



Landtag von Niederösterreich

Landtagsdirektion

Eing.: 28.05.2021

Ltg.-**1666/B-2/40-2021**

RH-Ausschuss

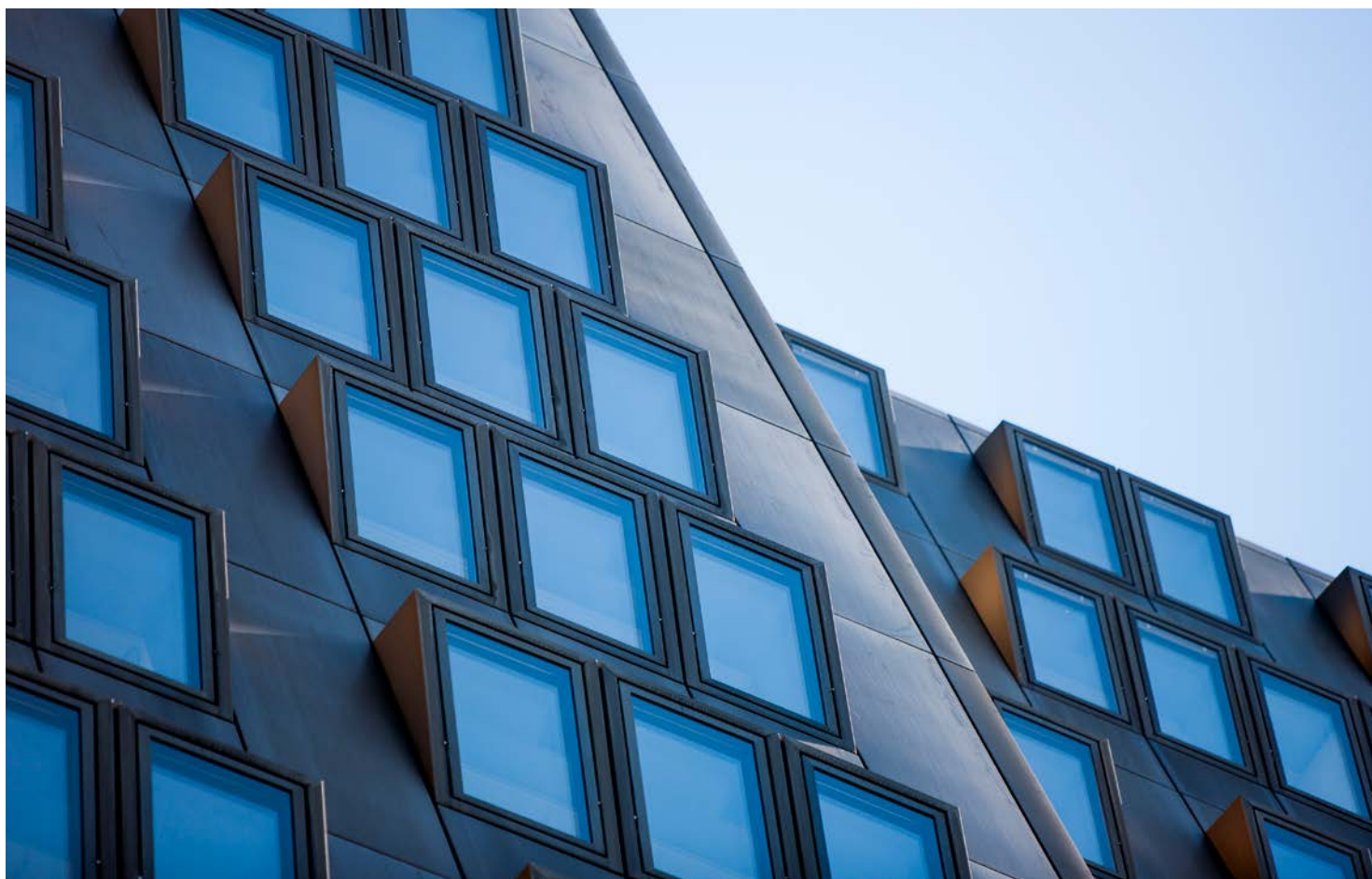
Reihe BUND 2021/20

Reihe NIEDERÖSTERREICH 2021/6

Reihe OBERÖSTERREICH 2021/3

Frühe sprachliche Förderung in Kindergärten

Bericht des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz, den Landtagen von Niederösterreich und Oberösterreich gemäß Art. 127 Abs. 6 Bundes-Verfassungsgesetz sowie der Stadtgemeinde Schwechat und der Stadt Wels gemäß Art. 127a Abs. 6 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise 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) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:
Rechnungshof Österreich
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
www.rechnungshof.gv.at
Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich
Herausgegeben: Wien, im Mai 2021

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8946
E-Mail info@rechnungshof.gv.at
[facebook/RechnungshofAT](https://facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Fotocredit: iStock.com/A-Digit, Adrian Hillman

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	6
Prüfungsziel	9
Kurzfassung	9
Zentrale Empfehlungen	13
Zahlen und Fakten zur Prüfung	14
Prüfungsablauf und –gegenstand	17
Frühe sprachliche Förderung	19
Entwicklung der frühen sprachlichen Förderung	19
Kinderbetreuungseinrichtungen in Niederösterreich und Oberösterreich	21
Art. 15a B–VG Vereinbarungen	24
(Wirkungs–)Ziele	38
Internationale Ebene	38
Nationale Ebene	39
Pädagogische Grundlagen und Instrumente	45
Konzeptvorgaben und Rahmenbedingungen	45
Umsetzung in Niederösterreich	48
Umsetzung in Oberösterreich	53
Pädagogische Grundlagendokumente	55
Beobachtungsbogen zur Erfassung der Sprachkompetenz in Deutsch	58
Fachliche Aufsicht und Qualitätskontrolle	63
Hospitationen	63
Fachaufsicht und Qualitätssicherung	
in Niederösterreich und Oberösterreich	65
Kindergärten und betreute Kinder	67
Kindergärten	67
Betreute Kinder	70
Kindergärten und betreute Kinder –	
Stadtgemeinde Schwechat, Stadt Wels	72

Abwicklung der Art. 15a B–VG Vereinbarungen	73
Abrechnungen	73
Die Rolle der Gemeinden	81
Datenmanagement	84
(Wirkungs–)Indikatoren und Zielwerte – Evaluierungsschlussberichte	86
Schnittstelle Kindergarten – Volksschule	91
Projekte des Bundes	91
Kooperationen am Übergang	94
Kinder mit Sprachförderbedarf am Übergang	97
Übergabebblatt	101
Personal	102
Dienst– und besoldungsrechtliche Rahmenbedingungen	102
Eingesetztes Personal	104
Qualifizierung des Personals	113
Personalbedarfsplanung	122
Karriereentwicklung	123
Finanzielle Entwicklung	126
Resümee – Kindergärten als Bildungseinrichtungen	131
Schlussempfehlungen	133

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Zuständigkeiten im Zusammenhang mit den Art. 15a B–VG Vereinbarungen zur frühen sprachlichen Förderung_____	18
Tabelle 2:	Art. 15a B–VG Vereinbarungen zur frühen sprachlichen Förderung_____	25
Tabelle 3:	Inhaltliche Eckpunkte der Vereinbarungen frühe sprachliche Förderung und Elementarpädagogik_____	25
Tabelle 4:	Verteilung der Zweckzuschüsse und Anteil der Kinder mit Förderbedarf _____	26
Tabelle 5:	Verpflichtungen der Länder aus den Vereinbarungen frühe sprachliche Förderung und Elementarpädagogik _____	27
Tabelle 6:	Ziele und Zielzustände in der Vereinbarung Elementarpädagogik_____	41
Tabelle 7:	Pädagogische Grundlagendokumente des Bundes _____	56
Tabelle 8:	Übersicht Anzahl der Kindergärten, Gruppen und Kinder _____	67
Tabelle 9:	Anteile der geförderten Kindergärten mit früher sprachlicher Förderung_____	69
Tabelle 10:	Betreute Kinder in Kindergärten _____	70
Tabelle 11:	Kindergärten und betreute Kinder – Stadtgemeinde Schwechat _____	72
Tabelle 12:	Kindergärten und betreute Kinder – Stadt Wels _____	72
Tabelle 13:	Abgerechnete Zweckzuschüsse Niederösterreich _____	73
Tabelle 14:	Abgerechnete Zweckzuschüsse Oberösterreich _____	74
Tabelle 15:	Personaleinsatz für frühe sprachliche Förderung je 100 geförderte Kinder _____	77
Tabelle 16:	Wirkungskennzahlen im Zeitverlauf _____	86

Tabelle 17: Sprachförderung nach Geschlecht_____	87
Tabelle 18: Kinder mit Sprachförderbedarf am Ende des letzten Kindergartenjahres und zu Beginn der 1. Schulstufe_____	97
Tabelle 19: Personalkategorien und Anstellungserfordernisse des Betreuungspersonals in den Kindergärten _____	102
Tabelle 20: Dienst– und besoldungsrechtliche Rahmenbedingungen Betreuungspersonal _____	103
Tabelle 21: Personaleinsatz in den Niederösterreichischen Landeskindergärten_____	105
Tabelle 22: Personaleinsatz in den Kindergärten des Landes Oberösterreich _____	106
Tabelle 23: Personaleinsatz in den Niederösterreichischen Landeskindergärten der Stadtgemeinde Schwechat_____	108
Tabelle 24: Personaleinsatz in den Kindergärten der Stadt Wels_____	109
Tabelle 25: Arbeitsmarkt– und Bildungsstatus der Absolventinnen und Absolventen der Bildungsanstalten für Elementarpädagogik – Langform_____	123
Tabelle 26: Arbeitsmarkt– und Bildungsstatus der Absolventinnen und Absolventen der Bildungsanstalten für Elementarpädagogik – Kollegs_____	124
Tabelle 27: Auszahlungen Bund für frühe sprachliche Förderung_____	126
Tabelle 28: Einnahmen und Ausgaben Land Niederösterreich – frühe sprachliche Förderung_____	127
Tabelle 29: Einnahmen und Ausgaben Land Oberösterreich – frühe sprachliche Förderung_____	128
Tabelle 30: Einnahmen und Ausgaben Stadt Wels – frühe sprachliche Förderung_____	129

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Zuständigkeiten und Finanzierung der frühen sprachlichen Förderung _____	24
Abbildung 2:	Geförderte Kindergärten in Niederösterreich und Oberösterreich _____	36
Abbildung 3:	Länderkonzepte Niederösterreich und Oberösterreich _____	46
Abbildung 4:	Weiterentwicklung des Beobachtungsbogens zur Erfassung der Sprachkompetenz _____	59
Abbildung 5:	Kindergärten nach Anteil der Kinder mit nichtdeutscher Muttersprache _____	68
Abbildung 6:	Netzwerkprojekte _____	92

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BAfEP	Bildungsanstalten für Elementarpädagogik
BESK	Beobachtungsbogen zur Erfassung der Sprachkompetenz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIFIE	Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens
BKA	Bundeskanzleramt
BMAFJ	Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend
BMB	Bundesministerium für Bildung
BMBWF	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung
BMEIA	Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
COVID–19	coronavirus disease 2019 (Coronavirus–Krankheit 2019)
DaZ	Deutsch als Zweitsprache
d.h.	das heißt
ECTS	European Credit Transfer System (Europäisches System zur Übertragung und Akkumulierung von Studienleistungen)
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
Elbi	Elementare Bildungseinrichtungen (IT–Anwendung)
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
(f)f.	folgend(e)
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IKS	Internes Kontrollsystem
IT	Informationstechnologie
LGBl.	Landesgesetzblatt
MIKA–D	Messinstrument zur Kompetenzanalyse – Deutsch
Mio.	Million(en)

NGO	non governmental organisation (Nichtregierungsorganisation)
NÖ	Niederösterreich, niederösterreichisch
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
ÖIF	Österreichischer Integrationsfonds
Oö.	Oberösterreich, oberösterreichisch
REACT-EU	Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe (Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RIS	Rechtsinformationssystem des Bundes
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
VN	Vereinte Nationen (United Nations)
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
WFA	Wirkungsfolgenabschätzung(en)
z.B.	zum Beispiel

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerin für Frauen, Familie, Jugend und Integration im Bundeskanzleramt
- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung
- Land Niederösterreich
- Land Oberösterreich
- Stadtgemeinde Schwechat
- Stadt Wels

Frühe sprachliche Förderung in Kindergärten

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von November 2019 bis Februar 2020 die frühe sprachliche Förderung in Kindergärten. Prüfungsziel war die Beurteilung der Umsetzung der zwei sogenannten Art. 15a B–VG Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern über die frühe sprachliche Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen für die Kindergartenjahre 2015/16 bis 2017/18 (**Vereinbarung frühe sprachliche Förderung**) sowie über die Elementarpädagogik für die Kindergartenjahre 2018/19 bis 2021/22 (**Vereinbarung Elementarpädagogik**). Die Überprüfung erfolgte in den zuständigen Bundesministerien sowie exemplarisch in den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich sowie in der Stadtgemeinde Schwechat und der Stadt Wels. Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2016 bis 2019.

Bürgerbeteiligung

Die Gebarungsüberprüfung des RH geht auch auf das Bürgerbeteiligungsverfahren des RH im Rahmen seiner Prüfungsplanung zurück. Die erhaltene Anregung betraf die unterschiedlichen Rahmenbedingungen für Kindergärten in den Ländern.

Kurzfassung

Das Erlernen der deutschen Sprache im Kindesalter ist ein wesentlicher Grundstein für einen erfolgreichen Einstieg in das Schulsystem und Voraussetzung für eine aktive Partizipation in der Gesellschaft. Kindergärten als Orte der frühen Sprachförderung sind somit für einen nachhaltigen Bildungserfolg und eine erfolgreiche Integration ausschlaggebend. Kindergärten sind in Gesetzgebung und Vollziehung Landessache, daher sind die Länder auch für die frühe sprachliche Förderung zuständig. Der Bund

ist für die Ausbildung der Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen zuständig. (TZ 2, TZ 3)

Aufgrund der bestehenden Kompetenzverteilung kann der Bund eine Forcierung der frühen sprachlichen Förderung bewirken, indem er hierfür den Ländern im Rahmen von Art. 15a B–VG Vereinbarungen finanzielle Mittel bereitstellt. Der Bund schloss mit den Ländern seit dem Jahr 2008 bereits vier Art. 15a B–VG Vereinbarungen zur frühen sprachlichen Förderung ab, obwohl er über keine gesicherten Daten zu deren Wirkung verfügte. Der Bund stellte den Ländern in den Kindergartenjahren 2015/16 bis 2017/18 insgesamt 60 Mio. EUR für die frühe sprachliche Förderung zur Verfügung. Bei der Vereinbarung Elementarpädagogik waren für den Zeitraum 2018/19 bis 2021/22 Zweckzuschüsse für die frühe sprachliche Förderung zwischen mindestens 68 Mio. EUR und maximal 95,38 Mio. EUR vorgesehen. Allerdings orientierte sich die Verteilung der Zweckzuschüsse auf die Länder nicht am Bedarf an früher sprachlicher Förderung. So unterschieden sich die Anteile der Länder an der Gesamtanzahl der Kinder mit Förderbedarf zum Teil erheblich von ihren Anteilen an den Zweckzuschüssen. (TZ 4)

Die Vereinbarung frühe sprachliche Förderung beinhaltete keine Vorgaben, an welchen Kinderbetreuungseinrichtungen und in welchem Alter Kinder einer Sprachstandsfeststellung verbindlich zu unterziehen waren. In der neuen Vereinbarung Elementarpädagogik waren Kinder ab drei Jahren einer Sprachstandsfeststellung mittels eines österreichweit einheitlichen Instruments zu unterziehen – jedoch nur in „geeigneten elementaren Bildungseinrichtungen“. Damit wurden wieder nicht sämtliche in Frage kommenden Kinder der entsprechenden Altersgruppe einer Sprachstandsfeststellung unterzogen. In Niederösterreich war die Sprachstandsfeststellung nur in Landeskindergärten verpflichtend durchzuführen, für andere Kinderbetreuungseinrichtungen war sie nur eine Empfehlung. In Oberösterreich war die Sprachstandsfeststellung flächendeckend im Einsatz. (TZ 4, TZ 16)

Die jeweils zuständigen Bundesministerien hatten die Konzepte und Abrechnungen der Länder zu prüfen. Es fehlten jedoch Konsequenzen für die Länder bei Nicht–Erreichen der Zielsetzungen. Eine Rückforderung der Mittel war nicht vorgesehen. Die Länder hatten jedenfalls bei der Vergabe der Zweckzuschüsse sowohl in der Vereinbarung frühe sprachliche Förderung als auch in der Vereinbarung Elementarpädagogik einen großen Spielraum. Im Wesentlichen legten die Vereinbarungen fest, dass die Zweckzuschüsse für jene Personalkosten und Kosten für (Aus–), Fort– und Weiterbildung sowie Sachkosten zu verwenden waren, welche in direktem Zusammenhang mit der frühen sprachlichen Förderung standen. (TZ 5, TZ 6)

Die Konzepte zur Umsetzung der frühen sprachlichen Förderung waren in den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich hinsichtlich pädagogischer Ausrichtung, Konstellation und Ausmaß der Sprachförderung unterschiedlich. Lediglich die Häufigkeit

der Sprachförderung gestaltete sich ähnlich. Eine einheitliche Vorgabe oder Empfehlung durch den Bund zur Ausgestaltung und Umsetzung dieser drei Aspekte gab es nicht und damit auch keine Hinführung der Länder zu einem bundesweit einheitlichen Konzept zur frühen Sprachförderung. Auch die Herangehensweisen hinsichtlich Fachaufsicht und Qualitätssicherung in den Kindergärten waren sehr unterschiedlich ausgestaltet. (TZ 10, TZ 18)

In Niederösterreich und Oberösterreich hatten mehr als zwei Drittel der Kindergärten einen Anteil von bis zu 25 % an Kindern mit nichtdeutscher Muttersprache. Kindergärten mit einem hohen Anteil an Kindern mit nichtdeutscher Muttersprache standen bei der frühen sprachlichen Förderung vor großen Herausforderungen. Aber auch 16 % der Kinder mit Deutsch als Erstsprache hatten einen Sprachförderbedarf. Die Vereinbarung Elementarpädagogik sah als Zielzustand die Ausschüttung der Zweckzuschüsse an mindestens 40 % der Kindergärten pro Bundesland vor, wobei bundesweit mindestens 50 % der Kindergärten angestrebt waren. Im Kindergartenjahr 2017/18 waren diese Zahlen bereits weit überschritten, nämlich mit 86 % der niederösterreichischen Landeskinderkärten, 44 % in Oberösterreich und über 70 % bundesweit. Allerdings war in einigen Ländern noch ein hoher Aufholbedarf gegeben, um die jeweils angepeilten 40 % zu erreichen. (TZ 19)

Die Vereinbarung frühe sprachliche Förderung sah vor, dass die Länder in den Schlussberichten das für die sprachliche Förderung eingesetzte Personal sowie die zusätzlich eingesetzten Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen und das zusätzlich eingesetzte sonstige qualifizierte Personal anzugeben hatten. Die dafür vorgesehene Abrechnungsvorlage wies aber diese Personalgruppen gesamt und nicht getrennt aus. Dadurch fehlten überprüfbare Angaben, welches Personal zusätzlich eingesetzt wurde. So behielt Niederösterreich bereits bestehende – wenn auch über den Regelbetrieb hinausgehende – Sprachförderungen bei und setzte fiktive Anteile für den Personaleinsatz fest. Dadurch finanzierte Niederösterreich bereits bestehende Ausgaben zum Teil mit Bundesmitteln. (TZ 23)

Im Rahmen der Vereinbarungen wurde eine Wirkungskennzahl entwickelt, die angab, wie viele Kinder nach früher sprachlicher Förderung innerhalb eines Kindergartenjahres keine weitere Sprachförderung mehr benötigten. Soweit Kinder mit geringen oder ohne Deutschkenntnisse im Laufe eines Kindergartenjahres wesentliche Fortschritte machten, allerdings am Ende des Kindergartenjahres noch einen Sprachförderbedarf aufwiesen, stellte die Kennzahl den bisher erzielten Lernfortschritt nicht dar. (TZ 26)

Das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung initiierte ab 2013/14 an Kindergärten und Volksschulen Netzwerkprojekte zur Vorbereitung der Grundschulreform. Ziel war, mit einer gemeinsamen Schuleingangsphase den Übergang vom Kindergarten in die Volksschule zu verbessern. Nach Abschluss der Grundschulreform führte das Ministerium keine weiteren Projekte in Zusammenarbeit mit den

Ländern zur Etablierung eines professionellen Übergangsmanagements vom Kindergarten in die Schule durch. (TZ 27)

Obwohl die Anzahl der außerordentlichen Schülerinnen und Schüler (das sind Kinder, die mangels Deutschkenntnissen dem Unterricht nicht folgen können) in der 1. Schulstufe weitgehend der Anzahl der Kinder mit Förderbedarf am Ende des letzten Kindergartenjahres entsprechen sollte, bestanden in beiden Ländern bei diesen Zahlen jeweils für die Kindergartenjahre 2015/16 bis 2017/18 erhebliche Unterschiede. Die Ursachen dafür waren nicht nachvollziehbar und wurden auch nicht analysiert. Es lagen somit keine aussagekräftigen Daten vor, die die Wirkung der frühen sprachlichen Förderung belegten. (TZ 29)

Als standardisiertes Testinstrument zur Einstufung der Kenntnis der Unterrichtssprache war seit April 2019 an Volksschulen das Messinstrument zur Kompetenzanalyse – Deutsch verpflichtend zu verwenden. Bis dahin gab es keine verbindlichen Vorgaben des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung zur Einstufung der Kenntnis der Unterrichtssprache; die Schulleitungen führten die Einstufungen daher im eigenen Ermessen durch. Das neue Verfahren berücksichtigte jedoch nicht die Kenntnisse der Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen über den Sprachstand der Kinder, die sie aufgrund ihrer über einen längeren Zeitraum (zumindest ein Jahr) dauernden Arbeit mit den Kindern erwarben. (TZ 29)

In der Ausbildung zur Kindergartenpädagogin oder zum Kindergartenpädagogen an den Bildungsanstalten für Elementarpädagogik wird das Thema frühe sprachliche Förderung grundsätzlich in den Lehrplänen berücksichtigt. Jedoch absolvierten seit dem Jahr 2014 lediglich 46 Lehrpersonen der Bildungsanstalten für Elementarpädagogik den Lehrgang „Frühe sprachliche Förderung“ an einer Pädagogischen Hochschule – dies entsprach nur knapp 2,5 % aller Lehrpersonen an Bildungsanstalten für Elementarpädagogik. Die Ausbildung für Unterstützungspersonal in den Kindergärten in Niederösterreich und in Oberösterreich war unterschiedlich gestaltet. Um eine österreichweite Mindestqualifikation des Unterstützungspersonals sicherzustellen, wäre – wie im Regierungsprogramm 2020–2024 vorgesehen – eine diesbezügliche Vereinheitlichung der pädagogischen Ausbildung anzustreben. (TZ 35, TZ 36)

Ab dem Jahr 2008 erfolgte mit den Art. 15a B–VG Vereinbarungen eine verstärkte Weiterentwicklung der Kindergärten zu Bildungseinrichtungen. Aus den unterschiedlichen Rahmenbedingungen konnten jedoch für die Betroffenen – sowohl für das Kindergartenpersonal als auch für die Kinder und deren Familien – in den beiden Bundesländern divergierende personelle Anforderungen, Qualitätsvorgaben sowie Serviceleistungen resultieren. Diese Unterschiede waren in der COVID–19–Pandemie besonders deutlich, etwa hinsichtlich Öffnungszeiten, Regelungen zu Gruppengrößen und Personalbesetzung, Hygienevorschriften (Maskenpflicht, Regelungen für die „Kinderübergabe“ und für das Betreten der Einrichtungen durch Eltern etc.) oder Finanzierung (z.B. Frage der Förderzahlungen bei privaten Trägern). Daher wäre im

geplanten Beirat für Elementarpädagogik auch dem Thema nachzugehen, ob die bestehenden Rahmenbedingungen im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Kindergärten zu Bildungseinrichtungen noch adäquat sind. (TZ 42)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Bei zukünftigen Art. 15a B–VG Vereinbarungen wäre vom Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung sicherzustellen, dass alle in Frage kommenden Kinder der entsprechenden Altersgruppe verpflichtend einer Sprachstandsfeststellung zu unterziehen sind. Die Ergebnisse wären für eine bedarfsgerechte Neuaufteilung der Zweckzuschüsse für die frühe sprachliche Förderung zwischen den Ländern heranzuziehen. (TZ 4)
- Unter Einbeziehung der Länder und weiterer im sprachwissenschaftlichen Bereich tätiger Expertinnen und Experten wären vom Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung Überlegungen zur Weiterentwicklung der frühen sprachlichen Förderung in Österreich anzustellen und die Diskussion dahingehend anzustoßen, sich auf bundesweit einheitliche Kriterien in der frühen sprachlichen Förderung zu verständigen. (TZ 10)
- Die Entscheidung zur Fortführung der Finanzierung der frühen sprachlichen Förderung über Zweckzuschüsse wäre vom Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung auf Basis aussagekräftiger Wirkungsdaten zu treffen. (TZ 29)
- Das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung sollte bei der Schülereinschreibung Modelle erproben, bei denen zur Sprachstandsfeststellung Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen einbezogen werden. In der Folge wäre die Anwendung des Messinstruments zur Kompetenzanalyse – Deutsch bei Schuleintritt und zusätzlicher Modelle im Hinblick auf deren Kohärenz mit den Ergebnissen der Sprachstandsfeststellung im letzten Kindergartenjahr zu evaluieren. (TZ 29)
- Gemeinsam mit den übrigen Ländern wäre vom Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, vom Land Niederösterreich und vom Land Oberösterreich im Zuge des geplanten Beirats für Elementarpädagogik auch dem Thema der unterschiedlichen Rahmenbedingungen nachzugehen, um die Weiterentwicklung der Kindergärten zu Bildungseinrichtungen bestmöglich zu unterstützen. (TZ 42)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Frühe sprachliche Förderung in Kindergärten					
Rechtsgrundlagen:					
– Bundes–Verfassungsgesetz (B–VG), BGBl. I/1930 i.d.F. BGBl. I 24/2020					
– Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG über die frühe sprachliche Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen für die Kindergartenjahre 2015/16 bis 2017/18, BGBl. II 234/2015 (in der Folge: Vereinbarung frühe sprachliche Förderung)					
– Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG zwischen dem Bund und den Ländern über die Elementar–pädagogik für die Kindergartenjahre 2018/19 bis 2021/22, BGBl. I 103/2018 (in der Folge: Vereinbarung Elementarpädagogik)					
– Bundeshaushaltsgesetz 2013, BGBl. I 139/2009 i.d.F. BGBl. I 60/2018					
– NÖ Kindergartengesetz 2006, LGBl. 5060–0 i.d.F. LGBl. 44/2019					
– NÖ Kinderbetreuungsgesetz 1996, LGBl. 5065–0 i.d.F. LGBl. 16/2019					
– NÖ Landes–Bedienstetengesetz, LGBl. 2100–0 i.d.F. LGBl. 28/2019					
– NÖ Verordnung über die Ausbildung von Kinderbetreuerinnen/Kinderbetreuern, LGBl. 5060/4–0 i.d.F. LGBl. 5060/4–3					
– Oö. Kinderbildungs– und –betreuungsgesetz, LGBl. 39/2007 i.d.F. LGBl. 47/2019					
– Oö. Kinderbildungs– und –betreuungs–Dienstgesetz, LGBl. 19/2014 i.d.F. LGBl. 47/2019					
– Oö. Gemeinde–Dienstrechts– und Gehaltsgesetz 2002, LGBl. 52/2002 i.d.F. LGBl. 35/2019					
– Oö. Gemeindebedienstetengesetz 2001, LGBl. 48/2001 i.d.F. LGBl. 35/2019					
Kinder in Kindergärten					
Kindergartenjahr	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	Veränderung 2015/16 bis 2018/19
	Anzahl				in %
Niederösterreich ¹					
Kinder	51.516	51.426	51.472	52.294	2
davon					
<i>Kinder mit Sprach–förderbedarf</i>	7.100	8.054	8.401	5.147 ²	– ²
Oberösterreich ¹					
Kinder	42.271	42.857	43.775	44.362	5
davon					
<i>Kinder mit Sprach–förderbedarf</i>	6.054	6.473	7.096	n.v.	– ²
Personal in Kindergärten					
	in Vollzeitäquivalenten				
Niederösterreich ¹					
Summe pädagogisches Personal	3.298,0	3.353,0	3.394,2	3.455,3	5
davon					
<i>für frühe sprachliche Förderung³</i>	62,3	71,5	67,4	68,7	10
Interkulturelle Mitarbeite–rinnen und Mitarbeiter	124,5	129,9	134,1	137,2	10
davon					
<i>für frühe sprachliche Förderung³</i>	124,5	129,9	134,1	137,2	10
Unterstützungspersonal (inklusive Reinigungs–personal)	3.175,1	3.242,8	3.303,4	3.428,1	8

Frühe sprachliche Förderung in Kindergärten					
Oberösterreich ¹					
Summe pädagogisches Personal	2.886,8	2.946,6	3.041,7	2.973,5	3
davon					
für frühe sprachliche Förderung	130,6	158,5	169,4	138,5	6
Unterstützungspersonal (inklusive Reinigungspersonal)	1.920,6	2.001,3	1.736,9	1.752,7	-9

finanzielle Entwicklung – Zweckzuschüsse					
Jahr	2016	2017	2018	2019	Summe 2016 bis 2019
	in 1.000 EUR				
Auszahlungen Bund	20.070,00	20.070,00	18.833,59 ⁴	18.377,36 ⁴	77.350,95

Kindergartenjahr	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	Summe 2015/16 bis 2018/19
	in 1.000 EUR				
Niederösterreich ¹					
Einnahmen	3.853,00	3.853,00	1.926,50	5.462,73 ⁵	15.095,23
Ausgaben ⁶	7.906,49	7.731,81	8.058,95	8.644,04	32.341,29
Oberösterreich					
Einnahmen	3.266,20	3.266,20	1.633,10	4.529,85 ⁷	12.695,35
Ausgaben	568,34	3.290,25	3.585,00	4.024,70	11.468,29

n.v. = nicht vorhanden

¹ in Niederösterreich: Niederösterreichische Landeskindergärten; in Oberösterreich: Kindergärten und altersgemischte Betreuungsgruppen

² Aufgrund unterschiedlicher Definition der Zielgruppen in den Vereinbarungen frühe sprachliche Förderung und Elementarpädagogik war die Zeitreihe nicht konsistent, die Veränderungsrate war daher nicht aussagekräftig.

³ Daten basieren auf den Angaben des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung, wonach gegenüber dem Bund 30 % der Arbeitsleistung der Sonderkindergartenpädagoginnen und –pädagogen sowie 100 % der Interkulturellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für den Einsatz in der frühen sprachlichen Förderung geltend gemacht wurden.

⁴ Da es bei der Vereinbarung Elementarpädagogik einen variablen 10%-Anteil der Zweckzuschüsse gab, der für den Ausbau des elementaren Kinderbildungs- und –betreuungsangebots und/oder für die frühe sprachliche Förderung genutzt werden konnte, werden in dieser Darstellung die Zweckzuschüsse für die frühe sprachliche Förderung im Mindestausmaß von 25 % dargestellt.

⁵ Laut – zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht genehmigter – Abrechnung 2018/19 des Landes Niederösterreich verwendete es 35 % der Zweckzuschüsse für die frühe sprachliche Förderung.

⁶ gemäß Schlussberichten

⁷ Laut – noch nicht genehmigter – Abrechnung 2018/19 des Landes Oberösterreich verwendete es 25 % der Zweckzuschüsse für die sprachliche Förderung und die Hälfte des flexiblen Anteils.

Quellen: BKA; BMBWF; BMEIA; ÖIF; Amt der Niederösterreichischen Landesregierung; Bildungsdirektion für Oberösterreich; Kindertagesheimstatistik; Berechnung: RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von November 2019 bis Februar 2020 die frühe sprachliche Förderung in Kindergärten. Die Querschnittsprüfung betraf das Bundeskanzleramt, das Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres, das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung und den Österreichischen Integrationsfonds (in der Folge: **Integrationsfonds**), zwei Länder (Niederösterreich und Oberösterreich) sowie zwei Gemeinden (Stadtgemeinde Schwechat und Stadt Wels). Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Umsetzung folgender Vereinbarungen:
 - Art. 15a B–VG Vereinbarung über die frühe sprachliche Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen für die Kindergartenjahre 2015/16 bis 2017/18, BGBl. II 234/2015 (in der Folge: **Vereinbarung frühe sprachliche Förderung**) und
 - Art. 15a B–VG Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über die Elementarpädagogik für die Kindergartenjahre 2018/19 bis 2021/22, BGBl. I 103/2018 (in der Folge: **Vereinbarung Elementarpädagogik**).

Darüber hinaus überprüfte der RH die strategische Ausrichtung einschließlich der pädagogischen Umsetzung und Wirksamkeit, die rechtlichen Rahmenbedingungen, die Betreuungssituation, die finanzielle Entwicklung sowie die Quantität und Qualität des Personaleinsatzes in Kinderbetreuungseinrichtungen im Bereich der frühen sprachlichen Förderung.

Der Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots, die Beitragsfreiheit und die Besuchspflicht im letzten Kindergartenjahr vor Schuleintritt waren nicht Gegenstand dieser Querschnittsprüfung.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Kindergartenjahre 2015/16 bis 2018/19 bzw. die Kalenderjahre 2016 bis 2019. Sofern für die Beurteilung relevant, berücksichtigte der RH auch Sachverhalte außerhalb dieses Zeitraums.

Die Gebarungsüberprüfung des RH geht auf das Bürgerbeteiligungsverfahren im Rahmen der Prüfungsplanung zurück.

(2) Mit der Bundesministeriengesetz–Novelle 2017¹ erhielt das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung die Kompetenz für die Koordination im Bereich der Elementarpädagogik. Zur leichteren Lesbarkeit verwendet der RH die gemäß Bundesministeriengesetz i.d.F. der Novelle 2020 geltende Bezeichnung des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung (**BMBWF**), unabhängig von im Zeitablauf eingetretenen Änderungen der Bezeichnung.

¹ BGBl. I 164/2017 vom 28. Dezember 2017, in Kraft getreten mit 8. Jänner 2018

Darüber hinaus veränderten sich im überprüften Zeitraum die Zuständigkeiten in der Bundesregierung für die Themen der Gebarungsüberprüfung wie folgt:

Tabelle 1: Zuständigkeiten im Zusammenhang mit den Art. 15a B–VG Vereinbarungen zur frühen sprachlichen Förderung

Zuständigkeit für:	angesiedelt in folgendem Ressort:			
	bis 7. Jänner 2018	8. Jänner 2018 bis 28. Jänner 2020	29. Jänner 2020 bis 31. Jänner 2021	seit 1. Februar 2021
Schulangelegenheiten	Bundesministerium für Bildung – BMB	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung – BMBWF		
Integration	Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres – BMEIA		Bundesministerin für Frauen und Integration im Bundeskanzleramt – KA (Integration)	Bundesministerin für Frauen, Familie, Jugend und Integration im Bundeskanzleramt – KA (Familie, Integration)
Familie	Bundesministerin für Frauen, Familien und Jugend im Bundeskanzleramt – KA (Familien)		Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend – BMAFJ	

Quellen: Bundesministeriengesetz–Novellen BGBl. I 164/2017, BGBl. I 8/2020 und BGBl. I 30/2021

Der RH überprüfte daher das BMEIA und das KA (Familien), der Adressat der Empfehlungen ist das KA (Familie, Integration). Für die Angelegenheiten der Familie gab noch das vormals zuständige BMAFJ die Stellungnahme zum Prüfungsergebnis ab, für die Angelegenheiten der Integration das KA (Integration).

(3) Gemäß Art. 7 des Bildungsreformgesetzes 2017² war ab 1. Jänner 2019 eine Bildungsdirektion – anstelle des jeweiligen Landesschulrats – als gemeinsame Bund–Länder–Schulbehörde einzurichten. In der Sachverhaltsdarstellung in diesem Bericht wird auf die jeweils gültige Behördenstruktur abgestellt.

Während in Niederösterreich die Angelegenheiten der Kinderbildung und –betreuung beim Land verblieben, übertrug das Land Oberösterreich mit dem Oö. Bildungsdirektion–Zuständigkeiten–Übertragungsgesetz 2019³ mit Wirksamkeit ab 1. September 2019 die Vollziehung der Angelegenheiten der Kinderbildung und –betreuung auf die Bildungsdirektion für Oberösterreich. Der RH überprüfte daher die Bildungsdirektion für Oberösterreich und hinsichtlich verbleibender Agenden⁴ das Land Oberösterreich, die Empfehlungen richteten sich je nach Zuständigkeitsbereich an die seit 1. September 2019 zuständige Stelle.

² BGBl. I 138/2017

³ LGBl. 47/2019

⁴ Die Oberösterreichische Landesregierung ist weiterhin die Oberbehörde für die an die Bildungsdirektion für Oberösterreich übertragenen Verwaltungssachen; die Vergabe von Investitionsförderungen sowie allgemeine Fragen des Dienstrechts im Zusammenhang mit den Angelegenheiten der Kinderbildung und –betreuung verblieben im Zuständigkeitsbereich des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung.

(4) Zu dem im Oktober 2020 übermittelten Prüfungsergebnis nahm der Integrationsfonds im November 2020 Stellung, das BKA (Integration) und das BMAFJ im Dezember 2020. Das Land Oberösterreich übermittelte ebenfalls im Dezember 2020 eine in Übereinkunft mit der Bildungsdirektion für Oberösterreich verfasste Stellungnahme – als Verfasser der Stellungnahme und Adressat der Gegenäußerung wird folglich das Land Oberösterreich genannt. Das BMBWF und die Stadt Wels nahmen im Jänner 2021 Stellung, das Land Niederösterreich und die Stadtgemeinde Schwechat im Februar 2021. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen an das BMBWF und an das Land Oberösterreich im Mai 2021. Im Übrigen verzichtete er auf Gegenäußerungen.

Frühe sprachliche Förderung

Entwicklung der frühen sprachlichen Förderung

- 2.1 (1) Das Erlernen der deutschen Sprache im Kindesalter ist der Grundstein für einen erfolgreichen Einstieg in das Schulsystem und Voraussetzung für eine aktive Partizipation in der Gesellschaft. Kindergärten als Orte der frühen Sprachförderung können deshalb als jene Einrichtungen betrachtet werden, die für einen nachhaltigen Bildungserfolg und eine erfolgreiche Integration ausschlaggebend sind.

Eine im Jahr 2006 veröffentlichte OECD-Studie (Starting Strong) stellte für das österreichische Kindergartensystem sowohl in den Bereichen der Betreuungsangebote und Qualitätssicherung als auch im Bereich der Aus- und Fortbildung großen Nachholbedarf fest.⁵ Konkrete Empfehlungen der OECD betrafen u.a. die Schaffung von nationalen Rahmenbedingungen für alle Bereiche der frühkindlichen Bildung, die Formulierung nationaler Bildungsziele und pädagogischer Rahmenbedingungen sowie die Einführung einer allgemeinen Qualitätsinitiative. Als Folge dessen richtete das BMBWF im Jahr 2007 unter dem Projekttitel „Frühe sprachliche Förderung im Kindergarten“ eine Steuerungsgruppe ein, die in Zusammenarbeit mit den Ländern österreichweite Rahmenrichtlinien zur Implementierung der sprachlichen Förderung im letzten Kindergartenjahr vor dem Schuleintritt entwickeln sollte. Im Jahr 2008 erlangte dieses Projekt mit dem Abschluss einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern⁶, u.a. über die Einführung der verpflichtenden frühen sprachlichen Förderung in Kindergärten, Verbindlichkeit.

⁵ siehe <http://www.oecd.org/education/school/36657509.pdf> (abgerufen am 6. März 2020)

⁶ BGBl. II 478/2008

(2) In Niederösterreichischen Landeskindergärten (in der Folge: **NÖ Landeskinder-
gärten**) kamen im Jahr 1989 erstmals fünf türkischsprachige Frauen als Kultur-
vermittlerinnen für Kindergartenkinder mit Migrationshintergrund und deren Eltern
zum Einsatz. Das Land entwickelte ab 1996 das Konzept betreffend Unterstützungs-
personal mit nichtdeutscher Muttersprache im Kindergarten weiter. Mit Hilfe von
EU-Mitteln (Projekt Comenius II „Interkulturelle Erziehung in Theorie und Praxis“) startete die Niederösterreichische Landesakademie in Zusammenarbeit mit der
Abteilung Kindergärten im Amt der Niederösterreichischen Landesregierung (in der
Folge: **Abteilung Kindergärten**) im Jahr 1998 eine eigene berufsbegleitende
Ausbildung für Interkulturelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

(3) In Oberösterreich wurde die frühe sprachliche Förderung in Kindergärten mit der
Entwicklung des Konzepts zur durchgängigen Sprachförderung im Jahr 2015 syste-
matisiert; Kindergärten stellten ab diesem Zeitpunkt explizit zusätzliches Personal
für die Förderung der deutschen Sprache ein.

Auch vor dem Jahr 2015 wurden laut Auskunft der Abteilung Elementarpädagogik
der Bildungsdirektion für Oberösterreich (in der Folge: **Abteilung Elementarpäda-
gogik**) unterstützende Maßnahmen zur frühen sprachlichen Förderung gesetzt, v.a.
für Kinder im letzten Kindergartenjahr. Allerdings beruhten diese Maßnahmen nicht
auf einem landesweiten Konzept, sondern waren Initiativen einzelner Kindergärten
bzw. Träger (z.B. interkulturelle Hilfskräfte in der Stadt Wels für Dolmetschaufgaben
und als muttersprachliche Ansprechpersonen).

2.2 (1) Es gibt in Österreich einen breiten Konsens darüber, dass gezielte Sprachförderung
im frühen Kindesalter eine wichtige Maßnahme ist, um die Chancen im Bildungspro-
zess zu erhöhen und eine erfolgreiche gesellschaftliche Integration zu ermöglichen.

(2) Das Land Niederösterreich erkannte früh, dass Herausforderungen durch die
zunehmende Migrationsbewegung nicht allein aufgrund sprachlicher Unterschiede
hervorgerufen wurden, sondern die interkulturellen Differenzen weitgreifender
waren. Der RH bewertete den Einsatz von Kulturvermittlerinnen bzw. Interkulturellen
Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in NÖ Landeskindergärten als positive Initiative,
um Sprache und Integration nicht isoliert, sondern im Gesamtkontext zu betrachten.

(3) Der RH hielt fest, dass in Oberösterreich die landesweite Systematisierung der
frühen sprachlichen Förderung im Jahr 2015 begann, davor bestanden v.a. Einzel-
initiativen.

2.3 Das Land Oberösterreich wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es bereits
vor dem Jahr 2015 ein landesweites Konzept zur frühen sprachlichen Förderung im
Sinne der Förderung von Hotspot-Gemeinden gegeben habe und auch zusätzliches
Personal für die Sprachförderung eingestellt bzw. gefördert worden sei.

Kinderbetreuungseinrichtungen in Niederösterreich und Oberösterreich

- 3.1 (1) Die frühe sprachliche Förderung erfolgte in Kinderbetreuungseinrichtungen bis zur Einschulung. Das Kindergartenwesen ist in Gesetzgebung und Vollziehung Landessache, daher sind die Länder auch für die frühe sprachliche Förderung zuständig. Dem Bund obliegt die Ausbildung der Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen (TZ 35).

Die Länder Niederösterreich und Oberösterreich definierten und bezeichneten Kinderbetreuungseinrichtungen unterschiedlich.

- (2) In Niederösterreich betreuten Tagesbetreuungseinrichtungen Minderjährige bis zum vollendeten 16. Lebensjahr. Diese Tagesbetreuungseinrichtungen, die entweder von privaten oder öffentlichen Trägern (v.a. Gemeinden⁷) betrieben wurden, umfassten z.B. Kindergruppen oder Krabbelstuben für Kleinkinder bis zum Alter von drei Jahren.

Öffentliche oder private Kindergärten übernahmen die Betreuung von Kindern im Alter von zweieinhalb bis sechs Jahren. In Niederösterreich war der überwiegende Teil aller elementaren Kinderbetreuungseinrichtungen NÖ Landeskindergärten. Diese waren dadurch gekennzeichnet, dass das dort tätige pädagogische Personal Landesbedienstete und das Unterstützungspersonal Gemeindebedienstete waren. Damit war bei den NÖ Landeskindergärten die Dienstaufsicht zwischen dem Land und der Gemeinde für ihre jeweiligen Bediensteten geteilt. Die von der Abteilung Kindergärten des Landes wahrgenommene fachliche Aufsicht über Kindergärten umfasste das pädagogische Personal sowie das Unterstützungspersonal bei seiner unterstützenden pädagogischen Arbeit. Die Anwendung unterschiedlicher Dienstrechte in diesen Dienststellen bedeutete u.a. unterschiedliche Weisungszusammenhänge, Urlaubsansprüche oder Freistellungen wegen Ferienschlusszeiten (TZ 31).

Neben dem Unterstützungspersonal finanzierten die Gemeinden in den NÖ Landeskindergärten deren Betrieb. Der NÖ Schul- und Kindergartenfonds, welcher sich aus Bedarfszuweisungsmitteln der Gemeinden und Landesmitteln speiste, förderte Baumaßnahmen sowie größere Anschaffungen. Private Kindergärten konnte das Land ab mindestens zwölf Kindern fördern. Die Länder verpflichteten sich, einen halbtägigen beitragsfreien Besuch für Kinder im letzten Jahr vor Schulpflicht in geeigneten elementaren Bildungseinrichtungen sicherzustellen. Der Besuch eines Kindergartens in Niederösterreich war von 7.00 Uhr bis 13.00 Uhr Montag bis Freitag nicht nur für Kinder im letzten Kindergartenjahr, sondern für alle Kinder unent-

⁷ Die Stadtgemeinde Schwechat betrieb zur Zeit der Gebarungsüberprüfung fünf Tagesbetreuungseinrichtungen.

geltlich. Außerhalb dieser Zeiten war unabhängig vom Träger ein höchstens kostendeckender Beitrag einzuheben, der auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Eltern Bedacht nahm. In Tagesbetreuungseinrichtungen war ein in Richtlinien näher geregelter angemessener Kostenbeitrag durch die Unterhaltspflichtigen zu leisten.

