2021.BSS.000118

Familie & Quartier Stadt Bern; Nachkredit zum Globalkredit 2024

1 Worum es geht

Die Stadt Bern führt eigene Kindertagesstätten (Kitas Stadt Bern, KSB). Nachdem die Stimmbevölkerung am 9. Juni 2013 der Einführung der Betreuungsgutscheine in der Stadt Bern zugestimmt hatte, wurde für die Kitas Stadt Bern per 1. August 2016 eine Spezialfinanzierung eingeführt – KSB müssen seither selbsttragend sein. Nach mehreren Jahren mit positiven Rechnungsergebnissen weisen KSB seit 2020 jährlich Defizite aus. Die aufgelaufenen Defizite belaufen sich per 31. Dezember 2024 auf 8,76 Millionen Franken. Dieser Negativsaldo muss auf Grund von kantonalen Vorgaben bis Ende 2028 ausgeglichen sein. Da nicht mehr damit gerechnet werden kann, dass KSB bis 2028 Überschüsse in der Höhe von 8,76 Millionen Franken erwirtschaften kann, ist die Bildung einer Rückstellung in genannter Höhe zu Lasten des Allgemeinen Haushalts angezeigt. Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat deshalb einen Nachkredit in der Höhe von 3,69 Millionen Franken zu Lasten des Globalkredits von Familie und Quartier Stadt Bern (FQSB).

2 Ausgangslage

KSB werden als städtische Kitas in einer Spezialfinanzierung geführt. Sie müssen demnach selbsttragend sein und dürfen nicht mit Mitteln aus dem allgemeinen Haushalt alimentiert werden. Ungenügende Auslastung, coronabedingte Mehraufwände und Mindererträge sowie die trägerschaftsbedingten Mehrkosten führten seit 2020 zu teils hohen Defiziten. Der Stadtrat hat 2023 eine ausserordentliche Einlage von 1,2 Millionen Franken genehmigt für den Ausgleich der coronabedingten Mehraufwände und Mindererträge (SRB Nr. 2023-393). Nachfolgend wird ausgeführt, auf welche Ursachen das Defizit zurückzuführen ist und welche Massanahmen bei KSB bereits umgesetzt wurden.

2.1 Marktsituation, Auslastung und Tarife

Das Gutscheinsystem hat ein Marktsystem etabliert, das innerhalb von wenigen Jahren zu einer markanten Vergrösserung des Angebots und einer guten Versorgungslage in der Stadt Bern geführt hat. Bis 2019 ging die Angebotszunahme parallel mit der Zunahme der Nachfrage einher. Seit Ausbruch der Corona-Pandemie 2020 ist die Zahl der vergünstigt betreuten Kinder rückläufig. Diese Abnahme setzte sich, abgesehen von einer kurzen Erholung 2022, fort. Basierend auf der Schüler*innen-Prognose wird in den kommenden Jahren keine signifikante Zunahme der Kinder in Kitas erwartet.

Ein weiterer Trend seit der Einführung der Betreuungsgutscheine 2014 ist der Rückgang der durchschnittlichen Betreuungspensen. Das durchschnittliche Betreuungspensum sank zwischen 2014 und 2023 von 52,2 Prozent auf 45,9 Prozent[1]. Aktuell (Januar 2025) beträgt das durchschnittliche Betreuungspensum 44,5 Prozent. Familien fragen heute vermehrt Betreuungspensen von weniger als zwei Tagen pro Woche nach. Um dieses Bedürfnis der Familien abzudecken, bieten KSB seit September 2024 in allen Kitas Kleinpensen (unter 40%) an. Damit können Auslastungslücken geschlossen und neue Kund*innen gewonnen werden.

Die Umstellung auf das kantonale Betreuungsgutscheinsystem im Jahr 2019 hat zur Folge, dass Kindergartenkinder maximal einen Betreuungsgutschein von Fr. 75.00 pro Tag erhalten. Vor 2019

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

betrug der maximale Betreuungsgutschein Fr. 100.00. Seither werden viele Kindergartenkinder in der schulergänzenden Tagesbetreuung betreut und nicht mehr in den Kitas. In nur zwei Jahren nach der Systemumstellung (2021 bis 2023) hat sich die Betreuung von Kindergartenkindern in der Stadt Bern in den Kitas halbiert.

Die sinkende Nachfrage nach Betreuung in Kitas führt zu einem Überangebot an Kita-Plätzen in der Stadt Bern. Viele Kita-Trägerschaften stehen vor der Herausforderung, ihre Kitas angesichts tiefer Auslastung kostendeckend zu betreiben. Der Markt befindet sich in einer Konsolidierungs- resp. Bereinigungsphase.

Als Reaktion auf den Nachfragerückgang und die gesunkene Auslastung der Kitas haben KSB in den letzten Jahren den Aussenstandort der Kita Brünnen aufgegeben, die Kita Bümpliz mit der Kita Tscharnergut sowie die Kita Steckgut mit der Kita Lorraine fusioniert. Per Anfang 2025 wird die Kita Matte mit der Kita Altenberg zusammengelegt. Wo möglich passen die KSB den Stellenetat in den Kitas der effektiven Auslastung an. Die Anpassungen erfolgen jeweils mit einer Verzögerung, da diese über die natürliche Fluktuation erfolgen.

Um den sinkenden Einnahmen und den gestiegenen Kosten entgegenzuwirken, erhöhte der Gemeinderat die Tarife für die Betreuung zweimal: im November 2022 sowie im Oktober 2023. Insgesamt führten die erneuten Tarifanpassungen zu einer Ertragsverbesserung von rund 1 Million Franken pro Jahr. Aufgrund der tiefen Auslastung führten die Tariferhöhungen allerdings zu keiner nachhaltigen Verbesserung der Jahresergebnisse.

2.2 Trägerschaftsbedingte Mehrkosten

KSB haben aufgrund ihrer Trägerschaft im Vergleich zu privaten Kitas zusätzliche Kosten zu tragen. Diese können KSB nicht beeinflussen: So gelten die Bestimmungen im städtischen 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.

Der Gemeinderat beabsichtigt, einen Vorschlag auszuarbeiten, wie die trägerschaftsbedingten Mehrkosten von KSB abgegolten werden können.

2.3 Betriebswirtschaftliche Massnahmen

Betriebswirtschaftliche Massnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit von Kitas Stadt Bern sind nicht Teil des vorliegenden Nachkreditbegehrens – sie werden hier aber aus Transparenzgründen summarisch zusammengefasst. Die folgenden Massnahmen sind 2024 beschlossen und mehrheitlich umgesetzt worden.

- Reduktion des Personalbestands durch Anpassung an die tatsächliche Auslastung von 220.5 Vollzeitstellen im Bereich Kitas Stadt Bern auf 192.2 Vollzeitstellen. Diese Reduktion konnte durch die natürliche Fluktuation beim Personal und die Umteilung von Mitarbeitenden geleistet werden.
- Schliessung der Kita Matte. Die nachhaltig tiefe Auslastung und die fehlende Nachfrage nach Betreuungsplätzen an diesem Standort haben den Gemeinderat zur Zusammenführung der Matte mit der Kita Altenberg und zur Aufgabe des Standorts an der Badgasse bewegt. Alle Mitarbeitenden und Lernenden erhielten ein angemessenes Angebot in anderen Kitas durch frei werdende Stellen oder die temporäre Aufstockung der kantonal bewilligten Lehrstellen in den aufnehmenden Kitas.
- Schliessung Aussenstandort Kita Lorraine per August 2025 und Reduktion der angebotenen Plätze. Die Personaleinsparungen erfolgten bereits gemäss Punkt 1 im Verlauf des Jahres 2024. Ab August 2025 entfallen Mietkosten im Umfang von knapp Fr. 30 000.00 pro Jahr.

- Weitere Reduktion von Räumlichkeiten in einzelnen Kitas, wo dies technisch möglich ist.
- Umstellungen im Bereich Mahlzeiten auf vermehrte Belieferung, Aufhebung von Kochstellen aufgrund von Fluktuation.
- Verbesserung der PR-Aktivitäten in den Quartieren (Tage der offenen Sandkästen, Teilnahme an Quartieranlässen und Festen.

Zudem wird die Kita Wyler nach einem längeren Provisorium in der Lorraine mit wenig geeigneten Räumen und tiefer Auslastung im Mai 2025 wieder im Wyler eröffnen. Es ist mit einer wesentlichen Erhöhung der ausgelasteten Plätze zu rechnen. Ebenso soll die Kita Aaregg im Sommer 2026 vom Unteren Aareggweg ins Kinderhaus Rossfeld umziehen und vom attraktiven Standort und der Nähe zum neuen Quartier an der Reichenbachstrasse profitieren. Diese beiden Kitas hatten wesentlichen Anteil an der negativen Auslastung in den vergangenen Jahren.

3 Rechtliche Grundlagen zur Bildung einer Rückstellung

Spezialfinanzierungen sind zweckgebundene Mittel zur Erfüllung einer bestimmten Aufgabe (Art. 86 der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998; GV; BSG 170.111) – vorliegend bei KSB das Betreiben stadteigener Kindertagesstätten. Die Zweckbindung hat zur Folge, dass die Mittel nicht mehr an die Jährlichkeit der Gemeinderechnung gebunden sind. Aufwandüberschüsse können nicht durch den allgemeinen Haushalt ausgeglichen werden (keine Defizitdeckungsgarantie) und Ertragsüberschüsse werden aus der Rechnung der KSB in die Spezialfinanzierung KSB eingelegt, als Reserve zur Deckung zukünftiger Aufwandüberschüsse (Art. 18 des Reglements vom 11. Juni 2020 über die familienergänzende Betreuung von Kindern; FEBR; SSSB 862.31). Sind die Reserven aufgebraucht und die Aufgabe generiert weiterhin Aufwandüberschüsse, werden diese in der Bilanz als Vorschuss für die Spezialfinanzierung bilanziert. Die kantonale Gesetzgebung schreibt vor, dass ein solcher Vorschuss für die Spezialfinanzierungen innerhalb von acht Jahren seit der erstmaligen Bilanzierung durch selbst erwirtschaftete Ertragsüberschüsse abzutragen ist (Art. 88 der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998; GV; BSG 170.111).
Es zeichnet sich ab, dass KSB die aufgelaufenen Verluste der Spezialfinanzierung (Aufwandüberschüsse) – trotz bereits ergriffener sowie geplanter Massnahmen – nicht aus eigener Kraft bis Ende 2028 abtragen können. Auf Empfehlung der finanzzuständigen Stellen der Stadtverwaltung, der Finanzkontrolle (bis 31.12.2024 Finanzinspektorats) und der externen Revisionsstelle soll deshalb eine Rückstellung für die Ausfinanzierung der Spezialfinanzierung gebildet werden. Diese Rückstellung belastet die Erfolgsrechnung 2024 mit einem zusätzlichen, nicht budgetierten Aufwand.

Bei der Bildung von Rückstellungen durch die Gemeinden sind die gesetzlichen Vorgaben des Kantons zu berücksichtigen. Konkret sind dies die Gemeindeverordnung (GV; BSG 170.111) und die Direktionsverordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHDV; BSG 170.511). Gemäss der Arbeitshilfe Gemeindefinanzen, Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2[2] (HRM2), ist eine Rückstellung eine am Bilanzstichtag gegenwärtige Verpflichtung,

- deren Ursprung in einem Ereignis der Vergangenheit liegt,
- deren Mittelabfluss wahrscheinlich ist (Eintrittswahrscheinlichkeit über 50 Prozent),
- deren Höhe zuverlässig geschätzt werden kann und
- deren Betrag wesentlich ist.

Die Spezialfinanzierung KSB erfüllt diese kumulativen Kriterien. KSB sind nicht in der Lage, den Vorschuss in der Spezialfinanzierung (Negativsaldo) innerhalb der geforderten Frist bis Ende 2028 vollständig und ohne finanzielle Unterstützung durch den Allgemeinen Haushalt abzutragen. Da der

[2] Arbeitshilfe Gemeindefinanzen, Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2)

im Zusammenhang mit der Rückstellung entstandene Aufwand in der Erfolgsrechnung nicht im Rahmen des bewilligten Globalkredits 2024 von FQSB kompensiert werden kann, beantragt der Gemeinderat dem Stadtrat als zuständiges Organ einen Nachkredit.

