

Aufgabenorientierter Finanzausgleich am Beispiel der Elementarbildung

Modellentwürfe einer aufgabenorientierten
Mittelverteilung für die vorschulische
Kinderbetreuung

Endbericht – Langfassung, 22. Oktober 2015

verfasst von

Dr.ⁱⁿ Karoline Mitterer

Mag.^a Anita Haindl

Inhaltsverzeichnis

I	Einleitung	7
1	Ausgangslage und Zielsetzung	7
2	Aufbau und Inhalte.....	8
3	Methodische Hinweise	9
II	Grundlagen eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs.....	12
1	Aktuelles Finanzausgleichssystem.....	12
1.1	Abgrenzung und Struktur.....	12
1.2	Ziele des Finanzausgleichs	14
1.3	Elemente des Finanzausgleichs.....	15
1.4	Reformoptionen im aktuellen Finanzausgleich	19
2	Grundlagen zum Aufgabenorientierten Finanzausgleich	19
2.1	Aufgabenorientierung in Finanzausgleichssystemen.....	19
2.2	Bisherige Reformvorschläge zum Aufgabenorientierten Finanzausgleich in Österreich	
	22	
2.3	Internationale Beispiele mit Fokus Kinderbetreuung.....	30
3	Elementare Bildung und Betreuung im Finanzausgleichssystem.....	35
3.1	Aktuelle Berücksichtigung der Kinderbetreuung im Finanzausgleich	35
4	Resümee.....	39
III	Organisation und Finanzierung der Kinderbetreuung	41
1	Rechtliche Grundlagen	41
2	Struktur- und Leistungsaspekte im elementaren Bildungsbereich.....	44
2.1	Struktur- und Leistungsdaten im Betreuungsjahr 2013/2014.....	44
2.2	Entwicklungen des Leistungsangebotes im Kinderbetreuungsbereich.....	53
3	Finanzierung im Kinderbetreuungsbereich.....	57
3.1	Finanzierungsbeziehungen	57
3.2	Einnahmen und Ausgaben der Länder und Gemeinden im Zeitverlauf.....	60

3.3	Ausgaben der Länder und Gemeinden im Vergleich	63
3.4	Ausgaben- und Einnahmenstruktur der Gemeinden 2013.....	66
4	Resümee.....	71
IV	Modellgrundlagen.....	73
1	Ansatzpunkte einer Aufgabenorientierung in der Kinderbetreuung in einem ganzheitlich reformierten Finanzausgleichssystem	73
2	Zielsetzung.....	77
3	Notwendige Höhe der Verteilungsmasse	81
4	Verortung der Mittelaufbringung – Ansätze im Finanzausgleichssystem	83
5	Resümee.....	86
V	Modell Aufgabenorientierter Finanzausgleich am Beispiel elementarer Bildung.....	88
2	Verteilung der laufenden aufgabenorientierten Mittel in fünf Varianten.....	89
2.1	Modellkonzeption	89
2.2	Variante 1.....	91
2.3	Variante 2.....	93
2.4	Variante 3.....	96
2.5	Variante 4.....	98
2.6	Variante 5.....	100
3	Verknüpfung der laufenden aufgabenorientierten Mittelverteilung mit dem aktuellen Finanzausgleichssystem in drei Versionen	103
3.1	Versionen A und B: Ganzheitliche Abtauschvarianten	106
3.2	Version C: Abtauschfreie Variante	117
4	Programmatische Förderungen.....	120
VI	Zentrale Ergebnisse und Schlussfolgerungen	125
1	Zielsetzung.....	125
2	Modellgrundlagen	125
3	Sicherung der laufenden Finanzierung	127

3.1	Verteilung der laufenden aufgabenorientierten Mittel in fünf Varianten.....	127
3.2	Verknüpfung der laufenden aufgabenorientierten Mittelverteilung mit dem aktuellen Finanzausgleichssystem in drei Versionen	134
4	Programmatistische Förderungen.....	145
5	Abschließende Betrachtung	149
5.1	Entwicklungspfad Finanzausgleichssystem	149
5.2	Aufgabenorientierung im Finanzausgleich	150
5.3	Zielsetzung programmatischer Förderungen	152
5.4	Methodische Problembereiche	153
5.5	Weitere Schritte	155
VII	Verzeichnisse.....	160
1	Abbildungsverzeichnis	160
2	Tabellenverzeichnis	163
3	Quellenverzeichnis	165
VIII	Anhang	168
1	Glossar.....	168
2	Abkürzungen.....	170
3	Methodische Hinweise.....	170
4	Ergänzende Tabellen zu Kapitel III Organisation und Finanzierung der Kinderbetreuung	173
5	Ergänzende Tabellen zu Kapitel V Modell Aufgabenorientierter Finanzausgleich am Beispiel der Kinderbetreuung	176

I Einleitung

1 Ausgangslage und Zielsetzung

Die elementare Bildung und Betreuung in Österreich hat aufgrund der gesellschaftlich veränderten Rahmenbedingungen zahlreiche Änderungen erfahren. So wurden z.B. die Quoten in der Kinderbetreuung deutlich verbessert. Den Großteil dieser Investitionen sowie die Finanzierung des laufenden Betriebs tragen die Gemeinden. Ein Teil der im elementaren Bildungsbereich getätigten Gesamtausgaben wird durch Förderungen von Bund und Ländern gedeckt. Die verbleibenden ungedeckten Ausgaben müssen hingegen durch Leistungsentgelte und den allgemeinen Haushalt – insbesondere mittels Ertragsanteilen und eigenen Steuern – finanziert werden.¹ Damit ist die **Kinderbetreuung ein Bereich, der zu einem sehr hohen Anteil über den Finanzausgleich finanziert** wird. Dies betrifft zum einen Ertragsanteile und eigene Steuern, zum anderen Transfers von den Ländern. Letztere führen auch zu bundesländerweise unterschiedlichen finanziellen Belastungen der Gemeinden.

Daneben finden sich jedoch auch beträchtliche regionale Disparitäten hinsichtlich des Betreuungsangebotes. So ist darauf zu verweisen, dass die Gemeinden verschiedene Rahmenbedingungen vorfinden und darauf mit unterschiedlichen Betreuungsangeboten reagieren. Damit ist beispielsweise zu erklären, dass die Betreuungsquote mit der Gemeindegröße deutlich ansteigt, oder dass es insbesondere in Teilen des ländlichen Bereichs Nachholbedarf gibt. Während Zuzugsgemeinden mit stark wachsenden Kinderzahlen und einem damit verbundenen Ausbaubedarf konfrontiert sind, sinken die Kinderzahlen in demografisch schrumpfenden Regionen, sodass die Auslastung in den Gruppen sinkt und damit höhere Ausgaben pro Kopf entstehen.

Das verdeutlicht die **Notwendigkeit, gezielter auf die konkreten Rahmenbedingungen der einzelnen Gemeinden in den verschiedenen Bundesländern einzugehen**. Bereits jetzt wird mit den Ausbauprogrammen im Rahmen von 15a-Vereinbarungen² verstärkt in die Errichtung neuer Gruppen investiert. Der betragsmäßig bedeutendere laufende Betrieb wird teilweise mit Kostenzuschüssen durch die Länder (partiell mit 15a-Mitteln) unterstützt. In einem gewissen Rahmen erfolgt hier in einzelnen Bundesländern auch eine Steuerung des Leistungsangebotes, indem beispielsweise bei längeren Öffnungszeiten auch höhere Kostenzuschüsse erstattet werden.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwiefern die Finanzmittelverteilung im Rahmen des Finanzausgleichs dazu beitragen kann, die Finanzierbarkeit der Kinderbetreuung zu sichern und optimalerweise gleichzeitig eine Steuerung des Betreuungsangebotes zu ermöglichen. Das **aktuelle Finanzausgleichsgesetz sieht keine gezielt aufgabenorientierte Verteilung der Ertragsanteile in Bezug auf die Kinderbetreuung vor**. Ebenso fehlt ein Bezug zur Wirkungsorientierung. Eine solche verstärkte Aufgaben- bzw. Wirkungsorientierung wird jedoch von Expertinnen und Experten³ bereits seit längerem eingefordert und sollte in Hinblick auf die bevorstehenden Finanzausgleichsverhandlungen verstärkt diskutiert werden.

Die steigenden Zuschussbedarfe im Kinderbetreuungsbereich und die Reformnotwendigkeit des Finanzausgleichs, erfordern die vorliegende Studie, welche die Diskussion zur Umsetzbarkeit

¹ Siehe hierzu Mitterer et.al.: Österreichische Gemeindefinanzen 2015 – Entwicklungen 2004 bis 2018.

² Vgl. Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots; BGBl. II Nr. 478/2008 sowie Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots; BGBl. I Nr. 120/2011.

³ Siehe hierzu beispielsweise Bauer et.al.: Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung, IHS-KDZ-TU-Wien, 2010. Bröthaler et.al.: Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich. Befunde und Optionen, 2002.

eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs am Beispiel der Kinderbetreuung zum Ziel hat. **Ziel ist, eine Diskussionsgrundlage zu schaffen**, wie der aufgabenorientierte Finanzausgleich am Beispiel der Kinderbetreuung und elementaren Bildung umgesetzt werden kann.

Studienziele:

- ❑ Darstellen der **Grundlagen zur aktuellen Aufgabenverteilung und Finanzierung** in der elementaren Bildung und Betreuung;
- ❑ **Diskussion bisheriger Reformoptionen** zu einer aufgabenorientierten Ausgestaltung des Finanzausgleichs in Österreich sowie Verweis auf internationale Beispiele;
- ❑ **Entwicklung von Modellvorschlägen** für eine Integration von aufgabenorientierten Elementen im Finanzausgleich am Beispiel der Kinderbetreuung.

Die Begriffe elementare Bildung und Kinderbetreuung werden im Sinne der Lesbarkeit synonym verwendet.

2 Aufbau und Inhalte

Die Studie beginnt im **ersten Teil** mit dem Aufarbeiten der **Grundlagen eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs**. Die Grundlagen zum aktuellen Finanzausgleichssystem werden dargestellt, eine Begriffsbestimmung zum Finanzausgleich definiert und die Ziele bzw. Elemente des Finanzausgleichs diskutiert. Schließlich wird auf bestehende Reformoptionen im gesamten Finanzausgleichssystem eingegangen. Daran anschließend werden die Grundlagen zum Aufgabenorientierten Finanzausgleich aufgearbeitet. Hier erfolgt einerseits eine Begriffsbestimmung, andererseits werden bisherige Reformvorschläge in Österreich sowie internationale Beispiele zur Aufgabenorientierung dargestellt. Schließlich werden die Zusammenhänge der Finanzierung des Kinderbetreuungsbereiches mit dem Finanzausgleichssystem betrachtet. So wird aufgezeigt, in welchen Elementen des Finanzausgleichs die Kinderbetreuung bereits verankert ist. Ergänzend werden die Reformnotwendigkeiten des Finanzausgleichs aus Sicht der elementaren Bildung und Betreuung diskutiert.

Um eine Einschätzung zur aktuellen Situation des Kinderbetreuungsbereiches zu haben, werden in einem **zweiten Teil die Grundlagen zu Organisation und Finanzierung der elementaren Bildung** dargestellt. Es erfolgt eine Begriffsbestimmung der verwendeten Begriffe und es werden die rechtlichen Grundlagen zum Kinderbetreuungsbereich erörtert – mit Schwerpunkt auf die 15a-Vereinbarungen. Des Weiteren werden Struktur- und Leistungsaspekte im Kinderbetreuungsbereich näher erläutert. Hierzu erfolgt eine vertiefende Betrachtung der Struktur- und Leistungsdaten im Betreuungsjahr 2013/2014 sowie der Entwicklungen des Leistungsangebotes im Zeitverlauf. Weiteres Schwerpunktthema dieses Kapitels ist die Finanzierung, so werden einerseits die unterschiedlichen Finanzierungsbeziehungen dargestellt, andererseits wird auf die Entwicklungen der Einnahmen und Ausgaben der Länder und Gemeinden im Zeitverlauf eingegangen. Die Ausgaben- und Einnahmenstruktur der Gemeinden im Jahr 2013 werden anschließend vertiefend betrachtet.

Basierend auf den zuvor aufgearbeiteten Grundlagen werden in einem **dritten Teil die Modellgrundlagen** für eine stärker aufgabenorientierte Mittelverteilung im Finanzausgleich diskutiert und festgelegt. Die Modellgrundlagen wurden von den Autorinnen festgelegt, die gemeinsam mit dem Auftraggeber konkretisiert und ergänzt wurden. Im ersten Schritt wird der aufgabenorientierte Finanzausgleich im gesamten Finanzausgleichssystem im Verständnis der

Autorinnen verortet. Weiters werden die Ziele des aufgabenorientierten Finanzausgleichs definiert, um die notwendige Verteilungsmasse und Finanzierung festzumachen.

Im **vierten Teil** werden die **konkreten Modellberechnungen** vorgestellt. Dabei werden die Finanzierung des laufenden Betriebes sowie programmatische Förderungen unterschieden. Ziel der Finanzierung des laufenden Betriebes ist, dass die Gemeinden mit einem höheren Betreuungsangebot auch verstärkt Mittel aus dem aufgabenorientierten Finanzausgleich erhalten. Im Rahmen von programmatischen Förderungen soll der Nachholbedarf im Kinderbetreuungsangebot gezielt reduziert werden. Die einzelnen Varianten werden vorgestellt und ihre Verteilungseffekte nach Bundesland bzw. EinwohnerInnen(EW)-Klasse berechnet. Im Bereich der laufenden Förderung wird beurteilt, inwieweit eine aufgabenorientierte Mittelverteilung die bestehende Mittelverteilung verändern würde.

Abschließend werden die **zentralen Ergebnisse** zusammengefasst und einige wesentliche Schlussfolgerungen gezogen.

3 Methodische Hinweise

Die Grundlagenkapitel basieren auf Literaturrecherchen, insbesondere Literatur zum Finanzausgleich sowie zu den rechtlichen Rahmenbedingungen des Kinderbetreuungsgebietes. Andererseits wurden statistische Berechnungen durchgeführt. Für die Berechnungen wurden die Gebärungsdaten der einzelnen Gemeinden bzw. Länder sowie die Kindertagesheimstatistik (beides Datensätze der Statistik Austria) herangezogen. Bei den finanzstatistischen Auswertungen zu den Einnahmen und Ausgaben in der Kinderbetreuung wurde der „Abschnitt 24 Vorschulische Erziehung“ gemäß VRV 1997 in der geltenden Fassung angewendet.

Gebärungsdaten

Hinsichtlich der verwendeten Gebärungsdaten muss auf **mehrere methodische Einschränkungen** verwiesen werden:

- ☐ Abgrenzungsprobleme zwischen Transferzahlungen und Kostenbeiträgen und -ersätzen;
- ☐ Durchlaufposten können nicht erfasst werden: Transferzahlen an die Gemeinden, die sogleich von den Gemeinden an Private bzw. Unternehmen als Transfers gezahlt werden, und somit reine Durchlaufposten sind, können aufgrund der Datenlage nicht erfasst werden;
- ☐ Unterschiedliche Verbuchungspraxis;
- ☐ Unzureichende Differenzierung, z.B.: Bei den Transfereinnahmen und -ausgaben, welche andere Gemeinden bzw. Gemeindeverbände betreffen, muss darauf hingewiesen werden, dass keine klare Abgrenzung zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden möglich ist. Dieses Problem zeigt sich auch bei der Abgrenzung von Land und Landesfonds;
- ☐ Uneinheitliche funktionelle Abgrenzung;
- ☐ Ausgegliederte Bereiche: Diese finden sich in den Gebärungsdaten nicht wieder.
- ☐ Insbesondere bei den Ländergebärungsdaten ist auf sehr unterschiedliche Verbuchungen des Kinderbetreuungsgebietes hinzuweisen, sodass es hier zu unterschiedlichen Abgrenzungen in den einzelnen Bundesländern kommen kann.
- ☐ Auch bestehen in den Ländern unterschiedliche Transparenzregeln. So werden in einigen Bundesländern die Transferbeziehungen sehr ausführlich dargestellt, in anderen findet sich nur ein pauschaler Wert ohne weiterer Untergliederung, wodurch tiefergehende Vergleiche erschwert sind.

Kindertagesheimstatistik

Die Definitionen der zentralen Begrifflichkeiten wurden aus der Kindertagesheimstatistik 2013/2014 übernommen.⁴

Damit eine Einrichtung der Kategorie „institutionelle“ Kinderbetreuungseinrichtung zugeordnet wird, muss sie folgende Kriterien erfüllen:

- ☐ regelmäßige und ganzjährige Kinderbetreuung,
- ☐ betrieben mit öffentlicher Förderung,
- ☐ durch ausgebildetes Personal,
- ☐ ohne Anwesenheit der Eltern,
- ☐ an mindestens 30 Wochen pro Jahr,
- ☐ an mindestens 4 Tagen pro Woche,
- ☐ an mindestens 15 Stunden pro Woche.

Für den Bereich der vorschulischen Erziehung sind folgende Betreuungsgruppen in dieser Studie von Relevanz:

- ☐ **Kleinkindgruppen**⁵ (Kleinkinderkrippen, Krabbelstuben)
- ☐ **Kindergartengruppen** (allgemeine Kindergärten, Integrations-, Sonder- und Übungskindergärten)
- ☐ **Altersgemische Gruppen** (z.B. Tagesheimstätten, Kindergruppen u.ä.)

Bei der Berechnung der **Betreuungsquote** gilt es, den Anteil der betreuten Kinder, bezogen auf die gleichaltrige Wohnbevölkerung, darzustellen.

Weiters ist es wichtig darauf hinzuweisen, dass es zwischen „Einrichtung“ und „Form der Gruppe“ Unterschiede geben kann. Beispielsweise kann eine Kinderbetreuungseinrichtung als Kindergarten geführt werden, in dem u.a. auch eine altersgemischte Gruppe angeboten wird. Das bedeutet, dass in diesem Fall in der Kindertagesheimstatistik bei den „Einrichtungen“ keine Angabe zur Art der Gruppe getätigt würde, allerdings gäbe es sehr wohl einen Eintrag bei den „betreuten Kindern“ in altersgemischten Gruppen.⁶

Auch bei der **Kindertagesheimstatistik** bestehen **methodische Einschränkungen**:

- ☐ Zuordnung der betreuten Kinder nach Betreuungsform: In Kleinkindgruppen werden grundsätzlich nur Kinder bis 2 Jahren betreut, danach erfolgt die Betreuung in Kindergartengruppen bis zum Zeitpunkt der Einschulung. In den Daten der Kindertagesheimstatistik sind allerdings in Kleinkindgruppen auch Über-2-Jährige und in Kindergartengruppen Kinder unter drei Jahren enthalten. Der Grund dafür ist, dass die betreuten Kinder nach der geführten Form der Betreuungsgruppe zugeordnet werden.
- ☐ Zuordnung der betreuten Kinder nach Anwesenheitsdauer: Grundsätzlich gilt ein Kind ab einer Betreuungsdauer von sechs Stunden als ganztägig betreut. In der Kindertagesheimstatistik wird allerdings angemerkt, dass es hinsichtlich der Anwesenheitsdauer der Kinder keine bundeseinheitliche Definition gibt. Die Zuordnung

⁴ Vgl. Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2013/2014, S. 19.

⁵ Kleinkindgruppen werden in der Kindertagesheimstatistik als „Krippen“ bezeichnet.

⁶ Beispielsweise wird in der Kindertagesheimstatistik 2013/2014 auf Seite 58 in Oberösterreich dargestellt, dass es keine Einrichtungen und Gruppen sowie beim Personal bei altersgemischten Einrichtungen gibt. Sehr wohl gibt es aber betreute Kinder in altersgemischten Gruppen, da die Gruppen und das Personal nach der geführten Form der Betreuungseinrichtung, allerdings die betreuten Kinder nach der geführten Form der Betreuungsgruppe in der Statistik zugewiesen werden.

der Kinder zu den Kategorien „ganztätig“ oder „halbtätig“ erfolgt durch die Leitung des Kindertagesheimes nach den jeweiligen landesspezifischen Vorgaben. Falls es in einem Bundesland keine eindeutige landesspezifische Regelung gibt, kann bei einer Anwesenheitsdauer ab sechs Stunden von einer „ganztätigen“ Anwesenheit ausgegangen werden.

Modell

Das aufgabenorientierte Modell am Beispiel der Kinderbetreuung wurde in erster Linie durch das KDZ konzipiert. Um das Modell ausreichend zu konkretisieren waren mehrere **Modellannahmen** notwendig. Diese werden **im Text entsprechend farblich hinterlegt**, um klar zu machen, dass es sich um eine Annahme handelt. Die Modellannahmen basieren teilweise auf Workshop-Ergebnissen mit dem Auftraggeber.

Bei der konkreten Ausgestaltung eines aufgabenorientierten Finanzausgleichsmodells sind verschiedene Ausgestaltungsvariationen möglich. Die weitere Konkretisierung des Modells basierte auf den zuvor dargelegten Modellannahmen.

Bei der Wahl und Gewichtung der Indikatoren erfolgte so weit als möglich eine Orientierung an den bestehenden Gegebenheiten. So wurde jeder Indikator hinsichtlich Verteilung auf die einzelnen Gemeinden betrachtet und dargestellt. Die Gewichtungen der einzelnen Indikatoren folgten qualifizierten Schätzungen, welche teilweise auf bestehenden Erfahrungswerten (z.B. hinsichtlich der Gewichtung zwischen Halbtags- und Ganztagsplätzen), teilweise auf der bestehenden Verteilungsstruktur des Indikators beruhen.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass es sich bei der Wahl und Gewichtung der Indikatoren, welche als Grundlage für die zu verteilenden Pauschalbeträge gelten, um Annahmen handelt. Bei der Gewichtung von Halbtags- und Ganztagsplätzen sowie zwischen den Plätzen nach Altersstufen liegen Erfahrungswerte des KDZ zugrunde, welche wiederum auf mehreren interkommunalen Kennzahlenvergleichen in österreichischen Städten beruhen. Hier ist darauf hinzuweisen, dass bei den genannten interkommunalen Kennzahlenvergleichen nur Städte teilgenommen haben. Die spezifischen Situationen in Kleinst- oder Kleingemeinden wurde daher nicht berücksichtigt. Um eine valide Aussage treffen zu können, sollten diese Gewichtungen mit einer ergänzenden Studie überprüft werden, welche einen breiteren Querschnitt über die österreichische Kommunalebene legt.

Grundsätzlich ist auch noch auf die unterschiedlichen organisatorischen Rahmenbedingungen in den einzelnen Bundesländern hinzuweisen. Dies ist insbesondere für die Modellberechnungen von wesentlicher Bedeutung. Da im Modell von einer Transferbereinigung und vertikalen Verschiebung der Finanzmittel zwischen Ländern und Gemeinden ausgegangen wird, müssen bei einer etwaigen Bereinigung auch die institutionellen Unterschiede in den Bundesländern berücksichtigt werden. Zu nennen sind hier die unterschiedlich hohen Förderungen der Länder an die Gemeinden. In Niederösterreich treten anstelle der Förderungen Sachleistungen, indem das pädagogische Personal vom Land beigestellt wird. Auf diese Unterschiede wurde – soweit möglich – in der Modellkonzeption Rücksicht genommen.

Auf die methodische Vorgehensweise zu den Modellrechnungen wird in den jeweiligen Kapiteln eingegangen.

II Grundlagen eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs

In einem ersten Schritt gilt es, den Begriff des aufgabenorientierten Finanzausgleichs näher zu definieren. Hierzu erfolgt eine Kurzeinführung zum aktuellen Finanzausgleichssystem, eine Betrachtung der kritischen Bereiche und der damit verbundenen Reformoptionen. Der Fokus wird auf den aufgabenorientierten Finanzausgleich gelegt. Es gilt, bestehende Reformansätze für Österreich näher zu betrachten und auch auf internationale Beispiele mit dem Schwerpunkt Kinderbetreuung zu verweisen.

1 Aktuelles Finanzausgleichssystem

1.1 Abgrenzung und Struktur

Das aktuelle Finanzausgleichssystem basiert auf mehreren Elementen und kann sehr unterschiedlich weit gefasst werden. Gemäß Zimmermann und Henke ist unter Finanzausgleich „die Zuordnung der öffentlichen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf die verschiedenen Gebietskörperschaften im Staatsaufbau“⁷ zu verstehen. Diese Definition stellt den Finanzausgleich im weiteren Sinn dar und berücksichtigt neben der Einnahmenverteilung ausdrücklich auch die Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften. Hingegen erachtet der Finanzausgleich im engeren Sinn „die Aufgabenverteilung als gegeben und stellt über die Regelung der Einnahmenverteilung – inklusive Ausgleichsmaßnahmen – die Finanzierung der Aufgaben der Gebietskörperschaften sicher“⁸. Dieses eingeschränkte Verständnis ist in der Praxis vorherrschend.

Abbildung 1: Abgrenzung des Finanzausgleichs

(Nationaler) Finanzausgleich im weiteren Sinn (Normative) Aufgaben- und Kompetenzverteilung sowie Verteilung öffentlicher Ausgaben und Einnahmen			
Aufgaben, Ausgaben (Reform der) Verteilung d. Kompetenzen/Aufg.	Finanzierung (Reform der) Einnahmenverteilung und finanzielle(n) Beziehungen zwischen öffentlichen Rechtsträgern		
Öffentliche und/oder private Rechtsträger	Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden)		sonstige öff. Rechtsträger

Aufgabenverteilung fixiert angenommen	Finanzausgleich im engeren Sinn		
	Paktum zum Finanzausgleich		
	Finanzausgleichsgesetz		Sonst. Gesetze
	Primärer FA	Sekund. FA	Tertiärer FA
	Vertikaler und horizontaler FA		

Sonstige (zweckgebundene) Aufgabenfinanzierung
--

Quelle: Bröthaler et.al.: Reformoptionen und Reformstrategien, 2011, S. 16.

⁷ Siehe Zimmermann u. Henke: Finanzwissenschaft, 2012, S. 207.

⁸ Siehe Bauer u. Thöni: Begriffe des Finanzausgleichs, 2008, S. 19.

Betrachtet man den Finanzausgleich im engeren Sinn, kann dieser wiederum in mehrere Elemente unterteilt werden.

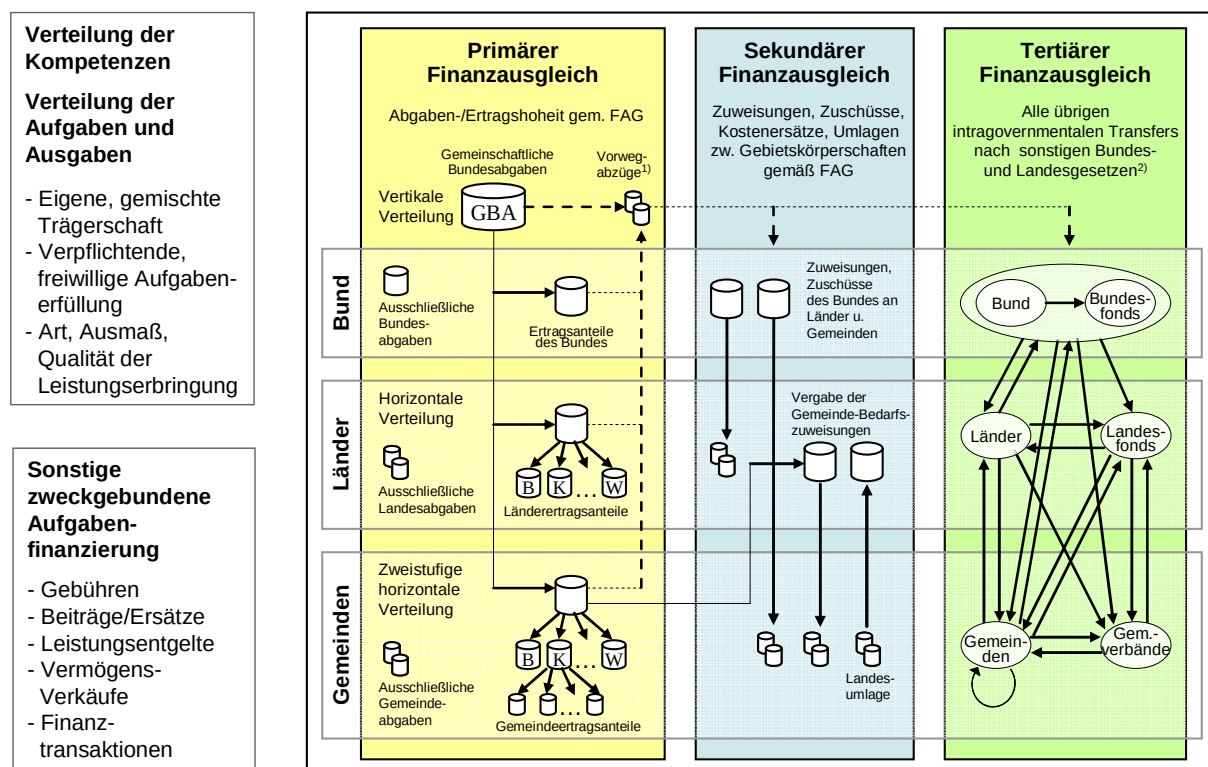
Primärer Finanzausgleich

Der primäre Finanzausgleich umfasst die **Verteilung der Abgabenhöhe** (Welche Gebietskörperschaftsebene darf welche Abgaben einheben?) und die Verteilung der Ertragshöhe (Beteiligung am Aufkommen an gemeinschaftlichen Abgaben) auf die Gebietskörperschaften. Der primäre Finanzausgleich ist im Finanzausgleichsgesetz geregelt. Er regelt die Grundlage der gemeindeeigenen Steuern und umfasst die Festlegung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben und der Ertragsanteile auf die verschiedenen Gebietskörperschaften.

Sekundärer Finanzausgleich

Der sekundäre Finanzausgleich bezeichnet das **System der Transferzahlungen** zwischen den Gebietskörperschaften, welche die Abgabenteilung ergänzen – soweit diese **im jeweiligen Finanzausgleichsgesetz geregelt** sind. Auf der einen Seite ist die Landesumlage (spezielle Transferzahlung von den Gemeinden zu den Ländern) gemeint, auf der anderen Seite erfolgt im Rahmen des sekundären Finanzausgleichs die Vergabe der Gemeinde-Bedarfszuweisungen (Gemeindemittel, welche den Ländern zur Ausschüttung an die Gemeinden übergeben werden) sowie der diversen Finanzausgleichszuweisungen des Bundes an die Länder und Gemeinden (§ 20 ff. FAG 2008).

Abbildung 2: Überblick über den primären, sekundären und tertiären Finanzausgleich



Quelle: Bröthaler et.al.: Reformoptionen und Reformstrategien, 2011, S. 21.

Tertiärer Finanzausgleich

Der tertiäre Finanzausgleich umfasst **alle übrigen intragovernmentalen Transfers** (d.h. Transfers zwischen öffentlichen Rechtsträgern) nach sonstigen Bundes- und Landesgesetzen. Hierunter fallen hauptsächlich die Transferleistungen von den Gemeinden an die Länder (v.a. Kranken-anstalten- und Sozialhilfeumlage) oder Fördermittel von den Ländern an die Gemeinden (z.B. Personalkostenzuschuss im Bereich der Kindergärten) bzw. vom Bund an Länder und Gemeinden.

Der österreichische Finanzausgleich im engeren Sinn strebt damit über die Einnahmenverteilung – inklusive Ausgleichsmaßnahmen – die Finanzierung der Aufgaben der Gebietskörperschaften an. Die wesentlichsten Regelungen finden sich im Finanzausgleichsgesetz 2008, in welchem die Abgabenhöhe, die Ertragsanteilsverteilung, die Landesumlage, Gemeinde-Bedarfszuweisungen sowie Transfers des Bundes bestimmt werden (primärer und sekundärer Finanzausgleich). Ergänzend dazu bestehen landesspezifische Regelungen, welche insbesondere die Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden festlegen (tertiärer Finanzausgleich).

1.2 Ziele des Finanzausgleichs

Grundsätzlich können verschiedene Zielsetzungen des Finanzausgleichs genannt werden:

- ☐ „Balance von Effizienz-, Wachstums- und Gleichheitszielen in Übereinstimmung mit verfassungsgemäßen Zielen;
- ☐ Ausgleich von Finanzkraft-Unterschieden;
- ☐ Lastenausgleich zwischen den Gebietskörperschaften;
- ☐ Schaffung der Rahmenbedingungen für regionale Wettbewerbsfähigkeit und angemessener Wettbewerb zwischen Regionen bzw. Gemeinden;
- ☐ Ausschöpfen der Potenziale zur Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften (vertikal zwischen den Gebietskörperschaftsebenen ebenso wie horizontal zwischen Ländern sowie zwischen Kleingemeinden und zwischen Städten und Stadtumlandgemeinden).“⁹

Ergänzend zu den generellen Zielsetzungen sollte es auch möglich sein, politische Prioritäten betreffend wirtschafts-, finanz-, sozial-, umwelt- und gesellschaftspolitischer Ziele – zeitlich limitiert – zu verankern. Dies setzt eine gewisse Flexibilisierung des Finanzausgleichs sowie eine Operationalisierung der Ziele und eine verpflichtende Evaluierung der Zielerreichung voraus.¹⁰

Durch die grundsätzliche Zielsetzung werden auch Art und Ausmaß der Mittelumverteilung im Finanzausgleichssystem – wenigstens hinsichtlich zentraler Rahmenvorgaben – (mit)bestimmt. So wird in diesem Zusammenhang grundsätzlich geklärt werden müssen, welches Aufgabenniveau in den Gemeinden erbracht werden soll und auch welche regionalen Bezugsebenen hier gegeben sein sollen. Dies würde bedeuten, dass es innerhalb von regionalen Planungseinheiten (z.B. Kleinregion) zu einer Abstimmung der kommunalen Infrastruktur und Dienstleistungen kommen würde, um insbesondere auch in ländlichen Regionen eine

⁹ Siehe Bröthaler et al.: Reformoptionen und Reformstrategien. 2011, S. 49.

¹⁰ Vgl. ebd.

ausreichende Mindestversorgung der Bewohnerinnen und Bewohner zu gewährleisten und gleichzeitig ein Überangebot aufgrund mangelnder Abstimmung zu vermeiden.¹¹

Das Finanzausgleichsgesetz selbst – als Teil des gesamten Finanzausgleichsystems – ist ebenfalls Zielen verpflichtet, welche insbesondere in der Finanzverfassung genannt werden. Zu nennen sind hier insbesondere:

- ☐ Konnexitätsgrundsatz (§ 2 F-VG 1948): Dieser Grundsatz – auch Grundsatz der eigenen Kostentragung genannt – bestimmt, dass der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt, selbst tragen müssen.
- ☐ Sachlichkeitsgebot (§ 4 F-VG 1948): Gemäß diesem Grundsatz bestehen zwei Anforderungen an den Finanzausgleich:
 - Regelungen haben in Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung zu erfolgen und die
 - Grenzen der Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften dürfen nicht überschritten werden.
- ☐ Beide Grundsätze gelten nur solange, bis der Gesetzgeber nichts anderes bestimmt.

Im Gegensatz zu anderen Staaten, wo versucht wird, den Finanzausgleich an mehreren wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielen auszurichten, ist dies in Österreich nur sehr eingeschränkt der Fall. Vielmehr erfolgt eine Beschränkung auf traditionelle Ziele. Zu nennen ist beispielsweise das Sichern der Finanzierung sowie das Wahren eines gewissen Gleichgewichtes zwischen den Gebietskörperschaftsebenen. Seit dem Beitritt zur EU sind auch stabilitätspolitische Finanzziele wichtig geworden.

1.3 Elemente des Finanzausgleichs

Ein **aufgabenorientierter Finanzausgleich möchte einen Lastenausgleich ermöglichen**.¹²

Möglicher Ansatzpunkt hierfür ist einerseits die Ertragsanteilsverteilung, andererseits kann eine Aufgabenorientierung auch über ergänzende Transfers erfolgen. Zum besseren Verständnis wird nachfolgend der wesentliche Ablauf dieser beiden Teilaspekte näher betrachtet.

Insgesamt können drei Elemente bzw. sechs Schritte des österreichischen Finanzausgleichs unterschieden werden. Einerseits erfolgt die Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben über die Ertragsanteile, andererseits bestehen zahlreiche Transferverflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften. Diese beiden Elemente werden ergänzt um die Zuteilung der ausschließlichen Abgaben zu den Gebietskörperschaftsebenen (im Gegensatz zur Verteilung der gemeinschaftlichen Abgaben über die Ertragsanteile).

¹¹ Vgl. Mitterer et.al.: Aufgabenerfordernisse und Mittelverteilung im Gemeinde-Finanzausgleich, 2014, S. 76 ff.

¹² Siehe hierzu das Folgekapitel zum Aufgabenorientierten Finanzausgleich.

Abbildung 3: Sechs Elemente/Schritte des Österreichischen Finanzausgleichssystems



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

Ertragsanteilsverteilung auf die einzelnen Gebietskörperschaften (Schritte 1 bis 3)

Schritt 1: Aufteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die drei Gebietskörperschaften

Die Summe der gemeinschaftlichen Bundesabgaben wird auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt. Das Mittelaufkommen belief sich im Jahr 2013 auf 75,09 Mrd. Euro. Von dieser Summe erfolgten Vorwegabzüge in der Höhe von 2,9 Mrd. Euro (z.B. Pflegefonds, Gesundheitsbereich). Danach wurden die Mittel nach fixen Schlüsseln (aktuell 67,417% Bund, 20,700% Länder und 11,883% Gemeinden) auf die drei Gebietskörperschaftsebenen verteilt.

Schritt 2: Bilden von länderweisen Länder- bzw. Gemeindetöpfen

Nach der Oberverteilung werden für die Länder neun Ländertöpfe sowie für die Gemeinden neun Gemeinde-Ländertöpfe gebildet.

Für die Länder bestehen vor der Verteilung Vorwegabzüge für den EU-Beitrag, die Siedlungswasserwirtschaft und den Konsolidierungsbeitrag. Danach werden die Mittel in erster Linie nach der Volkszahl sowie nach Fixschlüsseln verteilt.

Bei den Gemeinden bestehen vor der Verteilung Vorwegabzüge für den EU-Beitrag, die Krankenanstalten (Zweckzuschuss an die Länder) und die Siedlungswasserwirtschaft. Die dann verbleibenden Mittel werden nach mehreren Verteilungsschlüsseln auf die neun Ländertöpfe verteilt, wobei der überwiegende Teil nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel (mit der Gemeindegröße steigende Pro-Kopf-Beträge), nach Fixschlüsseln und nach der Volkszahl verteilt wird.

Schließlich werden die Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel von den Gemeinde-Ländertöpfen abgezogen. Diese werden an die Bundesländer zur Weitergabe an die Gemeinden übergeben. Zweck dieser Förderungen sind das Aufrechterhalten oder Wiederherstellen des Gleichgewichtes

kommunaler Haushalte, die Deckung außergewöhnlicher Erfordernisse sowie der Ausgleich von Härten.

Schritt 3: Aufteilung auf die einzelnen Gemeinden

Hier werden die länderweisen Gemeindetöpfe auf die einzelnen Gemeinden verteilt. Dabei besteht ein vielfältiges Set an Verteilungsschlüsseln. Wichtigstes Kriterium ist dabei der abgestufte Bevölkerungsschlüssel¹³, welcher 86 Prozent der gesamten Mittel bestimmt.

Die einzelnen Gemeinden profitieren von den Verteilungsschlüsseln in unterschiedlichem Ausmaß. Die höchsten Ertragsanteile pro Kopf bestehen dabei bei den größeren Städten. Dies ist einerseits auf den abgestuften Bevölkerungsschlüssel, andererseits auf Vorausanteile zurückzuführen. Die Vorausanteile wurden notwendig, um die Nachteile der Städte durch die Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels der letzten Finanzausgleichsverhandlungen abzufedern. Doch auch Kleinstgemeinden profitieren aufgrund der zahlreichen Maßnahmen zur Finanzkraftstärkung (Finanzbedarf-Finanzkraft-Ausgleich, Finanzzuweisungen des Bundes).

Transferbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften (Schritte 4 bis 5)

Zwischen den Gebietskörperschaften bestehen zahlreiche Transferverflechtungen. Zur Vereinfachung können diese in die beiden Schritte 4. *Transfers des Bundes* und 5. *Transfers Länder und Gemeinden* unterteilt werden.

Schritt 4: Transfers des Bundes

Die Transfers des Bundes an Länder und Gemeinden sind größtenteils im Finanzausgleichsgesetz geregelt. Diese umfassen beispielsweise Zahlungen an die Bundesländer für die Landeslehrerinnen und -lehrer oder Transfers an die Gemeinden zur Finanzkraftstärkung oder den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV).

Schritt 5: Transfers Länder und Gemeinden

Die Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden gestalten sich sehr komplex. Einerseits besteht ein wesentlicher Transferfluss von den Gemeinden zu den Ländern. Hierunter fallen vor allem die drei großen Umlagen in den Bereichen Landesumlage, Krankenanstalten und Sozialhilfe. Andererseits bestehen Transfers von den Ländern an die Gemeinden. Dies betrifft sowohl laufende Transfers (z.B. Personalkostenzuschüsse für den Kinderbetreuungsbereich, Haushaltsausgleich) oder einmalige Transfers (z.B. Investitionszuschüsse). Bei den Landestransfers handelt es sich teilweise um Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel, welche im Rahmen der Ertragsanteilsverteilung an die Länder – zur Weitergabe an die Gemeinden – zugeteilt wurden.

Abgaben (Schritt 6)

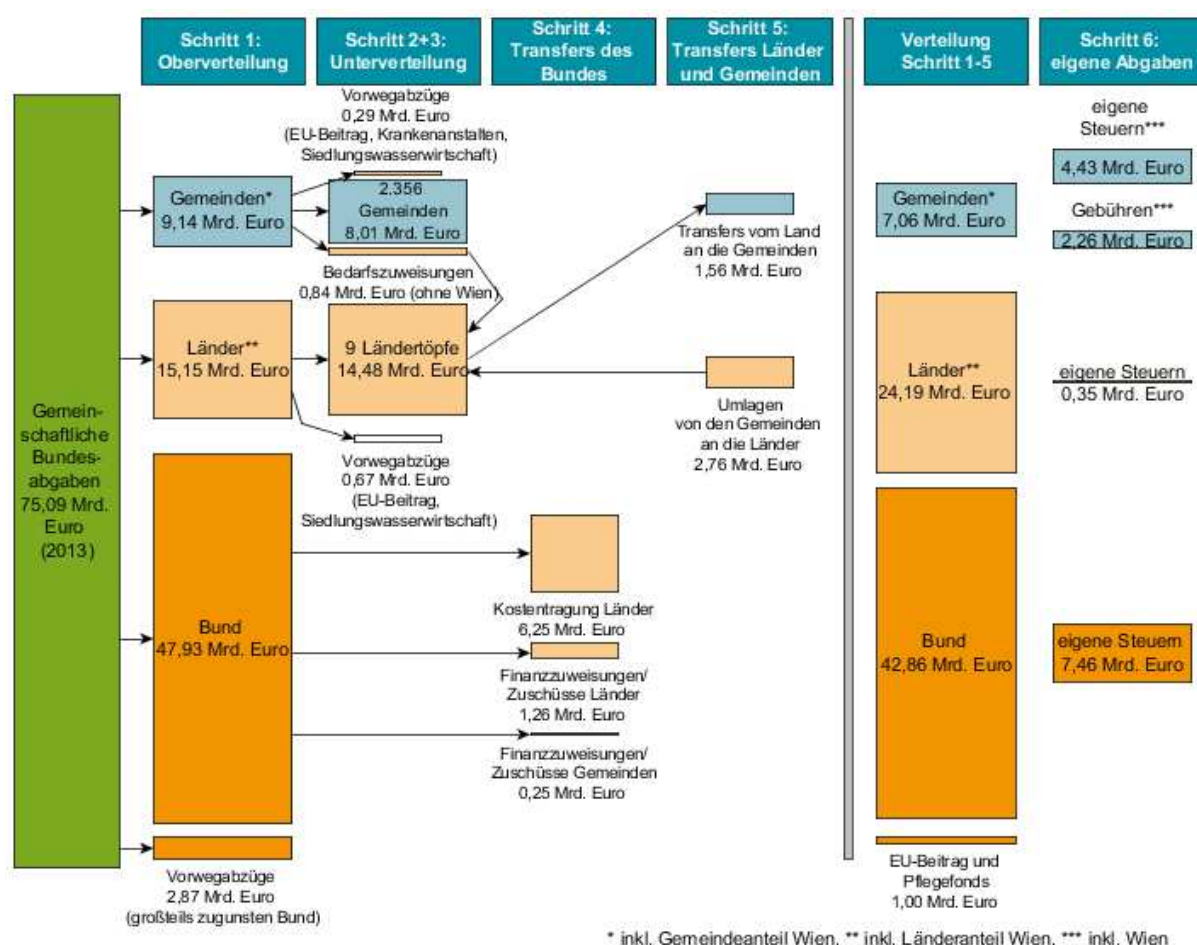
Schließlich wird die Finanzmittelausstattung der einzelnen Gebietskörperschaften in einem sechsten Schritt durch die eigenen Abgaben bestimmt. Einerseits wird im Finanzausgleichsgesetz bestimmt, welche Abgaben zur ausschließlichen Bestimmung für eine einzelne Gebietskörperschaftsebene bestimmt sind. Andererseits besteht eine Ermächtigung zur Einhebung von Gebühren.

¹³ Mit steigender Gemeindegröße steigen auch die Pro-Kopf-Beträge. Aktuelle Stufen: bis 10.000 EW – 1 41/67, 10.001-20.000 EW – 1 2/3, 20.001-50.000 EW – 2, über 50.000 EW 2 1/3.

Mittelverteilung auf die Gebietskörperschaftsebenen

Die zuvor beschriebenen Elemente und Schritte des Finanzausgleichs bestimmen die Finanzmittelausstattung der Gebietskörperschaftsebenen. Größte Bedeutung hat die Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben über die Ertragsanteile (Schritt 1 bis 3). Im Rahmen der Transfers zwischen den Gebietskörperschaftsebenen kommt es jedoch noch zu deutlichen Umverteilungen – insbesondere zugunsten der Länder und im horizontalen Verhältnis zwischen den Gemeinden (Schritt 4 und 5). Ergänzt werden diese Mittel durch eigene Abgaben, welche insbesondere für die Gemeindeebenen von großer Bedeutung sind (im Verhältnis zu den Ertragsanteilen nach Transfers) (Schritt 6).

Abbildung 4: Finanzmittelausstattung der Gebietskörperschaftsebenen durch den Finanzausgleich



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015 nach BMF: Sonderauswertungen zu den Finanzflüssen im Finanzausgleichsgesetz für das Finanzjahr 2013; Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013.

1.4 Reformoptionen im aktuellen Finanzausgleich

Eine Zusammenfassung der Ergebnisse jener Studien, die 2010 vom BMF beauftragt wurden, verdeutlicht, welche Reformbedarfe es im Finanzausgleichssystem aus Sicht der Expertinnen und Experten u.a. gibt:

- ❑ **Bereinigung der Kompetenz- und Aufgabenverteilung:** Reform der praktisch unverändert gebliebenen Aufgabenverteilung aufgrund des technischen und wirtschaftlichen Wandels, aber auch aus Sicht der vielfältigen internationalen Verflechtungen und Verpflichtungen.
- ❑ **Verstärkte Konnexität der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung:** Zusammenführung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung mit der Finanzierungsverantwortung auf jeder Ebene des Staatsaufbaus.
- ❑ **Zielorientierung des Finanzausgleichs:** Flexibilisierung des Finanzausgleichs im Hinblick auf operationale, zeitlich limitierte Festlegung politisch-strategischer Ziele im Finanzausgleich (z.B. Klimaschutz und nachhaltige Raumentwicklung).
- ❑ **Aufgabenorientierter Lastenausgleich:** Lastenausgleich für Aufgaben mit räumlichen 'Spill-overs' oder sonstige Lasten durch spezifische sozio-ökonomische oder geographische Rahmenbedingungen.
- ❑ **Verstärkte Abgabenautonomie:** Stärkung der Abgabenautonomie der subnationalen Gebietskörperschaften und damit einhergehend Verminderung des Steuerverbunds.
- ❑ **Reduktion der Transfers:** Stärkung der Verantwortlichkeit der fiskalpolitischen EntscheidungsträgerInnen und erhöhte Transparenz durch radikale Vereinfachung und Entflechtung der Transfers.
- ❑ **Gemeindestruktur und -kooperation:** Verstärkte Nutzung von Skalen- und Verbundvorteilen durch angemessene Förderung.¹⁴

Welche Reformbedarfe insbesondere im Zusammenhang mit der Aufgabenorientierung relevant sind, wird später ausgeführt.

2 Grundlagen zum Aufgabenorientierten Finanzausgleich

Um die Grundlagen zum Aufgabenorientierten Finanzausgleich darzustellen, werden nachfolgend die Begrifflichkeit der Aufgabenorientierung und deren Platz in Finanzausgleichssystemen diskutiert. Daran anschließend werden bestehende Reformoptionen zum Aufgabenorientierten Finanzausgleich der letzten Jahre sowie internationale Umsetzungsbeispiele beschrieben.

2.1 Aufgabenorientierung in Finanzausgleichssystemen

Aufgabenorientierung im weiteren Sinn

Der Begriff der Aufgabenorientierung im Finanzausgleich kann wie der Finanzausgleichsbegriff selbst sehr unterschiedlich ausgelegt werden. Im weitesten Sinne hat die Aufgabenorientierung den Zweck, „die konkrete Zuordnung von Entscheidungsgewalt für öffentliche Leistungen auf die

¹⁴ Vgl. Bröthaler et al.: Reformoptionen und Reformstrategien. 2011, S. 3 f.

*unterschiedlichen staatlichen Ebenen anhand rationaler Kriterien zu regeln*¹⁵. Hier geht es um grundsätzliche Fragestellungen des Fiskalföderalismus, welche Aufgaben auf welcher staatlichen Ebene am besten zugeordnet werden können. So gilt es, zwischen dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz¹⁶ auf der einen Seite (daher ausreichend kleine Einheiten, um auf lokale/regionale Präferenzen der Bevölkerung einzugehen) und niedrigen Produktionskosten und möglichst geringen Nutzen-Spillovers (daher ausreichend große Einzugsbereiche) auf der anderen Seite abzuwägen.

Dem folgend werden damit Ziele zur Optimierung des Finanzausgleichs verfolgt. Zukünftige Prioritäten der öffentlichen Aufgabenerfüllung sollten demgemäß auch Niederschlag in politischen Programmen und hinsichtlich konkreter finanz-, wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Ziele finden.¹⁷

Aufgabenorientierung im engeren Sinn – Ansätze im vertikalen Finanzausgleich

Im engeren Sinn ist eine Verankerung der Aufgabenorientierung im Finanzausgleich sowohl im vertikalen als auch im horizontalen Finanzausgleich möglich. Die Ansätze der Aufgabenorientierung im vertikalen Finanzausgleich umfassen Transfers zwischen den Gebietskörperschaftsebenen in mehr oder weniger starker Zweckwidmung und stellen einen projektorientierten Mitteleinsatz dar. Aktuell finden sich vergleichsweise „globale“ Zweckwidmungen im Bereich der Gesundheitsfinanzierung, welche mit keinen konkreten Maßnahmen verknüpft sind. Dem gegenüber finden sich auch detaillierte Regelungen, wie dies insbesondere auch bei der Kinderbetreuung im Rahmen der 15a-Vereinbarungen der Fall ist.

Aufgabenorientierung im engeren Sinn – Ansätze im horizontalen Finanzausgleich

Im horizontalen bedeutet eine Aufgabenorientierung, dass der Einsatz von Finanzmitteln anhand von aufgabenorientierten Kriterien erfolgt und damit Rücksicht auf unterschiedlich hohe Aufgabenniveaus zwischen den Ländern bzw. Gemeinden nimmt. Zu nennen sind hier insbesondere demografiebezogene Kriterien (z.B. Altersstruktur, Anzahl der Schülerinnen und Schüler), sozialpolitisch relevante Kriterien (z.B. Zahl der Alleinerzieherinnen und -erzieher, Personen mit Migrationshintergrund), geografische Kriterien (z.B. Siedlungsdichte, Zentralitätsgrad der Gemeinde), Kriterien der technischen Infrastruktur (z.B. Ausbaustand der lokalen/regionalen Infrastruktureinrichtungen) und sozio-ökonomische Kriterien (z.B. Erwerbsquote, durchschnittliches Einkommen). In einem Finanzausgleichssystem sollten sich mehrere dieser Indikatoren wiederfinden, um eine ausreichende Aufgabenorientierung zu gewährleisten. In Österreich wurde bisher auf eine aufgabenorientierte Mittelverteilung der Ertragsanteile verzichtet¹⁸ (abgesehen vom abgestuften Bevölkerungsschlüssel, der ein höheres Ausgabenerfordernis der großen Städte abdecken soll)¹⁹.

Fiskalischer Ausgleich durch Aufgabenorientierung

Eine Aufgabenorientierung im Finanzausgleich dient schließlich dem fiskalischen Ausgleich. Darunter wird die Zuteilung von Transfers bzw. Mitteln des Steuerverbundes an Gebietskörperschaften verstanden, um Unterschiede zumindest teilweise auszugleichen, z.B. im

¹⁵ Siehe Bauer u. Mitterer: Aufgabenorientierung im Finanzausgleich, 2008, S. 323.

¹⁶ In der Theorie des Föderalismus versteht man darunter die Übereinstimmung der räumlichen Kreise der Nutznießerinnen und Nutznießer von öffentlichen Leistungen mit den räumlichen Kreisen der Ausgaben- und Entscheidungsträger.

¹⁷ Vgl. Bauer u. Mitterer: Aufgabenorientierung im Finanzausgleich, 2008, S. 323.

¹⁸ Vgl. Bauer u. Mitterer: Aufgabenorientierung im Finanzausgleich, 2008, S. 328 ff.

¹⁹ Eine weiterer Aufgabenbezug ist bei der Verteilung der Mittel aus dem Getränkesteuerausgleich gegeben, wo ein geringer Teil der Mittel nach der Zahl der Nächtigungen verteilt wird.

Umfang der Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen, als Folge besonderer Risikofaktoren bzw. struktureller Komponenten (*Lastenausgleich*) oder unterschiedlicher Einnahmekapazität (*Ressourcenausgleich*).²⁰

Zu beachten ist, dass die Vorstellung von Aufgabenorientierung in der Regel auf der Seite der Ausgaben, also der Lasten der Aufgabenerfüllung ansetzt. Davon zu unterscheiden sind Konzepte, die auf unterschiedliche Einnahmen durch die Wahl von speziellen Steuerquellen setzen bzw. die auf den Ausgleich von als zu hoch empfundenen „Finanzkraft“-Unterschieden gerichtet sind. Eine stärkere Aufgabenorientierung bei der Grundausstattung der Gebietskörperschaftsebenen (umfasst vor allem die Ertragsanteile, aber auch laufende Transfers) hat dabei das Ziel, unterschiedliche Rahmenbedingungen auf der Ausgabenseite (teilweise) auszugleichen.

Die Unterschiede sind dabei umso größer, je höher die Diversität der Gebietskörperschaften ist. Auf die Gemeinden bezogen zeigen sich hier deutliche Unterschiede im Aufgabenniveau aufgrund der Gemeindegröße (z.B. große Städte versus Kleinstgemeinden), der Lage (z.B. städtischer versus ländlicher Raum) oder der übertragenen Aufgaben (z.B. Statutarstädte versus Gemeinde/Stadt). Hinzu kommen unterschiedliche sozio-demografische (z.B. Zuzugsgemeinde versus Abwanderungsgemeinde) und geografisch-topografische Unterschiede (z.B. Bergdorf versus Gemeinde im Flachland).

Während der österreichische Finanzausgleich genügend Instrumente zur Korrektur einer durch die Steuereinnahmen bewirkten unterschiedlichen Finanzausstattung („Finanzkraft“) der subzentralen Gebietskörperschaften kennt, wird die Orientierung an maßgeblichen Kriterien, welche etwa aufgabenspezifische Umstände und strukturell bedingte Ausgabenunterschiede widerspiegeln, vernachlässigt.

Verschiedene Konzepte der Aufgabenorientierung

Aufgabenorientierung kann immer nur einer unter mehreren Faktoren bei der Konkretisierung eines Finanzausgleichssystems sein. Im Kontext des Finanzausgleichs im engeren Sinn kann zwischen zwei grundsätzlich verschiedenen Konzepten²¹, nämlich einem wirtschafts- und finanzpolitisch bestimmten Konzept und einem analytischen auf Standardkosten basierenden Konzept, unterschieden werden.

Die wirtschafts- und finanzpolitisch bestimmten Konzepte gehen von sich ändernden Prioritäten und/oder von zusätzlichen Aufgaben aus, weiters auch von „externen Megatrends“ und daraus erforderlichen neuen Schwerpunkten der Ausgaben subzentraler Gebietskörperschaften. Hier dienen „Stellvertretergrößen“ als Indikatoren für die Mittelverteilung – wie beispielsweise die Anzahl von Kindern einer gewissen Altersgruppe oder die Siedlungsdichte. Es besteht daher kein direkter Zusammenhang zwischen den Indikatoren und der konkreten Aufgabenerfüllung.

Dem gegenüber orientieren sich analytische Konzepte verstärkt an konkreten, einzelnen Aufgabenstellungen und der Analyse von ausgabenverursachenden Indikatoren. Hier erfolgt daher eine Abgeltung der Leistungen mittels Kostensätzen.

²⁰ Vgl. Bauer et.al.: Verstärkte Aufgabenorientierung, 2010, S. 6.

²¹ Siehe hierzu Bauer u. Mitterer: Kriterien für einen aufgabenorientierten Gemeinde-Finanzausgleich, 2009, S. 17 ff.

Notwendigkeit einer Aufgabenorientierung

Im Diskurs stellt sich die Frage, inwiefern neben einem Ressourcenausgleich auch ein Lastenausgleich notwendig ist. Es wird dabei auf die ohnehin bessere finanzielle Ausstattung finanzkräftiger Gemeinden hingewiesen und demografische Unterschiede als unbedeutend eingeschätzt.

Hierzu soll auf mehrere Faktoren verwiesen werden:²²

- ☐ Welche Aufgaben werden einzelnen Gebietskörperschaften zugewiesen?
- ☐ Durchschnittliche Größe der betrachteten Gebietskörperschaften?
- ☐ Größe des Landes und der Diversität innerhalb des Landes?
- ☐ Unterschiede zwischen Stadt- und Landregionen?
- ☐ Sozio-ökonomische, demografische und topografische Unterschiede?

Dabei ist davon auszugehen, dass ein Lastenausgleich dann sinnvoll ist, wenn die Unterschiede zwischen den Gebietskörperschaften hoch sind.

2.2 Bisherige Reformvorschläge zum Aufgabenorientierten Finanzausgleich in Österreich

Bereits jetzt bestehen Reformansätze für eine verstärkte Aufgabenorientierung im Finanzausgleich. Diese werden nachfolgend dargestellt.

Aufgabenorientierter Gemeinde-Finanzausgleich nach Bauer u. Mitterer 2009

Das KDZ²³ hat im Jahr 2009 einen Vorschlag zu einer stärker aufgabenorientierten Verteilung der Finanzmittel im Finanzausgleich im engeren Sinn erarbeitet. Im Mittelpunkt stand dabei eine neue Verteilung der Ertragsanteile nach verstärkt aufgabenorientierten Kriterien. Ziel dabei war insbesondere:

- ☐ Auseinandersetzung mit verschiedenen Konzepten der Aufgabenorientierung im internationalen Kontext;
- ☐ Identifikation möglicher aufgabenorientierter Indikatoren, welche zum Lastenausgleich beitragen;
- ☐ Konzipierung eines Modells der Aufgabenorientierung zur Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden;
- ☐ Herausarbeiten weiterer Schritte zur Konkretisierung der Aufgabenorientierung im Finanzausgleich.

Der vorgebrachte Vorschlag geht davon aus, dass keine detaillierte Bezugnahme auf einzelne Leistungen (Produkte) einer Gemeinde erfolgen kann, da generell anzuwendende Regeln des Finanzausgleichs im engeren Sinn gesucht werden. Weiters soll im Sinn einer effizienten Verwaltung der Vollzug eines stärker aufgabenorientierten Finanzausgleichs möglichst wenig Transaktionskosten verursachen. Daher wird nur ein vereinfachter und generalisierender Aufgabenbezug, der leicht ermittelbar und verständlich ist, angestrebt.

²² Siehe Bauer et.al.: Verstärkte Aufgabenorientierung, 2010, S. 7.

²³ Siehe zu den nachfolgenden Ausführungen: Bauer u. Mitterer: Kriterien für einen aufgabenorientierten Gemeinde-Finanzausgleich, 2009. Die Studie wurde 2011 beim Österreichischen Städtetag präsentiert. Siehe hierzu Mitterer: Der aufgabenorientierte Gemeinde-Finanzausgleich, 2011. Auftraggeber war der Österreichische Städtbund.

Fokus des Modells liegt dabei auf der horizontalen Ertragsanteilsverteilung auf Gemeindeebene. Andere Elemente der Gemeindefinanzierung und damit verbundene Reformerfordernisse (insbesondere Transferentflechtung mit den Ländern, Stärkung der eigenen Steuern) bleiben in diesem Vorschlag ausgeklammert.

Insgesamt schlägt das KDZ die Konzipierung eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs nach drei „Töpfen“ vor. Ein Großteil der Finanzmittel wird über die Töpfe 1 und 2 mit einem Anteil von je 40 Prozent verteilt. Der Topf 3 wird mit 20 Prozent angesetzt.

- ❑ **Topf 1 – Basisaufgaben:**
Dieser Topf stellt eine Basisfinanzierung und damit einen Großteil der grundsätzlichen finanziellen Ausstattung einer Gemeinde sicher. Aus diesem Topf wird ein Pauschalbetrag je EW auf die Gemeinden verteilt.
- ❑ **Topf 2 – Sozio-ökonomische und geografische-topografische Faktoren:**
Auch dieser Topf trägt zur Basisfinanzierung bei, wobei jedoch ein Lastenausgleich zwischen den Gemeinden erfolgt. Jede Gemeinde erhält Mittel aus allen Kriterienbereichen (Ausnahme besonders hohe Seehöhe).
Der Topf 2 setzt sich aus verschiedenen Kriterien zusammen, welche wiederum mit mehreren Indikatoren gebildet werden. Die hier verwendeten Kriterien sind die Kinderbetreuungs- und Integrationslasten, die Soziallasten, die Bevölkerungsentwicklung sowie die geografisch-topografischen Lasten.
Konkret: Jene Gemeinden erhalten mehr Mittel, welche beispielsweise eine überdurchschnittliche Kinderbetreuungsquote oder einen erhöhten Anteil an betreuten Kindern mit nicht-deutscher Erstsprache aufweisen.
- ❑ **Topf 3 – Zentralörtliche Funktion:**
Mittel aus diesem Topf kommen nur jenen Gemeinden zugute, welche auch zentralörtliche Funktionen erbringen.

Tabelle 1: Mitteltöpfe im aufgabenorientierten Finanzausgleich

Mitteltöpfe	Pauschalbetrag bzw. Kriterium	abzudeckende Aufgaben
Topf 1 - Basisaufgaben	Pauschalbetrag pro EinwohnerIn	einheitliche Basisfinanzierung für (Pflicht)aufgaben + Daseinsvorsorge
Topf 2 - Sozio-demografisch und geografisch-topografisch bestimmte Aufgabenlasten	.) Bevölkerungsentwicklung .) Kinderbetreuungs- und Integrationslasten .) Soziallasten .) geografisch-topografische Lasten	Basisfinanzierung unter Berücksichtigung strukturbedingter Belastungen in den Bereichen Soziales, Schulen, Kinderbetreuung, Migration, Infrastruktur
Topf 3 - Zentralörtliche Funktion	alternativ: .) Zentralörtlichkeit .) entgangene Kommunalsteuer .) Pauschalbetrag pro EinwohnerIn für Hauptstadtfunktion und Statutarstädte	strukturbedingte Belastungen durch die zentralörtliche Funktion und die Auftragsverwaltung

Quelle: Mitterer: Der aufgabenorientierte Gemeinde-Finanzausgleich, 2011, S. 15.

Die Finanzmittel innerhalb der Töpfe werden überwiegend anhand von Pauschalbeträgen (im Topf 1) sowie nach aufgabenorientierten Indikatoren (im Topf 2) verteilt.

Nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über die verwendeten Indikatoren.

Tabelle 2: Gewichtung der Töpfe und aufgabenorientierte Indikatoren

Kriterium	Indikatoren	Verteilungsgrundlage	Gewichtung Töpfe
Topf 1 Basisaufgaben			
1A Basisaufgaben		pro EinwohnerIn	40%
Topf 2 sozio-demografische und geografisch-topografische Aufgabenlasten			
2A Kinderbetreuungs- und Integrationslasten	2Aa Anzahl 5- bis 19-Jährige	pro Person	40%
	2Ab betreute Kinder mit nicht-deutscher Muttersprache	pro betreutem Kind	
	2Ac betreute Kinder 0- bis 5-Jährige	pro betreutem Kind	
2B Soziallasten	2Ba Anzahl Mindestsicherung-BezieherInnen	pro Mindestsicherung-BezieherIn	
	2Bb Anzahl Über-75-Jährige	pro Über-75-Jährigem	
2C Bevölkerungs- entwicklung	2Ca Bevölkerungsentwicklung	5 Pauschalwerte pro EinwohnerIn - je nach Quintil	
2D geografisch- topografische Lasten	2Da Siedlungsdichte	5 Pauschalwerte pro EinwohnerIn - je nach Quintil	
	2Db Seehöhe	pro EinwohnerIn im 5. Quintil	
Topf 3 Lasten aus der zentralörtlichen Funktion			
3A Zentralörtliche Funktion	alternative Varianten: .) Stufe der Zentralörtlichkeit .) Bundes-, Landes- und Bezirkshaupt- stadtfunktion sowie Statutarstädte .) Indikator auf Basis der entgangenen Kommunalsteuer	alternativ: .) pro EinwohnerIn .) gemäß Schlüssel entgangener Kommunalsteuer	20%

Quelle: Mitterer: Der aufgabenorientierte Gemeinde-Finanzausgleich, 2011, S. 19.

Verstärkte Aufgabenorientierung nach Bauer et.al. 2010

Im Jahr 2010 beauftragte das Bundesministerium für Finanzen die Institutionen IHS, KDZ und die TU Wien mit der Studie „Verstärkte Aufgabenorientierung“²⁴. Dabei standen die folgenden Fragestellungen im Mittelpunkt:

- ☐ Inwieweit bestehen neben der Bevölkerungszahl noch weitere Indikatoren, mithilfe derer die Finanzmittel sowohl auf Länder- als auch auf Gemeindeebene verteilt werden können?
- ☐ Welche finanzausgleichspolitischen Maßnahmen können bzw. sollen zur Verringerung der finanziellen Ausstattung von Ländern und Gemeinden führen?

Grundprämisse dieser Studie war, dass eine verstärkte Aufgabenorientierung nur einen Teil der finanziellen Ausstattung bei Berücksichtigung der Aufgaben von Ländern und Gemeinden zueinander ausgleichen kann. Unterschiede auf der Einnahmenseite müssten dementsprechend durch einen ergänzenden Ressourcenausgleich verringert werden.

Insgesamt wurde untersucht, inwiefern sich die Pro-Kopf-Ausgaben einzelner Gemeinden nach Größenklassen voneinander unterscheiden und inwieweit eigene Indikatoren für die Ausgabenentwicklung verantwortlich sind. Es wurden zahlreiche Aufgabenbereiche identifiziert, wo eine aufgabenorientierte Verteilung möglich wäre (in den Bereichen Hoheitsverwaltung/allgemeine Verwaltung, Bildung, Kultur, Soziale Sicherung, Kinderbetreuung, Gesundheit, technische Infrastruktur sowie Betriebe/Unternehmungen).

²⁴ Siehe zu den nachfolgenden Ausführungen: Bauer et.al.: Verstärkte Aufgabenorientierung, 2010.

Die Aufgaben wurden in *Basisaufgaben*, für welche die finanziellen Mittel auf Basis der Volkszahl zugeteilt werden, und *Sonderlasten* unterteilt.

Die nachfolgenden Übersichten geben einen Überblick über die vorgeschlagenen Indikatoren für die einzelnen Aufgabenbereiche – jeweils differenziert für die Länder- und Gemeindeebene sowie differenziert nach Basisaufgaben und Sonderlasten. Neben der Volkszahl (bei den Basisaufgaben) wurde damit eine Vielzahl an möglichen Indikatoren (bei den Sonderlasten) identifiziert, die im Rahmen einer aufgabenorientierten Mittelverteilung eingesetzt werden können. Bei der Wahl der Indikatoren wurde darauf geachtet, dass deren Verwendung keine unerwünschten Reaktionen der Gebietskörperschaften auslösen.

Tabelle 3: Indikatoren zur Verteilung der Mittel auf Länderebene, 2008

Länderebene (ohne Wien)		Nettoausgaben (in Mio. Euro)	Indikatoren
A1 – Hoheitsverwaltung / allgemeine Verwaltung	Basisaufgabe	2.221	Volkszahl
	Sonderlast	0	-
A2 – Bildung	Basisaufgabe	277	Volkszahl
	Sonderlast	371	Anzahl der SchülerInnen in berufsbildenden Länderschulen (Aufgabenentflechtung: Berufsbildende Schulen der Gemeinden auf Länderebene)
A3 – Kultur	Basisaufgabe	111	Volkszahl
	Sonderlast	353	Gemeindegrößenklassen
A4 – Soziale Sicherung	Basisaufgabe	468	Volkszahl
	Sonderlast	1.075	Soziale Sicherung: SozialhilfeempfängerInnen (Umschichtung der Mittel der Gemeinden für Ko-finanzierung der Länderausgaben), eventuelle zusätzliche Berücksichtigung zusätzlicher Indikatoren für freie Wohlfahrt bzw. Jugendwohlfahrt
A4 – Kinderbetreuung	Basisaufgabe	0	-
	Sonderlast	370	Kinderbetreuung: Umschichtung der Mittel für Kinderbetreuung auf Gemeindeebene - Zahl der betreuten Kinder in Kinderbetreuungseinrichtungen (unterschieden nach halbtätig und ganztätig sowie die beiden Altersgruppen 0- bis 2-Jährige sowie 3- bis 5-Jährige)
A5 – Gesundheit	Basisaufgabe	1.756	Volkszahl
	Sonderlast	116	Risikoaussgleich in der Krankenanstaltenfinanzierung nach Alter und Geschlecht
A6 – Technische Infrastruktur und (öffentliche) Betriebe/Unter- nehmungen	Basisaufgabe	61	Volkszahl
	Sonderlast	749	Straßenbau und Straßenverkehr: Siedlungsdichte, Länge des Straßennetzes in km pro Flächeneinheit im ständig bewohnten Siedlungsgebiet; Öffentlicher Verkehr: Gesonderte Erfassung der Nettolasten aller drei staatlichen Ebenen
A7 – Wohnbauförderung/ Wirtschaftsförderung	Basisaufgabe	1.234	Volkszahl
	Sonderlast	222	Ko-finanzierung der Förderung der Land- und Forstwirtschaft (Gemeinsame Agrarpolitik 2. Säule) nach Anzahl der Land- und Forstwirtschaftlichen Unternehmen Wohnbauförderung: Bevölkerungszuwachs, eventuell Indikatoren für sozial- bzw. umweltpolitische Kriterien
Summe	Basisaufgabe	6.129	Volkszahl
	Sonderlast	3.256	Andere Indikatoren
Gesamtsumme		9.386	

Quelle: Bauer et.al.: Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung, 2010, S. 149.

Tabelle 4: Indikatoren zur Verteilung der Mittel auf Gemeindeebene, 2008

Gemeindeebene (ohne Wien)		Nettoausgaben (in Mio. Euro)	Indikatoren
A1 – Hoheitsverwaltung/ allgemeine Verwaltung	Basisaufgabe	1.510	Volkszähl
	Sonderlast	402	Gemeindegrößenklassen, Anzahl PensionistInnen
A2 – Bildung	Basisaufgabe	0	Volkszähl
	Sonderlast	1.009	Bevölkerung der 6- bis 14-Jährigen, Bevölkerungsdichte, Höhe (Aufgabenentflechtung: Allgemeinbildende Schulen auf Länderebene zur Gemeindeebene), Gemeindegrößenklassen
A3 – Kultur	Basisaufgabe	129	Volkszähl
	Sonderlast	226	Gemeindegrößenklassen
A4 – Soziale Sicherung	Basisaufgabe	0	Volkszähl
	Sonderlast	1.216	Umschichtung der Mittel der Gemeinden für Ko-Finanzierung der Länderausgaben, restliche Gemeindemittel nach EmpfängerInnen spezifisch kommunaler Sozialhilfe
A4 – Kinderbetreuung	Basisaufgabe	0	Volkszähl
	Sonderlast	386	Zahl der betreuten Kinder in Kinderbetreuungseinrichtungen (unterschieden nach halbtägig und ganztägig sowie die beiden Altersgruppen 0- bis 2-Jährige sowie 3- bis 5-Jährige)
A5 – Gesundheit	Basisaufgabe	823	Aufgabenentflechtung in der Krankenanstaltenfinanzierung und Umverteilung der entsprechenden Mittel
	Sonderlast	46	Gemeindegrößenklassen
A6 – Technische Infrastruktur und (öffentliche) Betriebe/ Unternehmungen	Basisaufgabe	204	Volkszähl
	Sonderlast	1.045	Straßenbau und Straßenverkehr: Mischung aus Bevölkerungszahl und Siedlungsdichte, eventuell Zuschläge für oberes und unteres Quintil der Siedlungsdichte; Öffentlicher Verkehr: Gesonderte Erfassung der Nettolasten aller drei staatlichen Ebenen; Öffentliche und betriebsähnliche Einrichtungen: Zwei mögliche Indikatoren: 1) Pro-Kopf-Betrag je Empfänger städtischer Sozialleistungen, 2) Pro-Kopf-Betrag pro Begünstigten von öffentlichen Einrichtungen und Sozialwohnungen
A7 – Wohnbauförderung / Wirtschaftsförderung	Basisaufgabe	220	Volkszähl
	Sonderlast	0	-
Summe	Basisaufgabe	2.887	Volkszähl
	Sonderlast	4.330	Andere Indikatoren
Gesamtsumme		7.217	

Quelle: Bauer et.al.: Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung, 2010, S. 150.

Die genannten Vorschläge für Indikatoren wurden um Vorschläge zur Aufgabenentflechtung ergänzt. Demgemäß sollten Ko-Finanzierungen aufgelöst werden und eine Deckung der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung erreicht werden. So sollten die folgenden Ko-Finanzierungen entfallen:

- ☐ Länder: Allgemeinbildende Schulen und Kinderbetreuung (sollte auf der Gemeindeebene gebündelt werden),
- ☐ Gemeinden: Berufsbildende Schulen, Sozialhilfe und Krankenanstalten (sollte auf der Länderebene gebündelt werden).

Weiters wird darauf verwiesen, dass neben dem fiskalischen Ausgleich auf der Ausgabenseite auch der Ausgleich auf der Einnahmenseite von Bedeutung ist. Das trifft in erster Linie nur auf die Gemeindeebene zu, da die Länder kaum eigene Steuern einheben. Nur mit einer

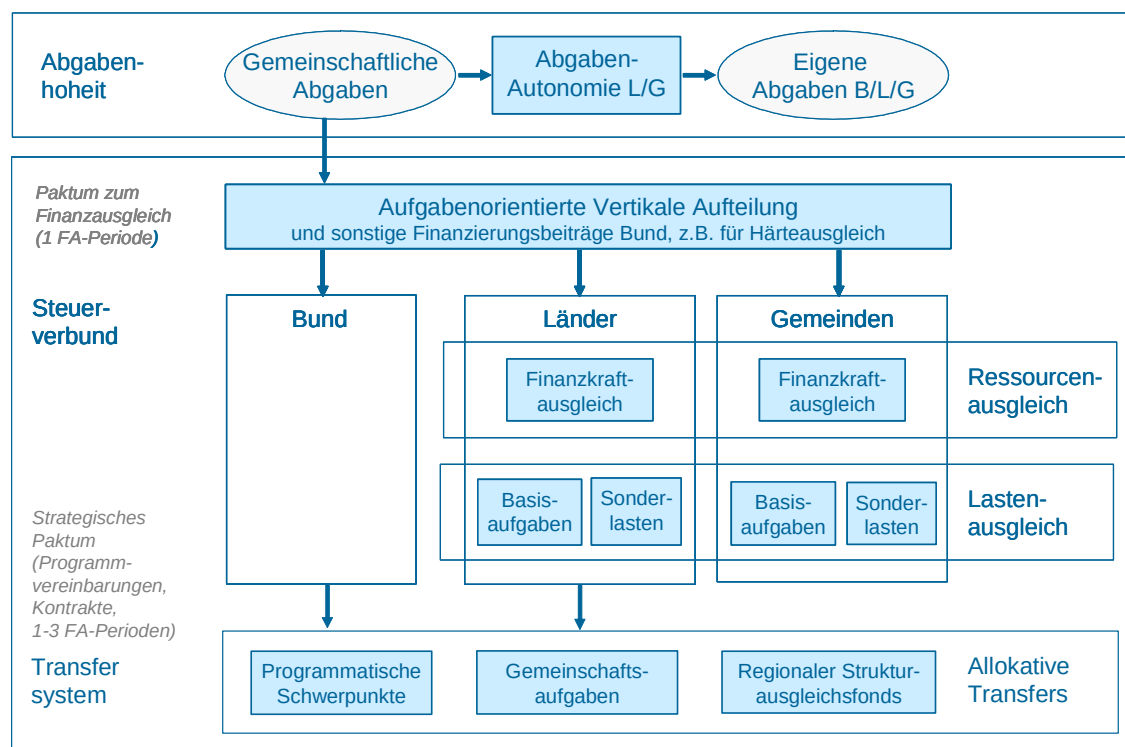
Kombination der beiden Elemente *Ressourcenausgleich* und *Lastenausgleich* kann dem teils erheblichen Unterschied auf der Kommunalebene begegnet werden.

Ganzheitliche Reform des Finanzausgleichs nach Bröthaler et.al. 2011

Im Jahr 2011 wurde eine Studie zu Reformoptionen und Reformstrategien hinsichtlich einer ganzheitlichen Reform des Österreichischen Finanzausgleichs von TU Wien, WIFO, KDZ und IHS im Auftrag des BMF fertiggestellt.²⁵ Diese umfassende Studie betrachtete die folgenden Zielbereiche:

- ❑ Reformbedarf: Analyse und Begründung des Reformbedarfs zum Finanzausgleich i.w.S. auf Basis der bestehenden institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen;
- ❑ Reformgrundlagen: Zusammenstellung der möglichen Ziele, Schwerpunkte, Voraussetzungen und Bedingungen einer Reform des Finanzausgleichs;
- ❑ Reformoptionen: Darstellen verschiedener Optionen der Finanzausgleichsreform;
- ❑ Reformstrategie: Diskussion der strategischen Ansätze und Maßnahmen im Sinne einer Gesamtstrategie für eine grundlegende Reform des österreichischen Finanzausgleichs.

Abbildung 5: Modell einer neuen Gesamtarchitektur des Finanzausgleichs



Quelle: Bröthaler et.al.: Reformoptionen und Reformstrategien, 2011, S. 46.

