

Interfraktionelle Motion GLP, GFL/EVP, FDP, BDP/CVP (Kathrin Bertschy, GLP/Rania Bahnan Buechi, GFL/Christoph Zimmerli, FDP/Kurt Hirsbrunner, BDP/Béatrice Wertli, CVP): Pilotprojekt Betreuungsgutscheine für die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter

Eltern sollen frei wählen können, ob sie ihr Kind ausschliesslich selber oder in Kombination mit familienexterner Betreuung betreuen wollen. Die familienexterne Kinderbetreuung spielt sowohl im Bereich der Chancengleichheit als auch volkswirtschaftlich eine wichtige Rolle: Einerseits sollen Eltern die Möglichkeit haben, sich nicht zwischen Erwerb und Familie entscheiden zu müssen, sondern beides vereinen zu können. Andererseits ist bekannt, dass sich staatliche Investitionen in professionelle frühkindliche Betreuung lohnen, da der volkswirtschaftliche Nutzen langfristig grösser ausfällt, als die Kosten.¹ Dies gilt aber nur, wenn die Eltern während der Betreuungszeit einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Das heutige Tarifsysteem belastet doppelt verdienende Elternpaare übermässig stark. Das benachteiligt vor allem Frauen, die wieder ins Berufsleben einsteigen wollen und für welche sich eine Arbeit ausserhalb des Haushaltes finanziell rasch nicht mehr lohnt, da Doppelverdienende relativ rasch das Monatseinkommen erreichen, bei welchem das Maximum für die Betreuung bezahlt werden muss.

Die Stadt Bern verfügt nach wie vor über ein zu geringes Angebot an familienexternen Betreuungsplätzen. Derzeit befinden sich rund 750 Kinder auf den Wartelisten der KITAs, die Zahl der fehlenden KITA-Plätze wurde jüngst auf ca. 200 geschätzt.²

Wir sehen die Ursache für die zu geringe Zahl der externen Kinderbetreuungsplätze auch darin, dass es für private Anbieter wenig attraktiv ist, ein Angebot zu schaffen und Plätze bereitzustellen, dies, weil sie im Wettbewerb mit den städtisch subventionierten KITAs nicht mithalten können. Private Anbieter haben in den letzten Jahren einen grossen Teil zur Verkleinerung der Wartelisten beigetragen. Sie erfüllen die vom kantonalen Jugendamt geforderten Standards genauso wie die städtischen KITAs und sie müssen bezüglich Qualität der Betreuung, Engagement und Kundenservice hohe Leistungen erbringen, damit Eltern bereit sind, die nicht ermässigten Preise zu zahlen.

Eltern sollen aussuchen können, ob, und wenn ja wo, sie ihre Kinder betreuen lassen wollen (sei es in einer privaten oder einer städtischen KITA). Gesunder Wettbewerb zwischen den KITAs fördert nicht nur die Qualität der Betreuung, sondern schafft auch ein vielfältigeres Angebot, das es den Eltern erlaubt, eine Institution auszusuchen, die ihren Bedürfnissen am besten entspricht. Damit Eltern tatsächlich die Wahlfreiheit haben, braucht es eine Umlagerung der Subventionen von den Anbietern/Institutionen zu den nachfragenden Eltern (sog. Subjekt- statt Objektfinanzierung). Dies kann mittels der Vergabe von Gutscheinen erreicht werden.

¹ Vgl. Büro BASS (2007), Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertageseinrichtungen in der Region Bern.

² Dabei handelt es sich allerdings nur um grobe Schätzungen, es existiert keine aufdatierte und sauber geführte Statistik (Doppelanmeldungen vs. Nicht-Anmeldungen wegen zu langen Wartefristen verfälschen die Schätzungen in beide Richtungen).

Der Gutschein wird von der öffentlichen Hand ausgegeben. Er kann von der gewählten Betreuungseinrichtung bei der Stadt eingelöst werden. Für private Anbieter wird es somit attraktiv, ein entsprechendes Angebot zu schaffen, weil sie nun nicht mehr in direkter Konkurrenz zu den subventionierten Krippen stehen. Zusätzliche Plätze werden so freiwillig geschaffen, weil es einen Markt dafür geben wird.

