

Stellungnahme
gemäß § 6 der Geschäftsordnung
für den Stadtrechnungshof

betreffend

**Vorteilhaftigkeitsüberlegungen zu
Betreibermodellen für
Kinderbetreuungseinrichtungen**

StRH GZ 19038/2009
Graz, im April 2010
Prüfungsleitung: Dr. Günter Riegler

Stadtrechnungshof der Landeshauptstadt Graz
A-8011 Graz
Tummelplatz 9

Ergänzender Bericht zur Projektkontrolle „Neubau Kinderkrippen Schönbrunn­gasse und Prochaskagasse“, GZ 19038/2009.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Gegenstand und Umfang der Prüfung	1
1.1. Auftrag und Überblick.....	1
1.2. Vorgelegte Unterlagen.....	2
1.3. Durchgeführte Besprechungen	2
2. Berichtsteil	3
2.1. Hintergrund	3
2.2. Für die Beurteilung der Problematik wesentliche Zusammenhänge	4
2.3. Finanzielle Vergleichsbetrachtung der bestehenden Betreibermodelle	6
2.4. Strategische Argumente des Fachamtes	8
2.5. Würdigung der Argumente durch den Stadtrechnungshof	9
2.6. Fazit und Handlungsempfehlungen	10
3. Stellungnahme	12

Abkürzungsverzeichnis

Abs	Absatz
gem	gemäß
GO-StRH	Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof
lt	laut
StRH	Stadtrechnungshof

Disclaimer

Dieser Bericht ist ein **Prüfungsbericht im Sinne des § 16 der Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof der Stadt Graz** (in der Folge: GO-RH). Er enthält personenbezogene Daten im Sinne des § 4 des Datenschutzgesetz 2000 (in der Folge: DSG 2000) und dient zur Vorlage an den Kontrollausschuss der Stadt Graz im Sinne des § 17 GO-RH. Die **Beratung und Beschlussfassung über diesen Bericht** erfolgt gemäß § 37 Abs 9 des Statut der Landeshauptstadt Graz 1967 (in der Folge: Statut) in **nichtöffentlicher und vertraulicher Sitzung**. Die **Mitglieder des Kontrollausschusses** wurden daran erinnert, dass sie im Sinne der §§ 17 und 47 Statut der Landeshauptstadt Graz die **Verschwiegenheitspflicht** wahren und die darin zu Ihrer Kenntnis gelangten Inhalte **vertraulich behandeln** werden.

Der Stadtrechnungshofdirektor

Dr. Günter Riegler

1. Gegenstand und Umfang der Prüfung

1.1. Auftrag und Überblick

Die vorliegende Stellungnahme betrifft

Vorteilhaftigkeitsüberlegungen zu Betreibermodellen für Kinderbetreuungseinrichtungen

und ist eine **Prüfung gemäß § 6 Abs 1 der Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof** der Stadt Graz (in der Folge: GO-StRH).

Die **vorliegende Stellungnahme** hat der Stadtrechnungshof auf **Antrag von Mitgliedern des Kontrollausschusses** erarbeitet. **Anlassfall** war ein Bericht über eine „**Projektkontrolle**“ gem § 6 Abs 1 der GO-StRH zur Errichtung von Gebäuden für Kinderbetreuungseinrichtungen in Graz, Schönbrunngrasse und Prochaskagasse.

Gemäß § 6 Abs 1 GO-StRH sind für die **Projektkontrolle** unter anderem **folgende Prüfungsziele vorgegeben**:

1. Prüfung des Projektes auf **Erforderlichkeit und Umfang** (Bedarfsprüfung).
2. **Prüfung der Sollkosten und Folgekosten.**
3. **Prüfung der voraussichtlichen Finanzierung** (im Sinne von Präsidialerlass Nr. 17/2002).

