



Der  
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe NIEDERÖSTERRICH 2013/5

Kinderbetreuung für  
0– bis 6–Jährige

# Bericht des Rechnungshofes

### **Auskünfte**

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail [presse@rechnungshof.gv.at](mailto:presse@rechnungshof.gv.at)

### **Impressum**

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im November 2013

## Vorbemerkungen

### Vorlage an den Landtag und den Gemeinderat

Der Rechnungshof erstattet dem Niederösterreichischen Landtag gemäß Art. 127 Abs. 6 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungüberprüfung getroffen hat. Dieser Bericht wird gemäß Art. 127a Abs. 6 Bundes-Verfassungsgesetz inhalts- und zeitgleich dem Gemeinderat der Stadtgemeinde Korneuburg vorgelegt.

### Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punkteweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Alle personenbezogenen Bezeichnungen werden aus Gründen der Übersichtlichkeit und einfachen Lesbarkeit nur in einer Geschlechtsform gewählt und gelten gleichermaßen für Frauen und Männer.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.



# **Bericht des Rechnungshofes**

**Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige**



**Inhaltsverzeichnis**

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis .....	7
Abkürzungsverzeichnis .....	9

**Niederösterreich****Wirkungsbereich des Landes Niederösterreich und der  
Stadtgemeinde Korneuburg****Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige**

KURZFASSUNG .....	12
Prüfungsablauf und -gegenstand .....	26
Allgemeines .....	27
Rechtsgrundlagen und Umsetzung .....	29
Förderungen der Kinderbetreuung in Niederösterreich und in der Steiermark .....	32
Ausgaben der Gebietskörperschaften für Kinderbetreuung .....	37
Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011 .....	40
Gratispflichtkindergarten .....	56
Evaluierung .....	70
Bildungsinstrumente .....	76
Besuchspflicht .....	81

Niederösterreichischer Schul- und Kindergartenfonds _____	90
Gemeindekooperation _____	93
Platzvergabe _____	94
Öffnungszeiten _____	99
Personal _____	101
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	105

## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Arten von Kinderbetreuungseinrichtungen _____	28
Abbildung 1:	Förderungen der Kinderbetreuung in Niederösterreich und der Steiermark _____	33
Tabelle 2:	Bundeszuschuss sowie Ausgaben des Landes Niederösterreich und seiner Gemeinden für die Kinderbetreuung _____	37
Tabelle 3:	Bundeszuschuss sowie Ausgaben des Landes Steiermark und seiner Gemeinden für die Kinderbetreuung _____	38
Abbildung 2:	Entwicklung der Betreuungsquote der unter 3-Jährigen in den Jahren 2000 bis 2011 _____	41
Abbildung 3:	Entwicklung der Betreuungsquote der 3- bis 6-Jährigen in den Jahren 2000 bis 2011 _____	42
Tabelle 4:	Finanzvolumina der Ausbaueinbarung 2008 (Stand Ende 2012) _____	52
Tabelle 5:	Anzahl der 5-Jährigen und ihre Betreuungsquote in Österreich und den Ländern Niederösterreich und Steiermark _____	57
Tabelle 6:	Bundeszuschüsse für den Gratispflicht- kindergarten _____	60
Tabelle 7:	Verwendungsnachweise Niederösterreich für Beiträge _____	62
Tabelle 8:	Verwendungsnachweise Steiermark für Beiträge ____	63
Tabelle 9:	Verwendungsnachweise Steiermark für Personal- förderung _____	63
Tabelle 10:	Verwendungsnachweise Niederösterreich _____	66
Tabelle 11:	Verwendungsnachweise Steiermark _____	68

Tabelle 12:	Ausnahmen von der Besuchspflicht in den - Kindergartenjahren 2009/2010 bis 2011/2012 _____	85
Abbildung 4:	Entwicklung der Nettoeinnahmen und Ausgaben des Niederösterreichischen Schul- und Kinder- gartenfonds sowie dessen Schulden in den Jahren 2007 bis 2011 _____	91

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium
BMF	für Finanzen
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
cit.	citatae
EU	Europäische Union
EUR	Euro
f.	folgende
Fonds	Niederösterreichischer Schul- und Kindergartenfonds
i.d.F.	in der Fassung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit
leg.	legis
LGBl.	Landesgesetzblatt
lit.	litera
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
n.v.	nicht vorhanden
rd.	rund
RH	Rechnungshof

# Abkürzungen



S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
Z	Ziffer

## Wirkungsbereich des Landes Niederösterreich und der Stadtgemeinde Korneuburg

### Kinderbetreuung für 0– bis 6–Jährige

Die Kinderbetreuungsquoten für unter 3–Jährige waren von 2008 bis 2011 und damit seit Beginn der Ausbaueinbarung 2008 in Niederösterreich, in der Steiermark und österreichweit deutlich angestiegen. Die für das Jahr 2010 vorgesehene Betreuungsquote von 33 % aller unter 3–Jährigen war bis 2011 weder in Niederösterreich (21,2 %) noch in der Steiermark (10,0 %) und österreichweit (19,7 %) erreicht. Durch die Einführung des Gratispflichtkindergartens stieg die Betreuungsquote der 5–Jährigen österreichweit um rd. 2,5 Prozentpunkte auf rd. 96,4 %.

Sowohl bei der Ausbaueinbarung 2008 als auch bei der Gratispflichtkindergartenvereinbarung war die Abrechnungspraxis des Bundes darauf ausgerichtet, Rückforderungen von Bundesmitteln tunlichst zu vermeiden. So akzeptierten das BMF, BMWFJ und BKA die von den Ländern Niederösterreich und Steiermark vorgelegten Verwendungsnachweise für Bundesmittel, obwohl diese nur teilweise den Vereinbarungen entsprachen.

Trotz der großzügigen budgetären Vorsorge von 12,00 Mio. EUR für eine Evaluierung des Gratispflichtkindergartens gab es bisher keine konkreten Maßnahmen für seine qualitative Bewertung. Die bisher ausschließlich quantitative Evaluierung der Ausbaueinbarung 2008 und der Gratispflichtkindergartenvereinbarung, die Ausgaben von 14.000 EUR verursachte, stellte nur eine Minimalvariante dar, die lediglich eine Basisinformation für eine weitere Analyse zur Fortführung, Anpassung oder Einstellung der Maßnahmen abdecken kann.

## KURZFASSUNG

- Prüfungsziel** Ziel der Querschnittsüberprüfung, die vier Bundesministerien (BMWFJ, BMF, BKA und BMUKK), zwei Länder (Niederösterreich und Steiermark) sowie zwei Gemeinden (Korneuburg und Leoben) umfasste, war die Beurteilung der Umsetzung dreier im Bereich der Kinderbetreuung abgeschlossener Bund-Länder-Vereinbarungen (Ausbauvereinbarung 2008, Ausbauvereinbarung 2011 und Gratispflichtkindergartenvereinbarung) mit den Schwerpunkten Ausbau des Kinderbetreuungsangebots und Gratispflichtkindergarten. Darüber hinaus überprüfte der RH die Zweckmäßigkeit der Platzvergaberegelungen, der Öffnungszeiten und des Personaleinsatzes in Kinderbetreuungseinrichtungen sowie von Gemeindekooperationen in diesem Bereich. (TZ 1)
- Allgemeines** Die in Niederösterreich und der Steiermark bestehenden unterschiedlichen Formen der Kinderbetreuung und die unterschiedlichen Definitionen von Kinderbetreuungseinrichtungen erschwerten vergleichende Aussagen zur Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige. So lag das Eintrittsalter in den Kindergärten in Niederösterreich bei 2,5 Jahren und in der Steiermark bei drei Jahren. Während in der Steiermark Betreuungseinrichtungen für Kinder vor dem Kindergartenalter als Kinderkrippen definiert waren, fehlte in Niederösterreich eine eigene Bezeichnung für Betreuungseinrichtungen dieser Altersgruppe. (TZ 2)
- Rechtsgrundlagen** Das Kindergartenwesen war Landessache in Gesetzgebung und Vollziehung. Für Übungskindergärten an öffentlichen Bildungsanstalten für Kindergartenpädagogik war hingegen der Bund zuständig. Die dafür geltenden Erlässe des BMUKK waren in Bezug auf Regelungsumfang, Übersichtlichkeit und Aktualität überarbeitungsbedürftig. (TZ 3)
- In Niederösterreich waren Kindergärten und sonstige Kinderbetreuungseinrichtungen und ihre Förderung in jeweils eigenen Landesgesetzen geregelt. Die Steiermark verfügte hingegen über ein alle Kinderbetreuungseinrichtungen umfassendes Landesgesetz und ein dafür relevantes Förderungsgesetz. (TZ 3)



Das Land Niederösterreich und das Land Steiermark setzten die Gratspflichtkindergartenvereinbarung zeitgerecht mit 1. September 2009 landesgesetzlich um. Allerdings ist die Weiterführung und Finanzierung des Gratspflichtkindergartens nach Auslaufen der zugrunde liegenden Vereinbarung offen. (TZ 4)

Förderungen der Kinderbetreuung in Niederösterreich und in der Steiermark

Die Länder Niederösterreich und Steiermark verwendeten die Bundeszuschüsse der Ausbauevereinbarung 2008 und 2011 sowie der Gratspflichtkindergartenvereinbarung weitgehend im Rahmen ihrer bestehenden Förderungssysteme. (TZ 5)

In Niederösterreich vergaben fünf eigenständige Organisationseinheiten des Landes und der Niederösterreichische Schul- und Kindergartenfonds 20 unterschiedliche Förderungen für die Betreuung 0- bis 6-Jähriger. Darüber hinaus war die fachliche Zuständigkeit für Kinderbetreuung zwischen der Abteilung Kindergärten (für Kindergärten) und der Abteilung Jugendwohlfahrt (für Tagesbetreuungs-einrichtungen und Tagesmütter/-väter) geteilt. Im Unterschied dazu war in der Steiermark eine einzige Organisationseinheit des Landes fachlich für die Kinderbetreuung von 0- bis 6-Jährigen zuständig, die mit einer Ausnahme auch sämtliche 13 Förderungen im Bereich der Kinderbetreuung administrierte. Die im Land Niederösterreich bestehende organisatorische Zersplitterung der Zuständigkeit für die Kinderbetreuung und ihre Förderungen erschwerte eine Gesamtsicht und eine effektive Steuerung wesentlich. (TZ 5)

In den Ländern Niederösterreich und Steiermark förderten jeweils zwei unterschiedliche Einrichtungen bzw. Organisationseinheiten den Bau von Kinderbetreuungseinrichtungen. Diese Doppelgleisigkeit verursachte einen vermeidbaren Aufwand personeller und sachlicher Ressourcen. (TZ 5)

Ausgaben der Gebietskörperschaften für Kinderbetreuung

Insgesamt investierten die Länder Niederösterreich und Steiermark sowie deren Gemeinden im Zeitraum 2007 bis 2011 Bundesmittel von rd. 17,76 Mio. EUR, Landesmittel von rd. 304,67 Mio. EUR und Gemeindemittel von rd. 663,13 Mio. EUR in Kinderbetreuungseinrichtungen. Die laufenden und vom Bund mit rd. 53,89 Mio. EUR unterstützten Ausgaben für Kinderbetreuung erreichten im selben Zeitraum auf Landesebene rd. 1,26 Mrd. EUR und auf Gemeindeebene rd. 1,39 Mrd. EUR. (TZ 6)

In Niederösterreich erhöhten sich die laufenden jährlichen Ausgaben in den Jahren 2007 bis 2011 auf Landesebene um 43,4 % auf rd. 187,28 Mio. EUR und auf Gemeindeebene um 41,3 % auf rd. 160,99 Mio. EUR, in der Steiermark auf Landesebene um 69,2 % auf rd. 104,85 Mio. EUR und auf Gemeindeebene um 31,0 % auf rd. 158,08 Mio. EUR. (TZ 6)

Der Ausbau des Kinderbetreuungsangebots hatte damit nachhaltige Auswirkungen auf die laufenden Ausgaben der Gemeinde- und Landeshaushalte. Darüber hinaus erweiterte der in den Ausbaueinbarungen und der Gratispflichtkindergartenvereinbarung beschlossene Bundesmittelzuschuss an die Länder die Transfers vom Bund zu den Ländern um zwei weitere Finanzströme und verschärfte die ohnehin schon komplexe Transferbeziehung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. (TZ 6)

#### Ausbaueinbarung

#### Ziele

Gemäß den sogenannten Barcelona-Zielen sollten die Mitgliedstaaten der EU bis zum Jahr 2010 entsprechend der Nachfrage Kinderbetreuungsplätze für 33 % der unter 3-Jährigen und für 90 % der 3- bis 6-Jährigen anbieten. Ziel der Ausbaueinbarung 2008 bzw. 2011 war es, das Erreichen dieser Zielvorgaben durch Bereitstellung von Bundesmitteln von 45 Mio. EUR (für 2008 bis 2010) und 55 Mio. EUR (für 2011 bis 2014) zu unterstützen. (TZ 7)

Die Kinderbetreuungsquoten für unter 3-Jährige waren von 2008 bis 2011 und damit seit Beginn der Ausbaueinbarung 2008 in Niederösterreich (+ 53,6 %), in der Steiermark (+ 53,8 %) und österreichweit (+ 40,7 %) deutlich angestiegen. Die für das Jahr 2010 vorgesehene Betreuungsquote von 33 % aller unter 3-Jährigen war bis 2011 weder in Niederösterreich (21,2 %) noch in der Steiermark (10,0 %) und österreichweit (19,7 %) erreicht. (TZ 7)

Die gemäß Barcelona-Ziel für 2010 vorgesehene Betreuungsquote für 3- bis 6-Jährige von 90 % war bis 2011 österreichweit (90,3 %) und in Niederösterreich (95,6 %) erreicht bzw. übertroffen, in der Steiermark mit 83,9 % noch untererfüllt. (TZ 7)

Das Kofinanzierungsvolumen der Länder bzw. Gemeinden wurde durch die Ausbaueinbarung 2011 von 133 % auf 100 % und damit um 25 % gekürzt. (TZ 7)

### Aufgabenverteilung im Bundesbereich

Die auf drei Ressorts (BMF, BMWFJ und BKA) verteilte Entscheidungskompetenz für die widmungsgemäße Mittelverwendung der Ausbaueinbarungen 2008 und 2011 war mit Mehrgleisigkeiten und Mehrfachbefassungen verbunden. (TZ 8)

Bezugnehmend auf die vom BKA genannte Koordinationsfunktion in der Frauen- und Gleichstellungspolitik fehlten entsprechende Aussagen und Bewertungen zur Wirkung der Ausbaueinbarungen 2008. (TZ 8)

### Verwendungsnachweise

Die Ausbaueinbarungen 2008 und 2011 enthielten Vorgaben für die Verwendung der Bundesmittel. Für nicht vereinbarungskonform nachgewiesene Bundesmittel war die Rückerstattung an den Bund vorgesehen. In einer einseitigen Erklärung erleichterten die vier an der Ausbaueinbarung 2008 beteiligten Minister die vereinbarten Abrechnungsvorgaben bereits Anfang 2008 und damit fast ein Jahr vor Inkrafttreten der Ausbaueinbarung 2008, obwohl Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG zu ihrer Änderung das gleiche Verfahren wie zur ihrer Annahme benötigen. (TZ 9)

Die von der Ausbaueinbarung 2008 abweichende Abrechnungspraxis betraf die Verrechnung tatsächlich geschaffener Plätze anstatt jener gemäß Kindertagesheimstatistik (Steiermark), die Bewertung neu geschaffener Plätze nach der Öffnungszeit der Einrichtung und nicht nach der tatsächlichen Anwesenheit der Kinder (Niederösterreich) sowie die Verschiebung der Abrechnung vom nächstfolgenden Jahr auf die Folgejahre (Steiermark). Im Fall des Landes Steiermark ermöglichten das BMF, das BMWFJ und das BKA eine Abrechnung von Bundesmitteln sogar entgegen der Ministererklärung drei Jahre nach deren Gewährung. Diese Vorgangsweise widersprach sowohl der Ausbaueinbarung 2008 als auch der Ministererklärung. (TZ 9)

In der Folge akzeptierten das BMF, das BMWFJ und das BKA vom Land Niederösterreich und vom Land Steiermark für die Jahre 2008 bis 2010 auch Nachweise, die nicht der Ausbaueinbarung 2008 entsprachen. Gemessen an den Vorgaben dieser Vereinbarung hatte lediglich das Land Niederösterreich für die Jahre 2008 und 2009 einen ordnungsgemäßen Verwendungsnachweis erbracht. (TZ 10)

## Kurzfassung

Die vom BMF, BMWFJ und BKA akzeptierte Abrechnungspraxis war augenscheinlich darauf ausgerichtet, Rückforderungen tunlichst zu vermeiden. Dennoch konnte das Land Steiermark für den Zeitraum 2008 bis 2010 Bundesmittel von 579.000 EUR nicht nachweisen. Das BMF behielt diese Differenz während der Gebarungsüberprüfung des RH im Rahmen der Überweisung der Ertragsanteile an das Land Steiermark im Februar 2013 ein. Im Falle von vereinbarungskonformen Abrechnungen hätten die vom Land Niederösterreich bzw. Steiermark nicht nachgewiesenen Bundesmittel rd. 647.000 EUR bzw. 1,18 Mio. EUR betragen. (TZ 10)

### Gratispflichtkindergarten

#### Ziel

Ziel der Gratispflichtkindergartenvereinbarung war es, allen Kindern „beste Bildungsmöglichkeiten und Startchancen in das spätere Berufsleben unabhängig von ihrer sozioökonomischen Herkunft zu bieten“. Um dieses Ziel zu erreichen, vereinbarten der Bund und die Länder, die Kinder im letzten Jahr vor Schulpflicht zum halbtägigen, kostenfreien Besuch von institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen zu verpflichten. (TZ 11)

Durch die Einführung des Gratispflichtkindergartens stieg die Betreuungsquote der 5-Jährigen österreichweit um rd. 2,5 Prozentpunkte auf rd. 96,4 % (Stand 2010/2011). Dies entsprach einem Zuwachs von rd. 2.350 Kindern in der Altersgruppe der 5-Jährigen bzw. einem zusätzlichen Kind in jedem zweiten Kindergarten. Dieser Anstieg war im Hinblick auf die bereits bestehende hohe Betreuungsquote, das jährlich dafür aufgewendete Finanzvolumen von 70 Mio. EUR und die eingeführte Besuchspflicht gering. Erhebungsschritte und Bewertungen, inwiefern der Gratispflichtkindergarten die Bildungsmöglichkeiten und Startchancen unabhängig von ihrer sozioökonomischen Herkunft verbesserte, unterblieben bisher. (TZ 11)

#### Umsetzung

Das Land Niederösterreich führte das Gratispflichtkindergartenjahr für 5-Jährige mit 1. September 2009 ein. Das Land Steiermark setzte den Gratiskindergarten zur gleichen Zeit um, den Pflichtkindergarten ein Jahr später. (TZ 12)

### Finanzierung

Zur teilweisen Abdeckung der bei Ländern, Gemeinden und Erhaltern durch den Gratispflichtkindergarten entstehenden Mehrkosten stellte der Bund in den Kindergartenjahren 2009/2010 bis 2012/2013 Zuschüsse von insgesamt 280 Mio. EUR bzw. 70 Mio. EUR je Jahr zur Verfügung. Der davon auf das Land Niederösterreich bzw. Land Steiermark entfallende Anteil erreichte im Mittel 13,46 Mio. EUR bzw. 9,31 Mio. EUR pro Jahr. Im Februar 2013 eröffnete das BMWFJ ein Begutachtungsverfahren für einen Änderungsentwurf der Vereinbarung, wonach die jährlichen Bundeszuschüsse von 70 Mio. EUR um weitere zwei Jahre bis zum Jahr 2014/2015 verlängert werden sollten. (TZ 13)

Der Pflichtbesuch und seine Kostenfreiheit bestanden bis zum Auslaufen der Bund-Länder-Vereinbarung. Die darüber hinausgehende Weiterführung und Finanzierung des Gratispflichtkindergartens blieben jedoch offen. Aufgrund der Einrichtung dieser Bildungsmaßnahme im Rahmen des Kindergartenwesens waren weder der Pflichtbesuch noch seine Kostenfreiheit nachhaltig gegeben. (TZ 13)

### Verwendung der Finanzmittel

Das Land Niederösterreich unterstützte den laufenden Betrieb von öffentlichen Kindergärten insbesondere durch die Bereitstellung und Förderung von Personal. Dieses Finanzierungs- und Förderungssystem behielt das Land auch nach der Einführung des Gratispflichtkindergartens bei. Zusätzliche Zahlungen aus den Bundeszuschüssen der Gratispflichtkindergartenvereinbarung erhielten lediglich private Kindergärten und Tagesbetreuungseinrichtungen, die einen Anteil an den betreuten 5-Jährigen von weniger als 4 % aufwiesen. (TZ 14)

Für den in der Steiermark bereits ein Jahr vor dem Inkrafttreten der Gratispflichtkindergartenvereinbarung bestehenden kostenfreien Kindergarten gewährte das Land den Erhaltern von Kinderbetreuungseinrichtungen Beiträge zum Personalaufwand und übernahm die früher von den Eltern eingehobenen Beiträge. In den Jahren 2009/2010 und 2010/2011 verwendete das Land Steiermark die Bundeszuschüsse für die Finanzierung dieser auf 5-Jährige entfallenden Beitragssätze. Ab dem Jahr 2011/2012 schränkte das Land Steiermark den kostenfreien Kindergarten für unter 5-Jährige wieder ein. Für 5-Jährige blieb der Kindergarten weiterhin

kostenfrei, wofür das Land an die Erhalter einen monatlichen Tarif je Kind zahlte. (TZ 14)

In Niederösterreich lagen allen Abrechnungen der Periode 2009/2010 bis 2011/2012 und in der Steiermark den auf Beiträgen basierenden Abrechnungen für die Jahre 2009/2010 und 2010/2011 nahezu ausschließlich fiktive, aber in dieser Form nicht ausbezahlte Förderungen zugrunde. (TZ 14)

Sowohl in Niederösterreich als auch in der Steiermark war mangels zweckgebundener Verbuchung der Bundeszuschüsse für den Gratispflichtkindergarten die Nachverfolgbarkeit der Mittel wesentlich erschwert. (TZ 14)

#### Verwendungsnachweise

Gemäß der Gratispflichtkindergartenvereinbarung war die Verwendung der erhaltenen Bundeszuschüsse und – sofern wie in Niederösterreich und Steiermark bereits bei Einführung des Gratispflichtkindergartens ein Gratiskindergarten bestand – auch die Verwendung von damit substituierten, frei werdenden Landesmitteln nachzuweisen. Die substituierten, frei werdenden Landesmittel waren zweckgebunden insbesondere im qualitativen und quantitativen Ausbau des Kinderbetreuungsangebots zu verwenden. (TZ 15)

Das BMWFJ prüfte die von den Ländern Niederösterreich und Steiermark vorgelegten Verwendungsnachweise für die Jahre 2009/2010 bis 2011/2012 nur äußerst oberflächlich und nicht den Vorgaben der Gratispflichtkindergartenvereinbarung entsprechend. Es unterließ bei beiden Ländern eine Prüfung, ob die substituierten frei werdenden Landesmittel zweckgebunden für den quantitativen und qualitativen Ausbau der Kinderbetreuung und nicht gegebenenfalls für den allgemeinen Haushalt verwendet wurden. (TZ 16)

Das BMWFJ kam damit seiner Pflicht, eine vereinbarungs- und widmungsgemäße Mittelverwendung von 32,06 Mio. EUR für die Jahre 2009/2010 bis 2011/2012 sicherzustellen, nicht nach. Dennoch bestätigte das BMWFJ die von den Ländern Niederösterreich und Steiermark vorgelegten Verwendungsnachweise für die Jahre 2009/2010 bis 2011/2012 als vereinbarungskonform und verzichtete auf allfällige Rückforderungen gegenüber den Ländern. (TZ 16)



Trotz der nicht ausgereiften und unklaren Vorgaben und der Probleme bei den Verwendungsnachweisen forderte das BMWFJ weder im Zuge einer 2011 erfolgten Novelle der Vereinbarung noch später klare Verwendungs- und Verrechnungsvorgaben ein. (TZ 16)

Schließlich kam es zu einer unterschiedlichen Behandlung der Länder Niederösterreich und Steiermark. Während von Niederösterreich vorgelegte Verwendungsnachweise anerkannt wurden, wies das BMWFJ gleichartige Verwendungsnachweise des Landes Steiermark als nicht der Vereinbarung entsprechend zurück und verlangte zusätzlich noch Nachweise über Personalförderungen. (TZ 16)

#### Evaluierung

Sowohl die Ausbavereinbarung 2008 als auch die Ausbavereinbarung 2011 und die Gratispflichtkindergartenvereinbarung legten eine Evaluierung der eingesetzten Finanzmittel und der damit verbundenen Wirkung fest. Nähere Vorgaben zur Evaluierung wie bspw. Ziele, Umfang, zeitliche Vorgaben und Methoden fehlten. (TZ 17)

Die ausschließlich quantitative Evaluierung der Bund-Länder-Vereinbarungen stellte nur eine Minimalvariante dar, die lediglich eine Basisinformation für eine weitere Analyse zur Fortführung, Anpassung oder Einstellung der Maßnahmen abdecken kann. Die dabei festgestellte Erhöhung der Betreuungsquote von 5-Jährigen in Kinderbetreuungseinrichtungen war nach Ansicht des RH angesichts der eingeführten Besuchspflicht systembedingt. Die bis Juni 2009 vereinbarte Evaluierung der Tagesmütter/-väterausbildung unterblieb ebenso wie auch die im Regierungsprogramm verankerte Halbzeitevaluierung des Gratispflichtkindergartens. (TZ 11, 17, 19)

Auch das Fehlen von konkreten Maßnahmen für eine Bewertung, inwiefern der Gratispflichtkindergarten die Bildungsmöglichkeiten und Startchancen der 5-Jährigen unabhängig von ihrer sozioökonomischen Herkunft verbesserte, war vor allem im Hinblick auf die geplante Verlängerung der Vereinbarung kritisch. (TZ 17)

Trotz der großzügigen budgetären Vorsorge für eine Evaluierung des Gratispflichtkindergartens im Ausmaß von 12,00 Mio. EUR für den Zeitraum 2010 bis 2013 gab es bisher keine konkreten Maßnahmen für eine entsprechende qualitative Evaluierung. Ein Teilbetrag von 3,08 Mio. EUR wurde im Jahr 2011 für eine andere Verwendung freigegeben. Trotz eines im Frühjahr 2011 erfolgten Beschlusses einer lediglich kostengünstigen, quantitativen Evaluierung setzte das BMWFJ die Budgetierung der Evaluierungsausgaben von je 3,00 Mio. EUR für 2012 und 2013 fort. Dies widersprach

## Kurzfassung

dem Grundsatz der Budgetwahrheit. Den bis Ende 2012 ursprünglich budgetierten Evaluierungsausgaben von 9 Mio. EUR standen tatsächliche Ausgaben von rd. 14.000 EUR gegenüber. (TZ 18)

## Bildungsinstrumente

Der in der Ausbauvereinbarung 2008 beschlossene Bildungsplan enthielt Bildungsziele sowie Leitgedanken für wirksame pädagogische und organisatorische Maßnahmen in Kinderbetreuungseinrichtungen. Eine Verpflichtung des Bundes und der Länder, den Bildungsplan einzuhalten, enthielt erst die rd. 1,5 Jahre später in Kraft getretene Gratispflichtkindergartenvereinbarung. (TZ 20)

Die Länder erstellten den Bildungsrahmenplan vereinbarungskonform. Die in Niederösterreich und der Steiermark unterschiedliche Ausgestaltung und Präzisierung des Bildungsrahmenplans war einerseits auf die kompetenzrechtlich begründete Gestaltungsfreiheit der Länder in der Kinderbetreuung und andererseits auf fehlende Vorgaben dazu in den Bund-Länder-Vereinbarungen begründet. (TZ 21)

Die Umsetzung des Bildungsrahmenplans war in Niederösterreich und in der Steiermark im Wege der Landesgesetze sichergestellt. Der notwendige Informationsfluss an die Kinderbetreuungseinrichtungen war in der Steiermark für alle Betreuungseinrichtungen und in Niederösterreich mit Ausnahme der Niederösterreichischen Tagesbetreuungseinrichtungen gewährleistet. Auch eine Information bzw. Verteilung des im Bildungsrahmenplan integrierten Moduls für 5-Jährige an Tagesbetreuungseinrichtungen nahm das Land Niederösterreich nicht vor. (TZ 22, 23)

Eine Information der von Eltern oder Tagesmüttern/-vätern betreuten 5-Jährigen zum Leitfaden für die häusliche Betreuung sowie die Betreuung durch Tagesmütter/-väter im letzten Jahr vor der Schulpflicht stellte das Land Niederösterreich erst im Zuge der RH-Prüfung sicher. (TZ 24)

## Besuchspflicht

In der Steiermark war der Pflichtkindergarten mit 20 Wochenstunden, in Niederösterreich mit mindestens 16 Wochenstunden festgelegt. Ein Pflichtkindergartenkind in der Steiermark hatte dadurch die Chance auf einen um bis zu 25 % längeren Förderungszeitraum als in Niederösterreich. Dem Ziel der Gratispflichtkindergartenvereinbarung, allen Kindern beste Bildungsmöglichkeiten und Startchancen in das spätere Berufsleben zu bieten, wurde damit in Niederösterreich und in der Steiermark im unterschiedlichen Ausmaß entsprochen. (TZ 25)

Obwohl das Ausmaß des Pflichtkindergartens nur 16 Wochenstunden betragen konnte, waren das zeitliche Ausmaß und die Bundeszuschüsse für den kostenfreien Pflichtkindergarten mit 20 Wochenstunden bemessen. (TZ 25)

## Verwaltung der Besuchspflicht

Gemäß den landesgesetzlichen Bestimmungen in Niederösterreich und der Steiermark waren jeweils die Eltern bzw. Erziehungsberechtigten verpflichtet, für die Erfüllung der Besuchspflicht zu sorgen. Die Verwaltung und Überwachung des Pflichtbesuchs war vor allem den Gemeinden übertragen. Die dafür entstandenen Aufwendungen waren weder in den Erläuterungen zur Regierungsvorlage Gratispflichtkindergartenvereinbarung erwähnt worden noch im Wege der Gratispflichtkindergartenvereinbarung abgeltbar. In der Stadtgemeinde Korneuburg verursachte die Verwaltung und Überwachung des Pflichtkindergartens auf Basis eigener Einschätzung der beiden Gemeinden dreimal so hohe Personalaufwendungen wie in der Stadtgemeinde Leoben, obwohl die Anzahl der besuchspflichtigen Kinder in Korneuburg nur rd. 60 % jener in Leoben betrug. (TZ 26)

## Ausnahmen von der Besuchspflicht

Die Gratispflichtkindergartenvereinbarung sah sechs Ausnahmen von der Besuchspflicht vor. Im Jahr 2011/2012 waren in Niederösterreich 486 Kinder, in der Steiermark 400 Kinder, in der Stadtgemeinde Korneuburg bzw. Leoben vier bzw. zwei Kinder von der Besuchspflicht ausgenommen. Während die Stadtgemeinde Leoben für sämtliche bisher begonnenen Pflichtkindergartenjahre Daten vorlegen konnte, lagen in der Stadtgemeinde Korneuburg nur für das Pflichtkindergartenjahr 2011/2012 und 2012/2013 entsprechende Listen auf. Weiters waren die von der Stadtgemeinde Kor-

neuburg vorgelegten Datenlisten zum Pflichtkindergartenjahr mangelhaft. (TZ 27)

Die in Niederösterreich für den vorzeitigen Schulbesuch erforderliche doppelte Bewilligungspflicht durch die Bezirksverwaltungsbehörde und durch den Schulleiter war weder zweck- noch rechtmäßig. (TZ 28)

Obwohl sich die Länder verpflichteten, bundesweit möglichst einheitliche verwaltungsstrafrechtliche Sanktionen zu erlassen, waren in Niederösterreich und Steiermark unterschiedliche Sanktionen im Falle eines Verstoßes gegen die Besuchspflicht vorgesehen. Eine Anzeigepflicht der Gemeinde bei einem Verstoß gegen die Besuchspflicht war in der Steiermark, aber nicht in Niederösterreich gesetzlich verankert. (TZ 29)

#### Pflichtkindergartenjahr in Übungskindergärten des Bundes

In Niederösterreich und in der Steiermark absolvierten 5-Jährige ihr Pflichtkindergartenjahr an Übungskindergärten des Bundes. In Niederösterreich fehlte dafür eine gesetzliche Grundlage. (TZ 30)

#### Landesgrenzüberschreitender Pflichtkindergartenbesuch

Die Gratispflichtkindergartenvereinbarung enthielt keine Verpflichtung der Länder, auch im Falle von Landesgrenzen überschreitenden Kindergartenbesuchen die Kostenfreiheit des Pflichtbesuchs sicherzustellen. (TZ 31)

