

Sitzung vom 30. September 2015

Seite im Protokollbuch: 398

**140 13. Fürsorge
13.08 Jugendfürsorge**

**Kindertagesstätte ZicZac Tagelswangen /
Antrag an die Gemeindeversammlung zur Weiterführung der Kindertagesstätte "ZicZac" und Kreditbewilligung für das Jahr 2016, sowie Festlegung der Kreditbewilligung späterer Jahre im Rahmen des Voranschlages**

Befristet geheim (Nach Prüfung durch RPK öffentlich)

1. Ausgangslage

An der Gemeindeversammlung vom 12. Dezember 2005 stimmte der Souverän einer Defizitgarantie von Fr. 65'000.-- p.a. an den Betrieb einer Kindertagesstätte in der Gemeinde Lindau zu. Anzumerken ist, dass dieser Kredit deshalb relativ tief ausfiel, weil damals noch "Anschubsubventionen" des Bundes erhältlich waren. Dieser Beschluss war auf eine Dauer von 6 Jahren befristet, so dass der Gemeindeversammlung vom 5.12.2011 eine neue Vorlage mit einem unbefristeten Betriebskredit unterbreitet wurde. Der hierfür bewilligte Kredit betrug Fr. 120'000.-- p.a., zuzüglich der erwarteten höheren Mietzinsen für einen neuen Standort, faktisch also nun, nach dem Umzug ins "Adidashaus" Fr. 177'600.--.

In den vergangenen Jahren zeigte sich, dass dieser bewilligte Kredit für den Betrieb nicht mehr ausreicht. Die effektiven Kosten betragen im Jahr 2013 Fr. 267'678.- und im Jahr 2014 Fr. 247'425.--.

Ein Vergleich über die Jahre zeigt folgende Entwicklung:

2007	Fr.	+ 2'337.00		
2008	Fr.	+ 38'471.00		
2009	Fr.	+ 3'918.00		
2010	Fr.	- 58'364.00		
2011	Fr.	- 53'584.00		
2012	Fr.	- 105'783.00		
2013	Fr.	- 210'078.00	Fr.	- 267'678.--*
2014	Fr.	- 189'825.00	Fr.	- 247'425.--*

** effektives Jahresresultat, jeweils inkl. Fr. 57'600.-- höherer Mietzins nach Umzug ins Adidashaus. Für die ersten Jahre sind ferner die Bundessubventionen inbegriffen, und die Anzahl der betreuten Kinder lag tiefer, so dass die Zahlen "verzerrt" sind.*

Der Gemeinderat hat jeweils für die Jahre 2013 und 2014 einen entsprechenden Nachtragskredit bewilligt. In diesen Beschlüssen hat er auch angemerkt, dass die Situation analysiert werden soll. Inzwischen wurden diesbezüglich diverse Arbeiten ausgeführt und es können folgende Schlüsse gezogen werden:

2. Eine Kindertagesstätte - nicht mehr wegzudenken

Schon im Jahr 2005 hat sich die Gemeindeversammlung mit einem überwältigenden Mehr (8 Gegenstimmen bei 171 Anwesenden) für die Schaffung einer Kindertagesstätte ausgesprochen. Im Jahr 2011 gab es sogar nur noch eine einzige Gegenstimme.

Die Kita ist denn auch, völlig unabhängig von der juristischen Entwicklung (vgl. Punkt 3) nicht mehr aus der Gemeinde wegzudenken. Alle damals vorgebrachten Argumente dafür gelten nach wie vor (Auszug aus den Weisungen 2005/2011):

- dank der familienergänzenden Kinderbetreuung können Eltern ihre familiären Aufgaben besser mit dem Berufsleben vereinbaren. Es werden weniger Kinder unbeaufsichtigt sein
- durch das tägliche Zusammenleben mit andern Kindern in einer Gruppe wird das Gemeinschaftsgefühl entwickelt und das soziale Verhalten gefördert. Nachteile der Kleinfamilien werden so gemindert.
- für Familien, die auf zwei Einkommen angewiesen sind, wird die Gefahr finanzieller Notlagen und der Familienarmut verringert.
- durch die soziale Einbindung der Kinder profitiert auch die Schule. Die Kosten für Stützunterricht und spezielle Sonderprogramme können gesenkt werden.
- familien- und schulergänzende Betreuungsangebote stärken die Chancengleichheit, verbessern die soziale Integration und entlasten Eltern und Lehrkräfte.
- gemäss einer Studie der Stadt Zürich bringt jeder in einen Kinderbetreuungsplatz investierte Franken einen Ertrag in Form höherer Steuereinnahmen von Fr. 1.60. Dieser Betrag erhöht sich auf Fr. 3.-- bis Fr. 4.--, wenn die Einsparungen im Bereich Sozialhilfe und Sonderschulungen mit einbezogen werden. Davon profitieren die gesamte Wirtschaft und die Gemeinde (Standortvorteil).

Auch rein monetär interessant

In diesem Zusammenhang kann auf diverse Untersuchungen verwiesen werden. Die in den Weisungen 2011 zitierte Studie der Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur, Forschungsstelle für Wirtschaftspolitik, weist für das Sarganserland Steuermehreinnahmen von rund Fr. 10'000.-- pro Krippenplatz aus¹!

Eine Studie aus dem Kanton Bern² zeigt auf, dass sich Kindertagesstätten gesamtwirtschaftlich auch rein monetär lohnen und für den Kostenträger (=Gemeinde) mehr oder weniger selbsttragend sind. Die Zahlen:

Kosten Kindertagesstätten	Fr. 34,5 Mio.
Eingesparte Sozialhilfe	Fr. 8,3 Mio. bis Fr. 14,0 Mio.
Zusätzliche Sozialversicherungsbeiträge	Fr. 19,2 Mio. bis Fr. 28,0 Mio.
Zusätzliches Elterneinkommen (dieses führt zu höheren Steuereinnahmen)	Fr. 48,3 Mio. bis Fr. 63,2 Mio.

Gerade die in der Studie ausgewiesenen Einsparungen bei der Sozialhilfe können wir bei uns auch beobachten. Eine Platzierung von Kindern in der Kita, welche einem Elternteil eine Erwerbsarbeit ermöglicht, geht dank unserem Organisationsmodell immer sehr rasch und einfach. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass für solche Kinder der Minimaltarif verrechnet wird, was das Be-

¹ siehe

http://www.baar.ch/de/politikverwaltung/abstimmungsresultate/welcome.php?action=showobject&object_id=1611458

² Zahlen zitiert aus Vortrag NR Rosmarie Quadranti 2015, betr. "Bass-Studie Bern", 2007, siehe

http://www.gef.be.ch/gef/de/index/familie/familie/familienerganzendebetreuung/qualitaet_und_kosten.html

triebsdefizit der Kita erhöht. Unter dem Strich verbleibt aber nicht nur ein finanzieller, sondern auch ein gesellschaftlicher Profit.

3. Gesetzliche Pflicht, Kita-Plätze zur Verfügung zu stellen

Anders, als zum Zeitpunkt des ersten Beschlusses der Gemeindeversammlung bezüglich Kindertagesstätte, als das Anbieten entsprechender Plätze noch eine freiwillige Leistung darstellte, besteht inzwischen eine gesetzliche Pflicht dazu. Bezüglich Hort galt dies schon zum Zeitpunkt des zweiten GV-Beschlusses, für die Krippenplätze trat das entsprechende Gesetz erst kurz darauf in Kraft (§ 27 Abs. 3 Volksschulgesetz, in Kraft 21.8.2006/§ 18 Kinder- und Jugendhilfegesetz, in Kraft seit 1.1.2012).

(Auszug Volksschulgesetz)

§ 27.

² Der Stundenplan berücksichtigt in erster Linie die Interessen der Schülerinnen und Schüler und gewährleistet einen ununterbrochenen Unterricht oder eine anderweitige unentgeltliche Betreuung während des ganzen Vormittags. Die Verordnung bestimmt den Umfang des Halbklassenunterrichts.

³ Die Gemeinden bieten bei Bedarf weiter gehende Tagesstrukturen an.

(Auszug Kinder- und Jugendhilfegesetz)

§ 18.^{10 1}

Die Gemeinden sorgen für ein bedarfsgerechtes Angebot an familienergänzender Betreuung von Kindern im Vorschulalter.

² Sie legen die Elternbeiträge fest und leisten eigene Beiträge.

³ Sie können bei der Festlegung der Elternbeiträge die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern berücksichtigen. Die Elternbeiträge dürfen höchstens kostendeckend sein.

Es ist somit auch mit Blick auf die augenscheinlich bestehende Nachfrage nicht mehr die Frage, ob die Gemeinde überhaupt Krippen- und Hortplätze anbietet, sondern "nur" noch, wie und wo sie dies tut.

4. Mögliche Organisationsformen

In der Praxis kommen die Gemeinden der gesetzlichen Pflicht auf verschiedene Weise nach. Bekannt sind folgende Modelle:

- a) Betrieb eigener Kindertagesstätten mit gemeindeeigenem Personal
- b) Leistung von "Subjektbeiträgen" an Eltern, welche dann selbst einen Platz finden müssen
- c) Auftragsvergabe an externe Organisation zur Führung einer Kita
 - c1) Leistungsvereinbarung mit Trägerschaft wie Verein, Genossenschaft, Stiftung etc.
 - c2) Auftrag an spezialisierte, gewinnorientierte Unternehmung

Alle Modelle - es gibt auch Mischformen - haben Vor- und Nachteile. Der Gemeinderat hatte seinerzeit bewusst auf eine Lösung mit einem Trägerverein, also auf die Variante c1) gesetzt. Dies scheint, wie nachstehend detailliert erläutert wird, auch aus heutiger Sicht nach wie vor vernünftig. Variante a) würde zu einem "Aufblähen" der Verwaltung führen, während die Variante b) wohl nur in einer Stadt funktionieren kann und bei uns gravierende Nachteile hätte, weil damit nicht sichergestellt wäre, dass in der Gemeinde selbst wirklich Plätze zur Verfügung stehen würden. Zumindest Hort und Mittagstisch müssen in das „System Schule“ (Schulbus usw.) eingebunden sein. Es ist deshalb anzunehmen, dass damit dem Gesetz nicht Genüge getan würde. Dieser Schritt allein würde nur zu mehr Administration ohne Kosteneinsparungen führen. Die „Wertschöpfung“ des eingesetzten Geldes wäre viel kleiner, da wir keine Kontrolle über die Qualität der Angebote hätten.