Der Bund hat längst erkannt, dass mit einem Wechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung mit Hilfe eines Gutscheinsystems der Wettbewerb zwischen den Anbietenden gestärkt werden kann, und dass dies neue Dynamik ins System der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulbereich bringt. Das Gutscheinsystem führt zu einem Ausbau des Betreuungsangebotes und beeinflusst die Qualität und den Preis der Betreuung positiv. Daher unterstützt der Bund Pilotprojekte zur Einführung von Betreuungsgutscheinen finanziell, im Rahmen seines Impulsprogrammes (max. 30% während max. 3 Jahren). Die Stadt Luzern macht damit bereits erste Erfahrungen (Start April 2009).

Wir fordern den Gemeinderat deshalb auf, folgende Massnahmen zu ergreifen:

1. Einführung eines Pilotprojekts mit Betreuungsgutscheinen für die externe Kinderbetreuung mit einer Laufzeit von mindestens 4 Jahren. Dabei sind folgende Vorgaben einzuhalten:
 - a. Einsetzung einer verwaltungsexternen Expertengruppe mit dem Auftrag das Pilotprojekt vorzubereiten, zu begleiten und auszuwerten. Diese orientiert sich an bestehenden Studien³ und an den Erfahrungen mit dem Luzerner Pilotprojekt;
 - b. Schaffung der Möglichkeit, die Betreuungsgutscheine sowohl bei privaten als auch bei städtischen KITAs einzulösen;
 - c. Abklärung durch die Expertengruppe, ob die Betreuungsgutscheine auch für Tageseltern (Tageseltern Bern) eingesetzt werden können;
 - d. Die Gesamtsumme an Gutscheinen zu Beginn des Projekts als Summe aus den kantonalen Subventionen, die für die Stadt Bern eingesetzt werden, zuzüglich dem Budget der Stadt Bern für die bisherigen Aufwendungen für Kitas festzusetzen (=Beschränkung auf vorhandene Mittel);
 - e. Die Abgabe von Gutscheinen von der Erwerbs- bzw. Ausbildungstätigkeit der Eltern abhängig zu machen (analog Pilotprojekt Luzern). In begründeten Ausnahmefällen, insbesondere, wenn für ein Kind ein besonderer Förderungsbedarf ausgewiesen ist, kann der Gemeinderat Ausnahmen auch für Kinder von nicht erwerbtätigen Eltern vorsehen.
2. Die Stadt Bern bewirbt sich beim BSV um finanzielle Unterstützung für das Pilotprojekt.⁴
3. Das Modell mit Betreuungsgutscheinen definitiv einzuführen, wenn sich dieses Pilotprojekt bewährt.
4. Falls die von der SP am 11.11.2008 eingereichte Initiative „Kindertagesstätten ohne Wartelisten (KITA-Initiative)“ vor der Umsetzung des in Ziffer 1 geforderten Pilotprojekts zur Abstimmung gebracht werden sollte und deren Ausgestaltung einer oder mehrerer der in Ziffer 1 geforderten Vorgaben b, c, d, e widerspricht, wird der Gemeinderat beauftragt, der Kita-Initiative einen Gegenvorschlag mit den sich widersprechenden Vorgaben gegenüberzustellen.

Bern, 19. März 2009

³ Interface (2008). Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern, Konzeptionelle Grundlagen. Bericht zuhanden des Luzerner Stadtrats, vom 30. Juni 2008.

⁴ Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung:

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/kinderbetreuung/01778/index.html?lang=de>

Interfraktionelle Motion GLP, GFL/EVP, FDP, BDP/CVP (Kathrin Bertschy, GLP/Rania Bahnan Buechi, GFL/Christoph Zimmerli, FDP/Kurt Hirsbrunner, BDP/Béatrice Wertli, CVP): Peter Bernasconi, Henri-Charles Beuchat, Edith Leibundgut, Mario Imhof, Philippe Müller, Michael Köpfli, Jimmy Hofer, Vinzenz Bartlome, Hans Peter Aeberhard, Jan Flückiger, Dolores Dana, Tanja Sollberger, Daniel Klausner, Martin Schneider, Jacqueline Gafner Wasem, Pascal Rub, Nadia Omar, Anna Magdalena Linder, Ueli Haudenschild, Martin Trachsel, Erik Mozsa, Barbara Streit-Stettler

Antwort des Gemeinderats

1. Aktuelle Situation in der Stadt Bern

Die Stadt Bern hat die familienergänzende Tagesbetreuung in den vergangenen Jahren stark ausgebaut. Ein grosser Teil der neuen Plätze sind in privaten Kindertagesstätten entstanden. Die Stadt kauft hier über Leistungsverträge die entsprechenden Plätze ein. Folgendes Tagesbetreuungsangebot für Vorschulkinder besteht heute in der Stadt Bern:

- 457 Plätze in städtischen Einrichtungen;
- 522 Plätze in privaten, von der Stadt mitfinanzierten Einrichtungen;
- 115 000 Betreuungsstunden bei Tageseltern;
- Rund 800 Kinder werden zudem in privaten, nicht von der Stadt mitfinanzierten Einrichtungen betreut. Hier bezahlen die Eltern den kostendeckenden Tarif, den die jeweilige Kindertagestätte vorgibt.

Mit diesem Angebot können gut ein Drittel der Vorschulkinder in der Stadt Bern familienergänzend betreut werden. 2009 kommen 80 weitere Plätze dazu. Auch 2010 sind 80 neue Plätze vorgesehen. Der grösste Teil der neuen Plätze wird in privaten Einrichtungen geschaffen.

Trotz des grossen Ausbaus bestehen weiterhin Wartelisten. 2009 umfasst die Warteliste 709 Kinder. Rund 70 % der wartenden Kinder sind unter zweijährig. Unabhängig vom System der Finanzierung (Objekt- oder Subjektfinanzierung) sind also zusätzliche verbilligte Plätze notwendig, um die Nachfrage zu befriedigen.

Die Eltern haben heute grundsätzlich Wahlfreiheit zwischen den städtischen und städtisch finanzierten Einrichtungen. Sie melden ihr Kind in den von ihnen gewünschten Kitas an. Das Grundproblem besteht zurzeit darin, dass die Nachfrage nach verbilligten Plätzen das Angebot übersteigt - unabhängig von der Lage und der Art bzw. dem Image der einzelnen Kita.

Die Aufnahme der Kinder in die Kitas erfolgt heute primär nach Kriterien der sozialen Dringlichkeit (allein erziehende Eltern, Erwerbstätigkeit zur Existenzsicherung, Prävention, Integrationsbedürfnis des Kinds, Kinder, deren Geschwister bereits in der Tagesstätte betreut werden).

2. Betreuungsgutscheine

Ein funktionierendes Gutscheinsystem lässt sich idealtypisch wie folgt beschreiben: Die Eltern erhalten von der Behörde einen Gutschein. Dieser Gutschein kann bei einer Kita, die am Gutscheinprogramm teilnimmt, für die entsprechende Betreuungsleistung eingelöst werden. Die Kita gibt den Gutschein an die vorgesehene Behörde weiter und erhält den Wert des Gut-

scheins als Barbetrag. Durch den einsetzenden Wettbewerb ist jede Kita motiviert, ihr Angebot optimal nach den Bedürfnissen der potenziellen Kunden auszurichten. Weniger gefragte Kitas werden bestrebt sein, ihr Angebot zu verbessern, gute Kitas werden die Qualität ihres Angebots mit Rücksicht auf die aufsteigende Konkurrenz stets überprüfen und anpassen müssen, denn gute Angebote werden belohnt, schlechte bestraft.

Praktische Erfahrungen mit Betreuungsgutscheinen gibt es vor allem in Deutschland. So hat die Stadt Hamburg den Betreuungsgutschein 2003 eingeführt. Seitdem hat jedes Kind ab dem 3. Lebensjahr bis zum Schuleintritt einen Rechtsanspruch auf einen Kitaplatz im Umfang von täglich 5 Stunden und zwar unabhängig davon, ob die Eltern berufstätig sind oder nicht. Die Einführung des Betreuungsgutscheins in Hamburg war mit grossen Anfangsschwierigkeiten verbunden. Seit der Einführung des Kita-Gutscheinsystems stellt die Stadt Hamburg erheblich mehr Finanzmittel für die Kinderbetreuung zur Verfügung als vorher. Die Kitas haben seit der Einführung des Kita-Gutscheinsystems ihr Platzangebot ausgebaut, gleichzeitig aber auch 11 Prozent Personal eingespart. Das bedeutet, dass sich weniger Erziehende um mehr Kinder kümmern müssen.

In der Schweiz läuft in der Stadt Luzern seit April 2009 ein Pilotversuch. Eltern mit einem steuerbaren Einkommen von weniger als Fr. 100 000.00, die ihr Kind bei einer zugelassenen Kita betreuen lassen, erhalten nach Einkommen abgestufte Gutscheine. Der Versuch in Luzern umfasst viel weniger Betriebe und Plätze als dies in Bern der Fall wäre. Gesicherte Erkenntnisse liegen noch keine vor. Erste Erfahrungen zeigen aber, dass die Tarife in den Kitas tendenziell steigen und damit für Familien mit niedrigem Einkommen zum Teil schwer finanzierbar werden. Dies, obwohl die Stadt Luzern seit Einführung des Systems mit den Betreuungsgutscheinen mehr Geld für die familienergänzende Kinderbetreuung ausgibt als vorher.

3. Für die Stadt Bern zu früh

Für den Gemeinderat hat das System der Subjektfinanzierung grundsätzlich positive Aspekte. Es kann - wenn die Rahmenbedingungen stimmen und die Umsetzung funktioniert - verschiedene positive Auswirkungen haben. Ein Pilotprojekt in der Stadt Bern kommt für den Gemeinderat zum jetzigen Zeitpunkt aber zu früh. Prioritär müssen zuerst weitere neue Plätze geschaffen werden, um ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage zu erreichen. Das System mit den Betreuungsgutscheinen kann nur funktionieren, wenn die Nachfrage und das Angebot einigermaßen übereinstimmen. Die vorliegende Motion sieht vor, Betreuungsgutscheine einzuführen und den finanziellen Einsatz auf die vorhandenen Mittel zu beschränken. Ein Ausbau wäre also nicht mehr möglich. Damit wird das Hauptproblem der fehlenden Plätze nicht gelöst und die Eltern finden trotz Betreuungsgutscheinen keinen Platz. Die Motion widerspricht zudem anderen Beschlüssen des Stadtrats (Motion Fraktion SP/JUSO: „Aktiv für Kinder: 60 neue Kita-Plätze pro Jahr“, erheblich erklärt am 12. Juni 2008; Motion Franziska Teuscher (GB): „Genügend Krippenplätze in der Stadt Bern“, erheblich erklärt am 6. Juni 1991), die einen weiteren Ausbau des Tagesbetreuungsangebots für Vorschulkinder fordern.

Es sprechen weitere gewichtige Gründe gegen eine übereilte Einführung von Betreuungsgutscheinen:

- Die Angebote der familienergänzenden Tagesbetreuung sind zum kantonalen Lastenausgleich zugelassen. Damit bezahlen der Kanton und die Gesamtheit der bernischen Gemeinden einen Grossteil der Kosten. Die Modalitäten sind in der Verordnung vom 4. Mai 2005 über die Angebote zur sozialen Integration (ASIV; BSG 860.113) geregelt. Auch die

kantonale Finanzierung beruht auf dem System der Objektfinanzierung. Da sich in der Stadt Bern über die Hälfte der über den Lastenausgleich finanzierten Plätze befinden, wäre der Pilotversuch für den Kanton eine grundlegende Sache. Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion schliesst zwar gemäss mündlichen Angaben einen Pilotversuch mit Betreuungsgutscheinen nicht explizit aus, beurteilt aber eine Umsetzung zum jetzigen Zeitpunkt sehr skeptisch. Sie sieht vor allem grosse Umsetzungsschwierigkeiten beim Tarif, der heute vom Kanton vorgegeben wird, und den Abrechnungsmodalitäten mit der Stadt Bern. Zudem müsste wohl die ASIV für den Pilotversuch spezifisch für die Stadt Bern angepasst werden. Aus Sicht der Stadt müsste dabei verbindlich sichergestellt sein, dass die kantonale Finanzierung nicht gefährdet wäre bzw. im gleichen Ausmass wie bisher ausgerichtet würde.

- Für die Betreuung der 522 Plätze bei privaten von der Stadt mitfinanzierten Einrichtungen ist beim Jugendamt eine Mitarbeiterin mit einem Anstellungsgrad von 65 % zuständig. Sie erarbeitet die Leistungsverträge mit den einzelnen Trägern, übt die Aufsichtsfunktion über die aktuell 25 Betriebe aus, berät die Betriebsleitungen und neue interessierte Betriebe und ist für die Realisierung der neuen Plätze bei privaten Einrichtungen zuständig. Die direkten administrativen Arbeiten im Zusammenhang mit der Aufnahme der Kinder (Berechnen des Tarifs aufgrund der Einkommensverhältnisse, Abschliessen der Aufnahmeverträge, Rechnungsstellung) wird heute von den einzelnen Trägern geleistet und belastet die Stadt nicht. Das System mit den Betreuungsgutscheinen würde dies ändern und eine Erhöhung des Aufwands der Stadt Bern bedeuten, was zusätzliches Personal nötig machen würde. Für die Ausgabe der Betreuungsgutscheine müssten sich die Eltern an die Stadt wenden. Die Einkommenssituation der Eltern müsste mittels Einforderung der nötigen Unterlagen abgeklärt, die Betreuungsgutscheine individuell ausgestellt und die Bezahlung der eingehenden Gutscheine sichergestellt werden.
- Heute werden mit den privaten Trägern jährlich Leistungsverträge abgeschlossen. Diese regeln die Anzahl der Plätze, die Art der Zusammenarbeit mit der Stadt Bern sowie die Qualitätsvorgaben. Die Leistungsverträge haben sich sehr bewährt, der administrative Aufwand dafür hält sich in Grenzen. Die Verträge werden von den Trägern geschätzt, da sie ihnen eine gewisse Planungs- und Finanzierungssicherheit sowie Kontinuität gewährleisten. Für die Stadt bieten sie Gewähr, dass die Qualitätsvorgaben und die Zusammenarbeit klar geregelt sind und die Vorgaben des Reglements für die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Dritte und den Abschluss von Leistungsverträgen (Übertragungsreglement) eingehalten werden. Mit der Einführung der Betreuungsgutscheine würde das wichtige Instrument der Leistungsverträge hinfällig.
- Die Einführung von Betreuungsgutscheinen würde der Initiative „Kindertagesstätten ohne Wartelisten (Kita-Initiative)“ zwar nicht grundsätzlich widersprechen. Ein Gegenvorschlag in Bezug auf Betreuungsgutscheine ist daher nicht notwendig. Der Systemwechsel zu den Betreuungsgutscheinen würde eine allfällige Umsetzung der Initiative jedoch erschweren. Der Rechtsanspruch auf einen Kitaplatz kann nur gegenüber der Stadt Bern geltend gemacht werden, nicht aber gegenüber privaten Kitas; die einzelnen Kitabetriebe können nicht verpflichtet werden, jedes Kind aufzunehmen. Mit dem von der Stadt Bern abgegebenen Betreuungsgutschein erwerben sich die Eltern noch kein Recht auf einen Platz. Sie müssten ihr Recht auf einen Kitaplatz bei der Stadt einfordern und die Stadt müsste ihnen innert sechs Monaten einen Platz vermitteln. Das widerspricht eigentlich der Grundidee des Betreuungsgutscheins, bei dem die Eltern frei wählen können, in welcher Kita sie ihr Kind betreuen lassen wollen. Eine zeitgleiche Einführung des Systems mit Betreuungsgutscheinen und dem mittels Initiative geforderten Rechtsanspruch würde zudem grosse organisatorische Anpassungen erforderlich machen, die ohne zusätzliches städtisches Personal kaum zu bewältigen wären.

- Betreuungsgutscheine bedingen bei einer ausgeglichenen Angebots- und Nachfragesituation grosse Flexibilität der Betriebe. Sie müssen aus Kostengründen schnell auf eine nachlassende Nachfrage reagieren können. Dies heisst Flexibilität auch beim Personal. Die städtischen Kitabetriebe wären hier vor grosse Probleme gestellt, da das städtische Personalreglement im Interesse des Personals einen sehr guten Kündigungsschutz bietet und damit ein flexibles Personalmanagement erschwert.
- Wenn Betreuungsgutscheine eingeführt werden, bevor die Nachfrage- und Angebotssituation einigermaßen ausgeglichen ist, besteht die grosse Gefahr, dass Kinder aus einkommensschwachen und/oder sozial schwierigen Familien keinen Kitaplatz mehr finden, weil die Bedingung der sozialen Dringlichkeit nicht mehr durchgesetzt werden kann. Dies wären für die Anliegen der Integration, der Frühförderung und des Kindschutzes grosse Rückschläge.

Zusammenfassend hält der Gemeinderat fest, dass er das System der Subjektfinanzierung zwar nicht grundsätzlich ablehnt, einen Wechsel von der Objekt zur Subjektfinanzierung zum jetzigen Zeitpunkt jedoch nicht befürwortet. Angesichts der aktuellen Angebots- und Nachfragesituation, der bestehenden Rahmenbedingungen (Modalitäten der Zulassung der Kosten zum kantonalen Lastenausgleich, geringer administrativer Aufwand und gute Kontrollmöglichkeit der Qualitätsstandards dank Leistungsverträgen mit subventionierten Kitas) und der Tatsache, dass sich das jetzige System der Objektfinanzierung grundsätzlich bewährt hat und gut funktioniert, beantragt er die Ablehnung der Motion.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Die Motion verlangt zwar die Einführung von Betreuungsgutscheinen unter Beschränkung auf die vorhandenen Mittel. Eine Beschränkung auf die vorhandenen Mittel erscheint jedoch mit Blick auf die ersten Erfahrungen in der Stadt Luzern und aufgrund der Tatsache, dass ein System mit Betreuungsgutscheinen ohne Steigerung der Gesamtkosten nur funktionieren kann, wenn Angebot und Nachfrage einigermaßen ausgeglichen sind, nicht als realistisch.

Bei gleichbleibendem Angebot und gleichbleibender Qualität hat die Einführung von Betreuungsgutscheinen keine direkten Auswirkungen auf die Anzahl der Mitarbeitenden in den Kitas. Die zu erwartenden Schwierigkeiten bei den städtischen Kitas sind oben beschrieben. Die Auswirkungen auf die Finanzen lassen sich nicht voraussagen, da sich die Entwicklung der Elterntarife in einem freien Markt nicht einschätzen lassen. Die Elterntarife beeinflussen stark die Höhe der Subventionierung der Betreuungsgutscheine. Kosten entstehen für das zusätzlich benötigte Personal, das bei der Stadtverwaltung für die administrative Umsetzung des Systems der Betreuungsgutscheine nötig wäre. Grob geschätzt wäre mit ca. 120 - 150 Stellenprozenten zu rechnen.

Antrag

1. Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion abzulehnen. Er ist jedoch bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.
2. Die Antwort gilt in diesem Fall gleichzeitig als Prüfungsbericht.

Bern, 16. September 2009

Der Gemeinderat