2025.SR.0109

Dringliche Motion: Auslagerung Kitas Stadt Bern aus der Kernverwaltung

Auftrag:
Der Gemeinderat wird beauftragt:

1. Eine Auslagerung von Kitas Stadt Bern (KSB) aus der Kernverwaltung vorzunehmen und entsprechend geeignete Dritte mit dieser Aufgabe zu betrauen.
2. Dem Stadtrat entsprechende Revisionen der gesetzlichen Grundlagen vorzulegen.

Begründung:
Die Stadt Bern betreibt derzeit 12 Kitas, die über das gesamte Stadtgebiet verteilt sind, und zusammen mit den privaten Kitas eine wichtige Rolle bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie der Förderung der Chancengerechtigkeit spielen. Kitas Stadt Bern ist jedoch seit mehreren Jahren mit erheblichen finanziellen Schwierigkeiten und Defiziten konfrontiert. Die seit dem Jahr 2020 aufgelaufenen Defizite in der Spezialfinanzierung Kitas Stadt Bern belaufen sich per 31. Dezember 2024 auf 8,76 Millionen Franken. Sie müssen aufgrund kantonaler Vorgaben (Art. 88 Gemeindeverordnung) bis Ende 2028 abgetragen sein. Das Risiko, dass diese Defizite nicht mit Gewinnen wieder ausgeglichen werden können, schätzt der Gemeinderat als erheblich ein. Deshalb soll 2025 erstmals mit einem Nachkredit eine Rückstellung für die Ausfinanzierung der Spezialfinanzierung gebildet werden.[1] Eine wirtschaftlich nachhaltige Führung der Betriebe ist also nicht möglich. Unter den gleichen Bedingungen müssten private Kitas ihre Türen schliessen. Gemäss Gemeinderat stellen für die städtischen Kitas neben einem derzeit allgemein herausfordernden Marktumfeld mit einer veränderten Nachfrage – mit dem sich auch die privaten Kitas konfrontiert sehen – auch die sogenannten «trägerschaftsbedingten Mehrkosten» eine erhebliche Herausforderung dar. Diese Mehrkosten resultieren aus der Tatsache, dass Kitas Stadt Bern Teil der Kernverwaltung ist und daher an bestimmte Abhängigkeiten und Bezugsverpflichtungen gebunden ist. Diese Verpflichtungen führen im Vergleich zu höheren Kosten. Als Teil der Kernverwaltung unterliegt Kitas Stadt Bern den oftmals eher trägen verwaltungsinternen Prozessen und hat wenig Handlungsspielraum, die eigene Wirtschaftlichkeit zu verbessern oder sich rasch auf veränderte Nachfragesituationen einzustellen. Bezugsverpflichtung und damit einen eingeengten Handlungsspielraum gibt es im Bereich der IT-Infrastruktur, der Immobilien, dem Bezug von Betriebsmaterialien sowie im Bezug von Dienstleistungen im Finanz- und Personalwesen. Insbesondere ins Gewicht fallen die Sog. Bezugsverpflichtungen im IT-Bereich. Wie in der Antwort auf die interfraktionelle Interpellation 2022.SR.000178 ausgeführt wird, haben Kitas Stadt Bern höhere Informatikkosten pro Betreuungsplatz als dies bei den anderen Trägerschaften durchschnittlich der Fall ist. Geld für die Kinderbetreuung auszugeben, ist wichtig und richtig. Aber diese «trägerschaftsbedingten Mehrkosten» führen nicht zu einer besseren Qualität der Kinderbetreuung. Mit Volksentscheid von 2013 gilt für die städtischen Kitas ein Defizitdeckungsverbot. Es ist also unzulässig, die Wirtschaftlichkeit von Kitas Stadt Bern durch gezielte finanzielle Einlagen (in die Spezialfinanzierung) zu verbessern. Wenn eine Rückstellung letztlich zur Ausfinanzierung der Defizite in der Spezialfinanzierung Kitas Stadt Bern genutzt wird, ist das ebenso unzulässig und wettbewerbsverzerrend, wie die Abgeltung von sog. «trägerschaftbedingte Mehrkosten». Die jährlichen Defizite wurden bislang weitgehend toleriert oder es wurde mit einer umstrittenen Einlage in die Spezialfinanzierung in Zusammenhang mit den coronabedingten Mindererträgen und Mehraufwänden versucht, die Wirtschaftlichkeit von Kitas Stadt Bern zu verbessern. Dies widerspricht dem fairen Nebeneinander von privaten und

[1] Siehe Medienmitteilung des Gemeinderats vom 20. Februar 2025
https://www.bern.ch/mediencenter/medienmitteilungen/aktuell_ptk/nachkredit-fuer-kitas-stadt-bern-beantragt

städtischen Kitas, und verbessert die betriebswirtschaftliche Führung von Kitas Stadt Bern nicht nachhaltig. Wirtschaftlicher und im rechtlichen Rahmen wäre es, Kitas Stadt Bern aus der Kernverwaltung auszulagern. Damit würde die Stadt Bern Dritte mit der Erfüllung dieser Aufgabe betrauen. Mit einer Auslagerung bleibt die Aufgabe, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Chancengerechtigkeit durch entsprechende Angebote für familienergänzende Kinderbetreuung zu fördern, eine kommunale. Sie würde durch Dritte im Interesse der Stadt Bern erfüllt, woraus sich insbesondere Vorteile beim (wirtschaftlichen) Handlungsspielraum ergeben, da so die diversen Bezugsverpflichtungen hinfällig würden. Gleichzeitig gilt bei einer Auslagerung eine Aufsichtspflicht durch die Stadt Bern. Damit könnte weiterhin sichergestellt werden, dass das Angebot an familienergänzenden Betreuungsplätzen in der Stadt Bern in allen Quartieren, unabhängig von sozioökonomischen Ausprägungen, ausreichend ist.

Dringlichkeit:

Kurze Begründung: Der Gemeinderat hat kommuniziert, dass die aktuelle Organisationsform von Kita Stadt Bern zu "trägerschaftsbedingten Mehrkosten" führt. Diese Mehrkosten verursachen für Kita Stadt Bern einen finanziellen Schaden, der grösser wird, je länger man an der aktuellen Organisationsform festhält. Es muss deshalb so rasch wie möglich eine Lösung gefunden werden, damit die durch den allgemeinen Haushalt auszugleichenden Defizite nicht weiter zunehmen.

Erstunterzeichnende: *Janina Aeberhard, Béatrice Wertli, Oliver Berger, Bettina Jans-Troxler, Francesca Chukwunyere, Janosch Weyermann*
Mitunterzeichnende: Corina Liebi, Maurice Lindgren, Gabriela Blatter, Roger Nyffenegger, Salome Mathys, Natalie Bertsch, Denise Mäder, Sibyl Eigenmann, Laura Curau, Michelle Steinemann, Markus Zürcher, Carola Christen, Michael Ruefer, Bernhard Hess, Alexander Feuz, Thomas Glauser, Debora Alder-Gasser

Antwort des Gemeinderats

Der Gemeinderat hat die Frage der Auslagerung gestützt auf den Bericht der Beratungsunternehmung Bolz+Partner Consulting («Prüfung Trägerschaftsvarianten Kitas Stadt Bern») eingehend diskutiert und verworfen. Mit der Verabschiedung einer Vorlage zur Revision des Betreuungsreglements FEBR zu Handen der öffentlichen Vernehmlassung im April 2025, die eine Optimierung des Status Quo (Spezialfinanzierung) mit der Abgeltung von trägerschaftsbedingten Mehrkosten vorsieht, hat sich der Gemeinderat erneut gegen eine Auslagerung von Kitas Stadt Bern ausgesprochen. Der Gemeinderat sieht keinen Grund, auf diesen Entscheid zurückzukommen – er lehnt deshalb die dringliche Motion ab.