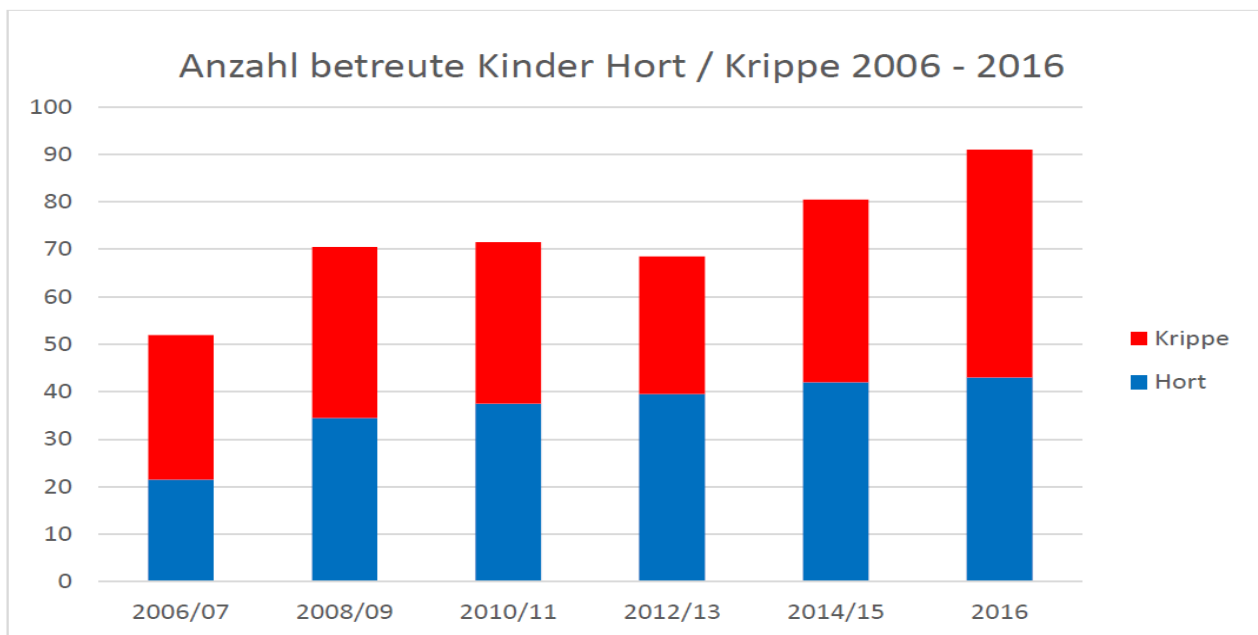
Die Variante c2) wiederum wäre denkbar. Aufgrund der vorgenommenen Analysen kann aber davon ausgegangen werden, dass die Gemeinde dabei nicht billiger fahren würde.

5. Analyse der finanziellen Situation

Der oben stehende Vergleich (Punkt 1) zwischen dem im Antrag an die Gemeindeversammlung angenommenen Budget und den 2014 effektiv erzielten Resultat zeigt, dass sich die Kosten (+ ca. Fr. 137'000.--) stärker nach oben entwickelten als die Erträge (+ ca. Fr. 34'000.--).

Höhere Kosten erklärbar:

Daraus darf aber nicht der Schluss gezogen werden, der Trägerverein habe die Kosten nicht im Griff. Zu berücksichtigen ist, dass inzwischen die Belegung der Kita deutlich zugenommen hat, d.h. es sind durchschnittlich mehr Kinder anwesend als noch 2010. Dies führte auch dazu, dass 2014 eine zweite Krippengruppe eröffnet werden musste. Diese Entwicklung brachte mit sich, dass höhere Personalkosten anfallen als seinerzeit angenommen (die Anzahl an Betreuungspersonen pro Kind resp. pro Gruppe sind gesetzlich vorgeschrieben).



Fehlende Erträge:

Der Hauptgrund für das höhere Defizit liegt denn auch auf der Ertragsseite. Hier muss berücksichtigt werden, dass die Kita eine soziale Tarifstruktur anwendet, wie sie seinerzeit im Antrag an die Gemeindeversammlung aufgezeigt wurde. So bezahlen nur Eltern mit einem steuerbaren Einkommen von über Fr. 100'000.-- den Volltarif. Alle anderen kommen in den Genuss von Vergünstigungen, womit der Kindertagesstätte ein Defizit entsteht (der Volltarif orientiert sich an den effektiven Kosten).

Das bedeutet, dass die Belegung der Kita steigen kann, ohne, dass die Erträge im gleichen Verhältnis zunehmen. Je tiefer das Einkommen der Kinder platzierenden Eltern, desto grösser das Defizit der Kita. So kann der Trägerverein jeweils nur ein Budget erstellen, welches auf Annahmen über die Belegung und über die durchschnittlichen anzuwendenden Tarife, also über die Erträge, beruhen muss.