Der Stadtrechnungshof hat dabei das Projekt im Sinne der in § 2 Abs 2 GO-StRH festgelegten Grundsätze auf

1. **rechnerische Richtigkeit**;
2. **Übereinstimmung mit** den bestehenden **Gesetzen, Verordnungen** und sonstigen **Vorschriften** sowie
3. **Einhaltung der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit** und **Zweckmäßigkeit**

zu **prüfen** und **binnen drei Monaten** dem/der zuständigen Stadtsenatsreferenten/in zu **berichten**.

Die Prüfung wurde seitens des Stadtrechnungshofsdirektors **im April 2010** (mit Unterbrechungen) **durchgeführt**.

1.2. Vorgelegte Unterlagen

Folgende **Unterlagen** wurden seitens des Amtes für Jugend und Familie vorgelegt und **der Prüfung zu Grunde gelegt**:

- Statistik über die Anzahl der Kinderbetreuungseinrichtungen in der Stadt Graz (Städtische Einrichtungen, private Einrichtungen nach dem städtischen Tarifsysteem u. private Einrichtungen)
- Vergleichsrechnung bei den Kinderkrippen, Kindergärten und Horten betreffend durchschnittlicher Zuschuss pro Platz/Jahr im Tarifsysteem in EUR (2008/09) und Betriebsergebnis Stadt Graz pro Platz und Jahr in EUR (2008)
- Stellungnahme des Fachamtes vom 22. März 2010 zu einem Berichtsentwurf des Stadtrechnungshofes

1.3. Durchgeführte Besprechungen

Mündliche Auskünfte wurden uns insbesondere von Frau Mag. Ingrid Krammer, Abteilungsvorständin, und Frau Punkenhofer, Controllerin, gegeben.

Eine formelle **Schlussbesprechung** wurde **nicht** abgehalten.

2. Berichtsteil

2.1. Hintergrund

Der Stadtrechnungshof hat gemäß § 98 Abs 3 und Abs 4 Statut der Landeshauptstadt Graz die

Neuerrichtung einer fünfgruppigen Kinderkrippe in der Schönbrunnungasse und einer viergruppigen Kinderkrippe in der Prochaskagasse

einer

Projektkontrolle

unterzogen. Ein entsprechender **Prüfantrag** wurde seitens **des zuständigen Stadtrates Herrn Detlev Eisel-Eiselsberg mit Schreiben vom 3. Juni 2009** (eingelangt im Stadtrechnungshof am 8. Juni 2009) **gestellt.**

Der **Prüfbericht** zu diesem Thema wurde dem **Kontrollausschuss am 8. Februar 2010 vorgelegt.**

Im **Prüfbericht** hat der **Stadtrechnungshof** zum **Thema „Folgekosten“** die **Empfehlung** ausgesprochen, den künftigen **Betrieb** der neu zu errichtenden Kinderkrippe „Prochaskagasse“ aus Kostenerwägungen an einen **privaten Betreiber** zu vergeben.

Der **Kontrollausschuss** hat in seiner **Sitzung vom 2. März 2010** mehrheitlich den Wunsch geäußert, zu dieser Empfehlung einen **vertieften Bericht** zu erhalten; hierzu ergeht der nachstehende

ergänzende Bericht zur Folgekostenthematik.

2.2. Für die Beurteilung der Problematik wesentliche Zusammenhänge

Folgende **Zusammenhänge** sind für das Verständnis der Problematik **von Bedeutung**:

- (1) Die **Bedarfsdeckung** bei **Kindergärten in Graz** (für Kinder im Alter zwischen drei und sechs Jahren) wird **derzeit als befriedigend** angesehen (derzeit ca 90%ige Bedarfsdeckung).
 - (2) Bei **Einrichtungen für Kleinkinder („Kinderkrippen“)** liegt die **Bedarfsdeckung deutlich unter 30%** der in Graz lebenden Kinder mit einem Alter von null bis drei Jahren. Eine relevante **Zielbestimmung der EU verlangt eine zumindest 33%ige Bedarfsdeckung**.
 - (3) Als **politisches Ziel** wurde daher formuliert, den **Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen für Kleinkinder („Kinderkrippen“)** zu forcieren.
 - (4) **Kinderbetreuungsplätze** können prinzipiell **auf mehrere Arten geschaffen** werden, nämlich durch
 - **Städtische Einrichtungen**: Errichtung und Betrieb durch die Stadt mit städtischen Bediensteten
 - **Errichtung der Gebäudesubstanz durch die Stadt – Betrieb durch nicht-städtische Betreiber** („Private Betreiber“ – darin umfasst: Gewinnorientierte Unternehmen, gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Unternehmen und Vereine)
 - **Errichtung und Betrieb durch nichtstädtische Betreiber** („Private Betreiber“)
 - (5) Im **Status quo (Stand März 2010)** werden etwa **50 % der Kindergärten und 30% Kinderkrippen** im Raum Graz **von der Stadt Graz** bereitgestellt; die **übrigen Kinderbetreuungsplätze** werden von **nichtstädtischen (privaten und kirchlichen) Betreibern erhalten**.
- Auf **strategische Implikationen** der „**Marktanteile**“ wird weiter unten zurück zu kommen sein.
- (6) Um den Eltern den **Zugang zu Kinderbetreuungseinrichtungen zu erleichtern**, und den Zugang zu Einrichtungen unterschiedlicher Träger **zu finanziell gleichen Konditionen zu ermöglichen**, besteht in Graz seit einigen Jahren ein **Modell zur „Tarifgleichstellung“**.

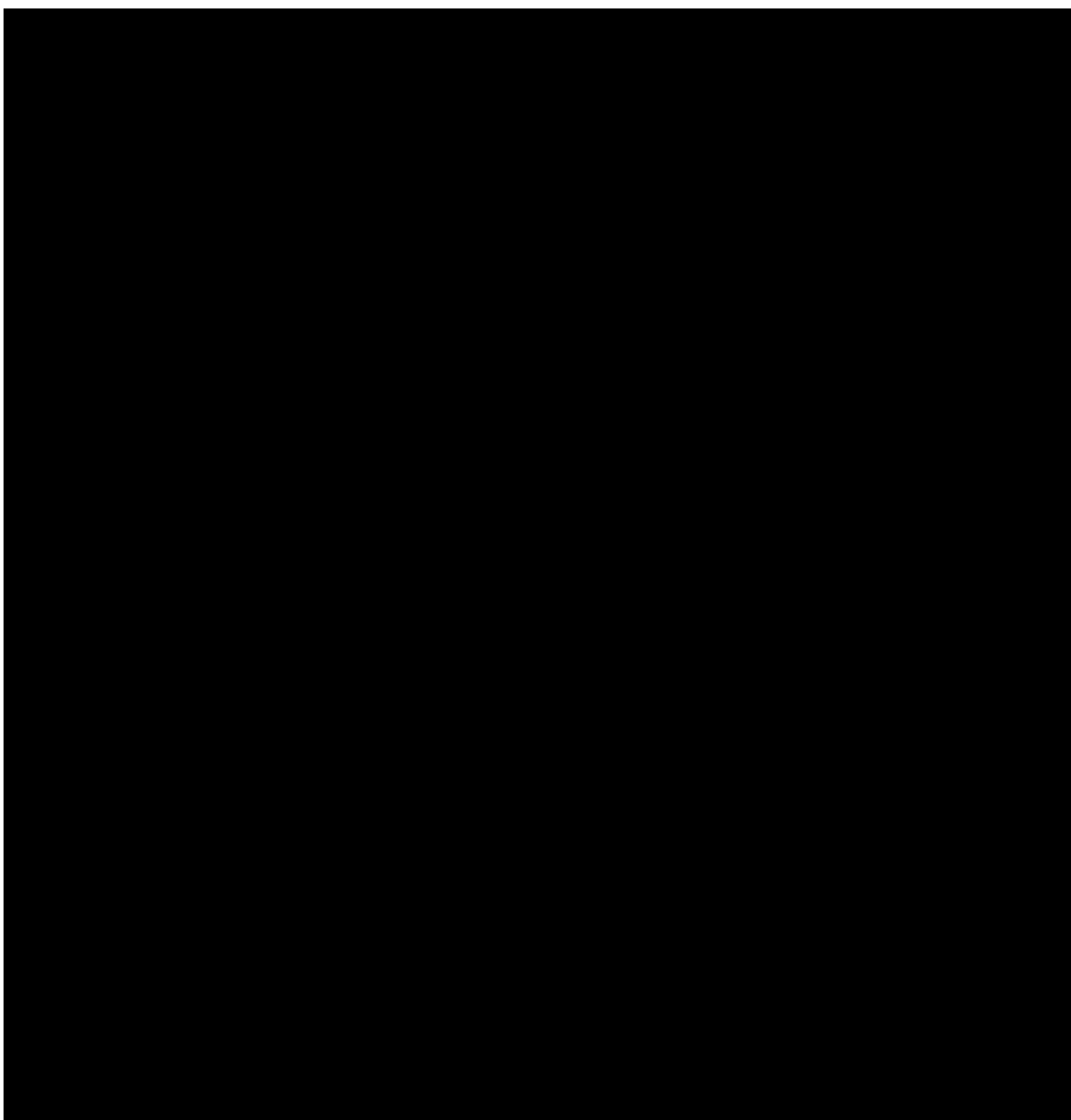
Dieses beruht auf einem **Normkostenmodell** (Annahme über die typischen Kosten einer Kinderbetreuungseinrichtung). Nach **Berücksichtigung von Elternbeiträgen und Förderungsbeiträgen des Landes** Steiermark ergibt sich ein **abzudeckender Nettosaldo**, der von der Stadt Graz den privaten/kirchlichen Betreibern abgegolten wird.

Nachfolgende Betrachtungen behandeln die **finanziellen Unterschiede** der beiden **Finanzierungsoptionen für Kinderbetreuungseinrichtungen**.

2.3. **Finanzielle Vergleichsbetrachtung der bestehenden Betreibermodelle**

Der im gegebenen System **aus dem städtischen Budget abzudeckende Nettosaldo** für Kinderbetreuungseinrichtungen ist im **Vergleich von städtisch betriebenen Einrichtungen und Zuschüssen an private/kirchliche Einrichtungen** unterschiedlich hoch.

Eine **aktuelle Vergleichsrechnung** zeigt folgendes Bild im Überblick:



Wir haben die **dieser Zusammenstellung** zugrunde liegenden **Rohdaten** im Zuge der Prüfung – zuletzt in einer Besprechung am 18. März 2010 im Amt für Jugend und Familie – grob **plausibilisiert**; auch wenn **vereinzelt Unschärfen** bestehen und einzelne Berechnungen noch einer vertieften Untersuchung zu unterziehen sein werden, sind doch **folgende Ergebnisse außer Streit** zu stellen:

- Die **abzudeckenden Nettosalde**n bei den **städtischen Einrichtungen** sind durchwegs **höher**, als es **die aus städtischen Mitteln abzudeckenden Nettosalde**n bei **privaten Einrichtungen** sind.
- **Ursächlich** sind einerseits **kostenseitige Nachteile städtischer Einrichtungen** – hier wiederum im besonderen die Personalkostenkomponente infolge unterschiedlicher Dienstrechte – sowie **andererseits einnahmenseitige Unterschiede bei Förderungsbeiträgen** aus Landesmitteln.
- **Auf der Einnahmenseite ist zu beachten**, dass die oben dargestellten **Vergangenheitsdaten nur mit folgenden Einschränkungen auf die Zukunft projiziert** werden können:
 - Vor 2008 wurden Kindergärten- und Kinderkrippenplätze teilweise durch Elternbeiträge finanziert, die aber sozial gestaffelt waren.
 - Dies gilt ab und nach 2008 nur mehr für Kinderkrippen; bekanntlich wurde in der Steiermark ab dem Jahr 2008/09 ein so genannter „Gratis-Kindergarten“ eingeführt. An die Stelle der Elternbeiträge sind nunmehr Förderungen des Landes („Elternersatzbeiträge“) getreten.
 - In der obigen Vergleichsbetrachtung der städtischen Zuschüsse an städtische und private Einrichtungen kommt es insofern zur Vermengung, als die Abgangsbeträge städtischer Einrichtungen auf das Kalenderjahr bezogen sind. Es kommt also bei den ermittelten Zuschüssen an städtische Einrichtungen im Jahr 2008/09 zu einer Vermengung von Elternbeiträgen (Frühjahr) und Elternersatzbeiträgen (Herbst).
 - In Folgejahren sollte davon ausgegangen werden können, dass sich die Einnahmen von Landesseite im Vergleich privater und städtischer Einrichtungen tendenziell annähern.
 - Derzeit bestehen zudem politische Absichtserklärungen für eine Kehrtwendung, dh eine Diskussion darüber, ob von „Besserverdienern“ wieder Elternbeiträge eingehoben werden sollen. Es ist augenblicklich noch nicht absehbar, ob ein derartiger neuerlicher Systemwechsel beschlossen werden wird, und wie die finanziellen Auswirkungen auf städtische und private Einrichtungen wären.