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 der Kinder in der Stadt Bern. 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 Lücken im Service public schliessen. Der Gemeinderat ist überzeugt, dass eine gute Versorgung mit qualitativ guten und bezahlbaren Kita-Plätzen im gesamten Stadtgebiet nur mit einem eigenen, städtischen Angebot sichergestellt werden kann.

Wie eingangs erwähnt hat sich der Gemeinderat mehrmals mit der Frage der Trägerschaft auseinandergesetzt. Er hat bereits im August 2023 eine Analyse in Auftrag gegeben, welche verschiedene Trägerschaftsformen für Kitas Stadt Bern prüft und deren Auswirkungen und die Realisierbarkeit abwägt. Der Bericht «Prüfung Trägerschaftsvarianten Kitas Stadt Bern» wurde von der Firma Bolz+Partner Consulting erstellt und im Rahmen des zwischenzeitlich eröffneten Vernehmlassungsverfahren zum Reglement über die familienergänzende Betreuung von Kindern (Betreuungsreglement; FEBR) öffentlich zugänglich gemacht. Der Bericht von Bolz+Partner Consulting hat folgende vier Varianten geprüft und bewertet: 1. Selbstständige Unternehmung KSB; 2. Optimierung Spezialfinanzierung; 3. Rückführung in die Verwaltung und 4. Rückzug.

Die Motionär*innen fordern unter Punkt 1, eine «Auslagerung von Kitas Stadt Bern (KSB) aus der Kernverwaltung» sowie eine Betrauung von nicht näher umschriebenen «geeigneter Dritter» mit dieser Aufgabe. Damit sind insbesondere die von Bolz+Partner untersuchten Varianten 1 (Auslagerung an selbständige Unternehmung) und 4 (Rückzug) von Interesse:

Variante 1 (vgl. Bericht Bolz+Partner, S. 27ff.) sieht eine Auslagerung von Kitas Stadt Bern an eine selbständige Unternehmung vor. Im Vordergrund stand bei dieser Variante primär die Errichtung einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt im Alleineigentum der Stadt (ähnlich wie Energie Wasser Bern ewb oder Bernmobil). Die neue Unternehmung würde durch die Stadt Bern via Eignerstrategie des Gemeinderates gesteuert. Die strategische Verantwortung läge beim Verwaltungsrat. Die Anstalt würde eigenwirtschaftlich arbeiten – die Stadt würde die Organisation mit den nötigen Eigenmitteln ausstatten. Das heutige Personal würde von der städtischen Verwaltung in die neue Organisation übergeführt. Der Personalstatus wäre in einem Reglement definiert. Für die Eigenwirtschaftlichkeit wäre eine Annäherung an privatwirtschaftliche Standards nötig. Auf «Zwangsbezug» von städtischen Leistungen würde verzichtet. Die Unternehmung stünde mit den privaten Kitas im Wettbewerb, Wettbewerbsverzerrende Einflussfaktoren würden vermieden.

Eine Analyse für die Variante Auslagerung/Selbständige Unternehmung hat folgende Stärken/Schwächen resp. Chancen/Risiken ergeben:

Vorteile (Stärken) der Organisation	**Nachteile (Schwächen) der Organisation**
• Stadt kann via Eignerstrategie und Leistungsauftrag angemessen Einfluss nehmen. • Anstalt hat als rechtlich selbständiger Akteur im Rahmen der Eignerstrategie unternehmerische Freiheiten. • Anstalt ist kooperationsfähig. • Die Anstaltsform hat ein Potenzial der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit. • Stadt hat keine Verpflichtung mehr zur Abgeltung trägerschaftsbedingter Mehrkosten oder zur jährlichen Defizitdeckung.	• Selbständige Unternehmung ist problematisch, wenn sie nicht eigenwirtschaftlich wäre. • Der Prozess einer Auslagerung ist aufwändig, in Bezug auf Zeit und Ressourceneinsatz. Die Umsetzung würde klar länger dauern als bei anderen Varianten. • Bedeutende Transformationskosten, die auch mittelfristig nicht refinanzierbar sein dürften. • Die Auslagerung bedarf einer relativ hohen Ausgabenbewilligung des Volks, ohne eine klare wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit ausweisen zu können. • Politisch-wirtschaftliches Dilemma: Je mehr unternehmerische Freiheit desto wirtschaftlicher, je weniger Autonomie desto höher die Kosten. • Bei privatrechtlichem Status ist personalpolitische Opposition zu erwarten. • Die politische Akzeptanz dürfte angesichts relativ hoher Kosten, personalpolitischer Vorbehalte und aktuell eher zurückhaltender, wenn nicht negativer Einstellung der politischen Mehrheit gegenüber Auslagerungen eher gering sein.