6. Vergleiche mit anderen Kindertagesstätten

Der Gemeinderat hat es aber nicht einfach dabei belassen, die höheren Kosten erklären zu können. Vielmehr wurden Abklärungen getroffen, um die Wirtschaftlichkeit unserer Kita zu beurteilen. Von den privat geführten Kitas waren keine Zahlen erhältlich (Geschäftsgeheimnis). Auch Vergleiche mit anderen Gemeinden erwiesen sich als schwierig, weil fast nirgends ein echtes Benchmarking eingesetzt wird und die Modelle zu verschieden sind. Es konnten aber drei aussagekräftige Analysen vorgenommen werden:

a) Vergleich mit Benchmarking im Kanton Bern:

Eine Studie resp. die neusten Berechnungen des Kantons sind öffentlich zugänglich. Der Gemeinderat konnte deshalb einen Vergleich mit den Zahlen unserer Kita vornehmen und stellt dabei fest, dass unsere Kita im Rahmen der durchschnittlichen Zahlen aus dem Kanton Bern liegt. Bern geht von Normkosten pro Stunde von Fr. 11.51 aus. Die Normkosten in Lindau liegen bei rund Fr. 11.88 pro Stunde.

b) Vergleich mit Zahlen Gemeinde Baar ZG:

Selbstverständlich hat sich auch der Trägerverein des ZicZac selbst Überlegungen gemacht und nach Vergleichen gesucht. Zugrunde liegen hier Abstimmungsunterlagen vom 8.3.2015. Baar geht dabei von Vollkosten pro Monat und Krippenplatz von Fr. 2'600.-- aus. Auch aus anderen Vergleichen sind Zahlen in dieser Grössenordnung bekannt (Fr. 2'180.-- bis Fr. 2'700.--, wobei die tiefen Zahlen nur bei keinen oder geringen Mietkosten erreicht werden). Unsere Vergleichszahl für 2014 lautet hier 2'675.-- (bei 11 Plätzen).

c) Betriebswirtschaftliche Analyse / Benchmarking:

Der Gemeinderat gab bei einer auf betriebswirtschaftliche Analysen und Beratungen spezialisierten Person, Frau Nadine Hoch, Geschäftsleiterin des kita-netzwerk-ost.ch und Co-Geschäftsleiterin des Verbandes Kinderbetreuung Schweiz eine spezifische Analyse des ZicZac in Auftrag. Der Bericht macht in einigen Bereichen im Detail Verbesserungsvorschläge, kommt aber in der Quintessenz zu dieser positiven Schlussfolgerung:

"Es gibt keine Vergleichswerte, die auf einen dringlichen Handlungsbedarf hinweisen. Es lässt sich kein von der Norm stark abweichender Indikator finden."

Und zu den in den letzten Jahren deutlich gestiegenen Gemeindebeiträgen sagt die Analyse:

"Zu geringe Elternbeiträge (keine volle Auslastung und zu geringe Verweildauer der Kinder) und demzufolge zu hohe Personalaufwände im Verhältnis zu den Gesamtkosten (entspricht nicht zu hohen Personalkosten generell!) bringen die finanziellen Beiträge auf diese Höhe." "Die Subventionsbeiträge der öffentlichen Hand sind im richtigen Verhältnis zu den Elternbeiträgen".

Es kann also in allen Vergleichen das Fazit gezogen werden, dass unsere Kita betriebswirtschaftlich gut geführt wird (dass sie auch pädagogisch sehr gut ist, wird in den regelmässigen kantonalen Kontrollen und aufgrund der Rückmeldungen der Eltern immer wieder bestätigt).

7. Wichtige Synergien mit der aktuellen Lösung

Über dieses positive Fazit hinaus, hat die aktuelle Organisationsform viele weitere Vorteile, welche in die obigen finanziellen und pädagogischen Analysen noch gar nicht eingeflossen sind:

Der Name ist Programm: "Chinderhuus ZicZac":

Das ZicZac ist unter dem Dach des "Adidashauses" inzwischen weit mehr als "nur" eine Kindertagesstätte. Es ist - nomen est omen - ein wirkliches "Chinderhuus" geworden. Bekanntlich hat die Schule den gesetzlichen Auftrag, bei Bedarf einen Mittagstisch anzubieten, und ebenso ist die Schule verpflichtet, Kinder bei Bedarf schon ab spätestens 07.30 Uhr, also vor dem eigentlichen Schulbetrieb, zu betreuen. Beide Aufgaben übernimmt heute das ZicZac. Formell ist dabei darauf hinzuweisen, dass die Kosten für den Mittagstisch separat bewilligt sind und verrechnet werden. Würde eine andere Lösung für Krippe und Hort gewählt, würden der Schule hier also Mehrkosten anfallen und die ganze Organisation würde schwieriger.

Pädagogisch und gesellschaftlich wertvoll:

In Absprache mit den Eltern findet bei Bedarf auch eine enge Zusammenarbeit mit der Schule statt. Damit ist sichergestellt, dass in der Erziehung alle "am gleichen Strick ziehen".

Perfekte Zusammenarbeit mit Sozialamt:

Die Zusammenarbeit mit dem Sozialamt ist hervorragend. Wenn das Sozialamt darauf angewiesen ist, kurzfristig einen Platz für ein Kind zu finden (z.B. wenn einem Elternteil eine Arbeit zugewiesen wird), ist das mit der jetzigen Organisationsform jederzeit unbürokratisch möglich. Das spart nicht nur Geld, sondern kann auch pädagogisch sehr wertvoll sein.

8. Fazit: Die aktuellen Organisationsform ist für Lindau ideal

Der Gemeinderat ist aufgrund der vorstehend aufgezeigten Analysen überzeugt, mit der aktuellen Lösung, dem von einem Trägerverein betriebenen "Chinderhuus ZicZac" im Adidashaus in Tagelswangen ein hervorragendes und trotz notwendiger Krediterhöhung kostenmässig angemessenes Betreuungsangebot aufzuweisen. Zudem ist die jetzige Lösung, in der die Kinderbetreuung für Krippe, Hort, Mittagstisch und Morgenbetreuung der Schule unter einem Dach erfolgt, pädagogisch und logistisch - auch für die Eltern - perfekt. Keine der denkbaren Alternativen würde eine finanziell bessere Variante garantieren.

9. Gebundenheit der Ausgaben?

An der Gemeindeversammlung vom 5. Dezember 2011 wurde dem unbefristeten Betrieb der Kindertagesstätte zugestimmt und es wurde ein jährlicher Kredit von Fr. 177'600.-- bewilligt. Obwohl sich nun gezeigt hat, dass dieser bewilligte Kredit nicht ausreicht, wäre es denkbar gewesen, dass der Gemeinderat die Zusatzkosten auch längerfristig in eigener Kompetenz im Sinne einer "gebundenen Ausgabe" bewilligt hätte. Die gängige Definition einer Gebundenheit lautet: "Eine Ausgabe ist gebunden, wenn sie durch übergeordnetes Recht oder durch frühere Gemeindeentscheide festgelegt wurde, und/oder wenn bei der Aufgabenerfüllung weder in sachlicher, zeitlicher oder örtlicher Sicht ein erheblicher Spielraum verbleibt."

Das übergeordnete Gesetz verpflichtet die Gemeinde, genügend Krippen- und Hortplätze anzubieten (vgl. vorstehend, Punkt 3). Ebenso hat die Gemeindeversammlung im Dezember 2011 dem Betrieb einer Kindertagesstätte in der jetzigen Form auf unbestimmte Zeit zugestimmt. In zeitlicher Sicht bleibt kein Spielraum. Hingegen wäre mittel- oder langfristig nicht restlos auszuschliessen, dass sachlich und örtlich andere Lösungen denkbar wären. Der Gemeinderat ist der Überzeugung, dass die aktuelle Organisation die bestmögliche ist (vgl. Punkte 7 und 8). Da aber rein theoretisch Spielraum besteht, hält der Gemeinderat eine neuerliche Vorlage an die Gemeindeversammlung im Sinne der Demokratie für angemessen.

10. Bewilligung der Kosten für 2016 / spätere Kosten werden mit dem Voranschlag genehmigt

Die effektiv als Defizit der Gemeinde verbleibenden Kosten sind nie im Voraus genau bezifferbar. Eine Kindertagesstätte kann betriebswirtschaftlich und pädagogisch noch so gut geführt werden - wenn sich die Belegungszahlen, und vor allem die Zahl der "Vollzahler", ändern, hat das sofort auch Auswirkungen auf das Jahresergebnis. Dazu kommt, dass die Gemeinde gesetzlich verpflichtet ist, bei entsprechendem Bedürfnis genügend Plätze zur Verfügung zu stellen (vgl. Punkt 3). Die Anzahl der anzubietenden Betreuungsplätze ist deshalb fremdgesteuert, und die prozentuale Auslastung nur beschränkt planbar (bei einer relativ hohen Auslastung und nur mit volltarifzahlenden Eltern würde kein Defizit anfallen). Somit ist klar, dass die Kosten von Jahr zu Jahr verschieden ausfallen werden. Es erscheint deshalb angezeigt, dass die Gemeindeversammlung nicht mehr - resp. nur noch für 2016, wo ein Budget mit einem Defizit von Fr. 275'090.-- vorliegt - einen eigenständigen Kreditbeschluss fällen. Vielmehr beantragt der Gemeinderat der Gemeindeversammlung, einen Beschluss zu fassen, wonach der jeweils notwendige Betrag jährlich mit dem Voranschlag zu genehmigen ist. Dieses Vorgehen bietet auch in Zukunft völlige Transparenz, denn der Souverän - die Gemeindeversammlung - setzt ja den Voranschlag fest.

11. Gibt es einen "Plan B"?

Sollte die Gemeindeversammlung dem vorliegenden Antrag nicht zustimmen, müsste der Gemeinderat "über die Bücher". Wie vorstehend aufgezeigt, ist er überzeugt, dass die aktuelle Lösung mit dem "Chinderhuus ZicZac" die ideale und finanziell und pädagogisch beste Variante darstellt. Es gibt deshalb ausdrücklich keinen vorbereiteten "Plan B". Da die Gemeinde gesetzlich verpflichtet ist, genügend Betreuungsplätze anzubieten, würde das ZicZac sicher noch über ein bis zwei Jahre in der aktuellen Form weiterbetrieben. Der Gemeinderat müsste dann in dieser Zeit nach einer alternativen Lösung suchen (vgl. oben, mögliche Organisationsformen, Punkt 4).

Antrag an die Gemeindeversammlung

Der Gemeinderat beantragt der Gemeindeversammlung,

zu beschliessen

1. Der Betrieb einer Kindertagesstätte, wie er schon an den Gemeindeversammlungen vom 12.12.2005 und 5.12.2011 beschlossen wurde, wird auf unbestimmte Zeit weitergeführt.
2. Für das Jahr 2016 wird ein Kredit von Fr. 275'090.-- bewilligt. Es wird zur Kenntnis genommen, dass der am 5.12.2011 bewilligte Kredit damit um Fr. 97'490.-- erhöht wird.
3. Für die Folgejahre (2017 ff) wird der jährlich notwendige Betrag aufgrund des Voranschlages des Leistungserbringers festgesetzt.
4. Mitteilung durch Protokollauszug:
 - RPK Lindau, z.H. Herr Bruno Roost, Gerenhalde 7, 8317 Tagelswangen (via Mail inkl. Unterlagen)
 - Chinderhuus ZicZac, Ringstrasse 30, 8317 Tagelswangen (zu Kenntnis)
 - Abteilung Finanzen + Liegenschaften
 - Homepage
 - Akten

GEMEINDERAT LINDAU

Der Präsident:

Die stv. Schreiberin

Bernard Hosang

lic.iur. Tanja Ferrari

versandt am: