

Stadt Bern

Direktion für Bildung, Soziales und Sport

Prüfung Trägerschaftsvarianten Kitas Stadt Bern

Expertenbericht

6. Mai 2024



Auftraggeber	Direktion für Bildung, Soziales und Sport
Autoren	David Wüest-Rudin, Urs Bolz
Mitwirkung	Steuerungsausschuss mit Franziska Teuscher, Gemeinderätin BSS, Janine Wicksi, Generalsekretärin BSS, Alex Haller, Leiter Familie & Quartier, Reto Rutschi, Finanzverwalter
Datum	6. Mai 2024
Version	Version 1.0
Hinweis	bpc richtet sich bei der Rechtsschreibung nach den Standards von Bund, Kantonen und primären Medien für geschlechtsneutrale Sprache, ohne *. Damit sind alle Menschen adressiert.
Bildquellen	Bildquellen: dimx.ch, Bern.ch, Pixabay.com
Kontakt	bpc bolz+partner consulting ag Gutenbergstrasse 14, 3011 Bern Lagerstrasse 33, 8004 Zürich T +41 31 381 66 86 info@bolzpartner.ch www.bolzpartner.ch

Zusammenfassung

Die Stadt Bern führt die eigenen Kindertagesstätten (Kitas Stadt Bern, KSB) seit 2016 im Rahmen einer Spezialfinanzierung. Nachdem die ersten Rechnungsabschlüsse positiv waren, schreiben die KSB seit 2020 Verluste. Zur näheren Analyse und Optimierung wurden bereits vielfältig Aktivitäten ausgelöst. Ergänzend dazu hat der Gemeinderat die BSS beauftragt abzuklären, ob eine Änderung in der Trägerschaft die Wirtschaftlichkeit verbessern kann, unter gleichzeitiger Erfüllung des sozialpolitischen Auftrags. Nach einem Einladungsverfahren wurde die bpc bolz+partner consulting ag mit der Erarbeitung des vorliegenden Expertenberichts beauftragt.

Gemäss Pflichtenheft galt es vier Szenarien zu Trägerschaft und Finanzierung der KSB zu konkretisieren: Variante 1: Auslagerung in eine stadteigene, rechtlich selbständige Unternehmung; Variante 2: Status Quo Spezialfinanzierung optimieren; Variante 3: Rückführung in die Stadtverwaltung; Variante 4: Rückzug/Teilrückzug der Stadt aus dem Kita-Markt als Anbieterin von Leistungen.¹ Dabei waren pro Variante folgende grundsätzlichen Fragen zu klären: Wie ist diese Form konkret organisatorisch, juristisch, wirtschaftlich und bezüglich der (sozial)politischen Steuerung auszugestalten? Welche einmaligen Folgekosten oder -erträge sind konkret bei einer Umsetzung zu erwarten? Zudem waren diverse Einzelfragen zu den Varianten zu beantworten.

Grundlagen und Handlungsbedarf

Der Bericht bietet nach einer Einleitung (Teil 1) in Teil 2 vorab eine Übersicht über die Kindertagesstätten in der Stadt Bern und die Kitas Stadt Bern im Besonderen unter Darstellung der finanziellen Ausgangslage und möglicher finanziellen Entwicklungen. Dabei wurde festgestellt, dass die KSB aktuell über keine belastbare Planerfolgsrechnung verfügen.² Die wirtschaftlichen Betrachtungen basieren damit auf aktuellen Zahlen 2023 sowie bestmöglichen, mit den Beteiligten abgesprochenen Annahmen.

Mit Hinblick auf die Darstellung und Beurteilung der verschiedenen Trägerschaftsvarianten legt der Bericht sodann Grundlagen zur Frage des sozialpolitischen Auftrags, zur Frage der Wirtschaftlichkeit und der trägerschaftsbedingten Mehrkosten sowie zur Thematik der Wettbewerbsneutralität.

Ziff. 2.5 beleuchtet schliesslich die Frage des Handlungsbedarfs. Die im vorliegenden Bericht zu diskutierenden Trägerschaftsvarianten sind nicht abstrakt, sondern im Kontext zur konkreten Ausgangslage, mithin dem vorliegenden Handlungsbedarf zu würdigen. Keine Trägerschaftsvariante ist grundsätzlich besser oder schlechter als eine andere. Vorteile und Nachteile ergeben sich immer mit Blick auf eine definierte politische Absicht, eine entsprechende Strategie oder einen bestimmten Handlungsbedarf. Anlass für die laufenden Arbeiten ist die defizitäre Spezialfinanzierung.

Ergebnisse der Prüfung vier Trägerschaftsvarianten

Der Vergleich der vier Varianten kann wie folgt gewürdigt werden:

Variante 1, selbständige Unternehmung KSB. Die Anstalt entlastet die städtische Rechnung jährlich um etwa CHF 0.5 Mio. im Vergleich zu heute, bedarf aber eines grossen unternehmerischen Handlungsspielraums, insbesondere beim Personal, mit Anlehnung an privatwirtschaftliche Standards, um die nötige Eigenwirtschaftlichkeit zu erreichen. Dafür müssen politische Mehrheiten gefunden werden. Das Personal erhält eine zweijährige Bestandesgarantie. Die Anstaltsgründung ist zudem komplex, zeitlich aufwändig und verursacht beträchtliche Kosten, deren Refinanzierung unsicher ist. Eine am Markt sehr aktive Anstalt dürfte zudem zu Fragen einer übermässigen Konkurrenzierung des privaten Angebots führen.

Variante 2, Optimierung Spezialfinanzierung: Hier kann die Stadt trägerschaftsbedingte Mehrkosten abgeben. Das aktuelle Finanzierungsproblem wird zumindest teilweise gelöst (auf Ebene

¹ Im Laufe der Arbeiten wurde die Variante 4 auf den vollständigen Rückzug fokussiert. Denn eine Teilrückzug im Sinne eines strategischen Abbaus der heutigen 13 Kitas könnte auch mit den Varianten 2 und 3 kombiniert werden. Vgl. dazu die Kombinationsvariante in Ziff. 3.8.

² Die KSB haben erst während der Coronapandemie einen krassen Einbruch erlitten. Vorher waren die Ergebnisse bei einer konstant hohen Auslastung stabil.

Spezialfinanzierung). Die Variante ist mittels Reglementsänderung relativ einfach umsetzbar und verursacht eine jährliche Belastung der städtischen Rechnung in der Grössenordnung von CHF 1 Mio. Damit können die KSB wieder kostendeckend betrieben werden. Der jährliche Ausgleich verhindert damit – anders als heute – ein Auflaufen eines Defizits. Die finanzielle Belastung der Stadt verändert sich unter diesem Blickwinkel gegenüber heute nicht wesentlich. Wird diese Variante weiterverfolgt, so könnte entschieden werden, ob allenfalls die Sonderrechnung (als Untervariante) zu bevorzugen wäre (Var. 2b).

Variante 3, Rückführung in die Verwaltung. Hier werden die KSB wieder wie eine normale Verwaltungsabteilung geführt und betriebliche Defizite können über die städtische Rechnung aufgefangen werden. Damit ist das «Problem» Spezialfinanzierung beseitigt, das wirtschaftliche Risiko der Stadt hingegen nicht; es kann sich eher vergrössern. Auch diese Variante bedarf einer Reglementsänderung.

Variante 4, Rückzug. Die Stadt veräussert die städtischen Betriebe über eine Periode von zwei bis vier Jahren. Die Versorgung wird durch die Privatwirtschaft sichergestellt, bei Bedarf unterstützt durch Finanzhilfen oder allenfalls Leistungsaufträge der Stadt. Das Personal erhält eine zweijährige Bestandesgarantie. Die städtische Rechnung wird, wie bei Variante 1, entlastet, unter Vorbehalt von allfälligen Kosten für Finanzhilfen/Aufträge. Es entfällt das unternehmerische Risiko für die Stadt. Auch diese Variante bedarf einer Reglementsänderung.

Bei allen Varianten muss das aufgelaufene Defizit der Spezialfinanzierung gemäss kantonalen Vorgaben spätestens innerhalb von 8 Jahren ausgeglichen werden.

Ergebnis und Empfehlungen

Die vier Trägerschaftsvarianten unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht. Deutlich wird, dass die Varianten städtische öffentliche Unternehmung und Rückzug sehr grosse Schritte wären, für welche aus der aktuellen Problemstellung und aus den dem Gemeinderat vorgelegten strategischen Eckwerten heraus keine Gründe sprechen.

Eine Veränderung der Trägerschaft allein kann die Wirtschaftlichkeit der KSB nicht verbessern. 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 bestehende Finanzierungslücke in der Spezialfinanzierung kann durch eine Ausfinanzierung des aufgelaufenen Defizits und durch eine künftige Abgeltung (legitimer) trägerschaftsbedingter Mehrkosten gedeckt werden. Weitere Anstrengungen sind allerdings nötig, um eine ausgeglichene Rechnung der KSB zu erreichen. Solche wurden durch die BSS und die KSB bereits angestossen. Ohne anderweitige politisch-strategische Entscheide spricht in der aktuellen Situation vieles dafür, dass primär der Weg einer Optimierung der heutigen Spezialfinanzierung verfolgt werden sollte (Abgeltung trägerschaftsbedingter Mehrkosten, betriebliche Optimierungen), mit oder ohne Option einer Sonderrechnung.

Die Rückführung in die Verwaltung wäre ein Schritt zurück. Transparenz und die Effizienzfortschritte würden leiden. Eine solche Lösung dürfte nur im Vordergrund stehen, wenn sich das Defizit der Spezialfinanzierung durch eine Abgeltung von trägerschaftsbedingten Mehrkosten nicht beseitigen lässt, die Stadt somit entweder an einem defizitären Kita-Betrieb festhalten will oder grundlegende Veränderungen wie z. B. privatrechtliche Anstellungsbedingungen oder einen Rückzug der Stadt ablehnt. Bei diesem Szenario müsste die Stadt indessen angesichts des funktionierenden Markts mit dem Vorwurf des wettbewerbsverzerrenden Verhaltens leben.

Unter der Annahme, dass der Gemeinderat die von der BSS im August 2023 vorgeschlagenen strategischen Eckwerte grundsätzlich bestätigt, wird empfohlen, die heutige Trägerschaftssituation mit einer Anpassung der Spezialfinanzierung durch eine Abgeltung von trägerschaftsbedingten Mehrkosten zu optimieren. Dies gemäss der Variante 2 (2a oder allenfalls 2b).

Da der Kita-Markt sich noch in einer Reifungsphase befindet, wäre damit eine mittelfristige Neubeurteilung der Strategie und damit auch des Trägerschaftsmodells nicht ausgeschlossen.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Einleitung.....	8
1.1 Ausgangslage	8
1.2 Auftrag	8
1.3 Untersuchungsdesign und Methoden	9
2 Grundlagen und Handlungsbedarf	10
2.1 Kindertagesstätten in der Stadt Bern	10
2.1.1 Versorgung	10
2.1.2 Die Kitas Stadt Bern (KSB)	12
2.2 Sozialpolitischer Auftrag	14
2.2.1 Allgemeines und Definition	14
2.2.2 Trägerschaftsunabhängige Erfüllung des sozialpolitischen Auftrags	15
2.2.3 Absicherung der Versorgung	16
2.3 Wirtschaftlichkeit und trägerschaftsbedingte Mehrkosten	17
2.3.1 Allgemeines	17
2.3.2 Handlungsspielraum	18
2.3.3 Trägerschaftsbedingte Mehrkosten	19
2.3.4 Standorte und Wirtschaftlichkeit	22
2.3.5 Fazit: Trägerschaftsform weniger wichtig, Handlungsspielraum wichtiger	22
2.4 Wettbewerbsneutralität	23
2.5 Handlungsbedarf	24
3 Die verschiedenen Trägerschaftsvarianten	25
3.1 Überblick	25
3.2 Variante 0: Status Quo plus	26
3.2.1 Eckwerte	26
3.2.2 Würdigung Status Quo	26
3.3 Variante 1: Auslagerung	27
3.3.1 Eckwerte	27
3.3.2 Spezialfragen	28
3.3.3 Umsetzung und Transformationskosten	33
3.3.4 Würdigung	34
3.3.5 Beantwortung der von der Stadt im Pflichtenheft gestellten Fragen	35
3.4 Variante 2a: Optimierung Spezialfinanzierung durch Abgeltung trägerschaftsbedingter Mehrkosten	36
3.4.1 Spezialfragen	37
3.4.2 Umsetzung und Transformationskosten	38
3.4.3 Würdigung	38
3.4.4 Beantwortung der von der Stadt im Pflichtenheft gestellten Fragen	38
3.5 Variante 2b: Optimierung Spezialfinanzierung ergänzt durch Sonderrechnung	40
3.5.1 Eckwerte	40
3.5.2 Spezialfragen: Zum Instrument der Sonderrechnung	41
3.5.3 Umsetzung und Transformationskosten	41
3.5.4 Würdigung im Vergleich zu Variante 2a	41
3.6 Variante 3: Rückführung	42
3.6.1 Eckwerte	42

3.6.2	Umsetzung und Transformationskosten	43
3.6.3	Würdigung	43
3.6.4	Beantwortung der von der Stadt im Pflichtenheft gestellten Frage	44
3.7	Variante 4: Rückzug	45
3.7.1	Eckwerte	45
3.7.2	Spezialfragen	45
3.7.3	Umsetzung und Transformationskosten	47
3.7.4	Würdigung	48
3.7.5	Beantwortung der von der Stadt im Pflichtenheft gestellten Fragen	49
3.8	Kombinationen	52
4	Gegenüberstellung der Trägerschaftsvarianten	53
4.1	Kriterien	53
4.2	Variantenvergleich nach Schlüsselkriterien	53
4.3	Variantenvergleich nach weiteren Kriterien	54
4.4	Gesamtwürdigung Variantenvergleich	55
5	Fazit	57
5.1	Bedarf an Grundsatzentscheiden	57
5.2	Die Struktur folgt der Strategie («structure follows strategy»)	58
5.2.1	Zur Strategie des Gemeinderats	58
5.2.2	Kein politischer Bedarf nach Strategiewechsel erkennbar	59
5.3	Gesamtfazit und Empfehlungen	59
6	Anhang	60
6.1	Details zu den finanziellen Auswirkungen je Variante	60
6.1.1	Finanzielle Kennzahlen zur Auslagerung (V1)	60
6.1.2	Optimierung Spezialfinanzierung (V2)	63
6.1.3	Rückführung (V3)	63
6.1.4	Rückzug (V4)	63
6.2	Darstellungen und Daten zu den KSB	65
6.2.1	Kitas in der Stadt Bern	65
6.2.2	Organigramm KSB heute	66
6.2.3	Standorte der KSB	67
6.2.4	Jahresabschlüsse Kitas Stadt Bern (KSB)	67
6.2.5	Verrechnungen zwischen Stadt und KSB	68
6.3	Herleitungen zum sozialpolitischen Auftrag	70
6.3.1	Erfüllung «niederschwelliger und chancengerechter Zugang»	70
6.3.2	Versorgung in sozial benachteiligten Quartieren, Rolle des Monitorings	71
6.3.3	Weitere Elemente des sozialpolitischen Auftrags	73
6.4	Herleitung trägerschaftsbedingter Mehrkosten	74
6.4.1	Messung der trägerschaftsbedingten Mehrkosten	74
6.4.2	Elemente trägerschaftsbedingter Mehrkosten	75
6.5	Herleitungen zur Wirtschaftlichkeit	78
6.6	Dokumentation	81

Abbildungen/Tabellen

Abbildung 1: Kita Trägerschaften in Bern und Standortzahl (Quelle: BSS, eigene Berechnungen)	10
Abbildung 2: Jahresergebnisse KSB und Bestand der Spezialfinanzierung seit 2019	13
Abbildung 3: Entwicklung Jahresergebnisse KSB abhängig von drei Faktoren	14
Abbildung 4: Überblick trägerschaftsbedingte Mehrkosten (eigene Darstellung)	21
Abbildung 5: Überblick Auswahl Elemente trägerschaftsbedingter Mehrkosten (eigene Darstellung)	39
Abbildung 6: Standortanalyse Wirtschaftlichkeit u. sozialpol. Auftrag (eig. Darstellung, Quelle BSS)	51
Abbildung 7: Überblick Gesamtwürdigung Trägerschaftsmodelle (eigene Darstellung)	56
Abbildung 8: Grundsatzentscheide und Wahl der Trägerschaftsvariante (eigene Darstellung)	58
Abbildung 9: Kitas in der Stadt Bern, Standorte (Quelle: https://map.bern.ch/stadtplan)	65
Abbildung 10: Organigramm KSB (Quelle BSS)	66
Abbildung 11: Kitas der KSB, Standorte (Quelle: BSS 2023-3, Seite 14)	67
Abbildung 12: Kostenrechnung KSB 2023 (Quelle: KSB Februar 2023)	68
Abbildung 13: Jahresergebnisse der einzelnen Kita-Standorte der KSB (Quelle: BSS)	68
Abbildung 14: Verrechnungen der Stadt an die KSB, Budget 2024 (Quelle: BSS)	69
Abbildung 15: System Gutscheine und einkommensabhängige Zuschläge (eigene Darstellung)	70
Abbildung 16: Kriterien für trägerschaftsbedingte Mehrkosten (eigene Darstellung)	75

Abkürzungsverzeichnis

bpc	bpc bolz+partner consulting ag
BSG	Bernische Systematische Gesetzessammlung
bzw.	beziehungsweise
CHF/TCHF	Schweizer Franken / tausend Schweizer Franken
BSS	Direktion für Bildung und Soziales
FEBR	Betreuungsreglement der Stadt Bern
FKJV	Verordnung über die Leistungsangebote der Familien-, Kinder- und Jugendförderung
FPI/FV	Direktion für Finanzen, Personal und Informatik / Finanzverwaltung
GG	Gemeindegesezt
ggf.	gegebenenfalls
GO	Gemeindeordnung
GV	Gemeindeverordnung
IVöB	Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungsrecht
KSB	Kitas Stadt Bern
Mio.	Millionen (Franken)
o. ä.	oder ähnlich
PCG	Public Corporate Governance
PRB	Personalreglement der Stadt Bern
PVK	Personalvorsorgekasse der Stadt Bern
PVO	Personalverordnung der Stadt Bern
SLG	Gesetz über die sozialen Leistungsangebote Kanton Bern
Stao	Standorte
SGF	Schweizerischer Gemeinnütziger Frauenverein
TCHF	Tausend Schweizer Franken
V	Variante
vgl.	vergleiche
u. a.	Unter anderem
u. e.	Unseres Erachtens
z. B.	Zum Beispiel
z. T.	Zum Teil

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Die Stadt Bern führt eigene Kindertagesstätten (Kitas Stadt Bern, KSB), seit 2016 im Rahmen einer Spezialfinanzierung. Die Finanzierung sämtlicher Aufwendungen von KSB erfolgt somit über die Elternbeiträge und die kantonalen Betreuungsgutscheine sowie die städtischen Zusatzbeiträge zu den Betreuungsgutscheinen (für private und städtische Kitas). Nachdem die ersten Rechnungsabschlüsse nach 2016 positiv waren, schreiben die KSB seit 2020 Verluste. Die Gründe sind insbesondere eine zu tiefe Auslastung und hohe Personalkosten, z. T. trägerschaftsbedingt.

Zur näheren Analyse und Optimierung wurden bereits vielfältig Aktivitäten ausgelöst. Insbesondere: Diskussion über Standorte³ und eine betriebswirtschaftliche Detail-Analyse.⁴ Bereits zuvor wurde eine externe Studie erarbeitet.⁵ Es wurden diverse Berichte der BSS selbst erstellt mit weitgehenden Analysen, Darstellungen und Kostenberechnungen/-schätzungen.⁶ Die vorliegende Studie basiert auf diesen Zahlen und Analysen und ergänzt diese wo nötig durch selbst recherchierte bzw. von der BSS angefragte Daten. Die vorliegenden Zahlen und Analysen wurden nicht geprüft, allenfalls plausibilisiert.

Der Gemeinderat hat schliesslich die BSS beauftragt⁷ abzuklären, ob eine Änderung in der Trägerschaft die Wirtschaftlichkeit verbessern kann, unter gleichzeitiger Erfüllung des sozialpolitischen Auftrags. Nach einem Einladungsverfahren wurde die bpc bolz+partner consulting ag mit der Erarbeitung des vorliegenden Expertenberichts beauftragt.

1.2 Auftrag

Der Auftrag für den vorliegenden Expertenbericht ist in einem Pflichtenheft vom 18. Oktober 2023 umschrieben. Es gilt, vier Szenarien zu Trägerschaft und Finanzierung der KSB zu konkretisieren:

- Variante 1: Auslagerung in eine stadteigene rechtlich selbstständige Unternehmung;
- Variante 2: Status Quo Spezialfinanzierung optimieren;
- Variante 3: Rückführung in die Stadtverwaltung;
- Variante 4: Rückzug/Teilrückzug der Stadt aus dem Kita-Markt als Anbieterin von Leistungen.

Gemäss Pflichtenheft sind pro Variante folgende grundsätzlichen Fragen zu klären:

- Wie ist diese Form konkret organisatorisch, juristisch, wirtschaftlich und bezüglich der (sozial)politischen Steuerung auszugestalten?
- Welche einmaligen Folgekosten oder -erträge sind konkret bei einer Umsetzung zu erwarten?
- Wie gestalten sich die angenommenen wirtschaftlichen Vorteile der Variante tatsächlich aus?
- Welche tatsächlichen Auswirkungen sind auf die Wirtschaftlichkeit der Trägerschaft zu erwarten bzw. welche dauerhaften Folgekosten müsste die Stadt tragen?
- Wie kann die Stadt Bern ihren sozialpolitischen Auftrag (die Stadt Bern stellt den chancengerechten, diskriminierungsfreien und niederschweligen Zugang zu Bildung für alle sicher) im Rahmen der jeweiligen Varianten erfüllen?

Je Variante hat die Stadt zudem spezifische Fragen gestellt.

³ BSS (2023): Standortanalyse zu den städtischen Kitas (KSB), interner Bericht (nachfolgend BSS 2023-3); BSS (2023): Standortanalyse KSB und weiteres Vorgehen, Antrag an den Gemeinderat (folgend als BSS 2023-5).

⁴ Valion (2024): Betriebswirtschaftliche Analysen der Kindertagesstätten Lorraine, Matte, Spitalacker und Viktoria (folgend als Valion 2024).

⁵ ecoplan (2022): Kindertagesstätten der Stadt Bern. Analyse der Auslastung und Wirtschaftlichkeit (folgend als ecoplan 2022)

⁶ Vgl. zur gesamten Dokumentation inkl. Statistiken, Monitorings usw. Anhang 6.8.

⁷ BSS (2023): Pflichtenheft Prüfung Trägerschaftsmodelle für Kitas Stadt Bern (nachfolgend unter BSS 2023-6).

1.3 Untersuchungsdesign und Methoden

Nach einer ersten umfassenden Dokumentenanalyse konnte auf der Basis von Interviews mit internen und externen Fachpersonen⁸ Rahmenbedingungen und Ausgangslage geklärt werden. Auf die breiten Vorarbeiten von ecoplan und Valion konnte abgestützt werden. Es fand auch ein Koordinationsaustausch statt.

Die Modellentwicklung erfolgte auf der Basis des breiten Erfahrungshintergrunds von bpc, insbesondere auch aus ähnlichen Projekten. Die Zwischenerkenntnisse konnten durch Fachgespräche mit Familie & Quartier Bern, der Finanzverwaltung und anderen Fachstellen der Stadt validiert und weiterentwickelt werden.

Zwischen- und Endergebnisse wurden mit dem Steuerungsausschuss besprochen und von diesem Freigegeben. Der Steuerungsausschuss stand unter der Leitung der Direktorin BSS, Franziska Teuscher. Im Steuerungsausschuss waren zudem Vertreten: Frau Janine Wicki, stv. Generalsekretärin BSS (interne Projektleitung), Reto Rutschi, Finanzverwalter, Alex Haller, Leiter Familie & Quartier.

Der Untersuchungsgegenstand weist eine hohe Komplexität aus. Die Fragen konnten nur bis zu einem gewissen Grad abgetieft werden. Ziel war und ist, der BSS und dem Gemeinderat Grundsatzentscheide zu ermöglichen.

Die einzelnen Varianten werden eingangs mit Eckwerten unterlegt, um im Hinblick auf die Würdigungen einen möglichst hohen Konkretisierungsgrad zu erhalten. Selbstverständlich können diese Eckwerte im Einzelnen noch variiert werden, was aber dann auch zu Anpassungen bei den Würdigungen führt. Methodisch wurde bei der Prüfung der Modelle wie folgt vorgegangen. Variante 0 (Status quo) wird vorab definiert. Dies in einer optimierten Form.⁹ Anschliessend werden die Varianten nach einheitlichem Muster beschrieben und gewürdigt. Die Untervariante 2b wird der Untervariante 2a gegenübergestellt.

Der Bericht fokussiert im Hauptteil auf die Grundsatzfrage der Variantenwahl. Nach Einleitung (Ziff. 1) sowie Grundlagen und Ausführungen zum Handlungsbedarf (Ziff. 2) werden in Ziff. 3 die verschiedenen Varianten dargelegt und in Ziff. 4 einander zusammenfassend nach Kriterien gegenübergestellt.

⁸ Wir verdanken Gespräche insbesondere Herrn Daniel Bock, Abteilungsleiter Soziales Ostermundigen, Herrn Mario Mutzner, Abteilungsleiter Soziales Muri, Herrn Martin von Känel, Abteilungsleiter Soziales Münsingen sowie diversen Vertretungen privater Kitas, die uns beim Einstieg in die Thematik geholfen haben. Wir verdanken zudem den wertvollen Fachaustausch mit Vertretungen der Firmen ecoplan und Valion sowie Herrn Jürg Schad, Geschäftsführer der Personalvorsorgekasse der Stadt Bern.

⁹ Es wäre methodisch unredlich einen optimierungsfähigen IST-Zustand einem optimierten SOLL-Modell gegenüberzustellen.

2 Grundlagen und Handlungsbedarf

2.1 Kindertagesstätten in der Stadt Bern

2.1.1 Versorgung

a. Vielfältige Anbietende

Es gibt in der Stadt Bern 98 bewilligte Kitas bzw. Kita-Standorte.¹⁰ Davon sind 13 städtische Kitas, die ca. 15 % der Platzkapazitäten anbieten und 85 private Kitas, wovon 78 Kitas Betreuungsgutscheine entgegennehmen (städtische Kitas alle).¹¹ Kitas betreuen Kinder im Alter von 3 Monaten bis zum Ende des Kindergartens. Kindergartenkinder können alternativ in den schulischen Tagesstrukturen betreut werden (ein Überblick der Standorte findet sich in Anhang Ziff. 6.2.3).

Das Kita-Angebot der Stadt Bern besteht überwiegend aus privaten Trägerschaften (85 %), wobei seit 2019 ein Anstieg der privaten Kitas im Betreuungsgutscheinssystem zu verzeichnen ist.¹² 41 Kita-Trägerschaften sind privatrechtlich in unterschiedlichen Rechtsformen organisiert (Aktiengesellschaft, GmbH, Stiftung, Verein, Genossenschaft). Die privaten Trägerschaften sind zum Teil nur in Bern tätig, zum Teil in der Region, zum Teil schweizweit.

Die Anzahl der Standorte pro Anbieterorganisation variiert mit einem und mit mehreren, bis zu 13 Standorten. Die Trägerschaften mit nur einem Standort sind deutlich in der Mehrheit, mehrere Trägerschaften führen zwei bis drei Kitas. Die Standorte weisen in der Regel zwischen 30 und 35 Plätze auf. Die öffentlichen KSB gehören mit 13 Standorten zu den Trägerschaften mit den meisten Standorten bzw. Plätzen (es sind zwei private Trägerschaften mit 10 oder mehr Standorten).

Es zeigt sich, dass die drei grössten Trägerschaften (7 %) mit 10 oder mehr Standorten insgesamt 35 % aller Plätze anbieten. Zwei Drittel der Trägerschaften führen nur einen Standort und bieten insgesamt knapp 30 % aller Plätze an. Nachfolgender Überblick zeigt die Zahlen.

Kitas in der Stadt Bern mit Trägerschaften und Kapazitäten	Anzahl Standorte pro Trägerschaft (KSP separat blaue Spalte)					Total
	1	2-3	4-6	10+ o. KSB*	13 Stao KSB	
Anzahl Trägerschaften	28	9	2	2	1 (KSB)	42
Total Kapazität Plätze	982	796	414	667	523	3382
Durchschnitt Kapazität pro Stao	35	33	41	29	33	
Median Kapazität pro Stao	31	31.5	38	24	30	
Anteil Kapazität an Total	29%	24%	12%	20%	15%	100%
Anteil Anzahl Trägersch. an Total	67%	21%	5%	5%	2%	100%

Abbildung 1: Kita Trägerschaften in Bern und Standortzahl (Quelle: BSS, eigene Berechnungen)

* Eine private Trägerschaft mit 10, eine mit 13 Standorten.

¹⁰ Ende 2022, vgl. BSS 2023-4, Seite 11.

¹¹ Kitas ohne Entgegennahme von Betreuungsgutscheinen sind ausschliesslich Firmen- und Spital-Kitas sowie Kitas für Arbeitnehmende und Studierende der Berner Hochschulen.

¹² INFRAS 2023, Seite 12.

b. Versorgung und Nutzung nach Quartieren/Schulkreisen unterschiedlich

Das Platzangebot in der Stadt Bern ist zwischen 2019 und 2022 um 12 % von 3006 auf rund 3380 bewilligte (nicht gleichzusetzen mit bewirtschaftete) Plätze gestiegen.¹³

Das Angebot an Kitas ist nach Quartier bzw. Schulkreis unterschiedlich und es wird unterschiedlich genutzt. Die Versorgungsquote zeigt, wie viele (Vollzeit-)Plätze pro wohnhafte Kinder zur Verfügung stehen. Es bestehen grosse Unterschiede zwischen den Schulkreisen.¹⁴

So stehen für Kinder von 3 Monaten bis 3 Jahren in Breitenrain-Lorraine mehr als viermal so viele Plätze pro Kind zur Verfügung wie in Bethlehem. Deutliche Schlusslichter in der Versorgung im Jahr 2022 in dieser Alterskategorie waren Bethlehem mit 19 % und Bümpliz mit 31 % (beide Entwicklung 2019-2020 stabil), Spitzenreiter sind Breitenrain-Lorraine mit 87 % und Mattenhof-Weissenbühl mit 80 % (beide Entwicklung 2019-2020 deutlich zunehmend). Dahinter folgen Länggasse-Felsenau mit 74 % und Kirchenfeld-Schosshalde mit 60 % (beide Entwicklung 2019-2020 stabil).

Bei den Kindern von 3 Monaten bis 5 Jahren ergibt sich dieselbe Verteilung bei der Versorgungsquote, jedoch mit einem Viertel bis ein Drittel tieferen Prozentwerten.

c. Marktsituation

Das Potenzial an Kundschaft für Kitas ist in der Stadt Bern rückläufig, die Anzahl Kinder im Kita-Alter nimmt ab (minus 5 % von 2019-2021 bei Kleinkindern von 0-3 Jahren).¹⁵ Dieser Trend verschärft sich zumindest kurzfristig durch den drastischen Geburtenrückgang ab 2022 (minus 6,5 % im Jahr 2022).¹⁶

Die Auslastung der bewilligten bzw. bewirtschafteten Plätze ist rückläufig. So hat sich die Auslastung in den privaten Kitas von 94 % im Jahr 2019 auf 84 % im Jahr 2022 verringert (Stichtag 15.9.), in den städtischen Kitas von 96 % im Jahr 2019 auf 85 % im Jahr 2022.¹⁷ In den städtischen Kitas hat sich die Auslastung im Jahr 2023 wieder einigermaßen erholt (Juni 2023 Januar bis Mai bei 93 %).¹⁸

Schweizweit liegen die Auslastungen von Kitas im Jahr 2023 im Durchschnitt bei etwa 80 %,¹⁹ mit deutlichen Unterschieden je nach Grossregion sowie zwischen den einzelnen Kitas. 30 % der Organisationen hatten in der Stichwoche, welche der Befragung zugrunde lag, eine Auslastung von weniger als 80 %, demgegenüber hatten 40 % der Kitas eine Auslastung zwischen 90 % bis über 100 %.

Für den Platz Bern ist die Auslastung der Kitas ebenso rückläufig wie die Anzahl Kinder auf den Wartelisten.²⁰ Es herrscht ein hoher Konkurrenzdruck bei gesunkener Nachfrage. Der Druck auf die Kitas, die Kosten zu senken und die Auslastung zu halten/erhöhen steigt gemäss Betriebsanalyse.²¹ Auch die befragten privaten Kita-Trägerschaften berichten von rückläufigen Auslastungen und einer schwierigen Marktsituation. Der Markt sei unter Druck, die Akteure müssten sich bemühen, ihre Plätze auszulasten. Es komme zu Konsolidierungen. Die Tendenz gehe hin zu grösseren Betrieben, d. h. mit mehr Standorten. Grössere kommerzielle und überregionale Anbietende strebten die Übernahme von Standorten an. Allerdings würden Übernahmen angesichts der angespannten Lage besonders sorgfältig auf die wirtschaftliche Tragbarkeit geprüft und daher nur punktuelle Erweiterungen vorgenommen.

Seit Einführung der Betreuungsgutscheine in der Stadt Bern 2021²² und aufgrund diverser Entwicklungen bei der Nachfrage habe sich ein Überangebot entwickelt. Die Bereinigung habe erst begonnen. Dies löse nun einen Qualitätswettbewerb aus. Es sei festzustellen, dass die Kundschaft angesichts eines breiten

¹³ Vgl. Statistik BSS; INFRAS 2023, Seite 12.

¹⁴ Zu nachfolgenden Daten vgl. BSS 2023-4, Seite 14 sowie INFRAS 2023, Seite 14.

¹⁵ Vgl. ecoplan 2022, Seite 5.

¹⁶ Vgl. Statistik Stadt Bern 2023, Seite 27.

¹⁷ Vgl. INFRAS 2023, Seite 15.

¹⁸ Vgl. BSS 2023-1, Seite 3f.

¹⁹ Vgl. kibesuisse 2023, Seite 10.

²⁰ Vgl. Valion 2024, Seite 6.

²¹ Vgl. Valion 2024, Seite 9.

²² Die Stadt kennt Betreuungsgutscheine seit 2014. Neu war die Umstellung auf die kantonalen Vorgaben, u.a. mit der Tariffreigabe und der tieferen Vergünstigung sowie der Abschaffung der Anpassung der Subvention an die Teuerung.

und guten Angebots mit vergleichbaren Preisen vermehrt aufgrund von Qualitätskriterien die Kita auswähle oder wechsele. Insgesamt wird von einer gesteigerten Marktmacht der Nachfragenden bzw. Erziehungsberechtigten gesprochen.²³

Die zukünftige Entwicklung der Nachfrage (und des Angebots) in der Stadt Bern ist schwierig abzuschätzen. Dazu gibt es unterschiedliche Einschätzungen von Expertenseite.²⁴ In jedem Fall ist die Entwicklung voraussichtlich pro Quartier bzw. Schulkreis unterschiedlich und entsprechend pro Quartier bzw. Schulkreis zu analysieren und abzuschätzen.²⁵

2.1.2 Die Kitas Stadt Bern (KSB)

a. Überblick

Im Überblick können folgende Eckwerte zu den KSB festgehalten werden:

- Anzahl Kitas und bewilligte Plätze: 13 Kitas, 523 bewilligte Plätze, etwa 15 % aller betreuten Kinder.
- Rechtsform: Teil der Stadtverwaltung, finanziell eigenständige Spezialfinanzierung.
- Kosten/Erträge: Kosten ca. CHF 16 Mio., Erträge ca. CHF 14 Mio. (Rechnung 2023), Tarifierhöhung im 2023.
- Finanzierung: Über den Erziehungsberechtigten verrechnete Tarife.
- Betriebswirtschaftliche Ergebnisse: Alle Standorte mit Defiziten, etwa die Hälfte davon (6) in einem Bereich mit Aussicht auf ausgeglichene Rechnungen (nach Tarifierhöhung 2023).
- Angestellte in städtischen Kitas: 270 Festangestellte (vgl. BSS 2023-1, Ziff. 5.1.4) auf 110,1 Stellen pädagogisch ausgebildetes Personal, 74,4 Lehrstellen, 17,8 Praktika (Jahresbericht Band 2 Produktgruppenrechnungen Produktgruppe PG330400 Familienergänzende Tagesbetreuung für Kinder, Seite 313).

b. Organisation

Die Stadt Bern führt 13 Kitas: Kita Aaregg; Kita Altenberg; Kita Ausserholligen; Kita Breitenrain, Kita Brännengut; Kita Holenacker; Kita Lorraine; Kita Matte; Kita Spitalacker; Kita Tscharnergut; Kita Viktoria; Kita Weissenstein; Kita Wyler. Eine Übersicht über die Standorte und ihre Verteilung auf das Stadtgebiet ist in Anhang Ziff. 6.2.3 ersichtlich.

Die KSB werden heute integral durch eine Bereichsleitung geführt (Renata Rotem). Die einzelnen Kitas werden durch Standortleitungen geführt. Diese nehmen indessen nur die standortgebundenen Führungsaufgaben wahr. Die zentrale Stelle Support & Dienstleistung bei Familie & Quartier Stadt Bern ist direkt der Bereichsleiterin unterstellt und erbringt die übergreifenden, betriebswirtschaftlichen Aufgaben wie Finanzen, Personal, Infrastruktur und Vertragswesen. Vgl. dazu das Organigramm der KSB Anhang Ziff. 6.2.2.

Zentral wird insbesondere auch die Personaldotierung geführt (der konkrete Personaleinsatz lokal vor Ort). Die BSS will dadurch den Ressourceneinsatz in den verschiedenen Kitas bestmöglich steuern.

Die Verantwortung für die beiden Bereiche «hoheitliche Aufgaben» (Betreuungsgutscheine) und «Kita-Leitung» sind derselben Abteilungsleitung unterstellt. Für den Bereich «Kitas» ist die Bereichsleitung zuständig, für die «hoheitlichen Aufgaben» die Leitung Betriebswirtschaft FQSB.

Die Kitas werden heute in einer Spezialfinanzierung geführt (vgl. eingehender Ziff. 3.4.1.a und nachfolgenden Abschnitt). Zuschüsse aus Betriebsverlusten sind aktuell ausgeschlossen. Den KSB werden die stadtinternen Leistungsbezüge vollumfänglich verrechnet (vgl. im Anhang Ziff. 6.2.5 und teils Ziff. 2.3.3).

²³ Valion 2024, Seite 7.

²⁴ Vgl. BSS 2023-1, Seite 9. Im Bericht ecoplan 2022 wird grundsätzlich eine steigende Nachfrage erwartet aufgrund der hohen Nachfrage nach Arbeitskräften, im Bericht INFRAS 2023 wird ein ungebrochen abnehmender Trend festgestellt.

²⁵ Vgl. dazu BSS 2023-3.

c. Aktuelle Finanzielle Situation und Wirtschaftlichkeit

Die heutige Spezialfinanzierung wurde 2016 eingerichtet. Sie startete mit einem Negativsaldo von minus TCHF 364. In den Jahren 2017 bis 2019 konnten jeweils Überschüsse erwirtschaftet werden, so dass der Saldo Ende 2019 plus TCHF 196 betrug. In den Jahren 2020 bis 2021 wurden massive Verluste verzeichnet (einerseits corona-bedingt, andererseits durch die Einführung des kantonalen Systems der Betreuungsgutscheine mit der Freigabe der Tarife), weshalb die Spezialfinanzierung Ende 2022 einen Negativsaldo von minus TCHF 4767 auswies (bzw. korrigiert minus TCHF 5236, siehe Abbildung 2). Für die corona-bedingten Mehrkosten bzw. Mindererträge wurde dem Stadtrat im Juni 2023 ein Geschäft vorgelegt, um zu Lasten des Allgemeinen Haushalts eine Einlage in die Spezialfinanzierung von TCHF 1216 vorzunehmen. Mit dem Defizit 2023 von TCHF 2696 (bzw. korrigiert TCHF 2227, siehe Abbildung 2) abzüglich dieser Einlage steht die Spezialfinanzierung aktuell bei einem Defizit von TCHF 6247.

Diese Entwicklung des Bestands ergab sich aus den Ergebnissen der KSB, die nachfolgend für die Jahre 2019 bis 2023 aufgezeigt sind. Die Unterdeckung wird sich ohne Veränderungen bei den Einnahmen oder den Ausgaben weiter verschärfen.

Unabhängig von der Variantendiskussion muss gestützt auf kantonale Vorgaben die Spezialfinanzierung bis 2028 saniert werden. Da die Schwelle zum obligatorischen Referendum bald überschritten sein wird (CHF 7 Mio.), wird ohne wesentliche Veränderung bei den Jahresergebnissen bis spätestens 2028 die entsprechende Sanierungsausgabe durch das Volk zu bewilligen sein.

Abschlüsse Produktgruppe P330420: Städtisch geführte Tagesstätten für Kinder im Vorschulalter und im Kindergarten	Zahlen Erfolgsrechnung Jahre, jeweils am 31.12., in tausend CHF (gerundet)*				
	2019	2020	2021	2022	2023
Personal	12'531	12'593	12'605	12'851	12'782
Sachkosten	1'655	1'476	1'378	1'351	1'420
Andere Sacharten	26	81	126	140	159
Interne Verrechnungen	1'753	1'828	1'822	1'990	2'064
Total Kosten	15'965	15'977	15'932	16'332	16'424
Entgelte (u.a. Erträge)	16'040	15'192	13'884	-13'733	14'197
Ergebnis KSB	75	-786	-2'047	-2'599	-2'227
Überschüsse/Gutschriften («Einlagen»)	75				1'216*
Defizite («Entnahmen»)		-786	-2'047	-2'599	-2'227
Bestand Spezialfinanzierung (jew. 31.12.)	196	-589	-2'637	-5'236	-6'247

Abbildung 2: Jahresergebnisse KSB und Bestand der Spezialfinanzierung seit 2019

* Die BSS musste aufgrund einer Falschbuchung die Zahlen 2023/2022 rückwirkend korrigieren. Die Ergebnisse KSB 2022 und 2023 und der Bestand Spezialfinanzierung 2022 entspricht hier daher nicht den publizierten Werten. Im Jahr 2023 ist die besondere Covid-Einmaleinlage des Stadtrats als «Einlage» aufgeführt.

Die Standorte tragen dabei unterschiedlich zum Schlussergebnis bei. In Anhang Ziff. 6.2.4.b sind die Jahresabschlüsse aller Standorte von 2017 bis 2023 aufgeführt. Es zeigt sich, dass 2017 bis 2019 fast alle Standorte positiv oder mit geringen Defiziten abschlossen. Ab 2020 treten verbreitet Defizite auf.

Die BSS hat betriebliche Massnahmen evaluiert und ergriffen. So wurden Standorte zusammengelegt. Unter anderem auf Basis der Ergebnisse pro Standort wurden sowohl im Jahr 2022 als auch im Jahr 2023 die Tarife angehoben und die Schliessung von Standorten näher geprüft.²⁶ Im August 2023 legte

²⁶ Vgl. Bericht Valion 2024.

die BSS dem Gemeinderat einen Schliessungsbeschluss vor. Der Gemeinderat entschied sich jedoch, den Entscheid zu verschieben, bis die Frage des Trägerschaftsmodells für KSB geklärt sei. Zeitgleich mit diesem Bericht wird die BSS dem Gemeinderat entsprechende Beschlussentwürfe vorlegen mit dem Ziel, die Anzahl der Standorte zu optimieren. Insgesamt wurden bereits mehrere, breite und auch standortbezogene Analysen zur Wirtschaftlichkeit und zu deren Optimierungen durchgeführt.²⁷ Der vorliegende Bericht bezieht sich u.a. auf diese Studien, insbesondere in Ziff. 2.3 «Wirtschaftlichkeit».

d. Finanzielles Szenario und Sanierung

Gemäss provisorischen Einschätzungen der BSS (Februar 2024) sollten die Tarifierhöhung 2023 und die betriebswirtschaftlichen Optimierungen eine Ergebnisverbesserung per 2024 um CHF 0,7 Mio. und ab 2025 um CHF 1,1 Mio. ergeben.²⁸ Darin eingeschlossen sind die 2023 vorgenommenen Tarifierhöhungen. Damit gelangte das aktuelle jährliche Defizit in den Bereich der Höhe der trägerschaftsbedingten Mehrkosten. Diese bewegen sich gemäss der hier vorgenommenen Beurteilung in einem Bereich von maximal bis zu CHF 1,5 Mio. Im untenstehenden Szenario wird der Wert einer rechtfertigbaren Abgeltung der trägerschaftsbedingten Mehrkosten von CHF 1,0 Mio. eingesetzt.

Diese finanziellen Rahmenbedingungen ergeben unter sonst gleichen Voraussetzungen (z. B. ohne weitere Standortschließungen, ohne wesentliche Veränderung der Auslastung usw.) folgendes Szenario:

Faktoren Jahresergebnis	Jahresergebnis, in Mio. CHF (gerundet)			
	2023	2024	2025	2026
Ergebnis (2023 reale Ausgangslage)	-2.2	-2.2	-2.2	-2.2
Verbesserung durch Tarifierhöhungen und Optimierungs-massnahmen ²⁹		0.7	1.1	1.1
Abgeltung trägerschaftsbedingte Mehrkosten			1.0	1.0
Total Ergebnis	-2.2	-1.5	-0.1	-0.1

Abbildung 3: Entwicklung Jahresergebnisse KSB abhängig von drei Faktoren

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die Spezialfinanzierung mit einem Ausgleich der trägerschaftsbedingten Mehrkosten oder eine ausgegliederte Einheit ohne diese Kosten eigenwirtschaftlich arbeiten kann. Diese Prospektion ist selbstverständlich mit Unsicherheiten verbunden. So müssen die im Bericht Valion aufgezeigten Optimierungsmassnahmen realisiert und die Auslastung ausreichend hochgehalten werden können.

2.2 Sozialpolitischer Auftrag

2.2.1 Allgemeines und Definition

Sowohl in der politischen Diskussion wie auch entsprechend im Pflichtenheft zur vorliegenden Studie spielen die sozialpolitischen Zielsetzungen der Stadt im Zusammenhang mit der familienexternen Betreuung von Kindern und den eigenen städtischen Kitas eine wesentliche Rolle. Die Trägerschaftsform der

²⁷ Vgl. ecoplan 2022 «Kindertagesstätten der Stadt Bern. Analyse der Auslastung und Wirtschaftlichkeit», BSS 2023-2 «Analyse trägerschaftsbedingte Mehrkosten; Berichterstattung», BSS 2023-3 «Standortanalyse zu den städtischen Kitas (KSB), interner Bericht», Valion 2024 «Betriebswirtschaftliche Analysen der Kindertagesstätten Lorraine, Matte, Spitalacker und Viktoria».

²⁸ Vgl. Valion 2024, Seite 90.

²⁹ Vgl. Valion 2024, Ziff. 8 Seite 89f.

KSB soll zur Zielerreichung beitragen bzw. bei einer Änderung der Trägerschaftsform soll die Zielerreichung weiterhin gewährleistet sein.

Der sozialpolitische Auftrag kann auf mehreren Ebenen definiert sein:

- Als *gesetzlicher Auftrag*: Der Gesetzgeber gibt im Rahmen der Regelung der Kinderbetreuung eine sozialpolitische Zielsetzung mit, in der Regel in den Zweckbestimmungen.
- Als *politischer Auftrag*: Der Gemeinderat formuliert, in der Regel in seinen Planungsinstrumenten, die Zielsetzungen seiner Politik der Förderung der Kinderbetreuung, zum Beispiel in den Legislaturrichtlinien oder im Aufgaben- und Finanzplan.
- Als *Leistungsauftrag*: Die Verwaltung formuliert gegenüber Leistungserbringern/-innen die sozialpolitischen Zielsetzungen in der Kinderbetreuung, die sie zu erfüllen haben und für die sie abgegolten werden. Da es im Moment keine Leistungsaufträge der Stadt im Bereich Kinderbetreuung gibt, ist diese Ebene hinfällig.

Die kantonale Gesetzgebung führt fünf sozialpolitische Ziele im Zusammenhang mit dem Leistungsangebot der familienergänzenden Kinderbetreuung auf (SLG 2022, Art. 43): Existenzsicherung von Familien; Vereinbarkeit von Familie und Beruf der Eltern; Integration von Kindern in einem sozialen Netz; Chancengleichheit; sprachliche Integration der Kinder.

Im städtischen Reglement sind drei Zielsetzungen genannt (FEBR 2023, Art. 2): Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit/Ausbildung und Beruf; wirtschaftliche Entlastung von Familien; Unterstützung von Kindern in ihrer Entwicklung und Integration.

Die Legislaturrichtlinien formulieren in Ziffer 2 als prominenten zweiten Punkt, «die Stadt Bern stellt den chancengerechten und diskriminierungsfreien Zugang zu Bildung für alle sicher.»

Auf der Grundlage der Legislaturrichtlinien definiert die BSS folglich den sozialpolitischen Auftrag wie folgt mit drei Elementen:

- Sicherstellung von niederschwelligem und chancengerechtem Zugang zur Kinderbetreuung;
- Förderung der sozialen Integration (als Teil eines minimalen Service Public);
- Förderung des Spracherwerbs (als Teil eines minimalen Service Public).

Diese drei Elemente werden demzufolge vorliegend zur Prüfung der verschiedenen Modelle verwendet.

Es werden weitere Elemente in Zusammenhang mit dem sozialpolitischen Auftrag gebracht, wie ein Mindestangebot als minimaler Service public, angemessene Tarife oder Qualitätsziele in der Sprachförderung. Diese werden in Anhang Ziff. 6.3.3 kurz diskutiert und eingeordnet.

2.2.2 Trägerschaftsunabhängige Erfüllung des sozialpolitischen Auftrags

Die Stadt Bern erfüllt ihren sozialpolitischen Auftrag des niederschweligen und chancengerechten Zugangs und in dem Sinn auch Teils die soziale Integration vor allem über die Subjektförderung. Durch die Ausgestaltung des Zuschlags zum Betreuungsgutschein sichert sie einen einkommensunabhängigen Zugang bei allen Kita-Trägerschaften.³⁰ Dieser (ab Sommer 2024 wirksame) Lösungsansatz zur Erfüllung des sozialpolitischen Auftrags ist (weitgehend) unabhängig von der Trägerschaftsform der KSB. Ebenfalls unabhängig davon kann die Stadt den niederschweligen und chancengerechten Zugang noch stärker fördern, indem sie Information und Unterstützung beim Anmeldeverfahren (für Gutscheine) gewährleistet.

Zur Erfüllung des sozialpolitischen Auftrags müssen die BSS/KSB auf die Ausgestaltung ihrer Tarife achten, so dass diese im Zusammenspiel mit dem Zuschlag für die untersten Einkommen maximal zum Mindestbeitrag führen. Aus Sicht des Gesamtsystems ist darauf zu achten, dass ein ausreichendes Angebot

³⁰ Der Stadtrat hat am 14. März 2024 eine Teilrevision des FEBR beschlossen, mit der die städtischen Zuschläge neu einkommensabhängig ausgestaltet werden. Sie ist so ausgestaltet, dass die tiefsten Einkommen vom Tarif des KSB den Mindestbeitrag bezahlen. Falls kein Referendum ergriffen wird, kann die Teilrevision im Sommer 2024 in Kraft treten. Für die vorliegende Arbeit wird Stand Ende März davon ausgegangen, dass diese Änderung eingeführt wird.

an Kita-Plätzen mit solchen Tarifen vorhanden ist, unabhängig von der Trägerschaftsform. Einfach und kurz gesagt: Es müssen ausreichend «günstige» Kitas vorhanden sein, ob sie nun städtisch oder privat betrieben werden. Der städtische Zuschlag sollte so ausgelegt sein, dass er das mittlere Tarifniveau aller Kitas der Stadt für untere Einkommen auf den Mindestbeitrag ausgleicht.

Ebenfalls unabhängig von der Trägerschaftsform werden die Zielsetzungen soziale Integration und Spracherwerb von der Stadt und zugleich von allen anderen (privaten) Anbietenden erfüllt. Gemäss Interviews (inkl. BSS und Experten) erbringen heute die städtischen Kitas keine zusätzlichen Leistungen im Bereich soziale Integration und Spracherwerb, welche die privaten Kitas nicht auch erbringen. Ist die Qualität in den Kitas sichergestellt, wird soziale Integration und Spracherwerb in allen Kitas, städtischen wie privaten, gefördert. Der Kanton stellt mit der Betriebsbewilligung und seiner Aufsicht die von ihm verlangte Mindestqualität sicher. Dies gilt auch für das Programm «Deutsch Lernen vor dem Kindergarten», welches unabhängig von der öffentlichen oder privaten Trägerschaft Zugang zum Deutschlernen in Kitas sichert (www.primano.ch/deutsch-lernen; siehe Anhang Ziff. 6.3.3). Die Stadt setzt sich gemäss ihren Aussagen darüber hinaus Qualitätsziele, die in den städtischen und zum Teil in den privaten Kitas erfüllt werden. Festzuhalten ist also, dass jede Kita, welche die notwendigen vom Kanton kontrollierten Qualitätsstandards einhält, die soziale Integration und den Erwerb der (deutschen) Sprache fördert – unabhängig von der Trägerschaftsform. Das Grundsystem «Kita» ist sozial integrierend und sprachfördernd.

2.2.3 Absicherung der Versorgung

a. Zum Einfluss der Trägerschaftsform

Die Erfüllung des sozialpolitischen Auftrags in Zusammenhang mit der Trägerschaftsform der KSB konzentriert sich folglich darauf, ob und wie mit der Trägerschaftsform sichergestellt werden kann, dass ein ausreichendes Angebot an Kitaplätzen vorhanden ist, insbesondere in sozial benachteiligten Quartieren. In der Folge reduziert sich die sozialpolitische Beurteilung der Trägerschaftsvarianten der KSB auf deren Beitrag zur Sicherstellung oder zumindest Absicherung einer ausreichenden Versorgung.

Dazu benötigt es seitens Stadt nicht zwingend eigene städtische Kitas. Es ist durchaus möglich, und mit Blick auf die geführten Interviews und andere Gemeinden plausibel, dass die privaten Kitas die Versorgung sicherstellen. Dies ist natürlich nicht gesichert. Es besteht das Risiko, dass ohne städtische Kitas Vereinbarungen, Leistungsverträge oder Abgeltungen zwischen Stadt und Leistungserbringenden nötig wären, um die von der Stadt zu gewährleistende Grundversorgung in der Stadt Bern abzusichern (vgl. dazu die Herleitungen in Anhang Ziff. 6.3.2).

Auch bei einer allfälligen Unterversorgung sind die zu treffenden Massnahmen nur teils abhängig von der Trägerschaftsform der städtischen Kitas. Insbesondere ist es nicht zwingend, dass einer Unterversorgung mit dem Betrieb bzw. der Neueröffnung städtischer Kitas begegnet werden muss. Es sind verschiedene andere Massnahmen der Stadt möglich, die ebenso erfolgreich sein können (z. B. Zusatzfinanzierung an Kitas für Kinder mit Fachstellenbestätigung; Finanzhilfen zur Risikoabfederung o. ä., vgl. die Beispiele zur Variante Rückzug in Ziff. 3.6.2 Sicherstellung der Versorgung). Aktuell konzentriert sich die Stadt in den dem Gemeinderat vorgelegten strategischen Eckwerten auf die Prüfung zusätzlicher städtischer Standorte («Bei einer Unterversorgung werden neue Standorte geprüft.» vgl. BSS 2023-5, Seite 8).

b. Entscheid für/gegen eigene städtische Kitas

Ausreichende Versorgung: Ob langfristig für eine ausreichende Versorgung der Betrieb städtischer Kitas notwendig ist, kann hier nicht sicher beantwortet werden. Bei einem Rückzug der Stadt wäre es möglich und auch plausibel, dass private Trägerschaften ein ausreichendes Angebot bereitstellen. Es besteht jedoch das Risiko, dass Lücken entstehen. Die Stadt müsste den Weg des Rückzugs mit einer Versorgung durch ausschliesslich private Trägerschaften erst definitiv beschreiten und zur Absicherung der Versorgung (Erfüllung der Gewährleistungspflicht) flankierende Massnahmen ohne eigene Kitas/Standorte vorsehen bzw. bereithalten (siehe vorangehender Abschnitt bzw. im dort verwiesenen Anhang).

Absicherung einer ausreichenden Versorgung: Ob die Stadt es als sinnvoll oder notwendig erachtet, für die langfristige Absicherung einer ausreichenden Versorgung (Erfüllung der Gewährleistungspflicht) eigene städtische Kitas zu führen, ist ein politischer Entscheid. Dieser muss unabhängig von der Trägerschaftsform, ja sogar vor der Wahl der Trägerschaftsform getroffen werden. Denn dieser Entscheid stellt einen wichtigen Argumentations- und Beurteilungsrahmen für die Wahl der Trägerschaftsform dar. Wird das Führen eigener städtischer Kitas als sinnvoll/notwendig erachtet, so erübrigt sich zum Beispiel die Variante 4 Rückzug (allenfalls kommt ein Teilrückzug in Frage). Wird das Führen städtischer Kitas für die Absicherung der Versorgung nicht als notwendig erachtet, so geraten zum Beispiel die Varianten 1 Auslagerung und 4 Rückzug stärker in den Fokus und die Variante 3 Rückführung verliert an Relevanz. Auf jeden Fall verschieben sich die Argumentationen und Bezüge für die Beurteilungen.

Im Kapitel der Variante 4 «Rückzug» sind Vor-/Nachteile eines städtischen Kita-Betriebs aufgeführt (Ziff. 3.7.2 b). Momentan ist das Führen eigener städtischer Kitas in den strategischen Eckwerten enthalten, die dem Gemeinderat vorgelegt wurden. Die Stadt solle «in allen Schulkreisen über mindestens einen Standort verfügen». Dies zur Absicherung einer ausreichenden Versorgung.³¹

c. Monitoring zentral

Die Sicherstellung der Versorgung benötigt seitens Stadt als Grundlage ein Monitoring von Angebot und Nachfrage, ob der Bedarf durch die Anbietenden gedeckt wird. Das ist unabhängig von der Trägerschaftsvariante möglich und nötig, um allfällige Gegenmassnahmen gegen eine Unterversorgung zu treffen.

Folglich sollte die Stadt ein fundiertes, aussagekräftiges Monitoring über die Versorgung unterhalten und dies regelmässig hinsichtlich notwendiger Massnahmen beurteilen. Der Gemeinderat hat sich mit den strategischen Eckwerten ein solches Ziel gesetzt («KSB (...) überprüfen die Versorgungsquote an Kitaplätzen regelmässig.» vgl. BSS 2023-5, Seite 8). Die Stadt führt denn auch heute bereits ein Monitoring durch. Die Beurteilung von Umfang und Qualität des Monitorings war nicht Teil des vorliegenden Auftrags. Dies hängt auch davon ab, wie viele Ressourcen in ein solches Monitoring investiert werden.

In den Herleitungen in Anhang Ziff. 6.3.2 ist ausgeführt, welche Aspekte ein solches Monitoring abdecken kann und dass es nicht auf die Versorgungsquote allein abstellen sollte. Es kann beinhalten:

- Angebot (Versorgungsquote);
- Auslastungen und Wartelisten der Kitas;
- Elternbefragung (Limitierungen zu beachten);
- Einbezug der Raumplanung;
- Nutzung von Geodaten.

2.3 Wirtschaftlichkeit und trägerschaftsbedingte Mehrkosten

2.3.1 Allgemeines

Eine Kernfrage des vorliegenden Studienauftrags ist die, ob und wie die gewählte Trägerschaftsform der KSB ihre Wirtschaftlichkeit verändert. Andersherum formuliert, ob sich aus Sicht der Wirtschaftlichkeit Argumente für die eine oder andere Trägerschaftsform ergeben. Nachfolgend werden die Grundlagen für diese Frage aufgearbeitet.

Die Wirtschaftlichkeit von Kitas ist generell prekär. Offenbar gibt es grosse Unterschiede in den Jahresabschlüssen. Nur 39 % der Kitas haben gemäss einer Branchenumfrage das Betriebsjahr 2022 mit einem

³¹ In BSS 2023-5 Seite 8: Sollte «die Versorgung gewisser Schulkreise oder der Zugang finanziell schwächerer Bevölkerungsgruppen zu bezahlbaren Kitaplätzen nicht mehr gewährleistet sein, hätte die Stadt dank eigenen Kitas in allen Schulkreisen die Möglichkeit einzugreifen und den Mangel (zumindest teilweise) zu beheben. Ohne eigene Infrastruktur müsste die Stadt unter hohen Kostenfolgen entweder selbst einen neuen Standort aufbauen oder private Trägerschaften dafür gewinnen und entschädigen.».

Gewinn abgeschlossen. 34 % der Kitas gaben an, einen Verlust realisiert zu haben, 14 % ein ausgeglichenes Ergebnis (13 % machten keine Angabe).³²

Die Wirtschaftlichkeit der KSB ist zu unterscheiden von den finanziellen Be-/Entlastungen der städtischen Rechnung. Eine ausgeglichene Rechnung der KSB kann mit einer finanziellen Belastung der Stadt einhergehen (z. B. beim Ausgleich trägerschaftsbedingter Mehrkosten, siehe folgend Ziff. 2.3.3).

Bei der Wirtschaftlichkeit der KSB ist zu unterscheiden zwischen jener der einzelnen Kita-Standorte und jener der KSB insgesamt. Die Summe der Wirtschaftlichkeit der einzelnen Standorte ergibt jene der KSB. Die KSB kann insgesamt wirtschaftlich agieren, auch wenn einzelne Standorte defizitär sind.

Die BSS haben einen Index entwickelt zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit von Standorten. Er beinhaltet die Entwicklungsprognose der Anzahl Kinder (Nachfrage), die Anzahl vorhandener Plätze (effizienter Betrieb), die durchschnittlichen Jahresergebnisse sowie die Anzahl Kindergartenkinder.³³ Dieser Index ist gut und nachvollziehbar (allenfalls könnte eine Ergänzung durch eine Bewertung der Standortqualität geprüft werden).

2.3.2 Handlungsspielraum

Die Verbindung der Wirtschaftlichkeit mit der Trägerschaftsform ergibt sich über den Handlungsspielraum, welche die KSB im Rahmen der Trägerschaftsvariante zur Beeinflussung ihrer Erträge und ihrer Kosten ausüben kann.

a. Erträge

Der Handlungsspielraum zur Beeinflussung der Erträge ist in allen Trägerschaftsvarianten gleich gross. Dies folgern wir aus nachstehenden Argumenten.

Bei den Tarifen besteht freier Spielraum (keine Tarifobergrenzen im kantonalen Betreuungsgutscheinsystem). Einschränkend wirken der Marktdruck und die Preissensibilität der Kundschaft.³⁴ Mit dem System der Betreuungsgutscheine und Zuschlägen ergibt sich im Grundsatz keine Limitierung durch den sozialpolitischen Auftrag mehr, die Stadt könnte ihre Tarife und zugleich ihre Zuschläge erhöhen. Die Stadt dürfte aber kaum Tarife im Hochpreissegment anbieten wollen, die sie dann einkommensabhängig wieder mit hohen Zuschlägen für niedrige Einkommen reduzieren muss. Die dem Gemeinderat vorgelegten strategischen Eckwerte erwähnen denn auch, die KSB «erheben durchschnittliche Markttarife».³⁵ Aus dieser Sicht ist der Handlungsspielraum der KSB bei den Tarifen etwas eingeschränkt.

Neben den Tarifen können sich Kitas je nach Situation zusätzliche Einnahmequellen erschliessen. Solche Massnahmen könnten für die KSB geprüft werden.³⁶

Die Auslastung ist ein wesentlicher, schwer zu prognostizierender und von verschiedenen Einflüssen abhängiger Faktor der Wirtschaftlichkeit, insbesondere auch vom generellen Nachfragetrend (vgl. Anhang Ziff. 6.5). Sie ist daher trotz vollem Handlungsspielraum schwer beeinflussbar. Die Analyse der Auslastung und Wirtschaftlichkeit der Kitas der Stadt Bern zeigt sieben mögliche Massnahmen auf. Wir wiederholen diese hier nicht.³⁷ Alle Massnahmen sind in allen Trägerschaftsvarianten gleichermassen möglich.

³² kibesuisse 2023, Seite 24.

³³ Vgl. BSS 2023-3.

³⁴ Voraussetzung für eine erfolgreiche Tarifierhöhung ist, dass sie sich am Markt durchsetzen lässt. Vgl. dazu auch ecoplan 2022, Seite 13f. Das hängt von der Preissensitivität der Kundschaft und dem Konkurrenzdruck ab (dem verfügbaren alternativen Angebot). Eine zu starke Tarifierhöhung kann je nach Situation die Auslastung so stark reduzieren, dass die Wirtschaftlichkeit leidet. Die BSS spricht von «Abwanderungspotential», vgl. BSS 2023-1, Seite 8.

³⁵ Vgl. BSS 2023-5, Seite 9.

³⁶ Vgl. ecoplan 2022, Seite 14.

³⁷ Vgl. ecoplan 2022, unter anderem sind es die Schaffung von kleineren Betreuungspensen, von Bébé-Plätzen und intensiverer und besserer Werbung.

b. Kosten

Bei den Kosten kann die Trägerschaftsvariante mehr Handlungsspielraum bringen (natürlich immer im Rahmen, was der Markt zulässt), das hängt aber zum Teil vom politischen Willen ab, im Rahmen der Trägerschaftsvariante Freiräume zu gewähren. Folgende Überlegungen führen zu diesem Schluss.

Gemäss BSS können die KSB die Kostenseite nur bedingt selbst beeinflussen.³⁸ Das trifft für die Personalkosten zu. Die kantonalen Vorgaben zum Betreuungsschlüssel engen die Flexibilität im Personaleinsatz ein. Die begrenzte Verfügbarkeit von Fachkräften und die grosse Zahl an Konkurrentinnen beschränken den Handlungsspielraum bei den Löhnen. Allerdings gewärtigen diese Bedingungen auch die Konkurrentinnen.

Wenig bzw. kein Handlungsspielraum im Vergleich zur Konkurrenz haben die KSB bei den Lohn- und Anstellungsbedingungen inkl. Lohnnebenkosten, welche gemäss Personalreglement der Stadt ausgestaltet sein müssen (vgl. nachfolgend zu den trägerschaftsbedingten Mehrkosten in Ziff. 2.3.3).

Ebenso besteht heute wenig Handlungsspielraum bei den Verwaltungs- und Informatikkosten, die durch Bezugsvorgaben und fixe Verrechnungen bzw. Umlagen seitens der Stadt geprägt sind (vgl. nachfolgend zu den trägerschaftsbedingten Mehrkosten in Ziff. 2.3.3).

Die Anzahl Standorte, deren Qualität und Platzzahl beeinflussen die Gesamtwirtschaftlichkeit wesentlich (vgl. nachfolgend Ziff. 2.3.4 und Anhang Ziff. 6.5). Eine Standortstrategie kann unabhängig von der Trägerschaftsform umgesetzt und damit die Wirtschaftlichkeit beeinflusst werden.

Die Betriebskosten sind unabhängig von der Trägerschaftsform gestaltbar (sie machen auch nur einen kleinen Teil der Gesamtkosten aus). Die KSB zeigten in den letzten fünf Jahren sinkende Betriebskosten bei deutlich steigenden Verwaltungs- und Informatikkosten, insbesondere aus städtischen Umlagen.

Ein Teil der Kosten der KSB sind also Verrechnungen von effektiven Kosten der Stadt oder Umlagen von Allgemeynkosten nach einem einheitlichen Schlüssel an die KSB. Hier haben die KSB keinen Handlungsspielraum, die Stadt allenfalls schon. Eine Übersicht über alle Verrechnungen findet sich in der Tabelle im Anhang Ziff. 6.2.5. In der Tabelle ist eingeschätzt, bei welchen Positionen ein Handlungsspielraum der Stadt (nicht der KSB) zur Anpassung der Verrechnung vermutet wird.

2.3.3 Trägerschaftsbedingte Mehrkosten

Im Vordergrund des Handlungsspielraums stehen Freiheiten oder Einschränkungen im Rahmen der so genannten «trägerschaftsbedingten Mehrkosten». Die KSB haben im Vergleich zu drei untersuchten privaten Trägerschaften insbesondere hohe Personalkosten und hohe Verwaltungs- und Informatikaufwände.³⁹ Diese höheren Kosten im Vergleich zu privaten Anbietenden können zum Teil als sogenannte «trägerschaftsbedingte Mehrkosten» bezeichnet werden, weil sie auf städtische Vorgaben an die Trägerschaft Spezialfinanzierung der Stadt Bern zurückzuführen sind, welche diese nicht beeinflussen kann (vgl. BSS 2023-2 und Details der Herleitung und Bewertung in Anhang Ziff. 6.4).

Die (hohen) Kosten für Personal und Informatik sind von den KSB also nicht beeinflussbar und sie sind weitgehend unabhängig von der Trägerschaftsform. Es gibt Trägerschaftsvarianten, bei denen die Beibehaltung der städtischen Vorgaben keinen Sinn machen (beim kompletten Rückzug entfallen sie naturgemäss vollständig). Die Vorgaben und damit die trägerschaftsbedingten Mehrkosten hängen wesentlich vom politischen Willen ab, den KSB weniger Vorgaben und mehr Handlungsspielraum zu geben. Entscheidender Kosten- und damit Wirtschaftlichkeitsfaktor sind politische Vorgaben (insbesondere im Personalbereich).

³⁸ Vgl. BSS 2023-1, Seite 8.

³⁹ ecoplan 2022, Seite 9.

Die BSS hat eine Aufstellung von trägerschaftsbedingten Mehrkosten gemacht.⁴⁰ Die nachfolgende Aufstellung basiert auf dieser, ergänzt und bewertet sie. Für Details und Ergebnisse der Berechnungen zu den trägerschaftsbedingten Mehrkosten vgl. Variante 2a in Ziff. 3.4 sowie vor allem im Anhang Ziff. 6.4.

Eine Kernfrage des vorliegenden Studienauftrags ist die Schätzung des Umfangs der trägerschaftsbedingten Mehrkosten, der allenfalls der Trägerschaft Spezialfinanzierung KSB nachvollziehbar und vertretbar abgegolten werden könnte. Dabei wurden fünf Kriterien berücksichtigt: 1) Grundkriterium: Die Kosten entstehen aus für die 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 (nicht nur Vermutungen); 4) Die Kosten bringen den KSB keinen Mehrnutzen im Vergleich zum Markt.

Das vierte Kriterium des Mehrnutzens ist besonders zu behandeln. Es betrifft vor allem die Mehrkosten im Personalbereich. Durch die besseren Anstellungsbedingungen wie Familienzulagen, Mutterschaftsurlaub und Elternzeit oder kürzere Arbeitszeit haben die KSB einen für den Betrieb eminent wichtigen Marktvorteil und Nutzen im Wettbewerb um die wichtigen Fachkräfte und das Personal allgemein.

Der Mehrnutzen einzelner Kostenelemente wird durch Einführen eines Faktors berücksichtigt. Der Faktor ist keine exakte oder empirische Grösse, mit ihm wird festgelegt, in welchem Mass die trägerschaftsbedingten Mehrkosten berücksichtigt werden. Wir schlagen hier eine noch argumentierbare Bewertung vor und berücksichtigten die Mehrkosten im Personalbereich (mit Mehrnutzen für KSB) mit 60 % und die weiteren Kosten (ohne Mehrnutzen) mit 100 %.

Die Angaben zu Personalkosten sind ohne Berücksichtigung der anstehenden Veränderungen im Personalreglement.

Zusammengefasst können folgende trägerschaftsbedingte Mehrkosten aufgeführt und eingeschätzt werden (Zahlen Basis Jahresrechnung 2023, Angaben der BSS). Die Spalte «?» zeigt an, ob das Kostenelement in der Schätzung der Mehrkosten berücksichtigt wird (✓) oder nicht (✗). Die Spalte «CHF» gibt die Höhe der Mehrkosten für die KSB im Vergleich zum Markt an. Die Spalte «Fakt.» zeigt den Faktor, zu dem die Kosten in der Schätzung berücksichtigt werden. Mehrkosten, die auch einen Mehrnutzen für die KSB generieren, werden nicht (Faktor 0) oder nur zum Teil berücksichtigt. Wie erwähnt ist die Herleitung der Einschätzungen in Anhang Ziff. 6.4 zu finden.

Bereich	Element	?	CHF	Fakt.	Kurzbegründung und Bemerkungen
Personal Lohn, Zulagen, PK.*	Lohn	✓	0	0.6	Alle vier Jahre Lohnvergleichsanalyse (vgl. ecoplan 2022).
	Teuerung	✗	238	0	Ist zwar neu im Personalreglement geregelt, ist aber Teil der Lohnentwicklung, abgedeckt in Lohnvergleich. Andere Trägerschaften gewähren auch Teuerungsausgleich bzw. Lohnerhöhungen.
	Treueprämien	✓	45	0.6	Zusätzliches Lohnelement. Es muss geprüft werden, ob solche Prämien nicht auch bei Privaten vorkommen.
	Familienzulagen plus	✓	107	0.6	Ergänzende Leistungen (Kinder-, Familien- und Betreuungszulagen) zusätzlich zu gesetzlich vorgeschriebenen Familienzulagen.
	Pensionskasse I	✓	500	0.6	Differenz Arbeitgeberanteil der PK-Beiträge bei der PVK 2/3 gegenüber Parität bei den privaten Kitas plus höherer Beitrag der Stadt (wegen besserer Bedingungen gegenüber Privaten). Berechnungen durch die PVK, grob gerundeter Betrag (konservativ).
	Lohnfortzahlung	✗	ca. 200	0	Langzeitabsenzen sind nicht versichert. Kosten vs. Einsparung KTG-Prämien. Abhängig von Schadenverlauf. Kaum vergleichbar.
Personal: Anst.-Bedingungen	Arbeitszeit inkl. Ferien	✓	267	0.6	Betrag BSS = CHF 356 000 auf 2h Minderarbeit bei KSB. Bei Einbezug verschiedener auch schweizweiter Daten und der Ferien ergibt sich als Basis 1,5h Differenz (Erläuterungen im Anhang 6.4).

⁴⁰ Vgl. BSS 2023-2.

Bereich	Element	?	CHF	Fakt.	Kurzbegründung und Bemerkungen
und Nebenleistungen*	Urlaub Mutterschaft	✓	53	0.6	Verlängerter Mutterschaftsurlaub (16 statt 14 Wochen, bei vollem Lohn (9,5 Mutterschaften, Pensum 75 %, LK 10/6).
	Geburts- u. Elternurlaub	✓	142	0.6	Vorgeburtlicher Urlaub (3 Wochen) und Elternurlaub (6 Wochen) ab 01.01.2024.
	Zus. Lohnnebenleist.	✗	14	0	Betrag gering (<0,1 %). Anspruchsvoll zu vergleichen. Auch private Trägerschaften haben Lohnnebenleistungen, aber ggf. andere.
	Lehrmittel Lernende	✗	15	0	Betrag gering (<0,1 %). Nutzen vorhanden (Attraktivität für Lernende).
Bezugsvorgaben	Pflichtbezug Logistik	✗	11	0	Betrag gering. Vergleich von Zusatzkosten/-nutzen anspruchsvoll (z. B. Druck Briefumschläge, Druckerpatronen, Hygienematerial).
	Küche, Essensbezug	✓	120	1.0	Mehrpreis zu realem Angebot Menu&More, angeordneter Wechsel zum stadtinternen Bezug von Mahlzeiten, inkl. Abschreibungen.
Informatik	Arbeitsplätze	✓	54	1.0	Kosten für 29 PC-Arbeitsplätze (komplett inkl. Druckservices usw.), Mehrpreis zu nicht-städtischen Lösungen, kaum Mehrwert. Wert erhöht sich ab 2024 auf TCHF 256 (höhere Lizenzkosten).
	Server KitAjour	✓	18	1.0	Kein Mehrwert für KSB, auch bei wenig relevantem Betrag.
	Telefonie	✗	11	0	Betrag gering (<0,1 %).
Umlage Informatik	Umlage SAP	✓	131	1.0	Module FI, CO, HR. Budgetiert zulasten KSB sind rund TCHF 205 (vgl. BSS 2023-2, Seite 6). Der Nutzen für KSB ist berücksichtigt.
	E3 Zeiterfassung	✗	12	0	Betrag zu gering (<0,1 %). Vergleich von Zusatzkosten/-nutzen anspruchsvoll. Die Zeiterfassung reduziert ggf. Kosten andernorts.
	Intranet mobile	✓	18	1.0	Kein Mehrwert für KSB, auch bei wenig relevantem Betrag.
Liegenschaften	Miete	✗	--	0	Kontroverse Beurteilungen der Kosten, heterogene Situation auf dem Kita-Markt. Es ist schwer feststellbar, ob ein Vorteil oder Nachteil besteht.
Total TCHF Potenzial			1'469		Möglicher max. Umfang trägerschaftsbedingter Mehrkosten total.
Total TCHF Lohn und Anstellungsbedingungen			628		Möglicher max. Umfang trägerschaftsbedingter Mehrkosten im Bereich Personal. Basis für die Schätzung des Besitzstands.
Total TCHF Pensionskasse			500		Geschätzter Umfang trägerschaftsbedingter Mehrkosten für die Pensionskasse. Basis für die Schätzung des Besitzstands.
Total TCHF Sachkosten			341		Möglicher max. Umfang trägerschaftsbedingter Mehrkosten im Bereich Sachkosten (Informatik und Bezugsvorgaben).
Total CHF			1'009		Anrechnung trägerschaftsbedingter Mehrkosten mit Faktoren 60% (Personal) und 100 % (Sachkosten).

Abbildung 4: Überblick trägerschaftsbedingte Mehrkosten (eigene Darstellung)

* Ohne Berücksichtigung von Änderungen im neuen Personalreglement per 1.10.2024

2.3.4 Standorte und Wirtschaftlichkeit

Die KSB betreibt 13 Standorte. Wie in Anhang Ziff. 6.5 zur Wirtschaftlichkeit ausgeführt, ist die Qualität sowie die Anzahl Standorte und Anzahl Plätze pro Standort ein wichtiger Faktor für die Wirtschaftlichkeit.

Im Detail sind unabhängig von der Trägerschaftsform betriebswirtschaftliche Optimierungen möglich, um die Wirtschaftlichkeit von Standorten zu verbessern (z. B. Personaleinsatz – wie Betreuungsquote, Personalpooling – oder Werbemassnahmen oder Angebotsoptimierungen usw.). Vgl. dazu die ausführlichen von der BSS in Auftrag gegebenen Berichte⁴¹ sowie die Ausführungen in Anhang Ziff. 6.5.

Die BSS hat aus einer übergeordneten Perspektive eine Standortanalyse durchgeführt. Einbezogen wurde die Wirtschaftlichkeit des jeweiligen Standorts (vgl. Anhang Ziff. 6.5.d) und seine sozialpolitische Bedeutung (vgl. Ziff. 3.7.5-1).

Werden die zwei Dimensionen kombiniert, so zeigen sich die zwei Standorte Aaregg⁴² und Matte in einem kritischen Bereich und die Standorte Lorraine, Weissenstein, Viktoria und Altenberg sowie Ausserholligen in einem Bereich mit Fragezeichen der weiteren Entwicklung (grafische Darstellung dazu in Ziff. 3.7.5-4).

Die BSS hat in der Folge und aufgrund der eher hohen Versorgungsquoten in den Einzugsgebieten die Standorte Matte, Lorraine, Viktoria und Spitalacker betriebswirtschaftlich untersuchen lassen, auch hinsichtlich ihres Weiterbetriebs.⁴³

Die Gesamtwirtschaftlichkeit der KSB lässt sich durch die selektive Entwicklung oder Schliessung von Standorten beeinflussen. Dieser Bereich stellt einer der zentralen Faktoren der Wirtschaftlichkeit dar. In einer Standortstrategie kann dargelegt werden, welche Zielsetzungen neben der Wirtschaftlichkeit verfolgt werden, in welchem Bezug sie zur Wirtschaftlichkeit stehen und welche Standorte wie zu allen Zielsetzungen beitragen. Daraus kann abgeleitet werden, welche Standorte weiter betrieben und wie sie entwickelt werden (ggf. welche neu dazukommen).

Der Entscheid, welche Standorte in welchem Umfang betrieben werden, ist unabhängig von der Trägerschaftsform möglich und hängt von den übergeordneten Zielsetzungen und der formulierten Standortstrategie ab. Nach dem Entscheid für eine spezifische Trägerschaftsvariante sollte die KSB folglich in jedem Fall eine Standortstrategie formulieren, die sich an den strategischen Eckwerten ausrichtet.⁴⁴

2.3.5 Fazit: Trägerschaftsform weniger wichtig, Handlungsspielraum wichtiger

Insgesamt ist mit Blick auf die Ausführungen zur Wirtschaftlichkeit festzuhalten, dass die Trägerschaftsform für sich alleine im vorliegenden Fall keine markanten wirtschaftlichen Unterschiede hervorbringt. Die Trägerschaftsform ist nicht per se entscheidend für die Wirtschaftlichkeit der KSB. Zentral sind vielmehr:

- die konkrete Ausgestaltung der gewählten Trägerschaftsvariante;
- welchen Handlungsspielraum in den Personal- und Verwaltungs-/Informatikkosten die Politik den KSB bzw. der gewählten Trägerschaftsvariante bietet;
- eine auf (politische) Ziele abgestützte Standortstrategie, ggf. mit der Wirtschaftlichkeit als ein Ziel;
- betriebliche Optimierungsmassnahmen im Rahmen des Handlungsspielraums der Trägerschaft, wobei hier schon einiges von der BSS erreicht wurde;
- allenfalls die Abgeltung von trägerschaftsbedingten Mehrkosten, je nach gewählter Trägerschaft.

Die Wirtschaftlichkeit der KSB hängt damit zentral von politischen Entscheidungen zur Ausgestaltung der Trägerschaftsvariante, des Handlungsspielraums und der politischen Ziele für eine Standortstrategie ab.

⁴¹ Valion 2024, ecoplan 2023.

⁴² In ihrer Standortanalyse zeigt die BSS eine positive Entwicklungsperspektive für den Standort Aaregg, der 2025 ins Rossfeld verlegt wird, vgl. BSS 2023-5. Daher wurde dieser Standort in der Valion-Studie nicht vertiefter analysiert.

⁴³ Vgl. BSS 2023-5 sowie Valion 2024, siehe dort auch die Empfehlungen für die Standorte.

⁴⁴ Ausgangslage sind die Eckwerte vorgelegt im August 2023, vgl. BSS 2023-5, Seite 8f.

2.4 Wettbewerbsneutralität

Die Berner Stimmbevölkerung hat im Juni 2013 dem Betreuungsreglement zugestimmt, welches gemäss damaliger politischer Debatte «gleich lange Spiesse» bzw. einen «fairen Wettbewerb» zwischen öffentlichen und privaten Trägerschaften erreichen sollte. Die Trägerschaftsvarianten sind damit auch unter dem Aspekt der Wettbewerbsneutralität zu messen.

a. Staatsrechtliche Grundlagen

Der Grundsatz der Wettbewerbsneutralität ergibt sich aus dem schweizerischen Verfassungsrecht (Wirtschaftsverfassung). Der Staat hat insbesondere die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) und die Eigentumsfreiheit zu wahren und gegenüber allen Wirtschaftsteilnehmern das Gleichbehandlungsgebot zu wahren. Art. 94 Abs. 1 und 4 BV verpflichten Bund und Kantone und damit auch die Gemeinden, zur Wahrung des Grundsatzes der Wirtschaftsfreiheit (ebenso Art. 23 Berner Kantonsverfassung). Lehre und Rechtsprechung haben aus dem Prinzip der Wirtschaftsfreiheit die Verpflichtung des Staats zur Wettbewerbsneutralität abgeleitet.⁴⁵ Der Staat hat «den Wettbewerb als gesellschaftlichen Prozess zu respektieren und das marktwirtschaftliche Spiel von Angebot und Nachfrage nicht zu verzerren. Der Staat hat bei all seinen Tätigkeiten der Bedeutung des Wettbewerbs als Wesenselement der Privatwirtschaft Rechnung zu tragen.»⁴⁶

Besondere Bedeutung erhalten diese Grundsätze, wenn der Staat aktiv in einem Markt mitwirkt (der Staat als Marktteilnehmer⁴⁷ bzw. unternehmerische/privatwirtschaftliche Staatstätigkeit). Eine solche wird angenommen, «wenn der Staat neben Privaten in einer vergleichbaren Position am Markt teilnimmt, ohne in Erfüllung von Staatsaufgaben tätig zu sein».⁴⁸

Obwohl die Verfassung grundsätzlich eine freiheitliche Wirtschaftsordnung vorschreibt, ist in der Schweiz eine staatliche Marktteilnahme in der Praxis verbreitet. Über die Zulässigkeit bestehen allerdings immer wieder unterschiedliche Ansichten. Wegweisend ist das Leiturteil des Bundesgerichts zum Fall «Glarner-sach»,⁴⁹ in dem das Bundesgericht die grundsätzliche Zulässigkeit der Marktteilnahme formuliert.

Wird die staatliche Marktteilnahme als zulässig erachtet, so ist sie wettbewerbsneutral auszugestalten. Zulässig sind Marktteilnahmen nur, wenn sie «das freie Spiel von Angebot und Nachfrage nicht verzerren oder gar verunmöglichen.»⁵⁰ Zu vermeiden sind insbesondere «spürbare, durch das öffentliche Interesse nicht gerechtfertigte Wettbewerbsverzerrungen».⁵¹

b. Kantonale Vorgaben

Mit der Einführung der Betreuungsgutscheine im Kanton Bern wollte der kantonale Gesetzgeber den Markt ermöglichen und öffentliche und private Leistungserbringer/-innen grundsätzlich gleichstellen. Der Gesetzgeber wollte jedoch kommunale Angebote keineswegs verhindern. Damit nahm er auch in Kauf, dass sich im Markt kommunale und private Angebote gegenüberstehen. Der Kanton hat denn auch noch nie in dieser Sache bei der Stadt Bern interveniert. Zudem betreibt beispielsweise auch die Stadt Biel Kitas als Teil der städtischen Verwaltung.

Relevant ist indessen die Bestimmung von Art. 90 GV, welche vorschreibt, dass «Leistungen der Gemeinden, welche diese in Konkurrenz zu Privaten erbringt», mindestens zu kostendeckenden Preisen am Markt angeboten werden müssen. Allerdings sieht Abs. 2 dieser Bestimmung auch vor, dass Ausnahmen zulässig sind. Dies bedürfen einer Grundlage in einem Reglement.

⁴⁵ Vgl. Andreas Lienhard, August Mächler, Agata Zielniewicz, Öffentliches Finanzrecht, Seite 255ff.

⁴⁶ Natascha Boucher Kind, Staatliche Marktteilnahme, Diss. Bern 2020, Seite 32 mit vielen Verweisen.

⁴⁷ Vgl. dazu umfassend: Natascha Boucher (a.a.O.).

⁴⁸ Boucher, Seite 17 mit vielen Verweisen.

⁴⁹ BGE 138 I 378.

⁵⁰ Boucher, Seite 55.

⁵¹ Boucher, Seite 55.

c. Fazit: Wettbewerbsneutralität als Frage der Ausgestaltung

Aus den Ausführungen kann gefolgert werden, dass die Wirtschaftsfreiheit resp. der Grundsatz der Wettbewerbsneutralität nicht grundsätzlich gegen ein öffentliches Angebot im Markt spricht. Wettbewerbsneutralität ist primär eine Frage der Finanzierung der Trägerschaftsform. Die Abgeltung trägerschaftsbedingter Mehrkosten, die deutlich über Marktpreisen liegen und den KSB keinen Mehrnutzen bringen, kann aus Sicht Stadt sogar zu einem fairen Wettbewerb beitragen, indem sie die Nachteile der heutigen KSB beseitigt. Dabei ist die Kalkulation sensibel, muss transparent und plausibel sein und sollte im Sinne der Sicherstellung der Wettbewerbsneutralität konservativ geschätzt werden. Demgegenüber wären im heutigen Marktumfeld Zuschüsse an städtische Kitas, welche diesen Marktvorteile bieten und nicht kostendeckende Preise ermöglichen, wettbewerbsrechtlich problematisch, wenn nicht gar unzulässig.

2.5 Handlungsbedarf

Die hier zu diskutierenden Trägerschaftsvarianten sind nicht abstrakt, sondern im Kontext zur konkreten Ausgangslage, mithin dem vorliegenden Handlungsbedarf zu würdigen. Keine Trägerschaftsform ist besser oder schlechter als eine andere. Vorteile und Nachteile ergeben sich immer mit Blick auf eine definierte politische Absicht, eine entsprechende Strategie oder einen bestimmten Handlungsbedarf.

Der Anlass und primäre Handlungsbedarf ist vorliegend, dass die aktuelle Spezialfinanzierung KSB aufgrund auflaufender Fehlbeträge defizitär ist. Sie muss bis 2028 ausfinanziert werden (vgl. Ziff. 2.1.2). Um ähnliche Ausfinanzierungen in Zukunft zu vermeiden, gilt es nach Lösungen zu suchen, welche dieses Problem eliminieren. Zur Lösung dieses Problems stehen verschiedenen Varianten zu Verfügung (Ziff. 3).

Darüber hinaus wurde analysiert, ob und wo weiterer Handlungsbedarf bestehen könnte:

- Versorgung mit Kita-Plätzen? Die Versorgung mit Kita-Plätzen in der Stadt Bern ist gesichert. Es gibt insgesamt ein Überangebot und einen starken Wettbewerb (vgl. Ziff. 2.1.1). Diese Situation hängt auch mit der Entwicklung der Nachfrage zusammen, zu der unterschiedliche Prognosen gemacht werden.⁵² Grundsätzlich besteht folglich aktuell punkto Versorgung kein Handlungsbedarf (zur Erfüllung der Gewährleistungspflicht). Es ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass punktuell in sozial benachteiligten Quartieren ein solcher besteht oder allenfalls entstehen könnte.
- Sicherung und ggf. Erweiterung des sozialpolitischen Auftrags? Städtische Kitas lassen sich nur sehr bedingt mehr über den heutigen sozialpolitischen Auftrag der Stadt legitimieren (vgl. Ziff. 2.2). Diesen erfüllt auch das private Angebot. Denkbar sind allenfalls die Absicherung der Versorgung in sozial benachteiligten Quartieren und die Förderung der Qualität. Die Politik kann weitere sozialpolitische Ziele definieren. Die Trägerschaftsform kann dabei die Zielerreichung erleichtern oder erschweren.
- Steigerung der Wirtschaftlichkeit? Entlastung der städtischen Finanzen? Es ist grundsätzlich anspruchsvoll, Kita-Standorte wirtschaftlich zu führen (vgl. Ziff. 2.3). In der aktuellen Marktsituation in der Stadt Bern gilt dies besonders. Die KSB haben eine gute Ausgangslage im sich verschärfenden Qualitätswettbewerb (Anspruch, Löhne, Reputation). Die KSB haben bereits betriebswirtschaftliche Massnahmen ergriffen, um ihr Ergebnis zu verbessern bzw. zu stabilisieren. Ein Wechsel der Trägerschaftsform kann das Potenzial innehaben, zu einer Steigerung der Wirtschaftlichkeit beizutragen, ist aber nicht entscheidend. Es kommt neben der Wahl der Trägerschaftsform stark auf die konkrete Ausgestaltung an (mit Handlungsspielraum und Standortstrategie, vgl. Ziff. 2.3.5).
- Weitere strategische Ziele? Eine Legitimation städtischer Kitas kann sich auf weitergehende Argumente oder strategische Ziele abstützen, z. B. die Bewahrung der Betreiberkompetenz (ggf. zur Absicherung der Versorgung, vgl. Ziff. 2.2.3), die Umsetzung von Pilotprojekten/Innovationen oder andere.

Aus den vorangehenden Überlegungen kann folgendes Fazit gezogen werden: In der aktuellen Diskussion drückt primär der Handlungsbedarf der akuten und langfristigen Sanierung der Spezialfinanzierung. Für weitergehenden Handlungsbedarf, der eine Änderung der Trägerschaftsform zur Diskussion stellen

⁵² Vgl. ecoplan 2022 und Infras 2023.

würde (wie Strategiewechsel, Versorgungsprobleme, neue/erweiterte sozialpolitische Zielsetzungen, Wettbewerbsproblematik oder ähnliches) sind bisher keine dokumentierten Anzeichen erkennbar.

Daher gibt es eine aktuelle und eine mittelfristige/definitive Beurteilung der Trägerschaftsvarianten. Die zu diskutierenden Varianten haben aktuell primär die Frage zu beantworten, wie und mit welchen Vor- und Nachteilen sie die akute und langfristige Sanierung der Spezialfinanzierung lösen können.

Die Trägerschaftsvarianten legen dabei aber auch Optionen zur Befriedigung von weiteren möglichen strategischen Zielen offen. Diese Optionen können zukünftig, nach Lösung des akuten Handlungsbedarfs, geprüft und weiterentwickelt werden. Dazu ist eine periodische Überprüfung der Zielsetzungen der KSB nötig, insbesondere da sich der Kita-Markt in einer Reifungsphase befindet («Struktur folgt der Strategie»).

3 Die verschiedenen Trägerschaftsvarianten

3.1 Überblick

Gemäss Auftrag sind in dieser Untersuchung vier Hauptvarianten zu prüfen. Die Detailarbeit hat gezeigt, dass diese Hauptvarianten noch näher differenziert werden können. Zudem ist als Ausgangsgrösse die Variante 0 (Status Quo plus) darzustellen. Die anderen Varianten sind nach der folgenden Auslegeordnung an diesem optimierten Status Quo plus – zu messen (Ziff. 4).

Im Folgenden können folgende Varianten/Untervarianten/Kombinationen diskutiert werden.

- **Variante 0:** Status Quo plus;
- **Variante 1:** Auslagerung in ein öffentliches Unternehmen;
- **Variante 2:** Anpassung Spezialfinanzierung,
Variante 2a, Optimierung Spezialfinanzierung,
Variante 2b, Optimierung Spezialfinanzierung, ergänzt durch Sonderrechnung;
- **Variante 3:** Rückführung in die Stadtverwaltung;
- **Variante 4:** Rückzug aus dem Kita-Betrieb;
- **Kombinationsvarianten:** Alle Varianten mit Teilrückzug.

Folgende Themen werden jeder Variante als gegeben unterlegt: Standortüberprüfung (vgl. Ziff. 2.3.4), Absicherung der Versorgung durch Monitoring (vgl. Ziff. 2.2.3.c, Anhang Ziff. 6.3.2), betriebswirtschaftliche Optimierung (u.a. Ziff. 1.1 und Anhang Ziff. 6.5). Eine Differenzierung würde die Bewertung der verschiedenen Trägerschaftsvarianten behindern.

Für jede Variante sind verschiedenste Ausgestaltungsmöglichkeiten denkbar. Der vorliegende Bericht definiert jeweils eine Hauptvariante, die im Folgenden gewürdigt wird. Sollten einzelne Parameter verändert werden, müssten jeweils auch die Würdigungen nachgeführt werden.

Das Pflichtenheft bezeichnete die Variante 4 als Rückzug/Teilrückzug. Der Teilrückzug wurde vorliegend nicht als eigene Variante behandelt. Ein Teilrückzug im Sinne der bewussten selektiven Aufgabe von Standorten kann in allen Trägerschaftsvarianten umgesetzt werden. Die Variante Teilrückzug wird deshalb als Kombinationsvariante dargestellt (Ziff. 3.8).

3.2 Variante 0: Status Quo plus

3.2.1 Eckwerte

Eckwerte Variante 0, Status Quo (plus)

- Die Stadt verzichtet auf eine grundsätzliche (strukturelle) Veränderung des heutigen Zustands.
- Die laufenden Bestrebungen zu einer betriebswirtschaftlichen Optimierung werden fortgeführt. Diese erfolgt insbesondere durch eine Überprüfung der Standorte der Kitas zusammen mit einem Monitoring der Versorgung mit Kitaleistungen sowie weiterer betriebswirtschaftlicher Massnahmen (=plus).
- Die heutige Unterdeckung der Spezialfinanzierung muss gestützt auf Art. 88 GV bis ins Jahr 2028 ausgeglichen werden. Diese Unterdeckung kann nicht aus den künftigen Ergebnissen der KSB hinaus finanziert werden. Deshalb wird hierzu ein Ausgabenbeschluss der Stimmberechtigten nötig sein.
- Auch nach Sanierung der Spezialfinanzierung wird nach der aktuellen Finanzplanung der KSB und der aktuellen Studie von Valion ein strukturelles Defizit verbleiben, das vor allem auf die trägerschaftsbedingten Mehrkosten zurückzuführen ist. Es muss deshalb damit gerechnet werden, dass in absehbarer Zeit die Spezialfinanzierung erneut saniert werden muss.

Bemerkungen

- Die Ausfinanzierung der Spezialfinanzierung bis 2028 ist unabhängig von den verschiedenen Varianten nötig. Es wird aber wesentlich sein, dass der Gemeinderat bei einer Ausfinanzierungsvorlage erläutern kann, welche Strategie er verfolgt, um ähnliche Ausfinanzierungen künftig zu vermeiden.⁵³
- Denkbar wäre allenfalls, die wirtschaftliche Situation der Spezialfinanzierung etwas zu erleichtern, in dem die heute sehr konsequente Verrechnung von städtischen Leistungen im Bereich des Overhead reduziert wird (vgl. auch Möglichkeit bei Variante 3).⁵⁴ Dies würde zwar die Rechnung der Spezialfinanzierung verbessern, wäre aber für die Stadt letztlich ein Nullsummenspiel (Wegfall von Einnahmen – Verkleinerung des Defizits der Spezialfinanzierung in gleicher Höhe). Ausgeschlossen sind Korrekturen an der Verrechnung bei Standardkosten, da es sich hier um allgemeine städtische Vorgaben handelt (insb. IKT-Kosten, Arbeitsplätze).

3.2.2 Würdigung Status Quo

Vorteile (Stärken)	Nachteile (Schwächen)
• Falls die Massnahmen insbesondere betreffend Standorte/Betriebswirtschaft greifen, könnte versucht werden, die ausgeglichene Finanzierung auch ohne strukturelle Veränderung zu erreichen. Dies dürfte indessen nicht ohne weitergehende wesentliche Einschnitte gelingen (z. B. Senkung Personalkosten und Standards). • Keine jährliche Zusatzbelastung für die Stadt durch Abgeltung von Mehrkosten.	• Das in der Höhe schwankende, strukturelle Defizit insbesondere durch trägerschaftsbedingte Mehrkosten wird nicht beseitigt.
Chancen einer späteren Entwicklung	Risiken einer späteren Entwicklung
• Finanzpolitisch: Der Kostendruck der Spezialfinanzierung begünstigt weitere betriebswirtschaftliche Optimierungen.	• Risiko, dass die Stimmberechtigten einer Ausfinanzierung der heutigen Spezialfinanzierung ohne zweckmässige Anpassungen die Zustimmung verweigern. Damit würde die Stadt gegen kantonale Vorgaben verstossen. • Weitere Ausfinanzierung der Spezialfinanzierung nach einigen Jahren wahrscheinlich.

⁵³ Denkbar wäre allenfalls beide Vorlagen miteinander zur Abstimmung zu bringen, allerdings als getrennte Vorlagen.

⁵⁴ Andere Gemeinden kennen weniger strikte Verrechnungen, so z. B. die Gemeinde Ostermundigen. Damit wird die Rechnung der Kitas auch weniger belastet.

- Der finanzielle Druck könnte sich negativ auf die Leistungen und die Qualität des städtischen Kita-Angebots sowie auf das Personal auswirken.
- Die finanzielle Situation könnte sich weiter verschärfen, so dass in einem späteren Zeitpunkt dringliche Massnahmen nötig werden.

Fazit: Der Status Quo kann nur eine seriöse Variante darstellen, wenn glaubwürdig plausibilisiert werden kann, dass durch eine Standortüberprüfung, ein Versorgungsmonitoring und betriebswirtschaftliche Optimierungen trotz trägerschaftsbedingten Mehrkosten die Schwelle der Eigenwirtschaftlichkeit wieder erreicht werden kann (wie bis 2019). Dies zeichnet sich aktuell nicht ab. Eine entsprechende Entwicklung ist unrealistisch (vgl. Ziff. 2.1.2.d). Damit sollten u. E. andere Varianten gewählt werden.

3.3 Variante 1: Auslagerung

3.3.1 Eckwerte

In Variante 1 werden die KSB in eine selbständige Unternehmung ausgelagert. Auslagerungen können unterschiedliche Formen annehmen. Der folgende Vorschlag dient als Basis für die Variantendiskussion:

Eckwerte Variante 1, Auslagerung

- Schaffung einer rechtlich selbständigen, autonomen Organisation «Kitas Bern».
- Prioritäre Rechtsform: öffentlich-rechtliche Anstalt im Alleineigentum der Stadt. Als Grundlage dient ein städtisches Reglement.
- Steuerung durch die Stadt Bern via Eignerstrategie des Gemeinderats.
- Die strategische Verantwortung für die KSB übernimmt ein Verwaltungsrat.
- Die Anstalt arbeitet eigenwirtschaftlich. Die Stadt rüstet die Organisation zum Start mit den nötigen Eigenmitteln aus.
- Das heutige Personal wird von der städtischen Verwaltung in die neue Organisation übergeführt. Der Personalstatus wird im Reglement definiert. Für die Eigenwirtschaftlichkeit ist eine Annäherung an privatwirtschaftliche Standards nötig. Für das Personal gilt eine Bestandesgarantie von mindestens zwei Jahren.
- Auf «Zwangsbezug» von städtischen Leistungen wird verzichtet. Die Anstalt kann von der Stadt Leistungen beziehen, wenn dies wirtschaftlich sinnvoll ist.
- Die «Kitas Bern» stehen mit den privaten Kitas im Wettbewerb. Wettbewerbsverzerrende Einflussfaktoren werden vermieden. Reglement und Eignerstrategie können hier Vorgaben machen.
- Die Organisation «Kitas Bern» startet grundsätzlich mit den bestehenden städtischen Kitas. Über Entwicklungen entscheidet die neue Organisation im Rahmen der Eignerstrategie.

Bemerkungen

- Die Auslagerung erfolgt auf der Grundlage des kantonalen Rechts und der Gemeindeordnung⁵⁵ durch ein Reglement der Stadt. Die Ausgestaltung der neuen Unternehmung kann sich an die städtischen Beispiele ewb oder BERNMOBIL oder an andere Beteiligungen der Stadt anlehnen.
- Die Steuerung der neuen Organisation erfolgt nach den PCG-Richtlinien der Stadt Bern gemäss Gemeinderatsbeschluss 2024-415 vom 3. April 2024.
- Die Anstalt ist so auszugestalten, dass sie ihre Aufgaben wirtschaftlicher erfüllen kann als innerhalb der Verwaltung und ohne öffentliche Zuschüsse eigenwirtschaftlich tätig sein kann. Ist diese nicht der Fall, entfällt Sinn und Rechtfertigung einer Ausgliederung aus der Verwaltung.

⁵⁵ Vgl. Art. 65ff. Gemeindegesetz, Art. 28 GO.

3.3.2 Spezialfragen

a. Zur Rechtsform: Priorität öffentlich-rechtliche Anstalt

Bei einer Ausgliederung in ein öffentliches Unternehmen dürfte mit Blick auf die politische und personalrechtliche Situation eine öffentlich-rechtliche Rechtsform und damit die öffentlich-rechtliche Anstalt im Vordergrund stehen. Diese Rechtsform wird der Variante 1 denn auch zu Grunde gelegt. Die Anstalt kann mit relativ hohem Autonomiegrad ausgestaltet werden. Die politische Steuerung kann über Reglemente, Eignerstrategie, Wahl von Mitgliedern der strategischen Leitung und allenfalls Weisungen massgeschneidert werden. Die Anstalt kann auch Tochterunternehmen gründen oder sich an anderen Organisationen beteiligen.

Denkbar wäre allenfalls auch eine gemeinnützige Aktiengesellschaft oder eine Stiftung. Weniger zweckmässig erscheint demgegenüber die GmbH, die Genossenschaft oder der Verein. Die Genossenschaft und der Verein umfassen eine Mehrzahl von Mitgliedern und sind nach Kopfstimmrecht gesteuert. Bei diesen Rechtsformen hätte die Stadt nur noch einen beschränkten Einfluss. Da könnte sie sich gleich auch von der Betreiberfunktion zurückziehen. Vom Instrument einer öffentlich-rechtlichen Stiftung raten wir ab. Dies wäre zwar denkbar, hat aber gegenüber der Anstalt und der privatrechtlichen Stiftung vorliegend keine relevanten Vorteile.

Bezüglich Organisation, Rechtspersönlichkeit und Wirtschaftlichkeit wie auch bezüglich Erreichung der sozialpolitischen Ziele unterscheiden sich die verschiedenen Rechtsformen nicht grundsätzlich. Allerdings ist die Möglichkeit zu politischem Einfluss bei der Anstalt am grössten. Im Folgenden werden die Rechtsform der gemeinnützigen Aktiengesellschaft und der Stiftung kurz skizziert und die prioritären Rechtsformen einander gegenübergestellt.

Gemeinnützige Aktiengesellschaft: Eine Aktiengesellschaft, insbesondere wenn sie gemeinnützig ausgestaltet ist, hat gegenüber der öffentlich-rechtlichen Anstalt insbesondere folgende Vorteile:

- die Stadt kann bei Bedarf Private oder andere Gemeinden beteiligen und sich bei Bedarf allenfalls ganz zurückziehen (die Aktien verkaufen);⁵⁶
- das Organisationsreglement kann mit Blick auf die Bestimmungen des Aktienrechts schlank gehalten werden;
- der Einfluss der Stadt auf Verwaltungsrat und Gesellschaft kann bei einer 100 % Beteiligung ähnlich gehalten werden wie bei der Anstalt (via Eignerstrategie und Weisungsrechte);⁵⁷
- diese Option könnte der Stadt die Möglichkeit eröffnen, ihre Anteile über die Zeitachse teilweise oder ganz zu verkaufen;
- nachteilig ist allenfalls die geringere Akzeptanz einer privatrechtlichen Rechtsform, insbesondere auch beim Personal, weil bei einer AG regelmässig auch ein privatrechtliches Anstellungsverhältnis gewählt wird.

Im Quervergleich erscheint diese Lösung nicht vorteilhaft. Wenn die KSB zwar ausgelagert, aber relativ nahe an der Stadt geführt werden sollen, dann steht die Anstalt im Vordergrund. Wenn allerdings mittel- oder längerfristig ein Rückzug im Vordergrund steht, lohnt sich der Umweg über eine Aktiengesellschaft nicht.

Stiftung: Die Rechtsform einer Stiftung steht im Vergleich zu anderen Rechtsformen nicht in der Linie der ersten Prioritäten. Ist die Stadt alleinige Gründerin, so funktioniert sie praktisch wie eine Anstalt, allerdings mit weniger Eingriffsmöglichkeiten der Stadt, da die Stiftung nach Errichtung grundsätzlich sich selbst gehört. Der Einfluss erfolgt nur noch via die Vertretungen im Stiftungsrat und allenfalls durch Zuschüsse. Nachteilig ist auch, dass die Stadt zwar wenig Einfluss hat, aber als Gewährleisterin und Stifterin trotzdem einspringen muss, falls Defizite anstehen. Ein grosser Nachteil ist auch, dass eine Stiftung begrenzte Entwicklungsoptionen hat. Die Stiftungsurkunde kann nur schwerlich ergänzt werden und ein

⁵⁶ Allerdings könnte dabei je nach Ausgestaltung das Element der Gemeinnützigkeit wegfallen.

⁵⁷ Vgl. dazu. Urs Bolz/Hans Greuter/Andreas Lienhard, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften, Möglichkeiten und Grenzen, in: Schweizerische Vereinigung für Organisationsrecht, Jahrbuch 2017/18, Seite 67ff.

Verkauf einer Stiftung selbst ist nicht möglich. Die Option Stiftung könnte höchstens eine Rückfalllösung bieten, falls alle prioritären Varianten verworfen werden sollten, eine Anstalt oder Aktiengesellschaft nicht erwünscht ist, die Stadt aber die Kitas trotzdem aus der Stadt loslösen möchte, ohne den Einfluss ganz zu verlieren. Allerdings wäre hier zu beachten, dass das Stiftungskapital als reine Ausgabe eingestuft werden müsste, der – anders als bei einer Anstalt oder einer AG – kein Gegenwert im Sinne einer Beteiligung gegenübersteht.

Die Vor- und Nachteile der einzelnen (prioritären) Rechtsformen können zusammenfassend wie folgt dargestellt werden.

Organisationsform	Die wichtigsten Vorteile	Die wichtigsten Nachteile
Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt	• Kann grundsätzlich mit grosser Autonomie ausgestaltet werden. Geniesst als Unternehmen grundsätzlich Freiheiten am Markt. • Autonomie und politische Steuerung können massgeschneidert werden. • Gemeinderat bestimmt Verwaltungsrat. • Kann sich an Organisationen beteiligen. • Ist dem öffentlichen Recht verpflichtet.	• Relativ grosser Transaktionsaufwand. • Besonderes Reglement erforderlich. • Keine erheblichen Vorteile, wenn eng politisch gesteuert und keine Freiheiten am Markt.
Aktiengesellschaft	• Geniesst als Unternehmen Freiheiten am Markt. • Strategische Vorgaben mit Eignerstrategie möglich. Kann als «nicht gewinnorientiert» ausgestaltet werden. • Gemeinderat kann via Generalversammlung Verwaltungsrat bestimmen. • Kann sich an Organisationen beteiligen. • Gründung einfacher, weil einfacher Rückgriff auf Aktienrecht. • Aktienanteile können an Dritte veräussert werden.	• Relativ grosser Transaktionsaufwand. • Politische Bedenken gegen privatwirtschaftliche Formen müssen überwunden werden.
Privatrechtliche Stiftung	• Qua Rechtsform mit grosser Autonomie ausgestattet. • Gemeinderat bestimmt Stiftungsrat. • Kann sich an Organisationen beteiligen. • Kann dem öffentlichen Interesse verpflichtet werden (Statuten).	• Starrer Stiftungszweck, beschränkte Entwicklungsmöglichkeiten. • Stiftung ist verselbständigtes Vermögen. Nur noch beschränkter Einfluss der Stadt. • Zwingendes Bundesprivatrecht. • Reglementsanpassungen (FEBR) nötig.

b. Steuerung und Governance

Die städtische Unternehmung wird gestützt auf ein städtisches Reglement errichtet. Als Beispiel könnten dabei die Reglemente ewb oder BERNMOBIL dienen. Dabei wird zu prüfen sein, ob das neue Reglement an diese beiden grossen Unternehmen angelehnt werden soll, oder ob die im Rahmen des Projekts Public Corporate Governance (PCG) entwickelten Standards anzupassen sind.

Gemäss Art. 66 GG müssen im Reglement mindestens folgende Regelungen erfolgen: Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen, die Grundzüge der Organisation, die betriebswirtschaftlichen Führungsgrundsätze und die Finanzierungsgrundsätze. Das Reglement muss auch bestimmen, ob das Unternehmen den Vorschriften über den Finanzhaushalt der Gemeinden untersteht.

Die Steuerung erfolgt dann – soweit das Reglement nichts anderes vorsieht – nach den neuen PCG-Grundsätzen. Insbesondere mit

- Eignerstrategie und Eigengesprächen,

- Anforderungsprofil strategisches Führungsorgan (Verwaltungsrat),
- Stadtvertretungen (Wahl Gemeinderat),
- Weisungsrechte an Stadtvertretungen.

Die Vorteile einer Anstalt können nur genutzt werden, wenn dieser Handlungsfreiraum (Autonomie) zugestanden wird (folgend c). Ist das politische «Korsett» allzu eng, dann macht die Ausgliederung wenig Sinn und die Wirtschaftlichkeit wird schwer zu plausibilisieren sein (vgl. schon Ziff. 2.3, insb. 2.3.5).

c. Unternehmerischer Handlungsspielraum

Um eine zweckmässige Wirtschaftlichkeit zu realisieren, muss der Handlungsspielraum der Anstalt erheblich sein. Die Rahmenbedingungen müssen sich an die privaten Kitas angleichen können, die ja auch nicht über eine hohe Profitabilität verfügen (vgl. Ziff. 2.1.1.c). Zu denken ist insbesondere an:

- Privatrechtlicher Personalstatus oder öffentlich-rechtlicher Personalstatus mit erheblichen Spielräumen in Bezug auf Besoldung, Arbeitszeiten, Ferien und Pensionskasse;
- Keine Bezugspflichten bei der Stadt (entsprechend keine Umlagen, ggf. marktkonforme Verrechnung);
- Selbständige Wahl/Schliessung der Standorte (allenfalls im Rahmen von Vorgaben der Eignerstrategie);
- Finanzrechtliche Autonomie. Keine Unterstellung unter das kommunale Haushaltsrecht. Eigenständiges Finanz- und Rechnungswesen;
- Selbständige Investitionsentscheide;
- Offenheit im Markt, Möglichkeit für Angebote an Firmen (unter Beibehaltung der Priorität für Personen aus der Stadt);
- Freiheit der Tarifgestaltung (ohne städtische Vorgaben) im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung.

Demgegenüber bliebe die öffentlich-rechtliche Anstalt, wie die heutigen Kitas, den allgemeinen Grundrechten verpflichtet (insbesondere Rechtsgleichheit, Willkürverbot).⁵⁸

Sollte die Bereitschaft zur Gewährleistung eines grösseren Handlungsspielraums nicht gegeben sein, so sollte von dieser Variante abgesehen werden. Eine Anstalt muss im Kita-Markt eigenwirtschaftlich tätig sein können. Ständige oder auch nur periodische Zuschüsse an Anstalten, die regelmässig referendumsfähige Ausgabenbeschlüsse benötigen, gilt es zu vermeiden. Dies aus politischen und wettbewerblichen Gründen. Für diesen Fall verdienten die anderen Varianten klar den Vorzug.

Zudem macht die Steuerung über einen Verwaltungsrat nur Sinn, wenn dieser auch Möglichkeiten hat, seine Kompetenzen für die strategische Unternehmensentwicklung einzusetzen.

d. Personalstatus

Bei einer Ausgliederung wird das Personal in die neue Organisation übergeführt. Es würden neue Arbeitsverträge ausgestellt. Der neue Personalstatus würde durch das Organisationsreglement definiert. Denkbar sind: Privatrecht oder öffentliches Recht. Im Rahmen des Privatrechts kann der Unternehmung voller Spielraum gelassen werden (OR als Minimalstandard), es kann aber auch ein Gesamtarbeitsvertrag vorgeschrieben oder aber verlangt werden, dass sich das Personalrecht eng an das städtische anlehnt. Für einen Minimalstandard sorgt bereits das Kantonale Recht. Art. 49 Abs. 2 SLG⁵⁹ schreibt vor, dass Leistungserbringer/-innen mit Zulassung die Gesamtarbeitsverträge oder die orts- und branchenüblichen Arbeitsbedingungen einzuhalten haben. Diese müsste somit nicht zwingend durch die Stadt definiert werden.

Das PRB gibt für Ausgliederungen die folgenden Vorgaben:

⁵⁸ Darüber hinaus bestimmt Art. 8 FKJV, dass Kindertagesstätten mit den Erziehungsberechtigten einen öffentlich-rechtlichen Vertrag abschliessen. Damit gilt das öffentliche Recht auch im Vertragsverhältnis zu privaten Kitas.

⁵⁹ Gesetz über die sozialen Leistungsangebote vom 9.3.2021, BSG 860.2.

Art. 24a Beendigung durch Ausgliederung

- ¹ Sollen Angestellte aus der Stadtverwaltung ausgegliedert werden, sind die voraussichtlich Betroffenen und ihre Vertretung frühzeitig – in der Regel 9 Monate im Voraus – zu informieren.
- ² Die mit der Ausgliederung betrauten Stellen setzen alles daran, dass den auszugliedernden Angestellten zumutbare Stellen innerhalb oder ausserhalb der Stadtverwaltung angeboten werden. Die Stadt ist verpflichtet, ihre Bemühungen den Beteiligten und den Personalverbänden offen und schriftlich darzulegen. Die betroffenen Angestellten haben ihrerseits die ihnen zumutbaren Anstrengungen bei der Stellensuche zu unternehmen und auf Verlangen nachzuweisen.
- ³ Die einzelnen Dienstverhältnisse gehen im Rahmen der zwischen der Stadt und den Dritten vereinbarten Bedingungen auf diese über, sofern die Betroffenen den Übergang nicht ablehnen. Die für die städtischen Angestellten geltenden Personalvorschriften bleiben während mindestens zwei Jahren sinngemäss anwendbar, sofern nicht vorher eine gesamtarbeitsvertragliche Regelung in Kraft tritt.
- ⁴ Können bei Ausgliederungen weder Stellen ausserhalb noch innerhalb der Stadt angeboten werden oder lehnen Angestellte diese ab, werden die bestehenden Dienstverhältnisse gemäss Artikel 20 Absatz 3 beendet.
- ⁵ Der Gemeinderat setzt eine Paritätische Ausgliederungskommission ein und erlässt Bestimmungen über das Vorgehen bei Ausgliederungen. Die Mitwirkung des Personals und seiner Vertretung bei der Ausgliederung ist zu gewährleisten.

Für die weitere Würdigung der Varianten wird unterstellt, dass sich die Besoldung und die Pensionskasse des Personals künftig nach marktwirtschaftlichen Standards richtet. Ansonsten dürfte in den aktuellen Marktbedingungen die Schwelle zur Eigenwirtschaftlichkeit nicht erreicht werden. Gemäss Art. 24a wird bei den finanziellen Auswirkungen eine Bestandesgarantie von zwei Jahren eingerechnet.

e. Pensionskasse

Bei Ausgliederungen gilt es die wichtige Frage der Folgen für die Pensionskasse des betroffenen Personals zu berücksichtigen. Die Folgen einer Ausgliederung der KSB in eine öffentlich-rechtliche Anstalt wurden mit Jürg Schad, Geschäftsführer der Personalvorsorgekasse der Stadt Bern (PVK), beleuchtet. Dies mit folgenden zusammenfassenden Erkenntnissen:

- Da die geltende Lösung im Marktvergleich teuer ist, wird in der vorliegenden Modellierung mit Blick auf die nötige Eigenwirtschaftlichkeit der neuen Anstalt mit einer privatwirtschaftlichen Variante gerechnet.⁶⁰
- Da mit einer Fluktuation zu rechnen ist werden finanziellen Verpflichtungen der Stadt vorsichtig um 25 % reduziert.⁶¹
- Während der Frist der der Bestandesgarantie von zwei Jahren bliebe das Personal der KSB-Anstalt noch bei der PVK versichert. Hierfür wären keine Ausgaben zu bewilligen. Da sich die Risikosituation der PVK bei Austritt jedoch verschlechtert, wäre die PVK gemäss aktuellem Stand mit einem Betrag von CHF 0,8 Mio. zu entschädigen.⁶²
- Bei einer Ausgliederung werden die zurückgestellten Einlagen aus dem Primatwechsel für die betroffenen Personen aufgelöst und an die neue Trägerschaft überwiesen (analog der Auslagerung des

⁶⁰ Die Berechnungen wurden mit zwei verschiedenen Vorsorgeplänen von ähnlich gelagerten Organisationen erstellt. Verglichen wurde lediglich die Summe der Beiträge. Im Bericht wird dem heutigen Vorsorgeplan die aus Sicht der Versicherten bessere der beiden Vorsorgepläne gegenübergestellt. Die der Modellierung unterstellte Lösung ist insgesamt günstiger. Tiefere Sparbeiträge ergeben jedoch auch tiefere Altersleistungen.

⁶¹ Die jährliche Fluktuation bei den KSB beträgt ca. 25 %. Schweizerisch liegt die Fluktuation bei ca. 30 %. Vgl. kibesuisse (2023), Seite 17. «Die Austrittsquote liegt dabei etwas höher beim Betreuungspersonal mit abgeschlossener Ausbildung (33 %) als beim Betreuungspersonal ohne abgeschlossene Ausbildung (29 %)».

⁶² Der Deckungsgrad der PVK beträgt aktuell rund 94,8 %. Das bedeutet, dass die Sparkapitalien bei der PVK nur zu 94,8 % gedeckt sind. Bei Auslagerungen von Teilen der Stadtverwaltung muss die PVK jedoch für alle betroffenen Versicherten 100 % der Austrittsleistungen auszahlen. Ohne Massnahme haben die bei der PVK verbleibenden Versicherten die Differenz von 5,2 % der ausbezahlten Austrittsleistungen zu tragen. Der Deckungsgrad der PVK verschlechtert sich dadurch. Damit dies nicht passiert, muss die Stadt Bern auf aktueller Basis die Differenz zwischen den Austrittsleistungen (100 %) und dem Deckungsgrad übernehmen (aktuell 5,2 % der ausbezahlten Austrittsleistungen). Massgebend ist die finanzielle Situation bzw. der Deckungsgrad der PVK im Zeitpunkt der Austritte.

Alters- und Pflegeheims Kühlewil). Gemäss aktuellem Stand wären für das übertretende Personal Ansprüche aus dem Primatwechsel im Umfang von TCHF 130 fällig. Diese Zahl kann sich allerdings über die Zeitachse verbessern und kann bis zu einem möglichen Auslagerungszeitpunkt ganz entfallen). Vorsichtig wird der aktuelle Betrag berücksichtigt.

- Mit dem Übergang wird die neue Anstalt die Arbeitgeberbeiträge zu leisten haben. Gemäss Standard übernimmt der Arbeitgeber – anders als die Stadt – nur 50 %.⁶³ Die Differenz würde die Stadt für die Besitzstandsperiode von zwei Jahren der Anstalt abzugelten haben (je CHF 0,5 Mio.).

Das Reglement sollte den Entscheid für die Versicherungslösung der neuen Anstalt überlassen. Dies könnte von dieser für eine aus ihrer Sicht optimalere Lösung genutzt und damit die Kosten erheblich gesenkt werden. Für die zwei Jahre der Bestandesgarantie (Art. 24a PVR) würde die Stadt die bisherigen PK-Leistungen noch gewährleisten. Auf eine unbeschränkte PK-Garantie würde indessen – anders als in Kühlewil – verzichtet.

Andere Lösungen wären denkbar. So könnte das Personal KSB-Anstalt bei der PVK mit Anschlussvertrag versichert werden und zwar mit unverändertem Vorsorgeplan. Über den Anschluss der Kita-Bern Anstalt an die PVK würde die Verwaltungskommission der PVK befinden. Angesichts der Tatsache, dass die Anstalt künftig eigenwirtschaftlich arbeiten muss, erscheint jedoch eine relevante Senkung der Personalkosten notwendig, um das heutige strukturelle Defizit zu beseitigen.

f. Liegenschaften und Mobilien

Bei der Ausgründung von Anstalten sind verschiedene Möglichkeiten offen. Wir gehen davon aus, dass die Stadt eigene Liegenschaften behält und sie der neuen Trägerschaft zu gleichen Konditionen wie heute vermietet (Kostenmiete, 173 CHF m2).⁶⁴

Die Mobilien (Mobiliar, Einrichtungen, IKT-Applikationen würden als Sacheinlage in die Anstalt eingebracht. Der heutige Buchwert des Mobiliars ist CHF 0. Aktiviert ist eine Investition in eine Informatiklösung (KitAjour). Noch anstehend ist eine Investition von CHF 178 887. Für 2025 sind Abschreibungen von CHF 160 000 und 2026 für CHF 107 390 vorgesehen.

g. Erfordernis der Wettbewerbsneutralität

Die neue Unternehmung Kita Stadt Bern wäre im Markt unterwegs. Dies ist grundsätzlich erlaubt. Lehre und Rechtsprechung gehen davon aus, dass eine staatliche Marktteilnahme grundsätzlich zulässig ist, sofern sie wettbewerbsneutral ist (vgl. Ziff. 2.4). Der Staat ist damit als weiterer Konkurrent zu akzeptieren. Seine Teilnahme ist aber nur dann unbedenklich, wenn er vergleichbaren Regeln wie Private unterworfen ist und sein Unternehmen sich marktkonform verhält. Besondere Bevorzugungen oder Subventionen sind deshalb mit Ausnahme der Transaktionskosten und gewisser Besitzstandsgarantien nicht zulässig.

Die Abgeltung von trägerschaftsbedingten Mehrkosten sollte entfallen, wird der Anstalt der nötige Handlungsspielraum zugedacht (vgl. oben c). Problematisch, wenn nicht gar unzulässig wären indessen Zuschüsse in Bereichen, welche zu unmittelbaren Marktvorteilen führen würden. Nicht ausgeschlossen ist, dass die ausgegliederte Anstalt weiterhin gewisse Leistungen bei der Stadt bezieht, wenn sich diese Lösung als vorteilhaft erweist.

h. Abgeltung von Kosten zur Erbringung besonderer sozialpolitischer Ziele

Würde die Anstalt besondere/neuartige gemeinwirtschaftliche Aufgaben übernehmen (besondere Bestellungen im Bereich sozialpolitischer Ziele), so könnte die Stadt dies abgelden. Um wettbewerblich gleich

⁶³ Bei einer Aufteilung der Gesamtbeiträge von 50 % Arbeitgebende und 50 % Arbeitnehmende entfallen auch Flexibilitäten, wie die Wahl einer besseren Sparplanvariante durch die Arbeitnehmenden.

⁶⁴ Zwei Liegenschaften im Breitenrain sind privat zugemietet zu CHF 220/m2 (Angaben KSA).

lange Spiesse zu haben, müsste diese Abgeltung jedoch auch privaten Institutionen gegenüber gewährt werden, falls sie dieselben Leistungen erbringen.

3.3.3 Umsetzung und Transformationskosten

a. Umsetzungsprozess

Der Prozess zur Ausgliederung der heutigen KSB in eine selbständige Unternehmung in der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt ist aufwändig. Er bedingt die Erarbeitung eines Organisationsreglements. Die neue Unternehmung ist rechtlich, organisatorisch und betriebswirtschaftlich zu konzipieren und der Übergang zu gestalten. Eine externe Unterstützung wird nötig sein.

Es würden insbesondere folgende Schritte anstehen, die ungefähr 2-4 Jahre beanspruchen.

- Erarbeitung eines Konzepts (inkl. Normkonzept und Businessplanung).
- Grundsatzbeschluss Ausgliederung gestützt auf das Konzept (Gemeinderat oder Stadtrat, allenfalls Stimmbevölkerung).
- Ausarbeitung Reglement und Finanzierungsbeschluss.
- Beratung in Stadtrat, evtl. Referendum und Kreditbeschluss durch Stimmbevölkerung.
- Vorbereitung Umsetzung.
- Umsetzung.

b. Investitionsbedarf

Zurzeit besteht kein besonderer Investitionsbedarf, der mit Blick auf die Errichtung der Anstalt berücksichtigt werden müsste. Eine neue administrative Lösung mit Personalplanung, Belegungsplanung und Kundenportal ist im aktuellen Investitionskredit inbegriffen. Die neue Anstalt müsste allerdings zu Beginn gewisse Investitionen stemmen. Zu denken ist insbesondere an eine eigenständige Finanzapplikation sowie einen eigenen Auftritt, der allerdings an jenen der Stadt angelehnt werden sollte.

c. Ausfinanzierung

Die Anstalt müsste mit dem nötigen Eigenkapital ausgestattet werden. Die Herleitung des nötigen Eigenkapitals müsste auf der Grundlage einer belastbaren Businessplanung errechnet werden. Geht man vom aktuellen Jahresumsatz von CHF 16 Mio. aus, muss mit einer Kapitalausstattung von ca. CHF 5 Mio. gerechnet werden. Diese Investitionsausgabe würde die Rechnung der Stadt indessen nicht belasten. Als Gegenwert erhält die Stadt die Beteiligung an der neuen Gesellschaft. Die Sacheinlagen (insb. Mobilien, vgl. oben Ziff. 3.3.2.f) würden der Anstalt zum aktuellen Buchwert mitgegeben. Dieser Wert wäre bei der Festlegung der Kapitalausstattung zu berücksichtigen (vgl. Details Anhang Ziff. 6.1.1).

d. Sicherung der Liquidität

Die Stadt würde der Anstalt die nötige Liquidität durch Kontokorrent zur Verfügung stellen. Damit kann das nötige Eigenkapital begrenzt werden. Umgekehrt würde die Anstalt überschüssiges Geld via Tresorerie der Stadt verwalten lassen und auch (wie andere städtische Anstalten) via Stadt allfällige Fremdmittel aufnehmen.

e. Transformationskosten

Die Ausgliederung in eine Anstalt ist vom Aufwand her nicht zu unterschätzen. Neben den Regularien (Reglement, Errichtungsdokumente, Regularien der neuen Unternehmung) gilt es auch die Organe zu bestellen (Verwaltungsrat, Geschäftsleitung) sowie die nötigen betrieblichen Voraussetzungen zu schaffen. Die Kosten einer Ausgliederung können sehr stark variieren. Zwar sind Grundlagen und Prozess einer Ausgliederung ein bekanntes Terrain. Jedoch muss jede Ausgliederung eine ganze Serie von Prozessschritten durchlaufen, welche teilweise kostenintensiv sind. Grob geschätzt muss mit externen Kosten von CHF 0,8 Mio. gerechnet werden (externe Unterstützung Grundlagen, und Governance, Aufbau neue Strukturen, Prozesse, Anpassungen IKT, Aufbau Finanz- und Rechnungswesen, neue

Arbeitsverträge, Rekrutierungen Verwaltungsrat und Kaderpositionen, Corporate Design/Auftritt). Ein Teil dieser Kosten könnte indessen – falls sie auf die Anstalt überwält werden sollen – von dieser aktiviert und dann über eine gewisse Zeit abgeschrieben werden. Vgl. dazu im Anhang Ziff. 6.1.1.

f. Wirtschaftlichkeit

Die finanziellen Auswirkungen einer Auslagerung können nur gestützt auf eine solide Businessplanung errechnet werden. Diese hat insbesondere die Entwicklung von Aufwand und Ertrag, die Investitionen sowie die Investitionsfolgekosten und die Amortisation von Transformationskosten zu beinhalten. Die Erarbeitung einer derartigen Businessplanung ist aufwändig und müsste – bei einem entsprechenden Entscheid – in einer nächsten Phase erfolgen.

Für die Zwecke dieser Arbeit gehen wir für eine erste Phase von einem ausgeglichenen Ergebnis in der Erfolgsrechnung der neuen Anstalt aus, nachdem durch den Wegfall von Zwangsbezügen die trägerschaftsbedingten Mehrkosten bzw. die heute hohen Verrechnungsleistungen an die Stadt wegfallen (vgl. im Detail Ziff. 2.3.3 sowie Anhang Ziff. 6.4 und Ziff. 6.2.5). Mehrkosten werden durch den Aufbau von zusätzlichen Kompetenzen anfallen, insbesondere in den Bereichen Finanzen, Recht und Informatik. Zudem müssten die der neuen Anstalt direkt anrechenbaren Transformationskosten refinanziert werden. Gewisse Mehrkosten werden auch durch Honorare des Verwaltungsrats entstehen. Diese müssten sich aber im üblichen Bereich bei gemeinnützigen KMU bewegen. Die Kaderlöhne dürften gegenüber heute nicht oder nicht wesentlich verändert (erhöht) werden. Das Reglement oder mindestens die Eignerstrategie hat hier entsprechende Vorgaben zu machen.

Auf der Basis dieser Überlegungen darf davon ausgegangen werden, dass die Variante 1 bei entsprechendem Handlungsspielraum im Vergleich zum Status Quo oder zur optimierten Spezialfinanzierung ein Potenzial wirtschaftlicher Vorteilhaftigkeit ausweist. Wie bereits erwähnt, müsste dies jedoch gestützt auf eine Businessplanung noch erhärtet werden.

g. Finanzielle Auswirkungen auf die Stadt (vgl. im Detail Anhang Ziff. 6.1.1)

Die einmaligen Aufwände für eine Ausgliederung belaufen sich gemäss den Berechnungen auf CHF 7,9 Mio. In diesem Betrag ist jedoch die Ausstattung mit Eigenkapital von CHF 5 Mio. eingeschlossen. Da dieser Ausstattung ein Gegenwert in der Form einer Beteiligung besteht, ist der effektive einmalige Aufwand eher auf CHF 2,9 Mio. zu beziffern.

Die jährliche Belastung der Stadt dürfte gegenüber heute (Status Quo) durch den Wegfall von Verrechnungseinnahmen leicht steigen. Allerdings entfällt dafür die heutige Ausfinanzierungsverpflichtung der Spezialfinanzierung bei Defiziten. Das verbleibende Risiko der Notwendigkeit einer finanziellen Unterstützung der neuen Anstalt ist als deutlich kleiner einzustufen. Der einmalige Aufwand dürfte für die Stadt auch mittel- bis längerfristig nicht refinanzierbar sein.

3.3.4 Würdigung

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.

Fazit: Die Ausgliederung in eine eigenständige Unternehmung (Variante 1) ist nur eine echte Option für die Stadt, falls sie bereit ist, der neuen Anstalt hinreichend Autonomie und Spielraum zu gewähren. Zudem macht sie nur Sinn, wenn die Stadt langfristig das strategische Ziel verfolgt, mit einem eigenen, ggf. bereinigten eigenwirtschaftlichen Angebot am Markt teilzunehmen. Angesichts der mit der Auslagerung verbundenen beachtlichen einmaligen Kosten für die Stadt, der im Vergleich zu anderen Varianten längeren Umsetzungszeit, und damit dem aus heutiger Sicht nicht offensichtlichen Nutzenvorteil dürfte die Variante 1 nicht eine prioritäre Lösung sein. Steht primär die Beseitigung des heutigen Defizits der Spezialfinanzierung im Vordergrund, schneiden andere Varianten deutlich besser ab.

3.3.5 Beantwortung der von der Stadt im Pflichtenheft gestellten Fragen

1. Welche rechtliche Form soll die neue Unternehmung haben und weshalb?

Der Bericht schlägt die öffentlich-rechtliche Anstalt als prioritäre Option der Variante 1 (Auslagerung) vor. Diese Rechtsform hat im vorliegenden Zusammenhang klare Vorteile. Als Option könnte auch die Rechtsform der gemeinwirtschaftlichen Aktiengesellschaft in Frage kommen. Die Stiftung kann zwar einer Anstalt nachgebildet werden, ist aber zufolge beschränkter Steuerbarkeit und Weiterentwicklungsfähigkeit keine primäre Option. Vgl. Ziff. 3.3.2a.

2. Eine rechtlich selbständige Unternehmung müsste zu ähnlichen Bedingungen wie die private Konkurrenz operieren können. Wo wäre dies möglich und wo nicht?

Einer selbständigen Unternehmung müsste eine hohe Handlungsfreiheit zugestanden werden, wenn sie wirtschaftlich gesund arbeiten soll. Dies insbesondere in den Bereichen Personal, Finanzen (inkl. Investitionen), Organisation, Informatik/Verwaltung oder Angebote. Eine Anstalt kann dabei im Rahmen einer Eignerstrategie fast ganz in die «Freiheit» entlassen werden (Ziff. 3.3.2.c). Die Politik hat allerdings die Möglichkeit und die Aufgabe, diesen Freiraum zu bestimmen: sei es mittels Reglements, Eignerstrategie, Sitz im obersten Leitungsorgan oder allenfalls Weisungen (Ziff. 3.3.2.b).

3. Die städtische Unternehmung stünde unter Einflussnahme der Politik. Es ist von weiterhin bestehenden Sachzwängen (z. B. Anstellungsbedingungen analog städtischem Personal) auszugehen, die die Kostenstrukturen negativ beeinflussen. Unter welchen Bedingungen sollten Defizite der Unternehmung ausgeglichen werden?

Wer eine öffentliche Aufgabe ausgliedert, ist der Überzeugung, dass diese Aufgabe unternehmerisch geführt besser erbracht werden kann als im Rahmen der direkten Einflussnahme durch die Politik. Eine Ausgliederung bei Beibehaltung eines umfassenden Einflusses der Politik ist deshalb widersprüchlich und nicht sinnvoll. Eine selbständige Unternehmung sollte grundsätzlich eigenwirtschaftlich tätig sein können, insbesondere wenn sie am Markt tätig ist. Eine ständige Alimentierung einer am Markt tätigen öffentlichen

Unternehmung mit Steuergeldern gerät in Widerspruch mit dem Grundsatz der Wettbewerbsneutralität mithin der Wirtschaft. Als Gewährleister könnte die Stadt höchstens im «Krisenfall» verpflichtet sein, ihre Unternehmung wirtschaftlich zu sanieren. Dafür dürften Ausgabenbeschlüsse in der Zuständigkeit der Stimmberechtigten nötig sein. Vgl. Ziff. 3.3.3.

4. Die Stadt betreibt eigene Kitas, um damit ein sozialpolitisches Ziel zu erreichen. Wie würde das Erreichen dieses Ziels, das mutmasslich zu Mehrkosten gegenüber privaten Kitas führt, zwischen der Stadt und der Unternehmung abgegolten?

Der Bericht zeigt, dass zur Erreichung der von der Stadt bisher definierten sozialpolitischen Ziele stadteigene Kitas nicht zwingend nötig sind. Dies ist auch mit den anderen diskutierten Varianten möglich – soweit die Versorgung durch private Trägerschaften sichergestellt wird (insbesondere in sozial benachteiligten Quartieren). Es ist indessen denkbar, dass die städtische Politik weitergehende sozialpolitische Ziele definiert, die zu Mehrkosten führen können (z. B. Integrationsmassnahmen, spezielle Fachbetreuung, Innovation/Pilotprojekte). Solche «Bestellungen» könnten abgegolten werden. Allerdings wäre anzustreben, dass diese Abgeltungen auch nicht städtischen Einrichtungen zugutekommen könnten, wenn sie entsprechende Leistungen auch anbieten. Vgl. Ziff. 3.7.2.

5. Wie müsste ein Steuerungsmodell ausgestaltet sein, damit die Stadt ihre sozialpolitischen Ziele unter wirtschaftlich günstigeren Bedingungen umsetzen kann?

In jedem Steuerungsmodell sind betriebswirtschaftliche Optimierungen und damit bis zu einem gewissen Grad günstigere Bedingungen möglich und die allgemeinen sozialpolitischen Ziele umsetzbar. Grundsätzlich gilt aber: Hohe sozialpolitische Ziele und Wirtschaftlichkeit im Kitamarkt sind gegenläufige Ziele. Sozialpolitische Ziele, soweit sie über allgemeine Standards hinausgehen, kosten. Es kann folgende Antwort gewagt werden: je höher die sozialpolitischen Ziele, desto grösser auch die politische Verantwortung. Je höher die wirtschaftliche Zielsetzung, desto mehr unternehmerische Freiheit ist nötig.

6. Um kostendeckend agieren zu können, wären wahrscheinlich Senkungen der Personalkosten unumgänglich. Wie sollte dies umgesetzt werden?

Senkung der Personalkosten sind sicher ein wesentlicher Beitrag zur Optimierung der Kostendeckung. Wichtig ist dabei zu unterscheiden zwischen den Löhnen/Personalkosten für die Mehrheit der meist jüngeren Kita-Angestellten und den hohen Personalkosten, welche durch sehr gute Anstellungsbedingungen und vor allem Altersleistungen (Pensionskasse) verursacht werden. Der einfachste Lösungsweg geht via einen Übergang in ein privatrechtliches Anstellungsverhältnis mit einer Altersversicherung nach allgemeinem Standard. Dies begleitet durch eine angemessene Übergangsregelung (Lohnbestandesgarantie während einer bestimmten Zeit gemäss Art 24a PRB) und einen zweckmässigen Gesamtarbeitsvertrag.

3.4 Variante 2a: Optimierung Spezialfinanzierung durch Abgeltung trägerschaftsbedingter Mehrkosten

In Variante 2a wird an der heutigen Spezialfinanzierung festgehalten, diese würde indessen optimiert, indem trägerschaftsbedingte Mehrkosten ausgeglichen würden.

Eckwerte Variante 2a, Spezialfinanzierung mit Budgetausgleich

- Die Spezialfinanzierung wird beibehalten, neu werden aber die trägerschaftsbedingten Mehrkosten abgegolten.
- Der Stadtrat passt das Betreuungsreglement entsprechend an.
- Ein bestehender Negativsaldo der Spezialfinanzierung wird vorher ausgeglichen.

3.4.1 Spezialfragen

a. Zur Spezialfinanzierung

Mit einer Spezialfinanzierung werden finanzielle Mittel an eine bestimmte Aufgabe gebunden (hier das Betreiben stadt-eigener Kindertagesstätten, vgl. Art. 1 Abs. 1 und 17 Abs. 1 FEBR). 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. Ertragsüberschüsse verbleiben als finanzielle Reserve innerhalb der leistungserbringenden Organisationseinheit. 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). Gelingt dies z. B. wegen fehlender Eigenwirtschaftlichkeit nicht, muss die Gemeinde durch Massnahmen oder finanzielle Einschüsse für einen Ausgleich sorgen.

Bleibt die Ertragslage so wie sie heute ist, erscheint ein Ausgleich des Negativsaldos der Spezialfinanzierung aus eigener Kraft unwahrscheinlich. Um den Ausgleich trotzdem zu erreichen, könnten ihr bzw. den KSB die trägerschaftsbedingten Mehrkosten (vgl. Ziff. 2.3.3 und Anhang Ziff. 6.4) abgegolten werden. Für die Ausgabenbeschlüsse gelten die allgemeinen Finanzkompetenzen.

Spezialfinanzierungen dürfen nicht mit im Voraus bestimmten Anteilen von Steuererträgen finanziert werden (Art. 87 Abs. 3 GV). Denkbar ist allerdings, betriebliche Defizite aus der laufenden Rechnung zu decken.⁶⁵ Wichtig ist zudem auch die Bestimmung von Art. 90 GV, wonach Leistungen der Gemeinde, welche diese in Konkurrenz zu Privaten erbringt, mindestens zu kostendeckenden Preisen am Markt angeboten werden müssen (vgl. Ziff. 2.4)

b. Mögliche Auswirkungen auf andere Spezialfinanzierungen?

Würden der Spezialfinanzierung KSB trägerschaftsbedingte Mehrkosten abgegolten, so sind gemäss Angaben FPI/FV keine wesentlichen Auswirkungen auf andere Spezialfinanzierungen zu erwarten. Sollten andere Spezialfinanzierungen ähnliche Schwierigkeiten aufweisen wie die KSB heute, so könnte über eine analoge Ausgestaltung diskutiert werden. Solche Bedürfnisse sind aber aktuell nicht ersichtlich.

c. Vorteile einer Variante Spezialfinanzierung mit definierter Abgeltung

Die Spezialfinanzierung hat den Vorteil, dass das Ergebnis nicht direkt in die Jahresrechnung der Stadt einfließt. Gewinne und Verluste der Spezialfinanzierung können auf die neue Rechnungsperiode übertragen werden. Zudem können der Spezialfinanzierung Leistungen der Stadt umfassend verrechnet werden.

d. Finanzielle Auswirkungen auf die Stadt Bern bei definierter Abgeltung

Die Jahresrechnung würde neu mit einem jährlichen, wiederkehrenden Betrag von voraussichtlich etwa CHF 1 Mio. trägerschaftsbedingter Mehrkosten belastet (zur Herleitung und Bemessung vgl. Ziff. 2.3.3 und 6.4). Der Betrag müsste periodisch neu geprüft und festgelegt werden, zum Beispiel einmal pro Legislatur. Finden finanzielle Anpassungen für die städtischen Mitarbeitenden im Personalreglements oder der Personalverordnung statt, müssen deren Auswirkungen auf die trägerschaftsbedingten Mehrkosten überprüft werden.

Demgegenüber sinkt für die Stadt Bern das Risiko einer periodisch nötigen Ausfinanzierung der Spezialfinanzierung bei anhaltenden Defiziten.

⁶⁵ So zum Beispiel aktuell im Tierpark. Vgl. Art. 3 Tierparkreglement.

3.4.2 Umsetzung und Transformationskosten

a. Umsetzung

Diese Variante bedingt eine relative einfache Revision des FEBR (Ergänzung von Art. 18, wohl Art. 18a). Zudem müssten auch Kriterien und Prozess der Abgeltung definiert werden. Die technische Umsetzung bedarf keines grösseren Aufwands und kann im Rahmen der ordentlichen Aufgaben erfüllt werden.

b. Transformationskosten

Die Transformationskosten können als gering eingestuft werden. Zwar verursacht die Reglementsänderung Kosten, insbesondere bei einer allfälligen Volksabstimmung (fakultatives Referendum). Der administrative Aufwand entspricht dem üblichen Verwaltungsaufwand bei einer Reglementsanpassung.

3.4.3 Würdigung

Vorteile (Stärken)	Nachteile (Schwächen)
- Durch Abgeltung der trägerschaftsbedingten Nachteile aus Sicht KSB «gleich lange Spiesse» auf Kostenseite. - Arbeitsbedingungen für das Personal bleiben erhalten. - Mittelfristige Pflicht zum Rechnungsausgleich via Spezialfinanzierung bleibt. - Die Lösung ist für die KSB zumindest finanziell nachhaltiger. - Sie ist relativ rasch und einfach realisierbar. - Die Lösung dürfte bei den meisten Stakeholdern, die keine grössere Veränderung wünschen, auf Akzeptanz stossen.	- Jährliche Zusatzbelastung der Rechnung der Stadt Bern (allerdings mit Verringerung des Risikos einer periodischen Ausfinanzierung der Spezialfinanzierung). - Durch Abgeltung potenzielle Gefahr der «ungleich lange Spiesse» aus Sicht der privaten Kitas, wenn Zuschüsse zu Vorteilen im Markt führen (z. B. bessere Anstellungsbedingungen).
Chancen einer späteren Entwicklung	Risiken einer späteren Entwicklung
- Bei besserer Ertragslage könnte auf die Abgeltung entweder verzichtet oder sie könnte angepasst werden. - Die guten Anstellungsbedingungen und Qualität der KSB könnten Druck im Markt erzeugen, einen Gesamtarbeitsvertrag für Kitas zu erarbeiten mit analogen Konditionen. - Weitere Entwicklungsschritte bleiben offen.	- Kosten steigen für die Stadt auf ein politisch nicht mehr mehrheitsfähiges Mass. - Auseinandersetzungen mit privaten Kitas wegen unzulässigem Wettbewerb durch staatlich subventionierte Arbeitsbedingungen und Infrastrukturen. - Abgeltungen könnten Kosten im Markt erhöhen (Wettbewerber ziehen nach und erhöhen die Preise).

Fazit: Die Variante 2a ist eine Möglichkeit, das heute akut bestehende Problem eines strukturellen Defizits der KSB und damit einer regelmässigen periodischen Ausfinanzierung zu vermeiden. Das vorliegende Problem der Unterdeckung der Spezialfinanzierung kann technisch relativ einfach gelöst werden, sofern sich dafür politische Mehrheiten finden lassen.

3.4.4 Beantwortung der von der Stadt im Pflichtenheft gestellten Fragen

1. Wie im Kurzbeschrieb (siehe Beilage Berichterstattung, Kapitel 5.4) erwähnt, soll bei dieser Variante das Betreuungsreglement dahingehend angepasst werden, dass städtische Gelder zwecks Ausgleich trägerschaftsbedingter Mehrkosten in die Spezialfinanzierung fliessen können. Welche trägerschaftsbedingten Mehrkosten sind explizit gemeint und mit welchen Kosten wären diese verbunden? "
2. Wie werden die trägerschaftsbedingten Mehrkosten berechnet, da diese nur annäherungsweise bestimmt werden können?

Die KSB haben im Vergleich zu privaten Trägerschaften hohe Personalkosten sowie hohe Verwaltungs- und Informatikaufwände. Diese höheren Kosten können zum Teil als sogenannte «trägerschaftsbedingte Mehrkosten» bezeichnet werden, weil sie auf städtische Verpflichtungen der Trägerschaft Spezialfinanzierung der Stadt Bern zurückzuführen sind.⁶⁶ Diese Vorgaben wirken sich besonders im Bereich der Personalkosten (Lohnnebenkosten, vor allem Pensionskasse, und Anstellungsbedingungen) sowie bei Umlagen für Informatikleistungen der Stadt aus (für drei Module SAP, für E3, Intranet mobile).

Der Ausweis trägerschaftsbedingter Mehrkosten ist sensibel. Eine «versteckte Subventionierung» der KSB würde vom Markt in der aktuellen Situation in Bern sehr kritisch gesehen, auch wenn auf Biel und Ostermundigen verwiesen werden könnte, die Gemeinde-Kitas innerhalb der Verwaltung mit Defizitdeckung führen. Wichtig ist der transparente Nachweis der Mehrkosten.

Die von der BSS eingebrachten trägerschaftsbedingten Mehrkosten belaufen sich auf rund CHF 1,5 Mio. Sie entsprechen fast 10 % der gesamten Kosten der KSB, was hoch scheint. Nach Bereinigungen (insbesondere Teuerung, Vollkosten Pensionskasse) liegt das Potenzial des maximalen Umfangs an trägerschaftsbedingten Mehrkosten tatsächlich in dieser Grössenordnung, allerdings auf bereinigter Basis.

Die Rechtfertigung einer möglichen Abgeltung trägerschaftsbedingter Mehrkosten stützt sich auf die Argumentation der Wettbewerbsneutralität (marktähnliche Bedingungen für die KSB).

Für trägerschaftsbedingte Mehrkosten sind Kostenblöcke zu berücksichtigen, die (Kriterien)

- relevant gross sind im Umfang;
- den KSB keinen Mehrnutzen am Markt bringen;
- klar, transparent und plausibel als Differenz zu den Marktkosten geschätzt werden können.

Abgebildet mit den drei Kriterien wurden die aufgeführten trägerschaftsbedingten Mehrkosten wie folgt berücksichtigt (die Linie trennt die berücksichtigten und nicht berücksichtigten Kostenblöcke).

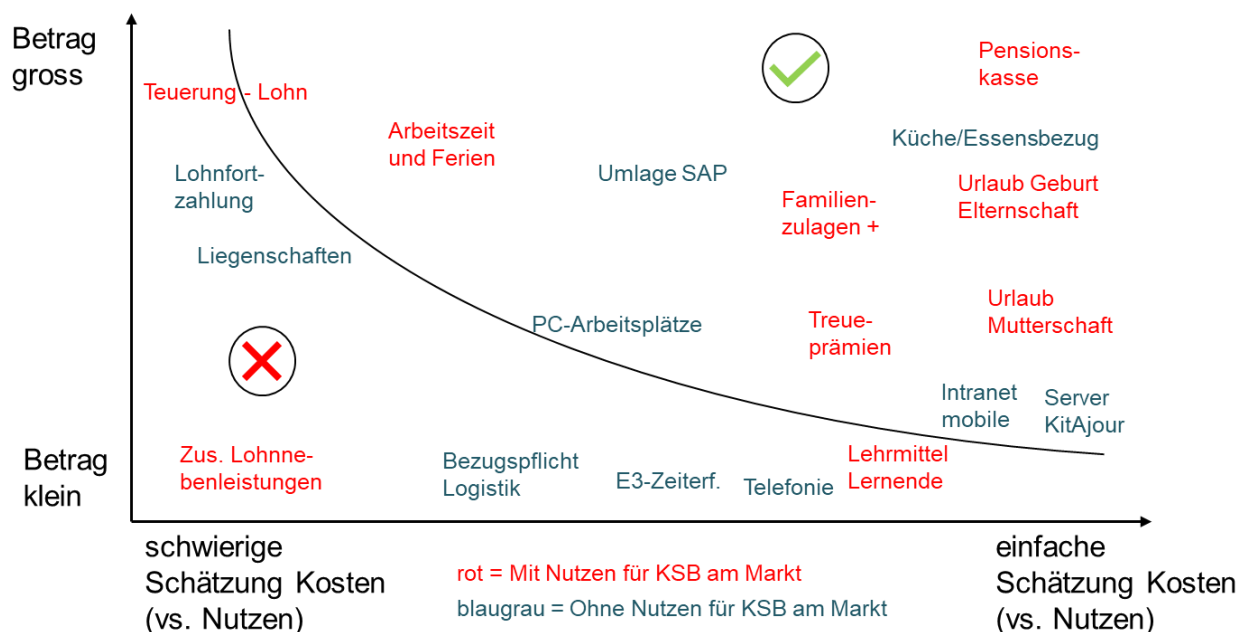


Abbildung 5: Überblick Auswahl Elemente trägerschaftsbedingter Mehrkosten (eigene Darstellung)

Eine genaue Kalkulation ist nicht möglich und liegt im Bereich eines Bewertungsspielraums des Mehrnutzens der KSB, welche diese wegen der besseren Anstellungsbedingungen haben in Abwägung von ver-

⁶⁶ Vgl. BSS 2023-2. Ausgangslage ist ein Vergleich mit drei privaten Trägerschaften im Bericht ecoplan 2022. Dieser wurde von der BSS und der FPI geprüft und vertieft. Vgl. im Detail die Ziff. 2.3.3 und im Anhang Ziff. 6.4.

einzelten Nachteilen (z. B. tieferer Einstiegslohn). Bei Berücksichtigung des Mehrnutzens in der Bewertung (Personalkosten zu 60 %) dürfte eine Abgeltung in Höhe von rund CHF 1,0 Mio. pro Jahr plausibel argumentierbar sein (vgl. ausführliche Darstellung der Berechnung in Ziff. 2.3.3 sowie Anhang Ziff. 6.4).

Sollen die trägerschaftsbedingten Mehrkosten abgegolten werden, so wird empfohlen, dass alle vier Jahre eine Schätzung der Kosten durch die BSS vorgenommen und von der FPI validiert wird (insbesondere Berücksichtigung von Anpassungen im Personalbereich mit Kostenwirkung).

Zur Festlegung der Höhe der trägerschaftsbedingten Mehrkosten sind zusammengefasst folgende Faktoren regelmässig zu erheben und zu kalkulieren: Löhne, Lohnnebenleistungen (inkl. PK) und Anstellungsbedingungen, Informatikverrechnungen und -umlagen (PC-Arbeitsplätze, SAP, Intranet mobile). Die anderen Faktoren sind nicht per se Mehrkosten (z. B. Teuerung), weniger bedeutend und/oder im Vergleich mit den Privaten kaum zu messen.

3. Gibt es gegenüber der Rückführung in die Stadtverwaltung (Variante 3) einen Vorteil gegenüber einer Spezialfinanzierung, wenn die Stadt die Defizite, ob operativ oder trägerschaftsbedingt, ausgleichen muss?

Bei einer Rückführung in die Stadtverwaltung werden im Vergleich zur Spezialfinanzierung Anspruch und Vorgabe der Eigenwirtschaftlichkeit gelockert. Die KSB budgetieren ihr voraussichtliches Ergebnis. Dieses kann eine «schwarze Null» oder auch ein Defizit enthalten, das dann wie bei jeder anderen Verwaltungseinheit finanziert wird. Ein Nachtragskredit ist nur nötig, wenn die Budgetvorgabe nicht erreicht wird. Bei der Spezialfinanzierung ist das Ergebnis für die Stadt grundsätzlich ergebnisneutral. Aufwandüberschüsse sind innert 8 Jahren abzutragen. Hierfür sind je nach Höhe, Beschlüsse des finanzkompetenten Organs nötig. Die Spezialfinanzierung weist damit eine höhere Verpflichtung zur Eigenwirtschaftlichkeit aus als bei einer normalen Verwaltungseinheit und sie ermöglicht eine höhere finanziellen Transparenz.

4. Könnte mit der Abgeltung trägerschaftsbedingter Mehrkosten ein stadtweites Präjudiz geschaffen werden: Es ist absehbar, dass andere Sonderrechnungen oder Spezialfinanzierungen sich auf gleiches Recht berufen würden. Inwiefern lässt sich rechtfertigen, dass die Kitas Spezialkonditionen geniessen sollen, bspw. der Tierpark aber nicht?

Es ist aus heutiger Sicht mit keinen negativen Auswirkungen einer Abgeltung der trägerschaftsbedingten Mehrkosten zu rechnen. Auch dem Tierpark werden heute gewisse Leistungen abgegolten. Gemäss Finanzverwaltung ist kein negatives Präjudiz zu befürchten.

3.5 Variante 2b: Optimierung Spezialfinanzierung ergänzt durch Sonderrechnung

3.5.1 Eckwerte

In Variante 2b wird die in 2a beschriebene optimierte Spezialfinanzierung in eine Sonderrechnung umgewandelt.

Eckwerte Variante 2b, Spezialfinanzierung mit Sonderrechnung

- Die Spezialfinanzierung wird beibehalten aber mit einer Sonderrechnung ergänzt (wie z. B. Tierpark, Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik).
- Die KSB weisen ihre Rechnung transparent mit Bilanz und Erfolgsrechnung im Jahresbericht der Stadt Bern aus.
- Die Stadt leistet für die trägerschaftsbedingten Mehrkosten eine Abgeltung an die Sonderrechnung (wie 2a).
- Den KSB wird in einem eigenen Sonderrechnungsreglement ein gewisser Handlungsspielraum eingeräumt (Delegation von Kompetenzen).
- Der Stadtrat passt das Betreuungsreglement entsprechend an (wie 2a).

Bemerkungen

- In diesem Modell wird die heutige Spezialfinanzierung beibehalten und in eine Sonderrechnung umgewandelt. Das Gemeinderecht lässt Sonderrechnungen zu, sofern die Erfüllung besonderer Aufgaben dies erfordert (Art. 95 GV). Dies kann im Fall der KSB begründet werden.
- Der Sonderrechnung KSB würde eine Abgeltung für die trägerschaftsbedingten Mehrkosten gutgeschrieben. Diese Abgeltung würde im revidierten Betreuungsreglement verankert.
- Die Ergebnisse der Sonderrechnung würden wie bei einer Spezialfinanzierung ausgeglichen. Würde diese längerfristig Defizite ausweisen, müsste sie (wie heute) von der Stadt ausfinanziert werden.

3.5.2 Spezialfragen: Zum Instrument der Sonderrechnung

Eine Sonderrechnung bedeutet, dass die KSB künftig in einem eigenen Rechnungskreis geführt würden (wie heute z. B. Tierpark, Fonds- für Boden- und Wohnbaupolitik). Die Sonderrechnung kennt nicht nur eine Erfolgsrechnung, sondern auch eine Bilanz (allerdings ohne flüssige Mittel). Die Errichtung und die Pflege einer Sonderrechnung bedeutet einen gewissen Aufwand, allerdings bringt sie auch eine bessere Transparenz über die Vermögens- und Ertragslage. Dies insbesondere, wenn die Sonderrechnung auch über nennenswerte Assets verfügt, was bei der KSB allerdings nicht der Fall ist.

Interessant wird die Sonderrechnung insbesondere, wenn der damit geführte Betrieb über eine grössere Handlungsfreiheit verfügt, wie dies z. B. beim Tierpark der Fall ist. Das Tierparkreglement regelt die Aufgaben, die Organisation und die Finanzierung des Tierparks. Es kann im Bereich der Kompetenzordnung sogar von der Gemeindeordnung abweichen. So verfügt die Tierparkkommission über gewisse eigene Kompetenzen.⁶⁷

Die Einräumung von mehr Handlungsspielraum könnte auch bei der KSB mit Sonderrechnung geprüft werden, dies in Anlehnung an die Variante Anstalt. Zu denken ist insbesondere an betriebswirtschaftliche Optimierungen, Standortentscheide, Kundenangebote, Tarife, Marketing, gewisse Investitionen. Für die bessere Abstützung könnte – in Anlehnung an den Tierpark – auch eine Art «KSB-Kommission» eingeführt werden mit Vertretungen aus Verwaltung, Politik und Fachleuten. Diese Kommission könnte eine Strategie zu Handen des Gemeinderats entwickeln.

Allerdings blieben die KSB – im Unterschied zur Anstalt – an die allgemeinen Rahmenbedingungen der Stadtverwaltung gebunden. Insbesondere lässt das städtische Personalrecht gemäss Auskunft der FPI keine Sonderregeln für Sonderrechnungen zu.

3.5.3 Umsetzung und Transformationskosten

Die Umsetzung erfolgt grundsätzlich wie bei Variante 2a Spezialfinanzierung mit Zuschuss, ergänzt aber durch die Einführung der Sonderrechnung. Die Transformationskosten würden sich gegenüber Variante 2a auf Grund des Aufwands für die Einführung der Sonderrechnung leicht erhöhen. Eine einfache Anpassung des Betreuungsreglements würde nicht reichen. Hier wäre – neben einer Revision des Betreuungsreglements - wohl die Schaffung eines eigenen Kita-Reglements erforderlich (ähnlich Tierparkreglement).

Die Kapitaleinlage in die Sonderrechnung kann zwar als «Dotationskapital» bezeichnet werden (so z. B. beim Tierpark). Da diese Kapitalanlage den städtischen Haushalt aber nicht verlässt, ist hierfür kein Ausgabenbeschluss nötig.

3.5.4 Würdigung im Vergleich zu Variante 2a

Bei näherer Betrachtung erscheint es indessen unrealistisch, dass diese theoretischen Vorteile bei den KSB effektiv sinnvoll genutzt werden könnten. Insbesondere verfügen die KSB – anders als der Tierpark – über keine Anlagen, deren Verwaltung nach mehr Finanzkompetenzen verlangen. Auch wurde der Bedarf nach einer breiteren Abstützung der Führung (vgl. Tierparkkommission) bisher nie vorgebracht.

⁶⁷ Vgl. das Tierparkreglement; 2014-05-18_Botschaft_Tierparkreglement.pdf (tierpark-bern.ch).

Letztlich sind Delegationen von Sachkompetenzen, soweit sinnvoll, auch unter dem Instrument Spezialfinanzierung möglich. Vor- und Nachteile lassen sich zusammenfassend wie folgt darstellen.

Vorteile (Stärken)	Nachteile (Schwächen)
• Diese Variante bringt volle Transparenz über die Vermögens- und Ertragslage. • Mit einem Bekenntnis zu einer grösseren Handlungsfreiheit wird ein Zwischenschritt in Richtung selbständiges Unternehmen gemacht. • Eine KSB-Kommission (wie Tierparkkommission) könnte die strategische Führung der KSB breiter abstützen.	• Die reglementarischen Anpassungen sind grösser als bei einer einfachen Optimierung der Spezialfinanzierung. • Die Errichtung und Führung einer Sonderrechnung bedingt einen gewissen auch wiederkehrenden Aufwand. • Im Unterschied zum Tierpark hätten die KSB wenig eigene Anlagen und damit nur beschränkt Investitionsentscheide zu treffen, die delegiert werden könnten (damit kein Nutzen höherer Kreditkompetenzen).

Fazit: Die Variante Spezialfinanzierung mit Sonderrechnung (2b) ist ein gutes Modell, wenn einerseits nichts Grundsätzliches verändert werden (keine Rückführung, keine Anstalt, kein Rückzug), die KSB aber als städtischer Betrieb trotzdem weitgehend als Unternehmen mit etwas mehr Handlungsspielraum geführt werden soll. Die Variante wäre damit eine «kleine Alternative» zur Ausgliederung, wenn das Instrument der Sonderrechnung auch genutzt wird, um den Handlungsspielraum zu vergrössern, insbesondere durch Einsetzung einer «KSB-Kommission». Sollte die Variante 2 weiterverfolgt werden, so wäre sinnvollerweise vorab zu entscheiden, ob sie weiterhin als Spezialfinanzierung (2a) oder aber als Sonderrechnung (2b) zu führen wäre.

3.6 Variante 3: Rückführung

3.6.1 Eckwerte

In Variante 3 wird die Spezialfinanzierung aufgelöst und die KSB werden rechnungsmässig wieder wie die allgemeine Stadtverwaltung geführt.

Eckwerte Variante 3, Rückführung

- Die KSB werden in die Stadtverwaltung zurückgeführt.
- Die heutige Spezialfinanzierung wird aufgelöst. Das betriebliche Ergebnis fliesst wieder in die Jahresrechnung der Stadt ein.
- Der Handlungsspielraum zur Anpassung der betrieblichen Rahmenbedingungen an die privaten Kita Standards werden im Rahmen der gesamtstädtischen Vorgaben genutzt.
- Betriebswirtschaftliche Effizienz wird über städtische Vorgaben eingefordert (Zielsetzungen, Globalbudgets, Notwendigkeit von Nachkrediten).

Bemerkungen

- Mit der Rückführung wird die mit dem aktuellen Reglement angestrebte Eigenwirtschaftlichkeit (mit der Möglichkeit zur Übertragung von positiven Ergebnissen) rückgängig gemacht. Die KSB werden wie alle städtischen Abteilungen, mit Globalbudget geführt.
- Die KSB würden damit ähnlich geführt wie z. B. die Kitas in Biel oder in Ostermundigen.
- Die Ergebnisse (positive und negative) fliessen in die Jahresrechnung ein und werden über das ordentliche Budget (Steuerhaushalt) gedeckt. Damit können einerseits Gewinne nicht mehr vorgetragen werden. Andererseits werden Defizite über die Jahresrechnung gedeckt, je nach der Höhe mit einem Nachkredit.
- Als Teil der Stadtverwaltung müssen die KSB innerhalb des bewilligten Budgets ihre Leistungen erfüllen und unterstehen auch den städtischen Controllinginstrumenten in Bezug auf Auftragserfüllung und

Budgeteinhaltung. Kommt es zu Budgetüberschreitungen, müssen diese innerhalb des Globalbudgets kompensiert oder per Nachkredit abgegolten werden.

- Ein gewisser Handlungsspielraum ergibt sich bei den betrieblichen Rahmenbedingungen. So könnte Art und Umfang der Verrechnungen im Bereich der Overheadkosten gegenüber der heutigen Lösung etwas reduziert werden, was sich positiv auf das Betriebsergebnis auswirken könnte (vgl. auch Hinweise bei Variante 0).

3.6.2 Umsetzung und Transformationskosten

- Die Wiedereingliederung in die Stadtverwaltung ist relativ einfach umsetzbar.
- Das Betreuungsreglement (FEBR) muss angepasst werden. Art. 18, Spezialfinanzierung, ist zu streichen. Parallel ist zu prüfen, ob die sozialpolitischen Zielsetzungen auch im Reglement noch zu präzisieren sind. Denkbar ist auch eine Bestimmung über die Zielsetzung der Eigenwirtschaftlichkeit der KSB.
- Der heutige Ausweis Spezialfinanzierung KSB würde entfallen. Die Steuerung würde über das Globalbudget 330, «Familie & Quartier Stadt Bern» abgewickelt. Das Betriebsergebnis der KSB würde auf dieser Stufe nicht mehr gesondert ausgewiesen (es wäre allerdings auf Stufe Produkt einsehbar). Die übergeordneten Vorgaben und Leistungsindikatoren im Globalbudget könnten allenfalls noch ergänzt werden.
- Die Transformationskosten sind bei dieser Variante bescheiden. Die Rückführung in den allgemeinen Haushalt hat einmalig einen administrativen Aufwand zur Folge. Die Arbeiten können verwaltungsintern erledigt werden. Reglementsänderung und Auflösung der Spezialfinanzierung dürften im Rahmen der ordentlichen Pflichtenheft zu bewältigen sein.

3.6.3 Würdigung

Vorteile (Stärken)	Nachteile (Schwächen)
• Direkte Steuerung durch Stadt möglich. • Sicht KSB. Die Restriktion der Spezialfinanzierung (Verpflichtung zum Rechnungsausgleich) entfällt. • Arbeitsbedingungen für das Personal bleiben erhalten. • Politische Legitimation.	• Die Vorteile der heutigen Spezialfinanzierung entfallen. Keine «Rückstellung» von positiven Jahresergebnissen, damit Verlust eines Anreizfaktors. • Verlust an Transparenz über den Geschäftserfolg der KSB (Wegfall des Ausweises Spezialfinanzierung). • Verminderung des Anreizes zur betriebswirtschaftlichen Optimierung. • Von privaten Trägerschaften dürfte eine allfällige Defizitfinanzierung als marktverzerrend und nicht den «gleich langen Spiessen» entsprechend wahrgenommen werden. • Sicht Finanzen: Mögliche Kostenfolgen bei normalen Budgetierungsprozessen (Defizite können budgetiert werden). Das bisherige mittelfristige Ziel des Ausgleichs der Spezialfinanzierung entfällt.
Chancen einer späteren Entwicklung	Risiken einer späteren Entwicklung
• Keine ersichtlich.	• Die Entwicklungsfähigkeit in Richtung anderer Modelle (insbesondere Ausgliederung) werden gegenüber dem Status Quo oder auch V2 eingegrenzt. • Die Kosten könnten für die Stadt auf ein politisch nicht mehr mehrheitsfähiges Mass ansteigen. • Die Stadt könnte allenfalls auf sich rasch verändernde Entwicklungen im Markt nicht hinreichend reagieren.

Fazit: Die Rückführung in die Stadtverwaltung wäre im Bereich der Kitas eine Veränderung, welche der allgemeinen Entwicklung entgegenläuft. Kitas sind spätestens mit den Betreuungsgutscheinen im Kanton Bern zu einem Markt geworden.

3.6.4 Beantwortung der von der Stadt im Pflichtenheft gestellten Frage

Mit einer Rückführung gewinnen die sozialpolitischen Ziele, auf welchen städtisches Handeln im Bereich der Kitas fusst, noch stärker an Bedeutung. Diese Ziele sind zu schärfen. Welche messbaren Indikatoren/Kriterien können festgelegt werden, um zu legitimieren, dass die Stadt auch in Zukunft eigene Kitas führt?

Wie in Ziff. 2.2 ausgeführt, kann mit den drei sozialpolitischen Zielen (niederschwelliger chancengerechter Zugang; soziale Integration; Spracherwerb) nur sehr bedingt argumentiert werden, dass die Stadt eigene Kindertagesstätten führt. Die privaten Trägerschaften tragen gleichermassen zur Mindest Erfüllung dieser Ziele bei. Die Stadt verfolgt die sozialpolitischen Ziele heute neben dem Angebot der KSB mit vielfältigen Massnahmen. Die zwei wesentlichsten sind 1) die einkommensabhängigen Zuschläge zu den Betreuungsgutscheinen und 2) das Frühförderungsprogramm «primano», welches über die Sprachförderung hinausgeht (zur Sprachförderung tragen die privaten Kita-Trägerschaften ebenfalls bei, jedoch nicht alle mit demselben Qualitätsanspruch wie die Stadt).

Zur Erreichung der sozialpolitischen Ziele stehen darüber hinaus zwei Elemente im Vordergrund: 1) die Sicherstellung der Versorgung mit Kita-Plätzen, insbesondere in sozialökonomisch schwächeren Quartieren und 2) die Sicherstellung der Qualität des Kita-Angebots.

Eine Legitimation zur Führung eigener Kindertagesstätten durch die Stadt könnte sich durch den Beitrag zu diesen zwei Elementen ergeben. Der Fokus liegt hier auf der Sicherstellung einer ausreichenden Versorgung. Dies ist die zentrale Voraussetzung zur Erreichung der sozialpolitischen Ziele der Stadt. Die Einhaltung der Mindestqualität des Kita-Angebots wird durch den Kanton beaufsichtigt. Die Stadt kann mit einem eigenen hohen Anspruch im Qualitätswettbewerb ein gutes Niveau im Markt fördern.

Ein wesentlicher messbarer Indikator zur Erfüllung der drei sozialpolitischen Ziele ist folglich die Messung der ausreichenden Versorgung aller Quartiere mit Kitas. Zur Ausgestaltung eines solchen Monitorings und sein Beitrag zu den sozialpolitischen Zielen vgl. Ziff. 2.2 sowie im Anhang Ziff. 6.3.2.

Die Frage nach darüberhinausgehenden messbaren Indikatoren/Kriterien zur Erfüllung der drei sozialpolitischen Ziele muss mit Blick auf Wirkungsmodelle und -ketten auf drei Ebenen beantwortet werden: Kriterien auf Ebene Output (Leistungserbringung), auf Ebene Outcome (unmittelbare Wirkung bei der Zielgruppe) und Ebene Impact (langfristige Wirkung in der Gesamtgesellschaft).

Output: Hier sind die Leistungen nach den Qualitätskriterien heranzuziehen. Eine Kita sollte in ihrer Gesamtheit der Arbeit soziale Integration (z. B. über gemeinsames Spielen in der Gruppe und externe Ausflüge) und Sprachfähigkeiten (z. B. über Geschichten erzählen für alle, gemeinsam Lieder singen) fördern. Darüber hinaus kann sie gezielte Fördermassnahmen anwenden (z. B. über primano angefordert). Entsprechend können die Punkte einer Fachevaluation oder Qualitätsprüfung einer Kita herangezogen werden, um den Output zu messen. Wir verweisen hier auf die einschlägige Fachliteratur, welche solche Punkte aufführt. Output-Indikatoren müssten sich davon ableiten.

Der Outcome kann mittels standardisierter Tests bei Übertritt in den Kindergarten / die Schule ermittelt werden, zum Beispiel über den Vergleich der sozialen Integration und die Sprachkompetenz bei Besuch einer städtischen oder privaten Kita. Allerdings wird es schwierig sein, hier objektive Kriterien festzulegen, allenfalls unter Beizug entsprechender Fachleute. Selbstverständlich sind dabei weitere stark intervenierende Variablen wie vor allem die soziale Herkunft (sozialstrukturell, kulturell, sprachlich, usw.) zu berücksichtigen.

Eine Impact-Analyse müsste längerfristig angelegt sein und optimalerweise im Zeitverlauf ein zufälliges Sample an Kindern regelmässig befragen, um ihre weitere Entwicklung zu verfolgen. Es müssten sozialwissenschaftliche und sprachwissenschaftliche Indikatoren der sozialen Integration und der Sprachkompetenz abgefragt werden. Das Sample würde am Schluss dann aufgeteilt in junge Erwachsene, welche eine Kita der KSB und jene, die eine private Kita besucht haben. Dies sind allerdings eher theoretische Überlegungen. Eine solche Impact-Analyse dürfte kaum ergiebig sein, weil nach dem Kitabesuch zu viele Faktoren die Entwicklung des Kindes beeinflussen. Sie scheint daher wenig sinnvoll.

Fazit: Hinsichtlich weiterer messbarer Indikatoren/Kriterien lässt sich sagen: Während eine Beurteilung des Outputs Teil der kantonalen Qualitätsaufsicht ist und alle Kitas diese in einem Mindestmass erfüllen müssen, scheint es wenig Mehrnutzen zu generieren, Ressourcen in Outcome- oder gar Impact-Analysen zu investieren. Als grundlegender Indikator für die Erfüllung der sozialpolitischen Ziele bleibt die Messung der ausreichenden Versorgung aller Quartiere und insbesondere von sozial benachteiligten Quartieren mit Kita-Plätzen.

3.7 Variante 4: Rückzug

3.7.1 Eckwerte

In Variante 4 zieht sich die Stadt aus der operativen Führung von Kitas zurück.

Eckwerte Variante Rückzug

- Die Stadt zieht sich aus der operativen Führung von Kitas zurück und konzentriert sich auf die Gewährleistung eines zweckmässigen privaten Kita-Angebots.
- Die bestehenden städtischen Kitas werden in einem noch zu definierenden Zeitraum veräussert bzw. dem Privatsektor übergeben (ca. 2 – 4 Jahre). Einzelne Kitas werden mangels Übernahmeinteresse aufgegeben.
- Wo Versorgungslücken bestehen, kann die Stadt zur Stimulation des privaten Angebots Fördermassnahmen ergreifen, zum Beispiel Zuschüsse für Kinder mit Fachstellenbestätigung gewähren, Finanzhilfen ausrichten oder Leistungsaufträge ausschreiben.

Bemerkungen

- Bei einem vollständigen Rückzug kommt der Sicherstellung der Gewährleistung des sozialpolitischen Auftrags eine besondere Bedeutung zu. Diese fokussiert sich wie erwähnt auf die Sicherstellung der Versorgung in sozial benachteiligten Quartieren sowie auf die Qualität des Angebots. Entsprechend sollte bei dieser Variante die Analyse der Versorgungsquoten (vgl. Ziff. 6.3.2) und die Information darüber an den Markt forciert und ggf. Ressourcen dafür eingesetzt werden.
- Um die Versorgungssicherheit zu gewährleisten ist ein mögliches Förderinstrumentarium Finanzhilfen und/oder Leistungsauftrag frühzeitig bereitzustellen. Möglich wäre dabei auch eine Kombination mit einer vergünstigten Vermietung von städtischen Kita-Liegenschaften.
- Bei der Variante Rückzug kommt dem Zeitpunkt eine besondere Bedeutung zu, um insbesondere die personalpolitischen Auswirkungen abzufedern.
- Diese Variante wurde in der Agglomeration Bern von den Gemeinden Muri und Münsingen umgesetzt.

3.7.2 Spezialfragen

a. Sicherstellung der Versorgung durch Finanzhilfe oder Leistungsauftrag

Auch in der Variante Rückzug bleibt die Stadt in der Gewährleistungsverantwortung. Kann oder will die Stadt diese nicht mehr durch ein eigenes Angebot sicherstellen, so kann sie sie entweder durch Finanzhilfen oder Leistungsaufträge wahrnehmen.

- *Finanzhilfe:* Die Stadt könnte private Kitas, die Betriebe in unterversorgten Quartieren führen, mit Finanzhilfen unterstützen oder damit private Unternehmen motivieren, in diesen Quartieren Kitas zu eröffnen. Die Finanzhilfen könnten standortgebundene Nachteile abfedern. Zu denken ist z. B. an Zuschüsse für Kinder mit Fachstellenbestätigung oder z. B. an Anschubhilfen (wie z. B. Angebot geeigneter günstiger Räumlichkeiten bzw. vergünstigte Mieten. Denkbar wären auch Investitionsbeihilfen oder Bürgschaften). Finanzhilfen setzen – neben einer Rechtsgrundlage – voraus, dass private Interessen an einem Betrieb bestehen. Bestehen mehrere Interessierte, so wäre der Finanzhilfeempfänger durch ein geeignetes (an das Vergaberecht angelehntes Verfahren) zu bestimmen.

- **Leistungsaufträge:** Finden sich keine Interessenten für Kauf oder Betrieb mit Finanzhilfe, so könnte die Stadt den Betrieb in bestimmten Quartieren öffentlich ausschreiben (IVöB). Mit dem Gewinner der Ausschreibung würde ein Leistungsauftrag abgeschlossen. Für diesen Fall wären die Vorgaben des Übertragungsreglements (UeR) ⁶⁸zu beachten (insb. Art. 6 Abs. 2).
- **Dienstleistungen und Vorgaben:** Die Stadt könnte ausserdem die Versorgung mit Kita-Plätzen stärken, indem sie regelmässig Nachfrage-Angebots-Analysen erstellt und diese den Marktakteuren zur Verfügung stellt. Dort wo ein künftiger steigender Bedarf wahrscheinlich ist, könnte sie das private Erstellen eines Angebots mit Finanzhilfen fördern. Sie kann dazu auch raumplanerische Auflagen machen (z. B. Sicherstellung von Raumangeboten in Entwicklungsgebieten).

Die Prioritäten können durch die Stadt im Rahmen der Strategie bestimmt werden. Dabei wäre u. E. der Variante Finanzhilfe der Variante Leistungsauftrag den Vorzug zu geben.

b. Vor- und Nachteile eines städtischen Kita-Betriebs?

Die Kita-Landschaft hat sich in den vergangenen Jahren massiv verändert. Während in einer ersten Phase die öffentlichen Kita's eine klare Vorreiterrolle einnahmen, insbesondere auch mit Blick auf die Qualität, haben die Qualitätsstandards des kantonalen Rechts und die Öffnung des Marktes durch die Betreuungsgutscheine zu einer Angleichung der Qualität geführt. Die Aussage, städtischen Kitas seien «besser» als Private lässt sich heute nicht mehr ohne weiteres halten. Die sozialpolitischen kantonalen Zielsetzungen werden von städtischen wie privaten Trägerschaften erreicht (vgl. Ziff. 2.2). Aus Sicht der Kinder und der Erziehungsberechtigten dürfte bei der Wahl der Kita die Trägerschaft deshalb keine grosse Rolle mehr spielen. Wichtiger sind die Nähe zum Wohnort, die Beziehung und das Vertrauen zum Personal vor Ort und die Qualität der Betreuung (und ggf. des Standorts). Aus Sicht Stadt könnten Vor- und Nachteile summarisch wie folgt beschrieben werden.

	Städtische Kitas	Private Kitas
Vorteile	• Zugriff der Politik auf Leistungsstandards, Betrieb und Tarife • Die Stadt kann im Markt hohe Standards zu Anstellungsbedingungen und Qualität setzen und stärkt damit den Qualitätswettbewerb und indirekt die Qualität. • Aufwand (ein allfälliges Defizit) kann mit Steuergeldern gedeckt werden. • Die Stadt behält ihre Betreiberkompetenz, sie kann bei Versorgungsengpässen rasch einspringen. • Personal kann von den städtischen Vorteilen profitieren. • Häufig grosse Identifikation mit guter Trägerschaft und Verwaltung (allerdings auch bei privaten Kitas).	• Kostenentlastung der Stadt, weil günstigeres Angebot (keine Zwangsbezüge und Vorgaben). • Sind flexibel und unternehmerisch tätig, können auf Veränderungen rasch reagieren. • Können insbesondere auch Einstiegs-löhne frei festlegen und auf den Markt ausrichten. • Bieten aufgrund Markt-, Leistungs- und Qualitätsdruck effiziente Qualität. • Häufig grosse Identifikation mit guter Trägerschaft und Unternehmen (allerdings auch bei KSB). • Können soziales Kapital (persönliches Engagement, private Mittel) generieren.
Nachteile	• Auf- und Abbau von Kitas sind von politischen Beschlüssen abhängig und deshalb schwerfällig. • Kosten sind durch Zwangsbezüge höher. • Flexibilität im Personaleinsatz ist gestützt auf städtisches Personalrecht im Bereich Kündigungen eingeschränkt (sonst heute schon hohe Flexibilität zwischen den Betrieben).	• Stehen unter finanziellem Ergebnisdruck. Negative Ergebnisse können auf Leistungen und Personalbedingungen und damit auf Qualität durchdrücken. • Nicht optimale Unternehmensführung schlägt sich in Leistungen und Personalführung nieder (allerdings auch bei städtischen Betrieben möglich; bei Qualitätswettbewerb negativ für Wirtschaftlichkeit). • Einige Kitas sind von sozialem Engagement (persönlich, finanziell) abhängig.

⁶⁸ Im Gegensatz zu einem Verkauf wäre hier (wohl) weiterhin von einer öffentlichen Aufgabe auszugehen. Reglement für die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Dritte und den Abschluss von Leistungsverträgen vom 30.1.2003).

3.7.3 Umsetzung und Transformationskosten

a. Umsetzungsprozess

Bei einem Rückzug werden die heutigen Kitas anderen anbietenden Trägerschaften (privat oder öffentlich)⁶⁹ zur Übernahme angeboten, in Paketen oder einzeln. Dabei ist auf eine gute wirtschaftliche Ausgewogenheit zu achten, weil sonst nur die wirtschaftlich guten Kitas einen Abnehmer finden.

Die Reduktion erfolgt im Rahmen eines Verkaufsprozesses. In einer Ausschreibung, die an eine IVöB Ausschreibung angelehnt ist (allerdings vereinfacht ausfallen kann), werden Kaufinteressenten gesucht. Eine öffentliche Ausschreibung nach IVöB ist nicht nötig, weil es sich bei einem Verzicht auf einen Betrieb nicht mehr um einen öffentlichen Auftrag handelt.

Für die Umsetzung dieser Variante ist eine umfassende Planung nötig. Die eigentliche Abwicklung dürfte sich über einige (wohl 2 – 4) Jahre erstrecken.

Das FEBR wäre wie folgt anzupassen.

- Zu streichen wären alle Hinweise auf die städtischen Kitas. Zum Beispiel Artikel 1 Abs. 2 (Zweck), Kapitel 3, städtisch geführte Kindertagesstätten (Art. 17 – 20).
- Dafür wäre eine Bestimmung aufzunehmen, wonach die Stadt zur Sicherung der Gewährleistung eines genügenden und qualitativ guten Angebots Versorgungsanalysen durchführen, den Markt darüber informieren sowie wenn nötig Finanzhilfen ausrichten oder Leistungsaufträge erteilen kann.

Zudem könnte erwogen werden im Reglement einen Fördertatbestand zur Absicherung einer ausreichenden Versorgung oder für besondere sozialpolitische Angebote aufzunehmen. Damit hätte es die Stadt weiterhin in der Hand, bei Bedarf auf das Leistungsangebot Einfluss zu nehmen.

b. Kaufpreis

Der konkrete Verkaufspreis wird sich erst im Rahmen der Verkaufsverhandlungen herausstellen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass im heutigen Umfeld Kita-Unternehmen keinen eigentlichen Verkaufspreis (Unternehmenswert) realisieren können. Aus diesem Grund dürften sich Unternehmensbewertungen erübrigen. Die Eckwerte des Veräusserungsvertrags dürften sich wie folgt zusammensetzen:

- Preis für die bestehende Betriebsinfrastruktur (Zeitwerte).
- Mietzins (falls die Stadt die Liegenschaft besitzt und vermieten möchte).
- Evtl. Preis für die Übernahme des Kita-Unternehmens (wenig wahrscheinlich).
- Minus: Übernahmepflichten für das aktuelle Personal verbunden mit Entschädigungen für Übergangsregelungen (zeitlich limitierte Bestandesgarantien Lohn).
- Minus: Evtl. Defizitdeckung für eine sehr begrenzte Zeit.⁷⁰

c. Personal

Bei dieser Variante ist grundsätzlich davon auszugehen, dass das in den zu veräussernden Kitas tätige städtische Personal freiwillig in die neue Trägerschaft und damit grundsätzlich in ein privatrechtliches Arbeitsverhältnis wechselt.

Gemäss Einschätzung des Personalamts der Stadt Bern würde auch für diese Variante die Regelung von Art. 24a PRB (Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch Ausgliederung) zur Anwendung kommen. Die Angestellten würden damit in den Genuss einer Bestandesgarantie von mindestens zwei Jahren

⁶⁹ Hier wird zu beantworten sein, ob die Stadt z. B. öffentliche Betriebe aus Agglomerationsgemeinden auf städtischem Boden zulassen will (so z. B. Münsingen; hier hat die Kita Köniz den Betrieb übernommen). Ausserhalb eines förmlichen Beschaffungsverfahrens dürfte eine Einschränkung zulässig sein.

⁷⁰ So z. B. die Gemeinde Muri.

kommen. Für den Entscheid wäre die Mitwirkung des Personals zu gewährleisten und die Personalverbände beizuziehen (paritätische Kommission).

Wichtig ist die Bemerkung, dass die personalpolitischen Wirkungen mit der Wahl der Umsetzungsgeschwindigkeit massgeblich beeinflusst werden kann. Eine längere Umsetzungszeit lässt Platz für natürliche Fluktuationen.

Möchten bisherige KSB-Angestellte die Stadt nicht verlassen, so wäre nach zweckmässigen Lösungen zu suchen.

- Denkbar ist die Übernahme einer anderen zumutbaren Arbeit in der Stadtverwaltung. Hier wäre insbesondere die Tagesbetreuung (früher Tagesschulen) zu nennen. Dazu braucht es kaum Umschulungen (gleiche Grundausbildung).
- In Härtefällen wäre es nicht ausgeschlossen, dass einzelne Personen, besonders ältere Angestellte, im Personalstatus der Stadt verbleiben und via Personalverleih den übernehmenden Kitas zur Verfügung gestellt werden. Hierbei müssten die Kosten einer Besitzstandgarantie vorgesehen werden.
- Als letzte – zu vermeidende Massnahme – wäre eine Kündigung zufolge Restrukturierung (Stellenaufhebung) anzuwenden, falls eine Umplatzierung innert zwei Jahren nicht möglich ist. Vorbehalten bleibt eine Abfindung wegen unverschuldeter Beendigung des Dienstverhältnisses (Art. 20 PRB).

d. Transformationskosten

Die Transformationskosten werden bei Variante 4 erheblich sein (vgl. Anhang Ziff. 6.1.4). Für die Begleitung des Verkaufsprozesses für die Veräusserung der Standorte sowie die Begleitung des Change-Managements im Bereich Personal sollten CHF 0,4 Mio. vorgesehen werden. Für die maximal 2-jährige Bestandesgarantie sollte ca. CHF 1,5 Mio. eingestellt werden und für die Ausfinanzierung der Pensionskasse CHF 1 Mio. (wie Variante 1 Anstalt). Dem steht ein möglicher Erlös für den Verkauf der Betriebsinfrastruktur von ca. CHF 0,5 Mio. gegenüber. Ein eigentlicher Verkauf des «Kitageschäfts» ist in der aktuellen Praxis nicht möglich. Die einmaligen Transformationskosten belaufen sich damit auf ca. CHF 2,4 Mio.

e. Finanzielle Auswirkungen auf die Stadt Bern (vgl. im Detail Ziff. 6.1.4)

Neben der einmaligen Belastung durch die Transformationskosten (ca. CHF 2,4 Mio.) dürfte die jährliche wiederkehrende Belastung – wie bei der Variante 1 – im Vergleich zum Status quo wegen dem Wegfall der Verrechnungseinnahmen etwas höher sein. Allerdings entfällt auch hier die heutige Verpflichtung zur Ausfinanzierung eines künftigen Defizits. Im Vergleich zu Variante 2 dürfte der städtische Haushalt jährlich um mindestens CHF 0,5 Mio. entlastet werden (Wegfall der Abgeltung trägerschaftsbedingter Mehrkosten). Damit wären die Transformationskosten in rund 6 Jahren refinanziert (vor Berücksichtigung der Aufwertung der Liegenschaften).

Die nötige Ausgabenbewilligung dürfte sich auf ca. CHF 2,9 Mio. belaufen.

3.7.4 Würdigung

Vorteile (Stärken)	Nachteile (Schwächen)
• Stadt kann sich auf die Sicherung des sozialpolitischen Auftrags, insbesondere die Gewährleistung der Versorgung konzentrieren. • Die heutige Verpflichtung zur Tragung des Betriebsdefizits 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 können. • 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 gut 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.

Fazit: Der Rückzug aus der Betreiberfunktion kann im Nachgang zur kantonalen Gesetzgebung mit Betreuungsgutscheinen, mithin der Markttöfung als konsequenter Schritt eingestuft werden. Der Kita-Markt kann heute als funktionierend eingestuft werden. Deshalb haben beispielsweise die Agglomerationsgemeinden Muri und Münsingen auf diese Gemeindeaufgabe verzichtet. Im aktuellen Kontext der Stadt Bern ist dieser radikale Schritt aber kurzfristig wohl nicht realistisch (Selbstverständnis der städtischen Aufgabenerfüllung, Vorbehalte gegenüber Privatisierungen, personalpolitische Opposition). Die Variante dürfte deshalb höchstens mittel- bis längerfristig eine echte Option darstellen, wenn sich der private Kita-Markt weiter konsolidiert hat. Gegen diese Variante sprechen insbesondere die personalpolitischen Folgen sowie die doch wesentlichen Transformationskosten.

3.7.5 Beantwortung der von der Stadt im Pflichtenheft gestellten Fragen

1. Hinsichtlich der Variante Rückzug / Teilrückzug muss wie für Variante 3 für jede einzelne städtische Kita basierend auf messbaren Indikatoren/Kriterien ausgeführt werden, ob bzw. inwieweit eine einzelne städtische Kita der Erfüllung sozialpolitischer Ziele der Stadt Bern dient.

Die BSS misst an drei Kriterien, ob ein Kita-Standort den sozialpolitischen Auftrag erfüllt bzw. ob er wesentlich zu seiner Erfüllung beiträgt:⁷¹

- Allgemeiner Versorgungsgrad im Schulkreis (Gewicht: 12 %):⁷² Je höher der Versorgungsgrad, umso mehr ist ein niederschwelliger und chancengerechter Zugang sichergestellt. Ist der Versorgungsgrad im Schulkreis klein, trägt der Standort der KSB wesentlich zum Zugang bei.
- Anteil der Einnahmen aus Betreuungsgutscheinen an den Gesamteinnahmen (Gewicht: 11 %): Je höher dieser Anteil, umso mehr Familien mit Förderbedarf zur Sicherstellung des chancengerechten Zugangs werden betreut.
- Prozentsatz der Kinder mit Fachstellenbestätigung (FSB) an der Gesamtanzahl (Gewicht 11 %): FSB werden für Kinder mit einem sozialen oder sprachlichen Förderbedarf ausgestellt. Je mehr solche Kinder ein Kita-Standort betreut, umso mehr trägt er zur sozialen Integration und zum Spracherwerb bei.

Zur Bewertung des Beitrags eines Standorts zur sozialpolitischen Zielsetzung können alle drei Kriterien herangezogen werden, dies scheint nachvollziehbar, sinnvoll und vollständig. Das Ergebnis dieser Analyse hat gemäss Berichten der BSS an den Gemeinderat⁷³ folgende Rangliste der Erfüllung der sozialpolitischen Ziele ergeben: 1. Holenacker, 2. Tscharnergut, 3. Brännengut, 4. Aaregg, 5. Wyler, 6. Ausserholigen, 7. Altenberg, 8. Matte, 9. Breitenrain, 10. Viktoria, 11. Weissenstein, 12. Lorraine, 13. Spitalacker. Die Details können den Berichten der BSS entnommen werden.

Aus externer Sicht ist das erste Kriterium des Versorgungsgrads das wesentliche. Ist in einem Quartier ein ausreichendes offenes Angebot sichergestellt, so dass jede Nachfrage von den Kitas erfüllt wird und keine Selektion stattfindet, so ist der sozialpolitische Auftrag erfüllt – davon ausgehend, dass mit dem

⁷¹ BSS 2023-3, Seite 8f

⁷² Die aufgeführten Gewichte ergeben zusammen 34 %. Die Differenz zu den 100 % ergibt sich aus den Kriterien der Wirtschaftlichkeit (vgl. Ziff. 7.8.1.3), die zusammen mit den sozialpolitischen Kriterien die komplette Bewertung des Standorts ausmachen. Die sozialpolitischen Kriterien gingen also zu einem Drittel in die Gesamtbewertung der Standorte durch die BSS ein.

⁷³ vgl. BSS 2023-3, Seite 13f und 2023-5

Gutschein und dem erweiterten Zuschlag keine finanziellen Hürden bestehen und alle Kitas unabhängig von der Trägerschaft zu sozialer Integration und zum Spracherwerb beitragen.

Entsprechend sollte zur Beantwortung der Frage «ob bzw. inwieweit eine einzelne städtische Kita der Erfüllung sozialpolitischer Ziele der Stadt Bern dient» ein regelmässiges Monitoring der Versorgung aufgebaut bzw. durchgeführt werden. Die Stadt betreibt ein Monitoring. Dieses zu beurteilen, ist nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit (vgl. dazu Ziff. 2.2.3.c und Anhang Ziff. 6.3.1.c und 6.3.2).

2. Es soll geprüft werden, welche Standorte bei einem Teilrückzug durch private Trägerschaften übernommen oder die Nachfrage durch bestehende Angebote befriedigt werden könnte (Grundsatz: Stadt ist subsidiär tätig und schliesst Angebotslücken zu privaten Anbietern). Welche Kitas würde dieses subsidiäre Angebot der Stadt umfassen?

Vom Grundsatz her kann davon ausgegangen werden, dass alle Standorte durch private Trägerschaften übernommen und/oder die Nachfrage teils durch bestehende Angebote befriedigt werden könnten.

Allerdings muss sich dies im Einzelfall aufgrund eines konkreten Übernahmeangebots zeigen. Das kann nicht theoretisch im Rahmen dieses Berichts kalkuliert werden. Private Trägerschaften prüfen heute angesichts der angespannten Marktlage mit hohem Konkurrenz- und Kostendruck jede einzelne Standortübernahme (oder Neueröffnung) sehr sorgfältig, insbesondere auf Basis der Qualität und der Entwicklungsmöglichkeiten eines Standorts (vgl. Ziff. 2.1.1.c). Zu ergänzen ist, dass auch private Trägerschaften aktuell die Schliessung einzelner Standorte prüfen und sogar vollziehen (Kita Kirchenfeld, leolea).

Als Grundsatz kann angenommen werden, dass jene Standorte der KSB, welche trotz Abgeltung trägerschaftsbedingter Mehrkosten insbesondere aufgrund zu geringer Auslastung nicht wirtschaftlich betrieben werden können, eher nicht durch private Trägerschaften übernommen würden (abhängig vom Optimierungs- und Entwicklungspotenzial). Alle anderen hätten gute Chancen, von privaten Trägerschaften übernommen zu werden. Hierbei ist zu beachten, dass private Trägerschaften zur Deckung finanzieller Risiken bei einer Angebotsausweitung ihr Eigenkapital überprüfen müssen. Die BSS hat eine wirtschaftliche Bewertung der Standorte durchgeführt und detaillierte betriebswirtschaftliche Analysen durchführen lassen. In Ziff. 2.3.4 zur Frage der Standorte ist aufgezeigt, dass Standorte zur Schliessung empfohlen werden oder mit Optimierungsmassnahmen weiterbetrieben werden können.

Es ist auch denkbar, dass bei geringen Gestehungskosten Kitas mit der Kundschaft und dem Personal übernommen und danach geschlossen werden zur Konzentration an bestehenden Standorten der jeweiligen Trägerschaft (dies könnte für eine gewisse Zeit mit Bedingungen in der Übertragung des Betriebs eingeschränkt werden).

Es muss sich erst zeigen, bei welchen heute kritischen Standorten nach der betriebswirtschaftlichen Analyse und den Optimierungsmassnahmen ein längerfristiger wirtschaftlicher Betrieb und damit eine potenzielle Übernahme und Weiterbetrieb durch private Trägerschaften möglich ist.

Es steht zudem die These im Raum, dass in sozial benachteiligten Quartieren allenfalls kein oder zu wenig Angebot für die Nachfrage zur Verfügung gestellt würde, falls sich die Stadt zurückziehen würde. Dazu sind kontroverse Angaben vorhanden (vgl. Anhang Ziff. 6.3.2.a). Auch dies kann nur mit einem konkreten Übernahmeangebot beantwortet werden.

Insgesamt betrachtet würde ein Teilrückzug mit Fokus auf einem subsidiären Angebot wahrscheinlich bedeuten, dass die Stadt nur noch wenige Standorte betreiben würde. Es ist aber davon auszugehen, dass für einen wirtschaftlichen Betrieb eine Mindestzahl an Standorten nötig sein wird.

Ob ein rein subsidiäres Angebot insgesamt wirtschaftlich betrieben werden könnte, hängt von der Kombination der dann zu betreibenden Standorte ab. Zum Beispiel sind heute auch Standorte der KSB in sozial benachteiligten Quartieren eigenwirtschaftlich. Allerdings dürfte der Grundsatz gelten, dass wirtschaftliche Standorte nicht subsidiär sind, dass also für diese eine private Trägerschaft gefunden werden könnte. Folglich dürfte ein konsequent subsidiäres Angebot mit wenigen Standorten kaum eigenwirtschaftlich sein.

3. Es soll geprüft werden, ob die Stadt Standorte im Rahmen eines Leistungsvertrages an Dritte sichern könnte, wie dies umgesetzt würde und welches die Vor- und Nachteile sind gegenüber dem eigenen städtischen Betrieb.

Das Angebot von Kitas ist heute ein marktfähiges Gut. Würde die Stadt auf eigene Kitas verzichten, so wären grundsätzlich auch keine Leistungsverträge nötig, denn der Betrieb von Kitas wäre auch grundsätzlich keine öffentliche Aufgabe mehr. Für den Fall von Versorgungslücken könnte die Stadt private Angebote fördern oder bestellen. Einerseits durch finanzielle Anreize (Finanzhilfen) oder aber eben durch eine öffentliche Ausschreibung eines Leistungsvertrags.

Grundsätzlich wurden schon vor der Einführung der Betreuungsgutscheine 2014 private Kitas mit Leistungsvertrag finanziert. Damals allerdings unter der Objektfinanzierung. Unter dem Prinzip der Subjektfinanzierung wäre schwer erklärbar, welche Leistungen nicht durch Betreuungsgutschein und Elternbeiträge finanziert wären. Es sei insbesondere auf die zusätzliche Abgeltung besonderer Leistungen (Ziff. 3.3.2.h und 3.7.2.a) hingewiesen.

4. Welche wirtschaftlichen Auswirkungen auf das Unternehmen KSB hätte der Verkauf einzelner Standorte? Wie kann sichergestellt werden, dass nicht nur die wirtschaftlich guten Kitas verkauft werden und die Stadt weiterhin die Standorte betreiben muss, die sozialpolitisch zwar wichtig, aber wirtschaftlich nicht rentabel sind?

Diese Zielsetzung kann auf der Basis einer zweckmässigen Standortstrategie erreicht werden. Diese kann zum Beispiel definieren, dass die Stadt Bern nicht nur rein subsidiär tätig ist, sondern auch gewisse «Premium»-Standorte als «Flagship-Kitas» betreiben will, in qualitativer und wirtschaftlicher Hinsicht. Allerdings dürfte es in der Praxis schwierig werden, die schlechten Risiken zu verkaufen und die guten zu behalten (wie sich nach Aussagen der BSS auch in Ostermundigen zeigte).

Die BSS hat eine Standortanalyse nach wirtschaftlichen und sozialpolitischen Kriterien durchgeführt. Nachfolgende Darstellung zeigt die kombinierte Analyse der Zahlen der BSS.

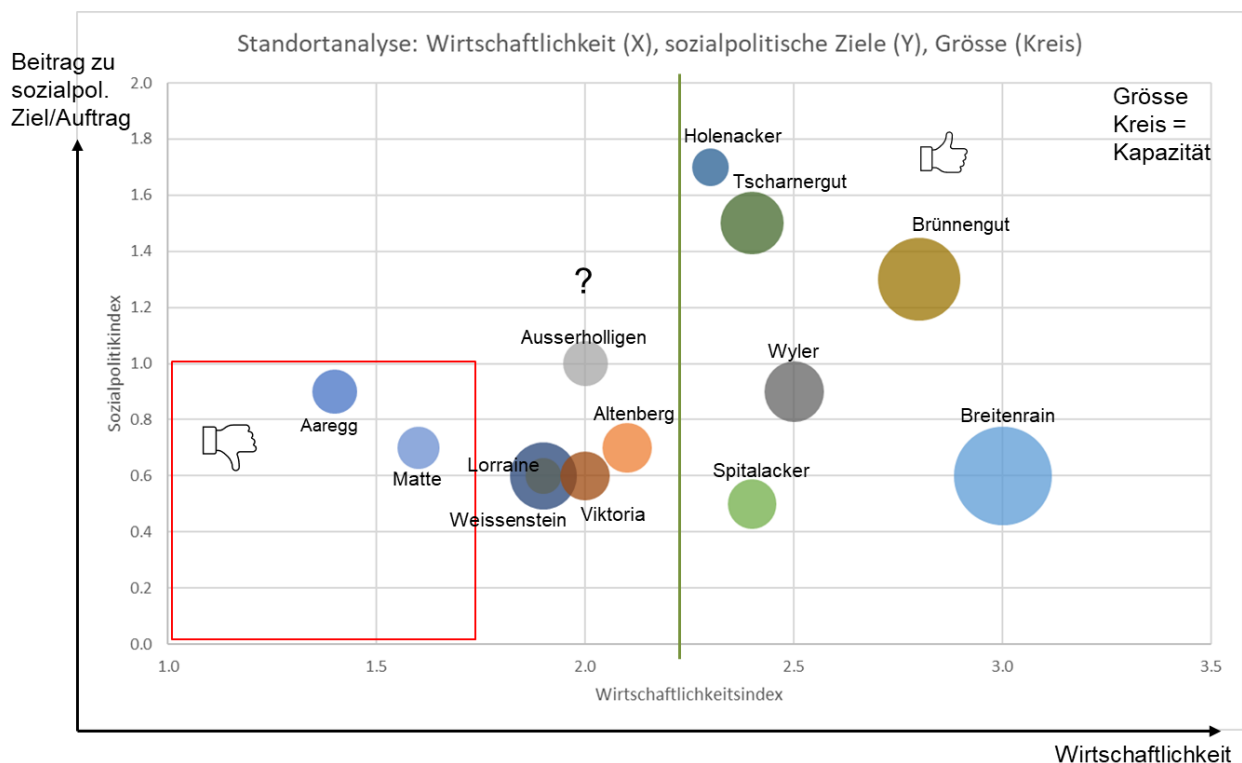


Abbildung 6: Standortanalyse Wirtschaftlichkeit u. sozialpol. Auftrag (eig. Darstellung, Quelle BSS)

Zur Kita Aaregg in der Grafik ganz links (wenig wirtschaftlich) ist anzumerken, dass in ihrer Standortanalyse die BSS eine positive Entwicklungsperspektive für den Standort Aaregg zeigen konnte, der 2025 ins Rossfeld verlegt wird. Daher wurde dieser Standort von der BSS nicht vertiefter analysiert.

Grundsätzlich kann gesagt werden, dass der Betrieb von Kitas ein gewinnbringendes Geschäft sein kann, aber auch oft nicht ist. Ein Drittel der Kitas schweizweit sind defizitär. Es ist nicht gesichert, dass einzelne Standorte «verkauft» werden könnten im Sinne eines profitablen Verkaufspreises. Bei sehr wirtschaftlichen Standorten könnte dies der Fall sein.

Es ist durchaus nicht so, dass die sozialpolitisch wichtigen Standorte wirtschaftlich nicht rentabel wären. Im Gegenteil zeigt die Standortanalyse der BSS in Abbildung 6, dass die sozialpolitisch wichtigen Standorte zu den wirtschaftlich soliden gehören.

5. Welches wären die Folgen des Verkaufs aller städtischen Kitas auf dem Kitamarkt (KSB betreiben 15 % der Kita-Kinder)? Wie könnte die Stadt sicherstellen, dass die ausreichende Kita-versorgung durch Private in allen Stadtteilen sichergestellt bleibt?

Es ist durchaus wahrscheinlich und plausibel, dass der private Markt einen Rückzug der Stadt aus dem Kitabetrieb absorbieren könnte ohne Versorgungslücken zu hinterlassen (vgl. Ziff. 2.2.3). Es besteht aber das Risiko, dass Angebotslücken entstehen. Sollten Lücken drohen, könnte die Stadt die flächendeckende und hinreichende Versorgung oder punktuell gezielt (sozial benachteiligte Quartiere) mittels Leistungsaufträgen und/oder Finanzhilfen sicherstellen (vgl. Ziff. 3.7.2.a). Voraussetzung ist, dass Lücken erkannt, d.h. ein aussagekräftiges Monitoring betrieben werden (vgl. Ziff. 2.2.3.c).

3.8 Kombinationen

Es ist durchaus denkbar, dass verschiedene Varianten miteinander kombiniert werden. Nachfolgend beschreiben wir zwei Kombinationen mit der Variante 4 (Rückzug).

Teilweise Umsetzung Variante 4 (Rückzug): Denkbar wäre, dass die Variante 4 nur teilweise umgesetzt wird. Die Standorte würden damit nicht nur optimiert (alle Varianten), sondern gestützt auf einen strategischen Entscheid deutlich reduziert, z. B. bis auf eine minimale, wirtschaftlich tragbare Betriebsgrösse (z. B. 6 Kitas).

Die Veräusserung der Kitas würde nach V4, Rückzug ablaufen, für die verbliebenen Kitas könnten die Varianten V2a Optimierung Spezialfinanzierung und V3 Rückführung in Frage kommen.

Mit dieser Kombination könnte

- die Betreiberfunktion weitgehend den Privaten überlassen werden,
- die Kernkompetenz der Stadt zum Kita-Betrieb erhalten bleiben,
- die Anzahl der von der Veräusserung betroffenen Personen begrenzt werden.

Die Umsetzung würde sich nach den Vorgaben der kombinierten Modelle richten. Sie wäre in der Tendenz wohl nicht einfacher. Allerdings könnte Sie möglichen Anliegen nach Kompromisslösungen entgegenkommen.

Die finanziellen Auswirkungen sind aufgrund der Offenheit der Varianten nicht abschätzbar. Es muss allerdings davon ausgegangen werden, dass sich die Stadt eher auf die wirtschaftlich schwächeren Standorte konzentrieren müsste (d. h. Standorte, die für Private nicht allzu attraktiv sind, vgl. dazu auch Ziff. 3.7.5-2), was das Betriebsergebnis negativ beeinflussen dürfte. Zudem können zentrale Kosten (Overhead) voraussichtlich nicht im gleichen Umfang reduziert werden wie das Platzangebot, was zu einer Zunahme des negativen Ergebnisses pro angebotenen Platz führen würde. Unter diesem Blickwinkel würde wohl eine Kombination von Teilrückzug und Rückführung in die Verwaltung (V3) die wahrscheinlichste Kombination sein.

Variante 2 (Spezialfinanzierung) als erster Schritt zu Variante 4 (Rückzug): Geht die Stadt davon aus, dass sich der private Markt weiter entwickeln wird und sich die Gemeinwesen mittel- bis längerfristig aus der Betreiberfunktion zurückziehen, könnte die Optimierung der Spezialfinanzierung einen ersten Schritt darstellen. Mittel- bis längerfristig könnte sodann entschieden werden, ob ein Rückzug aus der Betreiberfunktion angezeigt wäre.

4 Gegenüberstellung der Trägerschaftsvarianten

4.1 Kriterien

Die verschiedenen Varianten wurden in Ziff. 3 dargestellt und mit Vor- und Nachteilen, Chancen und Risiken wurden gewürdigt. An dieser Stelle folgt eine Gegenüberstellung nach Kriterien. Im Vordergrund stehen – nach Vorgabe der Stadt – folgende vier Schlüsselkriterien:

- Einmalige Kostenfolgen. Welche finanziellen Auswirkungen hat die Umsetzung der Variante auf die Jahresrechnung und die Bilanz der Stadt? Welche Ausgabenbeschlüsse sind nötig?
- Wiederkehrende / längerfristige Kostenfolgen: Wie belastet die Umsetzung der Variante den städtischen Finanzhaushalt mittel- bis längerfristig?
- Einschätzung hinsichtlich Erfüllung des sozialpolitischen Auftrags: Welche Unterschiede gibt es bei den Varianten hinsichtlich der Definition und der Umsetzung des Auftrags?
- Umsetzungskomplexität und Zeit: Wie unterscheiden sich die Varianten mit Blick auf die Umsetzung und den Zeitbedarf, angesichts der Dringlichkeit des (finanziellen) Handlungsbedarfs.

4.2 Variantenvergleich nach Schlüsselkriterien

Die Nennungen folgen der besseren Übersicht halber in Stichworten. Die ausführliche Argumentation findet sich in Ziff. 3. Klare Nachteile im Variantenvergleich werden rot, klare Vorteile mit grün unterlegt.

Kriterium	V1. Auslagerung	V2. Optimierung Spezialfinanzierung mit Abgeltung	V3. Rückführung in Verwaltung	V4. Rückzug
Kurzfristige finanzielle Auswirkungen für die Stadt				
Rechnung	Einmalige Mehrbelastung der Erfolgsrechnung im Umfang von ca. CHF 2,9 Mio.	Keine	Jährlich ungewisse Mehrbelastung durch Defizite. Chance auf Realisierung Gewinne bei gutem Geschäftsverlauf.	Einmalige Mehrbelastung aus Verkaufsprozess, Change-Management, Bestandesgarantie und Kosten PVK im Umfang von ca. CHF 2,9 Mio.
				Verkaufserlös Mobilien im Umfang von ca. CHF 0,5 Mio.
Bilanz	Finanzierung einer Beteiligung im Umfang von ca. CHF 5 Mio.	Keine	Auflösung Spezialfinanzierung.	Auflösung Spezialfinanzierung. Aufwertung Liegenschaften durch Umwandlung in Finanzvermögen im Betrag von ca. CHF 12 Mio.

Wiederkehrende / längerfristige finanzielle Belastungen für die Stadt				
Rechnung	Wegfall der Notwendigkeit zur Abgeltung von trägerschaftsbedingten Mehrkosten (jährlich CHF 1 Mio.).	Reduktion des heutigen Risikos einer Ausfinanzierung der Spezialfinanzierung.	Chance auf Realisierung Gewinne zu Gunsten der Stadtrechnung bei gutem Geschäftsverlauf.	Keine Abgeltung von Trägerschaftskosten. Wegfall des Risikos zur Ausfinanzierung der Spezialfinanzierung.
	Demgegenüber: Mindereinnahmen durch Wegfall von Verrechnungen (ohne entsprechend Entlastung) im Umfang von ca. CHF 0,5 Mio. Verbleibendes Ausfallrisiko des Eigners Stadt.	Wiederkehrende Jährliche Mehrbelastung durch Zuschuss (Abgeltung) von ca. CHF 1 Mio. CHF. Verbleibendes Risiko einer allfälligen weiteren Ausfinanzierung.	Absehbar weiterhin Defizite durch KSB von ca. CHF 1 Mio. Damit Erhöhung des durch die Stadtkasse zu deckenden Defizits der Spezialfinanzierung.	Mindereinnahmen durch Wegfall von Verrechnungen (ohne entsprechend Entlastung) im Umfang von ca. CHF 0,5 Mio.
Sozialpolitischer Auftrag				
Sozialpolitischer Auftrag	Grundsätzl. gesichert. Kann durch Eignerstrategie und allenfalls Leistungsauftrag (mit Abgeltung) gesichert werden.	Grundsätzl. gesichert. Der Auftrag ist im Vergleich zu heute unverändert gesichert.	Grundsätzl. gesichert. Kann erhalten und bei Bedarf ausgebaut werden. Der politische Bedarf kann ohne die heutigen Limitierungen gedeckt werden – allerdings mit Kostenfolgen.	Grundsätzl. gesichert. Ist durch kantonale Vorgaben weitgehend gesichert.
	Demgegenüber Nur noch indirekter Einfluss der Stadt.			Risiko, dass Sicherstellung der Versorgung mit Leistungsverträgen und Abgeltungen nötig wird.
Umsetzungskomplexität und -zeit				
Komplexität	Mehrjähriger Prozess. Hohe Umsetzungs-komplexität mit neuem Anstaltsreglement.	Einfache Umsetzung. Anpassung Betreuungsreglement.	Einfache Anpassung. Anpassung Betreuungsreglement.	Komplexe Verhandlungen. Bereitstellung Rückfallvarianten Subventionierung und Leistungsverträge.
Zeitbedarf	Mehrjähriger Prozess.	Politischer Prozess Reglementsänderung, 1-2 Jahre.	Politischer Prozess Reglementsänderung, 1-2 Jahre.	Mehrjähriger Prozess.

4.3 Variantenvergleich nach weiteren Kriterien

In Ergänzung zu den im (von der Stadt vorgegebenen) Schlüsselkriterien können die Varianten an den folgenden weiteren wesentlichen Kriterien gemessen werden.

Kriterium	V1. Auslagerung	V2. Optimierung Spezialfinanzierung mit Abgeltung	V3. Rückführung in Verwaltung	V4. Rückzug
Wirtschaftlichkeit aus Sicht Betrieb	Wirtschaftliches Potenzial, falls grosser Handlungsspielraum eingeräumt wird (insb. Personal und Leistungsbezüge).	Unverändert	Weitgehend unverändert; die Verpflichtung zur Eigenwirtschaftlichkeit wird indessen reduziert. n aber gelockert.	Für die Stadt nicht mehr relevant. Für den Betrieb wirtschaftliches Potenzial, weil voller Handlungsspielraum.
Wettbewerb	Wird das Unternehmen von der Stadt entkoppelt, kann es grundsätzlich wie ein privates Unternehmen auftreten. Wettbewerbsneutralität gesichert, wenn keine ungerechtfertigten Zuschüsse.	Primär kein Problem, soweit Abgeltungen nur Kosten ohne Mehrnutzen am Markt decken.	Die Auflösung der Spezialfinanzierung mindert die Transparenz und unlimitierte Defizitdeckung gefährdet in einem weitgehend offenen Markt die Wettbewerbsneutralität.	Durch Rückzug aus der Betreiberfunktion gewährleistet.
Akzeptanz Personal	Anpassung der Arbeitsbedingungen kann zu Widerstand insb. bei den Personalverbänden führen.	Keine wesentliche Veränderung.	Keine wesentliche Veränderung.	Insbesondere für die Personalverbände kritisch. Beim Personal Angst vor Veränderungen. Je nach Ausgestaltung ist Akzeptanz möglich (div. Beispiele).

4.4 Gesamtwürdigung Variantenvergleich

Der Vergleich der vier Varianten kann wie folgt gewürdigt werden:

- Variante 1, selbständige Unternehmung KSB (Anstalt), entlastet die städtische Rechnung jährlich um etwa CHF 0,5 Mio. im Vergleich zu heute, bedarf aber eines grossen unternehmerischen Handlungsspielraums mit Anlehnung an privatwirtschaftliche Standards, um die nötige Eigenwirtschaftlichkeit zu erreichen. Dafür muss erst eine politische Mehrheit gefunden werden. Das Personal erhält eine zweijährige Bestandesgarantie. Die Anstaltsgründung ist zudem komplex, zeitlich aufwändig und verursacht beträchtliche Kosten, deren Refinanzierung unsicher ist. Eine am Markt sehr aktive Anstalt dürfte zudem zu Fragen einer übermässigen Konkurrenzierung des privaten Angebots führen.
- Variante 2, Optimierung Spezialfinanzierung. Hier kann die Stadt trägerschaftsbedingte Mehrkosten abgelden. Das aktuelle Finanzierungsproblem wird zumindest teilweise gelöst. Die Variante ist mittels Reglementsänderung relativ einfach umsetzbar und verursacht eine jährliche Belastung der städtischen Rechnung in der Grössenordnung von CHF 1 Mio. Da diese allerdings an die Stelle der heutigen Ausfinanzierungspflicht der Stadt treten, verändert sich für die Stadt wirtschaftlich nichts. Wird diese Variante weiterverfolgt, so könnte entschieden werden, ob allenfalls die Sonderrechnung (als Untervariante) zu bevorzugen wäre (vgl. Ziff. 3.5, Variante 2b).
- Variante 3, Rückführung in die Verwaltung. Hier werden die KSB wieder wie eine normale Verwaltungsabteilung geführt und betriebliche Defizite können über die städtische Rechnung (Nachkredit) aufgefangen werden. Damit ist das «Problem» Spezialfinanzierung beseitigt, das wirtschaftliche Risiko der Stadt hingegen nicht; es kann sich eher vergrössern. Auch diese Variante bedarf einer Reglementsänderung.
- Variante 4. Rückzug. Die Stadt veräussert die städtischen Betriebe über eine Periode von zwei bis vier Jahren. Die Versorgung wird durch die Privatwirtschaft sichergestellt, bei Bedarf unterstützt durch

Finanzhilfen oder allenfalls Leistungsaufträge der Stadt. Das Personal erhält eine 2-jährige Bestandesgarantie. Die Rechnung der Stadt wird wiederkehrend wie bei Variante 1 geschätzt um CHF 0,5 Mio. entlastet, unter Vorbehalt von allfälligen Kosten für Finanzhilfen/Leistungsaufträge. Es entfällt zudem das unternehmerische Risiko. Auch diese Variante bedarf einer Reglementsänderung.

Die Modelle können zusammenfassend wie folgt gewürdigt werden.

	V1	V2	V3	V4
Rechtsgrundlagen	--- Anpassung FEBR Anstaltsreglement	- Anpassung FEBR	- Anpassung FEBR	-- Anpassung FEBR Neue Subventionsbestimmungen (Finanzhilfen)
Sozialpolitischer Auftrag	+ Gewährleistet	+ Gewährleistet	+ Gewährleistet	0 Gewährleistet, nötigenfalls mit Unterstützung Stadt
Wirtschaftlichkeit Betrieb	++ falls grosser Handlungsspielraum*	0 Unverändert	- Anreiz Eigenwirtschaftlichkeit entfällt	++ entfällt für die Stadt
Finanzielle Auswirkungen aus Sicht Stadt	++ Keine Abgeltung/Defizite mehr, gewisses unternehmerisches Risiko	0 Unverändert	- Leicht schlechter wegen Wegfall Anreiz Eigenwirtschaftlichkeit	+ Wegfall Finanzierungsverantwortung, allerdings evtl. Finanzhilfen nötig
Personalpolitische Auswirkungen	- Wechsel auf privatwirtschaftl. Standard, ggf. Anlehnung Stadt / GAV	0 Keine	0 Keine	-- Neu reine Privatwirtschaft
Umsetzung (Zeit und Komplexität)	-- Komplexität Anstaltsgründung, lange Dauer	+ Einfache Reglementsänderung	+ Einfache Reglementänderung	- Komplexe Abwicklung (Verkauf, Personal)

Abbildung 7: Überblick Gesamtwürdigung Trägerschaftsmodelle (eigene Darstellung)

Legende (Sicht Stadt): +++ sehr positiv bis --- sehr negativ * wie vorne als Teil V1 vorausgesetzt

Die vier Trägerschaftsvarianten unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht. Deutlich wird, dass die Varianten städtische öffentliche Unternehmung (V1) und Rückzug (V4) sehr grosse Schritte wären, für welche aus der aktuellen Problemstellung und aus den dem Gemeinderat vorgelegten strategischen Eckwerten heraus keine Gründe sprechen. Gerade der aktuelle Diskussionsstand um justierte strategische Ziele (vgl. Ziff. 2.5 und 5.2.1) lässt nicht auf eine grundsätzliche Abkehr von den heutigen städtischen Kitas schliessen.

Eine Veränderung der Trägerschaft allein kann die Wirtschaftlichkeit der KSB nicht verbessern. Eine verbesserte Wirtschaftlichkeit ergibt sich aus der Kombination von betrieblicher Optimierung, einer Standortstrategie und mehr eigenständigem Handlungsspielraum im Bereich Personal und Informatik/Verwaltung.

Die bestehenden Finanzierungslücke Spezialfinanzierung kann durch eine Ausfinanzierung des aufgelaufenen Defizits und durch eine künftige Abgeltung von trägerschaftsbedingten Mehrkosten gedeckt werden. Weitere Anstrengungen sind allerdings nötig, um eine ausgeglichene Rechnung KSB zu erreichen; solche wurden durch die BSS und KSB bereits angestossen (vgl. Ziff. 2.1.2.c)

Ohne anderweitige politisch-strategische Entscheide spricht in der aktuellen Situation vieles dafür, dass primär der Weg einer Optimierung der heutigen Spezialfinanzierung verfolgt werden sollte, mit oder ohne Option einer Sonderrechnung.

Die Rückführung in die Verwaltung wäre ein Schritt zurück. Transparenz und die Effizienzfortschritte würden leiden. Eine solche Lösung dürfte nur im Vordergrund stehen, wenn sich das Defizit der Spezialfinanzierung durch eine Abgeltung (legitimer) trägerschaftsbedingter Mehrkosten nicht beseitigen lässt, die Stadt somit entweder an einem defizitären Kita-Betrieb festhalten will oder grundlegende Veränderungen wie z. B. privatrechtliche Anstellungsbedingungen oder einen Rückzug der Stadt ablehnt. Bei diesem Szenario würde sich die Stadt zudem angesichts des funktionierenden Markts, dem Vorwurf des wettbewerbsverzerrenden Verhaltens aussetzen.

Die politische Würdigung muss durch die Stadt erfolgen. Das Bild zeigt aber deutlich, dass eine Akzeptanz der Varianten 1 und 4 ausgesprochen schwierig zu erreichen sein wird.

5 Fazit

5.1 Bedarf an Grundsatzentscheiden

Der Entscheid über mögliche allfällige neue Trägerschaftsvarianten lässt sich nicht allein auf wirtschaftliche Argumente abstützen, solange die Stadt in der Gewährleistungsverantwortung bleibt. Entscheidend sind folgende (politisch-strategische) Fragen:

- (1) Will die Stadt längerfristig ein städtisches Angebot aufrechterhalten?
- (2) Darf dieses die Stadt etwas kosten? (und wie viel bzw. fix oder schwankend)
- (3) Ist die Stadt bereit, den KSB mehr Handlungsspielraum einzuräumen (insb. Standard Personal)?

Je nach Antwort dürfte die eine oder andere Variante näher liegen oder ausgeschlossen werden. Die untenstehende Grafik zeigt im Überblick die drei Fragen und entsprechende Zuordnungen der Varianten.

Entscheidet der Gemeinderat, dass er längerfristig auf ein eigenes städtisches Angebot an Kitas verzichten möchte, zum Beispiel weil er sich dem unternehmerischen Risiko entledigen will, so kommt die Variante 4 «Rückzug» zum Tragen. Die Stadt gibt ihre Kitas ab, allenfalls werden die Standorte vorübergehend in eine Aktiengesellschaft ausgegliedert, je nach Rückzugsstrategie. Die Stadt wird in dem Fall diverse Vorkehrungen treffen, um sicherzustellen, dass die Versorgung ohne eigenes Angebot gewährleistet ist. Denn obgleich es durchaus möglich und auch plausibel ist, dass die privaten Trägerschaften die Versorgung ohne Eingriff gewährleisten, ist dies nicht sicher, es besteht das Risiko, dass Lücken entstehen könnten.

Hält der Gemeinderat – zum Beispiel aufgrund dieser Risikoüberlegungen – an einem eigenen städtischen Angebot fest, so kann er sich entscheiden, ob die KSB die städtische Rechnung belasten dürfen oder selbsttragend sein müssen. Wenn die KSB die städtische Rechnung jährlich belasten dürfen, so ist festzulegen, ob der Betrag fixiert sein soll (ggf. als Abgeltung der Mehrkosten durch Vorgaben mit periodischer Anpassung) oder ob jährlich schwankende Defizite gedeckt werden.

In Kombination mit den Antworten auf diese Fragen sollte der Gemeinderat den Handlungsspielraum definieren, den die KSB erhalten sollen. Bleiben die heutigen Vorgaben der Stadt an die KSB bestehen (Strategie, Personalreglement, Pensionskasse, Informatikumlagen, Bezugsverpflichtungen), werden sie punktuell gelockert oder wird grosser Handlungsspielraum gewährt?

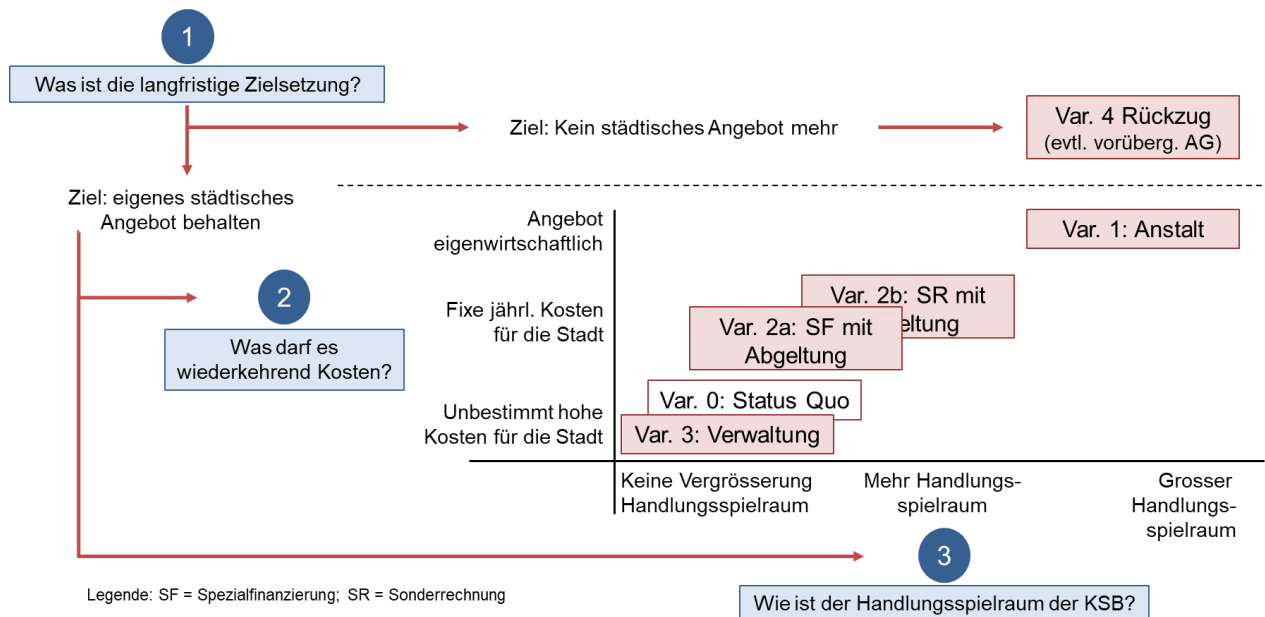


Abbildung 8: Grundsatzentscheide und Wahl der Trägerschaftsvariante (eigene Darstellung)

Die Frage nach der Finanzierung und dem Handlungsspielraum sind miteinander verknüpft. Die ausgearbeiteten Trägerschaftsvarianten widerspiegeln diese Zusammenhänge. Sollen die KSB selbsttragend sein, so ist ihnen viel Handlungsspielraum zu gewähren, insbesondere im Bereich Personal. In dem Fall ist die Variante 1 «Anstalt» naheliegend. Eine «Rückführung» in die Verwaltung in Variante 3 ist mit einem klar restriktiven Handlungsspielraum und einer schwankenden Defizitdeckung verbunden. Die Variante 2a mit der Spezialfinanzierung bzw. 2b mit der Sonderrechnung eröffnen die Möglichkeit, die Mehrkosten aus den städtischen Vorgaben mit einem fixen Betrag abzugelten und damit die Finanzierung durch die Stadt transparent und stetig auszugestalten. Die Variante 2b mit der Sonderrechnung ermöglicht punktuell etwas mehr Handlungsspielraum (z. B. Strategie durch Kita-Kommission).

5.2 Die Struktur folgt der Strategie («structure follows strategy»)

5.2.1 Zur Strategie des Gemeinderats

Die BSS hat im August 2023 dem Gemeinderat ein Schwerpunktgeschäft zu den Kitas Stadt Bern vorgelegt und dabei folgende strategische Eckwerte für die Kitas Stadt Bern formuliert.

- Die KSB sollen im Sinne eines Service Public in allen Schulkreisen über mindestens einen Standort verfügen.
- Die KSB legen den Fokus auf sozio-ökonomisch benachteiligte Quartiere und überprüfen die Versorgungsquote an Kitaplätzen regelmässig. Bei einer Unterversorgung werden neue Standorte geprüft.
- Die Wirtschaftlichkeit der städtischen Kitas soll unter gleichzeitiger Erfüllung des sozialpolitischen Auftrags sukzessive verbessert werden. Dazu brauchen die KSB eine gewisse Bestandesgrösse.
- Die KSB stellen eine hohe Betreuungsqualität sicher, bieten gute Arbeitsbedingungen und erheben durchschnittliche Markttarife.

Der Gemeinderat hat diesbezüglich noch keinen Beschluss gefasst, weil er vorher die Frage der Trägerschaftsvariante geklärt haben wollte. Dieser Auftrag wird mit dem vorliegenden Bericht erfüllt. Je nach Entscheidung des Gemeinderats zur künftigen Trägerschaftsvariante der KSB müssen die strategischen Eckwerte überprüft und allenfalls angepasst werden.

5.2.2 Kein politischer Bedarf nach Strategiewechsel erkennbar

Für eine grundlegende Veränderung der heutigen Rechtsform sind aktuell keine entsprechenden strategischen Überlegungen ersichtlich. Wie dargelegt, kann eine Veränderung der Rechtsform nicht hinreichend aus der Perspektive einer wirtschaftlichen Optimierung hergeleitet werden. Zudem würde eine Auslagerung oder ein Rückzug markante Veränderungen im Besitzstand des heutigen Personals sowie erhebliche Kosten verursachen.

Eine grundlegende Veränderung wäre deshalb nur weiter zu diskutieren, wenn politisch ein Strategiewechsel erwünscht wäre, beispielsweise mit folgender Stossrichtung: Verzicht auf operative Betreiberaufgaben (wie z. B. im Bereich Pflegeheime), Reduktion des finanziellen Betreiberrisikos, Ausschlusses jeglicher Finanzbelastung der Stadt im Zusammenhang mit KSB (auch keine trägerschaftsbedingten Mehrkosten) oder aber: Zielsetzung einer führenden Positionierung im Kita-Markt durch eine dynamische öffentliche Unternehmung. Für alle diese strategischen Stossrichtungen gibt es aktuell keine Anzeichen.

5.3 Gesamtfazit und Empfehlungen

Die vier Trägerschaftsvarianten unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht.

Deutlich wird, dass die Varianten 1 «städtische öffentliche Unternehmung» und 4 «Rückzug» sehr grosse Schritte wären, für welche aus der aktuellen Problemstellung und strategischen Ausrichtung heraus keine oder zumindest wenig Gründe sprechen. Auch der aktuelle Diskussionsstand um justierte strategische Ziele lässt nicht auf einen grundsätzlichen Verzicht auf die heutigen KSB schliessen.

Eine Veränderung der Trägerschaft allein kann die Wirtschaftlichkeit der KSB nicht verbessern. Eine verbesserte Wirtschaftlichkeit ergibt sich aus der Kombination von betrieblicher Optimierung, einer Standortstrategie und mehr eigenständigem Handlungsspielraum im Bereich Personal und Informatik/Verwaltung.

Die bestehende Finanzierungslücke Spezialfinanzierung kann durch eine Ausfinanzierung des aufgelaufenen Defizits und durch eine künftige Abgeltung von trägerschaftsbedingten Mehrkosten gedeckt werden. Ohne anderweitige politisch-strategische Entscheide spricht in der aktuellen Situation vieles dafür, diesen Weg weiterzuverfolgen, mit oder ohne Option einer Sonderrechnung. Diese Variante bietet insbesondere den Vorteil, dass sie bei veränderten Rahmenbedingungen in einem späteren Zeitpunkt weiterentwickelt werden kann. Dies ist bei den anderen Varianten weniger der Fall.

Die Rückführung in die Verwaltung wäre ein Schritt zurück und angesichts der heute bestehenden Marktsituation problematisch. Transparenz und die Effizienzfortschritte würden voraussichtlich leiden. Eine solche Lösung dürfte nur im Vordergrund stehen, wenn sich das Defizit der Spezialfinanzierung durch Abgeltung (legitimer) trägerschaftsbedingter Mehrkosten nicht beseitigen lässt, die Stadt somit an einem defizitären Kita-Betrieb festhalten will und grundlegende Veränderungen wie z. B. privatrechtliche Anstellungsbedingungen oder einen Rückzug der Stadt ablehnt. Bei diesem Szenario müsste die Stadt indes angesichts des funktionierenden Markts mit dem Vorwurf des wettbewerbsverzerrenden Verhaltens leben.

Den Entscheid über die Trägerschaftsvariante empfehlen wir im Sinne der Ausführungen in folgenden zwei Schritten vorzunehmen:

- Beurteilung, ob sich politische Anpassungen an der aktuellen Kita-Strategie (GRA August 2023) aufdrängen;
- Entscheid über die Trägerschaftsvariante.

Unter der Annahme, dass der Gemeinderat die von der BSS im August 2023 vorgeschlagenen strategischen Eckwerte grundsätzlich bestätigt, wird empfohlen, die heutige Trägerschaftssituation mit einer Anpassung der Spezialfinanzierung durch eine Abgeltung von trägerschaftsbedingten Mehrkosten zu optimieren. Dies gemäss der Variante 2 (2a oder allenfalls 2b).

Da der Kita-Markt sich noch in einer Reifephase befindet, wäre damit eine mittelfristige Neubeurteilung der Strategie und damit auch des Trägerschaftsmodells nicht ausgeschlossen.

6 Anhang

6.1 Details zu den finanziellen Auswirkungen je Variante

6.1.1 Finanzielle Kennzahlen zur Auslagerung (V1)

a. Eröffnungsbilanz

Die Anstalt muss mit dem nötigen Eigenkapital ausgestattet werden. Angesichts des aktuellen Jahresumsatzes von ca. CHF 16 Mio. ist von folgender summarischer Eröffnungsbilanz auszugehen:

Aktiven	In TCHF	Passiven	In TCH
Flüssige Mittel ⁷⁴	5'000	Eigenkapital	5'000
Mobilien/Einrichtungen ⁷⁵	400	Aufwertungsreserve	200
Aktiviere IKT-Einrichtungen ⁷⁶	200	Verpflichtung Transformationskosten	400
Bilanzsumme	5'600	Bilanzsumme	5'600

Das nötige Eigenkapital dürfte in der Grössenordnung von CHF 5 Mio. liegen. Zusammen mit den Sacheinlagen (restatete Bilanz⁷⁷) widerspiegelt es den Umsatz von CHF 16 Mio., den allgemeinen Liquiditätsbedarf, den relativ bescheidenen durchschnittlichen Investitionsbedarf und die Risikofähigkeit von möglichen Verlusten über eine absehbare Zeitspanne. Bei besonderem Bedarf kann die Stadt der Anstalt darüber hinaus Liquidität zur Verfügung stellen. Die Mobilien/Einrichtungen würden zum aktuellen Buchwert (aktuell 0) eingebracht und in der restateten Eingangsbilanz aufgewertet (woraus eine Aufwertungsreserve resultierte). Die heute aktivierte IKT-Applikation würde ebenfalls zum aktuellen Buchwert übernommen (Sacheinlage, voraussichtlich 0) und angemessen aufgewertet und aktiviert. Die Liegenschaften würden bei der Stadt verbleiben. Eine Verpflichtung zur Refinanzierung der Transformationskosten wird primär in dem Umfang eingestellt, als die Kosten Vorfinanzierungen von Investitionen der neuen Anstalt betreffen (Annahme TCHF 400). Zur Entlastung der Rechnung der neuen Anstalt könnte auf diese Belastung allenfalls verzichtet werden. Selbstverständlich könnte aber auch eine höhere Rückzahlung definiert werden.

b. Perspektiven Erfolgsrechnung der neuen Anstalt

Die finanziellen Auswirkungen einer Auslagerung können nur gestützt auf eine solide Businessplanung errechnet werden. Diese hat insbesondere die Entwicklung von Aufwand und Ertrag, die Investitionen sowie die Investitionsfolgekosten sowie die Amortisation von Transformationskosten zu beinhalten. Die Erarbeitung einer derartigen Businessplanung ist aufwändig und müsste – bei einem entsprechenden Entscheid – in einer nächsten Phase erfolgen.

Für die Zwecke dieser Arbeit gehen wir für eine erste Phase – vereinfachend – von einem eigenwirtschaftlichen Ergebnis der neuen Anstalt aus. Dies setzt voraus, dass sie genügend cash flows erwirtschaften kann, um die eigenen Investitionen zu decken und (künftige) Risiken zu tragen.

Gegenüber den heutigen KSB wird die neue Anstalt von den heutigen trägerschaftsbedingten Mehrkosten im Umfang von bis zu CHF 1,5 Mio. entlastet werden (vgl. im Detail Ziff. 2.3.3 und Anhang Ziff. 6.4).

⁷⁴ Die KSB haben aktuell keine flüssigen Mittel, die eingebracht werden können.

⁷⁵ Der Buchwert der Mobilien beträgt per Stichtag 1.1.26 CHF 0. Der Verkaufswert wird auf CHF 650 TCHF geschätzt (13x50 TCHF). Vorliegend wird eine defensive Aufwertung auf TCHF 400 vorgeschlagen.

⁷⁶ Aktueller Status: Einzige "aktivierte" Investition sind die Informatiklösung KitAjour, Restbuchwert nach Abschreibungen per 31.12.2023 CHF 157 111.-, noch offene Investition ca. CHF 150 000.- sowie eine Internetlösung von 2020, aktueller Restbuchwert CHF 48 925, Abschreibung 2024 bis auf CHF 4000.00, für einen möglichen Stichtag 1.1.2026 somit 0. Für die prospektive (restatete) Eröffnungsbilanz kann grob von einem Buchwert von CHF 200 000 ausgegangen werden).

⁷⁷ Im Rechnungswesen bedeutet ein «Restatement» die Änderung und Neuveröffentlichung des Jahresabschlusses eines Unternehmens zur Korrektur eines Fehlers oder einer Änderung des Rechnungslegungsstandards.

Ob sie dieses maximale Potenzial vollständig realisiert, ist offen und hängt von verschiedenen Faktoren ab, vor allem von strategischen Entscheiden hinsichtlich Anstellungsbedingungen des Personals.

Im Bereich Kaderlöhne sollte der heutige Stand nicht wesentlich verändert werden.⁷⁸ Gewisse Mehrkosten werden durch Honorare des Verwaltungsrats entstehen. Diese müssten sich aber im üblichen Bereich bei gemeinnützigen KMU bewegen. Zudem sollten die der neuen Anstalt direkt anrechenbaren Transformationskosten refinanziert werden. Schliesslich müsste die Steuerfrage im Rahmen eines Detailkonzepts noch geklärt werden.⁷⁹

Auf der Basis dieser Überlegungen darf davon ausgegangen werden, dass die Variante 1 bei entsprechendem Handlungsspielraum im Vergleich zum Status Quo oder auch zur optimierten Spezialfinanzierung und zur Rückführung ein Potenzial wirtschaftlicher Vorteilhaftigkeit ausweist. Wie bereits erwähnt, müsste dies jedoch gestützt auf eine Businessplanung noch erhärtet werden.

c. Transformationskosten im engeren Sinn

Auslagerungsprojekte sind komplex und benötigen Zeit. Eine Kostenschätzung anhand von Vergleichsprojekten ist angesichts sehr unterschiedlich aufwändiger politischer Prozesse und unterschiedlicher Ausgangslage und Zielsetzung schwierig. Die Kosten sind im Verlauf einer Abtiefung nach Grundsatzentscheiden und in Abstimmung zur Businessplanung genauer herzuleiten. Für den vorliegenden Zweck können zumindest die externen Kosten wie folgt grob abgeschätzt werden.