(3) In Oberösterreich fungierten Gemeinden oder Private (etwa Religionsgemeinschaften oder Betriebe) als Träger der Kinderbildungs- und -betreuungseinrichtungen, die für Kinder bis zum Alter von unter 16 Jahren vorgesehen waren. Dort waren die Träger Dienstgeber sowohl des pädagogischen Personals als auch des Unterstützungspersonals und führten entweder Krabbelstuben-, Kindergarten- oder Hortgruppen. Das Oö. Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz sah weiters freie Kinderbildungs- und -betreuungseinrichtungen vor, auf die die allgemeinen Förder Voraussetzungen nicht zutrafen und die zur Erfüllung der Kindergartenpflicht geeignet waren.

Das Land Oberösterreich finanzierte die elementaren Kinderbetreuungseinrichtungen durch eine Gruppenpauschale, sofern sie die rechtlichen Rahmenbedingungen unabhängig von der Trägerschaft erfüllten. Der Kindergartenbesuch war – ab dem vollendeten 30. Lebensmonat bis zum Schuleintritt – bis 13.00 Uhr beitragsfrei; ansonsten hatte der Träger bei regelmäßigem Besuch einen angemessenen, sozial gestaffelten Kostenbeitrag der Eltern einzuheben, der höchstens kostendeckend sein durfte.

(4) Die grundsätzlich für die frühe sprachliche Förderung im Vorschulalter relevanten Kinderbetreuungseinrichtungen waren daher in Niederösterreich Tagesbetreuungseinrichtungen, NÖ Landeskindergärten und private Kindergärten; in Oberösterreich waren dies Kindergärten bzw. die Kinderbildungs- und -betreuungseinrichtungen mit Kindergartengruppen inklusive Sonderformen (in der Folge: **Kindergarten**).

- 3.2 Der RH stellte in Niederösterreich und Oberösterreich – als Folge der Regelungskompetenz der Landesgesetzgeber – unterschiedliche Organisations- und Finanzierungsformen der elementaren Kinderbetreuungseinrichtungen fest.

In Niederösterreich waren in den NÖ Landeskindergärten sowohl das Land als auch die Gemeinde Dienstgeber der dort Beschäftigten. Nach Ansicht des RH erschwerte die Anwendung unterschiedlicher Dienstrechte in diesen Dienststellen die Steuerung. Eine Gesamtsicht lag bei keiner der involvierten Gebietskörperschaften (Land, Gemeinde) in Bezug auf die NÖ Landeskindergärten vor, wohingegen in Oberösterreich ausschließlich die Gemeinde das Kinderbetreuungspersonal in öffentlichen Kindergärten bereitstellte. Damit war eine klare und nachvollziehbare Festlegung der Dienstaufsicht durch die Amtsleitung der Gemeinde sowie der Fachaufsicht durch das Land verbunden. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seinen Bericht „Kinderbetreuung für 0– bis 6-Jährige“ (Reihe Bund 2013/11, TZ 40), worin

er dem Land Niederösterreich u.a. empfohlen hatte, auf eine Bereitstellung des Kindergartenpersonals für öffentliche Kindergärten (NÖ Landeskindergärten) durch eine Gebietskörperschaft hinzuwirken.

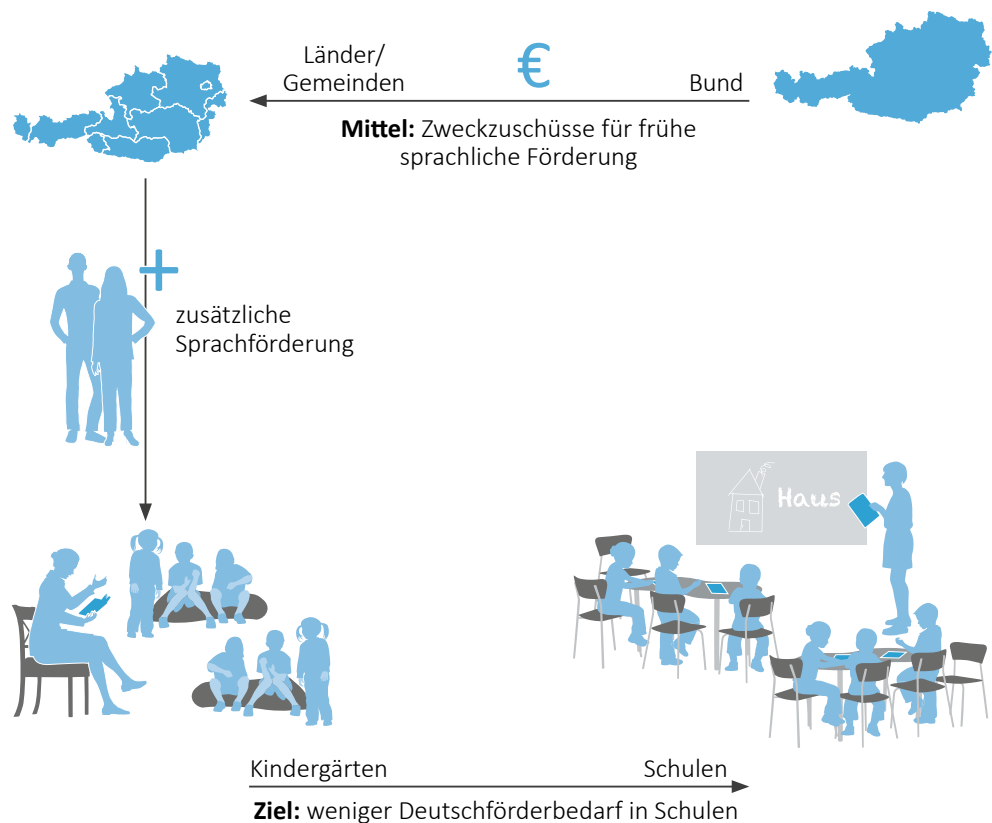
- 3.3 Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Schwechat fungiere im Land Niederösterreich die Gemeinde als Kindergartenerhalter, die keine ausführende pädagogisch-organisatorische Dienstfunktion habe. Das Land und die Gemeinde seien Dienstgeber der unterschiedlichen Berufsgruppen; diese Konstellation erschwere den Kindergartenalltag in diversen Situationen. Daher schließe sie sich der Empfehlung an, die Bereitstellung des Kindergartenpersonals bei einer Gebietskörperschaft zusammenzufassen.

Art. 15a B–VG Vereinbarungen

Rahmenbedingungen

- 4.1 (1) Zur Verbesserung der Chancengerechtigkeit für alle Kinder und zur Reduzierung des Ressourceneinsatzes für die Deutschförderung in der Volksschule lag es im Interesse des Bundes, die Anzahl jener Kinder, die mit Eintritt in die Schule die Unterrichtssprache Deutsch nicht ausreichend beherrschten, zu verringern. Mangels Zuständigkeit im Kindergartenwesen vereinbarte er im Rahmen von Art. 15a B–VG Vereinbarungen Vereinheitlichungsmaßnahmen oder qualitätssteigernde Maßnahmen zur frühen sprachlichen Förderung mit den Ländern und gestand ihnen im Gegenzug dafür zusätzliche finanzielle Mittel (Zweckzuschüsse) zu:

Abbildung 1: Zuständigkeiten und Finanzierung der frühen sprachlichen Förderung



Quelle und Darstellung: RH

Seit dem Jahr 2008 stellte der Bund den Ländern Zweckzuschüsse für die frühe sprachliche Förderung in Kindergärten zur Verfügung. Die folgende Tabelle zeigt die vier zwischen dem Bund und den Ländern geschlossenen Art. 15a B–VG Vereinbarungen u.a. zur frühen sprachlichen Förderung:

Tabelle 2: Art. 15a B–VG Vereinbarungen zur frühen sprachlichen Förderung

Geltungsdauer	Art. 15a B–VG Vereinbarung
2008 bis 2010	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 Bildungsplans, BGBl. II 478/2008
2012 bis 2014	Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B–VG über die frühe sprachliche Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen, BGBl. II 258/2012
2015/16 bis 2017/18	Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG über die frühe sprachliche Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen für die Kindergartenjahre 2015/16 bis 2017/18, BGBl. II 234/2015
2018/19 bis 2021/22	Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG zwischen dem Bund und den Ländern über die Elementarpädagogik für die Kindergartenjahre 2018/19 bis 2021/22, BGBl. I 103/2018

Quelle: RIS

(2) Für den überprüften Zeitraum waren die Vereinbarungen frühe sprachliche Förderung und Elementarpädagogik relevant. Die folgende Tabelle zeigt die darin zwischen dem Bund und den Ländern vereinbarten Eckpunkte zur frühen sprachlichen Förderung:

Tabelle 3: Inhaltliche Eckpunkte der Vereinbarungen frühe sprachliche Förderung und Elementarpädagogik

Inhalt	Vereinbarung	
	frühe sprachliche Förderung	Elementarpädagogik
Fördergegenstand	Förderung der 3– bis 6–Jährigen mit mangelnden Deutschkenntnissen in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen	Förderung von Kindern mit mangelnden Deutschkenntnissen in geeigneten elementaren Bildungseinrichtungen jedenfalls in den letzten beiden Kindergartenjahren
förderbare Leistungen	Personalkosten, Kosten der Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie Sachkosten zur Sprachförderung auf Basis genehmigter Abrechnungen	Personalkosten, Kosten der Fort- und Weiterbildung und Sachkosten zur Sprachförderung auf Basis genehmigter Konzepte
Laufzeit	2015/16 bis 2017/18 (3 Jahre)	2018/19 bis 2021/22 (4 Jahre)
Zweckzuschüsse Bund	20 Mio. EUR jährlich	2018/19: mindestens 13,8 Mio. EUR 2019/20 bis 2021/22: mindestens 18,1 Mio. EUR jährlich
Anteil Niederösterreich an den Zweckzuschüssen	19,265 %	18,370 %
Anteil Oberösterreich an den Zweckzuschüssen	16,331 %	17,553 %
Kofinanzierungsanteil	33,3 % (Land, Gemeinden, private Träger)	52,5 % (Land, Gemeinden, private Träger)

Quellen: Vereinbarungen frühe sprachlichen Förderung und Elementarpädagogik

Der Bund stellte den Ländern in den Kindergartenjahren 2015/16 bis 2017/18 insgesamt 60 Mio. EUR an Zweckzuschüssen für die frühe sprachliche Förderung zur Verfügung. Bei der Vereinbarung Elementarpädagogik waren für den Zeitraum 2018/19 bis 2021/22 Zweckzuschüsse für die frühe sprachliche Förderung zwischen mindestens 68 Mio. EUR und maximal 95,38 Mio. EUR vorgesehen.

Die folgende Tabelle zeigt die Verteilung der Zweckzuschüsse des Bundes auf die Länder nach der Vereinbarung frühe sprachliche Förderung sowie die Anteile der Kinder mit Förderbedarf im Kindergartenjahr 2016/17:

Tabelle 4: Verteilung der Zweckzuschüsse und Anteil der Kinder mit Förderbedarf

Bundesland	Burgen- land	Kärnten	Nieder- österreich	Ober- österreich	Salzburg	Steier- mark	Tirol	Vorarl- berg	Wien
Kindergartenjahr 2016/17	in %								
Anteil Zweckzuschüsse	3,4	5,6	19,3	16,3	6,0	10,9	8,4	4,9	25,3
Anteil Kinder mit Förderbedarf	4,6	6,0	21,7	17,5	7,3	4,1	8,4	6,4	23,9

Quellen: Vereinbarung frühe sprachliche Förderung; ÖIF

Die Anteile der Länder an der Gesamtanzahl der Kinder mit Förderbedarf unterschieden sich zum Teil erheblich von ihren Anteilen an den Zweckzuschüssen. Der Bund und die Länder vereinbarten eine Mittelaufteilung (berechnet aus dem Anteil der 0– bis 6-Jährigen pro Land an der gleichaltrigen österreichweiten Gesamtbevölkerung), die den Bedarf an früher sprachlicher Förderung nicht adäquat abbildete.

(3) Mit Abschluss der Vereinbarung Elementarpädagogik ergaben sich zahlreiche Veränderungen im Bereich der Verpflichtungen der Länder, wie die folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 5: Verpflichtungen der Länder aus den Vereinbarungen frühe sprachliche Förderung und Elementarpädagogik

Verpflichtungen der Länder	Vereinbarung	
	frühe sprachliche Förderung	Elementarpädagogik
Konzept	jährliche Konzeptvorlage	Vorlage deskriptiver Teil des Konzepts grundsätzlich für gesamten Zeitraum
Berichterstattung	jährliche Berichterstattung inklusive Abrechnung	jährliche Ressourcen-, Ziel- und Leistungsgespräche jährliche Berichterstattung inklusive Abrechnung
Sprachstandsfeststellung	Beobachtungsbogen BESK 2.0 oder BESK DaZ 2.0 oder vergleichbares, auf sprachwissenschaftlicher und kindergartenpädagogischer Basis festgelegtes Instrument ohne Angabe, bei welchen Kindern und an welchen Kinderbetreuungseinrichtungen die Sprachstandsfeststellung durchzuführen war	bundesweit standardisiertes Instrument BESK kompakt oder BESK DaZ kompakt, Anwendung durch Fachkräfte an geeigneten elementaren Bildungseinrichtungen bei Kindern ab 3 Jahren
Durchführung der frühen sprachlichen Förderung	zusätzlich zur alltagsintegrierten Förderung	auch im Rahmen der alltagsintegrierten Förderung
Durchführung der Entwicklungsstandsförderung	gegebenenfalls, als zusätzliche Maßnahme zum Regelbetrieb (maximal 25 % des Zweckzuschusses)	gegebenenfalls (maximal 25 % des Zweckzuschusses)
pädagogische Vorgaben	Bildungsrahmenplan Bildungsplan–Anteil zur sprachlichen Förderung in elementaren Bildungseinrichtungen	pädagogische Grundlagendokumente

BESK = Bogen zur Erfassung der Sprachkompetenz

DaZ = Deutsch als Zweitsprache

Quellen: Vereinbarungen frühe sprachliche Förderung und Elementarpädagogik

Während die Vereinbarung frühe sprachliche Förderung keine Vorgaben beinhaltete, an welchen Kinderbetreuungseinrichtungen jedenfalls und in welchem Alter Kinder einer Sprachstandsfeststellung verbindlich zu unterziehen waren, stellte die Vereinbarung Elementarpädagogik das Alter der Kinder klar. Kinder ab drei Jahren waren in „geeigneten elementaren Bildungseinrichtungen“⁸ einer Sprachstandsfeststellung mittels eines österreichweit einheitlichen Instruments zu unterziehen.

Zusätzlich war in der Vereinbarung Elementarpädagogik explizit geregelt, dass die Länder die Einbeziehung der pädagogischen Grundlagendokumente an den Kinderbetreuungseinrichtungen und die widmungsgemäße Verwendung der gewährten

⁸ Das Wort „geeignet“ bezog sich insbesondere darauf, ob an der jeweiligen Einrichtung die halbtägige Besuchspflicht erfüllt werden konnte und eine Förderung in der Bildungssprache Deutsch erfolgte oder erfolgen könnte.

Zweckzuschüsse überprüfen mussten. Neben einer landesgesetzlichen Regelung zur Datenübermittlung an die Primarstufe hatten die Länder die Dokumentation und Auskunftserteilung über die erfolgte sprachliche Förderung zu gewährleisten.

Die neue Vereinbarung sah zudem Regelungen zur Qualifikation des sonstigen qualifizierten Personals und zur Fort- und Weiterbildung des gesamten Personals vor (TZ 35 ff.). Schließlich vereinbarten Bund und Länder Wirkungsziele, deren Nichteinhaltung allerdings keine Konsequenzen nach sich zog.

(4) Die Vereinbarung frühe sprachliche Förderung sah vor, dass die frühe sprachliche Förderung durch Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen bzw. sonstiges qualifiziertes Personal zusätzlich zur alltagsintegrierten Förderung durchzuführen war. Die Erläuterungen präzisierten, dass im Rahmen der frühen sprachlichen Förderung – zusätzlich zur alltagsintegrierten Förderung – andere, messbare Fördermaßnahmen durchgeführt werden sollten. Unter „zusätzlicher alltagsintegrierter Förderung“ waren jene Fördermaßnahmen zu verstehen, die nicht bereits Teil des alltäglichen Betriebs der Kinderbetreuungseinrichtung waren, sondern darüber hinausgehende Unterstützung für Kinder mit Sprachförderbedarf boten. Explizit zu bezeichnende Sprachfördermaßnahmen sollten einen messbaren und evaluierbaren Sprachförderprozess begleiten. Trotz dieser Präzisierung verblieben Auslegungsspielräume für die Länder (TZ 23).

Weiters verpflichteten sich die Länder dazu, die gegebenenfalls erforderliche – die Unterrichtssprache Deutsch unterstützende – Förderung des Entwicklungsstands⁹ in den institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen als zusätzliche Maßnahme zum Regelbetrieb durchzuführen.

In der Vereinbarung Elementarpädagogik entfiel das Erfordernis der Zusätzlichkeit zur Gänze, wodurch bestehende Maßnahmen durch Zweckzuschüsse finanziert werden konnten.

- 4.2 Der RH wies darauf hin, dass aufgrund der bestehenden Kompetenzverteilung der Bund eine Forcierung der frühen sprachlichen Förderung von Kindergartenkindern mittels Art. 15a B–VG Vereinbarungen mit den Ländern bewirken konnte, indem er ihnen im Gegenzug Zweckzuschüsse zugestand.

Der RH hielt fest, dass sich die Verteilung der Zweckzuschüsse auf die Länder nicht am Bedarf an früher sprachlicher Förderung orientierte. Er sah daher die Einführung einheitlicher Instrumente zur Sprachstandsfeststellung als wesentlichen Fortschritt, um geeignete Kennzahlen zum frühen sprachlichen Förderbedarf generieren zu

⁹ Die Förderung des Entwicklungsstands ist die Förderung bestimmter Entwicklungsaspekte, die für 3– bis 6-jährige Kinder relevant sind und für die empirisch belegt ist, dass Fördermaßnahmen Erfolg zeigen. Zu diesen zählen Motorik, sozioemotionale Entwicklung, schulische Vorläuferfertigkeiten, bereichsspezifisches Wissen und die Sensibilisierung zur Mehrsprachigkeit.

können. Er wies aber darauf hin, dass die Länder Sprachstandsfeststellungen nur in „geeigneten elementaren Bildungseinrichtungen“ durchzuführen hatten, weshalb nicht sämtliche in Frage kommende Kinder umfasst waren (z.B. Niederösterreich TZ 16).

Der RH empfahl dem BMBWF, bei zukünftigen Art. 15a B–VG Vereinbarungen sicherzustellen, dass alle in Frage kommenden Kinder der entsprechenden Altersgruppe verpflichtend einer Sprachstandsfeststellung zu unterziehen sind. Die Ergebnisse wären für eine bedarfsgerechte Neuaufeilung der Zweckzuschüsse für die frühe sprachliche Förderung zwischen den Ländern heranzuziehen.

Der RH wies darauf hin, dass der Bund seit 2008 bereits vier Art. 15a B–VG Vereinbarungen zur frühen sprachlichen Förderung abgeschlossen hatte, obwohl er über keine gesicherten Daten zu deren Wirkung verfügte. Er verwies auf seine Empfehlung in TZ 29, wonach die Entscheidung zur Fortführung der Finanzierung der frühen sprachlichen Förderung über Zweckzuschüsse auf Basis aussagekräftiger Wirkungsdaten zu treffen wäre.

Der RH hielt fest, dass in der Vereinbarung Elementarpädagogik die Vorgabe zur Verwendung der Zweckzuschüsse des Bundes für eine zum Regelbetrieb einer Kinderbetreuungseinrichtung zusätzliche Förderung der Kinder entfallen war. Dadurch konnte nicht ausgeschlossen werden, dass die Finanzierung bereits bestehender Maßnahmen durch die vom Bund zur Verfügung gestellten Zweckzuschüsse ersetzt wird. Weiters wies er darauf hin, dass auch bei der Vereinbarung frühe sprachliche Förderung Auslegungsspielräume hinsichtlich der Bedingung der Zusätzlichkeit bestanden. Nach Ansicht des RH sollten Zweckzuschüsse des Bundes jedenfalls den Effekt von messbaren Qualitätssteigerungen haben und nicht bestehende Finanzierungsverpflichtungen ersetzen.

Er empfahl dem BMBWF, zukünftige Zweckzuschüsse für die frühe sprachliche Förderung jedenfalls an die Bedingung einer messbaren Qualitätssteigerung zu knüpfen, um den Ersatz der Finanzierungsquelle Land bzw. Gemeinde durch die Finanzierungsquelle Bund zu vermeiden.

- 4.3 Laut Stellungnahme des BMBWF sei es das grundsätzliche Ziel, alle Kinder verpflichtend einer Sprachstandsfeststellung zu unterziehen, sodass jedes Kind entsprechend seines Sprachstands bestmöglich gefördert werde. Dieses Ziel werde mit der Vereinbarung Elementarpädagogik – die auf „geeignete elementare Bildungseinrichtungen“ anwendbar sei – verfolgt und die Bundesländer seien darauf hingewiesen worden. Basierend auf der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung mit der Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung und Vollziehung im Kindergartenwesen seien die Voraussetzungen bzw. sei die Eignung einer elementaren Bildungseinrichtung landesgesetzlich festzulegen. Da der Bund eine Forcierung der frühen sprachlichen Förderung nur

über Förderungen für Einrichtungen, die „geeignet“ seien und eine Sprachförderung in der Bildungssprache Deutsch verfolgten, erreiche, könne von Bundesseite nicht auf alle Einrichtungen mit Vorgaben im Rahmen einer Vereinbarung eingewirkt werden (z.B. ausschließlich anderssprachige Einrichtungen). Der Bund habe deshalb gesetzliche Qualitätserfordernisse in der Vereinbarung Elementarpädagogik aufgestellt, die zur Vermeidung einer Kompetenzüberschreitung von den Ländern bei einzelnen Einrichtungen zu prüfen seien. Dadurch sollten – gemäß der Definition – qualitätsvolle Einrichtungen von Bundesseite gefördert werden. Eine Förderung von Einrichtungen, die die landesgesetzlichen Vorgaben nicht erfüllten, könne daher von Bundesseite nicht unterstützt werden. Da dieses Thema nur ein Land betreffe, sei die Empfehlung an dieses zu richten, damit es Vorsorge für die Verbindlichkeit für alle Kinder in elementaren Einrichtungen treffe.

Im Sinne der Empfehlung, zukünftige Zweckzuschüsse für die frühe sprachliche Förderung jedenfalls an die Bedingung einer messbaren Qualitätssteigerung zu knüpfen, würden bereits in der Vereinbarung Elementarpädagogik Qualitätssteigerungen forciert. Hier sei z.B. das Erreichen eines Anteils von 15 % der Fachkräfte, die eine Qualifikation entsprechend dem Lehrgang „Frühe sprachliche Förderung“ aufwiesen, zu nennen sowie die nähere Bestimmung der Qualifikation des sonstigen Personals. Der Erfolg der Vereinbarung Elementarpädagogik werde nach deren Evaluation zu sehen sein, die im Zusammenhang mit der Festlegung einer eventuell neuen Vereinbarung ausschlaggebend sein werde.

Die Anregung des RH, den Ersatz der Finanzierungsquelle Land bzw. Gemeinde durch die Finanzierungsquelle Bund zu vermeiden, werde für künftige Entwicklungen mitgedacht.

- 4.4 Der RH entgegnete dem BMBWF, dass seine Empfehlung nicht auf die Förderung aller elementaren Bildungseinrichtungen, sondern auf die verpflichtende Durchführung zumindest einer Sprachstandsfeststellung bei allen in Frage kommenden Kindern der entsprechenden Altersgruppe abzielte. Die damit gewonnene Datenlage wäre für einen Gesamtüberblick über den bestehenden Deutschförderbedarf essenziell. Der RH pflichtete dem BMBWF bei, dass die derzeitige mit den Ländern getroffene Vereinbarung Elementarpädagogik dies nicht zulässt, allerdings könnte eine verpflichtende Durchführung der Sprachstandsfeststellung in einer künftigen Art. 15a B–VG Vereinbarung vereinbart werden. Zum Argument, dass das Thema nur ein Land betreffe, entgegnete der RH, dass der Bund bei der Verhandlungsführung auf einen wesentlichen Zweck von Art. 15a B–VG Vereinbarungen achten sollte, nämlich die Herbeiführung einheitlicher Regelungen bzw. die einheitliche Besorgung länderübergreifender Materien. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung an das BMBWF.

Abwicklung auf Bundesebene

- 5.1 (1) Im Rahmen der Vereinbarung frühe sprachliche Förderung war der Bund durch das BMEIA vertreten. Dennoch oblagen dem BMBWF in diesem Zusammenhang die vertraglichen Verpflichtungen, den Ländern geeignete Verfahren zur Sprachstandsfeststellung sowie die Aus-, Fort- und Weiterbildung im Bereich der Sprachstandsfeststellung und der frühen sprachlichen Förderung bereitzustellen und entsprechende Curricula weiterzuentwickeln.

Zur Darlegung der vereinbarungsgemäßen Verwendung des Zweckzuschusses hatte jedes Land dem BMEIA ein Konzept für das jeweilige Kindergartenjahr und bis zum 31. Dezember jeden Jahres, letztmalig zum 31. Dezember 2018, einen Schlussbericht vorzulegen, der zur Berichterstattung und Abrechnung diente. Eine Rückforderung der Mittel bei Nicht-Erreichen der Zielsetzungen war in der Vereinbarung frühe sprachliche Förderung nicht vorgesehen.

Zur Prüfung der Konzepte und Schlussberichte bediente sich das BMEIA des Integrationsfonds. Der Integrationsfonds hatte zudem die Schlussberichte zu einem Evaluierungsschlussbericht zusammenzufassen und dem BMEIA zur Genehmigung vorzulegen. Der Integrationsfonds veröffentlichte diese Evaluierungsschlussberichte zwar auf seiner Website, die Länder erhielten sie jedoch nicht direkt. Aufgrund diverser Rückfragen des Integrationsfonds bzw. des BMEIA an die Länder genehmigte das BMEIA die Schlussberichte der Länder für das Kindergartenjahr 2017/18 erst Ende Februar 2020.

Laut Auskunft des BMEIA, das für die budgetäre Vorsorge der öffentlichen Zuschüsse an den Integrationsfonds verantwortlich war, führte dieser seine Aufgaben im Zusammenhang mit der Vereinbarung frühe sprachliche Förderung im Rahmen der Basisabgeltung durch.

(2) Mit der Bundesministeriengesetz-Novelle 2017 erhielt das BMBWF die Kompetenz zur Koordination im Bereich Elementarpädagogik. Im April 2018 teilte das BMEIA dem BMBWF mit, dass es die Vereinbarung frühe sprachliche Förderung nicht fortführen werde und dies künftig das BMBWF wahrnehmen solle. Der Integrationsfonds informierte das BMBWF in der Folge über die bisherigen Erfahrungen aus der Vereinbarung frühe sprachliche Förderung und übermittelte daraus resultierende Empfehlungen an das BMBWF, wie eine bundesweit standardisierte Sprachstandsfeststellung, Qualifizierung der Fachkräfte zur frühen sprachlichen Förderung, unangekündigte Hospitationen an Kindergärten¹⁰ oder ein Datenbanksystem zur Erleichterung der Datenauswertung. Eine Projektarbeitsgruppe im BMBWF bearbei-

¹⁰ Der Integrationsfonds erhielt für unangekündigte Hospitationen in elementaren Bildungseinrichtungen einen jährlichen Pauschalbetrag von 150.000 EUR (für 2,5 VZÄ).

tete in weiterer Folge die entsprechenden Inhalte und steuerte den weiteren Prozess.

Ende 2018 schloss der Bund, vertreten durch das BMBWF¹¹ und das BKA (Familien), mit den Ländern die Vereinbarung Elementarpädagogik für die Kindergartenjahre 2018/19 bis 2021/22, die rückwirkend mit 1. September 2018 in Kraft trat.¹²

Die Länder hatten den deskriptiven Teil des Konzepts grundsätzlich – abgesehen von während des Vereinbarungszeitraums eintretenden Änderungen – einmalig bis 31. Jänner 2019 für den gesamten Zeitraum der Vereinbarung Elementarpädagogik an das BMBWF zu übermitteln, das diese in Zusammenarbeit mit dem BKA (Familien) und dem Integrationsfonds zu überprüfen und zu genehmigen hatte. In der Folge stimmte das BMBWF die Konzepte mit den Ländern ab und stellte das Einvernehmen mit dem BKA (Familien) nach Fertigstellung der Konzepte her.

Das BKA (Familien) teilte dem RH mit, dass in Hinblick auf seine Zuständigkeit laut Bundesministeriengesetz für Familienpolitik und die primäre Zuständigkeit des BMBWF für die Koordination der Elementarpädagogik die Zusammenarbeit bei der Abwicklung der Vereinbarung Elementarpädagogik nur bei Fragen des Ausbaus der Kinderbildungs- und -betreuungsangebote erfolge.

Ab 2020, dem zweiten Jahr der Vereinbarung Elementarpädagogik, waren jährliche Ressourcen-, Ziel- und Leistungsgespräche zwischen BMBWF und Ländern zu führen, welche den Grad der Zielerreichung betreffend Ausbau der Kinderbetreuungsangebote und Sprachförderung zum Inhalt haben. Das BKA (Familien) war hiezu zur Zeit der Gebarungsüberprüfung informiert. Für die Prüfung und Genehmigung der jährlichen Abrechnungen der Länder betreffend Zweckzuschuss war das BMBWF im Einvernehmen mit dem BKA (Familien) zuständig. Eine Rückforderung der Mittel bei Nicht-Erreichen der Zielsetzungen war auch bei der Vereinbarung Elementarpädagogik nicht vorgesehen. Bei der Kontrolle der Abrechnungen, die von den Ländern erstmals mit 31. Dezember 2019 vorzulegen waren, war eine Zusammenarbeit zwischen BMBWF und BKA (Familien) geplant. Die konkrete Vorgehensweise stand zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht fest.

Die Vereinbarung Elementarpädagogik sah keinen Evaluierungsschlussbericht über alle Länder vor. Allerdings waren gemäß § 18 Bundeshaushaltsgesetz 2013¹³ Art. 15a B-VG Vereinbarungen intern zu evaluieren.

¹¹ Seit Juli 2018 war im BMBWF die Abteilung I/4 – Elementarpädagogik und vorschulische Integration eingerichtet, die mit der Koordination und Sicherstellung der Umsetzung der Aspekte der Vereinbarung Elementarpädagogik befasst war; siehe https://www.bmbwf.gv.at/Themen/ep/ep_bmbwf.html (abgerufen am 28. Februar 2020).

¹² Neben der frühen sprachlichen Förderung umfasste die Vereinbarung auch den Ausbau des Kinderbildungs- und -betreuungsangebots, die Kindergartenbesuchspflicht ab dem 5. Lebensjahr und die Werteerziehung.

¹³ BGBl. I 139/2009 i.d.F. BGBl. I 60/2018

- 5.2 Der RH bewertete die Abwicklung der Vereinbarung frühe sprachliche Förderung durch das BMEIA unter Beiziehung des Integrationsfonds als zweckmäßig, wenngleich sich der Genehmigungsprozess für die letzten Schlussberichte über einen Zeitraum von über einem Jahr hinzog.

Da das BMBWF schon bei dieser und den Vorgängervereinbarungen für pädagogische Aspekte verantwortlich war, erachtete der RH die Übertragung der Kompetenz zum Abschluss einer Art. 15a B–VG Vereinbarung im Bereich der Elementarpädagogik an das BMBWF als zweckmäßig. Der RH anerkannte in diesem Zusammenhang die Informationsweitergabe durch das BMEIA und den Integrationsfonds an das BMBWF und vermerkte die Berücksichtigung der aus der Vereinbarung frühe sprachliche Förderung resultierenden Erfahrungen beim Abschluss der Vereinbarung Elementarpädagogik positiv.

Der RH beanstandete jedoch, dass das BMEIA die Evaluierungsschlussberichte den Ländern nicht zur Verfügung gestellt bzw. sie nicht über die Veröffentlichung auf der Website des Integrationsfonds informiert hatte, wodurch auch keine Informationsweitergabe von den Ländern an die Empfänger der Zweckzuschüsse (insbesondere Gemeinden und private Träger) möglich war. Der RH erachtete die Evaluierungsschlussberichte als wesentliche Information für die Länder und Empfänger der Zweckzuschüsse zur Einschätzung ihrer Maßnahmen zur frühen sprachlichen Förderung.

Der RH empfahl daher dem BKA (Familie, Integration) und dem BMBWF, die Evaluierungsschlussberichte der Vereinbarung frühe sprachliche Förderung bzw. die Evaluierungsergebnisse der Vereinbarung Elementarpädagogik den Ländern bereitzustellen und diese zu veranlassen, die Evaluierungsschlussberichte bzw. –ergebnisse in weiterer Folge den Empfängern der Zweckzuschüsse (insbesondere Gemeinden und Privaten als Kindergartenträgern) zur Verfügung zu stellen.

Hinsichtlich der Prüfung der Konzepte und Abrechnungen der Länder sowie der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsgespräche im Rahmen der Vereinbarung Elementarpädagogik des BMBWF im Einvernehmen mit dem BKA (Familien) betonte der RH die Bedeutung der ressortübergreifenden Abstimmung zur Zielerreichung betreffend frühe sprachliche Förderung. Aufgrund der engen Verzahnung des Ausbaus von Kinderbildungs- und –betreuungsangeboten mit der frühen sprachlichen Förderung verstärkt nach Ansicht des RH eine gemeinsame, strategisch und operativ abgestimmte Vorgehensweise die Wirkung der gesetzten Einzelmaßnahmen im Rahmen der Vereinbarung Elementarpädagogik und unterstützt die Zielerreichung.

Der RH beanstandete das Fehlen von Konsequenzen für die Länder bei Nicht–Erreichen der Zielsetzungen – wie zumindest eine Überprüfung und Analyse der Vorgehensweise.

Der RH empfahl dem BKA (Familie, Integration) und dem BMBWF, bei Nicht-Erreichen der Zielsetzungen eine Überprüfung und Analyse der Vorgehensweisen der betreffenden Länder durchzuführen. Bei zukünftigen Art. 15a B-VG Vereinbarungen sollte sich der Bund diesbezüglich Rückforderungen vorbehalten.

- 5.3 (1) Laut Stellungnahme des BKA (Integration) habe es die Ansprechpartnerinnen und –partner in den Landesverwaltungen im Herbst 2020 darüber informiert, dass die Evaluationsschlussberichte zur Vereinbarung frühe sprachliche Förderung auf der Website des Integrationsfonds abrufbar seien. Es habe darum ersucht, die Leiterinnen und Leiter jener Kinderbetreuungseinrichtungen, denen Fördermaßnahmen nach der Vereinbarung zugute gekommen seien, auf die veröffentlichten Evaluationsschlussberichte aufmerksam zu machen.

(2) Laut gleichlautenden Stellungnahmen des BMAFJ und des BMBWF seien das Erreichen der Zielzustände und die damit im Zusammenhang stehenden finanziellen und personellen Maßnahmen sowie letztlich die vom Land festgelegten Konzepte in den jährlichen Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen darzustellen. Die gesetzten Schritte zum Erreichen der Zielzustände gemäß der Vereinbarung Elementarpädagogik würden folglich jährlich in den Ressourcen-, Ziel- und Leistungsgesprächen mit den Ländern in den Fokus genommen, unter dem Aspekt der Zweckmäßigkeit reflektiert und analysiert, damit schlussendlich die verankerten Zielzustände erfüllt würden. Eine Rückzahlungsverpflichtung bei Nicht-Erreichen der Zielsetzungen, die der Bund in den Verhandlungen zur gegenständlichen Vereinbarung vorgeschlagen habe, hätten alle neun Länder abgelehnt, weil die Zielerreichung nicht nur von Faktoren im Einflussbereich der Länder abhängt. Es sei daher nicht zu erwarten, dass sich die Haltung der Länder ändern werde.

(3) Darüber hinaus wies das BMBWF in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die weitere Übermittlung der Evaluierungsergebnisse an die Empfänger der Zweckzuschüsse den Ländern obliege und nicht dem Bund.

- 5.4 Der RH pflichtete dem BMBWF bei, dass die weitere Übermittlung der Evaluierungsergebnisse an die Empfänger der Zweckzuschüsse den Ländern obliege. Gleichzeitig hielt der RH allerdings fest, dass die Länder dazu die Evaluierungsergebnisse seitens des Bundes im Vorfeld erhalten müssten.

Empfänger der Zweckzuschüsse

6.1 (1) Die Länder hatten im Hinblick auf die Vergabe der Zweckzuschüsse sowohl in der Vereinbarung frühe sprachliche Förderung als auch in der Vereinbarung Elementarpädagogik einen großen Spielraum. Im Wesentlichen legten die Vereinbarungen fest, dass die Zweckzuschüsse für jene Personalkosten, (Aus–), Fort– und Weiterbildungskosten sowie Sachkosten zu verwenden waren, welche in direktem Zusammenhang mit der frühen sprachlichen Förderung standen.

(2) Das Land Niederösterreich schüttete die Zweckzuschüsse ausschließlich an NÖ Landeskindergärten aus; private Kindergärten und Tagesbetreuungseinrichtungen konnten keine diesbezüglichen Mittel beantragen. Es setzte die Zweckzuschüsse beinahe gänzlich für Landespersonal – Interkulturelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Sonderkindergartenpädagoginnen und –pädagogen – an den NÖ Landeskindergärten ein. Die Kriterien für die Vergabe der Zweckzuschüsse des Bundes waren nicht veröffentlicht. Zudem finanzierte das Land Niederösterreich mit diesen Mitteln Fort– und Weiterbildungskosten des Kindergartenpersonals sowie Sachkosten.

(3) In Oberösterreich konnten unabhängig vom Träger alle Kindergärten Zweckzuschussempfänger sein, auf die die landesspezifischen Fördervoraussetzungen zutrafen. Das Land Oberösterreich vergab durch die Bildungsdirektion für Oberösterreich die Zweckzuschüsse an öffentliche oder private Kindergartenträger und sah Förderkriterien für sogenannte Hotspot–Kindergärten vor. Dies waren Kindergärten, in denen durchschnittlich mindestens drei Kinder je Gruppe Sprachförderbedarf hatten. Ab fünf Gruppen konnten von dieser Summe zwei Kinder abgezogen werden, weil in diesen Kindergärten die Summe der Kinder mit Sprachförderbedarf die finanzielle Förderung nach den vorgegebenen Kriterien jedenfalls rechtfertigte.¹⁴ Pro Kind mit festgestelltem Sprachförderbedarf erhielten Hotspot–Kindergärten Fördermittel für eine Stunde zusätzlicher Sprachförderung wöchentlich. Der Zuschuss zur Sprachförderstunde war mit rd. 17 EUR (jährlich valorisiert) gedeckelt und galt für die tatsächlich abgehaltenen Stunden. Die Förderbedingungen waren im internen Bereich der Website www.ooe-kindernet.at¹⁵ für alle Träger sowie Kindergärten in Oberösterreich abrufbar und wurden auch mit Rundschreiben den Rechtsträgern und Leitungen der Kindergärten und Sonderformen mitgeteilt.

Die Bildungsdirektion für Oberösterreich sah Abweichungen von den Förderkriterien insbesondere für die Kindergärten der Stadt Linz vor. Die Stadt Linz erhielt jährlich pauschal 500.000 EUR Zweckzuschüsse für die frühe sprachliche Förderung. Der Förderstundensatz betrug im Förderzeitraum (2015/16 bis 2017/18) zwischen rd. 7 EUR bis 9 EUR und war somit weit geringer als für die anderen Träger (maximal

¹⁴ Zum Beispiel mussten bei drei Gruppen neun Kinder Sprachförderbedarf haben, bei fünf Gruppen hingegen reichten 13 Kinder mit Sprachförderbedarf.

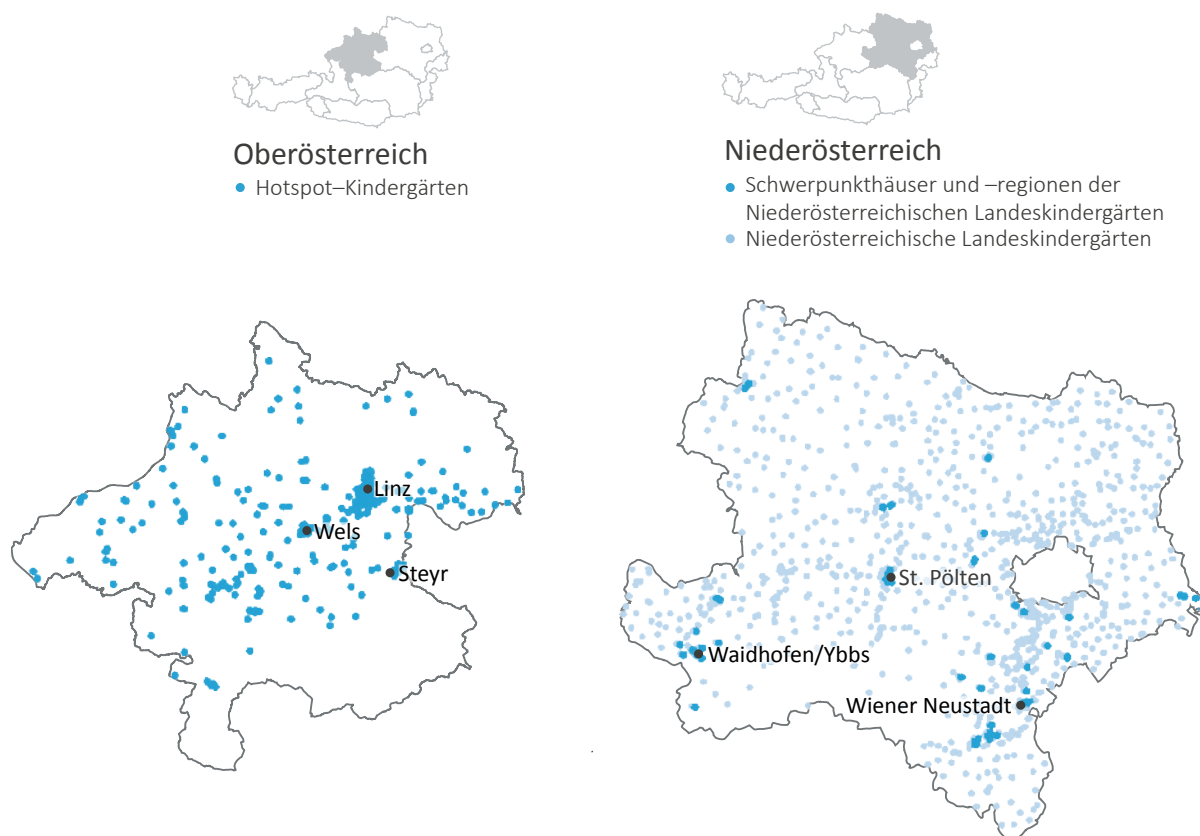
¹⁵ abgerufen am 12. März 2020

17 EUR). Die Bildungsdirektion für Oberösterreich begründete dies damit, dass sie mit der Stadt Linz in einigen Bereichen der Kinderbildung und –betreuung Pauschalvereinbarungen zu Förderungen im Sinne von Verwaltungsvereinfachungen abgeschlossen habe.

Einen geringen Anteil der Zweckzuschüsse verwendete das Land Oberösterreich für Fort– und Weiterbildungen von Sprachförderkräften.

(4) Da in Niederösterreich der Großteil der Kinderbetreuungseinrichtungen NÖ Landeskindergärten waren, gab es eine breitere Ausschüttung der Zweckzuschüsse als in Oberösterreich, wie nachfolgende Abbildung verdeutlicht:

Abbildung 2: Geförderte Kindergärten in Oberösterreich und Niederösterreich



Stand: Oktober 2019
 Quellen: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung,
 Bildungsdirektion für Oberösterreich; Darstellung: RH

In Niederösterreich waren im Geltungszeitraum der Vereinbarung frühe sprachliche Förderung durchschnittlich 86 % der Kinderbetreuungseinrichtungen des Landes Zweckzuschussempfänger, in Oberösterreich 43 %.

- 6.2 Der RH wies darauf hin, dass die in den Art. 15a B–VG Vereinbarungen beschlossenen Vorgaben zum Einsatz der Zweckzuschüsse den Ländern einen großen Gestaltungsspielraum gewährten. Insbesondere verabsäumte es der Bund, die Vergabe seiner Zweckzuschüsse von transparenten Kriterien bei der Verteilung durch die Länder abhängig zu machen.

Der RH empfahl dem BMBWF, die zukünftige Vergabe von Zweckzuschüssen für die frühe sprachliche Förderung jedenfalls an die Bedingung zu knüpfen, dass die Länder die Zweckzuschüsse auf Basis von für die betroffenen Stakeholder transparenten Kriterien verteilen.

Der RH wies darauf hin, dass die Länder Niederösterreich und Oberösterreich die Zweckzuschüsse des Bundes für die frühe sprachliche Förderung unterschiedlich verteilten. Der RH kritisierte, dass das Land Niederösterreich die Zweckzuschüsse des Bundes ausschließlich für NÖ Landeskindergärten vorsah und dass die Förderbedingungen im Unterschied zu Oberösterreich nicht transparent waren.

Der RH empfahl daher dem Land Niederösterreich, transparente Förderkriterien zur Verteilung der Zweckzuschüsse zu entwickeln, die auf den Bedarf nach früher sprachlicher Förderung in sämtlichen Kinderbetreuungseinrichtungen für die in Frage kommende Altersgruppe abstellen.

Der RH bemängelte, dass für die städtischen Kindergärten der Stadt Linz andere Förderkriterien galten als für die übrigen Kindergärten in Oberösterreich.

Er empfahl der Bildungsdirektion für Oberösterreich, für die städtischen Kindergärten der Stadt Linz die landesweit vorgegebenen Förderkriterien anzuwenden.

- 6.3 (1) Laut Stellungnahme des BMBWF erlasse jedes Land eigene Förderrichtlinien. Diese hätten die Kriterien des Fördersystems bzw. der Inanspruchnahme von Zweckzuschüssen transparent darzustellen, weil letztlich das Land die widmungsgemäße Verwendung der vom Bund gewährten Zweckzuschüsse zu überprüfen und zu bestätigen habe. Der Bund prüfe wiederum die jeweiligen Förderrichtlinien im Sinne einer Kompatibilität mit der Vereinbarung Elementarpädagogik. Nicht überprüfen könne der Bund, wie die Länder Kriterien für die Zweckzuschüsse an die jeweils betroffenen Stakeholder kommunizierten. Im Zusammenhang mit einer eventuell neuen Art. 15a B–VG Vereinbarung könne eine Ausweitung der Kompetenz im Sinne von Rahmenförderbedingungen des Bundes als Basis für den Erlass landesspezifischer Förderrichtlinien angedacht werden.

(2) Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Entwicklung von Förderkriterien, die alle geeigneten Kinderbetreuungseinrichtungen in Niederösterreich gleichermaßen erfassten, aufgrund des Sprachfördermodells

schwierig sei, das in mehr als 1.000 NÖ Landeskindergärten gelebt werde. Private Träger müssten – selbst bei Anwendung von anderen anerkannten Sprachprojekten – in den meisten Fällen zusätzliche Sprachförderkräfte aufbringen, die die vom Bund vorgeschriebene fachliche Qualifikation hätten. Das Land Niederösterreich werde dennoch die Erstellung von Förderrichtlinien prüfen.

(3) Das Land Oberösterreich wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es mit der Stadt Linz in zahlreichen Bereichen der Finanzierung von Kinderbildungs- und -betreuungseinrichtungen und damit verbunden auch im Bereich der zusätzlichen Sprachförderung Sondervereinbarungen habe. Es sei eine einvernehmliche Abrechnung über Pauschalen vereinbart worden; das Land Oberösterreich schlage deshalb vor, von dieser Empfehlung Abstand zu nehmen.

(4) Die Stadtgemeinde Schwechat merkte in ihrer Stellungnahme an, dass ihr als Träger für fünf Tagesbetreuungseinrichtungen eine Verteilung der Zweckzuschüsse auf alle Tagesbetreuungseinrichtungen zweckmäßig erscheine.

- 6.4 Der RH entgegnete dem Land Oberösterreich, dass es weder transparent noch nachvollziehbar war, warum für die städtischen Kindergärten der Stadt Linz andere Förderkriterien galten als für die übrigen Kindergärten in Oberösterreich. Auch der angeführte einvernehmliche Abschluss von Sondervereinbarungen mit der Stadt Linz bot keine Aufklärung, durch welchen Umstand andere Förderkriterien gerechtfertigt wären. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung an die Bildungsdirektion für Oberösterreich, für die städtischen Kindergärten der Stadt Linz die landesweit vorgegebenen Förderkriterien anzuwenden.

(Wirkungs-)Ziele

Internationale Ebene

- 7.1 (1) Die Generalversammlung der Vereinten Nationen beschloss im Jahr 2015 die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (**VN**). Damit verpflichtete sich auch Österreich, auf die Umsetzung der VN-Nachhaltigkeitsziele auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene bis zum Jahr 2030 hinarbeiten. Die Bundesregierung forderte am 12. Jänner 2016 alle Bundesministerien auf, die VN-Nachhaltigkeitsziele in ihre jeweiligen Strategien und Programme einzubeziehen. Im Rahmen des für die frühe sprachliche Förderung einschlägigen Ziels 4 zur Gewährleistung einer inklusiven, gleichberechtigten und hochwertigen Bildung sah Subziel 4.2 vor, bis 2030 sicherzustellen, dass alle Mädchen und Buben Zugang zu hochwertiger frühkindlicher Erziehung, Betreuung und Vorschulbildung erhalten, damit sie auf die Grundschule vorbereitet sind.

(2) Im Barcelona-Ziel aus dem Jahr 2002 legte der Europäische Rat als Ziele für den Bereich Kinderbetreuung u.a. fest, Hemmnisse zu beseitigen, die Frauen von einer Beteiligung am Erwerbsleben abhalten, und bis zum Jahr 2010 für mindestens 90 % der Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter sowie für mindestens 33 % der Kinder unter drei Jahren Betreuungsplätze zur Verfügung zu stellen. Später wurden die Barcelona-Ziele in den Mittelpunkt der Lissaboner Strategie und der darauffolgenden Strategie Europa 2020 gestellt.

(3) Laut Kindertagesheimstatistik lag die Betreuungsquote im Jahr 2018 für 3– bis 5-Jährige in Niederösterreich bei 97 %, in Oberösterreich bei 94 % und österreichweit bei 93 %.

- 7.2 Der RH hielt fest, dass die VN-Nachhaltigkeitsziele im Rahmen des Ziels 4 zur Gewährleistung einer inklusiven, gleichberechtigten und hochwertigen Bildung im Subziel 4.2 einen speziellen Fokus auf eine hochwertige frühkindliche Erziehung, Betreuung und Vorschulbildung setzten.

Der RH anerkannte in Hinblick auf die Zielgruppe für die frühe sprachliche Förderung die Erreichung des in die Strategie Europa 2020 integrierten Barcelona-Ziels bei der Betreuungsquote für 3– bis 5-jährige Kinder (mindestens 90 %) sowohl österreichweit als auch in den überprüften Ländern.

Nationale Ebene

Regierungsprogramme und (Wirkungs-)Ziele

- 8.1 (1) Das Regierungsprogramm des Bundes 2017–2022 legte fest, dass die frühkindliche Sprachförderung im Kindergarten zum Wohl aller Kinder weiter gestärkt und fortgeführt werden soll. Als Umsetzungsmaßnahmen wurden u.a. genannt: standardisierte und harmonisierte Sprachstandsfeststellungen und verbindliche Sprachförderung in deutscher Sprache für jene Kinder, die darauf angewiesen sind.

Auch das Regierungsprogramm 2020–2024¹⁶ legte fest, dass die frühe sprachliche Förderung gestärkt und der Fokus im elementarpädagogischen Bereich auf die Förderung der altersgerechten Vorbereitung auf die weitere Schullaufbahn gelegt werden soll. Weiters war beabsichtigt, den Zweckzuschuss in der Vereinbarung Elementarpädagogik ab dem Kindergartenjahr 2020/21 wesentlich zu erhöhen. Betreffend Integration und Fördermaßnahmen waren eine verbesserte Koordination und ein Austausch zwischen Bund, Ländern und Gemeinden beabsichtigt.

¹⁶ Regierungsprogramm 2020–2024 der XXVII. Gesetzgebungsperiode, „Aus Verantwortung für Österreich“

Im Arbeitsprogramm des Landes Niederösterreich 2018–2023 gab es keinen Hinweis auf die frühe sprachliche Förderung. Das Arbeitsübereinkommen des Landes Oberösterreich 2015–2021 setzte im Kapitel Kinderbetreuung & Elementarpädagogik als Schwerpunkt in der Bildungsqualität auf Sprachförderung.

(2) Das für die frühe sprachliche Förderung einschlägige Wirkungsziel des BMEIA (zuständig für die Vereinbarung frühe sprachliche Förderung) war in den Jahren 2015 bis 2018 „das Erwirken von Integrationsmaßnahmen für ein gesellschaftlich vielfältiges Zusammenleben von sich rechtmäßig in Österreich aufhaltenden Migrantinnen und Migranten mit der Aufnahmegesellschaft“. Als Maßnahme war dafür die Förderung der sprachlichen Integration (Deutsch als Fundament) definiert.

Das einschlägige Wirkungsziel des BMBWF für das Jahr 2019 (ab dem Jahr 2019 war das BMBWF verantwortlich für die Vereinbarung Elementarpädagogik) sah allgemein die Erhöhung des Leistungs– und Bildungsniveaus der Schülerinnen und Schüler vor. Als Maßnahme war die „Verbesserung der Bildungsübergänge/Ausbau der Schnittstellensteuerung“ definiert. Auf Globalbudgetebene waren eine Standardisierung und verbesserte Gestaltung der Schuleingangsphase in Zusammenarbeit mit dem Kindergarten vorgesehen. Als Meilenstein sollten bis 31. Dezember 2019 verbindliche Richtlinien und ein Monitoringkonzept hinsichtlich Implementierung vorliegen.

8.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Regierungsprogramme des Bundes aus den Jahren 2017 und 2020 sowie das Arbeitsübereinkommen des Landes Oberösterreich mit der expliziten Zielsetzung einer frühen sprachlichen Förderung einen entsprechenden Schwerpunkt definierten.

(2) Der RH merkte an, dass die Angaben zur Wirkungsorientierung der jeweils zuständigen Bundesministerien allgemein gehalten waren. Zu den Maßnahmen des BMBWF im Rahmen der Schnittstelle Kindergarten – Volksschule verwies der RH auf TZ 27.

Vereinbarungen frühe sprachliche Förderung und Elementarpädagogik

9.1 (1) Art. 1 Abs. 3 der Vereinbarung frühe sprachliche Förderung definierte als Ziel, mit einer durchgängigen Sprachförderung den Einstieg in die Volksschule im Sinne eines Schnittstellenmanagements zu erleichtern, die Bildungschancen der Kinder für die Phase des Eintritts in die Schule bzw. die Schuleingangsphase zu optimieren und in weiterer Folge einen besseren Start in das Bildungs– und Berufsleben zu ermöglichen.

Die in Art. 3 der Vereinbarung festgelegten Maßnahmen zur Umsetzung der Ziele reichten u.a. von geeigneten Verfahren zur Feststellung des Sprachförderbedarfs über die Gewährleistung einer entsprechenden Qualifikation der Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen bis zur Durchführung der Sprachstandsfeststellungen.

Die Wirkungsfolgenabschätzung (**WFA**)¹⁷ zur Vereinbarung frühe sprachliche Förderung sah als Ziel die Verbesserung der Kenntnisse der Unterrichtssprache Deutsch nach den Bildungsstandards zur Sprech- und Sprachkompetenz zu Beginn der Schulpflicht bei 3- bis 6-jährigen Kindern vor, die über mangelnde Deutschkenntnisse verfügten. Mit der Vereinbarung frühe sprachliche Förderung sollte die Quote der 3- bis 6-Jährigen mit Sprachförderbedarf auf 30 % gesenkt werden. Ausgangspunkt des Zielzustands war der Sprachförderbedarf im Kindergartenjahr 2012/13 mit einem Wert von 40 %.

(2) Die Vereinbarung Elementarpädagogik enthielt zusätzlich Zielzustände. Einen Überblick über Ziele und Zielzustände gibt nachfolgende Tabelle:

Tabelle 6: Ziele und Zielzustände in der Vereinbarung Elementarpädagogik

Ziele	Zielzustände
– ganzheitliche Förderung der Kinder nach dem bundesländerübergreifenden Bildungsrahmenplan, insbesondere in der Bildungssprache Deutsch – Erleichterung des Eintritts in die Volksschule durch ein Übergangsmanagement – Erhöhung der Bildungschancen der Kinder für ihr weiteres Bildungs- und Berufsleben unabhängig von ihrer sozioökonomischen und kulturellen Herkunft	Wirkungskennzahl ¹ der frühen sprachlichen Förderung überschreitet die Höhe von 30 % pro Bundesland pro Förderjahr, als gemeinsames (bundesweites) Ziel ist die Überschreitung von 40 % pro Bundesland und Förderjahr anzustreben
	Reduktion der Anzahl der außerordentlichen Schülerinnen und Schüler ² in der 1. Schulstufe pro Bundesland um mindestens 20 %
	15 % der Fachkräfte pro Bundesland weisen eine Qualifikation entsprechend dem Lehrgang „Frühe sprachliche Förderung“ auf – gerechnet ab Inkrafttreten der Vereinbarung
	Ausschüttung des Zweckzuschusses für mindestens 40 % der Kindergärten eines Bundeslandes, als gemeinsames (bundesweites) Ziel ist die Ausschüttung an die Hälfte der Kindergärten eines Bundeslandes anzustreben

¹ Die Wirkungskennzahl ist der prozentuelle Zahlenwert (gemessen an der Anzahl der Kinder), um den sich der Sprachförderbedarf im Zeitraum eines Kindergartenjahres verringerte.

² Schülerinnen und Schüler, die dem Unterricht aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse nicht folgen können

Quellen: BGBl. I 103/2018; 331 der Beilagen XXVI. Gesetzgebungsperiode

In der WFA zur Vereinbarung Elementarpädagogik wurde der Zielzustand der Wirkungskennzahl zweimal formuliert, einmal auf der Zielebene und einmal auf der Maßnahmenebene. Während er auf Maßnahmenebene mit jenem aus der Vereinbarung Elementarpädagogik übereinstimmte, wurde er in der Zielebene dahinge-

¹⁷ Die Wirkungsfolgenabschätzung gemäß § 17 Bundeshaushaltsgesetz 2013 ist Teil der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Sie besteht aus den Schritten Problemanalyse, Zielformulierung, Maßnahmenformulierung sowie Abschätzung der Auswirkungen.

hend definiert, dass bis zum Kindergartenjahr 2021/22 weniger als 60 % aller geförderten Kinder nach einem Jahr Sprachförderung weiterhin einen sprachlichen Förderbedarf aufweisen.

Die Beschreibung der Maßnahmen wies ausdrücklich auf den engen Zusammenhang mit der Anzahl der außerordentlichen Schülerinnen und Schüler hin; einen entsprechenden Zielzustand enthielt die WFA nicht.

(3) Art. 15a B–VG Vereinbarungen sind zwischen Bund und Ländern oder zwischen Ländern vorgesehen, weshalb Gemeinden als Betreiber von Kindergärten nicht strukturiert in die Entwicklung der beiden Art. 15a B–VG Vereinbarungen eingebunden waren.

(4) Gemäß B–VG hat der Bund bei der Haushaltsführung die Grundsätze der Wirkungsorientierung insbesondere auch unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern zu beachten. Darüber hinaus haben Bund, Länder und Gemeinden bei der Haushaltsführung die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben.

Gleichstellungsaspekte waren weder in der Vereinbarung frühe sprachliche Förderung noch in der Vereinbarung Elementarpädagogik und in den jeweiligen WFA berücksichtigt, d.h., es wurden weder gleichstellungsspezifische Ziele noch Zielzustände festgelegt.

- 9.2 Während die Ziele in den Vereinbarungen frühe sprachliche Förderung und Elementarpädagogik ähnlich formuliert waren, enthielt Letztere darüber hinaus vier explizite, zahlenmäßig definierte Zielzustände für die Sprachförderung. Der RH wertete eine konkrete Definition von Zielzuständen grundsätzlich positiv, weil quantifizierte Zielwerte generell eine Steuerung in Richtung Zielerreichung unterstützen. Darüber hinaus anerkannte der RH, dass die in der Vereinbarung Elementarpädagogik angepeilten Zielzustände nicht nur die angestrebte Verbesserung der Deutschkenntnisse der Kinder (Verbesserung der Wirkungskennzahl), sondern auch die Schnittstelle zur Volksschule (Reduktion der Anzahl der außerordentlichen Schülerinnen und Schüler) und die verbesserte Qualifikation der Fachkräfte (Absolvierung des Lehrgangs „Frühe sprachliche Förderung“) vorsahen. Damit wurden die wesentlichen Rahmenbedingungen für eine wirksame frühe sprachliche Förderung und eine breitere Wirkungsmessung angesprochen.

Dazu kam, dass diese Zielzustände sowohl für alle Länder als auch für den Bund galten und damit ein Zusammenwirken der beteiligten Akteure in Richtung bestmöglicher Zielerreichung implizit angestrebt war. Der RH wies jedoch darauf hin, dass die Gemeinden als Erhalter bzw. Betreiber der Kindergärten nicht strukturiert in die

Entwicklung der beiden Art. 15a B–VG Vereinbarungen eingebunden waren, aber zur Finanzierung beitrugen (z.B. in Oberösterreich übernahmen sie etwa 30 %, TZ 41).

Der RH wies darauf hin, dass die WFA zur Vereinbarung Elementarpädagogik von deren Text abwich. Ein Zielzustand zur Reduktion der Anzahl der außerordentlichen Schülerinnen und Schüler fehlte in der WFA, obwohl bei der Beschreibung der Maßnahmen ausdrücklich auf den engen Zusammenhang mit der Anzahl der außerordentlichen Schülerinnen und Schüler hingewiesen wurde. Insgesamt waren damit sowohl die Kohärenz als auch die Verständlichkeit der festgelegten Zielzustände beeinträchtigt.

Der RH empfahl dem BMBWF, bei zukünftigen Art. 15a B–VG Vereinbarungen und den dazugehörigen WFA insbesondere auf eine kohärente und damit verständliche Formulierung zu achten.

Der RH kritisierte, dass Gleichstellungsaspekte weder in der Vereinbarung frühe sprachliche Förderung noch in der Vereinbarung Elementarpädagogik und in den jeweiligen WFA ihren Niederschlag fanden. Damit war das Gebot des Art. 13 Abs. 3 B–VG nicht ausreichend beachtet, wonach Bund, Länder und Gemeinden bei der Haushaltsführung die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben hatten.

Der RH empfahl dem BMBWF, dem Land Niederösterreich und dem Land Oberösterreich, gemeinsam mit den übrigen Ländern bei zukünftigen Art. 15a B–VG Vereinbarungen mögliche genderspezifische Auswirkungen der frühen sprachlichen Förderung zu analysieren und bei der Definition von Zielen, Zielzuständen und Maßnahmen entsprechend zu berücksichtigen.

So könnte etwa angesichts des hohen Frauenanteils beim pädagogischen Personal (TZ 34) die Erhöhung des Anteils der Kindergartenpädagoginnen als Ziel formuliert und ein entsprechender Prozentsatz als Zielzustand definiert werden.

- 9.3 (1) Laut Stellungnahme des BMBWF stimmten das entsprechende Ziel bzw. die entsprechende Maßnahme zur Wirkungskennzahl im Zusammenhang mit der frühen sprachlichen Förderung inhaltlich überein. Es würde lediglich in der Darstellung im Sinne einer Positiv- und Negativ-Formulierung differiert, weshalb ein Umkehrschluss entstanden sei, der jedoch zum selben Ergebnis führe.

Die Anregung zur Abfrage und Differenzierung des Geschlechts der Kinder im Zusammenhang mit der frühen sprachlichen Förderung bzw. mit einem Deutschförderbedarf nehme das BMBWF für die Verhandlungen einer neuen Art. 15a B–VG Vereinbarung mit. Nicht nachvollziehbar erscheine dem BMBWF der Vorschlag, im Rahmen künftiger Art. 15a B–VG Vereinbarungen die Erhöhung des Anteils von

Kindergartenpädagogen als Zielzustand zu definieren, weil dies kein Ziel einer Bund–Länder–Vereinbarung zum spezifischen Bereich frühe sprachliche Förderung darstelle.

(2) Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es bei Verhandlungen zu künftigen Art. 15a B–VG Vereinbarungen in diesem Bereich der Empfehlung nachkommen werde.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich sei für eine mögliche frühe sprachliche Förderung mit dem Anknüpfen am Sprachstand ein geschlechtsneutraler Zugang zu dieser Leistung verbunden. Das Geschlecht der Kinder werde statistisch erfasst, wobei zusätzliche Vorgaben und Analysen nur bei einer bundesweit einheitlichen Vorgehensweise und einer gemeinsamen Zielsetzung von Bund und Ländern sinnvoll seien. Würden im Zusammenhang mit einer neuen Art. 15a B–VG Vereinbarung daher genderspezifische Zielsetzungen und Analysen angestrebt, trage das Land Oberösterreich diese natürlich mit. Darüber hinaus bemühe sich die Bildungsdirektion für Oberösterreich bereits verstärkt, auch männliches Personal anzusprechen. Der Einsatz von Zivildienern in Kindergärten laufe seit Jahren erfolgreich.

- 9.4 Der RH wies das BMBWF erneut darauf hin, dass aufgrund der Datenlage keine österreichweiten Analysen zu den genderspezifischen Auswirkungen der frühen sprachlichen Förderung vorlagen. In diesem Zusammenhang hob der RH zum einen Art. 9 der Vereinbarung Elementarpädagogik hervor, wonach Kinder mit mangelnden Deutschkenntnissen so zu fördern sind, dass sie mit Eintritt in die Schule die sprachlichen Kompetenzen in der Bildungssprache Deutsch möglichst beherrschen. Zum anderen ergaben Analysen (TZ 26), dass Buben eher einen Sprachförderbedarf aufwiesen als Mädchen.

Zum Vorbringen des BMBWF, wonach das Ziel der Erhöhung des Anteils der Kindergartenpädagogen nicht nachvollziehbar sei, erwiderte der RH, dass dieses Ziel zum einen der im B–VG verankerten wirkungsorientierten Haushaltsführung unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern Rechnung trägt. Zum anderen könnte der Einsatz von Kindergartenpädagogen neben des wissenschaftlich festgestellten positiven Einflusses auf das Verhalten von Buben auch positive Effekte auf deren sprachliche Förderung haben.

Insofern verblieb der RH bei seiner Empfehlung, bei zukünftigen Art. 15a B–VG Vereinbarungen mögliche genderspezifische Auswirkungen der frühen sprachlichen Förderung zu analysieren und bei der Definition von Zielen, Zielzuständen und Maßnahmen entsprechend zu berücksichtigen.

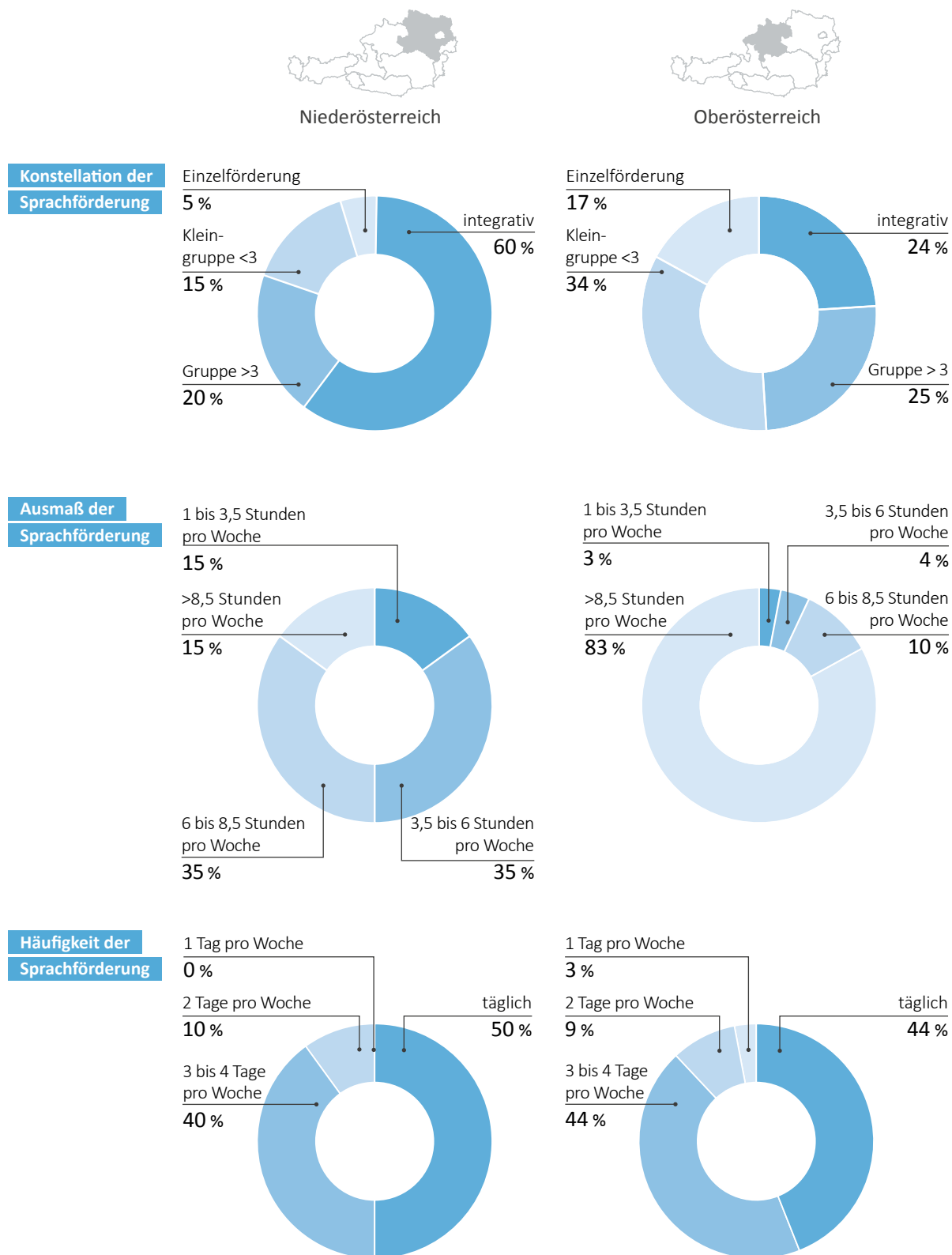
Pädagogische Grundlagen und Instrumente

Konzeptvorgaben und Rahmenbedingungen

- 10.1 Auf Basis der Vereinbarungen frühe sprachliche Förderung bzw. Elementarpädagogik hatten die Länder dem Bund zunächst für den Zeitraum 2015/16 bis 2017/18 jährlich und schließlich für den Vereinbarungszeitraum 2018/19 bis 2021/22 einmalig – abgesehen von allfälligen Änderungen während der Laufzeit – den deskriptiven Teil des Länderkonzepts vorzulegen. Dieser deskriptive Teil des Konzepts sollte u.a. eine konkrete inhaltliche Festlegung der Umsetzung der frühen sprachlichen Förderung enthalten – ein pädagogisches Konzept – und Maßnahmen zur Erreichung der vorgegebenen Ziele darlegen. Neben der alltagsintegrierten Förderung der deutschen Sprache in den Kindergärten sollten die Länder weitere messbare Sprachfördermaßnahmen setzen. Konkrete Vorgaben des Bundes, wie diese auszusehen hatten, gab es nicht.

Aus der folgenden Abbildung geht hervor, wie sich die Konzepte zur Sprachförderung gemäß der Vereinbarung Elementarpädagogik in den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich in drei messbaren Punkten unterschieden:

Abbildung 3: Länderkonzepte Niederösterreich und Oberösterreich



Quelle: ÖIF; Darstellung: RH

Sowohl in der Konstellation als auch im Ausmaß der Sprachförderung zeigten sich Unterschiede. Während in Niederösterreich eine Tendenz hin zu konzeptuell integrativen Fördermodellen (Deutschförderangebote werden in den Alltag und in die Lebenswelt der Kinder integriert – „lebensweltlicher Deutschspracherwerb“) erkennbar war, setzte Oberösterreich vermehrt auf individuelle, systematische Deutschförderung in der Kleingruppe.

- 10.2 Der RH sah in der Fokussierung auf ein längerfristiges Konzept gegenüber jährlich vorzulegenden Länderkonzepten zur frühen sprachlichen Förderung eine Verbesserung durch die Vereinbarung Elementarpädagogik. Grundsätzlich sind Strategien zum Erlernen einer Sprache eher langfristig anzulegen, ein mehrjähriges Konzept zur Sprachförderung ist somit sinnvoll. Weiters reduzierte sich dadurch auch der Verwaltungsaufwand auf allen Seiten.

Der RH hielt fest, dass sich die Konzepte zur Umsetzung der frühen sprachlichen Förderung in den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich hinsichtlich pädagogischer Ausrichtung (TZ 2), Konstellation und Ausmaß der Sprachförderung klar unterschieden, lediglich die Häufigkeit der Sprachförderung gestaltete sich ähnlich. Eine einheitliche Vorgabe bzw. Empfehlung durch den Bund zur Ausgestaltung bzw. Umsetzung dieser drei Aspekte gab es nicht.

Der RH war sich der unterschiedlichen Traditionen der Länder zur Herangehensweise in der frühen sprachlichen Förderung bewusst, allerdings betrachtete er es als Versäumnis der an den Art. 15a B-VG Verhandlungen beteiligten Partner, die Maßnahmen der Länder zur frühen Sprachförderung nicht durch systematische Vorgaben auf ein bundesweit einheitliches Konzept hingeführt zu haben.

Der RH empfahl dem BMBWF, unter Einbeziehung der Länder und weiterer im sprachwissenschaftlichen Bereich tätiger Expertinnen und Experten Überlegungen zur Weiterentwicklung der frühen sprachlichen Förderung in Österreich anzustellen und die Diskussion dahingehend anzustoßen, sich auf bundesweit einheitliche Kriterien in der frühen sprachlichen Förderung zu verständigen.

- 10.3 Das BMBWF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass aufgrund der über die Jahrzehnte gewachsenen Historie im Bereich der frühen sprachlichen Förderung und damit im Zusammenhang mit den differierenden Konzepten sowie Umsetzungsmöglichkeiten der Länder eine Vereinheitlichung im Rahmen der Vereinbarung Elementarpädagogik – nicht zuletzt aufgrund der knappen zeitlichen Dimension – nicht möglich gewesen sei. Prinzipiell gebe es aber mit der verpflichtenden Anwendung des pädagogischen Grundlagendokuments „Sprachliche Förderung am Übergang vom Kindergarten in die Grundschule“, der einheitlichen Anwendung des BESK kompakt (BESK = Beobachtungsbogen zur Erfassung der Sprachkompetenz) sowie dem Vorantreiben der Qualifikation des sonstigen Personals im Bereich der

frühen sprachlichen Förderung bereits bundesweit einheitliche Kriterien zur frühen sprachlichen Förderung. Zukünftig solle von Bundesseite auch eine „Sprachkonferenz“ mit den Ländern initiiert werden. Darin sollten Themen zur frühen sprachlichen Förderung mit allen in diesem Bereich tätigen Vertreterinnen und Vertretern der Länder thematisiert werden und werde auch das Streben nach bundesweit einheitlichen Kriterien aufgegriffen.

Umsetzung in Niederösterreich

Interkulturelle Pädagogik

- 11.1 Niederösterreich setzte in der frühen sprachlichen Förderung seit Beginn der 1990er Jahre auf das Konzept der Interkulturellen Pädagogik, das auf Diversität und Sprachenvielfalt aufbaute. Hinsichtlich Sprachförderung stand die lebensweltliche Mehrsprachigkeit – jedes Kind ist im Alltag von mehreren Sprachen umgeben und beeinflusst – im Fokus.

Die frühe sprachliche Förderung fand alltagsintegriert in der Regelgruppe statt und richtete sich sowohl an Kinder mit deutscher als auch mit anderer Muttersprache. Eine Betreuung von Kindern mit Deutsch als Zweitsprache in eigenen Sprachfördergruppen war nicht vorgesehen; als zusätzliches Sprachförderpersonal fungierten Interkulturelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Sonderkindergartenpädagoginnen und –pädagogen. Die Abteilung Kindergärten bewertete bei beiden Vereinbarungen den Anteil der Förderung der deutschen Sprache im Aufgabenportfolio der Interkulturellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit 100 %, der Sonderkindergartenpädagoginnen und –pädagogen mit 30 %; eine schriftliche Grundlage für diese Einschätzung bzw. ein Hinweis darauf in der Aufgabenbeschreibung der Sonderkindergartenpädagoginnen und –pädagogen fehlte.

Der Integrationsfonds kritisierte am niederösterreichischen Konzept, dass die explizite Förderung der deutschen Sprache – durch Interkulturelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – nicht immer erkennbar war, oft nur begleitend und nicht speziell für die Zielgruppe erfolgte. Kritik am mangelnden linguistischen Wissen des pädagogischen Personals und an fehlenden Methoden, dieses Wissen in pädagogischen Kontexten für Kinder einsetzen zu können, übte bereits im Jahr 2016 eine von der Abteilung Kindergärten beauftragte Sprachexpertin.

- 11.2 Der RH anerkannte die vom Land Niederösterreich gesetzten Maßnahmen im Umgang mit Interkulturalität und Mehrsprachigkeit. Er wies allerdings darauf hin, dass der Fokus dabei nicht unbedingt auf der frühen sprachlichen Förderung bzw. der Vermittlung der deutschen Sprache lag.

Unbestritten waren Interkulturelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sehr wichtig für die Integrationsarbeit und auch Sonderkindergartenpädagoginnen und –pädagogen unabdinglich für die Entwicklungsförderung der Kinder. Allerdings griff der RH die Kritik des Integrationsfonds auf, dass Sprachförderung oft nur begleitend, implizit und nicht zielgruppenfokussiert erfolgte. Der RH sah bei der Förderung der deutschen Sprache noch Entwicklungspotenzial, zumal laut Angabe der Abteilung Kindergärten die Interkulturellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu 100 % dafür relevant wären.

Der RH empfahl deshalb dem Land Niederösterreich, beim Einsatz der Interkulturellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf ein zielgerichtetes Verhältnis zwischen Förderung der Erstsprache der Kinder und der Zweitsprache Deutsch zu achten und den Fokus jedenfalls stärker auf die Deutschförderung zu richten. Die Aufgaben der Sonderkindergartenpädagoginnen und –pädagogen in Bezug auf die frühe Deutschförderung wären ebenfalls zu definieren.

- 11.3 Das Land Niederösterreich wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass sowohl im Lehrgang für Interkulturelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als auch in den laufenden Arbeits- und Evaluationsgesprächen auf ein zielgerichtetes Verhältnis zwischen der Förderung der Erstsprache der Kinder und der Zweitsprache Deutsch geachtet werde. Es werde angestrebt, dass alle Interkulturellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Seminarreihe des „Heidelberger Interaktionstrainings“ absolvieren, die sprachwissenschaftliche Grundlagen des Spracherwerbs und Sprachförderstrategien zum Erwerb der deutschen Sprache vermittele. Auch im geplanten Lehrgang „Frühe sprachliche Förderung“ könnten Interkulturelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihre Kompetenzen zur Unterstützung von Kindern im Deutschspracherwerb erweitern. Weiters seien im Herbst 2019 in landesweiten Veranstaltungen die Aufgaben der Sonderkindergartenpädagoginnen und –pädagogen in Bezug auf die frühe Deutschförderung kommuniziert und als verbindliche Richtlinien in schriftlicher Form weitergegeben worden.

Interkulturelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

- 12.1 (1) Eine Schlüsselrolle in der Umsetzung des Konzepts der Interkulturellen Pädagogik spielten Interkulturelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die laut NÖ Kindergarten-gesetz 2006¹⁸ mehrsprachig aufwachsende Kinder in Zusammenarbeit mit dem sonstigen Kindergartenpersonal in der Anwendung der deutschen Sprache und in der sozialen Integration fördern und unterstützen sollten. In der Beschreibung der Aufgaben und Verantwortungsbereiche der Interkulturellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter spielte die dezidierte Förderung der deutschen Sprache allerdings eine untergeordnete Rolle.

¹⁸ LGBl. 5060–0 i.d.F. LGBl. 44/2019

(2) Interkulturelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter waren entweder stationär in einem oder zwei NÖ Landeskindergärten tätig, die jeweils einen Anteil von mehr als 50 % an Kindern mit Deutsch als Zweitsprache aufwiesen, oder sie betreuten ambulant mehrere Standorte. Weiters konnten Interkulturelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von NÖ Landeskindergärten in ganz Niederösterreich auch für einmalige Besuche angefordert werden (z.B. zum Dolmetschen für ein Elterngespräch).

Die Zuteilungsliste der Interkulturellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für das Kindergartenjahr 2019/20 zeigte, dass die Mehrheit zwischen drei und neun NÖ Landeskindergärten betreute, einzelne Interkulturelle Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter aber auch bis zu 27 Standorte im Monat besuchten. Im Gegensatz zu den Sonderkindergartenpädagoginnen und –pädagogen, die den NÖ Landeskindergärten flächendeckend zugeteilt wurden (jeder NÖ Landeskergarten wurde von einer Sonderkindergartenpädagogin bzw. einem Sonderkindergartenpädagogen betreut), mussten Interkulturelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Anfang jeden Jahres eigeninitiativ angefordert werden, dementsprechend erfolgte die Zuteilung. Eine unterjährige Bedarfsdeckung mit Interkulturellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern war deshalb schwierig.

(3) Die Qualifizierung der Interkulturellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfolgte durch einen berufsbegleitenden Lehrgang mit rd. 1.500 Unterrichtseinheiten. Voraussetzung für die Teilnahme an der Ausbildung war eine andere Erstsprache als Deutsch, wodurch die Sprachenvielfalt in der Qualifizierung gesichert werden sollte. Im Jahr 2018 deckten die im Einsatz stehenden Interkulturellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter 38 Sprachen ab.

Aufgrund der Kritik des Integrationsfonds hinsichtlich eines zu geringen Fokus im Lehrgang auf die konkrete Förderung von Deutsch und fehlender inhaltlicher Schwerpunkte im Bereich der linguistischen Grundkompetenzen und der Sprachstandsfeststellung vereinbarte das Land Niederösterreich mit dem BMBWF eine Nachschulung seines Sprachförderpersonals. Die Nachqualifizierung sollte laut Auskunft der Abteilung Kindergärten ab Herbst 2020 für Interkulturelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Sonderkindergartenpädagoginnen und –pädagogen angeboten werden und dem – von den Pädagogischen Hochschulen angebotenen – Lehrgang „Frühe sprachliche Förderung“ (TZ 37) entsprechen.

(4) Als Unterstützung für Kindergärten und Schulen startete das BMBWF im Jahr 2019 ein Videodolmetsch–Pilotprojekt, um die Kommunikation zwischen pädagogischem Personal und den Eltern bzw. Erziehungsberechtigten, die nicht Deutsch als Erstsprache hatten, zu verbessern bzw. zu ermöglichen. Das BMBWF beauftragte ein bereits im Gesundheits–, Sozial– und Justizbereich mit seinem Videodolmetsch–Angebot tätiges Unternehmen. Das Pilotprojekt lief bis Mitte Februar 2020 an vier Standorten, davon auch in zwei NÖ Landeskindergärten. Im Rahmen der Gebarungs-

überprüfung besuchte der RH einen Kindergarten, der das Videodolmetschen erprobte – die Rückmeldung des Personals zum Projekt war sehr positiv.

- 12.2 Die Interkulturellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter spielten aufgrund ihrer eigenen Mehrsprachigkeit – positiv fiel das breite Spektrum von 38 durch Interkulturelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter betreuten Sprachen auf – und ihres interkulturellen Hintergrunds in der Spracharbeit mit den Kindern und v.a. auch in der Elternarbeit eine Schlüsselrolle. Sie erfüllten eine Brückenfunktion zwischen dem Kindergarten und den Eltern der Kinder mit Migrationshintergrund. Der RH sah jedoch in Hinblick auf die vom Integrationsfonds und von der Sprachexpertin benannten Mängel der Interkulturellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dringenden Adaptionsbedarf in der Konzeption des Lehrgangs.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, die Nachqualifizierung im Bereich der linguistischen Grundkompetenz für Interkulturelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Sonderkindergartenpädagoginnen und –pädagogen in Absprache mit dem BMBWF zu fixieren und ehestmöglich damit zu starten. Weiters wäre der Ausbildungslehrgang für Interkulturelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dahingehend zu adaptieren, dass die zentralen linguistischen Bereiche abgedeckt sind.

Der RH betrachtete die Pilotierung des Videodolmetsch–Projekts als positive Initiative, um Kindergärten in der Elternarbeit zu unterstützen und somit wichtige Ressourcen für die eigentliche Sprachförderung der Kinder freizuhalten.

Der RH empfahl dem BMBWF, unter Vorbehalt eines positiven Resümees der Pilotphase auf die Länder hinzuwirken, das Videodolmetsch–Projekt weiterzuverfolgen und allen Kindergärten dieses Unterstützungsangebot zu ermöglichen.

Der RH hielt zudem fest, dass einige Interkulturelle Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter monatlich bis zu 27 Kindergärten zugeteilt waren. Unter Berücksichtigung von etwaiger Fahrt– und Vorbereitungszeit stellte sich die Frage der Sinnhaftigkeit einer derart großen zu betreuenden Anzahl an Standorten, zumal die tatsächliche Arbeit vor Ort so nur begrenzt möglich war. Der RH sah eine Möglichkeit zur Verringerung der zu betreuenden Standorte darin, das Videodolmetsch–Projekt – unter Voraussetzung einer positiven Pilotierung – anstelle einmaliger Dolmetschbesuche von Interkulturellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einzusetzen.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, vorbehaltlich einer Einführung des Videodolmetsch–Projekts eine Verringerung der einmaligen Besuche von Interkulturellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Kindergärten zu Dolmetschzwecken anzustreben.

12.3 (1) Das BMBWF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass im Zuge eines durch den Europäischen Sozialfonds geförderten Projekts (REACT–EU¹⁹) eine bundesweite Fortführung des bereits erfolgreich erprobten Videodolmetschens an – in Rücksprache mit den Bildungsdirektionen ausgewählten – Kindergärten durchgeführt werde.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich habe die bereits geplante Nachqualifizierung aufgrund der COVID–19–Pandemie noch nicht erfolgen können und werde sobald als möglich gestartet. Ein Lehrgangscurriculum zur Nachqualifizierung sei bereits nach den Vorgaben des BMBWF erstellt worden. Es werde eine Kooperation mit der Pädagogischen Hochschule Niederösterreich und der Kirchlichen Pädagogischen Hochschule Wien/Krems angestrebt. Aktuell gebe es keinen laufenden Ausbildungslehrgang für Interkulturelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter; vor Beginn eines neuen Lehrgangs werde dieser um die vom Bund geforderten Bereiche der Sprachförderung erweitert.

Interkulturelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter würden nur im unbedingt erforderlichen Ausmaß für Dolmetschzwecke eingesetzt. Um alternative Lösungen für Dolmetschzwecke sei das Land Niederösterreich bemüht. Aktuell würden Interkulturelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter digitale Kommunikationswege für Gespräche zu Dolmetschzwecken nutzen.

Schwerpunkthäuser und –regionen

13.1 In den beiden Art. 15a B–VG Vereinbarungen forcierte das Land Niederösterreich zusätzliche Sprachförderprojekte. So konnten Kindergärten bzw. ein Zusammenschluss von Kindergärten in einer Region oder Gemeinde mit einer hohen Anzahl an Kindern mit erhöhtem Sprachförderbedarf bei der Abteilung Kindergärten um ein Sprachförderprojekt ansuchen. Veröffentlichte Vorgaben dazu bzw. ein konkretes Anforderungsprofil für eine Bewerbung um ein Sprachförderprojekt gab es nicht.

Die Projektbewerber, sogenannte Schwerpunkthäuser oder –regionen, konnten im Rahmen des Projekts nach Bedarf folgende Schwerpunkte setzen:

- verstärkte Elternarbeit,
- Eltern–Kind Bibliotheken,
- Eltern–Kind Gruppen: Übergang vom Elternhaus in den Kindergarten,
- Aktivitäten am Übergang vom Kindergarten in die Schule,
- Schwerpunkt „Interkulturelle Pädagogik/Soziale Brennpunkte“.

Die Maßnahmen im Rahmen der Schwerpunktsetzung erarbeitete das jeweilige Kindergarten team in Zusammenarbeit mit der Abteilung Kindergärten, die jedes Schwerpunkthaus über die Projektdauer begleitete. Jedes Schwerpunkthaus musste

¹⁹ Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe (Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas)

Berichte zu den einzelnen Maßnahmen, Planungsschritten und deren Zielerreichung vorlegen.

Die Pilotierung des ersten Schwerpunktprojekts zur Sprachförderung lief von 2011 bis 2014 in zwei Gemeinden und wurde von externen Fachexpertinnen begleitet und evaluiert. Mit Jänner 2020 gab es in Niederösterreich 54 Schwerpunkthäuser und vier Schwerpunktregionen; in Planung waren neben Schwechat weitere zwei Schwerpunktregionen. Laut Statistik zu den NÖ Landeskindergärten (Stand 2018/19) hatten 75 Standorte besondere Herausforderungen. Außerdem gab es Schwerpunkthäuser, die nicht in der Statistik unter den Standorten mit besonderen Herausforderungen aufschienen.

- 13.2 Der RH erachtete die zusätzlichen Sprachförderprojekte im Rahmen von Schwerpunkthäusern und –regionen als zweckmäßig. Durch abgestimmte Maßnahmen erhielten NÖ Landeskindergärten und Regionen mit besonderen Herausforderungen zusätzliche Unterstützung, v.a. auch in der Elternarbeit.

Allerdings konnte der RH die Auswahl von Schwerpunkthäusern und –regionen nicht ganz nachvollziehen bzw. fehlten veröffentlichte, definierte Auswahlkriterien. Es war unklar, ob die Bekanntheit der Maßnahme weit genug reichte, dass alle NÖ Landeskindergärten mit besonderen Herausforderungen die Möglichkeit, zum Schwerpunkthaus zu werden, kannten.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, eine klare Definition für Schwerpunkthäuser und –regionen zu erstellen und gegebenenfalls Auswahlkriterien – unter transparenter Darstellung vorhandener Ressourcen und dadurch begrenzter Möglichkeiten – festzulegen.

- 13.3 Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei eine entsprechende Beschreibung der Schwerpunkthäuser und –regionen in Bearbeitung.

Umsetzung in Oberösterreich

- 14.1 (1) Oberösterreich setzte seit dem Kindergartenjahr 2015/16 – also seit der Vereinbarung frühe sprachliche Förderung – das Konzept der durchgängigen Sprachförderung um. Dieses Konzept stand auf zwei Säulen; es basierte einerseits auf gruppen- und alltagsintegrierter Sprachförderung durch das reguläre pädagogische Personal des Kindergartens (Sprachbildung) und andererseits auf individueller, systematischer Förderung der deutschen Sprache in Kleingruppen von drei bis fünf Kindern durch Sprachförderkräfte (Spezifische Sprachförderung).

Die Grundlagen zur Umsetzung des Konzepts der durchgängigen Sprachförderung teilte die Abteilung Elementarpädagogik per Rundschreiben an alle Kindergärten im Sommer 2015 mit; ab diesem Zeitpunkt war für zusätzlich eingestellte Sprachförderkräfte die Absolvierung der fach einschlägigen Fortbildung „Frühe sprachliche Förderung in oberösterreichischen Kindergärten“ verpflichtend vorgeschrieben. Diese Verpflichtung galt nicht für sogenannte interne Sprachförderkräfte, die bereits als Kindergartenpädagogin bzw. –pädagoge in der Einrichtung tätig waren und eine Doppelfunktion ausübten.

Informationsveranstaltungen für das Personal der Kindergärten zur Umsetzung der frühen sprachlichen Förderung gab es ab dem Kindergartenjahr 2015/16 im Rahmen der Leiterdienstbesprechungen; in Hotspot-Regionen fanden ab diesem Zeitpunkt auch themengezielte Sprachen-Jours-fixes statt.

(2) Die zusätzliche, spezifische Sprachförderung fand in Oberösterreich in sogenannten Hotspot-Kindergärten statt (TZ 6). Die Planung und Durchführung sowie die Dokumentation der zusätzlichen Sprachförderung in den Hotspot-Kindergärten erfolgten in Kooperation der gruppenführenden pädagogischen Fachkraft mit der Sprachförderkraft.

(3) Von Landesseite gab es keine zusätzlichen Projekte zur bzw. im Zusammenhang mit der frühen Sprachförderung. Laut Auskunft der Abteilung Elementarpädagogik führten aber viele Kindergärten und Träger aus eigenem Antrieb diverse Projekte (Vorleseschwerpunkte, Lesepatenschaften, Integrations-Workshops, Kinderbibliotheken etc.) durch. Die Themen der Interkulturalität und Elternarbeit – v.a. in Bezug auf Eltern mit nichtdeutscher Muttersprache – waren in Oberösterreich nicht landesweit systematisiert, sondern fanden in Einzelprojekten Beachtung. In diesem Zusammenhang unterstrich eine OECD-Studie (Providing Early Childhood Education and Care) aus 2018 u.a. die Wichtigkeit der Elternarbeit. Der Einsatz von interkulturellem Personal in oberösterreichischen Kindergärten war seitens des Landes nicht vorgesehen, fand aber vereinzelt statt, z.B. in den Städten Linz oder Wels.

- 14.2 (1) Der RH hielt fest, dass in Oberösterreich mit dem Konzept der durchgängigen Sprachförderung ab dem Kindergartenjahr 2015/16 explizite Deutschförderung in den Kindergärten stattfand. Die Entwicklung des Konzepts war sprachwissenschaftlich fundiert und seine Ausrollung schlüssig und gut nachvollziehbar.

Einen Kritikpunkt sah der RH jedoch darin, dass lediglich neu eingestellte, externe Sprachförderkräfte eine Verpflichtung zur Teilnahme an der Schulung „Frühe sprachliche Förderung in oberösterreichischen Kindergärten“ hatten. Nach Ansicht des RH war nicht davon auszugehen, dass interne Sprachförderkräfte von sich aus ohne weitere Schulung die spezifische Sprachförderung laut Konzept umsetzen konnten.

Der RH empfahl der Bildungsdirektion für Oberösterreich, auch für interne Sprachförderkräfte eine verpflichtende Teilnahme an der facheinschlägigen Fortbildung „Frühe sprachliche Förderung in oberösterreichischen Kindergärten“ vorzuschreiben.

(2) Der RH erachtete die Hotspot-Kriterien für die Zuteilung zusätzlicher Sprachförderkräfte in Oberösterreich als zweckmäßig.

(3) In Oberösterreich liefen auf Landesebene keine zusätzlichen Projekte im Zusammenhang mit der frühen sprachlichen Förderung. Die Bildungsdirektion für Oberösterreich hatte keinen Gesamtüberblick darüber, welche Maßnahmen rund um Elternarbeit, Interkulturalität und Mehrsprachigkeit die Gemeinden oder private Träger bzw. Kindergärten in Oberösterreich zusätzlich zur spezifischen Sprachförderung setzten. Der RH sah darin nicht genutztes Potenzial in Hinblick auf Sammlung von Best-Practice-Beispielen und die Weiterentwicklung der pädagogischen Qualität der oberösterreichischen Kindergärten.

Der RH empfahl der Bildungsdirektion für Oberösterreich, bei den Trägern und Kindergärten eine „Bestandserhebung“ laufender Projekte zum erweiterten Thema der frühen sprachlichen Förderung (einschließlich Projekten zur Elternarbeit, Mehrsprachigkeit, Interkulturalität etc.) durchzuführen, um einen Überblick zu gewinnen. Weiters empfahl er der Bildungsdirektion für Oberösterreich, in Abstimmung mit den Trägern die Einbeziehung der Eltern im Rahmen der Sprachförderung zu forcieren.

- 14.3 Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich werde die Empfehlung, alle Sprachförderkräfte zum Besuch der facheinschlägigen Fortbildung „Frühe sprachliche Förderung in oberösterreichischen Kindergärten“ zu verpflichten, ab dem Kindergartenjahr 2021/22 umgesetzt.

Pädagogische Grundlagendokumente

- 15.1 (1) Das BMBWF beauftragte im Jahr 2007 das Charlotte Bühler Institut für praxisorientierte Kleinkindforschung²⁰ (in der Folge: **Charlotte Bühler Institut**) mit der Erstellung eines nationalen Bildungsplan-Anteils, der die sprachliche Förderung von 3- bis 6-Jährigen betraf. In weiterer Folge entwickelten die neun Länder, das BMBWF und das Charlotte Bühler Institut gemeinsam den bundesländerübergreifenden BildungsRahmenPlan für elementare Bildungseinrichtungen in Österreich (in der Folge: **Bildungsrahmenplan**).

²⁰ Das seit 1992 bestehende Institut – als wissenschaftliches Forum (Verein) mit Unterstützung des damaligen Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung gegründet – verfügte über Expertise in der österreichischen Kleinkindpädagogik.

In der folgenden Tabelle findet sich eine Kurzbeschreibung der pädagogischen Grundlagendokumente des Bundes seit dem Jahr 2008:

Tabelle 7: Pädagogische Grundlagendokumente des Bundes

Dokument	Jahr
Bildungsplan–Anteil zur sprachlichen Förderung in elementaren Bildungseinrichtungen	2008 bis 2016 ¹
bundesländerübergreifender Bildungsrahmenplan für elementare Bildungseinrichtungen	2009
Modul für das letzte Jahr in elementaren Bildungseinrichtungen	2010
Kinder im Jahr vor dem Schuleintritt. Leitfaden für die häusliche Betreuung sowie die Betreuung durch Tageseltern	2010
Sprachliche Förderung am Übergang vom Kindergarten in die Grundschule	2016
Werte leben, Werte bilden. Wertebildung im Kindergarten	2018

¹ abgelöst durch den Leitfaden „Sprachliche Förderung am Übergang vom Kindergarten in die Grundschule“ (2016)

Quellen: BMBWF; Charlotte Bühler Institut

Im Mai 2019 beauftragte das BMBWF das Charlotte Bühler Institut zudem mit der Ausarbeitung eines „Leitfadens zur Medienbildung in elementaren Bildungseinrichtungen“. Der Leitfaden lag zur Zeit der Gebärungsüberprüfung noch nicht vor.

Die Vereinbarung frühe sprachliche Förderung sah den Einsatz des Bildungsrahmenplans und des Bildungsplan–Anteils vor. Gemäß der Vereinbarung Elementarpädagogik waren die pädagogischen Grundlagendokumente von allen „geeigneten elementarpädagogischen Bildungseinrichtungen“, die den jeweiligen landesgesetzlichen Bestimmungen entsprachen, sowie den Praxiskindergärten der Bildungsanstalten für Elementarpädagogik (**BAfEP**)²¹ verpflichtend anzuwenden. Der Integrationsfonds kontrollierte bei seinen Hospitationen (**TZ 17**), ob die pädagogischen Grundlagendokumente in den Kindergärten auflagen bzw. zur Anwendung kamen.

Das BMBWF beauftragte im Oktober 2019 das Charlotte Bühler Institut mit der Ausarbeitung eines Multiplikatorenkonzepts²² für die Schulung pädagogischer Grundlagendokumente in den Ländern.

²¹ BAfEP sind berufsbildende höhere Schulen, die umfassende Allgemeinbildung sowie Berufsgesinnung, Fachwissen und Kompetenzen vermitteln, die für die Erfüllung der Erziehungs- und Bildungsaufgabe in elementarpädagogischen Bildungseinrichtungen – z.B. Kindergärten – für Kinder vom ersten Lebensjahr bis zum Schuleintritt erforderlich sind.

²² Absolventinnen und Absolventen einer Multiplikatorenschulung sollten dazu befähigt sein, andere Personen in die fachgerechte Anwendung z.B. von pädagogischen Grundlagendokumenten einzuschulen.

Das Regierungsprogramm 2020–2024 bekannte sich zur Stärkung der elementaren Bildung u.a. durch die Erarbeitung eines neuen, einheitlichen und verbindlichen Bildungs- und Betreuungsrahmenplans für alle elementaren Bildungseinrichtungen.

(2) In Niederösterreich erstellte die Abteilung Kindergärten neben einem eigenen bundeslandspezifischen Bildungsplan (2010) weitere Handreichungen und Informationsbroschüren zur frühen sprachlichen Förderung und anderen elementarpädagogischen Inhalten. Die bereits vom Bund durch entsprechende Grundlagendokumente aufgearbeiteten Themenbereiche letztes Kindergartenjahr und Übergang vom Kindergarten in die Schule fanden sich auch unter den niederösterreichspezifischen – teilweise zeitgleich mit den Bundesdokumenten veröffentlichten – Broschüren wieder. Laut Auskunft der Abteilung Kindergärten sowie des BMBWF gab es keine Koordinierung bei der Erstellung pädagogischer Handreichungen.

Für die Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen der NÖ Landeskinderkiten waren sowohl die pädagogischen Grundlagendokumente des Bundes als auch die landesspezifischen Broschüren, Unterlagen und sonstige Informationen auf einer eigenen Serviceseite abrufbar.

(3) In Oberösterreich standen im internen Bereich der Website der Bildungsdirektion für Oberösterreich Informationen und Unterlagen bereit. Unter den landesspezifischen Dokumenten fand sich auch ein Wertekompass für Kindergärten, Horte und Schulen aus dem Jahr 2016; der zu den pädagogischen Grundlagendokumenten des Bundes zählende Leitfaden aus dem Jahr 2018 „Werte leben, Werte bilden. Wertebildung im Kindergarten“ (in der Folge: **Werteleitfaden**) schien zur Zeit der Gebarungsüberprüfung auf der Website nicht auf. Im Rundschreiben der Abteilung Elementarpädagogik von April 2019, das u.a. die verpflichtende Anwendung der pädagogischen Grundlagendokumente des Bundes im Rahmen der Vereinbarung Elementarpädagogik kundmachte, war der Werteleitfaden allerdings angeführt.

- 15.2 Der RH anerkannte die Initiative aus dem Jahr 2008 zur Schaffung eines österreichweiten Bildungsrahmenplans, was auch den Forderungen der OECD aus dem Jahr 2006 zur Schaffung nationaler pädagogischer Rahmenbedingungen für alle Bereiche der frühkindlichen Bildung entsprach. Der RH wies aber auch darauf hin, dass der Bildungsrahmenplan seit seiner Einführung nicht mehr adaptiert wurde.

Der RH empfahl dem BMBWF deshalb, in Anbetracht neuer Bildungsanforderungen zur Stärkung der elementaren Bildung gemeinsam mit den Ländern mit der Weiterentwicklung des verbindlichen Bildungsrahmenplans – entsprechend dem Regierungsprogramm 2020–2024 – ehestmöglich zu beginnen.

Die Vorgabe in der Vereinbarung Elementarpädagogik zur verbindlichen Anwendung der zur Verfügung gestellten pädagogischen Grundlagendokumente erachtete der RH als zweckmäßig. Er unterstrich jedoch auch die Notwendigkeit der Sicherstellung einer fachgerechten Umsetzung der Inhalte der pädagogischen Grundlagendokumente durch alle Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen.

Die Länder Niederösterreich und Oberösterreich verwendeten zusätzlich zu den pädagogischen Grundlagendokumenten des Bundes eigene landesspezifische Unterlagen, die teilweise gleiche Themengebiete abdeckten. Nach Ansicht des RH war dies der Wahrung einer einheitlichen Linie in Bezug auf die pädagogischen Grundlagen nicht förderlich.

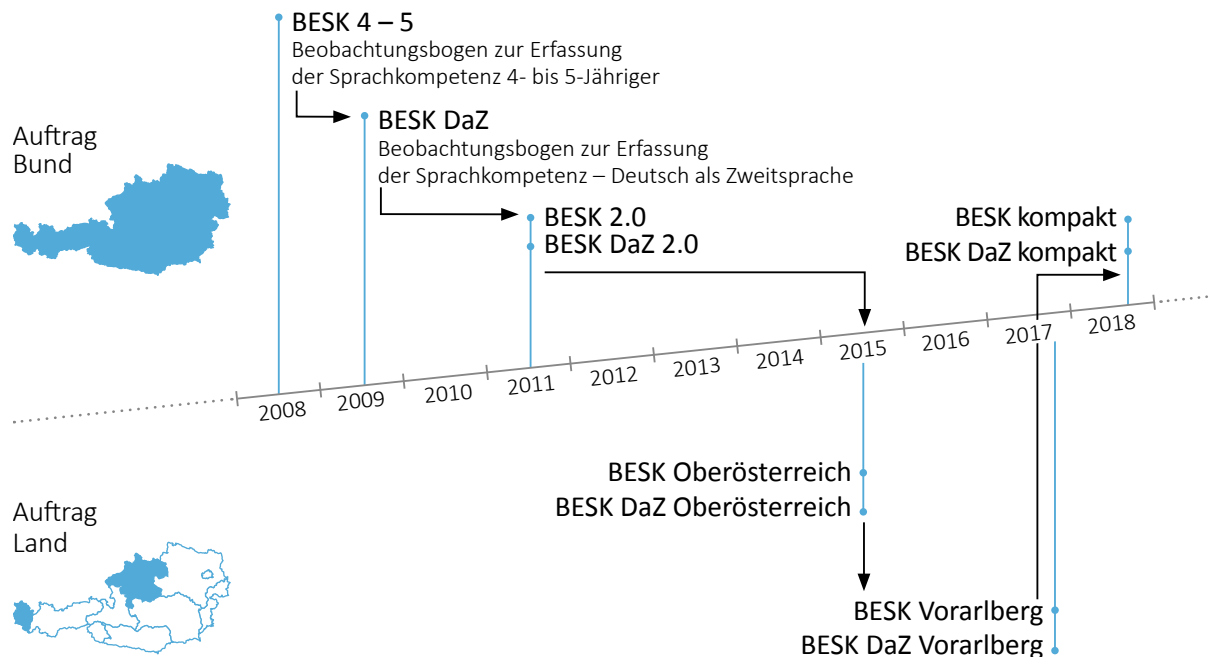
- 15.3 Laut Stellungnahme des BMBWF sei der bundesländerübergreifende Bildungsrahmenplan ein in den elementaren Bildungseinrichtungen etabliertes, rahmenhaftes Dokument, das zugleich eine gute Grundlage für die Weiterentwicklung bzw. Vertiefung der darin dargestellten Bildungsbereiche biete. Eine solche Vertiefung würden u.a. der Werteleitfaden oder die Handreichung „Digitale Medienbildung in elementaren Bildungseinrichtungen“ bieten, wobei im Frühjahr 2021 mit den Ländern eine Resonanzrunde bezüglich der Festlegung der Handreichung als pädagogisches Grundlagendokument stattfinden solle. Von Bundesseite seien dazu auch digitale Schulungen für das pädagogische Personal vorgesehen. Somit seien bereits Schritte zur Stärkung der elementaren Bildung gemeinsam mit den Ländern im Sinne der Weiterentwicklung des verbindlichen Bildungsrahmenplans – entsprechend dem Regierungsprogramm 2020–2024 – gesetzt worden.

Beobachtungsbogen zur Erfassung der Sprachkompetenz in Deutsch

- 16.1 (1) Mit Einführung der frühen sprachlichen Förderung hatten die Länder Sprachstandsfeststellungen in Kindergärten durchzuführen. Der Bund stellte dafür im Jahr 2008 mit dem Beobachtungsbogen zur Erfassung der Sprachkompetenz (**BESK**) ein standardisiertes Instrument zur Verfügung. Ab dem Kindergartenjahr 2019/20 – auf Grundlage der Vereinbarung Elementarpädagogik – war dieses Instrument verpflichtend von den Ländern zu verwenden, allerdings mit der Einschränkung auf „geeignete elementare Bildungseinrichtungen“. Bis dahin kamen in den Ländern unterschiedliche Sprachstandsfeststellungsinstrumente zum Einsatz, was die länderübergreifende Vergleichbarkeit der Wirkung der frühen sprachlichen Förderung erschwerte.

Der vom Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens (**BIFIE**)²³ gemeinsam mit einer externen Expertin im Bereich Sprachstandsdiagnostik entwickelte BESK wurde im Jahr 2009 begleitend evaluiert und auf dieser Basis – auch im Auftrag einzelner Länder – weiterentwickelt:

Abbildung 4: Weiterentwicklung des Beobachtungsbogens zur Erfassung der Sprachkompetenz



Quelle: BIFIE; Darstellung: RH

Für die Entwicklung der Versionen BESK kompakt und BESK DaZ kompakt (in der Folge: **BESK kompakt**) im Jahr 2018 beauftragte das BIFIE für die Konzeption und linguistische Fundierung wieder die externe Expertin im Bereich Sprachstandsdiagnostik. Die externe Expertin stellte für den Zeitraum von Juli 2018 bis November 2019 einzelne Leistungen in Rechnung, u.a. auch für die vom Bund beauftragten Multiplikatorenschulungen der Fachkräfte in den Ländern und an den BAfEP.

Die Sprachstandsfeststellung mittels BESK kompakt erfolgte durch Punktevergabe anhand einer Kriterienliste in den Bereichen Syntax/Satzbau, Wortschatz – Rezeption, Wortschatz – Produktion und Erzählen. Ein Sprachförderbedarf wurde identifiziert, sobald der festgelegte Schwellenwert in einem der Bereiche – unabhängig von der erreichten Punktzahl in anderen Bereichen – unterschritten wurde. Die Beobachtung per BESK kompakt war bei allen Kindern ab dem drittletzten Kindergartenjahr zumindest einmal durchzuführen. Bei festgestelltem Sprachförderbedarf

²³ Ursprünglich erging der Auftrag an das Projektzentrum für vergleichende Bildungsforschung an der Universität Salzburg, welches im Jahr 2008 ins BIFIE eingegliedert wurde.

sollte die Beobachtung in fixierten Beobachtungszeiträumen (Mai/Juni jedes Jahres bzw. die Erstbeobachtung bei Kindern, die mit vier bzw. fünf Jahren in den Kindergarten eintreten, bis spätestens 31. Oktober) bis zu dreimal stattfinden.

(2) In Niederösterreich kam seit dem Jahr 2012 für die Entwicklungsbeobachtung des Kindes sowie zur Dokumentation der Sprachkompetenz in der Erst- und Zweitsprache der Niederösterreichische Entwicklungsbogen zum Einsatz. Mit dem Planungserlass vom Mai 2019, der für alle NÖ Landeskindergärten verpflichtend umzusetzen war und für private Kindergärten sowie Tagesbetreuungseinrichtungen als Empfehlung galt (diese waren nicht von der frühen sprachlichen Förderung der Vereinbarung Elementarpädagogik umfasst), schrieb die Abteilung Kindergärten die Verwendung von BESK kompakt vor. Für betriebliche Kindergärten des Landes Niederösterreich war der Einsatz des BESK kompakt nicht verpflichtend, die Abteilung Kindergärten lud sie allerdings Anfang des Jahres 2020 ein, an den kommenden BESK-Schulungen teilzunehmen. Die Schulungen standen auch für Kindergartenpädagoginnen und -pädagogen der privaten Kindergärten und Tagesbetreuungseinrichtungen offen.

Die Schulungskaskade zum BESK kompakt im Jahr 2019 begann mit den Kindergarteninspektorinnen, die an den vom Bund angebotenen Multiplikatorenschulungen teilnahmen und in der Folge die Leitungen bzw. gruppenführenden Kindergartenpädagoginnen und -pädagogen in ihrem Einzugsbereich einschulten. Ab dem Jahr 2020 waren BESK-Schulungen im regulären Angebot des Weiterbildungskatalogs enthalten. Die vom Land zusammengestellten Schulungsunterlagen waren über die Serviceseite für Kindergartenpädagoginnen und -pädagogen online abrufbar.

Jeder NÖ Landeskergarten übermittelte dem Amt der Niederösterreichischen Landesregierung über die Gemeinde als Erhalter aus den BESK-Bögen die Information hinsichtlich Sprachförderbedarf (ja/nein) als Excel-Dateien, nicht jedoch differenzierte Daten bezüglich erreichter Punkteanzahl in den einzelnen Bereichen des BESK.

(3) Bevor mit der Vereinbarung Elementarpädagogik in den oberösterreichischen Kindergärten BESK kompakt zum Einsatz kam, war ab dem Jahr 2015 der BESK Oberösterreich und vor dem Jahr 2015 die Version BESK 4–5 in Verwendung. Die Kindergärten wurden jeweils mittels Rundschreiben über die neu anzuwendenden Instrumente und deren Unterschiede informiert und die Kindergartenpädagoginnen und -pädagogen laufend über Fortbildungsveranstaltungen eingeschult. BESK kompakt war nahezu ident mit BESK Oberösterreich, laut Auskunft der Abteilung Elementarpädagogik habe es kaum Rückfragen beim Umstieg auf BESK kompakt gegeben.

Der BESK kompakt kam in allen oberösterreichischen Kindergärten zur Anwendung. Die Kindergartenleitung bzw. die Sprachförderkraft erfasste für jedes Kind in der

Datenbank KBEweb die Punkteanzahl in den einzelnen BESK-Bereichen. Der Träger führte eine Plausibilitätskontrolle der erfassten Daten durch und gab sie danach an die Bildungsdirektion für Oberösterreich weiter. Analysen der BESK-Daten waren nicht dokumentiert.

Die Bildungsdirektion für Oberösterreich betrieb während der Beobachtungszeiträume eine eigene Hotline, um den Trägern und den Kindergartenleitungen bzw. Sprachförderkräften bei Fragen zum BESK kompakt oder Problemen bei der Dateneingabe zu helfen. Zudem waren Informationen und Unterlagen zum BESK kompakt über den internen Bereich der Website der Bildungsdirektion für Oberösterreich abrufbar.

- 16.2 (1) Der RH hielt fest, dass durch die mit der Vereinbarung Elementarpädagogik verpflichtende Anwendung des BESK kompakt erstmals eine bundesländerübergreifende Vergleichbarkeit der Wirkung der frühen sprachlichen Förderung möglich sein wird. Er sah im österreichweiten Einsatz von BESK kompakt seine Empfehlung betreffend eine standardisierte Sprachstandsfeststellung im RH-Bericht „Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des Schulsystems“ (Reihe Bund 2013/6, TZ 11) umgesetzt. Er wies aber kritisch darauf hin, dass weiterhin die Länder nicht verpflichtet waren, sämtliche in Frage kommenden Kinder der betreffenden Altersgruppe einer Sprachstandsfeststellung zu unterziehen.

Die österreichweiten Multiplikatorenschulungen trugen dazu bei, eine einheitliche Vorgehensweise bei der Informationsweitergabe und Anwendung des BESK kompakt zu ermöglichen. Der RH hielt jedoch fest, dass bei Sprachstandsfeststellungen durch Beobachtung immer ein subjektiver Spielraum gegeben war.

- (2) Der Umstieg auf BESK kompakt war für das Land Niederösterreich mit größerem Aufwand verbunden, da es bis zum Jahr 2019 für die Sprachstandsfeststellung den Niederösterreichischen Entwicklungsbogen verwendete und das Kindergartenpersonal gänzlich neu eingeschult werden musste. Zwar waren auch die Kindergartenpädagoginnen und -pädagogen der betrieblichen Kindergärten des Landes Niederösterreich, der privaten Kindergärten und der Tagesbetreuungseinrichtungen zu den Schulungsveranstaltungen eingeladen, die Verpflichtung zur Anwendung des BESK kompakt galt allerdings nur für NÖ Landeskinderergärten, was der RH kritisch sah.

Der RH empfahl daher dem Land Niederösterreich, auch den betrieblichen Kindergärten des Landes Niederösterreich die Anwendung des BESK kompakt vorzuschreiben und für private Kindergärten und Tagesbetreuungseinrichtungen eine diesbezügliche Lösung zu erarbeiten.

Der RH merkte an, dass das Land Niederösterreich die sprachspezifischen Daten – d.h. Punkteergebnisse aus den einzelnen Bereichen Syntax/Satzbau, Wort-

schatz – Rezeption, Wortschatz – Produktion und Erzählen – der BESK–Ergebnisse nicht nutzte und lediglich die Information Sprachförderbedarf (ja/nein) übernahm. Nach Ansicht des RH blieben somit wesentliche steuerungsrelevante Informationen zur frühen sprachlichen Förderung ungenutzt.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, alle sprachspezifischen Daten aus den BESK–Bögen zu sammeln und die daraus gewonnenen Analyseergebnisse zu Steuerungszwecken in der frühen sprachlichen Förderung zu nutzen.

(3) Der RH hielt fest, dass die Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen in oberösterreichischen Kindergärten bereits seit dem Jahr 2015 durch den BESK Oberösterreich mit einer weitgehend identen Form des BESK kompakt vertraut waren und Schulungs– und Informationsmaßnahmen dazu seit 2015 liefen. Die Bildungsdirektion für Oberösterreich verfügte zwar über detaillierte BESK–Daten, nutzte sie aber nicht für weitergehende Analysen.

Der RH empfahl der Bildungsdirektion für Oberösterreich, alle sprachspezifischen Daten aus den BESK–Bögen zu analysieren und zu Steuerungszwecken in der frühen sprachlichen Förderung zu nutzen.

- 16.3 (1) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich habe es die betrieblichen Einrichtungen in Form einer Dienstanweisung und die privaten Kinderbetreuungseinrichtungen schriftlich im Mai 2020 darüber informiert, dass der BESK kompakt für alle Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr anzuwenden sei. Die privaten Kinderbetreuungseinrichtungen seien zudem im Oktober 2020 schriftlich darauf hingewiesen worden, dass sich das BMBWF laut der Vereinbarung Elementarpädagogik für die Kindergartenjahre 2018/19 bis 2021/22 das Recht vorbehalte, unangekündigte Hospitationen durchzuführen, um Einsicht in die Umsetzungsmaßnahmen in den Bildungseinrichtungen zu erhalten. Weiters sei nochmals darauf hingewiesen worden, dass die Bezeichnung „geeignete elementare Kinderbetreuungseinrichtung“ nur noch dann gegeben sei, wenn die Bildungseinrichtung eine sprachliche Förderung gemäß der Vereinbarung Elementarpädagogik in der Bildungssprache Deutsch nachweisen könne. Die privaten Kindergärten würden nur dann eine Förderauszahlung erhalten, wenn sie der Verpflichtung zur Sprachstandsfeststellung und Einmeldung aller erforderlichen Daten an das Land Niederösterreich nachkommen würden. Weiters sei im Dezember 2020 das NÖ Kinderbetreuungsgesetz 1996 novelliert worden: Tagesbetreuungseinrichtungen müssten nunmehr eine Sprachstandsfeststellung mit Kindern ab dem vollendeten dritten Lebensjahr durchführen. Bei einer der nächsten Änderungen des NÖ Kindergartengesetzes 2006 könne die verpflichtende Sprachstandsfeststellung auch gesetzlich festgelegt werden.

(2) Das Land Oberösterreich wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass für die Analyse umfangreicher Datensätze tausender Kinder und für statistische Auswertungen, z.B. auch unter Einbindung von Linguistinnen und Linguisten für die Planung und Konzeption weiterer Maßnahmen, zusätzliche Ressourcen erforderlich seien. Als Alternative werde eine österreichweite Analyse gesehen.

(3) Die Stadtgemeinde Schwechat betonte in ihrer Stellungnahme, dass sie die Anwendung von BESK kompakt auch in ihren Tagesbetreuungseinrichtungen als wichtigen Faktor in der frühen sprachlichen Förderung sehe.

- 16.4 Der RH entgegnete dem Land Oberösterreich, dass die in Oberösterreich im Kindergartenbereich im Einsatz befindliche IT-Lösung KBWeb die Auswertung umfangreicher Datenmengen erleichterte. Die Analyse der sprachspezifischen Daten aus den BESK-Bögen hätte den Vorteil, zielgerichtete Maßnahmen in der frühen sprachlichen Förderung setzen und die gewonnenen Informationen zudem für Steuerungszwecke in der frühen sprachlichen Förderung nutzen zu können. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung zur Analyse sprachspezifischer Daten aus den BESK-Bögen.

Fachliche Aufsicht und Qualitätskontrolle

Hospitationen

- 17.1 Im Rahmen der Vereinbarung frühe sprachliche Förderung führte der Integrationsfonds im Auftrag des BMEIA Vor-Ort-Besuche in Kindergärten in allen neun Ländern durch. Das Hospitationsteam des Integrationsfonds und das BMEIA wählten aus Vorschlägen der Länder mindestens vier Kindergärten aus; Hospitationen waren mindestens vier Wochen im Vorhinein anzukündigen. Durchschnittlich hospitierte der Integrationsfonds in den Kindergartenjahren 2015/16 bis 2017/18 jährlich in rd. 40 Kindergärten in ganz Österreich.

Ab dem Kindergartenjahr 2018/19 führte der Integrationsfonds Hospitationsbesuche im Auftrag des BMBWF weitgehend unangekündigt durch. Das BMBWF übermittelte dazu dem Integrationsfonds zu Jahresbeginn 2019 einen Plan mit den zu überprüfenden Standorten in ganz Österreich. Zur Auswahl der Kindergärten gab es keine schriftliche Dokumentation. Da sich die Anzahl der Hospitationen ab dem Jahr 2019 im Vergleich zu den Vorjahren deutlich vervielfachte, stellte der Integrationsfonds dafür eigens drei neue Mitarbeiterinnen (2,5 Vollzeitäquivalente (**vZÄ**)) ein. Laut Auskunft des BMBWF solle die hohe Anzahl an Hospitationen über den Geltungszeitraum der Vereinbarung Elementarpädagogik beibehalten werden.

Nach Abschluss der Hospitationen erstellte der Integrationsfonds je Land einen Evaluationsbericht mit den Detailergebnissen sowie mit Anmerkungen zu Auffälligkeiten bzw. Abweichungen hinsichtlich der Vereinbarung. Die Evaluationsberichte wurden in der Folge an die Länder übermittelt, an die hospitierten Kindergärten ergingen keine Berichte.

- 17.2 Der RH verwies auf die geänderte Vorgehensweise hinsichtlich unangekündigter Hospitationen, allerdings fehlte ihm eine nachvollziehbare Dokumentation der risikoorientierten Auswahl der Standorte.

Der RH empfahl dem BMBWF, eine nachvollziehbare schriftliche Dokumentation zu erstellen, um eine risikoorientierte Auswahl der hospitierten Kindergartenstandorte sicherzustellen.

Der RH merkte an, dass es zur Verbesserung der pädagogischen Qualität in den Kindergärten zweckmäßig wäre, nicht nur die zuständigen Abteilungen in den Ländern, sondern auch die betroffenen Kindergärten über die Hospitationsergebnisse zu informieren.

Der RH empfahl deshalb dem Land Niederösterreich und der Bildungsdirektion für Oberösterreich, den Evaluationsbericht des Integrationsfonds auch an die jeweils hospitierten Kindergärten weiterzuleiten.

- 17.3 (1) Laut Stellungnahme des BMBWF erfolge die Auswahl der hospitierten Kindergartenstandorte nicht willkürlich, sondern es würden interne verschriftlichte Auswahlkriterien vorliegen, die sich an den Bereichen der Vereinbarung Elementarpädagogik orientierten. Sofern Zweifel bestünden, dass die definierten Zielsetzungen und Bildungsaufgaben ordnungsgemäß erfüllt werden, behalte sich das BMBWF vor, eine Einzelfallprüfung unter Beiziehung anderer Einrichtungen durchzuführen.

(2) Das Land Niederösterreich sagte die Umsetzung zu.

(3) Das Land Oberösterreich wies in seiner Stellungnahme auf die Aufsichtskompetenz der Länder hin. Der Evaluationsbericht des Integrationsfonds werde als Steuerungsinstrument für die Bildungsdirektion für Oberösterreich verstanden, nicht als Aufsichtsinstrument für die einzelnen hospitierten Kindergärten.

- 17.4 Der RH erwiderte dem Land Oberösterreich, dass die Hospitationsergebnisse auch den betroffenen Kindergärten zur Verbesserung der pädagogischen Qualität dienen konnten. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Fachaufsicht und Qualitätssicherung in Niederösterreich und Oberösterreich

- 18.1 (1) Nach § 8 NÖ Kindergartengesetz 2006 hatte die Landesregierung zur Ausübung der fachlichen Aufsicht Kindergarteninspektorinnen und –inspektoren zu bestellen. Die Aufsicht erstreckte sich neben der Überprüfung der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben auch auf die Tätigkeiten des pädagogischen Kindergartenpersonals in pädagogischer, didaktischer und administrativer Hinsicht.²⁴ Insgesamt waren im Land Niederösterreich für die Fachaufsicht 19 Personen (19 VZÄ) zuständig.

Konkrete Aufgaben der Fachaufsicht beinhalteten z.B. die Kontrolle der Hauskonzepte und der Anwendung vorgeschriebener Instrumente und Grundlagendokumente, die Abhaltung von und Teilnahme an regelmäßigen Besprechungen sowie Personalbeurteilungen und –fortbildungen. Im Kindergartenjahr 2017/18 absolvierten die einzelnen Kindergarteninspektorinnen jeweils 70 bis 190 Vor–Ort–Termine, insgesamt waren dies rd. 2.400 Termine, davon rd. 1.000 im Rahmen der Fachaufsicht.

(2) In Oberösterreich unterlagen Kindergärten der Aufsicht der Bildungsdirektion für Oberösterreich. Diese überprüfte die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen und die Erfüllung der Aufgaben; sie bestellte dafür entsprechend qualifizierte Organe mit ausreichend praktischer Erfahrung im Berufsfeld (Qualitätsbeauftragte) und legte deren Aufgaben, Verantwortung und Handlungsgrundsätze fest.²⁵ Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren für Oberösterreich neun Qualitätsbeauftragte (8 VZÄ) bestellt.

Die Qualitätsbeauftragten führten auf Basis von Selbstevaluierungen in einzelnen Kindergärten Anlass– und Qualitätsüberprüfungen vor Ort durch. Im Kindergartenjahr 2017/18 waren dies 87 Vor–Ort–Überprüfungen. Die daraus resultierenden Empfehlungen und Vereinbarungen ergingen anhand eines Protokolls an die jeweilige Einrichtung und deren Träger.

Neben den Qualitätsüberprüfungen gehörten zu den Aufgaben der Aufsichtsbehörde u.a. auch die Festlegung von Hotspot–Kriterien, Plausibilitätsprüfungen, Überprüfung der Qualifikationsprofile der Sprachförderkräfte, Leiterdienstbesprechungen.

(3) Im Regierungsprogramm 2020–2024 war zur Vereinheitlichung der Qualitätsmindeststandards in der Elementarpädagogik die Errichtung eines Beirats für Elementarpädagogik (Mitglieder dieses Beirats sind NGO, Expertinnen und Experten, Länder sowie Gemeinden) vorgesehen.

²⁴ Für die von den Gemeinden beigestellten Kinderbetreuerinnen und –betreuer sowie Stützkräfte galt die Fachaufsicht des Landes hinsichtlich ihrer unterstützenden pädagogischen Arbeit.

²⁵ §§ 25 ff. Oö. Kinderbildungs– und –betreuungsgesetz, LGBL. 39/2007 i.d.F. LGBL. 47/2019

- 18.2 Wie der RH bereits in TZ 10 zur pädagogischen Konzeption der frühen sprachlichen Förderung in den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich festhielt, waren die Herangehensweisen der beiden Länder auch hinsichtlich der Fachaufsicht und Qualitätssicherung in den Kindergärten sehr unterschiedlich ausgestaltet. Angesichts der zunehmenden Bedeutung von Kindergärten als frühe Bildungseinrichtung befürwortete der RH in diesem Zusammenhang das Vorhaben im Regierungsprogramm 2020–2024, einheitliche Qualitätsmindeststandards zu definieren.

Der RH empfahl daher dem BMBWF, gemeinsam mit den Ländern den Beirat für Elementarpädagogik ehestmöglich einzurichten.

- 18.3 Laut Stellungnahme des BMBWF diene der Beirat der Förderung der österreichweiten Zusammenarbeit und solle wesentliche Themen im Bereich der Elementarpädagogik aufgreifen, Vorschläge für einheitliche Qualitätsmindeststandards erarbeiten und sich mit diesen auseinandersetzen. Zur genauen Vorgehensweise, Themendiskussion und Regelmäßigkeit der Sitzungen solle sich der Beirat eine Geschäftsordnung geben, wobei von Bundesseite ein diesbezüglicher Entwurf zur Diskussion gestellt werde. Die erste Sitzung sei bereits am 30. September 2020 mit den jeweils nominierten Mitgliedern aus unterschiedlichsten Kompetenzbereichen (NGO, Expertinnen und Experten, Länder sowie Gemeinden) abgehalten worden, eine weitere werde für Jänner 2021 angestrebt.

Kindergärten und betreute Kinder

Kindergärten

- 19.1 (1) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Entwicklung der Anzahl der Kindergärten²⁶, Gruppen und Kinder für die beiden überprüften Länder im Zeitraum 2015/16 bis 2018/19:

Tabelle 8: Übersicht Anzahl der Kindergärten, Gruppen und Kinder

Kindergartenjahr	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	Veränderung 2015/16 bis 2018/19
	Anzahl				in %
Niederösterreich					
Niederösterreichische Landeskindergärten	1.050	1.051	1.055	1.058	1
Gruppen	2.889	2.918	2.953	3.009	4
Kinder	51.516	51.426	51.472	52.294	2
Kinder je Gruppe	17,8	17,6	17,4	17,4	-2
Oberösterreich ¹					
Kindergärten	717	723	724	724	1
Gruppen	2.245	2.283	2.322	2.348	5
Kinder	42.271	42.857	43.775	44.362	5
Kinder je Gruppe	18,8	18,8	18,9	18,9	1

Rundungsdifferenzen möglich

¹ inklusive altersgemischte Betreuungsgruppen

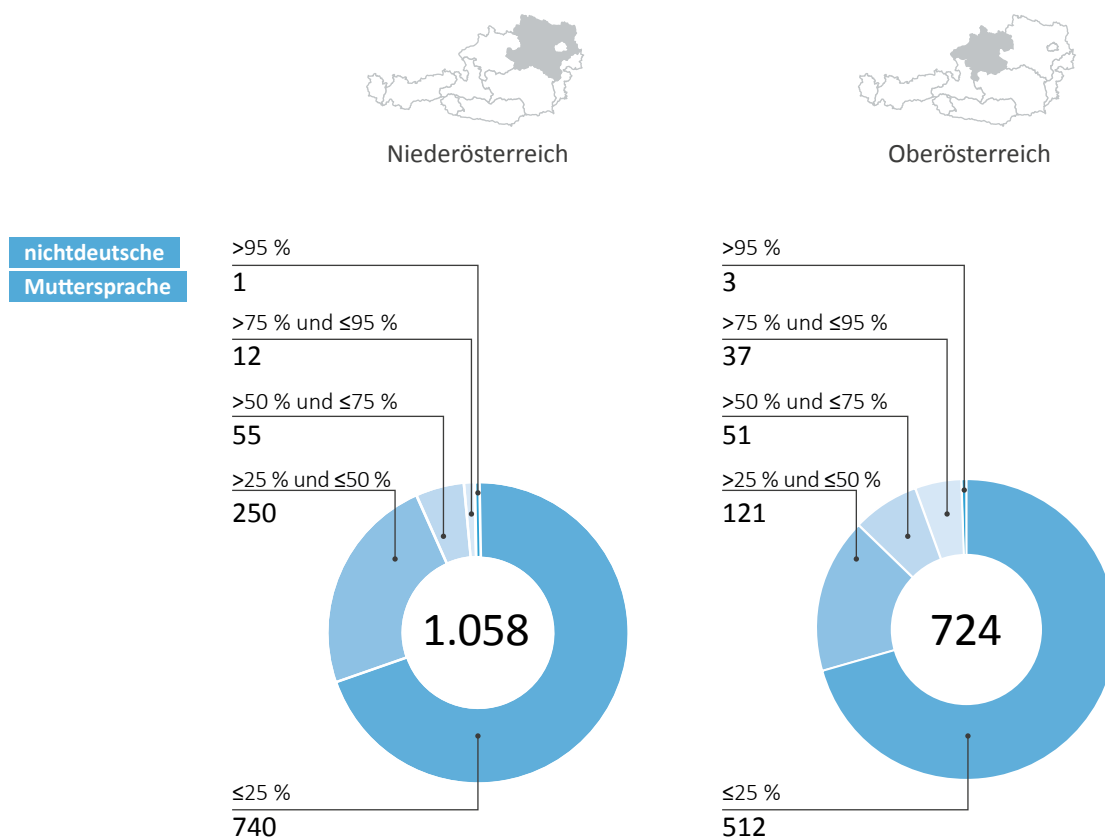
Quellen: Kindertagesheimstatistik;
Amt der Niederösterreichischen Landesregierung

Die Anzahl der Kindergärten stieg sowohl in Niederösterreich als auch in Oberösterreich an, dementsprechend erhöhte sich auch die Anzahl der Kindergartengruppen sowie die Anzahl der betreuten Kinder – je Gruppe waren dies durchschnittlich 17 bis 19 Kinder. In Niederösterreich gab es 2018/19 durchschnittlich 2,8 und in Oberösterreich 3,2 Gruppen je Kindergarten.

²⁶ Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich in Niederösterreich ausschließlich auf die NÖ Landeskindergärten, weil nur diese Kindergärten Zweckzuschussempfänger für die frühe sprachliche Förderung waren. Die NÖ Landeskindergärten betreuten im Kindergartenjahr 2018/19 89 % der Kinder in niederösterreichischen institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen, wobei von den verbleibenden 11 % etwas mehr als die Hälfte (54 %) unter drei Jahre war.

(2) Die folgende Abbildung zeigt den Anteil der Kinder mit nichtdeutscher Muttersprache in den NÖ Landeskindergärten und in den Kindergärten in Oberösterreich im Kindergartenjahr 2018/19:

Abbildung 5: Kindergärten nach Anteil der Kinder mit nichtdeutscher Muttersprache



Quellen: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Bildungsdirektion für Oberösterreich; Darstellung: RH

In beiden Ländern hatten mehr als zwei Drittel der Kindergärten einen Anteil von 25 % oder weniger an Kindern mit nichtdeutscher Muttersprache. In Niederösterreich waren im Bereich zwischen 25 % und 50 % mehr Kindergärten vertreten als in Oberösterreich, in den weiteren Größenklassen (über 50 %) wies Oberösterreich anteilmäßig mehr Kindergärten aus als Niederösterreich.

Entsprechend den Evaluationsschlussberichten des Integrationsfonds für die Kindergartenjahre 2015/16 bis 2017/18 hatten österreichweit durchschnittlich 69 % der Kinder mit nichtdeutscher Muttersprache einen Sprachförderbedarf, nach einem Jahr Sprachförderung verringerte sich dieser Anteil auf 48 %. Bei den getesteten Kindern mit Deutsch als Erstsprache belief sich der Anteil der Kinder mit Sprachförderbedarf auf 16 %; er reduzierte sich nach einem Jahr Förderung auf 7 %.

(3) Die Entwicklung des Anteils der Kindergärten, die im Rahmen der Vereinbarung frühe sprachliche Förderung Zweckzuschussempfänger waren, stellte sich wie folgt dar:²⁷

Tabelle 9: Anteile der geförderten Kindergärten mit früher sprachlicher Förderung

	2015/16	2016/17	2017/18	Veränderung 2015/16 bis 2017/18
	Anteil in %			in Prozentpunkten
Österreich	62,9	70,4	71,3	8,4
<i>Niederösterreich</i>	<i>85,1</i>	<i>87,5</i>	<i>86,1</i>	<i>1,0</i>
<i>Oberösterreich</i>	<i>41,3</i>	<i>43,8</i>	<i>43,9</i>	<i>2,6</i>

Quelle: ÖIF

Im Kindergartenjahr 2017/18 erhielten rd. 86 % der NÖ Landeskindergärten und rd. 44 % der oberösterreichischen Kindergärten Zweckzuschüsse. Im Österreich-durchschnitt waren etwas über 70 % der Kindergärten Zweckzuschussempfänger, allerdings mit einer hohen Bandbreite, die von knapp über 20 % bis zur flächen-deckenden Inanspruchnahme reichte.

In der Vereinbarung Elementarpädagogik war u.a. als Zielzustand die Ausschüttung des Zweckzuschusses für mindestens 40 % der Kindergärten eines Bundeslandes bzw. als bundesweites Ziel die Ausschüttung an die Hälfte der Kindergärten eines Bundeslandes vorgesehen.

19.2 (1) Der RH hielt fest, dass in Niederösterreich und Oberösterreich die Anzahl der Kindergärten und der Gruppen in vergleichbarem Ausmaß anstieg. Deutlich stärker war die Zunahme der betreuten Kinder in Oberösterreich (um 5 %) im Vergleich zu Niederösterreich (um 2 %), wobei dies in Oberösterreich ein geringfügiges Ansteigen der Gruppengröße bewirkte, während sie in den NÖ Landeskindergärten leicht sank.

(2) Beide überprüften Länder wiesen bei den Kindergärten eine vergleichbare Struktur hinsichtlich des Anteils der Kinder mit nichtdeutscher Muttersprache auf. Insbesondere Kindergärten mit hohem Anteil an Kindern mit nichtdeutscher Muttersprache standen bei der frühen sprachlichen Förderung vor großen Herausforderungen. Der RH betonte allerdings, dass auch 16 % der Kinder mit Deutsch als Erstsprache einen Sprachförderbedarf hatten. In diesem Zusammenhang verwies er auf seine Empfehlung in **TZ 4**, wonach alle in Frage kommenden Kinder der entsprechenden Altersgruppe verpflichtend der Sprachstandsfeststellung zu unterziehen wären und die Ergebnisse für eine bedarfsgerechte Neuaufteilung der Zweckzuschüsse für die frühe sprachliche Förderung heranzuziehen wären.

²⁷ Die Abrechnungen für das Kindergartenjahr 2018/19 waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht genehmigt.

(3) Während in Niederösterreich eine breite Ausschüttung der Zweckzuschüsse vorlag, war sie in Oberösterreich fokussierter. Bereits im Rahmen der Vorgängervereinbarung lag in beiden überprüften Ländern der Anteil der geförderten Kindergärten über 40 %, österreichweit bei knapp über 70 % und somit über dem in der Vereinbarung Elementarpädagogik mit 40 % bzw. 50 % festgelegten Zielzustand des Anteils der geförderten Kindergärten. Allerdings war in einigen Bundesländern noch ein hoher Aufholbedarf gegeben, um die jeweils angepeilten 40 % zu erreichen.

Betreute Kinder

20.1 Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die Anzahl der betreuten Kinder in Kindergärten in Niederösterreich und Oberösterreich im überprüften Zeitraum entwickelte:

Tabelle 10: Betreute Kinder in Kindergärten

Kindergartenjahr	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	Veränderung 2015/16 bis 2018/19
	Anzahl				in %
Niederösterreich ¹					
Kinder	51.516	51.426	51.472	52.294	2
davon					
Kinder 4 Jahre und älter	29.523	30.046	29.668	30.086	2
Kinder mit nichtdeutscher Muttersprache	10.119	10.755	10.926	11.291	12
Kinder mit Sprachförderbedarf	7.100	8.054	8.401	5.147 ²	–2
mit Zweckzuschüssen geförderte Kinder	7.100	8.054	8.401	5.147 ²	–2
Oberösterreich ³					
Kinder	42.271	42.857	43.775	44.362	5
davon					
Kinder 4 Jahre und älter	28.172	28.665	28.838	29.271	4
Kinder mit nichtdeutscher Muttersprache	9.510	9.984	10.520	10.698	12
Kinder mit Sprachförderbedarf	6.054	6.473	7.096	n.v.	–2
mit Zweckzuschüssen geförderte Kinder	5.951	6.259	6.863	6.918 ²	–2

Rundungsdifferenzen möglich
n.v. = nicht vorhanden

Quellen: Kindertagesheimstatistik;
Amt der Niederösterreichischen Landesregierung; ÖIF

¹ Niederösterreichische Landeskinderergärten

² Aufgrund unterschiedlicher Definition der Zielgruppen in den Vereinbarungen frühe sprachliche Förderung und Elementarpädagogik war die Zeitreihe nicht konsistent und die Veränderungsrate daher nicht aussagekräftig.

³ inklusive altersgemischter Betreuungsgruppen

(a) Zielgruppe

Als primäre Zielgruppe für Maßnahmen zur sprachlichen Förderung definierte die Vereinbarung Elementarpädagogik Kinder ab vier Jahren, während die Zielgruppe in der Vereinbarung frühe sprachliche Förderung offen blieb. Im überprüften Zeitraum stieg die Anzahl der Kinder ab vier Jahren in beiden Ländern an.

(b) Migrationshintergrund

Die Anzahl der Kinder mit nichtdeutscher Muttersprache stieg von 2015/16 bis 2018/19 in beiden Ländern um jeweils 12 %. Der Anteil der Kinder mit nichtdeutscher Muttersprache an allen Kindergartenkindern des jeweiligen Landes stieg im selben Zeitraum in Niederösterreich um 2 Prozentpunkte auf 22 % und in Oberösterreich um 2 Prozentpunkte auf 24 %. Diese Entwicklung war der Migrationsbewegung, insbesondere der Fluchtbewegung ab dem Jahr 2015 (**TZ 26**) geschuldet. Beide Länder lagen beim Anteil der Kinder mit nichtdeutscher Muttersprache unter dem Österreichdurchschnitt von 29 %.²⁸

(c) Kinder mit Sprachförderbedarf

Die Anzahl der Kinder mit Sprachförderbedarf stieg im Zeitraum 2015/16 bis 2017/18 sowohl in Niederösterreich als auch in Oberösterreich an. Der Anteil der Kinder mit Sprachförderbedarf an allen Kindergartenkindern des jeweiligen Landes lag im Kindergartenjahr 2017/18 in Niederösterreich und in Oberösterreich bei jeweils 16 %; der Österreichdurchschnitt betrug 18 %.

- 20.2 Der RH hielt fest, dass im Zeitraum 2015/16 bis 2017/18 die Anzahl der Kinder mit Sprachförderbedarf sowohl in Niederösterreich als auch in Oberösterreich anstieg. Dies war auf die Migrationsbewegung, insbesondere die Fluchtbewegung ab dem Jahr 2015 zurückzuführen. Der RH betonte die Bedeutung von Maßnahmen zur frühen sprachlichen Förderung, um den betroffenen Kindern Chancengerechtigkeit für ihre weitere Bildungslaufbahn zu gewährleisten.

²⁸ Die Daten der Steiermark sind mangels Datenlieferung für die Kindertagesheimstatistik 2018/19 nicht enthalten.

Kindergärten und betreute Kinder – Stadtgemeinde Schwechat, Stadt Wels

- 21.1 (1) Die Anzahl der NÖ Landeskindergärten und der dort betreuten Kinder in der Stadtgemeinde Schwechat stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 11: Kindergärten und betreute Kinder – Stadtgemeinde Schwechat

Kindergartenjahr	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	Veränderung 2015/16 bis 2018/19
	Anzahl				in %
Niederösterreichische Landeskindergärten	7	7	7	7	–
Kinder	463	434	463	499	8
davon					
Kinder mit Sprachförderbedarf	105	110	136	125	19

Quelle: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung

Während die Anzahl der Kinder im überprüften Zeitraum um 8 % anstieg, erhöhte sich die Anzahl der Kinder mit Sprachförderbedarf um 19 %. Der Anteil der Kinder mit Sprachförderbedarf stieg von 23 % auf 25 %. Aufgrund des gestiegenen Anteils war auch ein Sprachförderprojekt für die NÖ Landeskindergärten der Stadtgemeinde Schwechat geplant.

- (2) Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl der städtischen Kindergärten der Stadt Wels und der dort betreuten Kinder:

Tabelle 12: Kindergärten und betreute Kinder – Stadt Wels

Kindergartenjahr	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	Veränderung 2015/16 bis 2018/19
	Anzahl				in %
städtische Kindergärten	16	16	17	17	6
Kinder	1.239	1.285	1.309	1.301	5
davon					
Kinder mit Sprachförderbedarf	448	511	601	623	39

Quelle: Stadt Wels

Die Anzahl der Kinder mit Sprachförderbedarf stieg im überprüften Zeitraum in den städtischen Kindergärten der Stadt Wels von 448 Kinder um 39 % auf 623 Kinder. Ihr Anteil erhöhte sich um 12 Prozentpunkte auf 48 %.

- 21.2 Der RH hielt fest, dass die Stadtgemeinde Schwechat und insbesondere die Stadt Wels in ihren Kindergärten mit steigenden Anteilen an Kindern mit Sprachförderbedarf konfrontiert waren. Er verwies dazu auf seine Ausführungen und Empfehlungen in TZ 24.

Abwicklung der Art. 15a B–VG Vereinbarungen Abrechnungen

- 22.1 (1) Die folgende Tabelle zeigt die vom Land Niederösterreich abgerechneten Zweckzuschüsse in den Kindergartenjahren 2015/16 bis 2017/18, die das BMEIA genehmigt hatte:²⁹

Tabelle 13: Abgerechnete Zweckzuschüsse Niederösterreich

Kindergartenjahr	2015/16	2016/17	2017/18	Veränderung 2015/16 bis 2017/18
	in EUR			in %
Personalkosten	11.701.747	14.750.950	15.106.000	29
Aus-, Fort- und Weiterbildungs- kosten	58.438	95.487	117.928	102
Sachkosten	6.038	15.500	73.984	>1.000 ¹
Summe	11.766.223	14.861.937	15.297.912	30
<i>davon</i>				
<i>Zweckzuschüsse Bund</i>	<i>3.853.000</i>	<i>3.853.000</i>	<i>3.853.000</i>	–
	in %			Durchschnitt in %
Finanzierungsanteil Land Niederösterreich	67	74	75	72

¹ Der starke Anstieg der Sachkosten von über 1.100 % war auf die zunehmende Umsetzung der Projekte zurückzuführen.

Quelle: BMEIA

Während der Gebarungsüberprüfung des RH erstellte die Abteilung Kindergärten Aufstellungen über die abgerechneten Aus-, Fort- und Weiterbildungskosten sowie Sachkosten. Erst damit war es dem RH möglich, die abgerechneten Kosten entspre-

²⁹ Für die Vereinbarung Elementarpädagogik lag für 2018/19 noch keine genehmigte Abrechnung vor.

chend den vorgelegten Belegsammlungen nachzuvollziehen. Die Nachweise über die Lohnkosten lagen ordnungsgemäß vor.

Die Bildungsdirektion für Oberösterreich rechnete in den Kindergartenjahren 2015/16 bis 2017/18 folgende Zweckzuschüsse ab:

Tabelle 14: Abgerechnete Zweckzuschüsse Oberösterreich

Kindergartenjahr	2015/16	2016/17	2017/18	Veränderung 2015/16 bis 2017/18
	in EUR			in %
Personalkosten	5.140.862	5.796.165	6.503.769	27
Fort- und Weiterbildungskosten	28.023	27.149	41.671	49
Sachkosten	–	–	–	–
Summe	5.168.886	5.823.313	6.545.440	27
<i>davon</i>				
<i>Zweckzuschüsse Bund</i>	<i>3.266.200</i>	<i>3.266.200</i>	<i>3.266.200¹</i>	–
	in %			Durchschnitt in %
Finanzierungsanteil Land, Gemeinden und private Träger in Oberösterreich	37	44	581	44

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMEIA

¹ Gemäß Art. 10 der Vereinbarung frühe sprachliche Förderung konnten Ausgaben, die im Zeitraum 1. Jänner 2015 bis 31. August 2015 für Maßnahmen zur frühen sprachlichen Förderung entstanden, im Rahmen dieser Vereinbarung abgerechnet werden. Oberösterreich nahm diese Übergangsbestimmung in Anspruch, wofür 534.563 EUR vom Zweckzuschuss 2017/18 des Bundes in Abzug gebracht wurden.

Sowohl in Niederösterreich als auch in Oberösterreich stiegen die aufgewendeten Mittel für die frühe sprachliche Förderung von 2015/16 bis 2017/18 um rd. 30 %. Der Kofinanzierungsanteil lag in beiden Ländern über den erforderlichen 33,3 %. Der vergleichsweise hohe Kofinanzierungsanteil des Landes Niederösterreich begründete sich darin, dass es entsprechend dem Konzept sämtliche Lohnkosten der beim Land angestellten Interkulturellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie der Sonderkindergartenpädagoginnen und –pädagogen abrechnete.

(2) In Niederösterreich war das Land alleiniger Empfänger der Zweckzuschüsse, gleichzeitig war es für das Controlling verantwortlich und hatte sich daher – entgegen den Prinzipien eines funktionierenden Internen Kontrollsystems (IKS) – selbst bei der Verteilung der Zweckzuschüsse zu überprüfen.

Auch die Bildungsdirektion für Oberösterreich (vormals das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung) war für die von ihr organisierten Fort- und Weiterbildungen für Sprachförderkräfte Zweckzuschussempfänger und zugleich für das Controlling verantwortlich.

(3) Da es sich bei den Zweckzuschüssen um Transferzahlungen vom Bund an die Länder gemäß §§ 12 und 13 Finanz–Verfassungsgesetz 1948³⁰ handelte, fielen die diesbezüglichen Zahlungen der Länder an die privaten Träger der Kindergärten unter die einschlägigen Bestimmungen der jeweiligen Landesgesetze. Im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung der Länder waren es Förderungen. Insofern war auch eine Eintragung in die Transparenzdatenbank durch das Land Oberösterreich geboten, die unterblieben war. In Niederösterreich gab es keine eintragungspflichtigen Vorgänge.

- 22.2 (1) Der RH kritisierte die mangelnde Nachvollziehbarkeit der abgerechneten Aus–, Fort– und Weiterbildungskosten sowie Sachkosten für die frühe sprachliche Förderung in Niederösterreich. Erst anlässlich der Gebarungsüberprüfung erstellte Aufstellungen ermöglichten es dem RH, die abgerechneten Kosten entsprechend den vorgelegten Belegsammlungen nachzuvollziehen.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, für nachvollziehbare und transparente Aufzeichnungen in Bezug auf die Aus–, Fort– und Weiterbildungskosten sowie Sachkosten bei (zukünftigen) Art. 15a B–VG Vereinbarungen zu sorgen.

(2) Der RH kritisierte, dass das Land Niederösterreich Empfänger und Verwender der Zweckzuschüsse und gleichzeitig für das Controlling verantwortlich war, weil keine gesonderte Regelung zur Trennung der Genehmigungs– und Prüfungsverantwortung im Sinne eines funktionierenden IKS vorgesehen war. Dies galt sinngemäß auch für die Aus–, Fort– und Weiterbildungskosten sowie Sachkosten des Landes Niederösterreich und die Fort– und Weiterbildungskosten der Bildungsdirektion für Oberösterreich.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, eine andere, unabhängige Organisationseinheit für die Abwicklung der Zweckzuschüsse einzubinden, um damit die Genehmigung und Kontrolle der Zweckzuschüsse durch ein und dieselbe Stelle zu vermeiden.

Ebenso empfahl der RH der Bildungsdirektion für Oberösterreich, bei den Fort– und Weiterbildungen im Rahmen der Art. 15a B–VG Vereinbarungen die Trennung von Genehmigungs– und Prüfungsverantwortung vorzusehen.

(3) Der RH wies darauf hin, dass das Land Oberösterreich (Bildungsdirektion für Oberösterreich) keine Eintragungen zum Leistungsangebot der Vereinbarungen frühe sprachliche Förderung und Elementarpädagogik im Transparenzportal vorgenommen hatte.

³⁰ BGBl. 45/1948 i.d.F. BGBl. I 51/2012

Der RH empfahl der Bildungsdirektion für Oberösterreich, in der Transparenzdatenbank die Leistungen zur frühen sprachlichen Förderung nach den Vereinbarungen frühe sprachliche Förderung und Elementarpädagogik nachzutragen.

- 22.3 (1) Das Land Niederösterreich hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die Kosten für die Aus-, Fort- und Weiterbildung im Rahmen der Sprachförderung bereits seit der Gebarungsüberprüfung durch den RH in einer übersichtlichen und laufend aktualisierten Tabelle auf die einzelnen Kindergärten aufgeteilt würden. Weiters werde es bei künftigen Art. 15a B-VG Vereinbarungen im Elementarbereich prüfen, ob die Abwicklung der Zweckzuschüsse von einer anderen Organisationseinheit durchgeführt werden könne.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich fördere es gemäß § 37 Oö. Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz die Fortbildung der pädagogischen Fachkräfte sowie der Hilfs- und Assistenzkräfte für Integration in Kinderbildungs- und -betreuungseinrichtungen sowie der Tagesmütter und -väter. In Erfüllung dieses gesetzlichen Auftrags biete die Bildungsdirektion für Oberösterreich ein umfangreiches Fortbildungsprogramm mit mehr als 370 Seminaren, Lehrgängen und Fachtagungen an. Bei der Abrechnung dieses Angebots würden alle haushaltsrechtlichen Vorgaben des Landes Oberösterreich eingehalten.

In der Transparenzdatenbank seien die Leistungen zur frühen sprachlichen Förderung seit Beginn eingetragen, mit der neuen Vereinbarung Elementarpädagogik jedoch versehentlich nicht verlängert worden. Dies sei mittlerweile behoben worden, die Transparenzdatenbank sei diesbezüglich wieder aktuell.

- 22.4 Der RH entgegnete dem Land Oberösterreich, dass ungeachtet der angeführten Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorgaben eine effektive Überprüfung der Zweckzuschüsse auf widmungsgemäße Verwendung mangels Trennung der Genehmigungs- und Prüfungsverantwortung im Sinne eines funktionierenden IKS nicht gewährleistet war. Der RH betonte, dass das Prinzip der Funktionstrennung wesentlich zur Verhinderung von Fehlern sowie zur Abwehr von Schäden beitrug und somit den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit entsprach. Insofern verblieb der RH bei seiner Empfehlung an die Bildungsdirektion für Oberösterreich, bei den Fort- und Weiterbildungen im Rahmen der Art. 15a B-VG Vereinbarungen die Trennung von Genehmigungs- und Prüfungsverantwortung vorzusehen.

- 23.1 (1) Der in den Abrechnungen gemeldete und mit den Schlussberichten vom BMEIA genehmigte Personaleinsatz je 100 geförderte Kinder entwickelte sich wie folgt:

Tabelle 15: Personaleinsatz für frühe sprachliche Förderung je 100 geförderte Kinder

	2015/16	2016/17	2017/18
	in Vollzeitäquivalenten		
Niederösterreich	2,63	2,50	2,40
Oberösterreich	2,19	2,53	2,47

Quelle: BMEIA

Der Personaleinsatz für frühe sprachliche Förderung je 100 geförderte Kinder differierte in allen drei Abrechnungsjahren in Niederösterreich und in Oberösterreich. Neben den unterschiedlichen Vorgehensweisen in den beiden Ländern waren dafür u.a. auch Divergenzen bei der Abrechnung verantwortlich. So stimmten die Daten zum Personaleinsatz in den Abrechnungen der niederösterreichischen Schlussberichte in keinem Abrechnungsjahr mit jenen der Personalverrechnung des Amts der Niederösterreichischen Landesregierung überein. Zum Beispiel waren im Kindergartenjahr 2017/18 wesentlich weniger Sonderkindergartenpädagoginnen und –pädagogen angestellt (225 VZÄ) als das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung bei der Abrechnung angab (256 VZÄ).

(2) Die Vereinbarung frühe sprachliche Förderung sah in Art. 6 vor, dass die Länder in den Schlussberichten das für die sprachliche Förderung eingesetzte Personal sowie die zusätzlich eingesetzten Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen und das zusätzlich eingesetzte sonstige qualifizierte Personal anzugeben hatten. Die dafür vorgesehene Abrechnungsvorlage wies aber diese Personalgruppen gesamt und nicht getrennt aus. Für den Integrationsfonds war daher aus diesen Angaben nicht ersichtlich, welcher Anteil des angegebenen Personals tatsächlich zusätzlich eingesetzt wurde. Im Rahmen der Hospitationen konnte der Integrationsfonds nur punktuell feststellen, ob es sich bei den Maßnahmen tatsächlich um Unterstützungen handelte, die über die bereits bisher erfolgte alltagsintegrierte Förderung hinausgingen.

Für die Feststellung, ob tatsächlich mit den von den Ländern angegebenen zusätzlichen Sprachfördermaßnahmen auch ein höherer Personaleinsatz einherging, wäre ein Abgleich des Gesamtpersonalstands des Kindergartenpersonals zu Beginn der Vereinbarung mit jenem der darauffolgenden Förderjahre erforderlich gewesen. Die Vereinbarung frühe sprachliche Förderung sah diesbezügliche Datenmeldungen der Länder nicht vor, insofern konnte der Integrationsfonds die vereinbarte Zusätzlichkeit nicht umfassend überprüfen.

(3) Das Land Niederösterreich hatte mit der Vereinbarung frühe sprachliche Förderung seine bereits in der Vergangenheit gesetzten Fördermaßnahmen beibehalten. Mangels konkreter inhaltlicher und zeitlicher Abgrenzungen in Bezug auf die durchgeführten Sprach- sowie Entwicklungsstandfördermaßnahmen legte es in Bezug auf die dem Bund zu übermittelnden Abrechnungen fiktive Anteile für den Einsatz des Personals fest. Es setzte für die frühe sprachliche Förderung die gesamten Personalkosten der Interkulturellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie 30 % der Personalkosten der Sonderkindergartenpädagoginnen und –pädagogen an; für die Entwicklungsstandförderung 70 % der Personalkosten der Sonderkindergartenpädagoginnen und –pädagogen.

In der praktischen Durchführung der Sprach- bzw. Entwicklungsstandförderung galt diese anteilmäßige Abgrenzung für die Sonderkindergartenpädagoginnen und –pädagogen nicht. Laut Angabe des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung richteten diese ihre Arbeit prinzipiell nach dem Bedarf der Kinder aus.

Der Integrationsfonds stellte etwa im Rahmen der Überprüfung der Abrechnung 2015/16 fest, dass in Niederösterreich das eingesetzte Personal an einigen besuchten Standorten neben der alltagsintegrierten Sprachförderung keine speziellen Deutschförderangebote für förderbedürftige Kinder setzte. Der Integrationsfonds wies das Land Niederösterreich im Rahmen des Hospitationsberichts darauf hin, dass dies nicht gänzlich den Vorgaben der Vereinbarung frühe sprachliche Förderung entsprach.

Das Land Niederösterreich hingegen vertrat die Auffassung, dass der Kindergartenregelbetrieb mit einer pädagogischen Fachkraft und einer Unterstützungskraft durchzuführen war. Waren zusätzliche Maßnahmen vonnöten, weil ein Kind einen erhöhten Sprachförderbedarf in der deutschen Sprache oder einen erhöhten Bedarf betreffend den Entwicklungsstand aufwies, kamen Interkulturelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und/oder Sonderkindergartenpädagoginnen und –pädagogen zum Einsatz.

Nach dem NÖ Kindergartengesetz 2006 waren Sonderkindergartenpädagoginnen und –pädagogen zur Förderung und Unterstützung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen einzusetzen. Inwiefern das Land Niederösterreich über diese gesetzlich vorgesehene Betreuung zusätzliche Sonderkindergartenpädagoginnen und –pädagogen einsetzte, war nicht aus der Abrechnung ersichtlich.³¹ Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung vertrat die Ansicht, dass es bei Abschluss der Vereinbarung zur frühen sprachlichen Förderung „gegenseitiges Einvernehmen war, dass die Sprachförderung wie in der Vergangenheit unter nahezu gleichem Personaleinsatz gleichermaßen fortgeführt werde“.

³¹ Im Vergleich zum Land Oberösterreich war das Ausmaß der eingesetzten Sonderkindergartenpädagoginnen und –pädagogen höher.

Das BMEIA beharrte letztlich nicht auf dem nach der Vereinbarung erforderlichen zusätzlichen Personaleinsatz für zusätzliche Sprachfördermaßnahmen und genehmigte die Abrechnungen des Landes Niederösterreich.

(4) In Oberösterreich hatten die Träger die zum Regelbetrieb zusätzliche Sprachförderstunde pro Kind pro Woche, für die sie Zweckzuschüsse lukrieren konnten, anzugeben. Insofern bedingte dies in der Regel einen zusätzlichen Personaleinsatz für zusätzliche Maßnahmen. Allerdings konnte die Bildungsdirektion für Oberösterreich nicht ausschließen, dass Träger die Finanzierung von bereits vor der Vereinbarung gesetzten Fördermaßnahmen durch die Zweckzuschüsse ersetzten. Diesbezügliche Regelungen in den Förderkriterien sah sie auch nicht vor. Wie in [TZ 33](#) ausgeführt, schichtete die Stadt Wels ab dem Kindergartenjahr 2016/17 ihren Kindergartenpersonaleinsatz insofern um, als sie anstatt bisher zwei pädagogische Fachkräfte pro Gruppe nur mehr eine einsetzte. Die freigewordenen Ressourcen beschäftigte sie überwiegend als Sprachförderkräfte, die sie zum Großteil durch Zweckzuschüsse finanzierte.

- 23.2 Der RH hielt fest, dass – trotz Überprüfungen durch Integrationsfonds und BMEIA – der Personaleinsatz für Sprachförderung je 100 geförderte Kinder in allen drei Abrechnungsjahren in Niederösterreich und in Oberösterreich differierte. Neben den unterschiedlichen Vorgehensweisen in den beiden Ländern waren dafür u.a. auch Divergenzen in den Abrechnungen verantwortlich. In diesem Zusammenhang kritisierte der RH, dass die entsprechend der Vereinbarung frühe sprachliche Förderung von den Ländern zu übermittelnden Angaben in den Schlussberichten nicht ausreichten, um den (zusätzlichen) Personaleinsatz der Länder für Sprachfördermaßnahmen zu überprüfen.

[Der RH empfahl dem BKA \(Familie, Integration\) und dem BMBWF, zukünftig überprüfbare Angaben zur vereinbarungskonformen Verwendung der Zweckzuschüsse festzulegen.](#)

Der RH hielt kritisch fest, dass den niederösterreichischen Abrechnungen der Periode 2015/16 bis 2017/18 fiktive Beträge zum Personaleinsatz zugrunde lagen. Nach Ansicht des RH war die Heranziehung der gesamten Personalkosten der Sonderkindergartenpädagoginnen und –pädagogen für die frühe sprachliche Förderung sowie die Entwicklungsstandförderung nicht gerechtfertigt, weil zumindest ein Teil auf die Betreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen entfiel.

Weiters wies er darauf hin, dass das Land Niederösterreich die Zweckzuschüsse des Bundes für bereits bestehende – wenn auch über den Regelbetrieb hinausgehende – Maßnahmen verwendete. Dadurch finanzierte das Land Niederösterreich bereits bestehende Ausgaben zum Teil mit Bundesmitteln. Insofern bemängelte der RH die Genehmigung der niederösterreichischen Schlussberichte durch das BMEIA,

weil es dadurch auf allfällige Rückforderungen an das Land Niederösterreich verzichtete.

Schließlich hielt der RH fest, dass die Stadt Wels – unter Einhaltung der Förderkriterien der Bildungsdirektion für Oberösterreich – durch Umschichtung des Personaleinsatzes die bisher zweiten pädagogischen Fachkräfte pro Gruppe aufgrund ihres neuen Einsatzes als Sprachförderkräfte zum Teil durch Zweckzuschüsse des Bundes finanzierte. Nach Ansicht des RH wäre eine entsprechende Regelung in den Förderkriterien in Oberösterreich im Sinne einer Qualitätssteigerung zweckmäßig gewesen.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlung aus TZ 4, wonach zukünftige Zweckzuschüsse für die frühe sprachliche Förderung jedenfalls an die Bedingung einer messbaren Qualitätsverbesserung zu knüpfen wären, um den Austausch der Finanzierungsquelle zu vermeiden.

23.3 (1) Das BKA (Integration) wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die geforderten überprüfbaren Angaben zur vereinbarungskonformen Verwendung der Zweckzuschüsse in der Vorlage für den Schlussbericht nach Art. 6 der Vereinbarung frühe sprachliche Förderung abschließend geregelt seien. Diese Vorlage sei als Anlage B Bestandteil der Vereinbarung frühe sprachliche Förderung und unter BGBl. II 234/2015 kundgemacht worden. Eine einseitige Änderung der Schlussberichtsvorlage durch den Bund sei unzulässig.

(2) Gemäß den gleichlautenden Stellungnahmen des BMAFJ und des BMBWF sei das unterschiedliche Ausmaß des Personals für die frühe sprachliche Förderung auf das jeweilige Sprachförderkonzept des Landes zurückzuführen. Zudem sei es laut der Vereinbarung Elementarpädagogik Aufgabe der Länder, die widmungsgemäße Verwendung der vom Bund gewährten Zweckzuschüsse zu überprüfen und zu bestätigen. Der Bund nehme wiederum die Prüfung und Genehmigung der Abrechnungen der Länder vor. Dabei ziehe der Bund zusätzlich das jeweilige Landeskonzept für die Prüfung heran, wodurch der zusätzliche Einsatz von Personen für die frühe sprachliche Förderung sichtbar werde. Bei entsprechenden Inkonsistenzen fordere der Bund die Länder zur Aufklärung bzw. Stellungnahme auf.

(3) Der Integrationsfonds merkte in seiner Stellungnahme an, dass die Abrechnungsprüfung des Personaleinsatzes nicht in seinem Zuständigkeitsbereich gelegen sei. Er sei nur für die Prüfung der inhaltlichen Belange verantwortlich gewesen, z.B. die Überprüfung des „zusätzlichen“ Charakters der Fördermaßnahmen. Diese Aufteilung der Verantwortlichkeit sei jeweils auch in den jährlichen Schlussberichten festgehalten worden.

Die Rolle der Gemeinden

- 24.1 (1) Im Fall der NÖ Landeskindergärten betraf die Zusammenarbeit zwischen Kindergartenleitung (Landesbedienstete) und Gemeinden als Kindergartenerhalter zwar in erster Linie administrative Angelegenheiten, aber auch Kindergartenprojekte und pädagogische Maßnahmen. Für diese Gespräche hatte die Abteilung Kindergärten eine Checkliste für die Kindergartenleitungen bereitgestellt. Die NÖ Landeskindergärten führten Sprachstandsfeststellungen durch, weshalb die Daten zur Wirkungskennzahl in den Gemeinden prinzipiell vorhanden waren. Ob sie diese auch nutzten, war der Abteilung Kindergärten nicht bekannt. Die Stadtgemeinde Schwechat wertete die Sprachstandsfeststellungen nicht weiter aus.

Darüber hinaus bestand hinsichtlich der Schwerpunkthäuser und –regionen eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der Abteilung Kindergärten und den betreffenden Gemeinden. So fanden zwischen der Stadtgemeinde Schwechat und der Abteilung Kindergärten Ende 2019 Gespräche statt, weil mit September 2020 die NÖ Landeskindergärten der Stadtgemeinde Schwechat als Schwerpunktregion an einem Sprachförderprojekt teilnehmen sollten. Im April 2020 war ein weiteres Gespräch zwischen der Stadtgemeinde und der Abteilung Kindergärten geplant, v.a. um die Rahmenbedingungen zu klären, weil die Stadtgemeinde für die zusätzlichen Teamstunden im Rahmen des Sprachförderprojekts Ersatzkräfte für die Kinderbetreuerinnen und –betreuer zur Verfügung stellen sollte.

- (2) Im Land Oberösterreich waren die Gemeinden und privaten Träger weitaus stärker in Maßnahmen der frühen sprachlichen Förderung in Kindergärten involviert, weil sie als Zweckzuschussempfänger dafür verantwortlich waren und sie selbst umsetzten.

Betreffend Sprachstandsfeststellungen meldeten die Träger der Kindergärten (Gemeinden oder Private) die Daten an die Bildungsdirektion für Oberösterreich weiter. Da in Oberösterreich die Sprachstandsfeststellungen auch private Träger durchführten und diese die Ergebnisse direkt an die Bildungsdirektion für Oberösterreich übermittelten, waren die Daten zu den Wirkungskennzahlen den Gemeinden, sofern es – wie in der Stadt Wels – private Kindergartenträger gab, nicht vollständig bekannt. Da es bei privaten Trägern u.a. eine Fördervoraussetzung war, dass sich die Standortgemeinde durch privatrechtlichen Vertrag zur Abgangsdeckung verpflichtete, hatte die Stadt Wels insbesondere zu Steuerungszwecken Interesse an den Wirkungskennzahlen der privaten Kindergärten.

Die Stadt Wels setzte – unabhängig von den Maßnahmen im Rahmen der Art. 15a B-VG Vereinbarungen – zusätzliche Schritte zur frühen sprachlichen Förderung. So finanzierte sie in den städtischen Kindergärten Sprachfördermaßnahmen

für 3–Jährige, bis zum Kindergartenjahr 2015/16 interkulturelle Hilfskräfte und das sogenannte Sprachbrückenprojekt.

- 24.2 Der RH hielt fest, dass die Länder gemeinsam mit den Kindergartenträgern die Vereinbarungen frühe sprachliche Förderung und Elementarpädagogik operativ umsetzten. Da in den beiden überprüften Ländern die Zuständigkeiten im Kindergartenwesen unterschiedlich geregelt waren (TZ 3) und sie unterschiedliche Modelle bei der Vergabe der Zweckzuschüsse anwandten (TZ 6), war die Rolle der Kindergartenträger unterschiedlich gestaltet.

In Niederösterreich setzte v.a. die Abteilung Kindergärten durch pädagogische Vorgaben, Personaleinsatz und Sprachförderprojekte die Maßnahmen zur frühen sprachlichen Förderung, die Gemeinden als Erhalter der NÖ Landeskindergärten hatten dabei unterstützende Funktionen. Der RH sah die Initiierung eines Sprachförderprojekts für die NÖ Landeskindergärten in der Stadtgemeinde Schwechat positiv.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Schwechat, das vom Land Niederösterreich initiierte Sprachförderprojekt für die NÖ Landeskindergärten in Schwechat zu unterstützen, um die Effektivität der gesetzten Sprachfördermaßnahmen zu erhöhen.

In Oberösterreich nahmen die Gemeinden und privaten Träger eine wichtige Funktion ein, weil sie die Maßnahmen zur frühen sprachlichen Förderung operativ umsetzten. Der RH wies darauf hin, dass die Gemeinden keine umfassenden Informationen zu den Wirkungen der frühen sprachlichen Förderung in ihrem Zuständigkeitsbereich erhielten, weil die privaten Träger die Daten für die Wirkungskennzahlen direkt an die Bildungsdirektion für Oberösterreich meldeten. So hatte auch die Stadt Wels keine gesamthaften Informationen über den Erfolg der gesetzten Maßnahmen zur frühen sprachlichen Förderung.

Daher empfahl der RH der Stadt Wels, in den Verträgen zur Abgangsdeckung mit den privaten Kindergartenträgern die Übermittlung der Ergebnisse der Sprachstandsfeststellungen vorzusehen, um so Informationen über den Zielerreichungsgrad betreffend frühe sprachliche Förderung zu erhalten.

Auch vermerkte der RH v.a. die Aktivitäten der Stadt Wels durch weitere Maßnahmen zur frühen sprachlichen Förderung – außerhalb des Rahmens der Vereinbarungen – positiv.

- 24.3 (1) Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich seien im Hinblick auf die Informationen der privaten Träger an die Gemeinden zu den Wirkungen der frühen sprachlichen Förderung in ihrem Zuständigkeitsbereich vorab Fragen des Datenschutzes zu klären. In kleinen Gemeinden mit eventuell nur einem privaten Rechts-

träger bestehe die Gefahr, dass eine Meldung der Wirkung der frühen sprachlichen Förderung personenbezogen nachvollziehbar sein könne und daher der Datenschutz–Grundverordnung widerspreche.

(2) Die Stadtgemeinde Schwechat teilte in ihrer Stellungnahme mit, eine positive Haltung gegenüber dem Projekt zu haben. Ein erstes Abstimmungsgespräch mit dem Land Niederösterreich habe stattgefunden, jedoch hätten sich die weiteren Umsetzungsschritte durch die COVID–19–Pandemie verzögert.

(3) Laut Stellungnahme der Stadt Wels sei fraglich, ob eine unmittelbare Übermittlung der Ergebnisse der Sprachstandsfeststellungen durch die privaten Rechtsträger tatsächlich der effizienteste Weg zur Zielerreichung sei. Da eine gesetzliche Verpflichtung zur Übermittlung der Daten durch die Rechtsträger an die Standortgemeinde fehle, müsse mit allen in der Stadt Wels tätigen privaten Rechtsträgern eine vertragliche Einigung erzielt werden. Aufgrund des zusätzlichen Arbeitsaufwands könne hier kein großes Entgegenkommen der privaten Rechtsträger erwartet werden, v.a. auch aufgrund der Tatsache, dass die meisten Rechtsträger in zahlreichen anderen Gemeinden Kindergärten betreiben würden und daher befürchten müssten, dass als Folgewirkung auch von diesen die Übermittlung der Sprachstandsfeststellungsergebnisse gefordert werden könnte. Da aber sämtliche Rechtsträger die Ergebnisse der Sprachstandsfeststellung ohnehin an die Bildungsdirektion für Oberösterreich übermitteln bzw. im KBÉweb erfassen müssten, sei es aus Sicht der Stadt Wels am sinnvollsten, wenn die Bildungsdirektion die gesammelten Daten der jeweiligen Standortgemeinde übermittle bzw. dieser zugänglich mache. Durch den Einsatz digitaler Anwendungen könnten hier Lösungen angedacht werden, welche den Gemeinden einen Zugriff auf die Daten ohne zusätzlichen Arbeitsaufwand für die Bildungsdirektion und die privaten Rechtsträger ermöglichen würden.

Datenmanagement

- 25.1 (1) Zur Vereinfachung der Datenlieferungen der Länder im Rahmen der Vereinbarung Elementarpädagogik für die Kindergartenjahre 2018/19 bis 2021/22 ließ das BMBWF im Jahr 2019 eine bestehende Applikation (EDV-basierter Stellenplan³²) zur Datenerfassung für elementare Bildungseinrichtungen (**Elbi**) erweitern.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Jänner 2020 übermittelten die Länder die Jahresabrechnung 2018/19 erstmals mit Elbi an das BMBWF, wobei Anfangsschwierigkeiten auftraten. Unter anderem waren weiterhin händische Eingaben erforderlich.

(2) Im Land Niederösterreich erfolgte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung die Datenübermittlung zwischen den NÖ Landeskindergärten und dem Amt der Niederösterreichischen Landesregierung über den Versand von elektronischen Dateien. Hierbei kam es in den NÖ Landeskindergärten bei der Dateneingabe zur Sprachstandsfeststellung zur zweimaligen Erfassung, weil diese Daten zu unterschiedlichen Zeitpunkten sowohl für die Abrechnung der Vereinbarungen als auch für die Kindertagesheimstatistik benötigt wurden.

Die Abteilung Kindergärten hatte im Jahr 2019 im Rahmen eines Vergabeverfahrens die Entwicklung und Ausstattung der NÖ Landeskindergärten mit einer „digitalen Kindergartenverwaltung“ auf Web-Basis in Auftrag gegeben. Dieses Programm sollte die Verwaltung von Kindergartenstammdaten, die Personalverwaltung, die pädagogische Planung und Dokumentation, die Personalzuteilung, Verrechnungsaufgaben, Auswertungen, Formulare und ein Nachrichtensystem umfassen. Hiefür war nach einer Testphase beginnend im Herbst 2020 eine stufenweise Ausrollung im Zeitraum März 2021 bis November 2022 geplant.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung befand sich das Programm in einigen ausgewählten NÖ Landeskindergärten in der Pilotphase. Eine zweimalige Erfassung von Daten (z.B. Daten zur Sprachstandsfeststellung) sei laut Angaben der Abteilung Kindergärten bei Implementierung des Programms obsolet.

(3) Im Land Oberösterreich hatten die Kindergartenträger zur Datenerfassung und –übermittlung im Rahmen der Vereinbarung frühe sprachliche Förderung bzw. Elementarpädagogik das KBWeb zu verwenden. KBWeb diente gleichzeitig zur Meldung von Daten und Abwicklung der Förderanträge.

³² Applikation für Landeslehrpersonen

Da jedoch noch keine Bürgerkarten für die Träger der Kindergärten eingerichtet waren, mussten trotz web-basierter Datenbank Formulare ausgedruckt und unterzeichnet an die Bildungsdirektion für Oberösterreich übermittelt werden. In einem Projektauftrag aus dem Jahr 2016 war die Einrichtung einer Bürgerkarte vorgesehen, jedoch war es bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht zur Umsetzung des Vorhabens gekommen.

- 25.2 (1) Der RH hielt fest, dass das BMBWF – entsprechend der Empfehlung des Integrationsfonds – die Applikation EDV-basierter Stellenplan um Elbi erweiterte, um die Abwicklung der Vereinbarung Elementarpädagogik zu vereinfachen. Allerdings erfolgte die Datenübernahme zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht vollständig automatisiert.

Der RH empfahl dem BMBWF, Elbi insofern weiterzuentwickeln, als alle für die Abrechnung erforderlichen Eingabefelder mittels Gesamttabelle – ohne händische Eingaben – hochgeladen werden können.

- (2) Der RH verwies kritisch auf die zweimalige Erfassung von Daten in den NÖ Landeskindergärten, weil dadurch das Kindergartenpersonal mit Verwaltungsmehraufwand belastet war. In diesem Zusammenhang wertete der RH das Projekt des Landes Niederösterreich zur digitalen Kindergartenverwaltung auf Web-Basis als Schritt in die richtige Richtung.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, bei der Konzeption der digitalen Kindergartenverwaltung darauf zu achten, dass in Zukunft die mehrfache Erfassung von Daten vermieden wird.

- (3) Der RH vermerkte die Verwendung von KBWeb gleichzeitig zur Datenerfassung und Abwicklung von Förderanträgen in Oberösterreich positiv. Jedoch beanstandete er, dass die Kindergartenträger in Oberösterreich weiterhin Formulare in ausgedruckter Form an die Bildungsdirektion für Oberösterreich zu schicken hatten, was den Nutzen von KBWeb teilweise konterkarierte.

Der RH empfahl dem Land Oberösterreich, unter Abwägung der Nutzen und Kosten die Bürgerkarte für die Kindergartenträger einzuführen, um den Verwaltungsaufwand so gering wie möglich zu halten.

- 25.3 (1) Laut Stellungnahme des BMBWF sei die Applikation Elbi bereits zur Erleichterung des Uploads der Abrechnung durch Erweiterung des Datenfiles und Reduzierung der händischen Befüllungen optimiert worden. Dadurch seien alle Angaben, die in Verknüpfung mit einer Kindergartenstandort-Kennzahl stünden, mit Hilfe des Datenfiles zu befüllen. Insofern reduziere sich die händische Befüllung auf die Abrechnung im Zusammenhang mit den Tageseltern aufgrund des fehlenden Identifikationsmerkmals.
- (2) Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass sich das NÖ KigaNet derzeit in der Pilotphase befinde und noch angepasst werde. Es sei jedenfalls gewünscht, dass mit Vollbetrieb keine zusätzliche Erfassung von Daten erforderlich sei, damit auch Korrekturarbeiten aufgrund von Falscheintragungen durch mehrfache Dateneinmeldungen in geringerem Ausmaß anfallen würden.
- (3) Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich habe sich die Umstellung des Internetzugangs von Rechtsträgern und Kinderbildungs- und -betreuungseinrichtungen auf die Bürgerkartenfunktionalität aufgrund personeller Engpässe verzögert. Die Umsetzung solle im Jahr 2021 erfolgen. Mit der Implementierung der Bürgerkartenfunktionalität könnten die Anträge innerhalb der Anwendung KBWeb digital signiert werden, ein Ausdrucken, Unterschreiben und Versenden an die Bildungsdirektion für Oberösterreich seien somit nicht mehr notwendig.

(Wirkungs-)Indikatoren und Zielwerte – Evaluierungsschlussberichte

- 26.1 (1) Die Evaluierungsschlussberichte der Kindergartenjahre 2015/16, 2016/17 und 2017/18 stellten die jeweiligen Wirkungskennzahlen³³ nach Ländern und für Österreich gesamt dar. Daraus ergab sich im Zeitverlauf folgendes Bild:

Tabelle 16: Wirkungskennzahlen im Zeitverlauf

Kindergartenjahr	2015/16	2016/17	2017/18
	in %		
Österreich	37,92	31,93	32,35
<i>Niederösterreich</i>	<i>45,51</i>	<i>52,31</i>	<i>53,12</i>
<i>Oberösterreich</i>	<i>36,39</i>	<i>33,88</i>	<i>24,83</i>

Quelle: ÖIF

³³ Die Wirkungskennzahl ist der prozentuelle Zahlenwert (gemessen an der Anzahl der Kinder), um den sich der Sprachförderbedarf im Zeitraum eines Kindergartenjahres nach den durchgeführten Fördermaßnahmen verringerte.

Dies bedeutete, dass etwa im Kindergartenjahr 2017/18 österreichweit rd. 32 % der Kinder nach früher sprachlicher Förderung innerhalb eines Kindergartenjahres keiner weiteren Sprachförderung bedurften. Die Wirkungskennzahlen von Niederösterreich und Oberösterreich unterschieden sich in der Höhe und im zeitlichen Verlauf.

Die Verschlechterung der Wirkungskennzahl im Kindergartenjahr 2017/18 begründete die Bildungsdirektion für Oberösterreich damit, dass auf Basis einer linguistischen Evaluierung andere Schwellenwerte beim BESK Oberösterreich eingeführt wurden. Die Unterschiede in der Höhe der Wirkungskennzahl zwischen den Ländern führte die Bildungsdirektion für Oberösterreich u.a. auf die unterschiedlichen Instrumente der Länder zurück. Eine systematische Analyse der Unterschiede durch den Integrationsfonds bzw. das BMEIA lag nicht vor.

Seit dem Kindergartenjahr 2019/20 verwendeten erstmals alle Länder zur Sprachstandsbeobachtung den BESK kompakt (TZ 16).

(2) Weder die Vereinbarung Elementarpädagogik noch die WFA trugen der Fluchtbewegung ab dem Jahr 2015,³⁴ etwa bei den Zielzuständen, Rechnung.

(3) Beide Vereinbarungen sahen keine genderspezifischen Ziele vor, weder die Zielzustände noch die Wirkungskennzahlen differenzierten nach Geschlecht, daher waren auch die Daten in den Evaluierungsschlussberichten nicht genderspezifisch dargestellt. Auf Nachfrage des RH konnten beide Länder diesbezüglich Daten zur Verfügung stellen, die in nachfolgender Tabelle ersichtlich sind:

Tabelle 17: Sprachförderung nach Geschlecht

Kindergartenjahr	2016/17				2017/18				2018/19			
	Niederösterreich ¹		Oberösterreich		Niederösterreich ¹		Oberösterreich		Niederösterreich ¹		Oberösterreich	
Geschlecht	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
weiblich	3.576	42	2.962	47	3.791	43	3.243	47	3.942	43	3.296	48
männlich	4.847	58	3.297	53	5.057	57	3.620	53	5.330	57	3.622	52

Die Tabelle weist die mit Zweckzuschüssen geförderten Kinder aus.

¹ Die Daten für Niederösterreich stimmen nicht mit jenen aus Tabelle 10 überein. Grund dafür sind Datenerfassungen zu zwei unterschiedlichen Zeitpunkten, wodurch auch Differenzen auftraten (TZ 25).

Quellen: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung; Bildungsdirektion für Oberösterreich

³⁴ Im Jahr 2015 erhöhte sich die Anzahl der Asylsuchenden auf 88.340, im Jahr 2014 waren es 28.064. Bis zum Jahr 2018 sank die Anzahl der Asylsuchenden wieder auf 13.746. Die Kindertagesheimstatistiken zeigten seit dem Kindergartenjahr 2015/16 bis zum Kindergartenjahr 2018/19 kontinuierlich steigende Werte bei den Kindern mit nichtdeutscher Muttersprache, sowohl österreichweit (von 27,1 % auf 29,4 %) als auch in Niederösterreich (von 19,6 % auf 21,6 %) und in Oberösterreich (von 23,7 % auf 25,1 %).

Die Tabelle zeigt, dass Buben eher einen Sprachförderbedarf aufwiesen als Mädchen; besonders deutlich zeigte sich dies in Niederösterreich.

- 26.2 (1) Der RH anerkannte, dass im Rahmen der Vereinbarungen eine Wirkungskennzahl entwickelt wurde. Er hielt jedoch kritisch fest, dass die Wirkungskennzahl Lernfortschritte unterhalb der Schwellenwerte der einzelnen BESK-Bereiche nicht abbildete. Wenn Kinder mit geringen oder ohne Deutschkenntnisse zwar im Laufe eines Kindergartenjahres wesentliche Fortschritte machten, allerdings am Ende des Kindergartenjahres noch einen Sprachförderbedarf aufwiesen, stellte die Wirkungskennzahl den bisher erzielten Lernfortschritt nicht dar.

Der RH empfahl dem BMBWF, gemeinsam mit den Ländern die Wirkungskennzahl dahingehend weiterzuentwickeln, dass die Lernfortschritte aller geförderten Kinder erkennbar werden.

Der RH hielt fest, dass die in den Evaluierungsschlussberichten dargestellten Wirkungskennzahlen große Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern aufwiesen. Er sah es kritisch, dass die Unterschiede zwischen den Ländern nicht systematisch analysiert wurden. Ein Grund für die Unterschiede könnte in den verschiedenen Beobachtungsinstrumenten der Länder liegen. Der RH wertete daher die einheitliche Verwendung des BESK kompakt durch die Länder ab dem Kindergartenjahr 2019/20 positiv.

Der RH empfahl daher dem BMBWF, die Effekte des österreichweit einheitlich verwendeten Beobachtungsbogens zur Erfassung der Sprachkompetenz auf die Wirkungskennzahl zu evaluieren und allfällige Unterschiede zwischen den Ländern zu analysieren. Auf Basis der Analyseergebnisse wären bei Bedarf Verbesserungsmaßnahmen zu setzen.

(2) Der RH hielt kritisch fest, dass weder die Vereinbarung Elementarpädagogik noch die WFA die Auswirkungen der Fluchtbewegung ab dem Jahr 2015 berücksichtigten, obwohl sie Einfluss auf die Höhe der Wirkungskennzahl und die Anzahl der außerordentlichen Schülerinnen und Schüler in der 1. Schulstufe hatte:

- Durch die Fluchtbewegung kam eine hohe Anzahl von geflüchteten Kindern ohne jegliche Deutschkenntnisse in österreichische Kindergärten, wodurch auch die Wirkungskennzahl österreichweit sank (Tabelle 16). Da sich bis zur Zeit der Geburtsüberprüfung der Zuzug aus dem Ausland kontinuierlich verringert hatte, war der vorhin beschriebene Effekt nicht mehr gegeben, was zur automatischen Erhöhung der Wirkungskennzahl führte.

- Die Anzahl der außerordentlichen Schülerinnen und Schüler in der 1. Schulstufe (Tabelle 18 in [TZ 29](#)) sank nach einem Anstieg ab den Kindergartenjahren 2017/18 (Oberösterreich) bzw. 2018/19 (Niederösterreich), was u.a. durch die frühe sprachliche Förderung in den Kindergärten oder auch durch den gesunkenen Zuzug aus dem Ausland bedingt sein konnte.

Dem RH war die Schwierigkeit, aussagekräftige Daten zu Kindern mit Fluchthintergrund zu ermitteln, bewusst,³⁵ allerdings waren diese Daten seiner Auffassung nach erforderlich, um die Auswirkungen der Fördermaßnahmen und der eingesetzten Finanzmittel objektiv analysieren zu können.

Der RH empfahl dem BMBWF, bei Analyse der Zielzustände der Vereinbarung Elementarpädagogik die Auswirkungen der Fluchtbewegung ab 2015 zu berücksichtigen, um die tatsächlichen Qualitätssteigerungen der gesetzten Maßnahmen sichtbar zu machen.

(3) Der RH hielt kritisch fest, dass aufgrund fehlender genderspezifischer Ziele bzw. Zielzustände auch die Wirkungskennzahlen nicht nach Geschlecht differenziert und in den Evaluierungsschlussberichten die Daten nicht genderspezifisch dargestellt waren. Er wies darauf hin, dass die Länder Niederösterreich und Oberösterreich ohnehin genderspezifische Daten erhoben und dadurch kein wesentlicher Verwaltungsmehraufwand entstand.

Im Licht des Art. 13 Abs. 3 B-VG, wonach Bund, Länder und Gemeinden in der Haushaltsführung die tatsächliche Gleichstellung zwischen Frauen und Männern anzustreben haben, ließe sich mit genderspezifischen Daten analysieren, wie sich die frühe sprachliche Förderung auf Mädchen und Buben auswirkt (genderspezifische Wirkungskennzahl) und wie sich die eingesetzten Fördermittel auf Mädchen und Buben verteilen. Der RH verwies auf seine Empfehlung in [TZ 9](#), wonach bei künftigen Verhandlungen zu einer Art. 15a B-VG Vereinbarung mögliche genderspezifische Auswirkungen der frühen sprachlichen Förderung zu analysieren und bei der Definition von Zielen, Zielzuständen und Maßnahmen entsprechend zu berücksichtigen wären. Damit könnten genderspezifische Wirkungen der frühen sprachlichen Förderung in den Evaluierungen ausgewiesen und transparent gemacht werden.

- 26.3 (1) Laut Stellungnahme des BMBWF sei – u.a. in Anbetracht eines verwaltungsökonomischen und zweckmäßigen Vorgehens – in Zusammenhang mit der Wirkungskennzahl der festgelegte Schwellenwert laut BESK kompakt ausschlaggebend. Aufgrund der Kompetenzverteilung lägen die Evaluierung der Qualität des jeweiligen Sprachförderkonzepts und eventuell vorzunehmende Änderungen in der Verantwortung der Länder, die die Wirkungskennzahl zu erreichen hätten. Auf Landes- und

³⁵ siehe RH-Bericht „Unterricht für Kinder und Jugendliche mit Fluchthintergrund“ (Reihe Bund 2019/12, TZ 7 ff.)

Gemeindeebene seien die genauen Ergebnisse und damit die Lernfortschritte der Kinder aussagekräftiger als auf Bundesebene, weil dort mit gezielten Maßnahmen angesetzt werden könne. Die Empfehlung sei daher primär an die Länder zu richten.

Die Effekte des österreichweit verwendeten BESK kompakt würden auf Basis der Ergebnisse (Anzahl der Kinder mit Deutschförderbedarf) im Rahmen der Ist-Stands-Analyse von Bundeseite evaluiert, mit den Ländern besprochen und von diesen analysiert – u.a. im Zusammenhang mit der zu erreichenden Wirkungskennzahl im Rahmen der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsgespräche. Da der BESK kompakt jedoch erst ab dem Kindergartenjahr 2019/20 verpflichtend zur Anwendung komme, könne eine solche Evaluierung erst nach gefestigter Etablierung erfolgen.

Es gebe keine Daten dazu, wie viele der Kinder unter fünf Jahren, die im Rahmen der Fluchtbewegung nach Österreich gekommen waren, eine elementare Bildungseinrichtung besuchten, weil keine Verbindlichkeit für den Besuch vor dem verpflichtenden Kindergartenjahr bestehe. Auch gebe es kein Merkmal für Kinder mit Fluchthintergrund, daher könne die Fluchtbewegung ab 2015 in den Daten der Vereinbarung nicht abgebildet werden.

(2) Laut Stellungnahme des Integrationsfonds sei er grundsätzlich um Transparenz und Vergleichbarkeit in Zusammenhang mit den Wirkungskennzahlen der Länder bemüht gewesen. Damit seien allerdings Einschränkungen verbunden gewesen, weil die Wirkungskennzahlen von einer Vielzahl an Faktoren beeinflusst werden könnten, die nicht in Form von Daten vorliegen würden. Zur Offenlegung auffälliger Entwicklungen und Abweichungen der Wirkungskennzahlen, insbesondere bei deutlichen Verschlechterungen, habe er zusätzliche Rückfragen zur Klärung möglicher Ursachen an die Länder gestellt. Für eine länderübergreifende Vergleichbarkeit habe der Integrationsfonds außerdem eine bundesweite Vereinheitlichung des Beobachtungsinstrumentes angestrebt und dem BMBWF für die Neuauflage der Vereinbarung empfohlen, was in der Folge auch übernommen worden sei.

- 26.4 Gegenüber dem BMBWF stellte der RH klar, dass seine Empfehlung die Definition der Wirkungskennzahl betraf und diese wesentlicher Bestandteil der Vereinbarung Elementarpädagogik war. Er blieb daher bei seiner Empfehlung.

Zu den Ausführungen des BMBWF, wonach es keine Daten dazu gebe, wie viele der Kinder unter fünf Jahren im Rahmen der Fluchtbewegung nach Österreich gekommen waren und eine elementare Bildungseinrichtung besuchten, erwiderte der RH, dass die Auswirkungen der Fluchtbewegung ab dem Jahr 2015 als möglicher Grund für eine Verbesserung der Wirkungskennzahl bei einer Analyse der Zielzustände zumindest offengelegt werden sollten.

Schnittstelle Kindergarten – Volksschule

Projekte des Bundes

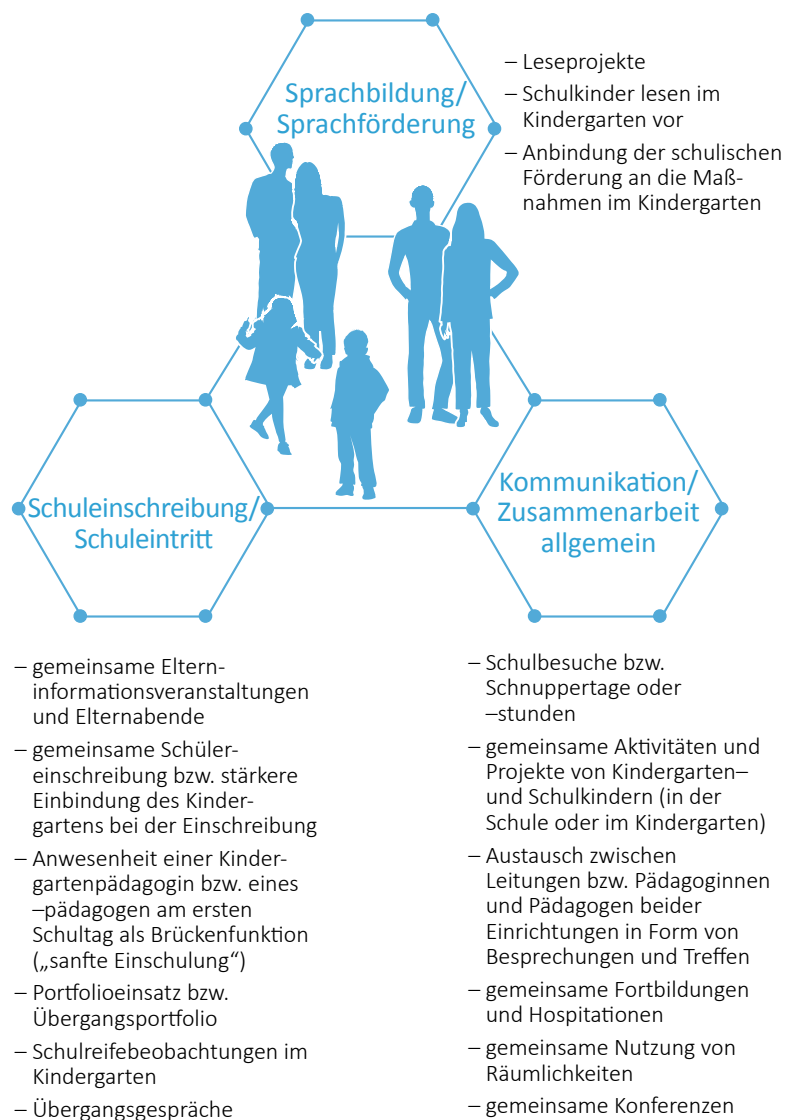
- 27.1 (1) Das BMBWF initiierte ab dem Kindergarten– bzw. Schuljahr 2013/14 an Kindergärten und Volksschulen Netzwerkprojekte, deren gemeinsames Ziel die Erprobung von Maßnahmen für die Implementierung einer Grundschulreform ab dem Kindergarten– bzw. Schuljahr 2016/17 war. Es betraute das BIFIE sowohl mit der begleitenden Evaluation der Netzwerkprojekte als auch mit der wissenschaftlichen Begleitung der darauffolgenden Grundschulreform.

Konkrete Ziele der Netzwerkprojekte waren u.a. die Verbesserung des Übergangs zwischen Kindergarten und Volksschule sowie die Gestaltung des letzten Kindergartenjahres und der ersten beiden Volksschuljahre als gemeinsame Schuleingangsphase.

Das BIFIE identifizierte in der begleitenden Evaluation der Netzwerkprojekte als wesentliche Gelingensfaktoren den wertschätzenden Umgang der beteiligten Volksschulen und Kindergärten miteinander, einen gemeinsamen Blick auf das Kind und das „Zusammenwachsen“ der beiden Bildungsinstitutionen sowohl auf Leitungs– als auch Pädagogenebene.

Die Abschlussbefragung an Kindergärten und Volksschulen zu den Netzwerkprojekten zeigte, welche Projekte als besonders erfolgreich erachtet wurden:

Abbildung 6: Netzwerkprojekte



Quelle: BIFIE; Darstellung: RH

Die Erarbeitung eines österreichweiten Konzepts für ein einheitliches Vorgehen zum Schnittstellenmanagement Kindergarten – Volksschule war in der Grundschulreform nicht vorgesehen. Laut Auskunft des BMBWF seien die Traditionen in den einzelnen Ländern dafür zu unterschiedlich.

Das BMBWF plante jedoch einen Fort- und Weiterbildungsschwerpunkt zum Thema des Übergangs an den Pädagogischen Hochschulen für alle beteiligten Zielgruppen, also für Lehrende der BAfEP sowie Pädagoginnen und Pädagogen der Kindergärten und Volksschulen.

(2) Im Regierungsprogramm 2020–2024 sprach die Bundesregierung explizit die Stärkung und den Ausbau der institutionenübergreifenden Zusammenarbeit beim Übergang vom Kindergarten auf die Schule an. Auch die Angaben zur Wirkungsorientierung enthielten eine Standardisierung und verbesserte Gestaltung der Schuleingangsphase in Zusammenarbeit mit dem Kindergarten (**TZ 9**). Ebenso unterstrich die OECD-Studie (Providing Early Childhood Education and Care) aus 2018 die Bedeutung des Zusammenwirkens von pädagogischem Personal im Kindergarten mit den Lehrpersonen an den Volksschulen.

- 27.2 Der RH erachtete die Netzwerkprojekte im Vorfeld der Grundschulreform als gelungene Maßnahme zur Entwicklung eines gemeinsamen Bewusstseins für die Gestaltung des Übergangs vom Kindergarten auf die Volksschule. Er hätte es für zweckmäßig gehalten, nach Abschluss der Grundschulreform weitere Projekte in Zusammenarbeit mit den Ländern zur Etablierung eines professionellen Übergangsmanagements vom Kindergarten in die Schule zu forcieren. Im Sinne der Wirkungsorientierung und des Regierungsprogramms 2020–2024 wäre eine Fortführung ausgewählter Netzwerkprojekte zu erwägen.

Der RH empfahl dem BMBWF, die aus der Evaluierung der Netzwerkprojekte hervorgegangenen Best Practices unter Einbeziehung der Länder und Berücksichtigung bereits bestehender Instrumente weiterzuverfolgen, um ein professionelles Übergangsmanagement zu etablieren.

Der RH hielt fest, dass laut Evaluation des BIFIE die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen den Pädagoginnen und Pädagogen der Kindergärten und Volksschulen für einen konfliktfreien Übergang wesentlich waren. Der RH sah daher den geplanten Fort- und Weiterbildungsschwerpunkt des BMBWF zum Thema des Übergangs an den Pädagogischen Hochschulen für alle beteiligten Zielgruppen im Hinblick auf die im Regierungsprogramm 2020–2024 und in der OECD-Studie (Providing Early Childhood Education and Care) angesprochene Stärkung der institutionenübergreifenden Zusammenarbeit positiv.

Daher empfahl der RH dem BMBWF, die gemeinsamen Lehrveranstaltungen von Kindergarten- und Volksschulpädagoginnen und -pädagogen an den Pädagogischen Hochschulen zu forcieren, um ein gemeinsames Verständnis für Instrumente und Ziele herzustellen und so den Wissensstand aller beteiligten Fachkräfte in Kindergärten und Volksschulen auf die gleiche Ebene zu heben.

- 27.3 Das BMBWF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es die Gelingensfaktoren der Netzwerkprojekte am Übergang Kindergarten – Volksschule in die Grundschulreform übernommen habe. Es habe ein strukturierter Austausch mit der zuständigen Schulaufsicht und der Fachabteilung stattgefunden, bei welchem sowohl der Ist-Stand als auch geplante Maßnahmen und Indikatoren besprochen und vereinbart worden seien. Im Jahr 2018 seien die wesentlichen Maßnahmen aus der Grundschulreform in das Pädagogik-Paket überführt worden. Pädagogische Maßnahmen vor dem Schuleintritt, z.B. gemeinsame Projekte, Schnupperstunden, Konferenzen von Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen mit Lehrpersonen, lägen in der Verantwortung der einzelnen Schulstandorte und könnten im Rahmen der Schulautonomie standortgerecht umgesetzt werden.

Der bundesweite Lehrgang „Frühe sprachliche Förderung“ sei seit seiner Einführung sowohl ein Angebot für Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen als auch für Volksschulpädagoginnen und –pädagogen zur Auseinandersetzung mit der frühen sprachlichen Förderung. Darüber hinaus seien weitere Angebote vorgesehen, z.B. „Fortbildungen zur Schnittstellenthematik Kindergarten/Volksschule und BAFEP“. Zusätzlich werde die Pädagogische Hochschule Oberösterreich im Studienjahr 2020/21 erstmals eine bundesweite Veranstaltung zum Thema „Transition Familie – elementarpädagogische Bildungseinrichtung – Schule“ anbieten. Im Rahmen des Lehramtsstudiums Primarstufe gelinge es durch die Möglichkeit der Schwerpunktsetzung „Elementarpädagogik“ inhaltlich gut, die Schnittstelle Kindergarten – Volksschule abzudecken. Laut einer Erhebung des BMBWF hätten an den 13 Pädagogischen Hochschulen im Studienjahr 2018/19 insgesamt 1.078 für Elementar- und Volksschulpädagoginnen und –pädagogen ausgeschriebene Lehrveranstaltungen zum Thema frühe sprachliche Förderung stattgefunden, im Studienjahr 2019/20 insgesamt 814.

Kooperationen am Übergang

- 28.1 (1) Die Kooperation zwischen Kindergärten und Volksschulen war in Niederösterreich seit dem Jahr 2010 per Erlass des damaligen Landesschulrats für Niederösterreich in Form von Übergangsgesprächen³⁶ institutionalisiert. Im Kindergartenjahr 2017/18 fanden laut einer Erhebung des BMBWF zur Schuleinschreibung 2017 niederösterreichweit 1.200 Übergangsgespräche bei 16.600 Schuleinschreibungen statt; im Kindergartenjahr 2018/19 waren es laut Angabe der Abteilung Kindergärten 1.030 Übergangsgespräche.

³⁶ kinderbezogene Gespräche zwischen Vertreterinnen und Vertretern des Kindergartens und der Schule unter möglicher Beiziehung der Erziehungsberechtigten und weiterer Expertinnen und Experten

Im Rahmen der Schülereinschreibung NEU (Grundschulreform 2016) im Jahr 2016 vereinbarte der damalige Landesschulrat für Niederösterreich in Abstimmung mit der Abteilung Kindergärten den Einsatz von Übergangsportfolios³⁷. Zudem entwickelten sie einen gemeinsamen Ratgeber für Eltern zum Übergang „Vom Kindergarten in die Schule“.

Kooperationsveranstaltungen zur Vernetzung der Institutionen Kindergarten und Volksschule fanden in Niederösterreich u.a. organisiert durch die Pädagogische Hochschule Niederösterreich – als jährliche Fachtagungen zur gemeinsamen Fortbildung von Kindergarten– und Volksschulpädagoginnen und –pädagogen – oder durch die Kirchliche Pädagogische Hochschule Wien/Krems statt.

Weitere Projekte im Bereich der Schnittstelle Kindergarten – Volksschule waren laut Auskunft der Abteilung Kindergärten bzw. einzelner besuchter Kindergärten z.B. gemeinsame Turnstunden, Vorleseprojekte (Volksschulkinder lesen im Kindergarten vor) oder Schnuppertage für Kindergartenkinder in der Volksschule. Vor allem auch im Rahmen des Projekts Schwerpunkthäuser und –regionen (**TZ 13**) setzten betroffene Kindergärten Schwerpunkte im Bereich des Schnittstellenmanagements.

(2) In Oberösterreich fanden auf Gemeindeebene Projekte zum Thema „Nahtstelle Kindergarten und Schule“ statt; die Bildungsdirektion für Oberösterreich organisierte keine landesweit koordinierten Projekte im Kindergartenbereich. Die Anwendung von der Abteilung Elementarpädagogik vorgeschlagener Instrumente und Methoden durch die Kindergärten war weitgehend freiwillig, ob z.B. Portfolios (auch für den Übergang) eingesetzt wurden, lag im Ermessen der einzelnen Einrichtung.

Jeder Kindergarten sollte über ein Übergangsmanagement verfügen, dazu gehörten auch regelmäßige Entwicklungsgespräche mit den Eltern sowie Übergangsgespräche. Über die Anzahl der geführten Übergangsgespräche gab es seitens der Abteilung Elementarpädagogik keine Information; die Erhebung des BMBWF zur Schuleinschreibung 2017 ergab für Oberösterreich eine Anzahl von 6.100 Übergangsgesprächen bei 15.600 Schuleinschreibungen.

Laut Auskunft der Bildungsdirektion für Oberösterreich stellte die Pädagogische Hochschule Oberösterreich zur Zeit der Gebärungsüberprüfung eine Sammlung gelungener Übergangsprojekte – aus einer Auswahl von 300 Projekten – zusammen. Ebenso bot sie gemeinsame Fortbildungen für Kindergarten– und Volksschulpädagoginnen und –pädagogen an. Ein Pilotprojekt zum Thema „Nahtstellenbegleitung“ fand im Jahr 2015 statt.

³⁷ Portfolios dienen der Darstellung der kindlichen Kompetenzen anhand ausgewählter Arbeiten, wodurch individuelle Anstrengungen, Fortschritte und Leistungen sichtbar werden. Das Übergangsportfolio wird im letzten Kindergartenjahr zusammengestellt und soll dazu verwendet werden, dass die Lehrpersonen im Rahmen der Schülereinschreibung ihre Einblicke in die Lern– und Entwicklungsprozesse der Kinder vertiefen können.

Im Kindergartenjahr 2016/17 pilotierte das Land Oberösterreich den vom Bund entwickelten Bildungskompass³⁸, inklusive Evaluierung der Pädagogischen Hochschule Oberösterreich. Darüber hinaus wurde die Verwendung des Bildungskompasses nicht weiter forciert; laut Auskunft der Abteilung Elementarpädagogik gab es keine Übersicht, ob und wo der Bildungskompass in Oberösterreich zur Zeit der Gebärungsüberprüfung zum Einsatz kam.

28.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Kooperation von Kindergärten und Volksschulen in Niederösterreich seit dem Jahr 2010 in Form von Übergangsgesprächen und seit dem Jahr 2016 durch den Einsatz von Übergangsportfolios institutionalisiert war. Das Thema Schnittstelle Kindergarten – Volksschule war auch im Projekt Schwerpunkthäuser und –regionen präsent, zudem fanden jährliche Vernetzungstreffen für Pädagoginnen und Pädagogen der Kindergärten und Volksschulen statt.

(2) In Oberösterreich konnte jeder Kindergarten frei über das eigene Übergangsmanagement entscheiden, eine landesweit institutionalisierte Zusammenarbeit mit den Volksschulen gab es nicht. Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Bildungsdirektion für Oberösterreich dazu keinen landesweiten Überblick hatte. Auch über die Anzahl der Übergangsgespräche bzw. zur Anwendung des Bildungskompasses in den Kindergärten konnte die Bildungsdirektion für Oberösterreich keine Auskunft geben.

Der RH empfahl der Bildungsdirektion für Oberösterreich, ausgehend von den Erhebungen des BMBWF die Handhabung des Übergangs zu analysieren, um die institutionelle Zusammenarbeit zwischen Kindergärten und Volksschulen gezielt weiterzuentwickeln.

28.3 Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich seien im Zusammenhang mit dem Thema Schnittstelle Kindergarten – Volksschule bildungsdirektionsintern strukturierte Kommunikationswege festgelegt und sukzessive implementiert worden. Ziel des internen Austausches insbesondere zwischen Schulaufsicht und pädagogischer Aufsicht über die Kinderbildungs- und –betreuungseinrichtungen werde es auch sein, Maßnahmen für den Übergang gezielt weiterzuentwickeln. Die COVID-19-Pandemie habe allerdings die Planung und Umsetzung dieser Vorhaben verzögert.

³⁸ Der Bildungskompass orientierte sich an den zentralen Bildungsbereichen des Bildungsrahmenplans und beschrieb – ohne zu bewerten – Potenziale und erworbene Kompetenzen jedes einzelnen Kindes über den Verlauf seiner Bildungsbiografie hinweg.

Kinder mit Sprachförderbedarf am Übergang

- 29.1 (1) Als standardisiertes Testinstrument zur Einstufung der Kenntnis der Unterrichtssprache war seit April 2019 an Volksschulen das Messinstrument zur Kompetenzanalyse – Deutsch (**MIKA-D**) verpflichtend zu verwenden. Durch die Anwendung von MIKA-D bei der Schülereinschreibung sollte die Schulleitung den (außer-) ordentlichen Status einer Schülerin bzw. eines Schülers festlegen und gegebenenfalls eine Zuteilung zu den Sprachfördermaßnahmen (Deutschförderklasse oder Deutschförderkurs) vornehmen. Die Erhebung oblag der Schulleitung unter allfälliger Heranziehung sonstiger geeigneter Lehrpersonen des Standorts. Kindergartenpädagoginnen und -pädagogen bzw. deren Kenntnisse über den Sprachstand der Kinder, die sie aufgrund ihrer über einen längeren Zeitraum (zumindest ein Jahr) dauernden Arbeit mit den Kindern erwarben, wurden dabei nicht einbezogen.

Bis dahin – also auch im überprüften Zeitraum – gab es keine verbindlichen Vorgaben des BMBWF bezüglich der Verfahren oder der Methodik zur Einstufung der Kenntnis der Unterrichtssprache. Die Schulleitungen führten die Einstufungen daher im eigenen Ermessen durch.

- (2) Nachfolgende Tabelle enthält eine Gegenüberstellung der Anzahl der Kinder mit Förderbedarf am Ende des letzten Kindergartenjahres entsprechend den Evaluationsschlussberichten und der Anzahl der außerordentlichen Schülerinnen und Schüler der 1. Schulstufe:

Tabelle 18: Kinder mit Sprachförderbedarf am Ende des letzten Kindergartenjahres und zu Beginn der 1. Schulstufe

Kindergarten– bzw. Schuljahre	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19
	Anzahl			
Niederösterreich				
Kinder mit Förderbedarf am Ende des letzten Kindergartenjahres ¹	521	362	422	n.v.
außerordentliche Schülerinnen und Schüler, 1. Schulstufe ²	1.409	1.440	1.808	1.599
Oberösterreich				
Kinder mit Förderbedarf am Ende des letzten Kindergartenjahres ³	1.320	1.371	2.327	2.158
außerordentliche Schülerinnen und Schüler, 1. Schulstufe ²	3.290	3.705	3.663	3.589

n.v. = nicht vorhanden

Quellen: BMBWF; ÖIF

¹ Niederösterreichischer Entwicklungsbogen

² Der außerordentliche Status wurde durch die pädagogische Einschätzung der jeweiligen Schulleitung festgestellt.

³ Beobachtungsbogen zur Erfassung der Sprachkompetenz Oberösterreich

In beiden Ländern war jeweils für die Kindergartenjahre 2015/16 bis 2017/18 die Anzahl der außerordentlichen Schülerinnen und Schüler in der 1. Schulstufe erheblich höher als die Anzahl der Kinder mit Förderbedarf am Ende des letzten Kindergartenjahres. So lag etwa die Anzahl der Kinder mit Förderbedarf am Ende des Kindergartenjahres 2016/17 in Niederösterreich bei 362 bzw. in Oberösterreich bei 1.371; dem standen 1.808 bzw. 3.663 außerordentliche Schülerinnen und Schüler der 1. Schulstufe im Schuljahr 2017/18 gegenüber.

Worauf die dargestellten Differenzen zurückzuführen waren, konnte dem RH weder vom BMBWF noch vom BMEIA oder vom Integrationsfonds dargelegt werden. Die Evaluierungsschlussberichte thematisierten die mangelnde Kohärenz der Anzahl der Kinder mit Förderbedarf am Ende des letzten Kindergartenjahres und der Anzahl der außerordentlichen Schülerinnen und Schüler in der 1. Schulstufe nicht.

(3) Die Anzahl der außerordentlichen Schülerinnen und Schüler in der 1. Schulstufe Oberösterreichs lag im Österreichvergleich nach Wien an zweiter Stelle. Das BMBWF begründete diese hohen Werte in Oberösterreich damit, dass Oberösterreich im Gegensatz zu anderen Ländern wie etwa Niederösterreich einen deutlich ausgeprägteren Zentralraum (Linz, Steyr, Wels) mit hoher Industrialisierung und damit einhergehender höherer Siedlungsdichte bzw. vermehrter Ansiedlung von Personen mit Migrationshintergrund aufwies. Eine tiefergreifende Analyse der Situation in Oberösterreich hatte das BMBWF bis zur Gebarungsüberprüfung des RH nicht durchgeführt.

- 29.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die unterschiedlichen Ergebnisse hinsichtlich der Deutschkenntnisse am Ende des Kindergartens und am Beginn der 1. Schulstufe nicht nachvollziehbar und damit nicht kohärent waren. Wenn auch verschiedene Methoden genutzt wurden, die jeweils andere Ziele verfolgten, sollte nach Ansicht des RH zwischen den Ergebnissen ein Bezug hergestellt werden können. Der RH beurteilte dies dahingehend, dass keine aussagekräftigen Daten vorlagen, die die Wirkung der frühen sprachlichen Förderung belegten. Weiters kritisierte der RH, dass die Evaluierungsschlussberichte die mangelnde Kohärenz nicht analysierten.

[Der RH empfahl dem BMBWF, die Entscheidung zur Fortführung der Finanzierung der frühen sprachlichen Förderung über Zweckzuschüsse auf Basis aussagekräftiger Wirkungsdaten zu treffen.](#)

Der RH sah die Einführung eines standardisierten Testinstruments zur Einstufung der Kenntnis der Unterrichtssprache in Form des MIKA–D durch das BMBWF positiv, weil damit österreichweit ein einheitliches Verfahren zur Anwendung kam.³⁹ Er wies jedoch darauf hin, dass dieses Verfahren die Kenntnisse der Kindergartenpädagogin-

³⁹ siehe entsprechende Empfehlung im RH–Bericht „Unterricht für Kinder und Jugendliche mit Fluchthintergrund“ (Reihe Bund 2019/12, TZ 3)

nen und –pädagogen über den Sprachstand der Kinder, die sie aufgrund ihrer über einen längeren Zeitraum (zumindest ein Jahr) dauernden Arbeit mit den Kindern erwarben, nicht berücksichtigte. Nach Ansicht des RH wäre es daher zweckmäßig, auch Modelle zur Schülereinschreibung zu erproben, bei denen im Rahmen der Sprachstandsfeststellung Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen einbezogen werden, um ihre Expertise über den Sprachstand der Kinder zu nützen.

Der RH empfahl dem BMBWF, Modelle bei der Schülereinschreibung zu erproben, bei denen zur Sprachstandsfeststellung Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen einbezogen werden. In der Folge wäre die Anwendung des MIKA–D bei Schuleintritt und zusätzlicher Modelle im Hinblick auf deren Kohärenz mit den Ergebnissen der Sprachstandsfeststellung im letzten Kindergartenjahr zu evaluieren.

Der RH wies auf die hohe Anzahl der außerordentlichen Schülerinnen und Schüler in Oberösterreich hin und stellte kritisch fest, dass eine tiefergreifende Analyse der Situation in Oberösterreich nicht vorlag.

Der RH empfahl dem BMBWF und der Bildungsdirektion für Oberösterreich, die hohe Anzahl an außerordentlichen Schülerinnen und Schülern in Oberösterreich zu analysieren.

- 29.3 (1) Laut Stellungnahme des BMBWF werde eine Evaluierung in Form einer Messung der Ergebnisse im Zusammenhang mit den Zielzuständen gemäß Art. 15 der Vereinbarung Elementarpädagogik vorgenommen, wobei die Ergebnisse für die Initiierung weiterer Prozesse berücksichtigt und demgemäß in die Entscheidung einfließen würden.

Zur Empfehlung, Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen zur Sprachstandsfeststellung bei der Schülereinschreibung einzubeziehen, verwies das BMBWF darauf, dass Erziehungsberechtigte gemäß § 6 Abs. 1a Schulpflichtgesetz 1985 „allfällige Unterlagen, Erhebungen und Förderergebnisse aus der Zeit des Kindergartenbesuches vorzulegen“ hätten, also jene Unterlagen, die den Entwicklungs- und Sprachstand des Kindes dokumentieren. Würden die Erziehungsberechtigten dieser Verpflichtung trotz Aufforderung nicht nachkommen, habe die Schulleitung die Leitung einer besuchten elementaren Bildungseinrichtung um die Übermittlung der Unterlagen, Erhebungen und Förderergebnisse zu ersuchen.

Das MIKA–D sei ein zuweisungsdiagnostisches Screening–Instrument für die Schule zur Entscheidung über einen außerordentlichen Status und die Zuweisung in eine Deutschförderklasse oder einen Deutschförderkurs; demgegenüber sei BESK kompakt ein förderdiagnostisch ausgerichtetes langfristiges Beobachtungsinstrument. BESK kompakt treffe zwar auch eine Entscheidung über die Notwendigkeit eines spezifischen Förderbedarfs, darüber hinaus gebe dieses Instrument aber über

konkrete Stärken und förderbare Bereiche des Kindes Auskunft und biete der Pädagogin bzw. dem Pädagogen auf diese Weise eine konkrete Ausgangsbasis für die Förderplanung.

Zur hohen Anzahl an außerordentlichen Schülerinnen und Schülern in Oberösterreich wiederholte das BMBWF seine Argumentation, dass Oberösterreich im Vergleich zu anderen Ländern einen deutlich ausgeprägteren Zentralraum (Linz, Steyr, Wels) mit hoher Industrialisierung und damit einhergehender höherer Siedlungsdichte bzw. vermehrter Ansiedlung von Personen mit Migrationshintergrund aufweise. Die Frage nach einer Häufung von Schülerinnen und Schülern mit bestimmten Förderbedürfnissen sei daher u.a. auch als Frage der Geografie und Siedlungsstruktur bzw. –kultur zu sehen. Davon abgesehen führe es laufend Analysen in diesem Bereich durch. So sei z.B. der Anteil der außerordentlichen Schülerinnen und Schüler an den allgemeinbildenden Pflichtschulen im Jahr 2018/19 in Eisenstadt bei 3,2 % gelegen, in Graz bei 13,1 %, in Innsbruck bei 5,4 %, in Linz bei 16,2 %, in St. Pölten bei 6,5 % und in Wien gesamt bei 13,1 %. Im Wiener Gemeindebezirk Favoriten, der eine geringfügig höhere Gesamtschülerzahl aufweise als Linz, sei der Wert bei 14,7 % gelegen, in Brigittenau (42 % der Gesamtschülerzahl von Linz) bei 20,5 %.

Weiters merkte das BMBWF an, dass der überprüfte Zeitraum 2015/16 bis 2018/19 in die Jahre einer europaweiten, weitreichenden Fluchtbewegung falle. Die Verteilung der geflüchteten Menschen sei zwar österreichweit flächendeckend erfolgt, jedoch seien auch hier tendenziell in den Ballungsräumen erhöhte Unterbringungsquoten evident. Der Bund habe mit Einführung der Deutschfördermaßnahmen ab dem Schuljahr 2018/19 den Komplex der Sprachfördermaßnahmen gesetzlich neu geregelt. Die Feststellung des außerordentlichen Status erfolge bereits seit dem Schuljahr 2019/20 einheitlich unter Anwendung des Zuweisungsinstruments MIKA–D.

(2) Das Land Oberösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Bildungsdirektion für Oberösterreich die Abteilung Statistik des Landes beauftragen werde, die sozioökonomische Situation Oberösterreichs in Bezug auf die hohen Werte von außerordentlichen Schülerinnen und Schülern in einer Studie zu analysieren.

(3) Laut Stellungnahme des Integrationsfonds sei ihm die Anzahl der Kinder mit Deutschförderbedarf im letzten Kindergartenjahr nicht flächendeckend vorgelegen. Die Zahlen hätten sich nur auf jene Einrichtungen bezogen, die Fördermittel über die Vereinbarung frühe sprachliche Förderung erhielten, weshalb länderspezifisch keine flächendeckende Aussage habe getroffen werden können. Darüber hinaus sei die Vergleichbarkeit der Anzahl der außerordentlichen Schülerinnen und Schüler dahingehend eingeschränkt gewesen, als vor April 2019 kein standardisiertes Verfahren oder Vorgehen zur Ermittlung des außerordentlichen Status vorgelegen sei.

- 29.4 Der RH stellte gegenüber dem BMBWF klar, dass die vom RH empfohlene Einbeziehung der Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen bei der Sprachstandsfeststellung auf deren Anwesenheit vor Ort abzielte. Dadurch könnten die Kenntnisse der Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen über den Sprachstand der Kinder, die sie aufgrund ihrer über einen längeren Zeitraum (zumindest ein Jahr) dauernden Arbeit mit den Kindern erwarben, direkt bei diesen Verfahren einfließen und die Ergebnisse der Sprachstandsfeststellung untermauern.

Ungeachtet der unterschiedlichen Zielsetzungen der Instrumente MIKA–D und BESK kompakt hielt der RH nochmals kritisch fest, dass die stark auseinandergehenden Ergebnisse zu den Deutschkenntnissen am Ende des Kindergartens und am Beginn der 1. Schulstufe nicht nachvollziehbar waren und auch nicht durch die Anwendung unterschiedlicher Instrumente (BESK kompakt versus MIKA–D) erklärt werden konnten. Der RH bekräftigte seine Bewertung, dass keine aussagekräftigen Daten vorlagen, die die Wirkung der frühen sprachlichen Förderung belegten.

Übergabeblatt

- 30.1 Für die Vereinfachung der Weiterführung von Sprachfördermaßnahmen in der Schule sah die Vereinbarung Elementarpädagogik die Verwendung eines Übergabeblatts vor, welches die Information zu Sprachförderbedarf (ja/nein) in den BESK–Bereichen Syntax/Satzbau, Wortschatz – Rezeption, Wortschatz – Produktion und Erzählen enthielt.

Das BMBWF informierte im Juli 2019 die Bildungsdirektionen per Erlass samt erläuternder Beilage über die Verwendung des Übergabeblatts. Eigene Schulungsveranstaltungen für Lehrpersonen gab es dazu vom Bund nicht.

Das Übergabeblatt war für jedes Kind im letzten Kindergartenjahr, ungeachtet dessen, ob es Deutsch als Erst– oder Zweitsprache hatte und ob spezifischer Förderbedarf vorlag oder nicht, von den Kindergärten auszufüllen und an die Eltern bzw. die Volksschule direkt – falls die Eltern die Weitergabe unterließen – zu übergeben. Die Länder hatten gemäß Vereinbarung Elementarpädagogik auf landesgesetzlicher Ebene Vorkehrungen zu treffen, dass die Datenübermittlung der Kindergärten an die Volksschulen unter Einhaltung datenschutzrechtlicher Bestimmungen gesichert war. Die überprüften Länder setzten die diesbezügliche Verpflichtung in den jeweiligen Landesgesetzen um.

Sowohl in Niederösterreich als auch in Oberösterreich wurden die Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen im Rahmen der BESK–Schulungen über Anwendung und Funktion des Übergabeblatts informiert.

- 30.2 In seinem Bericht „Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des Schulsystems“ (Reihe Bund 2013/6, TZ 12) hatte der RH die Datenweitergabe über die erfolgte sprachliche Förderung an die Pflichtschulen empfohlen. Der RH sah das Übergabebblatt insofern positiv, als es für Volksschulpädagoginnen und –pädagogen die Möglichkeit bot, einen schnellen Eindruck über den Sprachförderbedarf eines neu in die Schule kommenden Kindes zu erhalten.

Personal

Dienst– und besoldungsrechtliche Rahmenbedingungen

- 31.1 (1) Nachfolgende Tabelle zeigt die verschiedenen Kategorien des Betreuungspersonals sowie deren Anstellungserfordernisse in den Kindergärten der beiden überprüften Länder:

Tabelle 19: Personalkategorien und Anstellungserfordernisse des Betreuungspersonals in den Kindergärten

	Niederösterreich ¹	Oberösterreich
pädagogisches Fachpersonal		
Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen	Bildungsanstalt für Elementarpädagogik	
Leitung (Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen)	Bildungsanstalt für Elementarpädagogik	Bildungsanstalt für Elementarpädagogik und mindestens 2 Jahre Praxis
Sonder–/(Heil–)Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen	Bildungsanstalt für Elementarpädagogik und Befähigungsprüfung für Sonderkindergärtnerinnen bzw. –gärtner, für Sonderkindergärten und Frühförderung oder Diplomprüfung für Sonderkindergärten und Frühförderung	Bildungsanstalt für Elementarpädagogik und erfolgreiche Ablegung der Diplomprüfung für Inklusive Elementarpädagogik
Unterstützungspersonal		
	– Kinderbetreuerinnen und –betreuer: 80 Unterrichtseinheiten in Theorie und 36 Stunden in Praxis – Stützkkräfte: keine besondere schulische oder fachliche Ausbildung	Hilfskräfte: facheinschlägige Grundausbildung im Ausmaß von 60 Stunden
sonstiges Personal		
	Interkulturelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter: fachlich einschlägige pädagogische Ausbildung und Absolvierung einer internen Fortbildung	–

¹ Niederösterreichische Landeskindergärten

Quellen: NÖ Kindergartengesetz 2006; NÖ Landes–Bedienstetengesetz; NÖ Bewertungs– und Referenzverwendungsordnung; NÖ Verordnung über die Ausbildung von Kinderbetreuerinnen/Kinderbetreuern; Oö. Kinderbildungs– und –betreuungs–Dienstgesetz; Oö. Kinderbildungs– und –betreuungsgesetz

(2) Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die dienst- und besoldungsrechtlichen Rahmenbedingungen des Betreuungspersonals in den Kindergärten der beiden überprüften Länder:

Tabelle 20: Dienst- und besoldungsrechtliche Rahmenbedingungen Betreuungspersonal

	Niederösterreich ¹	Oberösterreich
Mindestpersonaleinsatz/Gruppengröße		
	1 Kindergartenpädagogin bzw. –pädagoge und 1 Kinderbetreuerin bzw. –betreuer: mindestens 12, höchstens 25 Kinder	1 pädagogische Fachkraft und erforderliche Hilfskräfte: mindestens 10, höchstens 23 Kinder
Urlaubsanspruch (bei Berufseinstieg)		
Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen	7 Wochen, 6 Wochen davon in der Ferienzeit	7 Wochen – nach Möglichkeit in Ferienzeit
Unterstützungspersonal	Interkulturelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter: 7 Wochen, 6 Wochen davon in der Ferienzeit Kinderbetreuerinnen und –betreuer: 5 Wochen Stützkräfte: 5 Wochen	Hilfskräfte: 5 Wochen
Monatsgehälter in niedrigster und höchster Entlohnungsstufe in EUR²		
Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen	2.311,40 EUR bis 3.387,70 EUR	2.400,20 EUR bis 3.624,80 EUR
Unterstützungspersonal	Kinderbetreuerinnen und –betreuer: 1.730,30 EUR bis 2.242,30 EUR Interkulturelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter: 1.642,50 EUR bis 2.960,30 EUR Stützkräfte: 1.730,30 EUR bis 2.242,30 EUR	Hilfskräfte: 1.961,63 EUR bis 2.518,40 EUR
Fort- und Weiterbildung Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen		
	2 Tage pro Jahr verpflichtend, auf Anordnung der Dienstbehörde bis zu einer Woche verpflichtend in der Ferienzeit	Gruppenführende: 2 Tage pro Jahr verpflichtend; Anspruch auf Fortbildung während Dienstzeit im Ausmaß des wöchentlichen Beschäftigungsausmaßes
Arbeitszeit Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen		
	5 Stunden Vorbereitung, 2 Stunden Organisation 20 Bildungsstunden 13 Erziehungs-/Betreuungsstunden	7 Stunden Vorbereitung 33 Stunden Gruppenarbeitszeit
Schließzeiten		
	Kindergartenferien entsprechend Hauptferien (3 Wochen jedenfalls, restliche 6 Wochen abhängig von Bedarf und Personalressourcen ³), Weihnachtsferien, Osterferien, Semesterferien, Pfingstferien	Rechtsträger kann Haupt-, Weihnachts-, Oster- und Pfingstferien unter Berücksichtigung der jeweiligen örtlichen Bedürfnisse festlegen

¹ Niederösterreichische Landeskindergärten

² Bruttobeträge inklusive allfälliger Zulagen, sämtliche Gehaltsansätze beziehen sich auf das Jahr 2020

³ Der Kindergarten ist laut NÖ Kindergartengesetz 2006 in der 4. bis 6. Woche der Kindergartenferien jedenfalls geschlossen zu halten. Für die übrigen 6 Wochen hat der Kindergartenerhalter im Einvernehmen mit der Landesregierung entsprechend den Personalressourcen und der Anzahl der zu betreuenden Kinder festzulegen, welcher Kindergarten und welche Kindergartengruppe offen halten.

Quellen: NÖ Kindergartengesetz 2006; NÖ Landes-Bedienstetengesetz; NÖ-Pflichtschulgesetz; Oö. Kinderbildungs- und –betreuungs-Dienstgesetz; Oö. Kinderbildungs- und –betreuungs-gesetz; Oö. Gemeinde-Dienstrechts- und Gehaltsgesetz 2002; Oö. Gemeindebedienstetengesetz 2001; Oö. Gemeinde-Einreichungsverordnung

- 31.2 Der RH hielt fest, dass sich neben der in **TZ 3** dargestellten unterschiedlichen Kompetenzverteilung insbesondere die dienst- und besoldungsrechtlichen Rahmenbedingungen des Kindergartenpersonals der beiden Länder in zahlreichen Aspekten unterschieden. Dies betraf u.a. die Anstellungsvoraussetzungen der Kindergartenleitungen und des Unterstützungspersonals, die Vorgaben für die Gruppengrößen und den Mindestpersonaleinsatz, die Entlohnungsschemata sowie die Schließzeiten.

Er wies darauf hin, dass daraus je Bundesland divergierende personelle Anforderungen, Qualitätsvorgaben sowie Serviceleistungen resultieren konnten. Dies zeigte sich z.B. bei den Regelungen hinsichtlich der Schließzeiten. So waren diese in Oberösterreich entsprechend den örtlichen Bedürfnissen vom Rechtsträger flexibel gestaltbar. Die NÖ Landeskindergärten waren insgesamt jedenfalls mehr als sieben Wochen – je nach Bedarf und Verfügbarkeit der Personalressourcen zwischen 13 und 14 Wochen – geschlossen.

Eingesetztes Personal

Personalstruktur

- 32.1 (1) Gemäß Vereinbarung frühe sprachliche Förderung hatte diese durch Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen bzw. sonstiges qualifiziertes Personal, wie z.B. Brückenbauerinnen und Brückenbauer,⁴⁰ interkulturelles Hilfspersonal sowie Dolmetscherinnen und Dolmetscher zu erfolgen. Die Vereinbarung Elementarpädagogik präzisierte für das sonstige qualifizierte Personal ein Mindestmaß an Deutschkenntnissen (Referenzniveau C1) sowie eine Qualifikation entsprechend dem Lehrgang „Frühe sprachliche Förderung“ an einer Pädagogischen Hochschule (**TZ 37**) als Einsatzerfordernisse. Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen sollten diesen Lehrgang nach Möglichkeit ebenfalls absolvieren.

Als Zielzustand setzte die Vereinbarung Elementarpädagogik einen Anteil von 15 % der Fachkräfte fest, die eine Qualifikation entsprechend dem Lehrgang „Frühe sprachliche Förderung“ aufweisen sollten. Bei Nichteinhaltung dieser Vorgabe waren allerdings keine Konsequenzen vorgesehen.

⁴⁰ Dolmetscherinnen und Dolmetscher, insbesondere im Bereich der Elternarbeit

(2) Nachfolgende Tabelle zeigt den Personaleinsatz der NÖ Landeskinderergärten sowie dessen Anteil in der frühen sprachlichen Förderung:

Tabelle 21: Personaleinsatz in den Niederösterreichischen Landeskinderergärten

Kindergartenjahr	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	Veränderung 2015/16 bis 2018/19
Niederösterreichische Landeskinderergärten	in Vollzeitäquivalenten				in %
Leitungen	1.018,1	1.022,8	1.018,4	1.029,5	1
Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen	2.072,3	2.091,9	2.151,1	2.196,8	6
Sonderkindergartenpädagoginnen und –pädagogen	207,6	238,4	224,7	229,0	10
Summe pädagogisches Personal	3.298,0	3.353,0	3.394,2	3.455,3	5
davon					
<i>für frühe sprachliche Förderung¹</i>	62,3	71,5	67,4	68,7	10
Interkulturelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	124,5	129,9	134,1	137,2	10
davon					
<i>für frühe sprachliche Förderung¹</i>	124,5	129,9	134,1	137,2	10
Unterstützungspersonal (inklusive Reinigungspersonal)	3.175,1	3.242,8	3.303,4	3.428,1	8
Summe Personal	6.597,6	6.725,7	6.831,7	7.020,6	6

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung

¹ Die Daten basieren auf den Angaben des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung, wonach gegenüber dem Bund 30 % der Arbeitsleistung der Sonderkindergartenpädagoginnen und –pädagogen sowie 100 % der Interkulturellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für den Einsatz in der frühen sprachlichen Förderung geltend gemacht wurden.

Die Interkulturellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter übernahmen den Landeskoncepten folgend die frühe sprachliche Förderung, zudem waren Sonderkindergartenpädagoginnen und –pädagogen in diesem Bereich tätig. Zum notwendigen Nachschulungsbedarf der Interkulturellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie der Sonderkindergartenpädagoginnen und –pädagogen im Sinne der Vereinbarung Elementarpädagogik wird auf **TZ 12** verwiesen.

(3) Nachfolgende Tabelle zeigt den Personaleinsatz in den Kindergärten des Landes Oberösterreich sowie dessen Anteil in der frühen sprachlichen Förderung:

Tabelle 22: Personaleinsatz in den Kindergärten des Landes Oberösterreich

Kindergartenjahr	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	Veränderung 2015/16 bis 2018/19
Oberösterreich¹	in Vollzeitäquivalenten				in %
Leitungen	651,0	645,7	637,8	617,3	-5
Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen	2.144,8	2.208,9	2.311,9	2.265,2	6
Sonderkindergartenpädagoginnen und –pädagogen ²	91,0	92,0	92,0	91,0	–
Summe pädagogisches Personal	2.886,8	2.946,6	3.041,7	2.973,5	3
davon					
<i>für frühe sprachliche Förderung</i>	130,6	158,5	169,4	138,5	6
Unterstützungspersonal (inklusive Reinigungspersonal)	1.920,6	2.001,3	1.736,9	1.752,7	-9
Summe Personal	4.807,4	4.947,9	4.778,6	4.726,2	-2

¹ Kindergärten und altersgemischte Betreuungsgruppen

² Nicht enthalten sind Sonderkindergartenpädagoginnen und –pädagogen der Fachberatung für Integration der Städte und eines privaten Trägers.

Quelle: Bildungsdirektion für Oberösterreich

In Oberösterreich waren die Sprachförderkräfte laut Landesvorgaben zusätzlich zum regulären Personal anzustellen. Die Träger sollten zu diesem Zweck ausschließlich Pädagoginnen und Pädagogen beschäftigen. Dazu zählten Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen, Hortpädagoginnen und –pädagogen, Volksschul- sowie Sprachlehrpersonen. Zwar bestätigten die Träger gegenüber der Bildungsdirektion für Oberösterreich den Einsatz von qualifiziertem Personal in Summe – zur tatsächlichen Qualifikation der einzelnen Sprachförderkräfte konnte die Bildungsdirektion allerdings bis zum Kindergartenjahr 2018/19 aufgrund fehlender Daten keine Auskunft geben. Ende 2018 führte sie erstmals eine Online-Umfrage dazu durch. Danach begann sie mit regelmäßigen Erhebungen bei den Trägern über KBWeb.

Die Stadt Linz setzte in der frühen sprachlichen Förderung – entgegen den Landesvorgaben – auch Helferinnen und Helfer ein.

- 32.2 Der RH sah positiv, dass der Bund die Qualifikationserfordernisse des Personals für die frühe sprachliche Förderung in der Vereinbarung Elementarpädagogik präzierte. Angesichts der – zwar mit Unterbrechungen – bereits seit dem Jahr 2008 bestehenden Art. 15a B–VG Vereinbarungen zur frühen sprachlichen Förderung hielt er den Zielwert von 15 % der Fachkräfte mit einer Qualifikation entsprechend

dem Lehrgang „Frühe sprachliche Förderung“ an den Pädagogischen Hochschulen allerdings für wenig ambitioniert. Er kritisierte zudem, dass an die Nichteinhaltung dieser Vorgabe keine Konsequenzen geknüpft waren.

Der RH empfahl dem BMBWF, im Fall von zukünftigen Art. 15a B-VG Vereinbarungen zur frühen sprachlichen Förderung einen höheren Qualifikationszielwert für das eingesetzte Personal in Erwägung zu ziehen. Zudem sollte sich der Bund im Zuge dessen bei Nichterfüllung der Qualifikationsvorgaben Rückforderungen vorbehalten.

Der RH wies auf das Erfordernis der Nachschulung der Interkulturellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Sonderkindergartenpädagoginnen und –pädagogen in Niederösterreich hin und verwies auf die diesbezüglichen Empfehlungen in TZ 12.

Der RH anerkannte, dass die Bildungsdirektion für Oberösterreich seit dem Kindergartenjahr 2015/16 den Trägern den Einsatz von pädagogischem Personal zur frühen sprachlichen Förderung vorgab. Er wies allerdings darauf hin, dass die Bildungsdirektion für Oberösterreich bis zum Kindergartenjahr 2018/19 keine Aussagen über die tatsächliche Qualifikation der einzelnen Sprachförderkräfte machen konnte. Er vermerkte positiv, dass sie Schritte gesetzt hatte, um regelmäßig entsprechende Informationen von den Trägern einzuholen.

Der RH kritisierte, dass die Vorgabe, ausschließlich pädagogisches Personal für die frühe sprachliche Förderung einzusetzen, in der Stadt Linz nicht galt. Er verwies auf seine Empfehlung in TZ 6, wonach für die städtischen Kindergärten der Stadt Linz die landesweit vorgegebenen Förderkriterien anzuwenden wären.

Zum unterschiedlichen Ausmaß des Personaleinsatzes für Sprachförderung in den beiden überprüften Ländern verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 23.

- 32.3 Laut Stellungnahme des BMBWF sei der Zielwert von 15 % an qualifiziertem Personal österreichweit betrachtet stets ambitioniert gewesen, weil die Quote bundesländerspezifisch sehr differiere. Ausgehend von der Anzahl an Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen im Rahmen der Kindertagesheimstatistik 2018/19 (24.145 Personen österreichweit) sei ein Zielwert von 15 % als legitimer und ambitionierter Wert für Gesamtösterreich zu betrachten. Zudem sei die Kapazität des entsprechenden Lehrgangs an den Pädagogischen Hochschulen mit einer Anzahl von 20 bis 25 Personen je Lehrgang beschränkt, weshalb dementsprechend ein realistisch zu erreichender Wert angestrebt worden sei.
- 32.4 Der RH entgegnete dem BMBWF, dass die in der Kindertagesheimstatistik ausgewiesene Gruppe der Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen für die Definition eines Qualifikationszielwerts in der frühen sprachlichen Förderung nur bedingt als Ausgangsgröße herangezogen werden kann. Zum einen umfasst sie auch Fachkräfte,

die nicht direkt in der Sprachförderung eingesetzt sind. Zum anderen scheint die Kategorie des „sonstigen Personals“ als solche in der Kindertagesheimstatistik nicht auf. In Niederösterreich machte diese aber z.B. im Kindergartenjahr 2018/19 rd. 70 % des in der Sprachförderung eingesetzten Personals aus.

Schließlich wies der RH erneut darauf hin, dass die Art. 15a B–VG Vereinbarungen zur frühen sprachlichen Förderung – wenn auch mit Unterbrechungen – bereits seit dem Jahr 2008 bestanden. Vor diesem Hintergrund hielt der RH einen Zielwert von mehr als 15 % der Fachkräfte mit einer Qualifikation entsprechend dem Lehrgang „Frühe sprachliche Förderung“ für anstrengbar. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Eingesetztes Personal – Stadtgemeinde Schwechat, Stadt Wels

- 33.1 (1) Nachfolgende Tabelle zeigt den Personaleinsatz in den NÖ Landeskindergärten der Stadtgemeinde Schwechat sowie dessen Anteil in der frühen sprachlichen Förderung:

Tabelle 23: Personaleinsatz in den Niederösterreichischen Landeskindergärten der Stadtgemeinde Schwechat

Kindergartenjahr	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	Veränderung 2015/16 bis 2018/19
Stadtgemeinde Schwechat	in Vollzeitäquivalenten				in %
Leitungen	6,5	7,0	7,0	7,0	8
Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen	18,5	20,1	19,5	20,3	10
Sonderkindergarten-pädagoginnen und –pädagogen	3,0	3,0	3,0	2,5	-17
Summe pädagogisches Personal	28,0	30,1	29,5	29,8	6
davon					
<i>für frühe sprachliche Förderung¹</i>	0,9	0,9	0,9	0,8	-11
Interkulturelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	1,5	1,5	1,6	1,4	-7
davon					
<i>für frühe sprachliche Förderung¹</i>	1,5	1,5	1,6	1,4	-7
Unterstützungspersonal (inklusive Reinigungspersonal)	38,1	40,1	39,0	42,0	10
Summe Personal	67,6	71,7	70,1	73,2	8

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung

¹ Die Daten basieren auf den Angaben des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung, wonach gegenüber dem Bund 30 % der Arbeitsleistung der Sonderkindergartenpädagoginnen und –pädagogen sowie 100 % der Interkulturellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für den Einsatz in der frühen sprachlichen Förderung geltend gemacht wurden.

In den NÖ Landeskindergärten der Stadtgemeinde Schwechat übernahmen entsprechend dem niederösterreichischen Konzept Sonderkindergartenpädagoginnen und –pädagogen die frühe sprachliche Förderung als Teil ihrer Aufgaben. Außerdem waren im überprüften Zeitraum zwischen 1,4 VZÄ und 1,6 VZÄ an Interkulturellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Einsatz.

(2) Nachfolgende Tabelle zeigt den Personaleinsatz in den Kindergärten der Stadt Wels sowie dessen Anteil in der frühen sprachlichen Förderung:

Tabelle 24: Personaleinsatz in den Kindergärten der Stadt Wels

Kindergartenjahr	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	Veränderung 2015/16 bis 2018/19
Stadt Wels	in Vollzeitäquivalenten				in %
Leitungen	12,0	12,0	12,2	12,2	2
Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen	92,4	67,9	74,6	65,5	-29
Sprachförderkräfte (frühe sprachliche Förderung)	11,3	23,4	27,3	26,0	130
Summe pädagogisches Personal	115,7	103,2	114,0	103,7	-10
interkulturelle Hilfskräfte	5,9	0,0	0,0	0,0	–
davon					
für frühe sprachliche Förderung	5,9	0,0	0,0	0,0	–
Unterstützungspersonal (exklusive Reinigungspersonal)	29,4	46,3	48,3	49,4	68
Summe Personal	151	149,5	162,3	153,1	1

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Stadt Wels

Die Stadt Wels setzte bis zum Kindergartenjahr 2015/16 in den Kindergärten statt einer pädagogischen Fachkraft zwei pädagogische Fachkräfte pro Gruppe ein und überstieg damit die gesetzlichen Mindestpersonalvorgaben. Im Kindergartenjahr 2016/17 strich sie im Zuge von Einsparungsmaßnahmen zusätzliche pädagogische Fachkräfte in den Gruppen, stattdessen beschäftigte die Stadt verstärkt Pädagoginnen und Pädagogen als Sprachförderkräfte.

Im Kindergartenjahr 2015/16 arbeiteten in der Stadt Wels noch interkulturelle Hilfskräfte aus Vorläuferprojekten in der frühen sprachlichen Förderung. Ab 2016/17 waren ausschließlich Pädagoginnen und Pädagogen in diesem Bereich tätig.

- 33.2 (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass – obwohl sich die Anzahl der Kinder mit Sprachförderbedarf in den Schwechater NÖ Landeskindergärten erhöhte (Tabelle 11) – sich das in der frühen sprachlichen Förderung eingesetzte Personal verringerte (Tabelle 23).
- (2) Der RH hielt fest, dass die Stadt Wels ab dem Kindergartenjahr 2016/17 statt der von ihr finanzierten zusätzlichen Fachkraft pro Gruppe verstärkt vom Bund geförderte Sprachförderkräfte einsetzte. Dies stellte eine Umschichtung der Zweckzuschüsse aus der Vereinbarung frühe sprachliche Förderung zu Gunsten des Gemeindehaushalts dar.
- 33.3 (1) Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Schwechat sei der Einsatz von Interkulturellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Stadtgebiet Schwechat nicht ausreichend. Es bestehe eine große Diskrepanz zwischen Nachfrage und Bereitstellung der Interkulturellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Das Modell aus Oberösterreich, das auf einer individuellen, systematischen Förderung der deutschen Sprache in Kleingruppen von drei bis fünf Kindern durch Sprachförderkräfte basiere, sei für einzelne Kindergartengruppen eine zielführende und effiziente Alternative.
- (2) Die Stadt Wels hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass Zuschüsse grundsätzlich in Verbindung zu messbaren Kriterien zu bringen seien und in Summe eine Qualitätssteigerung erreicht werden solle. Bedenklich erscheine es, wenn Rechtsträger, welche bereits vor dem Bund die Notwendigkeit zusätzlicher Maßnahmen erkannt und dementsprechend von sich aus einen höheren Aufwand betrieben hätten, von Förderungen ausgeschlossen würden. Dadurch erfolge eine Benachteiligung gegenüber untätigen Rechtsträgern bzw. im Umkehrschluss eine Bevorzugung von weniger bemühten Rechtsträgern. Auf diese Weise würden nicht nur Anreize zur eigenen Weiterentwicklung der Betreuungsqualität für die Rechtsträger fehlen, vielmehr würden sich mittel- bis langfristig Rechtsträger davor hüten, frühzeitig Maßnahmen zu ergreifen, weil dies zu einem Verlust möglicher späterer finanzieller Anreize führen würde. Bei der Festlegung von Kriterien solle jedenfalls darauf Bedacht genommen werden, dass diese Vorreiter nicht bestrafen und dadurch ein innovationshemmendes Klima geschaffen werde.

Männliches Personal in den Kindergärten

- 34.1 (1) Die Erhöhung des Männeranteils in der Elementarpädagogik war als Ziel im Regierungsprogramm 2020–2024 festgeschrieben. Laut Kindertagesheimstatistik waren in Österreich im Kindergartenjahr 2018/19 insgesamt 34.914 Personen als Betreuungspersonal in Kindergärten tätig, 2 % davon waren Männer. In Niederösterreich lag dieser Anteil bei 0,8 %, in Oberösterreich bei 1,7 %.⁴¹

Bei ausschließlicher Betrachtung des pädagogischen Personals war der Anteil noch geringer: Er lag im Kindergartenjahr 2018/19 in den NÖ Landeskindergebäuden bei 0,6 %, in Oberösterreich bei 1,1 %.⁴²

(2) Das BMBWF – verantwortlich für die Ausbildung der Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen – initiierte v.a. im Rahmen der QualitätsInitiative BerufsBildung (QIBB) eine kontinuierliche Auseinandersetzung der Schulaufsicht und der BAfEP zu Genderthemen bzw. genderverwandten Themen (z.B. in den Zielvereinbarungen). Darüber hinaus setzten einzelne BAfEP unterschiedliche Maßnahmen zur Steigerung des Anteils von Schülern und Studenten.

(3) Seit der Zivildienstgesetz–Novelle 2010⁴³ können Zivildienstler⁴⁴ in der Kinderbetreuung, also auch in Kindergärten eingesetzt werden. Zivildienstler leisteten in den Kindergärten Hilfsdienste bei der Betreuung der Kinder und Assistenzdienste, wie etwa Hol– und Bringdienste oder Instandhaltungsarbeiten.

Zur Zeit der Gebärungsüberprüfung gab es in den NÖ Landeskindergebäuden keine Zivildienstler. Zwar fand im Kindergartenjahr 2016/17 ein Pilotprojekt in einem NÖ Landeskindergarten statt, allerdings wurde der Einsatz von Zivildienstlern danach nicht weiterverfolgt. Als Grund dafür nannte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung die Schließzeiten (Weihnachts–, Semester–, Oster–, Pfingst– und Sommerferien) während des Kindergartenjahres, die einen durchgängigen, neun Monate langen Einsatz erschwerten. Weiters stellte die Konstruktion der NÖ Landeskindergebäuden mit zwei Dienstgebern (Land Niederösterreich, Gemeinde) eine Hürde dar, insbesondere in den Schließzeiten ohne Anwesenheit der Kindergartenleitung.

⁴¹ Angaben der Kindertagesheimstatistik in Köpfen; sie umfassen für Niederösterreich das Betreuungspersonal der NÖ Landeskindergebäuden, der privaten Kindergärten und der Tagesbetreuungseinrichtungen.

⁴² Angaben des pädagogischen Personals in Vollzeitäquivalenten

⁴³ BGBl. I 83/2010

⁴⁴ Der Zivildienst – als Wehersatzdienst – kann nur von männlichen österreichischen Staatsbürgern geleistet werden, die bei der Stellung/Musterung als tauglich befunden wurden. Der Zivildienst dauert neun Monate und ist in einem Stück zu leisten. Eine Zuweisung zum Zivildienst ist bis zum 35. Geburtstag möglich.

Die Kindergärten in Oberösterreich setzten im überprüften Zeitraum Zivildienere ein, ihre Anzahl stieg von 107 im Kindergartenjahr 2015/16⁴⁵ auf 146 im Kindergartenjahr 2018/19. Die Bildungsdirektion für Oberösterreich bot für Zivildienere in Kindergärten einen eigenen Lehrgang an, wodurch sie die Qualifikation einer Hilfskraft gemäß Oö. Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz erwarben. Diese Maßnahme bewirkte eine Steigerung des männlichen Betreuungspersonals in Kindergärten. In Einzelfällen entschieden sich junge Männer nach Ableistung des Zivildienstes in einem Kindergarten zu einer beruflichen Neuorientierung hin zur Elementarpädagogik (z.B. durch Besuch des Kollegs für Elementarpädagogik).

- 34.2 Der RH verwies auf den geringen Anteil von männlichem Personal in Kindergärten. Er sah daher die Aktivitäten des BMBWF zu Genderthemen bzw. genderverwandten Themen im Bereich der BAfEP positiv, allerdings hingen die Maßnahmen zur Steigerung des Anteils von Schülern und Studenten stark vom Engagement des jeweiligen Schulstandorts ab. Nach Ansicht des RH wären österreichweite Initiativen für alle BAfEP-Standorte erforderlich, um den Anteil der Kindergartenpädagogen zu erhöhen.

Der RH empfahl daher dem BMBWF, österreichweite Initiativen unter Teilnahme aller BAfEP-Standorte zur Erhöhung des Anteils der Schüler und Studenten zu setzen.

Der RH sah den Einsatz von Zivildienere in Kindergärten positiv, weil sie dazu beitrugen, traditionelle Geschlechterrollen weiter aufzubrechen. Er anerkannte die Bemühungen der Bildungsdirektion für Oberösterreich, Zivildienere als qualifizierte Hilfskräfte in den Kindergärten einzusetzen und stellte fest, dass es bisher nicht gelang, den Einsatz von Zivildienere in NÖ Landeskinderergärten zu etablieren.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, gemeinsam mit den Gemeinden als Kindergartenhalter ein Modell zu entwickeln, das den durchgängigen Einsatz von Zivildienere in den NÖ Landeskinderergärten sowie deren Aufsicht ermöglicht.

- 34.3 (1) Das BMBWF betonte in seiner Stellungnahme, dass die gezielte Bewerbung von (männlichen) Schülern und Studierenden bereits seit Jahren erhöhte Aufmerksamkeit erfahre. Das Thema werde auch im Rahmen der Dienstbesprechungen mit den Bildungsdirektionen aufgegriffen und entsprechende Überlegungen würden erörtert. Als weitere Maßnahme arbeite das BMBWF bereits an einem Kampagnenmodell für die gezielte Anwerbung von Männern für das elementarpädagogische Berufsfeld.

⁴⁵ Im Jahr der Einführung von Zivildienere in oberösterreichischen Kindergärten (2014/15) waren es 35 Zivildienere.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei das Land um eine Wiederaufnahme der Gespräche mit den zuständigen Stellen und Gemeinden bemüht, sodass Zivildienern in den kommenden Jahren die Möglichkeit eröffnet werde, auch in Kinderbetreuungseinrichtungen ihren Dienst zu verrichten.

(3) Die Stadtgemeinde Schwechat befürwortete in ihrer Stellungnahme die Empfehlung des RH. Sie bewerte den Einsatz von Zivildienern auch hinsichtlich der Geschlechterthematik als besondere Bereicherung für den Kindergartenalltag.

Qualifizierung des Personals

Ausbildung der Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen

- 35.1 Die Ausbildung zur Kindergartenpädagogin bzw. zum Kindergartenpädagogen fand an den BAfEP statt. Als Ausbildungsformen waren die fünfjährige Langform, die für gewöhnlich an die 8. Schulstufe anschloss, oder das Kolleg für Absolventinnen und Absolventen von höheren Schulen vorgesehen.

Das Thema der frühen sprachlichen Förderung wurde seit 2005 an den BAfEP verfolgt und findet sich insofern in der Ausbildung, als in mehreren Unterrichtsgegenständen⁴⁶ und an mehreren Stellen im Lehrplan für die BAfEP–Langform bzw. für das Kolleg daran angeknüpft wird. Nach Auskunft des BMBWF waren sämtliche Inhalte des Lehrgangs „Frühe sprachliche Förderung“ (**TZ 37**) auch in den Lehrplänen der BAfEP abgebildet.

Zudem gab das BMBWF im Februar 2019 zwei Erlässe heraus:

- „Frühe sprachliche Förderung: Auseinandersetzung mit den neuen Instrumenten zur Sprachstandsfeststellung an den BAfEP“ und
- „Einsatz der verbindlichen pädagogischen Grundlagendokumente an den Praxis-kindergärten“.

Damit sollten die seit der Vereinbarung Elementarpädagogik zum Einsatz kommenden standardisierten Instrumente zur Sprachstandsfeststellung (Beobachtungsbogen) und pädagogischen Grundlagendokumente sowohl in den Unterricht als auch durch konkrete Aufgabenstellungen in den Praxisunterricht (Praxis- bzw. Besuchskindergarten) Eingang finden.

⁴⁶ Die relevanten Unterrichtsgegenstände waren Deutsch (einschließlich Sprecherziehung, Kinder- und Jugendliteratur), Pädagogik (einschließlich Psychologie, Philosophie), Inklusive Pädagogik, Didaktik, Praxis und rhythmisch-musikalische Erziehung.

Seit dem Jahr 2014 absolvierten 46 Lehrpersonen der BAfEP den Lehrgang „Frühe sprachliche Förderung“ an einer Pädagogischen Hochschule, das waren knapp 2,5 % der an BAfEP beschäftigten Lehrpersonen.

- 35.2 Der RH hielt fest, dass der Lehrgang „Frühe sprachliche Förderung“ eine wichtige Funktion bei schon länger im Dienst stehenden Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen einnahm. Nach Ansicht des RH sollte die Ausbildung an den BAfEP den Bereich der frühen sprachlichen Förderung ausreichend abdecken, damit die Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen die Erziehungs- und Bildungsaufgaben im Kindergarten entsprechend den aktuellen gesellschaftlichen Anforderungen erfüllen können. In diesem Zusammenhang sah es der RH kritisch, dass nur ein geringer Anteil (2,5 %) der Lehrpersonen an den BAfEP den Lehrgang „Frühe sprachliche Förderung“ absolviert hatte.

Der RH empfahl daher dem BMBWF, bei der Ausbildung der Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen besonderes Augenmerk auf den Bereich der frühen sprachlichen Förderung zu legen. Dafür wäre auch die Fort- und Weiterbildung der Lehrpersonen an den BAfEP im Bereich der frühen sprachlichen Förderung zu forcieren.

- 35.3 Laut Stellungnahme des BMBWF seien die Pädagoginnen und Pädagogen in den Praxiskindergärten der BAfEP sowie die Lehrpersonen in der bundesweiten Fortbildung für Lehrende (z.B. gemeinsam mit den Lehrenden für Didaktik und Pädagogik) an den Pädagogischen Hochschulen eingeschlossen. Angebote zur frühen sprachlichen Förderung seien seit dem Schuljahr 2019/20 an den Pädagogischen Hochschulen vermehrt Inhalt. Darüber hinaus würden Multiplikatorenschulungen zu verschiedenen Themen für alle BAfEP abgehalten, z.B. „Deutsch als Zweitsprache“ im Schuljahr 2019/20. Der Lehrgang „Frühe sprachliche Förderung“ – u.a. für Lehrende an BAfEP – werde bundesweit angeboten. Auf dem Erlassweg würden seitens des BMBWF laufend Aufforderungen sowie quantitative Überprüfungen (zuletzt im Juni 2020) der Teilnahme von Pädagoginnen und Pädagogen im Praxiskindergarten sowie von Lehrpersonen der entsprechenden Gegenstände am Lehrgang „Frühe sprachliche Förderung“ erfolgen.
- 35.4 Der RH anerkannte die Angebote zur Fortbildung im Bereich der frühen sprachlichen Förderung. Er entgegnete allerdings dem BMBWF, dass seit dem Jahr 2014 lediglich 46 Lehrpersonen der BAfEP den Lehrgang „Frühe sprachliche Förderung“ an einer Pädagogischen Hochschule absolvierten. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Ausbildung Unterstützungspersonal

- 36.1 (1) In beiden überprüften Ländern hatte das Unterstützungspersonal (in Niederösterreich Kinderbetreuerinnen und –betreuer, in Oberösterreich Helferinnen und Helfer) in Kindergärten eine fach einschlägige Ausbildung zu absolvieren. Wie in Tabelle 19 in TZ 31 dargestellt, unterschieden sich diese Ausbildungen in der Dauer, aber auch in der Festlegung der Inhalte. Während das Land Niederösterreich die Inhalte in einer Verordnung festlegte, normierte das Land Oberösterreich das Erfordernis einer fach einschlägigen Grundausbildung im Oö. Kinderbildungs– und –betreuungsgesetz, ohne deren Inhalte zu spezifizieren. Die Gesetzesmaterialien hielten dazu fest, dass das Land Oberösterreich entsprechende Angebote setzen werde und bestehende Ausbildungen von Erwachsenenbildungsinstitutionen und von landwirtschaftlichen Fachschulen anerkannt würden.

In der Praxis boten in beiden Ländern verschiedene Institutionen der Erwachsenenbildung und gemeinnützige Vereine die entsprechenden Ausbildungslehrgänge an. Eine Analyse des RH der verschiedenen anerkannten Lehrgänge ergab inhaltlich weitgehend vergleichbare Themenfelder, allerdings unterschieden sie sich in der Dauer; jedenfalls erfüllten sie die in den einzelnen Ländern vorgegebene Mindestdauer. Bei den Inhalten fanden sich Themenfelder wie Pädagogik, Psychologie oder Elternarbeit, an welche die frühe sprachliche Förderung anknüpfte, explizit war sie jedoch nie Thema.

(2) Das Regierungsprogramm 2020–2024 strebte zur Stärkung der elementaren Bildung die flächendeckende Vereinheitlichung der pädagogischen Ausbildung von Assistenzpersonal zur Sicherstellung eines breiten Betreuungsspektrums an.

- 36.2 Der RH hielt fest, dass die Ausbildung für Unterstützungspersonal in den Kindergärten in den beiden überprüften Ländern unterschiedlich gestaltet war: Während Niederösterreich die Dauer und Inhalte in einer Verordnung festlegte, beschränkte sich Oberösterreich auf die Festlegung der Dauer. Um eine österreichweite Mindestqualifikation des Unterstützungspersonals sicherzustellen, sah der RH die im Regierungsprogramm 2020–2024 angestrebte diesbezügliche Vereinheitlichung der pädagogischen Ausbildung positiv.

Für die angestrebte alltagsintegrierte frühe sprachliche Förderung hatte das Unterstützungspersonal einen hohen Stellenwert. Nach Ansicht des RH sollte die Ausbildung des Unterstützungspersonals dem auch Rechnung tragen.

Der RH empfahl dem BMBWF, dem Land Niederösterreich und der Bildungsdirektion für Oberösterreich, gemeinsam mit den übrigen Ländern eine Vereinheitlichung der pädagogischen Ausbildung von Unterstützungspersonal in Kinderbetreuungseinrichtungen in die Wege zu leiten. Dabei wäre der Bereich der frühen sprachlichen Förderung zu berücksichtigen.

- 36.3 (1) Laut Stellungnahme des BMBWF seien in den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich verschiedene Formen von Unterstützungspersonal etabliert, denen auch eine wichtige Rolle bei der frühen sprachlichen Förderung zukomme. Die Anstellungserfordernisse für diese Personengruppe seien gesetzlich nicht geregelt, wodurch kompetenzrechtlich die Länder für die Ausbildung zuständig seien. In der einheitlichen Ausbildung von pädagogischem Assistenzpersonal, für die das BMBWF zuständig sei und ein Angebot zur Verfügung stelle, werde die frühe sprachliche Förderung entsprechend berücksichtigt. Seit dem Schuljahr 2018/19 werde diese Schulart im Burgenland geführt, seit dem Schuljahr 2019/20 in Wien (drei Standorte), Salzburg und Tirol. Weitere Errichtungen für das Schuljahr 2020/21 seien in Kärnten und Oberösterreich (drei Standorte) geplant. Die inhaltliche Orientierung der weiteren, unterschiedlichen Angebote (z.B. Institutionen der Erwachsenenbildung, gemeinnützige Vereine, Angebote einzelner Träger) für die Hilfskraft „Kindergartenhelferin bzw.–helfer“ obliege den jeweiligen Trägern.
- (2) Das Land Niederösterreich werde laut seiner Stellungnahme zur einheitlichen pädagogischen Ausbildung von Unterstützungspersonal im Rahmen der nächsten Länderkonferenzen im Elementarbereich mit den anderen Ländern den Dialog suchen.
- (3) Das Land Oberösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die „flächendeckende Vereinheitlichung der pädagogischen Ausbildung von Assistenzpersonal zur Sicherstellung eines breiten Betreuungsspektrums“ Teil des aktuellen Regierungsprogramms sei. Es wies auf die damit verbundenen dienst- und besoldungsrechtlichen Konsequenzen hin, die in erster Linie das Gemeinderessort betreffen würden. Die Bildungsdirektion für Oberösterreich könne in diesen Fragen nur ihr fachliches Know-how einbringen. Die Berücksichtigung der frühen sprachlichen Förderung bei einem solchen Vorhaben sei jedenfalls fachlich zu unterstützen.

Lehrgang „Frühe sprachliche Förderung“

- 37.1 (1) Mit der Vereinbarung frühe sprachliche Förderung verpflichtete sich der Bund, Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen für Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen im Bereich der frühen sprachlichen Förderung an den Pädagogischen Hochschulen anzubieten. Dementsprechend boten die Pädagogischen Hochschulen in Niederösterreich und Oberösterreich den Lehrgang „Frühe sprachliche Förderung“ an. Diesem lag ein Rahmen–Curriculum, welches das BMBWF gemeinsam mit den Pädagogischen Hochschulen im Jahr 2014 entwickelte, zugrunde. Es bestand aus drei Modulen mit insgesamt 6 ECTS–Anrechnungspunkten. Vermittelt wurden Kenntnisse zur Sprachstandsfeststellung, entwicklungsbegleitenden Beobachtung der Sprachentwicklung sowie frühen Sprachförderung.

Zu den Absolventenzahlen des Lehrgangs lagen im BMBWF keine validen Daten vor. In Niederösterreich führte die Abteilung Kindergärten keine regelmäßigen Aufzeichnungen über die Anzahl der in ihrem Dienst stehenden Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen mit einem entsprechenden Abschluss. Für die Anfang 2019 im Rahmen der Vereinbarung Elementarpädagogik an den Bund zu übermittelnde Ist–Stand–Analyse holte sie mit einem Rundruf bei den Pädagogischen Hochschulen in ihrem Umfeld diesbezügliche Informationen ein. Die Abteilung Elementarpädagogik in Oberösterreich führte erstmals Ende 2018 dazu eine Online–Umfrage durch; danach begann sie mit regelmäßigen Erhebungen bei den Trägern über KBWeb.

(2) Gemäß den Erläuterungen zur Vereinbarung Elementarpädagogik sollten die Pädagogischen Hochschulen ihre Qualifizierungsmaßnahmen nicht nur für Absolventinnen und Absolventen der BAfEP oder Volksschullehrpersonen anbieten, sondern auch für die Zielgruppe des sonstigen qualifizierten Personals. Das BMBWF forderte die Pädagogischen Hochschulen im September 2019 mit einem Erlass zur Erweiterung der Zielgruppe des Lehrgangs auf. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH war jedoch laut den jeweiligen Websites⁴⁷ nur an einem der vier Standorte der Lehrgang „Frühe sprachliche Förderung“ auch für diese Zielgruppe offen.⁴⁸

- 37.2 (1) Der RH kritisierte, dass im überprüften Zeitraum weder der Bund noch die beiden Länder Niederösterreich und Oberösterreich über aussagekräftige Daten zu den Absolventenzahlen des Lehrgangs „Frühe sprachliche Förderung“ verfügten. Er hielt positiv fest, dass die Bildungsdirektion für Oberösterreich die Absolventenzahlen bei den Trägern seit 2019 systematisch über KBWeb abfragte.

⁴⁷ Stand 30. Jänner 2020

⁴⁸ Kirchliche Pädagogische Hochschule Wien/Krems

Der RH empfahl dem BMBWF und dem Land Niederösterreich, Maßnahmen zu setzen, um regelmäßig valide Informationen zu den Absolventenzahlen des Lehrgangs „Frühe sprachliche Förderung“ unter den Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen zu erhalten.

(2) Der RH kritisierte weiters, dass entgegen den Vorgaben des BMBWF drei der vier Pädagogischen Hochschulen in den überprüften Ländern den Lehrgang „Frühe sprachliche Förderung“ weiterhin nur für Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen sowie Volksschullehrpersonen anboten.

Der RH empfahl dem BMBWF, bei den Pädagogischen Hochschulen mit Nachdruck darauf hinzuwirken, den Lehrgang „Frühe sprachliche Förderung“ auch für das sonstige qualifizierte Personal zu öffnen oder für dieses alternative, gleichwertige Qualifizierungsmaßnahmen anzubieten.

- 37.3 (1) Laut Stellungnahme des BMBWF regelten das Hochschulgesetz 2005 und die Universitäts- und Hochschulstatistik- und Bildungsdokumentationsverordnung die Erfassung bzw. Übermittlung von Studierendendaten von Hochschullehrgängen. Es bestehe derzeit keine gesetzliche Deckung betreffend eine verpflichtende Erfassung und Übermittlung der Zugehörigkeit zu einer Berufsgruppe. Für die Zulassung zu außerordentlichen Studien (Hochschullehrgängen) sei die abgeschlossene Ausbildung in Professionsfeldern der Betreuung von Kindern und Jugendlichen nachzuweisen. In diesem Zusammenhang hätten die Pädagogischen Hochschulen die Ausbildungen im Bereich der Elementarpädagogik zu erheben. Die Information zur Zuordnung der Abschlüsse im Lehrgang „Frühe sprachliche Förderung“ zu Elementarpädagoginnen und –pädagogen bzw. Lehrpersonen der einzelnen Schulformen würde daher nur den Pädagogischen Hochschulen selbst vorliegen. An den meisten Pädagogischen Hochschulen sei inzwischen ein digitales Bewerbungsverfahren zur Zulassung zu Hochschullehrgängen implementiert, bei dem die Erfassung der Ausbildung, die eine Zulassungsvoraussetzung darstelle, vorgesehen sei.

Alle Personen mit einer abgeschlossenen Ausbildung im Professionsfeld der Betreuung von Kindern und Jugendlichen würden zum Lehrgang „Frühe sprachliche Förderung“ zugelassen. Die Möglichkeit der Ausweitung des Angebots unter Beachtung dieser Einschränkung werde derzeit geprüft. Darüber hinaus bestehe keine gesetzliche Grundlage für die Einrichtung eines Angebots.

(2) Das Land Niederösterreich hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die Abteilung Kindergärten von den Pädagogischen Hochschulen, die den Lehrgang „Frühe sprachliche Förderung“ durchführten, die Information erhalte, wie viele Pädagoginnen und Pädagogen aus NÖ Landeskindergärten den Lehrgang absolvierten. Künftig würden über das Kindergartenverwaltungsprogramm noeKIGAnet alle absolvierten Fort- und Weiterbildungen der Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen, Sonderkin-

dergartenpädagoginnen und –pädagogen sowie Interkulturellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Überprüfung der Fortbildungsverpflichtung erfasst – so auch die Teilnahme am Lehrgang „Frühe sprachliche Förderung“.

- 37.4 Der RH verwies gegenüber dem BMBWF darauf, dass die Kategorie des „sonstigen qualifizierten Personals“ laut Vereinbarung Elementarpädagogik nicht auf Personal mit einer abgeschlossenen Ausbildung im Professionsfeld der Betreuung von Kindern und Jugendlichen beschränkt war. Eine über diese Zielgruppe hinausgehende Öffnung des Lehrgangs „Frühe sprachliche Förderung“ erachtete der RH deshalb im Sinne einer qualitätsvollen Sprachförderung für zweckmäßig. Dies sollte laut Erläuterungen zur Vereinbarung Elementarpädagogik auch angestrebt werden, spiegelte sich aber auf den Websites von drei der vier Pädagogischen Hochschulen in den überprüften Ländern nicht wider. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Fort– und Weiterbildung

- 38.1 (1) Gemäß Vereinbarung Elementarpädagogik hatten gruppenführende Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen seit dem Kindergartenjahr 2018/19 die Verpflichtung, Fort– und Weiterbildungen im Ausmaß von mindestens zwei Tagen jährlich zu absolvieren. Die beiden überprüften Länder setzten diese Bestimmung im März 2019 jeweils landesgesetzlich um.

Eine Anfrage des RH bei der Abteilung Kindergärten zu den gruppenführenden Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen der Stadtgemeinde Schwechat ergab, dass diese die angepeilte Quote im überprüften Zeitraum teilweise noch nicht erreicht hatte. Die zuständige Kindergarteninspektorin hatte dies beanstandet. Die Stadt Wels konnte zu den absolvierten Fort– und Weiterbildungskursen des Kindergartenpersonals keine Aussage treffen, weil eine Gesamtdokumentation über alle Kindergartenstandorte fehlte.

(2) Gemäß NÖ Kindergartengesetz 2006 hatte das Land für die Weiterbildung des Personals Fortbildungsveranstaltungen anzubieten. Die Aus–, Fort– und Weiterbildung des Personals der NÖ Landeskinderkiten war in zwei Abteilungen des Landes organisiert: Es standen Veranstaltungen des allgemeinen Bildungsmanagements der Landesbediensteten zur Verfügung (z.B. Kommunikationstraining). Daneben gab es ein eigenes Fortbildungsprogramm der Abteilung Kindergärten (z.B. sensorische Integration, Kindernotfallkurse) sowie spezielle Angebote des Referats für pädagogische Entwicklung (z.B. Ausbildung und jährliche Fortbildungswoche Interkulturelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter). Die Angebote richteten sich an das Kindergartenpersonal des Landes, also an Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen, Sonderkindergartenpädagoginnen und –pädagogen sowie Interkulturelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, aber nicht an das Unterstützungspersonal.

Für das Unterstützungspersonal wickelte grundsätzlich die Kommunalakademie Niederösterreich die Fortbildung ab, wobei sie im Kindergartenjahr 2019/20 keine Kurse zur frühen sprachlichen Förderung für Kinderbetreuerinnen und –betreuer anbot.

Das Land Oberösterreich war verpflichtet, für das Kindergartenpersonal Fortbildungsveranstaltungen im erforderlichen Ausmaß anzubieten.⁴⁹ Dementsprechend war auch in Oberösterreich das Land bzw. die Bildungsdirektion Hauptanbieter für Fort- und Weiterbildungen im Bereich der Elementarpädagogik einschließlich des Bereichs der frühen sprachlichen Förderung. Die entsprechenden Aufgaben waren in einer Abteilung gebündelt. Das Fortbildungsprogramm umfasste Veranstaltungen für sämtliche Kategorien des Kindergartenpersonals (einschließlich Helferinnen und Helfer).

(3) Im Land Niederösterreich besuchten im überprüften Zeitraum insgesamt 3.333 pädagogische Fachkräfte (einschließlich Interkulturelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) Fortbildungen zur sprachlichen Förderung der Abteilung Kindergärten zu insgesamt 2.589 Seminarstunden. Weitere 1.004 pädagogische Fachkräfte nahmen Zusatzangebote des Referats für pädagogische Entwicklung im Ausmaß von 248 Stunden wahr. Daneben fanden landesweite BESK-Schulungen statt.

In Oberösterreich nahmen 3.436 Betreuungskräfte (einschließlich Helferinnen und Helfer) an 134 Veranstaltungen mit 1.141 Seminarstunden (inklusive BESK-Schulungen) teil.

- 38.2 (1) Der RH verwies darauf, dass in den NÖ Landeskindergärten der Stadtgemeinde Schwechat die gruppenführenden Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen im überprüften Zeitraum teilweise weniger als zwei Fortbildungstage pro Jahr absolvierten.

Er empfahl dem Land Niederösterreich, weiterhin darauf zu achten, dass die Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen in den NÖ Landeskindergärten die gesetzliche Fortbildungsverpflichtung von zwei Tagen pro Jahr erreichen.

Der RH hielt ferner kritisch fest, dass die Stadt Wels keine Gesamtdokumentation über die Fort- und Weiterbildungen ihres Kindergartenpersonals führte.

Der RH empfahl der Stadt Wels, zu Monitoring-Zwecken hinsichtlich der zweitägigen Fortbildungsverpflichtung für Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen eine Gesamtdokumentation über die Fort- und Weiterbildungen des Kindergartenpersonals einzurichten.

⁴⁹ § 37 Oö. Kinderbildungs- und –betreuungsgesetz

(2) Nach Ansicht des RH war das Angebot von Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen in Bezug auf frühe sprachliche Förderung im Sinne einer alltagsintegrierten Förderung für alle Berufsgruppen von Bedeutung. Seiner Ansicht nach wären – ähnlich wie in Oberösterreich – die Kinderbetreuerinnen und –betreuer in Niederösterreich für diesbezügliche Angebote stärker zu berücksichtigen.

Der RH empfahl daher dem Land Niederösterreich, den Gemeinden einen Teil der Zweckzuschüsse für Fortbildungsangebote im Bereich frühe sprachliche Förderung für das Unterstützungspersonal möglichst noch im Rahmen der Vereinbarung Elementarpädagogik, jedenfalls bei zukünftigen Art. 15a B–VG Vereinbarungen zur Verfügung zu stellen.

- 38.3 (1) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich würden in der COVID–19–Pandemie viele geplante Fortbildungsveranstaltungen nicht stattfinden. Es werde daher in dieser Zeit auch die fehlende bzw. in zu geringem Ausmaß erfolgte Fortbildung nachgesehen. Erst ab Führung eines Normalbetriebs würde auch die Fortbildungsverpflichtung wieder regelmäßig kontrolliert und eingefordert werden.

Alle für die frühe sprachliche Förderung eingesetzten Personen in NÖ Landeskinder- gärten stelle das Land Niederösterreich selber an, ein Zweckzuschuss an die Gemein- den sei in der laufenden Vereinbarung Elementarpädagogik nicht angedacht. Sollte der Bund die frühe sprachliche Förderung im Rahmen einer zukünftigen Art. 15a B–VG Vereinbarung wieder mit Zweckzuschüssen finanzieren, werde das Land Niederösterreich Überlegungen für eine Förderung auch an private Träger und Gemeinden als Erhalter von Tagesbetreuungseinrichtungen mit nachweislicher Sprachförderung anstellen und diesbezügliche Förderrichtlinien erarbeiten.

(2) Die Stadt Wels sagte eine ehestmögliche Umsetzung zu.

Personalbedarfsplanung

39.1 (1) Die Personalplanung für die Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen der NÖ Landeskindergärten oblag dem Land Niederösterreich als deren Dienstgeber. Im Land Oberösterreich fiel die Personalplanung dementsprechend in die Zuständigkeit der Träger.

(2) Laut Angaben des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung war im überprüften Zeitraum bis einschließlich zur Gebärungsüberprüfung des RH an Ort und Stelle ausreichend pädagogisches Fachpersonal vorhanden. So lagen im Dezember 2019 insgesamt 275 Bewerbungen vor.

(3) Laut einer Auswertung der Bildungsdirektion für Oberösterreich lag für die Kindergartenjahre 2016/17 bis 2018/19 der Anteil jener Stellen, die aus Mangel an Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen mit Hilfspersonal besetzt werden mussten, nie über 1,3 %.

Auf der Website der Bildungsdirektion für Oberösterreich waren zum Stichtag 13. Februar 2020 insgesamt 66 offene Stellen für pädagogische Fachkräfte bei Kindergarten-trägern ausgeschrieben.

In Gesprächen mit Trägern und Kindergartenstandorten wurde gegenüber dem RH wiederholt auf Probleme bei der Suche nach qualifiziertem pädagogischem Personal – insbesondere während des Kindergartenjahres – hingewiesen.

(4) Eine Analyse der Altersstruktur des pädagogischen Personals der NÖ Landeskindergärten zeigte, dass im Jahr 2019 20 % der Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen älter als 50 Jahre und 12 % älter als 55 Jahre waren. In Oberösterreich waren im Kindergartenjahr 2018/19 29 % älter als 49 Jahre, 13 % älter als 54 Jahre.

39.2 Der RH hielt fest, dass sich die Personalsituation bei Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen in beiden überprüften Ländern unterschiedlich darstellte. In den NÖ Landeskindergärten war ausreichend Personal vorhanden. Für die oberösterreichischen Kindergärten ergab sich kein eindeutiges Bild. Zwar wiesen Betroffene den RH wiederholt auf einen Personalmangel hin, durch die Daten der Bildungsdirektion für Oberösterreich konnte dieser aber nicht bestätigt werden.

Der RH empfahl dem BMBWF, gemeinsam mit den Ländern die Personalsituation der Kindergärten zu analysieren und gegebenenfalls das Ausbildungsangebot der BAfEP an die Ergebnisse anzupassen.

- 39.3 Laut Stellungnahme des BMBWF werde die Personalsituation zukünftig im Rahmen des Beirats für Elementarpädagogik gemeinsam mit den Ländern und weiteren Stakeholdern analysiert. Im Zuge der Studie (siehe Stellungnahme des BMBWF zu TZ 40) würden eine Bestandsaufnahme wie auch eine Bedarfsprognose erstellt werden.

Karriereentwicklung

- 40.1 (1) Zur Berufswahl der Absolventinnen und Absolventen der BAfEP lagen im BMBWF keine aussagekräftigen Daten vor. Auswertbar waren die Daten des Verbleibsmonitorings der Bundesanstalt „Statistik Österreich“ (in der Folge: **Statistik Austria**) hinsichtlich des Verbleibs der Absolventinnen und Absolventen im Bildungssystem bzw. ihres Arbeitsmarktstatus.

(2) Nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Arbeitsmarkt- und Bildungsstatus der Absolventinnen und Absolventen der BAfEP–Langform:

Tabelle 25: Arbeitsmarkt- und Bildungsstatus der Absolventinnen und Absolventen der Bildungsanstalten für Elementarpädagogik – Langform

Bildungsanstalten für Elementarpädagogik – Langform – Abschlussjahr 2014/15									
	Niederösterreich			Oberösterreich			Österreich gesamt		
Zeitraum nach Abschluss	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr
	in %								
weiter im Bildungssystem	23,5	26,0	28,4	31,3	34,3	38,7	36,2	34,8	38,5
nicht im Bildungssystem:									
erwerbstätig	62,3	66,7	68,1	48,5	63,0	57,9	47,3	59,1	57,7
Nichterwerbsperson ¹	11,3	6,9	3,4	16,8	2,4	2,4	13,9	5,3	2,7
arbeitslos	0,5	0,5	0,0	0,3	0,3	1,0	0,5	0,6	0,9
Grundwehr-, Ausbildungs- oder Zivildienst	2,5	0,0	0,0	3,0	0,0	0,0	2,1	0,1	0,1
unbekannt ²	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1

Rundungsdifferenzen möglich Quellen: Verbleibsmonitoring 2019 – Statistik Austria; BMBWF; Berechnung: RH

¹ weder erwerbstätig noch arbeitslos

² keine Arbeitsmarktdaten vorliegend, weil z.B. Hauptwohnsitz nicht in Österreich

Im ersten Jahr nach ihrem Abschluss waren im Österreichdurchschnitt rd. 47 % der Absolventinnen und Absolventen der BAfEP–Langform ausschließlich erwerbstätig. Rund 36 % verblieben im Bildungssystem. In Oberösterreich zeigte sich ein ähnliches Bild. Im zweiten Jahr stieg der Anteil der ausschließlich Erwerbstätigen sowohl im Österreichdurchschnitt als auch in Oberösterreich und sank im dritten Jahr wieder leicht. Einen anderen Verlauf zeigten die niederösterreichischen Absolventinnen und Absolventen: Die Anzahl der ausschließlich Erwerbstätigen lag bereits im ersten

Jahr nach Abschluss mit rd. 62 % deutlich über dem Österreichdurchschnitt und stieg in den Folgejahren kontinuierlich an.

Nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Arbeitsmarkt- und Bildungsstatus der Absolventinnen und Absolventen der BAfEP-Kollegs:

Tabelle 26: Arbeitsmarkt- und Bildungsstatus der Absolventinnen und Absolventen der Bildungsanstalten für Elementarpädagogik – Kollegs

Bildungsanstalten für Elementarpädagogik – Kollegs – Abschlussjahr 2014/15									
	Niederösterreich			Oberösterreich			Österreich gesamt		
Zeitraum nach Abschluss	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr
	in %								
weiter im Bildungssystem	28,3	5,1	3,0	25,9	12,3	6,2	22,6	7,6	6,2
nicht im Bildungssystem:									
erwerbstätig	61,6	86,9	86,9	67,9	77,8	82,7	69,5	83,6	83,2
Nichterwerbsperson ¹	8,1	5,1	10,1	2,5	7,4	8,6	6,6	7,0	9,8
arbeitslos	2,0	3,0	0,0	3,7	2,5	2,5	1,4	1,8	0,8
Grundwehr-, Ausbildungs- oder Zivildienst	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
unbekannt ²	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Rundungsdifferenzen möglich Quellen: Verbleibsmonitoring 2019 – Statistik Austria; BMBWF; Berechnung: RH

¹ weder erwerbstätig noch arbeitslos

² keine Arbeitsmarktdaten vorliegend, weil z.B. Hauptwohnsitz nicht in Österreich

Österreichweit waren die Absolventinnen und Absolventen der BAfEP-Kollegs im ersten Jahr nach ihrem Abschluss zu rd. 70 % ausschließlich erwerbstätig, rd. 23 % verblieben im Bildungssystem. Der Anteil der ausschließlich Erwerbstätigen stieg im zweiten Jahr stark an. Im dritten Jahr nach Abschluss waren österreichweit rd. 83 % ausschließlich erwerbstätig. Rund 6 % befanden sich zu diesem Zeitpunkt in einer Anschlussausbildung. Die Zahlen der oberösterreichischen Absolventinnen und Absolventen zeigten einen ähnlichen Verlauf. Bei den niederösterreichischen Absolventinnen und Absolventen lag der Anteil der ausschließlich Erwerbstätigen im ersten Jahr nach Abschluss mit rd. 62 % unter dem Österreichdurchschnitt; im zweiten und dritten Jahr lag er mit jeweils rd. 87 % darüber.

- 40.2 (1) Der RH kritisierte, dass das BMBWF über keine aussagekräftigen Daten zur Berufswahl der BAfEP-Absolventinnen und –Absolventen verfügte. Er hielt diese für die Planung eines bedarfsgerechten Ausbildungsangebots im Schulsystem für notwendig.

Der RH empfahl dem BMBWF, Maßnahmen zu setzen, um valide Daten zur Berufswahl der BAfEP–Absolventinnen und –Absolventen zu erhalten.

(2) Der RH hielt weiters fest, dass mit dem Verbleibsmonitoring der Statistik Austria ein Instrument zur Analyse der Wirkungen des Schulsystems zur Verfügung stand. Demnach war der Anteil der ausschließlich Erwerbstätigen bei den österreichischen Absolventinnen und Absolventen der BAfEP–Kollegs in allen drei Jahren nach Abschluss deutlich höher als bei jenen der BAfEP–Langform. Er verwies weiters darauf, dass in Niederösterreich die Anzahl der ausschließlich Erwerbstätigen bei den Absolventinnen und Absolventen beider Schulformen nahezu durchgehend höher war als im jeweiligen Österreichdurchschnitt.

Der RH empfahl dem BMBWF, die Zahlen des Verbleibsmonitorings zu analysieren. Gegenstand dieser Analyse sollten u.a. die Unterschiede der Karriereentwicklung der Absolventinnen und Absolventen der BAfEP–Langform und der Kollegs sowie die unterschiedliche Personalsituation der Länder sein (TZ 39). Die Ergebnisse sollten in eine längerfristige Bedarfsplanung des schulischen Ausbildungsangebots einfließen.

- 40.3 Das BMBWF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass im Zuge einer bundesweiten, breit angelegten Studiienerhebung u.a. untersucht werde, welche Motive für die Ausübung des Berufs wesentlich seien, inwieweit die unterschiedlichen Ausbildungsformen den Verbleib im Berufsbild beeinflussen würden, in welchen Bereichen Absolventinnen und Absolventen später tätig seien und welche Maßnahmen gesetzt werden könnten, um den Verbleib zu erhöhen. Die Ergebnisse der Datenerhebungen und –analysen würden für Ende 2021 erwartet.

Weiters stehe das BMBWF zu den Zahlen des Verbleibsmonitorings und einer möglichen Adaptierung in Bezug auf validere Zahlen bereits in Kontakt mit der Statistik Austria. Hinsichtlich des Ausbaus bzw. der Bedarfsplanung des Ausbildungsangebots verwies das BMBWF auf die Zuständigkeit der Bildungsdirektionen.

Finanzielle Entwicklung

- 41.1 (1) Die folgende Tabelle zeigt die Auszahlungen des Bundes für frühe sprachliche Förderung im überprüften Zeitraum:

Tabelle 27: Auszahlungen Bund für frühe sprachliche Förderung

Jahr	2016	2017	2018	2019	Summe 2016 bis 2019
in 1.000 EUR					
Summe	20.070,00	20.070,00	18.833,59	18.377,36	77.350,95
<i>davon</i>					
<i>BMBWF</i>	<i>70,00</i>	<i>70,00</i>	<i>83,59</i>	<i>13.377,36^{1, 2}</i>	<i>13.600,95</i>
<i>BKA (Familien)</i>	–	–	6.250,00 ^{1, 2}	–	6.250,00
<i>BMF</i>	–	–	12.500,00 ^{1, 2}	5.000,00 ^{1, 2}	17.500,00
<i>BMEIA³</i>	<i>20.000,00</i>	<i>20.000,00</i>	–	–	<i>40.000,00</i>

BKA (Familien) = Bundesministerin für Frauen, Familien und Jugend im Bundeskanzleramt

BMBWF = Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

BMEIA = Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres

BMF = Bundesministerium für Finanzen

¹ Bedingt durch den Übergang der Zuständigkeiten zahlte das BMF im Jahr 2018 die letzte Rate von 10 Mio. EUR für die Vereinbarung frühe sprachliche Förderung aus. Für die Vereinbarung Elementarpädagogik zahlten das BKA (Familien) und das BMF den Zweckzuschuss für 2018/19 an die Länder aus. Ab 2019/20 lief die Auszahlung der Zweckzuschüsse über das BMBWF.

² Da es bei der Vereinbarung Elementarpädagogik einen variablen 10 %-Anteil der Zweckzuschüsse gab, der für den Ausbau des elementaren Kinderbildungs- und -betreuungsangebots und/oder für die frühe sprachliche Förderung genutzt werden konnte, werden in dieser Darstellung die Zweckzuschüsse für die frühe sprachliche Förderung im Mindestausmaß von 25 % dargestellt.

³ Die erste Rate des Zweckzuschusses 2015/16 in Höhe von 10 Mio. EUR zahlte Ende 2015 das BMEIA aus.

Quellen: BMBWF; BKA; BMEIA; Berechnung: RH

Der Großteil der Auszahlungen betraf die Zweckzuschüsse im Rahmen der Art. 15a B-VG Vereinbarungen. Das BMBWF tätigte darüber hinaus noch Auszahlungen für den Lehrgang „Frühe sprachliche Förderung“, für die Entwicklung des BESK kompakt, Multiplikatorenschulungen und Hospitationen.⁵⁰

⁵⁰ Weiters fielen beim BMBWF noch Auszahlungen im Rahmen der Grundschulreform an (im überprüften Zeitraum insgesamt 333.000 EUR), die aber nicht direkt der frühen sprachlichen Förderung zugerechnet werden konnten und daher in Tabelle 27 nicht berücksichtigt sind.

(2) Die Einnahmen und Ausgaben des Landes Niederösterreich im Zusammenhang mit der frühen sprachlichen Förderung (ohne Entwicklungsstandförderung) in NÖ Landeskindergärten stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 28: Einnahmen und Ausgaben Land Niederösterreich – frühe sprachliche Förderung

Kindergartenjahr	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	Summe 2015/16 bis 2018/19
	1.000 EUR				
Einnahmen	3.853,00	3.853,00	1.926,50	5.462,73	15.095,23
<i>davon</i>					
<i>Vereinbarung frühe sprachliche Förderung</i>	<i>3.853,00</i>	<i>3.853,00</i>	<i>1.926,50</i>	<i>1.926,50</i>	<i>11.559,00</i>
<i>Vereinbarung Elementar-pädagogik¹</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>3.536,23¹</i>	<i>3.536,23¹</i>
Ausgaben	7.906,49	7.731,81	8.058,95	8.644,04	32.341,29
<i>davon</i>					
<i>Personal (Interkulturelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Sonderkindergarten-pädagoginnen und –pädagogen)²</i>	<i>7.804,46</i>	<i>7.601,43</i>	<i>7.957,15</i>	<i>8.551,01</i>	<i>31.914,05</i>
<i>Aus-, Fort- und Weiterbildung und Sachkosten²</i>	<i>60,56</i>	<i>99,73</i>	<i>76,55</i>	<i>61,72</i>	<i>298,56</i>
<i>sonstige Weiterbildung³</i>	<i>41,47</i>	<i>30,65</i>	<i>25,25</i>	<i>31,31</i>	<i>128,68</i>

¹ Laut – zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht genehmigter – Abrechnung 2018/19 des Landes Niederösterreich verwendete es 35 % der Zweckzuschüsse für die frühe sprachliche Förderung.

² gemäß Schlussberichten

³ umgerechnet auf die jeweiligen Kindergartenjahre

Quelle: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung; Berechnung: RH

Das Land Niederösterreich verwendete die Einnahmen aus den Zweckzuschüssen, um die mit der frühen sprachlichen Förderung in NÖ Landeskindergärten zusammenhängenden Ausgaben teilweise abzudecken.

Da in Niederösterreich das Land alleiniger Zweckzuschussempfänger war und die Maßnahmen zur frühen sprachlichen Förderung nur in den NÖ Landeskindergärten setzte, fielen in den Gemeinden im Wesentlichen keine zusätzlichen Ausgaben an, so auch nicht in der überprüften Stadtgemeinde Schwechat. Bei Sprachförderprojekten waren die niederösterreichischen Gemeinden v.a. mit zusätzlichen Kosten für Ersatzbetreuungspersonal konfrontiert; diese lagen nicht quantifiziert vor.

(3) Für das Land Oberösterreich stellten sich die Einnahmen und Ausgaben für die frühe sprachliche Förderung wie folgt dar:

Tabelle 29: Einnahmen und Ausgaben Land Oberösterreich – frühe sprachliche Förderung

Kindergartenjahr	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	Summe 2015/16 bis 2018/19
in 1.000 EUR					
Einnahmen	3.266,20	3.266,20	1.633,10	4.529,85	12.695,35
<i>davon</i>					
<i>Vereinbarung frühe sprachliche Förderung</i>	<i>3.266,20</i>	<i>3.266,20</i>	<i>1.633,10</i>	<i>1.633,10</i>	<i>9.798,60</i>
<i>Vereinbarung Elementar- pädagogik¹</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>2.896,75</i>	<i>2.896,75</i>
Ausgaben	568,34	3.290,25	3.585,00	4.024,70	11.468,29
<i>davon</i>					
<i>Zweckzuschüsse an Gemeinden und private Träger</i>	<i>534,56²</i>	<i>3.263,10</i>	<i>3.540,27</i>	<i>3.981,52</i>	<i>11.319,45</i>
<i>Weiterbildung, Sachkosten³</i>	<i>33,78</i>	<i>27,15</i>	<i>44,73</i>	<i>43,18</i>	<i>148,84</i>

¹ Laut – zur Zeit der Gebärungsüberprüfung noch nicht genehmigter – Abrechnung 2018/19 des Landes Oberösterreich verwendete es 25 % der Zweckzuschüsse für die frühe sprachliche Förderung und die Hälfte des flexiblen Anteils.

² Oberösterreich nahm die Übergangsbestimmung gemäß Art. 10 der Vereinbarung frühe sprachliche Förderung in Anspruch, wofür es im Jahr 2015 Zweckzuschüsse in Höhe von 534.563 EUR an die Träger auszahlte; dieser Betrag wurde vom Zweckzuschuss 2017/18 des Bundes in Abzug gebracht.

³ ab Kindergartenjahr 2018/19

Quelle: Bildungsdirektion für Oberösterreich; Berechnung: RH

Die operativen Ausgaben für die frühe sprachliche Förderung – v.a. für die Sprachförderkräfte – fielen bei den Trägern an. In den Kindergartenjahren 2015/16 bis 2018/19 wendeten die oberösterreichischen Gemeinden dafür jeweils 2,07 Mio. EUR, 2,26 Mio. EUR, 2,56 Mio. EUR und 2,58 Mio. EUR auf.⁵¹

Insgesamt ergaben sich bei der Vereinbarung frühe sprachliche Förderung für Oberösterreich folgende Kofinanzierungsanteile: Bund 53 %, Land 9 %, Gemeinden 30 % und private Träger 8 %.

Bei den Vereinbarungen frühe sprachliche Förderung und Elementarpädagogik leistete der Bund die beiden Raten im Laufe des Kindergartenjahres (September bzw. Oktober und März), mit Ausnahme der zweiten Rate 2017/18, die im November (statt März) zur Auszahlung gelangte. Die Bildungsdirektion für Oberösterreich zahlte die Zweckzuschüsse an die Kindergartenträger im Nachhinein für das abgelaufene Kindergartenjahr aus, z.B. im Dezember 2016 für das Kindergartenjahr 2015/16.

⁵¹ Die privaten Träger gaben für die Sprachförderkräfte in den betreffenden Kindergartenjahren jeweils 1,20 Mio. EUR, 1,28 Mio. EUR, 1,42 Mio. EUR und 1,55 Mio. EUR aus.

Für die Stadt Wels sind die Einnahmen und Ausgaben für die frühe sprachliche Förderung in nachfolgender Tabelle dargestellt:

Tabelle 30: Einnahmen und Ausgaben Stadt Wels – frühe sprachliche Förderung

Kindergartenjahr	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	Summe 2015/16 bis 2018/19
in 1.000 EUR					
Einnahmen	–	241,96	328,25	443,88	1.014,09
davon					
Zweckzuschüsse	–	241,96	328,25	443,88	1.014,09
Ausgaben	519,70	679,09	873,75	866,17	2.938,71
davon					
Sprachförderkräfte	514,27	666,15	857,93	853,23	2.891,58
Sachmittelaufwand ¹	5,43	12,94	15,82	12,94	47,13

¹ nach Kalenderjahren, 2015 bis 2018

Quelle: Stadt Wels

Für den Zeitraum 2015/16 bis 2017/18 deckten die Zweckzuschüsse in etwa die Hälfte der Ausgaben der Stadt Wels in Bezug auf die frühe sprachliche Förderung.

Aufgrund des nachgängigen Auszahlungsmodus der Bildungsdirektion für Oberösterreich lukrierte die Stadt Wels die Zweckzuschüsse immer jeweils im darauffolgenden Kindergartenjahr.

41.2 (1) Der RH hielt fest, dass der Bund für die Vereinbarung frühe sprachliche Förderung 60 Mio. EUR an Zweckzuschüssen und für die Vereinbarung Elementarpädagogik 2018/19 mindestens 13,75 Mio. EUR an die Länder auszahlte. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf TZ 29, wo er feststellte, dass keine aussagekräftigen Daten vorlagen, die die Wirkung der frühen sprachlichen Förderung belegten, und auf seine Empfehlung, die Entscheidung zur Fortführung der Finanzierung der frühen sprachlichen Förderung über Zweckzuschüsse auf Basis aussagekräftiger Wirkungsdaten zu treffen.

(2) Aufgrund der Rahmenbedingungen und des Konzepts in Niederösterreich lukrierte das Land sämtliche Zweckzuschüsse zur frühen sprachlichen Förderung. Der RH verwies auf seine Bedenken in TZ 23, wonach das Land Niederösterreich die Zweckzuschüsse des Bundes für bereits bestehende – wenn auch über den Regelbetrieb hinausgehende – Maßnahmen verwendete. Dadurch finanzierte es bereits bestehende Ausgaben zum Teil mit Bundesmitteln. Zudem hielt der RH fest, dass die niederösterreichischen Abrechnungen die gesamten Personalkosten der Sonderkindergartenpädagoginnen und –pädagogen sowie der Interkulturellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter enthielten (siehe TZ 23).

(3) In Oberösterreich trugen neben dem Bund v.a. die Gemeinden und private Träger die Ausgaben für die frühe sprachliche Förderung. Während sich der Kofinanzierungsanteil des Landes bei der Vereinbarung frühe sprachliche Förderung auf 9 % belief, übernahmen die Gemeinden 30 % und die privaten Träger 8 %. In diesem Zusammenhang sah es der RH kritisch, dass die Bildungsdirektion für Oberösterreich die Zweckzuschüsse nach Ablauf des Kindergartenjahres an die Träger auszahlte, obwohl sie die Zweckzuschüsse des Bundes bereits im laufenden Kindergartenjahr erhielt. Zur Verbesserung der Liquiditätssituation der Träger wären nach Ansicht des RH zumindest Akontozahlungen auf die Zweckzuschüsse während des Kindergartenjahres zweckmäßig.

Der RH empfahl der Bildungsdirektion für Oberösterreich, Akontozahlungen der Zweckzuschüsse an die Träger während des laufenden Kindergartenjahres zu leisten.

- 41.3 Das Land Oberösterreich merkte in seiner Stellungnahme an, dass für die Kostenersätze des laufenden Kindergartenjahres im Frühjahr jedenfalls Akontozahlungen geleistet werden könnten, dies verursache jedoch einen personellen Mehraufwand. Dieser Wunsch sei bisher von keinem Rechtsträger geäußert worden.

Resümee – Kindergärten als Bildungseinrichtungen

- 42.1 (1) Neben dem Ausbau des Betreuungsangebots entwickelten sich Kindergärten in den letzten Jahren – insbesondere ab dem Jahr 2008 mit Beginn der Art. 15a B-VG Vereinbarungen – verstärkt in Richtung Bildungseinrichtung weiter.
- (2) Da das Kindergartenwesen in Gesetzgebung und Vollziehung Landessache ist, traten Unterschiede zwischen den Ländern auf:
- bei den Organisations- und Finanzierungsformen der Kindergärten (TZ 3) und damit verbunden bei den Rollen der involvierten Gebietskörperschaften, etwa der Gemeinden (TZ 24),
 - bei den Konzepten zur Umsetzung der frühen sprachlichen Förderung sowie bei der Fachaufsicht und Qualitätssicherung in den Kindergärten (TZ 10, TZ 18),
 - beim Übergangsmanagement vom Kindergarten zur Volksschule (TZ 28),
 - bei den dienst- und besoldungsrechtlichen Rahmenbedingungen für das Kindergartenpersonal in zahlreichen Aspekten, z.B. Anstellungsvoraussetzungen der Kindergartenleitungen und des Unterstützungspersonals, Vorgaben für Gruppengrößen und Mindestpersonaleinsatz, Entlohnungsschemata sowie Schließzeiten (TZ 31),
 - bei der Organisation der Fort- und Weiterbildung der pädagogischen Fachkräfte und des Unterstützungspersonals (TZ 38) und
 - bei der Personalsituation hinsichtlich der Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen (TZ 39).
- 42.2 Der RH wies darauf hin, dass aus den unterschiedlichen Rahmenbedingungen für die Betroffenen – sowohl für das Kindergartenpersonal als auch für die Kinder und deren Familien – je Bundesland divergierende personelle Anforderungen, Qualitätsvorgaben sowie Serviceleistungen resultieren konnten. Diese Unterschiede wurden in der COVID-19-Pandemie besonders deutlich, etwa hinsichtlich Öffnungszeiten, Regelungen zu Gruppengrößen und Personalbesetzung, Hygienevorschriften (Maskenpflicht, Regelungen für „Kinderübergabe“ und für das Betreten der Einrichtungen durch Eltern etc.) oder Finanzierung (z.B. Frage der Förderzahlungen bei privaten Trägern). Nach Ansicht des RH wäre daher im geplanten Beirat für Elementarpädagogik (TZ 18) auch dem Thema nachzugehen, ob die bestehenden Rahmenbedingungen im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Kindergärten zu Bildungseinrichtungen noch adäquat sind.

Der RH empfahl dem BMBWF, dem Land Niederösterreich und dem Land Oberösterreich, gemeinsam mit den übrigen Ländern im Zuge des geplanten Beirats für Elementarpädagogik auch dem Thema der unterschiedlichen Rahmenbedingungen nachzugehen, um die Weiterentwicklung der Kindergärten zu Bildungseinrichtungen bestmöglich zu unterstützen.

- 42.3
- (1) Laut Stellungnahme des BMBWF werde jedenfalls der Beirat für Elementarpädagogik dem zentralen Thema der unterschiedlichen Rahmenbedingungen nachgehen.
 - (2) Das Land Niederösterreich werde laut seiner Stellungnahme der Empfehlung des RH nachkommen und die Problematik der unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den Kinderbetreuungseinrichtungen österreichweit thematisieren.
 - (3) Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich seien die Bildungsaufgaben der elementaren Bildungseinrichtungen, insbesondere der Kindergärten, seit vielen Jahren unbestritten. Eine Weiterentwicklung werde selbstverständlich positiv unterstützt.

Schlussempfehlungen

43 Zusammenfassend empfahl der RH:

(1)

	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung	Bundesministerin für Frauen, Familie, Jugend und Integration im Bundeskanzleramt	Land Niederösterreich	Land Oberösterreich	Bildungsdirektion für Oberösterreich	Stadtgemeinde Schwechat	Stadt Wels
(2) Bei zukünftigen Art. 15a B–VG Vereinbarungen wäre sicherzustellen, dass alle in Frage kommenden Kinder der entsprechenden Altersgruppe verpflichtend einer Sprachstandsfeststellung zu unterziehen sind. Die Ergebnisse wären für eine bedarfsgerechte Neuaufteilung der Zweckzuschüsse für die frühe sprachliche Förderung zwischen den Ländern heranzuziehen. (TZ 4)	X						
(3) Zukünftige Zweckzuschüsse für die frühe sprachliche Förderung wären jedenfalls an die Bedingung einer messbaren Qualitätssteigerung zu knüpfen, um den Ersatz der Finanzierungsquelle Land bzw. Gemeinde durch die Finanzierungsquelle Bund zu vermeiden. (TZ 4)	X						
(4) Die Evaluierungsschlussberichte der Vereinbarung frühe sprachliche Förderung bzw. die Evaluierungsergebnisse der Vereinbarung Elementarpädagogik wären den Ländern bereitzustellen und diese zu veranlassen, die Evaluierungsschlussberichte bzw. –ergebnisse in weiterer Folge den Empfängern der Zweckzuschüsse (insbesondere Gemeinden und Privaten als Kindergartenträgern) zur Verfügung zu stellen. (TZ 5)	X	X					
(5) Bei Nicht–Erreichen der Zielsetzungen aus Art. 15a B–VG Vereinbarungen zur frühen sprachlichen Förderung wären eine Überprüfung und Analyse der Vorgehensweisen der betreffenden Länder durchzuführen. Bei zukünftigen Art. 15a B–VG Vereinbarungen sollte sich der Bund diesbezüglich Rückforderungen vorbehalten. (TZ 5)	X	X					
(6) Die zukünftige Vergabe von Zweckzuschüssen für die frühe sprachliche Förderung wäre jedenfalls an die Bedingung zu knüpfen, dass die Länder die Zweckzuschüsse auf Basis von für die betroffenen Stakeholder transparenten Kriterien verteilen. (TZ 6)	X						
(7) Zur Verteilung der Zweckzuschüsse wären transparente Förderkriterien zu entwickeln, die auf den Bedarf nach früher sprachlicher Förderung in sämtlichen Kinderbetreuungseinrichtungen für die in Frage kommende Altersgruppe abstellen. (TZ 6)			X				
(8) Die landesweit vorgegebenen Förderkriterien wären für die städtischen Kindergärten der Stadt Linz anzuwenden. (TZ 6)					X		
(9) Bei zukünftigen Art. 15a B–VG Vereinbarungen und den dazugehörigen Wirkungsfolgenabschätzungen wäre insbesondere auf eine kohärente und damit verständliche Formulierung zu achten. (TZ 9)	X						

(1)

	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung	Bundesministerin für Frauen, Familie, Jugend und Integration im Bundeskanzleramt	Land Niederösterreich	Land Oberösterreich	Bildungsdirektion für Oberösterreich	Stadtgemeinde Schwechat	Stadt Wels
(10) Gemeinsam mit den übrigen Ländern wären bei zukünftigen Art. 15a B-VG Vereinbarungen mögliche genderspezifische Auswirkungen der frühen sprachlichen Förderung zu analysieren und bei der Definition von Zielen, Zielzuständen und Maßnahmen entsprechend zu berücksichtigen. (TZ 9)	X		X	X			
(11) Unter Einbeziehung der Länder und weiterer im sprachwissenschaftlichen Bereich tätiger Expertinnen und Experten wären Überlegungen zur Weiterentwicklung der frühen sprachlichen Förderung in Österreich anzustellen und die Diskussion dahingehend anzustoßen, sich auf bundesweit einheitliche Kriterien in der frühen sprachlichen Förderung zu verständigen. (TZ 10)	X						
(12) Beim Einsatz der Interkulturellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wäre auf ein zielgerichtetes Verhältnis zwischen Förderung der Erstsprache der Kinder und der Zweitsprache Deutsch zu achten und der Fokus jedenfalls stärker auf die Deutschförderung zu richten. (TZ 11)			X				
(13) Die Aufgaben der Sonderkindergartenpädagoginnen und –pädagogen in Bezug auf die frühe Deutschförderung wären zu definieren. (TZ 11)			X				
(14) Die Nachqualifizierung im Bereich der linguistischen Grundkompetenz für Interkulturelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Sonderkindergartenpädagoginnen und –pädagogen wäre in Absprache mit dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung zu fixieren und ehestmöglich damit zu starten. Weiters wäre der Ausbildungslehrgang für Interkulturelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dahingehend zu adaptieren, dass die zentralen linguistischen Bereiche abgedeckt sind. (TZ 12)			X				
(15) Unter Vorbehalt eines positiven Resümeees der Pilotphase wäre auf die Länder hinzuwirken, das Videodolmetsch-Projekt weiterzuverfolgen und allen Kindergärten dieses Unterstützungsangebot zu ermöglichen. (TZ 12)	X						
(16) Vorbehaltlich einer Einführung des Videodolmetsch-Projekts wäre eine Verringerung der einmaligen Besuche von Interkulturellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Kindergärten zu Dolmetschzwecken anzustreben. (TZ 12)			X				
(17) Es wäre eine klare Definition für Schwerpunkthäuser und –regionen zu erstellen und gegebenenfalls Auswahlkriterien – unter transparenter Darstellung vorhandener Ressourcen und dadurch begrenzter Möglichkeiten – festzulegen. (TZ 13)			X				
(18) Eine verpflichtende Teilnahme an der fach einschlägigen Fortbildung „Frühe sprachliche Förderung in oberösterreichischen Kindergärten“ wäre auch für interne Sprachförderkräfte vorzuschreiben. (TZ 14)					X		
(19) Bei den Trägern und Kindergärten wäre eine „Bestandserhebung“ laufender Projekte zum erweiterten Thema der frühen sprachlichen Förderung (einschließlich Projekten zur Elternarbeit, Mehrsprachigkeit, Interkulturalität etc.) durchzuführen, um einen Überblick zu gewinnen. Weiters wäre in Abstimmung mit den Trägern die Einbeziehung der Eltern im Rahmen der Sprachförderung zu forcieren. (TZ 14)					X		

(1)

	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung	Bundesministerin für Frauen, Familie, Jugend und Integration im Bundeskanzleramt	Land Niederösterreich	Land Oberösterreich	Bildungsdirektion für Oberösterreich	Stadtgemeinde Schwechat	Stadt Wels
(20) In Anbetracht neuer Bildungsanforderungen zur Stärkung der elementaren Bildung wäre gemeinsam mit den Ländern mit der Weiterentwicklung des verbindlichen Bildungsrahmenplans – entsprechend dem Regierungsprogramm 2020–2024 – ehestmöglich zu beginnen. (TZ 15)	X						
(21) Die Anwendung des BESK kompakt wäre auch den betrieblichen Kindergärten des Landes Niederösterreich vorzuschreiben; für private Kindergärten und Tagesbetreuungseinrichtungen wäre eine diesbezügliche Lösung zu erarbeiten. (TZ 16)			X				
(22) Es wären alle sprachspezifischen Daten aus den Beobachtungsbögen zur Erfassung der Sprachkompetenz (BESK) zu sammeln und die daraus gewonnenen Analyseergebnisse zu Steuerungszwecken in der frühen sprachlichen Förderung zu nutzen. (TZ 16)			X				
(23) Es wären alle sprachspezifischen Daten aus den Beobachtungsbögen zur Erfassung der Sprachkompetenz (BESK) zu analysieren und zu Steuerungszwecken in der frühen sprachlichen Förderung zu nutzen. (TZ 16)					X		
(24) Um eine risikoorientierte Auswahl der hospitierten Kindergartenstandorte sicherzustellen, wäre eine nachvollziehbare schriftliche Dokumentation zu erstellen. (TZ 17)	X						
(25) Der Evaluationsbericht des Österreichischen Integrationsfonds wäre an die jeweils hospitierten Kindergärten weiterzuleiten. (TZ 17)			X		X		
(26) Gemeinsam mit den Ländern wäre der Beirat für Elementarpädagogik ehestmöglich einzurichten. (TZ 18)	X						
(27) In Bezug auf die Aus-, Fort- und Weiterbildungskosten sowie Sachkosten wäre bei (zukünftigen) Art. 15a B-VG Vereinbarungen für nachvollziehbare und transparente Aufzeichnungen zu sorgen. (TZ 22)			X				
(28) Für die Abwicklung der Zweckzuschüsse wäre eine andere, unabhängige Organisationseinheit einzubinden, um damit die Genehmigung und Kontrolle der Zweckzuschüsse durch ein und dieselbe Stelle zu vermeiden. (TZ 22)			X				
(29) Bei den Fort- und Weiterbildungen im Rahmen der Art. 15a B-VG Vereinbarungen wäre die Trennung von Genehmigungs- und Prüfungsverantwortung vorzusehen. (TZ 22)					X		
(30) In der Transparenzdatenbank wären die Leistungen zur frühen sprachlichen Förderung nach den Vereinbarungen frühe sprachliche Förderung und Elementarpädagogik nachzutragen. (TZ 22)					X		
(31) Es wären zukünftig überprüfbare Angaben zur vereinbarungskonformen Verwendung der Zweckzuschüsse festzulegen. (TZ 23)	X	X					
(32) Um die Effektivität der gesetzten Sprachfördermaßnahmen zu erhöhen, wäre das vom Land Niederösterreich initiierte Sprachförderprojekt für die Niederösterreichischen Landeskindergärten in Schwechat zu unterstützen. (TZ 24)						X	

(1)

	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung	Bundesministerin für Frauen, Familie, Jugend und Integration im Bundeskanzleramt	Land Niederösterreich	Land Oberösterreich	Bildungsdirektion für Oberösterreich	Stadtgemeinde Schwechat	Stadt Wels
(33) In den Verträgen zur Abgangsdeckung mit den privaten Kindergartenträgern wäre die Übermittlung der Ergebnisse der Sprachstandsfeststellungen vorzusehen, um so Informationen über den Zielerreichungsgrad betreffend frühe sprachliche Förderung zu erhalten. (TZ 24)							X
(34) Elbi (IT-Anwendung für elementare Bildungseinrichtungen) wäre insofern weiterzuentwickeln, als alle für die Abrechnung erforderlichen Eingabefelder mittels Gesamttabelle – ohne händische Eingaben – hochgeladen werden können. (TZ 25)	X						
(35) Bei der Konzeption der digitalen Kindergartenverwaltung wäre darauf zu achten, dass in Zukunft die mehrfache Erfassung von Daten vermieden wird. (TZ 25)			X				
(36) Die Bürgerkarte für die Kindergartenträger wäre unter Abwägung der Nutzen und Kosten einzuführen, um den Verwaltungsaufwand so gering wie möglich zu halten. (TZ 25)				X			
(37) Die Wirkungskennzahl zur Messung der Entwicklung des Sprachförderbedarfs wäre gemeinsam mit den Ländern dahingehend weiterzuentwickeln, dass die Lernfortschritte aller geförderten Kinder erkennbar werden. (TZ 26)	X						
(38) Die Effekte des österreichweit einheitlich verwendeten Beobachtungsbogens zur Erfassung der Sprachkompetenz auf die Wirkungskennzahl wären zu evaluieren und allfällige Unterschiede zwischen den Ländern zu analysieren. Auf Basis der Analyseergebnisse wären bei Bedarf Verbesserungsmaßnahmen zu setzen. (TZ 26)	X						
(39) Bei Analyse der Zielzustände der Vereinbarung Elementarpädagogik wären die Auswirkungen der Fluchtbewegung ab 2015 zu berücksichtigen, um die tatsächlichen Qualitätssteigerungen der gesetzten Maßnahmen sichtbar zu machen. (TZ 26)	X						
(40) Die aus der Evaluierung der Netzwerkprojekte an der Schnittstelle Kindergarten – Volksschule hervorgegangenen Best Practices wären unter Einbeziehung der Länder und Berücksichtigung bereits bestehender Instrumente weiterzuverfolgen, um ein professionelles Übergangsmanagement zu etablieren. (TZ 27)	X						
(41) Die gemeinsamen Lehrveranstaltungen von Kindergarten- und Volksschulpädagoginnen und -pädagogen an den Pädagogischen Hochschulen wären zu forcieren, um ein gemeinsames Verständnis für Instrumente und Ziele herzustellen und so den Wissensstand aller beteiligten Fachkräfte in Kindergärten und Volksschulen auf die gleiche Ebene zu heben. (TZ 27)	X						

(1)

	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung	Bundesministerin für Frauen, Familie, Jugend und Integration im Bundeskanzleramt	Land Niederösterreich	Land Oberösterreich	Bildungsdirektion für Oberösterreich	Stadtgemeinde Schwechat	Stadt Wels
(42) Ausgehend von den Erhebungen des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung wäre die Handhabung des Übergangs vom Kindergarten in die Volksschule zu analysieren, um die institutionelle Zusammenarbeit zwischen Kindergärten und Volksschulen gezielt weiterzuentwickeln. (TZ 27)					X		
(43) Die Entscheidung zur Fortführung der Finanzierung der frühen sprachlichen Förderung über Zweckzuschüsse wäre auf Basis aussagekräftiger Wirkungsdaten zu treffen. (TZ 29)	X						
(44) Bei der Schülereinschreibung wären Modelle zu erproben, bei denen zur Sprachstandsfeststellung Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen einbezogen werden. In der Folge wäre die Anwendung des Messinstruments zur Kompetenzanalyse – Deutsch (MIKA–D) bei Schuleintritt und zusätzlicher Modelle im Hinblick auf deren Kohärenz mit den Ergebnissen der Sprachstandsfeststellung im letzten Kindergartenjahr zu evaluieren. (TZ 29)	X						
(45) Die hohe Anzahl an außerordentlichen Schülerinnen und Schülern in Oberösterreich wäre zu analysieren. (TZ 29)	X				X		
(46) Im Fall von zukünftigen Art. 15a B–VG Vereinbarungen zur frühen sprachlichen Förderung wäre ein höherer Qualifikationszielwert für das eingesetzte Personal in Erwägung zu ziehen. Zudem sollte sich der Bund im Zuge dessen bei Nichterfüllung der Qualifikationsvorgaben Rückforderungen vorbehalten. (TZ 32)	X						
(47) Zur Erhöhung des Anteils der Schüler und Studenten wären österreichweite Initiativen unter Teilnahme aller Standorte der Bildungsanstalten für Elementarpädagogik zu setzen. (TZ 34)	X						
(48) Gemeinsam mit den Gemeinden als Kindergartenerhalter wäre ein Modell zu entwickeln, das den durchgängigen Einsatz von Zivildienern in den Niederösterreichischen Landeskinderergärten sowie deren Aufsicht ermöglicht. (TZ 34)			X				
(49) Bei der Ausbildung der Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen wäre besonderes Augenmerk auf den Bereich der frühen sprachlichen Förderung zu legen. Dafür wäre auch die Fort- und Weiterbildung der Lehrpersonen an den Bildungsanstalten für Elementarpädagogik im Bereich der frühen sprachlichen Förderung zu forcieren. (TZ 35)	X						
(50) Gemeinsam mit den übrigen Ländern wäre eine Vereinheitlichung der pädagogischen Ausbildung von Unterstützungspersonal in Kinderbetreuungseinrichtungen in die Wege zu leiten. Dabei wäre der Bereich der frühen sprachlichen Förderung zu berücksichtigen. (TZ 36)	X		X		X		
(51) Es wären Maßnahmen zu setzen, um regelmäßig valide Informationen zu den Absolventenzahlen des Lehrgangs „Frühe sprachliche Förderung“ unter den Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen zu erhalten. (TZ 37)	X		X				

(1)

	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung	Bundesministerin für Frauen, Familie, Jugend und Integration im Bundeskanzleramt	Land Niederösterreich	Land Oberösterreich	Bildungsdirektion für Oberösterreich	Stadtgemeinde Schwechat	Stadt Wels
(52) Bei den Pädagogischen Hochschulen wäre mit Nachdruck darauf hinzuwirken, den Lehrgang „Frühe sprachliche Förderung“ auch für das sonstige qualifizierte Personal zu öffnen oder es wären für dieses alternative, gleichwertige Qualifizierungsmaßnahmen anzubieten. (TZ 37)	X						
(53) Es wäre weiterhin darauf zu achten, dass die Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen in den Niederösterreichischen Landeskindergärten die gesetzliche Fortbildungsverpflichtung von zwei Tagen pro Jahr erreichen. (TZ 38)			X				
(54) Zu Monitoring-Zwecken wäre hinsichtlich der zweitägigen Fortbildungsverpflichtung für Kindergartenpädagoginnen und –pädagogen eine Gesamtdokumentation über die Fort- und Weiterbildungen des Kindergartenpersonals einzurichten. (TZ 38)							X
(55) Den Gemeinden wäre ein Teil der Zweckzuschüsse für Fortbildungsangebote im Bereich frühe sprachliche Förderung für das Unterstützungspersonal möglichst noch im Rahmen der Vereinbarung Elementarpädagogik, jedenfalls bei zukünftigen Art. 15a B-VG Vereinbarungen zur Verfügung zu stellen. (TZ 38)			X				
(56) Gemeinsam mit den Ländern wäre die Personalsituation der Kindergärten zu analysieren und gegebenenfalls das Ausbildungsangebot der Bildungsanstalten für Elementarpädagogik an die Ergebnisse anzupassen. (TZ 39)	X						
(57) Es wären Maßnahmen zu setzen, um valide Daten zur Berufswahl der Absolventinnen und Absolventen der Bildungsanstalten für Elementarpädagogik zu erhalten. (TZ 40)	X						
(58) Die Zahlen des Verbleibsmonitorings wären zu analysieren. Gegenstand dieser Analyse sollten u.a. die Unterschiede der Karriereentwicklung der Absolventinnen und Absolventen der Langform und der Kollegs der Bildungsanstalten für Elementarpädagogik sowie die unterschiedliche Personalsituation der Länder sein. Die Ergebnisse sollten in eine längerfristige Bedarfsplanung des schulischen Ausbildungsangebots einfließen. (TZ 40)	X						
(59) Akontozahlungen der Zweckzuschüsse wären an die Träger während des laufenden Kindergartenjahres zu leisten. (TZ 41)					X		
(60) Gemeinsam mit den übrigen Ländern wäre im Zuge des geplanten Beirats für Elementarpädagogik auch dem Thema der unterschiedlichen Rahmenbedingungen nachzugehen, um die Weiterentwicklung der Kindergärten zu Bildungseinrichtungen bestmöglich zu unterstützen. (TZ 42)	X		X	X			



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im Mai 2021

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

