

2019.BSS.000060**Betreuungsgutscheine: Zusatzleistungen der Stadt: Reglement vom 11. Juni 2020 über die familienergänzende Betreuung von Kindern (Betreuungsreglement; FEBR; SSSB 862.31); Teilrevision****1. Worum es geht**

Mit Beschluss 2020-204 vom 11. Juni 2020 hat der Stadtrat das Reglement vom 30. August 2012 über die familienergänzende Betreuung von Kindern und Jugendlichen (Betreuungsreglement; FEBR, SSSB 862.31) einer Totalrevision unterzogen. Grund dafür waren neue kantonale Vorgaben, die es ermöglichten, die Vergünstigungen in der familienergänzenden Kinderbetreuung im Rahmen eines kantonalen Betreuungsgutscheinsystems auszurichten. (Seit 1. Januar 2022 müssen die Vergünstigungen im Rahmen des kantonalen Gutscheinsystems ausgerichtet werden.) Mit der erwähnten Totalrevision hat sich die Stadt Bern dem kantonalen Betreuungsgutscheinsystem angeschlossen, gleichzeitig aber durch Zusatzleistungen das System sozial abgefedert.

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. Ziel des Gemeinderats ist es, das Betreuungsgutscheinsystem möglichst allen Familien zugänglich zu machen. Neben einem genügenden Platzangebot sind erschwingliche Elternbeiträge eine wichtige Voraussetzung, dass alle Kinder Zugang zum Betreuungsangebot haben.

Da die Auswirkungen der neuen kantonalen und der ergänzenden städtischen Regelungen nicht abschliessend beurteilt werden konnten, beschloss der Stadtrat in Ziffer 3 des erwähnten Beschlusses, dass zwei Jahre nach Inkrafttreten des Reglements eine Evaluation im Rahmen eines Monitorings erfolgen solle, welches insbesondere folgende Aspekte umfasst: Entwicklung der Tarife und der von den Eltern getragenen Kosten sowie die Entwicklung der Arbeitsbedingungen und der Qualität in städtischen und privaten Kitas.

Das Monitoring, erarbeitet durch INFRAS, liegt seit Ende April 2023 vor und wurde dem Stadtrat [...] zur Kenntnis gebracht.

Aufgrund der Ergebnisse des Monitoringberichts beantragt der Gemeinderat dem Stadtrat, die städtischen Zusatzleistungen teilweise anzupassen. Betroffen von den Anpassungen sind der allgemeine Zuschlag und der Zuschlag für Kinder unter 12 Monaten. Die Mahlzeitenvergünstigung bleibt unverändert. Bei der Anpassung sollen insbesondere die sozialpolitischen Ziele in den Legislaturrichtlinien 2021 – 2024 des Gemeinderats berücksichtigt werden, aber auch die finanziellen Auswirkungen auf den städtischen Haushalt, da sämtliche Zusatzleistungen der Stadt vom Lastenausgleich Soziales ausgeschlossen sind und ausschliesslich den städtischen Finanzhaushalt belasten.

Vorgesehen ist, den allgemeinen Zuschlag, der bisher einkommensunabhängig als Pauschale ausgerichtet wird, innerhalb von neuen Grenzwerten zu erhöhen (von Fr. 11.00 auf max. Fr. 31.00 je Kind und Betreuungstag) und einkommensabhängig abzustufen. Der Zuschlag für Kinder unter 12 Monaten soll von maximal Fr. 50.00 auf maximal Fr. 20.00 je Kind und Betreuungstag reduziert werden. Die Anpassungen sollen kostenneutral, im Rahmen einer Teilrevision des Reglements vom 11. Juni 2020 über die familienergänzende Betreuung von Kindern (Betreuungsreglement; FEBR; SSSB 862.31) erfolgen. Dafür ist der Stadtrat zuständig.

2. Eckpfeiler des Betreuungsgutscheinsystems

2.1. Ausgestaltung des kantonalen Systems

Das kantonale Betreuungsgutscheinsystem hat eine Subventionierung der Betreuung als reine Subjektfinanzierung zum Gegenstand. Die Eltern suchen und wählen den Betreuungsplatz für ihr Kind/ihre Kinder selbst aus und lösen ihren einkommensabhängigen und an das Erwerbsspensum anknüpfenden Betreuungsgutschein bei der vom Kanton zugelassenen Betreuungsinstitution (Leistungserbringer, d.h. Kitas und Tagesfamilienorganisationen) 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 allein.

Anders als früher unter der Objektfinanzierung sind die Preise im kantonalen Gutscheinsystem nicht gedeckelt. Die Leistungserbringer bestimmen ihre Tarife selbst. Diese müssen für Betreuung mit oder ohne Vergünstigung durch Betreuungsgutscheine gleich gelten. Hingegen können sie beispielsweise mit altersabhängigen Preisen, Geschwisterrabatten, Verrechnung von zusätzlichen Dienstleistungen, pensen- oder tagesabhängig ausgestaltet werden. Die Vergünstigung aus Betreuungsgutscheinen erfolgt altersabhängig. Es gelten im kantonalen System die Faktoren von 1.5 für die Betreuung von Kindern bis 12 Monate und von 0.75 für Kinder im Kindergarten. Für Kinder ab erstem Lebensjahr bis zum Eintritt in den Kindergarten gilt Faktor 1.

Gegenüber der Objektfinanzierung, die im Rahmen von Kontingenten (Ermächtigungen) erfolgte, hat der Kanton auf eine Kontingentierung des Gutscheinsystems verzichtet. (Die Gemeinden hingegen können auf ihrem Gebiet kontingentieren). Weil der Systemwechsel indessen finanzneutral sein sollte, wurden die einzelnen Vergünstigungen leicht gesenkt und der Teuerungsausgleich ausgesetzt.

2.2. Soziale Abfederung des Gutscheinsystems durch städtisch finanzierte Zusatzleistungen

Mit nachfolgend umschriebenen Massnahmen (2.2.1 – 2.2.4) federt die Stadt Bern aktuell die wirtschaftlichen Auswirkungen des kantonalen Betreuungsgutscheinsystems ab. Diese können im Lastenausgleich nicht abgerechnet werden und sind vollständig durch den städtischen Haushalt finanziert.