Aufgabe	Beschrieb	TCHF (ca.)	Bemerkung
Grundlagen und Governance	Konzept Auslagerung Businessplanung Reglement Stadtrat Eignerstrategie Errichtungsprozess	200	Nur Vorbereitung, ohne politische Prozesse externes Mandat im Auftrag Stadt (erste Phase),
Aufbau Strukturen/Prozesse	Konzeption der neuen Anstalt vor Errichtung	100	Externes Mandat im Auftrag neue Anstalt in spe
IKT/Finanzen	Investition neue Informatiksysteme	200	Aktivierbar, Ablösung von Finanzinformationssystem der Stadt. Neue Informatiklösung KitAjour kann verwendet werden.
Rekrutierung, Mandatsverträge, Verhandlungen Personalverbände	Personalprofile Ausschreibung Leitung Engagement Verwaltungsrat	100	Entweder separates Mandat HR oder via oben. Betreuung Gespräche Personalverbände und paritätische Ausgliederungskommission
CD/CI	Aufbau neuer Auftritt	100	Externes Mandat
Changemanagement	Begleitung Aufbau / Veränderung neue Anstalt (Mandat)	100	Externes Mandat (dritte Phase nach Errichtung)
Total	Grobschätzung	800	Teilweise aktivierbar

Von diesen Positionen kommen ca. TCHF 400 direkt der neuen Anstalt zugute (Investition Informatiklösungen. CD/CI, Changemanagement). Diese Kosten werden der neuen Anstalt auferlegt.

⁷⁸ Dies kann durch entsprechende Vorgaben im Reglement, in der Eignerstrategie oder durch Zustimmungsbefugnisse des Gemeinderats gesichert werden.

⁷⁹ Gemeinwirtschaftliche AG sollte steuerbefreit werden können. Allerdings wäre die Steuerpflicht gestützt auf Art. 83 Abs. 1 Bst. c Steuergesetz des Kantons Bern (StG) noch im Detail abzuklären (Anstalt wäre in Konkurrenz zu privaten und – wenn nicht gemeinnützig – also nicht steuerbefreit). Immerhin, falls bei allfälligen Gewinnen die Steuerfrage aufkommen würde, wären gewisse andere Probleme (Eigenwirtschaftlichkeit!) erledigt.

d. Finanzielle Auswirkungen auf die Jahresrechnung der Stadt

Position	TCHF	Bemerkung
Aufwand (einmalig)		
Transformationskosten i.e.S. (oben c)	400	Nettobetrag, minus Eigenleistung neue Anstalt.
Finanzielle Ausstattung Eigenkapital	5'000	Grobschätzung, siehe oben.
Bestandesgarantie Personal	1'500	Hier wird für die Modellierung unterstellt, dass sich die Anstellung künftig nach privatwirtschaftlichen Standards richtet. Rechnet man für den Bereich Lohn die Komponenten Treueprämien, Familienzulagen, kürzere Arbeitszeit, längerer Urlaub, Mutterschafts-/ Elternurlaub zusammen, kommt man auf einen leicht abgerundeten Betrag von CHF 0,5 Mio. je Jahr (vgl. hierzu die Details Ziff. 2.3.3 und Anhang Ziff. 6.4). Kein Effekt haben die Löhne, da sich dies nicht wesentlich unterscheiden. Der Betrag beträgt für 2 Jahre somit ca. CHF 1 Mio. Im Bereich Lohnnebenkosten fällt im Bereich der Bestandesgarantie der höhere Arbeitgeberanteil ins Gewicht. Hier hat sich die Stadt im Umfang von ca. CHF 0,5 Mio. je Jahr zu beteiligen, für 2 Jahre somit CHF 1 Mio. Der Maximalbetrag Bestandesgarantie kann damit auf CHF 2 Mio. für zwei Jahre geschätzt werden. Es werden allerdings nicht alle Arbeitnehmenden in die neue Anstalt wechseln und dort für 2 Jahre verbleiben.⁸⁰ Die Fluktuation ist im Kita-Bereich relativ hoch. Rechnet man sehr vorsichtig mit 25 % Abgangsquote pro Jahr, reduziert sich der Betrag entsprechend (CHF 1,5 Mio. statt CHF 2 Mio).⁸¹
Ausfinanzierung Pensionskasse	1'000	Hier wird für die Modellierung unterstellt, dass das heutige Personal noch 2 Jahre bei der PVK verbleibt und dann in eine neue (günstigere) Kasse übertritt. Es wären für das übertretende Personal Ansprüche aus dem Primatwechsel gemäss aktuellem Stand TCHF 130 fällig (aktuelle Zahl, diese verbessert sich über die Zeitachse und kann bis zu einem möglichen Auslagerungszeitpunkt ganz entfallen). Da sich die Risikosituation der PVK verschlechtert, ist diese mit CHF 0,8 Mio. entschädigt, damit der Austritt nicht zulasten der bisherigen Angestellten geht.⁸² Auch hier dürfte es sich um einen Maximalbeitrag handeln.
Aufwand (wiederkehrend)		
Wegfall Finanzierung trägerschaftsbedingte Mehrkosten	-1000	Annahme der trägerschaftsbedingten Mehrkosten gemäss Ziff. 2.3.3 und Anhang Ziff. 6.4. Dies im Vergleich zu Variante 2 (Ausfinanzierung der trägerschaftsbedingten Mehrkosten), aber auch zur Variante 0 (periodische Deckung der Unterfinanzierung).
Ertrag (wiederkehrend)		
Wegfall Verrechnungseinnahmen (jährlich; Verringerung des Ertrags)	-500	Bei der Ausgliederung entfallen grundsätzlich die heutigen Verrechnungseinnahmen von CHF 2 Mio. zu Gunsten der Stadtrechnung. Damit entfallen auch beträchtliche Kostenblöcke. Allerdings dürften Deckungsbeiträge von maximal CHF 0,5 Mio. verbleiben. Vgl. Ziff. 6.2.5

⁸⁰ Veränderungen lösen häufig einen Fluktuationsschub auslösen. Dieser kann vorliegend kaum beziffert werden. Allerdings ist davon auszugehen, dass nicht alle betroffenen MA tatsächlich ein neues, weniger vorteilhaftes Angebot annehmen. Dies insbesondere, da der Markt für Fachpersonen Betreuung und für Kita-Leitungen hervorragend ist. 25 % entspricht einem defensiven, aber realistischen Rahmen.

⁸¹ Vgl. dazu Ziff. 3.3.2e.

⁸² Angaben nach Absprache mit Jürg Schäd, Geschäftsführer Personalvorsorgekasse Stadt Bern. Der Deckungsgrad der PVK beträgt aktuell rund 94,8 %. Das bedeutet, dass die Sparkapitalien bei der PVK nur zu 94,8 % gedeckt sind. Bei Auslagerungen von Teilen der Stadtverwaltung muss die PVK jedoch für alle betroffenen Versicherten 100 % der Austrittsleistungen auszahlen. Ohne Massnahme haben die bei der PVK verbleibenden Versicherten die Differenz von 5,2 % der ausbezahlten Austrittsleistungen zu tragen. Der Deckungsgrad der PVK verschlechtert sich dadurch. Damit dies nicht passiert, muss die Stadt Bern oder die übernehmende Organisation auf aktueller Basis die Differenz zwischen den Austrittsleistungen (100 %) und dem Deckungsgrad übernehmen (aktuell 5,2 % der ausbezahlten Austrittsleistungen). Dieser beträgt aktuell CHF 0,8 Mio. Massgebend ist die finanzielle Situation bzw. der Deckungsgrad der PVK im Zeitpunkt der Austritte.

Ergebnis: Die einmaligen Aufwände für eine Ausgliederung belaufen sich damit auf CHF 7,9 Mio. In diesem Betrag ist jedoch die Ausstattung mit Eigenkapital von CHF 5 Mio. eingeschlossen. Da dieser Ausstattung ein Gegenwert in der Form einer Beteiligung besteht, ist der effektive einmalige Aufwand eher auf CHF 2,9 Mio. zu beziffern. Die jährliche Belastung der Stadt dürfte gegenüber heute (Status Quo) durch den Wegfall von Verrechnungseinnahmen leicht steigen. Allerdings entfällt dafür die heutige Ausfinanzierungsverpflichtung der Spezialfinanzierung bei Defiziten. Das verbleibende Risiko der Notwendigkeit einer finanziellen Unterstützung der neuen Anstalt ist als deutlich kleiner einzustufen. Im Vergleich zur Variante 2 (Spezialfinanzierung) wäre die jährliche Belastung indessen vorteilhaft, weil die Abgeltung der trägerschaftsbedingten Mehrkosten entfällt. Der einmalige Aufwand dürfte für die Stadt auch mittel- bis längerfristig nicht refinanzierbar sein.

e. Ausgabenbewilligung

Für die Ausgabenbewilligung müssen diverse Positionen zusammengerechnet werden. Die zu bewilligende Ausgabensumme (brutto) dürfte in der Grössenordnung von CHF 8 Mio. CHF liegen. Der Beschluss des Stadtrats dürfte damit im Bereich des obligatorischen Referendums liegen (ab CHF 7 Mio., vgl. Art. 36 GO).

Position	in TCHF	Bemerkungen
Aufwand		
Transformationskosten (einmalig)	400	Nettoaufwand
Ausfinanzierung PK (einmalig)	1'000	
Bestandesgarantie Personal	1'500	
Widmung von Finanzvermögen in Beteiligung		
Finanzielle Ausstattung mit Eigenkapital	5'000	
Umschichtung von Verwaltungsvermögen in eine Beteiligung		
Umwidmung Mobilien / Einrichtungen	0	Buchwert 0
Sacheinlage IKT	0	
Total Ausgliederung (Grobschätzung)	ca. 7'900	

6.1.2 Optimierung Spezialfinanzierung (V2)

Vgl. Ziff. 3.4 und 3.5.

6.1.3 Rückführung (V3)

Vgl. Ziff. 3.6.

6.1.4 Rückzug (V4)

a. Finanzielle Auswirkungen auf die Jahresrechnung der Stadt

Die finanziellen Auswirkungen eines Rückzugs sind aus heutiger Perspektive fast nicht abzuschätzen, den vieles hängt von Entscheiden ab, welche im Rahmen eines Konzepts/Detailkonzepts zu erarbeiten wären. Beispielfhaft könnte ein Szenario wie folgt aussehen.

Position	TCH Grob-schätzung	Bemerkung
Aufwand (alles einmalig)		In allen Varianten zu leisten.
Verkaufsprozess	200	Externe Unterstützung Prozess/Verhandlungen (13 Stao)
Begleitung Change Management; Personalverbände, Art. 24a PVR.	200	Externe Unterstützung Transformationsprozess
Bestandesgarantie während 2 Jahren für übertretendes Personal	1'500	Wie bei Variante 1 Ausgliederung
Ausfinanzierung PK	1'000	Gleich wie bei Variante 1 Ausgliederung
Ertrag (einmalig)		
Verkaufspreis für Betriebsinfrastruktur (einmalig)	500	Annahme. 13x CHF 40 000 (Summe gerundet)
Aufwertung Liegenschaften im Finanzvermögen	12'000	Die nicht mehr für öffentliche Aufgaben benötigten Liegenschaften werden ins Finanzvermögen transferiert und können dort erfolgsrelevant aufgewertet werden. Mangels Verkehrswertes ist auf Empfehlung der zuständigen Fachstelle (Immobilien Stadt Bern) ein Planwert eingesetzt.
Verkauf von nicht mehr benutzten städtischen Liegenschaften (evtl. im Baurecht)	--	Diese Option wird aktuell nicht eingerechnet. Über sie wäre später zu entscheiden. Bei einem Verkauf würden der Stadt entsprechend die Mieteinnahmen wegfallen.
Ertrag (wiederkehrend)		
Wegfall Verrechnungseinnahme (Ertragsverlust)	-500	Wie bei Variante 1.
Wegfall Abgeltung trägerschaftsbedingte Mehrkosten (Red. Aufwand)	1'000	Primär im Vergleich zu Variante 2 relevant
Zusatz-einnahmen durch Marktmieten bei städtischen Liegenschaften	0	Vorsichtig kein Wert eingestellt.

Ergebnis: Die einmalige Belastung beträgt ca. CHF 2,4 Mio. Die jährliche wiederkehrende Belastung dürfte – wie bei der Variante 1 – im Vergleich zum Status quo wegen dem Wegfall der Verrechnungseinnahmen etwas höher sein. Allerdings entfällt auch hier die heutige Verpflichtung zur Ausfinanzierung eines Defizits. Im Vergleich zu Variante 2 dürfte der städtische Haushalt jährlich um mind. CHF 0,5 Mio. entlastet werden (Wegfall der Abgeltung trägerschaftsbedingter Mehrkosten). Damit wären die Transformationskosten in rund 6 Jahren refinanziert (vor Berücksichtigung der Aufwertung der Liegenschaften).

b. Ausgabenbewilligung

Für die Ausgabenbewilligung müssen diverse Positionen zusammengerechnet werden. Die zu bewilligende Ausgaben-summe dürfte in der Grössenordnung von CHF 3 Mio. liegen. Der Beschluss des Stadtrats dürfte damit im Bereich des fakultativen Referendums liegen (vgl. Art. 37 GO).

Position	in TCHF	Bemerkungen
Verkaufsprozess (einmalig)	200	
Begleitung Change Management; Personalverbände, Art. 24a PVR.	200	Externe Unterstützung Transformationsprozess
Bestandesgarantie Personal	1'500	
Ausfinanzierung PK (einmalig)	1'000	
Total Rückzug (Grob-schätzung)	ca. 2,9 Mio	

Diese Ausgabe von ca. CHF 2,9 Mio. wäre brutto zu bewilligen. Zu erläutern wäre, dass diese Ausgabe zu einer einmaligen Verbesserung des Jahresergebnisses um CHF 12 Mio. führt (Aufwertung Finanzvermögen) und dass Belastungen aus der bisherigen Defizitdeckung der KSB resp. der Abgeltung von trägerschaftsbedingten Mehrkosten entfallen (vgl. oben).

6.2 Darstellungen und Daten zu den KSB

6.2.1 Kitas in der Stadt Bern

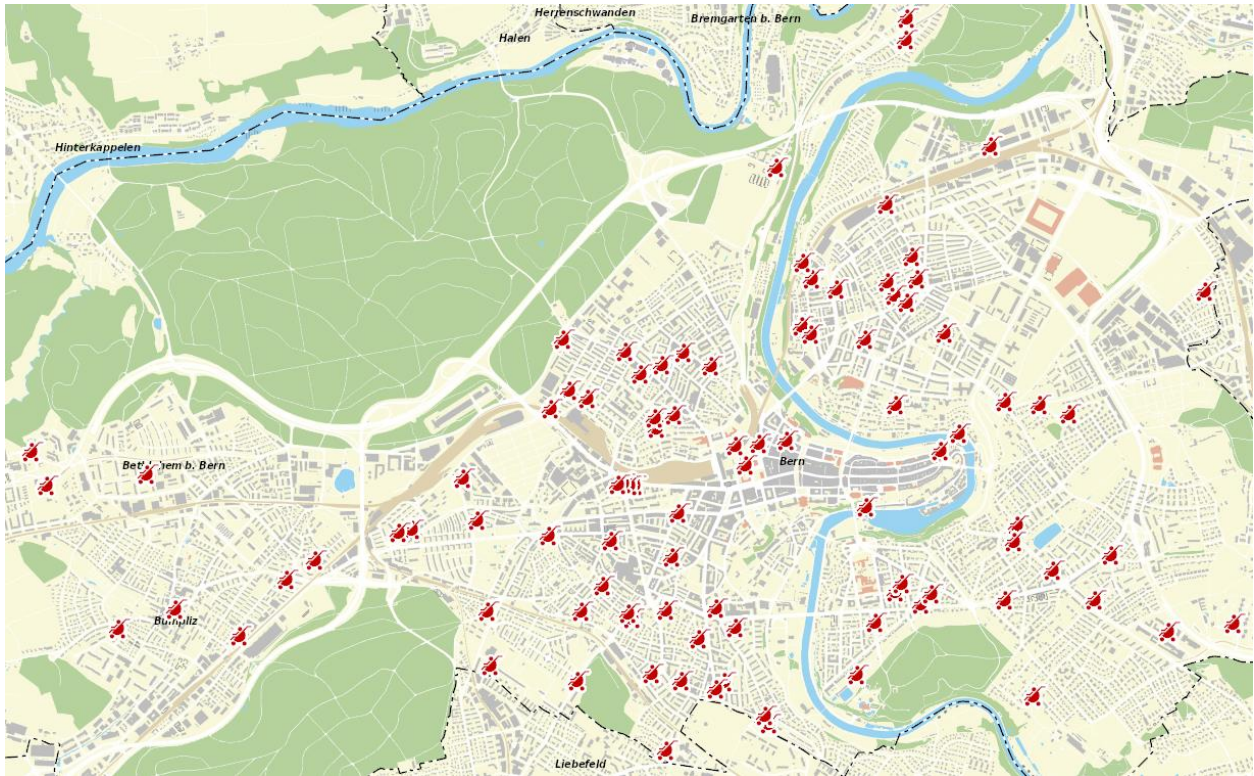


Abbildung 9: Kitas in der Stadt Bern, Standorte (Quelle: <https://map.bern.ch/stadtplan>)

6.2.2 Organigramm KSB heute

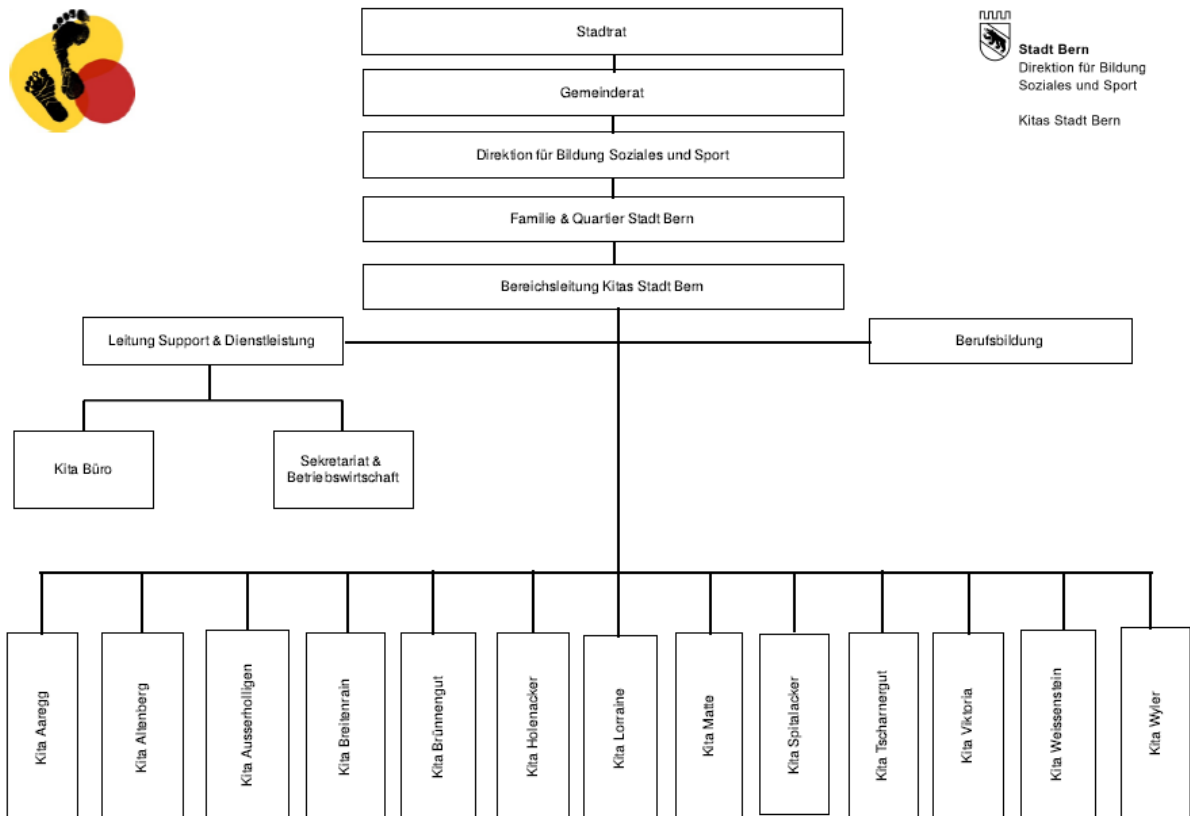


Abbildung 10: Organigramm KSB (Quelle BSS)

6.2.3 Standorte der KSB

Die KSB weisen in der Verteilung über das Stadtgebiet nachfolgende blau umrandete Standorte auf.

Grafik 1 - Karte mit der sozialen Situation pro Quartier (Zuordnung der Quartiere: 2: sozial stärker begünstigt, 1: sozial begünstigt; 0: soziale Situation im Mittelfeld; -1: sozial belastet; -2: sozial stärker belastet)². Die Kitas der Stadt Bern (KSB) sind blau markiert

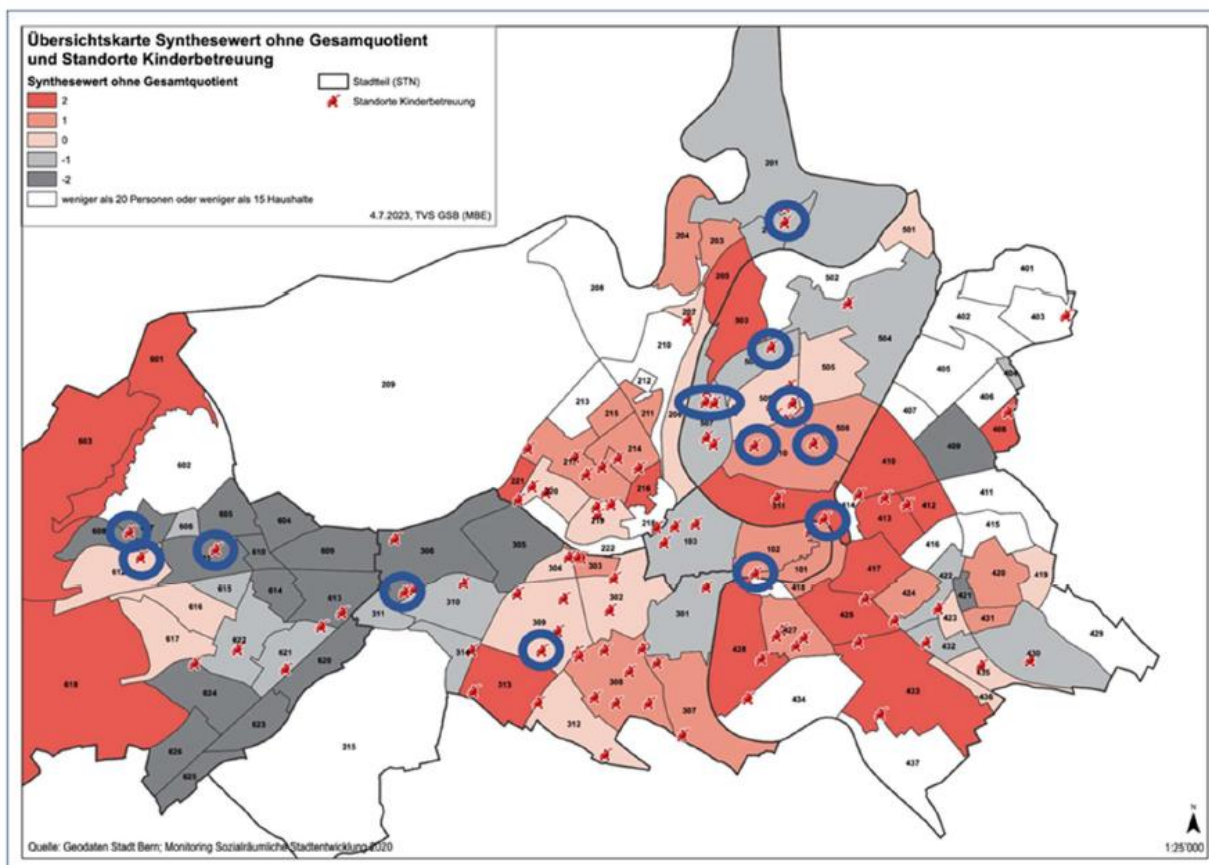


Abbildung 11: Kitas der KSB, Standorte (Quelle: BSS 2023-3, Seite 14)

6.2.4 Jahresabschlüsse Kitas Stadt Bern (KSB)

a. Kostenrechnung KSB 2023, gemäss Darstellung KSB, ohne Korrekturbuchung

Kosten	17'641
Dienstleistungen Dritter (0) Steuern und Abgaben (1)	1
Einlagen in Spezialfinanzierungen EK (= Einmaleinlage covid)	1'216
Personalaufwand	12'782
Sach- und übriger Betriebsaufwand	1'420
Abschreibungen Verwaltungsvermögen	159
Finanzaufwand und Transferaufwand	0
Interne Verrechnungen	2'064

Erlöse	16'424
Gebühren für Amtshandlungen	1
Entnahmen aus Spezialfinanzierung = Defizit der Spezialfinanzierung	2'696
Entschädigungen von Kantonen und Konkordaten	6
Entgelte	13'634
Transferertrag	88
Ergebnis (aufgrund Covid-Einlage)	-1216

Abbildung 12: Kostenrechnung KSB 2023 (Quelle: KSB Februar 2023)

b. KSB: Jahresabschlüsse pro Kita 2017 bis 2023

Kita-Standorte	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Aaregg	173'174	14'204	48'934	182'380	196'905	276'341	336'987
Altenberg	97'717	48'384	-126'645	8'952	133'118	91'801	63'041
Ausserholligen	-10'799	-7'511	-28'415	10'983	74'420	20'047	64'215
Breiteinrain	-182'485	-148'047	3'649	-118'210	36'565	46'204	121'424
Brünnen	32'070	62'925	-13'153	fusioniert m. Brunnengut			
Brunnengut	-62'878	36'808	-29'925	144'926	183'499	86'592	186'523
Bümpliz	-34'118	-18'635	-30'469	26'991	82'632	fusioniert m. Tscharnergut	
Holenacker	24'563	-100'264	-90'158	-87'647	33'097	45'790	197'394
Lorraine	-33'616	-98'936	132'379	165'192	254'563	582'773	319'177
Matte	132'384	-96'514	9'218	126'697	238'032	376'210	279'039
Spitalacker	-57'145	-6'139	-72'415	26'650	27'089	126'648	148'292
Steckgut	34'237	44'431	88'380	89'268	317'503	fusioniert m. Lorraine	
Tscharnergut	-30'440	6'744	-12'497	18'184	128'874	155'852	521'035
Viktoria				64'485	212'949	162'676	124'773
Weissenstein	-77'678	-35'543	-23'794	47'122	53'144	9'416	79'268
Wyler	56'260	-11'189	94'462	188'748	177'048	155'254	260'475
Wyleregg	-24'163	4'618	-9'502	19'398	neu Tagesbetreuung SCH		
Total	37'082	-304'663	-50'448	914'120	2'149'437	2'135'604	2'701'643

Abbildung 13: Jahresergebnisse der einzelnen Kita-Standorte der KSB (Quelle: BSS)

6.2.5 Verrechnungen zwischen Stadt und KSB

Die Stadt Bern verrechnet den KSB Leistungen, darunter fallen effektive Kosten sowie Umlagen von All-gemeinkosten nach stadtweit einheitlichen Schlüsseln.

Bei einer Wahl der Varianten 1 «Auslagerung» oder 4 «Rückzug» würden zwar die Verrechnungen weg-fallen (mindestens teilweise, Immobilien bleiben), was aber nicht bedeutet, dass die Kosten für die Stadt alle komplett wegfallen. Es kann sein, dass die KSB mittels den Verrechnungen Deckungsbeiträge an

nicht variablen Allgemeinkosten der Stadt (wie Informatik) leisten. Fallen die Verrechnungen weg, verschlechterte sich das Ergebnis der städtischen Rechnung, weil diese Deckungsbeiträge bei zum Teil gleichbleibenden Kosten ausbleiben (Beispiel: die Kosten für das SAP bleiben für die Stadt gleich hoch, auch wenn die Zahlungen der KSB wegfallen. DFD und DPD würden zum grossen Teil reduziert, diese Kosten sinken). In der Spalte rechts («Entlastung Stadt») ist die Prozentzahl des Anteils angegeben, bei dem es sich um effektive Kosten der Stadt handelt, die verrechnet werden, die also bei Variante 1 oder 4 auch komplett wegfallen würden (100 % = effektive Kosten, die Rechnung der Stadt würde um den vollen Betrag entlastet; 0 % = fixe Allgemeinkosten, die Rechnung der Stadt würde gar nicht entlastet).

Bei einer Wahl der Variante 2 (oder 1 je nach Ausgestaltung) stellt sich die Frage, ob es die Verrechnungen an die KSB reduziert werden könnten. Diese Einschätzung ist in der dritten Spalte eingetragen.

Umlage/Verrechnung (geordnet nach Höhe Betrag)	Höhe Budget 2024 in TCHF	Spielraum Reduktion?	Entlastung Stadt
Raumkosten inkl. Nebenkosten	(1'450)*	Nein (eff.)	n.a.*
Netzwerk- und Infrastruktur- und Basisaccount Kosten	240	Ja	20%
SAP (Betrag ohne persönliche Lizenzen)	160	Ja	0%
Umlagen FQSB für strateg. Führung/Overhead KSB (eff. Zahl 2023)	104	Ja, z. T.	50%
Direktionspersonaldienst	94	Ja, z. T.	80%
Direktionsfinanzdienst	70	Ja, z. T.	80%
Lizenzen Microsoft	47	Nein (eff.)	100%
Zahlungen an Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün (TVS) für Gartenpflege	35	Nein (eff.)	100%
Server KitAjour	20	Ja, komplett	0%
Intranet Mobile	19	Ja, komplett	0%
«Identity and Access Management» (IAM)	13	Ja, z. T.	50%
Telefonie	11	Ja, z. T.	50%
E3 Zeit- und Leistungserfassung	10	Ja, z. T.	50%
Hardware	10	Nein (eff.)	100%
Website bern.ch	4	Ja, komplett	0%
Total für Jahr 2024 (in tausend Franken, ohne Immobilienkosten)	850		340
Total (in tausend Franken, mit Immobilienkosten)	2'300		

Abbildung 14: Verrechnungen der Stadt an die KSB, Budget 2024 (Quelle: BSS)

* Die Raumkosten inkl. Nebenkosten (Zahl effektiv 2023) können aus der Kalkulation der Kostenentlastung/Deckungsbeiträge der Stadt ausgenommen werden. Es ist davon auszugehen, dass auch privatrechtliche Kitas die Mietverhältnisse in den städtischen Gebäuden weiterführen – Kosten und Erträge werden sich hier nicht verändern.

Das Ergebnis zeigt: Total werden ohne Immobilienkosten CHF 0,8 Mio. den KSB verrechnet. Bei einer Ausgliederung (Var. 1) oder einem Rückzug (Var. 4) würden geschätzt CHF 0,3 Mio. Kosten wegfallen. Die Rechnung für die Stadt verschlechterte sich bei diesen Varianten folglich um CHF 0,5 Mio. (verbleibende Kosten, aber Wegfall der Verrechnung an die KSB).

6.3 Herleitungen zum sozialpolitischen Auftrag

6.3.1 Erfüllung «niederschwelliger und chancengerechter Zugang»

a. Finanzielle Transfers

Die Höhe des Betreuungsgutscheins ist kantonale geregelt und richtet sich unter anderem nach dem Einkommen und Vermögen der Erziehungsberechtigten (Art 51 FKJV). In der Verordnung ist die maximale Vergünstigung (Art. 56 FKJV) sowie der minimale Beitrag der Erziehungsberechtigten (Art. 58 FKJV) festgelegt. Die Stadt Bern gewährt darüber hinaus für in der Stadt Bern betreute Kinder bis zum Abschluss des Kindergartens einen allgemeinen, einkommensunabhängigen Zuschlag (Art. 7 FEBR) sowie einen einkommensabhängigen Zuschlag für Kinder bis 12 Monate (Art. 8 FEBR).

Wir folgern daraus: Eine Erfüllung des sozialpolitischen Auftrags über finanzielle Transfers in den KSB erfolgt grundsätzlich über die einkommensabhängigen Gutscheine.

Sie könnte über einkommensabhängige Tarife verstärkt werden, die sicherstellen, dass bei den untersten Einkommen die maximale Vergünstigung zum minimalen Beitrag führt. In der Kombination von einkommensabhängigen Tarifen und Gutscheinen kann eine einkommensabhängige Staffelung der Beiträge vom minimalen Beitrag bis zum vollen Beitrag ohne Vergünstigung erfolgen.

Eine weitere Option ist die Kombination der Gutscheine mit einem einkommensabhängigen Zuschlag (statt einkommensabhängigem Tarif). Damit zahlen alle Erziehungsberechtigten den KSB denselben Tarif, werden aber einkommensabhängig entlastet.

Die Stadt Bern hat sich entschieden, den letzteren Weg über einen einkommensabhängigen Zuschlag zu gehen und führt einen Zuschlag von maximal CHF 31.- ein (Beschluss des Stadtrats zur Teilrevision FEBR am 14. März 2024. Referendumsfrist bis und Inkraftsetzung ab Sommer 2024. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Zuschläge so eingeführt werden). Damit stellt sie sicher, dass die untersten Einkommen nur den minimalen Elternbeitrag leisten müssen, womit ein wesentlicher Teil des sozialpolitischen Auftrags unabhängig vom städtischen Angebot erfüllt wird.

Bildlich kann der finanzielle Transfer wie folgt schematisch dargestellt werden.

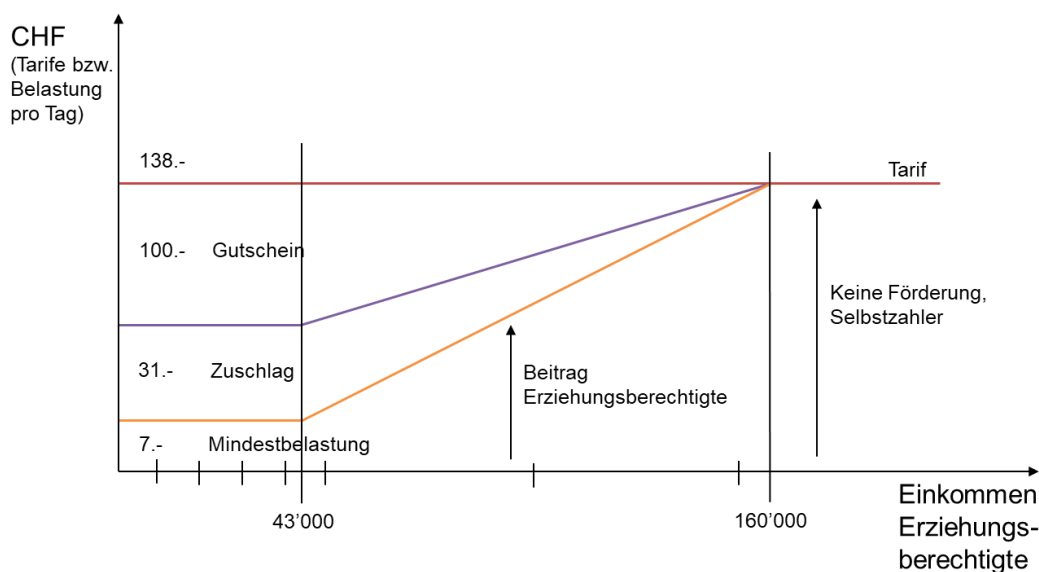


Abbildung 15: System Gutscheine und einkommensabhängige Zuschläge (eigene Darstellung)

b. Information und einfache Anmeldung

Ein weiteres Element des niederschweligen und chancengerechten Zugangs ist die wirksame Information über das Angebot, das unterschiedliche Zielgruppen anspricht und allfällige Sprachhürden überwindet; zudem die Möglichkeit der verständlichen und einfachen Anmeldung bei der Kita bzw. für einen Platz sowie für den Betreuungsgutschein. Es ist nicht Teil des Auftrags, hier Stärken und Schwächen aufzuzeigen. Festgehalten werden kann jedoch, dass allfällige städtische Massnahmen in diesem Bereich unabhängig von der für die KSB gewählten Trägerschaftsvariante ergriffen werden.

c. Sicherstellung der Versorgung

Eine ausreichende Versorgung ist eine Grundvoraussetzung, dass überhaupt ein niederschwelliger und chancengerechter Zugang sichergestellt werden kann. Entsprechend ist insbesondere in sozial benachteiligten Quartieren eine ausreichende, der Nachfrage entsprechende Versorgung mit Kita-Plätzen sicherzustellen. Die Frage rückt bezüglich des sozialpolitischen Auftrags ins Zentrum. Die möglichen Massnahmen zur Sicherstellung der Versorgung ohne städtisches Angebot werden im Zusammenhang mit der Variante 4 «Rückzug» in Ziff. 3.7.2 aufgezeigt. Nachfolgend wird diskutiert, ob die Versorgung in sozial benachteiligten Quartieren gewährleistet ist und die Rolle des Monitorings.

6.3.2 Versorgung in sozial benachteiligten Quartieren, Rolle des Monitorings

a. Angebote in sozial benachteiligten Quartieren

Bezüglich des Zusammenhangs eines niederschweligen, chancengerechten Zugangs und den Trägerschaftsvarianten stellt sich die Frage, ob die Versorgung mit Kita-Plätzen in sozial benachteiligten Quartieren je nach Trägerschaftsform der KSB unterschiedlich wäre, also die eine Trägerschaftsvariante eher die Versorgung sicherzustellen vermag als die andere. Im Kern geht es darum, ob es in sozial benachteiligten Quartieren ein Angebot der Stadt benötigt, um die Versorgung zu sichern, oder ob dies Private auch leisten würden.

Die BSS schreiben dazu, «dass in diesen Quartieren und Stadtteilen der Markt nicht spielt». Die Aussage wird darauf abgestützt, dass die KSB in Bethlehem die einzige Trägerschaft vor Ort sei und dass «die sozial benachteiligten Quartiere einen schlechteren Versorgungsgrad mit Kita-Plätzen ausweisen».⁸³ Es habe trotz tiefer Versorgungsquote kein Wachstum an Angeboten gegeben. Über die Hälfte der Kinder in Bethlehem, die betreut werden, müssten ein Angebot ausserhalb ihres Schulkreises wahrnehmen. Die Stadt habe schon vor drei Jahren darauf hingewiesen, es sei aber kein privates Angebot entstanden. Sie führt das darauf zurück, dass es in diesen Quartieren mehr Kinder mit besonderem Betreuungsbedarf gäbe (Sprache, Familienkonstellationen, Auffälligkeiten usw.). Förderbedarf also, der nicht abgegolten sei.

Die Interviews mit privaten Trägerschaften und Experten widersprechen dieser Aussage. Die Privaten seien durchaus bereit, in sozial benachteiligten Quartieren Plätze anzubieten, wenn die Nachfrage da sei. Dank den Betreuungsgutscheinen und einkommensabhängigen Zuschlägen sei die Nachfrage auch nicht vom Einkommen der Erziehungsberechtigten abhängig. Zudem habe die Kundschaft in diesen Quartieren weniger hohe Ansprüche und sie buchten grössere Betreuungspensen (mehrheitlich drei Tage und mehr die Woche)⁸⁴. Auch sozial benachteiligte Quartiere seien demzufolge attraktiv und lukrativ.

Zum tieferen Versorgungsgrad in sozial benachteiligten Quartieren ist die Entwicklung zu berücksichtigen. Sie ist die letzten Jahre stabil, in anderen Quartieren stieg sie an, teils deutlich (vgl. Ziff. 2.1.1).

⁸³ Beide Zitate/Aussagen unter BSS 2023-1, Seite 13.

⁸⁴ Aussagen in den Interviews zu den Betreuungspensen übereinstimmend mit Monitoring INFRAS 2023, Seite 19. Die Statistik zeigt in allen Einkommenskategorien mit einem massgeblichen Einkommen bis CHF 50 000, dass rund 60 % der Kinder 3 bis 5 Tage betreut werden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass untere Einkommensschichten länger / mehr arbeiten müssen, um ein ausreichendes Familieneinkommen zu erzielen. Der Bericht hält denn auch fest: «Tiefe Betreuungspensen unter zwei Tagen werden häufiger von höheren als von tieferen Einkommensklassen nachgefragt. Dementsprechend haben tiefere Einkommensklassen tendenziell höhere Betreuungspensen.».

b. Modellierung einer ausreichenden Versorgung: Angebot, Nachfrage und Bedarf

Ausreichende Versorgung misst sich offensichtlich nicht nur am Angebot, sondern auch an der Nachfrage. Die ausreichende Versorgung ist sehr anspruchsvoll festzustellen. Es ist nicht klar, ob erst ein steigendes Angebot auch die Nachfrage nach sich zieht und dies dem effektiven Bedarf entspricht, oder ob eine steigende Nachfrage ein entsprechendes Angebot anregt.