Chancen	Risiken einer späteren Entwicklung
• Anstalt kann, wenn nötig, rasch auf dem Kita-Markt reagieren. • Stadt behält eigenwirtschaftlichen Kita-Betrieb mit politischer Einflussmöglichkeit in Bezug auf Leistungsangebot und Standards.	• Verstärkte Konflikte im Bereich Wettbewerb mit Privaten. • Würde die Stadt sich künftig entscheiden, sich ganz aus dem Kita-Markt zurückzuziehen, wäre der Umweg über die Anstalt unnötig (Aufwand). • Bei nicht auszuschliessenden späteren Verlusten der Anstalt müsste die Stadt als Eignerin das Unternehmen möglicherweise ausfinanzieren. Das ultimative finanzielle Risiko bleibt somit bei der Stadt.

Unter Variante 4 «Rückzug» (Bericht Bolz+Partner, S. 45ff) untersuchte Bolz+Partner den Rückzug der Stadt aus der operativen Führung von eigenen Kitas. In dieser Variante würden die städtischen Kitas in einem zu definierenden Zeitraum an eine private Unternehmung veräussert. Gäbe es für einzelne Kita-Standorte keine Interessent*innen, würden diese aufgegeben resp. geschlossen. Wo Versorgungslücken entstehen, könnte die Stadt zur Stimulation des privaten Angebots Fördermassnahmen ergreifen oder Leistungsaufträge ausschreiben. Der Gemeinderat weist daraufhin, dass sich bei einer Aufagbenübertrag auf Dritte (private Trägerschaften) neue Herausforderungen und Problemstellungen ergeben. So werden beispielsweise Leistungsverträge üblicherweise über mehrere Jahre abgeschlossen. Der Gemeinderat geht davon aus, dass mit diesem Vorgehen die Stadt im Verlgeich zum Status quo nicht flexibler auf Versorgungslücken eingehen könnte. So müssten via Verträge auch wirtschaftlich nicht rentable Lückenangebote finanziert werden, um die Versorgungssicherheit in allen Quartieren aufrecht zu erhalten. Der Gemeinderat geht davon aus, dass privaten Kita-Betrieben grosse wirtschaftliche Sicherheiten geboten werden müssten, damit diese in unterversorgten Gebieten ein Betreuungsangebot aufbauen. Der Leistungsvertrag/die Leistungsverträge dürften mit erheblicher Kostenfolge verbunden sein. Unklar ist, nach welchen Kriterien entsprechende Leistungsverträge vergeben würden. Dabei müsste vermieden werden, dass einzelne Trägerschaften gegenüber anderen benachteiligt würden.

