wäre die flächendeckende Versorgung mit Kita-Plätzen nicht mehr gewährleistet. In Quartieren, in denen eine Kita auch durch Private nicht wirtschaftlich betrieben werden kann, müsste die Stadt mit Finanzhilfen oder Leistungsaufträgen für eine minimale Versorgung sorgen. Die Transformationskosten bei diesem Modell sind hoch und Personal müsste abgebaut werden.

Der Gemeinderat erachtet die politische Akzeptanz für den Rückzug der Stadt aus dem Kita-Bereich als gering.

4.1.5. Fazit

Die Auslagerung in eine städtische öffentliche Unternehmung (Variante 1) und der Rückzug der Stadt aus dem Kita-Markt (Variante 4) sind sehr grosse Schritte, für welche aus der aktuellen Problemstellung heraus keine Gründe sprechen. Bei Variante 1 kommt hinzu, dass die Veränderung der Trägerschaft allein die Wirtschaftlichkeit der städtischen Kitas noch nicht verbessert.

Die Auflösung der Spezialfinanzierung (Variante 3) ist ein Schritt zurück. Die Stadt würde sich mit der Aufgabe des Defizitverbots für die eigenen Kita-Betriebe dem Vorwurf aussetzen, den Wettbewerb zu verzerren.

Aus Sicht des Gemeinderates kann die aktuelle Finanzierungslücke bei Kitas Stadt Bern am besten und schnellsten mit dem heutigen Status Quo, der Abgeltung der trägerschaftsbedingten Mehrkosten und einer weiteren Anpassung des Angebots an die Nachfrage von Kitas Stadt Bern geschlossen werden.

Die wirtschaftlichen «Altlasten» der Spezialfinanzierung (aufgelaufene Verluste) müssen bei allen Varianten separat gelöst werden. Dafür sollen mit vorliegendem Geschäft die rechtlichen Grundlagen zur Tilgung der aufgelaufenen Verluste geschaffen werden (vgl. Kapitel 4.4).

4.2. **Trägerschaftsbedingte Mehrkosten**

Der Bericht von Bolz+Partner zeigt auf, dass KSB bedingt durch die städtische Trägerschaft einen eingeschränkten Handlungsspielraum haben, um Kosten und Leistungen dem Markt, also der Nachfrage, anzupassen. KSB haben im Vergleich zu drei untersuchten privaten Trägerschaften insbesondere hohe Personalkosten und hohe Verwaltungs- und Informatikaufwände. Diese höheren Kosten im Vergleich zu privaten Anbietenden können zum Teil als sogenannte «trägerschaftsbedingte Mehrkosten» bezeichnet werden. Sie sind auf städtische Vorgaben zurückzuführen und können durch KSB nicht beeinflusst resp. gesenkt werden.

Eine Kernfrage des Expertenberichts ist die Schätzung des Umfangs der trägerschaftsbedingten Mehrkosten. Die Mehrkosten wurden anhand von folgenden vier Kriterien eruiert:

1. Grundkriterium: Die Kosten entstehen aus für KSB unveränderbaren Vorgaben der Stadt.
2. Die Kosten haben eine relevante Höhe, sie sind im Einzelposten grösser als 1 Promille der Gesamtkosten der KSB.
3. Die Kostendifferenz zum Markt kann klar aufgezeigt und kalkuliert werden.
4. Die Kosten bringen den KSB keinen Mehrnutzen im Vergleich zum Markt.

Die Mehrkosten könnten teilweise einen Mehrnutzen für KSB haben. So kann argumentiert werden, dass die Mehrkosten im Personalbereich (z.B. kürzere Arbeitszeiten, höherer Lohn) auch einen höheren Nutzen für KSB haben (Attraktivität als Arbeitgeberin). Diesem Umstand wurde Rechnung getragen, indem einzelne Kostenelemente nicht vollständig, sondern gewichtet angerechnet wurden. Die Mehrkosten im Bereich Personal wurden nur zu 60 Prozent angerechnet (Faktor 0.6). Kosten ohne Mehrnutzen für KSB (beispielsweise im Beschaffungsrecht, Informatik) wurden zu 100 Prozent angerechnet. Untenstehende Tabelle zeigt die Details zu den trägerschaftsbedingten Mehrkosten:

Trägerschaftsbedingte Mehrkosten Kitas Stadt Bern		Faktor
Personal, Anstellungsbedingungen	Treueprämien, Familienzulagen, Arbeitszeit, Mutterschaftsurlaub, Geburts- und Elternurlaub	0.6
Pensionskasse		0.6
Sachkosten	Bezugsvorgaben, Informatik, SAP	1.0

Quelle: Bericht Bolz+Partner

Für das Jahr 2023 wurden für KSB trägerschaftsbedingte Mehrkosten von insgesamt 1,009 Millionen Franken errechnet. Die trägerschaftsbedingten Mehrkosten sind allerdings keine fixe Grösse und können sich bei neuen personal- oder beschaffungsrechtlichen Vorgaben oder bei Anpassungen bei der IT-Infrastruktur ändern. So sind die per 1. Oktober 2024 in Kraft getretenen Änderungen des Personalreglements oder das neue Verrechnungsmodell für die Informatik in der Berechnung 2023 noch nicht berücksichtigt.