Während das Angebot relativ einfach mittels statistischer Daten bzw. Daten der BSS zu erheben ist, gestaltet sich dies bei der Nachfrage deutlich schwieriger. Zwar können Auslastungsquoten und Wartelisten Indikatoren sein. In der Praxis werden aber für den effektiven Bedarf oft Elternbefragungen verwendet. Allerdings zeigt sich bei diesen regelmässig, dass von den Erziehungsberechtigten zwar ein Bedarf signalisiert wird, aber in der konkreten Situation angesichts der entstehenden Kosten und Einschränkungen der Kita betreffend Variabilität des Angebots der reale Bedarf dann deutlich weniger hoch ist.

c. Sicherung der Versorgung auch als dynamische Raumplanungsfrage

Will die Stadt eine ausreichende Versorgung mit Kita-Plätzen in jedem Quartier und insbesondere in sozial benachteiligten Quartieren sicherstellen, so ist dies auch eine Aufgabe der Stadtplanung. Die Veränderung durch Quartierentwicklung, Neuwohnungsgebiete und demografische Entwicklung beeinflussen die Anzahl Kinder. Es ist auch zu beachten, wie sich die Familien innerhalb der Stadt bewegen.

Zu beachten ist auch, dass Erziehungsberechtigte nur für die ersten vier bis sechs Lebensjahre der Kinder ein Kitaangebot nachfragen. Wird das Angebot aufgrund der städtebaulichen Entwicklung bzw. zuziehende Familien abgestimmt und erhöht, so ist es möglich, dass der Bedarf nach wenigen Jahren wieder zurückgeht und auch zusammenbrechen kann. Dies kann insbesondere bei Neubauquartieren der Fall sein, wo die Altersstruktur der Kinder einheitlich sein kann.⁸⁵

Die Kita-Planung muss Hand in Hand mit der mittelfristigen Stadtplanung einhergehen. Will die Stadt die Versorgung sicherstellen, muss sie Rahmenbedingungen schaffen, dass der absehbare Bedarf durch das Angebot gedeckt werden kann. Dabei sind unter anderem geeignete Räumlichkeiten entscheidend. Zum Beispiel muss in Neubaugebieten die Sozialplanung festlegen, wie viele Kitaplätze zur Verfügung gestellt werden müssen. Dies kann als Auflage eingefordert werden.

Diese Überlegungen führen auch zum Schluss, dass näher zu prüfen wäre, ob und wie eine stärkere Flexibilisierung und Dynamisierung der Versorgung möglich gemacht werden könnte – so dass eine Versorgung in Quartieren sich auch mittelfristig ändern und anpassen kann (Kitas eröffnen und schliessen, bauen Gruppen auf und wieder ab).

d. Nutzung von Geodaten

Die BSS stützt sich auf die Prognosen von Statistik Bern und dem Schulamt ab. Die Versorgungsquoten werden für die Schulkreise erhoben. Auch wenn dies nachvollziehbare Parameter sind, können mit den heutigen Möglichkeiten der Geodatenanalyse kleinere und verfeinerte Analysen erstellt werden. Auf Basis der Einwohnerdaten (auf Wohneinheiten genau) kann für jeden Punkt in der Stadt die Erreichbarkeit einer Kita innerhalb von zehn (oder weniger/mehr) Gehminuten kalkuliert und so die theoretische Nachfrage zusammen mit den Daten zur Bevölkerungszusammensetzung und Wanderung berechnet werden. Mittels entsprechender Algorithmen bzw. Programmen ist eine Rasterung der Stadt mit dem Ausweis von Über-/Unterversorgung in engeren Kreisen möglich. Solche Ergebnisse müssen immer interpretiert werden, sie ergäben aber eine wertvolle Information nicht nur für die Stadt, sondern für alle Anbietenden auf dem Platz Bern.

⁸⁵ So zum Beispiel Kita Burgunder des SGF in Bümpliz. Mit diesem Zusammenhang sind viele Gemeinden konfrontiert. So kürzlich in der Gemeinde Hindelbank, deren Kita auf vier Gruppen aufgebaut und nach einigen Jahren auf eine Gruppe wieder abgebaut werden musste.

6.3.3 Weitere Elemente des sozialpolitischen Auftrags

Städtisches Mindestangebot: Die BSS halten in den dem Gemeinderat vorgelegten strategischen Eckwerten fest, dass die KSB in jedem Stadtteil ein Grundangebot zur Verfügung stelle und folglich dort mit mindestens einem Standort vertreten sei.⁸⁶ Dieses Element zählen wir nicht zum sozialpolitischen Auftrag. Es ist zur Erfüllung des sozialpolitischen Auftrags nicht zwingend, dass ein städtisches Angebot besteht. Es würde zudem Variante 4 (Teilrückzug/Rückzug) ausschliessen, da bei dieser die Vertretung in jedem Quartier nicht mehr vorgesehen ist. Dies ist bei der Würdigung der Modelle aufzunehmen.

Minimaler Service Public: Die BSS hält fest, dass insbesondere mit den städtischen KSB ein minimaler Service Public im Bereich Kita angeboten wird. Der Service Public wird hier wie betreffend Mindestangebot nicht als Teil des sozialpolitischen Auftrags verstanden, vielmehr als ein Angebot der Stadt, das über die minimale Erfüllung des sozialpolitischen Auftrags hinausgeht.

Die trägerschaftsbedingten Mehrkosten: Sie zählen nicht zum sozialpolitischen Auftrag. So ist es zum Beispiel nicht Teil eines sozialpolitischen Auftrags, dem Personal bessere Anstellungsbedingungen oder höhere Pensionskassenbeiträge zu gewähren.

«Angemessene Tarife»: Die BSS sieht sich im Handlungsspielraum bei den Tarifen eingeschränkt, diese seien nicht frei (nach oben) festlegbar, sie müssten aufgrund des sozialpolitischen Auftrags auch für tiefere Einkommen bezahlbar bleiben. Sie hat dies auch als ein strategischer Eckwert dem Gemeinderat so vorgelegt.⁸⁷ Mit dem System der einkommensabhängigen Zuschläge ist die BSS allerdings theoretisch frei, die Tarife festzulegen (siehe nachfolgenden Abschnitt). Höhere Tarife können durch höhere Zuschläge nach Einkommen abgestuft kompensiert werden. Der Handlungsspielraum nach oben dürfte jedoch aus (sozial)politischen Überlegungen tatsächlich beschränkt sein. Angemessene Tarife werden hier nicht als Teil des sozialpolitischen Auftrags gesehen, stehen aber indirekt in Verbindung mit diesem.

Primano/Deutsch lernen vor dem Kindergarten: «primano» heisst die Initiative der Stadt Bern zur Förderung von Kindern im Vorschulalter. «Die Förderangebote erfolgen zu Hause und – ergänzend zu den Kitas – auch in Spielgruppen. Die primano Quartiervernetzung ist ein wichtiges Element des Gesamtprogramms, welches Zugänge zu den bestehenden Angeboten für Kinder und ihre Eltern im Stadtteil ermöglicht.»⁸⁸ Falls ein Kind Sprachförderung braucht, kann es bis zum Eintritt in den Kindergarten eine Kita oder eine Spielgruppe besuchen – unabhängig von der Trägerschaft. Die Betreuungsgutscheine des Kantons sind auch zur Förderung von Deutsch als Zweitsprache vorgesehen. Der Kanton fordert von allen Kitas für deren Zulassung zum System der Betreuungsgutscheine den Spracherwerb als Teil ihres Kita-Konzepts. Die Stadt setzt sich in ihrem Konzept bei der Sprachförderung zusätzliche Qualitätsziele. Ein Teil der privaten Trägerschaften setzt die Sprachförderung ebenfalls gemäss diesem Konzept um. Zum sozialpolitischen Auftrag werden hier die Minimalanforderungen an die Sprachförderung gezählt, wie sie vom Kanton vorgegeben sind (als Teil des Kita-Konzepts) und nicht die darüberhinausgehenden Anforderungen der Stadt. Es ist jedoch eine durchaus (sozial)politische Frage, ob mit einem städtischen Angebot höhere Qualitätsanforderungen im Markt gehalten bzw. gefördert werden sollen.

⁸⁶ Vgl. BSS 2023-5, Seite 8.

⁸⁷ Die BSS hat in den strategischen Eckwerten dem Gemeinderat als Ziel für die KSB vorgeschlagen, sie «erheben durchschnittliche Markttarife», vgl. BSS 2023-5, Seite 9.

⁸⁸ www.primano.ch

6.4 Herleitung trägerschaftsbedingter Mehrkosten

6.4.1 Messung der trägerschaftsbedingten Mehrkosten

a. Messung und Abgeltung sensibel

Ein relevanter Einflussfaktor auf die Wirtschaftlichkeit der KSB sind die trägerschaftsbedingten Mehrkosten. Im Zusammenhang mit den Trägerschaftsvarianten stellt sich die Frage der Abgeltung dieser trägerschaftsbedingten Mehrkosten (z. B. an die Spezialfinanzierung oder ausgegliederten Betrieb).

Gemäss Ergebnissen aus den Interviews würde eine solche Abgeltung von den Marktakteuren kritisch betrachtet, eine allgemeine Deckung von Defiziten würde Widerstand auslösen (befürchtete Marktverzerrung). Für eine Akzeptanz wichtig erscheint eine hohe Transparenz, welche Mehrkosten abgegolten und wie diese berechnet werden.

Im Folgenden soll eine Aufstellung von trägerschaftsbedingten Mehrkosten ausgearbeitet werden, die einen relevanten Umfang haben und mit angemessenem Aufwand und grosser Transparenz gemessen bzw. plausibel aufgezeigt werden können. Als Ergebnis werden Kriterien dargestellt.

b. Einfacher transparenter Ansatz

Dabei wird ein pauschalisierender Ansatz empfohlen. Die trägerschaftsbedingten Mehrkosten müssen nicht möglichst genau kalkuliert werden. Die Vergleiche der KSB mit Privaten sind zum Teil komplex und/oder es fehlen die Daten. Entsprechend kann man sich auf die grösseren, nachvollziehbaren Kostenblöcke konzentrieren, eine Annäherung mit transparenter Berechnung bzw. Schätzung vornehmen und allenfalls kann mit Durchschnittswerten pauschalisiert werden.

Aufgenommen werden sollen Kostenblöcke mit realistischer Schätzmöglichkeit, die mit angemessenem Aufwand, nachvollziehbar eingeschätzt werden können.

Es wird empfohlen, alle vier Jahre oder bei wesentlicher Änderung die trägerschaftsbedingten Mehrkosten in den identifizierten Kostenblöcken neu zu schätzen bzw. ggf. neue Kostenblöcke hinzuzufügen.

Die Mehrkosten können durch die BSS (Familie & Quartier Stadt Bern) geschätzt und durch die FPI (Finanzverwaltung) geprüft werden. Der Gemeinderat beschliesst wenn nötig die Schätzung der trägerschaftsbedingten Mehrkosten im Rahmen eines allfällig damit verbundenen Geschäfts (z. B. bei Beschluss einer Abgeltung).

c. Zwischenfazit: Kriterien für trägerschaftsbedingte Mehrkosten

Vorgaben der Stadt: Als erstes und übergreifendes Kriterium steht die Vorgabe der Stadt. Trägerschaftsbedingte Mehrkosten sind nur dann solche, wenn die KSB aufgrund von Vorgaben der Stadt keinen Handlungsspielraum hat, einen Sachverhalt anderweitig zu gestalten. Dies nehmen wir hier als Grundvoraussetzung an und stellen es im Weiteren nicht mehr als Kriterium dar. Soll die KSB zur Senkung der trägerschaftsbedingten Mehrkosten mehr Handlungsspielraum erhalten, so wird die Art der Vorgabe (in Reglement, änderbar durch GRB usw.) selbstverständlich relevant. Die weiteren Kriterien sind:

Höhe des Betrags: Auf Kostenblöcke, die weniger als 1 Promille der Gesamtkosten der KSB ausmachen, kann in der Aufsummierung verzichtet werden.

Einschätzungsmöglichkeit: Es sollte auf Kostenblöcke verzichtet werden, deren Einschätzung im Vergleich zu den von den Marktakteuren zu tragenden Kosten und ggf. des Nutzens für die KSB am Markt sehr schwierig und aufwändig oder nicht plausibel nachvollziehbar ist.

Mehrnutzen: Kostenblöcke, die neben Mehrkosten den KSB zugleich einen wesentlichen Mehrnutzen am Markt gegenüber den Mitbewerbenden bringen, sind differenziert zu betrachten und im Hinblick darauf zu

beurteilen, ob der Mehrnutzen für die KSB plausibel als weniger relevant argumentiert werden kann. Allenfalls sind Kosten mit einem relevanten Mehrnutzen nur teilweise zu berücksichtigen (Korrektur mit einem Faktor).

Bildlich können die Kriterien wie folgt dargestellt werden.

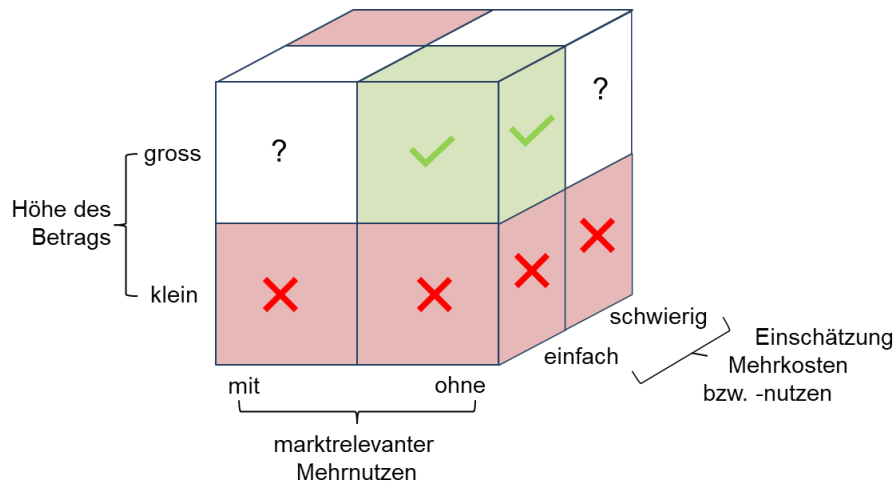


Abbildung 16: Kriterien für trägerschaftsbedingte Mehrkosten (eigene Darstellung)

Klar zu den trägerschaftsbedingten Mehrkosten zählen solche, die den KSB eindeutig keinen Mehrnutzen auf dem Markt bringen, die einfach und plausibel eingeschätzt werden können und deren Betrag relevant gross ist (grüner Würfel mit grünem Häkchen).

Ist der Betrag relevant und die Einschätzung der Mehrkosten klar, jedoch ein Mehrnutzen für die KSB am Markt vorhanden; oder ist der Betrag relevant und kein Mehrnutzen ersichtlich, jedoch die Einschätzung des Unterschieds zum Markt sehr schwierig; dann muss die Einzelposition (politisch) argumentiert werden (weisse Würfel mit Fragezeichen).

Ist der Betrag zu klein, wird das Element nicht berücksichtigt (rote Würfel mit roten Kreuzen). Auch solche werden nicht berücksichtigt, deren Betrag zwar relevant hoch ist, bei denen aber von einem klaren Mehrnutzen für die KSB ausgegangen werden muss und deren Einschätzung der Mehrkosten und des Mehrnutzens schwierig ist.

6.4.2 Elemente trägerschaftsbedingter Mehrkosten

a. Überblick und Eingrenzung

Die BSS führt auf Basis von Erhebungen/Analysen zusammen mit der FPI im Wesentlichen folgende Elemente trägerschaftsbedingter Mehrkosten von für das Jahr 2022 total knapp CHF 1,5 Mio. auf:⁸⁹

- Höhere Personalkosten von rund CHF 1,24 Mio. aufgrund von städtisch vorgegebenen besseren und damit teureren Anstellungsbedingungen (nicht per se höheren Löhnen) wie 40h-Woche, höhere Pensionskassenleistungen, gesicherter Teuerungsausgleich, vorgeburtlicher Urlaub, um nur die wichtigsten im sechsstelligen Bereich zu nennen (gesamte Liste auf BSS 2023-2, Seite 2). Verzichtet wurde auf die Darstellung von Mehrkosten aufgrund unversicherter Langzeitabsenzen.
- Informatik- und Telefoniekosten, vor allem aus städtischen Umlagen (SAP, E3, Intranet mobile) auf die Spezialfinanzierung KSB im Umfang von rund CHF 0,24 Mio.

Die *Liegenschaftskosten* können nicht als trägerschaftsbedingt höher aufgeführt werden, da private Trägerschaften zum Teil über Spezialkonditionen verfügen oder ihre Liegenschaften selbst besitzen und die

⁸⁹ Vgl. BSS 2023-2, Seite 2.

Mietkosten damit tiefer ausfallen oder gar nicht ausgewiesen werden. Die KSB hingegen bezahlen ebenfalls nicht Marktpreise. Müssten alle privaten Akteure Marktpreise bezahlen, wären diese deutlich über dem städtischen Wert.⁹⁰ Die KSB hätten auf Marktpreise gerechnet also sogar einen Vorteil. Die sachgerechte Bestimmung der Höhe Liegenschaftskosten ist Gegenstand von Diskussionen innerhalb der städtischen Verwaltung. Die Situation im Markt scheint sehr heterogen zu sein. Folglich wird hier empfohlen, die Liegenschaftskosten nicht in die trägerschaftsbedingten Mehrkosten einzubeziehen.

Zu diesen drei Hauptpunkten kommen *Bezugsvorgaben in der Logistik* mit Mehrkosten von CHF 0,012 Mio. hinzu. Diese sind so gering, dass sie hier vernachlässigt werden können.

Berücksichtigt werden die Mehrkosten für die Mittagsverpflegung. Die KSB hatten eine externe Lieferung organisiert (Firma Menu&More). Aufgrund von städtischen Vorgaben müssen die KSB die Mahlzeiten bei städtischen Quartierküchen beziehen. Die Differenz der Kosten inkl. die Abschreibungen für die Küche wurden kalkuliert.

Es bleiben die Personalkosten (plus Pensionskasse) und die Informatik-/Telefoniekosten (inkl. Umlagen), die im Folgenden näher beurteilt werden.

b. Personalkosten

Datenbasis: Zu den Personalkosten liegt ein Vergleich mit drei privaten Anbietenden vor.⁹¹ Zudem sind Daten zum Personal in der Branchenstudie des Verband Kinderbetreuung Schweiz vorhanden.⁹² Zu den Löhnen, Arbeitszeit- und Ferienregelungen liegen Daten der Erhebung im Auftrag der BSS vor.⁹³

Löhne: Die BSS zeigt Mittelwerte von Einstiegslohnen für Betreuungspersonal mit anerkannter pädagogischer Ausbildung Sek II, ohne Leitungsfunktion sowohl für private wie städtische Kitas von gegen CHF 58 000 auf, die Branchenstudie zeigt schweizweit in städtischen Raumtypologien für FaBe einen Mittelwert von CHF 56 500.⁹⁴ Die INFRAS-Daten zeigen bei den Einstiegslohnen höhere Löhne in der Privatwirtschaft, bei den Maximallöhnen zum Teil höhere der KSB. Auch die weiteren Zahlen der BSS und der Studien zeigen nicht, dass die Bruttolöhne zu wesentlichen trägerschaftsbedingten Mehrkosten führen.

Arbeitszeit: Die BSS zeigt im Bereich Wochenarbeitszeit trägerschaftsbedingte Mehrkosten von CHF 0,36 Mio. auf mit dem Vergleich der 40h -Woche (KSB) zur 42h-Woche (Private) auf Ebene Fachpersonal. Die BSS stützt sich auf die Umfrage im Monitoring.⁹⁵ Dort werden allerdings im Vergleich offenbar die Anzahl Standorte aufgeführt (13 für die KSB). Damit können einzelne «grosse» private Kita-Trägerschaften das Ergebnis deutlich beeinflussen (v. a. wenn ein oder mehrere nicht teilnehmen). In der schweizweiten Umfrage der Branchenstudie beträgt gemäss Angaben die Wochenarbeitszeit des Betreuungspersonals in 76 % der Kitas 42h. In 16 % der Kitas beträgt sie 40h (4 % mit 41h). Die durchschnittliche Wochenarbeitszeit aller teilnehmenden Kitas liegt bei 41,6 Stunden. Eine Abschätzung der trägerschaftsbedingten Mehrkosten kann sich insgesamt nicht komplett auf den Unterschied 40h vs. 42h-Woche berufen.

Ferien: Berücksichtigt werden bei der Arbeitszeit auch die Anzahl bezahlter Ferienwochen pro Jahr. Hier zeigt sich ein möglicher Kostenvorteil. Während die KSB 5 Wochen Ferien bezahlen, sind es gemäss Vergleich der BSS bei einigen Privaten 5,5 Wochen⁹⁶ und gemäss Branchenstudie bieten etwa ein Drittel der Betriebe den Mitarbeitenden im Alter zwischen 20 und 50 Jahren 6 oder gar 7 Wochen bezahlte Ferien, wobei die 7 Wochen mit etwa 25 % den grösseren Anteil ausmachen.⁹⁷ Es ergeben sich über alle Kitas schweizweit in der Alterskategorie 20-50 Jahre durchschnittlich rund 5,6 bezahlte Ferienwochen.

⁹⁰ BSS 2023-2, Seite 6f.

⁹¹ ecoplan 2022, siehe BSS 2023-2, Seiten 3ff.

⁹² kibesuisse 2023, Seiten 12ff.

⁹³ aufgeführt im Bericht INFRAS 2023, Seite 34f.

⁹⁴ Brutto-Jahreslohn bei einem 100 %-Pensum, vgl. kibesuisse 2023, Seite 13.

⁹⁵ INFRAS 2023, Seite 34

⁹⁶ INFRAS 2023, Seite 34

⁹⁷ kibesuisse 2023, Seite 12.

Zwischenfazit: Werden die zusätzlich bezahlten Ferien von 0,6 Woche pro Jahr mit der Wochenarbeitszeit von 41,6h (alle Kitas ganze Schweiz) schematisch auf ein Jahr mit 52 Wochen aufgerechnet, so ergäbe sich noch eine Differenz in der effektiven produktiven Gesamtarbeitszeit von einer Stunde pro Woche.⁹⁸ Das wäre mit Blick auf die lokalen Daten allerdings etwas gar konservativ gerechnet. Wir würden eine Berechnung von 1,5 Mehrstunden in privaten Kitas als angemessen finden.

Pensionskasse: Die Pensionskasse der Stadt Bern unterscheidet sich in den Kosten für KSB in zweierlei Hinsicht. Zum einen sind die Arbeitgeberbeiträge höher, sie betragen nicht wie üblich 50 % (die Hälfte), sondern 67 % (zwei Drittel) des Lohnabzugs/Versicherungsbeitrags. Zum anderen sind die versicherten Leistungen umfangreicher als bei anderen, marktüblichen Pensionskassen. Markantestes Beispiel sind die Unterschiede im Pensionierungsalter (63 statt 65). Diese besseren Leistungen führen zu höheren Versicherungsbeiträgen. Die PVK hat für die vorliegende Studie die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge für zwei zur PVK alternative Versicherungspläne kalkuliert. Der Unterschied des Arbeitgeberbeitrags total (Kombination höhere Beiträge mit höherem Arbeitgeberanteil) zum teureren Alternativplan – also eher konservative Schätzung – betrug CHF 0,5 Mio.

Weitere Anstellungsbedingungen: Vergleiche oder Daten privater Kitas zu den Kinderzulagen, Treueprämien, zusätzlichen Elternurlaube, Lohnnebenleistungen und Pensionskassen sind nicht vorhanden. Die Mehrkosten erscheinen als nachvollziehbar und plausibel.

Absenzen: Zu den bislang nicht berücksichtigten Mehrkosten durch nicht versicherte Langzeitausenzen kann erwogen werden, dass diese tatsächlich als trägerschaftsbedingt angesehen werden können, da die Stadt der KSB vorgibt, die Lohnfortzahlung nicht zu versichern. Den Mehrkosten müssen aber theoretische Kosten für die Versicherungsprämien gegenübergestellt werden. Da sich die Prämienkosten in der Regel gemäss den Schäden entwickeln und sich langfristig ein über alle Akteure (KSB und Private) ausgeglichenes Verhältnis von Schaden und Prämien entwickeln dürfte (Risikoverteilung), werden die Kosten für Langzeitausenzen hier nicht als Mehrkosten aufgenommen.

c. Verwaltung und Informatik

Die BSS verweist auf deutliche Mehrkosten der KSB aufgrund der städtischen Trägerschaft im Bereich Informatik und Telefonie (ITC). Sie stützt sich dabei auf den Vergleich von ecoplan mit drei privaten Kita-Trägerschaften.⁹⁹ Diese Vergleiche haben sich aber als nicht repräsentativ erwiesen. Um geschätzt eine Grössenordnung der Mehrkosten zu erhalten, wurde von der BSS betreffend PC-Arbeitsplätze und Telefonie mit der Sozialeinrichtung Schlossmatt verglichen (Wohnen für Kinder, Jugendliche und Familien: ähnliche Schutzbedürfnisse, ähnliche Anwendungen) und deren Kosten als Referenzpreis genommen.

Dazu kommen die Umlagen für SAP (Module FI, CO, HR Total CHF 131 000), für das System E3 (CHF 12 000) sowie das Intranet mobile (CHF 18 000).

Grundsätzlich sind zwei Punkte festzuhalten:

- *Vergleichbarkeit:* Im Bereich ITC sind Vergleiche oft eine grosse Herausforderung. So sind unterschiedliche Lösungen durch In-/Outsourcing von Technik und Support oder gar von Gesamtleistungen mit Folgen für die IT-Kosten (Buchhaltung, Personaladministration usw.) zu berücksichtigen. Die Digitalisierung mit entsprechenden höheren Kosten kann zu Effizienz-/Kostenvorteilen führen, die berücksichtigt werden müssten. Auch können deutliche Unterschiede im Anspruch an die Sicherheit, den externen Auftritt und die digitale Erreichbarkeit zu deutlichen Kostenunterschieden führen.
- *Umlage:* Bei der städtischen Umlage von Kosten für die (vorgegebene) Nutzung bestimmter Informatiklösungen fällt ein Nutzen an, der ebenfalls mit Kosten verbunden wäre, wenn die städtische Leistung mit der Umlage nicht vorhanden wäre. So ist zum Beispiel die Umlage von Kosten für SAP mit entsprechenden Leistungen im Bereich Buchhaltung, Personalabrechnung, Personaladministration usw. verbunden, die ebenfalls unterstützt mit Informatikmitteln von KSB erstellt werden müssten, auch wenn nicht die Nutzung von SAP vorgegeben wäre. Entsprechend dürften eigentlich nicht die

⁹⁸ KSB: 40h-Woche X 52 Wochen minus 5 Wochen Ferien = 1880h / 52 Wochen = 36,15h/Woche

Alle: 41,6h-Woche X 52 Wochen minus 5,6 Wochen Ferien = 1930h / 52 Wochen = 37,12h/Woche

⁹⁹ Vgl. ecoplan 2022.

gesamten Kosten abgezogen werden. Bei den vorliegenden Zahlen ist dieser Nutzen für die KSB einbezogen, kalkuliert und von den möglichen Mehrkosten bereits abgezogen worden.

6.5 Herleitungen zur Wirtschaftlichkeit

a. Aufwand/Ausgaben

Wir geben hier nicht detailliert die Zahlen und Rechnungen der KSB wieder. Sie können in den einschlägigen Unterlagen nachgesehen werden. Vgl. einige Angaben in Anhang Ziff. 6.2.4 und 6.2.5.

Die Hauptlast der KSB liegt mit drei Vierteln auf den Personalkosten (gut CHF 12 von 16 Mio. gemäss Budget 2023¹⁰⁰). Die Auslastungs- und Wirtschaftlichkeitsstudie spricht von 79 % Anteil Personalkosten.¹⁰¹

Ein weiterer wesentlicher Aufwandsteil stellen die Räumlichkeiten dar (9 % gem. ecoplan 2022, Seite 8).

Die Leistungen der Stadt werden den KSB vollständig verrechnet, das betrifft vor allem die Raummieten sowie den Informatikaufwand und allgemeinen Verwaltungsaufwand (Overhead), vgl. dazu Ziff. 6.2.5.

Von 2017 bis 2021 sind die Ausgaben der KSB um 2 % gestiegen.¹⁰² Dabei sind die Personalausgaben um etwa TCHF 120 (Ersatz für Personalausfälle) und vor allem der Overhead (inkl. Informatik) um etwa TCHF 350 sowie der Raumaufwand (neues Mietzinsmodell der Stadt) um etwa TCHF 250 gestiegen.¹⁰³

Die Entwicklung der fünf Jahre von 2017 bis 2021 zeigt einen um 20 % gesunkenen allgemeinen Betriebsaufwand (u.a. pädagogisches Material, Küche/Haushalt/Pflege, Aktivitäten usw.), sowie einen um 43 % gestiegenen Verwaltungs- und Informatikaufwand. Insbesondere die Kosten für die Informatik sind innerhalb dieser fünf Jahre um fast 60 % gewachsen.¹⁰⁴

b. Einnahmen: Tarife multipliziert mal Auslastung

Die den Eltern verrechneten Tarife multipliziert mit der Auslastung der Plätze (bzw. Leistungsbezug wie Mittagessen) stellen die Einnahmen dar, welche die Kosten decken müssen.

Tarife: Es gelten für alle städtischen Kitas die gleichen Tarife unabhängig vom Standort. Die Tarife sind nicht einkommensabhängig.¹⁰⁵ Die Tarife wurden per 1. Oktober 2023 das letzte Mal erhöht. Waren davor die Tarife im Segment des Alters 12 Monate bis Kindergarteneintritt eher unter dem Durchschnitt,¹⁰⁶ gehören die Tarife nach der Erhöhung eher zu den teuren der Stadt Bern.¹⁰⁷ Die BSS erwartet, dass mit der Tarifierhöhung die meisten Standorte wieder kostendeckend arbeiten können (vorausgesetzt die Auslastung sinkt nicht wieder markant).

Auslastung: Die erwartete Entwicklung der Auslastung ist ein sehr relevanter und vor allem schwer steuerbarer und nicht einfach zu prognostizierender Faktor der Wirtschaftlichkeit. Für die KSB insgesamt sowie für jeden Standort ist eine minimale Auslastung nötig, um die Kosten decken zu können. Die KSB budgetieren mit einer Auslastung von 93 % für ein ausgeglichenes Ergebnis.¹⁰⁸

¹⁰⁰ BSS 2023-1, Seite 4.

¹⁰¹ ecoplan 2022, Seite 8.

¹⁰² ecoplan 2022, Seite 8.

¹⁰³ ecoplan 2022, Seite 9, hochgerechnet auf Basis von 484 Plätzen, gemäss Zahlen BSS 2023-3.

¹⁰⁴ ecoplan 2022, Seite 8f.

¹⁰⁵ vgl. KSB-Tarife 2023.

¹⁰⁶ INFRAS 2023, Seite 24.

¹⁰⁷ BSS 2023-1, Seite 9.

¹⁰⁸ BSS 2023-1, Seite 2.

Die Gesamtauslastung der KSB lag seit 2017 bei 99 %, ging 2019 stark auf 94 % zurück, brach 2021 und 2022 auf 85 % ein und erholt sich langsam wieder. Für das Jahr 2023 wird mit einer Auslastung von 93 % gerechnet,¹⁰⁹ Stand Ende Juni liegt sie bei 95 %. 1 % Auslastung entspricht ca. TCHF 150 im Ergebnis.

Generelle Nachfrage: Die Auslastungen haben sich zwar im ersten Halbjahr 2023 etwas erholt. Die Nachfrage wird jedoch in verschiedenen Schulkreisen wahrscheinlich nur schwach zunehmen.¹¹⁰ Zum einen wird mit rückläufigen Kundenpotenzial in der Stadt Bern gerechnet, die Nachfrage wird rein aufgrund sinkender Kinderzahlen abnehmen. Sie kann sich durch die Stadtentwicklung (insbesondere Wohnungen für Familien mit kleinen Kindern) zusätzlich verändern. Zur Entwicklung der Nachfrage vgl. auch Ziff. 2.1.1.c.

Standortqualität: Gemäss den Interviews ist der Standort ein wesentlicher Faktor für die Auslastung. Dabei ist wichtig, wo genau der Standort liegt (Erreichbarkeit, Nähe ÖV, Naherholung oder anderes) und andererseits die bauliche Qualität (Art und Grösse der Räumlichkeiten, Ausbaustandard, Gestaltungsmöglichkeiten usw.). Gute Standorte werden stärker nachgefragt und erzielen eine höhere Auslastung als schlechtere Standorte. Die Standortqualität ist oft kaum beeinflussbar. Zur Diskussion vgl. Ziff. 2.3.4.

Konkurrenzangebote: Im Weiteren wird für die städtischen Kitas der Auslastungsrückgang zurückgeführt auf eine zunehmende Konkurrenz durch Angebotsausbau (vgl. Ziff. 2.1.1.b) und alternative Angebote (Tageschulen für Kindergartenkinder).¹¹¹

Weitere Faktoren: Die Auslastung der Kitas der KSB sei zudem auf veränderte Subventionsbedingungen (Betreuungsgutscheine bei Kindergartenkindern), auf veränderte Bedürfnisse nach Corona (Auswirkungen auf Arbeitsmarkt/-welt und damit Betreuungsbedarf) und grössere Familien zurückzuführen.¹¹²

c. Anzahl Standorte und Platzzahl

Die Wirtschaftlichkeit hängt auch vom Verhältnis des Ertragspotenzials zu den Fixkosten (bzw. sprungfixen Kosten) inkl. Overhead ab.

So ist bei einer zentralen Overheadstruktur wie bei den KSB eine Mindestzahl an Standorten zu betreiben, dass die Struktur kosteneffizient so betrieben werden kann. Wird die Mindestzahl unterschritten, müsste die Overheadstruktur dezentralisiert und reduziert werden.

Ebenso ist die Platzzahl pro Standort relevant für die Wirtschaftlichkeit. Zu wenige Plätze pro Kita-Standort sind nicht wirtschaftlich betreibbar. Gemäss Interviews kann geschätzt werden, dass mindestens 30 Plätze pro Standort für einen wirtschaftlichen Betrieb angeboten werden sollten. Der tatsächliche Wert ist in einer Einzelbetriebsanalyse festzulegen.

d. Messung der Wirtschaftlichkeit zur Bewertung der Kitas

Werden Massnahmen aufgrund der Wirtschaftlichkeit der Standorte erwogen bzw. sollen im Rahmen eines geänderten Trägerschaftsmodells (insbesondere Variante 4) die Standorte beurteilt werden, sind die Kriterien festzulegen, aufgrund derer die Wirtschaftlichkeit der Kita-Standorte gemessen wird.

Die BSS hat solche Kriterien festgelegt und die Kita-Standorte danach bewertet.¹¹³ Sie hat folgende vier Kriterien einbezogen:

- Entwicklungsprognose Anzahl Kinder bis Eintritt Kindergarten im Schulkreis bis 2033 (Gewicht: 16 %): Je besser die Prognose umso eher wird künftig eine für eine gute Wirtschaftlichkeit notwendige ausreichende Auslastung erreicht.

¹⁰⁹ BSS 2023-1, Seite 3.

¹¹⁰ BSS 2023-1, Seite 9.

¹¹¹ Auf den fortgesetzten Rückgang an Kindergartenkindern wird hingewiesen. Diese Nachfrage reduziert sich, weil der Kanton die Abgeltung für die Tagesbetreuung erhöht hat bzw. sie höher ist, als jene für die Kita, und die Betriebe der Tagesbetreuung ihr Angebot ausbauen, vgl. ecoplan 2022, Seite 6.

¹¹² vgl. dazu ecoplan 2022, Seite 6

¹¹³ vgl. dazu BSS 2023-3, insb. Seite 8ff

- Anzahl vorhandene Plätze in der Kita (Gewicht 14 %): Je mehr Plätze, umso wirtschaftlicher kann der Betrieb geführt werden (Skaleneffekte)
- Durchschnittlicher (Mittelwert) des Aufwand- oder Ertragsüberschuss pro belegten Platz von 2016-2023 (Gewicht: 26 %): Je besser das Ergebnis des Kita-Standorts umso besser seine Wirtschaftlichkeit.¹¹⁴
- Anteil der Kindergarten-Kinder an der Gesamtauslastung (Gewicht: 10 %): Je höher der Anteil, umso grösser das Risiko für die künftige Auslastung (Anteil Kindergartenkinder nimmt ständig ab, siehe oben unter «Einnahmen»).

Die aufgeführten Gewichte ergeben zusammen 66 %. Die Differenz zu den 100 % ergibt sich aus den sozialpolitischen Kriterien, die zusammen mit den wirtschaftlichen Kriterien die komplette Bewertung des Standorts ausmachen. Die wirtschaftlichen Kriterien gingen also zu zwei Drittel in der Standortbewertung der BSS ein.

Aus externer Sicht scheint die Bewertung der Wirtschaftlichkeit nachvollziehbar und sinnvoll. Sie kann für die Beantwortung der Fragen im Pflichtenheft herangezogen werden. Die Anzahl Kindergartenkinder ist ein aktuell gültiges Kriterium, das bei künftigen Messungen auf seine weitere Relevanz überprüft werden müsste.

Wie erwähnt ist für die Wirtschaftlichkeit die Qualität der Standorte enorm wichtig: Qualität des Innen- und Aussenbereichs (z. B. ausreichend grosse, hohe und helle Räumlichkeiten, ansprechende Einrichtung, Verfügbarkeit von Garten), die Erreichbarkeit (z. B. mit dem ÖV) und die Konkurrenzsituation im Umfeld. Es liegt nahe, diesen Faktor bei der Einschätzung/Darstellung der Wirtschaftlichkeit künftig zusätzlich hinzuzuziehen.

¹¹⁴ Es wurde die Annahme getroffen, dass je kleiner ein Defizit ist, desto eher eine Kita wieder Ertragsüberschüsse erwirtschaften wird. Entsprechend erhält die Kita mit dem grössten Defizit die minimale Punktzahl und diejenige mit dem kleinsten Defizit bzw. dem grössten Überschuss die maximale Punktzahl.

6.6 Dokumentation

Dok	Dokumententitel	von	Datum
Städtische Dokumente			
Valion 2024	Betriebswirtschaftliche Analysen der Kindertagesstätten Lorraine, Matte, Spitalacker und Viktoria	Valion	4.3.2024 (v 04.00)
FEBR 2023	Reglement über die familienergänzende Betreuung von Kindern (Betreuungsreglement; FEBR, Stand: 1. August 2023)	SR Bern	11.06.2020
BSS 2023-1	Berichterstattung über den Stand der Entwicklung der Spezialfinanzierung KSB	BSS	10.8.2023
BSS 2023-2	Analyse trägerschaftsbedingte Mehrkosten; Berichterstattung	BSS	10.8.2023
BSS 2023-3	Standortanalyse zu den städtischen Kitas (KSB), interner Bericht	BSS	10.8.2023
BSS 2023-4	Statistikbericht zur Kinderbetreuung in der Stadt Bern 2022	BSS	Juni 2023
BSS 2023-5	Standortanalyse KSB und weiteres Vorgehen, Antrag an den GR	BSS	10.8.2023
BSS 2023-6	Pflichtenheft Prüfung Trägerschaftsmodelle für Kitas Stadt Bern	BSS	22.09.2023
kibesuisse 2023	Erhebung statistische Grundlagen in der Kita-Branche.	INFRAS	23.10.2023
INFRAS 2023	Monitoring zur familienergänzenden Kinderbetreuung in Kitas in Bern.	INFRAS	21.3.2023
Statistik Stadt Bern 2023	Statistisches Jahrbuch der Stadt Bern. Berichtsjahr 2022	Bern	Okt. 2023
ecoplan 2022	Kindertagesstätten der Stadt Bern. Analyse der Auslastung und Wirtschaftlichkeit.	ecoplan	30.6.2022
BSS 2019	Trägerschaftsformen für das Alters- u. Pflegeheim Kühlewil: Grundlagenbericht.	BSS	Jan. 2019
KSB-Tarife 2023	Tarife – Gebühr für Betreuung und Mahlzeiten	KSB	1.10.2023
Kantonale Dokumente			
SLG 2022	Gesetz über die sozialen Leistungsangebote (SLG 860.2, Stand 01.01.2022)	Kt. BE	09.03.2021
FKJV 2021	Verordnung über die Leistungsangebote der Familien-, Kinder- und Jugendförderung	Kt. BE	24.11.2021