

Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat

Coronabedingte Mehraufwände und Mindererträge bei Kitas Stadt Bern: Reglement vom 11. Juni 2020 über die familienergänzende Betreuung von Kindern (Betreuungsreglement, FEBR; SSSB 862.31); Teilrevision

1. Das Wichtigste in Kürze

Die Stadt Bern führt im Rahmen einer Spezialfinanzierung eigene Kindertagesstätten (Kitas Stadt Bern, KSB). Die Spezialfinanzierung (SF) wurde 2016 nach der Volksabstimmung zum städtischen Betreuungsgutscheinsystem eingeführt und wird unter Geltung des kantonalen Gutscheinsystems fortgesetzt. Nach mehreren Jahren mit positivem Ergebnis wiesen KSB in der Jahresrechnung 2020 einen in der Höhe unerwarteten Verlust von Fr. 785 679.31 aus. Aufgrund anhaltender Faktoren ist für das Jahr 2021 ein weiterer Verlust von insgesamt Fr. 2 047 299.88 entstanden. Die Verluste werden voraussichtlich im Rechnungsjahr 2022 andauern. Sie sind zu grossen Teilen coronabedingt.

Die gesetzliche Ausgestaltung der SFKSB lässt aktuell keine Einlage von Steuermitteln (Defizitdeckung) zu, um das Prinzip der gleich langen Spiesse zwischen den städtisch geführten und den Kitas mit privatrechtlicher Trägerschaft zu gewährleisten. Die privaten Kitas hatten jedoch während der Pandemie verschiedene Möglichkeiten, mit finanziellen Mitteln von Bund und Kanton die coronabedingten Auswirkungen aufzufangen. Diese Möglichkeiten standen den Kitas Stadt Bern wegen der öffentlich-rechtlichen Trägerschaft nicht zu. Zur Abfederung der coronabedingten Auswirkungen für die Kitas Stadt Bern, die aufgrund des Defizitdeckungsverbots nicht quersubventioniert werden konnten, soll mit dieser Vorlage die gesetzliche Grundlage geschaffen werden, um während einer befristeten Zeit Einlagen aus Steuermitteln in die SFKSB zu ermöglichen, die *ausschliesslich* die Abfederung der coronabedingten Mehraufwände und Mindererträge bezwecken. Dazu ist eine Teilrevision des Reglements vom 11. Juni 2020 über die familienergänzende Betreuung von Kindern (Betreuungsreglement, FEBR, SSSB 862.31) nötig. Die Teilrevision hat keine unmittelbaren finanziellen Folgen. Damit wird lediglich die Rechtsgrundlage für eine Einlage aus Steuermitteln geschaffen. Erst durch Beschluss des finanzkompetenten Organs wird die Einlage in der vom Organ bestimmten Höhe in die SFKSB getätigt werden. Durch eine Befristung wird sichergestellt, dass die Möglichkeit zur Vornahme coronabedingter Einlagen in die SFKSB nicht zur Dauerlösung wird.

2. Zum Wesen der Spezialfinanzierung und der SFKSB

Spezialfinanzierungen einer Gemeinde, die nicht bereits durch das übergeordnete Recht vorgeschrieben sind, bedürfen einer Grundlage in einem Reglement (Art. 87 der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998; GV, BSG 170.111). Mit einer Spezialfinanzierung werden finanzielle Mittel an eine bestimmte Aufgabe – hier das Betreiben stadteigener Kindertagesstätten (vgl. Art. 1 Abs. 1 und 17 Abs. 1 FEBR) – gebunden. 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 GV).

Die Spezialfinanzierung Kitas Stadt Bern ist in Artikel 18 FEBR verankert. Sie bezweckt die längerfristige kostendeckende Finanzierung und unternehmerische Ausrichtung der Kitas durch Ausgleich von Aufwand- und Ertragsüberschüssen (Abs. 1). Sie wird geüffnet durch Ertragsüberschüsse aus den Betriebsrechnungen des Kita-Produkts, wobei als Erträge insbesondere Beiträge der Eltern für Betreuung und Mahlzeiten, Erträge aus den Betreuungsgutscheinen, Zusatzleistungen der Stadt nach Artikel 6 Absatz 3 FEBR (=Allgemeiner Zuschlag und Zuschlag für Kinder unter 12 Monaten, die den Kitas ausbezahlt und im Gegenzug von den Kitas bei den Elternrechnungen in Abzug gebracht werden) und Zuwendungen Dritter gelten (Abs. 2). Die Ertragsüberschüsse der SFKSB dürfen ausschliesslich zur Deckung allfälliger Aufwandüberschüsse der Betriebsrechnungen verwendet werden (Abs. 3).

