

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Nachtragskredit von Fr. 1.4 Mio für die familienergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2010

Antrag:

Es wird ein Nachtragskredit von Fr. 1.4 Mio für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Winterthur im Jahr 2010 bewilligt; der Globalkredit 2010 der Produktgruppe familienergänzende Kinderbetreuung erhöht sich damit auf Fr. 14'315'074.

Weisung:

1. Zusammenfassung

Infolge des kantonalen Auftrages, ab Schuljahr 2009/2010 dem Bedarf entsprechende Tagesstrukturen für die Betreuung von Kindern im Schulalter anzubieten, und weil auf dieser Grundlage bereits mehr Betreuungsplätze als geplant geschaffen und zugesichert worden sind, kann der Voranschlag 2010 nicht eingehalten werden. Es wird daher in dieser speziellen Konstellation ein Nachtragskredit in der Höhe von Fr. 1.4 Mio für die Produktgruppe familienergänzende Kinderbetreuung beantragt.

2. Beschluss Voranschlag 2010

Der Grosse Gemeinderat hat am 7. Dezember 2009 für die Produktgruppe familienergänzende Kinderbetreuung einen Voranschlagskredit von Fr. 12'915'074 bewilligt. Für die familienergänzende Kinderbetreuung im Schulalter entspricht dies einem Kredit von Fr. 7'007'997.

3. Problematik ab Schuljahr 2009/2010

Das neue Volksschulgesetz schreibt vor, dass die Gemeinden bei Bedarf Tagesstrukturen für Kinder im Schulalter anbieten müssen. Als "Bedarf" wird definiert, dass eine Nachfrage dann erfüllt werden müsse, wenn mindestens 10 Kinder zu betreuen seien. Die Betreuung ist von 07.30 bis 18.00 während fünf Tagen pro Woche anzubieten. Für die Umsetzung dieses Auftrages bestand eine Übergangsfrist; ab Schuljahr 2009/2010 musste gemäss § 4 Abs. 2 Übergangsverordnung die Nachfrage abgedeckt werden. Die Stadt Winterthur musste daher ihr Platzangebot mit entsprechend höherem Personalbestand und finanziellem Aufwand ausbauen. Zudem bestehen sowohl auf kantonaler wie auf städtischer Ebene detaillierte Vorgaben. Insbesondere ist geregelt, wie der Betreuungsschlüssel ausgestaltet sein muss und über welche Ausbildungen das Betreuungspersonal verfügen soll. Der Grosse Gemeinderat hat zudem am 23. Februar 2009 entschieden, dass in Winterthur alle Schulen grundsätzlich als freiwillige Tagesschulen zu führen seien (Art. 1^{bis} der Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung vom 27. April 1998, Famex-Vo.). Das heisst, dass in der Regel in

der Schule - verstanden als eine betriebliche Einheit, die auch mehrere Schulhäuser umfassen kann - selbst die Betreuung angeboten werden muss und beispielsweise eine Betreuungsmöglichkeit pro Schulkreis nicht ausreicht. Der Grosse Gemeinderat hat zudem festgelegt, bis zu welchem Einkommen die Stadt sich an den Kosten der Kinderbetreuung beteiligt, während die detaillierte Ausgestaltung der Kostenstruktur dem Stadtrat überlassen ist.

Die Erfüllung all dieser Vorgaben führte nun zur Situation, dass sich eine Überschreitung des Voranschlages und des genehmigten Stellenplans einstellte. Die gemeinderätliche Kommission für Bildung, Sport und Kultur wurde von der zuständigen Stadträtin und Vorsteherin des Departements Schule und Sport am 12. April 2010 darüber informiert. Der Stadtrat ordnete in der Folge eine Administrativuntersuchung durch die Finanzkontrolle an und beschloss zugleich, Massnahmen zur Kostensenkung ausarbeiten zu lassen. Da aber solche Massnahmen nicht innert kurzer Zeit umgesetzt werden können, ist eine Kreditüberschreitung unausweichlich. Zukunftsbezogen sollen aber durch ein Bündel von Massnahmen die Kosten, welche für die Stadt Winterthur entstehen, reduziert werden. Grundsätzlich soll nicht mehr allein die Nachfrage den Ausbau des Angebots bestimmen, sondern die bewilligten Mittel sollen das Angebot massgeblich mit steuern. Diese einstweilige Plafonierung wurde vom Stadtrat am 2. Juni 2010 beschlossen. Damit sollen die entsprechenden Ausgaben kontrollierbar werden (Vgl. Kap. 5).

4. Beantragung eines Nachtragskredits

Bei jedem Nichteinhalten des Voranschlages stellt sich die Frage, wie vorzugehen sei. Grundsätzlich sieht § 15 der Verordnung über den Finanzhaushalt vom 31. Oktober 2005 vor, dass dann, wenn sich im Verlaufe eines Geschäftsjahres abzeichnet, dass mehr Mittel benötigt werden, als vom Grossen Gemeinderat bewilligt wurden, der Globalkredit vom Stadtrat ergänzt werden kann. Dabei stehen dem Stadtrat nach der zitierten Bestimmung zwei Möglichkeiten offen: die Bewilligung zusätzlicher Mittel aus seinem Kompetenzkredit und die Gebundeneerklärung von Mehrausgaben. Ausserdem ist in § 120 Gemeindegesetz als dritte Möglichkeit die Einholung eines Nachtragskredites vorgesehen. Diese Gesetzesbestimmung des kantonalen Rechtes kann direkt angewendet werden.

Der Stadtrat hat jedoch das Instrument des Nachtragskredites in der Vergangenheit nur äusserst selten angewendet. Als Finanzausgleichsgemeinde ist die Stadt in besonderem Mass verpflichtet, einen ausgeglichenen Voranschlag vorzulegen. Kommen während des Jahres neue Aufwendungen dazu, ist deren Finanzierung nicht gesichert, wenn nicht zusätzliche Erträge in Aussicht stehen oder anderweitig Einsparungen realisiert werden können. Der in Aussicht gestellte Steuerfussausgleich des Kantons kann im laufenden Jahr nicht mehr erhöht werden. Um einen drohenden Verzehr des geringen Eigenkapitals zu vermeiden, sind daher zusätzliche Aufwendungen wenn irgend möglich zu verhindern. Ganz ausnahmslos lässt sich diese Praxis aber nicht durchhalten; in aussergewöhnlichen Fällen wie dem vorliegenden ist sie vielmehr zu differenzieren.

Für das Schuljahr 2009/2010 und damit (in Bezug auf die Rechnungsperioden) vor allem für das Rechnungsjahr 2010 entstand durch die kantonalen Vorgaben eine spezielle Situation. Die Kostenüberschreitung dürfte – trotz eingeleiteter Gegenmassnahmen – ca. Fr. 1.4 Mio betragen. Dieser Betrag übersteigt die Möglichkeiten, welche dem Stadtrat zur Deckung unvorhergesehener Aufwendungen mit dem Kompetenzkredit zur Verfügung stehen. Gleichzeitig ist der Stadtrat der Ansicht, dass zwar ein Teil dieser zusätzlichen Aufwendungen als gebunden betrachtet werden könnte, aber unklar ist, inwiefern Handlungsspielräume bestanden und wie gross dem entsprechend der Anteil nicht-gebundener Aufwendungen war und ist. Die Handreichung der Bildungsdirektion von Juli 2007 zur Umsetzung des Volksschulgesetzes hält in diesem Zusammenhang jedenfalls fest, dass die Kosten für die schulergänzende

Betreuung trotz gesetzlicher Grundlage keine gebundenen Kosten, sondern mit dem Voranschlag festzusetzen sind (S. 11 Handreichung). Andererseits wurde der Stadt vom Kanton 2008 bestätigt, "dass Winterthur alles unternimmt, um die Kosten (im Bereich der familienexternen Betreuung) tief zu halten ... und wenig bis kein Spielraum offen bleibt für weitere Kosteneinsparungen".

Der Stadtrat hat sich in dieser Situation entschieden, die kantonalen Vorgaben im Hinblick auf ihre Verbindlichkeit von einem Gutachter untersuchen zu lassen. Insbesondere soll geklärt werden, wie gross der Handlungsspielraum der Stadt ist. Klar ist dabei von vornherein, dass die Stadt selbst über die Ausgestaltung der Elternbeiträge entscheiden kann. Bereits beim Betreuungsschlüssel, den räumlichen Vorgaben etc. stellt sich aber die Frage, ob und wie weit eine Festlegung entgegen den kantonalen Richtlinien und Empfehlungen zulässig wäre. Das in Auftrag gegebene Gutachten soll ebenso wie das Ergebnis der Administrativuntersuchung Ende Juli 2010 vorliegen.

Aus allen genannten Überlegungen hat der Stadtrat entschieden, in der vorliegenden speziellen Situation einen Nachtragskredit beim Parlament zu beantragen. Dies ermöglicht es dem Grossen Gemeinderat, sich vor Abschluss des Rechnungsjahres zu äussern und auf das weitere Geschehen Einfluss zu nehmen.

Gemäss § 28 Abs. 1 Ziff. 2 der Gemeindeordnung ist der Grosse Gemeinderat zuständig für die Bewilligung des jährlichen Voranschlages sowie seiner Nachträge.

Sollte sich in Zukunft wieder einmal eine vergleichbare Budgetüberschreitung in einer Produktgruppe einstellen, wäre grundsätzlich gleich wie im vorliegenden Fall vorzugehen. Wie ausgeführt gilt es aber in erster Linie zu verhindern, dass überhaupt solche Budgetüberschreitungen entstehen. Der Stadtrat wird sich deshalb auch künftig vor allem dafür einsetzen, dass er vom Instrument des Nachtragskredits möglichst selten Gebrauch machen muss.

5. Weiteres Vorgehen

Wie vorstehend ausgeführt, bestehen auf kantonomer und kommunaler Ebene Vorgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung. Sobald das erwähnte Gutachten vorliegt, wird der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat eine Teilrevision der Famex-Verordnung vorlegen. In der Folge will er das Betriebs- und das Beitragsreglement anpassen. Ebenso wird die Zentralschulpflege in ihrem Zuständigkeitsbereich die notwendigen Massnahmen beschliessen. Diejenigen Massnahmen schliesslich, welche ohne Behördenbeschlüsse möglich sind, werden bereits jetzt vom Departement Schule und Sport umgesetzt.

Sollte der Grosse Gemeinderat diesen Nachtragskredit ablehnen, wäre der Stadtrat gezwungen, sofort alles zu unternehmen, um die Kostenüberschreitung möglichst gering zu halten. Da das Zurverfügungstellen der Tagesstrukturen kantonal vorgeschrieben ist, würde aus heutiger Sicht die Möglichkeit im Vordergrund stehen, die Subventionierung der schulergänzenden Betreuung der Kinder im Volksschulalter vorübergehend oder dauernd zu reduzieren. Dies würde einen Beschluss des Grossen Gemeinderates zur Anpassung der Famex-Verordnung voraussetzen. Allerdings bestehen für eine Umsetzung auch zu beachtende Fristen, einerseits für die Elternbeiträge, andererseits für die notwendig werdenden personellen Anpassungen. Auch bei maximal einschneidenden und raschen Gegenmassnahmen liesse sich die absehbare Aufwandüberschreitung darum für 2010 nur zu einem kleineren Teil vermeiden.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Schule und Sport übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder