

Bundesministerium für Europa,
Integration und Äußeres
Minoritenplatz 8
1010 Wien

Dampfschiffstraße 2
A-1031 Wien
Postfach 240

Tel. +43 (1) 711 71 - 0
Fax +43 (1) 712 94 25
office@rechnungshof.gv.at

Wien, 18. März 2015
GZ 302.466/004-2B 1/15

Änderung der Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG über die frühe sprachliche Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 2. März 2015,
GZ: BMEIA-AT.4.36.43/0110-VIII.3/2015, übermittelten, im Betreff genannten Entwurf
und nimmt hiezu aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt
Stellung:

1. Allgemein

Der RH beschäftigte sich bei diversen Gebarungsüberprüfungen (z.B. „Finanzierung der Landeslehrer“, Reihe Bund 2012/4; „Flüchtlingsbetreuung der Länder Salzburg, Steiermark und Wien“, Reihe Bund 2013/3; „Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des Schulsystems“, Reihe Bund 2013/6; „Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige“, Reihe Bund 2013/11; „Altenbetreuung in Kärnten und Tirol“, Reihe Bund 2014/7; „Bedarfsorientierte Mindestsicherung“, Reihe Bund 2014/9) mit Aspekten von Vereinbarungen gemäß Artikel 15a B-VG („Artikel 15a-Vereinbarungen“) und stellte folgende Vorteile bzw. Nachteile fest:



GZ 302.466/004-2B1/15

Seite 2 / 8

1.1 Vor- und Nachteile von Artikel 15a-Vereinbarungen

Vorteile von Artikel 15a-Vereinbarungen sind aus der Sicht des RH

- die Möglichkeit rechtsverbindlicher aber freiwilliger Koordination und Kooperation zw. Ländern u. Bund bzw. Ländern untereinander,
- die Gleichberechtigung der Vertragspartner,
- die leichtere Koordinierung bei Querschnittsmaterien sowie bei internationalen Verpflichtungen und
- die Schaffung eines Rahmens für Vereinheitlichungen von landesgesetzlichen Regelungen.

Nachteilig aus der Sicht des RH sind

- die Aufweichung des Grundsatzes in § 2 F-VG, wonach jene Gebietskörperschaft den Aufwand zu tragen hat, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt,
- die Schwächung einer konsistenten Steuerung öffentlicher Finanzen und einer transparenten, effizienten Abwicklung staatlicher Aufgaben durch die zeitlich und inhaltlich von den Finanzausgleichsverhandlungen getrennten Verhandlungen zu den Artikel 15a-Vereinbarungen,
- das Unterlaufen des Grundsatzes der einheitlichen Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung,
- die Ausweitung der bestehenden Kompetenzzersplitterung mit einer hohen Anzahl von vertikalen und horizontalen Transferströmen zwischen den Gebietskörperschaften in vielen Bereichen der Verwaltung (z.B. in den Bereichen „Gesundheit“, „Krankenanstalten“, „Sozialhilfe“ und „Lehrerfinanzierung“),
- die Erhöhung der Anzahl der Finanzierungsströme mit der Konsequenz, dass die notwendige finanzielle Gesamtsicht erschwert ist und dadurch eine nachhaltige Finanzierbarkeit relevanter Bereiche nicht sichergestellt wird,
- die Verschiebung der finanziellen Belastung der Gebietskörperschaften großteils zu Lasten des Bundes,

GZ 302.466/004-2B1/15



Seite 3 / 8

- die nicht zwingende Verbesserung des staatlichen Leistungsangebots durch im Rahmen von Artikel 15a-Vereinbarungen zugestandenen öffentlichen Mittel einer an sich nicht zuständigen Gebietskörperschaft,
- die Ausweitung des bundesstaatlichen Prinzips zu Lasten der kompetenzrechtlich vorgegebenen Aufgaben- und Ausgabenabgrenzungen,
- der Versuch den negativen Auswirkungen der Kompetenzzersplitterung entgegenzuwirken, ohne diese zu bereinigen,
- die Durchführung von Begutachtungsverfahren i.d.R. nur zum Verhandlungsergebnis, wodurch inhaltliche Änderungen kaum möglich sind,
- die fehlende Möglichkeit zur Abänderung der Vereinbarungsentwürfe im parlamentarischen Verfahren,
- die Notwendigkeit Artikel 15a-Vereinbarungen gesetzlich umzusetzen, wodurch dieses Instrument schwerfällig wird und
- die fehlende Kostenwahrheit bei Verträgen mit langer Geltungsdauer.

