

**PRESSE-
KONFERENZ**
27.10.2015

ELEMENTARBILDUNG GERECHT FINANZIEREN

Ergebnisse einer Machbarkeitsstudie des KDZ über
Kinderbetreuung als Pilotprojekt für einen aufgabenorientierten
Finanzausgleich

RUDI KASKE
Präsident der AK Wien

PETER BIWALD
Geschäftsführer KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung

SYBILLE PIRKLBAUER
Expertin Frauen- Familienpolitik, AK Wien

KAROLINE MITTERER
Studienautorin, KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung



KINDERBETREUUNG NEU: JE BESSER DAS ANGEBOT, DESTO MEHR FÖRDERUNG

Die Kinderbildung und -betreuung wurde in den vergangenen Jahren stark ausgebaut. Aber bei den laufenden Kosten werden die Gemeinden allein gelassen. Manche Gemeinden scheuen deswegen davor zurück, mehr Plätze einzurichten.

AK Präsident Rudi Kaske fordert: „Die laufenden Kosten der Elementarbildung sollen gerecht finanziert werden. Gemeinden, die mehr Plätze schaffen, sollen dafür auch mehr Geld bekommen.“

Dieses „Leistungsprinzip“ wird unter Fachleuten seit Längerem unter dem Stichwort „aufgabenorientierter Finanzausgleich“ diskutiert. Statt die Mittel wie bisher nach Maßgabe der Bevölkerungsanzahl zu verteilen, soll das Geld je nach Leistung an die Körperschaft verteilt werden, die die jeweilige Aufgabe auch wahrnimmt. „Eine nachhaltige Sicherung der Finanzierung erfordert tiefgreifende Reformen – wesentlich dabei ist neben einer Aufgaben- und Strukturreform, den Finanzausgleich und das Transfersystem zu vereinfachen“, meint Peter Bivald, Geschäftsführer des KDZ.

AK Präsident Rudi Kaske: „Im Regierungsprogramm ist ein Pilotprojekt für den aufgabenorientierten Finanzausgleich im Bereich der Kinderbetreuung vorgesehen. Die Arbeiterkammer fordert dieses Pilotprojekt als ersten Schritt für eine weitergehende Reform umzusetzen.“

Zu diesem Zweck hat die Arbeiterkammer das KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung beauftragt, mögliche Modelle zu erarbeiten und zu berechnen. Basis für die Studie „Aufgabenorientierter Finanzausgleich am Beispiel der Elementarbildung“ von Karoline Mitterer und Anita Haindl sind die Gemeindefinanzdaten sowie die Kindertagesheimstatistik der Statistik Austria.

Für die Mittelverteilung wurden fünf Modelle berechnet, in denen das Alter der Kinder und Leistungsmerkmale, wie Ganz- und Halbtagsbetreuung, Öffnungszeiten, Schließtage und die soziale Lage der Kinder berücksichtigt wurden. Für die Mittelherkunft wurden drei Versionen berechnet.

AK Präsident Rudi Kaske: „Gemeinden, die mehr bei der Kinderbildung und –betreuung bieten, sollen dafür auch belohnt werden. Das ist eine Frage der Gerechtigkeit.“

„Wir wollen hier eine echte Neuerung. Eine Aufgabenorientierung bringt mehr Transparenz in den Finanzausgleichs-Dschungel und mehr Effizienz.“

Die Ziele dabei:

- + eine Neuaufstellung des Finanzausgleichs für einen modernen, sozialen Dienstleistungsstaat
- + mehr Plätze für die Kinderbildung und –betreuung
- + Elementarbildung für jedes Kind als Basis für eine gute Schul- und Berufslaufbahn
- + eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie, was insbesondere Frauen zugutekommt
- + mehr Aufmerksamkeit und Zuwendung für jedes Kind und bessere Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten durch einen besseren Fachkraft-Kind-Schlüssel.

AK Präsident Rudi Kaske: „Wir legen mit dieser Studie mehrere Modelle vor, wie ein aufgabenorientierter Finanzausgleich für die Elementarbildung funktionieren kann. Jetzt ist die Politik am Zug, zu entscheiden.“

Ausgangsposition und Grundannahmen

Die Gemeinden sind zuständig für die Bereitstellung von Kinderbetreuung und Elementarbildung. Die Kosten dafür müssen sie aus ihren Budgets tragen. Diese setzen sich aus eigenen Einnahmen (Gebühren, Grundsteuer, Kommunalsteuer) und Mitteln aus dem Finanzausgleich zusammen, die sich im Wesentlichen nach der EinwohnerInnen-Zahl richten ("Abgestufter Bevölkerungsschlüssel - ABS").

Es gibt jedoch keine Verknüpfung der Finanzierung mit der Elementarbildung oder anderen Aufgaben. Das bedeutet, die Gemeinden bekommen nicht mehr oder weniger Geld, egal, ob sie ein Spitzen-Angebot in der Elementarbildung haben – oder so gut wie gar keines.

Mit der Aufgabenorientierung soll eine konkrete Verbindung zwischen dem Engagement in der Kinderbetreuung und den Einnahmen der Gemeinden geschaffen werden.

Derzeit werden rund zwei Milliarden Euro für die Finanzierung der laufenden Kosten der Kinderbildung und –betreuung verausgabt. Davon ausgehend wurde angenommen, dass die Hälfte, also eine Milliarde Euro, künftig aufgabenorientiert direkt an die Gemeinden fließen sollen. Innerhalb des gesamten Finanzausgleichs ist das nur ein kleiner Teil, nämlich rund ein Achtel der Mittel, die die Gemeinden insgesamt über den Finanzausgleich erhalten.

Fünf Varianten für eine Berücksichtigung von Alter, Öffnungszeiten und Co.

Die Gemeinden erhalten derzeit Zuschüsse pro Krippen- oder Kindergartengruppe, unabhängig von der Gruppengröße. Mit der aufgabenorientierten Finanzierung würden die Zuschüsse pro betreutem Kind gerechnet, was zu höherer Effizienz führen würde.

Die Standards für die Elementarbildung, die Öffnungszeiten und auch die Zuwendungen der Länder an die Gemeinden sind derzeit von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich. Eine aufgabenorientierte Finanzierung über den Finanzausgleich würde eine Angleichung der Standards unterstützen, da diese die Möglichkeit bietet ein besseres Angebot auch besser zu fördern. Folgende Zuschüsse je Kind und Leistung pro Jahr wurden für die Verteilung der aufgabenorientiert eingesetzten Mittel festgelegt. Die Höhe der Zuschüsse spiegelt je nach Modell die unterschiedlichen Kosten wieder, die im Anschluss genauer dargestellt werden.

Variante 1: „Basisversion“ – nur Alter der Kinder

■ 0- bis 2-Jährige	6.130 €
■ 3- bis 5-Jährige	3.060 €

Grundlage ist die Unterscheidung nach Altersgruppen. Das ist das "Basismodell". Für kleine Kinder bis zwei Jahre brauchen die ElementarpädagogInnen mehr Zeit. Daher können sie nur eine kleinere Anzahl an Kindern betreuen und fördern. Kinder ab drei Jahren sind selbständiger, daher können die ElementarpädagogInnen auch mehr Kinder in dieser Altersgruppe betreuen. Für Kinder bis zwei Jahre wurde daher ein doppelt so hoher Betrag angesetzt, wie für Kinder ab drei Jahren.

Auch die Länge der Betreuungsdauer beeinflusst die Ausgabenhöhe pro Platz. Die Personalkosten steigen ja bei einer Ganztagsbetreuung aufgrund der längeren Arbeitszeit und dadurch, dass bei längerer Betreuung auch Verpflegung angeboten werden muss, was eine entsprechende Infrastruktur erfordert. Deshalb gibt es in Variante 2 für Ganztagsplätze höhere Zuschüsse als für Halbtagsplätze.

Variante 2: Alter + halb-/ganztags

- 0- bis 2-Jährige halbtags 4.820 € ganztags 7.420 €
- 3- bis 5-Jährige halbtags 2.410 € ganztags 3.710 €

Mit Ganz- und Halbtagsbetreuung ist es aber so eine Sache. In der Kindertagesheimstatistik werden bereits sechs Stunden am Tag als Ganztagesbetreuung gezählt.

Daher werden bei den Varianten 3 und 4 die täglichen Öffnungszeiten als weiteres Leistungsmerkmal berücksichtigt. Ebenso verhält es sich mit einer möglichst geringen Anzahl an Schließtagen im Jahr.

In Modell 3 sind je 10 Prozent der aufgabenorientiert eingesetzten Mittel für bessere Öffnungszeiten und weniger Schließtage im Jahr angesetzt, in Modell 4 sind es je 20 Prozent.

Variante 3: Alter + halb-/ganztags + Öffnungszeiten + Schließtage

- 0- bis 2-Jährige halbtags 3.860 € ganztags 5.940 €
- 3- bis 5-Jährige halbtags 1.930 € ganztags 2.970 €
- Aufschlag für lange Öffnungszeiten (max. 650 €) und
- wenig Schließtage (max. 530 €)

- Maximal 7.120 €, mindestens 1.930 €

Variante 4: Alter + halb-/ganztags + Öffnungszeiten + Schließtage mit höherem Gewicht

- 0- bis 2-Jährige halbtags 2.450 € ganztags 4.900 €
- 3- bis 5-Jährige halbtags 1.220 € ganztags 2.450 €
- Aufschlag für lange Öffnungszeiten (max. 1.300 €) und
- wenig Schließtage (max. 1.050 €)

- Maximal 7.250 €, mindestens 1.220 €

In Modell 5 wurde zusätzlich noch ein soziales Kriterium berücksichtigt: 10 Prozent der Mittel werden nach der Erstsprache der Kinder vergeben. Für Kinder mit einer anderen Sprache als Deutsch als Erstsprache gibt es bei diesem Kriterium um die Hälfte mehr.

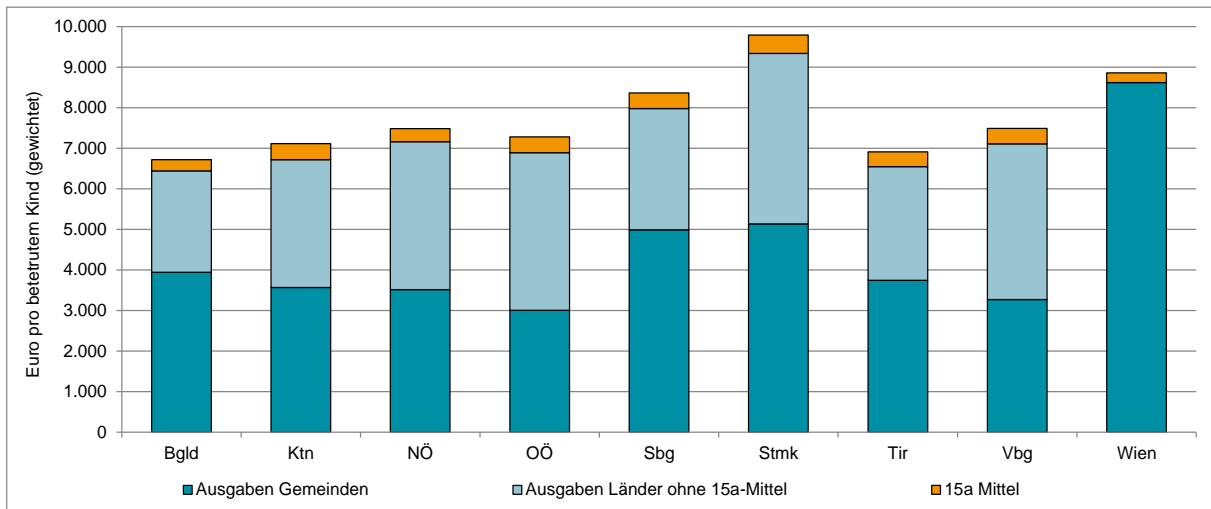
Variante 5: Alter + halb-/ganztags + Öffnungszeiten + Schließtage + nicht deutsche Muttersprache

- 0- bis 2-Jährige halbtags 2.890 € ganztags 4.450 €
- 3- bis 5-Jährige halbtags 1.450 € ganztags 2.230 €
- Aufschlag für lange Öffnungszeiten (max. 980 €) und
- wenig Schließtage (max. 790 €)
- Aufschlag nicht-deutsche Erstsprache 1.270 €

- In Summe maximal 7.490 €, mindestens 1.300 €

Derzeitige Finanzierung nach Bundesland

Demgegenüber unterscheidet sich die derzeitige Finanzierung eines Kindergartenplatzes weniger nach Leistungsmerkmalen, sondern je nachdem, in welchem Bundesland die Betreuung erfolgt:



Ausgaben der Länder und Gemeinden im Kinderbetreuungsbereich (konsolidiert) pro betreutem Kind, gewichtet nach Alter und Betreuungsdauer im Jahr.

Woher und wieviel Geld für die Aufgabenorientierung kommen kann

Die Finanzströme im derzeitigen System des Finanzausgleichs sind sehr komplex. Durch eine Aufgabenorientierung soll es zu einem Entwirren dieser Finanzströme und zu einer klareren Kompetenzverteilung kommen.

In Zukunft soll die Finanzierungsverantwortung für die Elementarbildung zur Gänze bei den Gemeinden liegen. Das bedeutet, dass es keine Zuschüsse der Länder an die Gemeinden mehr gibt. Dafür sollen aber Ertragsanteile in gleicher Höhe nicht mehr an die Länder, sondern direkt an die Gemeinden fließen.

Das Pilotprojekt aufgabenorientierte Finanzierung der laufenden Kinderbetreuungskosten muss im nächsten Schritt in das bestehende System eingefügt werden. Für diese Integration in den Finanzausgleich wurden drei Versionen erarbeitet:

Version A mit einem Zuschussvolumen von 1 Milliarde Euro: Ertragsmittelanteile von 385 Millionen Euro fließen statt an die Länder direkt an die Gemeinden. 615 Millionen Euro der Mittel, die derzeit nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel verteilt werden, werden aufgabenorientiert vergeben. Eine Milliarde Euro entspricht 50 Prozent der laufenden Ausgaben 2013. Es kommt zu einer Bereinigung des Transfer- und Kompetenz-Dschungels.

Version B mit 914 Millionen Euro: Zu den 385 Millionen Euro Ertragsanteilen von den Ländern kommen 529 Millionen Euro aus dem Topf „Getränke- und Werbebesteuerausgleich“, einem Posten, der als Übergangslösung gedacht war und nie abgeschafft wurde.

Eine Sonderlösung müsste für Niederösterreich gefunden werden, wo die ElementarpädagogInnen direkt beim Land angestellt sind.

In Version A und B fallen im Gegenzug die Zuschüsse der Länder an die Gemeinden für die Kinderbetreuung weg.

Version C mit 580 Millionen Euro: die Länder behalten die Ertragsanteile, es findet keine Aufgabenentflechtung statt, die aufgabenorientierten Mittel kommen ausschließlich aus den bisher nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel vergebenen Mitteln. Die Zuschüsse der Länder an die Gemeinden bleiben.

Auswirkungen auf Bundesländer und Gemeinden

Die Auswirkungen auf Länder und Gemeinden wurden auf Basis des derzeit bestehenden Angebots abgeschätzt. Den Berechnungen für die Verteilungswirkung wurde jeweils eine Aufteilung der Mittel nach Variante drei (Alter der Kinder, halb-/ganztags, Öffnungszeiten und Schließtag) zugrunde gelegt. Zu beachten ist also, dass dies eine Momentaufnahme darstellt. Jede Gemeinde profitiert in dem Ausmaß, in dem sie die Leistung ausbaut.

In der Grundtendenz würden Bundesländer bzw. Gemeinden mit einer gut ausgebauten Elementarbildung besser abschneiden. Allerdings ergeben sich durch die Gegenrechnung der Verluste bisheriger Zuwendungen unterschiedliche Auswirkungen. Große Städte gewinnen nicht automatisch, weil ein Abtausch mit nicht zweckgebunden vergebenen Mitteln stattfindet, die bisher nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel vergeben wurden.

So reduziert sich der Vorteil des besseren Angebots in den größeren Gemeinden umso mehr, je stärker Mittel, die bisher nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel vergeben wurden, zur Finanzierung herangezogen werden. Das ist logisch, nachdem die großen Gemeinden mit dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel pro EinwohnerIn höhere Beträge bekommen als kleine.

Für die Zukunft ist zu erwarten, dass eine Angleichung stattfindet, weil Gemeinden mit derzeit geringem Angebot die Kinderbildung und -betreuung ausbauen werden.

Neue Aufgabenverteilung in der Kinderbildung und -betreuung

Ein aufgabenorientierter Finanzausgleich in der Kinderbetreuung würde zu einer Entflechtung und neuen Aufgabenverteilung führen:

Die Gemeinden wären für die laufende Finanzierung zuständig.

Die Länder hingegen ziehen sich aus der laufenden Finanzierung (Entfall der laufenden Zuschüsse vom Land an die Gemeinden) großteils zurück. Es könnte jedoch die Feinsteuerung bei den Ländern verbleiben. So sind ergänzende Förderungen der Länder möglich und sinnvoll, beispielsweise für Kleinstgruppen in stark peripheren Gebieten oder für Gemeinden mit besonders starken Bevölkerungszuwächsen oder -rückgängen.

Die Aufgaben der Länder hinsichtlich Gesetzgebung, Planung und Steuerung bleiben hingegen durch die Änderung im Finanzausgleich unberührt. (Ein bundeseinheitliches Rahmengesetz fordert die AK zusammen mit den Sozialpartnern und der Industriellenvereinigung weiterhin. Diese Forderung ist aber vom aufgabenorientierten Finanzausgleich unabhängig.)

Der Bund stellt die Mittel im Rahmen der Ertragsanteilsverteilung zur Verfügung.

Parallel dazu soll es weiterhin **programmatische, zeitlich befristete Förderungen** geben, etwa zur Errichtung der neuen Plätze, der Verbesserung der Öffnungszeiten oder der Qualität. Diese wird derzeit im Wesentlichen durch die 15a-Vereinbarung abgedeckt.

AK Präsident Rudi Kaske: „Gerechte Finanzierung der Kinderbetreuung“

„Die laufenden Kosten der Elementarbildung sollen gerecht finanziert werden. Gemeinden, die mehr Plätze schaffen, sollen dafür auch für die laufenden Kosten mehr Geld bekommen“, so AK Präsident Rudi Kaske.

Klar ist: Dieser neue, aufgabenorientierte Topf muss sich mit dem Angebot der Elementarbildung weiterentwickeln. Wenn das Angebot an Kinderbildung und –betreuung ausgebaut wird, müssen in künftigen Finanzausgleichsperioden auch die Mittel dafür erhöht werden.

Die unmittelbaren Vorteile einer Finanzierung durch den aufgabenorientierten Finanzausgleich liegen auf der Hand:

Die Finanzierung wird an das tatsächliche Leistungsangebot geknüpft. Das schafft Anreize für die Gemeinden, ihr Angebot bei der Elementarbildung auszubauen.

Eine bundesweit einheitliche Finanzierung schafft auch die Chance, die Leistungsstandards anzugleichen, sodass überall ausreichend Plätze mit umfassenden Öffnungszeiten geschaffen werden.

Die Gemeinden werden in ihrer Autonomie gestärkt.

Das Transfersystem wird vereinfacht.

Dadurch wird Effizienz gefördert. Viele Gemeinden kooperieren schon jetzt, um eine gute Kinderbetreuung anbieten zu können. Ohne den Umweg über die Länder wird das noch einfacher.

„Wir brauchen eine Neuaufstellung des Finanzausgleichs für einen modernen, sozialen Dienstleistungsstaat“, so AK Präsident Rudi Kaske.

Eine bessere Kinderbildung und -betreuung

„Insgesamt geht es darum, das Angebot an Kinderbildung und –betreuung für alle Beteiligten – Kinder, Eltern und Beschäftigte zu verbessern“, so AK Präsident Rudi Kaske.

„Denn eine gute Elementarbildung für jedes Kind ist die Basis für eine gute Schul- und Berufslaufbahn. Und mehr Plätze in der Kinderbildung und –betreuung bringen eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie, insbesondere für Frauen. Ein wichtiger Schritt also für mehr Gleichberechtigung.“

„Das heißt wir brauchen auch weiterhin mehr Plätze für die Kinderbildung und –betreuung.“ Zusätzlich zum aufgabenorientierten Finanzausgleich braucht es eine programmatische Förderung, um den Ausbau und die Qualitätsverbesserung anzustoßen. Diese bereits bestehende Anstoßfinanzierung des Bundes für die Schaffung neuer Plätze insbesondere für Kinder unter drei Jahren läuft 2017 aus. „Wir wollen die Anstoßfinanzierung auch danach, und zwar solange, bis in ganz Österreich ein ausreichendes Angebot vorhanden ist“, so Kaske.

„Wir wollen ein bundeseinheitliches Rahmengesetz für die Elementarbildung mit einheitlichen Standards für Gruppengröße, Betreuungsschlüssel, Öffnungszeiten und Schließtagen. Denn wir wollen mehr Aufmerksamkeit und Zuwendung für jedes Kind sowie eine Entlastung der Beschäftigten in den Krippen und Kindergärten durch einen besseren Personalschlüssel.“

AK Präsident Rudi Kaske: „Wir legen mit dieser Studie mehrere Modelle vor, wie ein aufgabenorientierter Finanzausgleich für die Kinderbetreuung funktionieren kann. Jetzt ist die Politik am Zug, zu entscheiden. Es braucht ein klares politisches Bekenntnis zu einer aufgabenorientierten Mittelverteilung.“

Die gesamte Studie zum Download finden Sie unter:

wien.arbeiterkammer.at/presse