Artikel 18 FEBR schliesst die Einlage von Steuermitteln in die Spezialfinanzierung Kitas Stadt Bern aus. Im Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat vom 22. Januar 2020 zur Umsetzung des kantonalen Betreuungsgutscheinsystems und Totalrevision des FEBR wird zu den Einlagen in die Spezialfinanzierung erläutert:

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

Die angestrebte Einlage von Steuermitteln zur Abfederung der Coronakosten setzt folglich eine Anpassung/Ergänzung von Artikel 18 FEBR voraus, die mit diesem Geschäft beantragt wird.

3. Ursachen des finanziellen Ungleichgewichts der SFKSB

Die finanzielle Schieflage der SFKSB aufgrund der Ergebnisse 2020, 2021 und voraussichtlich 2022 ist wesentlich auf die Coronakrise zurückzuführen, aber nicht ausschliesslich. Neben den Pandemiefolgen hat auch die Umsetzung des kantonalen Betreuungsgutscheinsystems zur aktuellen Lage beigetragen. Die wirtschaftlichen Auswirkungen des kantonalen Betreuungsgutscheinsystems auf die SFKSB sollen nicht mit Steuermitteln ausgeglichen werden. Sie sind **nicht** Teil der vorliegenden Teilrevision des Betreuungsreglements.

3.1. Coronabedingte Effekte

3.1.1. Allgemein

Die familienergänzende Kinderbetreuung in Kitas gehört zu jenen Geschäftsfeldern, die durch die Covid-19 Pandemie hart getroffen wurden. Die Kitas mussten für Eltern geöffnet bleiben, welche aufgrund ihrer Berufstätigkeit auf familienergänzende Betreuung angewiesen waren. Gleichzeitig wurden Eltern dazu angehalten, ihre Kinder, wenn möglich, zu Hause zu betreuen. Sie sollten die Plätze in den Kitas denjenigen Eltern überlassen, welche die Betreuung zwingend benötigten. Die finanziellen Einbussen wegen coronabedingt ausbleibender Elternbeiträge wurden durch kantonale

Beiträge teilweise kompensiert. Hingegen konnten Neuaufnahmen von Kindern in dieser Zeit nicht vorgenommen werden, was zu erheblichen Ausfällen führte.

Den Kitas mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft standen nicht die gleichen Möglichkeiten zur Verfügung wie denjenigen mit privatrechtlicher Trägerschaft. Erstgenannte konnten keine Kurzarbeitsentschädigung beantragen. Im Gegensatz zu den privat geführten Kitas konnten KSB weiter keine städtische Corona-Notunterstützung beanspruchen. Mit der Corona-Notunterstützung ermöglichte der Gemeinderat kurzfristige Überbrückungshilfe bis zu Fr. 3 500.00/Monat für Unternehmen in der Stadt Bern, die durch die Corona-Pandemie in wirtschaftliche Bedrängnis geraten waren. Zu den Leistungen der Corona-Notunterstützung gehörten Entschädigungen an Vermieterinnen und Vermieter für Mietzinsreduktionen, die sie bedrängten Unternehmen gewährten. Zudem konnten auch Unternehmen mit eigenen Geschäftsräumlichkeiten direkt unterstützt werden. KSB wurden schliesslich durch pandemiebedingte Krankheitskosten wirtschaftlich getroffen. Die Stadt Bern verfügt über keine Krankentaggeldversicherung.

3.1.2. Die wichtigsten Corona-Effekte und ihre wirtschaftlichen Auswirkungen auf KSB

Wie das Finanzinspektorat in seiner Berichterstattung über die Vorprüfung der Jahresrechnung vom 22. April 2021 festhält, hat die Covid-19-Pandemie einen wesentlichen Einfluss auf das entstandene Defizit von Fr. 785 679.31 der SFKSB. Diese Einschätzung wird auch durch den Bericht der verwaltungsunabhängigen Revisionsstelle BDO über die Revision des Jahresberichts 2020 der Stadt Bern zuhanden des Stadtrats bestätigt. Die Aussagen der Revisionsstellen basieren auf einer Plausibilisierung des 2020 erlittenen Defizits der Spezialfinanzierung und nicht auf einer detaillierten Prüfung. Das Finanzinspektorat wird die pandemiebedingten Folgekosten und Ertragsausfälle der KSB für die Jahre 2020 – 2022 detailliert prüfen.