Ergebnis der Studie war ein umfassender Vorschlag zu einer neuen Gesamtarchitektur des Finanzausgleichs, der nachfolgend abgebildet ist. Die wichtigsten Elemente sind dabei die Abgabenautonomie, eine aufgabenorientierte vertikale Verteilung, ein Ressourcenausgleich (Bündelung aller bisheriger Transfers), ein Lastenausgleich (für Basisaufgaben und Sonderlasten in der vertikalen Verteilung) sowie einige wenige zeitlich und thematisch begrenzte allokativen Transfers.

²⁵ Siehe zu den nachfolgenden Ausführungen: Bröthaler et.al.: Reformoptionen und Reformstrategien, 2011.

Damit stellt die Aufgabenorientierung ein wesentliches Element einer ganzheitlichen Reform des Finanzausgleichs dar. Diese sollte einerseits in der vertikalen Verteilung, andererseits in der horizontalen Verteilung verankert werden. Eine aufgabenorientierte vertikale Verteilung würde einen stärkeren Bezug zu den Aufgaben der Gebietskörperschaftsebenen anstreben, da die bisherige vertikale Mittelverteilung in einem hohen Maße historisch begründbar ist und vertikale Aufgabenverschiebungen meist nicht zu einer Veränderung der vertikalen Mittelverteilung geführt haben.

Eine horizontale Aufgabenorientierung sollte sowohl bei der Mittelverteilung auf die Landes- als auch auf die Gemeindeebene bestehen. In dem Vorschlag wird die Unterscheidung in Basisaufgaben und Sonderlasten sowie die Verwendung von einzelnen Indikatoren vorgeschlagen (siehe hierzu den oben ausgeführten Reformvorschlag „Verstärkte Aufgabenorientierung nach Bauer et.al. 2010).

Reform des Gemeinde-Finanzausgleichs nach Mitterer et.al. 2014

Im Jahr 2014 wurde vom KDZ ein Modellvorschlag für eine Reform des Gemeinde-Finanzausgleichs vorgestellt.²⁶ Folgenden Fragestellungen standen im Zentrum:

- ☐ Inwieweit variieren die Aufgaben der Gemeinden und von welchen Einflussfaktoren hängen unterschiedliche Aufgabenerfüllungen ab?
- ☐ Differiert die Einnahmen- und Ausgabensituation der Gemeinden nach ausgewählten Kriterien (z.B. EW-Klasse, Bevölkerungsdichte, PendlerInnensaldo)?
- ☐ Wie wirken die einzelnen Elemente des Finanzausgleichs zusammen und welche Mittelausstattung ergibt sich daraus? (z.B. Bestehen Umverteilungseffekte? Wirken aufgabenstimmende Kriterien?)
- ☐ Welche Bedeutung hat der Graue Finanzausgleich?

Insgesamt zeigte sich, dass das Ausgabenniveau einer Gemeinde nicht nur von der EinwohnerInnenzahl, sondern von einem Mix an Faktoren beeinflusst wird. Gleichzeitig bestehen derzeit massive Umverteilungseffekte (im Rahmen der Transfers) zwischen den Gemeinden sowie unterschiedliche Belastungen der Gemeinden nach Bundesländern, sodass die ursprüngliche Mittelausstattung deutlich verändert wird und damit kein Aufgabenbezug gegeben ist. So ist ein vielfältiges System an Ressourcenausgleichen erkennbar, es fehlen jedoch entsprechende Lastenausgleiche.

Des Weiteren wurde betont, dass nicht alle Gemeinden faktisch die gleichen Aufgaben aufweisen, sondern dass diese von vielfältigen Faktoren abhängen. Diese Faktoren sind teilweise in der Gemeinde selbst (politische Entscheidungen, betriebswirtschaftliche Faktoren), teilweise durch externe Faktoren (z.B. demografische oder räumliche Faktoren, gesetzlichen Rahmenbedingungen, Maß der Zentralörtlichkeit) begründet.

Um auch eine Aufgabenorientierung im Gemeinde-Finanzausgleich zu verankern, erfolgte ein Reformmodell auf Gemeindeebene. Das Modell sieht eine Basisfinanzierung vor, womit eine grundsätzliche finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden gesichert werden soll. Mit dem Lastenausgleich soll auf verschiedene besondere Aufgabenbedarfe aufgrund unterschiedlicher externer Rahmenbedingungen (z.B. sozio-demografische oder geografisch-topografische Rahmenbedingungen, zentralörtliche Funktion) reagiert werden. Der Ressourcenausgleich soll

²⁶ Siehe zu den nachfolgenden Ausführungen: Mitterer et.al.: Aufgabenerfordernisse und Mittelverteilung im Gemeinde-Finanzausgleich, 2014. Auftraggeber war der Österreichische Städtebund.

finanzschwächere Gemeinden stärken und von finanzkräftigeren Gemeinden Mittel abschöpfen. Der Bereich der weiteren Aspekte ist als offene Kategorie zu sehen, deren Ausgestaltung in hohem Maße auch von der definierten Zielsetzung des Finanzausgleichs abhängen wird.

Damit stellt die Aufgabenorientierung über den Lastenausgleich ein wesentliches Element des Gemeinde-Finanzausgleichs dar. Es sollte einerseits eine aufgabenorientierte Mittelverteilung der Ertragsanteile erfolgen (beispielsweise nach dem oben ausgeführten Vorschlag zum Aufgabenorientierten Gemeinde-Finanzausgleich nach Bauer u. Mitterer 2009). Andererseits sollten auch in den bundesländerinternen Finanzausgleichen aufgabenorientierte Elemente zu finden sein, indem das Förderwesen einen verstärkten Aufgabenbezug aufweisen sollte – insbesondere im Rahmen einer Anschubfinanzierung.

Abbildung 6: Elemente eines reformierten Gemeinde-Finanzausgleichs

Gemeinsame und transparente Zielsetzung		
	Bundesweite Regelung	Bundesländerinterne Finanzausgleiche
Basisfinanzierung	Ertragsanteile pro Kopf, Stärkung eigene Steuern, Reform Gebühren/Entgelte	-
Lastenausgleich	Aufgabenorientierte Ertragsanteile	Förderwesen mit verstärktem Aufgabenbezug – nicht zur Dauerfinanzierung
Ressourcen- ausgleich	Reformierter Ressourcenausgleich	Entfall Umlagen (Abtausch mit Bedarfszuweisungsmitteln bzw. Ertragsanteilen)
Weitere Aspekte	Einheitliche Zielvorgabe für sekundären und tertiären Finanzausgleich	Förderwesen mit z.B. Anreizsystem, Einbezug regionale Perspektive, Konsolidierungsziele

Quelle: Mitterer et.al.: Aufgabenerfordernisse und Mittelverteilung im Gemeinde-Finanzausgleich, 2014, S. 13.

Bisherige Vorschläge zur Aufgabenorientierung in Bezug zur Kinderbetreuung

Die bisherigen Vorschläge zur Aufgabenorientierung in den letzten Jahren beziehen sich auf mehrere Ebenen. Der Vorschlag zur ganzheitlichen Reform des Finanzausgleichs nach Bröthaler et.al.²⁷ ist sehr umfassend, indem Aufgabenorientierung sowohl bei der vertikalen als auch der horizontalen Mittelverteilung berücksichtigt wird. Dieser Entwurf wird durch die Studie zur verstärkten Aufgabenorientierung nach Bauer et.al.²⁸ konkretisiert. Hier werden auch gezielt Indikatoren für eine aufgabenorientierte Mittelverteilung auf Gemeinde- und Länderebene

²⁷ Vgl. Bröthaler et al.: Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Reformoption und Reformstrategien, 2011.

²⁸ Vgl. Bauer et al.: Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung, 2010.

vorgeschlagen. Für den Kinderbetreuungsbereich wird eine Umschichtung der Mittel auf die Gemeindeebene vorgeschlagen, dadurch würden die Kostenzuschüsse der Länder an die Gemeinden entfallen. Als aufgabenorientierter Indikator wird die Zahl der betreuten Kinder in Kinderbetreuungseinrichtungen angenommen. Dabei wird eine Unterscheidung nach halbtägiger und ganztägiger Betreuung sowie nach den beiden Altersgruppen 0- bis 2-Jährige sowie 3- bis 5-Jährige empfohlen.

Der Vorschlag zur Reform des Gemeinde-Finanzausgleichs nach Mitterer et.al.²⁹ beschränkt sich auf den Gemeindesektor. Auch hier wird ein Entfall der Kostenzuschüsse der Länder im Kinderbetreuungsbereich angenommen, da das Förderwesen nicht zur Dauerfinanzierung, sondern nur zur Anschubfinanzierung eingesetzt werden sollte. Die Aufgabenorientierung stellt damit ein wesentliches Element in einem reformierten Gemeinde-Finanzausgleich dar. Um die unterschiedlichen Aufgabenniveaus in der Kinderbetreuung abzugelten wird eine aufgabenorientierte Mittelverteilung der Ertragsanteile nach dem Modell nach Bauer u. Mitterer³⁰ vorgeschlagen. Demnach sollen sämtliche Gemeinden eine Basisausstattung pro Kopf erhalten und unterschiedliche Aufgabenniveaus werden mithilfe eines Sets an (Stellvertreter-)Indikatoren abgegolten. Da der Kinderbetreuungsbereich ein wesentlicher Ausgabenbereich der Gemeinden ist, werden die Indikatoren betreute Kinder von 0 bis 5 Jahren sowie betreute Kinder mit nicht-deutscher Erstsprache vorgeschlagen.

2.3 Internationale Beispiele mit Fokus Kinderbetreuung

Das System des österreichischen Finanzausgleichs ist nur eines von vielen, die Probleme in den Ländern sind letztendlich sehr ähnlich. Ein Blick auf andere europäische Finanzausgleichmodelle zeigt, wie sehr sie sich in ihrer Komplexität unterscheiden und wie heterogen die angestrebten Ziele sein können. Bei der Verteilung der Finanzmittel wird allerdings auffallend oft die Bevölkerungszahl als zentrales Kriterium herangezogen.

Im Rahmen des Lastenausgleichs werden neben demografischen Indikatoren (z.B. Bevölkerungszahl, Bevölkerungsentwicklung) häufig auch sozio-ökonomische Indikatoren (z.B. Frauenerwerbsquote, Arbeitslosenquote) für die Verteilung der finanziellen Zuweisungen verwendet. Weitere wichtige Indikatoren sind geografisch-topografische Indikatoren (z.B. Siedlungsdichte, Höhenmeter) sowie zentralörtliche Indikatoren (z.B. Wegzeiten, Hauptstadtfunktion).

Ein aufgabenorientierter Finanzausgleich im Bereich der Kinderbetreuung kann beispielsweise folgende Verteilungsindikatoren enthalten:³¹

Demografische Indikatoren:

- ☐ Bevölkerung der Unter-5-Jährigen (einjährige Altersgruppen)
- ☐ Bevölkerungsentwicklung der bis-5-Jährigen (vergangenheitsbezogen)
- ☐ Bevölkerungsentwicklung der bis-5-Jährigen (zukunftsbezogen)

²⁹ Vgl. Mitterer et al.: Aufgabenerfordernisse der Gemeinden und Mittelverteilung im Gemeinde-Finanzausgleich, 2014.

³⁰ Vgl. Bauer, Mitterer: Kriterien für einen aufgabenorientierten Gemeinde-Finanzausgleich, 2009.

³¹ Vgl. Bauer, Mitterer: Kriterien für einen aufgabenorientierten Gemeinde-Finanzausgleich, 2009.

Bauer et.al: Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung, 2010.

Sozio-ökonomische Indikatoren:

- ☐ Betreute Kinder (nach Altersgruppen, Form der Gruppe)
- ☐ Gewichtete betreute Kinder (Gewichtungsschlüssel nach Alter und Betreuungsdauer z.B. wöchentliche Betreuungsstunden)
- ☐ Kinder mit Erstsprache Deutsch / Nicht-Deutsch
- ☐ Kinder mit Bedarf an Sprachförderung
- ☐ Alleinerziehende Eltern
- ☐ Öffnungszeiten / Schließtage

Betriebswirtschaftliche Indikatoren:

- ☐ Betriebsausgaben
- ☐ Investitionen

Die beiden nachfolgenden Beispiele sollen exemplarisch dafür stehen, wie Kinderbetreuung im Rahmen eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs behandelt werden kann.

Beispiel 1: Kommunalen Finanzausgleich Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg sieht das Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich (FAG)³² im 2. Abschnitt den Ausgleich für Sonderlasten vor. Der Bereich Kinderbetreuung wird dabei explizit im § 29b FAG Kindergartenförderung und § 29c Förderung der Kleinkindbetreuung geregelt.

§ 29b FAG Kindergartenförderung

Die Gemeinden in Baden-Württemberg erhalten vom Land zum Ausgleich von Kindergartenlasten pauschale Zuweisungen in der Höhe von 529 Mio. Euro. Dieser Betrag wird auf die Gemeinde nach der Zahl der in ihrem Gebiet in Tageseinrichtungen betreuten Kinder, die das dritte, aber noch nicht das siebte Lebensjahr vollendet haben, verteilt. Abhängig von der wöchentlichen Betreuungszeit, wird ein Gewichtungsschlüssel angewendet.

Tabelle 5: Gewichtungsschlüssel wöchentlicher Betreuungszeiten in Kindergärten

	weniger als 29 Stunden	29 bis 34 Stunden	34 bis 39 Stunden	39 bis 44 Stunden	mehr als 44 Stunden
Gewichtungsschlüssel	0,4	0,6	0,8	0,9	1

Quelle: KDZ: eigene Darstellung auf Basis Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich Baden-Württemberg.

§ 29c FAG Förderung der Kleinkindbetreuung

Das Land fördert die Betriebsausgaben der Kleinkindbetreuung in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege³³. Seit 2014 trägt das Land unter Einbeziehung der Bundesmittel zur Betriebskostenförderung mindestens 68 Prozent der Betriebsausgaben. Für die Ermittlung der Betriebsausgaben werden die Nettobetriebsausgaben des Verwaltungshaushalts für Tageseinrichtungen und die Kindertagespflege nach der Jahresrechnungsstatistik des zweitvorangegangenen Jahres zugrunde gelegt. Der auf die Unter-3-Jährigen entfallende Anteil an den Nettobetriebsausgaben wird auf der Grundlage der gewichteten Kinderzahlen des zweitvorangegangenen Jahres ermittelt.

³² Vgl. Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich Baden-Württemberg. <http://www.landesrecht-bw.de/portal/?quelle=link&query=FinAusglG+BW&psml=bsbawueprod.psml&max=true&aiz=true> [download: 30.03.2015]

³³ In Baden-Württemberg wird mit Kindertagespflege jene Betreuungsform verstanden, wie wir sie in Österreich als Tageseltern kennen.

Zur Ermittlung der Bruttobetriebsausgaben werden die Nettobetriebsausgaben für die Unter-3-Jährigen pauschal um einen Elternanteil von 20 Prozent erhöht. Die Bemessungsgrundlage für die prozentuale Beteiligung des Landes wird ermittelt, indem die Bruttobetriebsausgaben durch die Zahl der gewichteten betreuten Kinder des zweitvorangegangenen Jahres dividiert und mit der Anzahl der gewichteten betreuten Kinder des vorangegangenen Jahres multipliziert wird.

$$\text{Bemessungsgrundlage} = \frac{\text{Bruttobetriebsausgaben}}{\frac{\text{betreute Kinder (gewichtet)}}{\text{zweitvorangegangenes Jahr}}} \times \frac{\text{betreute Kinder (gewichtet)}}{\text{vorangegangenes Jahr}}$$

Die Zuweisungen für die in Tageseinrichtungen betreuten Kinder erhalten die Gemeinden, die Zuweisungen für die in der Kindertagespflege betreuten Kinder die Stadt- und Landkreise.

Tabelle 6: Gewichtungsschlüssel wöchentlicher Betreuungszeiten in der Kleinkinderbetreuung

	weniger als 15 Stunden	15 bis 29 Stunden	29 bis 34 Stunden	34 bis 39 Stunden	39 bis 44 Stunden	mehr als 44 Stunden
Tageseinrichtungen						
Gewichtungsschlüssel	0,3	0,5	0,7	0,8	0,9	1
Kindertagespflege						
Gewichtungsschlüssel	0,22	0,36	0,51	0,58	0,65	0,73

Quelle: KDZ: eigene Darstellung auf Basis Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich Baden-Württemberg.

Die Gemeinden erhalten somit für betreute Kinder in Kindergärten eine pauschale Zuweisung, die auf der gewichteten Kinderzahl basiert. Bei der Kleinkinderbetreuung erfolgt die Zuweisung dahingehend, dass die Betriebskosten zu mindestens 68 Prozent gedeckt werden.

Zusätzlich zu den Regelungen im Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Baden-Württemberg werden weitere Förderbestimmungen im Kindertagesbetreuungsgesetz (KiTaG) geregelt. Der § 8 KiTaG regelt vor allem den interkommunalen Kostenausgleich zwischen den Standort- und Wohnsitzgemeinden sowie die Zahlungen an private Träger.

Beispiel 2: Innerkantonaler Finanzausgleich St. Gallen

Mit dem Neuen Finanzausgleich (NFA) in der Schweiz, der seit 2008 in Kraft ist, wurde die Aufgabenteilung, und damit verbunden die Finanzflüsse zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen neu geregelt. Den Kantonen und den Gemeinden kam damit eine Autonomie zu. Zusätzlich zu den allgemeinen Regelungen gibt es innerkantonale Finanzausgleiche, um auf regionalspezifische Besonderheiten der Kantone besser eingehen zu können. Im folgenden Beispiel befindet sich Kinderbetreuung derzeit nicht explizit im Modell, allerdings wäre die Grundstruktur sehr gut für einen aufgabenorientierten Finanzausgleich im Bereich der Kinderbetreuung geeignet.

Um die finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden auszugleichen, besteht im **innerkantonalen Finanzausgleich** des Kantons St. Gallen ein 3-stufiges System, dessen Ziel eine Reduktion der Lastendisparitäten ist.³⁴

³⁴ Die nachfolgenden gesetzlichen Regelungen sind aus dem Finanzausgleichsgesetz Kanton St. Gallen entnommen.
<http://www.gesetzessammlung.sg.ch/frontend/versions/1565> [download: 30.03.2015]

1. Stufe: Ressourcenausgleich und Allgemeiner Sonderlastenausgleich

Mit dem **Ressourcenausgleich** soll die Mittelausstattung jener Gemeinden, die eine geringere Steuerkraft haben, erhöht werden. Sobald die technische Steuerkraft³⁵ unter der Ausgleichsgrenze liegt, erhält eine Gemeinde einen Ausgleichsbeitrag.

Der **Allgemeine Sonderlastenausgleich** unterteilt sich in vier Bereiche:

- ☐ **Weite**
Der Sonderlastenausgleich *Weite* gleicht übermäßige Belastungen der Gemeinden mit geringer Bevölkerungsdichte und schwierigen topografischen Verhältnissen aus. Anspruch auf einen Sonderlastenausgleich *Weite* haben die Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen gewichteten Straßenlänge je Einwohnerin und Einwohner.
- ☐ **Sozio-demografischer Sonderlastenausgleich**
Der sozio-demografische Sonderlastenausgleich kompensiert übermäßige Belastungen der Gemeinden mit hohen Sozialkosten für die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen sowie für stationäre und ambulante Pflege.
- ☐ **Schule**
Gemeinden mit hohen Schülerquoten in Volksschulen und Sonderschulen, die zu übermäßigen finanziellen Belastungen führen, haben Anspruch auf diesen Sonderlastenausgleich. Es wird ein pauschaler Ausgleichsbetrag je Schülerin und Schüler ausbezahlt.
- ☐ **Stadt St. Gallen**
Um die Sonderlasten der Stadt St. Gallen aufgrund der zentralörtlichen Leistungen auszugleichen, wurde ein eigener Sonderlastenausgleich für die Stadt St. Gallen eingerichtet.

2. Stufe: Partieller Steuerfußausgleich und Individueller Sonderlastenausgleich

Neben den Ausgleichsmitteln im Rahmen der 1. Stufe, haben Gemeinden zusätzlich Anspruch auf einen Beitrag, wenn der Steuerfuß³⁶ unter 145 Prozent liegt. Einer betragsberechtigten Gemeinde kann entweder der partielle Steuerfußausgleich oder der individuelle Sonderlastenausgleich gewährt werden.

- ☐ **Partieller Steuerfußausgleich**
Der partielle Steuerfußausgleich kompensiert die Hälfte der mit der Einkommens- und Vermögenssteuer zu finanzierenden Ausgaben aus, welche die Gemeinde über der Ausgleichsgrenze tätigt. Der Bezug ist mit einigen Bedingungen hinsichtlich der Finanzmittelverwendung in der Gemeinde verbunden, z.B. es dürfen keine nicht betriebsnotwendigen Rückstellungen vorgenommen werden.
- ☐ **Individueller Sonderlastenausgleich**
Der individuelle Sonderlastenausgleich gleicht übermäßige Belastungen einer Gemeinde aus, die von ihr nicht beeinflusst werden können, die weder durch den Ressourcenausgleich noch durch den allgemeinen Sonderlastenausgleich ausgeglichen und die nicht durch unbeeinflussbare Minderlasten kompensiert werden können.

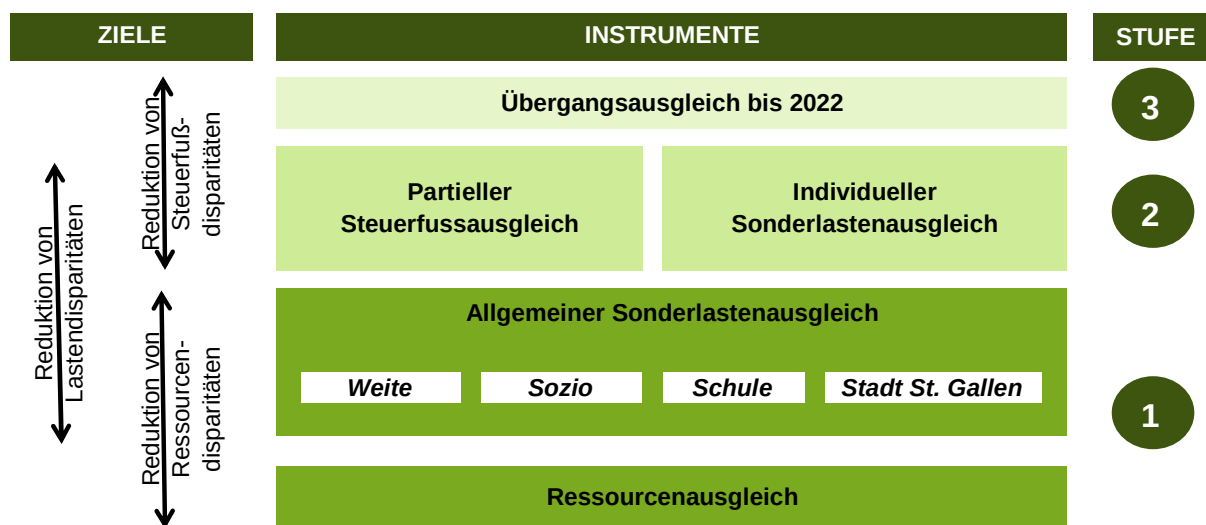
³⁵ „Die technische Steuerkraft einer Gemeinde entspricht dem standardisierten Ertrag, den sie aus der Einkommens- und Vermögenssteuer, der Quellensteuer, der Gewinn- und Kapitalsteuer, der Grundsteuer, der Handänderungssteuer und der Grundstückgewinnsteuer je Einwohnerin und Einwohner erzielt.“ aus Artikel 8 Finanzausgleichsgesetz Kanton St. Gallen.

³⁶ In den meisten Kantonen besteht das Steuermaß aus zwei Teilen: dem gesetzlich festgelegtem Steuersatz und einem periodisch festzugesetztem Steuerfuß. Der Steuerfuß ist eine Verhältniszahl – in Prozenten oder Einheiten –, welche angibt, um welches Vielfache oder um welchen Bruchteil die einfache Steuer erhöht oder herabgesetzt werden muss, um die geschuldete Steuer zu berechnen.

3. Stufe: Übergangsausgleich

Der Übergangsausgleich stellt sicher, dass der II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz keine übermäßige Erhöhung des Steuerfußes in Gemeinden mit besonders hoher Steuerbelastung bewirkt. Anspruch haben Gemeinden, die ohne Ausgleichsbetrag zur Erfüllung ihrer ordentlichen Aufgaben einen Steuerfuß erheben müssten, der den Übergangsausgleichssteuerfuß in der Höhe von 162 Prozent übersteigt.

Abbildung 7: Übersicht 3-stufiges Ausgleichssystem im Kanton St. Gallen



Quelle: KDZ: eigene Darstellung auf Basis Homepage Kanton St. Gallen.³⁷

Für die Gemeinden im Schweizer Kanton St. Gallen sind die beiden wichtigsten Instrumente in diesem Ausgleichssystem der Ressourcenausgleich und der Allgemeine Sonderlastenausgleich (1. Stufe). Rund 90 Prozent der verfügbaren finanziellen Mittel für Ausgleichszahlungen werden für diese beiden Instrumente aufgebracht.

Kinderbetreuungseinrichtungen werden in diesem Ausgleichssystem zwar nicht explizit genannt, allerdings könnte in einem nächsten Schritt beim Allgemeinen Sonderlastenausgleich die dritte Unterkategorie zu „Kinderbetreuung und Schulen“ umbenannt werden, damit Gemeinden mit hohen Belastungen aufgrund hoher Kinderbetreuungsquoten Ausgleichszahlungen erhalten.

Diese beiden Beispiele geben einen kleinen Einblick in andere europäische Finanzausgleichssysteme, die bereits einen stärker aufgabenorientierteren Weg eingeschlagen haben. Weitere Beispiele für internationale Modelle zum aufgabenorientierten Finanzausgleich sind in zahlreichen Publikationen nachzulesen, beispielsweise in Bauer, Mitterer: Kriterien für einen aufgabenorientierten Gemeinde-Finanzausgleich (Sachsen-Anhalt, Schweiz, Spanien, Italien, Dänemark, Schweden, Niederlande), 2009.

³⁷ Vgl. www.gemeinden.sg.ch/home/finanzausgleich.html [download: 30.03.2015]

3 Elementare Bildung und Betreuung im Finanzausgleichssystem

3.1 Aktuelle Berücksichtigung der Kinderbetreuung im Finanzausgleich

Werden die einzelnen Elemente des Finanzausgleichs betrachtet, ist erkennbar, dass die Finanzierung der Kinderbetreuung und -bildung aktuell nur im Rahmen der Transferbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften explizit verankert ist.

Ertragsanteile

Die Ertragsanteile werden auf die einzelnen Länder und Gemeinden nach mehreren Indikatoren verteilt. Die wichtigsten Indikatoren sind dabei der abgestufte Bevölkerungsschlüssel und die Volkszahl. Ein direkter Bezug zur Kinderbetreuung, oder auch die Berücksichtigung besonderer sozio-demografischer Rahmenbedingungen, erfolgt bisher nicht. Eine aufgabenorientierte Verteilung der Ertragsanteile wird zwar als wichtige Reformoption diskutiert, wurde aber bisher noch nicht umgesetzt.

Abgaben

Hier gibt es keinen Bezug zur elementaren Bildung und Betreuung.

Transfers

Im Bereich der Kinderbetreuung sind mehrere Arten von Transfers wirksam:

- ❑ *Transfers des Bundes an die Länder:* Insgesamt bestehen drei 15a-Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern zum Kinderbetreuungsbereich.³⁸ Dabei handelt es sich jeweils um zeitlich befristete Zweckzuschüsse.
- ❑ *Transfers der Länder an die Gemeinden:* In den einzelnen Bundesländern bestehen unterschiedliche Förderrichtlinien. Gefördert werden sowohl der Investitionsbereich (im Rahmen der Gemeinde-Bedarfszuweisungen sowie auf Basis der 15a-Vereinbarungen zum Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen) als auch die laufenden Ausgaben (in der Regel über einen Personalkostenzuschuss).
- ❑ *Transfers der Gemeinden an die Gemeinden:* Zahlreiche interkommunale Zusammenarbeiten im Kinderbetreuungsbereich ziehen Transferströme zwischen den Gemeinden nach sich.

Transfers des Bundes an die Länder

Bei den Transfers des Bundes handelt es sich um Zweckzuschüsse zum Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebotes, zur teilweisen Abdeckung der Mehrausgaben aufgrund des verpflichtenden letzten Kindergartenjahres und zur Sprachförderung bei Kindern mit mangelnden Deutschkenntnissen.

Mit den Regelungen sind klare Zielsetzungen verbunden. So erfolgt eine zeitlich befristete Steuerung des Betreuungsangebotes in qualitativer und quantitativer Hinsicht.

Die einzelnen Regelungen werden in Kapitel III1 Rechtliche Grundlagen genauer ausgeführt.

³⁸ Näheres hierzu siehe Kapitel III. 1 Rechtliche Grundlagen.

Tabelle 7: Transfers des Bundes

Merkmal	Beschreibung
15a-Vereinbarung zum Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebotes	
Zielsetzung	Erreichung Barcelona-Ziel; Beseitigung regionaler Defizite; qualifizierte Ganztagesbetreuung, die mit einer Vollbeschäftigung der Eltern vereinbar ist; Weiterentwicklung der Bildungs- und Betreuungsqualität; Unterstützung Tagesmütter und -väter
Befristung / Dotierung	1. Vereinbarung: 2008 bis 2010 (15 Mio. Euro p.a.), 2. Vereinbarung: 2011 bis 2014 (10 bzw. 15 Mio. Euro p.a.), Verlängerung der 2. Vereinbarung bis 2017 (2015: 100 Mio. Euro, 2016 und 2017 52,5 Mio. Euro); jeweils gilt eine Ko-Finanzierung der Länder bis 50 Prozent
Förderbereich	Schaffung neuer Betreuungsplätze (Schwerpunkt Unter-3-Jährige) Mittelverwendung zu max. 35% für Drei- bis Sechsjährige sowie max. 40% für Tagesmütter und -väter und die Ausbildung von Hilfspersonal in elementaren Kinderbildungs- und -betreuungseinrichtungen
Art der Zuweisung	Zweckzuschuss Ko-Finanzierung von Ländern und Gemeinden ist erforderlich (Aufteilung der Mittel zwischen Ländern und Gemeinden liegt in der Autonomie dieser Gebietskörperschaften)
Zuteilung der Fördermittel	Die Mittel werden den Ländern im Verhältnis der Kinder unter 3 Jahren zugewiesen. Investitionskostenzuschüsse werden überwiegend pro Gruppe vergeben, Personalkostenzuschüsse pro zusätzlichem Betreuungsplatz (für zusätzliche Plätze) oder pro Vollzeitkraft (bei Verbesserung des Betreuungsschlüssels oder Verlängerung der Öffnungszeiten)
Mittelverwendung	1. Investitionskostenzuschüsse für die Schaffung zusätzlicher Betreuungsplätze oder zur räumlichen Qualitätsverbesserung 2. Personalkostenzuschüsse für maximal drei Betriebsjahre zur Schaffung zusätzlicher Betreuungsplätze oder zur Verlängerung der Öffnungszeiten oder zur Verbesserung des Betreuungsschlüssels 3. Investitionskostenzuschüsse zur Erreichung der Barrierefreiheit 4. einmaliger Zuschuss zum Koordinationsaufwand für die Schaffung zusätzlicher Betreuungsplätze in gemeindeübergreifender elementarer Kinderbildung und -betreuung 5. Investitionskostenzuschüsse zur Neuschaffung von Bildungs- und Betreuungsangeboten bei Tagesmüttern und -vatern 6. Zuschüsse zur Ausbildung von Hilfspersonal in elementaren Kinderbildungseinrichtungen und Kinderbetreuungseinrichtungen sowie von Tagesmüttern und -vatern 7. Zuschüsse zu Lohnkosten und zum Administrativaufwand zur Anstellung zusätzlicher Tagesmütter und -väter für maximal drei Jahre 8. Zuschüsse zu Aufwendungen für bewusstseinsbildende Maßnahmen zur Bewerbung des Berufes der Elementarpädagogin/des Elementarpädagogen und des Berufes der Tagesmutter/des Tagesvaters bei Frauen und Männern
15a-Vereinbarung zur Einführung der halbtägig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen	
Zielsetzung	Verpflichtender und kostenloser halbtägiger Besuch einer geeigneten institutionellen Kinderbetreuungseinrichtung im Ausmaß von mindestens 16 bis 20 Stunden pro Woche im letzten Jahr vor Schulpflicht Unterstützung der Erreichung der Schulfähigkeit
Befristung / Dotierung	2009/2010 bis 2014/2015 (70 Mio. Euro p.a.)
Förderbereich	verpflichtende frühe Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen
Art der Zuweisung	Zweckzuschuss
Zuteilung der Fördermittel	Die Mittel werden den Ländern im Verhältnis der dann kindergartenpflichtigen 5-jährigen Kinder zugeteilt. Die Aufteilung der Mittel zwischen Ländern und Gemeinden ist zwischen diesen zu vereinbaren Zuschuss pro Kind
Mittelverwendung	Zuschuss zur Abdeckung jenes Aufwandes, der dem jeweiligen Land durch die kostenlose Betreuung von besuchspflichtigen Kindern entsteht
15a-Vereinbarung zur frühen sprachlichen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen	
Zielsetzung	Förderung von drei- bis sechsjährigen Kindern in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen, die über mangelnde Deutschkenntnisse verfügen Feststellung eines allfälligen Sprachförderbedarfs erleichterter Einstieg in die Volksschule; Optimierung zukünftiger Bildungschancen; besserer Start in das Berufsleben
Befristung / Dotierung	1. Vereinbarung: 2012 bis 2014 (max. 5 Mio. Euro p.a.), 2. Vereinbarung (Entwurf): 2015 bis 2017 (max. 20 Mio. Euro p.a.); jeweils gilt eine Ko-Finanzierung der Länder bis zu 50 Prozent
Förderbereich	Förderung von drei- bis sechsjährigen Kindern in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen, die über mangelnde Deutschkenntnisse verfügen
Art der Zuweisung	Zweckzuschuss Ko-Finanzierung von Ländern und Gemeinden ist erforderlich (Aufteilung der Mittel zwischen Ländern und Gemeinden liegt in der Autonomie dieser Gebietskörperschaften)
Zuteilung der Fördermittel	Die Mittel werden den Ländern in einem fixen Schlüssel zugeteilt.
Mittelverwendung	Abdeckung der Gesamtkosten, die mit der Durchführung der Maßnahmen dieser Vereinbarung entstehen

Quelle: 15a-Vereinbarungen wie genannt, KDZ: eigene Darstellung 2015.

Transfers der Länder an die Gemeinden

Die Förderung des laufenden Betriebs von Kinderbetreuungseinrichtungen erfolgt in der Regel über Landeszuschüsse zum Personalaufwand bzw. als Kostenbeitrag zu den allgemeinen Ausgaben. Davon ausgenommen ist das Land Niederösterreich, wo statt der finanziellen Förderung eine Sachleistung (Beistellung des pädagogischen Personals) besteht. Die Höhe der Transferleistung an die Gemeinden orientiert sich dabei in den meisten Bundesländern an der Höhe des Personalaufwandes oder an der Gruppenanzahl. Die Transfers sind grundsätzlich als Kostenzuschuss zu werten. Teilweise werden von den Ländern bei der Höhe des Zuschusses auch Qualitätskriterien – wie beispielsweise Öffnungszeiten – berücksichtigt. Die Höhe des Zuschusses variiert dabei je nach Bundesland deutlich.

Nachfolgend werden **exemplarisch die Kinderbetreuungsregelungen in drei Bundesländern (Oberösterreich, Steiermark, Tirol) betrachtet**. In allen drei Bundesländern besteht eine laufende Förderung des Kinderbetreuungsbereiches. In der Steiermark ist explizit auch eine Investitionsförderung geregelt. In den einzelnen landesgesetzlichen Regelungen sind jeweils Zielsetzungen genannt, welche sich teilweise jedoch voneinander unterscheiden. Die Zielsetzungen der 15a-Vereinbarungen finden sich oft nur indirekt wieder.

Die Förderung wird nach Gruppe (Oberösterreich, Steiermark) oder als Personalkostenzuschuss (Tirol) zugeteilt. In allen drei Bundesländern werden die Öffnungszeiten berücksichtigt, wenn auch in sehr unterschiedlichem Ausmaß.

Tabelle 8: Transfers der Länder (exemplarisch) – Teil 1

Merkmal	Beschreibung
Oö. Kinderbetreuungsgesetz LGBl.Nr. 39/2007 idF LGBl.Nr. 90/2013	
Zielsetzung	Sicherstellung hoher pädagogischer Bildungsqualität
	Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, um die faktische Gleichbehandlung und Gleichstellung der Geschlechter zu ermöglichen
	Unterstützung und Ergänzung der Familien in ihren Erziehungs- und Pflegeaufgaben
	Weiterentwicklung des Kinderbetreuungsangebots im Sinn einer qualifizierten Bedarfsplanung
Förderbereich	Laufender Betrieb: Krabbelstube, Kindergarten, Hort
Art der Zuweisung	Kostenzuschuss
Zuteilung der Fördermittel	Zuschuss pro Gruppe bei Einhaltung einer Mindestkinderzahl pro Gruppe
	Zuschlag je zusätzlicher Öffnungsstunde/Abschlag für kürzere Öffnungszeiten
	Gesonderte Kostentragungsregelung bei heilpädagogischen Gruppen
Mittelverwendung	Beitrag zum laufenden Aufwand
Stmk. Kinderbetreuungsförderungsgesetz LGBl. Nr. 23/2000 idF LGBl. Nr. 91/2014	
Zielsetzung	Im Stmk. Kinderbildungsgesetz und Kinderbetreuungsgesetz geregelt: u.a. Individuelle Unterstützung der sozialen, emotionalen und kognitiven Entwicklung jedes Kindes; Entwicklung der Gesamtpersönlichkeit jedes Kindes; Unterstützen und Ergänzen der Familienerziehung; Übernehmen von Integrationsaufgaben; Beitrag zu einer grundlegenden religiösen und ethischen Bildung
Förderbereich	Laufender Betrieb: Kinderkrippen, Kindergärten, alterserweiterte Gruppen, Kinderhäuser, Horte, heilpädagogische Kindergärten
	Investitionen
Art der Zuweisung	Laufender Kostenzuschuss
	Investitionszuschuss
Zuteilung der Fördermittel	Laufender Zuschuss pro Gruppe – differenziert nach Öffnungszeit (halbtags, ganztags, erweitert ganztags)
	Laufender Zuschuss pro betreuter Stunde bei Tagesmüttern und -vätern
	Laufender Zuschuss pro Kind im verpflichtenden Kindergartenjahr
	Investitionszuschuss aus dem Baufonds für Kinderbetreuungseinrichtungen (hier sind auch die Bundesmittel eingespeist)
Mittelverwendung	Beitrag zum Personalaufwand

Tabelle 9: Transfers der Länder (exemplarisch) – Teil 2

Merkmal	Beschreibung
Tir Kinderbildungs- und Kinderbetreuungsgesetz LGBl. Nr. 48/2010 idF LGBl. Nr. 130/2013	
Zielsetzung	Förderung und Unterstützung der körperlichen, seelischen, geistigen, sittlichen und sozialen Entwicklung der Kinder
	Sicherstellung von optimalen Bildungsmöglichkeiten und Chancen für alle Kinder unabhängig von ihrer sozioökonomischen Herkunft
	Bildung, Erziehung, Betreuung und Pflege von Kindern mit erhöhtem Förderbedarf gemeinsam mit Kindern ohne erhöhtem Förderbedarf (Integration)
	Sicherstellung hoher pädagogischer Bildungsqualität
	Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie und die Förderung der Beteiligung der Frauen am Erwerbsleben
	Unterstützung und Ergänzung der Familien in ihren Erziehungs- und Pflegeaufgaben
Förderbereich	Laufender Betrieb: Kinderkrippe, Kindergarten, Hort
Art der Zuweisung	Laufender Personalkostenzuschuss
Zuteilung der Fördermittel	50 Prozent der Personalausgaben abzüglich Elternbeiträge für die Halbtagsbetreuung – in Abhängigkeit der Finanzkraft der Gemeinde, differenziert nach ganztags und halbtags
	Zuschlag von 5 Prozent, wenn ein Mittagessen angeboten wird bzw. wenn es sich um eine alterserweiterte und gemeindeübergreifende Kindergartengruppe, die ein ganztägiges und ganzjähriges Angebot hat, handelt
Mittelverwendung	Beitrag zum Personalaufwand für den Einsatz von pädagogischen Fachkräften und Assistenzkräften mit Ausnahme von Stützkraften im Ausmaß des Mindestpersonaleinsatzes

Quelle: Kinderbetreuungsgesetze wie genannt, KDZ: eigene Darstellung 2015.

Transfers der Gemeinden an die Gemeinden

Besucht ein Kind einer Gemeinde eine Kinderbetreuungseinrichtung in einer anderen Gemeinde (Standortgemeinde der institutionellen Kinderbetreuungseinrichtung), ist ein angemessener Gastbeitrag zu entrichten. Diese Form der Transfers gewinnt insbesondere durch die verstärkte interkommunale Zusammenarbeit der Gemeinden an Bedeutung.

Bei diesen Transfers handelt es sich um Kostenbeiträge, denen eine direkte Leistung gegenübersteht.

Tabelle 10: Transfers der Gemeinden

Merkmal	Beschreibung
Zielsetzung	Sicherstellung der Versorgung der Kinder einer Gemeinde
Förderbereich	Betreuung der Kinder in einer anderen Gemeinde
Art der Zuweisung	Kostenbeitrag
Zuteilung der Fördermittel	nach betreutem Kind
Mittelverwendung	Zur (teilweisen) Deckung der Ausgaben der Betreuung eines Kindes in einer anderen Gemeinde

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

Zusammenfassung

In Summe kann zusammengefasst werden:

- ☐ Über die Ertragsanteile erfolgt kein direkter Aufgabenbezug zur Kinderbetreuung.
- ☐ Bundestransfers im Rahmen der 15a-Vereinbarungen zur Kinderbetreuung basieren auf klaren Zielsetzungen und sind als Zweckzuschüsse zu qualifizieren. Damit sind sie als zeitlich befristete, programmatische Transfers einzuschätzen.
- ☐ Laufende Ländertransfers unterscheiden sich in den einzelnen Bundesländern teils deutlich hinsichtlich Zielsetzung und der Höhe der Förderung. Durchwegs handelt es sich um Kostenzuschüsse (Zuschuss zu den allgemeinen Ausgaben oder zu den Personalausgaben). Bei der Höhe der Zuschüsse werden teilweise auch unterschiedliche

Wochenöffnungszeiten berücksichtigt. Diese Transfers tragen insgesamt zur Basisfinanzierung für die Erhalter der Kinderbetreuungseinrichtungen bei. Teilweise ist eine Steuerung der Qualität des Kinderbetreuungsangebotes (z.B. über die Öffnungszeiten) gegeben, die Intensität der Steuerung ist jedoch in den Bundesländern unterschiedlich stark ausgeprägt.

- ❑ Investitionszuschüsse der Länder für den Kinderbetreuungsbereich sind meistens nicht gesondert geregelt. Die Regelungen der 15a-Vereinbarungen finden zumeist keine weitere Spezifizierung. Damit ist eine Verknüpfung mit den Zielsetzungen der 15a-Vereinbarungen sowie ein Herunterbrechen in die landesspezifische Planung und Koordinierung nicht erkennbar. Auch sind keine regionalspezifischen Nachhol- bzw. Ausbaupläne bekannt, welche die Versorgungsqualität innerhalb von Regionen gewährleisten würden.
- ❑ Transfers zwischen den Gemeinden sind als Kostenbeiträge zu qualifizieren und sollen in der weiteren Betrachtung nicht weiter berücksichtigt werden.

4 Resümee

Bestehende Vorschläge zur Aufgabenorientierung bedürfen einer weiteren Konkretisierung

Bei den bestehenden Vorschlägen zur Aufgabenorientierung handelt es sich in erster Linie um ganzheitliche Ansätze, deren genauere Ausgestaltung – nicht zuletzt aufgrund der hohen Komplexität – jedoch häufig noch offen ist. Dementsprechend wäre eine weitere Konkretisierung notwendig. Dabei können auch internationale Beispiele als wichtige Ideengeber dienen. Weiters kann von diesen Beispielen aufgrund der längeren Erprobungszeit bei näherer Auseinandersetzung auch gelernt werden.

Kinderbetreuung ist in erster Linie über Transfers im Finanzausgleich berücksichtigt

Im Bereich der Ertragsanteile und der eigenen Abgaben finden sich keine direkten Bezüge im aktuellen Finanzausgleich zur Kinderbetreuung. Hingegen bestehen Transfers vom Bund und den Ländern an die Gemeinden, sowie auch zwischen den Gemeinden. Damit ist eine klare Abgrenzung der Finanzierungsverantwortung nicht mehr möglich.

Reformnotwendigkeiten des Finanzausgleichs aus Sicht der elementaren Bildung und Betreuung

Die in Zusammenhang mit dem Gesamtsystem des Finanzausgleichs ausgeführten Reformoptionen berühren den nachfolgend betrachteten Kinderbetreuungsbereich nur teilweise. Dennoch können auch für den Kinderbetreuungsbereich zentrale Reformnotwendigkeiten genannt werden.

Konnexität der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung

Die Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung liegt im Kinderbetreuungsbereich nicht in einer Hand. So wird die Aufgabenverantwortung in erster Linie durch die Länder über vorgegebene Rahmenbedingungen bestimmt. Die rechtlichen Grundlagen ergeben sich aber auch durch die 15a-Vereinbarungen und damit teils auch seitens des Bundes. Die eigentliche Aufgaben- und Ausgabenverantwortung wird letztlich durch die Gemeinden getragen, wenngleich

ein Teil der Ausgaben durch Landesförderungen (für das pädagogische Personal) bzw. die Mittel aus den 15a-Vereinbarungen zur Kinderbetreuung abgegolten werden.

Auch die Einnahmenverantwortung ist nur teilweise im Entscheidungsbereich der Gemeinden. Ein Teil der Ausgaben wird zwar durch Leistungsentgelte direkt durch die Gemeinden bestimmt. Die restlichen Ausgaben müssen hingegen über Landestransfers, auf welche die Gemeinden keinen direkten Einfluss haben oder über allgemeine Steuermittel (Ertragsanteile und eigene Abgaben) gedeckt werden. Ein entsprechend stärkeres Zusammenführen der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung wäre daher zu befürworten. Dies könnte beispielsweise erfolgen, indem die Länderzuschüsse für den Kinderbetreuungsbereich entfallen und den Gemeinden im Rahmen einer aufgabenorientierten Mittelverteilung der Ertragsanteile mehr Mittel für die Kinderbetreuung bereitgestellt werden.

Zielorientierung des Finanzausgleichs

Das bestehende Finanzausgleichssystem verknüpft nur selten eine klare Zielsetzung mit den Finanzmittelströmen. Dies trifft auch auf den Kinderbetreuungsbereich zu, da beispielsweise zwar mit den 15a-Vereinbarungen das Ziel einer Kinderbetreuungsquote bei den Unter-3-Jährigen von 33 Prozent vorgegeben ist. Diese wird jedoch von den einzelnen Bundesländern nicht weiter heruntergebrochen.

Bestehende Personalkostenzuschüsse der Bundesländer orientieren sich zudem fast ausschließlich an den Personalkosten, berücksichtigen meist nicht Faktoren wie die Gruppengröße, die Öffnungszeiten oder die Schließtage. Durch eine verstärkte Berücksichtigung outputbezogener Zielvorgaben könnte jedoch die Betreuungssituation in Österreich gezielt gesteuert werden. Insbesondere könnten auch Wirkungsziele zum Kinderbetreuungsbereich in den Finanzausgleich integriert werden.

Aufgabenorientierter Lastenausgleich

Die unterschiedlichen Kinderbetreuungsquoten und die verschiedene Betreuungsqualität werden im Rahmen der Ertragsanteilsverteilung derzeit nicht berücksichtigt. Durch eine aufgabenorientierte Mittelverteilung kann auf die unterschiedlichen Ausgangssituationen in den Gemeinden reagiert und das Angebot im Kinderbetreuungsbereich gesteuert werden.

III Organisation und Finanzierung der Kinderbetreuung

In einem weiteren Schritt gilt es, die elementare Bildung und Betreuung mit seinen Kompetenz- und Finanzierungsverflechtungen näher zu betrachten. Hierzu sollen einerseits die rechtlichen Rahmenbedingungen, andererseits die aktuelle Einnahmen- und Ausgabenstruktur sowie die Entwicklung des Zuschussbedarfes näher betrachtet werden. Das Kapitel soll einen Überblick über die grundsätzlichen Zuständigkeiten sowie über die Mittelherkunft und -verwendung geben. Insbesondere soll dargestellt werden, wie die derzeitige Finanzierung der Kinderbetreuung im Rahmen des aktuellen Finanzausgleichs ausgestaltet ist.

1 Rechtliche Grundlagen

Kompetenzlage und Trägerschaft

Die Regelung des Kindergartenwesens fällt gemäß der österreichischen Verfassungsrechtslage in die **ausschließliche Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeit der Bundesländer**. Dementsprechend gibt es auch neun verschiedene Regelungen in eigenen Kinderbildungs- und Kinderbetreuungsgesetzen bzw. Tagesbetreuungsverordnungen. Daneben bestehen Grundlagen zur Kinderbetreuung auch in Jugendwohlfahrtsgesetzen einiger Bundesländer.

Tabelle 11: Überblick der gesetzlichen Grundlagen der einzelnen Betreuungseinrichtungen in den Bundesländern

	Kindergartengruppen	Kleinkindgruppen	Alterserweiterte Gruppen
Burgenland	Kinderbildungs- und Kinderbetreuungsgesetz		
Kärnten	Kinderbetreuungsgesetz		
Niederösterreich	Kindergartengesetz	Tagesbetreuungsverordnung	
Oberösterreich	Kinderbetreuungsgesetz		
Salzburg	Kinderbetreuungsgesetz	Tagesbetreuungsverordnung	
Steiermark	Kinderbildungs- und Kinderbetreuungsgesetz		
Tirol	Kinderbildungs- und Kinderbetreuungsgesetz		
Vorarlberg	Kindergartengesetz	Richtlinien f. Kinder-, Kleinkinderbetreuung und Spielgruppen	
Wien	Kindertagesheimgesetz und -verordnung		

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015 auf Basis ÖIF: Kinderbetreuung: rechtlich und real 2011, S.16.

Den Ländern obliegen im Rahmen der Gesetzgebung die Festlegung der Standards sowie die Fachaufsicht. Je nach Bundesland existieren unterschiedliche Unterstützungsleistungen und Vorgaben seitens der Länder für die Errichtung, den Betrieb und die Finanzierung der Kinderbetreuungseinrichtungen. Länder geben im Wesentlichen auch die Mindeststandards der Kinderbetreuung (z.B. Gruppengröße, Betreuungsschlüssel) vor. Des Weiteren sollten sie eine koordinierende Rolle bei der Bedarfserhebung wahrnehmen. In den einzelnen Bundesländern bestehen spezifische Finanzierungsverflechtungen zwischen Land und Gemeinden.

Die Trägerschaft verteilt sich in Österreich zu 40 Prozent auf private und zu 60 Prozent auf öffentliche Träger, wobei zwischen den Bundesländern starke Unterschiede bestehen. Beispielsweise liegt der Anteil an öffentlichen Trägern im Burgenland und in Kärnten bei rund 90 Prozent (Abbildung 9, Seite 46). Bei den öffentlichen Trägern wird der weitaus überwiegende Teil der öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen von den Gemeinden (98,8 Prozent) übernommen.

Aufgaben der Träger

Die Träger stellen in der Regel das pädagogische Kindergartenpersonal und die Helferinnen und Helfer an. **Lediglich in Niederösterreich wird das pädagogische Fachpersonal vom Land angestellt und bezahlt.**

Weitere Aufgaben sind

- ☐ Bereitstellen der Räumlichkeiten und Instandhaltung derselben,
- ☐ Reinigung, Beheizung und Beleuchtung, wofür auch das notwendige Personal angestellt wird.
- ☐ Die Gemeinden wirken – in unterschiedlichem Ausmaß – auch an Bedarfserhebungen und an der Planung und Bereitstellung der jeweils erforderlichen Plätze mit.³⁹

Rechtliche Vorgaben auf EU-Ebene

Im März 2002 wurden auf EU-Ebene die Barcelona-Ziele festgelegt:

„(...) Die Mitgliedstaaten sollten Hemmnisse beseitigen, die Frauen von einer Beteiligung am Erwerbsleben abhalten, und bestrebt sein, nach Maßgabe der Nachfrage nach Kinderbetreuungseinrichtungen und im Einklang mit den einzelstaatlichen Vorgaben für das Versorgungsangebot bis 2010 für mindestens 90 Prozent der Kinder zwischen 3 Jahren und dem Schulpflichtalter und für mindestens 33 Prozent der Kinder unter 3 Jahren Betreuungsplätze zur Verfügung zu stellen.“⁴⁰

Neben familienpolitischen Maßnahmen wurde auf finanzieller Ebene mit den nachfolgenden Vereinbarungen gem. Art. 15a B-VG darauf reagiert.

Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern zum Ausbau der Kinderbetreuung

Seit dem 1. Jänner 2008 trägt der Bund einen Finanzierungsbeitrag zur Kinderbetreuung, woraufhin noch weitere 15a-Vereinbarungen entstanden. Dies begann mit einer für den Zeitraum 2008 bis 2010 geltenden 15a-Vereinbarung. In dieser wurde der Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebotes, die Einführung der verpflichtenden frühen sprachlichen Förderung in institutionellen Einrichtungen der Kinderbetreuung sowie die Schaffung eines bundesweiten vorschulischen Bildungsplanes vereinbart.

Zur teilweisen Finanzierung des Ausbaus der Kinderbetreuung für Unter-3-Jährige durch Länder und Gemeinden leistete der Bund in den Jahren 2008, 2009 und 2010 jährlich einen Zweckzuschuss an die Länder von 15 Millionen Euro. Für jeden im Vergleich zum Vorjahr zusätzlich bereit gestellten Betreuungsplatz wurde aus dem Zweckzuschuss ein jährlicher Betrag ausgeschüttet, – differenziert je nach dem zeitlichen Ausmaß der Betreuung. Auch die Länder wurden durch die Vereinbarung verpflichtet, zusätzliche Mittel für den Ausbau der Kinderbetreuung für Unter-3-Jährige aufzubringen. Zusätzlich leistete der Bund für die

³⁹ Vgl. Bauer u. Mitterer: Kindergarten als öffentliche Institution, 2014, S. 79.

⁴⁰ Vgl. EU: Barcelona-Ziele 2013, S. 4.

Maßnahmen der frühen sprachlichen Förderung der Kinder in den Jahren 2008, 2009 und 2010 jährliche Zweckzuschüsse von insgesamt 5 Mio. Euro an die Länder.⁴¹

Für die Jahre 2011 bis 2014 wurde eine weiterführende 15a-Vereinbarung abgeschlossen. Auch hier ist das Ziel, die Betreuungsquote der Unter-3-Jährigen schwerpunktmäßig zu erhöhen. Für die 3- bis 6-Jährigen soll die Ganztagesbetreuung ausgebaut werden. Die Finanzierung des Ausbaus der Kinderbetreuung ist gegenüber der Vereinbarung aus 2008 in einigen Punkten modifiziert worden. Bund und Länder leisten die Finanzierung nun zu gleichen Teilen.

Finanzmittel der Gemeinden, die zusätzlich für diese Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden, sind bei der Ko-Finanzierung des jeweiligen Landes einzurechnen. Für das Jahr 2011 leistete der Bund einen Zweckzuschuss von 10 Mio. Euro, für die Jahre 2012 bis 2014 einen solchen von jährlich 15 Mio. Euro. Das jeweilige Land kann für 3- bis 6-Jährige bis zu maximal 25 Prozent, für die Unter-3-Jährigen jedoch bis zu 100 Prozent des Zweckzuschusses verwenden.⁴²

Im Jahr 2014 wurde eine Verlängerung der 15a-Vereinbarung beschlossen.⁴³ Von 2008 bis 2012 konnte zwar die Betreuungsquote bei den Unter-3-Jährigen von 14 Prozent auf 22,9 Prozent (inkl. Tagesmütter und -väter) gesteigert werden, das Barcelona-Ziel konnte jedoch noch nicht erreicht werden. 2014 wurde die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots bis 2017 verlängert und die Zweckzuschüsse des Bundes auf 100 Mio. Euro angehoben. Für das Jahr 2015 werden ebenfalls 100 Mio. Euro seitens des Bundes zur Verfügung gestellt, für die Jahre 2016 und 2017 jeweils 52,5 Mio. Euro. Die Ko-Finanzierung der Länder soll nicht – wie bisher – zu gleichen Teilen erfolgen, sondern soll sich bis zum Jahr 2017 von 50 Prozent auf 35 Prozent verringern.

Vereinbarung zur Einführung der halbtägig kostenlosen und verpflichtend frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen

Mit 1. September 2009 trat die 15a-Vereinbarung zur Einführung der halbtägig kostenlosen und verpflichtend frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen in Kraft. Seither besteht für Kinder im letzten Jahr vor der Schulpflicht ein verpflichtender Besuch einer institutionellen Betreuungseinrichtung im Ausmaß von mindestens 16 bis 20 Stunden an mindestens vier Tagen pro Woche. Zusätzlich muss von den Ländern sichergestellt werden, dass dieser halbtägige Besuch im Ausmaß von 20 Stunden pro Woche kostenlos ist.

Zur teilweisen Abdeckung des zusätzlichen Aufwandes der Länder, Gemeinden und Erhalter der Betreuungseinrichtungen stellt der Bund für die Kindergartenjahre 2009/2010 bis 2014/2015 jährlich Zuschüsse in der Höhe von jeweils 70 Mio. Euro zur Verfügung. Die Aufteilung der Mittel zwischen Ländern und Gemeinden ist zwischen diesen zu vereinbaren.⁴⁴

Vereinbarung zur frühen sprachlichen Förderung

Zur Förderung von 3- bis 6-Jährigen Kindern in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen mit mangelnden Deutschkenntnissen stellt der Bund jährlich einen Zweckzuschuss von maximal 5 Millionen Euro zur Verfügung. Die Ausgaben sind zwischen Bund und Ländern im Verhältnis 1:1 aufzuteilen.⁴⁵ Der Bund stellt den Ländern Verfahren der Sprachstandsfeststellungen zur

⁴¹ Vgl. Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots; BGBl. II Nr. 478/2008.

⁴² Vgl. Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots; BGBl. I Nr. 120/2011.

⁴³ Vgl. Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots; BGBl. I Nr. 120/2011 idF. BGBl. I Nr. 85/2014.

⁴⁴ Vgl. Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Einführung der halbtägig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen; BGBl. I. Nr. 99/2009.

⁴⁵ Vgl. Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die frühe sprachliche Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen; BGBl. II Nr. 258/2012.

Verfügung und sichert die Aus-, Fort- und Weiterbildung der Kindergartenpädagoginnen und -pädagogen und Lehrenden an den Bildungsanstalten für Kindergartenpädagogik im Bereich der Sprachstandsfeststellung und der frühen sprachlichen Förderung. Die Länder verpflichten sich zur Durchführung der erforderlichen Sprachförderung in den institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen gemäß den „Bildungsstandards zur Sprech- und Sprachkompetenz zu Beginn der Schulpflicht“.

In den Jahren 2015 bis 2017 sollen den Ländern über eine neu abzuschließende Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG 60 Millionen Euro für die frühe sprachliche Förderung und die gesamtheitliche Förderung vorhandener Begabungen und die Behebung von Defiziten zur Verfügung gestellt werden.⁴⁶ Davon sind 45 Millionen Euro für die frühe sprachliche Förderung und bis zu 15 Millionen Euro, wenn möglich, dafür zu verwenden, dass neben der Sprache auch auf vorhandene Förderbedürfnisse und besondere Begabungen Bedacht genommen wird.

2 Struktur- und Leistungsaspekte im elementaren Bildungsbereich

Bevor im nächsten Kapitel auf die Finanzierung der vorschulischen Erziehung eingegangen wird, werden zuvor noch die Struktur- und Leistungsaspekte im Kinderbetreuungsbereich näher betrachtet. Zuerst werden die **Werte des Betreuungsjahres 2013/2014 detailliert dargestellt**, um einen Einblick in den Status quo im Kinderbetreuungsbereich zu geben. Um die aktuellen Werte besser interpretieren zu können, werden anschließend Erläuterungen rund um die Entwicklungen der Betreuungsquoten, zur Gruppenanzahl und zum Personaleinsatz gegeben. Als Datenbasis wurde die Kindertagesheimstatistik der Statistik Austria herangezogen.

2.1 Struktur- und Leistungsdaten im Betreuungsjahr 2013/2014

Im folgenden Unterkapitel werden die Struktur- und Leistungsdaten in der Kinderbetreuung für das Betreuungsjahr 2013/2014⁴⁷ dargestellt. Einerseits erfolgt die Darstellung differenziert nach den Einrichtungsformen und Altersgruppen, zusätzlich aber auch nach Bundesländern und EW-Klassen⁴⁸.

Betreute Kinder

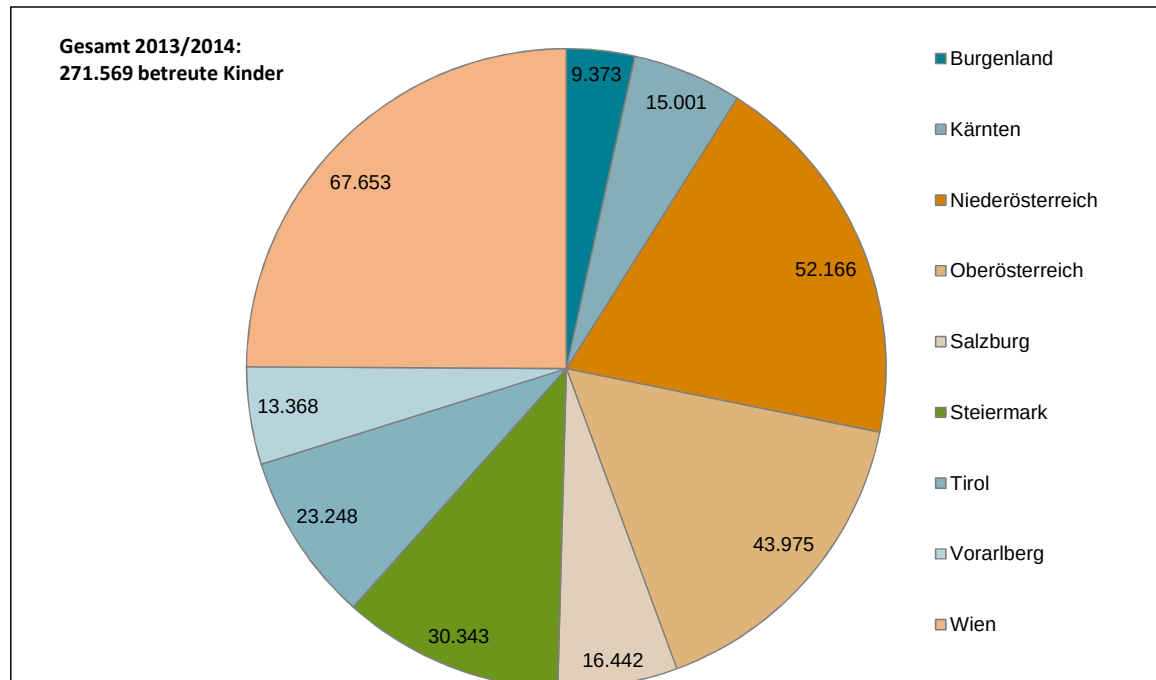
In Österreich wurden im Betreuungsjahr 2013/ 2014 insgesamt 277.774 Kinder in institutionellen Betreuungseinrichtungen im Bereich der vorschulischen Erziehung betreut.

⁴⁶ Gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots; BGBl. I Nr. 120/2011 idF. BGBl. I Nr. 85/2014.

⁴⁷ Stichtag für die Datenerhebung des Betreuungsjahres 2013/2014 durch Statistik Austria war der 15. Oktober 2013.

⁴⁸ EW = Einwohnerinnen und Einwohner

Abbildung 8: Anzahl der betreuten Kinder in Kinderkrippen, Kindergärten und altersgemischten Einrichtungen nach Bundesländern, 2013/2014



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

Öffentliche und private Erhalter⁴⁹

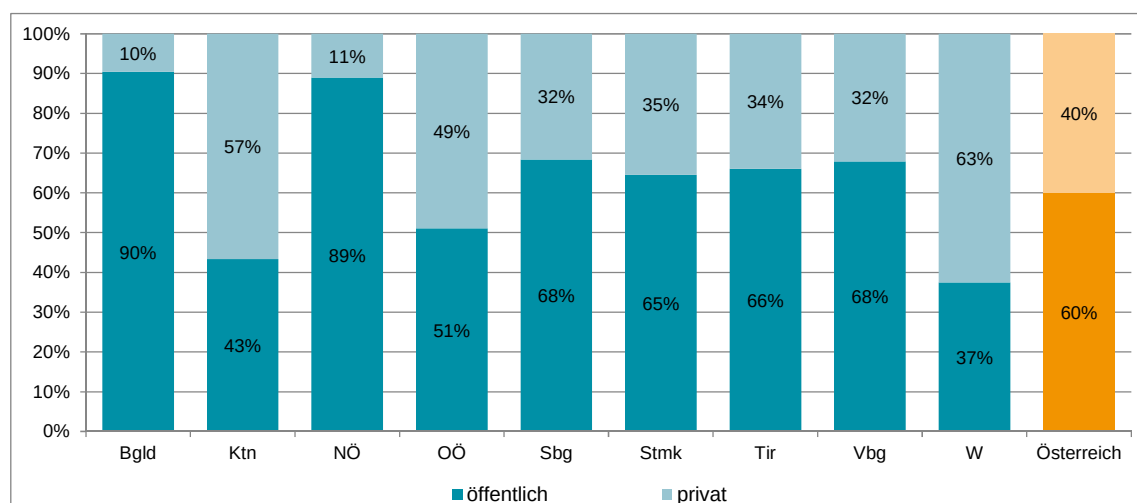
Insgesamt gab es im Betreuungsjahr 2013/2014 7.278 institutionelle Kinderbetreuungseinrichtungen im Bereich der vorschulischen Erziehung. Davon hatten österreichweit 60 Prozent einen öffentlichen und 40 Prozent einen privaten Erhalter. Öffentliche Einrichtungen werden zu 98,8 Prozent von Gemeinden erhalten.

Kindergartengruppen werden zum großen Teil (zu 72 Prozent) durch Gemeinden betrieben und erhalten. Der Anteil der Gemeinden bei den Kleinkindgruppen lag bei 42 Prozent und bei den altersgemischten Gruppen bei 29 Prozent. Die wichtigsten privaten Erhalter sind Vereine (24 Prozent Anteil) sowie die katholische Religionsgemeinschaft (11 Prozent Anteil). Kleinkindgruppen und altersgemischte Gruppen werden zu einem vergleichsweise hohen Anteil durch Vereine (40 bzw. 54 Prozent) getragen.

Der Bundesländer-Vergleich in Abbildung 9 zeigt, dass es beim Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Erhaltern im Betreuungsjahr 2013/2014 sehr große Unterschiede gab. Während das Burgenland und Niederösterreich einen öffentlichen Anteil von 90 bzw. 89 Prozent hatten, lag der niedrigste Anteil in Wien (37 Prozent).

⁴⁹ Die Erhalter der öffentlichen Einrichtungen sind Gemeinden, Länder oder der Bund; demgegenüber zählen zu den privaten Erhaltern Betriebe, katholische oder evangelische Einrichtungen, Vereine, Privatpersonen oder sonstige Erhalter.

Abbildung 9: Kinderbetreuungseinrichtungen nach Erhalten, 2013/2014



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

Form der Gruppen

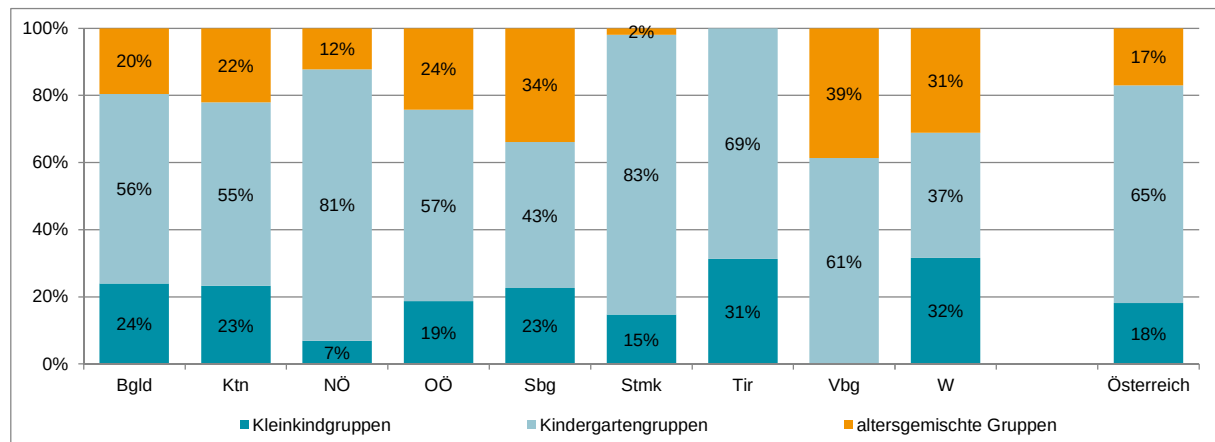
Da im Rahmen dieser Studie der Bereich der vorschulischen Erziehung im Fokus der Betrachtung steht, werden Kleinkindgruppen, Kindergartengruppen und altersgemischte Gruppen in die Betrachtung einbezogen.⁵⁰ In den österreichweit 7.278 institutionellen Betreuungseinrichtungen wurden in 1.450 Einrichtungen (20 Prozent) Kleinkindgruppen, in 4.692 (64 Prozent) Einrichtungen Kindergartengruppen und in 1.136 Einrichtungen (16 Prozent) altersgemischte Gruppen angeboten. Dabei zeigen sich wieder je nach Bundesland unterschiedliche Anteile der genannten Gruppenformen.

Wie bei den methodischen Erläuterungen dargestellt, kann es zu Unterschieden bei einer „Einrichtung“ und deren „Form der Gruppe“ kommen. Gruppen werden nach der geführten Form der Betreuungseinrichtung in der Kindertagesheimstatistik erfasst, während die betreuten Kinder nach der geführten Form der Betreuungsgruppe kategorisiert werden.

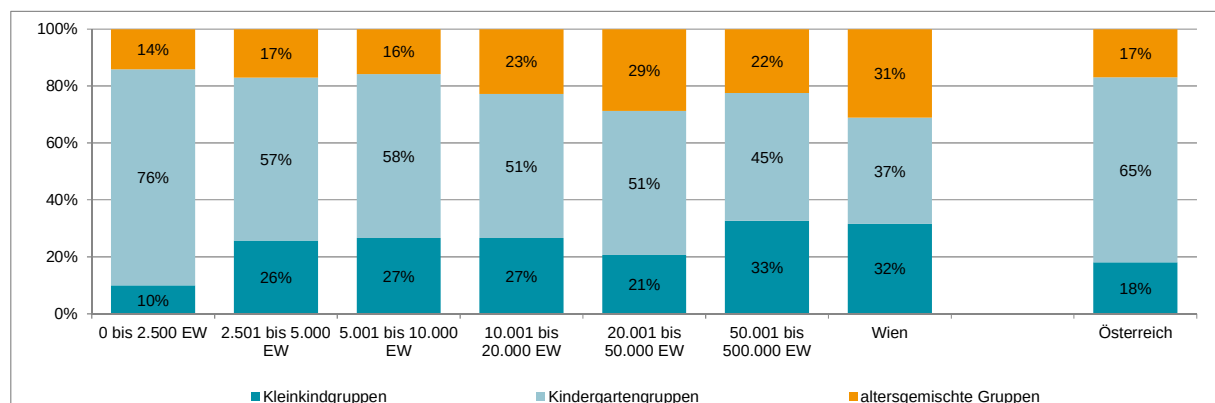
In Abbildung 10 und Abbildung 11 sind Gruppen im Sinne der geführten Form der Betreuungsgruppen zu verstehen. Die Kindergartengruppen machen im Vergleich zu den beiden anderen Gruppenformen den Hauptteil der Betreuungsgruppen aus. Im Bundesländervergleich zeigt sich, dass in der Steiermark und in Tirol altersgemischten Gruppen keine Bedeutung zukommt. In Niederösterreich sind die Anteile der Kleinkindgruppen (7 Prozent) und altersgemischten Gruppen (12 Prozent) aufgrund der dominanten Positionierung der Kindergartengruppen (81 Prozent) auffallend gering.

Eine weitere interessante Erkenntnis lässt sich aus Abbildung 11 ziehen: mit zunehmender EW-Klasse steigt der Anteil an Kleinkindgruppen und altersgemischten Gruppen bei den Betreuungsgruppen bzw. sinkt der Anteil der Kindergartengruppen. In kleinen Gemeinden unter 2.500 Einwohnerinnen und Einwohner sind Kleinkindgruppen nur zu zehn Prozent vertreten. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass insbesondere Kleinstgemeinden die Kleinkindbetreuung nicht selbst anbieten, sondern dies im Rahmen von interkommunalen Kooperationen von anderen Gemeinden miterledigen lassen.

⁵⁰ Die Kindertagesheimstatistik der Statistik Austria enthält zusätzlich auch Hortgruppen.

Abbildung 10: Verhältnis der Gruppen nach Bundesländern, 2013/2014

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Sonderauswertung Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

Abbildung 11: Verhältnis der Gruppen nach EW-Klassen, 2013/2014

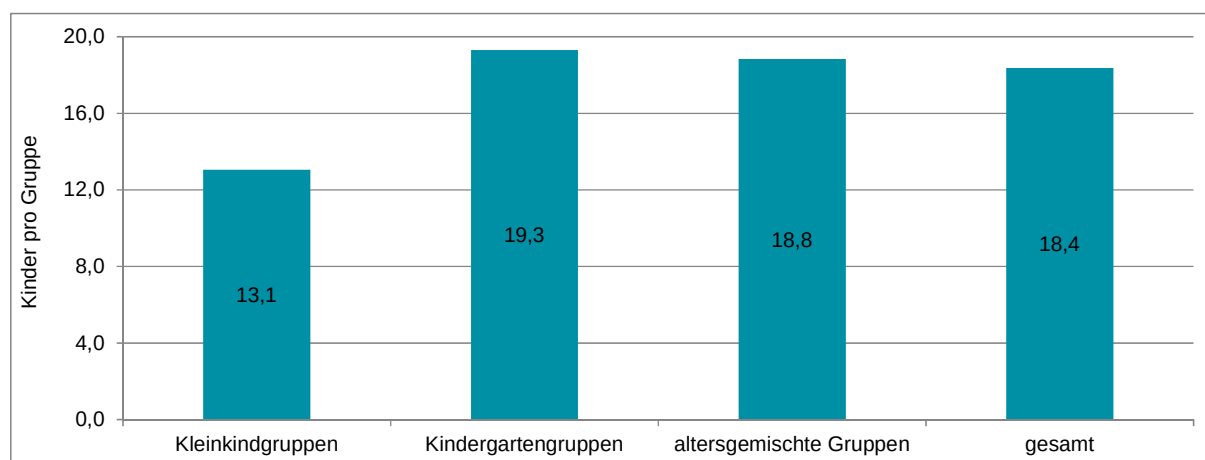
Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Sonderauswertung Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

Gruppengröße

Die gesetzlichen Regelungen bezugnehmend auf die maximale Anzahl an betreuten Kindern pro Gruppe sind unterschiedlich und in den einzelnen Landesgesetzen definiert. Bei Kindergartengruppen liegt die maximale Gruppengröße zwischen 20 und 25 Kindern, bei Kleinkindgruppen zwischen maximal 10 und 15 betreuten Kindern.

Durchschnittlich über alle Betreuungsgruppen hinweg werden 18,4 Kinder pro Gruppe betreut. Die geringste Anzahl an betreuten Kindern gibt es in Kleinkindgruppen mit durchschnittlich 13,1 Kindern pro Gruppe. Demgegenüber sind Kindergartengruppen mit durchschnittlich 19,3 Kindern pro Gruppe und altersgemischte Gruppen mit durchschnittlich 18,8 Kindern pro Gruppe deutlich größer.

Abbildung 12: Betreute Kinder pro Gruppe, 2013/2014

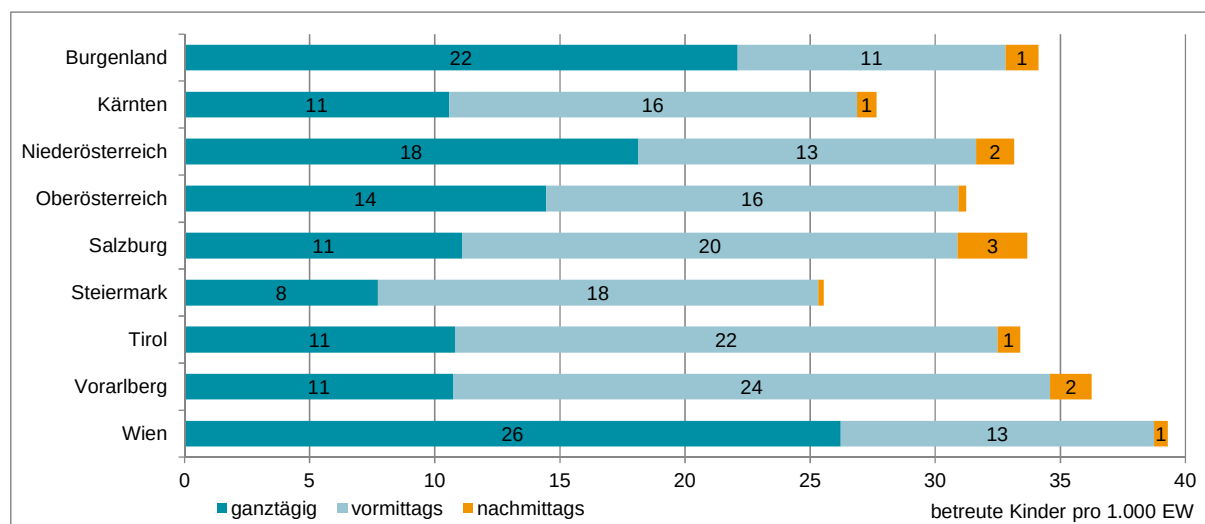


Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Sonderauswertung Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

Ausmaß der täglichen Betreuung

Unter ganztägiger Kinderbetreuung wird gemäß der Definition der Statistik Austria eine Betreuungsdauer von mindestens 6 Stunden am Tag verstanden. Im Betreuungsjahr 2013/2014 wurden in Österreich durchschnittlich 49 Prozent der Kinder ganztags sowie 49 Prozent der Kinder vormittags betreut. Die Unterschiede bei der Ganztagsbetreuung sind zwischen den Bundesländern sehr stark: während in Wien auf 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner 26 ganztägig betreute Kinder kommen, sind es in der Steiermark lediglich 8.

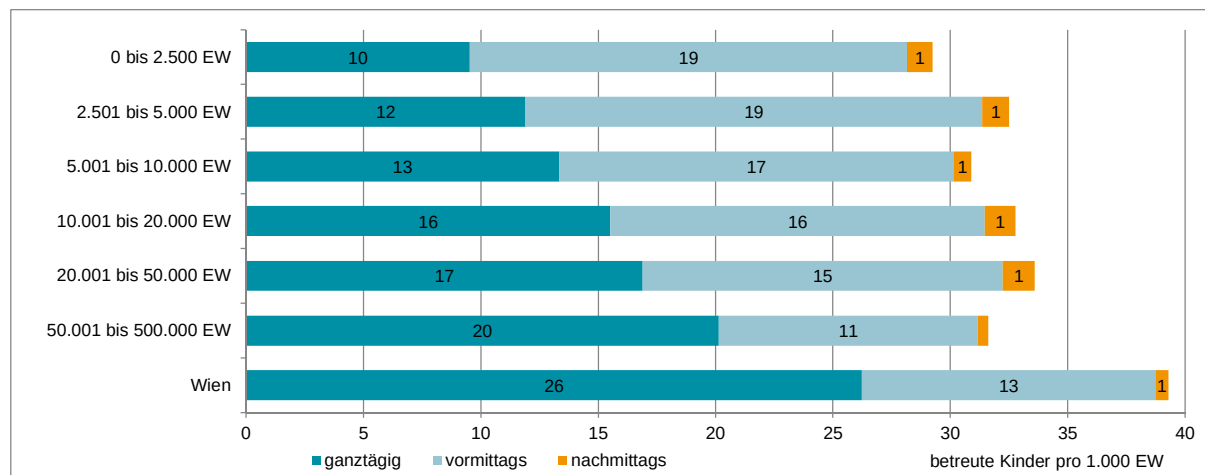
Abbildung 13: Zahl der halb- und ganztägig betreuten Kinder (pro 1.000 EW) nach Bundesländern, 2013/2014



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Sonderauswertung Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

Wird das Ausmaß der täglichen Betreuung nach EW-Klassen betrachtet, zeigt sich ganz deutlich, dass die Anzahl der ganztägig betreuten Kinder pro 1.000 EW deutlich mit der Gemeindegröße ansteigt.

Abbildung 14: Zahl der halb- und ganztägig betreuten Kinder (pro 1.000 EW) nach EW-Klassen, 2013/2014



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Sonderauswertung Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

Ein zusätzliches relevantes Kriterium ist das Ausmaß der Schließtage pro Jahr. Nur etwa 32 Prozent der Kinderbetreuungseinrichtungen haben 51 bis 52 Wochen pro Jahr geöffnet, wobei sich 80 Prozent dieser Einrichtungen in Wien befinden. 11 Prozent der Einrichtungen haben 40 oder weniger Wochen offen. Eine durchschnittliche institutionelle Kinderbetreuungseinrichtung hat dabei 24 Betriebstage pro Jahr geschlossen, wobei der Großteil der Schließtage auf die Sommerferien entfällt.

In diesem Zusammenhang muss darauf verwiesen werden, dass sich die Definitionen der Statistik Austria sowie der 15a-Vereinbarung zum Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots (BGBl. I. Nr. 120/2011) unterscheiden. Gemäß 15a-Vereinbarung treffen auf eine halbtägige Betreuungsform die folgenden Kriterien zu:⁵¹

- ☐ durch qualifiziertes Personal,
- ☐ mindestens 45 Wochen im Kindergartenjahr,
- ☐ mindestens 20 Stunden wöchentlich,
- ☐ werktags von Montag bis Freitag und
- ☐ durchschnittlich vier Stunden täglich.

Eine ganztägige Betreuung muss folgende Kriterien erfüllen:⁵²

- ☐ durch qualifiziertes Personal,
- ☐ mindestens 45 Wochen im Kindergartenjahr,
- ☐ mindestens 30 Stunden wöchentlich,
- ☐ werktags von Montag bis Freitag,
- ☐ durchschnittlich sechs Stunden täglich und
- ☐ mit Angebot von Mittagessen.

⁵¹ Siehe Artikel 4 Abs. 3 der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots; BGBl. I Nr. 120/2011 idF. BGBl. I Nr. 85/2014.

⁵² Siehe Artikel 4 Abs. 3 der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots; BGBl. I Nr. 120/2011 idF. BGBl. I Nr. 85/2014.

Zusätzlich wird in der 15a-Vereinbarung ein Vereinbarkeitsindikator für Familie und Beruf (VIF) definiert.

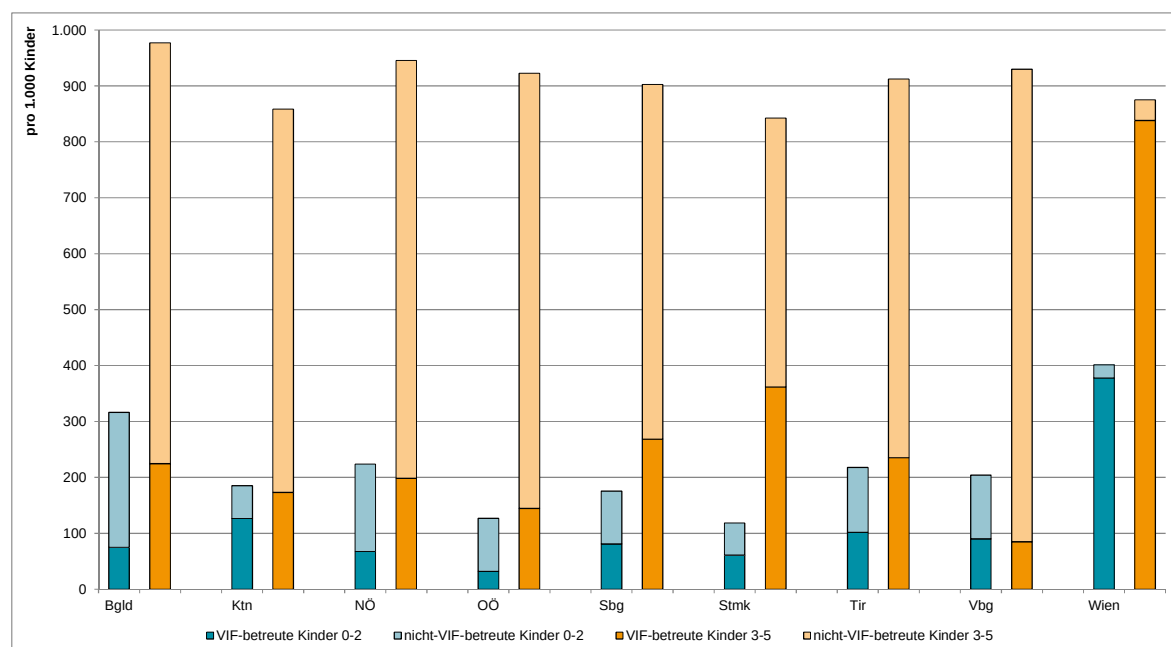
Vereinbarkeitsindikator für Familie und Beruf (VIF)

Im Rahmen der 15a-Vereinbarung zum Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots (BGBl. I. Nr. 120/2011) wurde ein Vereinbarkeitsindikator für Familie und Beruf definiert. Dieser soll eine mit einer Vollbeschäftigung der Eltern zu vereinbarende Kinderbetreuung schaffen. Demnach muss eine Kinderbetreuung die folgenden Kriterien erfüllen:⁵³

- ☐ qualifiziertes Personal;
- ☐ Öffnung von mindestens 47 Wochen im Kindergartenjahr;
- ☐ Öffnung von mindestens 45 Stunden wöchentlich;
- ☐ Öffnung werktags von Montag bis Freitag;
- ☐ Öffnung an vier Tagen wöchentlich mindestens 9½ Stunden und
- ☐ mit Angebot von Mittagessen.

Beim Anteil der VIF-betreuten Kinder an den gesamten betreuten Kindern zeigen sich teils deutliche Unterschiede je nach Bundesland. Betrachtet man die 3- bis 5-Jährigen schwankt der Anteil der VIF-betreuten Kinder an den betreuten Kindern zwischen 9 Prozent in Vorarlberg und 96 Prozent in Wien. Bei den 0- bis 2-Jährigen schwankt die Bandbreite zwischen 24 Prozent im Burgenland und 94 Prozent in Wien.

Abbildung 15: Anteil betreuter VIF-Kinder nach Altersgruppen und Bundesländern, 2013/2014



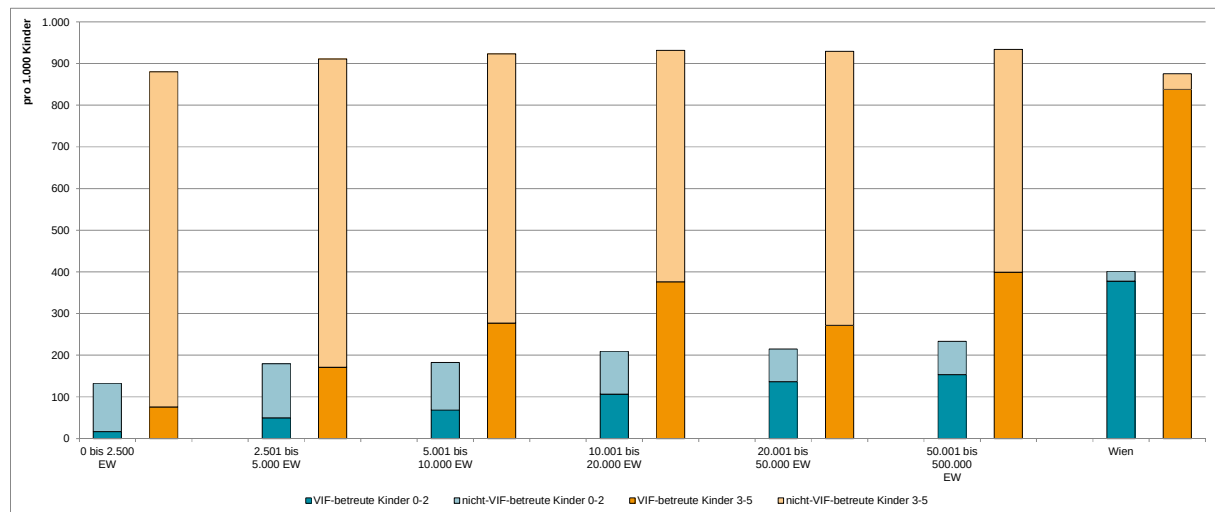
Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Sonderauswertung Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

Betrachtet man den Anteil der VIF-Plätze nach EW-Klassen, zeigt sich, dass der Anteil mit der Gemeindegröße steigt. So liegt der Anteil der VIF-Plätze bei den Gemeinden unter 2.500 EW bei

⁵³ Siehe Artikel 4 Abs. 3 der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots; BGBl. I Nr. 120/2011 idF. BGBl. I Nr. 85/2014.

nur 9 Prozent, bei den Städten von 50.001 bis 500.000 EW hingegen bei 43 Prozent und 96 Prozent in Wien. Bei den 0- bis 2-Jährigen steigt der Anteil von 13 Prozent bei den Gemeinden unter 2.500 EW auf 66 Prozent bei den Städten von 50.001 bis 500.000 EW.

Abbildung 16: Anteil betreuter VIF-Kinder nach Altersgruppen und EW-Klassen, 2013/2014



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Sonderauswertung Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

Ergänzungsangebote

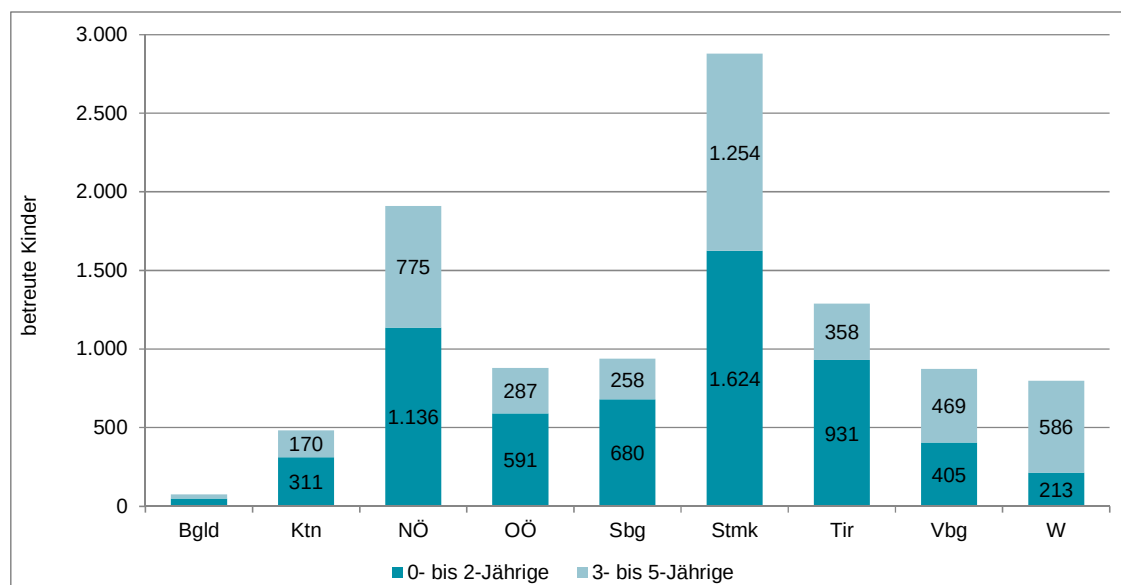
Neben institutionellen Betreuungseinrichtungen⁵⁴ gibt es noch weitere Betreuungsangebote im Bereich der vorschulischen Erziehung. Nicht-institutionelle Kinderbetreuung erfolgt vor allem durch Tageseltern und Kindergruppen.⁵⁵ Insgesamt wurden im Betreuungsjahr 2013/2014 8.739 Kinder bei Tageseltern sowie 1.384 Kinder in Kindergruppen mit einer Mindestöffnungszeit von unter 15 Stunden betreut. In den beiden großen Bundesländern Niederösterreich und Steiermark ist ein überdurchschnittlich hoher Betreuungsanteil bei diesen ergänzenden Angeboten zu finden.

Bei der Differenzierung nach Altersgruppen in Abbildung 17 zeigt sich sehr deutlich, dass der Anteil der 0- bis 2-Jährigen verhältnismäßig hoch ist, wobei dies als Hinweis für das regional teilweise mangelhafte Angebot an Kleinkindgruppen im ländlichen Raum gedeutet werden kann.

⁵⁴ Die Kriterien, wonach eine Einrichtung zur institutionellen Kinderbetreuung zugeordnet wird, wurden bereits auf Seite 26 unter den methodischen Hinweisen erläutert.

⁵⁵ Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass nur formale Betreuungsverhältnisse erfasst sind.

Abbildung 17: Nicht-institutionelle Kinderbetreuung (Tageselternbetreuung und Kindergruppen) nach Altersgruppen und Bundesländern, 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

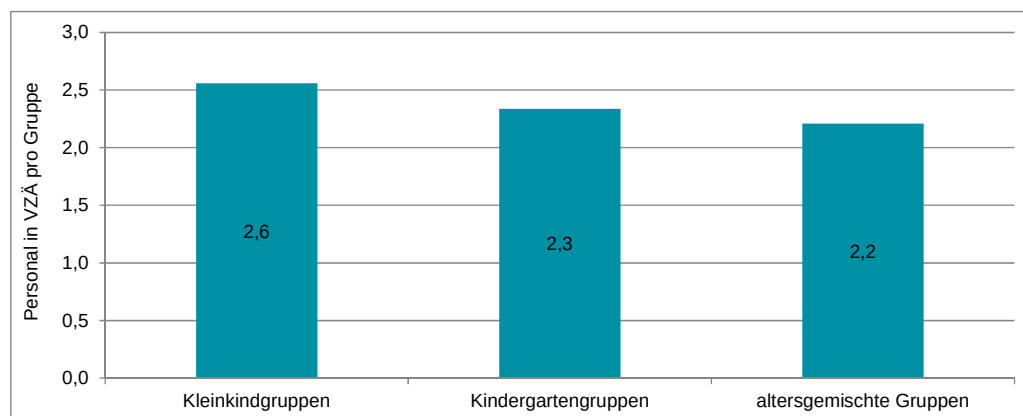
Über die nicht-institutionelle Kinderbetreuung gibt es aktuell in der Kindertagesheimstatistik keine konkreteren Daten. Der **Aufholbedarf in der Datenverfügbarkeit ist vor allem bei den Tageseltern** sehr hoch, da beispielsweise in der aktuellen 15a-Vereinbarung die Förderung von Tageseltern betont wird. Zusätzlich fehlen Tageseltern bei der Berechnung der Betreuungsquoten, wodurch sich in der Steiermark und in Niederösterreich geringere Betreuungsquoten ergeben.

Personal

Der Personalschlüssel ist das gesetzlich vorgeschriebene Mindestausmaß der Beschäftigung von Fachpersonal und KindergartenhelferInnen pro Gruppe. Dabei wird davon ausgegangen, dass mehr (Fach)Personal mit höherer Betreuungsqualität einhergeht. Der Personalschlüssel ist in den Landesgesetzen geregelt, wodurch es zwischen den Bundesländern unterschiedliche Vorgaben gibt. Beispielsweise müssen in Wien pro Kindergartengruppe eine pädagogische Fachkraft und eine KindergartenhelferIn anwesend sein, während in Vorarlberg pro Gruppe (mit max. 16 Kindern) eine pädagogische Fachkraft ausreicht.

Der tatsächliche Personaleinsatz in Vollzeitäquivalenten⁵⁶ (VZÄ) betrug im Betreuungsjahr 2013/2014 pro Kleinkindgruppe 2,6 Personen. In Kindergartengruppen und altersgemischten Gruppen lag der Personaleinsatz mit 2,3 bzw. 2,2 Personen pro Gruppe leicht darunter.

⁵⁶ Diese vereinfachte Berechnung unterstellt, dass alle betreuten Kinder auch tatsächlich 40 Stunden entsprechend einer Vollzeitkraft in der Einrichtung anwesend sind. Eine exakte Berechnung des realen Betreuungsverhältnisses unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Anwesenheit der Kinder sowie der spezifischen Öffnungszeiten der Einrichtungen ist aufgrund der unzureichenden Datenlage aktuell nicht genauer möglich. Da jedoch viele Kinder weniger als 40 Stunden in der Einrichtung verbringen und gerade auch in Kleinkinderguppen zu einem großen Teil nur halbtags betreut werden, kann davon ausgegangen werden, dass die Anzahl der Kinder je Betreuungsperson in der realen Betreuungssituation niedriger ist, als die rechnerisch ermittelten Werte.

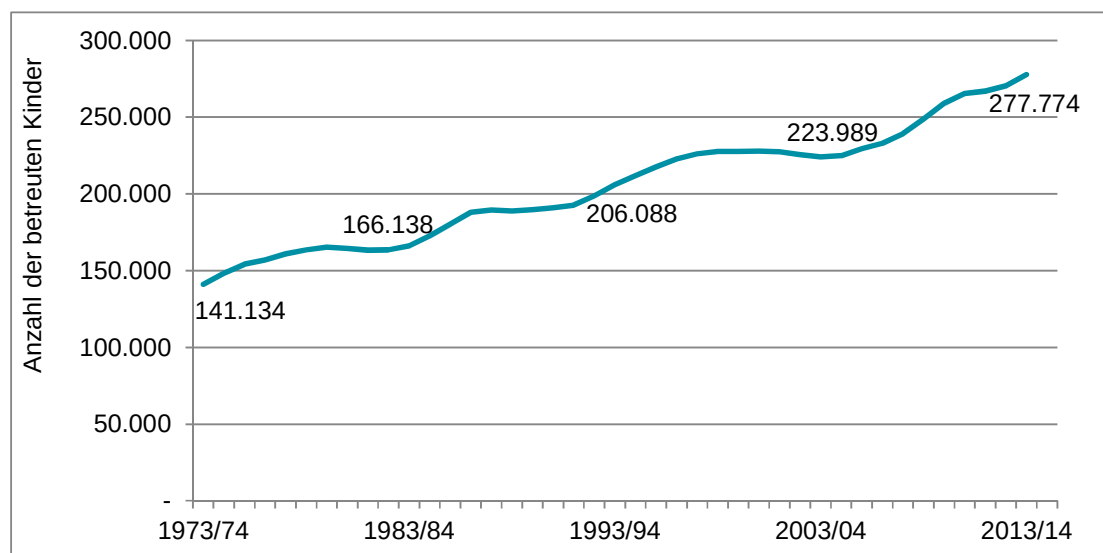
Abbildung 18: Personaleinsatz in Vollzeitäquivalenten pro Gruppe, 2013/2014

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Sonderauswertung Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

2.2 Entwicklungen des Leistungsangebotes im Kinderbetreuungsbereich

Entwicklung der betreuten Kinder

Die Anzahl an betreuten Kindern hat sich von 1973 bis 2013 kontinuierlich erhöht und beinahe verdoppelt.

Abbildung 19: Entwicklung der betreuten Kinder, 1973 bis 2013

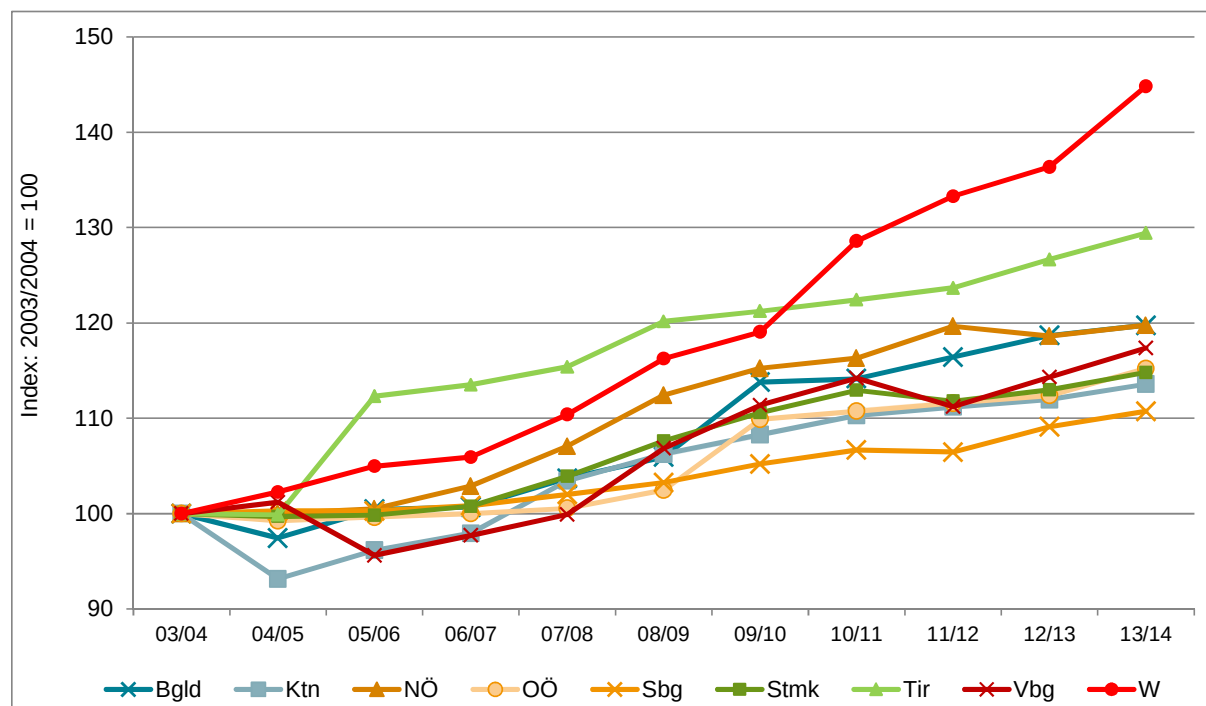
Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 1973 bis 2013.

Die Anzahl der betreuten Kinder unterliegt einer starken Dynamik, beispielsweise gab es in den letzten zehn Jahren eine Zunahme um 53.785 Kinder. Dabei sind starke unterschiedliche Entwicklungen in den jeweiligen Einrichtungen sowie auch Bundesländern bemerkbar. Vor allem hat sich die Anzahl der betreuten Kinder in Kleinkindgruppen stark erhöht. Zum Beispiel haben

sich in Tirol die betreuten Kinder in Kleinkindgruppen in den letzten zehn Jahren mehr als verdreifacht.

Die stärkste Entwicklung bei den betreuten Kindern gab es seit 2003/2004 in Wien mit einer Steigerung von rund 45 Prozent. Die geringste Dynamisierung besteht in Salzburg mit einem Plus von gut 10 Prozent.

Abbildung 20: Entwicklung der betreuten Kinder nach Bundesländern, 2003 bis 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2003 bis 2013.

Betreuungsquoten

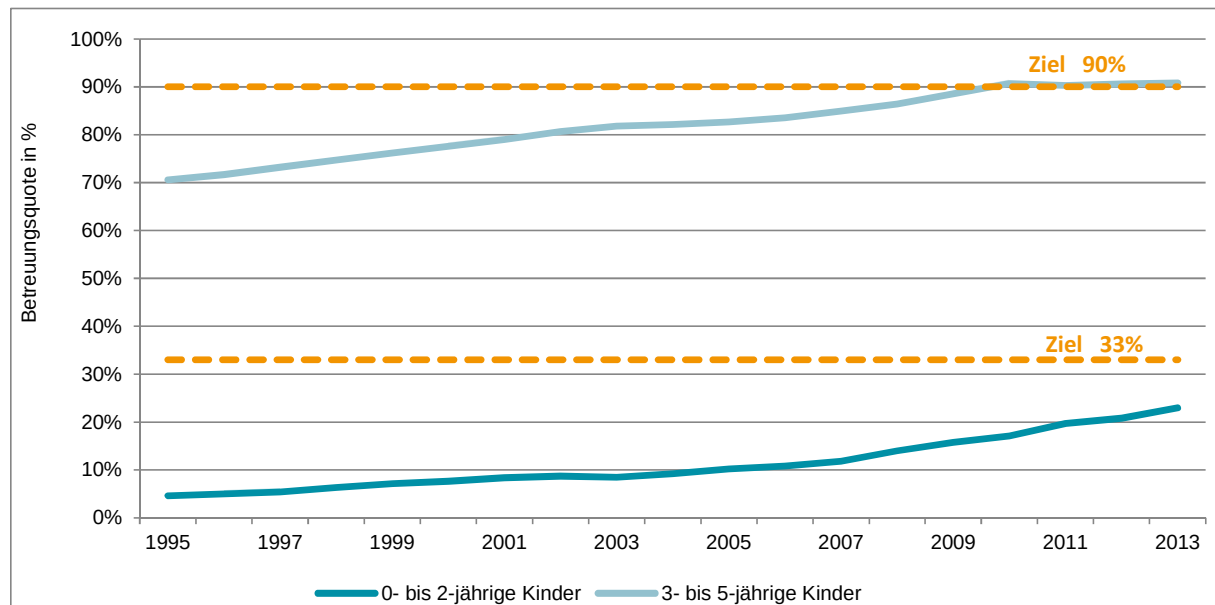
Bei der Berechnung der Betreuungsquote gilt es, den Anteil der institutionell betreuten Kinder, bezogen auf die gleichaltrige Wohnbevölkerung, darzustellen. Da im Rahmen der Kindertagesheimstatistik pro Gemeinde die Anzahl der betreuten Kinder in dieser Gemeinde erhoben wird, allerdings nicht deren Wohnsitzgemeinde, wäre das Herunterbrechen der Betreuungsquote auf eine einzelne Gemeinde nicht korrekt. Deshalb werden Betreuungsquoten immer aggregiert nach EW-Klassen, Bundesländern und Altersgruppen dargestellt.

In den letzten 40 Jahren verdoppelte sich die Zahl der betreuten Kinder. Lag die Zahl der betreuten Kinder im Jahr 1972 noch bei 134.000 Kindern, so erhöhte sich dieser Wert im Jahr 2013 auf rund 278.000 Kinder.

Betrachtet man die Entwicklung der Betreuungsquote seit 1995 zeigen sich beträchtliche Anstiege. Die Betreuungsquote der 0- bis 2-Jährigen stieg seit 1995 von 4,6 auf 23,0 Prozent, das entspricht einer Steigerung um das 5-fache. Seit 2008 stieg sie von 14 auf 23 Prozent, das kann vor allem als ein Resultat der Ausbauoffensive der institutionellen Kinderbetreuung für diese Altersgruppe der zuvor beschriebenen 15a-Vereinbarungen gedeutet werden. Ein Versorgungsangebot von 33 Prozent, welche das Barcelona-Ziel vorgibt, ist trotz der starken Entwicklung noch deutlich weit entfernt.

Bei den 3- bis 5-Jährigen wuchs die Betreuungsquote von 70,6 auf 90,8 Prozent. Das Barcelona-Ziel für diese Altersgruppe, das ein Versorgungsangebot von 90 Prozent vorsieht, wird somit erreicht. In dieser Altersgruppe ist der Anstieg in den letzten Jahren auch aufgrund des verpflichtenden Kindergartenjahres (seit 2009 geltend) für 5-Jährige (letztes Jahr vor Schuleintritt) zu verzeichnen.

Abbildung 21: Entwicklung der Betreuungsquote nach Altersgruppen, 1995 bis 2013

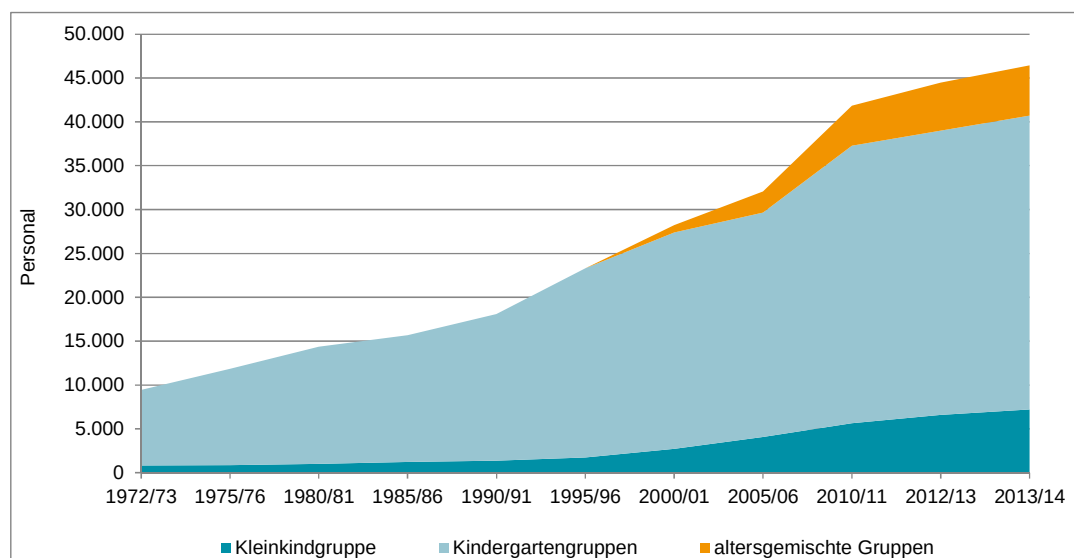


Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 1995 bis 2013.

Personaleinsatz

Der Personaleinsatz im Kinderbetreuungsbereich (Abbildung 22) hat sich zwischen 1972 und 1993 verdoppelt, von rund 10.000 auf 20.000 Personen. Danach stiegen die Personalzahlen extrem: 2013 wurden 46.455 Personen als Personal im Kinderbetreuungsbereich verzeichnet. Die Personalentwicklung hat sich seit 1972 fast verfünffacht, während sich die Anzahl der betreuten Kinder im selben Zeitraum nicht ganz verdoppelt hat. Gründe für den starken Anstieg des Personals sind insbesondere der starke Ausbau der Krippenplätze, sinkende Gruppengrößen und verbesserte Betreuungsschlüssel.

Abbildung 22: Entwicklung Personal in Kinderbetreuungseinrichtungen, 1972 bis 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 1972 bis 2013.

Gruppenanzahl

Während bis Anfang 2000 Kleinkindgruppen und altersgemischte Gruppen eine verhältnismäßig geringe Bedeutung in der Kinderbetreuung zukam, hat sich dieses Bild in den letzten Jahren stark verändert. Gründe dafür liegen vor allem in Veränderungen der Familienstrukturen und am Arbeitsmarkt, wodurch eine erhöhte Nachfrage vor allem bei der Kleinkindbetreuung entstand.

Mengenmäßig sind Kindergartengruppen nach wie vor mit 10.935 Gruppen (2013/2014) die am stärksten nachgefragteste Gruppenform. Allerdings ist seit 2006 der Anstieg bei den Kleinkindgruppen um 72 Prozent beachtlich. Altersgemischte Gruppen haben sich sogar mehr als verdoppelt. Insgesamt hat sich die Anzahl der Gruppen seit 2006 um 25 Prozent erhöht.

Tabelle 12: Entwicklung der Gruppenanzahl nach Gruppenform, 2006 bis 2013

	Anzahl der Gruppen			Veränderung 06/07 bis 13/14
	2006/2007	2011/2012	2013/2014	
Kleinkindgruppen	1.242	1.803	2.132	72%
Kindergartengruppen	9.914	10.696	10.935	10%
altersgemischte Gruppen	980	1.925	2.059	110%
Gesamt	12.136	14.424	15.126	25%

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2006, 2011 und 2013.

Betreuungsschlüssel

Der Betreuungsschlüssel gibt an, wie viele Kinder pro (Fach)Personal betreut werden. Ein niedriger Betreuungsschlüssel bedeutet, dass das Personal in den Betreuungseinrichtungen weniger Kinder betreuen muss. Bei den Kindergartengruppen und den altersgemischten Gruppen geht aus Tabelle 13 hervor, dass seit 2006 ein Rückgang des Betreuungsschlüssels und damit eine Steigerung der Betreuungsqualität stattgefunden haben. Der Betreuungsschlüssel in Kleinkindgruppen ist hingegen seit 2006 sogar leicht angestiegen.

Tabelle 13: Entwicklung Betreuungsschlüssel nach Gruppenform, 2006 bis 2013

	Betreuungsschlüssel		
	2006/2007	2011/2012	2013/2014
Kleinkindgruppen	3,8	4,0	3,9
Kindergartengruppen	7,4	6,6	6,3
altersgemischte Gruppen	7,6	6,9	6,8
Gesamt	7,0	6,2	6,0

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2006, 2011 und 2013.

3 Finanzierung im Kinderbetreuungsbereich

Im Fokus dieses Kapitels stehen die Finanzierungsflüsse der Gemeinden im Bereich der elementaren Bildung und Betreuung.⁵⁷ Es werden die Fragen, wie sich die Einnahmen und Ausgaben und deren Struktur entwickelt haben, erläutert, und die Zusammenhänge zwischen Betreuungsquoten und Ausgaben sowie zwischen Einnahmen und Ausgabendeckungsgraden gezeigt. Die differenzierte Darstellung nach Bundesländern und EW-Klassen ermöglicht eine vergleichende Betrachtung. Zusätzlich werden die Kinderbetreuungsausgaben der Länder betrachtet.

3.1 Finanzierungsbeziehungen

Der Kinderbetreuungsbereich stellt einen im Zeitverlauf immer wesentlicheren Teil der Familienleistungen dar. Die nachfolgende Übersicht zeigt die Bedeutung der Kinderbetreuung im Rahmen der Familienleistungen. Demnach lag der Anteil der Kinderbetreuungseinrichtungen an den Familienleistungen im Jahr 2006 noch bei 11,2 Prozent. Im Jahr 2013 hat sich der Anteil bereits auf 18,8 Prozent erhöht. Dies verdeutlicht die zunehmende Verschiebung von Geld- auf Sachleistungen.

Tabelle 14: Familienleistungen der öffentlichen Hand, 2006 bis 2013

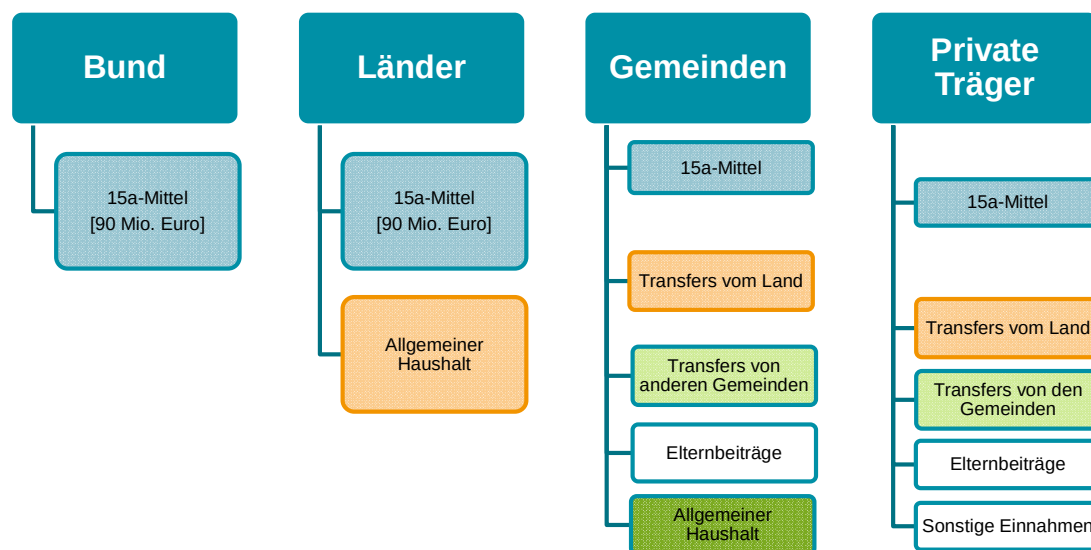
Familienleistungen der öffentlichen Hand			
	2006	2010	2013
	in Mio. Euro		
Insgesamt	7.907	9.380	9.320
davon Kinderbetreuungseinrichtungen	886	1.553	1.748
Anteil in %	11,2%	16,6%	18,8%
in Euro je Kind	1.849	3.278	3.661

Quelle: KDZ: eigene Darstellung auf Basis Schratzenstaller: WIFO Monatsbericht 03/2015, S. 189.

⁵⁷ Für die Auswertungen zu den Einnahmen und Ausgaben in der Kinderbetreuung wurde der „Abschnitt 24 Vorschulische Erziehung“ gemäß VRV 1997 in der geltenden Fassung angewendet.

Bevor auf die Darstellung der Einnahmen und Ausgaben im Kinderbetreuungsbereich detailliert eingegangen wird, soll Abbildung 23 einen Überblick über die Finanzierungsbeziehungen im Kinderbetreuungsbereich geben. Es werden die Finanzflüsse der drei Gebietskörperschaften und der privaten Träger von Kinderbetreuungseinrichtungen dargestellt.

Abbildung 23: Finanzierungsbeziehungen im Kinderbetreuungsbereich



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

Anmerkung: alle mit Farben ausgefüllten Flächen stellen finanzausgleichsrelevante Bereiche dar.

Vom Bund fließen die Mittel, deren Höhen in den zuvor erläuterten 15a-Vereinbarungen festgelegt sind, an die Länder.⁵⁸ Im Jahr 2013 standen im Rahmen der Mittel aus den 15a-Vereinbarungen insgesamt 90 Mio. Euro zur Verfügung: 70 Mio. Euro für die Förderung der halbtägig kostenlosen Kinderbetreuung, 15 Mio. Euro für den Ausbau des Kinderbetreuungsangebots und 5 Mio. Euro für Sprachförderung in Kinderbetreuungseinrichtungen.

Die 15a-Mittel werden von den Ländern auf die Gemeinden und privaten Träger von Kinderbetreuungseinrichtungen aufgeteilt. Zusätzlich schießen die Länder aber auch Mittel aus dem allgemeinen Haushalt bei. Darüber hinaus erhalten die Standortgemeinden und privaten Träger Transferzahlungen (i.d.R. Kostenbeiträge) von anderen Gemeinden, deren Kinder im jeweiligen Ort eine Kinderbetreuungseinrichtung besuchen.

In Summe wurden von den drei Gebietskörperschaftsebenen im Jahr 2013 insgesamt 2.074 Mio. Euro für die Kinderbetreuung verwendet. Davon entfielen:

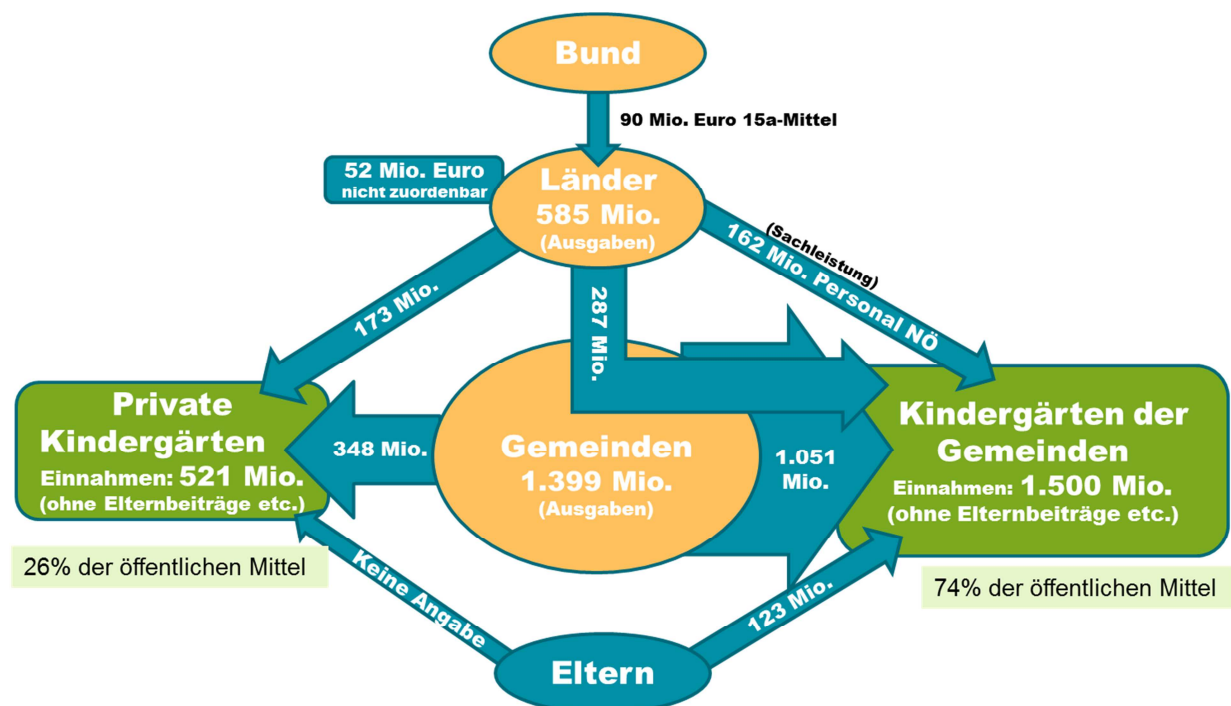
- ❑ 90 Mio. Euro auf den Bund (rund 4 Prozent),
- ❑ 585 Mio. Euro auf die Länder (rund 28 Prozent) und
- ❑ 1.399 Mio. Euro auf die Gemeinden (67 Prozent).

⁵⁸ Siehe hierzu Kapitel III Seite 61ff.

- Hinzu kommen noch Finanzierungsbeiträge durch die Eltern, welche für die Kinderbetreuungseinrichtungen der Gemeinden bei 123 Mio. Euro liegen.

Die insgesamt gut 2 Mrd. Euro verteilen sich zu rund einem Viertel auf private (und sonstige) Kinderbetreuungseinrichtungen und zu rund drei Viertel auf die Kinderbetreuungseinrichtungen der Gemeinden.

Abbildung 24: Finanzierung im Kinderbetreuungsbereich, 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeinde- und Länderfinanzdaten 2013.

Anmerkung: Werte sind konsolidiert: z.B. sind bei den Ausgaben der Gemeinden die Transfereinnahmen von den Ländern abgezogen.

Damit erhalten die Gemeinden sowohl Mittel von den Ländern als auch (indirekt) vom Bund. Die Bundesmittel werden dabei über den Umweg der Länder an die Gemeinden nach oft nicht weiter definierten Kriterien weitergegeben. Dabei ist darauf zu verweisen, dass es nicht möglich ist, die Länderförderungen differenziert nach Bundes- oder Landesmitteln darzustellen, da in den Landeshaushalten eine entsprechende Differenzierung fehlt. Auf Basis der Landeshaushalte kann daher nicht nachvollzogen werden, ob die 15a-Mittel auch tatsächlich zweckmäßig bei den Gemeinden eingesetzt werden. Weitere entsprechende (öffentlich zugängliche) Evaluierungen fehlen ebenfalls.

Zusätzlich ist auf Tansferverflechtungen innerhalb der Gemeindeebene sowie zwischen Gemeinden und privaten Trägern hinzuweisen. Wenn ein Kind in einer anderen Gemeinde betreut wird, werden von der Wohnsitzgemeinde an die Trägergemeinde entsprechende Kostenbeiträge geleistet. Zusätzlich bestehen Transfers von den Gemeinden an private Träger, um das Kinderbetreuungsangebot in den Gemeinden zu sichern.

3.2 Einnahmen und Ausgaben der Länder und Gemeinden im Zeitverlauf

Ausgaben von Ländern und Gemeinden im Zeitverlauf

Um eine Gesamtsicht zur Finanzierung der Kinderbetreuung zu erhalten, interessiert eine gemeinsame Betrachtung der Einnahmen und Ausgaben von Ländern und Gemeinden. Im Rahmen der Kindertagesheimstatistik veröffentlicht die Statistik Austria eine solche gesamthafte Betrachtung.⁵⁹ Die Bundesebene (über die 15a-Mittel) wurde dabei nicht besonders berücksichtigt und wurde vielmehr der Länderebene zugeordnet.

Demnach beliefen sich die öffentlichen Ausgaben für den Kinderbetreuungsbereich im Jahr 2012 auf insgesamt 1,98 Mrd. Euro. Im Zeitverlauf ist ein deutlicher Anstieg der Ausgaben in Abbildung 25 zu erkennen. Lagen die gesamten Ausgaben im Jahr 2003 noch bei rund 1 Mrd. Euro, so stiegen die Ausgaben bis zum Jahr 2013 auf 1,98 Mrd. Euro an. Die Ausgaben verdoppelten sich daher binnen 10 Jahren. Ein besonders starker Anstieg der Ausgaben ist ab dem Jahr 2008 erkennbar, der auf den zwischen Bund und Ländern vereinbarten zusätzlichen Ausbau an Kinderbetreuungseinrichtungen sowie dem Gratis-Kinderkindergartenjahr zurückzuführen ist. Im Vergleich dazu ist die Anzahl der betreuten Kinder in den letzten Jahren um 24 Prozent gestiegen.⁶⁰

Der größte Teil der Ausgaben (1.014 Mio. Euro) wird für das Personal in öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen aufgewendet. Diese stiegen von 2003 bis 2012 um 64 Prozent, wobei es insbesondere in den Jahren 2008 bis 2010 zu jährlichen Steigerungsraten zwischen 7 und 10 Prozent gekommen ist. Diese Steigerungen gehen mit einem Anstieg im Personalstand einher (+ 53 Prozent 2003 bis 2012), welcher insbesondere auf den Ausbau der Kleinkindbetreuung zurückzuführen ist.

Zweitwichtigste Ausgabengruppe stellen die Transfers an private gemeinnützige Einrichtungen in der Höhe von 508 Mio. Euro im Jahr 2012 dar, womit die – besonders stark gestiegenen – Förderungen an private Träger von Kinderbetreuungseinrichtungen abgedeckt werden. So stiegen die Transfers von 2008 auf 2009 um rund 30 Prozent, von 2009 auf 2010 wiederum um rund 35 Prozent. Insgesamt haben sich die Transfers an private Einrichtungen von 2003 bis 2012 fast verdreifacht. Dieser starke Anstieg ist ein Hinweis, dass neue Betreuungsplätze verstärkt über private Anbieter angeboten werden.

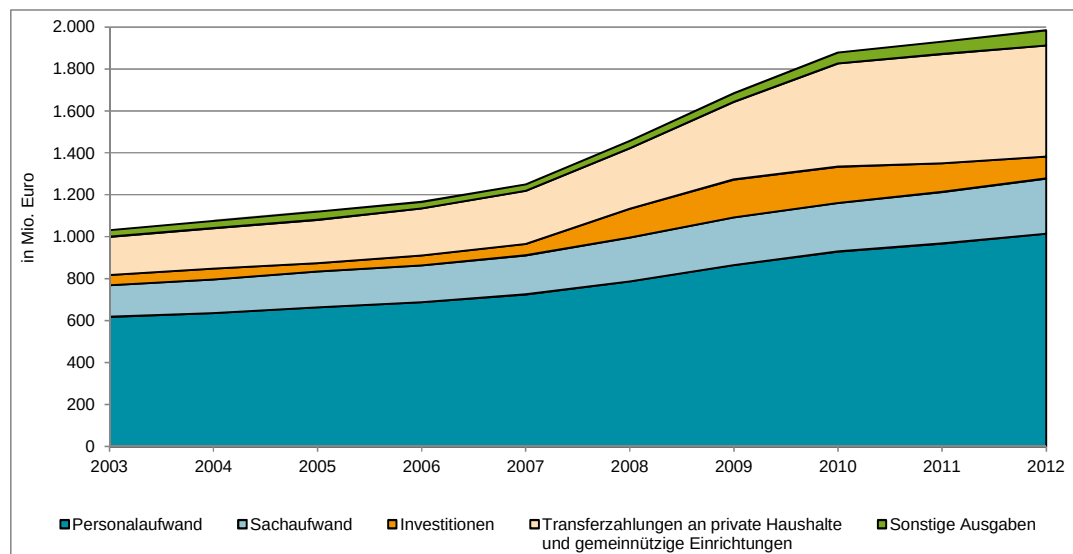
Weitere wichtige Ausgabengruppen für öffentliche Kinderbetreuungseinrichtungen sind der Sachaufwand mit 263 Mio. Euro sowie die Investitionen mit 105 Mio. Euro. Hinsichtlich Investitionen ist darauf hinzuweisen, dass im Rahmen der 15a-Vereinbarung vom Bund 15 Mio. und von den Ländern 20 Mio. Euro pro Jahr für den Ausbau der Kinderbetreuung für Unter-3-Jährige zur Verfügung gestellt wurde. Seit 2008 ist ein starker Anstieg im Investitionsbereich erkennbar. So lagen die Investitionen in den Jahren 2001 bis 2007 zwischen 40 und 60 Mio. Euro, 2008 hingegen kam es zu einem sprunghaften Anstieg auf 137 Mio. Euro, im Jahr 2009 erhöhte sich der Wert auf 181 Mio. Euro. 2010 lagen die Investitionen noch bei 173 Mio. Euro, sanken dann jedoch 2012 auf 105 Mio. Euro ab – sicher nicht zuletzt eine Auswirkung der Wirtschaftskrise. Insgesamt haben sich die Investitionen von 2003 auf 2012 mehr als verdoppelt.

Der Bereich der sonstigen Ausgaben umfasst beispielsweise Darlehenstilgungen.

⁵⁹ Vgl. Statistik Austria, Kindertagesheimstatistik 2013/2014, S.105 f.

⁶⁰ Siehe Kapitel III1 Rechtliche Grundlagen auf Seite 60f.

Abbildung 25: Entwicklung der Ausgaben der öffentlichen Hand für Kindertagesheime, 2003 bis 2012



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2013/2014.
Anmerkung: Ordentliche und außerordentliche Ausgaben der Länder und Gemeinden für Kindergärten, Krabbelstuben, Kinderkrippen, Kinderhorte, sonstige Einrichtungen und Maßnahmen im Rahmen der vorschulischen Bildung und Schülerhorte.

Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden im Zeitverlauf

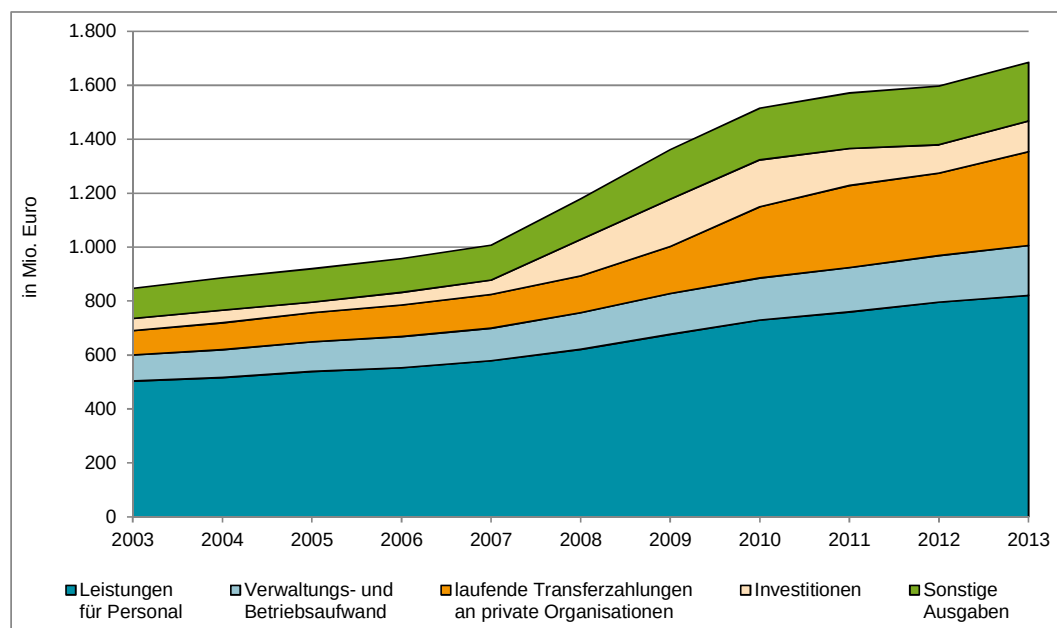
Ein ähnliches Bild wie bei der gemeinsamen Betrachtung von Länder- und Gemeindemitteln zeigt sich auch bei der isolierten Betrachtung der Gemeinden. In Abbildung 26 und Abbildung 27 werden die Entwicklungen der Ausgaben- und Einnahmenstruktur der Gemeinden inkl. Wien zwischen 2003 und 2013 dargestellt. Sowohl bei den Ausgaben als auch bei den Einnahmen ist ein sprunghafter Anstieg mit den 15a-Vereinbarungen ab dem Jahr 2008 erkennbar.

Insgesamt sind die Nettoausgaben der Gemeinden im Bereich der vorschulischen Erziehung seit Einführung der 15a-Vereinbarungen zum Ausbau der Kinderbetreuung, zur Einführung halbtägig kostenloser und verpflichtender frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen sowie zur frühen sprachlichen Förderung, stark angestiegen. Und dies, obwohl die gesetzlichen Rahmenbedingungen vorsehen, dass die entstandenen Mehrausgaben der Gemeinden über die Förderungen vom Bund und den Ländern abgegolten werden sollten. Im Jahr 2008 betrugen die Nettoausgaben 730 Mio. Euro und sind seither bis 2013 auf 1.154 Mio. Euro angestiegen.

Der Grund für den starken Anstieg der Nettoausgaben liegt in der unterschiedlichen Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben. So sind die Einnahmen⁶¹ der Gemeinden zwischen 2003 und 2007 lediglich um 20 Mio. Euro angestiegen, die Ausgaben erhöhten sich hingegen im selben Zeitraum um 161 Mio. Euro. Aufgrund der Reformen ab 2008 stiegen zwischen 2007 und 2010 die Einnahmen um 230 Mio. Euro stark an. Die Ausgaben erhöhten sich allerdings mit 507 Mio. Euro ebenfalls sehr stark. Seit 2010 ist bei den Einnahmen sogar ein leichter Rückgang ersichtlich, während die Ausgaben kontinuierlich ansteigen.

⁶¹ Die hier dargestellten Transfereinnahmen vom Land liegen mit rund 200 Mio. Euro deutlich niedriger als die im späteren Modell abgetauschten Mittel in der Höhe von 386 Mio. Euro. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die abgetauschten Mittel auch Transfers an private Einrichtungen sowie die Personalausgaben in Niederösterreich für das pädagogische Personal enthalten.

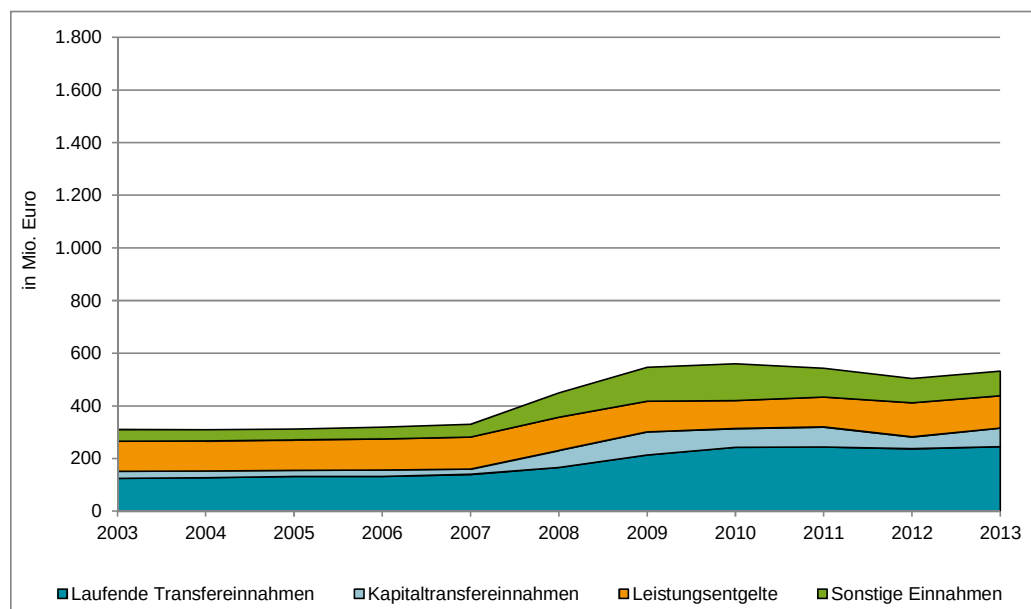
Abbildung 26: Entwicklung der Ausgaben der Gemeinden (inkl. Wien) im Kinderbetreuungsbereich, 2003 bis 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2013/2014 und Gemeindefinanzdaten 2003 bis 2013.

Anmerkung: Sonstige Ausgaben ohne Postengruppe 961 bis 968 (Soll-/Ist-Abwicklungen).

Abbildung 27: Entwicklung der Einnahmen der Gemeinden (inkl. Wien) im Kinderbetreuungsbereich, 2003 bis 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2003 bis 2013.

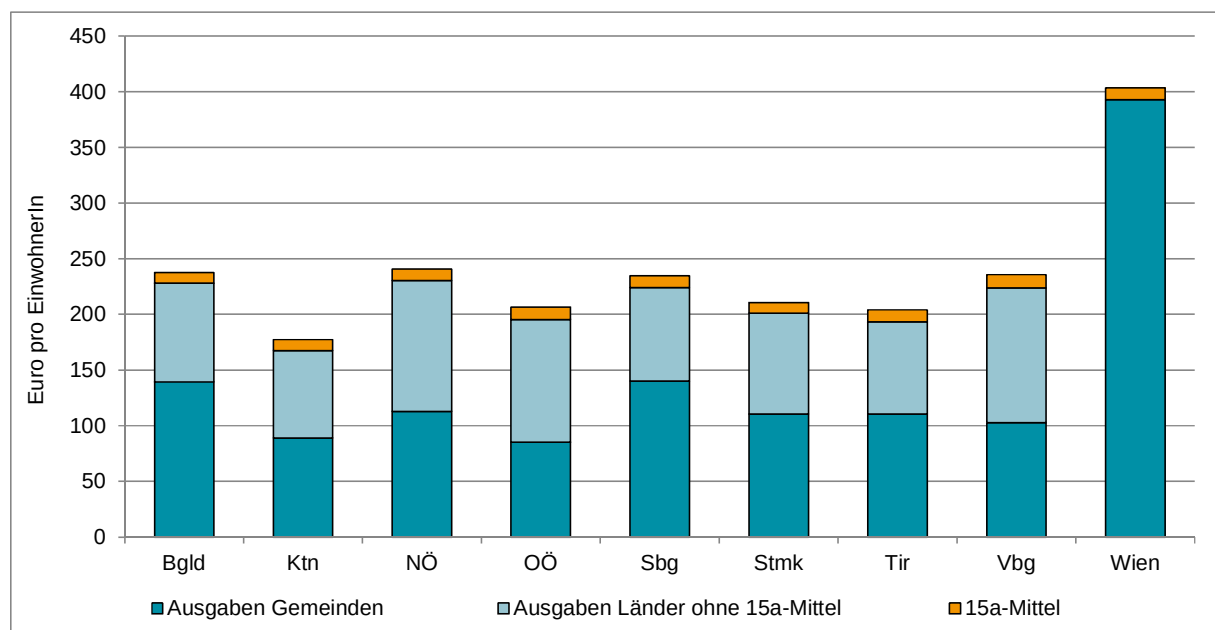
Anmerkung: Sonstige Einnahmen ohne Postengruppe 961 bis 968 (Soll-/Ist-Abwicklungen)

3.3 Ausgaben der Länder und Gemeinden im Vergleich

Je nach Bundesland bestehen unterschiedlich hohe Ausgaben für den Kinderbetreuungsbereich. So bestehen unterschiedliche hohe Förderungen an die Gemeinden, verschiedene institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen, unterschiedliche Betreuungsintensitäten und vieles mehr. Im Folgenden soll ein Überblick über die Gesamtausgaben eines Bundeslandes gegeben werden. Es erfolgt daher eine **gemeinsame Betrachtung der Länder und Gemeinden**.

Die folgende Abbildung zeigt die Ausgaben der Länder und Gemeinden pro Kopf im jeweiligen Bundesland. Hierbei erfolgt eine konsolidierte Betrachtung der Bundes-, Länder- und Gemeindemittel. Dabei zeigt sich, dass die höchsten Ausgaben pro Kopf in Wien bestehen. Mit deutlichem Abstand folgen die Bundesländer Burgenland, Niederösterreich und Salzburg. Die niedrigsten Ausgaben bestehen in Kärnten.

Abbildung 28: Ausgaben der Länder und Gemeinden im Kinderbetreuungsbereich (konsolidiert) pro Kopf, 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Landesrechnungsabschlüsse 2013 und Gemeindefinanzdaten 2013.

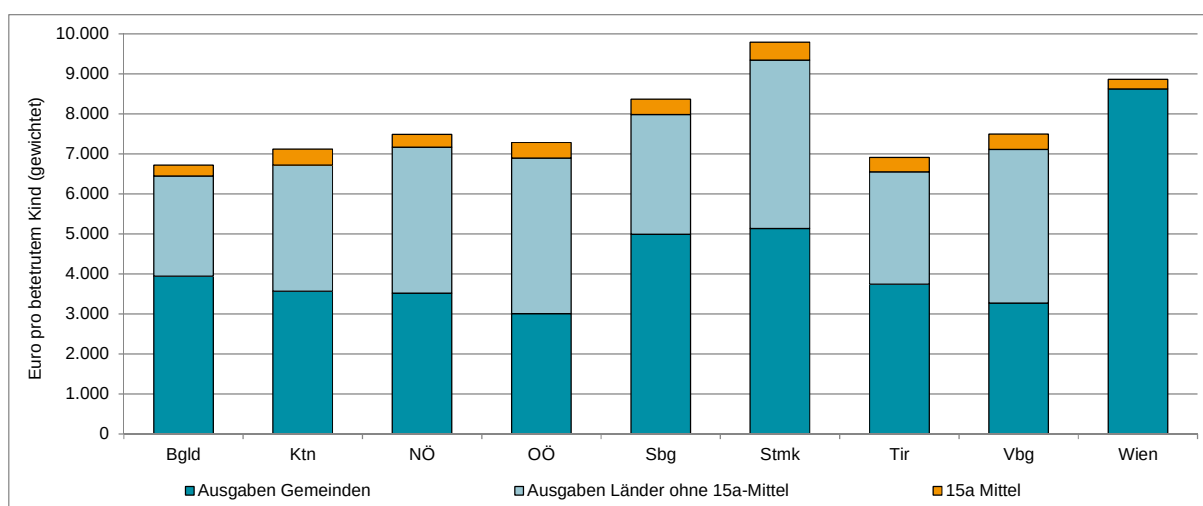
Anmerkung: Konsolidierung: Die Ausgaben der Gemeinden sind um die Transferausgaben der Länder an die Gemeinden bereinigt. Die Ausgaben der Länder sind um die 15a-Mittel vom Bund bereinigt.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass den hier **dargestellten Ausgaben pro Kopf sehr unterschiedliche Betreuungsintensitäten zugrunde** liegen. Deshalb werden im Nachfolgenden die Gesamtausgaben mit der Betreuungsquote sowie weiteren Leistungsaspekten in Verbindung gesetzt. Neben der Betreuungsquote stellt die Dauer der Betreuung (Halbtags-, Ganztagsplätze) einen wesentlichen Kostenfaktor dar. Um die Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern zu erhöhen, werden die Ausgaben und Einnahmen nachfolgend und auch **in weiterer Folge** pro betreuten gewichteten Kind dargestellt. „**Gewichtet**“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass **Kinder hinsichtlich Alter und Anwesenheitsdauer in der Kinderbetreuungseinrichtung unterschiedlich gewichtet** werden. So werden Kinder von 0- bis 2-Jahren aufgrund des höheren Betreuungsaufwandes im Vergleich

zu Kindern von 3- bis 5-Jahren mit dem Faktor 2 und halbtagsbetreute Kinder mit dem Faktor 0,65 multipliziert.⁶²

Im Gegensatz zur vorherigen Darstellung verändern sich nun die Verhältnisse zwischen den Bundesländern. Lagen die Pro-Kopf-Werte bei der obigen Betrachtung (ohne differenzierte Berücksichtigung von Leistungsintensitäten) noch in den Bundesländern Wien, Burgenland und Niederösterreich am höchsten, so zeigen sich bei Berücksichtigung von Leistungsindikatoren gänzlich andere Ergebnisse. Die höchsten Ausgaben pro betreutem (gewichteten) Kind ergeben sich demnach in der Steiermark, gefolgt von Wien und Salzburg.

Abbildung 29: Ausgaben der Länder und Gemeinden im Kinderbetreuungsbereich (konsolidiert) pro betreutem gewichtetem Kind, 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Landesrechnungsabschlüsse 2013 und Gemeindefinanzdaten 2013.

Anmerkung: Konsolidierung: Die Ausgaben der Gemeinden sind um die Transferausgaben der Länder an die Gemeinden bereinigt. Die Ausgaben der Länder sind um die 15a-Mittel vom Bund bereinigt.

Ausgaben der Länder im Vergleich

Im Folgenden wird auf die Ausgabenstruktur der Länder näher eingegangen. Vor der Interpretation der Werte muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass **zwischen den Ländern starke Unterschiede bei der Verbuchungspraxis** im Kinderbetreuungsbereich bestehen, wodurch eine Erfassung sämtlicher für den Kinderbetreuungsbereich relevanten Zahlungen erschwert ist. Auch der Detaillierungsgrad der Ausgaben unterscheidet sich je nach Bundesland deutlich, was ebenfalls eine Interpretation erschwert.

In Abbildung 30 werden die Gesamtausgaben der Länder⁶³ pro betreutem Kind (gewichteten)⁶⁴ dargestellt. Soweit aus den Rechnungsabschlüssen abzulesen war, ob die Zahlungen an Gemeinden oder sonstige Träger fließen, wurde in der Abbildung eine Differenzierung vorgenommen.

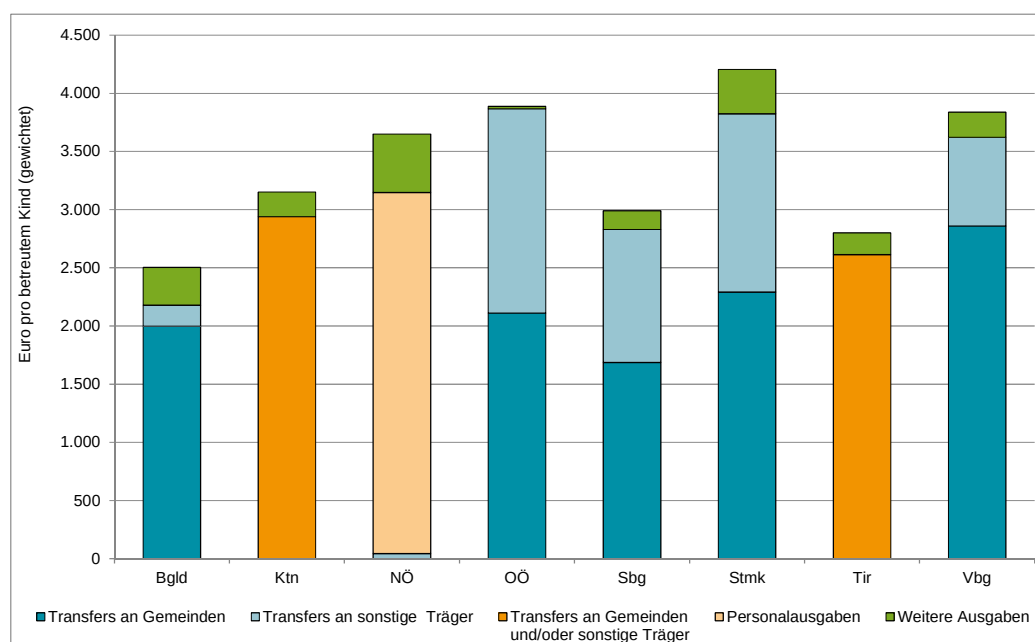
⁶² Die Gewichtungen basieren auf vom KDZ durchgeführten interkommunalen Kennzahlenvergleichen im Kinderbetreuungsbereich und sind somit als qualifizierte Schätzung zu werten.

⁶³ Ausgaben des Abschnitts 24 „Vorschulische Erziehung“ gemäß VRV 1997 in der geltenden Fassung

⁶⁴ Wie bereits oben beschrieben.

Die Ausgaben der Länder pro betreutem Kind (gewichtet) unterscheiden sich sehr stark in ihrer Höhe. Während das Land Burgenland Ausgaben im Bereich der vorschulischen Erziehung von 2.504 Euro pro betreutem Kind (gewichtet) im Jahr 2013 hatte, zahlte das Land Steiermark 4.204 Euro pro betreutem Kind (gewichtet). Generell fällt auf, dass die Ausgaben beim Land Burgenland, Land Tirol und Land Salzburg pro betreutem Kind (gewichtet) im Bundesländer-Vergleich gering sind, während das Land Steiermark, Land Oberösterreich und Land Niederösterreich verhältnismäßig hohe Ausgaben pro betreutem Kind (gewichtet) im Jahr 2013 hatten.

Abbildung 30: Ausgaben der Bundesländer im Kinderbetreuungsbereich, 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Landesrechnungsabschlüsse 2013.

Anteil der 15a-Mittel an den Landesförderungen

Da es durch die 15a-Vereinbarungen zu einem deutlichen Anschub im Kinderbetreuungsbereich gekommen ist, interessiert die Frage, inwiefern die 15a-Mittel tatsächlich bei den Gemeinden angekommen sind. Da auf Basis der Rechnungsabschlüsse der Länder leider nicht erkennbar ist, in welchem Rahmen die 15a-Mittel an die Gemeinden weitergegeben werden, soll dieser Frage nachfolgend nachgegangen werden.

In Abbildung 31 wird die Entwicklung des Anteils der Mittel aus den 15a-Vereinbarungen, die dem jeweiligen Bundesland zur Verfügung stehen, an den Transfereinnahmen der Gemeinden dargestellt. Bei den Transfereinnahmen wurden alle laufenden Transfereinnahmen sowie Kapitaltransfereinnahmen der Gemeinden für vorschulische Erziehung berücksichtigt, da die 15a-Mittel ebenso sowohl für laufende Aufwendungen (halbtägig kostenlose Betreuung, Sprachförderung) als auch für Investitionen (Ausbau Kinderbetreuungsangebot) vorgesehen sind.

Dabei zeigt sich, dass der Anteil der 15a-Mittel an den Landesförderungen sehr unterschiedlich ist. So ist der hohe Anteil in Niederösterreich auf die vergleichsweise sehr niedrigen Landesförderungen (aufgrund der Beistellung des pädagogischen Personals durch das Land)

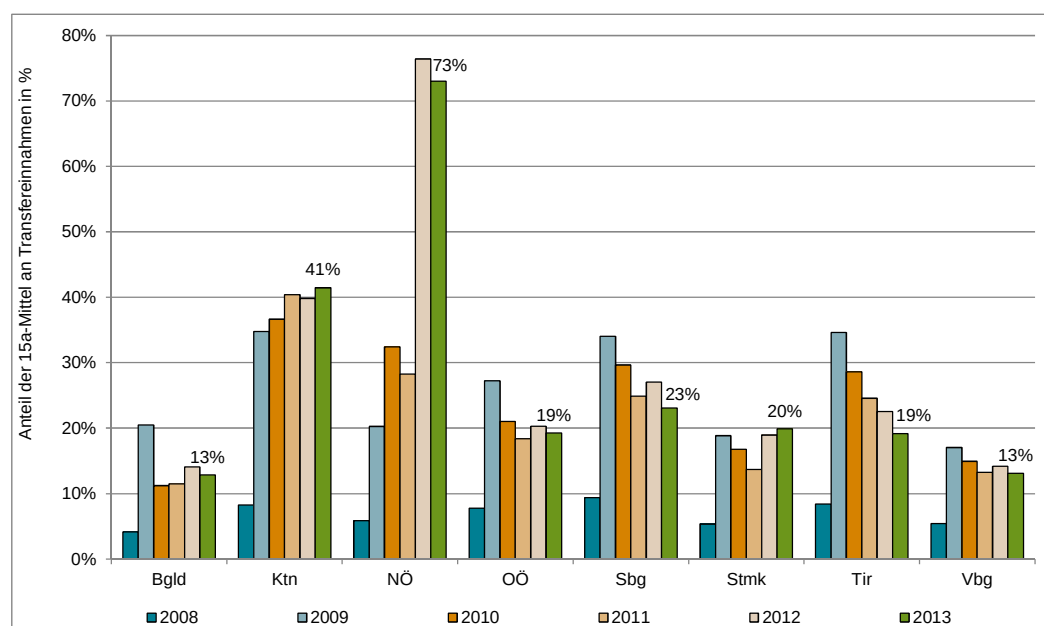
zurückzuführen. Warum es allerdings innerhalb des Betrachtungszeitraums zu solch starken Schwankungen in Niederösterreich gekommen ist, ist auf Basis der Rechnungsabschlüsse nicht nachvollziehbar.

In Kärnten ist der Anteil mit 41 Prozent ebenso überdurchschnittlich hoch. Auch dies ist ein Hinweis auf vergleichsweise niedrige Landesförderungen. Beim Großteil der Gemeinden in den anderen Bundesländern lag der Anteil der 15a-Mittel an den Transfereinnahmen bei rund 20 Prozent (2013). Nur bei den burgenländischen und Vorarlberger Gemeinden war der Anteil bei lediglich 13 Prozent. Bei diesen beiden Bundesländern wurden die Mittel daher am meisten durch Landesmittel ergänzt.

Auch die Entwicklungen im Zeitverlauf innerhalb der Bundesländer unterscheiden sich stark. Über Gründe für unterschiedliche Entwicklungen könnte hier nur spekuliert werden.

Bei der Interpretation muss weiters berücksichtigt werden, dass nur ein Teil der 15a-Mittel für die Gemeinden, ein Teil jedoch auch für private Institutionen bereitsteht.

Abbildung 31: Anteil der Mittel aus 15a-Vereinbarungen an den Transfereinnahmen der Gemeinden (ohne Wien), 2008 bis 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2008 bis 2013.

3.4 Ausgaben- und Einnahmenstruktur der Gemeinden 2013

Wie sich die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden im Kinderbetreuungsbereich differenziert nach EW-Klassen und Bundesländern zusammensetzen, wird nachfolgend für das Finanzjahr 2013 erläutert.

Ein Blick auf die Ausgaben- und Einnahmenstruktur zeigt einerseits, wofür die Ausgaben im Kinderbetreuungsbereich anfallen und mit welchen Einnahmen diese finanziert werden. Andererseits wird bei der Gegenüberstellung der Einnahmen und Ausgaben auch ersichtlich, wie

viel die Gemeinden zur Deckung der Ausgaben im Kinderbetreuungsbereich aus dem allgemeinen Haushalt aufbringen müssen.

Ausgabenstruktur der Gemeinden

Über 80 Prozent der Ausgaben im Kinderbetreuungsbereich fallen bei den Gemeinden an. Diese sind grundsätzlich für die Bereitstellung und Erhaltung der Räumlichkeiten zuständig, tragen aber auch zum Großteil die Personalausgaben⁶⁵, welche nur teilweise über Transfers von den Ländern refundiert werden.

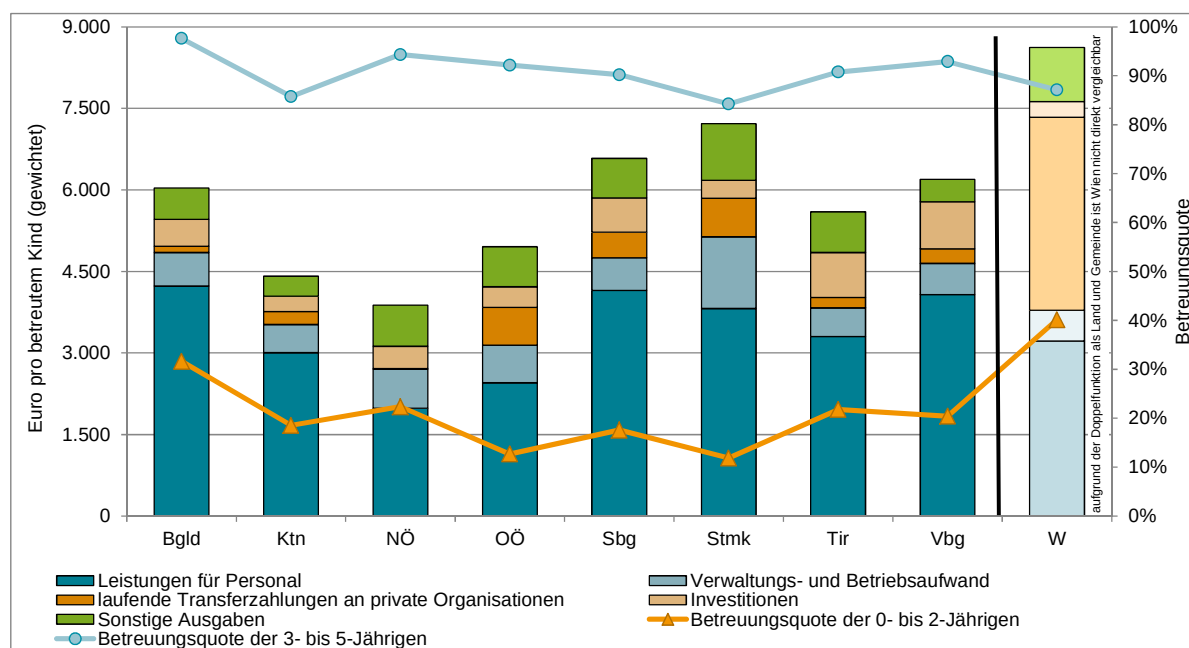
Betrachtet man die Ausgabenstruktur der Gemeinden zeigt sich, dass durchschnittlich mehr als die Hälfte der Ausgaben für den Personalbereich aufgewendet wird. Dies betrifft nicht nur die KindergartenpädagogInnen, sondern zur Gänze auch das nicht-pädagogische Kindergartenpersonal sowie das notwendige Personal zur Erhaltung der Räumlichkeiten (z.B. Hauswart, Reinigungskräfte). Knapp 40 Prozent der Ausgaben betreffen den Verwaltungs- und Betriebsaufwand, wobei die Hälfte davon Transferleistungen an private Organisationen sind. Dies sind zumeist laufende Förderbeiträge für Kinderbetreuungseinrichtungen, welche beispielsweise von Vereinen und Privatpersonen geführt werden.

