



**Bundesministerium  
Bildung, Wissenschaft  
und Forschung  
Per E-Mail: [begutachtung@bmbwf.gv.at](mailto:begutachtung@bmbwf.gv.at)**

**Magistrat der Stadt Wien  
Wiener Kinder- und Jugendhilfe  
Gruppe Recht  
Rüdengasse 11  
A-1030 Wien  
Tel.: (+43 1) 40 00-90715  
Fax: (+43 1) 40 00-99-90715  
E-Mail: [post@ma11.wien.gv.at](mailto:post@ma11.wien.gv.at)  
[www.kinder.wien.at](http://www.kinder.wien.at)**

MA 11 – 528609-2018  
Entwurf einer Vereinbarung gemäß  
Art. 15a B-VG zwischen dem Bund  
Und den Ländern über die Elementar-  
Pädagogik für die Kindergartenjahre  
2018/19 bis 2021/22;  
Begutachtung;  
Stellungnahme

Wien, 16.10.2018

Zu GZ: BMBWF-14-363/0005-II/3/2018

Sehr geehrte Damen und Herren!

Das Amt der Wiener Landesregierung übermittelt unter Einbeziehung der Magistratsabteilungen 5, 10, 13, 17, 56, 57 sowie dem Menschenrechtsbüro folgende Stellungnahme:

**Folgende Punkte werden in Abstimmung mit Burgenland, Kärnten und dem Land Wien einleitend angemerkt:**

Grundsätzlich wird positiv angemerkt, dass durch neuerliche Gespräche zwischen Bund und Ländern Anpassungen zu den vorherigen Entwürfen durchgeführt wurden. Im Rahmen der LandeselementarpädagogikreferentInnenkonferenz vom 13.9.2018 wurde auf Grundlage dieser Gespräche nochmals folgender Beschluss hinsichtlich der Berücksichtigung in der 15a-Vereinbarung gefasst:

Die LandeselementarpädagogikreferentInnenkonferenz ersucht die Bundesregierung, den nunmehr vorliegenden Entwurf einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die

Elementarpädagogik für die Kindergartenjahre 2018/19 bis 2021/22 dahingehend abzuändern, dass

1. die Zweckzuschüsse zu einem Teil flexibel, je nach Notwendigkeit der Bundesländer, eingesetzt werden können;
2. bei widmungskonformer Verwendung der Mittel keine Sanktionen bei Nichterreicherung der Zielvorgaben erfolgen;
3. in den Bundesländern nach dem Werteleitfaden der Bundesregierung vorgegangen wird;
4. eine Verwaltungsvereinfachung hinsichtlich der schriftlichen Verständigung an Eltern für Kinder im letzten verpflichtenden Kindergartenjahr sowie im Bereich der Sprachstandsfeststellung für Kinder, die noch keinen Kindergarten besuchen;
5. unangekündigte Hospitationen gemeinsam mit den jeweiligen Landesbehörden durchzuführen sind.

Dazu wird Folgendes festgehalten:

**Zu 1.:** Die in **Art. 14 (2)** nun mögliche Flexibilisierung der Verwendung der Zweckzuschüsse zwischen Ausbau und Sprachförderung wird positiv gesehen, da damit eine mögliche Schwerpunktsetzung in einem der Bereiche ermöglicht wird.

**Zu 2.:** Es wird begrüßt, dass die in **Art. 20 (2) Z2** ausdrücklich erwähnte Nicht-Erreichung der in Art. 15 definierten Zielsetzungen zu keiner Refundierung der Zweckzuschüsse führt.

**Zu 3.:** Der in **Art. 1 (2) Z6 erwähnte** beschriebene „Werte- und Orientierungsleitfaden“, auf den sich auch **Art. 8** bezieht, erscheint grundsätzlich gut konzipiert und umgesetzt. Die Ausführungen decken sich im Großen und Ganzen mit dem Bildungsauftrag des elementaren Bildungswesens in Österreich.

Die Länder bekennen sich dazu, die Vorgehensweise im Umgang mit dem Kopftuch, wie im „Werte- und Orientierungsleitfaden“ beschrieben, umzusetzen.

Zu begrüßen ist, dass nunmehr im Entwurf vorgesehen wird, dass die Länder sich verpflichten, „entsprechende Maßnahmen“ zu setzen, um Verstöße gegen das

„Kopftuchverbot“ gegenüber den Erziehungsberechtigten zu sanktionieren und auf die ausdrückliche Verpflichtung der Länder zur verwaltungsstrafrechtlichen Sanktionierung des Verbotes verzichtet wird. Allerdings sprechen die Erläuterungen davon, dass „verwaltungsstrafrechtliche Bestimmungen als ultima ratio“ anzustreben sind. Wie vereinbart und einstimmig beschlossen, sind die Erläuterungen (ohne verwaltungsstrafrechtlicher Sanktionierungen) dem Vereinbarungsentwurf anzupassen.

Im letzten Satz der Erläuterungen zu Artikel 3 wird auf den Werte- und Orientierungsleitfaden hingewiesen. Es wird an dieser Stelle jedoch angemerkt, dass dieser Leitfaden, der Bestandteil der Vereinbarung sein soll, im Rahmen des Begutachtungsverfahrens nicht verschickt wurde.

**Zu 4.:** Es wird begrüßt, dass die Anregung der Länder, hinsichtlich einer Verwaltungsvereinfachung bei der Elterninformation über die Besuchspflicht mit dem Wortlaut „in geeigneter Form“ in **Art. 5 (2)** berücksichtigt wurde.

Nicht berücksichtigt wurde allerdings die in **Art. 10 (5)** vorgesehene Verpflichtung der zuständigen Landesbehörde, bei Kindern, die entgegen der in Art. 5 Abs. 2 enthaltenen Verpflichtung nicht zum Besuch einer elementaren Bildungseinrichtung angemeldet wurden, den Sprachstand festzustellen. Neben dem, dass diese Maßnahme zeitlich nicht umsetzbar ist und das vorgesehene Ziel nicht erreicht wird, stellt diese einen Mehraufwand für die Landesbehörde dar, weshalb hier angeregt wird, den Art. 10 (5) komplett zu streichen.