Die Rückstellung wird zu Lasten des Allgemeinen Haushaltes (Globalkredit 2024 von FQSB) gebildet. Kitas Stadt Bern gehören organisationsrechtlich zur Dienststelle FQSB (vgl. Art. 25 Bst. b Ziff. 3 der Verordnung vom 27. Februar 2001 über die Organisation der Stadtverwaltung, Organisationsverordnung; OV; SSSB 152.01). Für den Nachkredit ist der Stadtrat zuständig (vgl. Art. 52 Abs. 2 der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998, GO; SSSB 101.1).

Vorliegend wird dem Stadtrat in einem ersten Schritt der Nachkredit beantragt, welcher infolge der Rückstellung entsteht, die aufgrund der dargelegten Sachlage zu Lasten der Jahresrechnung 2024 gebildet werden muss. Das aufgelaufene Defizit der Spezialfinanzierung darf unter geltendem Recht nicht ausgeglichen werden. Der Gemeinderat beabsichtigt, im Rahmen einer Revision des Betreuungsreglements die rechtliche Grundlage für die Ausfinanzierung der Spezialfinanzierung zu schaffen. Über die Revision des Betreuungsreglements wird der Stadtrat separat befinden können.

4 Nachkredit

Per Ende 2024 beträgt der Vorschuss in der Spezialfinanzierung (Negativsaldo) 8,76 Millionen Franken. Die Rückstellung belastet die Erfolgsrechnung 2024 als zusätzlicher, nicht budgetierter Aufwand.

Im Jahr 2024 beträgt der Aufwandüberschuss von FQSB Fr. 35 792 637.58. Damit liegt der Aufwandüberschuss um Fr. 4 826 704.19 unter dem Globalkredit von Fr. 40 619 341.77.

Globalkredit FQSB 2024	**Fr.**	**40 619 341.77**
Aufwandüberschuss FQSB 2024	Fr.	35 792 637.58
./. Globalkredit FQSB 2024	Fr.	-40 619 341.77
Nicht beanspruchter Globalkredit 2024	**Fr.**	**-4 826 704.19**
Vorschuss in der Spezialfinanzierung (Negativsaldo)	Fr.	8 760 557.57
Nicht beanspruchter Globalkredit 2024	Fr.	-4 826 704.19
./. zentral bei der FPI budgetierte Teuerung	Fr.	-105 144.15
./. durch ISB beantragter Nachkredit Heiz- und Betriebskosten	Fr.	-135 075.00
Nachkredit	**Fr.**	**3 693 634.23**

Der Aufwand für die Rückstellung von Fr. 8 760 557.57 (Aufwandskonto 36360 320, Beiträge Kitas, PSP-Element KT330-P330420-01) kann nicht vollumfänglich durch das Restbudget des Globalkredits von FQSB gedeckt werden. Der Gemeinderat beantragt deshalb einen Nachkredit in Höhe von Fr. 3 693 634.23 zulasten des allgemeinen Haushalts, Dienststelle FQSB.

Mit den bisher getroffenen und noch zu treffenden betriebswirtschaftlichen Massnahmen (Kita-Zusammenlegungen/-Schliessungen, Reduktion Platzangebot, kleine Betreuungspensen, Tariferhöhungen, etc.), der geplanten Abgeltung der trägerschaftsbedingten Mehrkosten und dem vorliegend beantragten Nachkredit sollen KSB künftig nachhaltig wirtschaften können.

Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag des Gemeinderats betreffend Familie & Quartier Stadt Bern; Nachkredit zum Globalkredit 2024.

2. Er erhöht den Globalkredit 2024 der Dienststelle Familie & Quartier Stadt Bern mittels Nachkredit um Fr. 3 693 634.23 auf Fr. 44 553 195.15.

Bern, 12. Februar 2025

Der Gemeinderat