Der Gemeinderat schlägt deshalb vor, für die Abgeltung der trägerschaftsbedingten Mehrkosten keinen fixen Betrag festzulegen. Stattdessen will der Gemeinderat gestützt auf das Berechnungsraster die trägerschaftsbedingten Mehrkosten jährlich berechnen und entsprechend im Budget einstellen. Durch eine Anpassung des Betreuungsreglements soll die externe Revisionsstelle beauftragt werden, die Berechnung des Gemeinderates zu verifizieren. Gestützt auf die Berechnung des Gemeinderates und die Verifizierung durch die externe Revisionsstelle kann der Stadtrat die trägerschaftsbedingten Mehrkosten festlegen. Die Kompetenz für die Festlegung der trägerschaftsbedingten Mehrkosten liegt somit beim Stadtrat, der die Budgetvorlage des Gemeinderates bearbeitet und zuhanden der Stimmberechtigten verabschiedet. Das weiter oben vorgestellte Berechnungsraster wird nach vier Jahren überprüft und gegebenenfalls angepasst. Die externe Revisionsstelle wird auch in dieser Frage beigezogen. Die Abgeltung der trägerschaftsbedingten Mehrkosten allein genügt nicht, um KSB finanziell zu stabilisieren, dafür werden zusätzliche Massnahmen umgesetzt (vgl. Kapitel 4.3). Ausgehend vom betrieblichen Verlust 2024 und unter der Annahme, dass die trägerschaftsbedingten Kosten mit rund 1 Million Franken jährlich abgegolten werden, müssen die Massnahmen eine Verbesserung von rund 1,5 Millionen Franken bewirken. Detaillierte Angaben hierzu finden sich im nachstehenden Kapitel.

4.3. Betriebswirtschaftliche Massnahmen

Neben der Abgeltung der trägerschaftsbedingten Mehrkosten werden weitere Massnahmen umgesetzt, um Kitas Stadt Bern zu stabilisieren. Diese Massnahmen sind nicht Teil des vorliegenden Geschäfts. Dem Gemeinderat ist es aber ein Anliegen, dass der Stadtrat darüber informiert ist.

Der Gemeinderat verfolgt das Ziel, dass KSB ab 2027 nach Abzug der trägerschaftsbedingten Mehrkosten wieder kostendeckend arbeiten. Da der Kitabetrieb eine personalintensive Branche ist, sind der Personalbestand und die Auslastung die variablen Kennzahlen für die Verbesserung des Jahresabschlusses in einem Kitabetrieb. Ziel der getroffenen und umgesetzten Massnahmen sind die Reduktion der Personalkosten (über natürliche Fluktuation) und eine Einnahmensteigerung durch eine erhöhte Auslastung.

4.3.1. Massnahmen 2024

Als erste Priorität wurde 2024 damit begonnen, den Personalbestand wo möglich konsequent an die effektive Auslastung (besetzte Kitaplätze) anzupassen. So wurde dieser im Laufe des Jahres 2024 um rund 23 Stellen reduziert (rund 10 Prozent des Personals von KSB). Dabei handelt es sich um Betreuungspersonal, Administrationspersonal und Hauswirtschaftspersonal. Da die Reduktion mehrheitlich in der zweiten Jahreshälfte und gegen Jahresende stattfand, ist der Kosteneffekt 2024 im Vergleich zum Folgejahr bescheiden. Trotzdem konnte für das Jahr eine Implikation von Fr. 485 000.00 erreicht werden. Zudem hat der Gemeinderat 2024 die Schliessung der Kita Matte veranlasst. Die Schliessung hat jedoch die Rechnung 2024 aufgrund der Transformationskosten noch nicht entlastet. Die volle Wirkung ist für das Jahr 2026 zu erwarten. Zudem wurden 2024 verschiedene weitere Massnahmen getroffen, wie beispielsweise der Aufbau eines Springer*innenpools und die Optimierung der betriebswirtschaftlichen Führung KSB. Diese Effekte können nicht beziffert werden, dienen aber der Stabilisierung des Betriebs.

4.3.2. Massnahmen für die Jahre 2025 und 2026

Die untenstehende Tabelle zeigt die finanziellen Implikationen der getroffenen Massnahmen auf die Erfolgsrechnung 2025 und 2026.

Massnahmen	Implikationen 2025 in Franken gegenüber Rechnung 2024	Implikationen 2026 in Franken gegenüber Rechnung 2024
Anpassungen Personalbestand Betreuungspersonen	900 000	745 000
Ertragssteigerung durch Anpassung ausgelasteter Plätze	325 000	570 000
Schliessung Matte		
Verlust 2024	225 000	225 000
Transformationskosten	-210 000	
Total Ergebnisverbesserungen gegenüber Rechnung 2024	1 240 000	1 540 000

In der Tabelle gilt: + = Mehrertrag/Minderaufwand und umgekehrt.

Anpassungen Personalbestand Betreuungspersonen: Der Personalbestand wird auch 2025 und 2026 konsequent an die Auslastung angeglichen. So soll der Kostendeckungsgrad der einzelnen Kita-Standorte verbessert werden. Die aufgeführten Einsparungen sind zusätzlich zu den bereits realisierten Einsparungen im Jahr 2024 zu verstehen. Bis anhin konnte die Personalreduktion über natürliche Fluktuation vollzogen werden.

Ertragssteigerung durch Anpassung ausgelasteter Plätze: Die bewirtschafteten Plätze wurden seit 2021 um knapp 100 Plätze reduziert, also rund 20 Prozent des Angebots. Rund die Hälfte des Abbaus erfolgt in den Jahren 2024-2025. Durch den Abbau von 2024 auf 2025 erhöht sich die Auslastung und damit auch die Kostendeckung der Kita-Standorte.

Schliessung Kita Matte: Mit der Schliessung der Kita Matte entfällt gegenüber dem Vorjahr ein Verlust in der Höhe von rund Fr. 225 000.00. Gleichzeitig fallen aber sogenannte Transformationskosten an von Fr. -210 000.00.

4.3.3. Übrige Kostenentwicklungen ab 2025

In den Jahren 2025 und 2026 kommen weitere Kostensteigerungen auf Kitas Stadt Bern zu, die ihr teilweise im Zusammenhang mit ihrer Trägerschaft entstehen. Sie können von Kitas Stadt Bern nicht beeinflusst werden, müssen aber von KSB finanziell getragen werden.

Neues Verrechnungsmodell für die Informatik: Mit GRB 2024-1565 vom 18. Dezember 2024 hat der Gemeinderat ein neues Verrechnungsmodell für die städtischen Informatikdienstleistungen beschlossen. Das neue Modell führt auch bei Kitas Stadt Bern zu höheren Kosten (2024: Fr. 81 000.00, 2025: Fr. 182 000.00, 2026ff: Fr. 140 000.00), welche im Rahmen der Spezialfinanzierung nicht vom allgemeinen Haushalt übernommen werden können.

Abschreibungen und Zinsen: Im Jahr 2027 entfallen die Abschreibungskosten für die Kita-Software KitAjour in der Höhe von rund Fr. 150 000.00.

Lohnteuering: Die Teuerung der Lohnkosten kann nicht budgetiert werden (da sie zum Zeitpunkt der Budgetierung nicht bekannt ist). Sie belastet das Rechnungsergebnis hingegen im entsprechenden Jahr. Im Jahr 2025 wird mit Fr. 100 000.00 zusätzlichen Lohnkosten infolge des gewährten Teuerungsausgleichs gerechnet.

4.3.4. Erwarteter Geschäftsgang Kitas Stadt Bern 2025-2028

Aufgrund der getroffenen Massnahmen und der erwarteten Kostenentwicklungen ist bei KSB folgender Geschäftsgang vor Abgeltung der trägerschaftsbedingten Mehrkosten zu erwarten.

	2024*	2025**	2026***	2027***	2028***
KSB-Betriebe					
Ertrag	13 512	13 291	13 479	13 767	14 094
Personalaufwand	-11 562	-10 178	-10 466	-10 672	-10 895
Übriger Betriebsaufwand	-2 918	-2 831	-2 976	-2 995	-3 020
+ Gewinn/-Verlust Betriebe	-968	282	37	100	179
KSB-Zentrale (Overhead und Umlagen)	-1 546	-1 533	-1 530	-1 375	-1 375
+ Gewinn/-Verlust KSB insgesamt	-2 514	-1 251	-1 493	-1 275	-1 196

* Rechnung 2024/Ist

** Planung 2025 (angepasstes Budget)

** Grundlage für den AFP2026-2029

- Das Ergebnis der Kita-Betriebe (vor Umlagen) verbessert sich im laufenden Jahr markant und kann in den Folgejahren (mit Ausnahme des Jahres 2026) stabilisiert werden. Der Verlust von KSB (Betriebe + Zentrale) sollte gemäss Planung mittelfristig auf rund 1,2 Millionen Franken stabilisiert werden können (Ausnahme: höherer Verlust 2026 infolge Erhöhung Informatikkosten).
- Die Kostensteigerungen bei der Informatik wirken sich auf die Ergebnisse negativ aus. Der erwartete erneute Anstieg des Defizits im Jahr 2026 ist auf die Erhöhung der Informatikkosten zurückzuführen.
- Ein kostendeckender Betrieb ist nur möglich, wenn die trägerschaftsbedingten Mehrkosten abgegolten werden. Diese Mehrkosten sind eine variable Grösse, die anhand eines Berechnungsmusters jährlich neu berechnet werden müssen. Damit sollen künftige Kostensteigerungen, die von Kitas Stadt Bern nicht beeinflusst werden können und keinen Mehrwert bringen (z.B. Informatik), über die trägerschaftsbedingten Mehrkosten aufgefangen werden können.

4.4. Aufgelaufene Verluste der Spezialfinanzierung

Wie vorstehend dargelegt und begründet, weist die Spezialfinanzierung KSB erhebliche kumulierte Verluste (Aufwandüberschüsse) aus den Jahren ab 2020 auf (Per Ende 2024: -8,76 Millionen Fran-

ken). Im Jahr 2025 werden voraussichtlich weitere Verluste anfallen, wenn auch in deutlich geringerem Mass als 2024. Mit den oben aufgelisteten Massnahmen ist ein kostendeckender Betrieb von KSB unter Annahme der Abgeltung der trägerschaftsbedingten Mehrkosten ab 2027 plausibel. Bis der Mechanismus für den Ausgleich der trägerschaftsbedingten Mehrkosten umgesetzt ist, werden die Verlusten bei KSB andauern.

Für Spezialfinanzierungen schreibt die kantonale Gesetzgebung vor, dass Aufwandüberschüsse innerhalb von acht Jahren abzutragen sind (Art. 88 GV), vorliegend bis 31. Dezember 2028.

Um einen Schnitt aus der Verschuldung zu machen, wird eine Rechtsgrundlage im Betreuungsreglement verankert, die es ermöglicht, die bis zu einem Stichtag (31. Dezember 2028) aufgelaufenen Verluste mit Mitteln aus dem Allgemeinen Haushalt (Steuermitteln) zu tilgen. Voraussetzung ist, dass das finanzzuständige Organ die entsprechende Ausgabe bewilligt. Für die bis zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2024 aufgelaufenen Vorschüsse müssen auf dieses Datum zwingend Rückstellungen zu Lasten des Allgemeinen Haushalts gebildet werden. Diese Rückstellung führt zu einer Überschreitung des Globalkredits bei Familie & Quartier Stadt Bern (Dienststelle 330) im Jahr 2024. Ein entsprechender Nachkredit wurde dem zuständigen Organ zum Beschluss unterbreitet. Für einen allfälligen Verlust im Jahr 2025 müsste die Rückstellung im Rahmen der üblichen Budgetierungsgefässe erhöht werden.

Aus heutiger Sicht ist mit keinen negativen Auswirkungen einer Abgeltung der trägerschaftsbedingten Mehrkosten zu rechnen. Auch dem Tierpark werden bereits heute gewisse Leistungen abgegolten. Ein negatives Präjudiz ist nicht zu befürchten.

4.5. Transparenz und Begleitgremium KSB

4.5.1. Transparenz

Um die Transparenz zu erhöhen, wird der Gemeinderat künftig jährlich detailliert über den Geschäftsgang von KSB Bericht erstatten. Er erachtet es als stufengerecht, dies zuhanden der zuständigen Sachkommission des Stadtrats zu machen. Eine gesonderte Erfolgsrechnung wird die Kosten und Erträge in den Gruppen Personalkosten, Sachkosten etc. vor dem Übertrag in die Spezialfinanzierung ausweisen. Sie soll zudem Angaben zu Auslastung, Betriebsgang und Overheadkosten enthalten und Veränderungen im Angebot und beim Personaleinsatz aufzeigen.

4.5.2. Kommission für Kitas Stadt Bern

Der Gemeinderat hat im Rahmen der Klärung der Trägerschaftsform von Kitas Stadt Bern geprüft, ob er für KSB ein Begleitgremium installieren soll (vgl. Abtiefung Spezialfinanzierung Sonderrechnung von Bolz+Partner). Der Mehrwert einer Kita-Kommission ist für den Gemeinderat nicht gegeben. Er verzichtet deshalb darauf, ein entsprechendes Gremium ins Reglement aufzunehmen. Der Gemeinderat sieht hingegen Potenzial für die Etablierung eines kontinuierlichen Dialogs aller Stakeholder in der Kinderbetreuung der Stadt Bern (vgl. dazu Kapitel 5.2).

5. Besondere Leistungen privater und städtischer Kita-Trägerschaften sowie der Tagesfamilienorganisationen

Kitas sind nicht nur Betreuungs-, sondern auch Bildungsinstitutionen. Sie erfüllen insbesondere bei der sozialen und sprachlichen Integration eine wichtige sozialpolitische Aufgabe und bereiten die Kinder gut auf den Schuleintritt vor. So lernen beispielsweise Kinder, die einen Förderbedarf bei der Sprache haben, in der Kita deutsch. Dadurch wird ihnen der Einstieg in den Kindergarten erleichtert und das Schulsystem wird entlastet. Kitas leisten damit einen wichtigen Beitrag zur Chancengerechtigkeit. Kita-Betreuungsplätze werden heute zu einem beträchtlichen Teil durch die Beiträge der Eltern finanziert, obwohl der volkswirtschaftliche und der gesellschaftliche Nutzen erwiesen sind.

Kitas nehmen folglich in der frühen Förderung von Kindern eine wichtige Funktion ein. Diese «Angebote» müssen aus Sicht des Gemeinderates in der Stadt Bern grundsätzlich allen Kindern offenstehen – der niederschwellige Zugang zu Kitas muss garantiert sein. Für Kinder mit einer Beeinträchtigung (gemäss kantonaler Verordnung «mit besonderen Bedürfnissen») ist eine zusätzliche Abgeltung von Fr. 50.00 pro Betreuungstag möglich. Diese zusätzliche Abgeltung gilt aber nicht für Kinder, welche einen zusätzlichen sprachlichen oder sozialen Förderbedarf haben: Heute stellen zwar Fachstellen einen solchen Förderbedarf fest und bescheinigen diesen mit einer «Fachstellenbestätigung». Diese Fachstellenbestätigung wird aber nur für die Berechnung des vergünstigten Betreuungspensums herangezogen; sie führt nicht zu einer zusätzlichen Abgeltung an die Kita. Aus Sicht des Gemeinderates besteht hier eine Ungleichbehandlung zwischen dem Kita-Bereich und der Tagesbetreuung der Schulen: In der Tagesbetreuung wird ein festgestellter Förderbedarf zusätzlich abgegolten, wenn für das betreffende Kind eine Förderplanung vorliegt. Was vorstehend zu den Kitas ausgeführt wurde, gilt auch im Bereich der Tagespflege, die durch Tagesfamilienorganisationen vermittelt wird.

Der Gemeinderat schlägt deshalb vor, eine Rechtsgrundlage im Betreuungsreglement zu schaffen, die es erlaubt, eine zusätzliche Abgeltung an die Leistungserbringer (Kitas und Tagesfamilienorganisationen) ausrichten zu können für die in der Stadt Bern betreuten Kinder mit sozialer und sprachlicher Indikation.

5.1. Monitoring

Der Wechsel zum kantonalen Betreuungsgutscheinsystem hatte für die Familien in der Stadt Bern finanzielle Auswirkungen. Um diese abzufedern, hat der Stadtrat am 11. Juni 2020 im Rahmen der Totalrevision des altrechtlichen Betreuungsreglements verschiedene Anpassungen in Form von Zusatzleistungen beschlossen (SRB Nr. 2020-204). Mit einem Monitoring wurden die Auswirkungen des Systemwechsels und die städtischen Massnahmen begleitend geprüft und die Resultate dem Stadtrat zur Kenntnis gebracht. Im Zentrum dieses Monitorings standen die Auswirkungen der neuen Regelungen auf die Nachfrageentwicklung, die Tarife und die von den Eltern getragenen Kosten wie auch auf die Arbeitsbedingungen und die Qualität in allen Kindertagesstätten in der Stadt Bern. Die Daten liefern damit eine wichtige Grundlage für die Steuerung und Weiterentwicklung des Systems durch die Stadt. Der Gemeinderat sieht eine regelmässige Weiterführung des Monitorings vor und will dafür eine rechtliche Grundlage schaffen.

5.2. Gefäss für den Austausch mit den Leistungserbringern im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung

Das Betreuungsreglement formuliert den Zweck in Artikel 2 wie folgt: «Mit diesem Reglement trägt die Stadt dazu bei, dass Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung miteinander vereinbar sind, Familien wirtschaftlich entlastet und Kinder in ihrer Entwicklung und Integration unterstützt werden». Private und städtische Kitas und auch die Tagespflege leisten einen Beitrag bei der Umsetzung des Zweckartikels. Die Herausforderungen insbesondere für die Kita-Betriebe in der Stadt Bern sind gross. Das Gutscheinsystem hat ein Marktsystem etabliert, das innerhalb von wenigen Jahren zu einer Vergrösserung des Angebots und einer Verbesserung der Versorgungslage geführt hat. Mit der sinkenden Auslastung befindet sich der Kita-Markt nun in einer Konsolidierungs- resp. Bereinigungsphase. Der Gemeinderat geht davon aus, dass aktuell tendenziell ein Überangebot an Betreuungsplätzen besteht, das auch in den kommenden Monaten und Jahren höchstwahrscheinlich bestehen bleiben wird. Verschiedene Trägerschaften mussten Kitas schliessen. Um die Herausforderungen gemeinsam besser zu meistern und auch in Zukunft eine gute Versorgungsquote sowie eine qualitativ hochstehende Betreuung zu gewähren, schlägt der Gemeinderat einen Dialog mit den Leistungserbringern nach Artikel 3 Absatz 4 FEBR vor und verweist in diesem Zusammenhang auf den Kita-Dialog der Stadt Zürich (vgl. www.kita-dialog.ch). Ziel dieses Dialogs ist es, dass sich die Akteur*innen im Rahmen von Sitzungen und Umfragen über ihre Anliegen austauschen und neue Ansätze in der Kinderbetreuung entwickeln können.

6. Teilrevision des Betreuungsreglements

6.1 Überblick:

Die Teilrevision des Betreuungsreglements umfasst folgende Hauptbereiche:

- a. Im Rahmen der vom finanzkompetenten Organ gesprochenen Mittel sollen die aufgelaufenen Verluste der Spezialfinanzierung KSB ausgeglichen werden können. Dafür soll Artikel 18 mit einem neuen Absatz 2ter ergänzt werden.
- b. Die trägerschaftsbedingten Mehrkosten der spezialfinanzierten KSB sollen im Rahmen der Budgetvorgaben mit jährlichen Einlagen in die Spezialfinanzierung abgegolten werden. Dafür soll Artikel 18 mit einem neuen Absatz 2quater ergänzt werden.
- c. Mittels verstärkter Offenlegung der Rechnungsführung sowie jährlicher Berichterstattung soll mehr Transparenz hinsichtlich KSB geschaffen werden. Hierfür ist eine neue Bestimmung (Art. 18a) im FEBR aufzunehmen.
- d. Im FEBR soll eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, um Zusatzleistungen für Leistungserbringer ausrichten zu können, welche Kinder mit einer sozialen oder sprachlichen Indikation in der Stadt Bern betreuen. Dafür soll Artikel 6 mit zwei neuen Absätzen ergänzt werden.
- e. Die Stadt Bern etabliert ein Monitoring über die Entwicklungen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung (neuer Art. 4a) und startet mit den Leistungserbringern einen Dialog (neuer Art. 4b).

Im Rahmen der Teilrevision sollen zudem zwei Bereinigungen stattfinden, weil die entsprechenden Bestimmungen nicht mehr aktuell sind:

- f. Aufgrund des Auslaufens der zeitlichen Befristung für die Einlage der Kompensation der coronabedingten Mehraufwände und Mindererträge soll Artikel 18 Absatz 2bis ersatzlos aufgehoben werden.
- g. Nach Ablauf der gesetzlichen Übergangsfrist per 1. Januar 2024 ist die Aufsicht in der familienergänzenden Kinderbetreuung (Kita-Betreuung und Tagespflege) nun vollständig an den Kanton übergegangen (Artikel 139 SLG). Die Stadt hat in diesem Bereich keinerlei Aufsichtsfunktionen mehr. Daher soll Artikel 4 Absatz 2 ersatzlos aufgehoben werden.

6.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand und Geltungsbereich

Artikel 1 regelt den Gegenstand und Geltungsbereich des FEBR. Absatz 2 soll daher um die Bereiche der vorliegenden Teilrevision erweitert werden, soweit sie nicht bereits von der Bestimmung erfasst sind.

Art. 4 Aufsicht

Während einer Übergangsphase hatte die Stadt im Bereich der Tagespflege eine Aufsichtsfunktion (ohne allerdings über die entsprechenden Instrumente zu verfügen). Nach Ablauf der Übergangsfrist von Artikel 139 SLG und der erfolgten Teilrevision der ausführenden Verordnung vom 24. November 2021 über die Leistungsangebote der Familien-, Kinder- und Jugendförderung (FKJV; BSG 860.22) per 1. Januar 2024 ist die Aufsicht im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung vollständig auf den Kanton (die Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion, GSI) übergegangen. Daher soll Absatz 2 ersatzlos aufgehoben werden.

Art. 4a (neu) Monitoring

Die Stadt Bern hat sich im Rahmen einer Totalrevision des altrechtlichen Betreuungsreglements dem kantonalen Betreuungsgutschein angeschlossen. Dabei hat der Stadtrat dem Gemeinderat den Auftrag zu einem Monitoring erteilt, weil der Anschluss mit diversen Ungewissheiten verbunden war. Gegenstand des Monitorings waren die Entwicklung der Tarife und der von den Eltern getragenen

Kosten sowie die Entwicklung der Arbeitsbedingungen und der Qualität in städtischen und privaten Kitas. (vgl. dazu SRB 2020-204 vom 11. Juni 2020).

Der Gemeinderat schlägt vor, ein Monitoring weiterzuführen. Er möchte dafür eine gesetzliche Grundlage schaffen. Im Fokus der Datenerhebung sollen die Angebotsübersicht, die Auslastung und die Nachfrage stehen. Mit diesen Daten soll der Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung in der Stadt und die Grundlagen für die finanzielle (Mit-)Steuerung durch die Stadt ermittelt werden können. Die Steuerung der Stadt beschränkt sich auf die Zusatzleistungen nach den Artikeln 6 ff. FEBR. Die Vergünstigungen durch Betreuungsgutscheine sind abschliessend durch das kantonale Recht geregelt und dem Einflussbereich der Stadt entzogen.

Anzufügen bleibt, dass die Teilnahme der Leistungserbringer freiwillig ist und (rechtlich) nicht erzwungen werden kann. Das Rechtsverhältnis, das zwischen den Trägerschaften und der Stadt im Rahmen der Betreuungsgutscheine besteht, ist vollständig durch das kantonale Recht geregelt. Die bestehenden finanziellen Zusatzleistungen durch die Stadt nach den Artikeln 7-9 sind für die Erziehungsberechtigten bestimmt. Deren Ausrichtung kann daher nicht von der Teilnahme am Monitoring abhängig gemacht werden. Die beabsichtigten Zusatzleistungen nach dem neuen Absatz 4 von Artikel 6 sollen wirtschaftlich zwar den Leistungserbringern zugutekommen. Da sie aber nur für Kinder mit sozialer und beruflicher Indikation ausgerichtet werden, erschiene die Auflage der Teilnahme am Monitoring nicht zielführend.

Der Gemeinderat ist überzeugt, dass sich eine Teilnahme am Monitoring für die Leistungserbringer lohnt, da den Teilnehmenden ein Benchmark (individuelle Daten pro Kita oder Trägerschaft den Durchschnittswerten, Maxima und Minima gegenübergestellt) angeboten werden kann, was bei den Nicht-Teilnehmenden nicht möglich ist, weil deren Daten nicht bekannt sind.

Artikel 4b (neu) Dialog mit den Leistungserbringern

Aufgrund der Erfahrungen mit dem Kita-Dialog der Stadt Zürich soll eine Rechtsgrundlage für den Austausch zwischen der Verwaltung und den Leistungserbringern (Kitas und Tagesfamilienorganisationen) verankert werden. In diesem Gefäss können Umfragen durchgeführt und aktuelle Pläne (z.B. geplante Gesetzgebungsarbeiten) auf Fachebene zur Diskussion gestellt werden, wobei den Trägerschaften so die Gelegenheit geboten werden kann, eigene Anliegen und Positionen zur Diskussion zu bringen. Die Teilnahme ist freiwillig.

Die Organisation des Dialogs, die noch offen ist (Ausschüsse, Sitzungen, Umfragen), soll durch die zuständige Direktion organisiert werden.

2. Abschnitt: Zusatzleistungen der Stadt (vor Artikel 6)

Die aktuellen Zusatzleistungen der Stadt nach den Artikeln 7-9 (allgemeiner Zuschlag; Zuschlag für Kinder unter zwölf Monaten und Mahlzeitenvergünstigung) sind für die Eltern bestimmt. Neu sollen auch Zusatzleistungen für die Leistungserbringer ausgerichtet werden.

Aus diesem Grund erfolgt eine systematische Neugliederung der Zusatzleistungen. Der Titel des 2. Abschnitts wird ergänzt (Zusatzleistungen der Stadt **für die Eltern**) und ein neuer Abschnitt 2a eingefügt (Zusatzleistungen der Stadt **für die Leistungserbringer**).

Art. 11a (neu)

Absatz 1 regelt den Grundsatz. Demnach richtet die Stadt Zusatzleistungen für Leistungserbringer aus, die Kinder mit sozialer und sprachlicher Indikation in der Stadt Bern betreuen.

Sprachliche und soziale Indikation des Kindes sind Bedarfsgründe für familienergänzende Betreuung nach den kantonalen Vorgaben zum Betreuungsgutscheinsystem. Ist die Indikation gegeben, berechtigt sie zu vergünstigter Betreuung im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben. Egal, ob die Eltern einen eigenen Bedarfsgrund aufweisen, also erwerbstätig oder in Ausbildung sind oder als vermittlungsfähige Erwerbslose usw. gelten.

Eine «soziale Indikation» liegt vor, wenn einem Kind (in der Kita bis zum Abschluss des Kindergartens; in der Tagespflege bis zum Ende der Schulpflicht) *aufgrund seiner sozialen Situation ohne*

familienergänzende Kinderbetreuung eine Benachteiligung droht (Art. 41 Abs. 1 und Art. 30 Abs. 1 FKJV). Eine «sprachliche Indikation» liegt vor bei einem *mindestens zweijährigen Kind, wenn ihm im Hinblick auf den Volksschuleintritt* (d.h. bis zum Eintritt in den Kindergarten) *aufgrund seiner sprachlichen Situation ohne familienergänzende Kinderbetreuung eine Benachteiligung droht* (Art. 41 Abs. 2 Art. FKJV).

Eine familienergänzende Kinderbetreuung aufgrund einer sozialen oder sprachlichen Indikation erfolgt oft im Rahmen des einvernehmlichen Kinderschutzes. Eine Fachstelle beurteilt den Bedarf und gibt – bei sozialer Indikation – eine Empfehlung bezüglich Umfangs des vergünstigten Betreuungspensums ab. Die Bandbreite liegt zwischen 20-60 Prozent (2-3 Tage/Woche). Bei der sprachlichen Indikation ist das Betreuungspensum fix bei 40 Prozent (Art. 45 Abs. 1 FKJV).

Bei sprachlicher Indikation muss die Betreuung durch einen geeigneten Leistungserbringer in Deutsch erfolgen (Art. 41 Abs. 3 FKJV). In der Tagespflege muss die vermittelnde Tagesfamilienorganisation sicherstellen, dass die jeweiligen Tageseltern für diese Aufgabe geeignet sind. Nach Ansicht³ des Kantons eignen sich deshalb besonders Tageseltern mit einer pädagogischen Grundausbildung.

Die Zusatzleistung nach Absatz 1 ist daran gekoppelt, dass die Betreuung in der Stadt Bern erfolgt. Sie ist – anders als die Zusatzleistungen nach den Artikeln 7-9, die die betroffenen Eltern wirtschaftlich entlasten sollen – für die Leistungserbringer der Betreuung bestimmt.

Absatz 2 bestimmt, dass die Einzelheiten zu den Zusatzleistungen für die Leistungserbringer durch den Gemeinderat in der ausführenden Verordnung geregelt werden, u.a. die Höhe der Zusatzleistungen. Wie bei den Mahlzeitenvergünstigungen ist dabei der Globalkredit zu beachten (vgl. Art. 9 Abs. 3).

Im Rahmen der Verordnung wird sodann zu regeln sein, dass die betroffenen Tageseltern, die in einem Anstellungsverhältnis zu den Tagesfamilienorganisationen stehen, in geeigneter Weise (Zeitguthaben; bezahlte Weiterbildung; finanziell usw.) an den Zusatzleistungen beteiligt werden.

Mit **Absatz 3** wird sodann sichergestellt, dass die Bemessungsgrundlagen (Art. 10) und die Rückerstattung (Art. 11) sinngemäss auch bei den Zusatzleistungen für Leistungserbringer gelten.

Art. 15 Mitwirkung

Da die Zusatzleistungen der Stadt neu auch für Leistungserbringer ausgerichtet werden sollen, muss die Mitwirkung nach Artikel 15 entsprechend auf die Leistungserbringer ausgedehnt werden.

Art. 18 Spezialfinanzierung

Abs. 2bis

Die Frist für die Einlage der Kompensation der coronabedingten Mehraufwände und Mindererträge läuft per 31. Dezember 2024 aus. Die Bestimmung ist ab dem 1. Januar 2025 gegenstandslos und kann daher ersatzlos aufgehoben werden.

Absatz 2ter (neu)

Die Vorgaben des Kantons schreiben einen Abbau der seit 2020 kumulierten Verluste der Spezialfinanzierung KSB (Per Ende 2024: -8,76 Millionen Franken) bis 31. Dezember 2028 vor (Art. 88 GV). Trotz bereits eingeleiteter und auch geplanter Massnahmen (u.a. Abgeltung trägerschaftsbedingter Mehrkosten) werden Kitas Stadt Bern mit hoher Wahrscheinlichkeit den vollständigen Abbau aus eigener Kraft bis Ende 2028 nicht schaffen.

³ Quelle: Vortrag vom 24. November 2021 der GSI zur Verordnung über die Leistungsangebote der Familien-, Kinder- und Jugendförderung (FKJV), S. 27 f.

Unter Berücksichtigung der geltenden kantonalen Vorgaben und auf Empfehlung der finanzzuständigen Stellen der Stadtverwaltung, des Finanzinspektorats (seit 2025 Finanzkontrolle) und der externen Revisionsstelle kommt der Gemeinderat zum Schluss, dass per Bilanzstichtag 31. Dezember 2024 für die dannzumaligen Vorschüsse zwingend eine Rückstellung zu bilden ist. Damit wäre – Zustimmung des finanzkompetenten Organs vorbehalten – die ausgabenrechtliche Basis geschaffen, um die kumulierten Verluste bis Ende 2024 auszugleichen. Finanztechnisch handelt es sich dabei um eine Rückerstattung der geleisteten Vorschüsse (Art. 88 GV).

Gemäss der aktuellen Gesetzeslage ist eine Äufnung der Spezialfinanzierung mit Steuermitteln nicht erlaubt. Mit der vorliegenden Teilrevision soll nun eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, um die aufgelaufenen Vorschüsse der Spezialfinanzierung mit Steuermitteln abbauen zu können (analog coronabedingte Mehraufwände und Mindererträge).

Absatz 2quater (neu)

Mit dem neuen Absatz wird die Grundlage für Einlagen aus Steuermitteln in die Spezialfinanzierung für die Abgeltung der in Kapitel 4 erläuterten trägerschaftsbedingten Mehrkosten geschaffen. Da sich die Kosten laufend ändern können, sind die Einlagen jährlich festzusetzen. Dem Gemeinderat wird hierfür die Kompetenz eingeräumt, diese im Rahmen der Budgetvorgaben zu Handen des Stadtrats berechnen und ins Budget einstellen zu können. Die externe Revisionsstelle der Stadt wird die Berechnung der trägerschaftsbedingten Mehrkosten jährlich prüfen und zu Handen des Stadtrats Bericht erstatten. Die Berechnungsformel für die trägerschaftsbedingten Mehrkosten wird alle vier Jahre überprüft.

Art. 18a (neu) Rechnungslegung und Berichterstattung

Mit dem neuen Artikel 18a soll im FEBR eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, um der zuständigen Sachkommission des Stadtrats jährlich detailliert Bericht erstatten zu können über die spezialfinanzierten KITAS unter der Trägerschaft der Stadt Bern. Dieser Bericht wird der zuständigen Kommission im Rahmen der Jahresberichterstattung zugestellt bzw. präsentiert. Die Details zur Berichterstattung regelt der Gemeinderat in der ausführenden Betreuungsverordnung (FEBVO).

7. Finanzielle und personelle Auswirkungen

7.1. Finanzielle Auswirkungen

Die kumulierten Verluste der Spezialfinanzierung KSB belaufen sich per Ende 2024 auf 8,76 Millionen Franken.

Die trägerschaftsbedingten Mehrkosten sollen künftig jährlich mit Mitteln aus dem allgemeinen Haushalt der Stadt Bern ausgeglichen werden. Die Höhe der trägerschaftsbedingten Mehrkosten ist keine fixe Grösse, der Betrag variiert von Jahr zu Jahr und muss jeweils neu berechnet werden. Für das Jahr 2023 weisen die Berechnungen trägerschaftsbedingte Mehrkosten in der Höhe von ca. 1 Million Franken aus. Die seit 1. Oktober 2024 geltende Teilrevision des Personalreglements vom 21. November 1991 (PRB; SSSB 153.01) ist darin noch nicht berücksichtigt. Veränderungen in den Rahmenbedingungen bei Personal, IT oder sonstigen Bezugsvorgaben können die trägerschaftsbedingten Mehrkosten positiv oder negativ beeinflussen.

Für die vorgeschlagenen Zusatzleistungen für Leistungserbringer, welche Kinder mit sprachlicher oder sozialer Indikation betreuen, besteht eine grobe Kostenschätzung: Bei derzeit rund 230 Kindern mit einer Fachstellenbestätigung und einem durchschnittlichen Betreuungspensum von 50 Prozent ergeben sich bei einer Abgeltung von Fr. 10.00 pro Kind und Tag Kosten in der Höhe von rund Fr. 275 000.00 jährlich.

Kleinere Kosten entstehen zudem durch die Aufbereitung der Daten für die Berichterstattung an die stadträtliche Kommission, für das Monitoring, das durch die zuständige Direktion erhoben werden soll, und für den Dialog mit den Leistungserbringern.

7.2. Personelle Auswirkungen

Die Vorlage hat keine direkten personellen Auswirkungen.

8. Klimaverträglichkeit

Die Vorlage hat keinen nennenswerten Einfluss auf das Klima und ist deshalb mit den Zielen des Reglements vom 17. März 2022 über Klimaschutz (Klimareglement, KR; SSSB 820.1) vereinbar.

9. Inkrafttreten und fakultatives Referendum

Die beantragte Teilrevision des Betreuungsreglements soll auf den nächstmöglichen und sinnvollen Termin durch den Gemeinderat in Kraft gesetzt werden. Die Teilrevision unterliegt gemäss Artikel 37 Buchstabe a der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1) und Artikel 70 des Reglements vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte (RPR; SSSB 141.1) dem fakultativen Referendum.

Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag des Gemeinderats betreffend Familienergänzende Kinderbetreuung: Vorschüsse Spezialfinanzierung und trägerschaftsbedingte Mehrkosten / Leistungserbringer: Zusatzleistungen, Einbezug und Monitoring: Reglement vom 11. Juni 2020 über die familienergänzende Betreuung von Kindern (Betreuungsreglement; FEBR; SSSB 862.31); Teilrevision.
2. Er beschliesst die Teilrevision des Betreuungsreglements gemäss beiliegendem Änderungserlass unter Vorbehalt der fakultativen Volksabstimmung gemäss Artikel 37 der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 und Artikel 70 des Reglements vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte. Das Ratssekretariat wird mit der Publikation beauftragt.
3. Der Gemeinderat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderungen.

Bern, Datum GRS

Der Gemeinderat

Beilagen:

- Synopsis: Änderungen des Betreuungsreglements
- Änderungserlass
- Bericht Bolz + Partner: Prüfung Trägerschaftsvarianten Kitas Stadt Bern