- **Nichtinanspruchnahme der Kita-Betreuung während Lockdown**

Wie soeben ausgeführt, mussten die Kitas und somit auch die KSB in der ersten Hochphase der Pandemie im Frühjahr 2020 das Betreuungsangebot grundsätzlich aufrechterhalten, wobei aber die Eltern aufgerufen wurden, vom Angebot nach Möglichkeit keinen Gebrauch zu machen. Die dadurch erlittenen Ertragsausfälle wurden vom Kanton teilweise entschädigt. Im Unterschied zu privat geführten Kitas wurden den öffentlich-rechtlichen Trägerschaften für «nicht angebotene Betreuungstage» nicht die gesamten Einnahmehausfälle vergütet, sondern nur eine Tagespauschale von Fr. 25.00 (anstelle Fr. 119.15).

- **Verschobene Eingewöhnungen Lockdown**

Vor der regulären Kita-Betreuung erfolgt eine schrittweise Eingewöhnung über ungefähr zwei Wochen, bei der Eltern und Kind sich mit der Kita und den Betreuungspersonen vertraut machen. Während des Corona-Lockdowns konnten keine Eingewöhnungen neuer Kinder erfolgen. Die Eingewöhnungen nach dem Lockdown waren bereits vorgängig terminiert, so dass nur wenige zusätzliche Eingewöhnungen angeboten werden konnten. Dies führte zu einer Minderauslastung im Jahr 2020.

- **Veränderte Nachfrage nach Lockdown**

Nach dem Lockdown hat sich die Nachfrage stark verändert. Aufgrund neuer Ausgangslagen für die Familien (Verlust der Arbeit, vermehrtes Home-Office, geringerer Verdienst usw.) verzichteten/verzichten viele Familien ganz oder vorläufig auf die Kita-Betreuung ihrer Kinder. Auch dieser Umstand wirkte sich negativ auf die Auslastung von KSB aus.

- **Weitere Folge aus der Minderauslastung: Mahlzeitaufwand und -ertrag**

Die aus den dargestellten Gründen eingetretene Minderauslastung bewirkt(e) in erster Linie eine Minderung des Ertrags aus Betreuung (Einnahmen aus Elternbeiträgen und Betreuungsgutscheinen). Sie bewirkt(e) aber auch, dass weniger Mahlzeiten eingenommen und verrechnet werden können. Während des Lockdowns wurden den Eltern, die ihre Kinder nicht in die Kita gebracht hatten,

die Gebühren für Betreuung und Mahlzeiten erlassen. Die Corona-Zahlungen des Kantons bezweckten die Kompensation der entfallenen Elternbeiträge für Betreuung, nicht aber für die Mahlzeiten. Dies, weil Mahlzeiten im kantonalen Gutscheinsystem nicht vergünstigt werden. Der Ausfall an Mahlzeitengebühren führte 2020 zu Mindereinnahmen, welche teilweise durch Minderkosten bei den Lebensmitteleinkäufen und Mahlzeitenbezug kompensiert wurden. Die Löhne der angestellten Koch-Mitarbeitenden mussten dennoch weiter finanziert werden.

Die tiefe Auslastung hat auch 2021 zu Mindereinnahmen bei den Mahlzeiten geführt. Allerdings werden die Mindereinnahmen durch Minderkosten bei den Lebensmitteleinkäufen und Mahlzeitenbezug teilweise kompensiert.

- **Coronabedingte Krankheitskosten**

Erwartungsgemäss haben die Absenzen des Personals aufgrund der Pandemie auch bei KSB deutlich zugenommen, und zwar um rund 50 % gegenüber dem Durchschnitt der beiden Vorjahre. Da die Stadt keine Krankentaggeldversicherung führt, wurden die entsprechenden Personalkosten der jeweiligen Jahresrechnung von KSB und damit schliesslich der Spezialfinanzierung belastet.