Bei einem Vergleich der Ausgabenstruktur der Gemeinden in den einzelnen Bundesländern (Abbildung 32) spiegeln sich die verschiedenen rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen wider. Ebenfalls von großer Bedeutung ist die Betreuungsintensität, welche in Form der Betreuungsquoten auch in der Abbildung dargestellt ist. So sind die Ausgaben bei den niederösterreichischen Gemeinden mit 3.882 Euro pro betreutem Kind (gewichtet) im Bundesländer-Vergleich am geringsten, da in Niederösterreich die Personalausgaben teilweise vom Land getragen werden. Hingegen sind die Ausgaben im Jahr 2013 bei den steirischen Gemeinden mit 7.219 Euro pro betreutem Kind (gewichtet) relativ hoch, während die beiden Betreuungsquoten sehr gering sind.

Wien weist im Vergleich die höchsten Ausgaben pro betreutem Kind auf. Hier ist auf die mangelnde Vergleichbarkeit aufgrund der Doppelfunktion als Land und Gemeinde hinzuweisen. So muss hier berücksichtigt werden, dass in den anderen Bundesländern Zuschüsse von den Ländern an die Gemeinden gehen. Dies trifft auf Wien jedoch nicht zu. Auch bestehen hier zusätzliche Transfers als Land Wien an private Träger, das betrifft die übrigen Gemeinden nicht.

⁶⁵ Ausnahme Niederösterreich

Abbildung 32: Ausgabenstruktur der Gemeinden nach Bundesland, 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013.

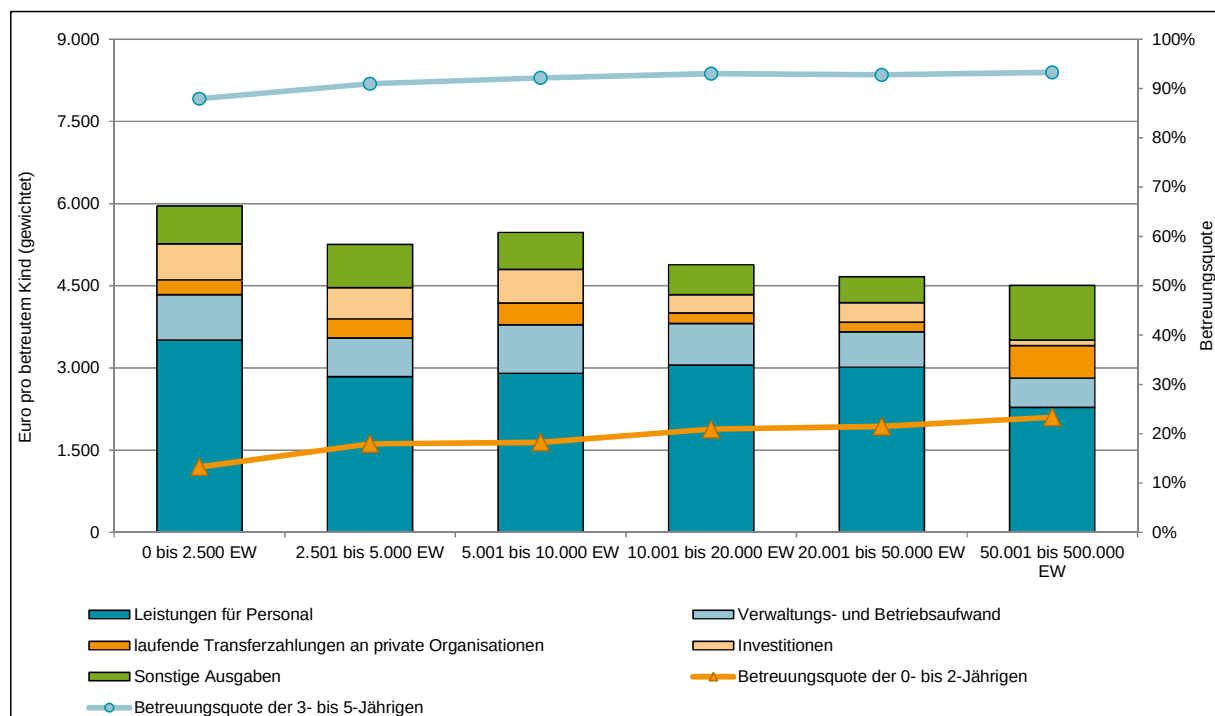
Anmerkung: Private Organisationen umfassen private institutionelle Einrichtungen und Tageseltern.

Sonstige Ausgaben ohne Postengruppe 961 bis 968 (Soll-/Ist-Abwicklungen)

Betrachtet man die Ausgaben nach EinwohnerInnenklassen (EW-Klassen) (Abbildung 33) fällt auf, dass die Ausgaben pro betreutem Kind mit steigender Gemeindegröße sinken. Insbesondere bei den Gemeinden bis 2.500 EW fallen höhere Personalausgaben pro betreutem Kind (gewichtet) an. Das deutet auf kleinere – daher weniger ausgelastete – Gruppen hin. Dies dürfte auch auf den Verwaltungs- und Betriebsaufwand zutreffen. Bei den Städten über 50.000 EW fällt weiters der vergleichsweise hohe Anteil an laufenden Transferzahlungen an private Organisationen auf, da hier ein besonders hoher Anteil an Kindern in privaten Einrichtungen betreut wird. Investitionen fallen 2013 in allen EW-Klassen bis 10.000 EW in einem ähnlichen Bereich an, was auf einen erhöhten Nachholbedarf hindeutet. Ein möglicher Erklärungsansatz für die vergleichsweise geringen Investitionen bei den Gemeinden über 50.000 EW liegt in den unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen (z.B. Auslagerung in gemeindeeigene Gesellschaften).

Die unterschiedliche Ausgabenhöhe pro betreutem Kind (gewichtet) ist insbesondere auch bei einem Vergleich mit der Betreuungsquote interessant. So steigt die Betreuungsquote sowohl bei den 0- bis 2-Jährigen als auch bei den 3- bis 5-Jährigen mit der EW-Klasse an. Gleichzeitig sinken hier jedoch die Ausgaben pro betreutem Kind (gewichtet). Berücksichtigt man weiters, dass auch die Öffnungszeiten mit der EW-Klasse steigen und die Schließtage sinken, wird dieses umgekehrte Verhältnis aus Ausgaben und Leistung besonders deutlich. Dies spricht für eine verstärkte interkommunale Kooperation und damit größere Leistungseinheiten bei kleineren Gemeinden, um die Auslastung sowie Skaleneffekte zu erhöhen.

Abbildung 33: Ausgabenstruktur der Gemeinden nach EW-Klasse, 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013 und Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

Anmerkung: Sonstige Ausgaben ohne Postengruppe 961 bis 968 (Soll-/Ist-Abwicklungen)

Einnahmenstruktur

Bei der Betrachtung der Einnahmen (Abbildung 34) zeigt sich die hohe Bedeutung der Transferzahlungen. So handelt es sich bei rund 60 Prozent der Einnahmen um Zuschüsse durch die Länder – meist handelt es sich hierbei um Personalausgabenzuschüsse für das pädagogische Personal. Bei einem Vergleich der Einnahmen pro betreutem Kind (gewichtet) nach Bundesländern zeigen sich wiederum unterschiedliche Rahmenbedingungen. Die Besonderheit in Niederösterreich ist, dass für jede Gruppe eine Pädagogin bzw. ein Pädagoge vom Land gestellt wird und daher deutlich geringere Transferzahlungen vom Land geleistet werden.

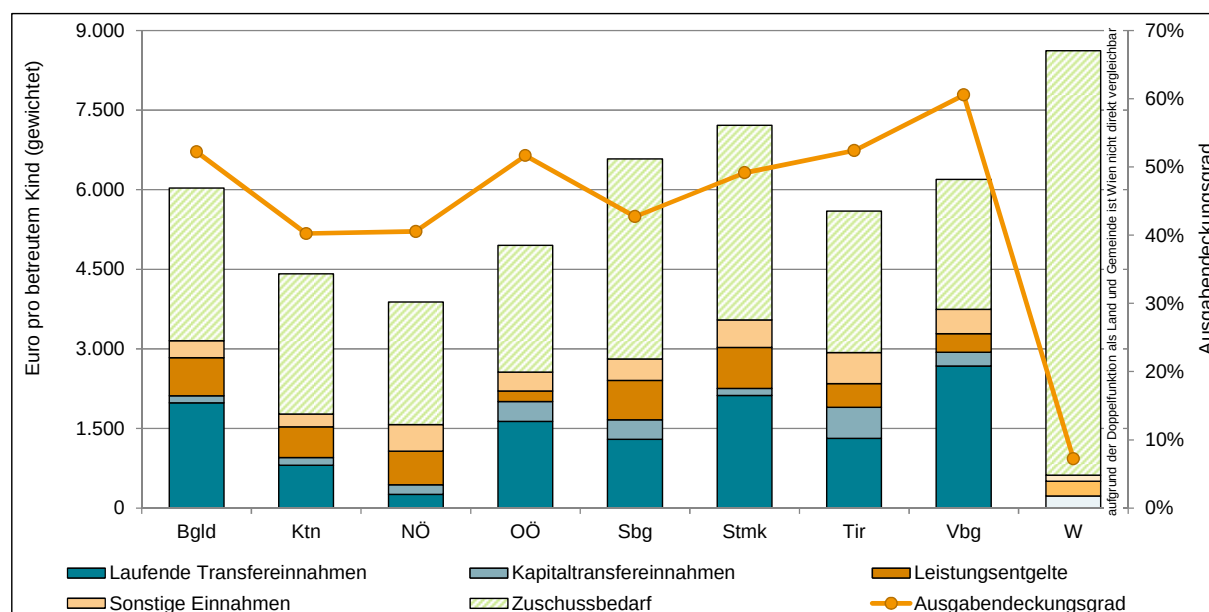
Die zweitwichtigste Einnahmegröße sind die Einnahmen aus Leistungen (vorwiegend Elternbeiträge), welche rund ein Drittel ausmachen. Auch hier zeigen sich sehr unterschiedliche Werte je Bundesland. Die höchsten Beiträge pro betreutem Kind (gewichtet) wurden 2013 in den Bundesländern Burgenland, Niederösterreich Salzburg und Steiermark eingehoben.

Zusätzlich zeigt sich der **hohe Zuschussbedarf im Kinderbetreuungsbereich** (hellgrün gestreift). Der Ausgabendeckungsgrad liegt meist zwischen 40 und 55 Prozent. Dies bedeutet, dass rund 50 Prozent der Ausgaben im Kinderbetreuungsbereich nicht durch direkte Einnahmen (v.a. Leistungsentgelte, Transfers von den Ländern) gedeckt werden können, sondern aus dem allgemeinen Budget (v.a. Ertragsanteile, eigene Steuern) getragen werden müssen.

In Wien ist wiederum auf die Doppelfunktion als Land und Gemeinde und die damit verbundene mangelnde Vergleichbarkeit hinzuweisen. Hier gibt es naturgemäß keine Transfereinnahmen.

Gleichzeitig ist auch auf die besonders niedrigen Leistungsentgelte aufgrund des flächendeckenden Gratis-Kindergartens zu verweisen.

Abbildung 34: Einnahmenstruktur der Gemeinden im Kinderbetreuungsbereich nach Bundesland, 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013.

Anmerkung: Sonstige Einnahmen ohne Postengruppe 961 bis 968 (Soll-/Ist-Abwicklungen)

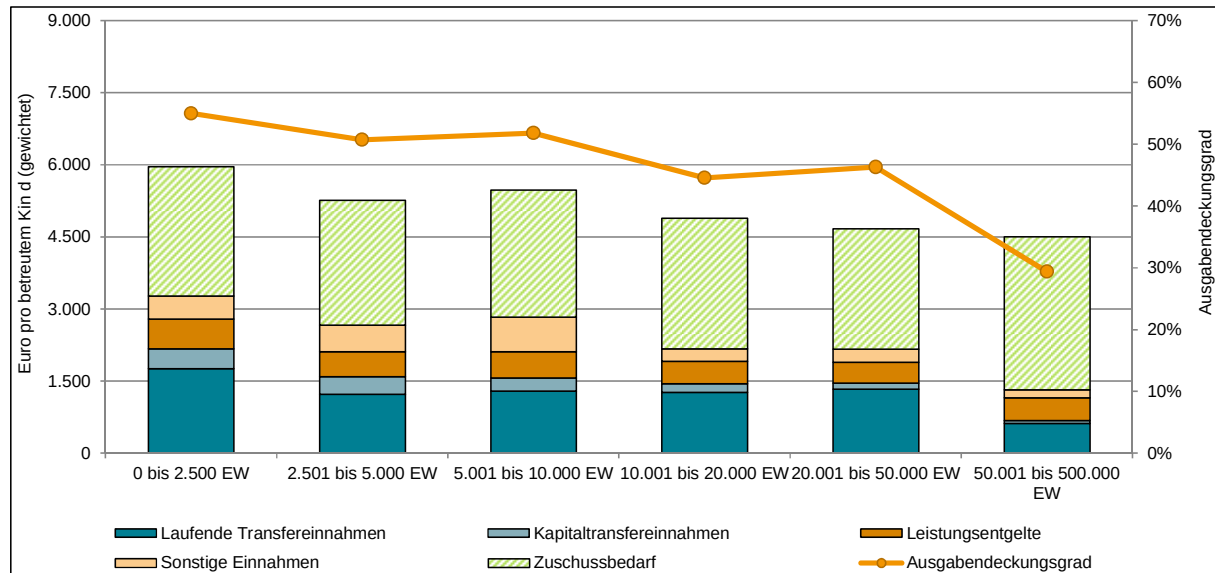
Ausgabendeckungsgrad: Anteil der einmaligen und laufenden Ausgaben, welcher durch einmalige und laufende Einnahmen im entsprechenden Aufgabenbereich gedeckt ist.

Tendenziell zeigt sich ein mit der EW-Klasse leicht sinkender Ausgabendeckungsgrad. Den niedrigsten Deckungsgrad findet man bei den Städten über 50.000 EW mit 29 Prozent, den höchsten bei den Gemeinden unter 2.500 EW mit 55 Prozent.

Bei der Einnahmenstruktur ist besonders auffällig, dass die laufenden Transfereinnahmen pro betreutem Kind (gewichtet) mit der EW-Klasse deutlich abnehmen. So sind diese bei den Gemeinden unter 2.500 EW fast dreimal so hoch wie bei den Gemeinden über 50.000 EW. Die stark unterschiedlichen laufenden Transfereinnahmen sind wiederum auf die unterschiedlich ausgelasteten Gruppen zurückzuführen. Da es sich bei den laufenden Transfereinnahmen in der Regel um Personalausgabenzuschüsse handelt, erhöhen sich dadurch bei geringerer Gruppengröße automatisch auch die laufenden Transfereinnahmen pro betreutem Kind (gewichtet).

Hingegen bewegen sich die Leistungsentgelte pro betreutem Kind (Elternbeiträge) bei allen EW-Klassen in einem ähnlichen Bereich.

Abbildung 35: Einnahmenstruktur der Gemeinden im Kinderbetreuungsbereich nach EW-Klasse, 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013 und Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

Anmerkung: Sonstige Einnahmen ohne Postengruppe 961 bis 968 (Soll-/Ist-Abwicklungen)

Ausgabendeckungsgrad: Anteil der einmaligen und laufenden Ausgaben, welcher durch einmalige und laufende Einnahmen gedeckt ist.

4 Resümee

Unterschiede in den Bundesländern hinsichtlich Zielsetzung, Leistungsangebot, und Finanzierung

Zwischen den Bundesländern sind deutliche Unterschiede hinsichtlich Leistungsangebot und Finanzierung erkennbar. Dies ergibt sich bereits wegen verschiedener rechtlicher und institutioneller Rahmenbedingungen. Zu nennen ist etwa das Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Trägern oder das Verhältnis zwischen institutionellem und nicht-institutionellem (= v.a. Tageseltern) Angebot. Hinzu kommen unterschiedliche Leistungsstandards hinsichtlich beispielsweise Gruppengröße, Betreuungsschlüssel, Öffnungszeiten und Schließtagen. Diese unterschiedlichen Rahmenbedingungen spiegeln sich auch in der Einnahmen- und Ausgabenstruktur der Gemeinden wider. Besonders deutlich sieht man hierbei die unterschiedliche Förderpolitik der Länder und die verschiedene Beitragspolitik (Elternbeiträge) der Gemeinden. Auch betriebswirtschaftliche Aspekte können ihren Beitrag zu den Unterschieden leisten.

Die Ziele, die mit den Zuschüssen der Länder verfolgt werden, sind in den Bundesländern unterschiedlich. Es fehlen auch entsprechende Evaluierungen, inwieweit mit den geltenden Zuschussregeln die Zielsetzungen auch tatsächlich erreicht wurden.

Hohe Ausgabendynamik

Die Ausgabendynamik im Bereich der elementaren Bildung und Betreuung war in den letzten Jahren sehr hoch. So sind die Netto-Ausgaben (dies sind die durch zweckspezifische Einnahmen

nicht gedeckten Ausgaben) von 730 Mio. Euro im Jahr 2008 auf 1.154 Mio. Euro im Jahr 2013 angestiegen. Damit wurde ein wesentlicher Teil der Ausbauoffensive durch die Gemeinden getragen. Die 15a-Vereinbarungen haben damit nicht erreicht, den stark wachsenden Finanzierungsbedarf der Gemeinden zu decken, sondern haben diesen nur eingebremst.

Hohes Gewicht der Transfersysteme

Die Transfers haben aktuell eine sehr hohe Bedeutung. Die Ausgaben der Gemeinden werden zwischen 40 und 55 Prozent durch Zuschüsse vom Land gedeckt. Dabei zeigen sich jedoch deutliche Unterschiede je nach Bundesland hinsichtlich Förderhöhe, Fördergegenstand und Zielsetzung der Förderung.

Entfall des Zuschusssystems würde Bundeslandunterschiede verringern

Bundeslandunterschiede können nur aufgelöst werden, wenn es eine klare Entflechtung von Trägerschaft und Finanzierung zwischen Ländern und Gemeinden gibt. Insbesondere die jetzigen je nach Bundesland deutlich differenzierten Förderungssysteme der Länder tragen zu einer hohen Diversität zwischen den Gemeinden nach Bundesland bei. Ein Entfall dieses Zuschusssystems würde zu einer Vereinheitlichung und verbesserten bundesweiten Steuerung beitragen.

IV Modellgrundlagen

Im Nachfolgenden wird ein Modell vorgestellt, wie eine aufgabenorientierte Mittelverteilung am Beispiel der vorschulischen Kinderbetreuung in mehreren Varianten aussehen kann. Hierzu werden in einem ersten Schritt die möglichen Ansatzpunkte einer Aufgabenorientierung der Kinderbetreuung im jetzigen Finanzausgleichssystem dargestellt. Daran anschließend erfolgen eine Konkretisierung der Ziele, welche den Modellvorschlägen zugrunde gelegt werden sollen sowie eine Diskussion zu möglichen Finanzierungsquellen. In einem weiteren Schritt wird die Wahl an Indikatoren zur Mittelverteilung diskutiert.

Um eine klare Trennung zu den allgemeinen Grundlagen und den vom KDZ getroffenen Annahmen zu ermöglichen, sind die Annahmen jeweils farblich unterlegt.

1 Ansatzpunkte einer Aufgabenorientierung in der Kinderbetreuung in einem ganzheitlich reformierten Finanzausgleichssystem

Aufgabenorientierung ist ein wesentliches Teilelement einer Finanzausgleichsreform. Sie sollte sich optimalerweise sowohl bei der vertikalen als auch bei der horizontalen Mittelverteilung wiederfinden.

Vertikale Verteilung

Im Rahmen der vertikalen Verteilung soll jeder Gebietskörperschaft auch jene Mittelausstattung bereitgestellt werden, welche sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt⁶⁶. Aufgaben- und Finanzierungsverflechtungen sind dabei weitgehend abzubauen (vertikale Verteilung). Dies bedeutet in Zusammenhang mit der elementaren Bildung und Betreuung, dass der Gemeindeebene in Summe ausreichend Finanzmittel bereitgestellt werden müssen und Finanzierungsverflechtungen (insbesondere die laufenden Zuschüsse der Länder an die Gemeinden) abzubauen sind.

Dementsprechend sollen die folgenden Modelle auf einer vereinfachten **vertikalen Zuteilung** fußen:

- ☐ Eine **laufende Finanzierung** des Kinderbetreuungsbereiches soll **ausschließlich über die Ertragsanteile** der Gemeinden sowie über ergänzende Gemeindeeinnahmen aus **Gebühren** und Einnahmen aus **Gemeindesteuern** erfolgen.
- ☐ Dies bedeutet den **Entfall der laufenden (Personalausgaben)zuschüsse von den Ländern** an die Gemeinden.
- ☐ Dies würde eine Ersparnis bei den Ländern bringen, welche über höhere **Ertragsanteile für die Gemeinden abzutauschen** wären. Allerdings würde es durch eine bundeseinheitliche Abtauschregelung Gewinne und Verluste bei einigen Bundesländern und deren Gemeinden geben.

⁶⁶ Gemäß Finanzverfassung ist das auch festgelegt.

- ❑ **Einmalige Zuschüsse (Investitionszuschüsse) können weiterhin von den Ländern** an die Gemeinden möglich sein. Diese sollten verstärkt mit programmatischen Zielsetzungen verknüpft sein.

Horizontale Verteilung

In weiterer Folge gilt es, die horizontale Mittelverteilung zu betrachten. Ein reformiertes Finanzausgleichssystem umfasst bei der horizontalen Mittelverteilung sowohl Elemente eines Ressourcenausgleichs als auch eines Lastenausgleichs (= Aufgabenorientierung), wobei das Zusammenspiel dieser beiden Teilelemente die Mittelverteilung zwischen den Ländern bzw. Gemeinden bestimmt. Im Folgenden wird Bröthaler et.al.⁶⁷ herangezogen und eine Umschichtung der laufenden Mittel für die Kinderbetreuung von der Länderebene auf die Gemeindeebene vorgenommen. Das bedeutet, dass eine **aufgabenorientierte Mittelverteilung im Bereich der Kinderbetreuung ausschließlich auf der Gemeindeebene erfolgen** würde. Dementsprechend wird auch die Länderebene nicht weiter behandelt.

Abbildung 36 zu einer neuen Gesamtarchitektur des Finanzausgleichs⁶⁸ verdeutlicht, dass eine aufgabenorientierte Mittelverteilung für die **Kinderbetreuung nur ein erster Reformschritt sein kann** und im Rahmen des Modellvorschlags daher isoliert von anderen Reformfordernissen betrachtet wird.

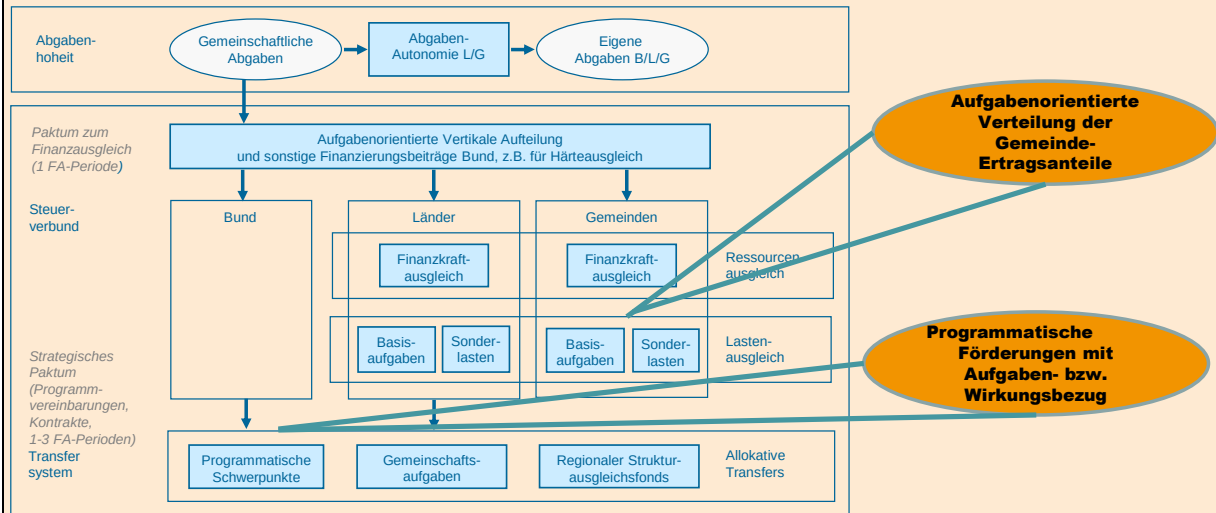
Der Modellvorschlag basiert dabei auf **folgenden Elementen**:

- ❑ Zur Sicherstellung der **laufenden Finanzierung** soll eine **aufgabenorientierte Mittelverteilung für Zwecke der Kinderbetreuung im Rahmen der Gemeinde-Ertragsanteilsverteilung** erfolgen. Damit erhalten jene Gemeinden mehr Mittel, welche verstärkt in die Betreuung investieren und die Betreuung quantitativ und qualitativ erweitern.
- ❑ Ergänzend dazu werden **programmatische Förderungen** vorgeschlagen, welche einen **klaren Leistungs- bzw. Aufgabenbezug oder einen Wirkungsbezug ausweisen** (z.B. Reduzierung des Nachholbedarfs in Bezug auf die Kinderbetreuungsquote).

⁶⁷ Vgl. Bröthaler et.al.: Reformoptionen und Reformstrategien, 2011, S. 148 ff.

⁶⁸ Vgl. Bröthaler et.al.: Reformoptionen und Reformstrategien, 2011, S. 46 f.

Abbildung 36: Verortung Aufgabenorientierung in der Kinderbetreuung in einem reformierten Finanzausgleich



Quelle: Bröthaler et.al.: Reformoptionen und Reformstrategien, 2011, S. 46.; KDZ: eigene Darstellung 2015.

Aufgabenorientierte Verteilung der Gemeinde-Ertragsanteile

Im Kapitel III3 Finanzierung im Kinderbetreuungsbereich wurde festgestellt, dass sämtliche Gemeinden Ausgaben im Kinderbetreuungsbereich aufweisen. Daher sollte der **Kinderbetreuungsbereich als Basisaufgabe⁶⁹** definiert werden, der **teilweise auch pro Kopf abgegolten** wird. Aufgrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen entstehen verschiedene Ausgabenintensitäten, die mithilfe von aufgabenbezogenen Indikatoren ausgeglichen werden sollten.

Dadurch soll es möglich sein, die tatsächlichen Ausgaben der Gemeinden teilweise über eine aufgabenorientierte Mittelzuteilung abzugelten. Der nachfolgende Vorschlag bezieht sich damit auf zwei Aspekte:

- ☐ **Teilweise Abgeltung** der laufenden Ausgaben im Kinderbetreuungsbereich durch eine **aufgabenorientierte Mittelverteilung**;
- ☐ Deckung der **verbleibenden Ausgaben** über die **sonstigen Ertragsanteile sowie eigenen Steuern und Elternbeiträge**.

Durch diese Zweiteilung ist gewährleistet, dass auch Gemeinden ohne Kinderbetreuungseinrichtungen Mittel bereitgestellt bekommen und damit den Gastbeitrag an die Standortgemeinden entrichten können. Standortgemeinden erhalten demgemäß sowohl den Basisbeitrag im Rahmen der sonstigen Ertragsanteilsverteilung als auch einen aufgabenbezogenen Anteil, der je nach Ausprägung der aufgabenbezogenen Indikatoren variieren kann.

⁶⁹ Als Basisaufgaben werden jene Aufgaben definiert, welche von sämtlichen Gemeinden erbracht werden müssen – unbeschadet dessen, ob es unterschiedliche Ausprägungen gibt oder nicht. Es ist darauf hinzuweisen, dass in der Studie Bauer et.al. (2010) die Kinderbetreuung nicht den Basisaufgaben, sondern zum Bereich Sonderlasten zugeordnet wird. Dies ergibt sich aus unterschiedlichen Definitionen für Basisaufgaben und Sonderlasten. So wird unter Basisaufgaben jede Aufgabe verstanden, denen keine aufgabenbezogene Aufgabenverteilung folgen muss. Diese finden sich nur im Bereich der Sonderlasten.

Die aufgabenorientierte Verteilung der Gemeinde-Ertragsanteile soll der **Sicherung der laufenden Finanzierung** der Kinderbetreuung dienen.

Eine Abgeltung des laufenden Aufwandes über Transferzahlungen von den Ländern (so wie dies dem aktuellen Stand entspricht) wird nicht in die Modellüberlegungen aufgenommen, da diese bei einer ausreichenden Finanzierung über die Ertragsanteile entfallen können und in Hinblick auf die Finanzierungsentflechtungen nicht zweckmäßig erscheinen.

Programmatische Förderungen mit Aufgaben- bzw. Wirkungsbezug

Neben der laufenden Finanzierung sind programmatische Förderungen mit einem **gezielten Aufgaben- bzw. Wirkungsbezug** sinnvoll. Mögliche Ziele wären: bestehenden Nachholbedarf decken bzw. Ausbau fördern, oder einen koordinierten Ausbauplan nach Regionen anstreben. Möglich sind aber auch Anreize zu einer verstärkten interkommunalen/interregionalen Kooperation bzw. zu einem verstärkten Abstimmen des Leistungsangebotes in den einzelnen Regionen.⁷⁰

Die Vergabe programmatischer Förderungen ist daher an eine klare Zielsetzung geknüpft, welche – ebenso wie die Ergebnisse – **evaluiert** werden muss. Die **Vergabe** sollte nach **transparenten Kriterien** erfolgen, welche sich an der Zielsetzung orientieren.

Programmatische Förderungen sollten einen zumindest **mittelfristigen Zeithorizont** haben. Sie könnten an die Finanzausgleichsperiode geknüpft werden. Wenn das Ziel erreicht ist, würde konsequenterweise auch die programmatische Förderung auslaufen.

Konkretisierung der Modellannahmen

Zur Konkretisierung eines Vorschlages zu einer aufgabenorientierten Verteilung bedarf es mehrerer Modellannahmen, insbesondere hinsichtlich

- ☐ Zielsetzung;
- ☐ Notwendige Höhe der Verteilungsmasse;
- ☐ Verortung der Mittelaufbringung – Ansätze im Finanzausgleichssystem;
- ☐ Wahl und Gewichtung der Indikatoren.

Die Modellannahmen werden im folgenden Text konkretisiert, wobei die Ergebnisse einer gemeinsamen Arbeitsgruppensitzung mit dem Auftraggeber in den Text eingeflossen sind.

⁷⁰ Eine Konkretisierung der Zielsetzung für die Modellannahme folgt im nächsten Kapitel.

2 Zielsetzung

Ziele des elementaren Bildungsbereichs

Wenn es gilt, die Zielsetzungen im Kinderbetreuungsbereich zu diskutieren, kommt man leicht in eine gesellschaftspolitische Diskussion. Im Nachfolgenden werden nur jene Ziele berücksichtigt, die sich bereits jetzt im rechtlichen Rahmen befinden.

Der Bund hat sich das Wirkungsziel gesetzt, das Kinderbetreuungsangebot in den Ländern zu verbessern.⁷¹ Hierzu sieht er eine 15a-Vereinbarung mit den Ländern vor, um zusätzliche Kinderbetreuungsplätze in Hinblick auf die Barcelona-Ziele der Europäischen Union zu schaffen. Tabelle 15 zeigt den Indikator Kinderbetreuungsquote der 0- bis 3-Jährigen sowie der 3- bis 6-Jährigen, um die Zielerreichung zu überprüfen.

Tabelle 15: Entwicklung des Wirkungsziels des Bundes zur Kinderbetreuung

Kennzahl 44.2.1	Kinderbetreuungsquoten für Kinder bis zum Schuleintritt mit Schwerpunkt auf der Altersgruppe der 0-3-Jährigen					
Berechnungsmethode	Kinderbetreuungsquoten					
Datenquelle	Kindertagesheimstatistik der Statistik Austria					
Entwicklung	Istzustand 2011	Istzustand 2012	Zielzustand 2013	Zielzustand 2014	Zielzustand 2015	Zielzustand 2016
	0-3J: 22,9%; 3-6J: 92,8%	0-3J: 22,9%; 3-6J: 92,3%	0-3J: 25%; 3-6J: 96%	Entsprechend der vom BMF abzuschließenden Vereinbarung gem. Art. 15a B-VG.	Entsprechend der vom BMF abzuschließenden Vereinbarung gem. Art. 15a B-VG.	Entsprechend der vom BMF abzuschließenden Vereinbarung gem. Art. 15a B-VG.

Quelle: Bundesfinanzgesetz 2015, BGBl. I Nr. 39/2014, Anlage I Bundesvoranschlag, S. 475.

Auf der Länderebene – und indirekt auf der Gemeindeebene – wird dieses Wirkungsziel über die 15a-Vereinbarung zum Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen verankert. Daneben finden sich in den einzelnen Bundesländern in den landesgesetzlichen Regelungen zur Kinderbetreuung⁷² verschiedene Zielsetzungen. Exemplarisch werden in den Bundesländern Oberösterreich, Steiermark und Tirol die genannten Ziele dargestellt. Dabei zeigen sich sehr unterschiedliche Bestrebungen mit verschiedenem Detaillierungsgrad und differierender Wirkungsebene.

⁷¹ Vgl. Bundesfinanzgesetz 2015, BGBl. I Nr. 39/2014, Anlage I Bundesvoranschlag, S. 475.

⁷² In der Regel Kinderbetreuungsgesetz.

Tabelle 16: Exemplarische Zielsetzungen in landesgesetzlichen Regelungen zur Kinderbetreuung

Bundesland (exemplarisch)	Ziele
Oberösterreich	Sicherstellung hoher pädagogischer Bildungsqualität.
	Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, um die faktische Gleichbehandlung und Gleichstellung der Geschlechter zu ermöglichen.
	Unterstützung und Ergänzung der Familien in ihren Erziehungs- und Pflegeaufgaben.
	Weiterentwicklung des Kinderbetreuungsangebots im Sinn einer qualifizierten Bedarfsplanung.
Steiermark	Steir. Kinderbetreuungsförderungsgesetz: u.a. individuelle Unterstützung der sozialen, emotionalen und kognitiven Entwicklung jedes Kindes; Entwicklung der Gesamtpersönlichkeit jedes Kindes; Unterstützen und Ergänzen der Familienerziehung; Übernehmen von Integrationsaufgaben; Beitrag zu einer grundlegenden religiösen und ethischen Bildung
	Landesvoranschlag: Wirkungsorientiertes Ziel (Bereichsziel 4): Die Versorgung der steirischen Bevölkerung mit einem bedarfsgerechten, qualitätsvollen und effizienten Angebot an Kinderbetreuungsplätzen (...) ist sichergestellt. Zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Indikator 3: Anzahl der zusätzlich geschaffenen Kinderbetreuungsplätze im Verhältnis der Geburtenentwicklung.
Tirol	Förderung und Unterstützung der körperlichen, seelischen, geistigen, sittlichen und sozialen Entwicklung der Kinder.
	Sicherstellung von optimalen Bildungsmöglichkeiten und Chancen für alle Kinder unabhängig von ihrer sozioökonomischen Herkunft.
	Bildung, Erziehung, Betreuung und Pflege von Kindern mit erhöhtem Förderbedarf gemeinsam mit Kindern ohne erhöhten Förderbedarf (Integration).
	Sicherstellung hoher pädagogischer Bildungsqualität.
	Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie und die Förderung der Beteiligung der Frauen am Erwerbsleben.
	Unterstützung und Ergänzung der Familien in ihren Erziehungs- und Pflegeaufgaben.

Quelle: Oö. Kinderbetreuungsgesetz LGBl.Nr. 39/2007 idF LGBl.Nr. 90/2013;
 Stmk. Kinderbetreuungsförderungsgesetz LGBl. Nr. 23/2000 idF LGBl. Nr. 91/2014;
 Stmk. Landesvoranschlag 2015;
 Tir Kinderbildungs- und Kinderbetreuungsgesetz LGBl. Nr. 48/2010 idF LGBl. Nr. 130/2013.

Den später ausgeführten Modellrechnungen sollen die folgenden Zielsetzungen zugrunde liegen.⁷³ Grundsätzlich kann zwischen allgemeinen Wirkungszielen, Zielen der laufenden Finanzierung und den Zielen zur Verfolgung von programmatischen Schwerpunkten unterschieden werden.

Allgemeine Wirkungsziele

Der Schwerpunkt wird auf folgende übergeordnete Wirkungsziele gelegt:

- ☐ **Erhöhung der Erwerbsquote der Frauen** – bei gleichzeitiger Verbesserung der Wahlfreiheit für Frauen:
 - Frauen sollen durch ein verbessertes Kinderbetreuungsangebot die Möglichkeit haben, verstärkt erwerbstätig zu sein. Insbesondere soll ein früher Wiedereinstieg ermöglicht werden.
 - Die Wahlfreiheit der Frauen, wann und in welchem Ausmaß Kinderbetreuung in Anspruch genommen wird, soll erhöht werden. Dies soll auch zu einer Verbesserung der Work-Life-Balance von Frauen beitragen.
- ☐ **Ausgleich von Unterschieden aufgrund der sozio-ökonomischen Herkunft:**
 - Die Frühförderung von Kindern soll ausgebaut werden. Sprachförderung nimmt hierbei einen zentralen Stellenwert ein. Es soll Chancengleichheit bei Schulbeginn hergestellt sein – unabhängig von der sozio-ökonomischen Herkunft.

⁷³ Diese sind – basierend auf einem KDZ-Vorschlag – Ergebnis der gemeinsamen Arbeitsgruppe mit dem Auftraggeber.

- ❑ **Gute Arbeitsbedingungen:**
 - Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben Zugang zu einer qualitativen Ausbildung des Personals und einer verbesserten Entlohnung. Eine Ausbildung der Kindergartenpädagoginnen und -pädagogen auf Hochschulebene ist anzustreben.

Ergänzend zu den Wirkungszielen werden nachfolgend Ziele zur laufenden sowie programmatischen Finanzierung vorgeschlagen. Diese Zielsetzungen sind jeweils im Einklang mit den oben genannten Wirkungszielen auszuformulieren und gegebenenfalls weiter zu konkretisieren.

Ziele der laufenden Finanzierung

Hinsichtlich der laufenden Finanzierung sollen die folgenden Ziele verfolgt werden:

- ❑ **Laufende Finanzierung sicher stellen:**
 - Die Finanzierbarkeit des laufenden Betriebs der elementaren Bildung und Betreuung soll sichergestellt werden.
- ❑ **Ausweitung des Betreuungsangebotes ist zu ermöglichen:**
 - Die laufende Finanzierung soll so ausgestaltet sein, dass sich eine Ausweitung des Betreuungsangebotes lohnt. Insbesondere zu nennen ist das Betreuungsangebot für Unter-3-Jährige sowie die Ganztagsbetreuung.
- ❑ **Leistungsstandards sind zu berücksichtigen:**
 - Verschiedene Leistungsindikatoren sollen berücksichtigt werden, wie höhere Betreuungsquoten, längere Öffnungszeiten und weniger Schließtage. Ein verbessertes Leistungsangebot soll sich daher auch in der laufenden Finanzierung niederschlagen.
- ❑ **Besondere Lasten sind zu berücksichtigen:**
 - Zu nennen ist hier beispielsweise ein erhöhter Anteil an Kindern mit nicht-deutscher Erstsprache, welcher einen erhöhten Sprachförderbedarf erfordert.
- ❑ **Betreuungspersonal:**
 - Die Qualifizierung und Entlohnung des Betreuungsbereiches soll verbessert werden.

Ziele der programmatischen Finanzierung

Ergänzend zur laufenden Finanzierung können mit programmatischen Schwerpunkten kurz- bis mittelfristig Zielsetzungen verfolgt werden. Sie sind zeitlich befristet und enden, wenn das Ziel erreicht wurde. Zu nennen sind hier:

- ❑ **Nachholbedarf bei Kinderbetreuungseinrichtungen beheben:**
 - Im Rahmen von Förderprogrammen soll gezielt das Beheben des Nachholbedarfs bei Kinderbetreuungseinrichtungen verfolgt werden (z.B. Barcelona-Ziel erreichen, Ausbau der Ganztagsbetreuung).
 - Der Nachholbedarf kann dabei weiter konkretisiert werden. So können beispielsweise für Städte andere Zielwerte gelten als für Kleinstgemeinden.
 - Dabei sollte nicht nur die Anzahl an betreuten Kindern relevant sein, sondern auch verschiedene Leistungsindikatoren berücksichtigt werden (z.B. Anschubfinanzierung bei einem Umstieg von halbtägigen zu ganztägigen Gruppen).
 - Auch eine ausreichende regionale Verfügbarkeit (z.B. Mindestbetreuungsquoten in Regionen als Zielvorgabe) kann integriert werden.
- ❑ **Interkommunale/interregionale Kooperation fördern:**
 - Förderungen für Gemeinden, welche interkommunal bzw. interregional kooperieren.

Zielsetzungen, die Fragen des Finanzausgleichs betreffen

Neben diesen fachspezifischen und wirkungsbezogenen Zielsetzungen, gilt es auch Zielsetzungen des Finanzausgleichs zu klären. Dies betrifft insbesondere das Verhältnis zwischen den Gebietskörperschaftsebenen hinsichtlich Trägerschaft und Finanzierung. Dabei können **mehrere problematische Bereiche** identifiziert werden:

- ❑ **Verschänkungen bei Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung:** Es bestehen zahlreiche Verflechtungen. Sowohl die Ausgaben- als auch die Aufgabenverantwortung ist auf alle drei Gebietskörperschaftsebenen verteilt.
- ❑ **Keine transparente Weitergabe der 15a-Mittel:** Auf Basis der Länderrechnungsabschlüsse kann nicht nachvollzogen werden, inwieweit die 15a-Mittel des Bundes zweckgemäß verwendet wurden.
- ❑ **Fehlende Zielevaluierungen:** Sowohl eine Evaluierung der 15a-Mittel als auch der Zuschüsse der Länder an die Gemeinden fehlt.
- ❑ **Mangelnde Aufgabenorientierung:** Die derzeitige Finanzierung des Kinderbetreuungsbereiches ist im Bereich der Ertragsanteile und eigenen Steuern als nicht aufgabenorientiert einzustufen. Die Zuschüsse der Länder an die Gemeinden orientieren sich in erster Linie an der Anzahl der Gruppen (unabhängig von der Gruppengröße). Andere Aspekte werden nicht oder nur in geringem Ausmaß berücksichtigt (z.B. Öffnungszeiten, Schließtage).
- ❑ **Große Bundeslandunterschiede:** Die Kinderbetreuungssituation in den Bundesländern unterscheidet sich aufgrund der verschiedenen rechtlichen Rahmen- und Förderbedingungen deutlich. Auch das Ausmaß der nicht-institutionellen Kinderbetreuung (v.a. Tageseltern) ist dadurch bestimmt.

Mit dem hier dargestellten Modell sollen daher auch folgende – den **Finanzausgleich betreffende – Zielsetzungen** verknüpft sein:

- ❑ **Gemeinsames Vereinbaren von Wirkungszielen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden:** Bei der Erstellung einer ganzheitlichen Zielvereinbarung sollten Bund, Länder und Gemeinden eingebunden sein. Dabei sollte sich die Vereinbarung jedoch nicht nur auf die Betreuungsquote als Zielsetzung beschränken, sondern eine umfassende Strategie zum weiteren Ausbau des Kinderbetreuungsbereiches entstehen. Die einzelnen landesrechtlichen Regelungen müssten direkt auf die bundesweite Zielvereinbarung Bezug nehmen, sodass es zu einer Reduktion der Bundeslandunterschiede kommen müsste.
- ❑ **Klare Entflechtung der Finanzierungsverantwortung:** Durch einen Entfall der laufenden Zuschüsse der Länder an die Gemeinden soll die Finanzierungsverantwortung klar bei den Gemeinden verortet sein.
- ❑ **Aufgabenorientierte horizontale Mittelverteilung:** Die laufende Finanzierung soll in Abhängigkeit unterschiedlicher Lasten gesichert werden.
- ❑ **Direkte Förderung der Gemeinden durch den Bund:** Zur Umsetzung der Ziele laut 15a-Vereinbarungen könnten die Bundesmittel auch direkt an die Gemeinden weitergegeben werden. Dies würde eine bundesweit einheitliche Verwendung der Mittel sicherstellen.

3 Notwendige Höhe der Verteilungsmasse

Die laufenden Ausgaben der Gemeinden im Kinderbetreuungsbereich im Jahr 2013 betrugen 1.396 Mio. Euro, ohne Wien 740 Mio. Euro. Hinzu kamen 139 Mio. Euro (bzw. 111 Mio. Euro ohne Wien) im Bereich der Investitionen, welche nicht durch Zuschüsse der Länder (bzw. des Bundes) gedeckt waren. Diese Summe von 1.535 Mio. Euro musste im Jahr 2013 über Ertragsanteile bzw. eigene Steuern gedeckt werden.

Die nachfolgende Tabelle zeigt den aktuellen Finanzierungsbedarf (laufende Ausgaben der Gemeinden, einmalige Ausgaben der Gemeinden). Im Sinne der Modellannahme gilt es, die laufenden Ausgaben zu bereinigen, da von einer Transferentflechtung zwischen Ländern und Gemeinden im laufenden Betrieb ausgegangen wird. Dementsprechend kommen zu den 1,4 Mrd. Euro an laufenden Ausgaben auch die Ausgaben des Landes Niederösterreich für das pädagogische Personal, welches dann von den niederösterreichischen Gemeinden zu tragen wäre. Auch wird angenommen, dass die laufende Finanzierung von privaten Rechtsträgern von der Länder- auf die Gemeindeebene übertragen wird. Damit ergibt sich in Summe ein Finanzierungsbedarf in der Höhe von 1,9 Mrd. Euro für das Jahr 2013.

Tabelle 17: Finanzierungsbedarf im Kinderbetreuungsbereich 2013

Finanzierungsbedarf Kinderbetreuung - um Verflechtungen mit den Ländern bereinigt	Gemeinden gesamt	davon Wien	Gesamt ohne Wien
	Mio. Euro (2013)		
Laufende Ausgaben der Gemeinden	1.396	656	740
+ laufende Ausgaben des Landes NÖ für pädagogisches Personal	161	0	161
+ laufende Zahlungen der Länder an private Rechtsträger	390	0	390
Summe bereinigte laufende Ausgaben	1.947	656	1.291
Einmalige Ausgaben der Gemeinden	139	28	111
+ einmalige Zahlungen der Länder an private Rechtsträger	2	0	2
Summe bereinigte einmalige Ausgaben	141	28	113
Summe Netto-Ausgaben (ohne Zuschüsse von den Ländern)	2.087	684	1.404

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013 und Länderrechnungsabschlüssen 2013.

Anmerkung: Laufende Ausgaben: Laufende Ausgaben im UA 240 Kinderbetreuung.; einmalige Ausgaben: Ausgaben in der Vermögensgebarung im UA 240, daher exkl. Finanztransaktionen (v.a. Schuldaufnahme, Rücklagenauflösung).⁷⁴

Um in weiterer Folge eine Verteilungsmasse im Sinne der zuvor definierten Zielsetzungen festzulegen, bedarf es jedoch weiterer Abgrenzungen. Diese werden nachfolgend beschrieben.

Aufgabenorientierte Verteilung der Gemeinde-Ertragsanteile

Entsprechend der oben angeführten Grundannahme wird davon ausgegangen, dass keine laufenden Zuschüsse von den Ländern an die Gemeinden notwendig sind, da dies über eine verbesserte Ausstattung im Bereich der Ertragsanteile ausgeglichen wird. Dementsprechend würden sich die **laufenden Ausgaben (Basis 2013) auf 1.947 Mio. Euro für sämtliche Gemeinden** (bzw. 1.291 Mio. Euro ohne Wien) erhöhen. Dieser Betrag wäre dann im

⁷⁴ Nähere Hinweise zu getätigten Abgrenzungen können dem Anhang ab Seite 190 entnommen werden.

vorliegenden Modell teilweise über eine aufgabenorientierte Mittelverteilung abzudecken. Ein vollständiges Abdecken über aufgabenorientierte Indikatoren wird nicht empfohlen. Eine Basisausstattung sollte für sämtliche Gemeinden aus den gegebenen eigenen Einnahmen (Ertragsanteile, eigene Steuern) überlassen werden.

Für die weitere Modellrechnung wird angenommen, dass **insgesamt 1 Mrd. Euro aufgabenorientiert verteilt** werden. Dies entspricht annähernd dem folgenden Satz: **50 Prozent der laufenden Ausgaben** (Basis 2013: 973,3 Mio. Euro) werden **aufgabenorientiert, 50 Prozent werden (als Basisfinanzierung) über Ertragsanteile bzw. eigene Steuern** finanziert.

Programmatische Förderungen mit Aufgaben- bzw. Wirkungsbezug

Der notwendige Mittelbedarf bei programmatischen Förderungen ist schwieriger zu bestimmen, da sich die Höhe sehr stark an der Zielsetzung orientiert. An dieser Stelle werden zwei Ansätze exemplarisch vorgestellt.

- ☐ Betreuungsquote der 0- bis 2-Jährigen erhöhen (Förderungsvariante A);
- ☐ Ganztagsplätze bei 3- bis 5-Jährigen erhöhen (Förderungsvariante B).

Die nachfolgenden **Berechnungen** zum Zuschussbedarf werden im **Kapitel V. 4 konkretisiert**.

Um die Förderhöhe zur Erhöhung der Betreuungsquote der 0- bis 2-Jährigen (Förderungsvariante A) zu bestimmen, sind grundsätzlich mehrere Wege möglich. Hier sollen zwei Varianten (A1 und A2) verfolgt werden.

Förderungsvariante A1: Der zusätzliche Zuschussbedarf kann auf Basis der bestehenden Finanzierungsstrukturen hochgerechnet werden. Nimmt man an, dass insgesamt eine Betreuungsquote von 33 Prozent erreicht werden soll, würde dies einen Finanzierungsbedarf in der Höhe von 145 Mio. Euro⁷⁵ bedeuten. Diese Variante geht davon aus, dass nur vereinzelt neue Gruppen errichtet werden müssen und verstärkt bestehende Infrastruktur genutzt werden kann.

Förderungsvariante A2: Der Zuschussbedarf würde sich jedoch deutlich erhöhen, wenn die fehlenden Betreuungsplätze ausschließlich über Neuinvestitionen in die Infrastruktur erreicht werden können. Bei geschätzten Errichtungskosten von 280 Tsd. Euro pro Gruppe⁷⁶ läge der Förderbedarf bei dieser Variante bei 597 Mio. Euro⁷⁷.

Bildet man aus diesen beiden Werten (A1 + A2) den Mittelwert würde dies ein Fördervolumen von rund 370 Mio. Euro bedeuten.

Förderungsvariante B: Bei der zweiten angenommenen Zielsetzung steht der verstärkte Ausbau von Ganztagsplätzen für 3- bis 5-Jährige im Mittelpunkt. Um den Anteil der Ganztagsplätze auf zwei Drittel zu erhöhen, würde es – basierend auf der bestehenden Finanzierungsstruktur – Mehrausgaben in der Höhe von 113 Mio. Euro⁷⁸ bedürfen.

An dieser Stelle soll darauf verwiesen werden, dass es sich bei den Einschätzungen zur Förderhöhe um qualifizierte Schätzungen handelt. Um das tatsächlich notwendige Fördervolumen zu bestimmen, wären genauere Berechnungen notwendig. Die hier dargestellten Werte sollen daher vielmehr als Größenordnung gesehen werden.

⁷⁵ Siehe Kapitel V. 4.

⁷⁶ Angenommener Errichtungspreis von 280 Tsd. Euro pro Gruppe basiert auf den BKI Objektdaten 2012.

⁷⁷ Siehe Kapitel V. 4.

⁷⁸ Siehe Kapitel V. 4.

Ergänzend zur laufenden Finanzierung soll es auch **ergänzende programmatische Förderungen** zur Behebung des Nachholbedarfes im Kinderbetreuungsbereich geben. Der Fokus soll dabei auf den **Ausbau der Betreuungsplätze für 0- bis 2-Jährige (Förderhöhe bei durchschnittlich 370 Mio. Euro)** sowie auf den **Ausbau der Ganztagsplätze bei den 3- bis 5-Jährigen (Förderhöhe rund 115 Mio. Euro)** gelegt werden. Der Förderzeitraum sollte dabei **mittelfristig** angelegt sein.

4 Verortung der Mittelaufbringung – Ansätze im Finanzausgleichssystem

Als nächstes gilt es zu klären, welche Ansatzpunkte bei einer aufgabenorientierten Mittelverteilung im gegebenen Finanzausgleich hinsichtlich der Mittelaufbringung möglich sind. Hierzu gibt es grundsätzlich verschiedene Möglichkeiten, wie in den nächsten beiden Übersichten erkennbar ist.

Für die aufgabenorientierte Finanzierung des laufenden Betriebs sind dabei mehrere Möglichkeiten gegeben. In der folgenden Tabelle werden die Varianten zur Finanzierung des laufenden Betriebs beschrieben sowie ihre Vor- und Nachteile erörtert:

- ☐ Ganzheitliche Reform der Ertragsanteile: Sämtliche Ertragsanteile werden nach einem neuen Modus, d.h. nach neuen – teilweise aufgabenorientierten – Kriterien verteilt.
- ☐ Zusätzlicher aufgabenorientierter Indikator bei der bestehenden Ertragsanteilsverteilung: Bei Beibehaltung der derzeitigen Ertragsanteilsverteilung wäre die Integration einer zusätzlichen Regelung zur aufgabenorientierten Mittelverteilung in der Kinderbetreuung anhand eines oder mehrerer Indikator/en möglich. Dies könnte sowohl im Rahmen der Oberverteilung, als auch innerhalb der Unterverteilung zutreffen.
- ☐ Kinderbetreuungsfonds: Über einen Vorwegabzug bei den Gemeinden (und Ländern und/oder Bund) könnte ein eigener Fonds gespeist werden. Dieser wäre für die laufende Finanzierung anhand von ausgabenorientierten Indikatoren zuständig.
- ☐ Verstärkte Aufgabenorientierung bei den Zuschüssen der Länder an die Gemeinden: Hier würde eine verstärkte Ausrichtung des bereits bestehenden Systems der laufenden Transfers von den Ländern an die Gemeinde nach aufgabenorientierten Indikatoren erfolgen.

Für das weitere Modell sollen dabei folgende Grundlagen gelten:

- ☐ Grundsätzlich wäre für den Bereich der laufenden Finanzierung die erste Variante einer ganzheitlichen Reform der Ertragsanteile zu bevorzugen. Damit wäre ein ausgewogenes System aus Ressourcen- und Lastenausgleich sichergestellt.
- ☐ Da die erste Variante nur langfristig realisierbar ist, soll **für die folgenden Modellrechnungen die zweite Variante** – also die Integration von aufgabenorientierten Indikatoren in die bestehende Ertragsanteilsverteilung – herangezogen werden.
- ☐ Auch die dritte Variante mit dem Kinderbetreuungsfonds wäre denkbar, wird hier aber nicht weiterverfolgt.
- ☐ Die vierte Variante wird als nicht empfehlenswert eingeschätzt, da bereits jetzt die Unterschiede zwischen den Bundesländern sehr hoch sind.

Tabelle 18: Mögliche Ansatzpunkte der Mittelherkunft – laufender Betrieb

Ansatzpunkt	Beschreibung	Vorteil	Nachteil
Finanzierung des laufenden Bedarfs			
Ganzheitliche Reform der Ertragsanteile	Sämtliche Ertragsanteile werden nach neuen Kriterien verteilt. Möglich wäre hier, Bauer u. Mitterer (2009) zu folgen, und 40 Prozent der Mittel pro Kopf, 40 Prozent nach aufgabenorientierten Kriterien und 20 Prozent für zentralörtliche Leistungen zu verwenden. Der Bereich der Kinderbetreuung würde hierbei teilweise über eine pro-Kopf-Verteilung abgegolten (da es sich um eine Basisaufgabe handelt, die sämtliche Gemeinden zu erfüllen haben), teilweise über aufgabenorientierte Kriterien (um unterschiedliche Angebote zu honorieren). Der Lastenausgleich wird mit einem Ressourcenausgleich kombiniert.	.) ganzheitliche und in sich stimmige Mittelverteilung	.) hoher Umstellungsaufwand .) vermutlich starke Veränderungen gegenüber der derzeitigen Mittelverteilung .) Übergangsregelungen sind notwendig
Zusätzlicher aufgabenorientierter Indikator bei der bestehenden Ertragsanteilsverteilung	Bei Beibehaltung der derzeitigen Ertragsanteilsverteilung wäre eine zusätzliche Integration einer zusätzlichen Regelung zur aufgabenorientierten Mittelverteilung in der Kinderbetreuung anhand eines oder mehrerer Indikator/en möglich. Dies kann beispielsweise bedeuten, dass ein Teil der jetzigen Mittel des abgestuften Bevölkerungsschlüssels für eine aufgabenorientierte Mittelverteilung verwendet wird.	.) vergleichsweise einfache Umsetzung	.) verändert die bestehende Mittelverteilung, sodass Ausgleichsregelungen notwendig werden (insbesondere, da dadurch der abgestufte Bevölkerungsschlüssel geschwächt wird) .) punktuelle Lösung .) steigende Komplexität des jetzigen Systems .) Variante sollte nur gewählt werden, wenn es eine Entwicklungsperspektive Richtung verstärkter Aufgabenorientierung gibt
Kinderbetreuungsfonds	Ähnlich der jetzigen Lösung des Pflegefonds könnte es auch einen Kinderbetreuungsfonds geben. Dieser könnte über Vorwegabzüge bei den Ertragsanteilen gespeist werden. Die Mittelzuteilung auf die einzelnen Gemeinden könnte dann über aufgabenorientierte Indikatoren erfolgen. Diese Variante ähnelt beim Effekt der zuvor genannten Lösung, jedoch reduziert sie nicht nur den abgestuften Bevölkerungsschlüssel, sondern die Summe der Ertragsanteile. Auch wirkt sie sich auf die Verteilung der Gemeindemittel nach Bundesländern aus. Die Variante bietet aber die Möglichkeit, dass auch auf bundeslandspezifische Rahmenbedingungen im Rahmen einer bundeslandspezifischen Gewichtung der Indikatoren eingegangen wird. Dementsprechend kann je nach Bundesland eine individuelle Gewichtung, die sich an den bundesländerspezifischen Besonderheiten und Zielsetzungen orientiert, erfolgen.	.) die aufgabenorientierte Verteilung ist bundesländerübergreifend und ermöglicht eine Mittelverschiebung zwischen den Bundesländern (durch die fixe Bildung der länderweisen Gemeindetöpfe im Zuge der Ertragsanteile ist im jetzigen System keine Verschiebung zwischen den Bundesländern möglich) .) erleichterte bundesweit einheitliche Steuerung gegenüber dem jetzigen System	.) als zusätzlicher Transfer erhöht dies die Komplexität des Transfersystems .) eine bundeslandspezifische Gewichtung der Indikatoren würde die Komplexität deutlich erhöhen
Verstärkte Aufgabenorientierung bei den Kostenzuschüssen der Länder an die Gemeinden	Das bereits bestehende System der Kostenzuschüsse von den Ländern an die Gemeinde könnte verstärkt nach aufgabenorientierten Indikatoren ausgerichtet werden. Die Indikatoren sollten dabei in Einklang mit einem landesweiten Entwicklungsplan zum Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen stehen.	.) berücksichtigt bundesländerweise unterschiedliche Besonderheiten und Zielsetzungen .) würde die Zielsetzungen der 15a-Vereinbarungen nachvollziehbarer umsetzen	.) Stärken der Transfers statt Transferbereinigung .) Erstellen eines landesweiten Entwicklungsplanes wäre vorteilhaft

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

Weiters finden sich auch Vorschläge zur Finanzierung programmatischer Förderungen mit Aufgaben- bzw. Wirkungszielen:

- ❑ **Bundes-/Landeszuschüsse:** Bei den bestehenden Zuschüssen könnten verstärkt aufgabenorientierte Indikatoren berücksichtigt werden.
- ❑ **Zweckwidmung eines Teils der Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel:** Ein Teil der Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel darf nur für den Kinderbetreuungsbereich verwendet werden.

Bei den programmatischen Förderungen stellt sich die Frage, welchen Beitrag die einzelnen Gebietskörperschaften tragen können/sollen. So sind hier verschiedenste Varianten möglich. Die jetzigen 15a-Vereinbarungen sehen in der Regel ein Verhältnis von 50 Prozent Bund und 50 Prozent Länder und Gemeinden vor. In Zukunft wird der Anteil von Ländern und Gemeinden gemäß der aktuellen 15a-Vereinbarung abnehmen. Das Thema der unterschiedlichen Kostenbeitragspflicht der einzelnen Gebietskörperschaften muss bei den weiteren Ausführungen mitgedacht werden.

Für den Modellvorschlag wird die Variante der Bundes-/Landeszuschüsse bevorzugt, da hier auch der Bund und die Länder eingebunden wären.

Tabelle 19: Mögliche Ansatzpunkte der Mittelherkunft – programmatische Schwerpunkte

Ansatzpunkt	Beschreibung	Vorteil	Nachteil
Finanzierung von programmatischen Förderungen mit Aufgaben- bzw. Wirkungsbezug			
Bundes-/Landeszuschüsse	Dies entspricht beispielsweise der Weiterführung der bisherigen Regelungen über die 15a-Vereinbarungen. Dementsprechend besteht eine bundesweit einheitliche Festlegung der grundsätzlichen Ziele der Förderung (z.B. über Wirkungsziele). Für die Kinderbetreuung stehen dann sowohl Bundes- als auch Landeszuschüsse zur Verfügung (auch eine Verwendung anderer Finanzquellen - z.B. Mittel aus dem Familienlastenausgleichsfonds - ist möglich). Innerhalb der Bundesländer werden die bundesweit einheitlichen Zielsetzungen entsprechend der bundesländerspezifischen Rahmenbedingungen heruntergebrochen.	.) Verstärkte Verknüpfung von bundesweiten Wirkungszielen und landesspezifischen Zielsetzungen ist möglich	.) Transparenz müsste gegenüber dem jetzigen System erhöht werden, weiters ist eine Evaluierung der Zielerreichung notwendig
Zweckwidmung eines Teils der Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel	Ein Teil der Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel könnte für die Kinderbetreuung zweckgewidmet werden. Die Mittelvergabe sollte dabei grundsätzlich an bundesweit einheitlichen und transparenten Kriterien erfolgen. Zusätzlich wäre auch möglich, dass die bundesweit einheitlichen Kriterien teilweise an die bundesländerspezifischen Zielsetzungen angepasst werden können.	.) Erhöhung der Transparenz bei der Vergabe der Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel	.) verringert die Gestaltungsspielräume der Länder bei der Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittelvergabe .) bedeutet keine zusätzlichen Mittel für die Gemeindeebene

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

5 Resümee

Zusammenfassend werden die im Vorkapitel definierten Grundannahmen dargestellt.

Gemeinsame Zielsetzung von Bund, Ländern und Gemeinden

Bund, Länder und Gemeinden orientieren sich an einer gemeinsamen Zielvereinbarung. Diese beinhaltet nicht nur Vorgaben zu den Betreuungsquoten, sondern auch konkrete Wirkungsziele zur Kinderbetreuung. Auch sollten Zielsetzungen zur Sicherung der laufenden Finanzierung sowie von etwaigen ergänzenden programmatischen Schwerpunkten festgelegt werden. Wichtige Wirkungsziele hierbei sollten sein:

- ☐ Erhöhen der Erwerbsquote der Frauen – bei gleichzeitiger Verbesserung der Wahlfreiheit für Frauen;
- ☐ Ausgleich von Unterschieden aufgrund der sozio-ökonomischen Herkunft;
- ☐ gute Arbeitsbedingungen für das Kindergartenpersonal.

Entfall der laufenden Zuschüsse der Länder

Die Finanzierungsverantwortung wird verstärkt bei den Gemeinden gebündelt. Konkret wird von einem Entfall der laufenden Zuschüsse der Länder an die Gemeinden im Kinderbetreuungsbereich ausgegangen. Dies würde einen Abtausch von Ländertransfers gegen höhere Ertragsanteile zugunsten der Gemeinden erfordern. Die höheren Ertragsanteile der Gemeinden stünden für eine aufgabenorientierte Mittelverteilung zur Verfügung.

Die Möglichkeit einmaliger Zuschüsse zu Investitionsförderung soll den Ländern belassen werden.

Konzentration auf die laufende Finanzierung und programmatische Förderungen

Um die laufende Finanzierung der Kinderbetreuung (bei gleichzeitigem Entfall der laufenden Zuschüsse der Länder an die Gemeinden) zu sichern, wird eine aufgabenorientierte Mittelverteilung über die Ertragsanteile vorgeschlagen. Zielsetzungen der laufenden Finanzierung sind vor allem:

- ☐ Sicherstellen der laufenden Finanzierung;
- ☐ Ermöglichen der Ausweitung des Betreuungsangebotes;
- ☐ Berücksichtigen von Leistungsstandards;
- ☐ Berücksichtigen besonderer Lasten;
- ☐ Verbessern der Qualifizierung und Entlohnung des Betreuungspersonals.

Ergänzend dazu sollen – so wie auch jetzt mit den 15a-Vereinbarungen – programmatische Förderungen bestehen, allerdings mit enger Verknüpfung zu den oben beschriebenen gemeinsamen Zielvereinbarungen. Die Mittel könnten so wie jetzt über die Länder oder auch direkt über den Bund ausgeschüttet werden. Konkrete Zielsetzungen für die weitere Modellbetrachtung sind dabei:

- ☐ Beheben eines Nachholbedarfs bei Kinderbetreuungseinrichtungen;
- ☐ Fördern der interkommunalen/interregionalen Kooperation.

Aufgabenorientierte laufende Finanzierung über Ertragsanteile

Der derzeit bestehende Zuschussbedarf im Kinderbetreuungsbereich soll teilweise nach aufgabenorientierten Kriterien, teilweise pro Kopf (bzw. gemäß der bisherigen Ertragsanteilsverteilung) abgegolten werden. Hier wird ein Verhältnis von 50:50 vorgeschlagen. Dieses Verhältnis wurde gewählt, um auch Gemeinden, die keine Standortgemeinde sind, die Finanzierung der Kinderbetreuungslasten zu sichern. Auch entspricht dies dem Grundverständnis, dass es sich bei der Kinderbetreuung um eine Basisaufgabe handelt, welche grundsätzlich bei allen Gemeinden anfällt. Über eine aufgabenorientierte Mittelverteilung soll dann ergänzend zur Basisausstattung auf die unterschiedlichen Rahmenbedingungen, Lasten sowie die anderen genannten Ziele Bezug genommen werden.

Das nachfolgende Modell sieht eine Integration von aufgabenorientierten Indikatoren in die bestehende Verteilung der Ertragsanteile vor.

Programmatische Förderungen mit Aufgaben- bzw. Wirkungsbezug

Ergänzend zur laufenden Finanzierung sollen mit programmatischen Förderungen gezielt Aufgaben- und/oder Wirkungsziele verfolgt werden. Bei den programmatischen Förderungen handelt es sich um zeitlich befristete Programme, welche zweckmäßigerweise an die Finanzausgleichsperiode zu knüpfen sind. Diese Förderungen sollten mit klaren Vergabekriterien und einer folgenden Evaluierung verbunden sein. Die Förderhöhe wird mit 370 Mio. Euro für den Ausbau der Betreuungsplätze für 0- bis 2-Jährige sowie mit 113 Mio. Euro für den Ausbau der Ganztagsplätze bei den 3- bis 5-Jährigen angenommen.

Programmatische Förderungen sollten dabei vom Bund und/oder den Ländern gegeben werden. Eine direkte Vergabe der Zuschüsse vom Bund an die Gemeinden würde eine bundesweit einheitliche Umsetzung der Vereinbarung gewährleisten.

V Modell Aufgabenorientierter Finanzausgleich am Beispiel elementarer Bildung

Basierend auf den zuvor dargestellten Rahmenbedingungen einer aufgabenorientierten Mittelverteilung erfolgt nachfolgend eine Modellberechnung in mehreren Varianten bzw. Versionen.⁷⁹

Modellkonzeption

Um eine aufgabenorientierte Mittelverteilung am Beispiel der Kinderbetreuung konkretisieren zu können, müssen insbesondere zwei Fragestellungen geklärt werden:

- ❑ **Wie können die zur Verfügung stehenden Mittel aufgabenorientiert verteilt werden?**
Hier gilt es zu klären, welche Indikatoren verwendet werden können, welche Gewichtungen zu treffen sind und welche Verteilungsprozedere angewendet werden sollen.
- ❑ **In welcher Form kann eine aufgabenorientierte Mittelverteilung in das Finanzausgleichssystem integriert werden?** Dabei stellt sich die Frage, wo und wie eine aufgabenorientierte Verteilung in das bestehende oder zukünftige Finanzausgleichssystem möglich ist.

Diese beiden Fragestellungen sind grundlegender Natur und sollen getrennt behandelt werden. Die Sicherung der laufenden Finanzierung sowie die ergänzende programmatische Förderung sollen in gesonderten Kapiteln behandelt werden.

Abbildung 37: Modell Aufgabenorientierter Finanzausgleich am Beispiel Kinderbetreuung



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

⁷⁹ In die Konkretisierung der Modellvorschläge sind die Ergebnisse einer gemeinsamen Arbeitsgruppensitzung mit dem Auftraggeber eingeflossen.

2 Verteilung der laufenden aufgabenorientierten Mittel in fünf Varianten

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, wie eine laufende aufgabenorientierte Mittelverteilung ausgestaltet sein kann. Hierzu werden verschiedene Indikatoren betrachtet und im Rahmen von Varianten die Mittelverteilung auf die Gemeinden berechnet.

2.1 Modellkonzeption

Nachfolgend werden **fünf Varianten** ausgeführt. Jeder Variante sind Indikatoren mit unterschiedlichen Gewichtungen zugrunde gelegt. Dabei **steigt die Komplexität mit jeder Variante** an. Damit ist die Variante 1 die einfachste Variante, welche ausschließlich auf die betreuten Kinder – differenziert nach groben Altersgruppen – abstellt. In den Varianten 2 bis 4 werden hingegen auch Qualitätsaspekte wie Betreuungsdauer, Öffnungszeiten und Schließtage berücksichtigt. Die Variante 5 berücksichtigt auch zusätzliche Integrationskosten mithilfe des Indikators „betreute Kinder mit nicht-deutscher Erstsprache“.

Tabelle 20: Überblick über die Varianten

Varianten	Beschreibung
Variante 1	Diese Basisvariante umfasst zwei Indikatoren: Betreute Kinder differenziert nach Alter (0-2 Jahre, 3-5 Jahre).
Variante 2	Über die Variante 1 hinausgehend wird auch die Betreuungsdauer (halbtags, ganztags) berücksichtigt.
Variante 3	Ergänzend zur Variante 2 werden auch die Öffnungszeiten und Schließtage integriert.
Variante 4	Diese Variante entspricht der Variante 3. Es besteht jedoch ein geändertes Gewichtungsverhältnis, da den Indikatoren Öffnungszeiten und Schließtage ein stärkeres Gewicht gegeben wird.
Variante 5	Hier wird die Variante 4 um den weiteren Indikator der nicht-deutschen Erstsprache erweitert.

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die verwendeten Indikatoren in den einzelnen Varianten. Beim Großteil der Indikatoren werden Pauschalbeträge – z.B. Pauschalbetrag pro betreutem Kind von 3 bis 5 Jahren – ermittelt. Bei den beiden Indikatoren Öffnungszeiten und Schließtage wurden hingegen gewichtete Pauschalbeträge ermittelt. So steigen die Pauschalbeträge bei längeren Öffnungszeiten bzw. niedrigeren Schließtagen.

Tabelle 21: Indikatoren der Varianten im Überblick

	Modell- variante 1	Modell- variante 2	Modell- variante 3	Modell- variante 4	Modell- variante 5	Pauschal- beträge	gewichtete Pauschal- beträge
betreute Kinder	0- bis 2 Jährige	x				x	
	3- bis 5 Jährige	x				x	
	0- bis 2 Jährige halbtags		x	x	x	x	
	3- bis 5 Jährige halbtags		x	x	x	x	
	0- bis 2 Jährige ganztags		x	x	x	x	
	3- bis 5 Jährige ganztags		x	x	x	x	
Öffnungszeiten			x	x	x		x
Schließtage			x	x	x		x
nicht-deutsche Erstsprache					x	x	

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

Die hier verwendeten Indikatoren wurden bereits in den vorherigen Kapiteln vorgestellt. Um in weiterer Folge Aussagen zu veränderten Verteilungen zwischen den Bundesländern bzw. EW-Klassen zu ermöglichen, werden diese Klassifizierungen getrennt betrachtet.

Methodische Vorgehensweise

Die aufgabenorientierte Mittelverteilung im Rahmen der hier definierten Varianten erfolgte in mehreren Schritten.

- ❑ **Schritt 1: Auswahl der Indikatoren:**
 - Bestehende Indikatoren wurden hinsichtlich ihrer Datenverfügbarkeit ausgewertet.
- ❑ **Schritt 2: Konzipierung der Varianten:**
 - Es wurden grundsätzlich drei Schwerpunkte gesetzt.
 - Variante 1 ist eine Basisvariante ohne näheren Leistungsbezug.
 - Varianten 2 bis 4 berücksichtigen neben den Basisindikatoren auch differenzierte Leistungsindikatoren.
 - In der Variante 5 wurden zusätzlich besondere Lasten mit einbezogen.
- ❑ **Schritt 3: Zuordnung der Indikatoren**
 - Basierend auf den bestehenden Verteilungen (Ausprägung der Leistungsunterschiede) erfolgte eine Auswahl an Indikatoren. Dabei gilt, dass die Basisvariante die geringsten Leistungsunterschiede zwischen den Gemeinden aufweist und diese Leistungsunterschiede bis zur Variante 5 immer größer werden.
- ❑ **Schritt 4: Gewichtung zwischen den Indikatoren**
 - Anschließend wurden die gewählten Indikatoren einer Variante zueinander gewichtet. Dabei gilt, dass der Indikator „betreute Kinder differenziert nach Alter“ einen Basisindikator darstellt, welcher bis zur Variante 5 an Bedeutung verliert.
 - Die hier gewählten Gewichtungen stellen Annahmen dar.
- ❑ **Schritt 5: Gewichtungen innerhalb der Indikatoren**
 - Da ein Ganztagsplatz teurer ist als ein Halbtagsplatz, wird hier das Verhältnis 1:0,65 angenommen. Die Gewichtung basiert auf Erhebungen des KDZ (im Rahmen interkommunaler Kennzahlenvergleiche im Kinderbetreuungsbereich) und kann als qualifizierte Schätzung gelten.

- Ein Betreuungsplatz für 0- bis 2-Jährige wurde doppelt so hoch gewichtet wie ein Betreuungsplatz für 3- bis 5-Jährige. Auch diese Gewichtung basiert auf vom KDZ durchgeführten interkommunalen Kennzahlenvergleichen.
 - Bei den Öffnungszeiten wurden die bestehenden Verteilungen zur Ausprägung des Leistungsangebotes näher betrachtet und darauf basierend vier ähnlich große Klassen gebildet (näheres hierzu im Anhang). Diesen Klassen wurden die Gewichtungen 100%, 75%, 50% und 0% zugeordnet. Bei den Gewichtungen handelt es sich um Annahmen.
 - Die Gewichtung bei den Schließtagen erfolgte analog der Gewichtung bei den Öffnungszeiten.
 - Der Indikator nicht-deutsche Erstsprache wurde mit dem Faktor 1,5 gewichtet. Auch hier handelt es sich um eine Annahme.
- ❑ **Schritt 6: Ermittlung der Pauschalbeträge**
- Basierend auf den tatsächlichen Leistungskennzahlen und den festgelegten Gewichtungen der Indikatoren zueinander (Schritt 4) sowie der Gewichtung innerhalb der Indikatoren (Schritt 5) wird die gesamte aufgabenorientiert zu verteilende Summe in der Höhe von 1 Mrd. Euro aufgeteilt und somit die durchschnittlichen (gewichteten) Pauschalbeträge pro Leistungsindikator errechnet.
- ❑ **Schritt 7: Aufgabenorientierte Mittelverteilung**
- Die einzelnen Gemeinden erhalten in Abhängigkeit ihres Leistungsangebotes auf Basis der zuvor ermittelten Pauschalbeträge die finanziellen Mittel.

2.2 Variante 1

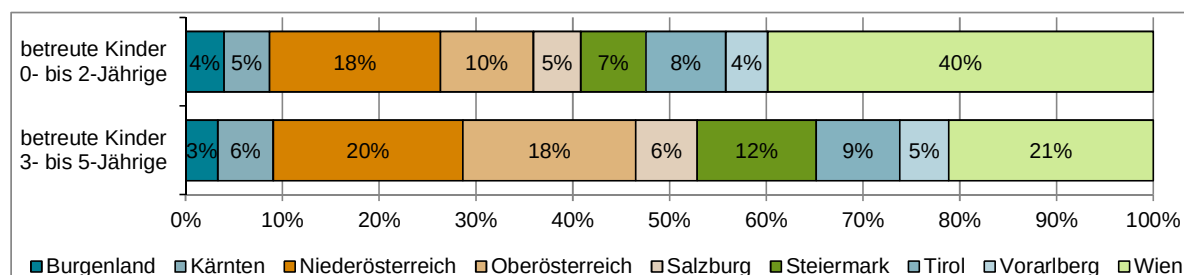
Im Nachfolgenden werden die einzelnen Varianten genauer ausgeführt. Dabei erfolgt zuerst eine Kurzbetrachtung der Verteilungswirkungen der verwendeten Indikatoren. Darauf basierend erfolgen die Ermittlung der Pauschalbeträge und die Zuteilung der Mittel auf die einzelnen Gemeinden.

Das aufgabenorientierte Verteilungskriterium in Variante 1 ist ausschließlich die Anzahl der betreuten Kinder nach Altersgruppen. Bei den Altersgruppen werden die betreuten **Kinder in die zwei Gruppen „0- bis 2-Jährige“ und „3- bis 5-Jährige“ unterteilt**. Dieses Modell dient in weiterer Folge als **Basisvariante für die weiteren Varianten**.⁸⁰

Da die aufgabenorientierte Verteilung der finanziellen Mittel für die Kinderbetreuung bei jeder Variante nach EW-Klassen und Bundesländern berechnet wird, werden am Anfang der Varianten die Verteilungen der für das Modell zugrundeliegenden Leistungsindikatoren nach EW-Klassen und Bundesländer dargestellt. Die Darstellung nach Bundesländern (Abbildung 38) zeigt, dass bei den 0- bis 2-Jährigen in Wien mit 40 Prozent aller Kleinkinder überdurchschnittlich viele Kinder betreut werden. Bei den 3- bis 5-Jährigen entspricht die Verteilung der betreuten Kinder größtenteils jener der Bevölkerung.

⁸⁰ Die Berechnungsmethoden und Grundannahmen bei den weiterführenden Modellen basieren auf den Annahmen des Modells 1.