**Zu 5.:** Positiv wird bemerkt, dass in den Erläuterungen zu **Art. 19 und 20 (Abrechnung und Controlling)** die Formulierung aufgenommen wurde, dass unangekündigte Hospitationen gemeinsam mit den jeweiligen Landesbehörden erfolgen sollen. Für die Umsetzung dieser Bestimmung und die Rechtssicherheit der Normadressaten ist es unumgänglich, dass die Formulierung in den Vertragstext in **Art. 19 (6)** wortwörtlich aufgenommen wird.

**Allgemein ist darüber hinaus Folgendes anzumerken:**

Eine gut ausgebaute elementare Bildung und Betreuung und die qualitätsvolle Förderung aller Kinder gehören zu den wichtigsten Zukunftsaufgaben in Österreich. Gemeinsames

Ziel von Bund, Ländern und Gemeinden muss es daher sein, österreichweit ein bedarfsgerechtes und qualitativ gutes Angebot an Betreuungsplätzen zu schaffen und auch aufrechtzuerhalten. Dazu braucht es eine entsprechende Ausstattung mit finanziellen Mitteln, aber auch praxisnahe Regelungen für den Vollzug der Vereinbarung. Es sollte daher gemeinsames Ziel des Bundes und der Länder sein, die mit den drei bestehenden Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG zur Elementarpädagogik erreichten Erfolge fortzuschreiben und die Inhalte der neuen Vereinbarung einvernehmlich und in praktikabler Form festzulegen.

Die im Text verwendeten Begrifflichkeiten wie „Vorläuferfähigkeiten“ oder „altersgerechte Entwicklung“ entsprechen nicht dem aktuellen elementarpädagogischen Diskurs. Der Kindergarten wird im vorliegenden Entwurf zwar als erste Bildungseinrichtung benannt, aber durch die fachlich nicht adäquate Wortwahl als solche nicht anerkannt. Die Sichtweise ist stark durch schulischen Ansichten und Wahrnehmungen geprägt.

Wenn der Kindergarten als eigenständige Bildungsinstitution Bedeutung haben soll, ist er keine ausschließliche Vorfeldorganisation (Vorbereitungsinstitution) der Schule. Das heißt, es werden im Kindergarten keine „Vorläuferfähigkeiten“ entwickelt, sondern Wissen und Kompetenzen, dem jeweiligen Entwicklungsstand des Kindes entsprechend, vermittelt.

Abgesehen von einer antiquierten Defizitorientierung, die auf ein Konzept der Förderung in Mängelbereichen aufbaut, sollte die Begrifflichkeit „Förderung des Entwicklungsstandes“ wenigstens dem Stand der Wissenschaft entsprechend als ganzheitliche Förderung gesehen, und nicht wie hier in der Präzisierung jedoch vielfach nur auf das Thema Sprache abgestellt werden.

Ebenso spiegelt sich im Begriff „Werteerziehung“ nicht die Haltung einer fortschrittlichen Elementarpädagogik wider. Elementarpädagogik sieht sich an der Seite des Kindes und spricht von Entwicklungsbegleitung. Das Wort „Erziehung“ selbst ist veraltet, ganz abgesehen davon, dass der bundesländerübergreifende Bildungsrahmenplan (wie auch der Wiener Bildungsplan) bereits jetzt schon explizit die Auseinandersetzung mit Werten als Bildungsbereich definiert.

## **Zu den einzelnen Artikeln ist anzumerken:**

### **Abschnitt I**

#### **Artikel 1 – Zielsetzungen:**

**Art.1 (1)** führt den Begriff des beitragsfreien Besuchs nur sehr allgemein an, wodurch Unklarheiten entstehen können. Laut diesem Text wäre davon auszugehen, dass der Bund durch den beitragsfreien Besuch elementarer Bildungseinrichtungen Familien entlasten will, weshalb entsprechende Mittel zur Verfügung zu stellen wären. Die Entlastung der Familien ist bei gleichzeitiger Streichung der Möglichkeit der steuerlichen Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten und keiner Erhöhung von Bundesmitteln allerdings wieder relativiert.

In **Art.1 (2) Z4** wird von bundesweit abgestimmten empirisch belegten pädagogischen Konzepten gesprochen. Es ist nicht klar definiert, wer diese festlegt, welche Konzepte damit gemeint sind und welche zugelassen sind. Darüber hinaus ist nicht geklärt, wie die bundesweite Abstimmung erfolgt.

Insbesondere an die in **Art. 1 (2) Z 2, 4, 6** angeführten Zielsetzungen sind nach diesem Wortlaut zukünftige anstoßfinanzierte Trägerorganisationen vertraglich zu binden und seitens der Behörde zu kontrollieren. Dies führt zu einem erhöhten Zeit- und Personalaufwand.

#### **Artikel 2 – Begriffsbestimmungen:**

Das in **Art. 2 (1)** angeführte Kriterium „sofern diese eine sprachliche Förderung gemäß Z 8 lit. a in der Bildungssprache Deutsch nachweisen“ ist kein ausdrückliches Eignungskriterium nach WKGG/WTBG. Alle in Wien durch die Landesbehörde bewilligten Kindergärten und Kindergruppe müssen dem Gesetz nach ihre pädagogische Arbeit am Wiener Bildungsplan orientieren, sowie die Sprachkompetenz in der Erst- und Zweitsprache fördern §2 (1), (2).

In der Auflistung der pädagogischen Grundlagendokumente in **Art. 2 (6)** fehlen nach wie vor die bundesländerspezifischen Bildungspläne. Dies gehört in der Vereinbarung jedenfalls ergänzt.

Zudem verweist **Art. 2 (6) lit.g** immer noch auf einen unbestimmten Vertragsteil. Eine Zustimmung ohne eine vorherige inhaltliche Prüfung entspricht nicht der üblichen Vorgangsweise und wird als kritisch gesehen.