1.2 Handlungsbedarf aus der Sicht des RH

Vor dem Hintergrund der Regelung des § 2 F-VG, wonach der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften grundsätzlich den Aufwand zu tragen haben, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt, wären

- die bestehenden Artikel 15a-Vereinbarungen im Hinblick auf Kompetenzverschiebungen und Mischfinanzierungen generell zu hinterfragen,
- die Finanzierungsströme aufgrund der Artikel 15a-Vereinbarungen in die FAG-Verhandlungen miteinzubeziehen,
- die während einer laufenden Finanzausgleichsperiode abgeschlossenen neuen Artikel 15a-Vereinbarungen jedenfalls mit den FAG-Verantwortlichen abzustimmen, um eine konsistente finanzielle Gesamtschau sicherzustellen.

Bei den Verhandlungen wären jedenfalls

- eine konsequente Verknüpfung der verfassungsmäßigen Zuständigkeiten mit der Verantwortung für deren Finanzierung,



GZ 302.466/004-2B1/15

Seite 4 / 8

- klare Regelungen als Grundlage für eine homogene Entscheidungspraxis,
- die Entwicklung verbesserter bundesweiter Planungs- und Steuerungsmechanismen,
- die Festlegung von einheitlichen Wirkungszielen, Maßnahmen und Indikatoren zu deren Messung,
- klare Zuordnungen der Ergebnisverantwortung zu den jeweils involvierten Gebietskörperschaften,
- eine klare Definition der vereinbarten Quantität und Qualität der zu erbringenden Leistungen anhand von messbaren Leistungszielen,
- die Festlegung klarer Begriffsbestimmungen und einheitlicher Beurteilungskriterien,
- eine verbindliche Verknüpfung der Finanzierung und des vereinbarten Verwendungszwecks,
- die Sicherstellung der Vollständigkeit, Vergleichbarkeit und Validität der für die Steuerung erforderlichen Daten,
- klare, verbindliche Vorgaben für Verwendungsnachweise,
- die Kontrolle der vereinbarten Mittelverwendung,
- konkrete Vorgaben für eine quantitative und qualitative Evaluierung (z.B. Ziele, Umfang, zeitliche Vorgaben und Methoden) und
- Sanktionen für den Fall der Nichterreichung der Ziele vorzusehen.

Mit diesen Maßnahmen sollen

- eine konsistente finanzielle Gesamtschau der von den österreichischen Gebietskörperschaften verwalteten öffentlichen Mittel und eine durchgängige Sicherung von Ergebnisdefinierung und -verantwortung für alle relevanten finanziellen Transfers zwischen Gebietskörperschaften sichergestellt sowie

GZ 302.466/004-2B1/15



Seite 5 / 8

- die Anzahl und Komplexität der Transferströme zwischen den Gebietskörperschaften reduziert werden.

2. Zum vorliegenden Entwurf

2.1 Allgemein

In seiner Stellungnahme zur „Regierungsvorlage zu einer Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG über eine Änderung der Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots“ vom 4. Juli 2014, GZ 302.466/003-2B1/14 wies der RH auf Festhaltungen und Empfehlungen aus dem Bericht „Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige“, Reihe Bund 2013/11 hin:

„Kinderbetreuung fällt sowohl in Gesetzgebung als auch Vollziehung in die Kompetenz der Bundesländer. Ungeachtet dieser eindeutigen Kompetenzlage hat der Bund mit 15a-Vereinbarungen durch die Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011 den Bundesländern Zweckzuschüsse i.H.v. 100 Mio. EUR (sowie mit der Gratspflichtkindergartenvereinbarung 280 Mio. EUR für einen verpflichtenden, kostenfreien Besuch der Kinderbetreuung im letzten Jahr vor der Schulpflicht) zur Verfügung gestellt, wobei der vorgesehene Kofinanzierungsanteil der Bundesländer sukzessive abnahm.“

Auch in seiner Stellungnahme zum Entwurf einer Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots vom 29. August 2011, GZ 302.243/001-5A4/11 (= 3/SN-302/ME XXIV. GP) hat der RH darauf hingewiesen, dass die Bezugsschaltung der Schaffung zusätzlicher Betreuungsplätze für Unter-Drei-Jährige durch den Bund geeignet sei, *„im Bereich der institutionellen Kinderbetreuung tendenziell zu einem Auseinanderfallen von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung zu führen, zumal der Bund die institutionelle Kinderbetreuung, einen Schwerpunkt der Länder im Bereich der familienbezogenen Leistungen (siehe den Bericht „Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder“, Reihe Bund 2011/6, TZ 8.1) mitfinanziert.“* Aufgrund dieser Kritik hat er empfohlen, *„die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortungen in einer Hand (zu vereinigen)“*.

Nach Ansicht des RH treffen diese Feststellungen auch auf den vorliegenden Entwurf zu: Eine Zusammenführung der Verantwortung für die Aufbringung der erforderlichen Finanzmittel, die sachgerechte Aufgabenwahrnehmung und die getätigten Ausgaben ist grundsätzlich nicht nur verwaltungsökonomischer, sie führt auch zu einer sparsameren Gebarung (siehe *Rechnungshof*, Verwaltungsreform 2011, Positionen Reihe 2011/1, S. 125; abrufbar unter <http://www.rechnungshof.gv.at>).



GZ 302.466/004-2B1/15

Seite 6 / 8

Angemerkt wird, dass der RH auf diesen Umstand bereits im Rahmen der Begutachtung des Entwurfs, der der geltenden Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG über die frühe sprachliche Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen, BGBl. II Nr. 258/2012 zugrunde lag, hingewiesen hat (Schreiben vom 5. Jänner 2012, GZ 302.292/001-5A4/11).

2.2 Zur Höhe der Förderung (Artikel 4 des Entwurfs)

Die Jahresfördersumme, die nach der geltenden Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG über die frühe sprachliche Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen für die Jahre 2012 bis 2014 10 Mio. EUR jährlich beträgt, soll für die Jahre 2015 bis 2018 auf 30 Mio. EUR verdreifacht werden. Gleichzeitig soll der Mitfinanzierungsanteil der Länder von derzeit 50 % auf 33 % sinken; d.h. der Bundesbetrag vervierfacht sich damit von derzeit 5 Mio. EUR auf 20 Mio. EUR. Nachdem etwaige Beiträge von Gemeinden dem Anteil des jeweiligen Landes zugerechnet werden können, könnte sich der Länderanteil zusätzlich reduzieren.

2.3 Zu Leistungen des Bundes außerhalb der finanziellen Förderungen (Artikel 3 Abs. 2 des Entwurfs)

In Artikel 3 Abs. 2 des gegenständlichen Entwurfs sind Verpflichtungen des Bundes (z.B. geeignete Verfahren der Sprachstandsfeststellungen, Aus-, Fort- und Weiterbildung der Kindergartenpädagogen und der Lehrenden an den Bildungsanstalten für Kindergartenpädagogik im Bereich der Sprachstandsfeststellung und der frühen sprachlichen Förderung) angeführt, deren Erfüllung dem Bundesministerium für Bildung und Frauen obliegt.

In diesem Zusammenhang verweist der RH auf seinen Bericht „Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des Schulsystems“, Reihe Bund 2013/6, in dem er kritisch festhielt, dass das erwähnte Ministerium zwar aufgrund der geltenden Artikel 15a-Vereinbarung ein Verfahren zur Sprachstandsfeststellung für die Kinder in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen entwickelt hatte, dieses jedoch – aufgrund der Kompetenzlage – nicht flächendeckend zum Einsatz kam (TZ 11). Der RH empfahl dem Bundesministerium für Bildung und Frauen, darauf hinzuwirken, dass das vom Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens entwickelte Verfahren zur Sprachstandsfeststellung von allen Ländern angewendet wird. Dies würde die Transparenz erhöhen und der Qualitätsicherung dienen.

Artikel 9 Abs. 1 des Entwurfs sieht vor, dass der Österreichische Integrationsfonds die Evaluierung (u.a. der Sprachstandsfeststellungsverfahren) und das Controlling der

GZ 302.466/004-2B1/15



Seite 7 / 8

Zweckzuschussmittel durchzuführen hat. Diese Regelung steht in einem Spannungsverhältnis zur Empfehlung des RH an das Bundesministerium für Bildung und Frauen, sich einen Überblick über die Umsetzung bzw. Anwendung des von ihm zur Verfügung gestellten Maßnahmenpakets in den Ländern zu verschaffen. Ansonsten wäre das Bundesministerium nicht in der Lage, Aussagen über die Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit der gesetzten Maßnahmen treffen zu können („Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des Schulsystems“, TZ 11). Zumindest die Einbeziehung des Bundesministeriums für Bildung und Frauen in die Evaluierung wäre nach Ansicht des RH wünschenswert, weil es auch für die Bereitstellung der geeigneten Verfahren der Sprachstandsfeststellungen verantwortlich zeichnet.