2.2.1. Allgemeiner Zuschlag (Art. 7 FEBR)

Zur Abfederung der höheren Kostenstruktur von Kitas in der Stadt Bern und als Reaktion auf die tiefere maximale Gutscheinvergünstigung wird ergänzend ein allgemeiner Zuschlag als einkommensunabhängige Pauschale an die Eltern ausgerichtet, sofern die Betreuung in der Stadt Bern erfolgt. Der allgemeine Zuschlag von Fr. 11.00 je Kind und Tag wird auf den Gutschein geschlagen. Der allgemeine Zuschlag ist insofern beschränkt, als er nicht dazu führen darf, dass der kantonale Mindestbeitrag (Fr. 7.00 gemäss Art. 58 Abs. 1 der Verordnung vom 24. November 2021 über die Leistungsangebote der Familien-, Kinder- und Jugendförderung; FKJV; BSG 860.22) der Eltern an die Betreuungskosten unterschritten wird.

2.2.2. Zuschlag für Kinder unter 12 Monaten (Art. 8 FEBR)

Mit der Einführung des kantonalen Gutscheinsystems und der Freigabe des Tarifwesens gab es eine Abkehr von der Regel, dass der Elternbeitrag unabhängig vom Alter des betreuten Kindes erhoben wird. Neu müssen sich die Eltern prozentual an den höheren Kosten für die Betreuung beteiligen, sofern die Kitas ihre Preise altersabhängig ausgestalten.

Einkommensschwache Familien sind davon tendenziell weniger betroffen als einkommensstarke Familien. Der Grund liegt in der einkommensabhängigen Ausgestaltung der Gutscheinvertüftung. Wirtschaftlich schwache Familien (mit einem massgebenden Einkommen bis Fr. 43 000.00) erhalten die maximale Vergünstigung von Fr. 150.00/Tag für die Kita-Betreuung ihres Säuglings. Je höher die Einkommensverhältnisse, desto geringer fällt die Vergünstigung für die Familie aus und desto höher ist der selbst zu tragende Anteil der Betreuungskosten. Daher war beabsichtigt, mit dem Zuschlag für Kinder unter 12 Monaten die Eltern einkommensabhängig von den höheren Kosten zu entlasten. Aktuell werden maximal Fr. 50.00¹ je Kind und Betreuungstag ausgerichtet.

Tatsächlich sind die Tarife für Kinder unter 12 Monaten im grossen Mehr der Kitas nicht mit dem Faktor 1.5 erhöht worden. Sie sind deutlich tiefer ausgefallen, als dies erwartet wurde. Aktuell wird mit dem Zuschlag für Kinder unter 12 Monaten eine Überfinanzierung festgestellt (siehe Kapitel 4.2).

2.2.3. Mahlzeitenvergünstigung

Im Betreuungsgutscheinssystem werden die Mahlzeiten nicht subventioniert. Die Mahlzeitenpreise stellen indessen bei der familienergänzenden Betreuung einen erheblichen Kostenfaktor dar. In den städtisch geführten Betreuungseinrichtungen – nicht nur in den Kitas, sondern auch in der Tagesbetreuung von Schüler*innen – wird z.B. je Mittagessen ein Preis von Fr. 9.00 (unvergünstigt) erhoben. Die Stadt richtet daher auf eigene Kosten Vergünstigungen für Familien (mit einem massgebenden Einkommen bis Fr. 70 000.00) an die Mahlzeitenpreise aus. Aktuell werden die Mahlzeitenpreise mit Fr. 3.00 oder Fr. 6.00 je Kind und Tag subventioniert – je nach erzielttem Einkommen (Art. 9 FEBR und Art. 7 der Verordnung vom 26. August 2020 über die familienergänzende Betreuung von Kindern; Betreuungsverordnung; FEBVO; SSSB 862.311).

2.2.4. Weitere Abweichungen zum kantonalen Gutscheinsystem

Zur Erfüllung eines erheblich erklärten Vorstosses wurde Freiwilligenarbeit als zusätzlicher Bedarfsgrund für einen Betreuungsgutschein im Reglement verankert (Art. 12 FEBR). Zudem wurden die Grenzwerte für den Bedarf (insb. Erwerbsarbeit und Ausbildung) gesenkt. So erhalten etwa Eltern bereits ab einem gemeinsamen Erwerbsspensum von 105 % einen Betreuungsgutschein, während die kantonalen Vorgaben einen Beschäftigungsgrad von 120 % verlangen. Der Grenzwert in der Stadt erhöht sich zudem nicht bei Eintritt des betreuten Kindes in den Kindergarten (vgl. dazu Art. 13 FEBR und Art. 38 FKJV).

2.3. Hintergrund für die sozialen Abfederungen der Stadt

Die familienergänzende Betreuung von Kindern bis zum Abschluss des Kindergartens ist aus zwei Gründen entscheidend:

- Sie ermöglicht die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für beide Elternteile;
- sie trägt zur Frühförderung der Kinder und damit zur Chancengerechtigkeit bei.

Die wirtschaftliche Selbständigkeit von Familien mit kleinen Kindern und in besonderem Masse von alleinerziehenden Eltern hängt davon ab, ob genügend und bezahlbare Betreuungsplätze für die Kinder verfügbar sind. Dies einerseits für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit durch die Eltern, aber andererseits auch für die berufliche Qualifikation, wo eine solche noch nicht abgeschlossen ist, oder durch eine bessere Qualifikation zur Verbesserung des Einkommens aus der Erwerbstätigkeit.

Die Kinderbetreuung leistet einen wesentlichen Beitrag zum Erwerb sozialer Kompetenzen und zum Spracherwerb, beides Faktoren welche für einen erfolgreichen Start in die Schullaufbahn

¹ Differenz zwischen der maximalen Vergünstigung für Kinder unter 12 Monaten (Fr. 150.00) und der maximalen Vergünstigung für Kinder ab 12 Monaten bis zum Eintritt in den Kindergarten (Fr. 100.00)

Voraussetzung sind. Das Armutsrisiko von Kindern aus sozioökonomisch benachteiligten Familien kann durch die Bildungsarbeit in Kitas oder bei Tageseltern wesentlich gesenkt werden.

Demnach ist entscheidend, dass alle Familien, insbesondere auch Familien mit tiefen Einkommen, die Angebote der Kinderbetreuung für ihre Kinder tatsächlich wahrnehmen können.

Die Schweizerische UNESCO-Kommission formuliert in ihrer Publikation² *Für eine Politik der frühen Kindheit*, im Handlungsfeld *Angebote für alle gewährleisten*, die Empfehlung:

Kantone und Gemeinden sind gefordert, bedarfsgerechte Angebote für Vorschulkinder und deren Familien zur Verfügung zu stellen. Wichtig ist, dass diese auch von sozial benachteiligten Familien genutzt werden. Das gelingt, wenn sich die Angebote an alle Bevölkerungsschichten richten, die Tarife angemessen sind, die Eltern einbezogen und gezielt zu passenden Angeboten vermittelt werden.