Eine Analyse für die Variante Rückzug hat folgende Stärken/Schwächen resp. Chancen/Risiken ergeben:

Vorteile (Stärken)	Nachteile (Schwächen)
• Stadt kann sich auf die Sicherung des sozialpolitischen Auftrags, insbesondere die Gewährleistung der Versorgung konzentrieren. • Die heutige Verpflichtung, das Betriebsdefizit zu tragen, entfällt. • Es kann eine Investitionseinnahme verbucht werden (Umwandlung von Verwaltungs- in Finanzvermögen).	• Die Stadt hat keine eigene Kitabetriebserfahrung mehr und ist damit auf Private Anbietende angewiesen. • Gewisse Unsicherheit, ob die flächendeckende Versorgung, insbesondere in sozial benachteiligten Quartieren, abgedeckt werden kann. • Vollständiger Abbau/Transfer des städtischen Personals mit den entsprechenden persönlichen und politischen Folgen. • Idee einer Förderung von privaten Angeboten hätte Kostenfolgen. • Relevante Transformationskosten.
Chancen einer späteren Entwicklung	Risiken einer späteren Entwicklung
• Die Stadt kann sich als Förderin und Dienstleisterin für eine quantitativ und qualitativ gute Versorgung positionieren und zur Effizienz der Allokation auf dem Stadtgebiet beitragen (z.B. mit Bedarfs-/Versorgungsanalysen).	• Je nach Entwicklung des Markts könnten mittel- oder längerfristig nur noch gewinnorientierte Unternehmen tätig sein, was sich auf die Qualität und das Tarifniveau negativ durchschlagen könnte. • Bei lückenhaftem privatem Angebot muss städtischer Betrieb wieder neu aufgebaut oder über Finanzhilfen oder andere Massnahmen das Angebot angereizt werden.

Für eine detaillierte Beschreibung und Bewertung der Varianten wird auf den Bericht von Bolz+Partner verwiesen.

Bewertung der Varianten durch den Gemeinderat
Die Nachteile der beiden geprüften Varianten einer «Auslagerung» (Selbständige Unternehmung; Rückzug/Verkauf) überwiegen aus Sicht des Gemeinderates: Eine Steuerung des Angebots bei einer neu zu gründenden selbständigen Unternehmung wäre zwar über eine Eignerstratgie möglich, der Einfluss könnte aber nur noch indirekt geltend gemacht werden. Durch eine Anpassung der Arbeitsbedingungen an die branchenüblichen Bedingungen würde zwar mehr Handlungsspielräume für die selbständige Unternehmung eröffnen. Der Gemeinderat erachtet eine Anpassung der Arbeitsbedingungen nach unten weder als erstrebenswert noch als politisch mehrheitsfähig. Zudem verbleibt das Ausfallrisiko (drohender Konkurs bei schlechtem Geschäftsgang) bei der Stadt.

Bei der Variante «Rückzug» (Verkauf der Kita-Betriebe; Leistungsvertrag) entfällt zwar das unternehmerische Risiko für die Stadt Bern. Allerdings müssten zur Sicherstellung eines Minimalangebots Leistungsverträge mit Kostenfolgen abgeschlossen werden. Die Steuerung des Angebots wäre nur indirekt mittels Leistungsverträgen oder Abgeltungen möglich und die Abhängigkeit von privaten Anbietenden wäre hoch. Ein Verkauf und die Überführung des Personals wäre mit hohen Transformationskosten verbunden und politisch kaum mehrheitsfähig.

Der Gemeinderat ist überzeugt, das der sozialpolitische Auftrag am besten mit einer optimierten Spezialfinanzierung und Ausrichtung der Kitas erfüllt werden kann. Für die Stabilisierung von KSB wurden und werden verschiedene Massnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit (Schliessungen von nicht rentablen Standorten, Reduktion Personalbestand Betriebe usw.) umgesetzt. Zudem schlägt der Gemeinderat mit seiner Vernehmlassungsvorlage vor, Kitas Stadt Bern künftig die trägerschaftsbedingten Mehrkosten mit Mitteln aus dem allgemeinen Haushalt abgelten zu können (Teilrevision des Reglement über die familienergänzende Betreuung von Kinder; Betreuungsrelgement; FEBR). Über die konkreten künftigen Optimierungsmassnahmen wird der Gemeinderat im Zuge der Auswertung der Vernehmlassung der erwähnten Teilrevision des FEBR entscheiden.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Dringliche Motion abzulehnen. Er ist jedoch bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

Bern, 4. Juni 2025

Der Gemeinderat