Abbildung 38: Leistungsindikatoren: Verteilung nach Bundesländer

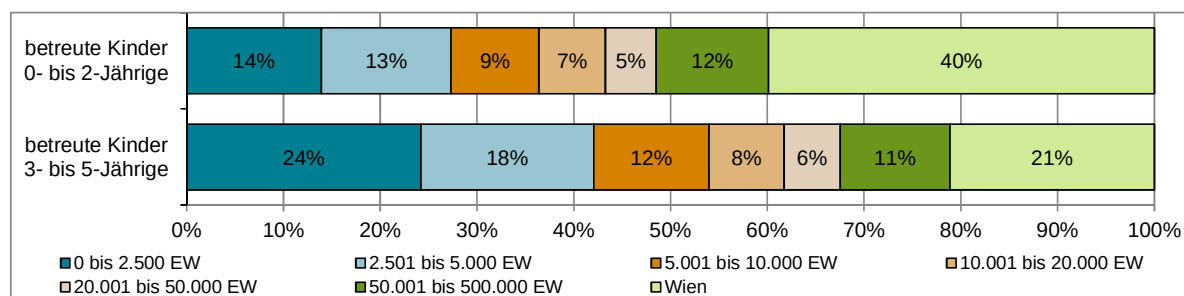


Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

Nach EW-Klassen werden 14 Prozent der betreuten 0- bis 2-Jährigen in Gemeinden unter 2.500 EW bzw. 36 Prozent in Gemeinden unter 10.000 EW betreut. Der Bevölkerungsanteil der Gemeinden unter 10.000 EW beträgt hingegen 54 Prozent.

Dagegen zeigen die Leistungsdaten bei den 3- bis 5-Jährigen, dass 54 Prozent der Kinder von Gemeinden unter 10.000 EW betreut werden. Dies entspricht auch dem Bevölkerungsanteil.

Abbildung 39: Leistungsindikatoren: Verteilung nach EW-Klassen



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

Tabelle 23 gibt in den ersten beiden Spalten einen Überblick über die derzeitige Anzahl der betreuten Kinder nach Altersgruppen. Da die Betreuung der 0- bis 2-Jährigen ausgabenintensiver ist, liegt die Annahme zugrunde, dass ein Betreuungsplatz für Kinder von 0 bis 2 Jahren doppelt so teuer ist wie ein Betreuungsplatz für Kinder von 3 bis 5 Jahren. Für die weiteren Berechnungen wurden die betreuten Kinder von 0 bis 2 Jahren daher mit dem Faktor 2 gewichtet (ergibt gewichtete betreute Kinder). In den Spalten 5 und 6 erfolgt die Aufteilung der Ausgaben auf die Kinder nach Altersgruppen. In den Spalten 3 und 4 finden sich die Pro-Kopf-Werte.

Tabelle 22: Gewichtungsfaktoren und Pauschalbetrag pro Kind der einzelnen Indikatoren, Variante 1

Indikator	betreute Kinder 0- bis 2-Jährige	betreute Kinder 3- bis 5-Jährige
Alter	2	1
	in Euro	
Pauschalbetrag pro Kind	6.126	3.063

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

Somit werden Ausgaben von rund 1 Mrd. Euro aufgabenorientiert im Verhältnis der gewichteten betreuten Kinder aufgeteilt, wodurch Ausgaben in der Höhe von 336 Mio. Euro für 0- bis 2-Jährige und 664 Mio. Euro für 3- bis 5-Jährige abgedeckt werden sollen. Pro betreutem Kind ergeben sich Ausgaben von 6.126 Euro für 0- bis 2-Jährige und 3.063 Euro für 3- bis 5-Jährige.

MODELL AUFGABENORIENTIERTER FINANZAUSGLEICH AM BEISPIEL ELEMENTARER BILDUNG

Gemeinden unter 2.500 EW erhalten in der Variante 1 insgesamt 21 Prozent (208 Mio. Euro) der über einen aufgabenorientierten Finanzausgleich zur Verfügung stehenden Mittel. Die Gemeinden zwischen 2.501 und 10.000 EW erhalten wie Wien je 27 Prozent (274 Mio. Euro).

Tabelle 23: Variante 1: Aufgabenorientierte Verteilung auf Basis der betreuten Kinder nach Altersgruppen nach EW-Klassen, 2013

	Aufgabenorientierte Verteilung - Modellvariante 1								
	betreute Kinder 0- bis 2- Jährige	betreute Kinder 3- bis 5- Jährige	AG pro Kopf 0- bis 2-Jährige	AG pro Kopf 3- bis 5-Jährige	Ausgaben 0- bis 2-Jährige	Ausgaben 3- bis 5-Jährige	Summe	Verteilung in %	Verteilung EW
			in Euro						
0 bis 2.500 EW	7.651	52.467	6.126	3.063	46.870.070	160.706.574	207.576.644	21%	25%
2.501 bis 5.000 EW	7.352	38.672	6.126	3.063	45.038.395	118.452.448	163.490.843	16%	17%
5.001 bis 10.000 EW	4.986	25.846	6.126	3.063	30.544.265	79.166.373	109.710.638	11%	12%
10.001 bis 20.000 EW	3.775	16.785	6.126	3.063	23.125.672	51.412.504	74.538.176	7%	8%
20.001 bis 50.000 EW	2.888	12.519	6.126	3.063	17.691.905	38.345.733	56.037.638	6%	6%
50.001 bis 500.000 EW	6.377	24.598	6.126	3.063	39.065.539	75.343.746	114.409.285	11%	12%
Wien	21.879	45.774	6.126	3.063	134.030.881	140.205.895	274.236.776	27%	21%
Österreich gesamt	54.908	216.661	6.126	3.063	336.366.727	663.633.273	1.000.000.000	100%	100%

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013 und Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

Differenziert nach Bundesländern zeigt Tabelle 24 wie viel die Gemeinden in den einzelnen Bundesländern über eine aufgabenorientierte Verteilung für die Kinderbetreuung aus dem Finanzausgleich erhalten würden. Bundesländer, in denen verhältnismäßig viele Kleinkinder unter 3 Jahren betreut werden, profitieren aufgrund der Gewichtung überproportional. Dies soll den Gemeinden die Finanzierung des Betreuungsangebots für 0- bis 2-Jährige sichern.

Tabelle 24: Modell 1: Aufgabenorientierte Verteilung auf Basis der betreuten Kinder nach Altersgruppen nach Bundesländern, 2013

	Aufgabenorientierte Verteilung - Modellvariante 1								
	betreute Kinder 0- bis 2- Jährige	betreute Kinder 3- bis 5- Jährige	AG pro Kopf 0- bis 2-Jährige	AG pro Kopf 3- bis 5-Jährige	Ausgaben 0- bis 2-Jährige	Ausgaben 3- bis 5-Jährige	Summe	Vertei- lung in %	Verteilung EW
Burgenland	2.183	7.190	6.126	3.063	13.373.071	22.022.991	35.396.062	4%	3%
Kärnten	2.567	12.434	6.126	3.063	15.725.457	38.085.378	53.810.835	5%	7%
Niederösterreich	9.702	42.464	6.126	3.063	59.434.508	130.067.355	189.501.864	19%	19%
Oberösterreich	5.281	38.694	6.126	3.063	32.351.437	118.519.834	150.871.271	15%	17%
Salzburg	2.695	13.747	6.126	3.063	16.509.586	42.107.101	58.616.687	6%	6%
Steiermark	3.689	26.654	6.126	3.063	22.598.835	81.641.279	104.240.115	10%	14%
Tirol	4.533	18.715	6.126	3.063	27.769.184	57.324.099	85.093.284	9%	8%
Vorarlberg	2.379	10.989	6.126	3.063	14.573.768	33.659.339	48.233.107	5%	4%
Wien	21.879	45.774	6.126	3.063	134.030.881	140.205.895	274.236.776	27%	21%
Österreich gesamt	54.908	216.661	6.126	3.063	336.366.727	663.633.273	1.000.000.000	100%	100%

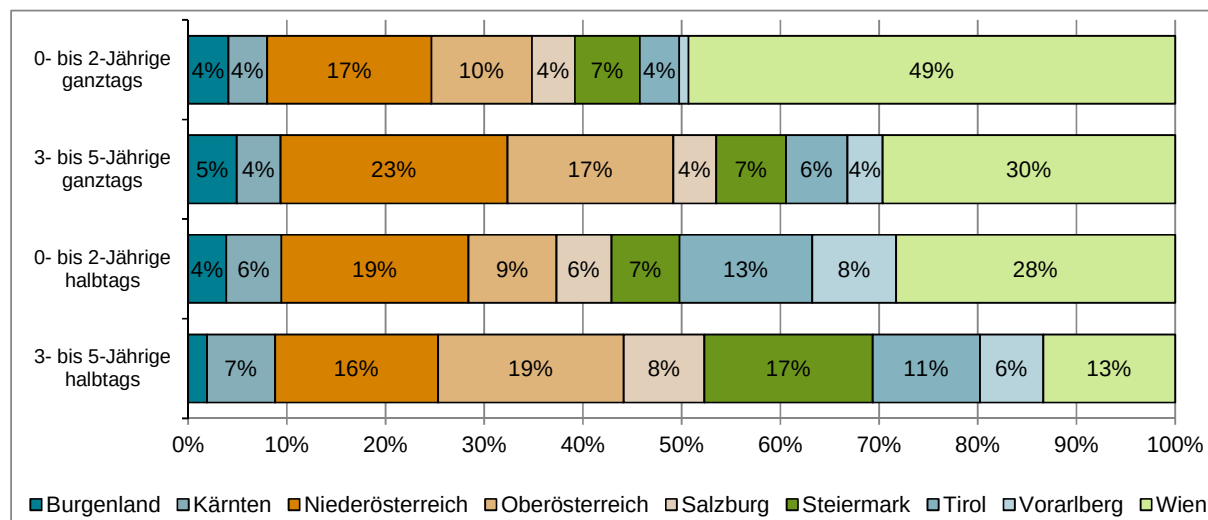
Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013 und Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

2.3 Variante 2

Bei der Variante 2 wird **zusätzlich zur Variante 1 auch die Betreuungsdauer** berücksichtigt. Es erfolgt daher eine Differenzierung in ganztags betreute 0- bis 2-Jährige bzw. 3- bis 5-Jährige sowie halbtags betreute 0- bis 2-Jährige bzw. 3- bis 5-Jährige.

Betrachtet man die Verteilung der zugrundeliegenden Indikatoren (Abbildung 40), zeigt sich, dass insbesondere bei den ganztags betreuten Kleinkindern von 0- bis 2-Jahren der Anteil von Wien besonders hoch ist. Die Halbtagsplätze verteilen sich auf die Bundesländer regelmäßiger.

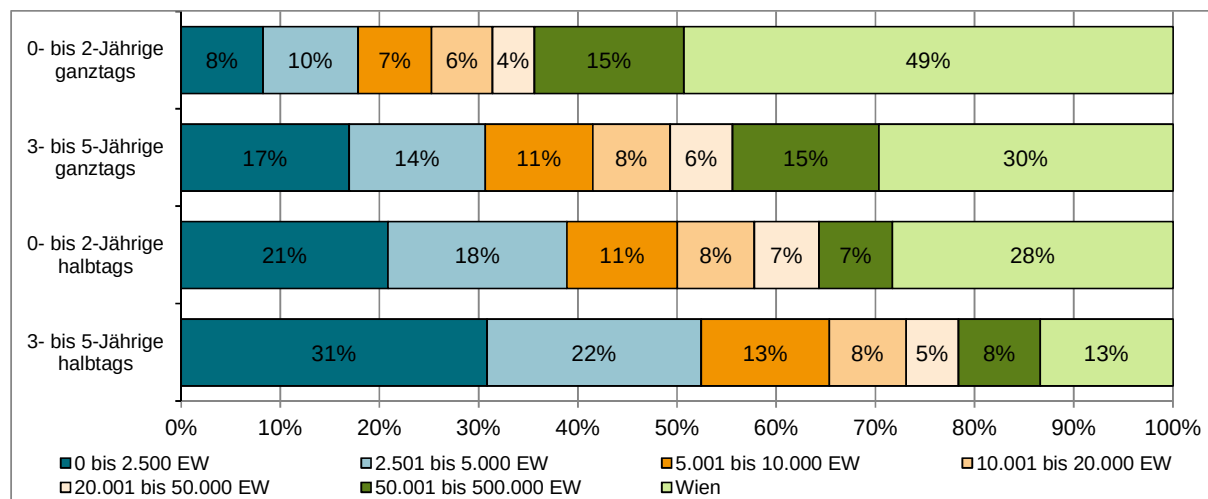
Abbildung 40: Leistungsindikatoren: Verteilung nach Bundesland



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

Zusätzlich fällt bei der Darstellung nach EW-Klassen (Abbildung 41) auf, dass beispielsweise Gemeinden bis 5.000 EW verstärkt nur halbtägige Betreuung anbieten.

Abbildung 41: Leistungsindikatoren: Verteilung nach EW-Klassen



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

Da Ganztagsplätze teurer sind als Halbtagsplätze, wird von fixen Gewichtungen zwischen Ganztags- und Halbtagsplätzen ausgegangen. Dasselbe gilt für das Verhältnis zwischen den Gruppen der 0- bis 2-Jährigen sowie 3- bis 5-Jährigen. Die einzelnen Indikatoren erhalten daher Gewichtungsfaktoren, wie in der nachfolgenden Tabelle dargestellt. Die Gewichtungen bei den beiden Altersgruppen entsprechen der Variante 1. Bei der Betreuungsdauer wird zwischen

MODELL AUFGABENORIENTIERTER FINANZAUSGLEICH AM BEISPIEL ELEMENTARER BILDUNG

halbtags- und ganztags unterschieden. Dabei werden halbtags betreute Kinder aufgrund der kürzeren Anwesenheitszeit mit dem Faktor 0,65 multipliziert.⁸¹

Basierend auf der Anzahl der betreuten Kinder und den vorgenommenen Gewichtungen ergeben sich je nach Indikator unterschiedliche Pauschalbeträge pro betreutem Kind.

Tabelle 25: Gewichtungsfaktoren und Pauschalbetrag pro Kind der einzelnen Indikatoren, Variante 2

Indikator	betreute Kinder 0- bis 2-Jährige	betreute Kinder 3- bis 5-Jährige	betreute Kinder ganztags	betreute Kinder halbtags
Alter	2	1	-	-
Betreuungsdauer	-	-	1	0,65

	0- bis 2-Jährige ganztags betreute Kinder	3- bis 5-Jährige ganztags betreute Kinder	0- bis 2-Jährige halbtags betreute Kinder	3- bis 5-Jährige halbtags betreute Kinder
Pauschalbetrag pro Kind in Euro	7.421	3.711	4.824	2.412

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

Nach dem gleichen Berechnungsmuster, wie bereits bei der Variante 1 erklärt, werden unter den getroffenen Annahmen die Werte für die Variante 2 in Tabelle 26 dargestellt. Die Hinzunahme weiterer Indikatoren gegenüber Variante 1, führt dazu, dass vor allem Städte über 50.000 EW und die Stadt Wien aufgrund des höheren ganztägigen Leistungsangebotes auch höhere finanzielle Mittel über eine aufgabenorientierte Verteilung erhalten würden.

Tabelle 26: Variante 2: Aufgabenorientierte Verteilung auf Basis der betreuten Kinder nach Altersgruppen und Betreuungsdauer nach EW-Klassen, 2013

	Aufgabenorientierte Verteilung - Modellvariante 2						
	0- bis 2-Jährige ganztags	3- bis 5-Jährige ganztags	0- bis 2-Jährige halbtags	3- bis 5-Jährige halbtags	Summe	Verteilung in %	Verteilung EW
	in Euro						
0 bis 2.500 EW	18.523.854	64.922.547	24.867.310	84.348.660	192.662.372	19%	25%
2.501 bis 5.000 EW	21.447.892	52.658.657	21.524.333	59.047.198	154.678.080	15%	17%
5.001 bis 10.000 EW	16.594.286	41.500.558	13.265.781	35.364.161	106.724.786	11%	12%
10.001 bis 20.000 EW	13.744.462	29.826.671	9.276.399	21.097.416	73.944.948	7%	8%
20.001 bis 50.000 EW	9.484.570	24.208.659	7.766.512	14.459.701	55.919.442	6%	6%
50.001 bis 500.000 EW	33.752.600	56.566.033	8.822.950	22.561.476	121.703.059	12%	12%
Wien	110.482.620	113.573.640	33.728.852	36.582.200	294.367.312	29%	21%
Österreich gesamt	224.030.285	383.256.766	119.252.136	273.460.812	1.000.000.000	100%	100%

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013 und Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

Bei einer Betrachtung nach Bundesländern ist gegenüber der Variante 1 eine Verschiebung zu den Bundesländern Wien, Burgenland und Niederösterreich erkennbar. Dies ist auf den hohen Anteil an ganztags betreuten Kindern und/oder dem hohen Anteil an 0- bis 2-Jährigen in diesen Bundesländern begründet.

⁸¹ Diese Annahmen zu den Gewichtungsfaktoren wurden bereits in Kapitel 3.4 Ausgaben- und Einnahmenstruktur 2013 angewendet.

Tabelle 27: Variante 2: Aufgabenorientierte Verteilung auf Basis der betreuten Kinder nach Altersgruppen und Betreuungsdauer nach Bundesländern, 2013

	Aufgabenorientierte Verteilung - Modellvariante 2						
	0- bis 2-Jährige GANZtags	3- bis 5-Jährige GANZtags	0- bis 2-Jährige HALBtags	3- bis 5-Jährige HALBtags	Summe	Verteilung in %	Verteilung EW
	in Euro						
Burgenland	9.120.920	18.779.893	4.602.020	5.135.063	37.637.897	4%	3%
Kärnten	8.794.378	17.032.150	6.666.658	18.919.416	51.412.602	5%	7%
Niederösterreich	37.277.773	88.177.554	22.571.124	45.106.068	193.132.518	19%	19%
Oberösterreich	22.828.276	64.295.438	10.636.745	51.536.354	149.296.812	15%	17%
Salzburg	9.744.319	16.757.557	6.666.658	22.264.805	55.433.339	6%	6%
Steiermark	14.724.089	27.069.615	8.224.784	46.693.138	96.711.626	10%	14%
Tirol	8.987.335	23.819.035	16.025.064	29.657.463	78.488.896	8%	8%
Vorarlberg	2.070.575	13.751.884	10.130.233	17.566.306	43.518.998	4%	4%
Wien	110.482.620	113.573.640	33.728.852	36.582.200	294.367.312	29%	21%
Österreich gesamt	224.030.285	383.256.766	119.252.136	273.460.812	1.000.000.000	100%	100%

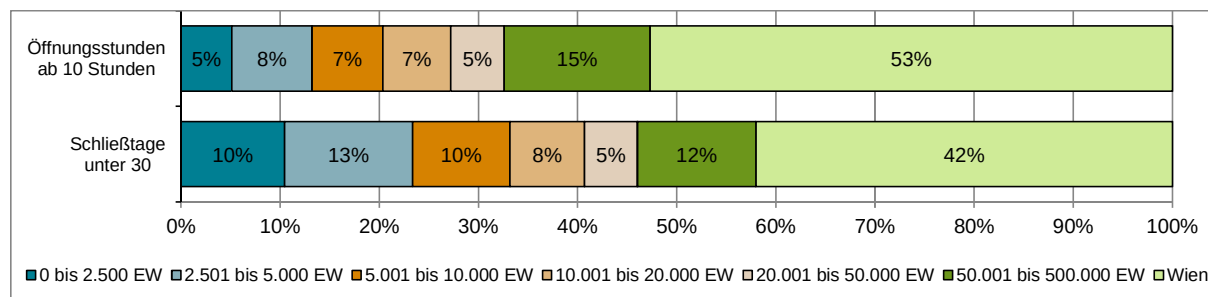
Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013 und Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

2.4 Variante 3

Bei der Variante 3 werden zusätzlich zur Anzahl der betreuten Kinder nach Altersgruppen und der Betreuungsdauer, die **Indikatoren Öffnungsstunden und Schließtage eingebunden**, um einen zusätzlichen Anreiz zum Ausbau des Leistungsangebotes zu geben. Die Variante 3 geht von einem Verteilungsverhältnis der finanziellen Mittel von 80 (betreute Kinder nach Alter bzw. Betreuungsdauer): 20 (Öffnungsstunden, Schließtage) aus.

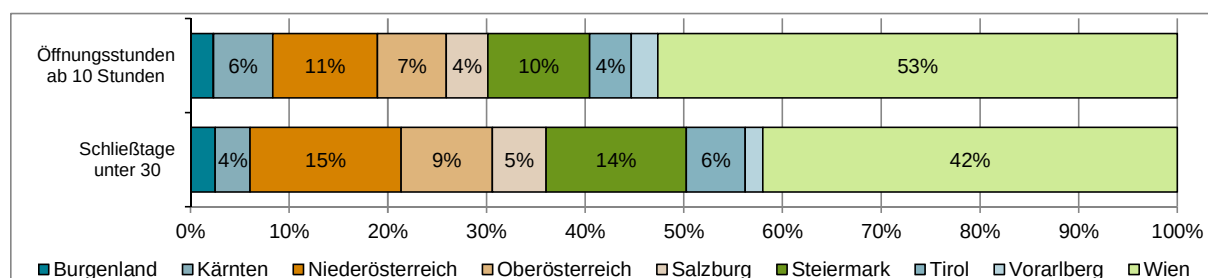
Betrachtet man den Leistungsindikator Öffnungsstunden so fällt hier wieder der besonders hohe Anteil in Wien mit Öffnungsstunden über 10 Stunden auf. Auch bei den Schließtagen weist Wien das am besten ausgebaute Angebot auf.

Abbildung 42: Leistungsindikatoren: Verteilung nach EW-Klassen



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

Abbildung 43: Leistungsindikatoren: Verteilung nach Bundesländern



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

Da bei den Öffnungsstunden und Schließtagen keine einheitlichen Pauschalbeträge möglich sind, wurden auf Basis der Verteilung je 4 Kategorien gebildet und entsprechend gewichtet. So erhalten Einrichtungen mit 11 und mehr Öffnungsstunden den vollen Betrag pro betreutem Kind. Bei 10 Stunden reduziert sich der zu verteilende Betrag auf 75 Prozent, unter 10 Stunden auf 50 Prozent. Hat eine Betreuungseinrichtung weniger als 8 Stunden geöffnet, erhält sie keine Mittel aus diesem Titel. Die Schließtage werden mit derselben Gewichtung berücksichtigt.

Tabelle 28: Gewichtungsfaktoren und Pauschalbetrag pro Kind der einzelnen Indikatoren, Variante 3

Gewichtung Indikator	Indikator	betreute Kinder 0- bis 2-Jährige	betreute Kinder 3- bis 5-Jährige	betreute Kinder ganztags	betreute Kinder halbtags
80%	Alter	2	1	-	-
	Betreuungsdauer	-	-	1	0,65
10%		11 und mehr	10	8 und 9	unter 8
	Öffnungsstunden	1	0,75	0,5	0
10%		weniger als 20	20 bis 30	30 bis 40	über 40
	Schließtage	1	0,75	0,5	0

	0- bis 2-Jährige ganztags betreute Kinder	3- bis 5-Jährige ganztags betreute Kinder	0- bis 2-Jährige halbtags betreute Kinder	3- bis 5-Jährige halbtags betreute Kinder
Pauschalbetrag pro Kind in Euro	5.937	2.969	3.859	1.930
Pauschalbetrag pro Kind in Euro	Öffnungsstunden			
	11 und mehr	10	8 und 9	unter 8
Pauschalbetrag pro Kind in Euro	651	488	326	0
Pauschalbetrag pro Kind in Euro	Schließtage			
	weniger als 20	20 bis 30	30 bis 40	über 40
Pauschalbetrag pro Kind in Euro	527	395	264	0

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

Von den Ergebnissen her zeigt sich durch die beiden zusätzlichen Indikatoren eine weitere Stärkung der Gemeinden mit einem qualitativ gut ausgebautem Betreuungsangebot. Dies betrifft insbesondere größere Städte und Wien sowie die Bundesländer Burgenland und Niederösterreich.

Tabelle 29: Variante 3: Aufgabenorientierte Verteilung auf Basis der betreuten Kinder nach Altersgruppen, Betreuungsdauer, Öffnungsstunden und Schließtagen nach EW-Klassen, 2013

	Aufgabenorientierte Verteilung - Modellvariante 3							Verteilung in %	Verteilung EW
	0- bis 2-Jährige ganztags	3- bis 5-Jährige ganztags	0- bis 2-Jährige halbtags	3- bis 5-Jährige halbtags	Öffnungs- stunden	Schließ- tage	Summe		
	in Euro								
0 bis 2.500 EW	14.819.084	51.938.038	19.893.848	67.478.928	11.178.204	14.893.895	180.201.995	18%	25%
2.501 bis 5.000 EW	17.158.314	42.126.926	17.219.466	47.237.758	13.376.528	14.593.070	151.712.062	15%	17%
5.001 bis 10.000 EW	13.275.429	33.200.447	10.612.625	28.291.328	9.914.419	10.199.693	105.493.941	11%	12%
10.001 bis 20.000 EW	10.995.570	23.861.337	7.421.119	16.877.933	7.217.023	6.836.602	73.209.584	7%	8%
20.001 bis 50.000 EW	7.587.656	19.366.927	6.213.209	11.567.761	5.783.411	5.148.139	55.667.104	6%	6%
50.001 bis 500.000 EW	27.002.080	45.252.826	7.058.360	18.049.181	13.666.894	12.266.064	123.295.405	12%	12%
Wien	88.386.096	90.858.912	26.983.081	29.265.760	38.863.521	36.062.537	310.419.908	31%	21%
Österreich gesamt	179.224.228	306.605.413	95.401.709	218.768.650	100.000.000	100.000.000	1.000.000.000	100%	100%

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013 und Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

Tabelle 30: Variante 3: Aufgabenorientierte Verteilung auf Basis der betreuten Kinder nach Altersgruppen, Betreuungsdauer, Öffnungsstunden und Schließtagen nach Bundesländern, 2013

	Aufgabenorientierte Verteilung - Modellvariante 3							Verteilung in %	Verteilung EW
	0- bis 2-Jährige GANZtags	3- bis 5-Jährige GANZtags	0- bis 2-Jährige HALBtags	3- bis 5-Jährige HALBtags	Öffnungsstunden	Schließtage	Summe		
	in Euro								
Burgenland	7.296.736	15.023.915	3.681.616	4.108.051	3.544.582	2.683.041	36.337.941	4%	3%
Kärnten	7.035.502	13.625.720	5.333.326	15.135.533	5.990.978	4.362.280	51.483.340	5%	7%
Niederösterreich	29.822.218	70.542.044	18.056.899	36.084.854	16.609.434	19.473.986	190.589.435	19%	19%
Oberösterreich	18.262.621	51.436.350	8.509.396	41.229.083	12.320.636	12.117.036	143.875.121	14%	17%
Salzburg	7.795.455	13.406.046	5.333.326	17.811.844	5.566.247	5.772.583	55.685.501	6%	6%
Steiermark	11.779.272	21.655.692	6.579.827	37.354.510	8.730.343	11.880.645	97.980.290	10%	14%
Tirol	7.189.868	19.055.228	12.820.051	23.725.970	5.370.717	5.933.471	74.095.305	7%	8%
Vorarlberg	1.656.460	11.001.507	8.104.186	14.053.045	3.003.541	1.714.421	39.533.161	4%	4%
Wien	88.386.096	90.858.912	26.983.081	29.265.760	38.863.521	36.062.537	310.419.908	31%	21%
Österreich gesamt	179.224.228	306.605.413	95.401.709	218.768.650	100.000.000	100.000.000	1.000.000.000	100%	100%

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013 und Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

2.5 Variante 4

Die Variante 4 unterscheidet sich gegenüber der Variante 3 in zwei Punkten: erstens wird das **Verhältnis** zwischen Alter und Betreuungsdauer sowie Öffnungsstunden und Schließtagen von 80:20 auf 60:40 verändert. Zweitens werden die **Gewichtungsfaktoren** der halbtätig und ganztätig betreuten Kinder geändert: ganztätig betreute Kinder erhalten den Faktor 2 und halbtätig betreute Kinder den Faktor 1.

Diese Variante verfolgt daher nicht nur das Ziel, die bestehende Kinderbetreuung zu finanzieren, sondern auch das Ziel, das Kinderbetreuungsangebot weiter auszubauen.

MODELL AUFGABENORIENTIERTER FINANZAUSGLEICH AM BEISPIEL ELEMENTARER BILDUNG

Tabelle 31: Gewichtungsfaktoren der einzelnen Indikatoren, Variante 4

Gewichtung Indikator	Indikator	betreute Kinder 0- bis 2-Jährige	betreute Kinder 3- bis 5-Jährige	betreute Kinder ganztags	betreute Kinder halbtags
60%	Alter	2	1	-	-
	Betreuungsdauer	-	-	2	1
20%		11 und mehr	10	8 und 9	unter 8
	Öffnungsstunden	1	0,75	0,5	0
20%		weniger als 20	20 bis 30	30 bis 40	über 40
	Schließtage	1	0,75	0,5	0

	0- bis 2-Jährige ganztags betreute Kinder	3- bis 5-Jährige ganztags betreute Kinder	0- bis 2-Jährige halbtags betreute Kinder	3- bis 5-Jährige halbtags betreute Kinder
Pauschalbetrag pro Kind in Euro	4.897	2.448	2.448	1.224
	Öffnungsstunden			
	11 und mehr	10	8 und 9	unter 8
Pauschalbetrag pro Kind in Euro	1.301	976	651	0
	Schließtage			
	weniger als 20	20 bis 30	30 bis 40	über 40
Pauschalbetrag pro Kind in Euro	1.054	791	527	0

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

Diese stärkere Gewichtung der Indikatoren Öffnungsstunden, Schließtage und Ganztagsbetreuung führt dazu, dass Städte über 50.000 EW und die Stadt Wien aufgrund des höheren Betreuungsangebots gegenüber den bisherigen Varianten mehr Mittel als bisher erhalten würden. Auch zwischen den Bundesländern käme es zu steigenden Spannen im Fall einer solchen aufgabenorientierten Mittelzuteilung.

Tabelle 32: Variante 4: Aufgabenorientierte Verteilung auf Basis der betreuten Kinder nach Altersgruppen, Betreuungsdauer, Öffnungsstunden und Schließtagen nach EW-Klassen, 2013

	Aufgabenorientierte Verteilung - Modellvariante 4								Verteilung in %	Verteilung EW
	0- bis 2-Jährige ganztags	3- bis 5-Jährige ganztags	0- bis 2-Jährige halbtags	3- bis 5-Jährige halbtags	Öffnungsstunden	Schließtage	Summe			
	in Euro									
0 bis 2.500 EW	12.221.939	42.835.545	12.621.013	42.809.838	22.356.407	29.787.789	162.632.531	16%	25%	
2.501 bis 5.000 EW	14.151.203	34.743.897	10.924.337	29.968.478	26.753.055	29.186.141	145.727.112	15%	17%	
5.001 bis 10.000 EW	10.948.820	27.381.844	6.732.839	17.948.524	19.828.838	20.399.386	103.240.252	10%	12%	
10.001 bis 20.000 EW	9.068.522	19.679.476	4.708.091	10.707.662	14.434.046	13.673.205	72.271.002	7%	8%	
20.001 bis 50.000 EW	6.257.868	15.972.742	3.941.771	7.338.794	11.566.822	10.296.278	55.374.276	6%	6%	
50.001 bis 500.000 EW	22.269.783	37.321.962	4.477.950	11.450.723	27.333.788	24.532.128	127.386.334	13%	12%	
Wien	72.895.835	74.935.273	17.118.549	18.566.721	77.727.043	72.125.073	333.368.494	33%	21%	
Österreich gesamt	147.813.970	252.870.740	60.524.549	138.790.741	200.000.000	200.000.000	1.000.000.000	100%	100%	

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013 und Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

Tabelle 33: Variante 4: Aufgabenorientierte Verteilung auf Basis der betreuten Kinder nach Altersgruppen, Betreuungsdauer, Öffnungsstunden und Schließtagen nach Bundesländern, 2013

	Aufgabenorientierte Verteilung - Modellvariante 4								Vertei- lung in %	Vertei- lung EW
	0- bis 2- Jährige ganztags	3- bis 5- Jährige ganztags	0- bis 2- Jährige halbtags	3- bis 5- Jährige halbtags	Öffnungs- stunden	Schließ- tage	Summe			
	in Euro									
Burgenland	6.017.934	12.390.872	2.335.683	2.606.221	7.089.164	5.366.082	35.805.956	4%	3%	
Kärnten	5.802.483	11.237.720	3.383.558	9.602.252	11.981.957	8.724.561	50.732.531	5%	7%	
Niederösterreich	24.595.673	58.179.073	11.455.619	22.892.876	33.218.868	38.947.972	189.290.081	19%	19%	
Oberösterreich	15.061.973	42.421.782	5.398.513	26.156.467	24.641.272	24.234.071	137.914.077	14%	17%	
Salzburg	6.429.249	11.056.546	3.383.558	11.300.152	11.132.493	11.545.166	54.847.164	5%	6%	
Steiermark	9.714.874	17.860.385	4.174.360	23.698.369	17.460.687	23.761.291	96.669.966	10%	14%	
Tirol	5.929.795	15.715.670	8.133.269	15.052.180	10.741.434	11.866.942	67.439.290	7%	8%	
Vorarlberg	1.366.154	9.073.419	5.141.441	8.915.503	6.007.083	3.428.842	33.932.441	3%	4%	
Wien	72.895.835	74.935.273	17.118.549	18.566.721	77.727.043	72.125.073	333.368.494	33%	21%	
Österreich gesamt	147.813.970	252.870.740	60.524.549	138.790.741	200.000.000	200.000.000	1.000.000.000	100%	100%	

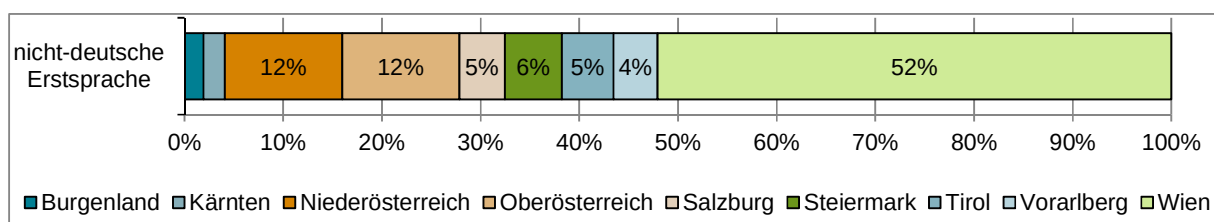
Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013 und Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

2.6 Variante 5

Neben einem generellen Zuschuss pro betreutem Kind werden in der Variante 5 auch besondere Lasten ausgeglichen. Hierzu zählen beispielsweise eine hohe Anzahl an Kindern mit nicht-deutscher Erstsprache oder Kinder mit Behinderungen. Zu nennen sind auch strukturelle Probleme von Kleinstgemeinden in peripheren Gebieten oder in Gemeinden mit Bevölkerungsrückgängen (v.a. aufgrund wenig ausgelasteter Gruppen).

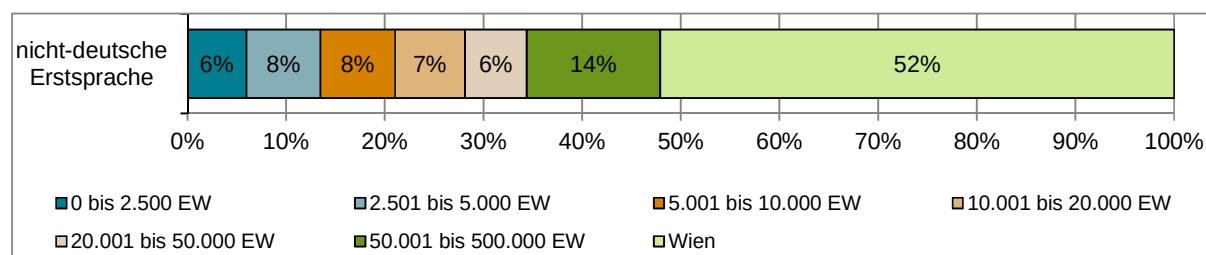
Da die Datenverfügbarkeit bei den besonderen Lasten sehr eingeschränkt ist, werden bei der Variante 5 als Indikator die betreuten **Kinder mit nicht-deutscher Erstsprache** herangezogen. In Abbildung 44 und Abbildung 45 zeigt sich, dass der Großteil (52 Prozent) der Kinder mit nicht-deutscher Erstsprache von der Stadt Wien betreut wird. Nach Bundesland differenziert hat die Betreuung von Kindern mit nicht-deutscher Erstsprache neben Wien auch in den niederösterreichischen und oberösterreichischen Gemeinden mit je 12 Prozent eine nicht unwesentliche Bedeutung. Bei den Gemeinden nach EW-Klassen sind neben Wien auch Städte über 50.000 EW mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil von 14 Prozent belastet.

Abbildung 44: Leistungsindikatoren: Verteilung nach Bundesland



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

Abbildung 45: Leistungsindikatoren: Verteilung nach EW-Klassen



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

Neben den bereits aus den vorherigen Varianten bekannten Gewichtungsfaktoren der einzelnen Indikatoren, wird bei der Variante 5 die Gewichtung zwischen den Indikatoren bei der Variante 5 mit 60:15:15:10 angenommen. Die Zahl der betreuten Kinder mit nicht-deutscher Erstsprache wird mit dem Faktor 1,5 multipliziert.

Tabelle 34: Gewichtungsfaktoren der einzelnen Indikatoren, Variante 5

Gewichtung Indikator	Indikator	betreute Kinder 0- bis 2-Jährige	betreute Kinder 3- bis 5-Jährige	betreute Kinder ganztags	betreute Kinder halbtags
60%	Alter	2	1	-	-
	Betreuungsdauer	-	-	1	0,65
15%		11 und mehr	10	8 und 9	unter 8
	Öffnungsstunden	1	0,75	0,5	0
15%		weniger als 20	20 bis 30	30 bis 40	über 40
	Schließstage	1	0,75	0,5	0
10%		betreute Kinder			
	nicht-deutsche Erstsprache	1,5			

	0- bis 2-Jährige ganztags betreute Kinder	3- bis 5-Jährige ganztags betreute Kinder	0- bis 2-Jährige halbtags betreute Kinder	3- bis 5-Jährige halbtags betreute Kinder
Pauschalbetrag pro Kind in Euro	4.453	2.226	2.894	1.447
	Öffnungsstunden			
	11 und mehr	10	8 und 9	unter 8
Pauschalbetrag pro Kind in Euro	976	732	488	0
	Schließstage			
	weniger als 20	20 bis 30	30 bis 40	über 40
Pauschalbetrag pro Kind in Euro	791	593	395	0
	nicht-deutsche Erstsprache			
Pauschalbetrag pro Kind in Euro	1.267			

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

Die Variante 5 enthält die größte Vielfalt an Leistungsindikatoren, die im Rahmen einer aufgabenorientierten Mittelverteilung von zentraler Bedeutung für die Kinderbetreuungseinrichtungen sind. Gemeinden, die ein höheres Leistungsangebot anbieten, würden damit eine angemessene finanzielle Entschädigung im Rahmen des Finanzausgleichs

erhalten. Das bedeutet, dass jene Gemeinden, die bereits ein überdurchschnittlich hohes Leistungsangebot (lange Öffnungszeiten, wenig Schließtage, Sprachförderung) in der Kinderbetreuung zur Verfügung stellen, bei dieser Variante finanziell am meisten profitieren.

Diese Variante zeigt den höchsten Anteil für die Stadt Wien. Die Unterschiede zwischen den Gemeindeklassen sind gegenüber den anderen Varianten am höchsten.

Tabelle 35: Variante 5: Aufgabenorientierte Verteilung auf Basis der betreuten Kinder nach Altersgruppen, Betreuungsdauer, Öffnungsstunden, Schließtagen und nicht-deutscher Erstsprache nach EW-Klassen, 2013

	Aufgabenorientierte Verteilung - Modellvariante 5									
	0- bis 2-Jährige ganztags	3- bis 5-Jährige ganztags	0- bis 2-Jährige halbtags	3- bis 5-Jährige halbtags	Öffnungsstunden	Schließtage	nicht-deutsche Erstsprache	Summe	Verteilung in %	Verteilung EW
	in Euro									
0 bis 2.500 EW	11.114.313	38.953.528	14.920.386	50.609.196	16.767.305	22.340.842	5.980.816	160.686.386	16%	25%
2.501 bis 5.000 EW	12.868.735	31.595.194	12.914.600	35.428.319	20.064.792	21.889.606	7.517.835	142.279.080	14%	17%
5.001 bis 10.000 EW	9.956.572	24.900.335	7.959.469	21.218.496	14.871.629	15.299.539	7.530.506	101.736.546	10%	12%
10.001 bis 20.000 EW	8.246.677	17.896.003	5.565.839	12.658.450	10.825.535	10.254.903	7.094.616	72.542.023	7%	8%
20.001 bis 50.000 EW	5.690.742	14.525.195	4.659.907	8.675.821	8.675.117	7.722.209	6.258.315	56.207.306	6%	6%
50.001 bis 500.000 EW	20.251.560	33.939.620	5.293.770	13.536.885	20.500.341	18.399.096	13.555.671	125.476.943	13%	12%
Wien	66.289.572	68.144.184	20.237.311	21.949.320	58.295.282	54.093.805	52.062.241	341.071.715	34%	21%
Österreich gesamt	134.418.171	229.954.060	71.551.282	164.076.487	150.000.000	150.000.000	100.000.000	1.000.000.000	100%	100%

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013 und Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

Tabelle 36: Variante 5: Aufgabenorientierte Verteilung auf Basis der betreuten Kinder nach Altersgruppen, Betreuungsdauer, Öffnungsstunden, Schließtagen und nicht-deutscher Erstsprache nach Bundesländern, 2013

	Aufgabenorientierte Verteilung - Modellvariante 5											
	0- bis 2-Jährige GANZtags	3- bis 5-Jährige GANZtags	0- bis 2-Jährige HALBtags	3- bis 5-Jährige HALBtags	Öffnungs- stunden	Schließ- tage	nicht- deutsche Erstsprache	Summe	Verteilung in %	Verteilung EW		
	in Euro											
Burgenland	5.472.552	11.267.936	2.761.212	3.081.038	5.316.873	4.024.561	1.908.286	33.832.458	3%	3%		
Kärnten	5.276.627	10.219.290	3.999.995	11.351.650	8.986.467	6.543.421	2.181.984	48.559.433	5%	7%		
Niederösterreich	22.366.664	52.906.533	13.542.674	27.063.641	24.914.151	29.210.979	11.897.008	181.901.649	18%	19%		
Oberösterreich	13.696.965	38.577.263	6.382.047	30.921.812	18.480.954	18.175.553	11.843.789	138.078.383	14%	17%		
Salzburg	5.846.592	10.054.534	3.999.995	13.358.883	8.349.370	8.658.875	4.614.858	54.883.107	5%	6%		
Steiermark	8.834.454	16.241.769	4.934.871	28.015.883	13.095.515	17.820.968	5.786.946	94.730.405	9%	14%		
Tirol	5.392.401	14.291.421	9.615.038	17.794.478	8.056.076	8.900.206	5.249.686	69.299.306	7%	8%		
Vorarlberg	1.242.345	8.251.130	6.078.140	10.539.784	4.505.312	2.571.632	4.455.201	37.643.544	4%	4%		
Wien	66.289.572	68.144.184	20.237.311	21.949.320	58.295.282	54.093.805	52.062.241	341.071.715	34%	21%		
Österreich gesamt	134.418.171	229.954.060	71.551.282	164.076.487	150.000.000	150.000.000	100.000.000	1.000.000.000	100%	100%		

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013 und Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

3 Verknüpfung der laufenden aufgabenorientierten Mittelverteilung mit dem aktuellen Finanzausgleichssystem in drei Versionen

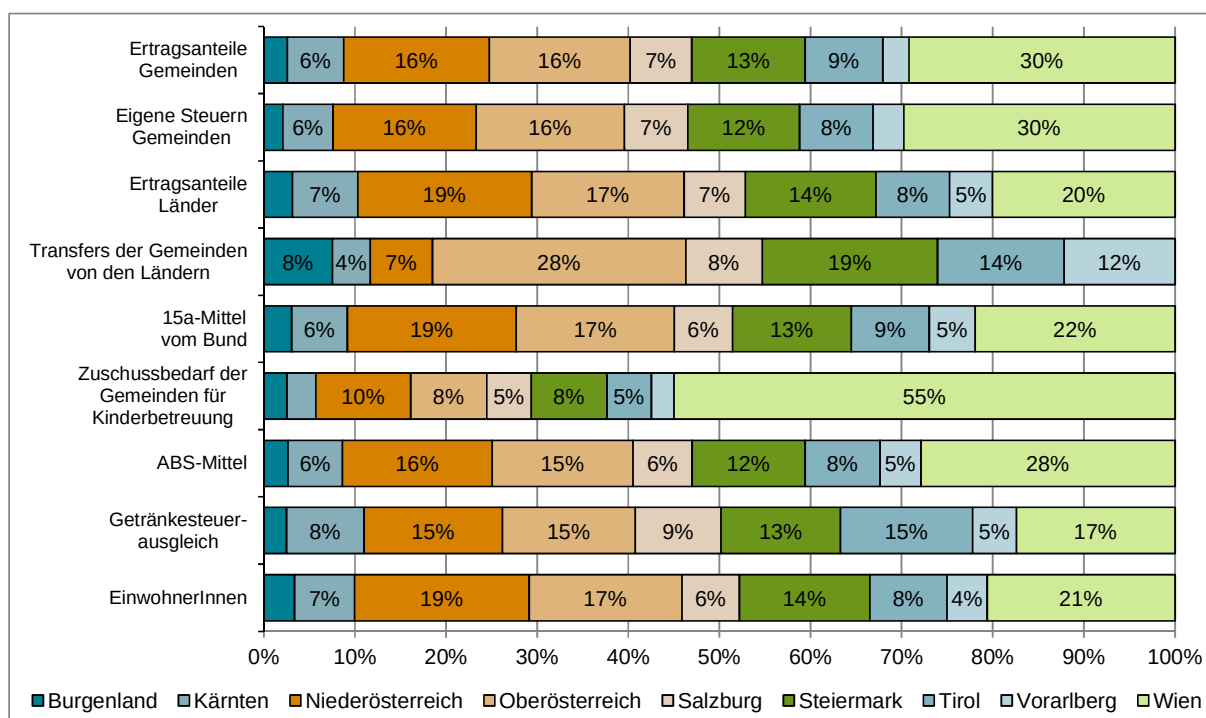
Im vorherigen Kapitel wurden verschiedene Varianten vorgestellt. Dabei wurden mehrere Indikatoren für eine aufgabenorientierte Mittelverteilung am Beispiel der Kinderbetreuung erläutert. In weiterer Folge gilt es zu klären, inwieweit eine neue aufgabenorientierte Mittelverteilung in das bestehende Finanzausgleichssystem integriert werden kann. Wie bereits im Vorkapitel zu den Modellgrundlagen ausgeführt, wäre eine Neugestaltung des Finanzausgleichs grundsätzlich zu präferieren. Da jedoch davon auszugehen ist, dass dies nur langfristig möglich sein wird, werden nachfolgend drei Versionen berechnet, welche auch in das bestehende Finanzausgleichsmodell – im Speziellen auch im Finanzausgleichsgesetz – integriert werden könnten.

Es muss an dieser Stelle darauf verwiesen werden, **dass die nachfolgend dargestellten Versionen einen ganzheitlichen Finanzausgleich keinesfalls ersetzen sollen**. Sie können **jedoch einen ersten Schritt in die Richtung** eines ganzheitlich reformierten Finanzausgleichs darstellen.

Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, dass die aufgabenorientierte Mittelverteilung innerhalb des Finanzausgleichs an sehr vielen verschiedenen Eckpunkten erfolgen kann. Weiters ist zu berücksichtigen, dass die Veränderung eines Elementes immer auch Auswirkungen auf die anderen Elemente des Finanzausgleichs hat. Um eine Einschätzung der Verteilungseffekte der einzelnen Finanzausgleichselemente zu erhalten, wird nachfolgend die Verteilung ausgewählter Finanzausgleichsgrößen nach Bundesland bzw. EW-Klassen dargestellt.

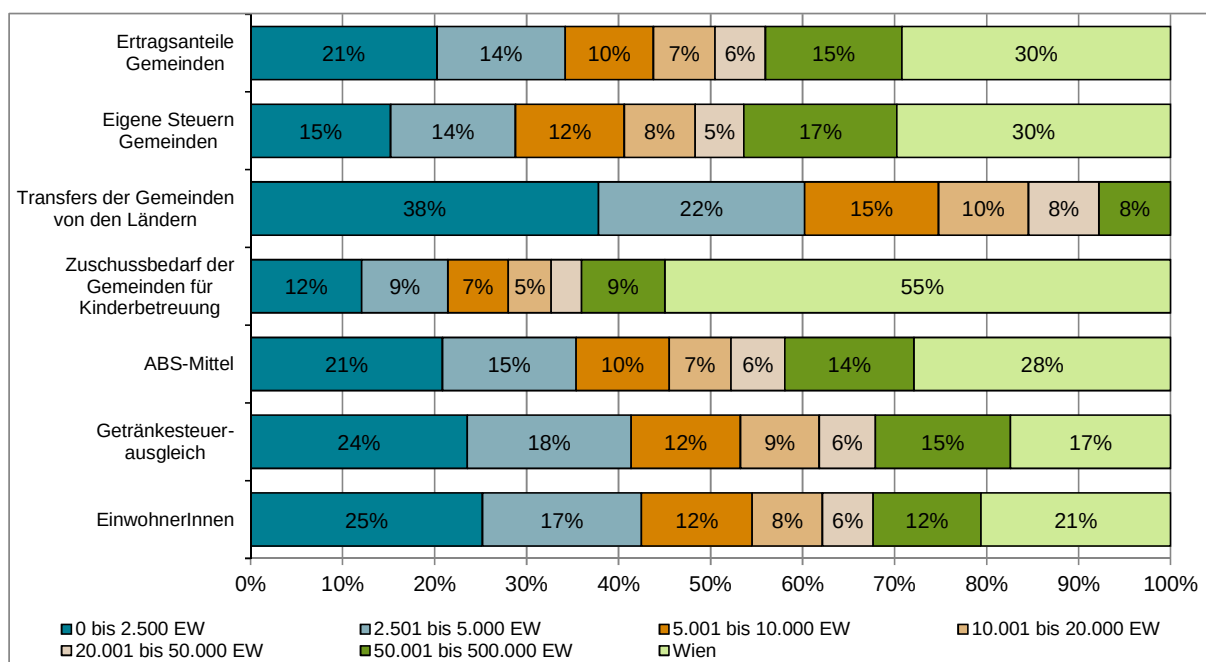
Diese beispielhafte Übersicht zeigt, dass es sehr unterschiedliche Verteilungseffekte im Finanzausgleich gibt. Der weitere Modellansatz setzt dabei bei der Ertragsanteilsverteilung an. Konkret werden die beiden Finanzausgleichselemente abgestufter Bevölkerungsschlüssel sowie Getränke- und Werbebesteuerausgleich herangezogen.

Abbildung 46: Verteilung ausgewählter Finanzausgleichsgrößen nach Bundesland, 2013



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013 und Bevölkerungsstatistik 2013 sowie BMF: Unterlagen zum FAG 2013.

Abbildung 47: Verteilung ausgewählter Finanzausgleichsgrößen nach EW-Klassen, 2013



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013 und Bevölkerungsstatistik 2013 sowie BMF: Unterlagen zum FAG 2013.

Nachfolgend werden **drei Versionen dargestellt, die das aktuelle Finanzausgleichssystem mit der laufenden aufgabenorientierten Mittelverteilung verknüpfen**. Die Versionen A und B (ganzheitliche Abtauschvarianten) sind zwei umfassende Varianten mit einer Entflechtung der bestehenden Finanzierungsverantwortungen. Dadurch stehen in diesen beiden Varianten zusätzliche Mittel durch den Abtausch von Ertragsanteilmitteln mit den Ländern für die aufgabenorientierte Verteilung zur Verfügung (386 Mio. Euro). In der Variante A wird von einem Gesamtvolumen von 1 Mrd. Euro ausgegangen. Hierzu werden die Mittel des abgestuften Bevölkerungsschlüssels (ABS) um den Differenzbetrag (614 Mio. Euro) reduziert.

In der Version B hingegen erfolgt keine Reduzierung des ABS, sondern es wird von einem Entfall des Getränkesteuer- und Werbesteuerausgleichs und die Verwendung der Mittel für die Kinderbetreuung ausgegangen. Da dieser derzeit nicht ausreichend hoch ist, um insgesamt 1 Mrd. Euro aufgabenorientiert zu verteilen, reduziert sich die zu verteilende Summe in dieser Version auf 914 Mio. Euro.

In der Version C erfolgen keine Aufgabenentflechtungen, sodass es zu keinem Abtausch von Ertragsanteilen kommt. Damit stehen auch keine zusätzlichen Mittel für die aufgabenorientierte Mittelverteilung zur Verfügung und auch der Zuschussbedarf reduziert sich, da lfd. Ausgabenzuschüsse der Länder bestehen. Hier ergibt sich ein Gesamtvolumen von 580 Mio. Euro.

Tabelle 37: Versionen gemäß Modellrechnung – Integration in das aktuelle Finanzausgleichssystem

Versionen	Beziehung zwischen Ländern und Gemeinden	verwendete Mittel	Volumen
Version A	Auflösen der Finanzierungsverflechtungen durch Entfall der lfd. Zuschüsse der Länder an die Gemeinden; Abtausch der Ertragsanteile zwischen Ländern und Gemeinden	abgetauschte Ertragsanteilmittel (ehemalige lfd. Transfers der Länder an die Gemeinden) sowie abgestufter Bevölkerungsschlüssel	1 Mrd. Euro
Version B		abgetauschte Ertragsanteilmittel (ehemalige lfd. Transfers der Länder an die Gemeinden) sowie Getränke- und Werbesteuerausgleich	914 Mio. Euro
Version C	keine Änderung	abgestufter Bevölkerungsschlüssel	580 Mio. Euro

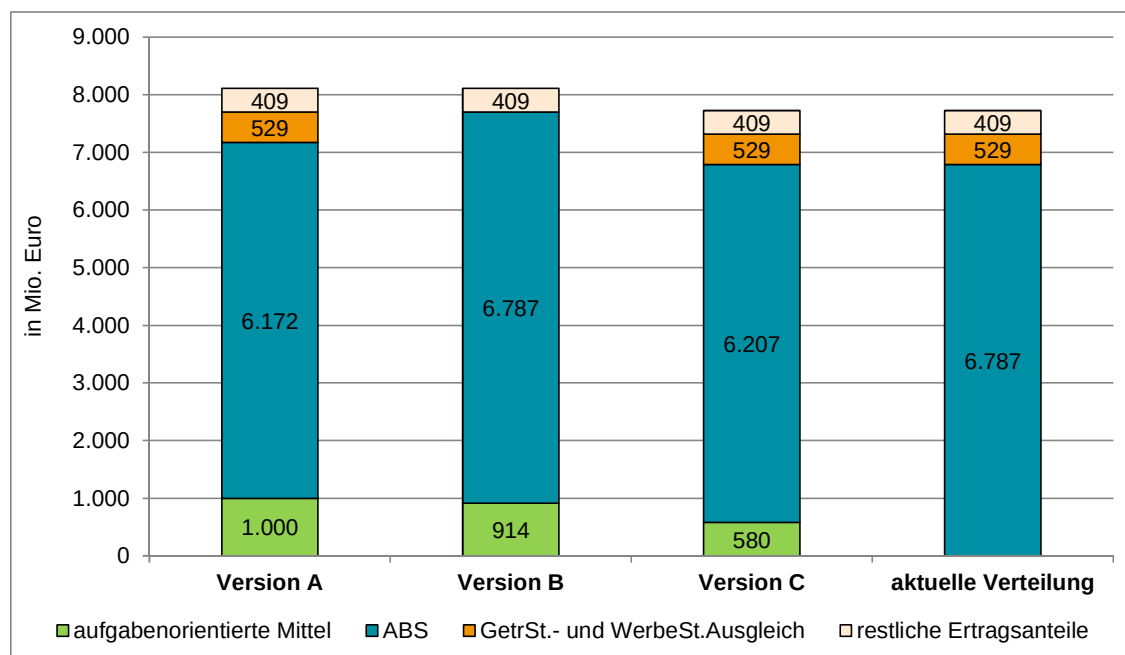
Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

Um die Vergleichbarkeit zwischen den Versionen zu gewährleisten, wird bei sämtlichen Versionen die Variante 3 angewendet. Dies bedeutet, dass für die aufgabenorientierte Mittelverteilung die folgenden Indikatoren Anwendung finden:

- ☐ Ganztags betreute Kinder von 0 bis 2 Jahren;
- ☐ Ganztags betreute Kinder von 3 bis 5 Jahren;
- ☐ Halbtags betreute Kinder von 0 bis 2 Jahren;
- ☐ Halbtags betreute Kinder von 3 bis 5 Jahren;
- ☐ Öffnungsstunden;
- ☐ Schließtage.

In der folgenden Abbildung werden die Unterschiede in der Mittelverteilung in den drei Versionen im Vergleich zur aktuellen Mittelverteilung dargestellt.

Abbildung 48: Mittelverteilung der Gemeinden in den Versionen gemäß Modellrechnung, Basis 2013



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

Im Folgenden werden die einzelnen Versionen beschrieben und die entstehenden Verteilungseffekte dargestellt.

3.1 Versionen A und B: Ganzheitliche Abtauschvarianten

Bei den **Versionen A und B** handelt es sich um eine **ganzheitliche Abtauschvariante**. Dies bedeutet, dass von einem **Entfall der laufenden Transferzahlungen der Länder an Gemeinden sowie private Kinderbetreuungseinrichtungen** ausgegangen wird. Im Gegenzug kommt es zu einem **Abtausch der Ertragsanteile zwischen Ländern und Gemeinden**.

In der Version A erfolgt ein teilweiser Ersatz der Mittel aus dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel. Insgesamt wird damit eine Gesamtmasse von 1 Mrd. Euro erreicht.

Grundannahmen Version A:

- ☐ Entfall der laufenden Transferzahlungen der Länder an Gemeinden sowie private Kinderbetreuungseinrichtungen;
- ☐ Abtausch der entfallenden Transfers gegen Ertragsanteile (d.h. Reduzierung der Ertragsanteile der Länder, Erhöhung der Ertragsanteile der Gemeinden);
- ☐ Aufgabenorientierte Verteilung der Ertragsanteile in der Höhe von 1 Mrd. Euro;
- ☐ Mittelherkunft:
 - .) rund 40 Prozent der Mittel ergeben sich durch die Erhöhung der Ertragsanteile aufgrund des Wegfalls der laufenden Transfers der Länder;
 - .) rund 60 Prozent der Mittel reduzieren die Mittelverteilung gemäß abgestuften Bevölkerungsschlüssel.

Die **Version B** geht davon aus, dass **die derzeitigen Regelungen zum Getränke- und Werbesteuerausgleich entfallen und stattdessen die Mittel aufgabenorientiert** für den Kinderbetreuungsbereich verteilt werden. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass das Aufkommen an Getränke- und Werbesteuer mit 528 Mio. Euro nicht ausreichend hoch ist, um gemeinsam mit den abgetauschten Ertragsanteilen in der Höhe von 386 Mio. Euro insgesamt eine Milliarde Euro für eine aufgabenorientierte Verteilung bereitzustellen. Damit können in dieser Variante insgesamt nur 914 Mio. Euro verteilt werden. Dies bedeutet, dass nicht – so wie in der Version A – 50 Prozent des Zuschussbedarfes über eine aufgabenorientierte Verteilung abgedeckt werden, sondern nur 42 Prozent.

Grundannahmen Version B:

- ☐ Entfall der laufenden Transferzahlungen der Länder an Gemeinden sowie private Kinderbetreuungseinrichtungen;
- ☐ Abtausch der entfallenden Transfers gegen Ertragsanteile (d.h. Reduzierung der Ertragsanteile der Länder, Erhöhung der Ertragsanteile der Gemeinden);
- ☐ Aufgabenorientierte Verteilung der Ertragsanteile in der Höhe von 914 Mio. Euro;
- ☐ Mittelherkunft:
 - .) rund 47 Prozent der Mittel ergeben sich durch die Erhöhung der Ertragsanteile aufgrund des Wegfalls der laufenden Transfers der Länder;
 - .) rund 53 Prozent der Mittel ergeben sich durch den Entfall des Getränke- und Werbesteuerausgleichs.

Abtausch zwischen Ländern und Gemeinden

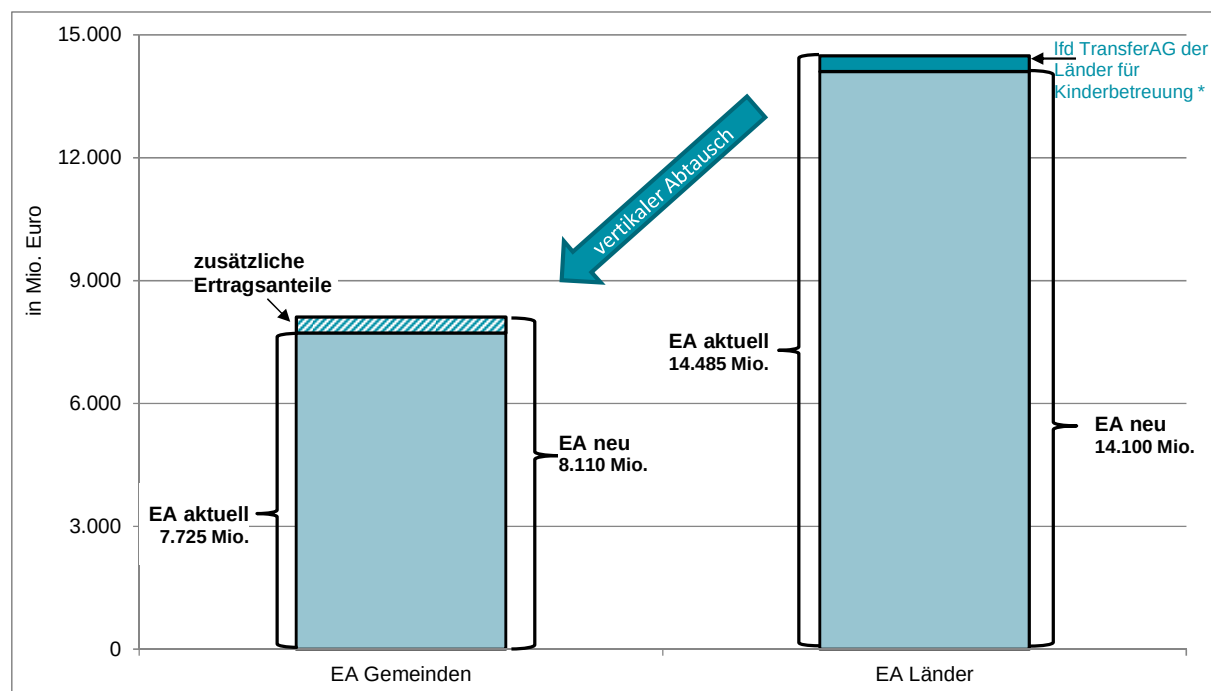
Nachfolgende Ausführungen zum Abtausch zwischen Ländern und Gemeinden betreffen sowohl die Version A als auch die Version B.

In den Versionen A und B wird von einer **klaren Finanzierungsverantwortung des elementaren Bildungsbereiches zwischen den Gebietskörperschaften** ausgegangen. So liegt hier die laufende Finanzierungsverantwortung ausschließlich bei den Gemeinden. Die Länder geben ergänzende Investitionsförderungen. Sowohl Bund als auch Länder können zusätzlich über programmatische Förderungen den Kinderbetreuungsausbau weiter fördern.

Diese klare Entflechtung in der laufenden Finanzierung zieht nach sich, dass die laufenden Zuschüsse der Länder an die Gemeinden sowie an private Kinderbetreuungsträger entfallen. In Niederösterreich müsste das pädagogische Personal von den Gemeinden übernommen werden. Die Ausgabenersparnis, die dadurch bei den Ländern entsteht, steht damit einem höheren Zuschussbedarf bei den Gemeinden gegenüber. Deshalb bedarf es eines Abtausches im Bereich der Ertragsanteile zwischen den Ländern und Gemeinden, womit grundsätzlich die jeweils insgesamt den Ländern und Gemeinden zur Verfügung stehenden Mittel nicht verändert würden. Zusätzlich wurde angenommen, dass sämtliche bisherigen laufenden Transfers des Landes an private Kinderbetreuungseinrichtungen zukünftig von der Gemeindeebene geleistet werden.

Die Verschiebungen zwischen Ländern und Gemeinden werden in der nachfolgenden Abbildung 49 dargestellt. Demnach werden insgesamt 386 Mio. Euro von den Ländern auf die Gemeinden übertragen.

Abbildung 49: Versionen A und B: Bisherige und abgetauschte Ertragsanteilsausstattung, Basis 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnungen 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeinde- und Länderfinanzdaten 2013.

* lfd. Transferausgaben der Länder abzüglich der 15a-Mittel und zuzüglich der Personalausgaben in NÖ.

Anmerkung: EA = Ertragsanteile.

Für die hier durchgeführten Berechnungen erfolgt der Abtausch bundesweit einheitlich. Dies bedeutet, dass die Gesamtsumme der laufenden Transfers der Länder von 386 Mio. Euro⁸² im Verhältnis der aktuellen Ertragsanteilsverteilung abgetauscht wird (und sich nicht an der tatsächlichen Höhe an laufenden Transfers in den einzelnen Bundesländern orientiert). Dies hat den Vorteil, dass eine bundesweit einheitliche Regelung für die einzelnen Bundesländer verfolgt wird. Der Nachteil liegt darin, dass nicht auf bundesländerweise Unterschiede in der Kinderbetreuungsversorgung eingegangen wird. Jene Bundesländer, welche aktuell besonders hohe Förderungen vergeben, würden von diesem Abtausch verstärkt profitieren.

Abbildung 50 zeigt, in welchem Ausmaß es durch diesen Abtausch zu Verschiebungen zwischen den Bundesländern kommt. Vergleicht man ausschließlich die aktuellen Ertragsanteile mit den Modell-Ertragsanteilen zeigt sich in sämtlichen Bundesländern eine Reduzierung im selben Ausmaß. Anders verhält es sich jedoch, wenn auch die Transferausgaben berücksichtigt werden. Da sich die laufenden Förderungen der Bundesländer je nach Bundesland deutlich unterscheiden, führt dies auch zu unterschiedlichen Ergebnissen.

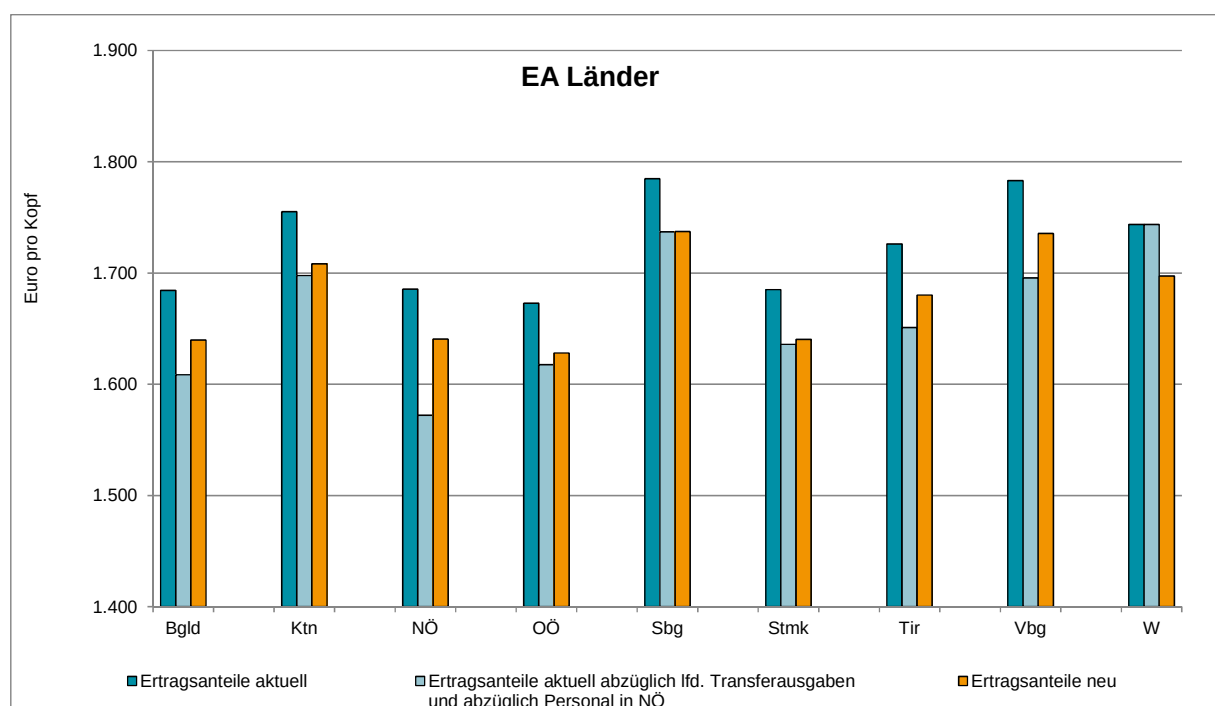
In Wien gibt es keine laufenden Förderungen, daher würde es nur zu Verschiebung von Länder- zu Gemeindeertragsanteilen (die beide Wien enthalten) kommen. In Niederösterreich wurde die Übertragung der Personalausgaben im Kinderbetreuungsbereich vom Land an die Gemeinden angenommen, wodurch sich die hohe Differenz zwischen aktuellen Ertragsanteilen und den Ertragsanteilen abzüglich der laufenden Transfers erklärt. Die „Sachleistung

⁸² 386 Mio. Euro = 294 Mio. Euro laufende Transferausgaben der Länder im UA 2140 Kinderbetreuung + 161 Mio. Euro Personalausgaben in Niederösterreich für das pädagogische Personal - 70 Mio. Euro der 15a-Mittel des Bundes (exkl. Wien).

pädagogisches Personal“ wurde daher wie eine laufende Transferleistung behandelt. In Niederösterreich muss daher berücksichtigt werden, dass durch die Übertragung des pädagogischen Personals auch die Ausgaben für das Land sinken würden.

Einzig Wien (als Land) würde gegenüber der aktuellen Regelung verlieren. Die anderen Bundesländer würden gegenüber der aktuellen Ertragsanteilsregelung zugewinnen. Hier ist daher die Ersparnis durch den Entfall der Transferleistungen höher als die Verringerung durch den Ertragsanteile-Abtausch. Dies ist Ergebnis des bundesweit einheitlichen Abtausches, der hier zulasten des Bundesländeranteiles von Wien geht.

Abbildung 50: Versionen A und B: Auswirkungen des Ertragsanteilsabtausches auf die einzelnen Bundesländer, Basis 2013



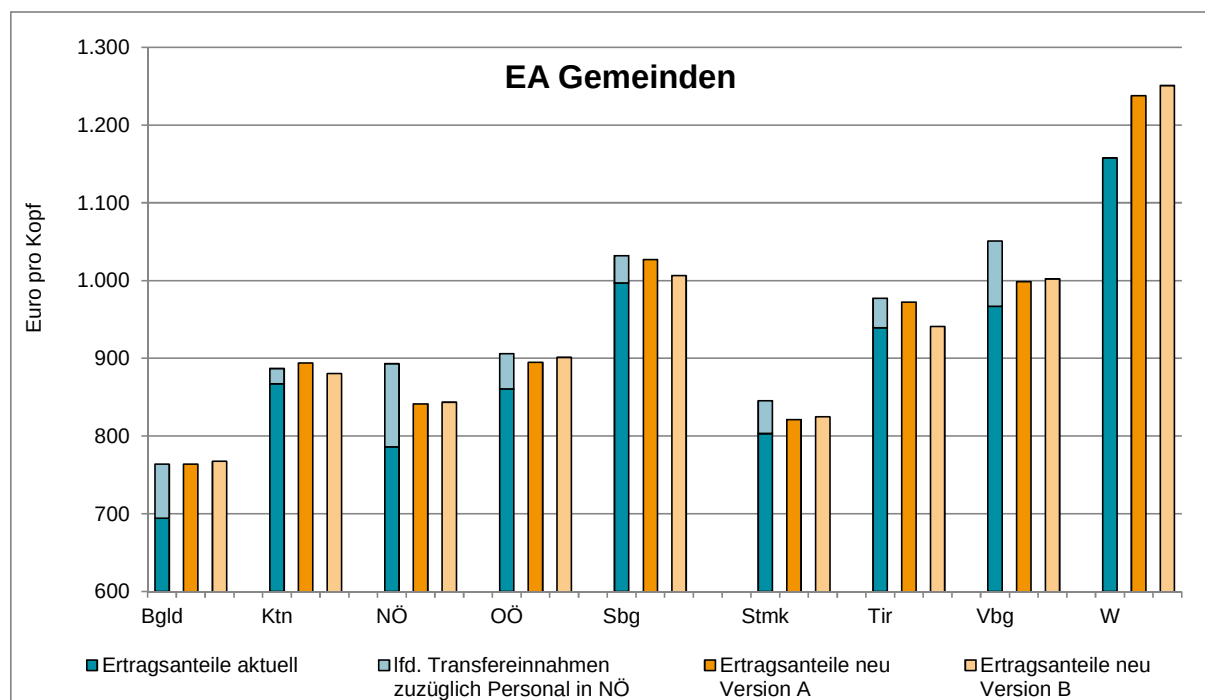
Quelle: KDZ: eigene Berechnungen 2015 auf Basis Statistik Austria: Länderfinanzdaten 2013.

Auch bei den Gemeinden kommt es aufgrund der gewählten Abtauschvariante zu Verschiebungen zwischen den Bundesländern. In den meisten Bundesländern liegen bei der Version A die neuen Ertragsanteile in einem ähnlichen Bereich wie die Summe aus Ertragsanteilen und laufenden Transfereinnahmen von den Ländern für den Kinderbetreuungsbereich. In der Version B kommt es zu stärkeren Verschiebungen.

Hingegen kann Wien eine Erhöhung verzeichnen – hier ist jedoch auf die gleichzeitige Reduzierung der Länderertragsanteile hinzuweisen (Abbildung 50). Bei den niederösterreichischen und Vorarlberger Gemeinden würden die Versionen A und B die höchsten Nachteile bewirken, da es in diesen beiden Bundesländern verhältnismäßig hohe laufende Förderungen (bzw. Personal in Niederösterreich) in der Kinderbetreuung gibt.

Abgesehen von Wien, Niederösterreich und Vorarlberg kommt es zwischen den einzelnen Bundesländern zu Verschiebungen aufgrund unterschiedlicher Leistungsniveaus. Je nach betreuten Kindern nach Altersstufen, Betreuungsdauer etc. kommt es daher auch zu unterschiedlichen Ergebnissen.

Abbildung 51: Versionen A und B: Auswirkungen des Ertragsanteilsabtausches auf die Gemeinden nach Bundesländern, Basis 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnungen 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013.

Anmerkung: Bei den laufenden Transfereinnahmen sind die 15a-Mitteln nicht abgezogen. Bei der Gegenüberstellung mit den neuen Ertragsanteilen wurden die 15a-Mittel nicht gesondert berücksichtigt.

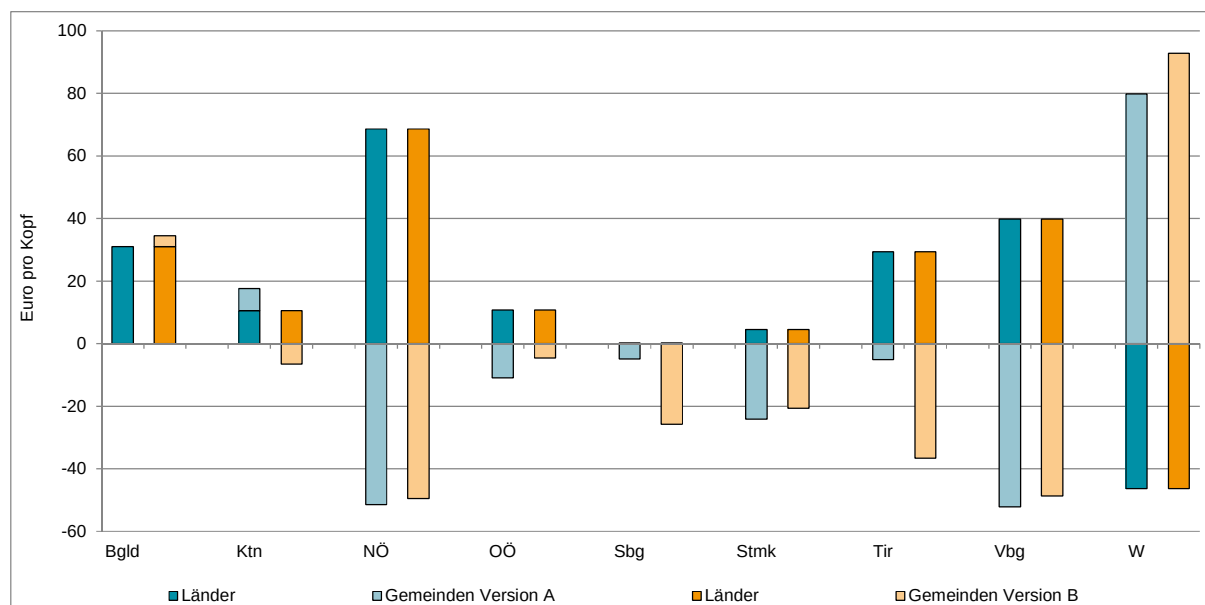
In Abbildung 52 zeigt sich, dass die Bundesländer und Gemeinden in Summe in sehr unterschiedlichem Ausmaß von dem neuen Modell betroffen wären. Am Beispiel Niederösterreich ist erkennbar, dass zwar das Land deutlich mehr Mittel erhalten würde, gleichzeitig würden jedoch die Gemeinden weniger Mittel gegenüber dem Status Quo haben. Diese Verschiebung zwischen Land und Gemeinden ist auf das pädagogische Personal zurückzuführen, das nach dem neuen Modell an die Gemeinden übertragen werden würde. Den höheren Mitteln beim Land Niederösterreich würden zusätzlich entsprechend niedrigere Ausgaben im Personalbereich einhergehen.

Anders verhält es sich in Vorarlberg. Dort besteht aktuell eine sehr hohe Kinderbetreuungsförderung des Landes an die Gemeinden und an die privaten Träger. Die aktuelle Förderung ist höher als die niedrigeren Ertragsanteile, weshalb es hier zu einer Verschiebung zugunsten des Landes Vorarlberg käme. Umgekehrt würden die Vorarlberger Gemeinden insgesamt Rückgänge aufweisen, da die aktuell vergleichsweise hohen Förderungen entfallen würden.

Ein Sonderfall besteht auch für Wien. Aufgrund der Doppelfunktion als Land und Gemeinde käme es hier zu einer Verschiebung von Ertragsanteilen von der Länder- auf die Gemeindeebene. Den Kürzungen der Ertragsanteile auf Länderebene steht daher eine Steigerung der Ertragsanteile auf Gemeindeebene gegenüber. Zusätzlich wirkt sich auch das hohe Kinderbetreuungsangebot in Wien positiv aus.

Wie sich die Gesamthöhe der Ertragsanteile für die Länder und Gemeinden in absoluten Zahlen verändert, ist dem Anhang zu entnehmen.

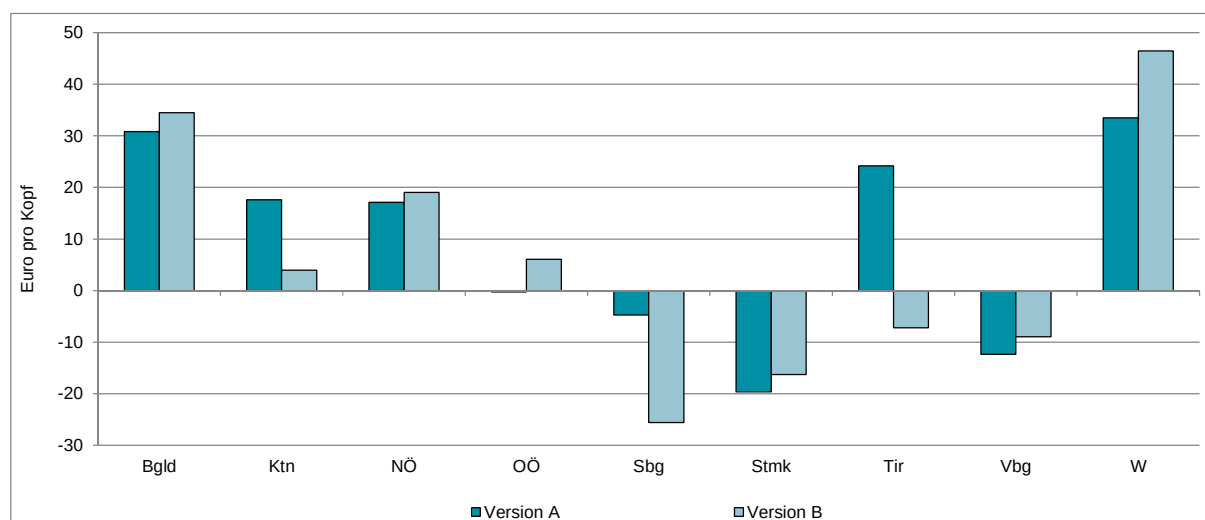
Abbildung 52: Steigerungen/Rückgänge der Summe an Gemeinden und Bundesländern – getrennt, Basis 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnungen 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013.

Betrachtet man die saldierten Steigerungen und Rückgänge der Gemeinden und Bundesländer innerhalb eines Bundeslandes zeigt sich ein eigenes Bild in Abbildung 53. Hier weist die Stadt Wien aufgrund der hohen Betreuungsquote nach wie vor die höchsten Steigerungen auf. Ebenfalls sehr hohe Werte finden sich auch im Burgenland und in Niederösterreich, welche ebenfalls ein vergleichbar gutes Kinderbetreuungsangebot aufweisen. In der Version B zeigt sich, dass sich in den westlichen Bundesländern der Entfall des Getränke- und Werbesteuerausgleichs auswirken würde.

Abbildung 53: Steigerungen/Rückgänge der Summe an Gemeinden und Bundesländern - saldiert, Basis 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnungen 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013.

Mittelverteilung Version A nach Bundesländern

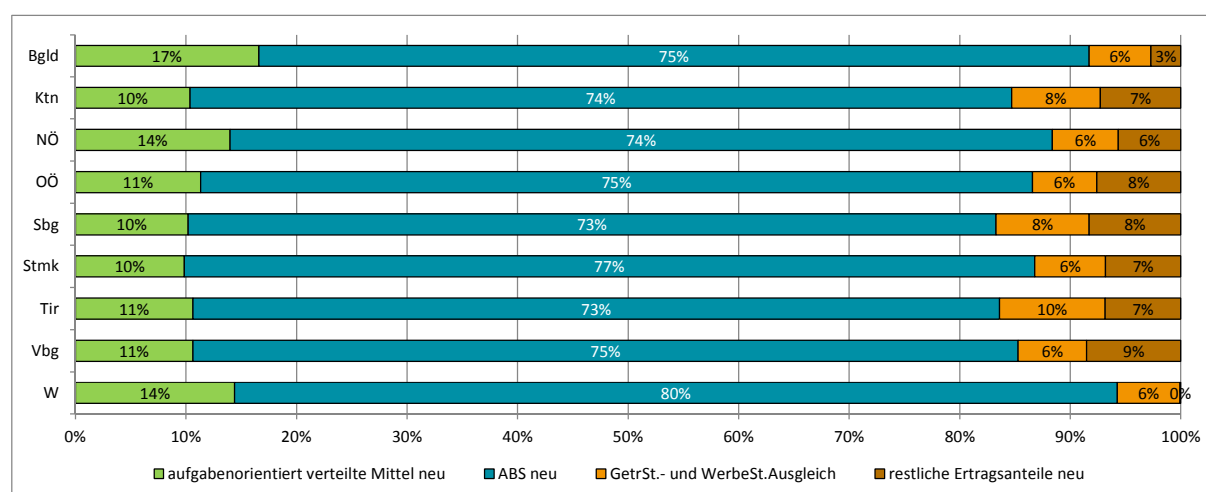
Für die Gemeindeebene bedeutet der Abtausch, dass insgesamt 386 Mio. Euro mehr an Ertragsanteilen bereitstehen als bisher. Gemäß Modellannahme soll **insgesamt eine Milliarde Euro an Ertragsanteilen aufgabenorientiert verteilt** werden. Hierfür stehen einerseits die **abgetauschten Transfers (386 Mio. Euro)** bereit, andererseits soll die Verteilung nach dem **abgestuften Bevölkerungsschlüssel im entsprechenden Ausmaß (614 Mio. Euro) reduziert** werden.

In den nachfolgenden Abbildungen wird die bisherige Mittelausstattung der Modellrechnung gemäß Version A gegenübergestellt. Dabei erfolgt einerseits eine Differenzierung nach Bundesland, andererseits nach EW-Klasse.

In der Abbildung 54 zeigt sich die Bedeutung der aufgabenorientierten Mittelverteilung gemäß Modell. Je nach Bundesland liegt der Anteil der aufgabenorientierten Mittelverteilung zwischen 10 und 17 Prozent. So werden im Burgenland 127 Euro pro Kopf aufgabenorientiert verteilt, in Wien sind es 178 Euro pro Kopf und in Niederösterreich 118 Euro pro Kopf. Dies resultiert aus dem vergleichsweise hohen Anteil an ganztags betreuten Kindern bzw. Kindern unter 3 Jahren. Hingegen werden in der Steiermark nur 81 Euro pro Kopf verteilt, in Kärnten nur 93 Euro.⁸³

Ein weiterer Grund für die unterschiedlichen Anteile der aufgabenorientierten Mittelverteilung liegt auch darin, dass die Bundesländer von den einzelnen Finanzausgleichsregelungen unterschiedlich profitieren. So ist der Anteil am Getränkesteuerausgleich in Tirol mit 9 Prozent besonders hoch, sodass der ABS-Topf verhältnismäßig sinkt. Hingegen fallen die sonstigen Regelungen des Finanzausgleichs in den Bundesländern Burgenland und Wien vergleichsweise gering ins Gewicht, sodass auch hier ein größerer Anteil für den abgestuften Bevölkerungsschlüssel besteht.

Abbildung 54: Version A: Mittelverteilung der Gemeinden nach Bundesländern, Basis 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnungen 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013.

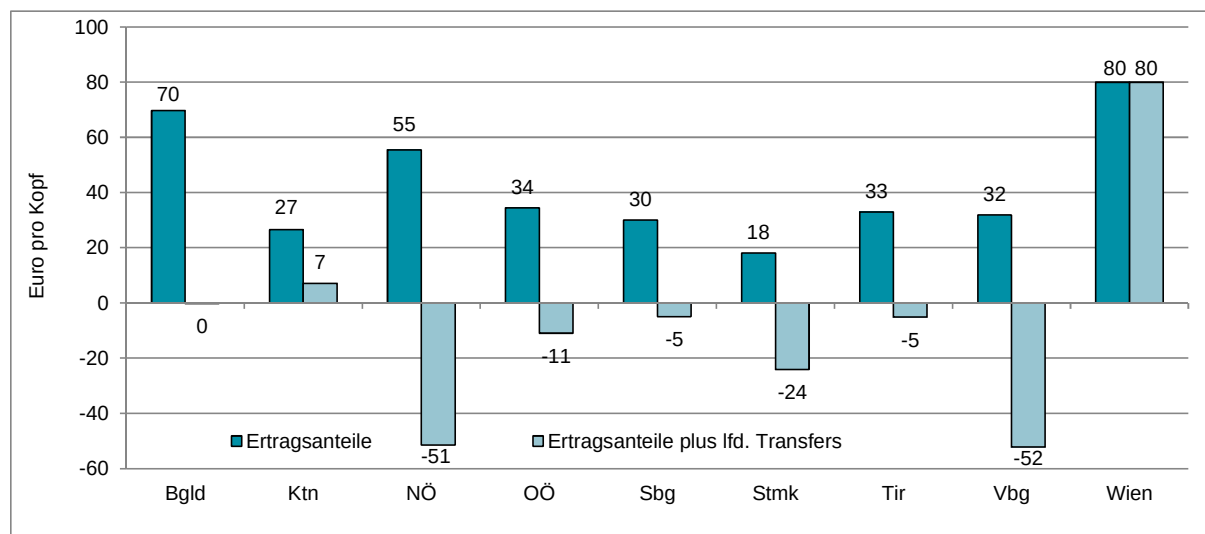
Bei einem Vergleich der aktuellen Mittelverteilung mit der Mittelverteilung gemäß Modell zeigt sich, dass nicht sämtliche Gemeinden im selben Ausmaß von einem aufgabenorientierten Modell profitieren. In Abbildung 55 wird in der dunkelblauen Säule jeweils die Differenz der

⁸³ Siehe hierzu die Tabelle 61 im Anhang.

Ertragsanteile alt und neu dargestellt. Die hellblaue Säule berücksichtigt bei der alten Mittelverteilung auch die laufenden Transfereinnahmen der Gemeinden von den Ländern.

Betrachtet man nur die Ertragsanteile, kommt es grundsätzlich in allen Bundesländern aufgrund des Abtausches der Ertragsanteile zu Zuwächsen. Deutlichere Zuwächse zeigen sich im Burgenland, Niederösterreich und Wien, da diese vermehrt von der aufgabenorientierten Mittelverteilung profitieren (z.B. wegen des vergleichsweise hohen Anteils an ganztags betreuten Kindern). Berücksichtigt man weiters, dass im Modell auch die laufenden Transfers von den Ländern entfallen, zeigt sich hingegen ein deutlich differenzierteres Bild. So kommt es in Vorarlberg zu einem entsprechend hohen Rückgang gegenüber der aktuellen Situation, da vergleichsweise hohe Transfereinnahmen bestehen. In der Steiermark besteht ein verhältnismäßig geringes Leistungsangebot. In Niederösterreich wurde angenommen, dass die Personalausgaben vom Land an die Gemeinden übertragen werden, weshalb hier ebenfalls eine deutliche Verschiebung zulasten der Gemeinden gegeben ist.⁸⁴ In Wien bestehen keine Transfers. In den verbleibenden Bundesländern liegen die Werte in einem ähnlichen Bereich wie bei der aktuellen Verteilung.

Abbildung 55: Version A: Steigerungen/Rückgänge der Gemeinden gegenüber der aktuellen Situation nach Bundesländern, Basis 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnungen 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013.

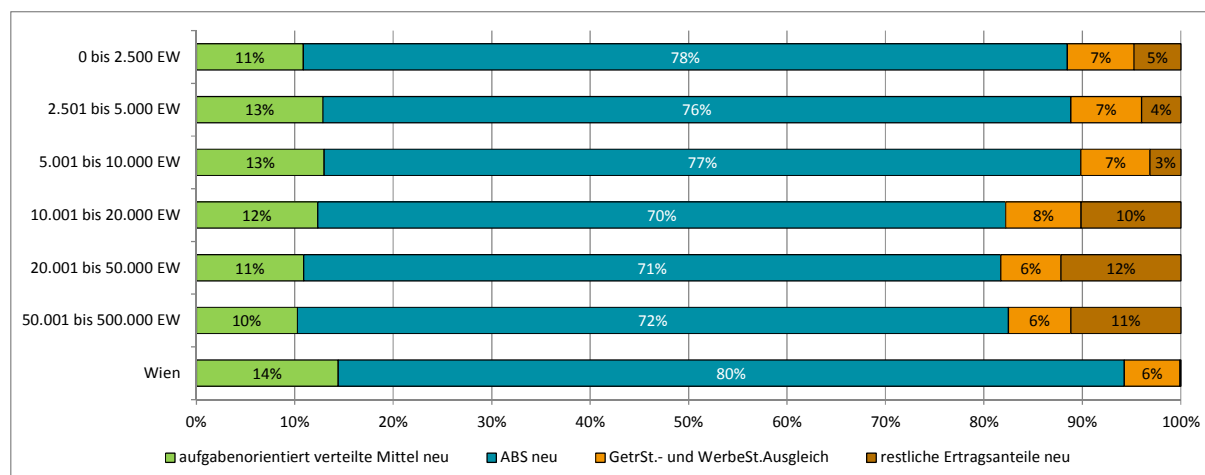
Anmerkung: In Niederösterreich wurde in der zweiten Säule die Übertragung der Personalausgaben im Kinderbetreuungsbereich vom Land an die Gemeinden angenommen.

⁸⁴ Im Anhang findet sich die Darstellung ohne Berücksichtigung der Personalausgaben.

Mittelverteilung Version A nach EW-Klassen

Interessant ist auch eine Betrachtung nach EW-Klassen. Hier schwankt der Anteil an aufgabenorientierten Mitteln zwischen 11 Prozent bei den Gemeinden unter 2.500 EW bis zu 14 Prozent in Wien.

Abbildung 56: Version A: Mittelverteilung der Gemeinden nach EW-Klassen, Basis 2013

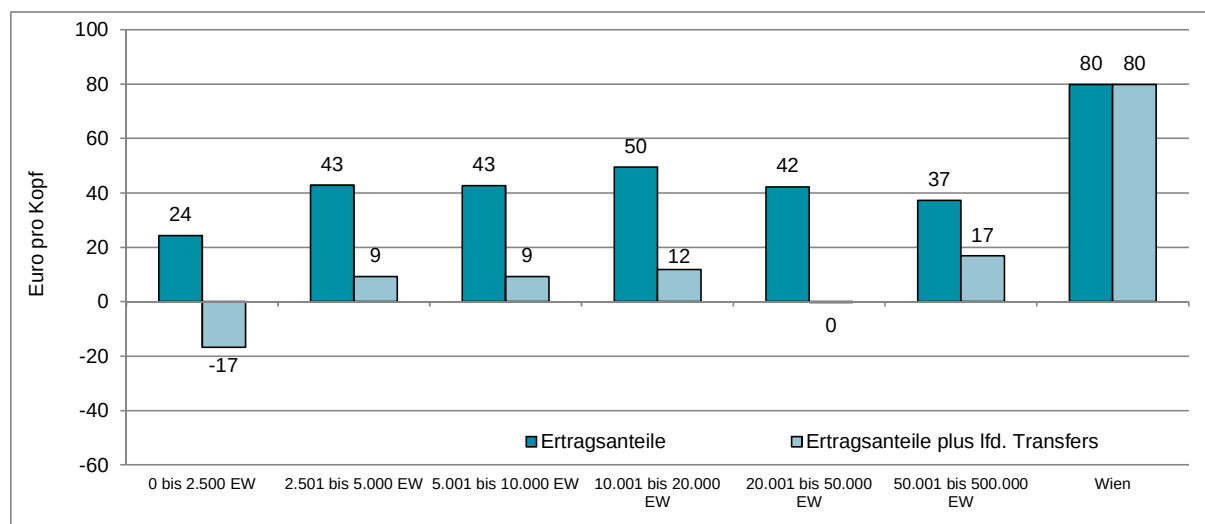


Quelle: KDZ: eigene Berechnungen 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013.

Vergleicht man das Modellergebnis mit der aktuellen Mittelverteilung ergibt sich folgendes Bild. Betrachtet man nur die Ertragsanteile würde es bei allen EW-Klassen zu Zuwächsen kommen. Berücksichtigt man jedoch auch den Entfall der laufenden Transferzahlungen der Bundesländer so würden Gemeinden bis 2.500 EW gegenüber der jetzigen Situation verlieren. Dies liegt in hohem Grad daran, dass sich bei der aufgabenorientierten Verteilung gemäß dem hier zugrundeliegenden Modell die Anzahl an betreuten Kindern auswirkt. Bei den Transferzahlungen hingegen ist in der Regel die Gruppe relevant. Da kleine Gemeinden kleinere Gruppengrößen haben, würden diese daher gegenüber der aktuellen Situation verlieren.

Bei den großen Städten werden zwar die höchsten Beträge pro Kopf aufgabenorientiert verteilt, dennoch wiegen die Rückgänge durch den teilweisen Entfall des abgestuften Bevölkerungsschlüssels stärker, weshalb sich bei den Städten über 10.000 EW wieder niedrigere Ertragsanteilszuwächse ergeben.

Abbildung 57: Version A: Steigerungen/Rückgänge der Gemeinden gegenüber der aktuellen Situation nach EW-Klassen, Basis 2013

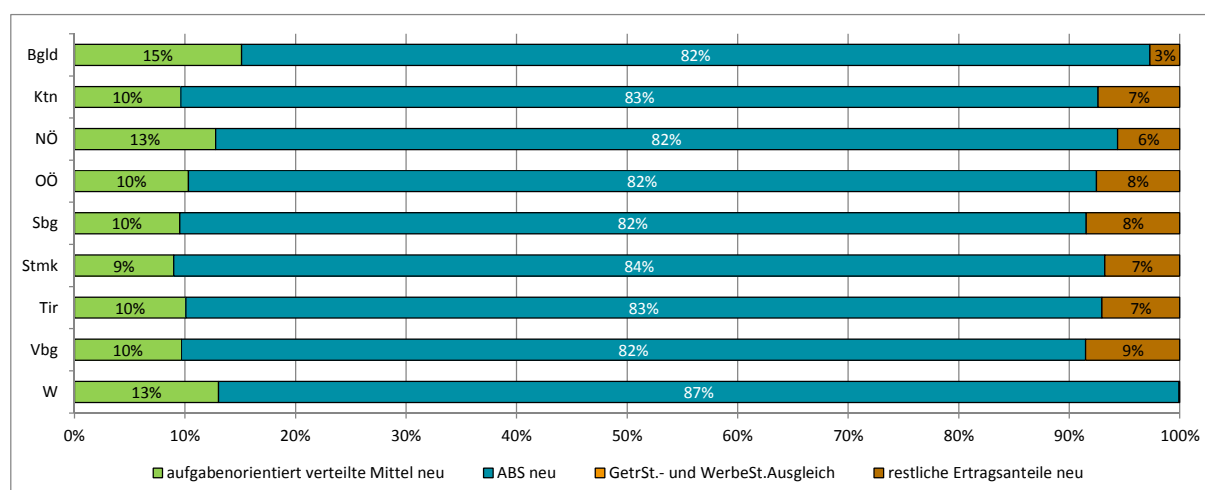


Quelle: KDZ: eigene Berechnungen 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013.

Mittelverteilung Version B nach Bundesländern

Wie in der Abbildung 58 zu erkennen ist, **entfällt in dieser Version der gesamte Getränke- und Werbesteuerausgleich** und wird für eine aufgabenorientierte Mittelverteilung verwendet. Die Verteilung auf die einzelnen Bundesländer ähnelt dabei dem Verteilungsmuster der Version A. Durch diese Variante wird die Bedeutung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels nicht geschmälert.

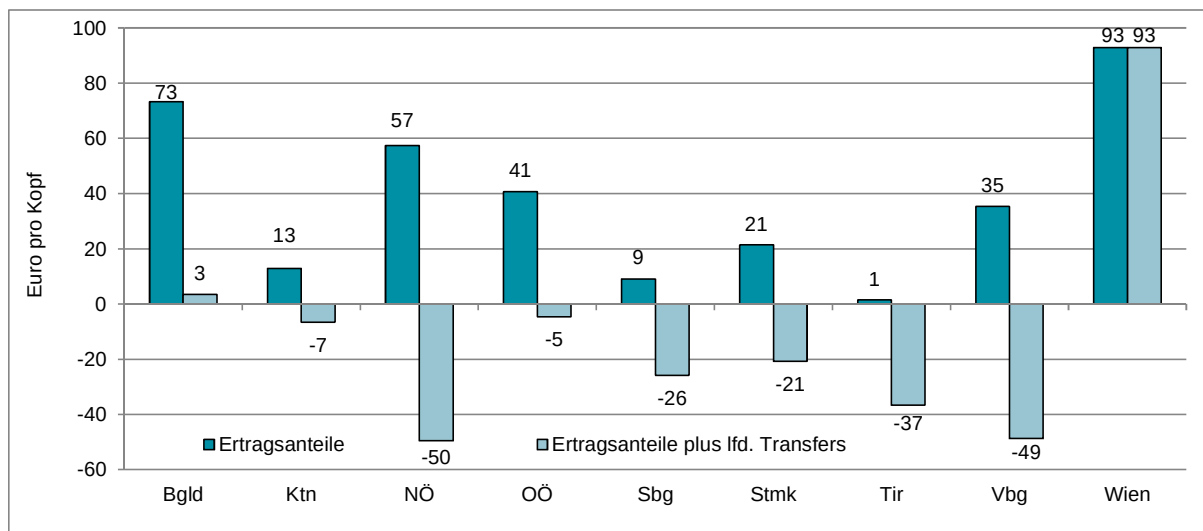
Abbildung 58: Version B: Mittelverteilung der Gemeinden nach Bundesländern, Basis 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnungen 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013.

Bei der Betrachtung der Steigerungen/Rückgänge nach EW-Klassen zeigt sich grundsätzlich ein ähnliches Bild wie in der Version A. Da der Getränkesteuerausgleich verstärkt den westlichen Bundesländern zugutekommt, würden diese Bundesländer gegenüber der Version A stärker verlieren.

Abbildung 59: Version B: Steigerungen/Rückgänge der Gemeinden gegenüber der aktuellen Situation nach Bundesländern, Basis 2013

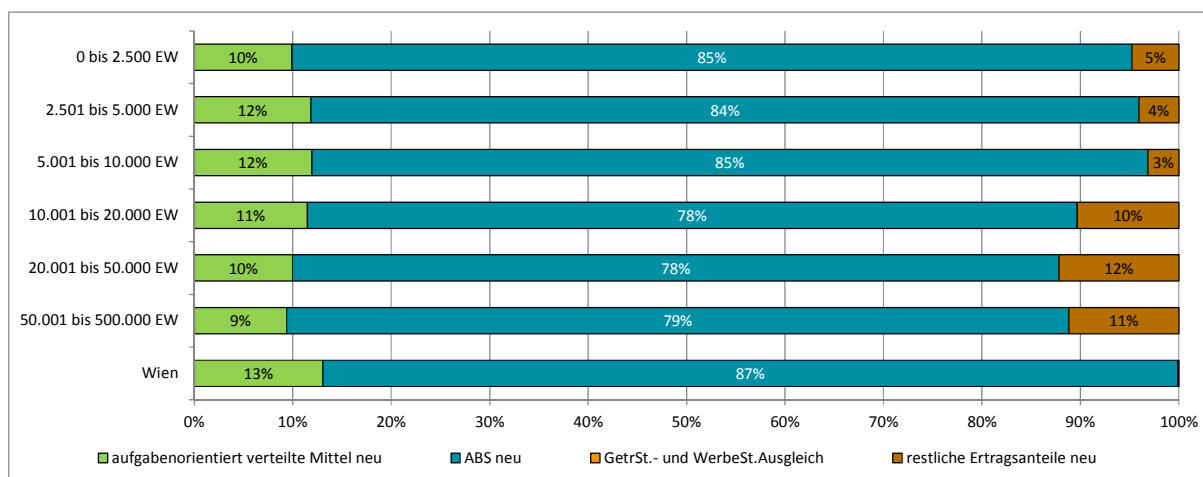


Quelle: KDZ: eigene Berechnungen 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013.
Anmerkung: In Niederösterreich wurde in der zweiten Säule die Übertragung der Personalausgaben im Kinderbetreuungsbereich vom Land an die Gemeinden angenommen.

Mittelverteilung Version B nach EW-Klassen

Auch bei einer Betrachtung nach EW-Klassen zeigt sich ein ähnliches Bild wie bei Version A (vgl. Abbildung 60).

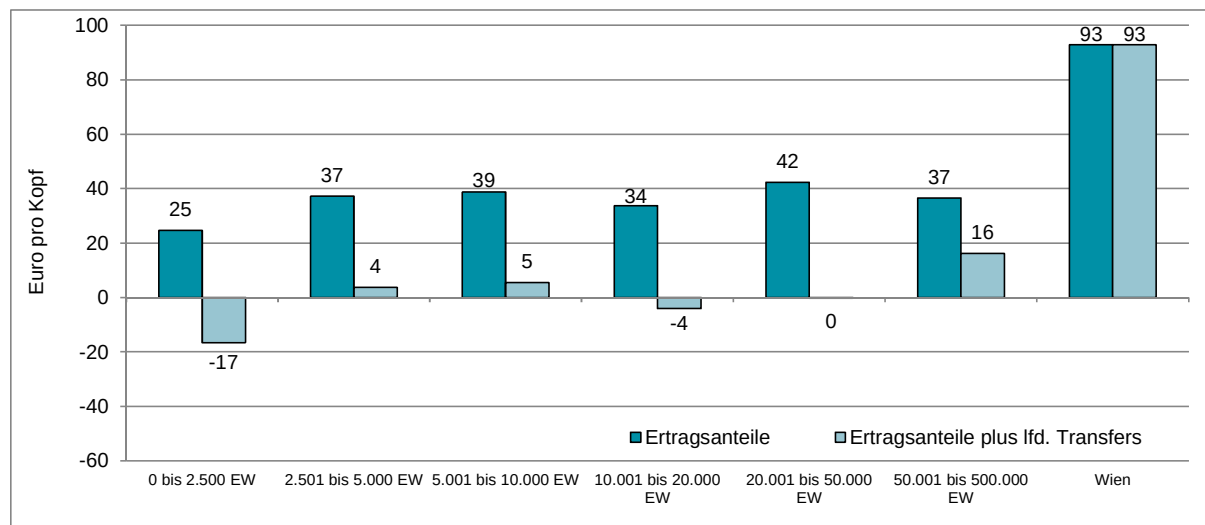
Abbildung 60: Version B: Mittelverteilung der Gemeinden nach EW-Klassen, Basis 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnungen 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013.

Die Verteilungseffekte fallen gegenüber der Version A etwas stärker aus. So würde hier die Stadt Wien vor allem gegenüber den Gemeinden von 2.500 bis 20.000 EW stärker gewinnen.

Abbildung 61: Version B: Steigerungen/Rückgänge der Gemeinden gegenüber der aktuellen Situation nach EW-Klassen, Basis 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnungen 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013.

3.2 Version C: Abtauschfreie Variante

Grundannahmen:

- ☐ Beibehalten der laufenden Transferzahlungen der Länder an Gemeinden sowie an private Kinderbetreuungseinrichtungen;
- ☐ Kein Abtausch der Ertragsanteile zwischen Ländern und Gemeinden;
- ☐ Aufgabenorientierte Verteilung der Ertragsanteile in der Höhe von 580 Mio. Euro;
- ☐ Mittelherkunft zu 100 Prozent aus Ertragsanteilen, die vorher nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel verteilt worden sind.

Die Version C geht davon aus, dass **keine grundsätzliche Kompetenzbereinigung** bzw. Entflechtung der laufenden Finanzierungsbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden möglich ist. Dementsprechend bleiben in dieser Version die laufenden Transferzahlungen der Länder an die Gemeinden und privaten Kinderbetreuungseinrichtungen unberührt und es erfolgt auch kein Abtausch der Ertragsanteile zwischen Ländern und Gemeinden.

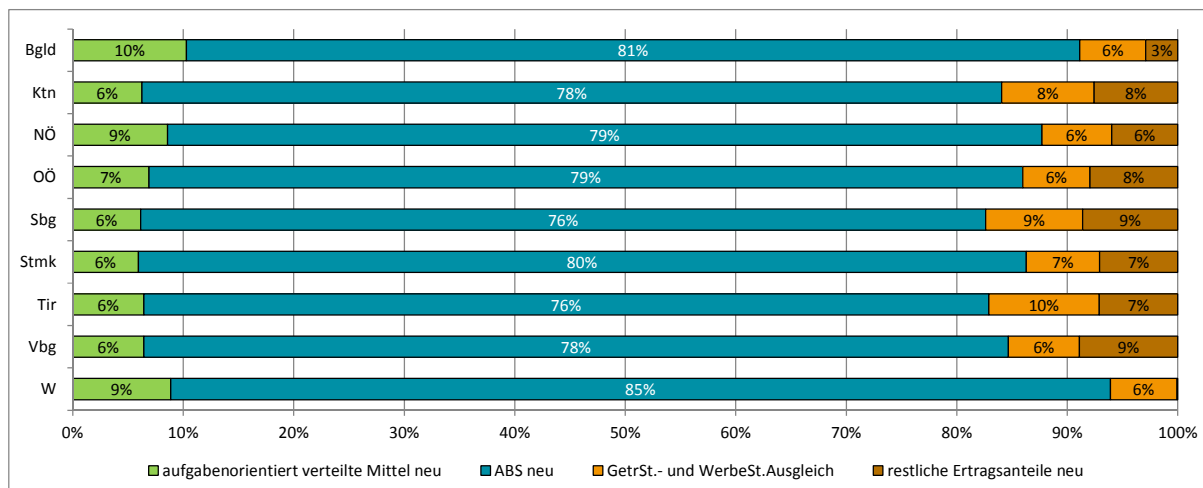
In der Version C **reduziert sich das Volumen für eine aufgabenorientierte Mittelverteilung für den Kinderbetreuungsbereich auf 580 Mio. Euro**, da es hier zu keiner Ausgabenverschiebung von den Ländern auf die Gemeinden kommt. Damit sind 50 Prozent des aktuellen Zuschussbedarfes der Gemeinden abgedeckt (laufende Ausgaben abzüglich laufender Transfereinnahmen der Länder).⁸⁵

⁸⁵ Dieser Betrag ergibt sich folgendermaßen: 1.396 Mio. Euro laufende Ausgaben der Gemeinden im Jahr 2013 abzüglich 235 Mio. Euro laufende Transfereinnahmen von den Ländern ergibt 1.161 Mio. Euro. Dies ist der laufende Zuschussbedarf. Da davon ausgegangen wird, dass 50 Prozent des Zuschussbedarfes über eine aufgabenorientierte Mittelverteilung abgedeckt werden soll, ergibt dies einen Ausgangswert für die Version C von 580 Mio. Euro.

Mittelverteilung neu nach Bundesländern

Gegenüber den Versionen A und B würde hier mit 580 Mio. Euro das geringste Volumen verteilt werden. Dadurch sinkt auch der Anteil an den gesamten Ertragsanteilen gegenüber den anderen Versionen. Die Bedeutung des Getränke- und Werbesteuerenausgleichs bliebe hier gleich. Es käme jedoch zu einer Abschwächung der Mittelverteilung nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel.

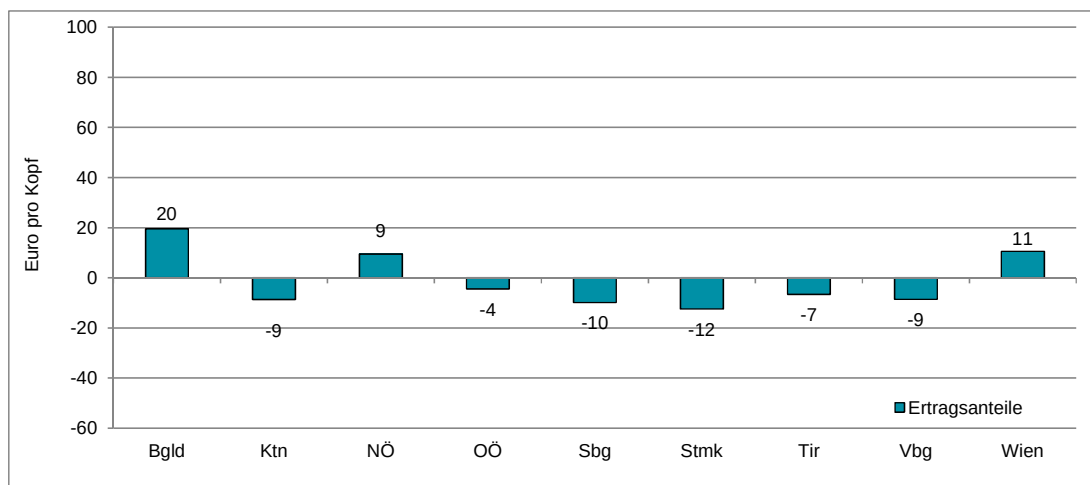
Abbildung 62: Version C: Mittelverteilung der Gemeinden nach Bundesländern, Basis 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnungen 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013.

Da ein Teil der Ertragsanteile bundesweit einheitlich nach aufgabenorientierten Kriterien erfolgen würde, käme es in diesem Modell auch zu Verschiebungen zwischen den Bundesländern. Hierbei profitieren insbesondere Bundesländer mit einem hohen Anteil an ganztags betreuten Kindern (Burgenland, Niederösterreich, Wien). Durch die Abschwächung der Mittelverteilung nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel würden zusätzlich Bundesländer mit vergleichsweise wenig großen Städten gewinnen, wie etwa das Burgenland.

Abbildung 63: Version C: Steigerungen/Rückgänge der Gemeinden gegenüber der aktuellen Situation nach Bundesländern, Basis 2013

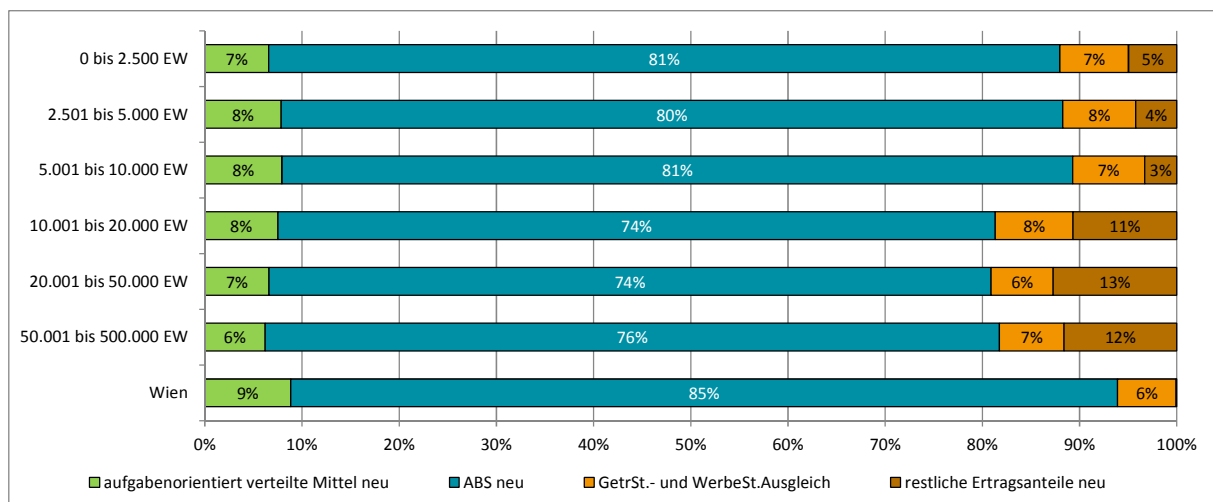


Quelle: KDZ: eigene Berechnungen 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013.

Mittelverteilung neu nach EW-Klassen

Bei einer Betrachtung nach EW-Klassen ergibt sich, wie auch schon bei den Versionen A und B, dass die höchsten Anteile an aufgabenorientiert verteilten Mitteln bei den Gemeinden von 2.501 bis 20.000 EW sowie in Wien bestehen.

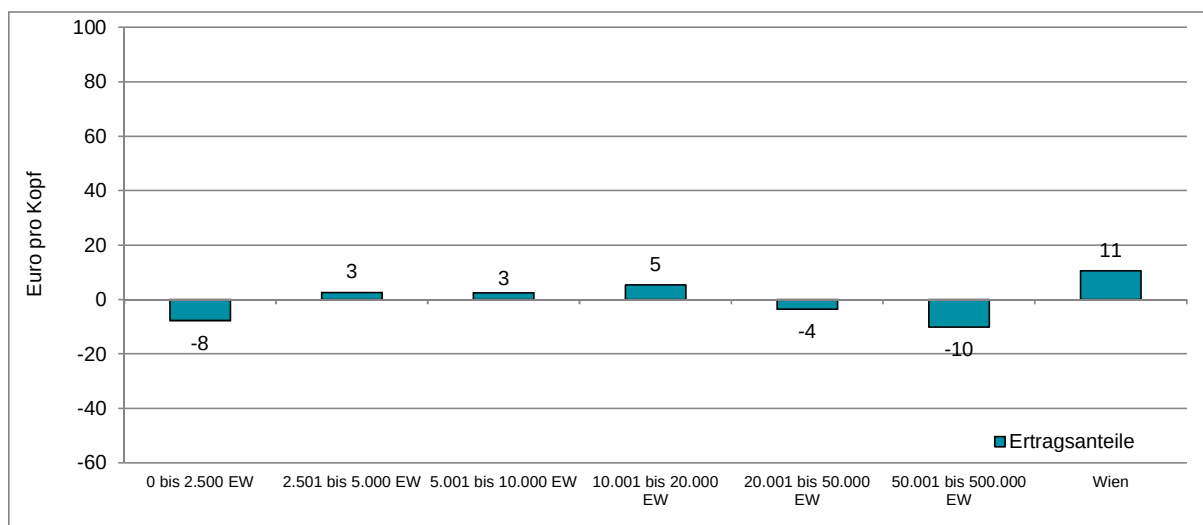
Abbildung 64: Version C: Mittelverteilung der Gemeinden nach EW-Klassen, Basis 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnungen 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013.

Gegenüber der aktuellen Ertragsanteilsverteilung würden vor allem die Gemeinden bis 2.500 EW sowie die Städte von 20.001 bis 500.000 EW verlieren. Bei den kleinen Gemeinden ist dies darauf zurückzuführen, dass hier verstärkt Kinder in anderen (mittleren) Gemeinden betreut werden. Bei den Städten ergibt sich der Verlust durch die Schwächung der Mittelverteilung nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel. Die Mehreinnahmen durch eine aufgabenorientierte Mittelverteilung können daher die Einnahmenentfälle durch den teilweisen Entfall des abgestuften Bevölkerungsschlüssels nicht ausgleichen.

Abbildung 65: Version C: Steigerungen/Rückgänge der Gemeinden gegenüber der aktuellen Situation nach EW-Klassen, Basis 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnungen 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013.

4 Programmatistische Förderungen

Programmatistische Förderungen sind **ergänzend zur Förderung des laufenden Betriebs** zu sehen. Wie bereits im Kapitel IV Modellgrundlagen ausgeführt, sollen **exemplarisch zwei Zielsetzungen** herausgegriffen werden:

- ☐ Erhöhen der Betreuungsquote der 0- bis 2-Jährigen (Förderungsvariante A);
- ☐ Erhöhen der Ganztagsplätze bei 3- bis 5-Jährigen (Förderungsvariante B).

Tabelle 38: Mögliche programmatistische Förderungsvarianten für Gemeinden

programmatistische Förderungen	Zielsetzung	Grundannahme	Berechnungsgrundlage	Gesamthöhe
Förderung A1	Erhöhung der Betreuungsquote der 0- bis 2-Jährigen auf 33 Prozent	zusätzliche Betreuungsplätze sind großteils durch bessere Auslastung bestehender Gruppen erreichbar	Mehrausgaben auf Basis der bestehenden durchschnittlichen Ausgaben pro betreutem Kind	145 Mio. Euro
Förderung A2		zusätzliche Betreuungsplätze können nur durch neue Infrastruktur geschaffen werden	Mehrausgaben basieren auf durchschnittlichen Investitionskosten zur Errichtung eines Gruppenraums	597 Mio. Euro
Förderung B	Erhöhung der Ganztagsplätze bei 3- bis 5-Jährigen auf 66,6 Prozent	Mehrausgaben bei Ganztagsbetreuung gegenüber einer Halbtagsbetreuung im Verhältnis 1:0,65	Mehrausgaben auf Basis der bestehenden durchschnittlichen Ausgaben pro betreutem Kind	113 Mio. Euro

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

Im Nachfolgenden werden die Förderungsvarianten betrachtet. Es ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass bei der Interpretation der Daten mehrere Aspekte zu berücksichtigen sind. So zeigt sich, dass aufgrund der hohen Anzahl an interkommunalen Kooperationen im Kinderbetreuungsbereich keine klare Abgrenzung zwischen den Gemeindeklassen möglich ist. Die vergleichsweise niedrige Betreuungsquote in Kleinstgemeinden ist vermutlich auch dadurch begründet, dass die Kinderbetreuung durch umliegende Gemeinden „miterledigt“ wird.

Eine weitere wichtige Fragestellung liegt darin, inwieweit die hier vorgeschlagene Zielsetzung (Betreuungsquote von 33 Prozent bei den 0- bis 2-Jährigen sowie ein Anteil an Ganztagsplätzen bei den 3- bis 5-Jährigen von zwei Drittel) ausreichend ist. Insbesondere Wien würde derzeit damit keinen Anspruch auf Förderungen mehr haben, da in Wien die vorgeschlagenen Zielsetzungen bereits erfüllt sind. Für die Zukunft ist dies auch für andere große Städte zu erwarten.

Förderungsvariante A: Erhöhen der Betreuungsquote der 0- bis 2-Jährigen

Zwei Varianten der möglichen Mehrausgaben sollen dargestellt werden. Die erste Variante (Förderungsvariante A1) basiert auf den bestehenden durchschnittlichen Ausgaben pro betreutem Kind für den Krippenbereich. In der zweiten Variante (Förderungsvariante A2) wird angenommen, dass zusätzliche Plätze nur durch zusätzliche Infrastruktur bereitgestellt werden kann. Die tatsächlichen Mehrausgaben würden sich demnach voraussichtlich innerhalb dieser Spannbreite bewegen.

Förderungsvariante A1: Zuerst erfolgt eine Berechnung der Mehrausgaben zur **Erhöhung der Betreuungsquote der 0- bis 2-Jährigen auf 33 Prozent mit der bestehenden Ausgabenstruktur**. In werden in einem ersten Schritt die aktuelle Betreuungsquote der 0- bis 2-Jährigen sowie die Zahl der im Jahr 2013 betreuten Kinder nach Bundesland (Tabelle 39) sowie EW-Klassen (Tabelle 40) dargestellt.

In einem zweiten Schritt wird die Anzahl der betreuten Kinder ausgewiesen, welche auf eine Betreuungsquote von 33 Prozent im jeweiligen Bundesland bzw. der jeweiligen EW-Klasse fehlen. Basierend auf den Nettoausgaben pro betreutem Kind in Krippen wird dann der geschätzte sofortige Mehrbedarf erhoben. Die bereits jetzt bestehenden Netto-Ausgaben für den Bereich der 0- bis 2-Jährigen in der Höhe von rund 454 Mio. Euro hätten danach mit zusätzlichen rund 145 Mio. Euro erhöht werden müssen, um im Jahr 2013 eine Betreuungsquote von 33 Prozent zu erreichen.

Tabelle 39: Geschätzter Mehrbedarf der Gemeinden im Krippenbereich nach Bundesland bei bestehender Ausgabenstruktur (A1), 2013

	Stand 2013			geschätzter Mehrbedarf		
	Betreuungs- quote 0- bis 2-Jährige	Betreute Kinder 0- bis 2-Jahre	geschätzte Nettoausgaben Kleinkindgruppen in Euro*	Anzahl der fehlenden betreuten Kinder auf Betreuungsquote 33%	geschätzter Mehrbedarf in Euro	geschätzter Mehrbedarf in Euro pro Kopf
Burgenland	32%	2.183	11.052.369	95	490.826	2
Kärnten	19%	2.567	10.680.173	2.006	10.403.835	19
Niederösterreich	22%	9.702	37.682.280	4.613	23.919.430	15
Oberösterreich	13%	5.281	20.659.411	8.458	43.853.663	31
Salzburg	18%	2.695	15.861.151	2.367	12.270.850	23
Steiermark	12%	3.689	20.744.066	6.579	34.112.800	28
Tirol	22%	4.533	18.400.305	2.338	12.120.792	17
Vorarlberg	20%	2.379	8.660.410	1.468	7.614.228	20
Wien	40%	21.879	310.025.384	0	0	0
Österreich gesamt - Quote nach Bundesländern	23%	54.908	453.765.550	27.923	144.786.422	22

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013 und Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

* Schätzung basierend auf dem Anteil der betreuten Kinder in Kleinkindgruppen an der Summe der betreuten Kinder in den jeweiligen Bundesländern.

Der Nachholbedarf ist dabei in den kleinen Gemeinden aufgrund der derzeit bestehenden geringeren Betreuungsquoten mit 28 Euro pro Kopf bei den Gemeinden bis 2.500 EW verhältnismäßig hoch. Hier ist jedoch darauf hinzuweisen, dass gerade in kleinen Gemeinden die Kinderbetreuung oftmals von umliegenden Gemeinden wahrgenommen wird und ein Teil des Mehrbedarfs real zu den mittleren bis größeren Gemeinden verschoben werden könnte. Der geschätzte zusätzliche Mehrbedarf bei Gemeinden ab 2.501 EW und den Städten beläuft sich zwischen 14 und 22 Euro pro Kopf.

Tabelle 40: Geschätzter Mehrbedarf der Gemeinden im Krippenbereich nach EW-Klasse bei bestehender Ausgabenstruktur (A1), 2013

	Stand 2013			geschätzter Mehrbedarf		
	Betreuungs- quote 0- bis 2-Jährige	Betreute Kinder 0- bis 2-Jahre	geschätzte Nettoaussgaben Kleinkindgruppen in Euro*	Anzahl der fehlenden betreuten Kinder auf Betreuungsquote 33%	geschätzter Mehrbedarf in Euro	geschätzter Mehrbedarf in Euro pro Kopf
0 bis 2.500 EW	13%	7.651	31.437.942	11.395	59.086.162	28
2.501 bis 5.000 EW	18%	7.352	29.756.517	6.154	31.908.907	22
5.001 bis 10.000 EW	18%	4.986	21.135.234	4.022	20.856.410	20
10.001 bis 20.000 EW	21%	3.775	16.750.742	2.177	11.289.146	18
20.001 bis 50.000 EW	21%	2.888	11.929.376	1.550	8.034.432	17
50.001 bis 500.000 EW	23%	6.377	35.647.379	2.625	13.611.365	14
Wien	40%	21.879	310.025.384	0	0	0
Österreich gesamt - Quote nach EW-Klassen	23%	54.908	456.682.573	27.923	144.786.422	22

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013 und Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

* Schätzung basierend auf dem Anteil der betreuten Kinder in Kleinkindgruppen an der Summe der betreuten Kinder in den jeweiligen EW-Klassen.

Förderungsvariante A2: In dieser Variante wird auf den Investitionsbedarf abgestellt. Im Fokus steht der **einmalige Investitionsbedarf**, unter der Annahme, dass eine Erhöhung der Betreuungsquote **nur durch die Errichtung neuer Krippengruppen** möglich ist. Um zusätzlich 27.923 Kinder zu betreuen, wären bei einer durchschnittlichen Gruppengröße von 13,1 Kindern im Krippenbereich⁸⁶ insgesamt 2.132 neue Gruppen notwendig.⁸⁷ Bei einem angenommenen durchschnittlichen Errichtungspreis von 280.000 Euro pro Gruppe⁸⁸ ergibt das Mehrausgaben von 597 Mio. Euro.

Nach Bundesland entstehen differenzierte Nachholbedarfe, begründet mit den derzeit bestehenden unterschiedlichen Betreuungsquoten der 0- bis 2-Jährige. Der höchste Nachholbedarf besteht in Oberösterreich und in der Steiermark.

Da Wien bereits eine Betreuungsquote von 33 Prozent bei den 0- bis 2-Jährigen aufweist, würde Wien in dieser Modellrechnung keine weiteren Mittel bekommen. Da der Bedarf in Wien jedoch über den 33 Prozent liegt, muss diskutiert werden, ob auch Wien und andere große Städte, welche die Zielvorgaben bereits erreichen, Zugang zum Förderprogramm haben sollen.

⁸⁶ Dies entspricht dem aktuellen Durchschnitt. Siehe Abbildung 12.

⁸⁷ Hier wird angenommen, dass sämtliche zusätzlichen Kinder über neue Gruppen aufgenommen werden.

⁸⁸ Angenommener Errichtungspreis von 280 Tsd. Euro pro Gruppe basiert auf den BKI Objektdaten 2012.

Tabelle 41: Einmaliger geschätzter Mehrbedarf der Gemeinden im Krippenbereich nach Bundesland bei ausschließlicher Neuerrichtung von Gruppen (A2), 2013

	geschätzter Mehrbedarf			
	Anzahl der fehlenden betreuten Kinder auf Betreuungsquote 33%	Anzahl der fehlenden Gruppen auf Betreuungsquote 33%	geschätzter Mehrbedarf in Euro	geschätzter Mehrbedarf in Euro pro Kopf
Burgenland	95	7	2.023.267	7
Kärnten	2.006	153	42.886.382	77
Niederösterreich	4.613	352	98.599.969	61
Oberösterreich	8.458	646	180.772.275	127
Salzburg	2.367	181	50.582.534	95
Steiermark	6.579	502	140.618.779	116
Tirol	2.338	178	49.963.969	70
Vorarlberg	1.468	112	31.387.145	84
Wien	0	0	0	0
Österreich gesamt - Quote nach Bundesländern	27.923	2.132	596.834.321	71

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013 und Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

Nach EW-Klasse besteht ein sehr unterschiedlicher Investitionsbedarf. An dieser Stelle ist neuerlich darauf zu verweisen, dass insbesondere kleine Gemeinden verstärkt im Rahmen von interkommunalen Kooperationen agieren und daher selbst keine Kinderbetreuung wahrnehmen. Die Verteilung zwischen den EW-Klassen – wie hier dargestellt – trifft nur zu, wenn jede Gemeinde ihre Kinder selbst betreuen würde. Da gerade im Kinderbetreuungsbereich interkommunale Kooperationen forciert werden sollen, ist hier daher eine rein theoretische Verteilung dargestellt. Tatsächlich würden die Förderungen den Gemeinden zugutekommen, welche auch Träger der Kinderbetreuungseinrichtung sind. Damit ist eine teilweise Verschiebung des Zuschusses auf Gemeinden der mittleren und größeren EW-Klassen zu erwarten.

Hinsichtlich Wien ist auf die oben beschriebene Problematik zu verweisen. Um den Ausbau der Kinderbetreuung in jenen Gemeinden, welche bereits jetzt hohe Betreuungsquoten aufweisen, nicht zu stoppen, erscheint die Grenze des Barcelona-Ziels von 33 Prozent zu niedrig. Bei einer Zielsetzung einer 40-prozentigen Betreuungsquote würden insgesamt 41 Tsd. Betreuungsplätze fehlen. Damit würde sich der Zuschussbedarf auf 872 Mio. Euro erhöhen.

Tabelle 42: Einmaliger geschätzter Mehrbedarf der Gemeinden im Krippenbereich nach EW-Klasse bei ausschließlicher Neuerrichtung von Gruppen (A2), 2013

	geschätzter Mehrbedarf			
	Anzahl der fehlenden betreuten Kinder auf Betreuungsquote 33%	Anzahl der fehlenden Gruppen auf Betreuungsquote 33%	geschätzter Mehrbedarf in Euro	geschätzter Mehrbedarf in Euro pro Kopf
0 bis 2.500 EW	11.395	870	243.563.237	114
2.501 bis 5.000 EW	6.154	470	131.533.954	90
5.001 bis 10.000 EW	4.022	307	85.973.679	84
10.001 bis 20.000 EW	2.177	166	46.535.786	72
20.001 bis 50.000 EW	1.550	118	33.119.298	71
50.001 bis 500.000 EW	2.625	200	56.108.366	57
Wien	0	0	0	0
Österreich gesamt - Quote nach EW-Klassen	27.923	2.132	596.834.321	71

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013 und Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

Förderungsvariante B: Erhöhung der Ganztagsplätze bei 3- bis 5-Jährigen

Als weiterer möglicher programmatischer Schwerpunkt wird ein verstärkter Ausbau von ganztägigen Betreuungsplätzen bei den 3- bis 5-Jährigen angenommen. 2013 gab es 113.377 halbtags betreute Kinder von 3- bis 5 Jahren und 103.284 ganztags betreute Kinder von 3- bis 5 Jahren. Wird angenommen, dass zwei Drittel der Kinder von 3 bis 5 Jahren ganztags betreut werden, müssten um rund 41.000 Kinder mehr betreut werden. Dies entspricht – bei bestehender Ausgabenstruktur - Mehrausgaben in der Höhe von 113 Mio. Euro⁸⁹.

Bei der Betrachtung des geschätzten Mehrbedarfes nach EW-Klassen wird wieder auf die beschriebene Problematik bei den vorherigen Varianten und die Notwendigkeit der Berücksichtigung von interkommunalen Kooperationen verwiesen. Wien hat das Ziel erreicht, zwei Drittel der 3- bis 5-Jährigen ganztags zu betreuen, sodass es zu keinem weiteren Förderbedarf kommen würde. Hier wäre daher eine entsprechende Lösung zu finden.

Tabelle 43: Geschätzter Mehrbedarf der Gemeinden im Kindergartenbereich nach Bundesland bei bestehender Ausgabenstruktur (B), 2013

Bundesland	betreute Kinder 2013			geschätzter Mehrbedarf		
	betreute Kinder 3- bis 5-Jährige halbtags	betreute Kinder 3- bis 5-Jährige ganztags	gesamt	Anzahl der fehlenden Kinder bei zwei Drittel Ganztagsbetreuung	geschätzter Mehrbedarf in Euro	geschätzter Mehrbedarf in Euro pro Kopf
Burgenland	2.129	5.061	7.190	0	0	0
Kärnten	7.844	4.590	12.434	3.699	10.099.147	18
Niederösterreich	18.701	23.763	42.464	4.546	12.411.450	8
Oberösterreich	21.367	17.327	38.694	8.469	23.120.295	16
Salzburg	9.231	4.516	13.747	4.649	12.690.819	24
Steiermark	19.359	7.295	26.654	10.474	28.594.837	24
Tirol	12.296	6.419	18.715	6.058	16.537.376	23
Vorarlberg	7.283	3.706	10.989	3.620	9.882.568	27
Wien	15.167	30.607	45.774	0	0	0
Österreich gesamt	113.377	103.284	216.661	41.515	113.336.493	13

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013 und Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

Auch nach Bundesland kommt es zu sehr unterschiedlichen Bedarfen. Besonders hoch ist der Bedarf in Vorarlberg. Im Burgenland und in Wien ist die Vorgabe bereits erreicht.

Tabelle 44: Geschätzter Mehrbedarf der Gemeinden im Kindergartenbereich nach EW-Klasse bei bestehender Ausgabenstruktur (B), 2013

EW-Klasse	betreute Kinder 2013			geschätzter Mehrbedarf		
	3- bis 5-Jährige halbtags	3- bis 5-Jährige ganztags	gesamt	Anzahl der fehlenden Kinder bei zwei Drittel Ganztagsbetreuung	geschätzter Mehrbedarf in Euro	geschätzter Mehrbedarf in Euro pro Kopf
0 bis 2.500 EW	34.971	17.496	52.467	17.482	47.725.705	22
2.501 bis 5.000 EW	24.481	14.191	38.672	11.590	31.641.507	22
5.001 bis 10.000 EW	14.662	11.184	25.846	6.047	16.507.347	16
10.001 bis 20.000 EW	8.747	8.038	16.785	3.152	8.604.932	13
20.001 bis 50.000 EW	5.995	6.524	12.519	1.822	4.974.044	11
50.001 bis 500.000 EW	9.354	15.244	24.598	1.155	3.152.230	3
Wien	15.167	30.607	45.774	0	0	0
Österreich gesamt	113.377	103.284	216.661	41.248	112.605.765	13

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013 und Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

⁸⁹ Annahme, dass das Verhältnis zwischen einem Ganztagsplatz und einem Halbtagsplatz bei 1:0,65 liegt – siehe hierzu das Kapitel III. 3.3 Ausgaben- und Einnahmenstruktur 2013. Diese Verhältniswerte basieren auf interkommunale Kennzahlenvergleiche, die vom KDZ durchgeführt wurden.

VI Zentrale Ergebnisse und Schlussfolgerungen

1 Zielsetzung

Für den Großteil der Gemeinden kam es, durch die Ausbauprogramme im Kinderbetreuungsbereich insbesondere seit 2008, zu einem sehr starken Anstieg der laufenden Ausgaben. Dadurch entsteht eine immer größer werdende Finanzierungslücke in diesem Aufgabenbereich. Über einen aufgabenorientierten Finanzausgleich könnte verstärkt auf diese Situation eingegangen werden, um den elementaren Bildungsbereich nachhaltig zu finanzieren. Vor diesem Hintergrund wurden mit der Studie nachstehende Ziele verfolgt:

- ☐ Darstellen der Grundlagen zur aktuellen Aufgabenverteilung und Finanzierung des Kinderbetreuungsbereichs;
- ☐ Diskussion bisheriger Reformoptionen zu einer aufgabenorientierten Ausgestaltung des Finanzausgleichs in Österreich sowie Verweis auf internationale Beispiele;
- ☐ Entwickeln von Modellvorschlägen für eine Integration von aufgabenorientierten Elementen im Finanzausgleich am Beispiel der Kinderbetreuung.

Die Studie umfasst einen ausführlichen Grundlagenteil und Modellentwicklungen in mehreren Versionen.

Im Grundlagenteil erfolgt eine Begriffsbestimmung des aufgabenorientierten Finanzausgleichs und es werden bisherige Reformvorschläge in Österreich sowie internationale Beispiele zur Aufgabenorientierung dargestellt. Schließlich werden die Zusammenhänge der Finanzierung der Kinderbetreuung mit dem Finanzausgleichssystem betrachtet. Ergänzend wird die Reformnotwendigkeit des Finanzausgleichs aus Sicht der Kinderbetreuung diskutiert.

Zusätzlich werden im Grundlagenteil die aktuelle Organisation und Finanzierung der elementaren Bildung und Betreuung umfassend dargestellt. Ebenso werden die Struktur- und Leistungsdaten im Betreuungsjahr 2013/2014 sowie die Entwicklungen des Leistungsangebotes in den letzten Jahren vertiefend betrachtet. Weitere Schwerpunkte sind die Einnahmen- und Ausgabenstruktur der Gemeinden und die Finanzierung des Kinderbetreuungsbereichs.

Im Zentrum der Studie steht die Entwicklung eines Modells zur aufgabenorientierten Mittelverteilung. Dieses Modell wird nachfolgend zusammengefasst.

2 Modellgrundlagen

Das hier dargestellte Modell zum aufgabenorientierten Finanzausgleich am Beispiel der Kinderbetreuung basiert auf mehreren Grundannahmen:

- ☐ Gemeinsame Ziele: Es bedarf der Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Gemeinden, um den Kinderbetreuungsbereich langfristig zu entwickeln. Eine gemeinsame Strategie sowie die Definition von Wirkungszielen sind dafür notwendig.
- ☐ Auflösen der Aufgaben- und Finanzierungsverflechtungen: Im Modell wird die Verantwortung für die laufende Finanzierung den Gemeinden zugeordnet. Dies bedeutet, dass die laufenden Transferzahlungen der Länder an die Gemeinden im Kinderbetreuungsbereich entfallen. Im Gegenzug ist ein Abtausch von Ertragsanteilen zwischen Ländern und Gemeinden – im Rahmen der Oberverteilung der Ertragsanteilsverteilung – notwendig. Bei einem bundesweit einheitlichen Abtausch wären dabei unterschiedliche Konsequenzen für die einzelnen Länder zu erwarten.

- ❑ Trennen der laufenden Finanzierung und der programmatischen Förderungen: Um die Finanzierung des Kinderbetreuungsbereichs zu sichern, soll einerseits ein aufgabenorientierter Bezug für die laufende Finanzierung bestehen, andererseits bedarf es ergänzender programmatischer Förderungen (z.B. Ausbauprogramm). Diese beiden Elemente sollten nicht vermischt werden.
- ❑ Sichern der laufenden Finanzierung über eine aufgabenorientierte Verteilung der Ertragsanteile: Der laufende Zuschussbedarf der Gemeinden im Kinderbetreuungsbereich ist zu mindestens 50 Prozent über eine aufgabenorientierte Mittelverteilung zu sichern. Der verbleibende Finanzierungsbedarf ist über eigene Steuern und sonstige Ertragsanteile zu decken.
- ❑ Programmatische Förderungen mit Aufgaben- bzw. Wirkungsbezug: Ergänzend zur laufenden Finanzierung sind programmatische Förderungen seitens des Bundes und/oder der Länder vorgesehen. Diese sollten einen klaren Aufgaben- bzw. Wirkungsbezug aufweisen. Dementsprechend bedarf es einer Zielformulierung und -evaluierung.

Das Modell des aufgabenorientierten Finanzausgleichs am Beispiel Kinderbetreuung beantwortet dabei einerseits die Frage, in welcher Form die laufenden Mittel aufgabenorientiert verteilt werden können (Indikatoren, Gewichtung)⁹⁰. Andererseits ist die Frage zu klären, wie eine aufgabenorientierte Mittelverteilung in das bestehende Finanzausgleichssystem integriert werden kann⁹¹. Ergänzend dazu sind programmatische Förderungen vorgesehen⁹².

Abbildung 66: Modell Aufgabenorientierter Finanzausgleich am Beispiel Kinderbetreuung



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

Nachfolgend werden die Eckpunkte der einzelnen Elemente des Modells näher ausgeführt. Es erfolgt eine weiterführende Einschätzung zu den dargestellten Varianten und Versionen sowie ein Vorschlag für weitere Schritte.

⁹⁰ Siehe hierzu das Kapitel „Verteilung der laufenden aufgabenorientierten Mittel in fünf Varianten“.

⁹¹ Siehe hierzu das Kapitel „Verknüpfung der laufenden aufgabenorientierten Mittelverteilung mit dem aktuellen Finanzausgleichssystem in drei Versionen“.

⁹² Siehe hierzu das Kapitel „Programmatische Förderungen“.

3 Sicherung der laufenden Finanzierung

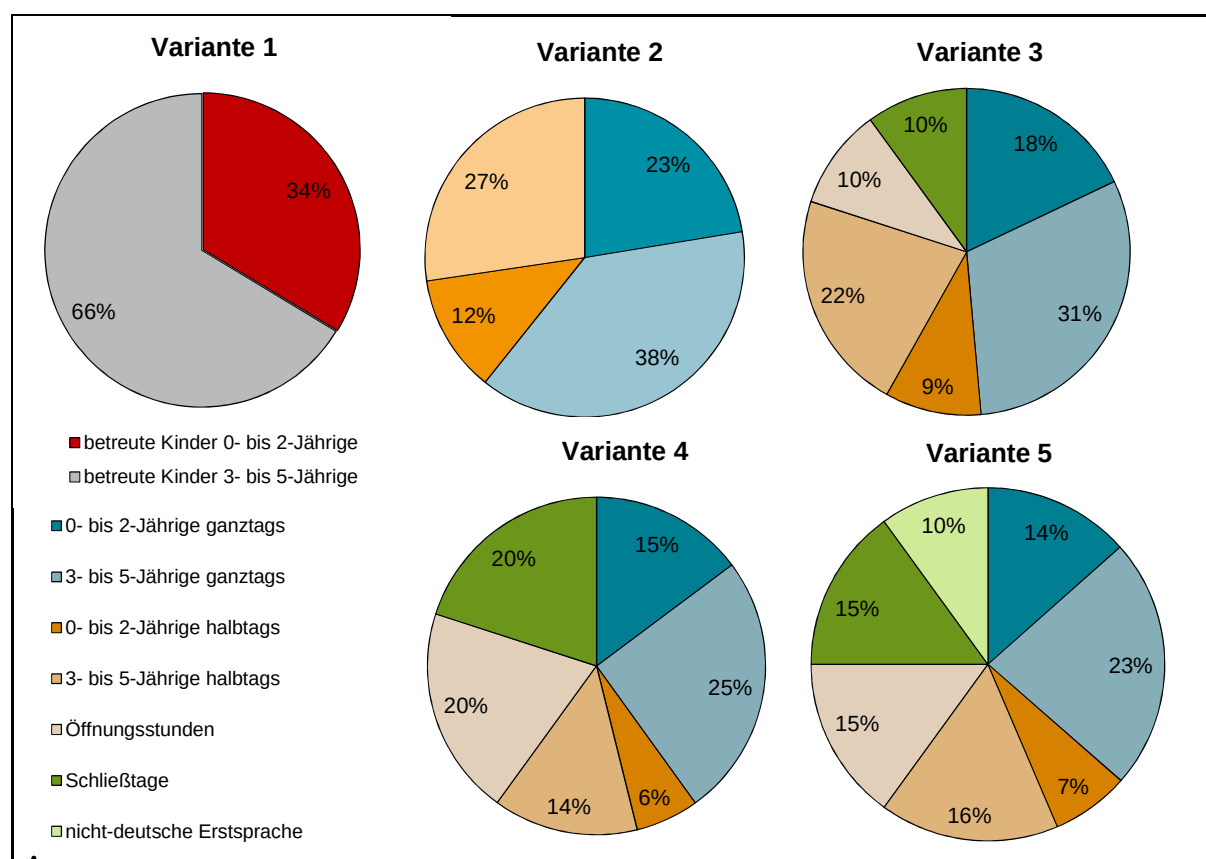
Die aufgabenorientierte Mittelverteilung im Bereich der laufenden Finanzierung wird in fünf Varianten dargestellt. Dabei werden die Mittel anhand verschiedener Indikatoren auf die einzelnen Gemeinden verteilt. Daran anschließend erfolgt in einem weiteren Kapitel die Verknüpfung der aufgabenorientierten Mittelverteilung mit dem bestehenden Finanzausgleichssystem in drei Versionen.

3.1 Verteilung der laufenden aufgabenorientierten Mittel in fünf Varianten

Vorerst gilt es zu klären, wie eine laufende aufgabenorientierte Mittelverteilung ausgestaltet sein kann. Dafür wurden verschiedene Indikatoren betrachtet und die Mittelverteilung auf die Gemeinden im Rahmen von Varianten berechnet.

Hierzu wurden fünf Varianten mit unterschiedlichem Komplexitätsgrad ausgeführt. Die nachfolgende Übersicht gibt einen Überblick über die Varianten und die verwendeten Indikatoren.

Abbildung 67: Überblick über die Varianten – Verteilte Gemeindemittel nach Indikatoren



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

Tabelle 45: Überblick über die Varianten

Varianten	Beschreibung
Variante 1	Diese Basisvariante umfasst zwei Indikatoren: Betreute Kinder differenziert nach Alter (0 bis 2 Jahre, 3 bis 5 Jahre).
Variante 2	Über die Variante 1 hinausgehend wird auch die Betreuungsdauer (halbtags, ganztags) berücksichtigt.
Variante 3	Ergänzend zur Variante 2 werden auch die Öffnungszeiten und Schließtage integriert.
Variante 4	Diese Variante entspricht der Variante 3. Es besteht jedoch ein geändertes Gewichtungsverhältnis, da den Indikatoren Öffnungszeiten und Schließtage ein stärkeres Gewicht gegeben wird.
Variante 5	Hier wird die Variante 4 um den Indikator <i>nicht-deutsche Erstsprache</i> erweitert.

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

Grundannahme aller fünf Varianten ist die Verteilungsmasse in der Höhe von 1 Milliarde Euro. Ausgehend von dieser Gesamtsumme erfolgen Gewichtungen der einzelnen Indikatoren⁹³ und eine aufgabenorientierte Mittelverteilung im Verhältnis der gewichteten betreuten Kinder bzw. weiterer Indikatoren. Dadurch ergeben sich Pauschalwerte, welche dem Modell zugrunde gelegt werden können.

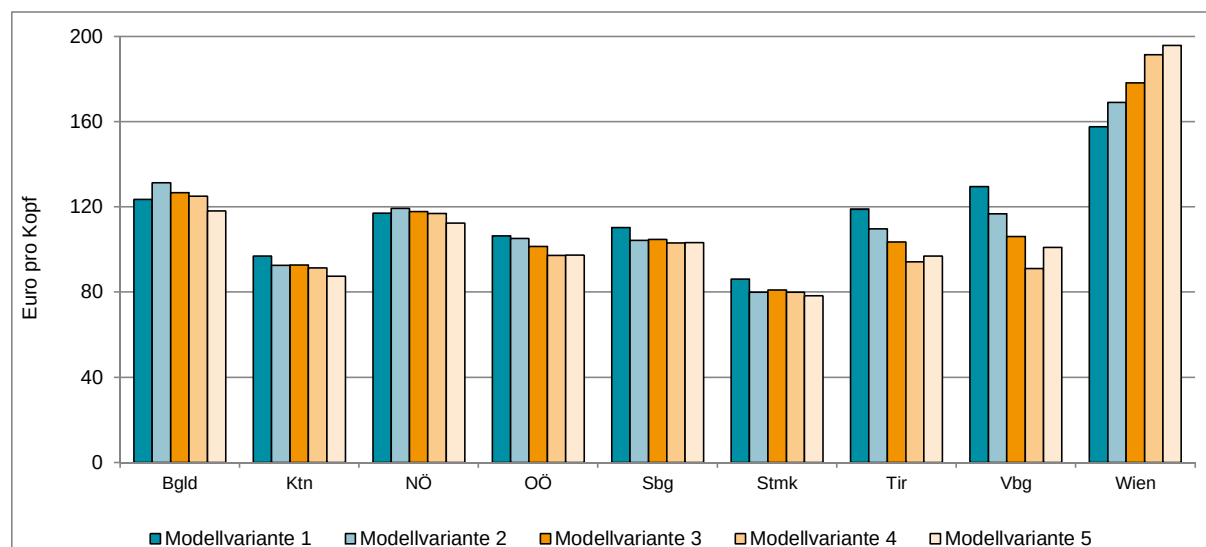
Je nach Variante profitieren die Gemeinden in unterschiedlichem Ausmaß. Um einen Vergleich zwischen den Varianten zu ermöglichen, werden nachfolgend die Pro-Kopf-Beträge nach Bundesländern bzw. EW-Klassen dargestellt.

Varianten nach Bundesländern

Betrachtet man die Varianten nach Bundesländern, zeigen sich die höchsten Pro-Kopf-Werte in Wien, gefolgt vom Burgenland und von Niederösterreich. Die niedrigsten Werte finden sich in der Steiermark. Die Unterschiede zwischen den Bundesländern steigen dabei in Abhängigkeit des Leistungsangebotes mit einer steigenden Anzahl an Indikatoren.

⁹³ z.B. betreute Kinder von 0 bis 2 Jahren werden gegenüber Kindern von 3 bis 5 Jahren mit dem Faktor 2 gewichtet. Halbtags betreute Kinder werden gegenüber ganztags betreuten Kindern mit dem Faktor 0,65 gewichtet.

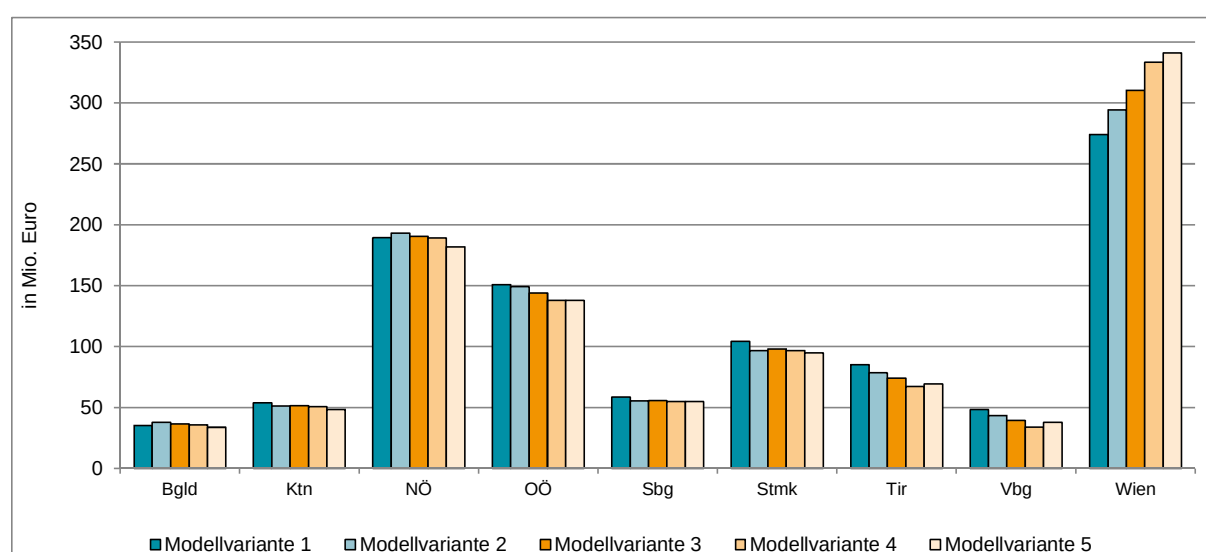
Abbildung 68: Aufgabenorientierte Einnahmen der Gemeinden nach Bundesländern pro Kopf (Varianten), Basis 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015.

In Abbildung 69 werden die Absolutwerte der Varianten nach Bundesländern dargestellt, wodurch zusätzlich zu den Bundesländerunterschieden die Größenunterschiede zwischen den Bundesländern deutlich erkennbar werden. Neben der Bevölkerungszahl führt aber vor allem das Leistungsangebot zu Unterschieden, wodurch die steirischen Gemeinden aufgrund des geringen Leistungsangebots verhältnismäßig geringe Mittel erhalten würden.

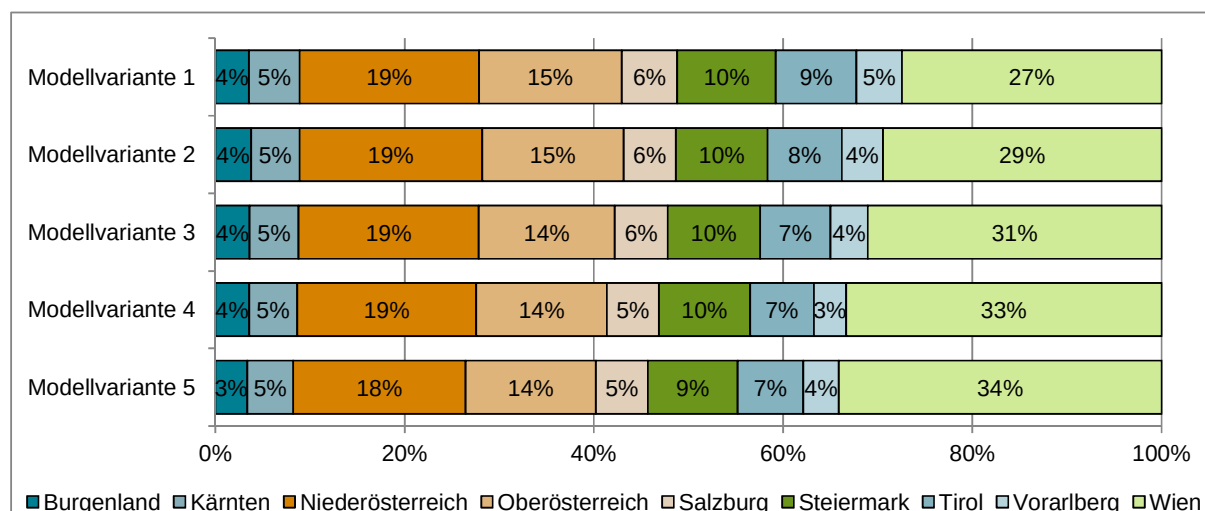
Abbildung 69: Aufgabenorientierte Einnahmen der Gemeinden nach Bundesländern in Mio. Euro (Varianten), Basis 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015.

Nach Bundesländern betrachtet ist weiters erkennbar, dass es mit steigender Indikatorenzahl zu einer Verschiebung der Mittel nach Wien kommt, da Wien ein gegenüber den anderen Bundesländern besseres Leistungsangebot aufweist (z.B. längere Öffnungszeiten, weniger Schließtage).

Abbildung 70: Aufgabenorientierte Varianten: Verteilung der Gemeindemittel nach Bundesland



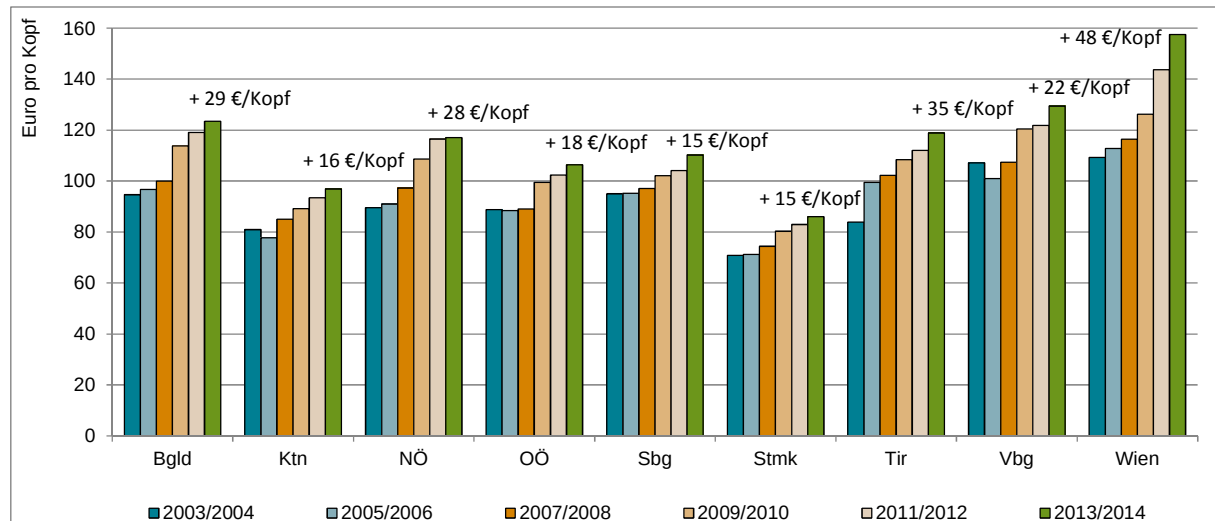
Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

In diesem Zusammenhang ist darauf zu verweisen, dass dies **nur eine Momentaufnahme** darstellt und in den nächsten Jahren mit Verschiebungen zwischen den Bundesländern zu rechnen ist. Dies ist begründet in dem unterschiedlich schnellen Ausbauprozess in den Bundesländern. So wurde die Kinderbetreuung in manchen Bundesländern stärker ausgebaut als in anderen.

Für die zukünftige Mittelausstattung ergibt sich nun, dass in jenen Bundesländern, in welchen auch in den nächsten Jahren der Kinderbetreuungsbereich besonders rasch ausgebaut wird, auch die Mittelausstattung über den aufgabenorientierten Finanzausgleich stärker steigen wird. Vor allem jene Bundesländer, die bisher vergleichsweise moderate Entwicklungen zeigten (z.B. Kärnten, Steiermark), könnten mit einem schnelleren Ausbau die zur Verfügung stehenden aufgabenorientierten Mittel besser nutzen. Dass Wien sein Tempo beim Ausbau des Kinderbetreuungsbereiches halten kann, ist aufgrund des bereits jetzt hohen Betreuungsangebotes nicht zu erwarten.

Für die Zukunft ist daher ein Angleichen der Mittelausstattung voraussehbar.

Abbildung 71: Geschätzte Veränderung der Gemeindemittel durch den Leistungsausbau, 2003 bis 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2003 bis 2013.

Anmerkung: Aufgrund der Datenverfügbarkeit werden dieser Abbildung die Verteilungsindikatoren der Variante 1 zugrunde gelegt.

Bei dieser Darstellung wurden die für das Jahr 2013 angenommenen Pauschalsätze mit den Kinderzahlen der Jahre ab 2003 angewendet.

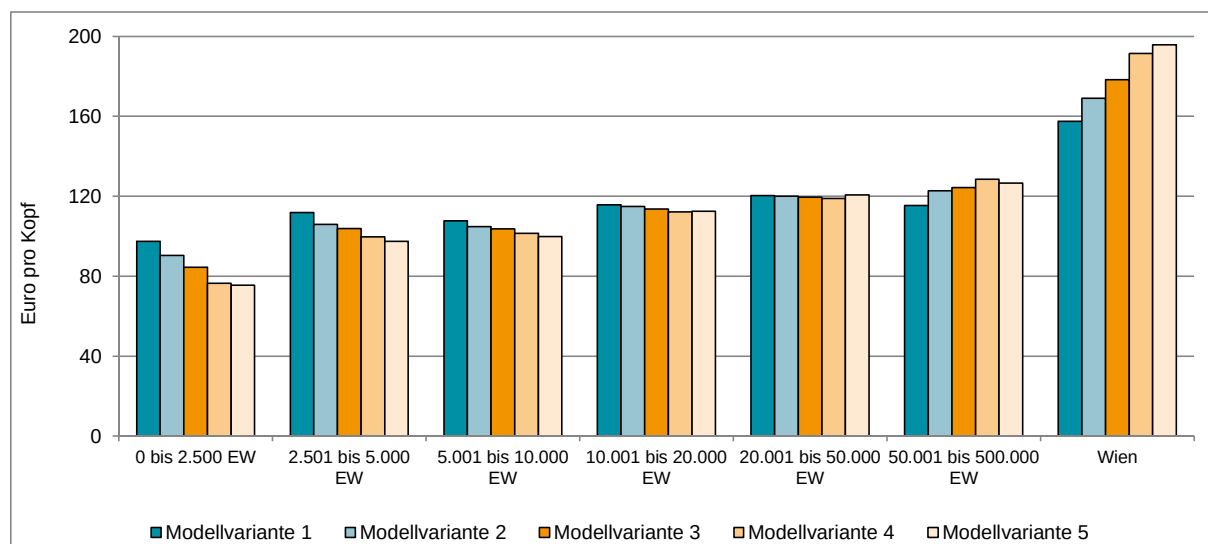
In der Abbildung sind jeweils die Veränderungen pro Kopf für den Zeitraum 2003 bis 2013 dargestellt.

Varianten nach EW-Klassen

Die **aufgabenorientierten Mittel steigen klar mit der Gemeindegröße**. Umgekehrt würden allerdings **kleinere Gemeinden besonders stark von einer programmatischen Finanzierung** des Ausbaus, wie sie hier ergänzend vorgeschlagen wird, profitieren.

Des Weiteren steigt die Spanne zwischen den kleinsten und den größten Gemeinden mit zunehmender Variante bzw. mit steigender Zahl an Indikatoren (Variante 1 = wenig Indikatoren, Variante 5 = viele Indikatoren). So liegt der Pro-Kopf-Wert der Gemeinden unter 2.500 EW in der Variante 1 bei 62 Prozent der Pro-Kopf-Werte von Wien. In der Variante 5 liegt der Anteil nur mehr bei 38 Prozent.

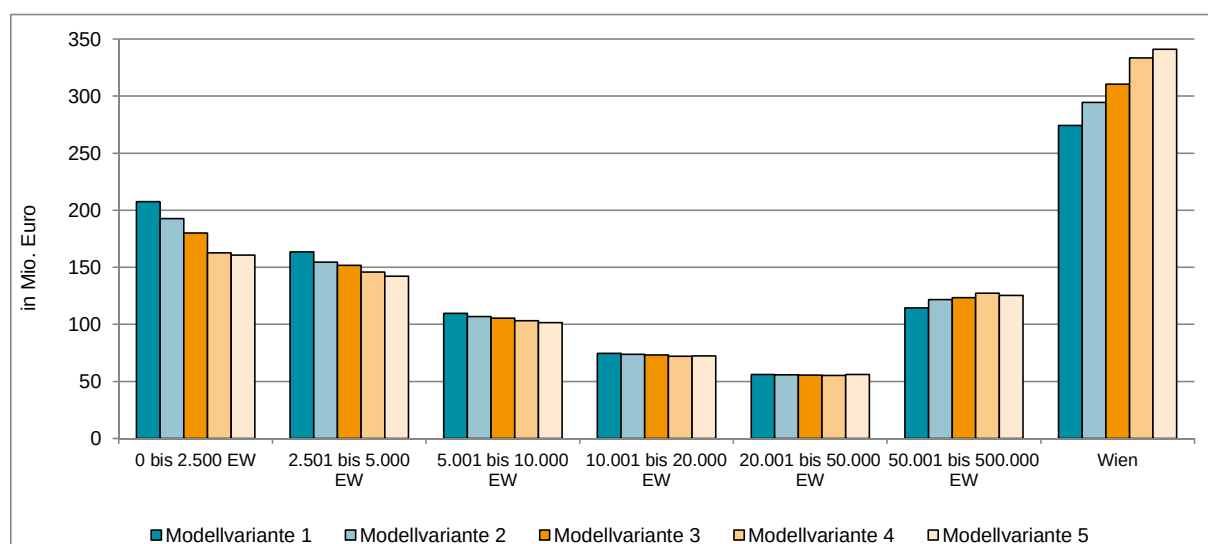
Abbildung 72: Aufgabenorientierte Einnahmen der Gemeinden nach EW-Klassen pro Kopf (Varianten), Basis 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015.

Absolut zeigt Abbildung 73 einen starken U-förmigen Verlauf. Die hohe Anzahl an kleineren Gemeinden führt zu diesem Bild.

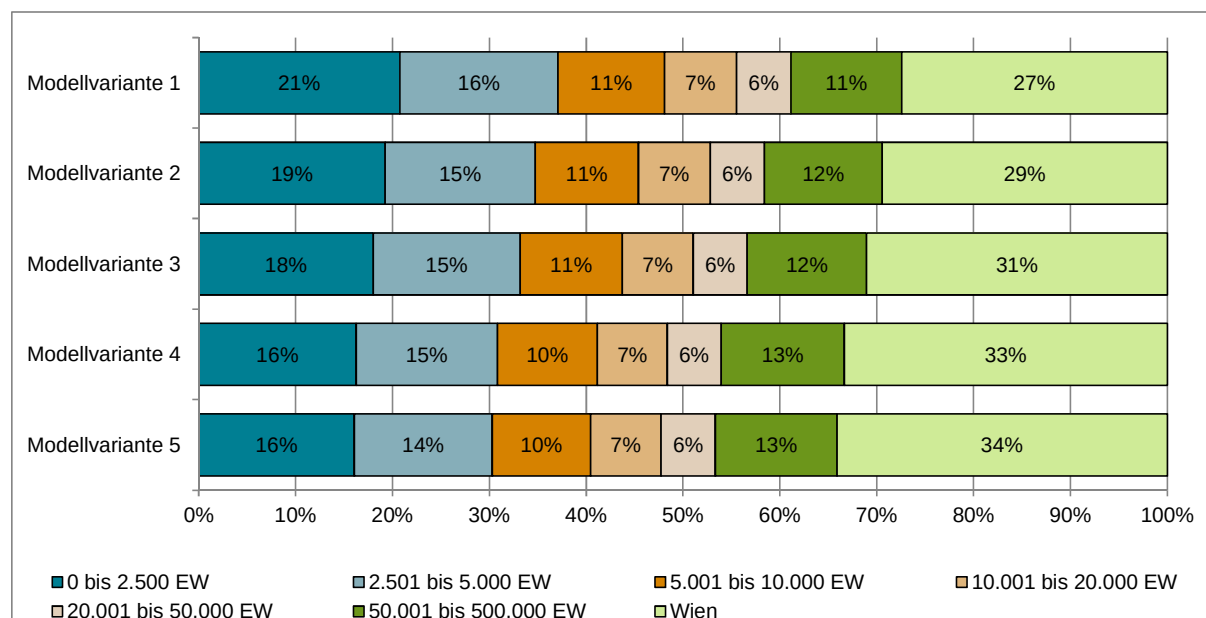
Abbildung 73: Aufgabenorientierte Einnahmen der Gemeinden nach EW-Klassen in Mio. Euro (Varianten), Basis 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015.

Es zeigt sich, dass eine Berücksichtigung zusätzlicher Qualitätskriterien bei den Indikatoren zu einer Verschiebung von den kleineren zu den größeren Gemeinden führt. Insbesondere Wien profitiert von den zusätzlichen Indikatoren.

Abbildung 74: Aufgabenorientierte Varianten: Verteilung der Gemeindemittel nach EW-Klassen



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

Einschätzung zu den Varianten

Die hier dargestellten Varianten sind mögliche Berechnungsvarianten für eine aufgabenorientierte Mittelverteilung. Die Entscheidung für eine Variante wird dabei von mehreren Kriterien abhängen:

Verschiebungen zwischen den Gemeinden

Je stärker zusätzliche Leistungsindikatoren einbezogen werden, desto mehr führt dies zu einer Verschiebung zu größeren Gemeinden, da diese in der Regel ein besser ausgebautes Betreuungsangebot (längere Öffnungszeiten, weniger Schließtage) aufweisen. Damit kann die Finanzierung von stärker wirkungsorientierten Betreuungsangeboten sichergestellt werden. Die Verschiebungen stellen jedoch auch einen sehr starken Anreiz für Kleinstgemeinden dar, verstärkt mit anderen Gemeinden zu kooperieren und das Leistungsangebot auszubauen. Zusätzlich sollte die interkommunale Kooperation durch die programmatische Förderung unterstützt werden. Auch die geltende 15a-Vereinbarung zum Ausbau der Kinderbetreuung sieht dafür Mittel vor.

Orientierung an den Kinderzahlen statt an Gruppen

Eine Bindung der laufenden Finanzierung an die Kinderzahlen – u.a. auch differenziert nach Altersgruppen und Betreuungsdauer – bedeutet eine Abkehr von der derzeitigen Fördersystematik der Länder nach Gruppen. Damit werden kleine Gemeinden, welche ihre Gruppen nicht voll auslasten können, vor finanzielle Probleme gestellt und müssen andere Lösungen finden.

Komplexität

Mit der Anzahl der Indikatoren steigt auch die Komplexität (und damit auch der Administrationsaufwand) eines aufgabenorientierten Modells. Hier gilt es zwischen steigender

Aufgabenorientierung (wie dies bei einer steigenden Zahl an Indikatoren zu erwarten ist) und höherer Transparenz (bei nur wenigen Indikatoren) abzuwägen.

Statistisches Datenmaterial

Die verwendeten Indikatoren müssen statistisch gut abgesichert sein. Es bedarf daher entsprechender stichprobenartiger Überprüfungen, ob die Zahl der betreuten Kinder auch korrekt ausgewiesen werden. Auch ist zu hinterfragen, inwiefern die bestehenden Begrifflichkeiten und Definitionen der Kindertagesheimstatistik aufrecht erhalten bleiben sollen. So stellt sich grundsätzlich die Frage, ob eine sechsstündige Betreuung tatsächlich als Ganztagsbetreuung zu werten ist.

Wahl einer Variante

Die Wahl für eine Variante muss entsprechend der oben angeführten Fragestellungen abgewogen werden. Für die weiteren Modellberechnungen (Verknüpfung mit dem aktuellen Finanzausgleichssystem) wurde die Variante 3 gewählt. Diese Variante hat den Vorteil, dass sie die betreuten Kinder sowohl nach Betreuungsdauer als auch nach Altersstufen differenziert. Zusätzlich werden weitere Leistungsindikatoren (Öffnungszeiten, Schließtage) berücksichtigt.

3.2 Verknüpfung der laufenden aufgabenorientierten Mittelverteilung mit dem aktuellen Finanzausgleichssystem in drei Versionen

Neben der Wahl und Gewichtung von Indikatoren für eine aufgabenorientierte Mittelverteilung stellt sich die Frage, wie eine in einem Teilbereich aufgabenorientierte Mittelzuteilung in das bestehende Finanzausgleichssystem integriert werden kann. Hierzu wurden insgesamt drei Versionen berechnet. Alle drei Versionen gehen – entsprechend den Grundannahmen des Modells – von einer aufgabenorientierten Mittelverteilung über die Ertragsanteile aus.

Die Versionen A und B (ganzheitliche Abtauschvarianten) sind zwei umfassende Varianten mit einer Entflechtung der bestehenden Finanzierungsverantwortungen. Dadurch stehen in diesen beiden Versionen zusätzliche Mittel durch den Abtausch von Ertragsanteilmitteln mit den Ländern für die aufgabenorientierte Verteilung zur Verfügung. Zusätzlich wird in der Version A die aufgabenorientierte Mittelverteilung mit dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel, in der Version B mit dem Getränke- und Werbesteuerausgleich⁹⁴ abgetauscht.

In der Version C erfolgt – entgegen der Grundannahmen des Modells – keine Aufgabenentflechtung, sodass es zu keinem Abtausch von Ertragsanteilen zwischen Ländern und Gemeinden kommt. Damit stehen auch keine zusätzlichen Mittel für die aufgabenorientierte Mittelverteilung zur Verfügung und auch der Zuschussbedarf reduziert sich, da laufende Ausgabenzuschüsse der Länder weiterhin bestehen.

⁹⁴ Der Getränke- und Werbesteuerausgleich ist eine Übergangslösung.

Tabelle 46: Versionen gemäß Modellrechnung – Integration in das aktuelle Finanzausgleichssystem

Versionen	Beziehung zwischen Ländern und Gemeinden	verwendete Mittel	Volumen
Version A	Auflösen der Finanzierungsverflechtungen durch Entfall der lfd. Zuschüsse der Länder an die Gemeinden; Abtausch der Ertragsanteile zwischen Ländern und Gemeinden	abgetauschte Ertragsanteilmittel (ehemalige lfd. Transfers der Länder an die Gemeinden) sowie abgestufter Bevölkerungsschlüssel	1 Mrd. Euro
Version B		abgetauschte Ertragsanteilmittel (ehemalige lfd. Transfers der Länder an die Gemeinden) sowie Getränke- und Werbesteuerausgleich	914 Mio. Euro
Version C	keine Änderung	abgestufter Bevölkerungsschlüssel	580 Mio. Euro

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

Je nach Version kommt es zu unterschiedlichen Ergebnissen. Es ist davor zu warnen, die Gemeinden in Verlierer und Gewinner zu unterteilen. Die hier dargestellte aufgabenorientierte Mittelverteilung stellt eine neue Form der Mittelverteilung dar, welche die bisher wenig differenzierte Mittelverteilung ersetzt. Dementsprechend kann auch nicht von Verlusten gesprochen werden, sondern vielmehr von einer „gerechteren“ Mittelverteilung. Um dennoch finanzielle Engpässe bei den Gemeinden zu verringern, sind entsprechende **Übergangsregelungen notwendig**.

In den folgenden Abbildungen erfolgt ein Vergleich der drei Versionen mit der aktuellen Mittelverteilung.⁹⁵ Dabei werden jeweils die Steigerungen bzw. Rückgänge gegenüber der aktuellen Situation dargestellt.

Steigerungen/Rückgänge nach Versionen und Bundesländern

Betrachtet man das Ergebnis nach Bundesland zeigt sich, dass sich die drei Versionen sehr unterschiedlich auf die einzelnen Gemeinden nach Bundesländern auswirken. Die Versionen A und B weisen vergleichsweise große Umverteilungseffekte auf, wohingegen in der Version C die Veränderungen aufgrund des geringeren Gesamtvolumens marginal sind.

Grundsätzlich kommt es zu Steigerungen in den Bundesländern Burgenland, Niederösterreich und Wien. Dieses Ergebnis ist in der aufgabenorientierten Mittelverteilung begründet, welche sich an dem tatsächlichen Leistungsangebot orientiert. Durch die Wahl und Gewichtung der vier Indikatoren (halbtags bzw. ganztags betreute 0- bis 2-Jährige, halbtags bzw. ganztags betreute 3- bis 5-Jährige) profitieren insbesondere Gemeinden mit vermehrt ganztags betreuten Kindern bzw. Kindern von 0- bis 2 Jahren, wie dies auf diese drei Bundesländer zutrifft. Diese grundsätzliche Tendenz trifft daher auf alle Versionen im gleichen Maße zu.

In diesem Zusammenhang ist jedoch auch auf die großen Bundesländerunterschiede in der Förderung der Länder an die Gemeinden hinzuweisen. So ist in den niederösterreichischen Gemeinden zu berücksichtigen, dass die vergleichsweise hohen Steigerungen bei den Ertragsanteilen mit höheren Ausgaben im Personalbereich (durch die Übernahme des pädagogischen Personals vom Land) einhergehen.

Hingegen kommt es zwischen den Versionen in Abhängigkeit der Wahl des Finanzausgleichselements, an welchen die aufgabenorientierte Verteilung gekoppelt wird, zu

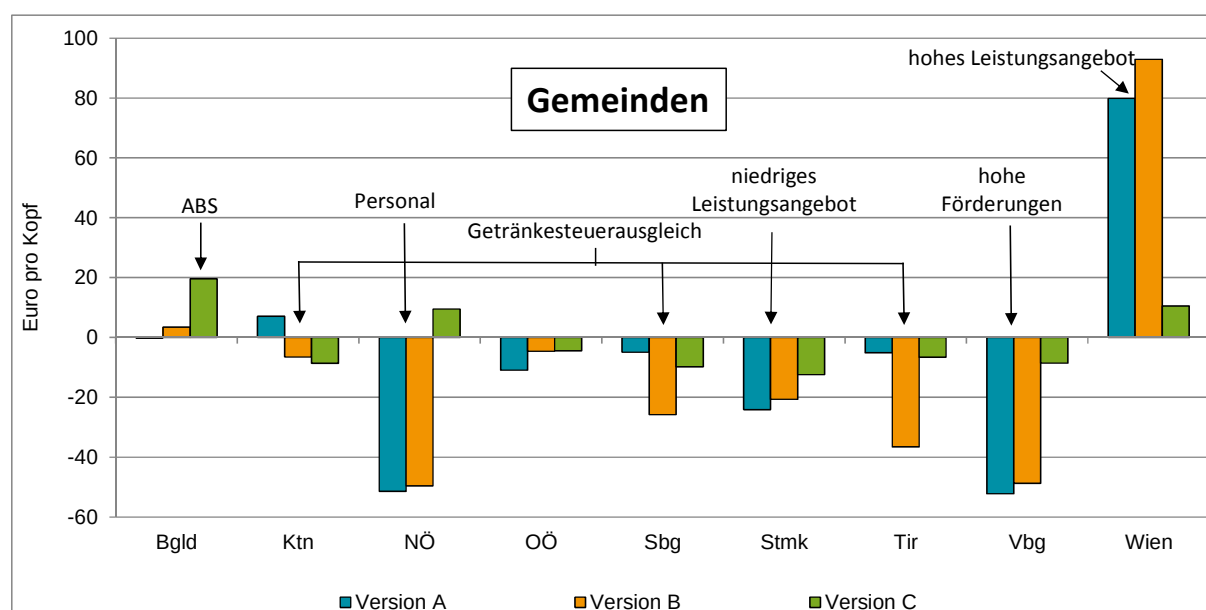
⁹⁵ Bei den Versionen A und B wurden neben den Ertragsanteilen auch der Abtausch der Transferzahlungen berücksichtigt.

Unterschieden. Dies zeigt sich besonders deutlich bei einem Vergleich der Versionen A und B. Version A ersetzt den abgestuften Bevölkerungsschlüssel teilweise, die Version B den Getränke- und Werbesteuerausgleich vollständig. Traditionell erhalten die Gemeinden in den westlichen Bundesländern einen vergleichsweise hohen Getränke- und Werbesteuerausgleich. Eine aufgabenorientierte Mittelverteilung kann jedoch die Rückgänge aus dem Entfall des Getränke- und Werbesteuerausgleichs für diese Bundesländer nicht ausgleichen, weshalb es in diesen Bundesländern in der Version B zu vergleichsweise hohen Rückgängen gegenüber der Ist-Situation kommt.

Bei einer Betrachtung der Version A wird besonders deutlich, dass in jenen Bundesländern mit aktuell vergleichsweise hohen Förderungen im Kinderbetreuungsbereich (z.B. Vorarlberg) auch Rückgänge bei den Gemeinden gegenüber der aktuellen Situation bestehen. Zusätzlich wirkt sich jedoch auch der teilweise Entfall des abgestuften Bevölkerungsschlüssels aus.

Bei der Bundeslandbetrachtung muss immer auch auf die Betrachtung nach EW-Klassen hingewiesen werden (siehe nachfolgend). Insbesondere in Bundesländern mit vielen kleinen Gemeinden kommt es verhältnismäßig auch zu mehr Rückgängen.

Abbildung 75: Steigerungen/Rückgänge der Gemeindemittel nach Versionen im Vergleich zur aktuellen Situation nach Bundesländern pro Kopf, Basis 2013

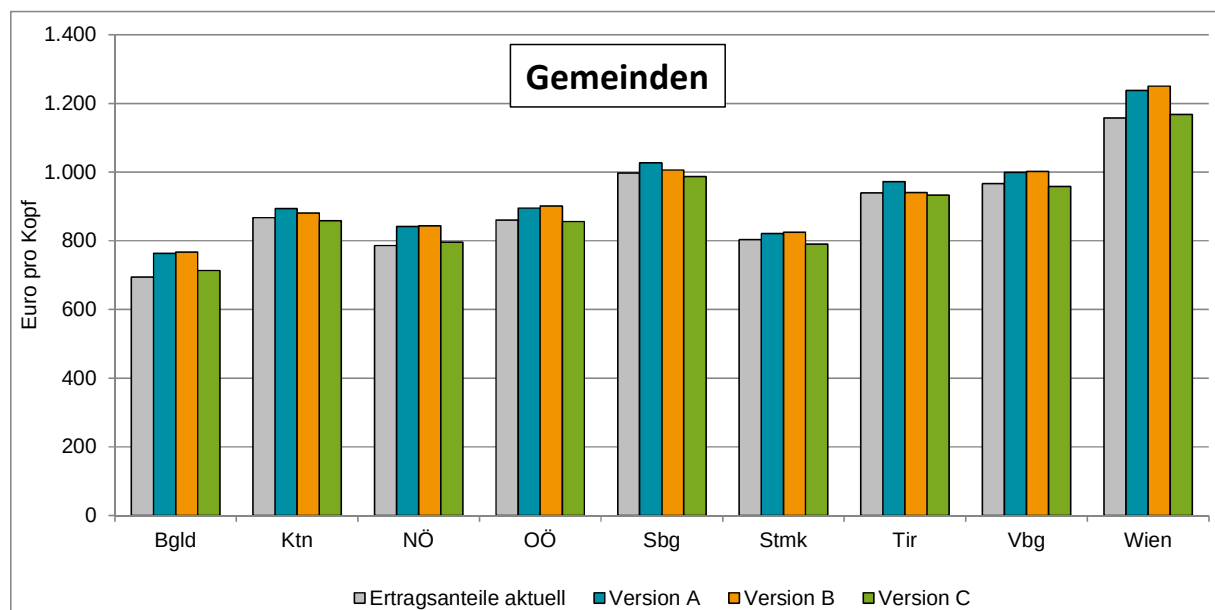


Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

Anmerkung: Es sind Auswirkungen auf die Ertragsanteile sowie die Transfers berücksichtigt.

In Niederösterreich wurde die Übertragung der Personalausgaben im Kinderbetreuungsbereich vom Land an die Gemeinden angenommen.

Vergleicht man die aktuelle Gesamthöhe der Ertragsanteile der Gemeinden nach Bundesländern in den drei Versionen, zeigen sich deutlich geringe Unterschiede gegenüber dem Status Quo. In den Versionen A und B werden deutlich mehr Ertragsanteile verteilt. In der Version C liegen die Unterschiede in einem vergleichsweise geringen Bereich.

Abbildung 76: Gemeindemittel nach Versionen nach Bundesländern pro Kopf, Basis 2013

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

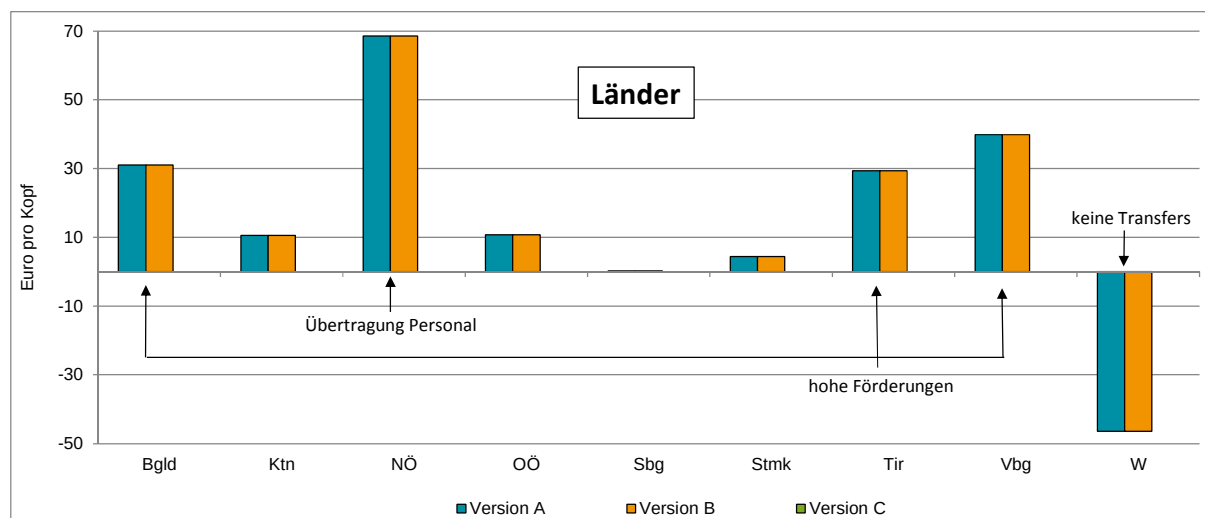
In Abbildung 77 zeigt sich, dass die Bundesländer in sehr unterschiedlichem Ausmaß von dem neuen Modell betroffen wären. Am Beispiel Niederösterreich ist erkennbar, dass zwar das Land deutlich mehr Mittel erhalten würde, gleichzeitig würden jedoch die Gemeinden weniger Mittel haben. Diese Verschiebung zwischen dem Land und den Gemeinden ist auf das pädagogische Personal zurückzuführen, das nach dem neuen Modell an die Gemeinden übertragen werden würde. Da die Entlastung des Landesbudgets durch die Übertragung des Personals an die Gemeinden höher ist als die Kürzungen der Ertragsanteile im Rahmen des allgemeinen Ertragsanteilsabtausches zwischen Länder- und Gemeindeebene, würde das Land Niederösterreich von diesem Modell gegenüber dem Status Quo profitieren. Umgekehrt entstehen bei den niederösterreichischen Gemeinden mehr Ausgaben, da sie dann auch das pädagogische Personal tragen müssten.

Anders verhält es sich in Vorarlberg. Dort besteht aktuell eine sehr hohe Kinderbetreuungsförderung des Landes. Die aktuelle Förderung ist höher als die niedrigeren Ertragsanteile, weshalb es hier zu einer Verschiebung zugunsten des Landes Vorarlberg käme.

Ein Sonderfall findet sich auch mit Wien. Aufgrund der Doppelfunktion als Land und Gemeinde käme es hier zu einer Verschiebung von Ertragsanteilen von der Länder- auf die Gemeindeebene. Den Kürzungen der Ertragsanteile auf Länderebene steht daher eine Steigerung der Ertragsanteile auf Gemeindeebene gegenüber.

Verschiebungen zwischen den Bundesländern entstehen nur in den Versionen A und B, welche für die Länder die gleichen Auswirkungen haben. Bei der Version C handelt es sich um eine für die Bundesländer aufkommensneutrale Version.

Abbildung 77: Steigerungen/Rückgänge der Ländermittel nach Versionen im Vergleich zur aktuellen Situation nach Bundesländern, Basis 2013

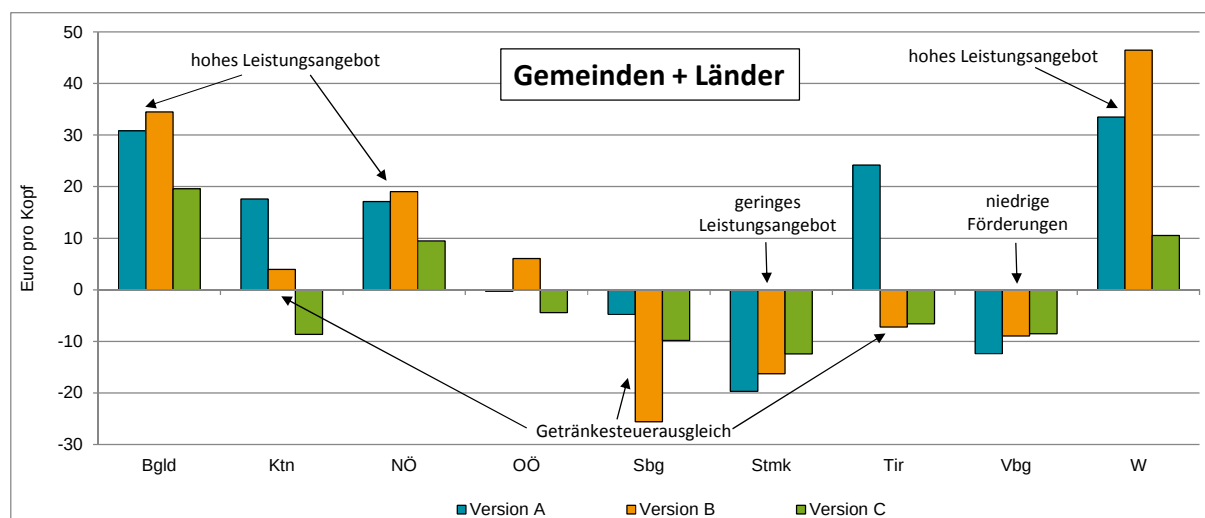


Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

Anmerkung: Es sind Auswirkungen auf die Ertragsanteile sowie die Transfers berücksichtigt. In Niederösterreich wurde die Übertragung der Personalausgaben im Kinderbetreuungsbereich vom Land an die Gemeinden als Schätzwert auf Basis der aktuellen Landesrechnungsabschlussdaten berücksichtigt.

Betrachtet man die saldierten Steigerungen und Rückgänge der Gemeinden und Bundesländer ergibt sich folgendes Bild: Die Stadt Wien weist aufgrund der hohen Betreuungsquote nach wie vor die höchsten Zuwächse auf. Ebenfalls sehr hohe Werte finden sich auch im Burgenland und in Niederösterreich, welche ein vergleichbar gutes Kinderbetreuungsangebot aufweisen. In der Version B ist erkennbar, dass sich in den westlichen Bundesländern der Entfall des Getränke- und Werbesteuerenausgleichs auswirken würde. In der Version C zeigen sich die geringsten Verschiebungen.

Abbildung 78: Steigerungen/Rückgänge der Gemeinde- und Ländermittel nach Versionen im Vergleich zur aktuellen Situation nach Bundesländern, Basis 2013



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

Anmerkung: Es sind Auswirkungen auf die Ertragsanteile sowie die Transfers berücksichtigt. In Niederösterreich wurde die Übertragung der Personalausgaben im Kinderbetreuungsbereich vom Land an die Gemeinden angenommen.

Steigerungen/Rückgänge nach Versionen und EW-Klassen

Weiters ist zu berücksichtigen, dass es durch die hier dargestellten Versionen einer neuen Ertragsanteilsverteilung auch zu Verschiebungen zwischen den Gemeinden nach Größenklassen kommt.

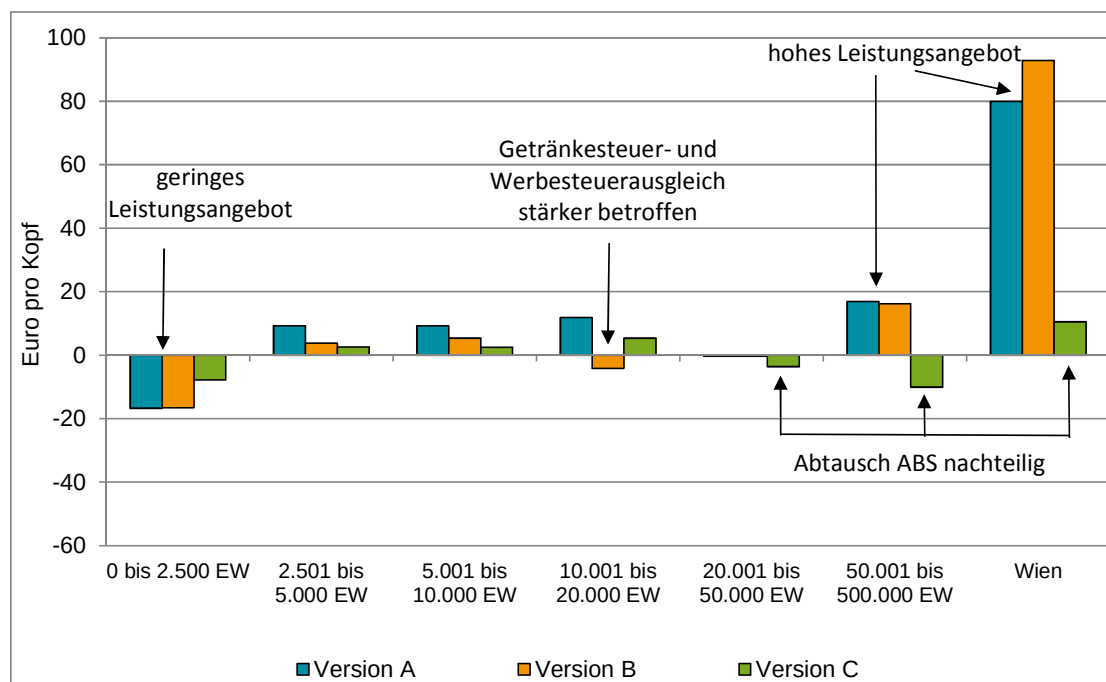
Für alle drei Varianten gilt, dass es zu einer Verschiebung von kleinen zu mittleren bzw. großen Gemeinden kommt. So würden die Gemeinden unter 2.500 EW in allen drei Versionen in Summe gegenüber der aktuellen Situation verlieren. Klare Zugewinne bestehen in allen drei Versionen für die Stadt Wien aufgrund des hohen Betreuungsangebotes.

In der Version A zeigt sich, dass vor allem kleine Gemeinden aufgrund der vergleichsweise geringen Anzahl an betreuten Kindern gegenüber der aktuellen Situation verlieren würden. Dies ist im hohen Maße auf den Wechsel von einer Förderung je Gruppe auf eine Förderung je betreutem Kind zurückzuführen. Bei den Gemeinden über 2.500 EW bestehen dann leichte Zuwächse. Bei den Städten von 20.001 bis 50.000 EW hingegen käme es – trotz vergleichsweise hohem Betreuungsangebot – zu keiner Besserstellung gegenüber der Ist-Situation. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Rückgänge aus dem teilweisen Entfall des abgestuften Bevölkerungsschlüssels gleich hoch sind wie die Steigerungen aus den aufgabenorientiert verteilten Mitteln.

Bei der Version B ist wiederum die aktuelle Verteilungswirkung des Getränke- und Werbesteuerenausgleichs zu berücksichtigen. Gegenüber dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel (siehe Version A) kommt der Getränke- und Werbesteuerenausgleich verstärkt auch kleineren Gemeinden zugute, weshalb es hier zu Rückgängen gegenüber dem Status Quo kommt. Wien hingegen profitiert vom abgestuften Bevölkerungsschlüssel stärker als vom Getränke- und Werbesteuerenausgleich, weshalb für Wien die Version B finanziell mehr Mittel bringt als die Version A.

Interessant ist weiters die Version C. Hier stehen keine zusätzlichen Mittel durch den Abtausch von Ertragsanteilen zur Verfügung, weshalb auch die Steigerungen/Rückgänge der Gemeinden niedriger ausfallen. Steigerungen bestehen hier bei den Gemeinden von 2.501 bis 20.000 EW sowie in Wien. Die kleineren Gemeinden unter 2.500 EW verlieren gegenüber der Ist-Situation aufgrund der vergleichsweise geringen Anzahl an betreuten Kindern (nach Altersstufen und Betreuungsdauer). Die Städte von 20.001 bis 500.000 EW weisen ebenfalls Rückgänge auf, das kann auf die Schwächung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels zurückgeführt werden.

Abbildung 79: Steigerungen/Rückgänge der Gemeindemittel nach Versionen im Vergleich zur aktuellen Situation nach EW-Klassen pro Kopf, Basis 2013

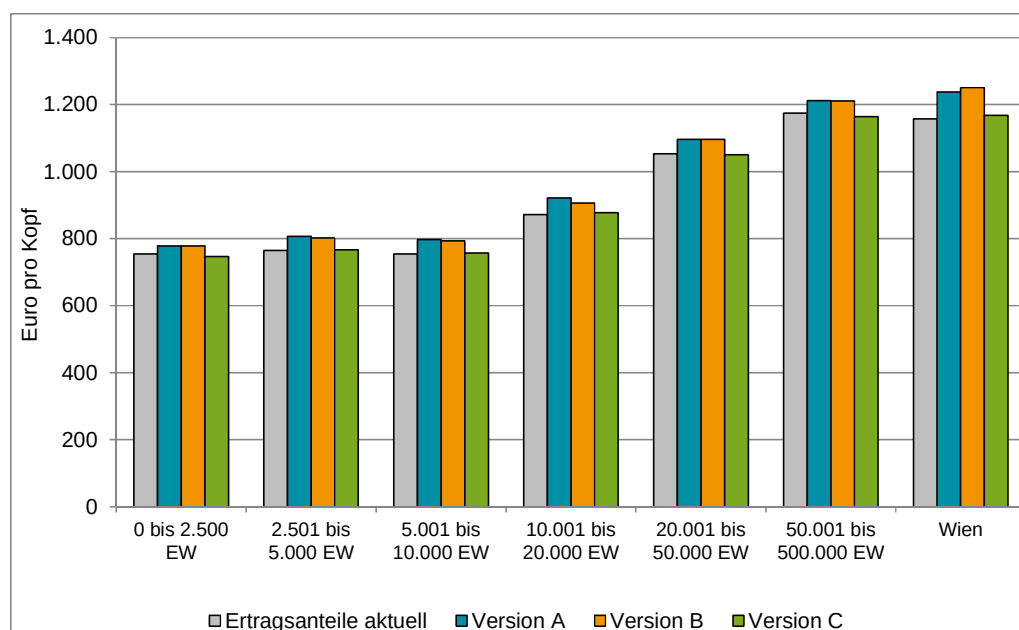


Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

Anmerkung: Es sind Auswirkungen auf die Ertragsanteile sowie die Transfers berücksichtigt. Kostenbeiträge zwischen den Gemeinden sind nicht berücksichtigt.

Betrachtet man die Summe an Ertragsanteilen zeigt sich bei den aufgabenorientierten Versionen ein ähnliches Bild wie bei der aktuellen Ertragsanteilsverteilung. In den Versionen A und B stehen insgesamt mehr Ertragsanteile zur Verfügung. In der Version kommt es zu geringen Unterschieden gegenüber dem Status Quo.

Abbildung 80: Gemeindemittel nach Versionen nach EW-Klassen pro Kopf, Basis 2013



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

Einschätzung zu den Versionen

Die Beurteilung der hier dargestellten Versionen ist komplex, da mehrere Faktoren zusammenspielen.

Tabelle 47: Berücksichtigung mehrerer Faktoren bei der Beurteilung der Gesamtergebnisse

Faktor	Beschreibung
Ganzheitlichkeit des Reformansatzes	Es bedarf einer Entscheidung für eine ganzheitliche Abtauschvariante (Entfall Transferzahlungen der Länder und Abtausch von Ertragsanteile) oder für den Beibehalt der derzeitigen Finanzierungs- und Aufgabenverteilungen. Durch die Abtauschvarianten (Versionen A und B) kommt es zu weit deutlicheren Verschiebungen als beim Beibehalt der derzeitigen Situation (Version C), da die derzeitigen Transfersysteme in den Bundesländern sehr unterschiedlich gestaltet sind.
Institutionelle Rahmenbedingungen	Weiters sind auch unterschiedliche Rahmenbedingungen hervorstreichend. Insbesondere zu nennen sind hier Niederösterreich und Wien. In Niederösterreich wird das pädagogische Personal vom Land getragen (Sachleistung statt Geldtransfer), wodurch kein direkter Vergleich mit den Transfersystemen der anderen Bundesländer möglich ist. Wien nimmt aufgrund der Doppelfunktion als Land und Gemeinde eine Sonderstellung ein.
Integration in das Finanzausgleichssystem	Je nachdem, welche Mittel (z.B. ABS, Getränke- und Werbesteuerausgleich) durch eine aufgabenorientierte Mittelverteilung ersetzt werden, verändern sich auch die Verteilungseffekte auf die Gemeinden.

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

Eine aufgabenorientierte Mittelverteilung gemäß dem hier dargestellten Modell hat gegenüber der aktuellen Situation Vor- und Nachteile. Bei einer Gesamtbetrachtung überwiegen die Vorteile, insbesondere da einige hier dargestellten Nachteile (wie z.B. die Anpassung der Kindertagesheimstatistik) nicht als gravierender Nachteil gewertet werden kann.

Tabelle 48: Vor- und Nachteile der aufgabenorientierten Mittelverteilung (alle Versionen)

Vorteile	Nachteile
Stärkung des Lastenausgleichs bei der Ertragsanteilsverteilung → Wer mehr leistet, erhält auch mehr Mittel.	Statistisches Material muss gute Qualität haben. Eine Anpassung der Kindertagesheimstatistik an die Zielsetzungen ist notwendig. (z.B. ganztägige Betreuung umfasst zumindest acht Stunden)
Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinden: Die Gemeinden können gezielt ihr Leistungsangebot ausbauen, sodass sie ihre Fördermittel optimieren. Motivationssteigernde Wirkung.	Missbrauchsmöglichkeit bei den Leistungsdaten. Es bedarf daher entsprechender Kontrollprozesse.
Bundesweit einheitliche Förderung der laufenden Finanzierung kann dabei helfen, die bundesländerweisen Unterschiede bei institutionellen Rahmenbedingungen sowie Qualitätsstandards abzubauen.	Orientierung erfolgt in erster Linie an der Leistung. Andere ausgabensteigernde Faktoren (z.B. Kleinstgruppen in entlegenen Gemeinden, Demografie) werden nicht berücksichtigt. Diese könnten aber über Landesförderungen ausgeglichen werden.
Reduzieren der Kostenbeiträge zwischen Gemeinden (wenn Kinder in anderen Gemeinden betreut werden). Den geringeren Einnahmen im Bereich der Ertragsanteile bei den Nicht-Trärgemeinden stehen dann auch geringere Kostenbeiträge an die Trärgemeinden gegenüber.	Verschiebungen der Ertragsanteilmittel zwischen den Gemeinden nach Gemeindegößen wirken sich auch auf die Förderverträge zwischen den Gemeinden aus. Den geringeren Einnahmen im Bereich der Ertragsanteile bei den Nicht-Trärgemeinden stehen dann auch geringere Kostenbeiträge an die Trärgemeinden gegenüber.
Durch den Entfall der Transfers wird die Komplexität in den Versionen A und B insgesamt deutlich verringert. Die Version B weist durch den Entfall des Getränke- und Werbesteuerenausgleichs die geringste Komplexität auf.	In der Version C kommt es insgesamt zu keiner Reduzierung der Komplexität. Die aufgabenorientierte Mittelverteilung stellt eine zusätzliche Regelung dar.
Insgesamt ist eine Stärkung des Kinderbetreuungsbereichs zu erwarten.	
Verbesserte Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Gemeinden: Die Integration in das Finanzausgleichsgesetz ermöglicht den Gemeinden verstärkt die Förderbedingungen mitzugestalten.	
Das jetzige Fördersystem der Länder stellt auf eine Förderung pro Gruppe ab. Dadurch ergibt	

sich, dass die Gruppengrößen zwischen den Gemeinden stark variieren und vor allem in kleineren Gemeinden auch Gruppen mit vergleichsweise wenig Kindern existieren können. Ein Umstieg der Förderung pro Gruppe auf die Förderung pro betreutem Kind würde die Effizienz insgesamt erhöhen, da die Gruppen besser ausgelastet werden (auch im Rahmen von interkommunalen Kooperationen).	
---	--

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

Der hier dargestellte Modellvorschlag beschränkt sich ausschließlich auf die Kinderbetreuung. Dies kann jedoch nur ein erster Schritt sein. Weitere Aufgabenfelder sollten folgen. Langfristig sollte das Ziel eine Ablösung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels durch eine aufgabenorientierte Mittelverteilung sein

Das hier vorgeschlagene Modell sieht eine Bereinigung der Finanzierungs- und Aufgabenverflechtungen im laufenden Finanzierungsbereich vor (Version A und B). Nachfolgend werden die Vor- und Nachteile dieses weitgehenden Schrittes diskutiert.

Tabelle 49: Vor- und Nachteile der ganzheitlichen Abtauschvarianten (Version A und B)

Vorteile	Nachteile
Auflösen der gemischten Kompetenzen in der laufenden Finanzierung des Kinderbetreuungsbereichs; alleinige Verantwortung der Gemeindeebene (auch laufende Transfers an private Träger)	Schwierige Umsetzbarkeit von Verschiebungen im vertikalen Gefüge (Abtausch von Ertragsanteilen zwischen Ländern und Gemeinden)
Vereinfachung des Transfersystems durch den Entfall der laufenden Transfers der Länder an die Gemeinden im Kinderbetreuungsbereich; Verringerung des Administrationsaufwandes	Verringern der Steuerungsmöglichkeiten der Bundesländer durch den Entfall des Instrumentes der laufenden Transfers
Bundesweit einheitliche Abtauschvariante auf Bundeslandebene sichert Basisfinanzierung sämtlicher Bundesländer [Reduzieren der einzelnen Länder-Ertragsanteile gemäß Anteil an den gesamten Länder-Ertragsanteilen]	Bundesweit einheitliche Abtauschvariante auf Bundeslandebene berücksichtigt nicht bundeslandweise Unterschiede bei der Kinderbetreuung. Dadurch kommt es zu Verschiebungen zwischen den Bundesländern. [Reduzieren der einzelnen Länder-Ertragsanteile gemäß Anteil an den gesamten Länder-Ertragsanteilen]
Stärkung der Gemeindeautonomie durch Verringern der Abhängigkeit der Gemeindeebene von Ländertransfers	Berücksichtigung institutioneller Unterschiede zwischen den Bundesländern ist notwendig. Zu nennen ist hier insbesondere das Land Niederösterreich (Sachleistungen statt laufender Transfers).

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

Es stellt sich weiters die Frage, inwieweit eine aufgabenorientierte Mittelverteilung den abgestuften Bevölkerungsschlüssel reduzieren oder den Getränke- und Werbesteuerausgleich ersetzen soll. Auch hierzu eine entsprechende Übersicht.

Tabelle 50: Gegenüberstellung des Abtausches einer aufgabenorientierten Mittelverteilung mit dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel bzw. dem Getränke- und Werbesteuerausgleich (Version A und C gegenüber B)

Auswirkungen Version A und C (abgestufter Bevölkerungsschlüssel = ABS)	Auswirkungen Version B (Getränke- und Werbesteuerausgleich)
Die Mindereinnahmen durch den partiellen Entfall des ABS übersteigen teilweise die zusätzlichen Einnahmen der aufgabenorientiert verteilten Mittel oder können diese nur in einigen Fällen ersetzen.	Beim Getränke- und Werbesteuerausgleich handelt es sich um Ausgleiche für vergangene Veränderungen, die eine Übergangslösung darstellen. Das Auslaufen dieser Regelungen könnte gleich dazu genutzt werden, die frei gewordenen Mittel aufgabenorientiert zu verteilen.
Bei einem teilweisen Ersatz des ABS durch eine aufgabenorientierte Mittelverteilung bedarf es einer entsprechenden Regelung zur Sicherstellung der Finanzierbarkeit der zentralörtlichen Funktionen in Städten. Eine mittel- bis langfristige Umwandlung des ABS in einen aufgabenorientierten Finanzausgleich, welcher auch zentralörtliche Leistungen entsprechend berücksichtigt, sollte angestrebt werden. Sofern es keinen entsprechenden Zentralörtlichkeitsausgleich gibt, ist ein anderer adäquater Ausgleich für die Städte sicherzustellen.	Durch die sehr stark unterschiedlichen Verteilungseffekte beim Getränke- und Werbesteuerausgleich und bei der aufgabenorientierten Mittelverteilung gemäß Modell kommt es bei einzelnen Gemeinden zu sehr starken Rückgängen oder Steigerungen. Entsprechende Übergangslösungen müssen daher gefunden werden.
	Deutlichere Verschiebungen zwischen westlichen und östlichen Bundesländern bzw. zwischen den EW-Klassen als beim abgestuften Bevölkerungsschlüssel.

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

4 Programmatistische Förderungen

Programmatistische Förderungen sind ergänzend zu der zuvor beschriebenen laufenden Finanzierungsförderung über eine aufgabenorientierte Ertragsanteilsverteilung zu sehen. Dabei wurden exemplarisch drei Förderungsvarianten bei zwei Zielsetzungen betrachtet. Es ist an dieser Stelle darauf zu verweisen, dass die hier dargestellten Förderungen nur mögliche Varianten sind und die konkrete Ausgestaltung sehr stark von den tatsächlichen Zielsetzungen der Programme abhängen wird.

Der Förderungsvariante A liegt die Zielsetzung der Erhöhung der Betreuungsquote der 0- bis 2-Jährigen auf 33 Prozent zugrunde. Mit der Förderungsvariante B sollen die Ganztagsplätze bei 3- bis 5-Jährigen auf zwei Drittel der Plätze erhöht werden. Bei der Förderungsvariante A bestehen

dabei zwei unterschiedliche Ermittlungen der Förderhöhe. Die Verteilung bei allen Förderungsvarianten erfolgt anhand der fehlenden Kinderzahl, die zur Erreichung der Zielsetzung notwendig ist.

Tabelle 51: Mögliche programmatische Förderungsvarianten

programmatische Förderungen	Zielsetzung	Grundannahme	Berechnungsgrundlage	Gesamthöhe
Förderung A1	Erhöhen der Betreuungsquote der 0- bis 2-Jährigen auf 33 Prozent	zusätzliche Betreuungsplätze sind großteils durch bessere Auslastung bestehender Gruppen erreichbar	Mehrausgaben auf Basis der bestehenden durchschnittlichen Ausgaben pro betreutem Kind	145 Mio. Euro
Förderung A2		zusätzliche Betreuungsplätze können nur durch neue Infrastruktur geschaffen werden	Mehrausgaben basieren auf durchschnittlichen Investitionskosten zur Errichtung eines Gruppenraums	597 Mio. Euro
Förderung B	Erhöhen der Ganztagsplätze bei 3- bis 5-Jährigen auf 66,6 Prozent	Mehrausgaben bei Ganztagsbetreuung gegenüber einer Halbtagsbetreuung im Verhältnis 1:0,65	Mehrausgaben auf Basis der bestehenden durchschnittlichen Ausgaben pro betreutem Kind	113 Mio. Euro

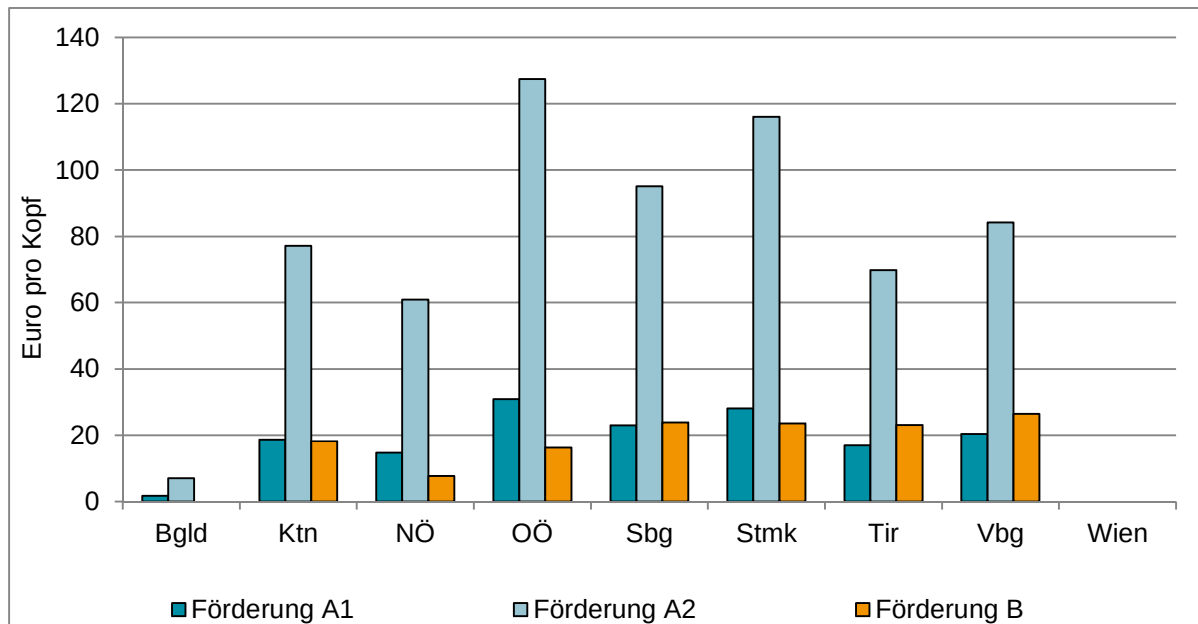
Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

Bei einem Vergleich der drei Fördervarianten fällt das vergleichsweise hohe Fördervolumen in der Fördervariante A2 auf. Dies ist darin begründet, dass sich die Förderhöhe hier an geschätzten Investitionsausgaben orientiert und nicht an der bisherigen Ausgabenstruktur (wie bei der Variante A1). Dabei wird von einem durchschnittlichen Errichtungspreis von 280.000 Euro pro Gruppe ausgegangen.⁹⁶ Die Varianten A1 und B orientierten sich an der bisherigen Ausgabenstruktur. Die Variante A1 geht daher davon aus, dass verstärkt bestehende Gruppen besser ausgelastet werden können, bei der Variante B betrifft die Förderung die fehlende Anzahl an ganztags betreuten Kindern.

Eine Betrachtung nach Bundesländern zeigt den vergleichsweise hohen Aufholbedarf bei den 0- bis 2-Jährigen in den Bundesländern Oberösterreich, Salzburg und Steiermark. In Wien ist das Ziel von 33 Prozent bereits erreicht, weshalb es hier in diesem exemplarischen Konzept zu keiner Förderung kommen würde. Im Bereich der Förderung der Ganztagsbetreuung für 3- bis 5-Jährige besteht verstärkter Nachholbedarf in Salzburg, Steiermark und Vorarlberg. In Wien und im Burgenland ist die Zielsetzung bereits erreicht.

⁹⁶ Basierend auf den BKI Objektdaten 2012.

Abbildung 81: Programmatistische Förderungsvarianten für die Gemeindeebene nach Bundesländern, Basis 2013

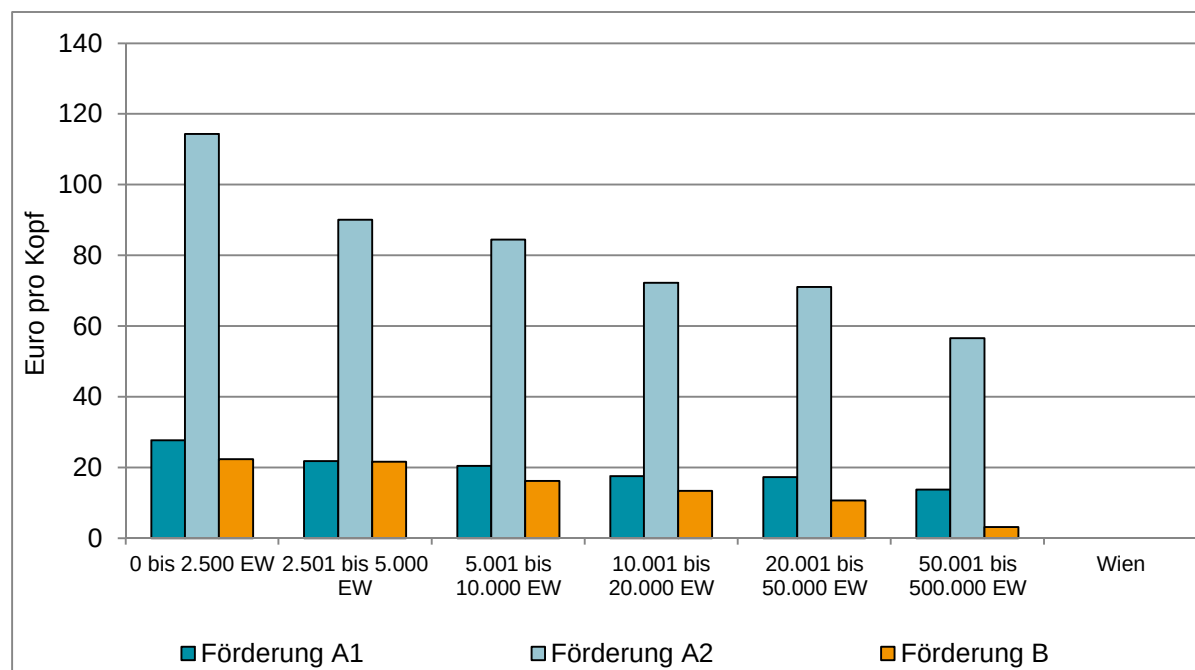


Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

Ein anderes Bild zeigt sich bei einer Betrachtung nach EW-Klassen. Hier sinkt der Nachholbedarf mit steigender Gemeindegröße. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass insbesondere bei den Kleinstgemeinden viele Kinder im Rahmen von interkommunalen Kooperationen in anderen Gemeinden betreut werden. Die Förderung würde dementsprechend nicht – so wie hier ausgewiesen – an die Kleinstgemeinden ausgeschüttet werden, sondern würde den Gemeinden, welche Träger der Betreuungseinrichtungen sind, zugutekommen.

Sowohl bei der Förderung der 0- bis 2-Jährigen als auch bei der Förderung der Ganztagsbetreuung der 3- bis 5-Jährigen besteht in sämtlichen Gemeinden nach EW-Klassen ein Nachholbedarf. Nur in Wien wäre bei den hier gesetzten Zielsetzungen kein weiterer Förderbedarf gegeben.

Abbildung 82: Programmatische Förderungsvarianten für die Gemeindeebene im Vergleich nach EW-Klassen, Basis 2013



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

Einschätzung zu den programmatischen Förderungen

Hinsichtlich der hier dargestellten programmatischen Förderungen können folgende Schlussfolgerungen gezogen werden:

Wahl der Zielsetzung

Die Ausgestaltung der Förderprogramme, und damit auch die konkrete Verteilungswirkung auf die einzelnen Gemeinden, ist in hohem Maße von der Zielsetzung abhängig. Die hier dargestellten Fördervarianten stellen nur mögliche Ausgestaltungsvarianten dar.

Konkretisieren der Zielsetzung

Eine alleinige Orientierung an einem einzigen bundesweiten Indikator (derzeit Barcelona-Ziel) erscheint zu wenig konkret. So bedarf es entsprechender Überlegungen, wie die Ziele regional erreicht werden sollen. So wäre denkbar, dass die Zielvorgaben innerhalb einer Region bestehen und es daher innerhalb der Region zu einer interkommunalen Abstimmung kommen muss.

Modifikation der Zielsetzung

Die derzeit zwischen den Gemeinden deutlich unterschiedlichen Betreuungsquoten haben ihre Gründe auch in der Nachfrage, welche regional sehr unterschiedlich ausgestaltet sein können. Es ist eine weitere Differenzierung zu diskutieren.

Interkommunale Kooperationen

Förderprogramme sollten so ausgestaltet sein, dass interkommunale Kooperation und Koordination gefördert wird. Förderungen müssen auch darauf Bezug nehmen, dass insbesondere im Kinderbetreuungsbereich bereits jetzt ein hoher Anteil an interkommunalen

Kooperationen besteht. Von einer verstärkten Finanzierung bei gemeindeübergreifenden Einrichtungen würden insbesondere auch kleinere Gemeinden profitieren.

Teilweiser Entfall bzw. Umschichtung der aktuellen 15a-Mittel

Ein hoher Anteil der derzeitigen 15a-Mittel des Bundes dienen zur Deckung des laufenden Finanzierungsbedarfes (Einführung Gratis-Kindergarten im Jahr vor der Schulpflicht, sprachliche Frühförderung). Bei einer ausreichenden Finanzierung des laufenden Betriebes der Kinderbetreuungseinrichtungen über die Ertragsanteilsausstattung ist eine Bezuschussung des Bundes zum laufenden Betrieb nicht mehr notwendig. Die so freiwerdenden Mittel könnten dann zur Gänze für den gezielten Ausbau der Kinderbetreuung verwendet werden.

Evaluierungen

Nicht nur eine ausreichende Konkretisierung, sondern auch eine Evaluierung der Zielerreichung ist notwendig. So bedarf es einer Prüfung, inwiefern die Mittel zweckmäßig eingesetzt wurden und ob diese der Zielerreichung dienen.

5 Abschließende Betrachtung

5.1 Entwicklungspfad Finanzausgleichssystem

Ganzheitliche Reform des Finanzausgleichs ist unerlässlich

Ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich soll dazu beitragen, dass die Mittel des Finanzausgleichsgesetzes möglichst effizient und effektiv eingesetzt werden. Hierzu wäre eine Gesamtreform notwendig. Da dies nicht so schnell realisiert werden dürfte, bedarf es eines Entwicklungspfades (wie auch bereits in mehreren Studien vorgeschlagen), in welchen Schritten sich das Finanzausgleichssystem weiterentwickeln soll.

Teilweise Integration der Aufgabenorientierung im bestehenden Finanzausgleichssystem als erster Schritt

Die Integration von aufgabenorientierten Ansätzen im bestehenden Finanzausgleichssystem kann nur ein erster Schritt sein. Weitergehende Anwendungen – insbesondere hinsichtlich weiterer Aufgabenbereiche – sind unerlässlich. Eine aufgabenorientierte Mittelverteilung im Bereich der Kinderbetreuung ist nur ein Teilelement im gesamten Finanzausgleichssystem.

Gemeindeautonomie ausreichend sichern

Eine aufgabenorientierte Mittelverteilung hat den Vorteil, dass die Gemeinden gezielt über die Steuerung des Leistungsangebotes auf die aufgabenorientiert verteilten Einnahmen Einfluss nehmen können. Dies ist auch ein Beitrag zur Stärkung der Gemeindeautonomie.

Bei gleichzeitiger Stärkung der eigenen Steuern (z.B. Reform Grundsteuer) würde die Abhängigkeit der Gemeinden von Ländern und Bund weiter reduziert werden. Die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung könnte damit deutlich stärker bei den Gemeinden gebündelt werden.

Bundesländerunterschiede müssen reduziert werden

Die derzeitigen finanziellen und organisatorischen Rahmenbedingungen für die Gemeinden unterscheiden sich je nach Bundesland deutlich. Um tatsächlich über eine laufende aufgabenorientierte Mittelverteilung in das Leistungsangebot auch steuernd einzugreifen, bedarf

es der Annäherung der gesetzlichen Rahmenbedingungen und Förderbedingungen in den Bundesländern. Gleichzeitig müssten auch Mindest-Qualitätsstandards auf Bundesebene geregelt werden. Das Vorhandensein von Mindeststandards stellt jedoch keine Voraussetzung für das Modell dar, da die unterschiedlichen Standards auch bei der bestehenden Ertragsanteilsverteilung keine Berücksichtigung finden.

Interkommunale Kooperation verstärken

Insbesondere in ländlichen Regionen bedarf es einer Stärkung von interkommunalen Kooperationen, um das Betreuungsangebot deutlich auszubauen und gleichzeitig möglichst effizient mit den Mitteln umzugehen.

5.2 Aufgabenorientierung im Finanzausgleich

Mittelfristiger Nachhol- bzw. Ausbauplan

Im Modell wird eine kombinierte Anwendung der laufenden Finanzierung und von programmatischen Förderungen empfohlen. Die genaue Ausgestaltung des Modells sollte dabei auf einem lang- bzw. mittelfristigen Nachhol- und. Ausbauplan beruhen. Hierzu würde es politischer Festlegungen des gewollten Entwicklungshorizonts bedürfen. So ist beispielsweise die Höhe des Nachhol- bzw. Ausbaubedarfs zu klären.

Zielsetzung der aufgabenorientierten Mittelverteilung muss festgelegt werden

Dem Modell eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs müssen entsprechende Zielsetzungen zugrunde liegen. Diese müssen ausreichend konkret sein und in weiterer Folge auch evaluiert werden. Der hier verfolgte Ansatz setzt auf ein Bündel an Wirkungszielen, die für den gesamten Bereich der elementaren Bildung und Betreuung gelten. Dann erfolgt eine weitere Konkretisierung der Zielsetzungen für die laufende Finanzierung sowie zu ergänzenden Förderprogrammen.

Komplexität des Finanzausgleichs würde insgesamt verringert

Zu berücksichtigen ist weiters, dass eine Integration der aufgabenorientierten Mittelverteilung die Komplexität der Ertragsanteilsverteilung je nach Ausgestaltung zwar im engeren Sinn erhöhen würde. So sind hier Pauschalsätze auf Basis eines umfangreichen Datenmaterials festzusetzen, auch Zielformulierungen bezüglich der Kinderbetreuung wären im Finanzausgleich zu verankern. Durch einen Entfall des Getränkesteuer- und Werbesteuerenausgleichs würde jedoch im Gegenzug eine komplexe Regelung entfallen, wodurch die Komplexität wieder verringert werden würde.

Wird das gesamte Finanzausgleichssystem im weiteren Sinn betrachtet, ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Entfall der finanziellen laufenden Verflechtungen zwischen Ländern und Gemeinden zu einer deutlichen Vereinfachung des Systems beitragen würde.

Auswahl der Indikatoren

Die konkrete Auswahl der Indikatoren sowie der dahinter liegenden Gewichtungen hängt schließlich von den politischen Zielsetzungen ab. In den hier vorgestellten Varianten sind verschiedene Komplexitätsgrade zu finden. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass mit steigender Komplexität zwar eine exaktere Aufgabenorientierung erfolgen kann, dass jedoch gleichzeitig die Komplexität und damit verbunden der laufende Verwaltungsaufwand steigt. Die Mittelausstattung über Ertragsanteile hat jedoch nicht das Ziel, bestehende Ausgabennotwendigkeiten bestmöglich

abzugelten, sondern soll in erster Linie einer Basisfinanzierung der Gemeinden dienen. Ob die einzelne Gemeinde die Mittel tatsächlich für die elementare Bildung und Betreuung einsetzt oder nicht, bleibt schlussendlich in der Entscheidung der Gemeinde.

Die hier verwendeten Indikatoren bieten dabei je nach Variante unterschiedliche Grade an Detailliertheit, ohne eine zu hohe Komplexität bei gleichzeitiger ausreichender Datenqualität zu erreichen. Grundsätzlich könnte jedoch auch über andere Indikatoren diskutiert werden, wie beispielsweise VIF⁹⁷-Indikatoren, Betreuungsschlüssel, Gruppengröße, Ausbildung der PädagogInnen, Kinder mit besonderem Förderbedarf.

Höhe der Verteilungsmasse

Eine weitere wichtige Frage ist, in welcher Höhe der Zuschussbedarf im Bereich der elementaren Bildung und Betreuung über eine aufgabenorientierte Mittelverteilung ausgeglichen werden soll und wieviel über andere Ertragsanteile und eigene Steuern. Im vorliegenden Modell wird ein Verhältnis von 50:50 angenommen. Hierbei handelt es sich um eine Annahme. Auch das Fördervolumen der programmatischen Förderung ist schwierig einzuschätzen. Die hier berechnete Bandbreite zwischen 86 und 514 Mio. Euro ermöglicht sehr viel Spielraum. Der Mittelwert läge für die programmatischen Förderungen bei 300 Mio. Euro.

Verortung der Mittelaufbringung

Grundsätzlich wäre eine ganzheitliche Finanzausgleichsreform zu bevorzugen. Da die Umsetzung jedoch kurzfristig unrealistisch ist, gilt es, entsprechende aufgabenorientierte Ansätze in den bestehenden Finanzausgleich zu integrieren. Im vorliegenden Modell erfolgt hierbei eine Präferenz für die Verteilung über Ertragsanteile. Grundsätzlich sind jedoch auch andere Möglichkeiten (z.B. Kinderbetreuungsfonds – ähnlich dem Pflegefonds) denkbar. Im Sinne einer bundesweit einheitlichen Lösung ist jedoch eine Ertragsanteilsverteilung zu bevorzugen.

Festlegen der Indikatoren und deren Gewichtungen bedürfen weiterer Diskussionen

Die hier dargestellten Varianten stellen nur mögliche Ausgestaltungsvarianten dar, basierend auf fundierten Grundannahmen. Die Wahl und Gewichtung der Indikatoren hat dabei Auswirkungen auf die Verteilungswirkungen, welche jedoch nicht im Hauptfokus stehen sollte. Im Rahmen einer aufgabenorientierten Finanzierung sollten vielmehr die verfolgten Wirkungsziele im Mittelpunkt stehen, z.B. gewünschte Qualitätsparameter, Betreuungsquoten.

Das Modell kann bestimmte Problembereiche nicht lösen

Der hier dargestellte Ansatz zur aufgabenorientierten Mittelverteilung am Beispiel der Kinderbetreuung dient dazu, dass erbrachte Leistungen und die Mittelausstattung enger verknüpft werden. Andere problematische Aspekte, die aufgrund demografischer oder geotopografischer Rahmenbedingungen entstehen, gehen jedoch über die Lösungskompetenz dieses Ansatzes hinaus. Diese Bereiche müssten ebenfalls im Rahmen der Aufgabenorientierung, allerdings mithilfe eigener Indikatoren, abgedeckt werden. Zu denken ist hier insbesondere an die Problematiken von Abwanderungsgemeinden oder von Gemeinden in peripheren Gebieten. In diesen Gemeinden bestehen aufgrund der geringen Gruppengröße höhere Pro-Kopf-Ausgaben pro betreutem Kind.

Eine Feinsteuerung hierzu wäre jedenfalls bei den Ländern anzusiedeln, da diese im Rahmen ihrer Förderpolitik gezielt auf die regionalen Besonderheiten eingehen können. Ist es daher Ziel

⁹⁷ VIF = Vereinbarkeitsindikator für Familie und Beruf

des einzelnen Landes, in sämtlichen Gemeinden des ländlichen Raums möglichst kurze Wege für die Eltern und Kinder bis zur Kinderbetreuungseinrichtung zu garantieren, müsste das Land auch entsprechende Mittel für die damit verbundenen nicht ausgelasteten Gruppen zur Verfügung stellen. Gleichzeitig haben die Länder die Möglichkeit, über eine verstärkte Förderung von interkommunalen Kooperationen, die Gruppengrößen in den Gemeinden zu erhöhen und damit auch die Pro-Kopf-Ausgaben zu verringern.

Motivationssteigernde Wirkung für die Gemeinden

Durch die klare Verknüpfung von Leistung und Finanzierung sind Gemeinden stärker motiviert, das Kinderbetreuungsangebot auszubauen. Die Mittelverteilung würde wohl auch als gerechter als die derzeitige Verteilung empfunden, da die Gemeinden mehr Mittel erhalten, die auch mehr Betreuungsplätze zur Verfügung stellen. Zusätzlich sind durch den Entfall der laufenden Förderungen durch die Länder auch Einsparungen durch den Entfall der Antragstellung (Administrationskostensenkung) zu erwarten.

Dynamisierung des Förderbetrages

Es ist zu erwarten, dass es in den folgenden Jahren zu einem Fortsetzen des äußerst dynamischen Ausbaus der elementaren Bildung und Betreuung kommt und damit auch der Finanzierungsbedarf im Rahmen einer aufgabenorientierten Mittelverteilung im Rahmen der Ertragsanteilsverteilung steigen würde. Das vorliegende Modell sieht vor, dass diese Steigerungen in erster Linie durch eine Schwächung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels oder durch den Entfall des Getränke- und Werbesteuerausgleichs zu erreichen wären. Dadurch wären jedoch kontinuierlich ausgleichende Regelungen zur Sicherstellung der regionalen Versorgungsfunktion von zentralen Orten durch die kontinuierliche Aushöhlung des abgestuften Bevölkerungsschlüssel (welche über den abgestuften Bevölkerungsschlüssel teilweise abgedeckt wird) notwendig. Da die Zielsetzung zum Ausbau des Kinderbetreuungsbereichs jedoch von Bund und Ländern massiv forciert wird, sollten hier diese beiden Gebietskörperschaften auch einen entsprechenden Beitrag zahlen und die Mehrausgaben aufgrund des Ausbaus an Kinderbetreuungsplätzen (zumindest teilweise) tragen.

5.3 Zielsetzung programmatischer Förderungen

Derzeitige programmatische Förderungen benötigen Evaluierung

Derzeit ist nicht nachvollziehbar, ob die Mittel der 15a-Vereinbarungen von den Ländern vertragsgemäß verwendet werden, da diesbezügliche Evaluierungen fehlen. Eine stärkere Bindung von erbrachten Leistungen an die Mittelvergabe würde auch bedeuten, dass Mittel der Bundesländer verfallen würden, wenn diese die Mittel nachgewiesenerweise nicht zweckmäßig verwenden. Auch in der Landesgesetzgebung sind die Vorgaben der 15a-Vereinbarungen nicht wiederzufinden.

Verknüpfung mit Wirkungsorientierung ist notwendig

Der Ausbau der Betreuungsquoten ist ein Wirkungsziel des Bundes. Dieses Wirkungsziel sollte auch für die einzelnen Bundesländer und Gemeinden (möglicherweise mit Ausnahme der kleinen Gemeinden) gelten. Entsprechend wäre ein Entwicklungsplan für die elementare Bildung und Betreuung in den einzelnen Bundesländern notwendig, um auch die Zielerreichung überprüfen zu können. Dementsprechend bedarf es einer gemeinsam von Bund, Ländern und Gemeinden

erarbeiteten Zielvereinbarung, welche den strategischen Rahmen für die elementare Bildung und Betreuung vorgibt. In den Bundesländern sollte dann eine weitere Differenzierung in Abhängigkeit der regionalen Gegebenheiten und Zielsetzungen erfolgen.

Barcelona-Ziel ist nicht das einzige Ziel

Die alleinige Berücksichtigung des Barcelona-Ziels ist kritisch zu sehen. Notwendig wäre zumindest ein Entwicklungsplan, wie und in welchem Zeitrahmen dieses Ziel erreicht werden soll. Des Weiteren erscheint ein alleiniger Bezug auf das Barcelona-Ziel nicht sinnvoll, da in den Gemeinden sehr unterschiedliche Rahmenbedingungen hinsichtlich Ausbaubedarf des Kinderbetreuungsangebotes bestehen. So ist in den Städten bereits jetzt die Betreuungsquote vergleichsweise hoch. Dennoch besteht nach wie vor ein weiterer Ausbaubedarf. Dies zeigt sich auch in Wien, wo das Barcelona-Ziel bei den Unter-3-Jährigen bereits erreicht ist. Der Ausbaubedarf besteht jedoch weiterhin. Hier sollten daher differenzierte Zielsetzungen diskutiert werden – beispielsweise gestuft nach Gemeindegröße.

Renovierung versus Neuschaffung

Der hier dargestellte Vorschlag würde den Schwerpunkt auf neu zu schaffende Plätze legen. Dementsprechend hätten jene Gemeinden, welche bereits ein gutes Infrastrukturangebot haben, dieses jedoch instand setzen müssen (Stichwort Renovierung), keinen Zugriff zu diesen Förderungen. In diesem Sinne ist zu diskutieren, inwieweit hier auch Instandhaltungsmaßnahmen in das Förderprogramm aufgenommen werden sollen. Es bestünde auch die Möglichkeit, beispielsweise einen Teil der Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel für vorhandene Infrastruktur im Kinderbetreuungsbereich zu verwenden und nach transparenten Kriterien zu verteilen.

Interkommunale Zusammenarbeit stark fördern

Bereits jetzt findet sich im Finanzausgleichsgesetz eine Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit sowie der Zusammenlegung von Gemeinden. Diese Anreize wären noch deutlich zu stärken und insbesondere auch die Anschubfinanzierung in der Anfangsphase von interkommunalen Projekten zu gewährleisten.

5.4 Methodische Problembereiche

Komplexität des Finanzausgleichssystems erschwert eine Interpretation der Ergebnisse

Die hohe Komplexität des Finanzausgleichssystems erschwert Reformen, da die Auswirkungen sehr vielfältig sind. Eine Implementierung einer aufgabenorientierten Mittelverteilung gemäß dem hier dargestellten Modell hätte sehr umfangreiche Auswirkungen:

- ❑ Der Entfall der laufenden Transfers der Länder an die Gemeinden bei gleichzeitiger Reduzierung der Länder-Ertragsanteile wirkt sich auf die Bundesländer in sehr unterschiedlichem Ausmaß aus, da diese verschiedene Fördersysteme aufweisen.
- ❑ Durch die Implementierung eines aufgabenorientierten Schlüssels kommt es auch zu Verschiebungen der Gemeindemittel zwischen den Bundesländern. Dies bedeutet, dass die Schlüssel für beide horizontalen Verteilungsschritte gelten sollten (1. Bildung der länderweisen Gemeinde-Töpfe, 2. Verteilung auf die einzelnen Gemeinden).
- ❑ Bei einem Abtausch mit Gemeindemitteln, welche nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel verteilt werden, ist ein adäquater Ersatz für die Städte zur Sicherung der regionalen Versorgungsfunktion notwendig.

- ❑ Bei einem Abtausch der Gemeindemittel mit dem Getränkesteuer- und/oder Werbesteuerausgleich kommt es zu deutlichen Verschiebungen zwischen den Bundesländern, insbesondere von westlichen zu östlichen Bundesländern.
- ❑ Der Ersatz der laufenden (bundesländerweise sehr unterschiedlichen) Transfers der Länder an die Gemeinden durch eine (bundesweit einheitliche) aufgabenorientierte Mittelverteilung über die Ertragsanteile, würde zu einer deutlich veränderten horizontalen Mittelzuteilung auf die einzelnen Gemeinden führen.

Um daher kurz- und mittelfristig die finanzielle Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinden nicht zu gefährden, sind entsprechende Übergangsregelungen notwendig. Langfristig sollte jedenfalls eine ganzheitliche Reform des Finanzausgleichs angestrebt werden, sodass das System insgesamt stimmig ist und daher auch keine Ausgleichsmechanismen oder Übergangsregelungen mehr notwendig sind.

Datengrundlage zum Kinderbetreuungsbereich

Die aktuelle Kindertagesheimstatistik sollte hinsichtlich der Anforderungen eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs adaptiert werden. Insbesondere ist auf eine Sicherstellung der Datenqualität zu achten. Hierzu bedarf es verstärkter Kontrollen, inwiefern tatsächlich korrekte Zuordnungen (z.B. halbtags, ganztags) erfolgen. Auch wäre eine weitere Kategorie „erweitert ganztags“ sinnvoll, um auch Betreuungsverhältnisse über acht Stunden entsprechend abzugelten. Des Weiteren sind noch spezifische Fragestellungen zu klären, wie beispielsweise:

- ❑ Begriffsdefinitionen (z.B. halbtags, ganztags).
- ❑ Abstimmung innerhalb eines Ortes: Wenn innerhalb eines Ortes die Schließtage aufeinander abgestimmt sind, sodass de facto keine Schließtage bestehen, so ist dies im jetzigen Modell nicht ausreichend berücksichtigt.
- ❑ Doppelzählung von Kindern: Besucht ein Kind teilweise eine öffentliche, teilweise eine private Betreuungseinrichtung, kann es zu Doppelzählungen kommen.
- ❑ Bei der Öffnungszeit ist derzeit keine Differenzierung nach Alter möglich.
- ❑ Weitere Daten, welche besondere Lasten der Gemeinden abbilden würden, fehlen, wie beispielsweise Kinder mit pädagogischen Mehrbedarf (hierzu könnte z.B. die Statistik zu den Kindern mit erhöhter Familienbeihilfe herangezogen werden).

Abgrenzung des Kinderbetreuungsbereiches

Das vorliegende Modell weist ausschließlich Indikatoren der vorschulischen Kinderbetreuung auf. Damit werden Horte oder altersgemischte Gruppen, welche über die vorschulische Betreuung hinausgehen, nicht berücksichtigt. Diese Bereiche wurden vor allem aufgrund der weiteren Verkomplizierung des Modells bzw. der unsicheren Datenqualität ausgeschlossen. Innerhalb der aktuellen institutionellen Rahmenbedingungen besteht diese Grenze jedoch nicht. Da der hier vorliegende Modellansatz jedoch nicht der Feinsteuerung, sondern der Basisfinanzierung dienen soll, erscheint eine Aufnahme dieser Faktoren auch nicht notwendig.

Es ist nicht zu erwarten, dass durch die erfolgte Abgrenzung eine unmittelbare Konsequenz für die Verwaltungsstruktur zu erwarten ist. Schließlich obliegt es den Gemeinden weiterhin, das für

die Kinderbetreuung zur Verfügung stehende Budget im Rahmen ihrer Kompetenzen zu beschließen – unabhängig davon, wie die Finanzierung durch den Finanzausgleich erfolgt.

Differenzierung in Trägergemeinden und Nicht-Trägergemeinden

Eine verstärkt aufgabenorientierte Verteilung führt dazu, dass Trägergemeinden aufgrund der höheren Betreuungsquote auch mehr Mittel erhalten. Dies stellt einen Systembruch gegenüber der bisherigen Finanzierung dar. Dementsprechend kann dies Auswirkungen auf die Kostenbeiträge der Nicht-Trägergemeinden an die Trägergemeinden haben, wodurch es zu Verschiebungen zwischen den Gemeinden kommen kann. Den geringeren Einnahmen im Bereich der Ertragsanteile bei den Nicht-Trägergemeinden stehen dann auch geringere Kostenbeiträge an die Trägergemeinden gegenüber.

Tagesmütter und -väter

In die hier dargestellten Varianten flossen die Daten der Kindertagesheimstatistik ein. In dieser ist jedoch die Betreuung der Tagesmütter und -väter nicht enthalten. Hierzu bedarf es daher entsprechender Lösungen, ob und wie auch dieser Teil des Betreuungssystems in ein Modell integriert werden soll/kann.

Einbindung der Elternbeiträge ist noch zu klären

Inwieweit im Zusammenhang mit der aufgabenorientierten Mittelverteilung auch der Kostenbeitrag der Eltern zu regeln ist, ist noch offen. So ist beispielsweise eine Deckelung der Elternbeiträge vorstellbar. Möglich wäre, im Modell den Indikator „beitragsfrei“ einzuführen. Dementsprechend wären dann beitragsfreie Plätze höher zu fördern.

5.5 Weitere Schritte

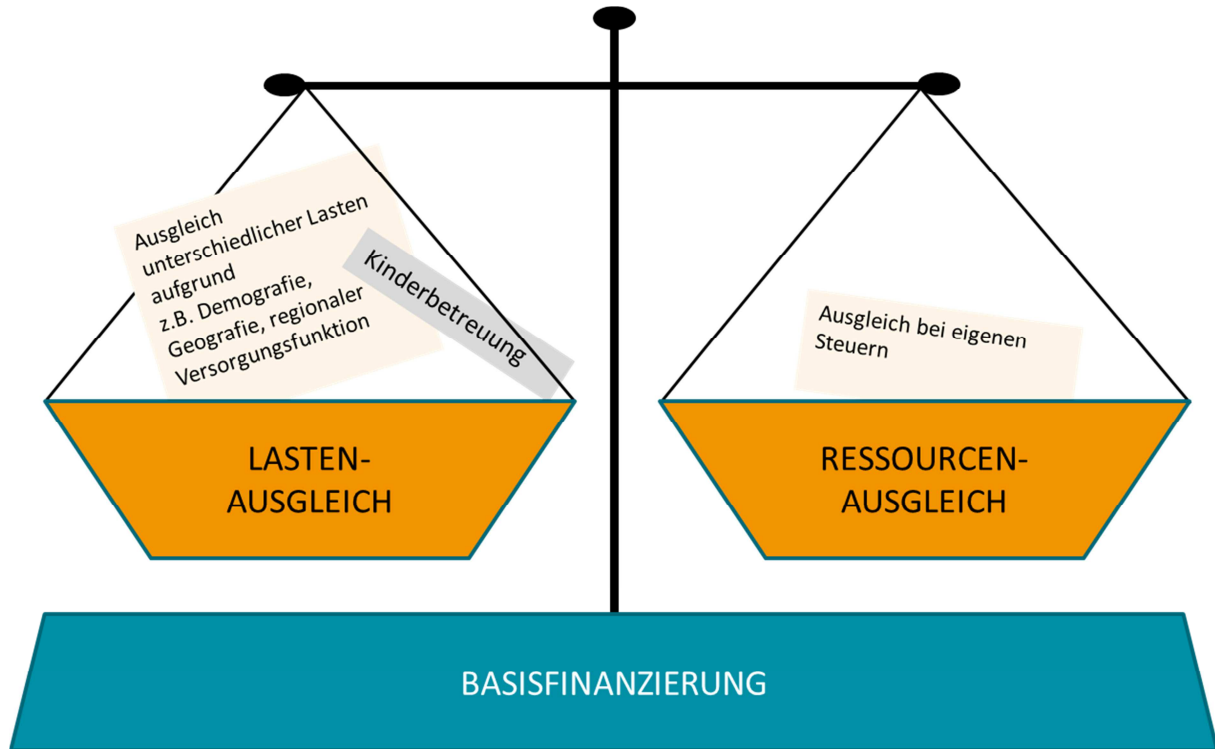
Klares politisches Bekenntnis zu einer aufgabenorientierten Mittelverteilung

Ein verstärkt aufgabenorientierter Finanzausgleich stellt eine neue Form der Mittelverteilung dar, welche die bisher wenig differenzierte Verteilung ersetzt. Im Mittelpunkt steht dabei eine Zuteilung an Mitteln, welche sich an Aufgaben in quantitativer und qualitativer Hinsicht – und nicht mehr an bisher verwendeten „groben“ Indikatoren wie die EinwohnerInnenzahl – orientiert. In diesem Zusammenhang ist davor zu warnen, die Gemeinden in Verlierer und Gewinner zu unterteilen. Vielmehr kann nicht von Verlusten gesprochen werden, sondern vielmehr von einer „gerechteren“ und wirkungsorientierteren Mittelverteilung. In diesem Sinne bedarf es eines klaren politischen Bekenntnisses zu einer aufgabenorientierten Mittelverteilung, wenn auch begleitet von entsprechenden Übergangsregelungen.

Einigung zu einem Entwicklungspfad

Durch die Implementierung einer aufgabenorientierten Mittelverteilung für den Bereich der Kinderbetreuung wäre zwar ein wesentlicher Schritt in Richtung Aufgabenorientierung getan. Es fehlt jedoch eine gesamthafte Reform mit einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich. Dementsprechend bedarf es der Skizzierung und Einigung auf einen weiteren Entwicklungspfad. Dabei ist einerseits auf das Verhältnis Lasten- und Ressourcenausgleich zu achten, andererseits bedarf es eines ausgewogenen Ausgleichs der unterschiedlichen Lasten und damit einer guten Abstimmung der einzelnen aufgabenorientierten Elemente.

Abbildung 83: Ausgewogenheit von Lasten- und Ressourcenausgleich in einem reformierten Finanzausgleich



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

Die hier skizzierte Verschiebung im Bereich des Lastenausgleichs zu Lasten der Städte sowie der kleinen Gemeinden durch das Modell müsste daher entsprechend kurz- bis mittelfristig ausgeglichen werden, um keine weiteren Ungleichgewichte zwischen Lasten- und Ressourcenausgleich zu erreichen. So bedarf es bei einem Abtausch zwischen dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel und einer aufgabenorientierten Mittelverteilung für die Kinderbetreuung insbesondere eines ausreichenden Ausgleichs für die regionale Versorgungsfunktion.

Festlegen der Kompetenzen der Beteiligten

Das hier dargestellte Modell führt auch zu grundsätzlichen Veränderungen in der Finanzierung des Kinderbetreuungsbereiches. So wird ein Teil der Mittel für die laufende Finanzierung von den Ländern auf die Bundesebene verschoben. Dadurch ändern sich auch die Rollen zwischen den Gebietskörperschaften. Nachfolgende Abbildung zeigt eine mögliche neue Rollenverteilung. Demnach sind die Gemeinden überwiegend für die laufende Finanzierung verantwortlich. Die Länder hingegen ziehen sich aus der laufenden Finanzierung größtenteils zurück (Entfall der laufenden Zuschüsse vom Land an die Gemeinden). Denkbar ist jedoch, dass dennoch die Feinsteuerung der laufenden Finanzierung bei den Ländern verbleibt. 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. Weiters verbleiben wesentliche Aufgaben der Länder hinsichtlich Gesetzgebung und der Planungs- und Steuerungsfunktion unberührt. Der Bund stellt die Mittel im Rahmen der Ertragsanteilsverteilung zur Verfügung.

Bei den programmatischen Förderungen treten die Gemeinden als Fördernehmer, der Bund (oder alternativ die Länder) als Fördergeber auf. Sowohl die laufende Finanzierung als auch die programmatische Förderung basiert idealerweise auf gemeinsamen und transparenten Zielsetzungen.

In einem weiteren Prozess gilt es, Klarheit über neue und veränderte Rollen zu finden.

Abbildung 84: Mögliche zukünftige Rollen der Gebietskörperschaften in der Finanzierung der vorschulischen Kinderbetreuung

Gemeinsame und transparente Zielsetzung		
	Laufende Finanzierung	Programmatische Förderung
Gemeinden	❖ Verantwortung für die lfd. Finanzierung (höhere Ertragsanteile bei gleichzeitigem Entfall der laufenden Zuschüsse vom Land)	❖ Fördernehmer ❖ Mitgestaltung der gemeinsamen Zielsetzung
Länder	❖ Förderung gesonderter Schwerpunkte z.B. Interkommunale Zusammenarbeit, Kleinstgruppen in stark peripheren Gebieten, Gemeinden mit Bevölkerungszuwächsen oder -rückgängen ❖ Planung und Steuerung z.B. Bedarfserhebung, Koordination	❖ Fördergeber (alternativ oder gemeinsam Bund/Länder) ❖ Zeitlich befristete Zielsetzungen (z.B. Ausbau Plätze 0-2 Jahre, Ausbau Ganztagsplätze 3-5 Jahre, Anschubfinanzierung Interkommunale Zusammenarbeit);
Bund	❖ Aufgabenorientierte Verteilung der Ertragsanteile	

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

Weitere Untersuchungen zur Sicherung der Modellannahmen

Zur gesicherten Bestimmung der Gewichtung der Indikatoren könnten weitere Untersuchungen folgen. Dies betrifft insbesondere das Verhältnis der Ausgabenlast bei Ganztags- bzw. Halbtagsplätzen bzw. das Verhältnis der Betreuungsplätze nach Altersstufen. Die hier dargestellten Gewichtungen basieren auf mehreren Kennzahlenvergleichen, an welchen jedoch durchwegs größere Gemeinden teilgenommen haben. Bei weiteren Untersuchungen könnte daher auf eine bessere Abbildung sämtlicher Gemeindeklassen geachtet werden.

Ersatzregelungen für Städte sind notwendig

Ein Abtausch von Mitteln, welche nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel verteilt werden, mit einer aufgabenorientierten Mittelverteilung, würde zu einer klaren finanziellen Benachteiligung der Städte gegenüber dem Ist-Zustand führen. Die Städte könnten ihrer regionalen Versorgungsfunktion nicht mehr voll nachkommen. Infolgedessen ist ein entsprechender

Ausgleich für den Entfall der höheren Mittel aus dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel notwendig. Möglich wären hier entsprechende Ausgleichsmittel (ähnlich der aktuellen Vorausanteile gemäß § 11 FAG 2008). Im Sinne einer ganzheitlichen Reform und einer insgesamt stärker aufgabenorientierten Ausrichtung des Finanzausgleichs wäre jedoch ein geeigneter Schlüssel zur Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion vorzusehen.

Berücksichtigung erschwerter Rahmenbedingungen über gesonderte Regelungen (z.B. Bevölkerungsentwicklung, periphere Lage)

Das vorliegende Modell stellt sehr klar auf das entsprechende Kinderbetreuungsangebot ab. Ergänzend würde es der Berücksichtigung besonderer Rahmenbedingungen bedürfen. Dies betrifft beispielsweise Gemeinden mit starken Bevölkerungsveränderungen (starker Infrastrukturausbau bei stark wachsenden Gemeinden bzw. geringere Gruppenauslastung bei stark schrumpfenden Gemeinden) oder Gemeinden in sehr peripherer Lage (z.B. geringere Auslastung aufgrund unzumutbarer Anfahrtswege für Eltern und Kinder).

Eine entsprechende Berücksichtigung der hier genannten erschwerter Rahmenbedingungen ist jedoch über ein generelles Finanzausgleichsmodell nicht machbar, da dies die Komplexität zu stark erhöhen würde. Die Problembereiche der demografischen Entwicklungen sowie das Garantieren bestimmter Infrastrukturausstattung in stark peripheren Lagen stellen hingegen einen gesonderten Problembereich dar, welcher nicht im Rahmen einer aufgabenorientierten Mittelverteilung im Bereich der Kinderbetreuung gelöst werden kann.

Vielmehr bedarf es hier gesonderter aufgabenorientierter Schlüssel über die Ertragsanteilsverteilung, indem beispielsweise Gemeinden mit besonders starken Bevölkerungszuwächsen oder -rückgängen oder auch Gemeinden in stark peripheren Gebieten mit Strukturproblemen erhöhte Ertragsanteile erhalten würden. Ergänzend dazu wäre eine Feinsteuerung durch die Länder im Rahmen der noch verbleibenden Transferströme (v.a. Landesförderungen, Gemeinde-Bedarfszuweisungen) sinnvoll.

Modellevaluierung

Nach Umsetzung eines konkreten Modells bedarf es einer entsprechenden Evaluierung, inwieweit eine Nachbesserung der verwendeten Indikatoren und Gewichtungen notwendig ist.

Klärung der weiteren Vorgehensweise

Zur Umsetzung eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs am Beispiel der Kinderbetreuung sind noch einige Punkte zu konkretisieren:

- ☐ Einbinden in das Finanzausgleichsgesetz: Eine konkrete Einbindung und Formulierung wäre notwendig.
- ☐ Formulierung von 15a-Vereinbarungen in Kooperation mit Gemeinden: Da Gemeinden einen Großteil der Finanzierungsverantwortung tragen, sollten diese auch in die Festlegung der Zielsetzungen zum Kinderbetreuungsbereich entsprechend eingebunden sein.
- ☐ Unterschiedliche landesgesetzliche Rahmenbedingungen: Es ist zu klären, wie mit unterschiedlichen landesgesetzlichen Rahmenbedingungen umzugehen ist. Eine bundesweit einheitliche Finanzierung des laufenden Betriebs der Kinderbetreuung würde dementsprechend auch einen Niederschlag in der Gesetzgebung der Länder finden.
- ☐ Konzentration der laufenden Finanzierungsverantwortung bei den Gemeinden: Durch den Entfall der laufenden Zuschüsse der Länder an die Gemeinden werden auch länderspezifische Unterschiede der aktuellen Förderpolitik sichtbar. Hier sind –

- bundeslandweise – entsprechende Übergangsregelungen für die Gemeinden anzudenken.
- ❑ Umgang mit dem nicht-institutionellen Betreuungsangebot: In weiterer Folge ist auch zu klären, inwieweit auch das nicht-institutionelle Betreuungsangebot berücksichtigt werden soll bzw. kann.
 - ❑ Ausbildung: Auch hinsichtlich Ausbildungsniveau und Entlohnung werden weitere Diskussionen notwendig sein.
 - ❑ Direkte Weitergabe der Bundesförderungen im Rahmen der 15a-Vereinbarungen vom Bund an die Gemeinden: Es ist zu klären, inwieweit eine direkte Weitergabe der Bundesmittel an die Gemeinden möglich/sinnvoll ist (z.B. hinsichtlich der Transaktionskosten).

VII Verzeichnisse

1 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Abgrenzung des Finanzausgleichs	12
Abbildung 2: Überblick über den primären, sekundären und tertiären Finanzausgleich	13
Abbildung 3: Sechs Elemente/Schritte des Österreichischen Finanzausgleichssystems	16
Abbildung 4: Finanzmittelausstattung der Gebietskörperschaftsebenen durch den Finanzausgleich	18
Abbildung 5: Modell einer neuen Gesamtarchitektur des Finanzausgleichs	27
Abbildung 6: Elemente eines reformierten Gemeinde-Finanzausgleichs	29
Abbildung 7: Übersicht 3-stufiges Ausgleichssystem im Kanton St. Gallen	34
Abbildung 8: Anzahl der betreuten Kinder in Kinderkrippen, Kindergärten und altersgemischten Einrichtungen nach Bundesländern, 2013/2014	45
Abbildung 9: Kinderbetreuungseinrichtungen nach Erhalten, 2013/2014	46
Abbildung 10: Verhältnis der Gruppen nach Bundesländern, 2013/2014	47
Abbildung 11: Verhältnis der Gruppen nach EW-Klassen, 2013/2014	47
Abbildung 12: Betreute Kinder pro Gruppe, 2013/2014	48
Abbildung 13: Zahl der halb- und ganztägig betreuten Kinder (pro 1.000 EW) nach Bundesländern, 2013/2014	48
Abbildung 14: Zahl der halb- und ganztägig betreuten Kinder (pro 1.000 EW) nach EW-Klassen, 2013/2014	49
Abbildung 15: Anteil betreuter VIF-Kinder nach Altersgruppen und Bundesländern, 2013/2014	50
Abbildung 16: Anteil betreuter VIF-Kinder nach Altersgruppen und EW-Klassen, 2013/2014	51
Abbildung 17: Nicht-institutionelle Kinderbetreuung (Tageselternbetreuung und Kindergruppen) nach Altersgruppen und Bundesländern, 2013	52
Abbildung 18: Personaleinsatz in Vollzeitäquivalenten pro Gruppe, 2013/2014	53
Abbildung 19: Entwicklung der betreuten Kinder, 1973 bis 2013	53
Abbildung 20: Entwicklung der betreuten Kinder nach Bundesländern, 2003 bis 2013	54
Abbildung 21: Entwicklung der Betreuungsquote nach Altersgruppen, 1995 bis 2013	55
Abbildung 22: Entwicklung Personal in Kinderbetreuungseinrichtungen, 1972 bis 2013	56
Abbildung 23: Finanzierungsbeziehungen im Kinderbetreuungsbereich	58
Abbildung 24: Finanzierung im Kinderbetreuungsbereich, 2013	59
Abbildung 25: Entwicklung der Ausgaben der öffentlichen Hand für Kindertagesheime, 2003 bis 2012	61
Abbildung 26: Entwicklung der Ausgaben der Gemeinden (inkl. Wien) im Kinderbetreuungsbereich, 2003 bis 2013	62
Abbildung 27: Entwicklung der Einnahmen der Gemeinden (inkl. Wien) im Kinderbetreuungsbereich, 2003 bis 2013	62
Abbildung 28: Ausgaben der Länder und Gemeinden im Kinderbetreuungsbereich (konsolidiert) pro Kopf, 2013	63
Abbildung 29: Ausgaben der Länder und Gemeinden im Kinderbetreuungsbereich (konsolidiert) pro betreutem gewichteten Kind, 2013	64
Abbildung 30: Ausgaben der Bundesländer im Kinderbetreuungsbereich, 2013	65
Abbildung 31: Anteil der Mittel aus 15a-Vereinbarungen an den Transfereinnahmen der Gemeinden (ohne Wien), 2008 bis 2013	66

Abbildung 32: Ausgabenstruktur der Gemeinden nach Bundesland, 2013	68
Abbildung 33: Ausgabenstruktur der Gemeinden nach EW-Klasse, 2013	69
Abbildung 34: Einnahmenstruktur der Gemeinden im Kinderbetreuungsbereich nach Bundesland, 2013	70
Abbildung 35: Einnahmenstruktur der Gemeinden im Kinderbetreuungsbereich nach EW-Klasse, 2013	71
Abbildung 36: Verortung Aufgabenorientierung in der Kinderbetreuung in einem reformierten Finanzausgleich	75
Abbildung 37: Modell Aufgabenorientierter Finanzausgleich am Beispiel Kinderbetreuung	88
Abbildung 38: Leistungsindikatoren: Verteilung nach Bundesländer	92
Abbildung 39: Leistungsindikatoren: Verteilung nach EW-Klassen	92
Abbildung 40: Leistungsindikatoren: Verteilung nach Bundesland	94
Abbildung 41: Leistungsindikatoren: Verteilung nach EW-Klassen	94
Abbildung 42: Leistungsindikatoren: Verteilung nach EW-Klassen	96
Abbildung 43: Leistungsindikatoren: Verteilung nach Bundesländern	97
Abbildung 44: Leistungsindikatoren: Verteilung nach Bundesland	100
Abbildung 45: Leistungsindikatoren: Verteilung nach EW-Klassen	101
Abbildung 46: Verteilung ausgewählter Finanzausgleichsgrößen nach Bundesland, 2013	104
Abbildung 47: Verteilung ausgewählter Finanzausgleichsgrößen nach EW-Klassen, 2013	104
Abbildung 48: Mittelverteilung der Gemeinden in den Versionen gemäß Modellrechnung, Basis 2013	106
Abbildung 49: Versionen A und B: Bisherige und abgetauschte Ertragsanteilsausstattung, Basis 2013	108
Abbildung 50: Versionen A und B: Auswirkungen des Ertragsanteilsabtausches auf die einzelnen Bundesländer, Basis 2013	109
Abbildung 51: Versionen A und B: Auswirkungen des Ertragsanteilsabtausches auf die Gemeinden nach Bundesländern, Basis 2013	110
Abbildung 52: Steigerungen/Rückgänge der Summe an Gemeinden und Bundesländern – getrennt, Basis 2013	111
Abbildung 53: Steigerungen/Rückgänge der Summe an Gemeinden und Bundesländern - saldiert, Basis 2013	111
Abbildung 54: Version A: Mittelverteilung der Gemeinden nach Bundesländern, Basis 2013	112
Abbildung 55: Version A: Steigerungen/Rückgänge der Gemeinden gegenüber der aktuellen Situation nach Bundesländern, Basis 2013	113
Abbildung 56: Version A: Mittelverteilung der Gemeinden nach EW-Klassen, Basis 2013	114
Abbildung 57: Version A: Steigerungen/Rückgänge der Gemeinden gegenüber der aktuellen Situation nach EW-Klassen, Basis 2013	115
Abbildung 58: Version B: Mittelverteilung der Gemeinden nach Bundesländern, Basis 2013	115
Abbildung 59: Version B: Steigerungen/Rückgänge der Gemeinden gegenüber der aktuellen Situation nach Bundesländern, Basis 2013	116
Abbildung 60: Version B: Mittelverteilung der Gemeinden nach EW-Klassen, Basis 2013	116
Abbildung 61: Version B: Steigerungen/Rückgänge der Gemeinden gegenüber der aktuellen Situation nach EW-Klassen, Basis 2013	117
Abbildung 62: Version C: Mittelverteilung der Gemeinden nach Bundesländern, Basis 2013	118
Abbildung 63: Version C: Steigerungen/Rückgänge der Gemeinden gegenüber der aktuellen Situation nach Bundesländern, Basis 2013	118
Abbildung 64: Version C: Mittelverteilung der Gemeinden nach EW-Klassen, Basis 2013	119

Abbildung 65: Version C: Steigerungen/Rückgänge der Gemeinden gegenüber der aktuellen Situation nach EW-Klassen, Basis 2013	120
Abbildung 66: Modell Aufgabenorientierter Finanzausgleich am Beispiel Kinderbetreuung	126
Abbildung 67: Überblick über die Varianten – Verteilte Gemeindemittel nach Indikatoren	127
Abbildung 68: Aufgabenorientierte Einnahmen der Gemeinden nach Bundesländern pro Kopf (Varianten), Basis 2013	129
Abbildung 69: Aufgabenorientierte Einnahmen der Gemeinden nach Bundesländern in Mio. Euro (Varianten), Basis 2013	129
Abbildung 70: Aufgabenorientierte Varianten: Verteilung der Gemeindemittel nach Bundesland	130
Abbildung 71: Geschätzte Veränderung der Gemeindemittel durch den Leistungsausbau, 2003 bis 2013	131
Abbildung 72: Aufgabenorientierte Einnahmen der Gemeinden nach EW-Klassen pro Kopf (Varianten), Basis 2013	132
Abbildung 73: Aufgabenorientierte Einnahmen der Gemeinden nach EW-Klassen in Mio. Euro (Varianten), Basis 2013	132
Abbildung 74: Aufgabenorientierte Varianten: Verteilung der Gemeindemittel nach EW-Klassen	133
Abbildung 75: Steigerungen/Rückgänge der Gemeindemittel nach Versionen im Vergleich zur aktuellen Situation nach Bundesländern pro Kopf, Basis 2013	136
Abbildung 76: Gemeindemittel nach Versionen nach Bundesländern pro Kopf, Basis 2013	137
Abbildung 77: Steigerungen/Rückgänge der Ländermittel nach Versionen im Vergleich zur aktuellen Situation nach Bundesländern, Basis 2013	138
Abbildung 78: Steigerungen/Rückgänge der Gemeinde- und Ländermittel nach Versionen im Vergleich zur aktuellen Situation nach Bundesländern, Basis 2013	138
Abbildung 79: Steigerungen/Rückgänge der Gemeindemittel nach Versionen im Vergleich zur aktuellen Situation nach EW-Klassen pro Kopf, Basis 2013	140
Abbildung 80: Gemeindemittel nach Versionen nach EW-Klassen pro Kopf, Basis 2013	140
Abbildung 81: Programmatische Förderungsvarianten für die Gemeindeebene nach Bundesländern, Basis 2013	147
Abbildung 82: Programmatische Förderungsvarianten für die Gemeindeebene im Vergleich nach EW-Klassen, Basis 2013	148
Abbildung 83: Ausgewogenheit von Lasten- und Ressourcenausgleich in einem reformierten Finanzausgleich	156
Abbildung 84: Mögliche zukünftige Rollen der Gebietskörperschaften in der Finanzierung der vorschulischen Kinderbetreuung	157
Abbildung 85: Auswirkungen des Ertragsanteilsabtausches in der Version A und B auf die Summe an Gemeinden und Bundesländern, Basis 2013	177
Abbildung 86: Steigerungen/Rückgänge der Gemeinden der Versionen im Vergleich zur aktuellen Situation nach Bundesländern, Basis 2013	177
Abbildung 87: Version A: Steigerungen/Rückgänge der Gemeinden gegenüber der aktuellen Situation nach Bundesländern, Basis 2013	178
Abbildung 88: Version B: Steigerungen/Rückgänge der Gemeinden gegenüber der aktuellen Situation nach Bundesländern, Basis 2013	178
Abbildung 89: Steigerungen/Rückgänge der Gemeindemittel nach Versionen im Vergleich zur aktuellen Situation nach Bundesländern absolut, Basis 2013	179

Abbildung 90: Steigerungen/Rückgänge der Gemeindemittel nach Versionen im Vergleich zur aktuellen Situation nach EW-Klassen absolut in Mio. Euro, Basis 2013 179

2 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Mitteltöpfe im aufgabenorientierten Finanzausgleich	23
Tabelle 2: Gewichtung der Töpfe und aufgabenorientierte Indikatoren	24
Tabelle 3: Indikatoren zur Verteilung der Mittel auf Länderebene, 2008.....	25
Tabelle 4: Indikatoren zur Verteilung der Mittel auf Gemeindeebene, 2008	26
Tabelle 5: Gewichtungsschlüssel wöchentlicher Betreuungszeiten in Kindergärten	31
Tabelle 6: Gewichtungsschlüssel wöchentlicher Betreuungszeiten in der Kleinkinderbetreuung	32
Tabelle 7: Transfers des Bundes	36
Tabelle 8: Transfers der Länder (exemplarisch) – Teil 1	37
Tabelle 9: Transfers der Länder (exemplarisch) – Teil 2.....	38
Tabelle 10: Transfers der Gemeinden	38
Tabelle 11: Überblick der gesetzlichen Grundlagen der einzelnen Betreuungseinrichtungen in den Bundesländern	41
Tabelle 12: Entwicklung der Gruppenanzahl nach Gruppenform, 2006 bis 2013.....	56
Tabelle 13: Entwicklung Betreuungsschlüssel nach Gruppenform, 2006 bis 2013	57
Tabelle 14: Familienleistungen der öffentlichen Hand, 2006 bis 2013.....	57
Tabelle 15: Entwicklung des Wirkungsziels des Bundes zur Kinderbetreuung.....	77
Tabelle 16: Exemplarische Zielsetzungen in landesgesetzlichen Regelungen zur Kinderbetreuung	78
Tabelle 17: Finanzierungsbedarf im Kinderbetreuungsbereich 2013.....	81
Tabelle 18: Mögliche Ansatzpunkte der Mittelherkunft – laufender Betrieb	84
Tabelle 19: Mögliche Ansatzpunkte der Mittelherkunft – programmatische Schwerpunkte.....	85
Tabelle 20: Überblick über die Varianten.....	89
Tabelle 21: Indikatoren der Varianten im Überblick.....	90
Tabelle 22: Gewichtungsfaktoren und Pauschalbetrag pro Kind der einzelnen Indikatoren, Variante 1.....	92
Tabelle 23: Variante 1: Aufgabenorientierte Verteilung auf Basis der betreuten Kinder nach Altersgruppen nach EW-Klassen, 2013.....	93
Tabelle 24: Modell 1: Aufgabenorientierte Verteilung auf Basis der betreuten Kinder nach Altersgruppen nach Bundesländern, 2013	93
Tabelle 25: Gewichtungsfaktoren und Pauschalbetrag pro Kind der einzelnen Indikatoren, Variante 2.....	95
Tabelle 26: Variante 2: Aufgabenorientierte Verteilung auf Basis der betreuten Kinder nach Altersgruppen und Betreuungsdauer nach EW-Klassen, 2013.....	95
Tabelle 27: Variante 2: Aufgabenorientierte Verteilung auf Basis der betreuten Kinder nach Altersgruppen und Betreuungsdauer nach Bundesländern, 2013	96
Tabelle 28: Gewichtungsfaktoren und Pauschalbetrag pro Kind der einzelnen Indikatoren, Variante 3.....	97
Tabelle 29: Variante 3: Aufgabenorientierte Verteilung auf Basis der betreuten Kinder nach Altersgruppen, Betreuungsdauer, Öffnungszeiten und Schließtagen nach EW-Klassen, 2013	98

Tabelle 30: Variante 3: Aufgabenorientierte Verteilung auf Basis der betreuten Kinder nach Altersgruppen, Betreuungsdauer, Öffnungsstunden und Schließtagen nach Bundesländern, 2013	98
Tabelle 31: Gewichtungsfaktoren der einzelnen Indikatoren, Variante 4	99
Tabelle 32: Variante 4: Aufgabenorientierte Verteilung auf Basis der betreuten Kinder nach Altersgruppen, Betreuungsdauer, Öffnungsstunden und Schließtagen nach EW-Klassen, 2013	99
Tabelle 33: Variante 4: Aufgabenorientierte Verteilung auf Basis der betreuten Kinder nach Altersgruppen, Betreuungsdauer, Öffnungsstunden und Schließtagen nach Bundesländern, 2013	100
Tabelle 34: Gewichtungsfaktoren der einzelnen Indikatoren, Variante 5	101
Tabelle 35: Variante 5: Aufgabenorientierte Verteilung auf Basis der betreuten Kinder nach Altersgruppen, Betreuungsdauer, Öffnungsstunden, Schließtagen und nicht-deutscher Erstsprache nach EW-Klassen, 2013	102
Tabelle 36: Variante 5: Aufgabenorientierte Verteilung auf Basis der betreuten Kinder nach Altersgruppen, Betreuungsdauer, Öffnungsstunden, Schließtagen und nicht-deutscher Erstsprache nach Bundesländern, 2013.....	102
Tabelle 37: Versionen gemäß Modellrechnung – Integration in das aktuelle Finanzausgleichssystem	105
Tabelle 38: Mögliche programmatische Förderungsvarianten für Gemeinden	120
Tabelle 39: Geschätzter Mehrbedarf der Gemeinden im Krippenbereich nach Bundesland bei bestehender Ausgabenstruktur (A1), 2013.....	121
Tabelle 40: Geschätzter Mehrbedarf der Gemeinden im Krippenbereich nach EW-Klasse bei bestehender Ausgabenstruktur (A1), 2013.....	122
Tabelle 41: Einmaliger geschätzter Mehrbedarf der Gemeinden im Krippenbereich nach Bundesland bei ausschließlicher Neuerrichtung von Gruppen (A2), 2013	123
Tabelle 42: Einmaliger geschätzter Mehrbedarf der Gemeinden im Krippenbereich nach EW-Klasse bei ausschließlicher Neuerrichtung von Gruppen (A2), 2013.....	123
Tabelle 43: Geschätzter Mehrbedarf der Gemeinden im Kindergartenbereich nach Bundesland bei bestehender Ausgabenstruktur (B), 2013.....	124
Tabelle 44: Geschätzter Mehrbedarf der Gemeinden im Kindergartenbereich nach EW-Klasse bei bestehender Ausgabenstruktur (B), 2013.....	124
Tabelle 45: Überblick über die Varianten.....	128
Tabelle 46: Versionen gemäß Modellrechnung – Integration in das aktuelle Finanzausgleichssystem	135
Tabelle 47: Berücksichtigung mehrerer Faktoren bei der Beurteilung der Gesamtergebnisse ..	141
Tabelle 48: Vor- und Nachteile der aufgabenorientierten Mittelverteilung (alle Versionen).....	142
Tabelle 49: Vor- und Nachteile der ganzheitlichen Abtauschvarianten (Version A und B).....	144
Tabelle 50: Gegenüberstellung des Abtausches einer aufgabenorientierten Mittelverteilung mit dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel bzw. dem Getränke- und Werbesteuerausgleich (Version A und C gegenüber B).....	145
Tabelle 51: Mögliche programmatische Förderungsvarianten	146
Tabelle 52: Anzahl Kinderbetreuungseinrichtungen nach Erhalter (Abbildung 9), 2013/2014 ...	173
Tabelle 53: Anzahl Gruppen nach Bundesländern (Abbildung 10), 2013/2014	173
Tabelle 54: Anzahl Gruppen nach EW-Klassen (Abbildung 11), 2013/2014.....	173
Tabelle 55: Ausgaben der Länder und Gemeinden im Kinderbetreuungsbereich (Abbildung 28 und Abbildung 29), 2013/2014.....	174

Tabelle 56: Ausgaben der Bundesländer im Kinderbetreuungsbereich (Abbildung 30), 2013 ...	174
Tabelle 57: Ausgabenstruktur der Gemeinden nach Bundesland (Abbildung 32), 2013	174
Tabelle 58: Ausgabenstruktur der Gemeinden nach EW-Klasse (Abbildung 33), 2013	175
Tabelle 59: Einnahmenstruktur der Gemeinden nach Bundesland (Abbildung 34), 2013	175
Tabelle 60: Einnahmenstruktur der Gemeinden nach EW-Klasse (Abbildung 35), 2013	175
Tabelle 61: Übersicht: Aufgabenorientierte Varianten nach Bundesländern, 2013	176
Tabelle 62: Übersicht: Aufgabenorientierte Varianten nach EW-Klassen, 2013.....	176

3 Quellenverzeichnis

Literatur

Bauer, Helfried; Biwald, Peter; Bröthaler, Johann; Getzner, Michael; Hochholdinger, Nikola; Reis, Sebastian; Schuh, Ulrich; Strohner, Ludwig: Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung. Projektbericht Institut für Höhere Studien; Dezember 2010.

Bauer, Helfried; Mitterer, Karoline: Aufgabenorientierung im Finanzausgleich. In: Bauer, Helfried (Hrsg.): Finanzausgleich 2008: Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2008, Wien 2008, S. 323-340.

Bauer, Helfried; Mitterer, Karoline: Der Kindergarten als öffentliche Institution. In: Koch, Bernhard (Hrsg.): Handbuch Kindergartenleitung. Das ABC für Führungskräfte in der Elementarpädagogik. Wien 2014, S. 79-114.

Bauer, Helfried; Mitterer, Karoline: Kriterien für einen aufgabenorientierten Gemeinde-Finanzausgleich, nicht veröffentlichte KDZ-Studie, Wien 2009.

Bauer, Helfried; Thöni, Erich: Begriffe, Prinzipien und Spannungsfelder des Finanzausgleichs in Österreich – eine Einleitung. In: Bauer, Helfried (Hrsg.): Finanzausgleich 2008: Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2008, Wien 2008, S. 19-40.

Bröthaler, Johann; Sieber, Lena; Schönback, Wilfried; Mairer, Alexander; Bauer, Helfried: Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich. Befunde und Optionen, Wien 2002.

Bröthaler, Johann; Getzner, Michael; Pitlik, Hans; Schratzenstaller, Margit; Biwald, Peter; Bauer, Helfried; Schuh, Ulrich; Strohner, Ludwig: Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Reformoptionen und Reformstrategien. Endbericht, Wien 2011.

Europäische Union: Barcelona-Ziele. Ausbau der Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder in Europa mit dem Ziel eines nachhaltigen und integrativen Wachstums. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Luxemburg 2013.

Mitterer, Karoline: Der aufgabenorientierte Gemeinde-Finanzausgleich. Diskussionspapier zum Österreichischen Städtetag 2011. Arbeitskreis Aufgabenorientierung im Finanzausgleich, 2011.

Mitterer, Karoline; Haindl, Anita; Hochholdinger, Nikola; Biwald, Peter: Österreichische Gemeindefinanzen 2015 – Entwicklungen 2004 bis 2018. In: Stadtdialog. Schriftenreihe des Österreichischen Städtebundes Jänner 2015.

Mitterer, Karoline; Haindl, Anita; Hödl, Clemens: Aufgabenerfordernisse der Gemeinden und Mittelverteilung im Gemeinde-Finanzausgleich. Österreichischer Städtetag 2014. Hauptstudie, Wien 2014.

Österreichisches Institut für Familienforschung ÖIF: Kinderbetreuung: rechtlich und real. Working Paper Nr. 77, Wien 2011.

Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2013/2014, Wien 2014.

Zimmermann, Hans; Henke, Klaus-Dirk: Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft. 11. Auflage München 2012.

Rechtliche Grundlagen

Bundesfinanzgesetz 2015, BGBl. I Nr. 39/2014, Anlage I Bundesvoranschlag.

Finanzausgleichsgesetz Kanton St. Gallen entnommen.

<http://www.gesetzessammlung.sg.ch/frontend/versions/1565> [download: 30.03.2015]

Gesetz über den Kommunalen Finanzausgleich Baden-Württemberg. <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=FinAusglG+BW&psml=bsbawueprod.psml&max=true&aiz=true> [download: 30.03.2015]

Oö. Kinderbetreuungsgesetz LGBL Nr. 39/2007 idF LGBL Nr. 90/2013

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LROO&Gesetzesnummer=20000460&ShowPrintPreview=True> [download: 21.07.2015]

Stmk. Kinderbetreuungsförderungsgesetz LGBL Nr. 23/2000 idF LGBL Nr. 91/2014

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrStmk&Gesetzesnummer=20000226> [download: 21.07.2015]

Tir. Kinderbildungs- und Kinderbetreuungsgesetz LGBL Nr. 48/2010 idF LGBL Nr. 130/2013

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrT&Gesetzesnummer=20000439> [download: 21.07.2015]

Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots idF BGBl. II Nr. 478/2008

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20006158> [download: 21.07.2015]

Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots idF BGBl. I Nr. 120/2011

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2011_I_120/BGBLA_2011_I_120.pdf [download: 21.07.2015]

Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots idF BGBl. I Nr. 85/2014

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2014_I_85/BGBLA_2014_I_85.pdf [download: 21.07.2015]

Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Einführung der halbtägig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen idF BGBl. I Nr. 99/2009

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20006448&FassungVom=2015-07-21> [download: 21.07.2015]

Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die frühe sprachliche Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen idF BGBl. II Nr. 258/2012

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_II_258/BGBLA_2012_II_258.pdf [download: 21.07.2015]

Statistiken und Datengrundlagen

BKI Objektdaten 2012 <http://bki.de/objektdaten.html> [download: 21.07.2015]

Bundesministerium für Finanzen: BMF: Unterlagen zum Finanzausgleich

<https://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/unterlagen-zum-finanzausgleich.html> [download: 21.07.2015]

Statistik Austria: Bevölkerungsstatistik 2013.

Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2003 bis 2013.

Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 1972 bis 2013.

Statistik Austria: Landesrechnungsabschlussdaten 2013.

Statistik Austria: Sonderauswertung Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

WIFO: Schratzenstaller, Margit: WIFO Monatsbericht 03/2015, Wien, S.189.

VIII Anhang

1 Glossar

Abgestufter Bevölkerungsschlüssel (ABS)

Der ABS (§ 9 Abs. 11 FAG 2008) ist der wichtigste Verteilungsschlüssel bei der Gemeinde-Ertragsanteilsverteilung. Dabei wird eine abgestufte Bevölkerungszahl einer Gemeinde gebildet, indem die EinwohnerInnen-Zahl mit einer Zahl – dem Vervielfacher – multipliziert wird. Insgesamt werden 86 Prozent der Ertragsanteile (ohne Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel) nach dem ABS verteilt.

Der ABS wurde bereits in der Originalfassung des Finanzausgleichsgesetzes im Jahr 1948 verankert, geht aber auf Regelungen aus dem Jahr 1920 zurück. 1948 lag das Verhältnis einer Gemeinde bis 1.000 EW⁹⁸ und einer Stadt über 50.000 EW noch bei 0,4: 1. Aktuell liegt das Verhältnis bei 0,69: 1. Im Verhältnis bekamen kleine Gemeinden daher immer mehr Mittel aus dem ABS. Die Gemeinden bis 20.000 EW werden derzeit de facto gleich gewichtet.

Getränkesteuerausgleich

Aufgrund der Abschaffung der Getränkesteuer im Jahr 2001 wurde über den Finanzausgleich ein Getränkesteuerausgleich (§ 11 Abs. 2 Z 2 FAG 2008) vereinbart, um die Einnahmeneinbußen der Gemeinden auszugleichen. Bis 2010 erhielten die Gemeinden einen Ersatz, der sich am Durchschnittsaufkommen der Jahre 1993 bis 1997 orientierte. Nach einer Übergangslösung im Jahr 2011 besteht seit 2012 eine Neuregelung. Demnach wird der Anteil des Getränkesteuerausgleichs, welcher nach dem historischen Getränkesteueraufkommen verteilt wird (2012: 80 Prozent), jährlich um zehn Prozentpunkte verringert. Die restlichen Mittel werden pro Bundesland in zwei Töpfe unterteilt, wobei die Aufteilung auf die beiden Töpfe in jedem Land nach den Anteilen der Gemeinden in diesen beiden Gruppen am Getränkesteuerausgleich des Jahres 2010 erfolgt. Die Mittel der Gemeinden ab 10.000 EW werden je zur Hälfte nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel und nach der EW-Zahl verteilt. Der Verteilung der Mittel der Gemeinden unter 10.000 EW liegen die Nüchternheitsstatistik und die EW-Zahl zugrunde.

Werbesteuerausgleich

Der Werbesteuerausgleich (§ 11 Abs. 2 Z 3 FAG 2008) beruht auf dem Entfall der Ankündigungs- und Anzeigenabgabe im Jahr 2000, an deren Stelle die Werbeabgabe getreten ist. Der ab dem Jahr 2000 gültige Werbesteuerausgleich kommt nicht nur ausschließlich den Gemeinden mit Einnahmenentgängen zugute, sondern wird zu 40 Prozent im Verhältnis der Volkszahl verteilt. Die verbleibenden 60 Prozent werden im Verhältnis der Erträge der Gemeinden an Anzeigenabgabe und Ankündigungsabgabe in den Jahren 1996 bis 1998 verteilt.

Transfers

Ein Transfer stellt eine Finanzbeziehung zwischen mehreren Partnern dar, wobei zwischen verschiedenen Transfers unterschieden werden kann.

Die Transfers können grundsätzlich klassifiziert werden nach:⁹⁹

- ☐ „Zweckbindung: zweckgebundene und nicht zweckgebundene Transfers;
- ☐ Richtung: vertikale („absteigende oder aufsteigende“) und horizontale Transfers;

⁹⁸ EW = Einwohnerinnen und Einwohner

⁹⁹ siehe Schönböck et.al.: Netz der intragovernmentalen Transferbeziehungen, 2004, S. 12.

- ☐ Vermögenswirksamkeit: laufende und Kapitaltransfers;
- ☐ Ziel: funktionspezifische und regionsspezifische Transfers;
- ☐ Wirkung: Transfers mit allokativer und distributiver Wirkung;
- ☐ Dotierung: frei budgetierbare und gesetzlich geregelte Transfers;
- ☐ Verteilung: Bedarfs- und Schlüsseltransfers;
- ☐ Transferart: Zuschuss, Zuweisung, Beitrag, Umlage, Subvention, Kostenbeiträge und -ersätze.“

Ertragsanteile

Anteil der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Die Zuteilung auf die einzelnen Gemeinden erfolgt nach einem komplexen Verfahren gemäß Finanzausgleichsgesetz.

Finanzausgleich im weiteren bzw. im engeren Sinn

Unter Finanzausgleich im weiteren Sinn wird die Zuordnung der öffentlichen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zu den Gebietskörperschaften verstanden. Der Finanzausgleich im engeren Sinn nimmt die Aufgabenverteilung als gegeben an und stellt über die Regelung der Einnahmenverteilung – inklusive Ausgleichsmaßnahmen – die Finanzierung der Aufgaben der Gebietskörperschaften sicher. Der primäre, sekundäre und tertiäre Finanzausgleich werden dabei dem Finanzausgleich im engeren Sinn zugeordnet.

Primärer Finanzausgleich

Der primäre Finanzausgleich umfasst die Verteilung der Abgabehoheit (Welche Gebietskörperschaftsebene darf welche Abgaben einheben?) und die Verteilung der Ertragshoheit (Beteiligung am Aufkommen an gemeinschaftlichen Abgaben) auf die Gebietskörperschaften. Der primäre Finanzausgleich ist im Finanzausgleichsgesetz geregelt. Er regelt die Grundlage der gemeindeeigenen Steuern und umfasst die Festlegung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben und der Ertragsanteile auf die verschiedenen Gebietskörperschaften.

Sekundärer und tertiärer Finanzausgleich

Der sekundäre Finanzausgleich bezeichnet das System der Transferzahlungen zwischen den Gebietskörperschaften, welche die Abgabenteilung ergänzen – soweit diese im jeweiligen Finanzausgleichsgesetz geregelt sind. Hiermit ist auf der einen Seite die Landesumlage (spezielle Transferzahlung von den Gemeinden zu den Ländern) gemeint. Auf der anderen Seite erfolgt im Rahmen des sekundären Finanzausgleichs die Vergabe der Gemeinde-Bedarfszuweisungen (Gemeindemittel, welche den Ländern zur Ausschüttung an die Gemeinden übergeben werden) sowie der diversen Finanzzuweisungen des Bundes (§ 20 ff. FAG 2008).

Der tertiäre Finanzausgleich umfasst alle übrigen intragovernmentalen (d.h. Transfers zwischen öffentlichen Rechtsträgern) Transfers nach sonstigen Bundes- und Landesgesetzen. Hierunter fallen hauptsächlich die Transferleistungen von den Gemeinden an die Länder (v.a. Krankenanstalten- und Sozialhilfeumlage) oder Fördermittel von den Ländern an die Gemeinden (z.B. Personalausgabenzuschuss im Bereich der Kindergärten).

Vertikaler und horizontaler Finanzausgleich

Vertikaler Finanzausgleich: zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.

Horizontaler Finanzausgleich: zwischen den Ländern bzw. zwischen den Gemeinden.

2 Abkürzungen

ABS	Abgestufter Bevölkerungsschlüssel
AG	Ausgaben
Bgld	Burgenland
EA	Ertragsanteile
EN	Einnahmen
EW	Einwohnerinnen und Einwohner
FA	Finanzausgleich
FAG	Finanzausgleichsgesetz
F-VG	Finanzverfassungsgesetz
GetrSt.	Getränkesteuer
Ktn	Kärnten
NÖ	Niederösterreich
OÖ	Oberösterreich
Sbg	Salzburg
Tir	Tirol
Vbg	Vorarlberg
VIF	Vereinbarkeitsindikator für Familie und Beruf
VZÄ	Vollzeitäquivalente
W	Wien
WerbeSt.	Werbesteuer

3 Methodische Hinweise

Abgrenzungen beim Finanzierungsbedarf im Kinderbetreuungsbereich (Seite 81)

- ☐ **Laufende Ausgaben der Gemeinden:** in Niederösterreich wurden die Personalausgaben (103 Mio. Euro) abgezogen
- ☐ **Laufende Zahlungen der Länder an private Rechtsträger und einmalige Zahlungen der Länder an private Träger:** Gesamtausgaben der Länder für Kinderbetreuung (AB 24) (674,5 Mio. Euro) abzüglich Transfereinnahmen der Gemeinden von den Ländern (282,5 Mio. Euro) ergibt einen Saldo von 392 Mio. Euro. Dieser Betrag wurde im Verhältnis 99,5 % (lfd. Aufwand) zu 0,5 % (Investitionen) aufgeteilt. Bei Wien steht der Betrag Null, da Wien als Stadt behandelt wird.
- ☐ **Einmalige Ausgaben der Gemeinden:** Ausgaben der Vermögensgebarung

Varianten (ab Seite 89):**Variante 1:**

<u>Verhältnis zwischen den Indikatoren</u>		in diesem Verhältnis wird die 1 Mrd. aufgeteilt
100% Alter		
<u>Gewichtungsfaktoren Alter</u>		
0- bis 2-Jährige	2	
3- bis 5-Jährige	1	

Variante 2:

<u>Verhältnis zwischen den Indikatoren</u>		in diesem Verhältnis wird die 1 Mrd. aufgeteilt		
100% Alter und Betreuungsdauer				
<u>Gewichtungsfaktoren Alter und Betreuungsdauer</u>				
	betreute Kinder 0- bis 2-Jährige	betreute Kinder 3- bis 5-Jährige	betreute Kinder ganztags	betreute Kinder halbtags
Alter	2	1	-	-
Betreuungsdauer	-	-	1	0,65

Variante 3:

<u>Verhältnis zwischen den Indikatoren</u>			in diesem Verhältnis wird die 1 Mrd. aufgeteilt
80% Alter und Betreuungsdauer			
10% Öffnungsstunden			
10% Schließtage			
<u>Gewichtungsfaktoren Öffnungsstunden</u>			
	Anteil der betreuten Kinder in		
Öffnungs-	Einrichtungen mit ...		
stunden	Öffnungsstunden	Gewichtung	
11 und mehr	20%	1	
10	27%	0,75	
8 bis 9	30%	0,5	
unter 8	23%	0	
<u>Gewichtungsfaktoren Schließtage</u>			
	Minimum	Faktor Schließtage	Gewichtung
0	1. Quintil	<= 20	1
20	2. Quintil	bis 30	0,75
32	3. Quintil	bis 40	0,5
35	4. Quintil	über 40	0
47			
88	Maximum		

Variante 4:

<u>Verhältnis zwischen den Indikatoren</u>	
60% Alter und Betreuungsdauer	in diesem Verhältnis wird die 1 Mrd. aufgeteilt
20% Öffnungsstunden	
20% Schließtage	
<u>Gewichtungsfaktoren Betreuungsdauer</u>	
betreute Kinder 0- bis 2-Jährige	2
betreute Kinder 3- bis 5-Jährige	1
betreute Kinder ganztags	2
betreute Kinder	1

Variante 5:

<u>Verhältnis zwischen den Indikatoren</u>	
60% Alter und Betreuungsdauer	in diesem Verhältnis wird die 1 Mrd. aufgeteilt
15% Öffnungsstunden	
15% Schließtage	
10% nicht-deutsche Erstsprache	
<u>Gewichtungsfaktoren Nicht-Deutsche Erstsprache</u>	
Gewichtung 1,5	

Modellversionen (ab Seite 103):

- ☐ In Niederösterreich wurde die Übertragung der Personalausgaben im Kinderbetreuungsbereich vom Land (höhere Transferausgaben) an die Gemeinden (höhere Transfereinnahmen) angenommen.
- ☐ Bei den laufenden Transferausgaben in Kärnten wurden auch gesetzliche/sonstige Zuwendungen an gemeinnützige Einrichtungen (Fonds) berücksichtigt (Abbildung 50)

4 Ergänzende Tabellen zu Kapitel III Organisation und Finanzierung der Kinderbetreuung

Tabelle 52: Anzahl Kinderbetreuungseinrichtungen nach Erhalter (Abbildung 9), 2013/2014

	Erhalter der Einrichtungen		
	öffentlich	privat	gesamt
Burgenland	235	25	260
Kärnten	166	217	383
Niederösterreich	1.118	139	1.257
Oberösterreich	498	477	975
Salzburg	338	156	494
Steiermark	573	315	888
Tirol	442	227	669
Vorarlberg	254	120	374
Wien	741	1.237	1.978
gesamt	4.365	2.913	7.278

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

Tabelle 53: Anzahl Gruppen nach Bundesländern (Abbildung 10), 2013/2014

Bundesländer	Anzahl Gruppen nach Gruppenformen			
	Kleinkindgruppen	Kindergartengruppen	altersgemischte Gruppen	gesamt
Burgenland	60	141	49	250
Kärnten	55	129	52	236
Niederösterreich	50	588	89	727
Oberösterreich	153	467	198	818
Salzburg	66	127	99	292
Steiermark	87	493	12	592
Tirol	138	302		440
Vorarlberg	0	106	67	173
Wien	72	85	71	228
gesamt	681	2.438	637	3.756

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

Tabelle 54: Anzahl Gruppen nach EW-Klassen (Abbildung 11), 2013/2014

EW-Klassen	Anzahl Gruppen nach Gruppenformen			
	Kleinkindgruppen	Kindergartengruppen	altersgemischte Gruppen	gesamt
0 bis 2.500 EW	192	1.470	273	1.935
2.501 bis 5.000 EW	212	473	141	826
5.001 bis 10.000 EW	106	229	63	398
10.001 bis 20.000 EW	49	93	42	184
20.001 bis 50.000 EW	18	44	25	87
50.001 bis 500.000 EW	32	44	22	98
Wien	72	85	71	228
gesamt	681	2.438	637	3.756

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2013/2014.

Tabelle 55: Ausgaben der Länder und Gemeinden im Kinderbetreuungsbereich (Abbildung 28 und Abbildung 29), 2013/2014

	Ausgaben Gemeinden ohne TransferEN vom Land	Ausgaben Länder	15a Mittel	gesamt
	in Mio. Euro			
Burgenland	40,0	25,4	2,8	68,1
Kärnten	49,4	43,7	5,5	98,6
Niederösterreich	182,8	190,0	16,7	389,4
Oberösterreich	120,8	156,4	15,6	292,8
Salzburg	74,5	44,7	5,7	124,9
Steiermark	133,8	109,6	11,7	255,1
Tirol	79,2	59,2	7,7	146,1
Vorarlberg	38,3	45,0	4,5	87,8
Wien	683,8	0,0	18,9	702,7
gesamt	1.402,5	673,9	89,2	2.165,6

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Landesrechnungsabschlüsse 2013 und Gemeindefinanzdaten 2013.

Tabelle 56: Ausgaben der Bundesländer im Kinderbetreuungsbereich (Abbildung 30), 2013

	Transfers an Gemeinden	Transfers an sonstige Träger	Transfers an Gemeinden und/oder sonstige Träger	Personal- ausgaben	Weitere Ausgaben	gesamt
	in Mio. Euro					
Burgenland	20,3	1,8	0,0	0,0	3,3	25,4
Kärnten	0,0	0,0	40,7	0,0	2,9	43,7
Niederösterreich	0,0	2,3	0,0	161,5	26,1	190,0
Oberösterreich	84,9	70,7	0,0	0,0	0,8	156,4
Salzburg	25,2	17,1	0,0	0,0	2,4	44,7
Steiermark	59,7	40,0	0,0	0,0	9,9	109,6
Tirol	0,0	0,2	55,3	0,0	3,8	59,2
Vorarlberg	33,5	8,9	0,0	0,0	2,6	45,0
gesamt	223,7	140,9	96,0	161,5	51,8	673,9

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Landesrechnungsabschlüsse 2013.

Tabelle 57: Ausgabenstruktur der Gemeinden nach Bundesland (Abbildung 32), 2013

	Leistungen für Personal	Verwaltungs- und Betriebsaufwand	laufende Transfer- zahlungen an private Organisationen	Investitionen	Sonstige Ausgaben	gesamt	Betreuungsquote	
	in Mio. Euro						0- bis 2- Jährige	3- bis 5- Jährige
Burgenland	42,9	6,3	1,1	5,0	5,9	61,2	32%	98%
Kärnten	41,6	7,2	3,3	3,9	5,1	61,2	19%	86%
Niederösterreich	103,2	37,5	0,5	21,5	39,5	202,1	22%	94%
Oberösterreich	98,7	27,9	27,9	15,4	29,5	199,3	13%	92%
Salzburg	62,0	8,9	7,1	9,4	10,9	98,3	18%	90%
Steiermark	99,5	34,4	18,6	8,6	27,1	188,1	12%	84%
Tirol	69,9	11,2	4,1	17,5	15,9	118,4	22%	91%
Vorarlberg	47,8	6,7	3,2	10,1	4,9	72,7	20%	93%
Wien	255,7	44,6	282,0	22,5	79,0	683,8	40%	87%
gesamt	821,2	184,7	347,7	113,8	217,6	1.685,1	23%	90%

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013.

Tabelle 58: Ausgabenstruktur der Gemeinden nach EW-Klasse (Abbildung 33), 2013

	Leistungen für Personal	Verwaltungs- und Betriebsaufwand	laufende Transferzahlungen an private Organisationen	Investitionen	Sonstige Ausgaben	gesamt	Betreuungsquote	
							0- bis 2-Jährige	3- bis 5-Jährige
							in Mio. Euro	
0 bis 2.500 EW	182,2	43,0	13,8	34,4	35,7	309,2	13%	88%
2.501 bis 5.000 EW	118,6	29,3	14,5	23,9	32,9	219,2	18%	91%
5.001 bis 10.000 EW	83,6	25,4	11,4	17,7	19,4	157,4	18%	92%
10.001 bis 20.000 EW	60,8	15,2	3,8	6,7	10,9	97,3	21%	93%
20.001 bis 50.000 EW	45,4	9,7	2,7	5,4	7,1	70,3	21%	93%
50.001 bis 500.000 EW	74,8	17,5	19,5	3,2	32,7	147,8	23%	93%
Wien	255,7	44,6	282,0	22,5	79,0	683,8	40%	87%
gesamt	821,2	184,7	347,7	113,8	217,6	1.685,1	23%	90%

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013.

Tabelle 59: Einnahmenstruktur der Gemeinden nach Bundesland (Abbildung 34), 2013

	Laufende Transfer- einnahmen	Kapitaltransfer- einnahmen	Leistungs-entgelte	Sonstige Einnahmen	gesamt	Zuschuss- bedarf	Ausgaben- deckungsgrad
	in Mio. Euro						in Prozent
Burgenland	20,1	1,3	7,3	3,2	32,0	58,1	52%
Kärnten	11,2	2,1	7,9	3,4	24,6	57,8	40%
Niederösterreich	13,6	9,3	33,0	26,1	81,9	176,0	41%
Oberösterreich	65,8	15,1	7,9	14,1	103,0	185,2	52%
Salzburg	19,4	5,5	11,1	6,0	42,0	92,3	43%
Steiermark	55,3	3,6	20,1	13,5	92,5	174,7	49%
Tirol	27,9	12,4	9,4	12,4	62,0	106,0	52%
Vorarlberg	31,4	3,1	4,1	5,5	44,0	67,2	61%
Wien	0,3	17,5	22,3	9,2	49,4	674,5	7%
gesamt	245,0	70,0	123,1	93,3	531,4	1.591,7	32%

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013.

Tabelle 60: Einnahmenstruktur der Gemeinden nach EW-Klasse (Abbildung 35), 2013

	Laufende Transfer- einnahmen	Kapitaltransfer- einnahmen	Leistungs- entgelte	Sonstige Einnahmen	gesamt	Zuschuss- bedarf	Ausgaben- deckungsgrad
	in Mio. Euro						in Prozent
0 bis 2.500 EW	91,0	21,4	32,3	25,2	169,9	139,2	55%
2.501 bis 5.000 EW	51,0	15,4	21,7	23,0	111,1	108,0	51%
5.001 bis 10.000 EW	37,1	8,0	15,6	20,9	81,5	75,9	52%
10.001 bis 20.000 EW	25,1	3,7	9,2	5,3	43,3	54,0	45%
20.001 bis 50.000 EW	20,1	1,9	6,6	4,0	32,6	37,8	46%
50.001 bis 500.000 EW	20,3	2,0	15,4	5,7	43,4	104,4	29%
Wien	0,3	17,5	22,3	9,2	49,4	634,3	7%
gesamt	245,0	70,0	123,1	93,3	531,4	1.153,7	32%

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013.

5 Ergänzende Tabellen zu Kapitel V Modell Aufgabenorientierter Finanzausgleich am Beispiel der Kinderbetreuung

Tabelle 61: Übersicht: Aufgabenorientierte Varianten nach Bundesländern, 2013

	Modellvariante 1		Modellvariante 2		Modellvariante 3		Modellvariante 4		Modellvariante 5	
	in Mio. Euro	pro EW	in Mio. Euro	pro EW	in Mio. Euro	pro EW	in Mio. Euro	pro EW	in Mio. Euro	pro EW
Burgenland	35	123	38	131	36	127	36	125	34	118
Kärnten	54	97	51	93	51	93	51	91	49	87
Niederösterreich	190	117	193	119	191	118	189	117	182	112
Oberösterreich	151	106	149	105	144	101	138	97	138	97
Salzburg	59	110	55	104	56	105	55	103	55	103
Steiermark	104	86	97	80	98	81	97	80	95	78
Tirol	85	119	78	110	74	104	67	94	69	97
Vorarlberg	48	129	44	117	40	106	34	91	38	101
Wien	274	157	294	169	310	178	333	191	341	196
Österreich gesamt	1.000	118	1.000	118	1.000	118	1.000	118	1.000	118

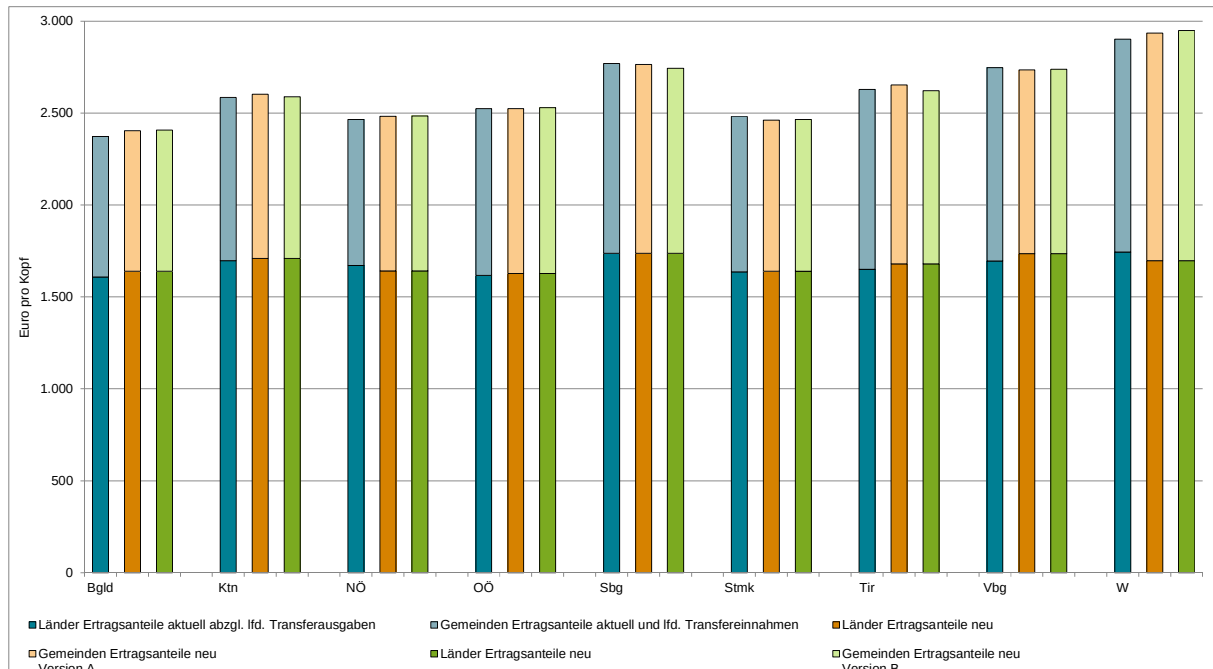
Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015.

Tabelle 62: Übersicht: Aufgabenorientierte Varianten nach EW-Klassen, 2013

	Modellvariante 1		Modellvariante 2		Modellvariante 3		Modellvariante 4		Modellvariante 5	
	in Mio. Euro	pro EW	in Mio. Euro	pro EW	in Mio. Euro	pro EW	in Mio. Euro	pro EW	in Mio. Euro	pro EW
0 bis 2. 500 EW	208	97	193	90	180	85	163	76	161	75
2.501 bis 5.000 EW	163	112	155	106	152	104	146	100	142	97
5.001 bis 10.000 EW	110	108	107	105	105	104	103	101	102	100
10.001 bis 20.000 EW	75	116	74	115	73	114	72	112	73	113
20.001 bis 50.000 EW	56	120	56	120	56	120	55	119	56	121
50.001 bis 500.000 EW	114	115	122	123	123	124	127	128	125	127
Wien	274	157	294	169	310	178	333	191	341	196
Österreich gesamt	1.000	118	1.000	118	1.000	118	1.000	118	1.000	118

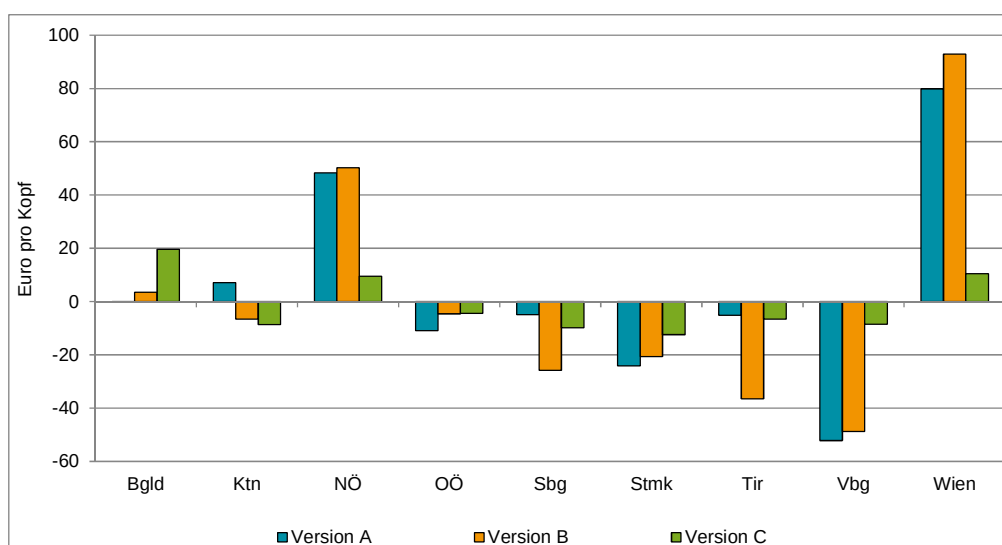
Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2015.

Abbildung 85: Auswirkungen des Ertragsanteilsabtausches in der Version A und B auf die Summe an Gemeinden und Bundesländern, Basis 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnungen 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013.

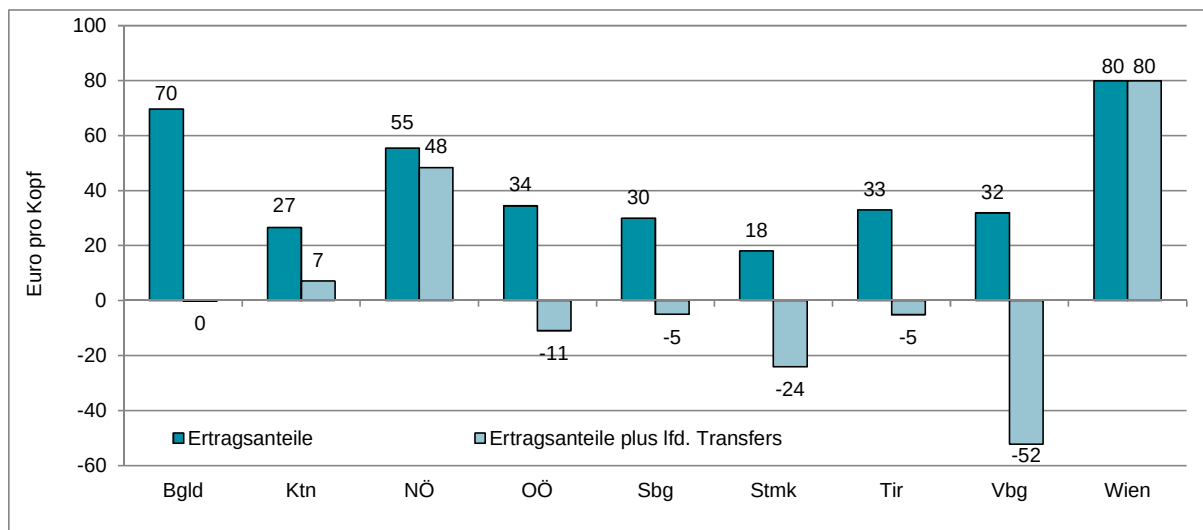
Abbildung 86: Steigerungen/Rückgänge der Gemeinden der Versionen im Vergleich zur aktuellen Situation nach Bundesländern, Basis 2013



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

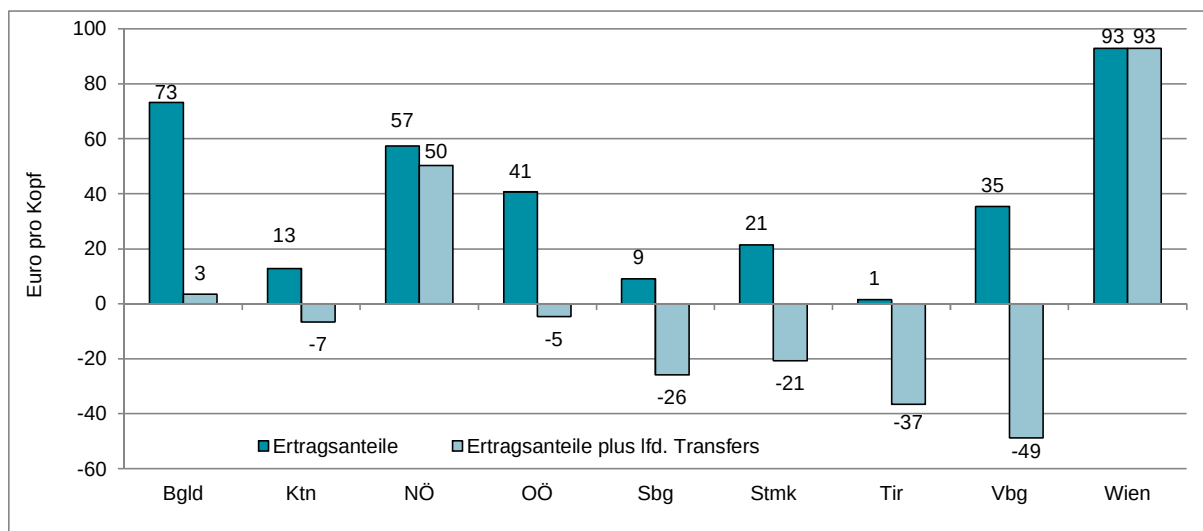
Anmerkung: Es sind Auswirkungen auf die Ertragsanteile sowie die Transfers berücksichtigt.

Abbildung 87: Version A: Steigerungen/Rückgänge der Gemeinden gegenüber der aktuellen Situation nach Bundesländern, Basis 2013



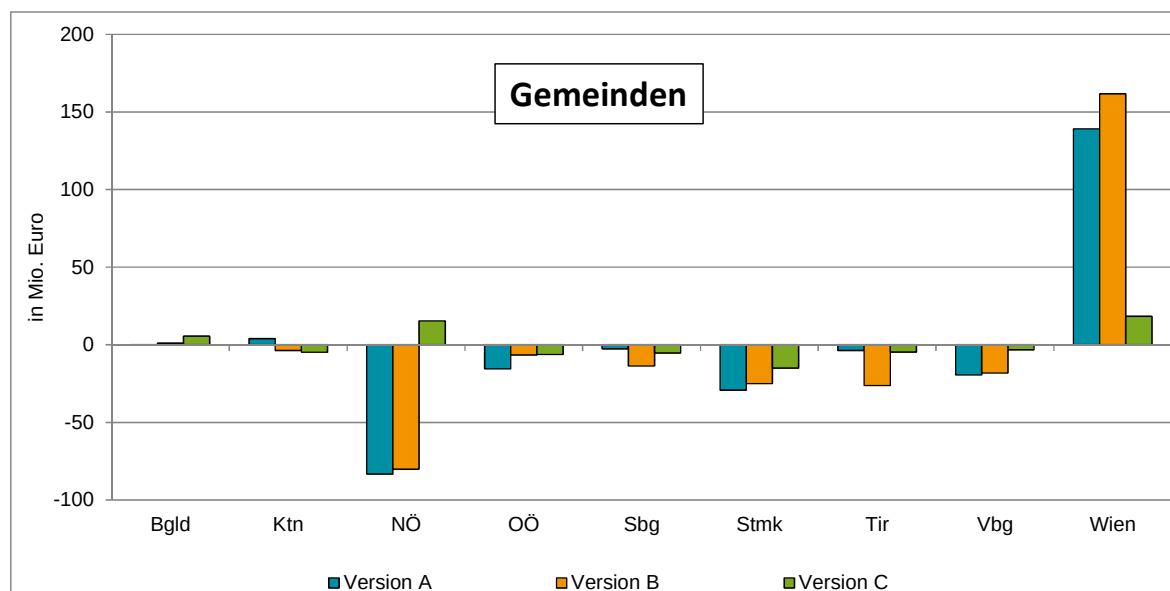
Quelle: KDZ: eigene Berechnungen 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013.

Abbildung 88: Version B: Steigerungen/Rückgänge der Gemeinden gegenüber der aktuellen Situation nach Bundesländern, Basis 2013



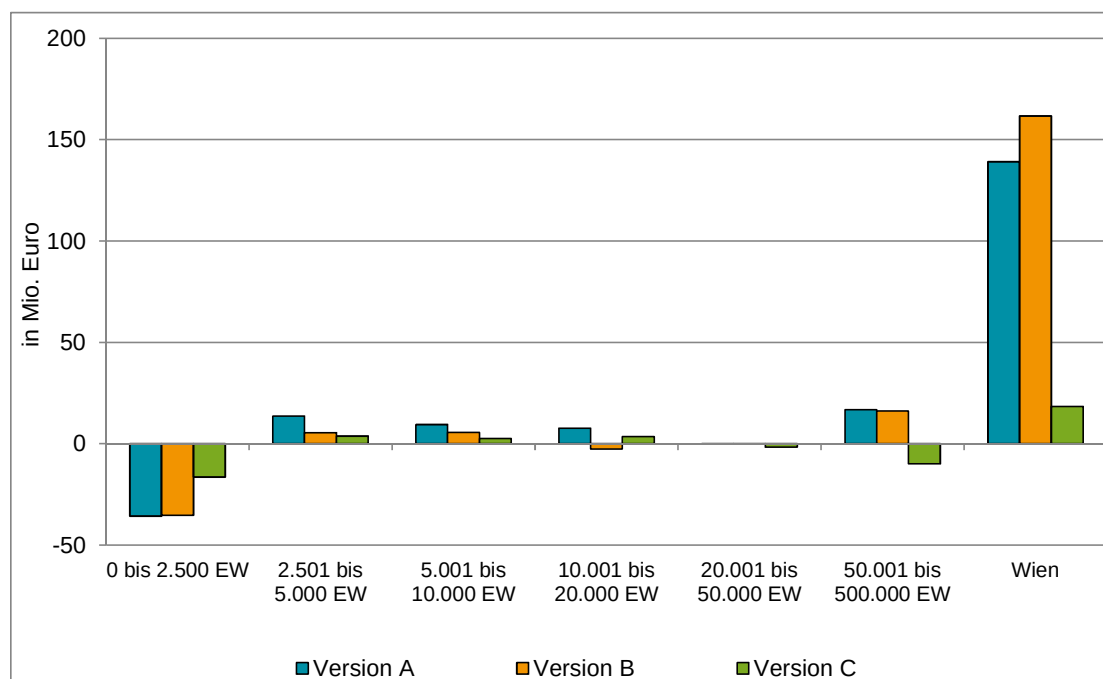
Quelle: KDZ: eigene Berechnungen 2015 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013.

Abbildung 89: Steigerungen/Rückgänge der Gemeindemittel nach Versionen im Vergleich zur aktuellen Situation nach Bundesländern absolut, Basis 2013



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.

Abbildung 90: Steigerungen/Rückgänge der Gemeindemittel nach Versionen im Vergleich zur aktuellen Situation nach EW-Klassen absolut in Mio. Euro, Basis 2013



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2015.



KDZ
Zentrum für Verwaltungsforschung

Guglgasse 13 · A-1110 Wien
T: +43 1 892 34 92-0 · F: -20
institut@kdz.or.at · www.kdz.or.at