Da viele Familien gegenwärtig zusätzlich belastet werden durch steigende Lebenskosten wie Krankenkassenprämien, Energiepreise, Mietzinserhöhungen und die allgemeine Teuerung, ist eine zielgerichtete Vergünstigung durch die Stadt hier besonders dringlich.

3. Monitoringbericht INFRAS

Das Monitoring wurde im Zeitraum Januar 2021 bis April 2023 vom unabhängigen Forschungs- und Beratungsbüro INFRAS im Auftrag von Familie & Quartier Stadt Bern (FQSB) durchgeführt. Es wurde dem Stadtrat (**SRB ... vom September oder Oktober 2023**) zur Kenntnis gebracht. Nachfolgend werden diejenigen Erkenntnisse zusammenfassend wiedergegeben, welche den vorliegenden Revisionsentwurf des Gemeinderats massgeblich beeinflussen.

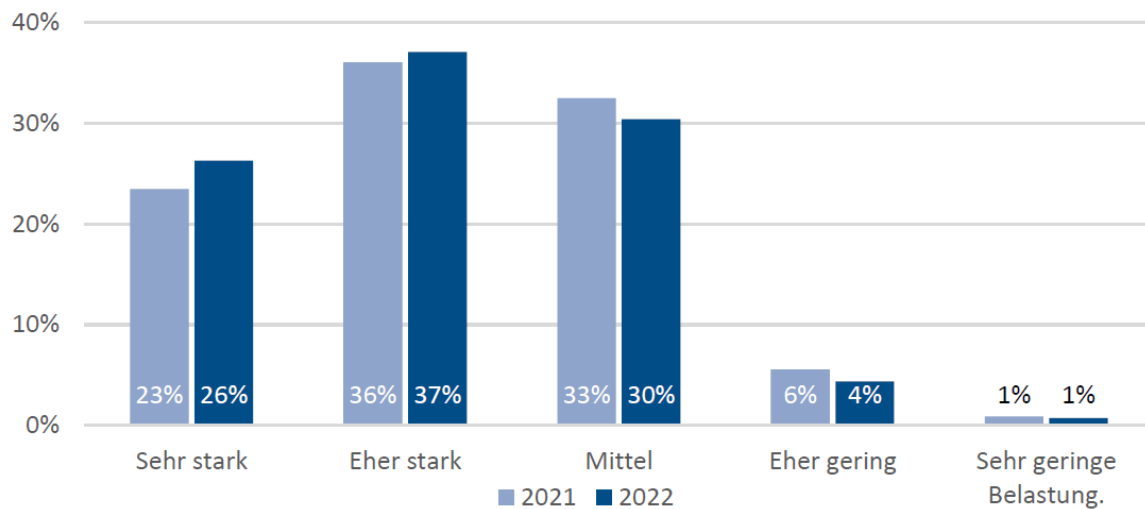
3.1. Finanzielle Belastung

Mit der Systemumstellung auf die kantonalen Betreuungsgutscheine können die Kitas (und auch die Tagesfamilienorganisationen) ihre Tarife seit Anfang 2021 frei festlegen. Bei den Kindern ab dem ersten Lebensjahr bis Kindergarteneintritt blieben die Tarife mehrheitlich stabil. Vor der Systemumstellung lagen die Tagesstarife bei rund Fr. 120.00, die mittleren Tarife 2021 bei Fr. 123.00 und 2022 bei Fr. 124.00. Seit Anfang 2023 ist für diese Alterskategorie jedoch eine Zunahme der Tagesstarife um durchschnittlich 3.4 % auf Fr. 128.22 zu beobachten (siehe Kapitel 3.2). Damit liegen diese deutlich über der maximalen Gutscheinhöhe von Fr. 100.00.

Entsprechend stieg bei gleichbleibender Vergünstigung auch die Höhe des Elternbeitrags und somit auch die wahrgenommene finanzielle Belastung der Eltern. Mehr als die Hälfte der befragten Eltern empfindet die finanzielle Belastung als eher stark oder sehr stark. Diese Werte stiegen 2022 im Vergleich zu 2021 nochmals an (2021: 23 % der Eltern bewerten die finanzielle Belastung als sehr stark und 36 % als eher stark. 2022: 26 % sehr stark und 37 % eher stark).

² Abrufbar unter: <https://www.unesco.ch/education/a-commander-education/>

Abbildung 1: Wahrgenommene finanzielle Belastung der Eltern



Frage: Wie stark belasten die Kosten für die Kita Ihr Familienbudget?