Die Betonung der Bedeutung der Erstsprache in den Erläuterungen zu **Art. 2 (7)** stellt eine positive Entwicklung dar.

**Art. 2 (10):** Eine Erhebung der Wirkungskennzahl auf Basis der Anzahl der Kinder, die bei der ersten Beobachtung im Alter von vier oder fünf Jahren zu Beginn des jeweiligen Kindergartenjahres einen Sprachförderbedarf haben und nach Durchführung der Sprachfördermaßnahme einen solchen nicht mehr aufweisen, ist wie in den letzten Vereinbarungen kritisch zu sehen. Es gibt viele Kinder, die große Lernfortschritte zeigen, allerdings weiterhin einen Förderbedarf aufweisen. Die Erhebung solcher individuellen Lernfortschritte der Kinder wäre aussagekräftiger, allerdings wären dafür eine extrem aufwändige Dokumentation und Auswertung notwendig.

### **Zu Art. 3**

Die derzeitige Formulierung der Erläuterungen lässt offen, ob das Verbot einer religiös und weltanschaulich geprägten Bekleidung, welche das „gesamte Haupthaar oder große Teile dessen verhüllt“, als beispielhafte Aufzählung zu verstehen ist, oder, ob der Zweck dieser Bestimmung genau auf diesen Einzelfall abzielt. Für die Umsetzung dieser Bestimmung und die Rechtssicherheit der Normadressaten ist es unumgänglich, dass die Formulierung in den Vertragstext wortwörtlich aufgenommen wird. Die verwaltungsstrafrechtliche Sanktionierung soll aus Gründen der Bildungspartnerschaft entfallen und Beratungsgesprächen, wie im Werte- und Orientierungsleitfaden ausgeführt, der Vorzug gegeben werden. Dies umso mehr, da eine landesgesetzliche Verankerung dieser Sanktionen als verfassungswidrig bekämpft werden könnte.

Gerade bei einer grundrechtssensiblen Thematik wie der vorliegenden, ist eine sorgfältige Abwägung sämtlicher grundrechtlicher Dimensionen erforderlich, insbesondere Fragen zur Eignung und Verhältnismäßigkeit der Maßnahme im Verhältnis zum angestrebten Ziel. Dafür ist nach Ansicht ausgewiesener internationaler Experten und Expertinnen, so etwa des Deutschen Instituts für Menschenrechte und des UN Sonderberichterstatters zu Religions- und Glaubensfreiheit, eine akkurate empirische Basis unerlässlich, die

Aufschluss über die Zahl der potentiell betroffenen Mädchen und über die Motive und Auswirkungen des Kopftuchtragens gibt. Erst anhand dieser Informationen kann überhaupt beurteilt werden ob überhaupt ein Bedarf an der vorgeschlagenen Maßnahme besteht. Aus den vorliegenden Materialien ist nicht ersichtlich, dass dem Vorschlag eine solche empirische Basis zugrunde liegt. Vielmehr trägt nach weitläufiger ExpertInneneinschätzung nur eine verschwindend geringe Zahl an Mädchen in Kindergärten überhaupt ein Kopftuch. Daher wird angeregt, die nötigen empirischen Daten zu erheben und die vorgeschlagene Maßnahme im Sinne eines faktenbasierten Zugangs einer Überprüfung zu unterziehen. Anhand einer solchen empirischen Datengrundlage könnte auch die in der medialen Diskussion vielfach aufgeworfene Frage beantwortet werden, wie viele Mädchen, die ein Kopftuch tragen, dies freiwillig und selbstbestimmt tun, und wie viele davon dies infolge von Druck oder Zwang seitens der Familie und des sozialen Umfelds tun. Auf Basis dieses Wissens ist es dann möglich, geeignete und zielgerichtete Maßnahmen zu definieren und umzusetzen.

Aus den Materialien ist nicht ersichtlich, dass geprüft wurde, ob gelindere Mittel zur Verfügung stehen, um die Ziele der Integration und Gleichstellung zu erreichen. Ein Grundrechtseingriff ist nur zulässig, wenn er das zur Zielerreichung gelindeste Mittel darstellt. Ein gesetzliches und mit Verwaltungsstrafen sanktioniertes Kopftuchverbot stellt einen Grundrechtseingriff dar; mögliche Maßnahmen, die gelindere Mittel darstellen, um die angestrebten Ziele zu erreichen, wären etwa verstärkter Dialog zwischen Pädagogen und Pädagoginnen und Eltern, die Sensibilisierung von Pädagogen und Pädagoginnen für Interkulturalität und gendersensible Bildungsarbeit sowie die Förderung von schulischen und außerschulischen Initiativen zur Stärkung von Mädchen und Frauen und von anderen Integrationsmaßnahmen für Kinder und Eltern einschließlich dem Ausbau von Sprachkursen und Ganztagschulen.

In Hinblick auf die Regelung sind sowohl Art. 8 und 9 EMRK, Art. 18 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte als auch die Art. 3, 5, 6 und 14 der Kinderechtskonvention zu beachten. Aus den verschiedenen Blickwinkeln der Meinungs- und Religionsfreiheit des Kindes, der Freiheit der Eltern die religiöse Erziehung ihrer Kinder gestalten und der Achtung des Privat- und Familienlebens haben die Fürsorge für das Kind sowie dessen Wohl im Mittelpunkt zu stehen.

Wie aus den erläuternden Bemerkungen hervorgeht, betrifft die Regelung explizit das islamische Kopftuch, während andere geschlechtsspezifische religiös oder weltanschaulich geprägte Kleidung (beispielsweise die Kippa, Takke oder Patka) nicht erfasst wird, ohne dass hierfür ein Grund angeführt ist, was folglich als unsachliche Differenzierung zu werten ist.

Die Regelung widerspricht somit den oben genannten Grundwerten und Verpflichtungen, sowie weiters Art. 7 B-VG.

In Folge dessen wird außerdem darauf hingewiesen, dass für Diskriminierungen und Benachteiligungen auf Grund der Religion das Wiener Antidiskriminierungsgesetz nicht nur einen Ersatz des Vermögensschadens, sondern auch einen Ausgleich für die erlittene persönliche Beeinträchtigung in Höhe von mindestens EUR 1000,-- vorsieht.

Der Rechtfertigungsgrund der sozialen Integration der Kinder kann nicht nachvollzogen werden. In diesem Zusammenhang sei insbesondere darauf hingewiesen, dass es umso verwunderlicher erscheint, dass das Verbot für von Tagesmüttern und -vätern betreuten Kindern gemäß dem Entwurf der Vereinbarung nicht gelten soll, wodurch eine Ausweichmöglichkeit besteht und sowohl Zweck als auch Tauglichkeit des Mittels in Frage gestellt wird. Beschränkungen der Grundrechte und Eingriffe in ihren Schutzbereich sind nämlich nur unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig. In diesem Sinn müssen der vom Staat verfolgte Zweck legitim, das eingesetzte Mittel geeignet und zur Erreichung des Zwecks notwendig und erforderlich sein und muss außerdem insgesamt ein angemessenes Verhältnis zwischen dem eingesetzten Mittel und der damit verbundenen Grundrechtsbeeinträchtigung gewahrt bleiben.

**Art. 3 (2):** Wie schon in **Art. 2 (6) lit.g** erwähnt, handelt es sich hierbei um einen unbestimmten Vertragsteil. Eine Zustimmung ohne eine vorherige inhaltliche Prüfung entspricht nicht der üblichen Vorgangsweise und wird als kritisch gesehen.

## Abschnitt II

### Artikel 4 - Maßnahmen

Die in **Art. 4 (1)** beschriebene systematische Förderung in den letzten beiden Kindergartenjahren stellt keine Neuerung zur letzten Vereinbarung dar. In Wien werden seit dem Kindergartenjahr 2015/2016 die Kinder in den letzten beiden Kindergartenjahren mit erhöhtem sprachlichem Förderbedarf zusätzlich unterstützt.

Weiters ist immer noch unklar was mit der besseren Abstimmung zur Schnittstelle Schule gemeint ist. Diese müsste näher definiert werden und die komplexe und schwierige Situation der Datenweitergabe mitgedacht werden.

### Artikel 6 – Beitragsfreier Besuch

Bei Interpretation des **Art.6** stellt sich aufgrund der Formulierung (entweder/oder) die Frage, wer im Streitfall entscheidet. Im Sinneszusammenhang allerdings, deutet es eher in die Richtung, dass jenes Land die Beitragsfreiheit gewährleisten muss, in welchem das Kind die Kindergartenpflicht erfüllt (= Standort des Kindergarten). Damit hätte Wien für sämtliche NÖ-Kinder die in Wien einen Kindergarten besuchen, die Kosten zu tragen. Das stellt eine – im Vergleich zur bisherigen Lage – deutliche Verschlechterung für Wien dar, da davon ausgegangen werden muss, dass mehr Kinder aus NÖ in Wien in den Kindergarten gehen, als umgekehrt.

Derzeit werden Wiener Kinder in elementaren Bildungs- und Betreuungseinrichtungen außerhalb Wiens mit dem Betreuungsbeitrag bis zu EUR 257,73 abhängig vom Alter und der Betreuungszeit gefördert. Kinder aus den Bundesländern werden derzeit abhängig vom Alter und der Betreuungszeit mit dem Grundbeitrag in der Höhe von bis zur EUR 333.65 gefördert. Für den Fall, dass die 15a-Vereinbarung verbindlich wird, hätte dies weitreichende Folgen für das Wiener elementare Bildungswesen.

So müsste die Allgemeine Förderrichtlinie des Modells „Beitragsfreier Kindergarten“ gemäß jedenfalls abgeändert werden, was einen neuen Beschluss des Wiener Gemeinderates erfordert. Die Fördervereinbarungen müssten dazu unter Einhaltung der 12 monatigen Kündigungsfrist ordentlich seitens der MA 10 schriftlich gekündigt und in adaptierter Form neu abgeschlossen werden, was allein aufgrund des zeitlichen Rahmens es Inkraft-Tretens der 15a-Vereinbarung nicht möglich ist.

## Artikel 8 – Werteorientierung

Die Basis für die enthaltenen grundlegenden Werte sind der EU-Vertrag inkl. der Wahrung der Menschenrechte sowie die österreichische Bundesverfassung („Grundwerte der Schule“). Die eingangs beschriebenen Grundhaltungen wurden bereits 2009 im Auftrag des damaligen BMUKK durch das Charlotte Bühler Institut im Bundesländerübergreifenden BildungsRahmenPlan beschrieben (inkl. Verweis auf die UN-Kinderrechtskonvention sowie Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern). Der Leitfaden hat sich offenbar zum Ziel gesetzt, die in oben beschriebenen fachlichen Grundlagen, Gesetzen, Verträgen bzw. Konventionen enthaltenen Werte auszugsweise in leicht verständlicher Sprache mit praktischen Beispielen für alle elementarpädagogischen Bildungseinrichtungen zugänglich zu machen.

Aus Sicht des Landes Wien ist der Leitfaden gelungen, auch für die bafep21 als ausbildende Stelle für pädagogische Fachkräfte im Unterricht gut zu gebrauchen. Durchgängig ist ein weltoffener Zugang formuliert, getragen von Respekt und Anerkennung des „Anderen“.

## Artikel 9 – Frühe sprachliche Förderung

**Art. 9 (1):** Im bundesländerübergreifende Bildungsrahmenplan, dem Wiener Bildungsplan, wie auch im WKGG/WTBG ist die Förderung der Sprache(n) als Bildungsaufgabe definiert – und dies ab dem ersten Tag. Eine Intensivierung der Förderung ab dem Alter von vier Jahren findet seit dem Kindergartenjahr 2015/16 statt.