Fazit: aus der **Sicht des budgetären Abdeckungserfordernisses** ist **tendenziell den privaten Betreibermodellen** der **Vorzug** zu geben, weil die laufenden städtischen **Zuschüsse an private Trägerorganisationen nach dem derzeit herrschenden Modell geringer** sind, als es die laufenden Betriebsergebnisabgänge städtischer Einrichtungen sind. Siehe aber gleich unten zu strategischen Fragestellungen.

2.4. Strategische Argumente des Fachamtes

Wie oben erwähnt beträgt der **Anteil** der **städtisch betriebenen Einrichtungen** an der Gesamtzahl der in Graz verfügbaren **Kinderkrippenplätze („Marktanteil“)** nur rd **30%** - dies mit voraussichtlich weiter **fallender Tendenz**, weil für Herbst 2010 bereits weitere private Einrichtungen nach dem Tarifmodell den Betrieb aufnehmen werden; entsprechende Anträge von neuen privaten Standorten auf Aufnahme in das Tarifmodell sind laut Fachamt bereits in Bearbeitung. Hingegen die städtischen Kindergartenplätze mit rd. 50% Marktanteil sind als stabil anzusehen.

Strategische Argumente gegen das weitere Absinkenlassen des städtischen „Marktanteiles“ werden vom Fachamt wie folgt vorgebracht:

- **Strategisch-ökonomisches Argument:** bei **sinkendem Marktanteil** städtischer Einrichtungen **erhöhe sich die Verhandlungsmacht der privaten und kirchlichen Betreiberorganisationen** auf Anhebung der Tarife im Tarifmodell
- **Pädagogisch-strategisches Argument:** das Fachamt argumentiert zudem, dass die Stadt Graz nur bei den **städtisch betriebenen Einrichtungen gezielte Steuerungsmaßnahmen** setzen könne, so etwa hinsichtlich der Problemfelder „Migration“, „Integration“ und dem Handlungsfeld „vorschulische Bildung“. Der **Einfluss auf die privaten/ kirchlichen Organisationen** im Rahmen des **Tarifmodells** sei auf Basis der bestehenden Verträge zu **gering**.

Im **Ergebnis** hat daher das **Fachamt dafür plädiert**, die strategischen Argumente höher als das kurzfristige finanzielle Kalkül zu bewerten, und daher vorgeschlagen, die **Kinderkrippe Prochaskagasse mit städtischem Personal und Sachressourcen** zu betreiben.

(Das Fachamt legt Wert auf die Feststellung, dass es *„immer die Zusammenschau und die Wahrung von Fach- und Finanzverantwortung zu leisten“* habe.)

2.5. Würdigung der Argumente durch den Stadtrechnungshof

Zum vorgebrachten **strategisch-finanziellen Argument**, wonach das Absinken des städtischen Anteils an den bereitgestellten Plätzen zu einer Verschlechterung der Verhandlungsposition in Tariffragen führe, hat allgemein gesprochen seine Berechtigung. Tatsächlich **können die privaten und kirchlichen Anbieter auf vielfältige Art und Weise Druck auf den Förderungsgeber Stadt Graz ausüben, um Tariferhöhungen durchzusetzen**: erstens kommt die Drohung in Betracht, die Einrichtung überhaupt zu schließen, zweitens könnte die Drohung lauten, der Private würde zum frühestmöglichen Zeitpunkt den Vertrag kündigen und seine Leistungen zu kosten-deckenden Preisen anbieten – **beides könnte die städtische Zielsetzung, die Bedarfsdeckung an Kinderbetreuungsplätzen zu erhöhen, gefährden**.

In diesem Zusammenhang bringt das **Jugendamt zudem vor**, dass es **in früheren Gemeinderatsperioden eine politische Willensbildung gegeben** habe, wonach der **städtische Anteil** an den Kinderbetreuungseinrichtungen – aus der genannten strategischen Erwägung – **nicht unter 30% absinken** solle.

Der **Stadtrechnungshof** hat diese strategisch-ökonomischen **Argumente abgewogen** und gelangt zum **Ergebnis**, dass diesen Argumenten wohl **im allgemeinen** etwas abzugewinnen ist, im **anstehenden Fall der Kinderkrippe Prochaskagasse** wohl aber aus mehreren Gründen **ins Leere** gehen:

- **erstens** handelt es sich im **konkreten Fall um den Sonderfall**, dass die **Stadt die Gebäudesubstanz zur Verfügung** stellt, und daher in der Lage ist, im Wege einer **Ausschreibung für eine befristete Zeit einen Betreiber** zu suchen. In diesem Fall muss die auszuwählende Betreiberorganisation ohnedies eine Bestbieterermittlung gewinnen und damit rechnen, dass **nach Ende der Befristung eine neuerliche Ausschreibung** stattfinden wird. Damit wäre im konkreten Fall eine **wettbewerbliche Situation** geschaffen, in der der **ökonomische Druck nicht mit jenen Fällen vergleichbar** ist, in denen der **private/kirchliche Betreiber gänzlich eine eigene Einrichtung** betreibt.
- **zweitens** ist zum **Argument der schlechten Verhandlungsposition** zusätzlich anzumerken, dass diese sich – bei einer Ausgangssituation von 30% - nicht wesentlich weiter verschlechtern kann. Wenn es einen ökonomischen Tarifdruck auf die öffentliche Hand gibt, was nicht bezweifelt wird, ist dieser auch schon beim jetzt bestehenden Überhang der privaten Trägerorganisationen gegeben. Unseres Erachtens ist **nicht schlüssig nachvollziehbar**, dass durch **eine zusätzliche von privater Hand betriebene Kinderbetreuungseinrichtung noch eine messbare weitere Verschlechterung** eintreten werde.

Was die **pädagogische Seite der Argumentation** anbelangt, ist wieder auf den hier zur Diskussion stehenden Sonderfall Bezug zu nehmen: es steht der Stadt frei, im Zuge der Ausschreibung für eine Vergabe des Betriebes an private/kirchliche Betreiberorganisationen bestimmte pädagogische Ziele als Bedingungen für die Vergabe festzulegen.

2.6. Fazit und Handlungsempfehlungen

Der **Stadtrechnungshof** sieht im konkreten **Anlassfall** die vorgebrachten **strategischen Argumente** als **nicht stichhaltig genug** an, die damit verbundenen **kurzfristigen finanziellen Nachteile in Kauf** zu nehmen.

Im **Ergebnis** hält der Stadtrechnungshof an seiner **Empfehlung** im **Prüfbericht** fest, für den **Betrieb der Kinderbetreuungseinrichtung Prochaskagasse einen privaten/kirchlichen Betreiber** im Wege einer **Ausschreibung** zu suchen.

Die Befassung mit dem Thema hat den **Stadtrechnungshof** aber dazu **veranlasst**, folgende **Handlungsempfehlungen darüber hinaus** zu erteilen:

- Seitens der zuständigen politischen Verantwortlichen sollte ein **Auftrag an das Jugendamt** formuliert werden, **strategische Konzepte zu erarbeiten**, wie die **gewünschten strategischen Ziele und Wirkungen** bestmöglich umgesetzt werden können.
- An den **Beginn dieser Strategiebildung** sollte eine **Bestandsaufnahme über die ökonomischen Wirkungsmechanismen und Schwächen der bestehenden Systeme** (Tarifmodell, Beeinflussbarkeit bestimmter pädagogischer Ziele auch im Verhältnis zu den privaten/kirchlichen Betreibern) sowie über die **Möglichkeiten einer Kostenoptimierung bei den städtisch betriebenen Einrichtungen** gestellt werden (etwa durch Ausgliederung der Kinderbetreuungseinrichtungen in einen Rechtsträger und **Anwendung des für private Betreiber geltenden Dienstrechtes**).

Untersuchungsziel sollte sein, Systeme zu finden, die die **Verhandlungsposition der Stadt Graz sowie deren Steuerungsmöglichkeiten vergrößern**, ohne dass damit zugleich die **ungünstigere Kostenstruktur städtischer Einrichtungen** in Kauf genommen werden muss.

- Wie schon zum Thema „Altenpflege“ schlägt auch im Themenbereich „Kinderbetreuung“ der Stadtrechnungshof eine **Stärkung des Wettbewerbes als Heilmittel für die schlechte Verhandlungsposition der Stadt** vor: solange private Betreiber auch die Gebäudeinfrastruktur in Händen haben, können diese einen verhältnismäßig starken Druck auf die Stadt – als Zahler – ausüben, weil sie mit einem „vertragslosen Zustand“ und somit mit einer Verschlechterung der Versorgungslage (entweder tariflich oder quantitativ) drohen können.

Unseres Erachtens ist die **Stadt dann in einer stärkeren, mehr wettbewerblichen Position**, wenn die **Stadt die Infrastruktur beistellt**, und lediglich den Betrieb, und diesen nur befristet, zur Ausschreibung bringt.

- Hinzu kommt, dass aus **Sicht des Stadtrechnungshofes** – wie schon zum Thema „Altenpflege“ angesprochen – eine **große Skepsis hinsichtlich der in den Normkosten eingepreisten Gebäudeinfrastrukturkosten** angebracht ist. Diese sind nämlich in „genormter“ Form schwer mit tatsächlichen Kosten vergleichbar; durch Valorisierungen werden die Amortisationszeiträume oftmals extrem verkürzt.

Den **Bedarf an einem systematischen und grundlegenden Strategiebildungsprozess** sieht der Stadtrechnungshof – angesichts der dargestellten Problematik – als **überaus dringend** an.

3. Stellungnahme

Wir haben **auftragsgemäß** eine Stellungnahme zum Thema

Vorteilhaftigkeitsüberlegungen zu Betreibermodellen für Kinderbetreuungseinrichtungen

durchgeführt.

Wir haben im Bericht die **kurzfristigen finanziellen sowie die strategischen Aspekte**, die bei der **Entscheidung** zwischen verschiedenen Betreibermodellen (städtische versus private Trägerorganisationen) eine Rolle spielen sollten dargestellt und kommen zum Ergebnis, dass

- im **kurzfristigen Anlassfall** („Prochaskagasse“) die **Empfehlung aufrecht** zu erhalten ist, einen privaten Betreiber im Wege einer Ausschreibung für einen befristeten Zeitraum zu suchen,
- für die **mittel- und langfristige Vorteilhaftigkeitsabwägung** zwei wichtige Schritte angeraten sind: einerseits, ernsthaft in Erwägung zu ziehen, städtische Kinderbetreuungseinrichtungen im Rahmen einer städtischen Tochtergesellschaft zu betreiben, und andererseits nach strategischen Möglichkeiten zu suchen, mehr Wettbewerbselemente unter den privaten Betreibern zu schaffen.

Graz, im April 2010

Stadtrechnungshof der Landeshauptstadt Graz

Dr. Günter Riegler
Stadtrechnungshofdirektor