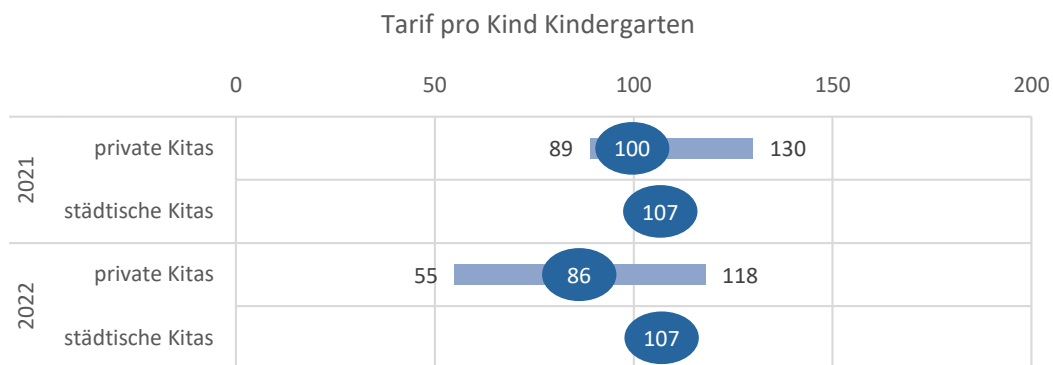
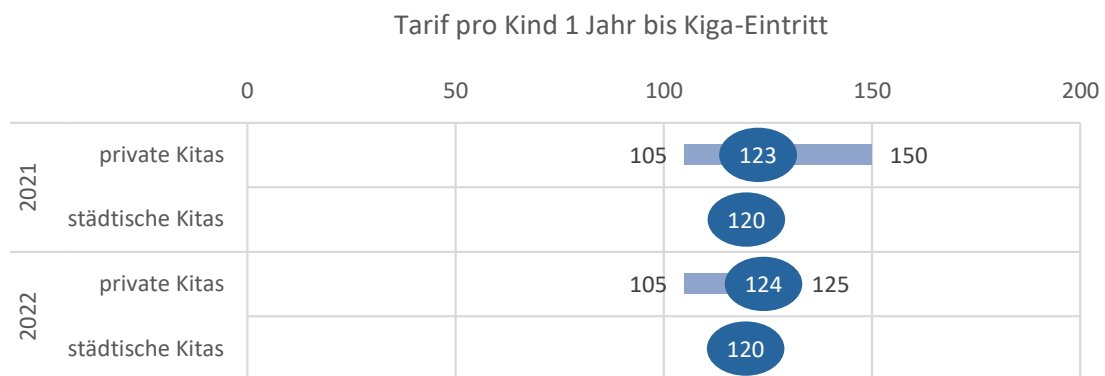
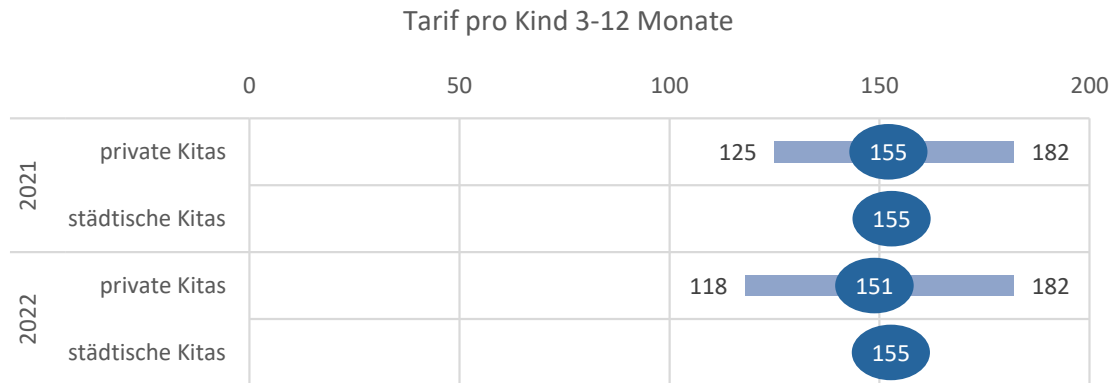
Befragung 2021: N=1'129, Befragung 2022: N=825

Grafik INFRAS. Quelle: Elternbefragung (INFRAS 2021 und INFRAS 2022).

3.2 Aktuelle Preisentwicklung in der Kita-Betreuung

Nachdem im Monitoring mit einer letztmaligen Erfassung am 15. September 2022 eine Preisentwicklung für Kinder ab dem ersten Lebensjahr bis zum Kindergarteneintritt nur in kleinem Umfang festgestellt wurde und bei Kindern unter 12 Monaten und im Kindergartenalter sogar rückläufig war, wird seit Anfang 2023 ein deutlicher Anstieg der Tarife in vielen Kitas festgestellt.

Abbildung 2: Tarife pro Tag pro Altersgruppe (Indikator T.1)



 = Median

Lesebeispiel: Der mittlere Tarif für ein Kindergartenkind liegt 2021 bei den privaten Kitas bei CHF 100. Der tiefste Tarif bei den befragten Kitas liegt bei CHF 89 der höchste bei CHF 130. N=60.

Anmerkungen zu den Tarifen der Kindergartenkinder: Diese Tarife sind nur bedingt miteinander vergleichbar, da sich die Betreuungsdauer unterscheiden kann. Beim tiefsten Tarif für Kindergartenkinder (CHF 55) handelt es sich um den Montessori-Kindergarten. Der zweittiefste Tarif liegt bei CHF 67.

Grafik INFRAS. Quelle: Kita-Erhebung FQSB 2021 (N=60) und 2022 (N=57)

Abbildung 3: Erhebung der Kita-Tarife per August 2023

Private Kitas	<1 Jahr	1 - KG	KG	Essen/Tag	Anzahl Kitas Bern
Durchschnitt gewichtet	155.97	128.22	111.89	10.17	Anzahl Kitas: 77 (8 Kitas konnten nicht erfasst werden)
Minimal Tarif	111.4	105.00	89.35	8	
Maximal Tarif	182.25	138.74	138.74	14	
Spannweite Max-Min	70.85	33.74	49.39	6	
Kitas Stadt Bern bisher	155	126	110	9	13

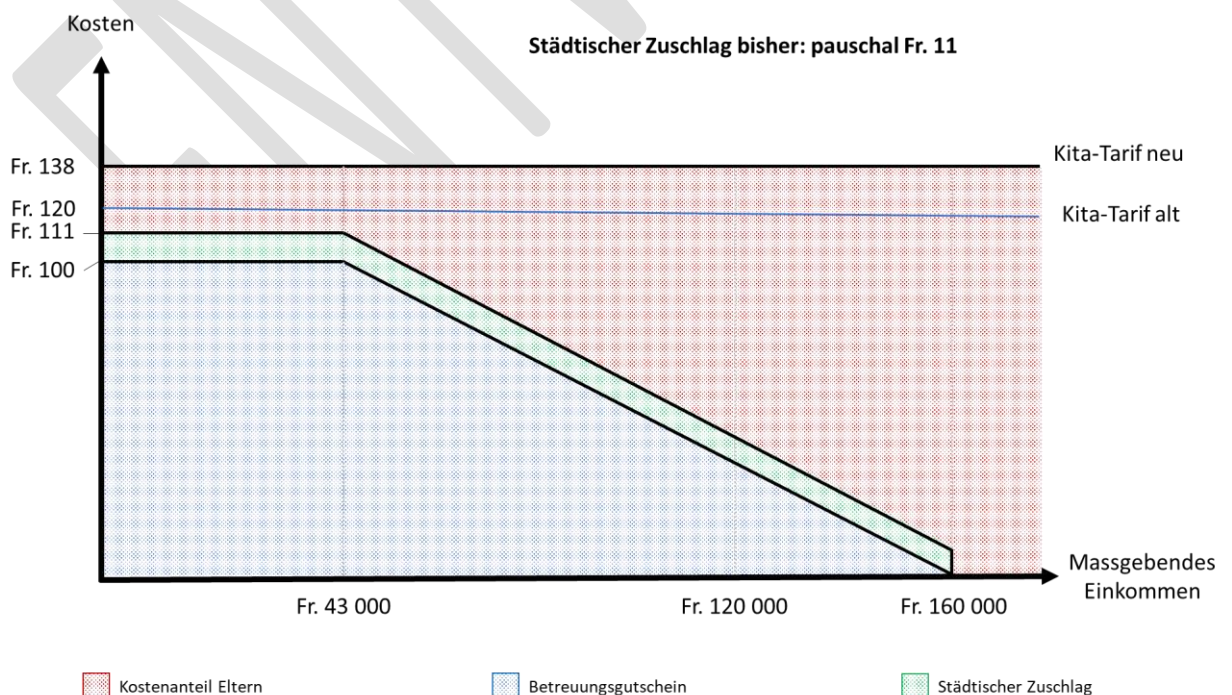
Tarife je Betreuungstag in CHF, aufgeteilt nach Kindsalter.
Tabelle FQSB. Quelle Internetrecherche, Berechnungen FQSB

Die im Monitoringbericht aufgezeigte finanzielle Belastung der Eltern ist demnach deutlich angestiegen. Dies erklärt sich aus dem Umstand, dass die Tarife gestiegen sind, die Vergünstigungen aus Betreuungsgutschein und städtischen Zusatzleistungen (bei gleichbleibenden Einkommensverhältnissen der Betroffenen) aber konstant geblieben sind. Die höheren Tarife treffen alle Erziehungsberechtigten frankenmässig gleich stark. Hingegen ist der prozentuale Anstieg der Elternbeiträge sehr unterschiedlich.

Beispiel (Tariferhöhung für Kinder ab erstem Lebensjahr bis Eintritt in den Kindergarten von Fr. 120.00 auf Fr. 128.00):

Bei einer Kostenbeteiligung der Eltern von insgesamt Fr. 80.00 pro Tag führt die Kostensteigerung zu einer Erhöhung um 10 %.

Bei maximaler Gutscheinhöhe lag die Kostenbeteiligung der Eltern zuerst bei Fr. 9.00 pro Tag (Fr. 100 + Fr. 11.00 + Fr. 9.00 = Fr. 120). Entsprechend steigt der Elternbeitrag mit dem gleichen Preisaufschlag von Fr. 8.00 um 89 % auf Fr. 17.00.



Bei den aktuellen bzw. künftigen Höchsttarifen von Fr. 138.00 pro Betreuungstag für ein Kind ab erstem Lebensjahr bis Kindergarteneintritt (Kitas Stadt Bern [gültig ab 1. Oktober 2023], 13 Kitas; Schweizerischer Gemeinnütziger Frauenverein sgf, 10 Kitas; Kitas Murifeld, 3 Kitas; pop e poppa, 3 Kitas) hat sich die finanzielle Belastung der Eltern in den tiefsten Einkommenskategorien von Fr. 9.00 auf Fr. 27.00 verdreifacht, während Eltern mit einem Einkommen von Fr. 120 000.00 eine Preissteigerung von 24 % zu tragen haben.

Damit sind Eltern mit tiefen massgebenden Einkommen von den gleichen Tarifierhöhungen in ihrer finanziellen Belastung um ein Mehrfaches betroffen.

Die Tarifierhöhung trifft mehrheitlich nicht zu auf die Tarife für Kinder bis 12 Monate. Allerdings ist die Preisspanne bei diesem Alterssegment besonders frappant, wie die oben ausgewiesenen minimalen und maximalen Tarife zeigen.

Da das Alter zwischen 12 Monaten und dem Kindergarteneintritt insbesondere für die frühe Förderung sehr bedeutend ist, werden die sozialen Ziele der Stadt (Chancengerechtigkeit, Zugang zu Bildung für alle) durch die dargestellte Entwicklung in Frage gestellt.

Die Betreuung von Kindergartenkindern kann sowohl in Kitas als auch in der Tagesbetreuung der Schulen stattfinden. Die Module der Tagesbetreuung geben den Eltern meist eine deutlich höhere Flexibilität in der Betreuung. Entsprechend sinkt der Teil der in Kitas betreuten Kindergartenkinder laufend. Wo eine Kita-Betreuung aber weiterhin angezeigt ist, gerade auch aus Sicht der Eltern, weil sie sich konstante Betreuungsverhältnisse für ihr Kind wünschen, soll sie weiterhin zu tragbaren Bedingungen möglich bleiben. Daher sollen die nachfolgenden Anpassungen der städtischen Zusatzleistungen auch für diese Altersgruppe gelten.

Nur am Rande erwähnt blieb bisher die Tagespflege, in der Tagesfamilienorganisationen die Betreuung von Kindern im Privathaushalt von Tageseltern vermitteln. Sie ist gegenüber der vergünstigten Kita-Betreuung in der Stadt Bern weit weniger verbreitet. Auf sie entfallen rund 1 % der Vergünstigungen. Die nachfolgenden Anpassungen der städtischen Zusatzleistungen gelten indessen auch für die Tagespflege.

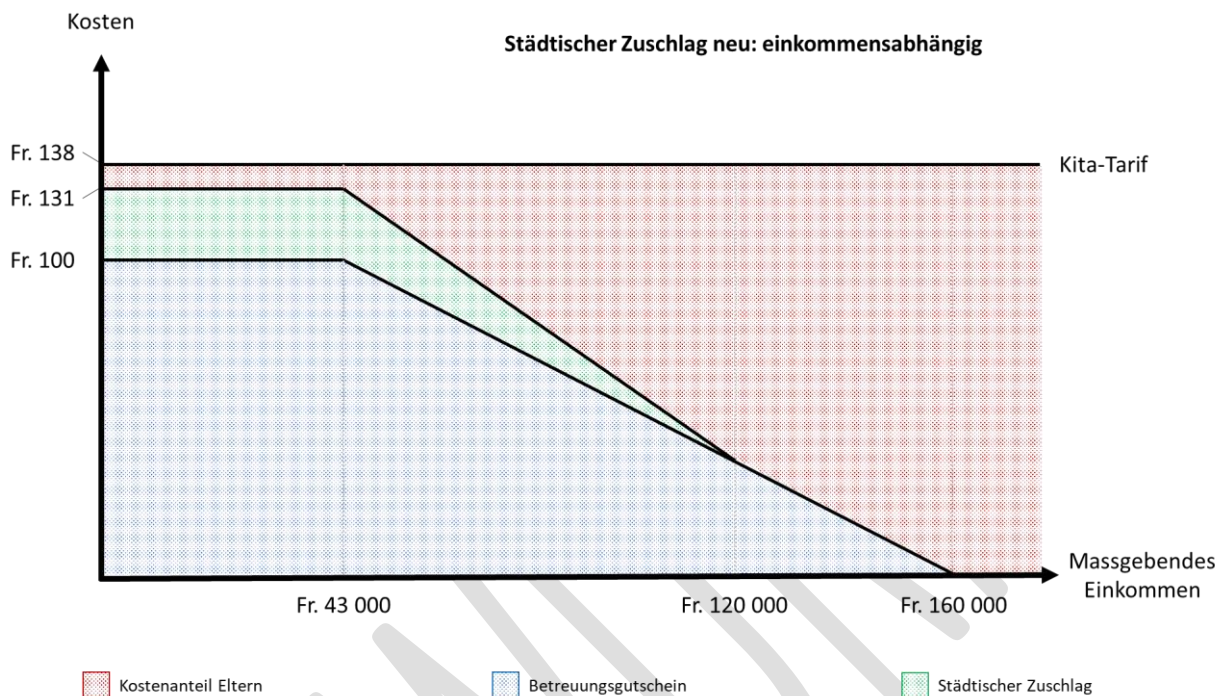
4. Systemanpassung bei den städtischen Vergünstigungen

Auf der Grundlage des Monitoringberichts, der seither getätigten Beobachtungen zur Tarifentwicklung und der sozialpolitischen Überlegungen beantragt der Gemeinderat dem Stadtrat folgende Anpassungen im Rahmen einer Teilrevision des FEBR.

4.1. Einkommensabhängige Ausgestaltung des allgemeinen Zuschlags nach Artikel 7 FEBR
Anders als die Vergünstigung aus Betreuungsgutschein ist der allgemeine Zuschlag von Fr. 11.00 pro Betreuungstag bisher nicht einkommensabhängig ausgestaltet (aber immerhin an den oberen Einkommensgrenzwert für Betreuungsgutscheine gekoppelt). Um die weiter vorne beschriebene überproportionale Kostenbelastung bei tieferen Einkommen zu mildern, beantragt der Gemeinderat, den städtischen allgemeinen Zuschlag zu erhöhen und, im Rahmen von Grenzwerten, einkommensabhängig auszugestalten. Der Gemeinderat ist überzeugt, dass der finanzielle Einsatz zur Förderung der Chancengerechtigkeit das Sozial-, Gesundheits- und Bildungswesen insgesamt entlastet und sich volkswirtschaftlich ausbezahlt.

Der Zuschlag soll neu auf maximal Fr. 31.00 festgesetzt werden. Er soll für massgebende Einkommen bis Fr. 43 000.00 pro Jahr (kantonale Vorgabe für maximalen Gutschein) ungeschmälert ausgerichtet werden und danach bis zu einem massgebenden Einkommen von Fr. 120 000.00 linear bis

Fr. 0.00 abgesenkt werden. (Aktuell wird der Zuschlag bis zur kantonalen Obergrenze für einen Betreuungsgutschein, die bei einem massgebenden Einkommen von Fr. 160 000.00 liegt, ausgerichtet). Der Zuschlag wird nur ausgerichtet, soweit damit die kantonal vorgesehene minimale Kostenbeteiligung der Familie von Fr. 7.00 pro Tag nicht unterschritten wird.

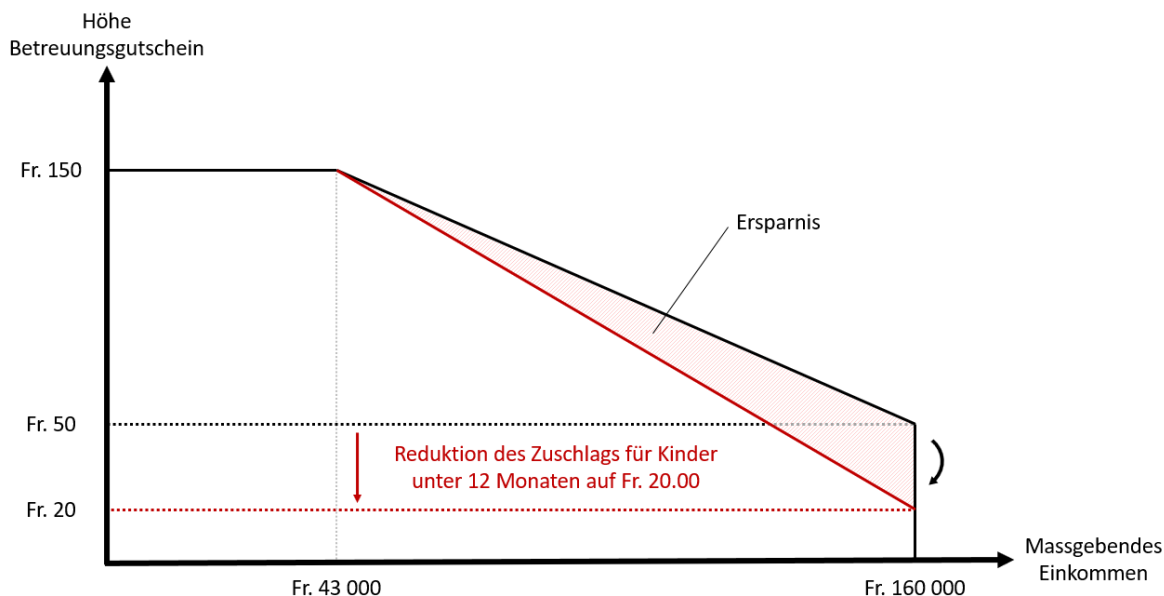


4.2. Reduktion des Zuschlags für Kinder unter 12 Monaten nach Artikel 8 FEBR

Der linear ausgestaltete, einkommensabhängige Zuschlag zwischen Fr. 0.00 und Fr. 50.00 erfüllt den gesetzlichen Zweck nicht bzw. hat überschüssende Tendenz und führt zu einer Überfinanzierung. Gemäss Artikel 8 FEBR bezweckt der Zuschlag für Kinder unter 12 Monaten die «Abfederung der höheren Betreuungskosten für Säuglinge». Die erwarteten Tarife für Kinder unter 12 Monaten (Annahme 2020: Fr. 177.00 pro Tag) wurden effektiv mit durchschnittlich Fr. 155.00 pro Tag deutlich unterschritten. Folge ist, dass der Zuschlag nach Artikel 8 FEBR über die Finanzierung des Altersfaktors (+0.5) hinaus ganz grundsätzlich die Betreuung vergünstigt. Davon profitieren insbesondere Familien mit höheren Einkommen, während tiefe Einkommen gar nicht von diesem Zuschlag profitieren. Da für die Altersgruppe 0 – 12 Monate die Tarife tendenziell sogar leicht sinken oder gesunken sind, kann der Zuschlag auf Fr. 20.00 (Maximalbetrag) reduziert werden. Weiterhin soll er einkommensabhängig und linear, entsprechend dem massgebenden Einkommen, ausgestaltet sein. Auch dieser Zuschlag wird nur ausgerichtet, soweit damit die kantonal vorgesehene minimale Kostenbeteiligung der Familie von Fr. 7.00 pro Tag nicht unterschritten wird.

Die neu unterschiedlichen Grenzwerte – für den allgemeinen Zuschlag (Fr. 120 000.00 neu) und für den Zuschlag für Kinder unter 12 Monaten (weiterhin Fr. 160 000.00) – sind gewollt und begründet. Die Reduktion des Grenzwerts beim allgemeinen Zuschlag erfolgt vor dem Hintergrund, dass einkommensschwächere Familien – prozentual! – stärker belastet sind, der Zuschlag für sie daher erhöht werden soll, gleichzeitig aber eine kostenneutrale Lösung angestrebt wird. Demgegenüber sind Adressat*innen des Zuschlags für Kinder unter 12 Monaten einkommensstärkere Familien. Eine Reduktion des Grenzwerts (der zugleich oberer Grenzwert für einen Betreuungsgutschein ist; vgl. Art. 31 Abs. 1 Bst. c FKJV) wäre mit den Zielen des Zuschlags («Abfederung der höheren Betreuungskosten für Säuglinge»; vgl. Art. 8 Abs. 1 FEBR) schlecht vereinbar.

Abbildung 4: Reduktion des Zuschlags für Kinder unter 12 Monaten



Grafik FQSB.

5. Weiterer Revisionspunkt

Seit Erlass des Betreuungsreglements im Juni 2020 haben die kantonalesgesetzlichen Grundlagen geändert. Die vergünstigte familienergänzende Betreuung war in der Vergangenheit ein Angebot der institutionellen Sozialhilfe. Die Grundsätze dafür waren im Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz; SHG; BSG 860.1) verankert, die Ausführungsbestimmungen in der Verordnung vom 2. November 2011 über die Angebote zur sozialen Integration (ASIV; BSG 860.113) und in der Direktionsverordnung vom 13. Februar 2019 über das Betreuungsgutscheinsystem (BGSDV; BSG 860.113.1).

Die institutionellen Leistungsangebote sind im Rahmen einer Teilrevision aus dem Sozialhilfegesetz in das (neue) Gesetz vom 9. März 2021 über die sozialen Leistungsangebote (SLG, BSG 860.2) überführt worden. Die ASIV und die BGSDV sind per 1. Januar 2022 aufgehoben worden. Die Ausführungsbestimmungen zur familienergänzenden Betreuung sind neu in der Verordnung vom 24. November 2021 über die Leistungsangebote der Familien-, Kinder- und Jugendförderung (FKJV; BSG 860.22) und in der Direktionsverordnung vom 24. November 2021 über die Leistungsangebote der Familien-, Kinder- und Jugendförderung (FKJDV, BSG 860.221) geregelt.

Im Rahmen der vorliegenden Teilrevision sollen die aktuellen kantonalesgesetzlichen Vorgaben im FEBR abgebildet werden. Die neuen Vorgaben unterscheiden sich inhaltlich – soweit hier interessierend – nicht von den altrechtlichen. Soweit es sich lediglich um gesetzliche Hinweise in den Fussnoten handelt, werden die Aktualisierungen in Absprache mit der Stadtkanzlei im Nachgang zur Beschlussfassung des Stadtrats vorgenommen.

6. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Ingress

Die kantonalgesetzlichen Grundlagen für die vergünstigte familienergänzende Betreuung haben seit Erlass des Betreuungsreglements im Juni 2020 geändert. Die Rahmenbedingungen des Gutscheinsystems sind aber, soweit hier interessierend, gleichgeblieben. Die Teilrevision soll genutzt werden, die neuen Vorgaben des übergeordneten Rechts im FEBR abzubilden. Vgl. im Übrigen, Kapitel 5 hiavor.

Art. 7 Allgemeiner Zuschlag

Der allgemeine Zuschlag wird von Fr. 11.00 auf maximal Fr. 31.00 erhöht. Er ist neu einkommensabhängig und wird bis zu einem massgebenden Einkommen von Fr. 120 000.00 ausgerichtet. Damit sollen die durch die Tariferhöhungen finanziell besonders betroffenen Familien entlastet werden.

Bis zum kantonalen Grenzwert, welcher zur maximalen Gutscheinvertüchtigung berechtigt (massgebendes Einkommen von Fr. 43 000.00; vgl. Art. 56 Abs. 4 FKJV) werden Fr. 31.00 pro Betreuungstag und Kind ausgerichtet. Bei einem Kitatarif für Kinder ab erstem Lebensjahr bis zum Eintritt in den Kindergarten von rund Fr. 138.00/Tag (vgl. Kapitel 3.2) kann damit erreicht werden, dass die einkommensschwächsten Familien nicht mehr als den minimalen Elternbeitrag für die Betreuung entrichten müssen (Fr. 100.00 Gutschein + Fr. 31.00 allg. Zuschlag + Fr. 7.00 Elternbeitrag = Fr. 138.00).

Für darüber liegende Einkommen bis zum oberen Grenzwert von Fr. 120 000.00 verringert sich der Zuschlag linear bis Fr. 0.00. Die Anpassungen bedingen einen neuen Absatz 1 bis. Die Berechnung des einkommensabhängigen Zuschlags erfolgt nach den Formeln, die in Anhang 1 des Reglements abgebildet sind.

Die übrigen Bestimmungen des Artikels – Reduktion des Zuschlags bei teilzeitlicher Nutzung; keine Unterschreitung des minimalen Elternbeitrags; kein Zuschlag für Betreuung ausserhalb der Stadt Bern – bleiben unverändert.

Art. 8 Zuschlag für Kinder unter zwölf Monaten

Der Zuschlag nach Artikel 8 bezweckt die Abfederung der höheren Betreuungskosten für Säuglinge. Der Zuschlag ist Folge davon, dass im kantonalen Betreuungsgutscheinssystem die Tarife altersabhängig ausgestaltet werden (können) und nicht gedeckelt sind. Hintergrund ist, dass die Betreuung von Kleinstkindern aufwändiger ist als die Betreuung von Kindergartenkindern.

Auch die Vergünstigung aus Betreuungsgutschein ist altersabhängig. Für die massgebende Personengruppe ist der anwendbare Faktor 1.5. Es werden maximal Fr. 150.00/Betreuungstag ausgerichtet. Die Vergünstigung aus Betreuungsgutschein ist einkommensabhängig. Es wurde bei Erlass des Betreuungsreglements daher befürchtet, dass insbesondere Familien in gehobenen wirtschaftlichen Verhältnissen durch die «Bébépreise» unverhältnismässig stark getroffen werden. Es hat sich nachträglich herausgestellt, dass die Preiserhöhung für Kinder unter 12 Monaten weit unter den Erwartungen geblieben ist. Folge ist eine «Überfinanzierung» (vgl. dazu Kapitel 4.2).

Der Zuschlag nach Artikel 8 soll daher von maximal Fr. 50.00 auf maximal Fr. 20.00 reduziert werden. Weiterhin soll er einkommensabhängig ausgerichtet werden.

Die übrigen Bestimmungen des Artikels – Reduktion des Zuschlags bei teilzeitlicher Nutzung; keine Unterschreitung des minimalen Elternbeitrags – bleiben unverändert.

Art. 12 Freiwilligenarbeit

Die Bedarfsgründe für den Betreuungsgutschein sind gleichgeblieben. Weiterhin sollen Erwerbstätigkeit, Ausbildung, Arbeitslosigkeit, Teilnahme an Integrations- oder Beschäftigungsprogrammen, gesundheitlich bedingte Einschränkungen der Betreuungsfähigkeit, sprachliche oder soziale Indikation der betroffenen Kinder zum Bezug eines Betreuungsgutscheins berechtigen.

Geändert hat indessen die gesetzliche Grundlage. Die Bedarfsgründe sind nach Aufhebung der ASIV neu in der FKJV geregelt (vgl. Kapitel 5). Freiwilligenarbeit ist ein städtischer Bedarfsgrund, der zusätzlich zu den kantonalen Bedarfsgründen berücksichtigt (und durch die Stadt alleine finanziert) wird. In Artikel 12 wird der gesetzliche Verweis (ohne inhaltliche Auswirkungen) aktualisiert.

Anhänge**Anhang 1 (neu)**

Der allgemeine Zuschlag ist neu einkommensabhängig und linear abgestuft, weshalb es zur Berechnung eine Formel braucht. Diese Formel ist für den Kita-Bereich und den Bereich der Tagespflege aufgrund unterschiedlicher Parameter unterschiedlich. Die beiden Formeln werden im neuen Anhang 1 abgebildet.

Anhang 2 (neu)

Die bestehenden Formeln zur Berechnung des Zuschlags für Kinder unter zwölf Monaten im Kitabereich und im Bereich der Tagespflege (vormals im «Anhang» geregelt, aus systematischen Gründen neu Anhang 2 zugeordnet) werden aufgrund der Reduktion des Zuschlags angepasst.

7. Finanzielle und personelle Auswirkungen**7.1. Finanzielle Auswirkungen**

Die hier vorgeschlagenen Änderungen können voraussichtlich ohne Mehrkosten gegenüber dem heutigen System umgesetzt werden.

Die Reduktion des Zuschlags für Kinder unter 12 Monaten führt zu einer Ersparnis (auf Basis der Gesuchsperiode 2022 – 2023) von rund Fr. 470 000.00/Jahr.

Die Neuausgestaltung des allgemeinen Zuschlags führt (auf der gleichen Zeitbasis) zu einer Mehrbelastung von rund Fr. 360 000.00/Jahr, wobei sich die Berechnung noch differenzieren lässt: Bei einem massgebenden Einkommen von rund Fr. 90 000.00 verläuft eine Zäsur. Einkommen bis zu diesem Betrag erhalten einen Betrag zwischen Fr. 11.00 bis Fr. 31.00 je Betreuungstag, was zu Mehrkosten von rund 1.51 Mio. Franken führt. Demgegenüber entstehen Einsparungen von rund 1.15 Mio. Franken bei den Einkommen ab Fr. 90 001.00, da der Zuschlag künftig weniger als Fr. 11.00 beträgt und nur noch bis zu einem Einkommen von Fr. 120 000.00 ausgerichtet wird.

Insgesamt entsteht damit bezogen auf das Gesuchsjahr 2022 – 2023 eine Minderbelastung von rund Fr. 110 000.00. Sollte die veränderte Vergünstigung künftig zu einer zusätzlichen Nachfrage durch Familien mit tiefen Einkommen führen, wäre diese dadurch (teilweise) gedeckt.

7.2. Personelle Auswirkungen

Es sind keine direkten personellen Auswirkungen zu erwarten. Indirekt schätzt der Gemeinderat, dass die höheren Tarife bei den Kitas und deren bessere Akzeptanz bei den Eltern sich positiv auf die Entwicklung der Arbeitsbedingungen in den Kitas auswirkt. So plädiert insbesondere der VPOD auf eine Preisstruktur bei den Kitas, welche den Ansprüchen auf faire Arbeitsbedingungen für das

Betreuungspersonal bessere Chancen einräumt. Hier sind aber insbesondere die Trägerschaften der Kitas als Arbeitgebende in der Verantwortung.

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. Da die Betreuungsgutscheine jährlich erneuert werden und bis jeweils 31. Juli gelten (Art. 62 Abs. 2 Bst. a FKJV), wird ein Inkrafttreten per 1. August 2024 in Aussicht genommen. Die Teilrevision unterliegt gemäss Artikel 37 Buchstabe a der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1) dem fakultativen Referendum.

10. Ergebnisse der Vernehmlassung

Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag des Gemeinderats betreffend Betreuungsgutscheine: Zusatzleistungen der Stadt: Reglement vom 11. Juni 2020 über die familienergänzende Betreuung von Kindern (Betreuungsreglement; FEBR; SSSB 862.31); Teilrevision.
2. Er beschliesst die Änderungen des Betreuungsreglements gemäss beiliegender synoptischer Zusammenstellung.
3. Der Gemeinderat bestimmt das Datum des Inkrafttretens der Änderungen.

Bern, Datum GRS

Der Gemeinderat

Beilagen:

- Synopsis: Änderungen des Betreuungsreglements
- INFRAS 2023: Monitoring zur Familienergänzenden Kinderbetreuung in Kitas in der Stadt Bern Schlussbericht