In Bezug auf **Art. 9 (2)** muss darauf hingewiesen werden, dass manche Kinder nur im beitragsfreien, verpflichtenden Jahr den Kindergarten besuchen und somit nur ein Jahr gefördert werden können. Ganz allgemein muss darüber hinaus erwähnt werden, dass der Spracherwerb von Kindern seine Zeit braucht und jedes Kind sein eigenes Tempo hat. Es kommt daher häufig vor, dass Kinder, die erst in diesen letzten beiden Jahren mit sehr geringer Sprachfähigkeit, sowie einem allgemein niedrigem Entwicklungsstand eintreten, trotz intensiver Förderung die erfordernten Kenntnisse bei Schuleintritt nicht mitbringen. Dies ist auf die zahlreichen individuellen Einflussfaktoren bei mehrsprachigen Kindern zurückzuführen und ist nur selten mit den gesetzten Maßnahmen in Verbindung zu bringen.

## Artikel 10 - Sprachstandsfeststellung

Im vorliegenden Entwurf wird in **Art. 10 (1)** als einheitliches Instrument nun BESK kompakt und BESK-DAZ kompakt angeführt. Aktuell liegen diese neu entwickelten bzw. adaptierten Beobachtungsbögen dem Land Wien nicht vor, weshalb der dadurch entstehende Schulungsaufwand, der mit erhöhten Kosten und Personalstunden verbunden ist, nicht eingeschätzt werden kann. Zusätzlich wird angemerkt, dass die Daten der Sprachstandserhebungen aus den letzten Jahren nicht mehr verglichen werden können. Es muss v.a. auch in Bezug auf die bereits etablierte Wirkungskennzahl bei Null begonnen werden.

Die geplante Übergangsfrist (erster Einsatz des Instruments im Mai/Juni 2019) ermöglicht zumindest einen geringen Planungsspielraum. Voraussetzung für eine gelingende Implementierung des Instruments und einer aussagekräftigen Sprachstandserhebung ist allerdings die ehestmögliche Zurverfügungstellung von BESK kompakt und BESK-DAZ kompakt. Ebenso muss bedacht werden, dass höchstwahrscheinlich erforderliche Neuprogrammierungen bzw. Adaptierung von Programmen zur Datenerhebung vermehrte Ressourcen (finanziell/personell) nach sich ziehen werden.

Die in **Art. 10 (2)** vorgegebenen Beobachtungszeiträume entsprechen grundsätzlich dem bisherigen Vorgehen in Wien. Der mit 31.10. des betreffenden Kindergartenjahres festgelegte Beobachtungszeitpunkt für Kinder, die erst im Herbst in den Kindergarten eintreten und die die pädagogische Fachkraft noch nicht so gut kennen, ist zu knapp. Eine Verlängerung bis 30.11. ist zu empfehlen.

**Art. 10 (5):** Der Entwurf sieht eine erstmalige Sprachstandsfeststellung für jene Kinder, die in keiner elementaren Bildungseinrichtung angemeldet wurden, durch die zuständige Landesbehörde innerhalb der ersten vier Wochen nach Ablauf der Anmeldefrist vor, wobei die Erziehungsberechtigten von der Behörde mindestens zwei Wochen vor dem Termin schriftlich zu informieren sind. Die Länder müssen die Erziehungsberechtigten in weiterer Folge ohne unnötigen Aufschub darüber informieren, ob ein Sprachförderbedarf festgestellt wurde. Sofern ein solcher besteht, hat die Aufnahme des Kindes in einer geeigneten elementaren Bildungseinrichtung zu erfolgen.

Hier wird zunächst auf die derzeit fehlenden einheitlichen Anmeldefristen für den Besuch einer elementaren Bildungseinrichtung in Wien hingewiesen.

In Wien würde die Regelung aus Art. 10 (5), nach der Kinder, die nicht zum verpflichtenden Kindergartenbesuch angemeldet sind und aufgrund dessen die zuständige Landesbehörde den Sprachstand feststellen muss, rund 2.000 Kinder betreffen. Unabhängig davon ist der vorgesehene zeitliche Ablauf für die Einladung der betroffenen Eltern, die Durchführung der Sprachstandsfeststellungen und die erneute Information der Eltern als vollkommen unrealistisch anzusehen. Die Behörde hätte für die Organisation der Sprachstandsfeststellung und die Einladung aller betroffenen Eltern höchstens zwei Wochen Zeit, sie müsste aber in dieser Zeit zunächst erst die erforderlichen Daten der Kinder bzw. Erziehungsberechtigten wienweit bei den Wohnsitzgemeinden der Kinder bzw. eventuell sogar bei den ErhalterInnen von elementaren Bildungseinrichtungen erfragen. Zur Weitergabe der erforderlichen Daten wäre eine entsprechende landesgesetzliche Regelung erforderlich, die aus datenschutzrechtlicher Sicht problematisch sein könnte.

Weiters würde sich bei der Durchführung von Sprachstandsfeststellungen so kurz nach Ende der Anmeldefrist die Situation ergeben, dass sich bis zum Beginn des Kindergartenjahres noch viele Änderungen ergeben können (nachträgliche Anmeldungen, Wegzug, Besuch einer elementaren Bildungseinrichtung in einem anderen Bundesland, Ansuchen um Ausnahme von der Kindergartenpflicht, vorzeitige Einschulung). Die Umsetzung wäre unter anderem auch dadurch in der Praxis mit einer immens hohen Fehlerquote behaftet (durch sich überschneidende Auskünfte und Anmeldungen bzw. Nichterfolgen von Auskünften durch die ErhalterInnen).

Die Sprachstandsfeststellung von nicht zum Kindergartenbesuch angemeldeten 5-jährigen Kindern durch die zuständige Landesbehörde wäre jedenfalls mit einem enormen zusätzlichen Verwaltungsaufwand für das Land Wien verbunden, der ohne zusätzliches Personal nicht zu bewältigen ist und selbst dann auf Grund der zu strikten Zeitvorgaben nicht realisierbar wäre.

Der enorme Aufwand führt sich zusätzlich ad absurdum, da diese Kinder auch ohne Durchführung einer Sprachstandsfeststellung besuchspflichtig sind und daher

grundsätzlich in einer elementaren Bildungseinrichtung angemeldet werden müssen. Auch im Zuge von Ansuchen um Ausnahmen für häusliche Erziehung bzw. für die Betreuung durch Tagesmütter/Tagesväter muss gemäß Art. 5 Abs. 6 des Entwurfes eine Sprachstandsfeststellung durchgeführt werden und das Kind muss bei einem festgestellten Sprachförderbedarf eine elementare Bildungseinrichtung besuchen. Wird die Besuchspflicht verletzt, müssen die Erziehungsberechtigten ohnehin angeschrieben und in letzter Konsequenz Verwaltungsstrafen über sie verhängt werden. Einer Einladung zu einer Sprachstandsfeststellung werden die betroffenen Erziehungsberechtigten in solchen Fällen vermutlich wohl kaum nachkommen.

Es wird daher angeregt, den Art. 10 Abs. 5 komplett zu streichen.

Aus fachlicher Sicht und auf Basis der Erfahrung aus den externen Screenings vor der Einführung des letzten verpflichtenden Kindergartenjahres wird angemerkt, dass die Einschätzung des Sprachstandes eines Kindes, in einer Stunde von einer Person, die das Kind nicht kennt, nicht aussagekräftig ist.

## Artikel 11 - Qualifizierungen

Die in Art. 11 (1) Z3 lit.a beschriebenen Sprachkenntnisse des sonstig qualifizierten Personals für die Sprachförderung müssen immer im persönlichen Gespräch überprüft werden. Keiner der angeführten Nachweise kann diese direkte Prüfung durch die aufnehmende Behörde/den aufnehmenden Träger, Verein ersetzen. Sprachdiplome an sich spiegeln erfahrungsgemäß nicht zwingend die tatsächlichen Deutschkenntnisse wider. Ein abgeschlossenes Studium der deutschen Sprache (z.B. für ein Lehramt) aus anderen Ländern sollte grundsätzlich ebenso als „Diplom“ gültig sein.

In Bezug auf Art. 11 (1) Z3 lit.b ist unklar, ob diese Qualifizierung vor Beginn der Anstellung oder im Laufe der Tätigkeit erworben werden muss. Von Bedeutung dafür ist weiters, ob die Lehrgänge an den Pädagogischen Hochschulen weiterhin angeboten und vom Bund finanziert werden. Zusätzlich stellt sich die Frage, ob die Pädagogischen Hochschulen bei Bedarf die Kapazitäten haben, eine erhöhte Anzahl an Lehrgängen anzubieten und ob die zusätzlichen Kosten vom Bund getragen werden oder das Land

diese zukaufen muss. In Wien erhalten seit Beginn der Sprachförderung 2008/2009 alle in der Sprachförderung eingesetzten MitarbeiterInnen zu Beginn der Tätigkeit einen Einschulungsblock, der die in den Erläuterungen ausgeführten Bereiche für DaZ umfasst.

In Bezug auf **Art. 11 (2)** fehlt eine nähere Erläuterung der „tertiären Bildungseinrichtungen“. In Wien gibt es seit vielen Jahren qualitativ hochwertige und verlässliche AnbieterInnen für Fort- und Weiterbildung, die sich an den vielfältigen Interessen und Bedürfnissen der Berufsgruppen orientieren. Sollten nun unter „tertiären Bildungseinrichtungen“ nur Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen verstanden werden und andere anerkannte Weiterbildungsinstitute bzw. interne Weiterbildungsangebote der privat rechtlich organisierten Trägern (Kinderfreunde, Kinder in Wien, St. Nikolausstiftung) nicht inkludiert sein, würde dies einerseits dazu führen, dass es kein ausreichendes Angebot an Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten gibt, andererseits auch eine langjährig gewachsene Landschaft an Fort- und Weiterbildungsinstituten gefährden. Die Forderung von mind. 2 Tagen Weiterbildung pro Kindergartenjahr könnte damit nicht erfüllt werden. Es wird daher empfohlen diese Anbietergruppe auszuweiten und in die Erläuterungen aufzunehmen.

In Bezug auf **Art. 11 (1) Z 4** wird „sonstiges qualifiziertes Personal, das im Bereich der Tagesbetreuung von Kleinkindern eingesetzt wird“ angeführt. Es stellt sich dabei die Frage, ob damit auch Betreuungspersonen, die gemäß Wiener Tagesbetreuungsverordnung 2016 – WTBVO 2016 in Kindergruppen tätig sind, gemeint sind. Es wird darauf hingewiesen, dass diese Betreuungspersonen gemäß WTBVO 2016 die gleiche Ausbildung wie die in Z 5 genannten Tagesmütter/Tagesväter, aufweisen müssen. Dann müsste die Einschränkung auf Kleinkinder entfallen, da die Vereinbarung auch Fördermaßnahmen für Kindergärten regelt, in denen die Betreuungspersonen aber keine Kleinkinder, sondern auch Kinder bis zum Beginn der Schulpflicht betreuen.

### **Abschnitt III**

#### **Artikel 12 – Aufgaben des Bundes**

Die Erläuterung zum **Art. 12 (2)** regelt nunmehr eindeutig, dass das Instrument des Bildungskompasses anzuwenden ist. Somit gibt es keine Möglichkeit der Mitsprache bzw.

Wahlmöglichkeit bezüglich eigener Dokumentationssysteme der Länder. Dies wurde aber seitens Bundes in der Vergangenheit immer zugesichert und würde bereits etablierte und erfolgreiche Instrumente (z.B. in städtische Kindergärten, Kinderfreunde, Kinder in Wien, St. Nikolausstiftung) konterkarieren. In diesem Zusammenhang wird auch auf den einstimmigen Beschluss der LandeselementarpädagogikreferentInnenkonferenz vom 13. September 2018 in Pamhagen hingewiesen. Darüber hinaus befindet sich der Bildungskompass derzeit erst in der Versuchsphase (Pilotprojekt OÖ) und dessen österreichweite Umsetzung würde zweifellos einen Mehraufwand für das Personal in den elementaren Bildungseinrichtungen bedeuten.

Anzumerken ist auch, dass die Erläuterung zum **Art.12 (2)** der Intention des **Art. 13 (2) Z3** widerspricht, der eindeutig festlegt, dass im Bundesland gebräuchliche Instrumente verwendet werden können.

**Art. 12 (3)** Siehe Kommentar Art. 10 (1)

### **Artikel 13 – Aufgaben der Länder**

Bezüglich **Art. 13 Abs 1 Z 4** stellt sich die Frage, wie die im Anlassfall geforderten amtswegigen Vorort-Überprüfungen vor der landesgesetzlichen Genehmigung von Bildungseinrichtungen stattfinden sollen, wenn diese Einrichtungen noch nicht genehmigt wurden. Weiters ist unklar wie eine derartige Einzelfallprüfung gestaltet ist und welche Informationen an das Ministerium übermittelt werden müssen.

**Art. 13 Abs 3 Z 5** normiert eine Auskunftspflicht auch gegen den Willen der Eltern. Anzumerken ist, dass dies durch Gesetze ermöglicht werden muss. Eine landesgesetzliche Umsetzung dieser Bestimmung ohne Nennung der genauen Daten bzw. Dokumente zu einem einzelnen Kind, die die elementaren Bildungseinrichtungen ohne Einverständnis der Eltern an die Schulen weitergeben sollen, erscheint aus datenschutzrechtlicher Sicht bedenklich und müsste unter diesem Aspekt erst geprüft werden.

## **Artikel 14 – Zweckzuschuss des Bundes**

Anzuführen ist, dass bei weiterhin annähernd gleichbleibenden Budgetmitteln keine bzw. kaum Qualitätsverbesserungen zu erzielen sein werden, das gilt insbesondere für die geforderte Quote im Bereich der frühen Sprachförderung.

Aus den vorliegenden Unterlagen ist nicht eindeutig abzuleiten, ob die gesetzten Maßnahmen zur Sprachförderung in Kindergruppen auch weiterhin über die Zweckzuschüsse finanziert werden können. Sollte diese Möglichkeit nicht mehr gegeben sein, hätte das für viele Kinder Chancengerechtigkeit zur Folge. Die betroffenen Kinder in Kindergruppen könnten dann nicht wie gefordert sprachlich auf den Übergang in die Schule vorbereitet werden. Dies hätte wiederum eine erhebliche Auswirkung auf die Zahl der SchülerInnen mit außerordentlichem Status.

Es ist daher notwendig Kindergruppen explizit in den Art. 2 (1) und KindergruppenbetreuerInnen explizit in den Art. 2 (2) lit.c aufzunehmen, um diese Unklarheit zu beseitigen und Sicherheit für die Fortführung der bisher gesetzten Maßnahmen zu schaffen.

## **Artikel 15 - Zielzustände**

**Art 15 (1):** Die Betreuungsquote für unter 3 Jährige liegt in Wien mit 44,2% weit über dem österreichischen Durchschnitt von 26,1%. Zudem ist für Wien für die kommenden Jahre ein starkes Bevölkerungswachstum prognostiziert. Noch ohne Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung wären zur Erreichung der Zielquote rund 3.150 neue Kindergartenplätze für unter 3 Jährige erforderlich. Berücksichtigt man die Prognosedaten der Statistik Austria, erhöht sich dieser Wert auf rund 5.300 Plätze, die bis 2021/22 geschaffen werden müssen. Die zur Verfügung gestellten Mittel reichen für diese hohe Anzahl der Plätze nicht aus.

Die Betreuungsquote der über 2 Jährigen liegt mit 93,6% in Wien etwas über dem österreichischen Durchschnitt. Eine Erhöhung um 6% bis 2021/22 ist aus heutiger Sicht nicht realistisch, da dies eine nahezu hundertprozentige Betreuung aller Kinder über 2 Jahre bedeuten würde. Auch bei Einführung eines zweiten verpflichtenden Kindergartenjahres kann diese Quote aus heutiger Sicht nicht erreicht werden, da es

einerseits für Dreijährige keine Verpflichtung zum Besuch gibt, andererseits aufgrund von begründeten Ausnahmen auch ein gewisser Prozentsatz an vier und fünfjährigen Kinder nicht im Kindergarten betreut wird. Darum beträgt auch derzeit die österreichische Betreuungsquote bei den 5-Jährigen trotz verpflichtendem Kindergartenjahr nicht 100%, sondern „nur“ 97,7%.

**In Bezug auf Art.15 (2) Z1** muss weiters erwähnt werden, dass im pädagogischen Bereich, v.a. aber auch in der Sprachförderung, Maßnahmen geplant werden können, aber nicht genau vorhergesagt werden kann, wie sich diese genau auswirken werden. Dies liegt an den zahlreichen Einflussfaktoren auf den Spracherwerb von mehrsprachigen Kindern, die durch gesetzte Maßnahmen der Länder nicht kontrolliert werden können.

Außerdem müsste hier auch das neue Instrument mitbedacht werden. Es wird eine Kennzahl vorgegeben ohne Erfahrungen damit zu haben, wie das neue Instrument misst und wie schnell eine Änderung des Förderbedarfs erreicht werden kann.

Kritisch ist der Punkt Art.15 (2), Z2 zu sehen, in dem es um die Reduzierung der Anzahl der Kinder (absolute Zahl und Prozentsatz der verbessert werden muss) mit außerordentlichem Status geht. Diese Feststellung obliegt der Schule, um darüber Auskunft geben zu können, müsste die Schule die Daten zur Verfügung stellen.

## **Artikel 16 - Konzepte**

Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, dass die Ist-Stands-Analyse in der vorliegenden Form einen enormen zusätzlichen Verwaltungsaufwand darstellt.

Es ist anzumerken, dass bestimmte Daten derzeit in der gewünschten Form (standortbezogen) automatisiert nicht zur Verfügung stehen und händisch mit enormen Aufwand erhoben werden müssten (zB **Personalzahlen pro Standort – „VZÄ und Köpfe“ für städtische und private elementare Bildungseinrichtungen**).

Zum **deskriptiven Teil** der Maßnahmen für die Sprachförderung ist anzuführen, dass die verpflichtenden Angaben nur bedingt zur Verfügung gestellt werden können. Für die Sprachförderkräfte in Wien gilt Methodenfreiheit – und Methodenvielfalt. Sie orientieren sich bei der Gestaltung der Sprachförderung an den Interessen und Bedürfnissen der

Kinder. Dementsprechend unterschiedlich gestaltet sich das Angebot der Sprachförderung, was die Methoden, die Sozialform aber auch die Stundenanzahl betrifft. Außerdem ist die Sprachförderung nicht nur Aufgabe der zusätzlich eingesetzten Sprachförderkräfte, sondern eine wesentliche Bildungsaufgabe der pädagogischen Fachkräfte an den Standorten.

Die Angabe der gewünschten Daten stellt somit nur einen kleinen Ausschnitt der tatsächlich stattfindenden Sprachförderung dar und könnte von Seiten des Bundes falsche Rückschlüsse zur Folge haben.

### **Artikel 17 – Widmung des Zweckzuschusses (Ausbau, Besuchspflicht)**

**Art. 17 (1):** Investitionskostenzuschuss gebührt nur mehr für Plätze für Unter-3-Jährige. Das überwälzt die Kosten für das Schaffen der Plätze für aufsteigende Kinder über drei Jahren sowie für Kinder im Pflichtjahr komplett auf die Länder. Die Annahme, es gibt genug Plätze für ältere Kinder, wenn man mehr Kinder früher aufnimmt, ist falsch.

## **Abschnitt IV**

### **Artikel 19 – Nachweis der widmungsgemäßen Verwendung des Zweckzuschusses**

Für die Abrechnung der Mittel der Sprachförderung in der zu verwendenden Anlage B gibt es weiterhin eine Unterteilung in drei Kategorien. **Neu ist aber, dass die Mittel auf die Standorte berechnet, angegeben werden müssen.** (Bisher waren Gesamtsummen in den drei Bereichen gefordert). Dies bedeutet einen enormen zusätzlichen administrativen Aufwand, zumal der Informationsgehalt aus dieser Maßnahme nicht nachvollziehbar ist.

### **Artikel 22 – Datenverwendung und Datenschutz**

**Art 22 (1):** siehe Artikel 4 und Artikel 13

**Art. 22 (2):** Es sollte vorab festgelegt werden, welche Daten an die Schulen weitergegeben werden müssen. Außerdem sollte seitens des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung Maßnahmen ergriffen und festgelegt werden, dass die Schulen über die Regelung informiert sind und mit den erhaltenen Daten qualifiziert weiterarbeiten können.

Die in **Art. 23** gesetzte Frist zur Anpassung der Gesetze ist sehr knapp, v.a. in Bezug auf landesgesetzliche Regelungen hinsichtlich der Anpassung von Datenanwendung und Datenschutz sowie von Verwaltungsstrafbestimmungen.

### **Art. 24 (1) - Inkrafttreten**

Die Vereinbarung soll rückwirkend mit 1. September 2018 in Kraft treten. Als Voraussetzung dafür wird in Abs. 1 Z 2 für die Länder als Frist für die Mitteilung über die Erfüllung der nach der Landesverfassung erforderlichen Voraussetzungen für das Inkrafttreten der Vereinbarung der 10. Dezember 2018 festgelegt. Sofern die Mitteilung zumindest eines Bundeslandes beim BM für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz – Verfassungsdienst einlangt, kann jedes andere Bundesland die Erfüllung der nach den Landesverfassungen erforderlichen Voraussetzungen auch später (längstens bis zum 31.8.2019) mitteilen, die Vereinbarung tritt dann mit dem betreffenden Bundesland mit dem Ersten des Folgemonats nach dem Einlangen der jeweiligen Mitteilung in Kraft. Allerdings erhält dieses Bundesland auch den Zweckzuschuss dann erst ab diesem Zeitpunkt und hat daher einen finanziellen Nachteil.

Die Einhaltung der Frist 10. Dezember für die Mitteilung der Erfüllung der landesverfassungsrechtlichen Voraussetzungen für das Inkrafttreten ist für das Land Wien auf Grund des einzuhaltenden zeitlichen Ablaufes daher unmöglich. Es wird deshalb dringend gebeten, diese Frist entsprechend zu verlängern.

In diesem Zusammenhang wird jedoch um Einhaltung der Auszahlungsfrist gemäß Artikel 21 Abs. 1 letzter Satz ersucht, auch wenn die nach der Landesverfassung erforderlichen Voraussetzungen für das Inkrafttreten zu einem späteren Zeitpunkt gemeldet werden.

## **Artikel 25 – Geltungsdauer**

Die Geltungsdauer von vier Kindergartenjahren ermöglicht eine bessere Planung und Umsetzung von Maßnahmen, sowie Ausschöpfung der Mittel und stellt eine positive Entwicklung dar.

## **Abschnitt VI**

**Artikel 28 – Änderung der Vereinbarung „Ausbau“** Diese Änderung war weder Gesprächsinhalt in der politischen Runde noch wurde sie vorher jemals thematisiert. Es wird daher angeregt, diese Bestimmung ersatzlos zu streichen.

Bearbeiterin:  
Mag.<sup>a</sup> Karin Broukal  
DW 90704

Mit freundlichen Grüßen  
Der Abteilungsleiter

Mag. Johannes Köhler  
Obersenatsrat