- **Kita Viktoria: Verzögerung**

Um einer Unterversorgung im Raum Breitenrain zu begegnen, wurden neue Räumlichkeiten für den Betrieb einer stadteigenen Kita gesucht und an der Schläflistrasse 17 auch gefunden. Die Kita Viktoria konnte aufgrund von Verzögerungen des Verpflichtungskreditverfahrens wegen Ausfalls von Stadtratssitzungen im Lockdown nicht wie geplant im August 2020 den Betrieb aufnehmen, sondern erst Mitte April 2021.

Den bereits 2020 entstandenen (Personal-)Kosten für die Kita Viktoria standen keine Einnahmen gegenüber. Aufgrund der verzögerten Eröffnung fiel die Auslastung auch 2021 tiefer aus.

3.2. *Effekte, die auf die Umsetzung des kantonalen Betreuungsgutscheinsystems zurückzuführen sind*

Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit der SFKSB hat(te) sodann die Einführung des kantonalen Betreuungsgutscheinsystems in der Stadt Bern. Obwohl das kantonale System dem städtischen sehr nahe ist, bestehen einige wesentliche Unterschiede, die sich auf die wirtschaftliche Entwicklung der SFKSB auswirk(t)en; namentlich die Beschränkung der sprachlichen und insbesondere der sozialen Indikation auf Kinder im vorschulpflichtigen Alter und weitere Vorgaben zur Betreuung von Kindergartenkindern. Betreuungsgutscheine werden hauptsächlich wegen Erwerbstätigkeit oder Ausbildung der Eltern ausgestellt. Vergünstigte Betreuung ist aber auch möglich, wenn der Kita-Besuch die sprachliche oder soziale Integration des Kinds fördert (sprachliche bzw. soziale Indikation). Die kantonalen Vorgaben begrenzen den Geltungsbereich der sprachlichen und der sozialen Indikation auf Kinder im Vorkindergartenalter. Der Wegfall der sozialen Indikation für Kindergartenkinder wirkte sich auf die Auslastung der KSB aus.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der durch das kantonale Gutscheinsystem bedingten Effekte sind nicht Teil der vorliegenden Teilrevision des Betreuungsreglements, da sie, anders als die Coronaeffekte, **nicht** durch Einlagen in die Spezialfinanzierung ausgeglichen werden.

3.3. *Fazit*

Die Kitas Stadt Bern bieten rund 500 Plätze für die Betreuung von bis zu rund 1 000 Kindern an und beschäftigen aktuell rund 280 Personen (225 Vollzeitstellen). Mit der vorliegenden Vorlage soll die rechtliche Grundlage geschaffen werden, um die durch das Coronavirus bedingten wirtschaftlichen Auswirkungen für die SFKSB befristet aus Steuermitteln abfedern zu können. Die übrigen Effekte, insbesondere jene, welche auf die Umsetzung des kantonalen Betreuungsgutscheinsystems oder generell auf die «Marktsituation» zurückzuführen sind, müssen durch künftige Ertragsüberschüsse

der KSB bewältigt werden. Dazu sind selbstredend weitere Massnahmen zur Sanierung der Spezialfinanzierung bereits realisiert und eingeleitet. Eingeleitet ist sodann ein externer Beratungsauftrag mit dem Ziel, die Wirtschaftlichkeit der KSB zu verbessern.

Vom externen Beratungsauftrag abzugrenzen ist das externe Monitoring, das der Stadtrat bei Verabschiedung des Betreuungsreglements mit SRB 2020-204 vom 11. Juni 2020 dem Gemeinderat in Auftrag gegeben hat. Damit soll die Umsetzung des kantonalen Betreuungsgutscheinsystems in der Stadt Bern zwei Jahre nach Inkrafttreten des Reglements evaluiert werden. Das Monitoring wird einerseits die Wirkungen der im FEBR getroffenen Regelungen und der neuen kantonalen Vorgaben bezüglich Betreuungsgutscheinen analysieren. Andererseits wird es aufzeigen, wie sich die Tarife in den Kitas und die finanzielle Belastung der Familien entwickelt haben. Schliesslich wird es aufzeigen, ob und wie sich die Betreuungsqualität und die Arbeitsbedingungen von Mitarbeitenden der Kitas verändert haben.

4. Zur Änderung des Betreuungsreglements

Die Anpassung des FEBR soll nach dem Vorbild der Spezialfinanzierung «Pflegeheim Kühlewil» (Reglement vom 9. November 2006 über die Spezialfinanzierung «Pflegeheim Kühlewil», RSPK; SSSB 632.2) erfolgen und zwei Sicherungselemente enthalten. Zum einen hat die Änderung des Artikels 18 FEBR keine unmittelbaren finanziellen Folgen. Damit wird lediglich die Rechtsgrundlage für Einlagen aus Steuermitteln geschaffen. Erst durch Beschluss des finanzkompetenten Organs wird eine Einlage in der vom Organ bestimmten Höhe in die SFKSB realisiert. Geplant ist ein zeitnahes Vorgehen: Die entsprechenden Mittel für die Jahre 2020 und 2021 sollen mit Nachkredit zum Globalkredit 2022 der Abteilung Familie & Quartier Stadt Bern eingeholt werden – nachdem der Stadtrat die Teilrevision des FEBR verabschiedet und das Finanzinspektorat die Ausscheidung der pandemiebedingten Folgekosten und Ertragsausfälle der SFKSB für die Rechnungsjahre 2020 und 2021 vorgenommen hat.

Schliesslich soll durch eine Befristung sichergestellt werden, dass die Möglichkeit zur Leistung coronabedingter Einlagen in die SFKSB nicht zur Dauerlösung wird.

Artikel 18

Artikel 18 soll ein neuer Absatz 2bis beigefügt werden. Damit wird die Grundlage für Einlagen aus Steuermitteln in die Spezialfinanzierung geschaffen, wenn und soweit die Einlage der Kompensation der coronabedingten Mehraufwände und Mindererträge dient. Die Einlage muss vom finanzzuständigen Organ beschlossen werden. Sie ist befristet bis 31. Dezember 2024.

5. Auswirkungen auf die Finanzen und das Personal

Wie mehrfach erläutert, hat die Schaffung der gesetzlichen Grundlage für die befristete Einlage von Steuermitteln zur Abfederung der Coronakosten keine (unmittelbaren) Auswirkungen auf die Finanzen. Für die Jahre 2020 und 2021 muss nach Berechnungen der KSB insgesamt mit einem Umfang von rund 2.2 Mio Franken direkt coronabedingter Mehrkosten und Ertragsausfällen gerechnet werden, für das Jahr 2022 liegen noch keine Schätzungen vor. Das Finanzinspektorat wird im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit die dereinst benötigten Mittel für die Einlage hinsichtlich ihres Coronahintergrunds verifizieren, bevor sie dem finanzkompetenten Organ zur Beschlussfassung vorgelegt werden. Zur Wahrung des Prinzips der gleich langen Spiesse werden die ermittelten Coronakosten den Coronahilfen gegenübergestellt werden, die theoretisch von Bund, Kanton, Stadt und Weiteren (insb. Sozialversicherungen) hätten beansprucht werden können bei hypothetischer Annahme, dass die Kitas Stadt Bern unter privater Trägerschaft stehen.

6. Fakultatives Referendum

Die beantragte Teilrevision des Betreuungsreglements unterliegt gemäss Artikel 37 Buchstabe a der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1) dem fakultativen Referendum.

Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag des Gemeinderats betreffend coronabedingte Mehraufwände und Mindererträge bei Kitas Stadt Bern: Reglement vom 11. Juni 2020 über die familienergänzende Betreuung von Kindern (Betreuungsreglement, FEBR; SSSB 862.31); Teilrevision.
2. Er beschliesst die Teilrevision des Reglements über die familienergänzende Betreuung von Kindern wie folgt (*Änderung kursiv*):

Art. 18 Spezialfinanzierung

¹ Für die städtisch geführten 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 geüfnet durch Ertragsüberschüsse aus den Betriebsrechnungen des Produkts 330420. Als Erträge gelten insbesondere Beiträge der Eltern, Erträge aus den Betreuungsgutscheinen, Zusatzleistungen der Stadt nach Artikel 6 Absatz 3 sowie Zuwendungen Dritter. Alle Auslagen zur Erbringung der Betreuungsleistung in den Kindertagesstätten gelten als Aufwand. Sie werden von den Erträgen abgezogen.

^{2bis} Zur Abdeckung der coronabedingten Mehraufwände und Mindererträge leistet das finanzkompetente Organ bis 31. Dezember 2024 Beiträge aus der Erfolgsrechnung des Allgemeinen Haushaltes an die Spezialfinanzierung.

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.

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

Bern, 27. April 2022

Der Gemeinderat