Niederösterreichischer Schul- und Kindergartenfonds

Der Ausbau der öffentlichen Kindergärten in Niederösterreich im Zeitraum 2008 bis 2011 führte zu einem Anstieg der Schulden des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds auf das fast 4-Fache bzw. rd. 198,04 Mio. EUR. Es bestanden Überlegungen des Landes Niederösterreich, die Schulden des Fonds abzubauen. Der RH erachtete diese aber als wenig ambitioniert und nachhaltig. (TZ 33)

Der Rechnungsabschluss des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds war – im Unterschied zum Steiermärkischen Baufonds für Kinderbetreuungseinrichtungen – weder dem Rechnungsabschluss des Landes beigelegt noch öffentlich. Die Schulden des Fonds entsprachen rd. 5,7 % der im Rechnungsabschluss 2011 des Landes Niederösterreich verzeichneten Finanzschulden. (TZ 34)

#### Gemeindekooperation

Wollte eine niederösterreichische Gemeinde einen Kindergarten errichten oder erweitern, prüfte das Land vor Genehmigung systematisch mögliche Kooperationen mit umliegenden Gemeinden. Das Land Steiermark erhöhte die Bauförderung, wenn eine Kinderbetreuungseinrichtung gemeindeübergreifend genutzt wurde. Die Neubaukosten für eine Kindergartengruppe waren im Vergleich zu einem Gruppenzubau fast drei Mal so hoch. (TZ 35)

#### Platzvergabe

In Niederösterreich war bei der Platzvergabe auf das soziale Umfeld, in der Steiermark auf das Alter der Kinder und ihre familiären und sozialen Verhältnisse Bedacht zu nehmen. Während in der Steiermark einheitliche Aufnahmeregelungen für alle Kinderbetreuungseinrichtungen verbindlich waren, galten in Niederösterreich die gesetzlichen Zugangskriterien ausschließlich für öffentliche Kindergärten, aber nicht für private Kindergärten und Tagesbetreuungseinrichtungen. (TZ 36, 37)

Die Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben vergaben die Betreuungsplätze in ihren stadteigenen Kinderbetreuungseinrichtungen ausschließlich nach dem Alter des Kindes. Die in der Stadtgemeinde Korneuburg vorgenommene Platzvergabe war im NÖ Kindergarten-gesetz 2006 nicht gedeckt. (TZ 37)

Die Stadtgemeinde Korneuburg verfügte über keine stadteigenen Tagesbetreuungseinrichtungen für Kinder unter 2,5 Jahren. Obwohl sie weder über laufende Informationen zur jährlichen Nachfrage nach Betreuungsplätzen für unter 2,5-Jährige noch über Wartelisten für diese Plätze verfügte, hatte sie den Bedarf für Tagesbetreuungseinrichtungen und Träger von Tagesmüttern/-vätern in ihrem Gemeindegebiet festzustellen. Diese Bedarfsfeststellung für Korneuburger Tagesbetreuungseinrichtungen war weder beim Land Niederösterreich noch bei der Stadtgemeinde Korneuburg dokumentiert. (TZ 37)

## Kurzfassung

### Öffnungszeiten

Die erstellte bundesweite Zusammenfassung der Öffnungszeiten in der Kindertagesheimstatistik war wenig geeignet, Aussagen über die Entwicklung der Öffnungszeiten zu treffen. Beispielsweise konnte daraus nicht geschlossen werden, ob die je Einrichtung genannten Öffnungszeiten für alle ihre Gruppen und Kinder galten. Eine Grundlage für Steuerungs- und Planungsaufgaben war dadurch nicht gegeben. (TZ 38)

### Personal

Niederösterreich war das einzige Bundesland, wo in von Gemeinden betriebenen Kinderbetreuungseinrichtungen das pädagogische Personal ausschließlich Landesbedienstete und das sonstige Personal Gemeindebedienstete waren. Damit bestand in öffentlichen Kindergärten in Niederösterreich eine uneinheitliche Dienstaufsicht, die Fachaufsicht des Landes und die Weisungsbefugnis der Kindergarteninspektoren umfassten nicht das gesamte Kindergartenpersonal. In der Steiermark war für gemeindeeigene Betreuungseinrichtungen eine klare und nachvollziehbare Festlegung der Dienstaufsicht durch den Amtsleiter der Gemeinde sowie der Fachaufsicht durch das Land gegeben. (TZ 40)

In Niederösterreich war die Anwesenheit eines Pädagogen je Gruppe im Kindergarten außerhalb der Bildungs- und Mittagszeit nicht verpflichtend, sondern von der Kindergartenleitung festzulegen. Nach der in der Steiermark geltenden Regelung hatte während der gesamten Öffnungszeiten einer Kinderbetreuungseinrichtung jedenfalls ein Pädagoge je Gruppe anwesend zu sein. Die Dienstpläne der Kinderbetreuungseinrichtungen der Stadtgemeinde Korneuburg und Leoben wiesen die Anwesenheit eines Pädagogen je Gruppe während der gesamten Öffnungszeit, in der Stadtgemeinde Korneuburg jedoch mit Ausnahme einzelner Tagesrandzeiten, aus. (TZ 41)

Die Länder Niederösterreich und Steiermark sowie die Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben verfügten über Aufgaben-, Stellen- oder Arbeitsplatzbeschreibungen für das Kinderbetreuungspersonal. (TZ 42)

Kenndaten zur Kinderbetreuung für 0– bis 6–Jährige						
<b>Rechtsgrundlagen</b>	<p>Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots und über die Einführung der verpflichtenden frühen sprachlichen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen sowie Schaffung eines bundesweiten vorschulischen Bildungsplanes, BGBl. II Nr. 478/2008 (Ausbauvereinbarung 2008)</p> <p>Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots, BGBl. I Nr. 120/2011 (Ausbauvereinbarung 2011)</p> <p>Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Einführung der halbtägig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen, BGBl. I Nr. 99/2009 i.d.g.F. (Gratispflicht-kindergartenvereinbarung)</p> <p>NÖ Kindergartengesetz 2006, LGBL. Nr. 5060 i.d.g.F.</p> <p>NÖ Kinderbetreuungsgesetz 1996, LGBL. Nr. 5065 i.d.g.F.</p> <p>Steiermärkisches Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz, LGBL. Nr. 22/2000 i.d.g.F.</p> <p>Steiermärkisches Kinderbetreuungsförderungsgesetz, LGBL. Nr. 23/2000 i.d.g.F.</p>					
	<b>Österreich</b>		<b>Niederösterreich</b>		<b>Steiermark</b>	
	<b>2007</b>	<b>2011</b>	<b>2007</b>	<b>2011</b>	<b>2007</b>	<b>2011</b>
	in %					
Betreuungsquote der 0– bis 3–Jährigen	11,8	19,7	8,7	21,2	5,6	10,0
Betreuungsquote der 3– bis 6–Jährigen	84,9	90,3	91,5	95,6	79,8	83,9
Betreuungsquote der 5–Jährigen	93,3	96,3	94,2	96,0	93,1	96,2
<b>Ausbauvereinbarung 2008</b>	<b>2008 – 2010</b>		<b>2008 – 2010</b>		<b>2008 – 2010</b>	
	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %
Bundesmittel	45,00	100,00	8,44	18,7	5,97	13,3
Mindestkofinanzierungsmittel der Länder/Gemeinden	60,00	100,00	11,25	18,7	7,96	13,3
<b>Ausbauvereinbarung 2011</b>	<b>2011 – 2014</b>		<b>2011 – 2014</b>		<b>2011 – 2014</b>	
	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %
Bundesmittel	55,00	100,00	10,00	18,2	7,27	13,2
Mindestkofinanzierungsmittel der Länder/Gemeinden	55,00	100,00	10,00	18,2	7,27	13,2
<b>Gratispflichtkindergartenvereinbarung</b>	<b>2009 – 2013</b>		<b>2009 – 2013</b>		<b>2009 – 2013</b>	
	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %
Bundesmittel	280,00	100,00	53,81	19,2	37,22	13,3

Quellen: Statistik Austria; Berechnungen RH

## Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von September bis November 2012 die Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige. Ziel dieser Querschnittsüberprüfung, die vier Bundesministerien (BMWfJ, BMF, BKA und BMUKK), zwei Länder (Niederösterreich und Steiermark) sowie zwei Gemeinden (Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben) umfasste, war die Beurteilung der Umsetzung folgender drei Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG:

- Vereinbarung über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots und über die Einführung der verpflichtenden frühen sprachlichen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen<sup>1</sup> sowie Schaffung eines bundesweiten vorschulischen Bildungsplanes, BGBl. II Nr. 478/2008 (Ausbauvereinbarung 2008),
- Vereinbarung über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots, BGBl. I Nr. 120/2011 (Ausbauvereinbarung 2011) und
- Vereinbarung über die Einführung der halbtägig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen, BGBl. I Nr. 99/2009 i.d.g.F. (Gratispflichtkindergartenvereinbarung).

Darüber hinaus überprüfte der RH die Zweckmäßigkeit der Platzvergaberegelungen, der Öffnungszeiten und des Personaleinsatzes in Kinderbetreuungseinrichtungen sowie von Gemeindekooperationen in diesem Bereich.

Die Einführung der frühen sprachlichen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen<sup>2</sup>, die schulische Nachmittagsbetreuung sowie das Hortwesen für schulpflichtige Kinder waren nicht Gegenstand dieser Querschnittsprüfung.

Der Prüfungszeitraum erstreckte sich im Wesentlichen auf die Jahre 2007 bis 2012.

<sup>1</sup> Gemäß der Ausbauvereinbarung 2008 waren institutionelle Kinderbetreuungseinrichtungen wie folgt definiert: öffentliche und private Kindergärten/-krippen sowie alterserweiterte Gruppe, wobei private solche sind, die nicht im privaten Haushalt die Kinder betreuen, die unter denselben Aufnahme- und Ausschließungsbedingungen wie die öffentlichen allgemein zugänglich und nicht auf Gewinn gerichtet sind, sowie Betriebskindergärten/-krippen. (vgl. Art. 4 Abs. 1 Ausbauvereinbarung 2008)

<sup>2</sup> Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots und über die Einführung der verpflichtenden frühen sprachlichen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen sowie Schaffung eines bundesweiten vorschulischen Bildungsplanes (BGBl. II Nr. 478/2008) und Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über die sprachliche Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen (BGBl. II Nr. 258/2012)

(2) Zu dem im Mai 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMF, das BMWFJ, das BMUKK und das BKA, die Länder Niederösterreich und Steiermark sowie die Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben im Juli 2013 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im November 2013, gegenüber der Stadtgemeinde Leoben verzichtete er auf die Abgabe einer Gegenäußerung.

Das Land Steiermark dankte für die Themenwahl der Querschnittsprüfung, da damit der Kinderbetreuung eine ihrer gesellschaftspolitischen Bedeutung zeitgemäße Beachtung zukommt.

## Allgemeines

- 2.1** In den Ländern Niederösterreich und Steiermark werden Einrichtungen für die Kinderbetreuung unterschiedlich definiert und bezeichnet. Im Sinne einer einheitlichen Bezeichnung verwendete der RH im Prüfungsergebnis den Oberbegriff Kinderbetreuungseinrichtung, der folgende Arten der Kinderbetreuung umfasst:

Tabelle 1: Arten von Kinderbetreuungseinrichtungen		
	Niederösterreich	Steiermark
<b>Kindergarten</b>	Einrichtung für Kinder vom vollendeten 2,5. Lebensjahr bis zum Schuleintritt	Einrichtung für Kinder ab dem 3. Lebensjahr bis zu Erreichung der Schulpflicht
<b>Kinderkrippe</b>	–	Einrichtung für Kinder bis zum vollendeten 3. Lebensjahr
<b>Tagesbetreuungs-einrichtung</b>	Regelmäßige, entgeltliche Betreuung und Erziehung von Minderjährigen bis zum vollendeten 16. Lebensjahr, die nicht in Kindergärten, Schulen der Nachbarschaftshilfe oder der Familie stattfindet	–
<b>Kinderhaus</b>	–	Einrichtung mit altersübergreifenden Gruppen für Kinder ab dem vollendeten 1,5. Lebensjahr bis zum Ende der Schulpflicht
<b>Alterserweiterte Gruppe</b>	–	Einrichtung zur gemeinsamen Betreuung von Kindern von 1,5 Jahren bis zur Beendigung der Volksschulzeit
<b>Tagesmütter/–väter</b>	Individuelle Betreuung von Minderjährigen bis zum vollendeten 16. Lebensjahr im eigenen Haushalt der Tagesmütter/–väter	Regelmäßige und entgeltliche Betreuung von Kindern im eigenen Haushalt bis zum Ende der Schulpflicht
<b>Heilpädagogischer Kindergarten</b>	–	Kindergärten für Kinder mit besonderen Erziehungsansprüchen
<b>Heilpädagogische Integrative Kindergartengruppe</b>	Gruppe mit gemeinsamer Betreuung von altersmäßig entwickelten Kindern und Kindern mit besonderen Bedürfnissen	–

Quellen: Land Niederösterreich, Land Steiermark; Darstellung RH

**2.2** Die in Niederösterreich und der Steiermark bestehenden unterschiedlichen Formen der Kinderbetreuung und die unterschiedlichen Definitionen von Kinderbetreuungseinrichtungen erschwerten vergleichende Aussagen zur Kinderbetreuung für 0– bis 6–Jährige.

Insbesondere verwies der RH darauf, dass das Eintrittsalter in den Kindergarten in Niederösterreich bei 2,5 Jahren und in der Steiermark bei drei Jahren lag. Während in der Steiermark Betreuungseinrichtungen für Kinder vor dem Kindergartenalter als Kinderkrippen definiert waren, fehlte in Niederösterreich eine eigene Bezeichnung für Betreuungseinrichtungen dieser Altersgruppe. Betreuungseinrichtungen für unter 2,5–Jährige waren in Niederösterreich vom Oberbegriff der Tagesbetreuungseinrichtung erfasst.

## Rechtsgrundlagen und Umsetzung

### Rechtsgrundlagen

**3.1** Das Kindergartenwesen war Landessache in Gesetzgebung und Vollziehung.<sup>3</sup> Die Ausbildung der Kindergartenpädagogen oblag hingegen dem Bund.

(1) In Niederösterreich enthielt das NÖ Kindergartengesetz 2006<sup>4</sup> Bestimmungen für öffentliche und private Kindergärten. Für Kinderbetreuungseinrichtungen außerhalb der Kindergärten war das NÖ Kinderbetreuungsgesetz 1996<sup>5</sup> relevant.

In der Steiermark waren das Kindergartenwesen sowie die Kinderbetreuung für alle Betreuungseinrichtungen im Steiermärkischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz<sup>6</sup> und im Steiermärkischen Kinderbetreuungsförderungsgesetz<sup>7</sup> geregelt. Beide Gesetze enthielten Förderungsbestimmungen.

(2) Ausgenommen von der Landeskompetenz Kindergartenwesen und dem Bund in Gesetzgebung und Vollziehung zugeordnet waren die Übungskindergärten von Bildungsanstalten des Bundes für Kindergartenpädagogik<sup>8</sup> (Übungskindergärten einer öffentlichen Schule)<sup>9</sup>.

Während Übungskindergärten von privaten Schulen landesgesetzlichen Bestimmungen für das Kindergartenwesen unterlagen<sup>10</sup>, bestanden für Übungskindergärten einer öffentlichen Schule nur Erlässe<sup>11</sup> des BMUKK. Diese wiesen jedoch nicht die Regelungstiefe der landesrechtlichen Vorschriften auf und waren teilweise seit rd. 30 Jahren unverändert gültig.<sup>12</sup>

<sup>3</sup> vgl. Art. 14 Abs. 4 lit. b B-VG, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.

<sup>4</sup> LGBl. Nr. 5060 i.d.g.F.

<sup>5</sup> LGBl. Nr. 5065 i.d.g.F.

<sup>6</sup> LGBl. Nr. 22/2000 i.d.g.F.

<sup>7</sup> LGBl. Nr. 23/2000 i.d.g.F.

<sup>8</sup> vgl. Art. 14 Abs. 5 lit. a B-VG

<sup>9</sup> vgl. § 95 Abs. 2 Schulorganisationsgesetz, BGBl. Nr. 242/1962 i.d.g.F.

<sup>10</sup> Im Kindergartenjahr 2008/2009 wurden rd. 2.400, 2011/2012 rd. 2.600 Kinder in Übungskindergärten (einschließlich Übungskindergärten privater Schulen) betreut.

<sup>11</sup> Neben den formellen Erlässen bestanden Protokolle von Koordinationstreffen zwischen den Bildungsanstalten und dem BMUKK, die ebenfalls allgemeine Regelungen für Übungskindergärten zum Inhalt hatten.

<sup>12</sup> Beispielsweise wurde die Einhebung von Beiträgen zuletzt 2008 festgelegt oder Aufgaben des für den Übungskindergarten zuständigen Abteilungsvorstandes in Erlässen aus den Jahren 1981 bzw. 1984 – dort wird analog auf die landesrechtlichen Vorschriften verwiesen – geregelt.

**3.2** (1) Der RH verwies darauf, dass in Niederösterreich Kindergärten und sonstige Kinderbetreuungseinrichtungen und ihre Förderung jeweils in eigenen Landesgesetzen geregelt waren. Die Steiermark verfügte hingegen über ein alle Kinderbetreuungseinrichtungen umfassendes Landesgesetz und ein dafür relevantes Förderungsgesetz.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass für die Übungs Kindergärten öffentlicher Schulen geltende Erlässe des BMUKK in Bezug auf Regelungsumfang, Übersichtlichkeit und Aktualität überarbeitungsbedürftig waren. Er empfahl daher dem BMUKK, seine Regelungen und Standards für Übungs Kindergärten öffentlicher Schulen zu überarbeiten.

**3.3** *Nach Ansicht des BMUKK seien die bestehenden Regelungen für Übungs Kindergärten ausreichend und würden einen flexiblen Ressourceneinsatz ermöglichen. Sie würden auf gesetzlichen Grundlagen für öffentliche Schulen wie dem Schulorganisationsgesetz<sup>13</sup>, dem Schulunterrichtsgesetz<sup>14</sup>, dem Bundeslehrer-Lehrverpflichtungsgesetz<sup>15</sup> oder dem Gehaltsgesetz 1956<sup>16</sup> beruhen.*

*Weiters enthalte ein Erlass aus dem Jahr 1999 detaillierte Regelungen zur Organisation von Übungsstätten wie z.B. Gruppenzahl, Kinderanzahl je Gruppe, ein weiterer Erlass aus dem Jahr 2008 Regelungen zur Höhe der Elternbeiträge. Für Regelungen für das Personal verwies das BMUKK auf gesetzliche Bestimmungen sowie auf sechs Erlässe bzw. Rundschreiben aus den Jahren 1981 bis 1995. Regelungen für das Praktizieren von Schülern und Studierenden beinhalte ein Rundschreiben aus dem Jahr 1993.*

**3.4** Der RH nahm die Ausführungen zur Regelungstiefe der Bestimmungen für Übungs Kindergärten zur Kenntnis. Angesichts der vom BMUKK bestätigten Aufteilung der relevanten Rechtsgrundlagen auf mehrere, mitunter seit 30 Jahren unveränderte Erlässe und Rundschreiben verblieb er bei seiner Kritik an der fehlenden Übersichtlichkeit und Aktualität.

<sup>13</sup> BGBl. Nr. 242/1962 i.d.g.F.

<sup>14</sup> BGBl. Nr. 472/1986 i.d.g.F.

<sup>15</sup> BGBl. Nr. 244/1965 i.d.g.F.

<sup>16</sup> BGBl. Nr. 54/1956 i.d.g.F.



Legistische Umsetzung der Vereinbarungen

**4.1** (1) Die Ausbaueinbarung 2008 sah im Wesentlichen die Bereitstellung von Bundesmitteln für neu geschaffene Kinderbetreuungsplätze im Zeitraum 2008 bis 2010 vor. Die Vereinbarung trat rückwirkend mit 1. Jänner 2008 in Kraft.

Die nachfolgende Ausbaueinbarung 2011 verlängerte die finanzielle Unterstützung des Bundes zur Schaffung zusätzlicher Kinderbetreuungsplätze für die Jahre 2011 bis 2014. Die Vereinbarung trat in Niederösterreich und der Steiermark rückwirkend mit 1. Jänner 2011 in Kraft.

Die Erlassung bundes- oder landesgesetzlicher Vorschriften war weder aufgrund der Ausbaueinbarung 2008 noch der Ausbaueinbarung 2011 erforderlich.

(2) Die im Jahr 2009 beschlossene und bis zum Jahr 2013 befristete Gratspflichtkindergartenvereinbarung hatte die Einführung des kostenfreien, halbtägigen Pflichtkindergartens für 5-Jährige zum Inhalt. Die Kostenfreiheit war bis 1. September 2009, der Pflichtbesuch bis 1. September 2010 einzuführen. Die Vereinbarung trat mit 1. September 2009 in Kraft.

Die Vorgaben der Gratspflichtkindergartenvereinbarung setzte das Land Niederösterreich mit einer Novelle des NÖ Kindergartengesetzes 2006<sup>17</sup>, einer Novelle des NÖ Kinderbetreuungsgesetzes 1996<sup>18</sup> und zwei Förderrichtlinien<sup>19</sup> um. Diese Bestimmungen traten vereinbarungskonform mit 1. September 2009 in Kraft.

Das Land Steiermark erließ mit einer Novelle des Steiermärkischen Kinderbildungs- und Betreuungsgesetzes<sup>20</sup> die Grundlage für den verpflichtenden Kindergartenbesuch ab dem Kindergartenjahr 2010/2011. Die Regelung trat mit 1. Mai 2010 in Kraft.

**4.2** Der RH hielt positiv fest, dass sowohl das Land Niederösterreich als auch das Land Steiermark die Gratspflichtkindergartenvereinbarung zeitgerecht landesgesetzlich umsetzten. Weiters verwies der RH darauf, dass der Gratspflichtkindergarten bis zum Auslaufen der zugrundeliegenden Vereinbarung besteht und danach seine Weiterführung und Finanzierung offen sind.

<sup>17</sup> LGBl. Nr. 5060-2

<sup>18</sup> LGBl. Nr. 5065-2

<sup>19</sup> Privatkindergärten – Förderung im Rahmen des verpflichtenden Kindergartenjahres und Tagesbetreuungseinrichtungen – Förderung im Rahmen des verpflichtenden Kindergartenjahres

<sup>20</sup> LGBl. Nr. 73/2010

### Förderungen der Kinderbetreuung in Niederösterreich und in der Steiermark

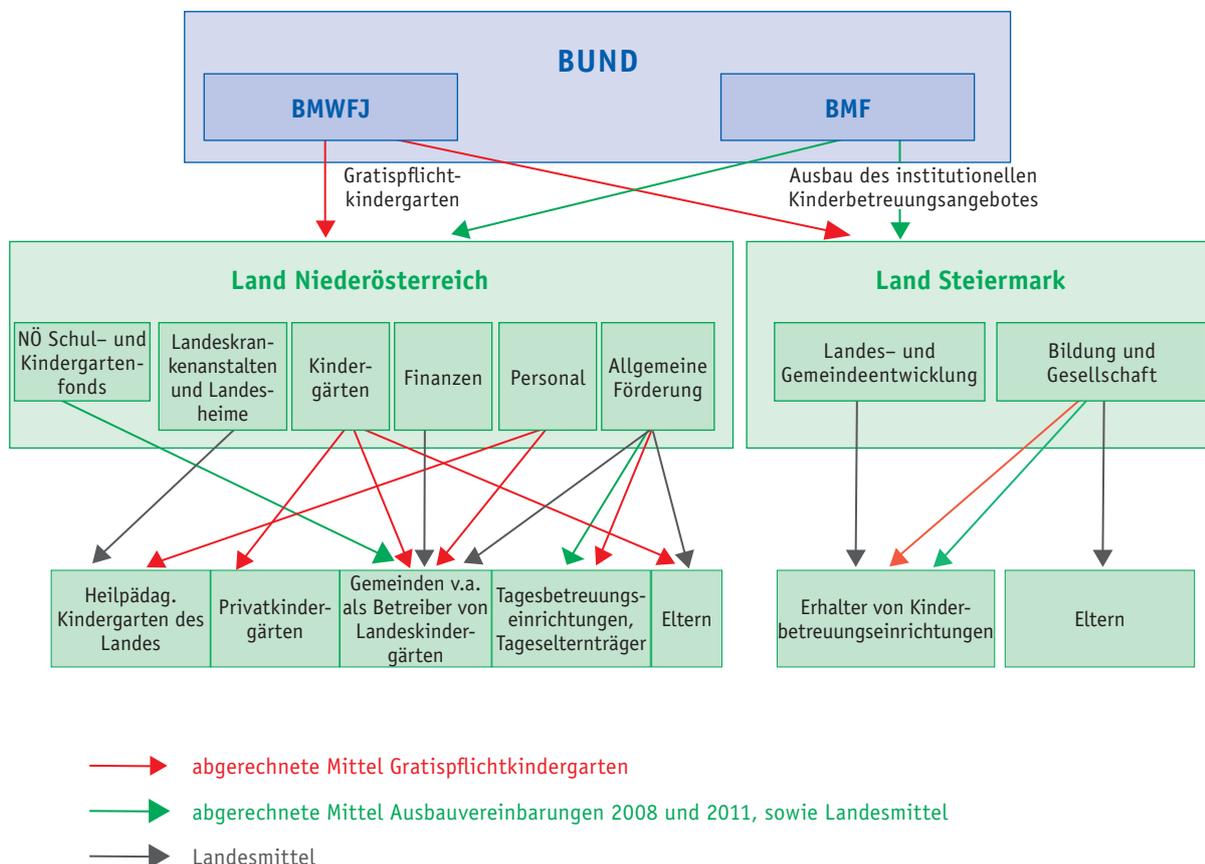
- 4.3** *Das Land Steiermark teilte in seiner Stellungnahme ergänzend mit, dass eine Verlängerung der Gratispflichtkindergartenvereinbarung vor dem Abschluss stehe.*
- 4.4** Auch der RH verwies auf die mittlerweile in Kraft getretene Fortsetzung der Gratispflichtvereinbarung<sup>21</sup> bis zum Kindergartenjahr 2014/15. Aufgrund der unverändert bestehenden Befristung der Grasispflichtkindergartenvereinbarung verblieb der RH bei seiner Ansicht, dass danach die Weiterführung und Finanzierung des Grasispflichtkindergartens weiterhin offen sind.
- 5.1** (1) Das BMF und das BMWFJ gewährten entsprechend den Ausbauevereinbarungen 2008 und 2011 sowie der Grasispflichtkindergartenvereinbarung Zuschüsse an die Länder. Die Länder Niederösterreich und Steiermark verwendeten die Mittel weitgehend im Rahmen ihrer bestehenden Förderungssysteme.<sup>22</sup>

Die Förderungen der Länder Niederösterreich und Steiermark im Bereich Kinderbetreuung stellten sich folgendermaßen dar:

<sup>21</sup> Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über eine Änderung der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Einführung der halbtätig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen, BGBl. I Nr. 196/2013, Wirksamwerden der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über eine Änderung der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Einführung der halbtätig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen gegenüber den Ländern Burgenland und Niederösterreich, BGBl. I Nr. 198/2013 Wirksamwerden der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über eine Änderung der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Einführung der halbtätig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen gegenüber den Ländern Burgenland und Niederösterreich, BGBl. I Nr. 203/2013 (betreffend die Länder Salzburg und Wien)

<sup>22</sup> Das Land Niederösterreich und das Land Steiermark behielten im Wesentlichen ihre vor Inkrafttreten der Ausbauevereinbarung 2008 bestehenden Förderungssysteme bei. Sie schufen Förderungsbestimmungen für Teilbereiche des Grasispflichtkindergartens sowie das Land Steiermark für die Ausbauevereinbarungen.

Abbildung 1: Förderungen der Kinderbetreuung in Niederösterreich und der Steiermark



Quellen: Land Niederösterreich, Land Steiermark, BMWFJ; Darstellung RH

(2) In Niederösterreich vergaben fünf eigenständige Organisations-einheiten des Landes und der Niederösterreichische Schul- und Kindergartenfonds 20 unterschiedliche Förderungen für die Betreuung 0- bis 6-Jähriger. Diese beruhten auf fünf gesetzlichen Grundlagen<sup>23</sup> und diversen Richtlinien<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> NÖ Familiengesetz, LGBl. Nr. 3505; NÖ Kindergarten-gesetz 2006; NÖ Kinderbetreuungs-gesetz 1996; NÖ Schul- und Kindergarten-fondsgesetz, LGBl. Nr. 5070; zu den landes-gesetzlichen Grundlagen des Personalwesens des Landes Niederösterreich gehörte das NÖ Landes-Bedienstetengesetz, LGBl. Nr. 2100; das Landes-Vertragsbedienstetengesetz, LGBl. Nr. 2300; Dienstpragmatik der Landesbeamten 1972; LGBl. Nr. 2200

<sup>24</sup> Dazu zählten insbesondere: zwei Richtlinien zur Förderung von Maßnahmen im Sinne des NÖ Schul- und Kindergarten-fondsgesetzes, drei Richtlinien über diverse Landesfi-nanzsonderaktionen, Richtlinie über Förderung von Tagesbetreuungs-einrichtungen und von Familien, die ihre Kinder in Tagesbetreuungs-einrichtungen betreuen lassen, Richtli-nie über Förderung von Tageseltern-trägern und von Familien, die ihre Kinder bei Tagesel-tern betreuen lassen, Richtlinie über die Förderung von Tagesbetreuungs-einrichtungen im Rahmen des verpflichtenden Kindergarten-jahres, Richtlinie über die Förderung von Privatkinder-gärten im Rahmen des verpflichtenden Kindergarten-jahres.

## Förderungen der Kinderbetreuung in Niederösterreich und in der Steiermark

Laut Auskunft des Landes Niederösterreich verwendete es die Bundesmittel der Ausbaueinbarung 2008 fast ausschließlich im Rahmen der Bauförderung des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds zum Ausbau des Kinderbetreuungsangebots für Kinder über 2,5 Jahren (rd. 97,9 %). Die Abwicklung dieser Förderungen erfolgte durch die Abteilung Kindergärten. Einen geringen Anteil (rd. 2,1 %) setzte das Land bei der Förderung der Tagesmütter/-väterausbildung durch die Abteilung Allgemeine Förderung ein. Baumaßnahmen bei öffentlichen Kindergärten förderte das Land darüber hinaus im Rahmen der sogenannten Landesfinanzsonderaktionen durch die Abteilung Finanzen.

Gemäß den Verwendungsnachweisen verwendete das Land Mittel der Grátispflichtkindergartenvereinbarung für öffentliche Kindergärten, Privatkinderkärten und Tagesbetreuungseinrichtungen sowie für die finanzielle Unterstützung von Eltern. Diese Förderungsabwicklung erfolgte durch die Abteilungen Kindergärten, Personal und Allgemeine Förderung.

Die Förderungen für Tagesbetreuungseinrichtungen und Tagesmütter/-väter wickelte die Abteilung Allgemeine Förderung ab, obwohl die fachliche Zuständigkeit für diesen Kinderbetreuungsereich und insbesondere die Genehmigung von Tagesbetreuungseinrichtungen und von Trägern von Tagesmüttern/-vätern bei der Abteilung Jugendwohlfahrt lag.<sup>25</sup> Der RH hatte bereits im Jahr 2008 in seinem Bericht zur Kinderbetreuung die Verteilung der Landeskompetenzen in der Betreuung 0- bis 6-Jähriger beanstandet (Reihe Niederösterreich 2008/7, TZ 3).

(3) Das Land Steiermark förderte Kinderbetreuungseinrichtungen auf Grundlage des Steiermärkischen Kinderbetreuungsförderungsgesetzes. Die Abteilung Bildung und Gesellschaft des Landes Steiermark vergab 13 unterschiedliche Förderungen im Bereich Kinderbetreuung und war auch fachlich für die Kinderbetreuung zuständig. Die Bewilligungen von Tagesmüttern/-vätern oblag hingegen den Bezirksverwaltungsbehörden.<sup>26</sup> Die von dieser Abteilung vergebenen 13 Förderungen umfassten auch die Förderung von Baumaßnahmen. Das Land Steiermark verwendete dafür sowohl Bundesmittel der Ausbaueinbarungen 2008 und 2011 als auch Landesmittel. Gemeinden erhielten für Baumaßnahmen im Bereich Kinderbetreuung weiters noch Bedarfszuweisungen von der Abteilung Landes- und Gemeindeentwicklung.

<sup>25</sup> § 3 Abs. 1 NÖ Kinderbetreuungssetzung 1996

<sup>26</sup> §§ 36 Abs. 1, 44 Abs. 4 Steiermärkisches Kinderbildungs- und -betreuungssetzung



Die Bundesmittel aus der Gratispflichtkindergartenvereinbarung verwendete das Land Steiermark im Rahmen der Pauschalförderung für den bis Mitte 2011 bestehenden Gratiskindergarten und ab Herbst 2011 im Rahmen der Förderung des Gratispflichtkindergartens.

- 5.2 Der RH stellte kritisch fest, dass in Niederösterreich die fachliche Zuständigkeit für Kinderbetreuung von 0- bis 6-Jährigen zwischen der Abteilung Kindergärten sowie der Abteilung Jugendwohlfahrt aufgeteilt war. Die 20 unterschiedlichen Förderungsmaßnahmen für die Kinderbetreuung von 0- bis 6-Jährigen verwalteten fünf Organisationseinheiten des Landes und der Niederösterreichische Schul- und Kindergartenfonds. Im Unterschied dazu war in der Steiermark eine einzige Organisationseinheit des Landes fachlich für die Kinderbetreuung von 0- bis 6-Jährigen zuständig, die mit einer Ausnahme auch sämtliche Förderungen im Bereich der Kinderbetreuung administrierte.

Der RH vertrat die Ansicht, dass in Niederösterreich die organisatorische Zersplitterung der Zuständigkeit für die Kinderbetreuung und ihre Förderungen eine Gesamtsicht und eine effektive Steuerung wesentlich erschwerte. Er empfahl daher dem Land Niederösterreich, die Angelegenheiten der Kinderbetreuung – wie in der Steiermark – bei einer Organisationseinheit zu bündeln.

Schließlich beanstandete der RH, dass in beiden Ländern der Bau von Kinderbetreuungseinrichtungen durch jeweils zwei Organisationseinheiten gefördert wurde. Diese Doppelgleisigkeit verursachte nach Ansicht des RH einen vermeidbaren Aufwand personeller und sachlicher Ressourcen. Er empfahl den Ländern Niederösterreich und Steiermark, die Förderung des Baus von Kinderbetreuungseinrichtungen bei einer Stelle zu konzentrieren.<sup>27</sup>

- 5.3 (1) *Das Land Niederösterreich sagte in seiner Stellungnahme zu, allfällige organisatorische Änderungen überlegen zu wollen. Dennoch bleibe seine Stellungnahme zur bereits im Jahr 2008 ergangenen Empfehlung des RH, mittelfristig die Agenden der Kinderbetreuung in einer Organisationseinheit zusammenzufassen, aufrecht.*<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Der RH wies in seinen Positionen zur Verwaltungsreform 2011 (Reihe 2011/1) auf die im internationalen Vergleich hohe Anzahl an Förderstellen in Österreich hin. Vielfach nahmen mehrere Ressorts aus unterschiedlichen Gesichtspunkten eine Förderungszuständigkeit für einen bestimmten Lebenssachverhalt wahr.

<sup>28</sup> Das Land Niederösterreich vertrat damals die Ansicht, dass sich die organisatorische Trennung im Bereich der Kinderbetreuung bewährt habe, da die einzelnen mit Kinderbetreuung befassten Organisationseinheiten zwar eine ganzheitliche Zielausrichtung, aber verschiedene Spezialziele hätten. Auch die Datensammlungsvorgänge und deren Auswertung seien nicht deckungsgleich. (Reihe Niederösterreich 2008/7, S. 35 f. TZ 3)

## Förderungen der Kinderbetreuung in Niederösterreich und in der Steiermark

*(2) Das Land Steiermark vermeinte in seiner Stellungnahme, dass es der Empfehlung nach einer Konzentration der Bauförderung von Kinderbetreuungseinrichtungen bei einer Stelle bereits weitestgehend entspreche, da Bauförderungen für Kinderbetreuungseinrichtungen für alle Träger und Einrichtungsarten einheitlich im Steiermärkischen Kinderbetreuungsförderungsgesetz geregelt seien. Es bestehe daneben lediglich die Möglichkeit einer ergänzenden Bezuschussung mit Bedarfszuweisungsmitteln durch die Gemeindeabteilung.*

5.4 (1) Der RH bekräftigte in seiner Gegenäußerung an das Land Niederösterreich seine Kritik an der Zuständigkeit von sechs Organisationseinheiten für die Kinderbetreuung sowie die daraus resultierende mangelnde Steuerungsmöglichkeit, Unübersichtlichkeit und die erforderlichen Koordinationserfordernisse. Er verblieb daher bei seinen Empfehlungen.

(2) Der RH anerkannte in seiner Gegenäußerung gegenüber dem Land Steiermark nochmals die – im Unterschied zum Land Niederösterreich – weitgehend bei einer Organisationseinheit des Landes Steiermark konzentrierte Fach- und Förderzuständigkeit für die Kinderbetreuung. Dennoch verblieb der RH bei seiner Kritik an der Bauförderung von Kinderbetreuungseinrichtungen durch zwei Organisationseinheiten des Landes Steiermark, weil die Förderungsverwaltung von Kinderbetreuungseinrichtungen durch eine einzige Organisationseinheit eine Verwaltungsvereinfachung darstellen und Kosten einsparen würde.

Kinderbetreuung für 0– bis 6–Jährige

**Ausgaben der Gebietskörperschaften für Kinderbetreuung**

6.1 (1) Die Bundeszuschüsse gemäß den beiden Ausbaueinbarungen und der Gratspflichtkindergartenvereinbarung, die Investitionsausgaben und laufenden Ausgaben des Landes Niederösterreich sowie seiner Gemeinden für die Betreuung der 0– bis 6–Jährigen stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 2: Bundeszuschuss sowie Ausgaben des Landes Niederösterreich und seiner Gemeinden für die Kinderbetreuung							
	2007	2008	2009	2010	2011	Summe	Anstieg 2007 bis 2011
	in Mio. EUR <sup>1</sup>						in %
<b>Bund</b>							
Ausbaueinbarungen 2008 und 2011	–	–	5,62	2,81	1,94	<b>10,38</b>	–
Gratspflichtkindergartenvereinbarung	–	–	4,88	13,60	13,46	<b>31,94</b>	–
<b>Land Niederösterreich<sup>2</sup></b>							
Investitionsförderung	8,75	59,01	80,24	72,27	46,71	<b>266,98</b>	433,8
laufende Ausgaben	130,57	148,98	168,82	198,10	187,28	<b>833,75</b>	43,4
<b>Niederösterreichische Gemeinden<sup>2</sup></b>							
Investitionsausgaben	24,71	119,11	175,20	142,75	124,01	<b>585,79</b>	401,9
laufende Ausgaben	113,91	128,85	143,78	151,25	160,99	<b>698,77</b>	41,3

<sup>1</sup> Werte gerundet

<sup>2</sup> die Ausgaben des Landes und der Gemeinden berücksichtigen an diese überwiesene Bundes- und Landesförderungen

Quelle: Land Niederösterreich; Darstellung RH

Das Land Niederösterreich investierte im Zeitraum 2007 bis 2011 rd. 266,98 Mio. EUR in Kinderbetreuungseinrichtungen, seine Gemeinden rd. 585,79 Mio. EUR. Im Jahr 2009 – dem Höhepunkt der Investitionsausgaben des Landes bzw. der Gemeinden – waren diese neun bzw. sieben Mal so hoch wie im Jahr 2007. In dem für die Ausbaueinbarungen relevanten Zeitraum 2008 bis 2011 investierten Land und Gemeinden jährlich 3.476 EUR bzw. 2.892 EUR je Kind.

Die laufenden Kinderbetreuungsausgaben des Landes und der Gemeinden umfassten vor allem Förderungen bzw. Ausgaben für Personal, Sachaufwand, Annuitätendienste sowie Zuschüsse an Eltern. Diese erhöhten sich in den Jahren 2007 bis 2011 um 43,4 % auf Landesebene und um 41,3 % auf Gemeindeebene.

## Ausgaben der Gebietskörperschaften für Kinderbetreuung

(2) Im Land Steiermark waren folgende Bundeszuschüsse, Investitionsausgaben und laufende Ausgaben des Landes sowie seiner Gemeinden zu verzeichnen:

Tabelle 3: Bundeszuschuss sowie Ausgaben des Landes Steiermark und seiner Gemeinden für die Kinderbetreuung							
	2007	2008	2009	2010	2011	Summe	Anstieg 2007 bis 2011
	in Mio. EUR <sup>1</sup>						in %
<b>Bund</b>							
Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011	–	1,99	1,99	1,99	1,41	<b>7,38</b>	–
Gratispflichtkindergartenvereinbarung	–	–	3,34	9,33	9,29	<b>21,96</b>	–
<b>Land Steiermark<sup>2</sup></b>							
Investitionsförderung	2,08	2,77	12,27	11,13	9,44	<b>37,69</b>	354,4
laufende Ausgaben	61,96	65,28	90,59	99,02	104,85	<b>421,69</b>	69,2
<b>Steiermärkische Gemeinden<sup>2</sup></b>							
Investitionsausgaben	9,06	12,11	16,55	27,36	12,26	<b>77,34</b>	35,3
laufende Ausgaben	120,71	129,31	139,05	148,17	158,08	<b>695,32</b>	31,0

<sup>1</sup> Werte gerundet

<sup>2</sup> die Ausgaben des Landes und der Gemeinden berücksichtigen an diese überwiesene Bundes- und Landesförderungen

Quelle: Land Steiermark; Darstellung RH

Das Land Steiermark investierte im Zeitraum 2007 bis 2011 rd. 37,69 Mio. EUR in Kinderbetreuungseinrichtungen, seine Gemeinden rd. 77,34 Mio. EUR. Im Jahr 2009 bzw. 2010 – dem Höhepunkt der Investitionsausgaben des Landes bzw. der Gemeinden – waren diese sechs bzw. zwei Mal so hoch wie im Jahr 2007. In dem für die Ausbauvereinbarungen relevanten Zeitraum 2008 bis 2011 investierten Land und Gemeinden jährlich 302 EUR bzw. 581 EUR je Kind.

Die laufenden Ausgaben des Landes dienten insbesondere der Personalförderung und stiegen in den Jahren 2007 bis 2011 um 69,2 %. Bei den Gemeinden waren die laufenden Ausgaben im Jahr 2011 um 31,0 % höher als im Jahr 2007.

(3) Insgesamt investierten die Länder Niederösterreich und Steiermark sowie deren Gemeinden im Zeitraum 2007 bis 2011 Bundesmittel von rd. 17,76 Mio. EUR, Landesmittel von rd. 304,67 Mio. EUR und Gemeindefittel von rd. 663,13 Mio. EUR in Kinderbetreuungseinrichtungen.



Die laufenden und vom Bund mit rd. 53,89 Mio. EUR unterstützten Ausgaben für Kinderbetreuung erreichten im selben Zeitraum auf Landesebene rd. 1,26 Mrd. EUR und auf Gemeindeebene rd. 1,39 Mrd. EUR.

(4) Träger und Erhalter von öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen waren in beiden Ländern – abgesehen von Einzelfällen – die Gemeinden, die für die laufenden Ausgaben dieser Einrichtungen aufzukommen hatten.

(5) In Niederösterreich lag in den Jahren 2010 und 2011 der durchschnittliche Anteil der Bundesmittel aus den Ausbaueinbarungen und der Gratspflichtkindergartenvereinbarung an den Kinderbetreuungsausgaben des Landes bzw. der Gemeinden bei 6,3 % bzw. 5,5 %, in der Steiermark bei 9,8 % bzw. 6,4 %.<sup>29</sup>

**6.2** (1) Der Ausbau des Kinderbetreuungsangebots hatte nach Ansicht des RH nachhaltige Auswirkungen auf die laufenden Ausgaben der Gemeinde- und Landeshaushalte. Der RH empfahl daher den Ländern Niederösterreich und Steiermark sowie den Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben, vor einem weiteren bedarfsgerechten Ausbau des Kinderbetreuungsangebotes auch die damit langfristig verbundenen laufenden Ausgaben zu bedenken und einzuplanen.

(2) Der RH verwies weiters darauf, dass der Anteil der Bundesmittel an den Ausgaben der Länder Niederösterreich und Steiermark sowie ihrer Gemeinden für Kinderbetreuung in den Jahren 2010 und 2011 unter 10,0 % betrug und damit ein finanziell untergeordnetes Ausmaß erreichte. Kritisch vermerkte der RH in diesem Zusammenhang, dass der in den Ausbaueinbarungen und der Gratspflichtkindergartenvereinbarung beschlossene Bundesmittelzuschuss an die Länder die Transfers vom Bund zu den Ländern um zwei weitere Finanzströme erweiterte und die ohnehin schon komplexe Transferbeziehung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verschärfte.

**6.3** (1) *Das Land Niederösterreich sagte dies zu und brachte dazu vor, dass bei jedem Bauvorhaben im Kindergarten- und Kinderbetreuungsereich nicht nur die Baukosten, sondern auch die laufenden Kosten eingeplant worden seien und auch zukünftig berücksichtigt werden würden. Dies sei durch die erforderliche Beschlussfassung der Gremien auf Gemeinde- und Landesebene gewährleistet.*

<sup>29</sup> In den Jahren 2010 und 2011 wurden erstmals Bundeszuschüsse sowohl für den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebotes als auch für den Gratspflichtkindergarten ausbezahlt. Die Prozentwerte ergeben sich aus dem Verhältnis der Bundesförderungen in diesen Jahren zur Summe der laufenden Ausgaben und Investitionsausgaben des Landes bzw. seiner Gemeinden.

## Ausgaben der Gebietskörperschaften für Kinderbetreuung

*(2) Das Land Steiermark verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass es die mit dem Ausbau der Kinderbetreuung verbundenen Folgekosten in der mittelfristigen Budgetplanung berücksichtigt habe. Darüber hinaus würde im Zuge seiner Haushaltsrechtsreform ab dem Jahr 2015 ein besonderes Augenmerk auf Wirkungsorientierung und Folgekosten liegen.*

*(3) Die Stadtgemeinde Korneuburg befürwortete die Empfehlung des RH. Sie habe jedoch auf die mit einem Ausbau des Kinderbetreuungsangebots langfristig verbundenen laufenden Ausgaben keinen maßgeblichen Einfluss.*

*(4) Die Stadtgemeinde Leoben teilte mit, dass sie bereits bisher die mit dem Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen verbundenen langfristigen Belastungen eingeplant habe.*

- 6.4** Der RH entgegnete der Stadtgemeinde Korneuburg, dass sie als Errichter und Erhalter der Landeskindergärten die Verantwortung für die Dimension und die Gestaltung der Kindergärten trägt. Damit verbunden waren Entscheidungen über das Ausmaß und die Finanzierung des Bauvorhabens. Insofern war für den RH nicht nachvollziehbar, dass die Stadtgemeinde Korneuburg keinen Einfluss auf mit einem Ausbau des Kinderbetreuungsangebots verbundenen laufenden Ausgaben hat.

## Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011

### Ziele

- 7.1** (1) Der Europäische Rat hatte im März 2002 Zielvorgaben für die Kinderbetreuung (Barcelona-Ziele) beschlossen. Demnach sollten die Mitgliedstaaten der EU bis zum Jahr 2010 entsprechend der Nachfrage Kinderbetreuungsplätze für 33 % der unter 3-jährigen Kinder anbieten. Für 3- bis 6-Jährige sollte diese Quote 90 % betragen.<sup>30</sup>

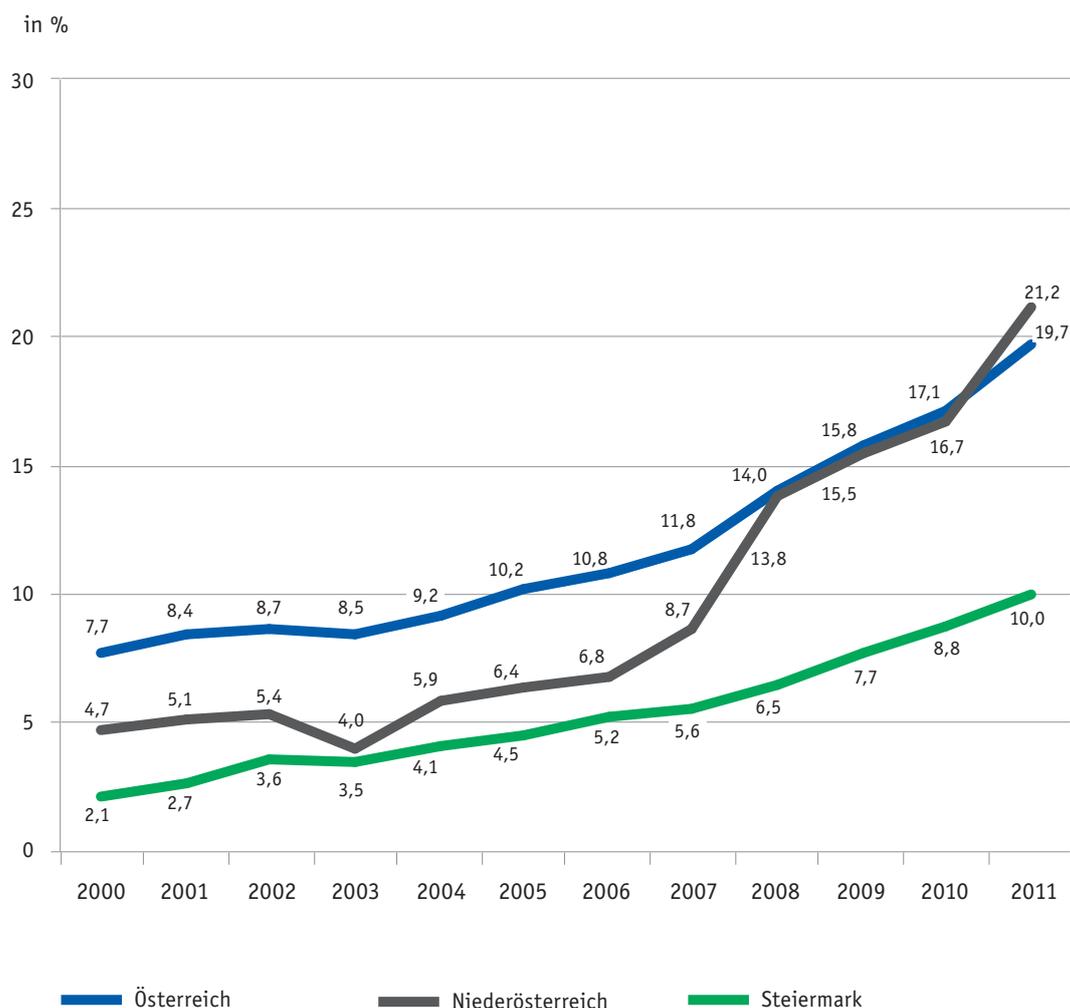
Zur Unterstützung der Zielerreichung unterzeichneten der Bund und die Länder im Jahr 2008 die Ausbauvereinbarung 2008. Demnach stellte der Bund den Ländern im Zeitraum 2008 bis 2010 einen Betrag von 45,00 Mio. EUR für den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots und des Tagesmütter/-väterangebots zur Verfügung. Die Länder hatten diese Mittel im Ausmaß von 60,00 Mio. EUR (vier Drittel der Bundesmittel) kofinanzieren.

<sup>30</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Barcelona vom März 2002



(2) Die Betreuungsquote der unter 3-Jährigen gemäß der Kindertagesheimstatistik<sup>31</sup> entwickelte sich in den Jahren 2000 bis 2011 wie folgt:

Abbildung 2: Entwicklung der Betreuungsquote der unter 3-Jährigen in den Jahren 2000 bis 2011



Quelle: Bundesanstalt Statistik Austria; Darstellung RH

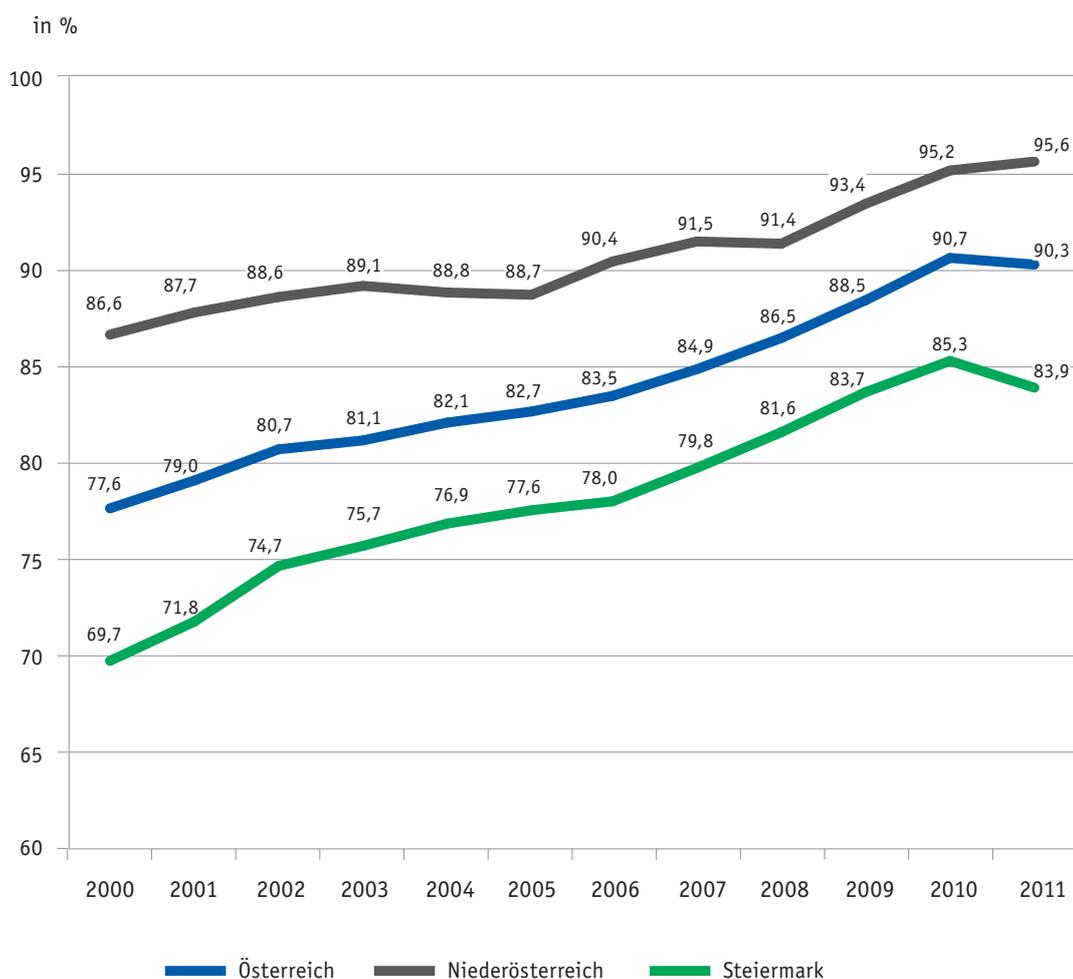
<sup>31</sup> Die der Kindertagesheimstatistik der Bundesanstalt Statistik Austria zugrunde liegenden Daten beziehen sich auf die Anzahl der betreuten Kinder und nicht auf die Anzahl der vorhandenen Plätze für die jeweilige Altersgruppe. Diese Quote stellt daher die tatsächliche Betreuungsquote, aber nicht die aufgrund der Plätze mögliche Betreuungsquote dar.

Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011

Im Zeitraum 2000 bis 2011 erhöhte sich die Quote der in institutionellen Einrichtungen betreuten unter 3-Jährigen in Österreich um 12,0 Prozentpunkte auf 19,7 %, in Niederösterreich um 16,5 Prozentpunkte auf 21,2 % bzw. in der Steiermark um 7,9 Prozentpunkte auf 10 %. Während österreichweit und in der Steiermark eine kontinuierliche jährliche Steigerung zu beobachten war, traten in Niederösterreich überdurchschnittliche Erhöhungen von 2007 auf 2008 und von 2010 auf 2011 auf. Trotzdem erreichten Ende 2011 weder Österreich noch die Länder Niederösterreich und Steiermark das Barcelona-Ziel für unter 3-Jährige.

(3) Die Betreuungsquote der 3- bis 6-Jährigen nahm in den Jahren 2000 bis 2011 nachstehende Entwicklung:

Abbildung 3: Entwicklung der Betreuungsquote der 3- bis 6-Jährigen in den Jahren 2000 bis 2011



Quelle: Bundesanstalt Statistik Austria; Darstellung RH



In den Jahren 2000 bis 2011 erhöhte sich die Betreuungsquote 3- bis 6-Jähriger in Österreich um 12,7 Prozentpunkte auf 90,3 %, in Niederösterreich um 9,0 Prozentpunkte auf 95,6 % bzw. in der Steiermark um 14,2 Prozentpunkte auf 83,9 %. Das Barcelona-Ziel für 3- bis 6-Jährige war österreichweit seit 2010 und in Niederösterreich seit 2006 erreicht. Das Land Steiermark verfehlte diese Betreuungsquote Ende 2011 um 6,1 Prozentpunkte. Während in Niederösterreich die Betreuungsquote bis 2011 kontinuierlich anstieg, zeigte sich in der Steiermark und österreichweit ab dem Jahr 2010 ein geringer Rückgang. Dieser Rückgang war nach Angaben des Landes Steiermark insbesondere mit dem im Herbst 2011 abgeschafften Gratiskindergarten begründet.

(5) Angesichts der im Jahr 2010 noch nicht erreichten Barcelona-Ziele für unter 3-Jährige einigten sich der Bund und die Länder auf eine Fortsetzung der 2010 ausgelaufenen Ausbauförderungen für den Zeitraum 2011 bis 2014 (Ausbauvereinbarung 2011). Der Bund stellte dafür 55,00 Mio. EUR in den Jahren 2011 bis 2014 zur Verfügung. Zur Kofinanzierung hatten die Länder ebenso 55,00 Mio. EUR bereitzustellen.

- 7.2 (1) Der RH vermerkte positiv, dass die Kinderbetreuungsquoten für unter 3-Jährige von 2008 bis 2011 und damit seit Beginn der Ausbauevereinbarung 2008 in Niederösterreich (+ 53,6 %), in der Steiermark (+ 53,8 %) und österreichweit (+ 40,7 %) deutlich anstiegen. Die gemäß Barcelona-Ziel für das Jahr 2010 vorgesehene Betreuungsquote von 33 % aller unter 3-Jährigen war bis 2011 dennoch weder in Niederösterreich (21,2 %) noch in der Steiermark (10,0 %) und österreichweit (19,7 %) erreicht.

Die gemäß Barcelona-Ziel für 2010 vorgesehene Betreuungsquote für 3- bis 6-Jährige von 90 % war bis 2011 österreichweit (90,3 %) und in Niederösterreich (95,6 %) erreicht bzw. übertroffen, in der Steiermark mit 83,9 % noch untererfüllt.

Der RH empfahl dem BMWFJ und dem BKA sowie den Ländern Niederösterreich und Steiermark, die Zielerreichung der Ausbauevereinbarungen 2008 und 2011 bis zum Auslaufen der Ausbauevereinbarung 2011 im Jahr 2014 kontinuierlich zu beobachten. Ein weiterer Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots sollte sich nach Ansicht des RH aber primär am konkreten, regionalen Bedarf orientieren (vgl. TZ 37).

(2) Weiters wies der RH darauf hin, dass das Kofinanzierungsvolumen der Länder bzw. Gemeinden durch die Ausbauvereinbarung 2011 von 133 % auf 100 % und damit um 25 % gekürzt wurde. Der RH vermerkte kritisch dazu, dass damit eine Erhöhung der Finanzmittelaufbringung durch den Bund, aber eine verringerte Finanzmittelaufbringung für Länder bzw. Gemeinden verbunden war.

**7.3** (1) *Das BMWFJ teilte mit, dass es die Zielerreichung der Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011 anhand der Kindertagesheimstatistik laufend beobachte. Nach Auslaufen der Ausbauvereinbarung 2011 sei eine Sonderauswertung geplant. Die regionale und lokale Bedarfsplanung sei Aufgabe der Länder und Gemeinden.*

(2) *Das BKA sagte zu, die Zielerreichung genau zu verfolgen und bedauerte, dass bis 2011 nur Wien das Betreuungsziel bei den unter 3-jährigen Kindern erreicht habe. Bei den 3- bis 5-jährigen Kindern hätten neben der Steiermark auch Kärnten, Vorarlberg und Wien das Betreuungsziel bisher verfehlt. Auf diese Mängel weise die Bundesministerin für Frauen und öffentlichen Dienst regelmäßig hin und betone die Wichtigkeit der Schaffung ausreichender Kinderbetreuungsplätze für die Gleichstellung von Männern und Frauen. Die Ausbauvereinbarung biete jedoch keine Sanktionsmöglichkeit bei Nichterfüllung der Quoten.*

*Eine umfangreiche und kostenintensive Bedarfserhebung erachtete das BKA angesichts der in vielen Regionen erfolgten raschen Inanspruchnahme von neu geschaffenen Betreuungsplätzen und teils langer Wartelisten als nicht nötig.*

(3) *Das Land Niederösterreich bestätigte in seiner Stellungnahme das Erreichen des Barcelona-Ziels für die 3- bis 6-Jährigen. Es wies allerdings darauf hin, dass die Kindertagesheimstatistik nur ein Indiz, aber kein exakter Messfaktor für die Erreichung der Barcelonaziele für unter 3-jährige Kinder sei, da diese auf die Anzahl der angebotenen, gegebenenfalls aber nicht nachgefragten Betreuungsplätze abstelle. Der Empfehlung des RH, einen weiteren Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots primär am konkreten, regionalen Bedarf zu orientieren, komme das Land Niederösterreich aufgrund einer entsprechenden landesgesetzlichen Bestimmung<sup>32</sup> bereits nach. Auch aus wirtschaftlicher Sicht solle sich jeder Rechtsträger einer Kinderbetreuungseinrichtung am konkreten, regionalen Bedarf orientieren.*

<sup>32</sup> § 9 Abs. 2 NÖ Kindergartengesetz 2006



(4) Auch das Land Steiermark hielt die Betreuungsquote nach der Kindertagesheimstatistik für nicht geeignet, korrekte Aussagen über das tatsächliche Betreuungsangebot zu treffen. Bei Berücksichtigung des Betreuungsangebots habe das Land Steiermark die Barcelonaquote für 3- bis 6-Jährige seit geraumer Zeit sogar übererfüllt. Der empfohlenen kontinuierlichen Beobachtung der Zielerreichung der Ausbauvereinbarung komme das Land Steiermark bereits bei der Bedarfsprüfung im Zuge des Bewilligungsverfahrens von Kinderbetreuungseinrichtungen nach, worin – in Übereinstimmung mit der Ansicht des RH – der konkrete regionale Bedarf maßgeblich sei.

7.4 (1) Der RH entgegnete dem BKA, dass – wie er in den Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben festgestellt hatte – wegen vorangegangener Bedarfserhebungen derzeit keine Wartelisten in ihren Betreuungseinrichtungen bestanden bzw. im Laufe des Jahres abgebaut wurden (vgl. TZ 37). Die ablehnende Haltung des BKA gegenüber Bedarfsprüfungen war für den RH deshalb nicht nachvollziehbar und stand auch im Widerspruch zu den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit von öffentlichen Ausgaben.

(2) Zur vom RH aufgezeigten und von den Ländern Niederösterreich und Steiermark in ihren Stellungnahmen bestätigten Problematik, dass die Barcelonaziele auf Basis der nachgefragten und nicht angebotenen Kinderbetreuungsplätze gemessen wurden, wies der RH darauf hin, dass er mangels österreichweit verfügbarer alternativer Statistiken nur auf die Kindertagesheimstatistik zurückgreifen konnte. Diese stellte darüber hinaus auch die Grundlage zur Abrechnung der Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011 dar.

Aufgabenverteilung  
im Bundesbereich

8.1 Der Bund war bei der Ausbauvereinbarung 2008 durch die damalige Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur, die damalige Bundesministerin für Gesundheit, Familie und Jugend<sup>33</sup>, die damalige Bundesministerin für Frauen, Medien und öffentlichen Dienst sowie den damaligen Bundesminister für Wissenschaft und Forschung vertreten.<sup>34</sup> Alleiniger Bundesvertreter der Ausbauvereinbarung 2011 war der Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend.

<sup>33</sup> Aufgrund einer Novelle des Bundesministeriengesetzes (BGBl. I Nr. 3/2009) wurde die Zuständigkeit für den Bereich Familien mit 1. Februar 2009 vom BMGFJ dem BMWFJ übertragen.

<sup>34</sup> Die Einbindung der Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur sowie des Bundesministers für Wissenschaft und Forschung in die Ausbauvereinbarung 2008 war auf die in der Vereinbarung enthaltenen Maßnahmen zur frühen sprachlichen Förderung und die Schaffung eines bundesweiten vorschulischen Bildungsplans zurückzuführen. Die Ausbauvereinbarung 2011 hatte hingegen ausschließlich Maßnahmen für den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots zum Inhalt.

Die Gewährung von Bundeszuschüssen für den Ausbau des Kinderbetreuungsangebots 2008 bis 2010 bzw. 2011 bis 2014 war im Finanzausgleichsgesetz 2008 als Zweckzuschuss an die Länder verankert. Voraussetzung für die Gewährung dieser Zweckzuschüsse war das Bestehen einer Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG, worin insbesondere ihre konkrete Verwendung und Abrechnung zu regeln war.

Gemäß der Ausbauvereinbarung 2008 bzw. 2011 hatten die Länder die jährliche Abrechnung ihres Bundeszuschusses dem BKA und dem BMWFJ zu übermitteln. Das – im Einvernehmen mit dem BKA und dem BMWFJ – darüber entscheidungsbefugte BMF war hingegen nicht Adressat der Länderabrechnungen. Es zahlte die Bundesmittel dieser Vereinbarungen jedoch an die Länder aus.<sup>35</sup>

Das BMWFJ und das BKA erhielten die Verwendungsnachweise der Länder von diesen unmittelbar entweder elektronisch oder auf Papier. Das BMWFJ prüfte die Nachweise auf ihre Konformität mit der Ausbauvereinbarung 2008 bzw. 2011 und übermittelte sein Ergebnis dem BMF. Auch das BKA prüfte die Nachweise auf Plausibilität und Vollständigkeit. Es begründete seine Einbindung mit seiner Koordinationsfunktion in der Frauen- und Gleichstellungspolitik. Qualitative Auswertungen über Art und Ausmaß der Wirkung der Ausbauvereinbarungen aus frauen- und gleichstellungspolitischer Sicht nahm das BKA jedoch nicht vor.

- 8.2** Der RH erachtete es als positiv, dass bei Abschluss der Ausbauvereinbarung 2011 der Bund nur noch durch ein Ressort (BMWFJ) vertreten war. Er kritisierte jedoch, dass die Entscheidungskompetenz für die widmungsgemäße Mittelverwendung nicht ebenso ausschließlich dem BMWFJ übertragen wurde.

Für den RH war die auf drei Ressorts (BMF, BMWFJ und BKA) verteilte Entscheidungskompetenz für die widmungsgemäße Mittelverwendung der Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011 nicht nachvollziehbar. Er verwies kritisch auf die damit verbundenen Mehrgleisigkeiten und Mehrfachbefassungen und empfahl dem BMWFJ, auf seine ausschließliche Vollzugskompetenz im Bundesbereich hinzuwirken.

Bezugnehmend auf die vom BKA genannte Koordinationsfunktion in der Frauen- und Gleichstellungspolitik verwies der RH kritisch auf das Fehlen entsprechender Aussagen und Auswertungen zur Ausbauvereinbarung 2008. Der RH empfahl daher dem BKA, seine frauen- und

<sup>35</sup> Die Bundesförderung zum Ausbau des Kinderbetreuungsangebots wurde aus der UG 44 (Finanzausgleich) des BMF geleistet.

gleichstellungspolitische Koordinationsfunktion wahrzunehmen und die Umsetzung der Ausbauvereinbarung dahingehend zu analysieren.

- 8.3 (1) *Das BKA verwies in seiner Stellungnahme auf seine im Bundesministeriumsgesetz 1986<sup>36</sup> verankerte Koordinationsfunktion in der Gleichstellungspolitik, die eine Mitsprache und direkte Kenntnis der Abrechnungen der Ausbauvereinbarungen unumgänglich mache. Schließlich würden ein erweitertes Kinderbetreuungsangebot und flexiblere Öffnungszeiten von Kinderbetreuungseinrichtungen die Gleichstellung von Frauen und Männern verbessern und Frauen einen schnelleren Berufseinstieg und erhöhte Aufstiegschancen ermöglichen.*

*Zur Kritik des RH an fehlenden Analysen der Ausbauvereinbarung im Hinblick auf frauen- und gleichstellungspolitische Aspekte entgegnete das BKA, dass es – obwohl in den Ausbauvereinbarungen nicht vorgesehen – Auswertungsblätter mit Informationen zur Verwendung der Bundeszuschüsse, zu geschaffenen Betreuungs- und Arbeitsplätzen, Betreuungsquoten, Öffnungszeiten, zum Gratispflichtkindergarten und zur Väterquote beim Kinderbetreuungsgeld erstellt habe. Diese seien dem RH bereits übermittelt worden. Weiters verwies das BKA auf die Kindertagesheimstatistik und auf die Publikation „Entwicklung des Kindertagesheimbesuches 2007 bis 2010“, die eine Evaluierung der Ausbauvereinbarung darstelle.*

*Dennoch sagte das BKA zu, die Empfehlung bei einer neuen Ausbauvereinbarung soweit wie möglich zu berücksichtigen.*

- (2) *Das BKA begründete die Notwendigkeit seiner Mitwirkung bei der Abrechnung der Ausbauvereinbarung mit dem Grundsatz der Transparenz, die durch eine Kontrolle im „Zwei-Ministerien-Prinzip“ gegeben sei und Fehler bei der Abrechnung vermeiden würde. Weiters sichere eine doppelte Kontrolle eine Gleichbehandlung der Länder.*

*In der Ausbauvereinbarung 2011 seien anstatt fünf ohnehin nur mehr drei Ressorts eingebunden worden, wodurch sich die Kritik des RH überholt habe.*

- (3) *Das BMWFJ führte in seiner Stellungnahme aus, bei der Ausarbeitung der Ausbauvereinbarung 2011 eine ausschließliche Vollzugskompetenz des Ressorts vorgeschlagen zu haben. Bei der regierungsinternen Abstimmung sei diese jedoch nicht durchsetzbar gewesen.*

<sup>36</sup> BGBl. Nr. 76/1986

**8.4** (1) In der Gegenäußerung an das BKA verwies der RH auf die ihm übergebenen Auswertungen, die von den Ländern übernommene Abrechnungsdaten zu den Ausbauvereinbarungen und aus der Kindertagesheimstatistik übernommene Betreuungsquoten und Schließtage wiedergaben. Die weiters enthaltenen Aussagen zum Gratispflichtkindergarten und zum Kinderbetreuungsgeld waren ebenfalls rein statistisch, wofür der RH jedoch keinen Zusammenhang zu den Ausbauvereinbarungen erkennen konnte. Qualitative Aussagen zu den vom BKA in seiner Stellungnahme erwähnten Wirkungen (verbesserte Gleichstellung von Frauen und Männern, schnellerer Berufseinstieg und erhöhte Aufstiegschancen für Frauen) waren darin jedoch nicht enthalten, obwohl – wie in der Stellungnahme nochmals klar gestellt – das BKA seine Mitwirkungsnotwendigkeit bei den Ausbauvereinbarungen mit seiner Koordinationsaufgabe der Gleichstellungspolitik begründete.

Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung an das BKA, seine frauen- und gleichstellungspolitische Koordinationsfunktion wahrzunehmen und die Umsetzung der Ausbauvereinbarung dahingehend zu analysieren.

(2) Weiters entgegnete der RH dem BKA, dass er angesichts der bei Abrechnung der Ausbauvereinbarung 2008 festgestellten Abweichungen von den Vorgaben (vgl. TZ 9, 10) keinen Mehrwert in einer zusätzlichen Abrechnungskontrolle durch das BKA erkennen konnte. Der RH verblieb daher bei seiner Kritik an der drei Ressorts umfassenden Entscheidungskompetenz für die widmungsgemäße Mittelverwendung der Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011.

(3) Die vom BMWFJ aufgezeigten Bemühungen, auf seine ausschließliche Vollzugskompetenz im Bundesbereich bei der Ausbauvereinbarung 2011 hinzuwirken, nahm der RH positiv zur Kenntnis und empfahl dem BMWFJ, diese weiterhin fortzusetzen.

#### Verwendungsnachweise

**9.1** (1) Die Höhe des Bundeszuschusses gemäß den Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011 bemaß sich – je nach Anwesenheitsdauer des Kindes in der Betreuungseinrichtung – auf 1.500 EUR, 2.500 EUR oder 4.000 EUR für jeden zusätzlich geschaffenen Platz.<sup>37</sup> Datenbasis für die Ermittlung der im Vergleich zum Vorjahr zusätzlichen Betreuung je Bundesland war die Kindertagesheimstatistik.<sup>38</sup> Die Mittel waren vorrangig für Kinder unter drei Jahren einzusetzen. Darüber hinaus kann-

<sup>37</sup> Art. 7 Ausbauvereinbarung 2008, Art. 5 Ausbauvereinbarung 2011

<sup>38</sup> Art. 8 Abs. 1 Ausbauvereinbarung 2008, Art. 6 Abs. 1 Ausbauvereinbarung 2011



ten bis zu 25 % der Bundesmittel für zusätzliche Betreuungsplätze von 3– bis 6–Jährigen und bis zu 50 % der Bundesmittel für die Neuausbildung von Tagesmüttern/–v Vätern verwendet werden.

Für nicht vereinbarungskonform nachgewiesene Bundesmittel sahen die Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011 eine Rückerstattung an den Bund vor.<sup>39</sup>

Das BMWJF erarbeitete für den Verwendungsnachweis ein Formular, worin die Anzahl der zusätzlich betreuten Kinder gemäß Kindertagesheimstatistik bewertet mit den jeweiligen Tarifen der Ausbauvereinbarung anzuführen war.

(2) In der praktischen Abwicklung der Ausbauvereinbarung 2008 ergaben sich in der Steiermark folgende Probleme:

(a) Die demographische Entwicklung brachte es mit sich, dass in Abwanderungsregionen Kinderbetreuungseinrichtungen oder Gruppen geschlossen wurden, in Zuwanderungsregionen solche entstanden. Da in die Kindertagesheimstatistik sowohl steigende als auch sinkende Entwicklungen der Plätze einfließen, wies die Statistik nicht die tatsächlich geschaffenen Plätze je Bundesland aus, sondern lediglich eine rechnerische Differenz.

In einem Schreiben vom Februar 2008 gaben die vier an der Ausbauvereinbarung 2008 beteiligten Minister bekannt, dass abweichend von der Kindertagesheimstatistik sämtliche tatsächlich geschaffene Plätze abgerechnet werden konnten.

(b) Eine ganzjährig geöffnete steiermärkische Kinderbetreuungseinrichtung konnte in der Kindertagesheimstatistik als Ganzjahresbetrieb (ganzjährige Öffnung) oder als Jahresbetrieb (geschlossen insbesondere während der Sommerferien) und Saisonbetrieb (geöffnet insbesondere in den Sommerferien) erfasst sein. Da das Land Steiermark die Jahres- und Saisonbetriebe getrennt IT-mäßig erfasste und eine gemeinsame Darstellung bis Ende 2012 aus technischen Gründen nicht möglich war, konnte ein ganzjährig betreutes Kind statistisch als solches nicht erfasst und damit niedriger bewertet sein. Im Jahr 2011 betraf diese statistische Ungenauigkeit 203 von 854 Einrichtungen.

(3) Nach der Ausbauvereinbarung 2008 waren die Mittel eines Kalenderjahres bis Ende Juni des Folgejahres abzurechnen. Gemäß der Erklärung der an der Ausbauvereinbarung 2008 beteiligten Minister konnten

<sup>39</sup> Art. 8 Abs. 4 Ausbauvereinbarung 2008, Art. 6 Abs. 5 Ausbauvereinbarung 2011

nicht verbrauchte Mittel in das Folgejahr übertragen werden, womit sich die Abrechnung im Vergleich zur Ausbauvereinbarung um ein weiteres Jahr verschob.

Das Land Niederösterreich rechnete die Mittel regelmäßig fristgerecht ab.

Das Land Steiermark gewährte Förderungen erst nach Fertigstellung und Endabrechnung von Ausbauprojekten. Aufgrund der damit einhergehenden Verzögerungen konnte es nicht zeitgerecht abrechnen und übertrug nicht verwendete Bundesmittel regelmäßig auf nachfolgende Jahre.

Das BMF, das BMWFJ und das BKA ermöglichten dem Land Steiermark sogar, Bundesmittel des Jahres 2008 im Jahr 2011 abzurechnen.<sup>40</sup> Nach der Ausbauvereinbarung 2008 wären diese im Jahr 2009, nach der Erklärung der Minister spätestens im Jahr 2010 abzurechnen oder allenfalls zurückzufordern gewesen. Die Abrechnung der Bundesmittel für das Jahr 2010 legte das Land Steiermark Mitte 2012 vor, obwohl sämtliche aufgrund der Ausbauvereinbarung 2008 gewährten Mittel spätestens im Juni 2011 abzurechnen gewesen wären. Dies hielt auch die Ministererklärung ausdrücklich fest.

Gemäß der Ausbauvereinbarung 2011 waren die Mittel eines Kalenderjahres spätestens bis Ende Juni des zweitfolgenden Jahres zu verrechnen.<sup>41</sup>

- 9.2** (1) Der RH erachtete die in der Ausbauvereinbarung 2008 normierte Abrechnung anhand der Kindertagesheimstatistik im Sinne einer einheitlichen Datengrundlage grundsätzlich als zweckmäßig. Dabei wurde jedoch übersehen, dass darin länderweise nur Salden und nicht die tatsächliche Anzahl der geschaffenen Plätze ausgewiesen waren. Die Zusage der Minister, dass abweichend von der Kindertagesheimstatistik die tatsächlich geschaffenen Plätze verrechnet werden können, erachtete der RH zwar als den Zielen der Ausbauvereinbarung 2008 entsprechend.

<sup>40</sup> Auf Seiten des Bundes waren zur Entscheidung über die Abrechnung das BMF im Einvernehmen mit dem BMWFJ und dem BKA berufen. (Art. 8 Abs. 6 Ausbauvereinbarung 2008, Art. 6 Abs. 7 Ausbauvereinbarung 2011)

<sup>41</sup> Art. 6 Abs. 4 Ausbauvereinbarung 2011

Allerdings vermerkte er kritisch, dass die Minister diese Zusage bereits Anfang 2008 und damit fast ein Jahr vor Veröffentlichung der Ausbaueinbarung 2008 abgaben. Weiters stand die Zusage im Widerspruch zu dieser, da Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG zu ihrer Änderung das gleiche Verfahren benötigen wie zu ihrer Annahme.

Somit wäre für die – an sich zweckmäßige – Änderung der Vorgaben der Abschluss einer weiteren Vereinbarung unter Einbeziehung aller beteiligten Gebietskörperschaften erforderlich gewesen.

(2) Der RH verwies weiters darauf, dass im Fall des Landes Steiermark das BMF, das BMWFJ und das BKA eine Abrechnung von Bundesmitteln sogar entgegen der Ministererklärung drei Jahre nach deren Gewährung sowie im Jahr 2012 ermöglichten. Diese Vorgehensweise widersprach sowohl der Ausbaueinbarung 2008 als auch der Ministererklärung.

(3) Im Hinblick auf die getrennte statistische Darstellung einer Kinderbetreuungseinrichtung sowohl als Jahres- als auch als Saisonbetrieb empfahl er dem Land Steiermark darauf hinzuwirken, die jährliche Betreuungszeit in der Kindertagesheimstatistik korrekt darzulegen.

**9.3** *Das Land Steiermark betonte in seiner Stellungnahme, dass eine widmungs-, zweck- und ordnungsgemäße Verwendung von Fördermitteln nur sichergestellt sei, wenn diese erst nach tatsächlicher Ausführung der Baumaßnahmen und erfolgter Rechnungskontrolle gewährt würden. Diese Vorgangsweise würde die Wahrscheinlichkeit von nicht ordnungsgemäß verwendeten und gegebenenfalls dann uneinbringlichen Fördermitteln reduzieren und entspreche den vom RH vertretenen Grundsätzen der Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Wirtschaftlichkeit. Verzögerungen seien bei dieser Abrechnungspraxis jedoch unvermeidbar gewesen. Dem Bund sei zugute zu halten, eine zweckmäßige über eine rein formale Betrachtungsweise gestellt zu haben.*

*Eine ehestmögliche Adaptierung des EDV-Systems im Hinblick auf die Datenzusammenfassung von Jahres- und Saisonbetrieben stellte das Land Steiermark in Aussicht.*

**9.4** Der RH stellte in seiner Gegenäußerung klar, dass er die vom Land Steiermark praktizierte Förderungsabwicklung nicht bemängelt hatte. Er verwies hingegen nochmals darauf, dass die in der Ausbaueinbarung 2008 beschlossene und damit auch vom Land Steiermark akzeptierte Abrechnungsfrist und die steiermärkische Abrechnungspraxis einander widersprochen hatten. Der RH verwies auch auf seine Kritik in TZ 10, dass die Abrechnungspraxis des Bundes wenig praxisge-

## Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011

recht und darauf ausgerichtet war, Rückforderungen von Bundesmitteln tunlichst zu vermeiden.

Nicht ausgeschöpfte Mittel der Ausbauvereinbarung 2008

**10.1** (1) Die Länder hatten die gemäß Ausbauvereinbarung 2008 erhaltenen Bundesmittel im Ausmaß von vier Dritteln kofinanzieren. Die in den Verwendungsnachweisen von den Ländern Niederösterreich und Steiermark ausgewiesenen Mittel erreichten folgende Volumina:

<b>Tabelle 4: Finanzvolumina der Ausbauvereinbarung 2008 (Stand Ende 2012)</b>				
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Summe</b>
	in Mio. EUR <sup>1</sup>			
<b>Niederösterreich</b>				
Bundesmittel laut Ausbauvereinbarung	2,81	2,81	2,81	<b>8,44</b>
Mindestkofinanzierungsmittel der Länder und Gemeinden	3,75	3,75	3,75	<b>11,25</b>
vom Land ausgewiesene Landes- und Gemeindemittel	45,57	102,66	119,37	<b>267,60</b>
<b>Steiermark</b>				
Bundesmittel laut Ausbauvereinbarung	1,99	1,99	1,99	<b>5,97</b>
Mindestkofinanzierungsmittel der Länder und Gemeinden	2,65	2,65	2,65	<b>7,96</b>
vom Land ausgewiesene Landes- und Gemeindemittel	11,29	15,83	9,44	<b>36,56</b>

<sup>1</sup> Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Land Niederösterreich, Land Steiermark

Im Land Niederösterreich erreichten die in den Verwendungsnachweisen ausgewiesenen Landes- und Gemeindemittel das 32-Fache, in der Steiermark das 6-Fache der Bundesmittel. Die vorgesehene Kofinanzierung durch die Länder und Gemeinden war damit rechnerisch gesehen gegeben.

(2) Gemäß den auf der Kindertagesheimstatistik basierenden Verwendungsnachweisen des Landes Niederösterreich überstiegen die nachgewiesenen Mittel die erforderlichen Kofinanzierungsmittel in den Jahren 2008 und 2009 jeweils deutlich. Deshalb stuften das BMF, das BMWFJ und das BKA diese Nachweise als ordnungsgemäß und die Bundesmittelverwendung durch das Land Niederösterreich als vereinbarungskonform ein.

Für das Jahr 2010 wies die Kindertagesheimstatistik jedoch keine ausreichende Kinderanzahl aus, um alle dem Land Niederösterreich zustehenden Mittel auszuschöpfen. Demnach hätte das Land Niederösterreich



reich die Verwendung von rd. 647.000 EUR an Bundesmitteln für das Jahr 2010 nicht nachweisen können. Daher rechnete es die Anzahl der neu geschaffenen Plätze nach den jeweiligen Öffnungszeiten der Kinderbetreuungseinrichtung und nicht – wie in der Kindertagesheimstatistik – nach der tatsächlichen Anwesenheit der Kinder ab. Das BMF, das BMWFJ und das BKA akzeptierten auch diesen Verwendungsnachweis und bestätigten die vereinbarungskonforme Bundesmittelverwendung.

(3) Das Land Steiermark legte seinen Verwendungsnachweisen nicht die Kindertagesheimstatistik, sondern die Anzahl der tatsächlich geschaffenen Plätze zugrunde. Darüber hinaus verrechnete es verwendete Bundesmittel eines Jahres nicht spätestens im nächsten Jahr, sondern auch noch im übernächsten und drittfolgenden Jahr (vgl. TZ 9).

Dennoch konnte das Land Steiermark für den Zeitraum 2008 bis 2010 die Verwendung von rd. 579.000 EUR an Bundesmitteln nicht nachweisen. Das BMF behielt diese Differenz während der Gebarungsprüfung des RH im Rahmen der Überweisung der Ertragsanteile an das Land Steiermark im Februar 2013 ein.

Bei Berücksichtigung der Vorgaben der Ausbauvereinbarung (Daten der Kindertagesheimstatistik und keine Übertragung der Bundesmittel eines Jahres über das Folgejahr hinaus) hätte sich dieser Fehlbetrag auf rd. 1,18 Mio. EUR, somit 19,8 % der steiermärkischen Bundesmittel aus der Ausbauvereinbarung 2008 erhöht.

**10.2** Der RH bemängelte, dass das BMF, das BMWFJ und das BKA auch Nachweise akzeptierten, die nicht der Ausbauvereinbarung 2008 entsprachen. Gemessen an den Vorgaben dieser Vereinbarung hatte lediglich das Land Niederösterreich für die Jahre 2008 und 2009 einen ordnungsgemäßen Verwendungsnachweis erbracht.

Weiters verwies der RH kritisch darauf, dass die von BMF, BMWFJ und BKA akzeptierte Abrechnungspraxis augenscheinlich darauf ausgerichtet war, Rückforderungen tunlichst zu vermeiden.

Aufgrund der Feststellungen im Zusammenhang mit der Ausbauvereinbarung 2008 empfahl der RH dem BMF, dem BMWFJ und dem BKA sowie den Ländern Niederösterreich und Steiermark, die Verrechnungsvorgaben der Ausbauvereinbarung 2011 konsequent einzuhalten. Allenfalls erforderliche abweichende Regelungen wären in einer Novelle dieser Bund-Länder-Vereinbarung zu treffen.

**10.3** (1) Das BMF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es für die Kontrolle und Abrechnung der Ausbauvereinbarung 2008 und 2011 nicht zuständig gewesen sei. Diese Aufgaben fielen in die Zuständigkeit des BMWFJ, das über die fachliche Kompetenz zur Beurteilung des widmungsgemäßen Mitteleinsatzes verfüge. Allfällige Rückforderungen gegenüber den Ländern seien aufgrund von Rückmeldungen des BMWFJ korrekt und zur Gänze veranlasst worden. Von Kritikpunkten zur Gratispflichtkindergartenvereinbarung sei das BMF nicht betroffen, da dafür ausschließlich das BMWFJ zuständig sei.

(2) Das BMWFJ verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass sich die Kritik des RH auf die Ausbauvereinbarung 2008 beziehe. Mit der Ausbauvereinbarung 2011 und ihren Erläuterungen seien die vom RH kritisierten Punkte konkretisiert worden. So sei in diesen Erläuterungen 2011 klargestellt, dass zur Abrechnung des Bundeszuschusses primär die Kindertagesheimstatistik heranzuziehen sei. Würde diese Statistik weniger Kinder ausweisen als tatsächlich zusätzliche Betreuungsplätze könne das jeweilige Land gegen Nachweis der tatsächlich verwendeten Landes- und Gemeindemittel seinen Bundesmittelanteil abrechnen. Weiters sähen die Erläuterungen vor, dass Zweckzuschussmittel, die in einem Kalenderjahr nicht verwendet wurden, im darauffolgenden Kalenderjahr abgerechnet werden könnten.

(3) Das BKA stellte in seiner Stellungnahme klar, dass es weder den Abrechnungen der Jahre 2008 und 2009 zugestimmt noch deren Genehmigung beeinflussen habe können, da das BMWFJ diese dem BKA trotz Urgenz lediglich vor Hinterlegung und damit nach bestätigter korrekter Abrechnung vorgelegt habe. Die in diesem Zeitraum kritisierten Abrechnungen könnten dem BKA daher nicht vorgeworfen werden.

Bei den zur Zustimmung vorgelegten Abrechnungen der Jahre 2010 und 2011 habe das BKA keine Hinweise auf eine nicht vereinbarungskonforme Abrechnung erkennen können. Außerdem habe das BKA mangels Kompetenz und Ressourcen keine Prüfung, wie sie dem RH möglich sei, durchführen können.

Die Genehmigungspraxis der Abrechnung sei jedoch immer im Einklang mit den Zielen der Ausbauvereinbarung 2008 gestanden, wonach die Mittelverwendung primär beurteilt werden sollte.

(4) Das Land Niederösterreich sagte zu, die Verrechnungsvorgaben der Ausbauvereinbarung 2011 einzuhalten.



*(5) Dem Land Steiermark erschien die Kindertagesheimstatistik als Abrechnungsgrundlage nicht geeignet, da die Errichtungskosten jedenfalls und unabhängig von einer späteren Auslastung anfielen und die auf einem Stichtag sowie auf einem landesweiten Mittelwert beruhende Auslastung eine wenig treffsichere Momentaufnahme darstelle und wenig über den lokalen Bedarf aussage.*

*Die vom Bund geschlossene Zusatzvereinbarung ermögliche in begründeten Fällen, die Anzahl der neu geschaffenen Plätze abzurechnen und vermindere damit die aufgezeigten Defizite. Das Land Steiermark pflichtete dem RH jedoch bei, dass die Bestimmungen der Ausbauvereinbarung 2008 den Anforderungen der Praxis entsprechen sollten und sagte zu, sich bei der Ausbauvereinbarung 2011 um eine Anpassung der Abrechnungsregeln zu bemühen.*

**10.4** (1) Dem BMF entgegnete der RH, dass es – wie in der Ausbauvereinbarung 2008 festgelegt – im Einvernehmen mit dem BMWFJ und dem BKA über die Abrechnung zu entscheiden hatte. Die Ansicht des BMF, wonach es für die Abrechnung und Kontrolle nicht zuständig war, entsprach nicht der 15a-Vereinbarung und war für den RH daher nicht nachvollziehbar.

(2) Der RH stellte gegenüber dem BMWFJ klar, dass seine Empfehlung, die Ausbauvereinbarung 2011 konsequent einzuhalten, auf seiner Kritik an den nicht vereinbarungskonformen Abrechnungen der Ausbauvereinbarung 2008 beruhte. Er nahm die Hinweise zu den Erläuterungen der Ausbauvereinbarung 2011 zur Kenntnis, vertrat jedoch die Ansicht, dass die entsprechenden, gegenüber der Ausbauvereinbarung 2008 nahezu unveränderten Abrechnungsbestimmungen<sup>42</sup> der Ausbauvereinbarung 2011 die in den Erläuterungen enthaltene Interpretation nicht abdeckten. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, allenfalls erforderliche abweichende Regelungen in einer Novelle dieser Bund-Länder-Vereinbarung zu treffen.

(3) Der RH entgegnete dem BKA, dass es gemäß der Ausbauvereinbarung 2008 die Abrechnung der Länder direkt erhalten hatte, was es bestätigt hatte. Im Sinne der vom BKA befürworteten Doppelkontrolle (vgl. TZ 8) wäre daher eine Prüfung der Verwendungsnachweise und die Feststellung allfälliger Mängel unabhängig von Art und Zeitpunkt der Befassung durch das BMWFJ möglich gewesen.

<sup>42</sup> Abrechnung ausschließlich auf Basis der Kindertagesheimstatistik und keine Möglichkeit einer Mittelübertragung in das nächstfolgende Jahr

Weiters verwies der RH auf die Ausbauvereinbarung 2008, wonach dem BMF im Einvernehmen mit dem BKA und dem BMWFJ und damit allen drei Ressorts gemeinsam die Entscheidungsbefugnis und –verantwortung über die Abrechnung der Länder zugekommen war, und auf das jederzeitige Prüfrecht des Bundes<sup>43</sup> gegenüber den Ländern im Hinblick auf die widmungsgemäße Mittelverwendung. Zudem waren die vom RH festgestellten Abweichungen offensichtlich (Land Steiermark) bzw. wurden sogar explizit in den Abrechnungsunterlagen genannt (Land Niederösterreich). Der RH verblieb daher bei seiner Kritik.

### Gratispflichtkindergarten

#### Ziel

**11.1** (1) Ziel der Gratispflichtkindergartenvereinbarung war es, allen Kindern „beste Bildungsmöglichkeiten und Startchancen in das spätere Berufsleben unabhängig von ihrer sozioökonomischen Herkunft zu bieten“. Durch altersgemäße Erziehung und Bildung sollte die körperliche, seelische, geistige, sittliche und soziale Entwicklung im letzten Kindergartenjahr im besonderen Maße gefördert und nach erprobten Methoden der Kleinkindpädagogik die Erreichung der Schulfähigkeit unterstützt werden.

Um dieses Ziel zu erreichen, vereinbarten Bund und Länder, die Kinder im letzten Jahr vor Schulpflicht zum halbtägigen, kostenfreien Besuch von institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen zu verpflichten. Der Bund stellte dafür insgesamt 280 Mio. EUR für vier Kindergartenjahre (2009/2010 bis 2012/2013) bereit. In der Gratispflichtkindergartenvereinbarung waren auch sechs Ausnahmen von der Besuchspflicht wie bspw. der vorzeitige Schulbesuch festgelegt (vgl. TZ 27).

(2) Das verpflichtende Kindergartenjahr konnte in öffentlichen und privaten Kindergärten, in Übungskindergärten an Bildungsanstalten und in sonstigen Kinderbetreuungseinrichtungen absolviert werden.

<sup>43</sup> Art. 12 der Ausbauvereinbarung 2008 bzw. Art. 9 der Ausbauvereinbarung 2011



**Tabelle 5: Anzahl der 5-Jährigen und ihre Betreuungsquote in Österreich und den Ländern Niederösterreich und Steiermark**

	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012
	Anzahl					
<b>5-Jährige (Wohnbevölkerung)</b>						
Österreich	79.977	80.667	81.160	80.900	81.290	80.068
Niederösterreich	15.423	15.737	15.880	15.844	15.724	15.414
Steiermark	10.614	10.689	10.910	10.766	10.784	10.646
<b>5-Jährige in Kinderbetreuungseinrichtungen</b>						
Österreich	73.859	75.266	76.103	76.003	78.356	77.109
Niederösterreich <sup>1</sup>	14.302	14.831	14.844	14.806	15.057	14.800
Steiermark	9.817	9.953	10.136	10.077	10.397	10.246
<b>Betreuungsquote</b>						
	in %					
Österreich	92,4	93,3	93,8	93,9	96,4	96,3
Niederösterreich <sup>1</sup>	92,7	94,2	93,5	93,4	95,8	96,0
Steiermark	92,5	93,1	92,9	93,6	96,4	96,2

<sup>1</sup> Obwohl das Land Niederösterreich das Gratispflichtkindergartenjahr bereits mit 1. September 2009 umgesetzt hatte, war dessen Auswirkung erst in der Statistik 2010/2011 ersichtlich. Grund hierfür waren Anlaufverzögerungen und der kurz nach Beginn des Kindergartenjahres liegende Stichtag (15. Oktober) für die Erstellung der jährlichen Kindertagesheimstatistik.

Quellen: Kindertagesheimstatistik, Bundesanstalt Statistik Austria

Gemäß der Kindertagesheimstatistik war zwischen den Jahren 2009/2010 und 2010/2011 ein Anstieg der Betreuungsquote<sup>44</sup> der 5-Jährigen österreichweit von 93,9 % auf 96,4 % ersichtlich. Diese Differenz von 2,5 Prozentpunkten entsprach einem absoluten Zuwachs von rd. 2.350 Kindern.

Gemessen an der in der Kindertagesheimstatistik 2010/2011 ausgewiesenen Anzahl der Kindergärten von 4.694 (ohne alterserweiterte Gruppen) entsprach dies bundesweit einem mittleren Zuwachs von einem halben Kind pro Einrichtung oder einem zusätzlichen Kind in jedem zweiten Kindergarten.

<sup>44</sup> Anteil der Kinder in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen im Vergleich zur gleichaltrigen Wohnbevölkerung

## Gratispflichtkindergarten

Unter Berücksichtigung der vorzeitig eingeschulter Kinder stieg die Betreuungsquote der 5-Jährigen von 96,1 % (2009/2010) auf 98,3 % (2010/2011) um 2,2 Prozentpunkte. Im Jahr 2011/2012 stieg die Betreuungsquote der 5-Jährigen auf 96,3 %, inklusive der vorzeitig eingeschulter 5-Jährigen auf 98,1 %.

Im Zeitraum 2009/2010 bis 2011/2012 entsprachen die jährlichen Bundeszuschüsse von 70 Mio. EUR einer jährlichen Zuwendung von durchschnittlich rd. 867 EUR pro 5-Jährigem.

(3) Im Land Niederösterreich stieg die Betreuungsquote für 5-Jährige im Jahr 2010/2011 im Vergleich zu 2009/2010 um 2,4 Prozentpunkte. Dies entsprach einem Zuwachs von rd. 250 Kindern in den 1.127 Kindergärten.

Im Land Steiermark war die Betreuungsquote im Jahr 2010/2011 im Vergleich zum Vorjahr um 2,8 Prozentpunkte gestiegen. Dies entsprach einem absoluten Zuwachs von 320 Kindern in den 703 steiermärkischen Kindergärten.

(4) Eine Wirkungsanalyse, inwiefern die Gratispflichtkindergartenvereinbarung die Bildungsmöglichkeiten und Startchancen der 5-Jährigen verbesserte, veranlassten die Vereinbarungspartner nicht (vgl. TZ 17). Aussagen zur Zielerreichung der Vereinbarungen waren damit nicht vorhanden.

- 11.2** Der RH vermerkte positiv, dass die Betreuungsquote der 5-Jährigen durch die Einführung des Gratispflichtkindergartens österreichweit von 2009/2010 auf 2010/2011 um rd. 2,5 Prozentpunkte auf rd. 96,4 % anstieg. Allerdings hielt der RH fest, dass dieser Anstieg im Hinblick auf die bereits bestehende hohe Betreuungsquote, das jährlich dafür aufgewendete Finanzvolumen von 70,00 Mio. EUR und die neu eingeführte Besuchspflicht gering war.

Kritisch erachtete der RH die bisher unterbliebenen Erhebungsschritte und Bewertungen, inwiefern der Gratispflichtkindergarten die Bildungsmöglichkeiten und Startchancen unabhängig von ihrer sozioökonomischen Herkunft verbesserte.



## Umsetzung und Leistungen

**12.1** (1) In Niederösterreich bestand in öffentlichen Kindergärten bereits seit dem Kindergartenjahr 1972/1973 die Möglichkeit des kostenfreien Kindergartenbesuchs am Vormittag. Ab dem Jahr 2008 setzte das Land das Mindestalter von drei auf 2,5 Jahre herab. Mit 1. September 2009 führte das Land Niederösterreich das Gratispflichtkindergartenjahr für 5-Jährige ein.

Mit Beginn des Kindergartenjahres 2008/2009 war im Land Steiermark der Kindergartenbesuch für 3- bis 6-Jährige kostenfrei. Das Land Steiermark setzte den Gratiskindergarten im Sinne der Gratispflichtkindergartenvereinbarung ab 2009/2010 um, den Pflichtkindergarten ein Jahr später.

Somit hatte in Niederösterreich und der Steiermark bereits vor Beginn der Gratispflichtkindergartenvereinbarung ein Gratiskindergarten für 5-Jährige bestanden.

Ab dem Jahr 2011/2012 führte das Land Steiermark für Kindergartenbesuche einkommensabhängige Elternbeiträge ein. Das Gratispflichtkindergartenjahr für 5-Jährige war jedoch weiterhin kostenfrei.

(2) In öffentlichen, niederösterreichischen Kindergärten verrechneten die Träger für den Besuch am Nachmittag (ab 13.00 Uhr) Beiträge: Bei Anwesenheit des Kindes bis 20 Stunden pro Monat waren 30 EUR zu entrichten, bis 40 Stunden pro Monat 50 EUR, bis 60 Stunden pro Monat 70 EUR und bei über 60 Stunden pro Monat 80 EUR. Für diese Zahlungen gewährte das Land Niederösterreich einkommensabhängig Förderungen.

Der halbtägige Gratispflichtkindergarten umfasste im Land Steiermark bis zu sechs Stunden pro Tag. Für darüber hinausgehende Betreuungszeiten waren von den Eltern für jeweils zwei zusätzliche Stunden pro Tag 40 EUR monatlich zu bezahlen.

(3) In beiden Bundesländern waren Beiträge für Mittagessen, Bastelmaterial, Ausflüge u.a. von den Eltern gesondert zu tragen. Den eingehobenen Summen lag das Kostendeckungsprinzip zugrunde, Vorgaben der Länder für die Träger bzw. Erhalter der Einrichtungen bestanden diesbezüglich nicht.

**12.2** Der RH vermerkte positiv, dass beide Länder bei den zusätzlichen Leistungen (wie Mittagessen) nach dem Kostendeckungsprinzip vorgehen.

## Gratispflichtkindergarten

### Finanzierung

**13.1** Obwohl die Länder grundsätzlich für das Kindergartenwesen zuständig sind, sah die Gratispflichtkindergartenvereinbarung eine teilweise Abdeckung der bei Ländern, Gemeinden und privaten Erhaltern entstehenden Mehrkosten für den Gratispflichtkindergarten durch den Bund vor. Dafür waren für die Jahre 2009/2010 bis 2012/2013 Bundeszuschüsse von jeweils 70 Mio. EUR vorgesehen.

Die Aufteilung der Mittel auf die Länder erfolgte nach dem Anteil der kindergartenpflichtigen 5-jährigen Kinder. Damit ergaben sich für die Länder Niederösterreich und Steiermark folgende Anteile:

Tabelle 6: Bundeszuschüsse für den Gratispflichtkindergarten								
	2009/2010		2010/2011		2011/2012		2012/2013	
	in Mio. EUR	in %						
für Österreich	70,00	100,0	70,00	100,0	70,00	100,0	70,00	100,0
<i>davon</i>								
<i>Niederösterreich</i>	13,66	19,5	13,48	19,3	13,43	19,2	13,25	18,9
<i>Steiermark</i>	9,35	13,4	9,28	13,3	9,30	13,3	9,29	13,3

Quelle: Gratispflichtkindergartenvereinbarung

Das BMWFJ zahlte die Bundesmittel in zwei jährlichen Teilzahlungen (jeweils im September und im Februar) in Höhe von 25,00 Mio. EUR bzw. 45,00 Mio. EUR aus. Die Überweisungen an die Bundesländer Niederösterreich und Steiermark erfolgten zeitgerecht und summenmäßig der Gratispflichtkindergartenvereinbarung entsprechend.

Im Februar 2013 eröffnete das BMWFJ ein Begutachtungsverfahren für eine Novelle der Vereinbarung, wonach die jährlichen Bundeszuschüsse von 70,00 Mio. EUR um weitere zwei Jahre bis zum Jahr 2014/2015 verlängert werden sollten.

**13.2** Der RH hielt fest, dass der Pflichtbesuch und seine Kostenfreiheit bis zum Auslaufen der Bund-Länder-Vereinbarung bestanden. Die darüber hinausgehende Weiterführung und Finanzierung des Gratispflichtkindergartens blieben jedoch offen. Aufgrund der Einrichtung dieser Bildungsmaßnahme im Rahmen des Kindergartenwesens waren weder der Pflichtbesuch noch seine Kostenfreiheit nachhaltig gegeben.

**13.3** Das Land Niederösterreich merkte in seiner Stellungnahme an, dass eine Fortsetzung der Gratispflichtkindergartenvereinbarung bereits geplant sei.



*Auch das Land Steiermark wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass eine Verlängerung der Gratispflichtkindergartenvereinbarung vor dem Abschluss stehe.*

- 13.4** Der RH verwies in seinen Gegenäußerungen gegenüber den Ländern Niederösterreich und Steiermark auf die mittlerweile in Kraft getretene<sup>45</sup> Fortsetzung der Gratispflichtvereinbarung bis zum Kindergartenjahr 2014/2015. Aufgrund einer dadurch unverändert bestehenden Befristung der Gratispflichtkindergartenvereinbarung verblieb der RH bei seiner Kritik, dass weder der Pflichtbesuch noch die Kostenfreiheit nachhaltig gegeben waren.

Verwendung der  
Finanzmittel

- 14.1** (1) Das Land Niederösterreich vereinnahmte die Bundeszuschüsse in der Haushaltsstelle „Zuschuss für verpflichtendes letztes Kindergartenjahr“. Da keine Zweckbindung bestand, war eine direkte Weiterverfolgung der Mittel nicht möglich.

Für die öffentlichen Kindergärten hatte das Land bereits lange vor dem Inkrafttreten der Vereinbarung einen Teil des für den Betrieb anfallenden Aufwands übernommen. So waren die Kindergartenleiter und -pädagoginnen Landesbedienstete, deren Personalkosten das Land trug. Für das von der Gemeinde bereitgestellte Kindergartenpersonal (Betreuer, Stützkräfte) übernahm das Land einen Teil des Personalaufwands. Weitere Bedienstete des Landes waren als Sonderkindergartenpädagoginnen und als „Interkulturelle Mitarbeiter“ für Kinder mit Migrationshintergrund tätig.

Dieses Finanzierungs- und Förderungssystem behielt das Land auch nach der Einführung des Gratispflichtkindergartens bei, zusätzliche Zahlungen aus dem Titel der Gratispflichtkindergartenvereinbarung an öffentlichen Kindergärten erfolgten nicht. Private Kindergärten und Tagesbetreuungseinrichtungen erhielten hingegen zusätzliche finanzielle Mittel vom Land, die sich an der Anzahl der 5-Jährigen und einem Satz von 85 EUR

<sup>45</sup> Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über eine Änderung der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Einführung der halbtätig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen, BGBl. I Nr. 196/2013,

Wirksamwerden der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über eine Änderung der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Einführung der halbtätig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen gegenüber den Ländern Burgenland und Niederösterreich, BGBl. I Nr. 198/2013

Wirksamwerden der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über eine Änderung der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Einführung der halbtätig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen gegenüber den Ländern Burgenland und Niederösterreich, BGBl. I Nr. 203/2013 (betreffend die Länder Salzburg und Wien)

## Gratispflichtkindergarten

pro Kind und Monat orientierten. Da der Anteil der in nicht öffentlichen Einrichtungen betreuten 5-Jährigen in Niederösterreich unter 4 % lag, war der Aufwand bspw. im Jahr 2011/2012 mit weniger als 400.000 EUR vergleichsweise gering. So enthielten die vom Land Niederösterreich vorgelegten Verwendungsnachweise fast ausschließlich fiktive Förderungen, hinter denen keine echten Geldflüsse standen.

Im Detail gestaltete sich die nachgewiesene Verwendung der Finanzmittel in Niederösterreich wie folgt:

<b>Tabelle 7: Verwendungsnachweise Niederösterreich für Beiträge</b>		<b>2009/2010</b>	<b>2010/2011</b>	<b>2011/2012</b>
<b>Öffentliche Kindergärten</b>	Anzahl der Kinder	13.983	14.267	14.622
	Anteil der Kinder in %	94,7	96,4	96,8
	ausgewiesene Zuschüsse in Mio. EUR	11,89	12,13	12,43
<b>Privatkindergärten</b>	Anzahl der Kinder	611	350	330
	Anteil der Kinder in %	4,1	2,4	2,2
	ausgewiesene Zuschüsse in 1.000 EUR	374	297	282
<b>Einzelförderungen an Eltern</b>	Anzahl der Kinder	1	9	4
	Anteil der Kinder in %	0,0	0,1	0,0
	ausgewiesene Zuschüsse in 1.000 EUR	1	7	3
<b>Tagesbetreuungs-einrichtungen</b>	Anzahl der Kinder	164	180	146
	Anteil der Kinder in %	1,1	1,2	1,0
	ausgewiesene Zuschüsse in 1.000 EUR	121	143	113
<b>Summe</b>	<b>Anzahl der Kinder</b>	<b>14.759</b>	<b>14.806</b>	<b>15.102</b>
	<b>Anteil der Kinder in %</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
	<b>ausgewiesene Zuschüsse in Mio. EUR</b>	<b>12,38</b>	<b>12,57</b>	<b>12,83</b>

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Verwendungsnachweise des Landes Niederösterreich

(2) Für den Gratiskindergarten, der in der Steiermark bereits ein Jahr vor dem Inkrafttreten der Gratispflichtkindergartenvereinbarung bestanden hatte, gewährte das Land den Erhaltern von Kinderbetreuungseinrichtungen Beiträge zum Personalaufwand und übernahm die früher von den Eltern eingehobenen Beiträge. In den Kindergartenjahren 2009/2010 und 2010/2011 verwendete das Land die Bundeszuschüsse für die Finanzierung dieser auf 5-Jährige entfallenden Beitragsersätze. Auch das Land Steiermark vereinnahmte die Bundeszuschüsse auf keiner zweckgebundenen Haushaltsstelle.



Im Jahr 2011/2012 schränkte das Land Steiermark den Gratiskindergärten für unter 5-Jährige wieder ein. Für 5-Jährige im verpflichtenden Kindergartenjahr hielt es die Kostenfreiheit aufrecht und gewährte den Erhaltern dafür einen Satz von 120 EUR pro Monat und Kind. Im Detail gestaltete sich die Mittelverwendung auf Basis von Beiträgen wie folgt:

<b>Tabelle 8: Verwendungsnachweise Steiermark für Beiträge</b>				
		2009/2010	2010/2011	2011/2012
<b>Öffentliche Kindergärten</b>	Anzahl der Kinder	7.622	7.604	7.370
	Anteil der Kinder in %	75,6	73,1	71,9
	ausgewiesene Zuschüsse in Mio. EUR	8,69	8,74	8,73
<b>Privatkindergärten</b>	Anzahl der Kinder	2.455	2.793	2.876
	Anteil der Kinder in %	24,4	26,9	28,1
	ausgewiesene Zuschüsse in Mio. EUR	2,81	3,27	3,45
<b>Summe</b>	<b>Anzahl der Kinder</b>	<b>10.077</b>	<b>10.397</b>	<b>10.246</b>
	<b>Anteil der Kinder in %</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
	<b>ausgewiesene Zuschüsse in Mio. EUR</b>	<b>11,51</b>	<b>12,02</b>	<b>12,18</b>

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Verwendungsnachweise des Landes Steiermark

Wie in Niederösterreich war auch in der Steiermark eine direkte Weiterverfolgung der Bundeszuschüsse nicht möglich. Nach Aufforderung durch das BMWFJ wies das Land Steiermark die Mittelverwendung zusätzlich auf Basis von Personalförderungen nach. Diese Verwendungsnachweise enthielten folgende Informationen:

<b>Tabelle 9: Verwendungsnachweise Steiermark für Personalförderung</b>				
		2009/2010	2010/2011	2011/2012
<b>Öffentliche Kindergärten</b>	Anzahl der Kinder	7.622	7.604	7.370
	Anteil der Kinder in %	75,6	73,1	71,9
	ausgewiesene Zuschüsse in Mio. EUR	9,29	9,32	9,54
<b>Privatkindergärten</b>	Anzahl der Kinder	2.455	2.793	2.876
	Anteil der Kinder in %	24,4	26,9	28,1
	ausgewiesene Zuschüsse in Mio. EUR	3,01	3,49	3,72
<b>Summe</b>	<b>Anzahl der Kinder</b>	<b>10.077</b>	<b>10.397</b>	<b>10.246</b>
	<b>Anteil der Kinder in %</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
	<b>ausgewiesene Zuschüsse in Mio. EUR</b>	<b>12,30</b>	<b>12,81</b>	<b>13,26</b>

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Verwendungsnachweise des Landes Steiermark

## Gratispflichtkindergarten

- 14.2** (1) Der RH bemängelte, dass mangels zweckgebundener Verbuchung der Bundeszuschüsse für den Gratispflichtkindergarten in beiden Ländern die Nachverfolgbarkeit der Mittel wesentlich erschwert wurde.

Weiters verwies der RH kritisch darauf, dass in Niederösterreich in allen Abrechnungen der Periode 2009/2010 bis 2011/2012 und in der Steiermark in den auf Beiträgen basierenden Abrechnungen für die Jahre 2009/2010 und 2010/2011 nahezu ausschließlich fiktive, aber in dieser Form nicht ausbezahlte Förderungen zugrunde gelegt wurden. Nicht verständlich war für den RH die Vorgabe des BMWFJ, vom Land Steiermark zusätzlich Personalförderungsnachweise zu verlangen.

(2) Im Hinblick auf den in Niederösterreich und der Steiermark bei Einführung des Gratispflichtkindergartens bereits bestandenen kostenfreien Kindergartenbesuch für 5-Jährige vertrat der RH die Ansicht, dass sich der mit dem Gratispflichtkindergarten verbundene Effekt ausschließlich auf die Einführung des Pflichtbesuches beschränkte.

- 14.3** (1) *Das Land Niederösterreich verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass eine zweckgebundene Verbuchung von Bundesmitteln aufgrund ihrer gegebenen Nachvollziehbarkeit nicht erforderlich sei. Da zwischen den Vertragspartnern Einigkeit bestanden habe, dass jene Länder, die bereits vor Inkrafttreten der Gratispflichtkindergartenvereinbarung einen kostenlosen Besuch am Vormittag ermöglicht hätten, keine Nachteile erleiden sollten, habe der Bundeszuschuss auch für laufende Förderungen verwendet werden können. Dessen Verwendung sei durch die Auflistung der tatsächlichen Anzahl der 5-Jährigen im Pflichtkindergartenjahr sowie der Förderungen an Erziehungsberechtigte für Kinder in privaten Einrichtungen nachgewiesen worden.*

(2) *Das Land Steiermark wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass aufgrund der Kritik des RH bei der Verlängerung der Gratispflichtkindergartenvereinbarung insofern eine Klarstellung geplant sei, als nach dem Ersatz von Elternbeiträgen verbleibende Bundeszuschüsse für qualitätssichernde Maßnahmen des Betreuungsangebots für alle Kinder bis zum Schuleintritt und für den Ausbau des Kinderbetreuungsangebots zu verwenden seien.*

- 14.4** Gegenüber dem Land Niederösterreich hielt der RH seine Kritik aufrecht, dass die Nachverfolgbarkeit der Bundesmittel für den Gratispflichtkindergarten mangels zweckgebundener Verbuchung wesentlich erschwert wurde und die vorgelegten Abrechnungen fast ausschließlich auf fiktiven Förderungen beruhten.

Verwendungs-  
nachweise

- 15 Gemäß der Gratispflichtkindergartenvereinbarung hatten die Länder die widmungsgemäße Verwendung der Bundeszuschüsse jährlich nachzuweisen, andernfalls waren die Zuschüsse rückzuerstatten.

Details zu den Verwendungsnachweisen enthielt Art. 7 der Gratispflichtkindergartenvereinbarung. Dabei wurde unterschieden, ob die Länder bereits vor Inkrafttreten der Vereinbarung einen kostenfreien Kindergarten anboten oder nicht.

- Bestand bereits zuvor ein kostenfreier Kindergarten, waren die bisher für den halbtägigen, kostenfreien Besuch von 5-Jährigen aufgebrauchten Landesmittel soweit wie möglich durch Bundeszuschüsse zu ersetzen. Die substituierten, frei werdenden Landesmittel waren stattdessen insbesondere für den qualitativen und quantitativen Ausbau des Kinderbetreuungsangebots zu verwenden.<sup>46</sup> Diese Vorgangsweise bestätigte das BMWFJ auf Anfrage des RH.
- Bestand vor Einführung des Gratispflichtkindergartens hingegen kein kostenfreier Kindergartenbesuch, waren die Bundesmittel für den Gratispflichtkindergarten und ein allenfalls dort nicht verwendeter Rest insbesondere für den qualitativen und quantitativen Ausbau des Kinderbetreuungsangebots zu verwenden.

Sowohl in Niederösterreich als auch in der Steiermark war bereits vor Einführung des Gratispflichtkindergartens der Kindergartenbesuch für 5-Jährige kostenfrei.

- 16.1 (1) Das Land Niederösterreich legte erstmals und termingerecht im Juli 2010 einen Nachweis der widmungsgemäßen Verwendung der Bundeszuschüsse für das Jahr 2009/2010 vor. Dieser beinhaltete eine Aufstellung der Anzahl der in öffentlichen und privaten Kindergärten sowie in Tagesbetreuungseinrichtungen gemeldeten 5-Jährigen und die darauf entfallenden Zuschüsse. Auch die Einzelförderungen an Eltern waren ausgewiesen. Insgesamt waren 14.759 Kinder erfasst, wofür Niederösterreich 12,38 Mio. EUR bzw. 85 EUR je Kind und Monat (maximal für zehn Monate je Jahr) geltend machte. Eine nähere Kalkulation dieses Satzes lag den Verwendungsnachweisen nicht bei und wurde vom BMWFJ auch nicht eingefordert. Das BMWFJ begründete dies auf Anfrage des RH mit der verfassungsrechtlichen Zuständigkeit des Landes.

<sup>46</sup> Frei werdende Mittel konnten auch für den Ausbau des Schülerbetreuungsangebots, die Tagesmütter/-väterausbildung und die Betreuung durch Tagesmütter/-väter eingesetzt werden.

## Gratispflichtkindergarten

Die vom BMWFJ ausgezahlten Bundeszuschüsse (13,66 Mio. EUR) waren im Jahr 2009/2010 um 1,28 Mio. EUR höher als die ausgewiesene Summe (12,38 Mio. EUR). Laut Angabe des Landes sei diese Differenz für die Schaffung von zusätzlichen Kinderbetreuungsplätzen verwendet worden. Das BMWFJ urgierte im Sinne des Art. 7 der Vereinbarung einen detaillierten Nachweis der frei werdenden Mittel, allerdings nur für die Differenz und nicht für den gesamten Betrag. Im Oktober 2010 teilte das Land Niederösterreich mit, dass 5.675 neue Kindergartenplätze<sup>47</sup> geschaffen und dafür mehr als 50 Mio. EUR an Förderungen ausgezahlt worden seien. Das BMWFJ bestätigte daraufhin im Jänner 2011 die widmungsgemäße Mittelverwendung für das Jahr 2009/2010.

Die für die Jahre 2010/2011 und 2011/2012 vom Land beigebrachten Verwendungsnachweise waren vom Ansatz gleich. Die widmungsgemäße Verwendung stellte das BMWFJ im August 2011 und August 2012 fest. Die Nachweise enthielten zusammengefasst folgende Daten:

<b>Tabelle 10: Verwendungsnachweise Niederösterreich</b>			
	<b>2009/2010</b>	<b>2010/2011</b>	<b>2011/2012</b>
	in Mio. EUR		
erhaltene Bundeszuschüsse	13,66	13,48	13,43
für Gratispflichtkindergärten vom Land ausgewiesene Bundeszuschüsse	12,38	12,57	12,83
Differenz	- 1,28	- 0,91	- 0,60
für den Ausbau des Kinderbetreuungsangebots vom Land ausgewiesene Zuschüsse	50,00	59,00	8,90

Quelle: Verwendungsnachweise Niederösterreich

Auch für die Jahre 2010/2011 und 2011/2012 forderte das BMWFJ keine Verwendungsnachweise für die frei werdenden, substituierten Landesmittel ein. Während in den beiden ersten Jahren 2009/2010 und 2010/2011 rein rechnerisch die Bundeszuschüsse in den Ausbausummen von 50 Mio. EUR bzw. 59 Mio. EUR enthalten sein konnten, war dies für das Kindergartenjahr 2011/2012 nicht gegeben. In diesem Jahr lag die Summe der Bundeszuschüsse in Höhe von rd. 13,4 Mio. EUR deutlich über den vom Land mit 8,90 Mio. EUR ausgewiesenen Zuschüssen. Außerdem wären die aus der Ausbaueinbarung 2008 stammenden Bundes- und Kofinanzierungsmittel zu

<sup>47</sup> In dieser Zahl waren nicht nur baulich neu geschaffene, sondern auch durch Erweiterung der Öffnungszeiten (Umwandlung von Halbtags- in Ganztagsplätze) aufgewertete Plätze enthalten.



berücksichtigen gewesen, waren jedoch in den Verwendungsnachweisen ebenso wenig ausgewiesen. Das BMWFJ nahm die Verwendungsnachweise jedoch dennoch zur Kenntnis.

(2) In dem ebenfalls im Juli 2010 übermittelten ersten Verwendungsnachweis für das Jahr 2009/2010 machte das Land Steiermark einen Satz von 115,41 EUR pro Kind und Monat<sup>48</sup> für bis zu zehn Monate je Jahr geltend. Dieser wurde mit der Anzahl der 5-Jährigen multipliziert, wobei sich eine Gesamtsumme von 11,51 Mio. EUR für das Jahr 2009/2010 ergab. Das Land Steiermark differenzierte zwischen Kindern in öffentlichen und privaten Einrichtungen und legte eine detaillierte Liste bei. Das Land Niederösterreich hatte seine Mittelverwendung in der gleichen Art nachgewiesen.

Da die nachgewiesene Summe von 11,51 Mio. EUR über dem erhaltenen Bundeszuschuss von 9,35 Mio. EUR lag, bestätigte das BMWFJ im Oktober 2010 die widmungsgemäße Verwendung für das Jahr 2009/2010. Wenige Tage später widerrief das BMWFJ dieses Schreiben und ersuchte um dessen Rücksendung. Das BMWFJ verwies auf den bereits bestehenden Gratiskindergarten und begründete den Widerruf mit dem fehlenden Nachweis für die frei werdenden, substituierten Landesmittel.

Ende Oktober 2010 ersuchte das BMWFJ das Land Steiermark, die auf die 5-Jährigen entfallenden Personalförderungen als Nachweis für die Verwendung des Bundeszuschusses bekanntzugeben. Das Land Steiermark übersandte einen neuen Verwendungsnachweis, dem die Anzahl der 5-Jährigen und eine errechnete Personalförderung von 123,39 EUR pro Kind und Monat für bis zu zehn Monate je Jahr zugrunde lagen. Die ausgewiesene Gesamtsumme von 12,30 Mio. EUR lag neuerlich über den erhaltenen Bundeszuschüssen von 9,35 Mio. EUR. Im Jänner 2011 bestätigte das BMWFJ nochmals die widmungsgemäße Verwendung der Bundeszuschüsse für das Jahr 2009/2010.

Einen Nachweis, dass die geltend gemachten Personalförderungen auf den qualitativen Ausbau, wie bspw. einen verbesserten Betreuungsschlüssel zurückzuführen waren, forderte das BMWFJ nicht ein. Auf Anfrage des RH teilte das BMWFJ mit, dass die Personalkostenförderung der Qualitätssicherung des Kinderbetreuungsangebots diene.

<sup>48</sup> Das Land Steiermark zog den bisherigen Beitragsersatz heran und ermittelte aus den Werten 2009 und 2010 einen gewichteten Durchschnittssatz für das zutreffende Kindergartenjahr 2009/2010. Geteilt durch die Gruppenstärke von 25 Kindern errechnete das Land Steiermark einen halbtägigen Beitragsersatz von 115,41 EUR pro Kind und Monat.

## Gratispflichtkindergarten

Auch in den Kindergartenjahren 2010/2011 und 2011/2012 legte das Land Steiermark jeweils zwei unterschiedliche Verwendungsnachweise vor. Die Nachweise enthielten zusammengefasst folgende Daten:

<b>Tabelle 11: Verwendungsnachweise Steiermark</b>			
	<b>2009/2010</b>	<b>2010/2011</b>	<b>2011/2012</b>
	in Mio. EUR		
erhaltene Bundeszuschüsse	9,35	9,28	9,30
für Beiträge vom Land ausgewiesene Bundeszuschüsse	11,51	12,02	12,18
Differenz	+ 2,16	+ 2,74	+ 2,88
für Personalförderung vom Land ausgewiesene Zuschüsse	12,30	12,81	13,26
Differenz	+ 2,95	+ 3,53	+ 3,96

Quelle: Verwendungsnachweise Steiermark

Das BMWFJ bestätigte die widmungsgemäße Verwendung der Bundeszuschüsse für 2010/2011 und 2011/2012 im August 2011 und August 2012. Welcher der Verwendungsnachweise letztlich anerkannt wurde, ging aus den Schreiben des BMWFJ nicht hervor.

Inwiefern die frei werdenden, substituierten Landesmittel für Förderungen des Landes für den Ausbau des Kinderbetreuungsangebots verwendet worden waren, prüfte das BMWFJ für die Jahre 2009/2010 und 2010/2011 nicht. Berechnungen des RH führten auch hier zu nicht nachgewiesenen Lücken. In den Jahren 2009/2010 und 2010/2011 erhielt das Land Bundeszuschüsse in Höhe von insgesamt rd. 18,63 Mio. EUR. Dieser Summe standen die tatsächlich in den Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen geflossenen Landesmittel in weit geringerem Ausmaß von rd. 11,18 Mio. EUR gegenüber. Damit konnte der Vorgabe des Art. 7 der Vereinbarung, die frei werdenden, substituierten Landesmittel insbesondere dem Ausbau zuzuordnen, schon rein rechnerisch nicht entsprochen werden. Es verblieb eine Differenz von rd. 7,45 Mio. EUR.

Mit dem im Herbst 2011 wieder abgeschafften Gratiskindergarten war auch der Nachweis für die frei werdenden, substituierten Landesmittel nicht mehr zutreffend gewesen, da im Jahr 2011/2012 keine frei werdenden Mittel gemäß Art. 7 der Vereinbarung mehr gegeben waren.

(4) Die Unklarheiten zum Begriff der frei werdenden Mittel und ihrer vereinbarungskonformen Verwendung zeigten sich vor allem bei der Prüfung der Verwendungsnachweise. Während das BMWFJ für beide Länder die Anwendung der Vorgaben des Art. 7 bestätigte, entspra-



chen die letztlich anerkannten Verwendungsnachweise nicht den vorgegebenen Kriterien. Die Fachabteilung des Landes Niederösterreich verneinte gegenüber dem RH die Anwendung des Art. 7 und somit die Zweckbindung der frei werdenden substituierten Landesmittel. Auch das Land Steiermark stellte die Relevanz dieser Bestimmung in Abrede, seine Verwendungsnachweise bezogen sich jedoch explizit auf frei werdende Mittel.

Trotz der bereits im ersten Jahr der Anwendung 2009/2010 festgestellten Probleme, erfolgte im Zuge der Novelle zur Vereinbarung im Jahr 2011 oder später weder eine Präzisierung noch eine Anpassung der Verwendungs- und Verrechnungsvorgaben.

- 16.2** Der RH kritisierte, dass das BMWFJ die Verwendungsnachweise nur äußerst oberflächlich und nicht den Vorgaben der Gratispflichtkindergartenvereinbarung entsprechend prüfte. Insbesondere unterließ es die Prüfung, ob die substituierten frei werdenden Landesmittel zweckgebunden für den quantitativen und qualitativen Ausbau der Kinderbetreuung und nicht gegebenenfalls für den allgemeinen Haushalt verwendet wurden. Das BMWFJ kam damit seiner Pflicht, eine vereinbarungs- und widmungsgemäße Mittelverwendung von 32,06 Mio. EUR für die Jahre 2009/2010 bis 2011/2012 sicherzustellen, nicht nach. Dennoch bestätigte das BMWFJ die von den Ländern Niederösterreich und Steiermark vorgelegten Verwendungsnachweise für die Jahre 2009/2010 bis 2011/2012 als vereinbarungskonform und verzichtete auf allfällige Rückforderungen gegenüber den Ländern.

Weiters bemängelte der RH, dass das BMWFJ trotz der nicht ausgeprägten und unklaren Vorgaben und der Probleme bei den Verwendungsnachweisen weder im Zuge einer 2011 erfolgten Novelle der Vereinbarung noch später klare Verwendungs- und Verrechnungsvorgaben einforderte.

Schließlich kritisierte der RH die uneinheitliche Beurteilung der Verwendungsnachweise und die unterschiedliche Behandlung von Ländern durch das BMWFJ. Während von Niederösterreich vorgelegte Verwendungsnachweise anerkannt wurden, wies das BMWFJ gleichartige Verwendungsnachweise des Landes Steiermark als nicht der Vereinbarung entsprechend zurück.

Er empfahl dem BMWFJ, künftig klare, verbindliche Vorgaben für die Verwendungsnachweise der Gratispflichtkindergartenvereinbarung sicherzustellen und nur vereinbarungskonforme Verwendungsnachweise anzuerkennen.

**16.3** *Das BMWFJ teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es der Empfehlung des RH mit der im Jahr 2013 geplanten Verlängerung der Graspflichtkindergartenvereinbarung entsprechen werde. Zur Aufwandsabdeckung für den Pflichtkindergartenbesuch werde das BMWFJ maximal 960 EUR (Kindergartenjahr 2013/2014) bzw. 980 EUR (Kindergartenjahr 2014/2015) gewähren. Nicht für den Graspflichtkindergarten benötigte Zweckzuschüsse könnten für andere, detailliert festgelegte Maßnahmen eingesetzt werden. Die Verwendung der Zweckzuschüsse werde das BMWFJ entsprechend diesen Vorgaben prüfen.*

## Evaluierung

### Allgemeines

**17.1** (1) Die Ausbaueinbarung 2008 legte fest, dass der Einsatz der Finanzmittel sowie die Auswirkung der Förderung zu evaluieren waren.<sup>49</sup> Weiters sollte bis 30. Juni 2009 die Wirksamkeit der geförderten Ausbildungsmaßnahmen für Tagesmütter oder –väter evaluiert werden.<sup>50</sup> Details zur Evaluierung (insbesondere Ziele, Umfang, Methodik und zeitliche Vorgaben) waren nicht vereinbart. Außerdem blieb offen, ob die Evaluierung der Ausbaueinbarung 2008 nur die Zweckzuschüsse des Bundes oder auch weitere (Kofinanzierungs)Mittel der Länder und Gemeinden für den Ausbau des Kinderbetreuungsangebots umfasste.

Die Ausbaueinbarung 2011 enthielt dieselbe Evaluierungsvereinbarung. Allerdings war eine Evaluierung der Ausbildungsmaßnahmen für Tagesmütter und –väter nicht mehr vorgesehen.

(2) In der Graspflichtkindergartenvereinbarung war ursprünglich vereinbart, „den Einsatz der Zweckzuschussmittel sowie die Auswirkungen der kostenlosen Betreuung und der Besuchspflicht auf die kontinuierliche Inanspruchnahme von geeigneten institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen“ im Einvernehmen mit den Vertragspartnern begleitend zu evaluieren. Die Kosten dafür hatte der Bund zu tragen.<sup>51</sup> Gemäß den Erläuterungen waren die Parameter für die Untersuchung zwischen den Vertragspartnern im Rahmen einer Arbeitsgruppe bestehend aus Bundes- und Landesbeamten festzulegen.<sup>52</sup>

<sup>49</sup> vgl. Art. 12 erster Satz der Ausbaueinbarung 2008

<sup>50</sup> vgl. Art. 7 Abs. 3 letzter Satz Ausbaueinbarung 2008

<sup>51</sup> vgl. Art. 12 Abs. 1 der Graspflichtkindergartenvereinbarung i.d.F. BGBl. I Nr. 99/2009

<sup>52</sup> Erläuterungen im Rahmen des parlamentarischen Genehmigungsverfahrens in Niederösterreich und im Bund

In einem Entwurf der Gratispflichtkindergartenvereinbarung vom Frühjahr 2009 war über die begleitende Evaluierung hinaus auch eine Halbzeitevaluierung vorgeschlagen worden, deren Ergebnis die Mittelverteilung an die Länder der Jahre 2011/2012 und 2012/2013 bestimmen sollte. Dieser Vorschlag fand jedoch keine Zustimmung und trat daher nicht in Kraft.

Im April 2010 schlug das BMWFJ im Zuge der Evaluierung zu beantwortende Fragen vor und bezifferte die dafür entstehenden Kosten mit rd. 100.000 EUR exklusive USt. Einige Länder sahen diesen Vorschlag aufgrund von Zweifeln über die Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit von Aussagen sowie mangels Konformität mit der Gratispflichtkindergartenvereinbarung und bisher ausreichender Erfahrungszeiträume kritisch. Bund und Länder kamen daher Ende März 2011 überein, lediglich eine rein quantitative Evaluierung durch die Bundesanstalt Statistik Austria ausarbeiten zu lassen.

In einer 2011 erfolgten Novelle zur Gratispflichtkindergartenvereinbarung wurden daraufhin die Evaluierungsvorgaben geändert und auf eine zeitlich nicht näher fixierte Evaluierung des Einsatzes der Finanzmittel und der Auswirkungen der Förderungen reduziert. Die Evaluierungsvorgaben zum Gratispflichtkindergarten entsprachen damit weitgehend jenen der Ausbaueinbarungen 2008 und 2011.

Die quantitative Evaluierung sollte sowohl die Ausbaueinbarung 2008 als auch die Gratispflichtkindergartenvereinbarung umfassen.

(3) Das BMWFJ beauftragte im Mai 2011 die Bundesanstalt Statistik Austria mit der Erstellung entsprechender Statistiken, worauf diese den Bericht über die Entwicklung des Kindertagesheimbesuchs von 0– bis 2–Jährigen und 3– bis 5–Jährigen (2007 und 2010) sowie von 5–jährigen Kindern (2008, 2009, 2010) erstellte. Weiters erstellte die Bundesanstalt Statistik Austria den im Mai 2012 beauftragten Kurzbericht über die Entwicklung des Kindertagesheimbesuchs 5–jähriger Kinder 2008 bis 2011. Die Kosten für diese Berichte betragen rd. 14.000 EUR.

- 17.2** Der RH vertrat die Ansicht, dass Evaluierungen ein wesentliches und unverzichtbares Instrument für die Prüfung der Zielerreichung, Effektivität und Effizienz von Förderungsmaßnahmen darstellen. Auch im Hinblick auf die im Haushaltsrecht des Bundes vorgesehene Wirkungsorientierung beurteilte er die in den Vereinbarungen enthaltenen Evaluierungsbestimmungen daher grundsätzlich positiv.

Der RH kritisierte aber, dass – entgegen den ursprünglichen Plänen – für die Grátispflichtkindergartenvereinbarung weder die begleitende noch die Halbzeitevaluierung realisiert wurde. Er vertrat die Ansicht, dass die ausschließlich quantitative Evaluierung der Kinderbetreuung durch die Bundesanstalt Statistik Austria nur eine Minimalvariante darstellte, die lediglich eine Basisinformation für eine weitere Analyse zur Fortführung, Anpassung oder Einstellung der Maßnahmen abdecken kann. Die dabei festgestellte Erhöhung der Betreuungsquote von 5-Jährigen in Kinderbetreuungseinrichtungen war nach Ansicht des RH angesichts der eingeführten Besuchspflicht systembedingt.

Auch das Fehlen von konkreten Maßnahmen für eine Bewertung, inwiefern der Grátispflichtkindergarten die Bildungsmöglichkeiten und Startchancen der 5-Jährigen unabhängig von ihrer sozioökonomischen Herkunft verbesserte, erachtete der RH vor allem im Hinblick auf die geplante Verlängerung der Vereinbarung als kritisch.

Weiters kritisierte der RH, dass nähere Vorgaben zur Evaluierung (wie bspw. Ziele, Umfang, zeitliche Vorgaben und Methoden) fehlten und damit eine Evaluierung wesentlich erschwert war. Schließlich bemängelte er, dass die bis Juni 2009 vereinbarte Evaluierung der Tagesmutter/-väterausbildung nicht stattfand. Er empfahl dem BMWFJ und den Ländern Niederösterreich und Steiermark, eine qualitative Evaluierung der Ausbauevereinbarung 2011 und der Grátispflichtkindergartenvereinbarung sowie eine Konkretisierung der Evaluierungsvorgaben durchzuführen.

**17.3** (1) *Das BMWFJ entgegnete in seiner Stellungnahme, dass die Ziele der Ausbauevereinbarungen 2008 und 2011 rein quantitativ seien. Daher sei eine qualitative Evaluierung nicht sinnvoll. Um eine qualitative Evaluierung der Grátispflichtkindergartenvereinbarung habe sich das BMWFJ bemüht, sei jedoch am Widerstand der Länder gescheitert.*

(2) *Das Land Niederösterreich verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass die Evaluierung der Grátispflichtkindergartenvereinbarung im Einvernehmen mit den Ländern vom Bund durchzuführen gewesen wäre. Einvernehmen habe jedoch lediglich über eine quantitative Evaluierung erzielt werden können. Das Land Niederösterreich sagte jedoch zu, bei zukünftigen Verhandlungen über Bund-Länder-Vereinbarungen auf eine Konkretisierung von Evaluierungsvorgaben hinwirken zu versuchen.*

*(3) Das Land Steiermark befürwortete die Empfehlung des RH nach einer angemessenen Evaluierung, deren Veranlassung und Finanzierung beim Bund liege. Ihre Ausgestaltung würde jedoch angesichts der unterschiedlichen Sichtweisen von Bund und Ländern eine Herausforderung darstellen.*

- 17.4** (1) Der RH entgegnete dem BMWFJ, dass durch die Ausbaueinbarungen 2008 und 2011 auch eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf und durch die Ausbaueinbarung 2011 Anreize für eine qualifizierte Ganztagesbetreuung für 3– bis 6-jährige Kinder geschaffen werden sollen. Damit beinhalteten diese Vereinbarungen auch qualitative Ziele.

Weiters verwies er auf § 18 BHG, wonach haushaltsleitende Organe des Bundes zukünftig verpflichtet sind, Bund-Länder-Vereinbarungen dahingehend zu evaluieren, ob und in welchem Ausmaß die Zielsetzungen erreicht werden und wie sich die Maßnahmen auswirken. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

(2) Der Hinweis des Landes Niederösterreich, wonach bei der Gratspflichtkindergartenvereinbarung lediglich Einvernehmen über eine quantitative Evaluierung erreicht werden konnte, bestätigte die Kritik des RH, weshalb er seine Empfehlung aufrecht hielt.

Evaluierungsmittel

- 18.1** In den Bundesvoranschlägen der Jahre 2010 bis 2013 waren jeweils 3,00 Mio. EUR für die Evaluierung der Gratspflichtkindergartenvereinbarung vorgesehen. Die Mittelverwendung war an die Genehmigung des BMF gebunden.

Im Jahr 2010 hob das BMF auf Ansuchen des BMWFJ die Bindung dieser Mittel im Ausmaß von 79.500 EUR für andere Zwecke (vgl. TZ 23, 24) auf. Die Zahlung dieses Betrags erfolgte schließlich jedoch nicht aus diesen frei gewordenen Mitteln.

Weiters hob das BMF die Bindung der für die Evaluierung vorgesehenen Budgetmittel des Jahres 2011 für einen nicht der Kinderbetreuung dienenden Zweck im gesamten Ausmaß von 3,00 Mio. EUR auf. Diese Mittel wurden – mangels Bedarfs für die Evaluierung des Gratspflichtkindergartens – für das geplante Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetz reserviert. Eine Aufhebung der Bindung für Mittel des Budgetjahres 2012 in Höhe von weiteren 3,00 Mio. EUR für den gleichen Zweck wurde beantragt, vom BMF aber nicht genehmigt.

Die vom BMF frei gegebenen, aber nicht verbrauchten Mittel führte das BMWFJ einer Untergliederungsrücklage zu.<sup>53</sup> Mit Stand Jahresende 2012 waren somit von den ursprünglich für eine Evaluierung des Gratispflichtkindergartens reservierten Mitteln von 9,00 Mio. EUR insgesamt rd. 3,08 Mio. EUR (79.500 EUR aus dem Budgetjahr 2010 und 3,00 Mio. EUR aus dem Budgetjahr 2011) in einer Rücklage gebunden.

Den bis Ende 2012 ursprünglich budgetierten Evaluierungsausgaben von 9,00 Mio. EUR standen somit tatsächliche Ausgaben von rd. 14.000 EUR gegenüber. Für die Evaluierung der Ausbaueinbarung 2011 waren einmalige Ausgaben von rd. 15.000 EUR vorgesehen.

- 18.2** Der RH erachtete es grundsätzlich als positiv, dass für eine Evaluierung bereits in den Bundesvoranschlägen Mittel reserviert waren. Die dafür insgesamt veranschlagte Summe von jährlich 3,00 Mio. EUR erachtete der RH jedoch als unangemessen hoch. Er bemängelte weiters, dass trotz der großzügigen budgetären Vorsorge bisher keine Bemühungen um eine entsprechende qualitative Evaluierung des Gratispflichtkindergartens erfolgten. Dadurch wendete das BMWFJ entgegen den geplanten Evaluierungsausgaben von 9,00 Mio. EUR bisher nur rd. 14.000 EUR (Stand Ende 2012) auf. Kritisch bewertete der RH die durch die Aufhebung der Mittelbindung für rd. 3,08 Mio. EUR (Stand Ende 2012) geschaffene Möglichkeit, diese Mittel für andere Zwecke zu verwenden.

Der RH kritisierte weiters, dass das BMWFJ trotz des im Frühjahr 2011 erfolgten Beschlusses einer lediglich kostengünstigen, quantitativen Evaluierung die Budgetierung der Evaluierungsausgaben mit je 3,00 Mio. EUR für 2012 und 2013 fortsetzte. Nach Ansicht des RH widersprach dies dem Grundsatz der Budgetwahrheit. Damit schuf das BMWFJ neuerlich die Basis, Budgetmittel von bis zu 6,00 Mio. EUR für andere Zwecke zu verwenden.

Der RH empfahl dem BMWFJ, die Budgetierung von Bundesmitteln für nicht mehr vorgesehene Zwecke zu unterlassen.

- 18.3** *Das BMWFJ sagte in seiner Stellungnahme zu, ab dem Bundeshaushaltsgesetz 2014 die Budgetierung entsprechend seiner Verpflichtungen gemäß dem Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetz 2013<sup>54</sup> und der Gratispflichtkindergartenvereinbarung vorzunehmen. Eine frühere Berücksichtigung der Verpflichtungen gemäß dem Bundes-*

<sup>53</sup> Gemäß § 53 BHG, BGBl. Nr. 213/1986, stehen nicht verbrauchte Mittel im Folgejahr wieder zur Verfügung, gemäß § 53 Abs. 1 Z 3 leg. cit. sind jedoch gebundene Mittel von der Rücklagenbildung ausgenommen.

<sup>54</sup> BGBl. I Nr. 69/2013

*Kinder- und Jugendhilfegesetz 2013 sei nicht möglich gewesen, da die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern über dieses Gesetz erst Anfang 2013 abgeschlossen worden seien.*

- 18.4** Der RH nahm die ab dem Jahr 2014 geplante Budgetierung für das Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetz 2013 zur Kenntnis. Die Kritik des RH, wonach Bundesmittel für eine nicht mehr geplante Evaluierung in den Jahren 2012 und 2013 dennoch budgetiert wurden, konnte dadurch jedoch nicht entkräftet werden. Er hielt seine Empfehlung unter Hinweis auf den Grundsatz der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage<sup>55</sup> des Bundes aufrecht.

Mid-term-reviews

- 19.1** (1) Das Regierungsprogramm 2008 bis 2013 sah vor, dass der Bund für die Einführung eines kostenfreien verpflichtenden letzten Kindergartenjahres in den Jahren 2009 und 2010 jährlich 70,00 Mio. EUR aus den Mitteln des Konjunkturpaketes zur Verfügung stellt. Danach sollte das kostenfreie Pflichtkindergartenjahr im Rahmen des Mid-term-reviews des Finanzausgleichsgesetzes evaluiert werden.

Das Evaluierungsvorhaben der Bundesregierung beruhte auf der ursprünglichen Überlegung, die Bundesmittel für den Gratspflichtkindergarten als Zweckzuschuss des Bundes an die Länder im Finanzausgleichsgesetz 2008 zu verankern und im Wege des BMF umzusetzen. Anstatt einer Zweckzuschussregelung im Finanzausgleichsgesetz 2008 wurde der kostenfreie Pflichtkindergarten im Rahmen einer Bund-Länder-Vereinbarung verwirklicht.

Die im Regierungsprogramm vorgesehene Mid-term-review fand nicht statt, da dies nicht Gegenstand des Anfang 2008 in Kraft getretenen Finanzausgleichsgesetzes 2008 war. Stattdessen verwies das BMF auf Studien zur Reform des Finanzausgleiches.

- 19.2** (1) Der RH bedauerte, dass auch die im Regierungsprogramm verankerte Halbzeitevaluierung des Gratspflichtkindergartens nicht umgesetzt wurde.

(2) Die ursprünglich überlegte Bereitstellung der Bundeszuschüsse für den Gratspflichtkindergarten im Wege von Zweckzuschüssen im Finanzausgleichsgesetz 2008 wäre nach Ansicht des RH aufgrund der bisher im Prüfungsergebnis aufgezeigten Feststellungen und Mängel zweckmäßig und im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung gewesen, da

<sup>55</sup> Art. 51 Abs. 8 B-VG

## Evaluierung

- die Vorgaben der Gratispflichtkindergartenvereinbarung für die Verwendungsnachweise unklar waren (TZ 16),
- das BMWFJ von den Ländern Niederösterreich und Steiermark vorgelegte Verwendungsnachweise anerkannte, diese aber nur äußerst oberflächlich und nicht den Vorgaben der Gratispflichtkindergartenvereinbarung entsprechend prüfte (TZ 16),
- die ohnehin schon sehr komplexen Transferbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden durch einen weiteren Bundesmittelzuschuss verschärft wurden (TZ 6) und
- nach Auslaufen der Bund–Länder–Vereinbarung die Weiterführung und Finanzierung des Gratispflichtkindergartens offen ist (TZ 13).

## Bildungsinstrumente

Bildungs(rahmen)-  
plan

**20.1** In der Ausbauevereinbarung 2008 war die Erarbeitung eines bundesweiten Bildungsplans für institutionelle Kinderbetreuungseinrichtungen bis Juli 2009 festgelegt.<sup>56</sup>

Der Bildungsplan enthielt eine rahmenhafte Festlegung von Bildungszielen sowie Leitgedanken für wirksame pädagogische und organisatorische Maßnahmen. In der Praxis wurde deshalb für den Bildungsplan auch der Begriff Bildungsrahmenplan verwendet.

Eine Verpflichtung des Bundes und der Länder, den Bildungsrahmenplan einzuhalten, enthielt erst die rund eineinhalb Jahre später in Kraft getretene Gratispflichtkindergartenvereinbarung. Daneben war vereinbart, aufbauend auf dem Bildungsrahmenplan bis Juni 2010 ein integriertes Modul für 5–Jährige zu erarbeiten sowie bis dahin einen verpflichtenden Leitfaden für die häusliche Betreuung und für die Betreuung durch Tagesmütter/–väter zu entwickeln. Die Kosten für die Erarbeitung dieser Bildungsinstrumente sollte der Bund tragen<sup>57</sup>.

**20.2** Der RH beurteilte kritisch, dass der in der Ausbauevereinbarung 2008 festgelegte Bildungsrahmenplan erst im September 2009 durch die Gratispflichtkindergartenvereinbarung verbindlich wurde.

<sup>56</sup> vgl. Art. 3 Abs. 5 der Ausbauevereinbarung 2008

<sup>57</sup> vgl. Art. 2 Abs. 4 bis 6 der Gratispflichtkindergartenvereinbarung



**21.1** (1) Die Konzeption des Bildungsrahmenplans<sup>58</sup> erfolgte im Rahmen von Expertenkonferenzen, an denen Vertreter der Länder, des BMUKK und auch des Charlotte-Bühler-Instituts für praxisorientierte Kleinkindforschung (Charlotte-Bühler-Institut) beteiligt waren. Dieses Institut sollte den Bildungsrahmenplan in Zusammenarbeit mit Experten der Länder erstellen. Die Auftragsvergabe erfolgte aufgrund eines Anbots des Charlotte-Bühler-Instituts vom Jänner 2009 durch die einzelnen Länder. Auch die Länder Niederösterreich und Steiermark schlossen Werkverträge mit dem Charlotte-Bühler-Institut. Als Fertigstellungszeitpunkt war der 31. August 2009 vereinbart.

Das Charlotte-Bühler-Institut übermittelte den fertigen Bildungsrahmenplan Anfang August 2009. Seine Vervielfältigung und Versendung an die Länder erledigte das BMUKK, das dafür auch die Kosten trug.

(2) Weiters bedurfte der nur einen Rahmen vorgebende Bildungsrahmenplan in der Arbeit mit den betreuten Kindern einer Präzisierung. Das Land Niederösterreich erstellte deshalb ergänzende Bildungsunterlagen für niederösterreichische Kindergärten und Tagesbetreuungseinrichtungen. Diese enthielten in einer Broschüre Grundlagen und Impulse zur Planung und Umsetzung der pädagogischen Arbeit für 0- bis 6-Jährige sowie in einer weiteren Broschüre relevante Aspekte und Themen der Betreuung von 5-Jährigen im letzten Jahr vor der Schule.<sup>59</sup> In der Steiermark erfolgt die Ausgestaltung des Bildungsrahmenplans im Rahmen der speziellen Weiterbildungsveranstaltungen.

**21.2** Der RH stellte positiv fest, dass die Länder den Bildungsrahmenplan vereinbarungskonform erstellten. Die in Niederösterreich und der Steiermark unterschiedliche Ausgestaltung und Präzisierung des Bildungsrahmenplans war einerseits auf die kompetenzrechtlich begründete Gestaltungsfreiheit der Länder in der Kinderbetreuung und andererseits auf fehlende Vorgaben dazu in den Bund-Länder-Vereinbarungen begründet.

**22.1** Die Länder hatten die verbindliche Einhaltung des Bildungsrahmenplans dem Bund gegenüber nachzuweisen<sup>60</sup>. Gemäß dem NÖ Kindergartenengesetz 2006 und dem Steiermärkischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz war es Aufgabe der Kindergärten bzw. der Kinderbetreuungseinrichtungen, die Entwicklung der Kinder zu fördern und

<sup>58</sup> Der Begriff Bildungsrahmenplan stammt aus dem Titel des erstellten Dokuments.

<sup>59</sup> Niederösterreich wählte für den Bildungsrahmenplan ein eigenes Layout. Die dafür samt Graphik und Druck sowie für die zusätzlichen Bildungsunterlagen für 5-Jährige dem Land entstandenen Kosten betragen 41.000 EUR.

<sup>60</sup> vgl. Art. 2 Abs. 4 und 9 Abs. 1 letzter Satz der Gratispflichtkindergartenvereinbarung

zu unterstützen.<sup>61, 62</sup> Für Niederösterreichische Tagesbetreuungseinrichtungen war eine derartige Aufgabe in einer Verordnung der Landesregierung enthalten.<sup>63</sup>

(2) In Niederösterreich übermittelte die Abteilung Kindergärten den Bildungsrahmenplan an die öffentlichen und privaten Kindergärten und an die Bezirksverwaltungsbehörden.

Die für Tagesbetreuungseinrichtungen zuständige Abteilung Jugendwohlfahrt verteilte an diese nicht den Bildungsrahmenplan, sondern nur die für 5- bis 6-Jährige zugeschnittene Broschüre. Zusätzlich führte das Land Niederösterreich für Leiter von öffentlichen Kindergärten fünf Schulungsveranstaltungen zum Bildungsrahmenplan durch. Weitere Umsetzungsschritte erfolgten im Rahmen von Dienstbesprechungen auf Bezirksebene, die u.a. auch die öffentlichen Kindergärten in Korneuburg umfassten.

(3) Das Land Steiermark übermittelte den Bildungsrahmenplan an alle Kinderbetreuungseinrichtungen und führte für die Leiterinnen der Betreuungseinrichtungen etwa 30 Schulungsveranstaltungen in Zusammenarbeit mit dem Charlotte-Bühler-Institut durch. Weiter rd. 80 Weiterbildungsveranstaltungen zur Konkretisierung des Bildungsrahmenplans, die u.a. auch die Kinderbetreuungseinrichtungen in Leoben umfassten, fanden statt bzw. waren geplant.

**22.2** Der RH verwies darauf, dass der Bildungsrahmenplan die gesetzlichen Aufgaben der Kinderbetreuungseinrichtungen konkretisierte. Die Umsetzung des Bildungsrahmenplans war in Niederösterreich und in der Steiermark somit im Wege der Landesgesetze sichergestellt.

<sup>61</sup> vgl. § 3 Abs. 1 und 2 NÖ Kindergartengesetz 2006, wonach Kinder nach erprobten wissenschaftlichen Methoden insbesondere der Kleinkindpädagogik und der Kindergartenpädagogik zu fördern und zu unterstützen sind, wobei insbesondere die körperliche, seelische und geistige Entwicklung der Kinder durch Bildungsangebote, geeignete Spiele und durch die erzieherische Wirkung, welche die Gemeinschaft bietet, zu fördern ist, sowie einen grundlegenden Beitrag zu einer religiösen und ethischen Bildung zu leisten ist und die Erreichung der Schulfähigkeit unterstützt werden soll.

<sup>62</sup> vgl. §§ 4 und 5 Steiermärkisches Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz, dass Kinderbetreuungseinrichtungen nach den gesicherten Erkenntnissen und Methoden der Pädagogik unter besonderer Berücksichtigung einer altersgerechten Bildungsarbeit die Entwicklung der Gesamtpersönlichkeit jedes Kindes und seine Fähigkeit zu einer eigenverantwortlichen, selbstständigen und mündigen Lebensführung in der Gemeinschaft zu fördern haben und eine Vorbereitung auf die Schule darstellen sollen.

<sup>63</sup> vgl. § 4 NÖ Kinderbetreuungsgesetz 1996 i.V.m. § 3 NÖ Tagesbetreuungsverordnung



Nach Ansicht des RH war der notwendige Informationsfluss an die Kinderbetreuungseinrichtungen in der Steiermark flächendeckend und in Niederösterreich mit Ausnahme der Tagesbetreuungseinrichtungen gewährleistet, da diese vom Land nicht den Bildungsrahmenplan für 0- bis 6-Jährige, sondern nur die für 5-Jährige vom Land Niederösterreich entwickelten Bildungsunterlagen erhalten hatten.

Der RH empfahl daher dem Land Niederösterreich, die Information über den Bildungsrahmenplan und seine erforderliche Umsetzung auch gegenüber den Tagesbetreuungseinrichtungen sicherzustellen.

**22.3** *Das Land Niederösterreich sagte dies zu und verwies dabei auf einen seit Anfang 2013 erfolgten Zuständigkeitsübergang für die Genehmigung von und die Aufsicht über Tagesbetreuungseinrichtungen<sup>64</sup> von den Bezirksverwaltungsbehörden zum Land Niederösterreich.*

#### Modul für 5-Jährige

**23.1** Gemäß der Gratispflichtkindergartenvereinbarung beauftragte das BMWFJ das Charlotte-Bühler-Institut im Februar 2010 mit der Erstellung eines in den Bildungsrahmenplan integrierten Moduls für 5-Jährige<sup>65</sup>. Dieses Modul wurde vereinbarungsgemäß fertiggestellt und enthielt vertiefende Ausführungen zum bundesweiten Bildungsrahmenplan für das Pflichtkindergartenjahr. Es sollte die Arbeit der Kindergartenpädagoginnen unterstützen und dazu beitragen, den Kindern bestmögliche Bildungschancen unabhängig von ihrer sozialen Herkunft zu bieten. Die landesspezifischen Bildungsunterlagen für 5-Jährige in Niederösterreich und das bundesweite Modul für 5-Jährige waren ähnlich aufgebaut und inhaltlich gestaltet.

Die Verteilung des Moduls an die Länder Niederösterreich und Steiermark erfolgte durch ein vom BMWFJ beauftragtes Unternehmen Ende August bzw. Anfang September 2010. Das Land Niederösterreich leitete die Module an die Kindergärten, nicht aber an die Tagesbetreuungseinrichtungen weiter. In der Steiermark versendete das beauftragte Unternehmen die Module direkt an die Kinderbetreuungseinrichtungen.

**23.2** Der RH bemängelte, dass in Niederösterreich nur Kindergärten Informationen zum Modul für 5-Jährige erhalten hatten. Er empfahl dem Land Niederösterreich, die Information der Tagesbetreuungseinrichtungen über das Modul für 5-Jährige sicherzustellen.

<sup>64</sup> § 3 Abs. 1 und § 5 Abs. 3 NÖ Kinderbetreuungsgesetz 1996

<sup>65</sup> Modul für das letzte Jahr in elementaren Bildungseinrichtungen

**23.3** *Das Land Niederösterreich sagte dies zu und verwies auch hier auf den seit Anfang 2013 erfolgten Zuständigkeitsübergang für die Genehmigung von und die Aufsicht über Tagesbetreuungseinrichtungen<sup>66</sup> von den Bezirksverwaltungsbehörden zum Land Niederösterreich.*

## Leitfaden

**24.1** Für als Ausnahmen von der Besuchspflicht eingestufte häusliche Betreuung sowie Betreuung durch Tagesmütter/–väter im letzten Jahr vor der Schulpflicht entwickelte das BMWFJ im Einvernehmen mit den Ländern einen verbindlichen Leitfaden und beauftragte damit das Charlotte–Bühler–Institut. Dieser sollte die Betreuung durch Eltern und Tagesmütter/–väter im letzten Jahr vor der Schulpflicht unterstützen und dazu beitragen, die von Eltern bzw. Tagesmüttern/–väter betreuten Kinder auf den Schulbesuch vorzubereiten. Das BMWFJ übermittelte im Spätsommer 2010 rd. 2.200 Exemplare an die Länder, davon jeweils rd. 200 Leitfäden an die Ämter der Niederösterreichischen und Steiermärkischen Landesregierung.

Adressat der Leitfäden war in Niederösterreich die Abteilung Jugendwohlfahrt. Sie übermittelte diese an die größte Trägerorganisation für Tagesmütter, eine Verteilung an andere Trägerorganisationen unterblieb jedoch.

In Niederösterreich hatten die Eltern von kindergartenpflichtigen Kindern der Hauptwohnsitzgemeinde und der Landesregierung (Abteilung Kindergärten) anzuzeigen, dass die als Ausnahme geltende Betreuung in häuslicher Erziehung oder bei Tagesmüttern/–väter erfolgte (vgl. TZ 27). Die Abteilung Kindergärten wies in regelmäßigen Telefonaten mit den Eltern zwar auf den Bildungsplan und seine unterstützende Erziehungsaufgabe hin, der dafür entwickelte Leitfaden wurde jedoch weder übermittelt noch erwähnt. Erst nach Hinweis des RH begann die Abteilung Kindergärten im November 2012, die betroffenen Eltern bzw. Tagesmütter/–väter über die Einhaltung des Leitfadens zu informieren.

In der Steiermark wies das Land die Bezirksverwaltungsbehörden an, die Verpflichtung zur Einhaltung des Leitfadens in den Ausnahmebescheid für häusliche Betreuung aufzunehmen. Eine Information der Tagesmütter/–väter über den Leitfaden stellte das Land im Wege der Organisatoren für Ausbildungslehrgänge sicher.

**24.2** Der RH anerkannte, dass das Land Steiermark Maßnahmen veranlasste, die die Einhaltung des Leitfadens für häuslich oder von Tagesmüttern/–väter betreute 5–Jährige sicherstellte.

<sup>66</sup> § 3 Abs. 1 und § 5 Abs. 3 NÖ Kinderbetreuungsgesetz 1996

**Kinderbetreuung für 0– bis 6-Jährige**

Er bemängelte aber, dass es das Land Niederösterreich verabsäumt hatte, die betroffenen Eltern und Tagesmütter/–väter über die Einhaltung des Leitfadens zu informieren. Dies lag nach Ansicht des RH in der fehlenden Kommunikation und der Zuständigkeitszersplitterung zwischen der Abteilung Kindergarten und Jugendwohlfahrt. Die noch im Zuge der Gebarungsüberprüfung eingeleitete Information der Eltern bzw. Tagesmütter/–väter vermerkte der RH positiv.

**Besuchspflicht**

- 25.1** Die Gratispflichtkindergartenvereinbarung legte die Besuchspflicht im letzten Jahr vor dem Schuleintritt mit mindestens 16 bis 20 Stunden an mindestens vier Tagen pro Woche fest. Die Kostenfreiheit war mit 20 Wochenstunden festgelegt.

In Niederösterreich war die Besuchspflicht an mindestens vier Vormittagen pro Woche mit insgesamt mindestens 16 Stunden festgelegt. In öffentlichen Kindergärten war der Besuch im Ausmaß von 30 Wochenstunden vormittags kostenfrei. Tagesbetreuungseinrichtungen und Privatkinderergärten erhielten für Pflichtkindergartenkinder Förderungen im Ausmaß von 20 Wochenstunden.

In der Steiermark war die Besuchspflicht für alle Kinderbetreuungseinrichtungen mit insgesamt 20 Wochenstunden an fünf Tagen pro Woche festgelegt. Im verpflichtenden Kinderbetreuungsjahr war das Betreuungsausmaß von mindestens 30 Wochenstunden kostenfrei.

- 25.2** Der RH kritisierte, dass es der in der Gratispflichtkindergartenvereinbarung vorgegebene unpräzise Zeitraum für den Pflichtkindergarten den Ländern ermöglichte, unterschiedliche Zeitvorgaben für den Pflichtbesuch festzulegen und damit unterschiedliche Bildungsmöglichkeiten zu schaffen. Dies führte dazu, dass der Pflichtkindergarten in der Steiermark mit 20 Wochenstunden festgelegt war, während jener in Niederösterreich nur mindestens 16 Wochenstunden umfasste. Ein Pflichtkindergartenkind in der Steiermark hatte dadurch die Chance auf einen um bis zu 25 % längeren Förderungszeitraum als in Niederösterreich. Dem Ziel der Gratispflichtkindergartenvereinbarung, allen Kindern beste Bildungsmöglichkeiten und Startchancen in das spätere Berufsleben zu bieten, wurde damit in Niederösterreich und in der Steiermark in unterschiedlichem Ausmaß entsprochen.

Der RH empfahl dem BMWFJ und den Ländern Niederösterreich und Steiermark, anstatt eines Mindestzeitrahmens auf eine einheitliche bestimmte Zeitvorgabe des Pflichtbesuches hinzuwirken.

Als nicht stimmig beurteilte der RH die Regelung, wonach das zeitliche Ausmaß und die Bundeszuschüsse für den kostenfreien Pflichtkindergarten mit 20 Wochenstunden bemessen waren, das Ausmaß des Pflichtkindergartens hingegen nur 16 Wochenstunden betragen konnte. Der RH empfahl dem BMWFJ und den Ländern Niederösterreich und Steiermark darauf hinzuwirken, das Zeitausmaß für die Kostenfreiheit an der Dauer des Pflichtbesuches zu bemessen.

**25.3** (1) *Das BMWFJ teilte in seiner Stellungnahme mit, dass mit der Gratispflichtkindergartenvereinbarung zwei Ziele verfolgt würden. Einerseits solle durch die Kostenfreiheit von 20 Stunden eine finanzielle Entlastung der Familien während der ganzen Woche erfolgen. Andererseits ziele der flexible zeitliche Rahmen des Pflichtkindergartens darauf ab, Eltern mehr Gestaltungsspielraum bei der Einhaltung der Besuchspflicht zu geben.*

*(2) Das Land Niederösterreich sagte in seiner Stellungnahme zu, bei künftigen Verhandlungen von Bund-Länder-Vereinbarungen auf eine einheitliche und bestimmte Zeitvorgabe hinzuwirken. Weiters stellte es eine Anpassung des Zeitausmaßes für die Kostenfreiheit an die Dauer des Pflichtbesuches in Aussicht.*

*(3) Das Land Steiermark verwies darauf, dass es die Besuchspflicht mit der gemäß Gratispflichtkindergartenvereinbarung bestehenden Obergrenze von 20 Wochenstunden gesetzlich festgelegt habe, und befürwortete eine dahingehende bundesweite Vereinheitlichung der Besuchspflicht.*

**25.4** Das Argument des BMWFJ, wonach ein zeitlicher Gestaltungsspielraum der Eltern beim Pflichtbesuch sein Ausmaß von 16 bis 20 Wochenstunden an mindestens vier Tagen rechtfertigte, stand nach Ansicht des RH im Widerspruch zum Ziel, mit dem Gratispflichtkindergarten allen Kindern „bestmögliche Bildungsmöglichkeiten und Startchancen“ zu ermöglichen. Um diese Wirkung im Hinblick auf die dafür gewährten Förderungen bestmöglich zu erreichen, waren weder längere Zeitvorgaben für die Dauer der Kostenfreiheit als für die Dauer des Pflichtbesuchs noch uneinheitliche Dauern des Pflichtbesuchs zweckmäßig. Der RH verblieb daher bei seinen Empfehlungen.

Verwaltung der  
Besuchspflicht

**26.1** (1) Die Gratispflichtkindergartenvereinbarung legte fest, dass grundsätzlich alle Kinder, die vor dem 1. September des jeweiligen Jahres das 5. Lebensjahr vollendet hatten und im Folgejahr schulpflichtig wurden, zum halbtägigen Besuch einer geeigneten institutionellen Kinderbetreuungseinrichtung während des Kindergartenjahres verpflichtet waren. Weitere Vorgaben, wie und durch welche Einrichtung der Pflichtbesuch zu verwalten war, enthielten weder die Vereinbarung selbst noch die dazugehörigen Erläuterungen.

(2) Gemäß den landesgesetzlichen Bestimmungen waren in Niederösterreich und der Steiermark jeweils die Eltern bzw. Erziehungsberechtigten verpflichtet, für die Erfüllung der Besuchspflicht zu sorgen. Die Gemeinden hatten für ihre mit Hauptwohnsitz ansässigen Pflichtkindergartenkinder einen zumindest halbtägig kostenfreien Kinderbetreuungsplatz bereitzustellen. Weiters wurde den Gemeinden die Verwaltung und Überwachung des Pflichtbesuchs übertragen. Dies umfasste in beiden Bundesländern eine schriftliche Information der betroffenen Eltern/Erziehungsberechtigten, die Führung eines Verzeichnisses, wo und wie die Besuchspflicht erfüllt wird, sowie Mahnungen bzw. Meldungen an die Bezirksverwaltungsbehörden.

(3) Die niederösterreichischen Gemeinden hatten die Eltern/Erziehungsberechtigten spätestens ein Jahr vor Beginn des verpflichtenden Kindergartenjahres zu informieren. Die Stadtgemeinde Korneuburg informierte bis Herbst 2012 nur die Eltern/Erziehungsberechtigten von Kindern, die damals noch nicht Kindergärten der Stadtgemeinde besuchten. Der landesgesetzlichen Verpflichtung, die Eltern/Erziehungsberechtigten aller besuchspflichtigen Kinder anzuschreiben, kam die Stadtgemeinde Korneuburg erstmals im Herbst 2012 für das Pflichtkindergartenjahr 2012/2013 und 2013/2014 nach.

(4) Die Stadtgemeinde Leoben informierte die betroffenen Eltern/Erziehungsberechtigten wie im Landesgesetz vorgesehen fristgerecht.

(5) Die Daten der betroffenen Eltern/Erziehungsberechtigten und Kinder stammten in der Stadtgemeinde Korneuburg aus dem Melderegister, in der Stadtgemeinde Leoben aus der Schulpflichtmatrik<sup>67</sup> bzw. dem zentralen Melderegister. Beide Stadtgemeinden führten elektronische Listen über die Art der wahrgenommenen Besuchspflicht, die regelmäßig entsprechend der Zu- und Wegzüge aktualisiert wurden. Eine IT-unterstützte und nicht mehr händische Datenerfassung der Melde- bzw. Schulmatrikdaten wurde in beiden Gemeinden erst im Zuge der Gebarungsüberprüfung durch den RH eingerichtet. Die Stadtgemeinde

<sup>67</sup> Gemäß § 16 Schulpflichtgesetz von den Gemeinden zu führendes Verzeichnis der in ihrem Gebiet wohnenden schulpflichtigen Kinder.

## Besuchspflicht

Korneuburg bzw. Leoben schätzte die mit der Verwaltung des Pflichtkindergartens verbundenen Personalressourcen auf rd. 120 bzw. 40 Personenstunden je Jahr. Damit war der Personalaufwand in Korneuburg rund dreimal so hoch wie in Leoben, obwohl die Anzahl der besuchspflichtigen Kinder in Korneuburg nur rd. 60 % jener in Leoben betrug.

- 26.2** Der RH bemängelte, dass die den Gemeinden übertragene Verwaltung und Überwachung des Pflichtkindergartens bei diesen finanzielle Auswirkungen hatte, deren Höhe weder in den Erläuterungen zur Regierungsvorlage der Gratispflichtkindergartenvereinbarung erwähnt wurde noch im Wege der Gratispflichtkindergartenvereinbarung abgeltbar war. Weiters kritisierte der RH, dass die den Gemeinden überlassene Verwaltung und Überwachung des Pflichtkindergartens nach eigener Einschätzung der beiden Stadtgemeinden in der Stadtgemeinde Korneuburg dreimal so hohe Personalaufwendungen verursachte wie in der Stadtgemeinde Leoben.

Er empfahl der Stadtgemeinde Korneuburg, die Verwaltung des Pflichtkindergartens zu evaluieren und nach Abwägung von Kosten–Nutzen–Überlegungen auf eine IT–unterstützte Verwaltung des Pflichtkindergartenjahres umzustellen.

- 26.3** *Das Land Niederösterreich ergänzte in seiner Stellungnahme, dass anlässlich der entsprechenden Novelle des NÖ Kindergartengesetzes 2006 davon auszugehen gewesen sei, dass sich die Gemeinden eines der Schulmatrik ähnlichen Systems bedienen würden, wodurch zusätzliche Kosten gering gewesen wären. Beanstandungen von Gemeinden über dahingehende Kosten habe es nicht gegeben.*

*Die Stadtgemeinde Korneuburg teilte mit, dass Aufgaben und Abläufe der allgemeinen Kindergartenadministration und somit auch die Verwaltung des Pflichtkindergartenjahres laufend evaluiert und optimiert würden. Teilbereiche der Kindergartenverwaltung würden nach Abwägungen von Kosten–Nutzen– sowie Ressourcenüberlegungen IT–unterstützt umstrukturiert werden.*

## Ausnahmen von der Besuchspflicht

- 27.1** Die Gratispflichtkindergartenvereinbarung sah sechs Ausnahmen von der Besuchspflicht vor. Im Jahr 2011/2012 waren in Niederösterreich 486 Kinder, in der Steiermark 400 Kinder, in der Stadtgemeinde Korneuburg bzw. Leoben vier bzw. drei Kinder von der Besuchspflicht ausgenommen.



Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Art und den Umfang der Besuchspflicht und die in der Gratspflichtkindergartenvereinbarung festgelegten sechs Ausnahmegründe:

**Tabelle 12: Ausnahmen von der Besuchspflicht in den Kindergartenjahren 2009/2010 bis 2011/2012**

		Anzahl der in institutionellen Einrichtungen betreuten 5-Jährigen	Anzahl der ausgenommenen 5-Jährigen wegen						Summe der Ausnahmen
			vorzeitigem Schulbesuch	sonderpädagogischem Förderungsbedarf	medizinischen Gründen/Behinderung	unzumutbarer Entfernung	häuslicher Erziehung	Betreuung durch Tagesmütter/-väter	
2009/2010	Niederösterreich	14.806	491	n.v.	n.v.	n.v.	50	n.v.	n.v.
	Steiermark <sup>1</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-
	Korneuburg	n.v.	n.v.	0	0	0	n.v.	n.v.	n.v.
	Leoben	181	3	0	0	0	0	0	3
2010/2011	Niederösterreich	15.057	440	0	1	0	87	2	530
	Steiermark	10.397	217	1	7	2	15	154	396
	Korneuburg	n.v.	n.v.	0	0	0	n.v.	n.v.	n.v.
	Leoben	195	1	0	0	0	1	0	2
2011/2012	Niederösterreich	14.800	416	0	0	0	70	0	486
	Steiermark	10.246	203	3	5	2	21	166	400
	Korneuburg	116	3	0	0	0	1	0	4
	Leoben	173	2	0	0	0	0	1	3

<sup>1</sup> Die Steiermark führte den Pflichtkindergarten ab dem Kindergartenjahr 2010/2011 ein.

Quellen: Land Niederösterreich, Land Steiermark, Stadtgemeinde Korneuburg, Stadtgemeinde Leoben

## Besuchspflicht

Das Land Niederösterreich verfügte im Gegensatz zum Land Steiermark erst ab dem Pflichtkindergartenjahr 2010/2011 über vollständige Daten zur Besuchspflicht. Das Land Niederösterreich führte die Datenlücken im Kindergartenjahr 2009/2010 auf die mit Einführung des Pflichtkindergartenjahres verbundenen Anlaufschwierigkeiten zurück.

Während die Stadtgemeinde Leoben für sämtliche bisher begonnenen Pflichtkindergartenjahre Daten vorlegen konnte, lagen in der Stadtgemeinde Korneuburg nur für das Pflichtkindergartenjahr 2011/2012 und 2012/2013 entsprechende Listen auf. Die Stadtgemeinde Korneuburg begründete das Fehlen dieser Daten für die Jahre 2009/2010 und 2010/2011 mit Personalengpässen bzw. mehrmals wechselnden Personalressourcen.

Weiters waren die für die Jahre 2011/2012 und 2012/2013 von der Stadtgemeinde Korneuburg vorgelegten Besuchsdaten mangelhaft. Sie wurden auf Anregung des RH noch während der Gebarungsüberprüfung korrigiert.

- 27.2** Der RH bewertete es als positiv, dass die Stadtgemeinde Leoben über vollständige Daten verfügte, um die Besuchspflicht und deren Ausnahmen überwachen zu können.

Gegenüber der Stadtgemeinde Korneuburg bemängelte der RH, dass die jährliche, verpflichtende Dokumentation der Besuchspflicht für die Jahre 2009/2010 und 2010/2011 fehlte und die vorgelegten Verzeichnisse für 2011/2012 und 2012/2013 mangelhaft waren. Er empfahl der Stadtgemeinde Korneuburg, eine korrekte und nachvollziehbare Dokumentation der Besuchspflicht und ihrer Ausnahmen zu führen.

- 27.3** *Die Stadtgemeinde Korneuburg hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass sie ihrer Informationspflicht zum Pflichtkindergarten nachgekommen sei, indem sie Eltern, deren Kinder noch nicht in einem Niederösterreichischen Landeskindergarten waren, schriftlich, und Eltern, deren Kinder bereits einen Niederösterreichischen Landeskindergarten besuchten, mündlich informierte. Weiters seien die Daten jener Eltern, die der Besuchspflicht nicht nachkamen, an die Bezirksverwaltungsbehörden übermittelt worden. Auf die seit Herbst 2012 erfolgte schriftliche Information auch jener Eltern, deren Kinder seit Jahren einen Niederösterreichischen Landeskindergarten besuchten, hätten die Eltern teils mit Unverständnis reagiert, da entsprechende mündliche Mitteilungen laufend erfolgt seien.*



**27.4** Der RH stellte gegenüber der Stadtgemeinde Korneuburg klar, dass er nicht die ab Herbst 2012 erfolgte schriftliche Information zur Besuchspflicht empfohlen hatte, sondern eine Verbesserung der lückenhaften und mangelhaften Dokumentation der Besuchspflicht. Zur kritischen Reaktion der Eltern auf die schriftliche Information zur Besuchspflicht merkte der RH an, dass diese auf landesgesetzlichen Bestimmungen beruhte.

**28.1** Die Ausnahmen von der Besuchspflicht waren in Niederösterreich und in der Steiermark mit folgenden Melde- bzw. Genehmigungsverfahren verbunden:

Während in der Steiermark die Eltern den vorzeitigen Schulbesuch bei der Hauptwohnsitzgemeinde lediglich anzuzeigen hatten, musste in Niederösterreich gemäß dem Niederösterreichischen Kindergartengesetz die Bezirksverwaltungsbehörde auf Antrag der Eltern darüber entscheiden. Damit hatte in Niederösterreich im Falle des vorzeitigen Schulbesuchs einerseits die Bezirksverwaltungsbehörde und andererseits der Schulleiter jeweils bescheidmäßig über den vorzeitigen Schulbesuch zu entscheiden. Laut Auskunft des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung hatte in Niederösterreich bis Ende 2012 jedoch keine Bezirksverwaltungsbehörde einen entsprechenden Bescheid erlassen, obwohl in den Jahren 2009/2010 bis 2011/2012 mehr als 1.300 Kinder vorzeitig eingeschult worden waren.

Die mit den Ausnahmen Betreuung durch Tagesmütter/-väter und Betreuung in häuslicher Erziehung verbundenen Verfahren unterschieden sich in Niederösterreich und in der Steiermark nur geringfügig. Die Ausnahmen sonderpädagogischer Förderungsbedarf, medizinische Gründe, Behinderung sowie unzumutbare Entfernung beruhten in beiden Ländern auf Anträgen der Eltern bei der Bezirksverwaltungsbehörde, die darüber bescheidmäßig entschied und die betroffene Hauptwohnsitzgemeinde zu informieren hatte.

**28.2** Der RH hielt die in Niederösterreich für den vorzeitigen Schulbesuch erforderliche doppelte Bewilligungspflicht durch die Bezirksverwaltungsbehörde und durch den Schulleiter weder für zweck- noch für rechtmäßig. Er empfahl dem Land Niederösterreich, das im Niederösterreichischen Kindergartengesetz festgelegte Bewilligungsverfahren für den vorzeitigen Schulbesuch auf eine Anzeigepflicht der Eltern bei der Hauptwohnsitzgemeinde zu beschränken.

**28.3** *Das Land Niederösterreich sagte dies zu.*

**29.1** Sowohl die niederösterreichischen als auch steiermärkischen Rechtsgrundlagen sahen im Falle eines Verstoßes gegen die Besuchspflicht Sanktionen vor. Strafbehörde erster Instanz waren die Bezirksverwaltungsbehörden. In der Steiermark waren die Gemeinden landesgesetzlich verpflichtet, der Bezirksverwaltungsbehörde einen Verstoß gegen die Besuchspflicht anzuzeigen. In Niederösterreich bestand in diesen Fällen lediglich eine landesgesetzliche Ermächtigung der Gemeinden, aber keine Verpflichtung zur Anzeige. Damit sollte in Niederösterreich in den ersten Pflichtkindergartenjahren „auf eine denunzierende Rolle der Gemeinde verzichtet werden“.

Im Rahmen der Gratispflichtkindergartenvereinbarung verpflichteten sich die Länder, möglichst einheitliche verwaltungsstrafrechtliche Sanktionen zu erlassen. Eine dazu eingerichtete Bund-Länder-Arbeitsgruppe konnte sich nur auf eine maximale Geldstrafe von 220 EUR, jedoch auf keinen bundeseinheitlichen Strafraum einigen.

In Niederösterreich war ein Verstoß gegen den verpflichtenden Kindergartenbesuch mit einer Geldstrafe bis zu 220 EUR, im Falle der Uneinbringlichkeit mit einer Ersatzfreiheitsstrafe bis zu zwei Wochen zu bestrafen. In der Steiermark war ausschließlich eine Geldstrafe von bis zu 220 EUR, aber keine Ersatzfreiheitsstrafe vorgesehen.

In Niederösterreich waren in den Kindergartenjahren 2010/2011 bzw. 2011/2012 vier bzw. sechs Strafverfahren anhängig, in der Steiermark 15 bzw. eines<sup>68</sup>. In den Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben waren bis Herbst 2012 keine Strafverfahren anhängig.

**29.2** Der RH kritisierte, dass bei einem Verstoß gegen die Besuchspflicht eine Anzeigepflicht der Gemeinde in der Steiermark, aber nicht in Niederösterreich gesetzlich verankert war. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, auf eine gesetzliche Anzeigepflicht der Gemeinden im Falle eines Verstoßes gegen die Besuchspflicht hinzuwirken.

Der RH bemängelte weiters, dass die in der Gratispflichtkindergartenvereinbarung angestrebte Einheitlichkeit der Sanktionen nicht umgesetzt wurde. Nach Ansicht des RH hätte eine Übernahme der bei einer Schulpflichtverletzung vorgesehenen bundesweiten Sanktionen (Geldstrafe von bis zu 220 EUR bzw. Ersatzfreiheitsstrafe von bis zu zwei Wochen) einerseits einheitliche Sanktionen sichergestellt und andererseits die Einrichtung einer ohnehin nicht erfolgreichen Arbeitsgruppe erübrigt.

<sup>68</sup> Für das Kindergartenjahr 2009/2010 übermittelte das Land Niederösterreich keine Werte. In der Steiermark startete der Pflichtkindergarten ab dem Kindergartenjahr 2010/2011.



- 29.3** *Das Land Niederösterreich sagte zu, eine gesetzliche Anzeigepflicht der Gemeinden im Falle eines Verstoßes gegen die Besuchspflicht umzusetzen.*
- Pflichtkindergartenjahr in Übungskindergärten des Bundes**
- 30.1** Die Gratispflichtkindergartenvereinbarung legt fest, dass das Pflichtkindergartenjahr auch in Übungskindergärten an Bildungsanstalten erfüllt werden kann. Während das Land Steiermark diese Vorgabe landesgesetzlich umsetzte, fehlte eine entsprechende Bestimmung für Übungskindergärten des Bundes in Niederösterreich. In der Praxis absolvierten Kinder sowohl in Niederösterreich als auch in der Steiermark das Pflichtkindergartenjahr in Übungskindergärten.
- 30.2** Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, eine Rechtsgrundlage für das Pflichtkindergartenjahr in Übungskindergärten des Bundes zu schaffen.
- 30.3** *Das Land Niederösterreich sagte dies zu.*
- Landesgrenzüberschreitender Pflichtkindergartenbesuch**
- 31.1** Die landesgesetzlichen Regelungen in Niederösterreich und in der Steiermark stellten sicher, dass auch ein gemeindeüberschreitender Pflichtkindergartenbesuch innerhalb des jeweiligen Bundeslandes kostenfrei blieb. Im Falle eines Landesgrenzen überschreitenden Pflichtkindergartenbesuchs war eine Beitragsfreiheit für die Eltern jedoch nicht immer gewährleistet.
- Während Wiener Kinder den Pflichtkindergarten in Niederösterreich kostenfrei besuchten, hatten niederösterreichische Kinder für den Besuch des Gratispflichtkindergartens in Wien einen Beitrag zu leisten. Nach Schätzung des Landes Niederösterreich waren im Kindergartenjahr 2009/2010 rd. 150 niederösterreichische Kinder davon betroffen. In besonderen Härtefällen gewährte das Land Niederösterreich dafür Förderungen.
- 31.2** Der RH bemängelte, dass die Gratispflichtkindergartenvereinbarung keine Verpflichtung der Länder enthielt, auch im Falle von Landesgrenzen überschreitenden Kindergartenbesuchen die Kostenfreiheit des Pflichtbesuchs sicherzustellen. Er empfahl dem BMWFJ und dem Land Niederösterreich, auf eine österreichweite Kostenfreiheit des Grasispflichtkindergartens hinzuwirken.

**31.3** *Das BMWFJ bestätigte in seiner Stellungnahme, dass sich Probleme beim Landesgrenzen überschreitenden Kindergartenbesuch lediglich auf die Länder Niederösterreich und Wien beschränken würden. Diese Problemfälle seien weitgehend gelöst worden, alle anderen Länder hätten entsprechende Regelungen getroffen.*

*Das Land Niederösterreich sagte zu, auf eine österreichweite Kostenfreiheit des Gratispflichtkindergartens hinzuwirken.*

## Niederösterreichischer Schul- und Kindergartenfonds

**32** Der Niederösterreichische Schul- und Kindergartenfonds (Fonds) unterstützte Gemeinden und Gemeindeverbände bei der Erhaltung und Errichtung von Kindergärten und Tagesbetreuungseinrichtungen.<sup>69</sup> Entsprechend den Verwendungsnachweisen des Landes Niederösterreich für die Ausbauevereinbarungen 2008 und 2011 bildeten die Ausgaben des Fonds eine wesentliche Basis für die Verwendung der erhaltenen Bundesmittel.

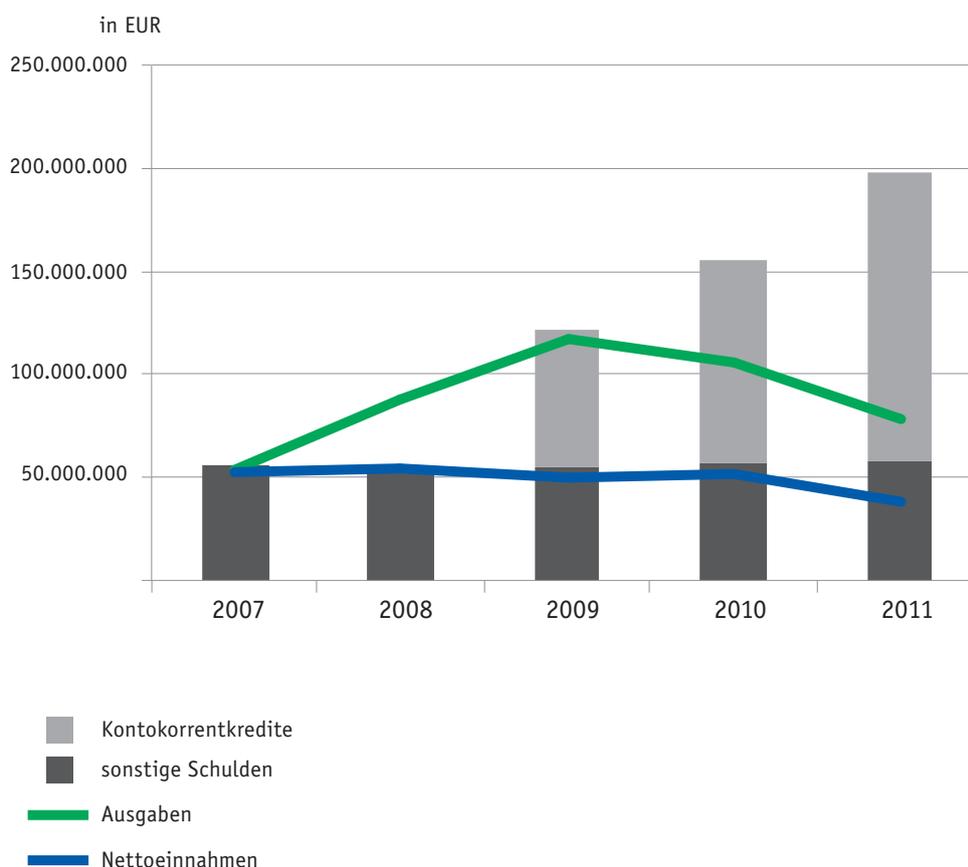
**33.1** (1) In den Jahren 2007 bis 2011 stellte der Fonds für den Ausbau und die Sanierung von Kindergärten und Tagesbetreuungseinrichtungen Fondsmittel von rd. 265,53 Mio. EUR (somit jährlich rd. 53,11 Mio. EUR) und für Schulen 177,64 Mio. EUR (somit jährlich rd. 35,53 Mio. EUR) bereit. Der Fonds finanzierte sich u.a. aus Zuwendungen des Landes Niederösterreich und aus Bedarfszuweisungen des Landes an seine Gemeinden.<sup>70</sup> Um sämtliche Ausgaben bedecken zu können, musste der Fonds ab dem Jahr 2008 Rücklagen auflösen und drei bis Ende 2020 zu tilgende Kontokorrentkredite beanspruchen.

Die Nettoeinnahmen (Einnahmen ohne Rücklagenauflösung und Fremdmittelaufnahmen) und Ausgaben des Fonds sowie dessen Schulden entwickelten sich in den Jahren 2007 bis 2011 wie folgt:

<sup>69</sup> § 1 NÖ Schul- und Kindergartenfondsgesetz

<sup>70</sup> § 4 NÖ Schul- und Kindergartenfondsgesetz

Abbildung 4: Entwicklung der Nettoeinnahmen und Ausgaben des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds sowie dessen Schulden in den Jahren 2007 bis 2011



Quelle: Land Niederösterreich; Darstellung RH

Im Jahr 2007 deckten sich die Nettoeinnahmen mit den Ausgaben von rd. 53,04 Mio. EUR. Die Ausgaben des Fonds stiegen im Jahr 2009 auf rd. 118,00 Mio. EUR an und sanken dann auf rd. 78,52 Mio. EUR (2011). Zugleich verringerten sich die Nettoeinnahmen bis 2011 auf rd. 37,37 Mio. EUR, da die Zuwendungen des Landes abnahmen. Aufgrund der durchschnittlichen jährlichen Nettoeinnahmen von rd. 49,45 Mio. EUR war in keinem Jahr eine Deckung der durchschnittlichen jährlichen Ausgaben von rd. 88,63 Mio. EUR gegeben. Aus diesem Grund waren eine Rücklagenauflösung und Fremdmittelaufnahmen erforderlich.

## Niederösterreichischer Schul- und Kindergartenfonds

Im Zeitraum 2008 bis 2011 stiegen die Schulden des Fonds auf das fast Vierfache bzw. rd. 198,04 Mio. EUR. Dieser Schuldenanstieg ging fast ausschließlich auf die Inanspruchnahme von Kontokorrentkrediten zurück.

(2) Das Land Niederösterreich gab an, dass es durch einen erwarteten Rückgang von Kindergartenneubauten bei gleichbleibenden Nettoeinnahmen einen Rückgang der Schulden erwarte. Die jährlichen Fondsausgaben für den Schulbereich betragen in den Jahren 2007 bis 2011 durchschnittlich rd. 35,53 Mio. EUR.

- 33.2** Der RH kritisierte, dass der Ausbau der öffentlichen Kindergärten in Niederösterreich im Zeitraum 2008 bis 2011 zu einem Anstieg der Schulden des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds auf das fast 4-Fache bzw. auf rd. 198,04 Mio. EUR führte.

Der RH anerkannte die Überlegungen des Landes Niederösterreich, die Schulden des Fonds abzubauen, erachtete diese aber auch im Hinblick auf zurückgehende Landeszuweisungen als wenig ambitioniert und nachhaltig. Nach Ansicht des RH wäre bei gleichbleibenden Nettoeinnahmen selbst bei einer wesentlichen Verringerung der Kindergartenförderung eine fristgemäße Rückzahlung der Kontokorrentkredite nicht möglich. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich daher, Maßnahmen zum Abbau der Schulden des Fonds zu erarbeiten und auf einen Beschluss durch die zuständigen Organe des Fonds hinzuwirken.

- 33.3** *Das Land Niederösterreich sagte zu, an einer längerfristigen Sanierung des Fonds zu arbeiten.*

- 34.1** Der Fonds verfügte über eine eigene Rechtspersönlichkeit. Seine Gebahrung fand sich daher – im Unterschied zum Steiermärkischen Baufonds für Kinderbetreuungseinrichtungen – nicht im Rechnungsabschluss des Landes.<sup>71</sup> Der Rechnungsabschluss des Fonds wurde weder veröffentlicht noch dem Rechnungsabschluss des Landes beigelegt.

Die Schulden des Fonds in der Höhe von rd. 198,04 Mio. EUR (Ende 2011) entsprachen immerhin rd. 5,7 % der im Rechnungsabschluss 2011 des Landes Niederösterreich verzeichneten Finanzschulden von rd. 3,45 Mrd. EUR.

<sup>71</sup> Nach § 7 Abs. 1 Steiermärkisches Kinderbetreuungsförderungsgesetz wurde zur Unterstützung der Gemeinden als Erhalter öffentlicher Kinderbetreuungseinrichtungen und der Erhalter von privaten Kinderbetreuungseinrichtungen der Baufonds für Kinderbetreuungseinrichtungen errichtet. Dieser war ein Fonds ohne Rechtspersönlichkeit und wurde als Ansatz des Rechnungsabschlusses des Landes verrechnet.

**34.2** Der RH bemängelte, dass sich in den Rechnungsabschlüssen des Landes Niederösterreich kein Hinweis auf die Gebarung des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds fand. Damit enthielt der Rechnungsabschluss des Landes Niederösterreich keine vollständige Darstellung der finanziellen Situation des Landes. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, die Gebarung des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds transparent darzustellen und dem Rechnungsabschluss des Landes beizufügen sowie eine allfällige Einbindung des Fonds in den Landeshaushalt zu prüfen.

**34.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich gebe es keine gesetzliche Verpflichtung zur Darstellung von Landeseinrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit im Voranschlag oder Rechnungsabschluss des Landes. Die Beiträge des Landes an den Fonds seien in diesen Rechenwerken dargestellt.*

**34.4** Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse des Landes Niederösterreich zwar die Beiträge des Landes an den Fonds darstellten, jedoch nicht dessen Schulden. Im Hinblick auf eine gesamthafte und transparente Darstellung der finanziellen Lage des Landes erachtete der RH seine Veröffentlichung jedenfalls für zweckmäßig und den gesetzlichen Vorgaben nicht entgegenstehend. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

## Gemeinde- kooperation

**35.1** (1) Wollte eine niederösterreichische Gemeinde einen Kindergarten errichten oder erweitern, hatte sie im Förderungsantrag beim Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds bekanntzugeben, inwieweit ein gemeinsames Projekt mit umliegenden Gemeinden möglich war. Weiters prüfte auch das Land vor Genehmigung systematisch mögliche Kooperationen mit umliegenden Gemeinden.

Die Stadtgemeinde Korneuburg ging im Zeitraum 2008 bis 2011 aufgrund des Eigenbedarfs an Kinderbetreuungsplätzen keine Kooperation mit umliegenden Gemeinden ein.

(2) Auch das Land Steiermark forcierte gemeindeübergreifende Kinderbetreuungseinrichtungen und erhöhte die Bauförderung für gemeindeübergreifend genutzte Einrichtungen.

Die Stadtgemeinde Leoben kooperierte in der Kleinregion Murtal mit vier weiteren Gemeinden. Sie stellte jeder dieser Gemeinden jährlich zwei Kinderkrippenplätze zur Verfügung. Zur Abdeckung der laufenden Kosten verrechnete die Stadtgemeinde Leoben diesen jährlich

## Gemeindekooperation

4.000 EUR für einen Halbtags- bzw. 8.000 EUR für einen Ganztagskinderkrippenplatz.

(3) Nach den Normkostenschätzungen der Länder Niederösterreich und Steiermark verursachte der Zubau für eine Kindergartengruppe Kosten zwischen 216.000 EUR bis 270.000 EUR. Beim Neubau für eine Kindergartengruppe rechnete das Land Niederösterreich mit Kosten bis zu 676.000 EUR.<sup>72</sup>

**35.2** Der RH beurteilte die Bemühungen der Länder Niederösterreich und Steiermark um Gemeindekooperationen positiv. Im Hinblick auf die fast drei Mal so hohen Kosten eines Gruppenneubaues im Vergleich zu einem Gruppenzubau empfahl er den Ländern Niederösterreich und Steiermark, Gemeindekooperationen in der Kinderbetreuung auch zukünftig zu forcieren und zu unterstützen.

**35.3** *Das Land Niederösterreich stellte in Aussicht, auch zukünftig ein besonderes Augenmerk auf Gemeindekooperationen legen zu wollen.*

*Das Land Steiermark bestätigte in seiner Stellungnahme seine vom RH aufgezeigten Bemühungen um Gemeindekooperationen. Auch nach den geplanten Gemeindegemeinschaften werde das Land Steiermark weiterhin darauf achten, sinnvolle Synergieeffekte durch Gemeindekooperationen zu heben.*

## Platzvergabe

**36.1** Sowohl in Niederösterreich als auch in der Steiermark bestanden landesgesetzliche Kriterien für die Aufnahme von Kindern in Kinderbetreuungseinrichtungen. In Niederösterreich waren diese Kriterien ausschließlich für öffentliche Kindergärten, aber nicht für private Kindergärten und Tagesbetreuungseinrichtungen relevant. In der Steiermark hingegen waren die Aufnahmebedingungen für alle privaten und öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen verbindlich.

**36.2** Der RH verwies darauf, dass private Kindergärten und Tagesbetreuungseinrichtungen in Niederösterreich ihre Betreuungsplätze frei vergeben konnten und an keine Vorgaben oder Zugangskriterien gebunden waren. Der RH hielt einheitliche Aufnahmekriterien für geeignet, einen transparent geregelten Zugang sicherzustellen. Er empfahl dem Land Niederösterreich, auf einheitliche Zugangsregelungen für mit öffentlichen Mitteln geförderte Kinderbetreuungseinrichtungen und eine transparente und nachvollziehbare Dokumentation der Umsetzung hinzuwirken.

<sup>72</sup> Alle Beträge wurden exklusive Umsatzsteuer angegeben.



- 36.3** *In seiner Stellungnahme teilte das Land Niederösterreich mit, dass sich die bisher privatautonom geregelten Zugangskriterien bei privaten Kinderbetreuungseinrichtungen bewährt hätten. Wesentlich für Förderungen sei das Bestehen von bestimmten infrastrukturellen Standards und die pädagogische Qualität, was regelmäßig überprüft werde.*
- 36.4** Der RH verblieb bei seiner Ansicht, wonach mit öffentlichen Mitteln geförderte Kinderbetreuungseinrichtungen an einheitliche, vom Förderungsgeber vorgegebene Zugangsregelungen gebunden sein sollten. Damit würde der Zugang zu aus Steuermitteln geförderten Einrichtungen für alle Eltern nachvollziehbar und eine mögliche Nutzung dieser öffentlichen Förderungen plan- und einschätzbar sein. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.
- 37.1** (1) Die Einschreibung für die Kinderbetreuungseinrichtungen der Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben fand rund ein halbes Jahr vor Beginn des jeweiligen Kinderbetreuungsjahres statt. Grundsätzlich konnten nur solche Kinder aufgenommen werden, die ihren Hauptwohnsitz in der Gemeinde hatten.<sup>73</sup> Für den Fall, dass nicht für alle angemeldeten Kinder ein Platz verfügbar war, waren gesetzliche Vergabekriterien anzuwenden.

Im Niederösterreichischen Kindergartengesetz war als Zuteilungskriterium nur das soziale Umfeld festgelegt. In der Steiermark war auf das Alter der Kinder und ihre familiären und sozialen Verhältnisse (Berufstätigkeit der Erziehungsberechtigten, Anzahl der Geschwister, Wohnungsverhältnisse sowie besondere Erziehungsansprüche) Bedacht zu nehmen. Kinder der eigenen Arbeitskräfte konnte der Erhalter bevorzugen. In beiden Ländern galten gesonderte Aufnahmeregelungen für 5-Jährige, die verpflichtend eine Kinderbetreuungseinrichtung zu besuchen hatten.

(2) Die Stadtgemeinde Korneuburg vergab ihre Kindergartenplätze für 2,5- bis 6-Jährige ausschließlich nach dem Alter des Kindes. Wartelisten bestanden laut Auskunft der Stadtgemeinde insbesondere zu Beginn des Kindergartenjahres. Diese umfassten fast ausschließlich Kinder, die im Herbst noch nicht 2,5 Jahre alt waren und erst im Laufe des Jahres einen Platz erhielten. Schriftliche Dokumentationen über die Anzahl und Entwicklung der nicht untergebrachten Kinder waren für den Zeitraum 2008/2009 bis 2011/2012 für die Kindergartenjahre 2008/2009 und 2010/2011 vorhanden. Für das Kindergartenjahr 2012/2013 gab

<sup>73</sup> In Niederösterreich war es auch erforderlich, dass mindestens ein Erziehungsberechtigter den Hauptwohnsitz in der betroffenen Gemeinde hatte.

es infolge des im Herbst 2012 eröffneten vierten Kindergartens der Stadt keine Warteliste.

Die Stadtgemeinde Korneuburg verfügte über keine stadt eigene Tagesbetreuungseinrichtung für Kinder unter 2,5 Jahren. Sie führte für diese Altersklasse somit auch keine Wartelisten. Lediglich für das Kindergartenjahr 2012/2013 lag die Warteliste einer von vier Korneuburger Tagesbetreuungseinrichtungen bei der Stadtgemeinde auf.

Auch die Stadtgemeinde Leoben vergab ihre Betreuungsplätze ausschließlich nach dem Alter des Kindes, beginnend mit den altersmäßig dem Schuleintritt am nächsten stehenden Kindern. Während für 3- bis 6-Jährige ausreichend Kindergartenplätze zur Verfügung standen und alle angemeldeten Kinder untergebracht werden konnten, bestanden für Kinderkrippenplätze der Stadt Wartelisten. Demnach konnten zu Beginn der Kinderbetreuungsjahre 2009/2010 bis 2012/2013 zwischen 20 und zwölf angemeldete Kinder bis drei Jahre nicht untergebracht werden. Diese Wartelisten konnten jedoch im Laufe der Kinderbetreuungsjahre weitgehend abgebaut werden.

(3) Nach dem NÖ Kinderbetreuungsgesetz 1996 hatten Tagesbetreuungseinrichtungen und Träger von Tagesmüttern/-vätern als Voraussetzung für Förderungen des Landes Niederösterreich und seiner Gemeinden einen von der Sitzgemeinde der Einrichtung bestätigten Bedarf an Betreuungsplätzen nachzuweisen. Die Stadtgemeinde Korneuburg hatte damit den Bedarf für Tagesbetreuungseinrichtungen und Träger von Tagesmüttern/-vätern in ihrem Gemeindegebiet festzustellen, verfügte jedoch weder über laufende Informationen zur jährlichen Nachfrage nach Betreuungsplätzen für unter 2,5-Jährige noch über Wartelisten für diese Plätze.

Bedarfsnachweise von Korneuburger Tagesbetreuungseinrichtungen lagen beim Land Niederösterreich nicht auf. Auch in der Stadtgemeinde Korneuburg fehlten Dokumentationen darüber. Die Stadtgemeinde verwies stattdessen auf Wartelisten bei Kinderbetreuungseinrichtungen und ihren Bevölkerungszuwachs.

Nach dem Steiermärkischen Kinderbetreuungsförderungsgesetz waren an Kinderbetreuungseinrichtungen Förderungen zu gewähren, sofern der Antragsteller im Förderungsverfahren einen Bedarf glaubhaft darlegte.<sup>74</sup> Tatsächlich führte das Land Steiermark – wie bspw. in der Stadtgemeinde Leoben – eine Bedarfsprüfung bereits vor ihrer Errichtung und nicht erst im Rahmen des Förderungsverfahrens durch.

<sup>74</sup> § 3 Abs. 1 lit. d i.V.m. §§ 6a, 6b, 6c Steiermärkisches Kinderbetreuungs-Förderungsgesetz

**37.2** (1) Der RH erachtete die in den Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben vorrangige Vergabe von Kinderbetreuungsplätzen insbesondere nach dem Alter als geeignet, eine objektive und transparente Zuteilung der verfügbaren Plätze sicherzustellen. Die von der Stadt Korneuburg angewandte Zuteilung nach dem Alter entsprach allerdings nicht dem NÖ Kindergartengesetz 2006, da bei der Platzzuteilung in öffentlichen Kindergärten nur das soziale Umfeld zu berücksichtigen war. Der RH empfahl daher dem Land Niederösterreich, das Kindesalter in die Platzvergabekriterien für Kinderbetreuungseinrichtungen aufzunehmen.

(2) Der RH anerkannte, dass die Stadtgemeinde Leoben die Entwicklung ihrer Wartelisten nachvollziehbar dokumentierte. Er bemängelte, dass derartige Aufzeichnungen für die Kindergärten der Stadtgemeinde Korneuburg nicht mehr für die Jahre 2009/2010 und 2011/2012 vorhanden waren. Der RH vermeinte, dass derartige Listen wesentliche Planungsgrundlagen darstellten und empfahl der Stadtgemeinde Korneuburg, allfällige jährliche Wartelisten ihrer Kindergärten nachvollziehbar und lückenlos zu führen.

(3) Kritisch erachtete der RH, dass für Korneuburger Tagesbetreuungseinrichtungen die Gemeinde den Bedarf feststellte, entsprechende Dokumentationen jedoch sowohl beim Land als auch bei der Stadtgemeinde fehlten.

Der RH empfahl daher dem Land Niederösterreich und der Stadtgemeinde Korneuburg, die für Förderungen erforderliche Bedarfsfeststellung von Tagesbetreuungseinrichtungen ausreichend zu dokumentieren.

Ebenso bemängelte der RH die fehlende Information der Stadtgemeinde Korneuburg über jährliche Wartelisten von Korneuburger Tagesbetreuungseinrichtungen. Nach Ansicht des RH erschwerte dies die von ihr vorzunehmende Bedarfsfeststellung für Tagesbetreuungseinrichtungen. Der RH empfahl daher dem Land Niederösterreich sicherzustellen, dass Tagesbetreuungseinrichtungen ihre Sitzgemeinde regelmäßig über die Nachfrage nach Betreuungsplätzen informieren.

**37.3** (1) *Das Land Niederösterreich sagte zu, die Aufnahme des Kindesalters in die Platzvergabekriterien für Kinderbetreuungseinrichtungen bei der nächsten Novelle des NÖ Kindergartengesetzes 2006 mitzubedenken und ergänzend zu den bestehenden Kriterien aufzunehmen. Damit solle es den Einrichtungen weiterhin möglich sein, konkrete Aufnahmekriterien innerhalb der rechtlichen Vorgaben zu bestimmen.*

Weiters stellte das Land Niederösterreich in Aussicht, die empfohlene regelmäßige Information von Sitzgemeinden über die Nachfrage nach Betreuungsplätzen in Tagesbetreuungseinrichtungen künftig im Zuge von Bewilligungen sicherstellen zu wollen. Dem könne das Land Niederösterreich aufgrund eines ab Jänner 2013 erfolgten Zuständigkeitswechsels nunmehr einfacher nachkommen.

(2) Die Stadtgemeinde Korneuburg sagte in ihrer Stellungnahme zu, jährliche Wartelisten ihrer Kindergärten nachvollziehbar und lückenlos zu führen, sofern dies nötig werde. Derzeit sei die Stadtgemeinde jedoch in der Lage, allen Kindern, die zu Kindergartenjahresbeginn das Mindestalter erreichen, einen Platz in einem Niederösterreichischen Landeskindergarten anzubieten. Wartelisten würden derzeit daher nur für Kinder bestehen, die erst im Laufe des Kindergartenjahres das Mindestalter erreichen. Weiters verneinte die Stadtgemeinde Korneuburg das Bestehen von gemeindeeigenen Kindergärten.

Zur Empfehlung, die für Förderungen erforderliche Bedarfsfeststellung von Tagesbetreuungseinrichtungen ausreichend zu dokumentieren, hielt die Stadtgemeinde Korneuburg fest, dass dies eine gesetzlich verankerte Information an die Gemeinde erfordere. Sie unterstützte daher die Empfehlung des RH an das Land Niederösterreich, eine regelmäßige Information zur Nachfrage nach Betreuungsplätzen in Tagesbetreuungseinrichtungen an ihre Sitzgemeinden sicherzustellen.

- 37.4 (1) Der Stadtgemeinde Korneuburg entgegnete der RH, dass sich seine Empfehlung – wie in TZ 37.1 ausführlich dargestellt – auf die bestehenden Wartelisten für Kinder, die noch nicht das Kindergartenalter erreicht haben, bezog. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Nicht nachvollziehbar war für den RH die Ansicht der Stadtgemeinde Korneuburg, wonach diese über keinen gemeindeeigenen Kindergarten verfüge. Er verwies auf vier derartige Einrichtungen in Korneuburg.

(2) Zur Stellungnahme der Stadtgemeinde Korneuburg, dass nur eine gesetzliche Informationspflicht der Tagesbetreuungseinrichtungen dies ermöglichen würde, merkte der RH an, dass eine regelmäßige Information der Stadtgemeinde über die Nachfrage bei Tagesbetreuungseinrichtungen auch vertraglich bspw. im Rahmen von Förderungsverträgen oder – wie vom Land Niederösterreich in Aussicht gestellt – im Wege von Bewilligungen festgelegt werden könnte.

**Öffnungszeiten**

**38.1** (1) Die bundesweite Auswertung zur Kindertagesheimstatistik erstellte die Statistik Austria jährlich im Auftrag und auf Kosten des BMWFJ. Die Ausgangsdaten lieferten die Länder auf freiwilliger Basis. Die von der Statistik Austria vorgegebene Datenstruktur enthielt daher nur jene Informationen, für die vorher ein gemeinsamer Konsens gefunden worden war.

Für die Auswertung der Öffnungszeiten standen lediglich auf Einrichtungen bezogene Daten zur Verfügung. Die Öffnungszeiten je Einrichtung orientierte sich an der Öffnungszeiten der am frühesten geöffneten und am spätesten geschlossenen Gruppe. Diese Zeiten berücksichtigten aber weder die Einzelöffnungszeiten der Gruppen noch die Kinderanzahl pro Gruppe. In Korneuburg gab es bspw. je Einrichtung zwischen einer und acht Gruppen und zwischen vier und 25 Kinder je Gruppe (Stand 2011/2012). Damit lagen kaum repräsentative Daten zu Öffnungszeiten vor.

Das Land Steiermark erfasste zwar die Öffnungszeiten jeder Gruppe, leitete diese jedoch nicht weiter, da sie in der bundesweit vorgegebenen Datenstruktur nicht enthalten waren. Das Land Niederösterreich hingegen erfasste die Anwesenheitszeiten der Kinder, nicht aber die Öffnungszeiten der Gruppen. Eine einheitliche und vergleichbare Datenerfassung und Weiterleitung bestand somit nicht.

(2) Der RH wertete die Daten der Stadt Korneuburg für die Kindergartenjahre 2007/2008 und 2011/2012 hinsichtlich der Anwesenheitszeiten der Kinder in den öffentlichen und privaten Kindergärten sowie Tagesbetreuungseinrichtungen aus. Im Kindergartenjahr 2007/2008 wurden 47 von insgesamt 375 Kindern, vier Jahre später 64 von insgesamt 445 Kindern bis 17.00 Uhr oder länger betreut. Somit stieg die Kinderanzahl in diesen vier Jahren um insgesamt 18,7 %, die Anzahl der bis 17.00 Uhr und länger betreuten Kinder jedoch um 36,2 %.

Auch bei Betrachtung der absoluten Aufenthaltszeiten war ausgehend vom Kindergartenjahr 2007/2008 bei Kindern mit zehn Stunden Anwesenheitszeit ein deutlicher Anstieg von 4 % (zwölf Kinder) auf 9 % (31 Kinder) im Kindergartenjahr 2011/2012 in den öffentlichen Kindergärten feststellbar.

Für die Stadt Leoben konnten vergleichende Auswertungen nicht vorgenommen werden, da das Land Steiermark über keine diesbezüglichen Daten verfügte.

**38.2** Der RH beurteilte die bundesweite Zusammenfassung der Öffnungszeiten in der Kindertagesheimstatistik als wenig geeignet, Aussagen über die Entwicklung der Öffnungszeiten zu treffen. Beispielsweise konnte daraus nicht geschlossen werden, ob die je Einrichtung genannten Öffnungszeiten für alle ihre Gruppen und Kinder galten. Eine Grundlage für Steuerungs- und Planungsaufgaben war dadurch nach Ansicht des RH nicht gegeben.

Der RH empfahl dem BMWFJ, dem BKA und den Ländern Niederösterreich und Steiermark, auf einheitliche, verbindliche und für Auswertungen geeignete Datenerfassungen für Öffnungszeiten hinzuwirken, um die Qualität der daraus gezogenen Aussagen sicherstellen zu können.

**38.3** (1) *Das BMWFJ hielt in seiner Stellungnahme fest, dass eine gruppenweise Erfassung der Öffnungszeiten nicht möglich sei. Die Gruppen würden im Hinblick auf einen sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Personaleinsatz je nach Anwesenheit der Kinder an den Randzeiten flexibel zusammengezogen; die Öffnungszeiten würden sich nach dem Bedarf der Eltern orientieren. Damit sei ein ressourcensparender Personaleinsatz möglich.*

(2) *Das BKA verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass die Datenerfassung und Analyse der Öffnungszeiten durch die Bundesanstalt für Statistik im Rahmen der Kindertagesheimstatistik erfolge.*

(3) *Das Land Niederösterreich verwies in seiner Stellungnahme auf die Zuständigkeit des Bundes für die Erstellung der Kindertagesheimstatistik.*

(4) *Das Land Steiermark teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Datenmeldungen der Länder zu den Öffnungszeiten der Einrichtungen auf einem von allen Ländern akzeptierten und lieferbaren Datenpaket beruhen würden. Ergänzend dazu könne das Land Steiermark die Öffnungszeiten der einzelnen Gruppen übermitteln.*

**38.4** Der RH beurteilte die vom BMWFJ beschriebene Gruppengestaltung als zweckmäßig. Allerdings konnte er nicht nachvollziehen, warum diese Vorgangsweise einer gruppen- oder kinderbezogenen Erfassung der Öffnungszeiten entgegenstand. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

## Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

Gegenüber dem BKA und dem Land Niederösterreich verwies der RH darauf, dass es für ihn nicht nachvollziehbar ist, dass das Land Niederösterreich auch zukünftig für Auswertungen ungeeignete und österreichweit uneinheitliche Öffnungszeiten melden will und keine Mitwirkung bei der Verbesserung dieser Mängel in Aussicht stellt. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

### Personal

**39** In Niederösterreich enthielt das NÖ Kindergartengesetz 2006 Vorgaben für das Kindergartenpersonal und das NÖ Kinderbetreuungsgesetz 1996 und die NÖ Tagesbetreuungsverordnung jene für das Personal in Tagesbetreuungseinrichtungen. In der Steiermark waren die Regelungen für das Personal in Kinderbetreuungseinrichtungen (Ausstattung, Aufgaben, Aus- und Fortbildung, Aufsicht) im Wesentlichen im Steiermärkischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz enthalten. Ergänzende fachliche Anstellungserfordernisse sowie dienst- und besoldungsrechtliche Vorgaben für gemeindeeigenes Kinderbetreuungspersonal waren in weiteren Landesgesetzen enthalten.

**40.1** In Niederösterreich oblag die Bereitstellung des Personals in Privatkindergärten und Tagesbetreuungseinrichtungen dem Erhalter. Bei den öffentlichen Kindergärten hatte das Land insbesondere die Kindergartenleiter und die Kindergartenpädagoginnen, die Gemeinde die Betreuer und Stützkräfte bereitzustellen.

In der Steiermark hatte der Träger der Kinderbetreuungseinrichtungen das gesetzlich vorgesehene Personal beizustellen. Das Personal in Kinderbetreuungseinrichtungen umfasste das pädagogische Fachpersonal ((Sonder)Kindergartenpädagoginnen) und das pädagogische Hilfspersonal (insbesondere Kinderbetreuer). In öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen stellte die Gemeinde das Kinderbetreuungspersonal bereit.<sup>75</sup> Die Aufsicht über die Kinderbetreuungseinrichtungen oblag der Landesregierung.

Damit war in Niederösterreich – im Unterschied zur Steiermark – bei den öffentlichen Kindergärten die Dienstaufsicht zwischen dem Land und der Gemeinde für ihre jeweiligen Bediensteten geteilt. Eine Unterstellung der Betreuer gegenüber der Kindergartenleitung war nur während der Bildungszeit (vormittags bis 12.00 Uhr) festgelegt. Die von der Landesregierung wahrgenommene fachliche Aufsicht für Kindergärten umfasste die Leiter und Pädagoginnen sowie die Betreuer bei ihrer unterstützenden pädagogischen Arbeit, aber nicht die Stützkräfte. Das

<sup>75</sup> Lediglich bei zwei Kinderbetreuungseinrichtungen war das Land Steiermark der Erhalter und stellte dort das Personal.

Weisungsrecht der Kindergarteninspektoren umfasste nicht die vom Träger bereitgestellten Betreuer und Stützkräfte.

Niederösterreich war das einzige Bundesland, wo in von Gemeinden betriebenen Kinderbetreuungseinrichtungen das pädagogische Personal inklusive Leiter ausschließlich Landesbedienstete und das sonstige Personal Gemeindebedienstete waren. In den öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen der anderen acht Bundesländer stellte – abgesehen von einzelnen Ausnahmen – jeweils der Träger das gesamte Personal.

- 40.2** Der RH anerkannte, dass in der Steiermark ausschließlich der Erhalter (zumeist Gemeinde) das Kinderbetreuungspersonal in öffentlichen Einrichtungen bereitstellte. Damit war eine klare und nachvollziehbare Festlegung der Dienstaufsicht durch den Amtsleiter der Gemeinde sowie der Fachaufsicht durch das Land verbunden.

Die in öffentlichen Kindergärten in Niederösterreich bestehende uneinheitliche Dienstaufsicht und die nicht das gesamte Personal umfassende Fachaufsicht des Landes erachtete der RH hingegen als wenig zweckmäßig, da eine einheitliche Wahrnehmung der Aufgaben dadurch nicht sichergestellt war. Ebenso kritisch sah er die fehlende Weisungsbefugnis der Kindergarteninspektoren gegenüber dem gesamten Kindergartenpersonal.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, auf eine Bereitstellung des Kindergartenpersonals für öffentliche Kindergärten durch eine Gebietskörperschaft und auf eine das gesamte Kindergartenpersonal umfassende Fachaufsicht durch das Land hinzuwirken.

- 40.3** (1) *Das Land Niederösterreich sagte zu, die Fachaufsicht des Landes auf das gesamte Kindergartenpersonal auszudehnen.*

(2) *Die Stadt Korneuburg befürwortete die Empfehlung, hielt jedoch fest, darauf keinen maßgeblichen Einfluss zu haben.*

- 41.1** Die von der Kinderanzahl und dem Alter der Kinder abhängige Personalausstattung je Gruppe war in Niederösterreich und der Steiermark von zahlreichen Detailvorgaben bestimmt. Für die Anwesenheit eines Pädagogen je Gruppe galt grundsätzlich Folgendes, wobei zu bedenken war, dass die Pädagogen von öffentlichen Kindergärten in Niederösterreich das Land, in der Steiermark nahezu ausschließlich die Gemeinde finanzierte:

In Niederösterreich hatten während der Bildungszeit (vormittags bis 12.00 Uhr) jedenfalls ein Pädagoge und ein Betreuer je Gruppe anwesend zu sein. Außerhalb der Bildungszeit sollte der Pädagoge nach Bedarf möglichst im maximalen zeitlichen Ausmaß<sup>76</sup>, aber jedenfalls in der Mittagszeit bei durchgehendem Betrieb in der Gruppe anwesend zu sein. Die Anwesenheit eines Pädagogen je Gruppe außerhalb der Bildungs- und Mittagszeit war somit nicht zwingend, sondern von der Kindergartenleitung festzulegen.

Das Steiermärkische Kinderbildungs- und Betreuungsgesetz sah während der gesamten Öffnungszeit einer Kinderbetreuungseinrichtung die Anwesenheit zumindest eines Pädagogen je Gruppe vor.

In den im Einvernehmen mit dem Bürgermeister erstellten Dienstplänen der Kindergärten der Stadtgemeinde Korneuburg war mit Ausnahme von einzelnen Tagesrandzeiten im Ausmaß von 30 Minuten die Anwesenheit von mindestens einem Pädagogen je Gruppe verzeichnet. Die Dienstpläne der Kinderbetreuungseinrichtungen der Stadtgemeinde Leoben wiesen die Anwesenheit eines Pädagogen je Gruppe während der gesamten Öffnungszeit aus.

**41.2** Der RH anerkannte, dass in den Kinderbetreuungseinrichtungen der Stadtgemeinde Leoben während der gesamten Öffnungszeiten und in den Kindergärten der Stadtgemeinde Korneuburg mit Ausnahme von Einzelfällen mindestens ein Pädagoge je Gruppe anwesend war. Er erachtete diese Vorgangsweise als Qualitätskriterium in der Kinderbetreuung.

Die Regelung in Niederösterreich, wonach die Anwesenheit eines Pädagogen je Gruppe außerhalb der Bildungs- und Mittagszeit von der Kindergartenleitung festzulegen war, erachtete der RH hingegen als kritisch. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf die in der Steiermark geltende Regelung, wonach während der gesamten Öffnungszeiten jedenfalls ein Pädagoge je Gruppe anwesend zu sein hatte. Er empfahl dem Land Niederösterreich, die Anwesenheit von Pädagogen je Gruppe in Kindergärten einheitlich und klar vorzugeben.

**41.3** *Das Land Niederösterreich sagte dies zu.*

*Die Stadt Korneuburg unterstützte die Empfehlung des RH, gab aber an, darauf keinen maßgeblichen Einfluss zu haben.*

<sup>76</sup> Ein vollzeitbeschäftigter Pädagoge hatte 20 Bildungsstunden, 13 Erziehungs- und Betreuungsstunden, 5 Vorbereitungsstunden und 2 Organisationsstunden.

- 42.1** Das Land Niederösterreich verfügte über Stellenbeschreibungen für Leiter, Kindergartenpädagogen, Sonderkinderpädagogen und Interkulturelle Mitarbeiter.

Im Land Steiermark bestanden seit dem Jahr 2007 allgemeine Aufgabenbeschreibungen für das Personal von Kinderbetreuungseinrichtungen. Diese enthielten Beschreibungen für die Leiter, Kindergartenpädagogen, Assistenten, Kinderbetreuer und die Grobreinigungskräfte und bildeten die Grundlage für die Fachaufsicht durch das Land Steiermark.

Die Stadtgemeinde Leoben hatte seit 2005 Arbeitsplatzbeschreibungen für das Kinderbetreuungspersonal der stadt eigenen Kinderbetreuungseinrichtungen. Auch die Stadtgemeinde Korneuburg verfügte für das gemeindeeigene Kindergartenpersonal über Stellenbeschreibungen.

- 42.2** Der RH vermerkte positiv, dass die Länder Niederösterreich und Steiermark sowie die Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben über Aufgaben-, Stellen- oder Arbeitsplatzbeschreibungen für das Kinderbetreuungspersonal verfügten.

## Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

43 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

- |   |  |
|---|--|
| BKA   | (1) Die frauen- und gleichstellungspolitische Koordinationsfunktion wäre wahrzunehmen und die Umsetzung der Ausbaueinbarung 2011 dahingehend zu analysieren. (TZ 8)  |
| BMWfJ   | (2) Auf die ausschließliche Vollzugskompetenz des BMWfJ in der Ausbaueinbarung 2011 wäre hinzuwirken. (TZ 8)<br><br>(3) Künftig wären klare, verbindliche Vorgaben für die Verwendungsnachweise der Gratispflichtkindergartenvereinbarung sicherzustellen und nur vereinbarungskonforme Verwendungsnachweise anzuerkennen. (TZ 16)<br><br>(4) Die Budgetierung von Bundesmitteln für nicht mehr vorgesehene Zwecke wäre zu unterlassen. (TZ 18)  |
| BMUKK   | (5) Die Regelungen und Standards für Übungskindergärten öffentlicher Schulen wären zu überarbeiten. (TZ 3)   |
| BMF, BMWfJ und BKA sowie Länder Niederösterreich und Steiermark | (6) Die Verrechnungsvorgaben der Ausbaueinbarung 2011 wären konsequent einzuhalten. Allenfalls erforderliche abweichende Regelungen wären in einer Novelle dieser Bund-Länder-Vereinbarung zu treffen. (TZ 10)   |
| BMWfJ und BKA sowie Länder Niederösterreich und Steiermark      | (7) Die Zielerreichung der Ausbaueinbarungen 2008 und 2011 wäre bis zu ihrem Auslaufen im Jahr 2014 kontinuierlich zu beobachten. Ein weiterer Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots sollte sich nach Ansicht des RH primär am konkreten, regionalen Bedarf orientieren. (TZ 7)<br><br>(8) Auf einheitliche, verbindliche und für Auswertungen geeignete Datenerfassungen für Öffnungszeiten wäre hinzuwirken, um die Qualität der daraus gezogenen Aussagen sicherstellen zu können. (TZ 38) |

## Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

BMWfJ sowie Länder  
Niederösterreich und  
Steiermark

(9) Eine qualitative Evaluierung der Ausbauevereinbarung 2011 und der Gratispflichtkindergartenvereinbarung sowie eine Konkretisierung der Evaluierungsvorgaben wäre durchzuführen. (TZ 17)

(10) Anstatt einer Mindestzeitvorgabe wäre auf eine einheitliche bestimmte Zeitvorgabe des Kindergartenpflichtbesuches hinzuwirken. (TZ 25)

(11) Das Zeitausmaß für die Kostenfreiheit wäre an der Dauer des Pflichtbesuches zu bemessen. (TZ 25)

BMWfJ sowie Land  
Niederösterreich

(12) Auf eine österreichweite Kostenfreiheit des Gratispflichtkindergartens auch bei landesgrenzenüberschreitendem Besuch wäre hinzuwirken. (TZ 31)

Land Niederösterreich

(13) Die Angelegenheiten der Kinderbetreuung wären – wie in der Steiermark – bei einer Organisationseinheit zu bündeln. (TZ 5)

(14) Die Information über den Bildungsrahmenplan und seine erforderliche Umsetzung wäre auch gegenüber den Tagesbetreuungseinrichtungen sicherzustellen. (TZ 22)

(15) Die Information der Tagesbetreuungseinrichtungen über das Modul für 5-Jährige wäre sicherzustellen. (TZ 23)

(16) Das im Niederösterreichischen Kindergartengesetz festgelegte Bewilligungsverfahren für den vorzeitigen Schulbesuch wäre auf eine Anzeigepflicht der Eltern bei der Hauptwohnsitzgemeinde zu beschränken. (TZ 28)

(17) Auf eine gesetzliche Anzeigepflicht der Gemeinden im Falle eines Verstoßes gegen die Besuchspflicht wäre hinzuwirken. (TZ 29)

(18) Eine Rechtsgrundlage für das Pflichtkindergartenjahr in Übungskindergärten des Bundes wäre zu schaffen. (TZ 30)

(19) Maßnahmen zum Abbau der Schul- und Kindergartenfonds wären zu erarbeiten und auf einen Beschluss durch die zuständigen Organe des Fonds hinzuwirken. (TZ 33)



## Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

- (20) Die Gebarung des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds wäre transparent darzustellen und dem Rechnungsabschluss des Landes beizufügen sowie eine allfällige Einbindung des Fonds in den Landeshaushalt zu prüfen. (TZ 34)
- (21) Auf einheitliche Zugangsregelungen für mit öffentlichen Mitteln geförderte Kinderbetreuungseinrichtungen wäre hinzuwirken. (TZ 36)
- (22) Das Kindesalter wäre in die gesetzlichen Platzvergabekriterien für Kinderbetreuungseinrichtungen aufzunehmen. (TZ 37)
- (23) Es wäre sicherzustellen, dass Tagesbetreuungseinrichtungen ihre Sitzgemeinde regelmäßig über die Nachfrage nach Betreuungsplätzen informieren. (TZ 37)
- (24) Auf eine Bereitstellung des Kindergartenpersonals für öffentliche Kindergärten durch eine Gebietskörperschaft und auf eine das gesamte Kindergartenpersonal umfassende Fachaufsicht durch das Land wäre hinzuwirken. (TZ 40)
- (25) Die Anwesenheit von Pädagogen je Gruppe in Kindergärten wäre einheitlich und klar vorzugeben. (TZ 41)
- Land Steiermark
- (26) Im Hinblick auf die getrennte statistische Darstellung einer Kinderbetreuungseinrichtung sowohl als Jahres- als auch als Saisonbetrieb wäre darauf hinzuwirken, die jährliche Betreuungszeit in der Kindertagesheimstatistik korrekt darzulegen. (TZ 9)
- Länder Niederösterreich und Steiermark
- (27) Die Förderung des Baus von Kinderbetreuungseinrichtungen wäre bei einer Stelle zu konzentrieren. (TZ 5)
- (28) Gemeindekooperationen in der Kinderbetreuung wären auch zukünftig zu forcieren und zu unterstützen. (TZ 35)
- Länder Niederösterreich und Steiermark sowie Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben
- (29) Vor einem weiteren bedarfsgerechten Ausbau des Kinderbetreuungsangebotes wären auch die damit langfristig verbundenen laufenden Ausgaben zu bedenken und einzuplanen. (TZ 6)

**Schlussbemerkungen/  
Schlussempfehlungen**

Land Niederösterreich  
sowie Stadtgemeinde  
Korneuburg

(30) Die für Förderungen erforderliche Bedarfsfeststellung von Tagesbetreuungseinrichtungen wäre ausreichend zu dokumentieren. (TZ 37)

Stadtgemeinde  
Korneuburg

(31) Die Verwaltung des Pflichtkindergartens wäre zu evaluieren und nach Abwägung von Kosten–Nutzen–Überlegungen auf eine IT–unterstützte Verwaltung des Pflichtkindergartenjahres umzustellen. (TZ 26)

(32) Eine korrekte und nachvollziehbare Dokumentation der Besuchspflicht und ihrer Ausnahmen wäre zu führen. (TZ 27)

(33) Allfällige jährliche Wartelisten der stadteigenen Kindergärten wären nachvollziehbar und lückenlos zu führen. (TZ 37)

Wien, im November 2013

Der Präsident:

Dr. Josef Moser

**Bisher erschienen:**

Reihe Niederösterreich  
2013/1

Bericht des Rechnungshofes  
– Flughafen Vöslau BetriebsGmbH

Reihe Niederösterreich  
2013/2

Bericht des Rechnungshofes  
– Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007

Reihe Niederösterreich  
2013/3

Bericht des Rechnungshofes  
– Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland und WLW GmbH

Reihe Niederösterreich  
2013/4

Bericht des Rechnungshofes  
– Gemeindequerschnitt  
Allgemeiner Teil  
Stadt Bludenz; Landeshauptstadt Eisenstadt; Stadtgemeinde Hall in  
Tirol; Stadtgemeinde Knittelfeld; Stadtgemeinde Mistelbach;  
Stadtgemeinde St. Veit/Glan; Stadtgemeinde Stockerau;  
Stadtgemeinde Wörgl