Artikel 8 der geltenden Artikel 15a-Vereinbarung über die frühe sprachliche Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen enthält eine, dem Artikel 9 des Entwurfs entsprechende Regelung über die Evaluierung. Die Erläuterungen zum vorliegenden Entwurf enthalten keine Hinweise, ob diese durchgeführt wurde und – zutreffendenfalls – welche Ergebnisse sie gebracht haben bzw. ob die Ergebnisse dem vorliegenden Entwurf zugrunde gelegt wurden. Aus der Sicht des RH wäre es zweckmäßig gewesen, jedenfalls die Ergebnisse einer allenfalls stattgefundenen Evaluierung in den Erläuterungen zumindest kurz darzustellen.

Außerdem empfahl der RH in TZ 12 des Berichts „Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des Schulsystems“ dem Bundesministerium für Bildung und Frauen, darauf hinzuwirken, dass eine direkte Datenweitergabe der Ergebnisse der Sprachstandsfeststellungen, der darauf aufbauenden Sprachfördermaßnahmen sowie der Ergebnisse über das erreichte Sprachniveau von den institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen an die Primarstufe erfolgen kann. Dieser Empfehlung wurde im gegenständlichen Entwurf nicht Rechnung getragen. Generell wäre in diesem Zusammenhang auf die Empfehlung in TZ 10 zu verweisen, wonach die Bemühungen bei der Abstimmung und Steuerung der Aktivitäten von Schülern mit Migrationshintergrund fortzusetzen und auf den unterschiedlichen Ebenen des Bildungssystems zu verstärken wären.

Hinsichtlich der Fort- und Weiterbildung der Lehrenden wird auf die Empfehlung in TZ 21 des Berichts „Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des Schulsystems“ verwiesen, wonach das Bundesministerium für Bildung und Frauen geeignete Maßnahmen entwickeln bzw. Anreize schaffen soll, um die Teilnehmerzahlen an Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen für Fördermaßnahmen in Deutsch zu erhöhen. Weiters hatte der RH in TZ 28 des erwähnten Berichtes empfohlen, den Themenkreis „Sprachenvielfalt/Mehrsprachigkeit/Interkulturelles Lernen“ weiterhin als Schwerpunkt für die Pädagogischen Hochschulen vorzugeben und auf eine erhöhte Inanspruchnahme dieser Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen hinzuwirken.

GZ 302.466/004-2B1/15



Seite 8 / 8

3. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Die Erläuterungen gehen von Mehrkosten von insgesamt 90 Mio. EUR für die Kalenderjahre 2015 bis 2018 aus. Davon entfallen gemäß Artikel 4 des Entwurfes 60 Mio. EUR auf den Bund und 30 Mio. EUR auf die Länder.

Darüber hinaus verpflichtet sich der Bund gemäß Artikel 3 Abs. 2 des Entwurfes zur Erbringung weiterer Leistungen (z.B. Entwicklung von Verfahren zur Sprachstandsfeststellung, Ausbildung der Kindergartenpädagoginnen). Diese werden ebenso wenig quantifiziert wie die Kosten der Evaluierung und des Controllings gemäß Artikel 9 des Entwurfes.

Die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen entsprechen daher nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hiezu ergangenen WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung, BGBI. II Nr. 490/2012.

4. Zur Begutachtungsfrist

Abschließend verweist der RH darauf, dass gemäß § 9 Abs. 3 der Verordnung des Bundeskanzlers über Grundsätze der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben, BGBI. II Nr. 489/2012, den zur Begutachtung eingeladenen Stellen im Regelfall eine Begutachtungsfrist von mindestens sechs Wochen zur Verfügung stehen soll. Diese Frist wurde im vorliegenden Fall signifikant unterschritten.

Von dieser Stellungnahme wird je eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates und dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident:
Dr. Josef Moser

F.d.R.d.A.: