

ten bis zu 25 % der Bundesmittel für zusätzliche Betreuungsplätze von 3- bis 6-Jährigen und bis zu 50 % der Bundesmittel für die Neuausbildung von **Tagesmüttern/-vätern** verwendet werden.

Für nicht vereinbarungskonform nachgewiesene Bundesmittel sahen die Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011 eine Rückerstattung an den Bund vor.³⁹

Das BMWFJ erarbeitete für den Verwendungsnachweis ein Formular, worin die Anzahl der zusätzlich betreuten Kinder **gemäß** Kindertagesheimstatistik bewertet mit den jeweiligen Tarifen der Ausbauvereinbarung anzuführen war.

(2) In der praktischen Abwicklung der Ausbauvereinbarung 2008 ergaben sich in der Steiermark folgende Probleme:

(a) Die demographische Entwicklung **brachte es** mit sich, dass in Abwanderungsregionen Kinderbetreuungseinrichtungen oder Gruppen geschlossen wurden, in Zuwanderungsregionen solche entstanden. Da in die Kindertagesheimstatistik sowohl steigende **als** auch sinkende Entwicklungen der Plätze einfließen, wies die Statistik nicht die tatsächlich geschaffenen Plätze je Bundesland aus, sondern lediglich eine rechnerische Differenz.

In einem Schreiben vom Februar 2008 gaben die vier an der Ausbauvereinbarung 2008 beteiligten Minister bekannt, dass abweichend von der Kindertagesheimstatistik sämtliche tatsächlich geschaffene Plätze abgerechnet werden konnten.

(b) Eine ganzjährig geöffnete steiermärkische Kinderbetreuungseinrichtung konnte in der Kindertagesheimstatistik als Ganzjahresbetrieb (ganzjährige Öffnung) oder als Jahresbetrieb (geschlossen insbesondere während der Sommerferien) und Saisonbetrieb (geöffnet insbesondere in den Sommerferien) erfasst sein. Da das Land Steiermark die Jahres- und Saisonbetriebe getrennt **IT-mäßig** erfasste und eine gemeinsame Darstellung bis Ende 2012 aus technischen Gründen nicht möglich war, konnte ein ganzjährig betreutes Kind statistisch als solches nicht erfasst und damit niedriger bewertet sein. Im Jahr 2011 betraf diese statistische Ungenauigkeit 203 von 854 Einrichtungen.

(3) Nach der Ausbauvereinbarung 2008 waren die Mittel eines Kalenderjahres bis Ende Juni des Folgejahres abzurechnen. Gemäß der Erklärung der an der Ausbauvereinbarung 2008 beteiligten Minister konnten

³⁹ Art. 8 Abs. 4 Ausbauvereinbarung 2008, Art. 6 Abs. 5 Ausbauvereinbarung 2011

Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011

nicht verbrauchte Mittel in das Folgejahr übertragen werden, womit sich die Abrechnung im Vergleich zur Ausbauvereinbarung um ein weiteres Jahr verschob.

Das Land Niederösterreich rechnete die Mittel regelmäßig fristgerecht ab.

Das Land Steiermark gewährte Förderungen erst nach Fertigstellung und Endabrechnung von Ausbauprojekten. Aufgrund der damit einhergehenden Verzögerungen konnte es nicht zeitgerecht abrechnen und übertrug nicht verwendete Bundesmittel regelmäßig auf nachfolgende Jahre.

Das BMF, das BMWFJ und das BKA ermöglichten dem Land Steiermark sogar, Bundesmittel des Jahres 2008 im Jahr 2011 abzurechnen.⁴⁰ Nach der Ausbauvereinbarung 2008 wären diese im Jahr 2009, nach der Erklärung der Minister spätestens im Jahr 2010 abzurechnen oder allenfalls zurückzufordern gewesen. Die Abrechnung der Bundesmittel für das Jahr 2010 legte das Land Steiermark Mitte 2012 vor, obwohl sämtliche aufgrund der Ausbauvereinbarung 2008 gewährten Mittel spätestens im Juni 2011 abzurechnen gewesen wären. Dies hielt auch die Ministererklärung ausdrücklich fest.

Gemäß der Ausbauvereinbarung 2011 waren die Mittel eines Kalenderjahres spätestens bis Ende Juni des zweitfolgenden Jahres zu verrechnen.⁴¹

- 9.2 (1) Der RH erachtete die in der Ausbauvereinbarung 2008 normierte Abrechnung anhand der Kindertagesheimstatistik im Sinne einer einheitlichen Datengrundlage grundsätzlich als zweckmäßig. Dabei wurde jedoch übersehen, dass darin länderweise nur Salden und nicht die tatsächliche Anzahl der geschaffenen Plätze ausgewiesen waren. Die Zusage der Minister, dass abweichend von der Kindertagesheimstatistik die tatsächlich geschaffenen Plätze verrechnet werden können, erachtete der RH zwar als den Zielen der Ausbauvereinbarung 2008 entsprechend.

⁴⁰ Auf Seiten des Bundes waren zur Entscheidung über die Abrechnung das BMF im Einvernehmen mit dem BMWFJ und dem BKA berufen. (Art. 8 Abs. 6 Ausbauvereinbarung 2008, Art. 6 Abs. 7 Ausbauvereinbarung 2011)

⁴¹ Art. 6 Abs. 4 Ausbauvereinbarung 2011

Allerdings vermerkte er kritisch, dass die Minister diese Zusage bereits Anfang 2008 und damit fast ein Jahr vor Veröffentlichung der Ausbauvereinbarung 2008 abgaben. Weiters stand die Zusage im Widerspruch zu dieser, da Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG zu ihrer Änderung das gleiche Verfahren benötigen wie zu ihrer Annahme.

Somit wäre für die – an sich zweckmäßige – Änderung der Vorgaben der Abschluss einer weiteren Vereinbarung unter Einbeziehung aller beteiligten Gebietskörperschaften erforderlich gewesen.

(2) Der RH verwies weiters darauf, dass im Fall des Landes Steiermark das BMF, das BMWFJ und das BKA eine Abrechnung von Bundesmitteln sogar entgegen der Ministererklärung drei Jahre nach deren Gewährung sowie im Jahr 2012 ermöglichten. Diese Vorgehensweise widersprach sowohl der Ausbauvereinbarung 2008 als auch der Ministererklärung.

(3) Im Hinblick auf die getrennte statistische Darstellung einer Kinderbetreuungseinrichtung sowohl als Jahres- als auch als Saisonbetrieb empfahl er dem Land Steiermark darauf hinzuwirken, die jährliche Betreuungszeit in der Kindertagesheimstatistik korrekt darzulegen.

9.3 *Das Land Steiermark betonte in seiner Stellungnahme, dass eine widmungs-, zweck- und ordnungsgemäße Verwendung von Fördermitteln nur sichergestellt sei, wenn diese erst nach tatsächlicher Ausführung der Baumaßnahmen und erfolgter Rechnungskontrolle gewährt würden. Diese Vorgangsweise würde die Wahrscheinlichkeit von nicht ordnungsgemäß verwendeten und gegebenenfalls dann uneinbringlichen Fördermitteln reduzieren und entspreche den vom RH vertretenen Grundsätzen der Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Wirtschaftlichkeit. Verzögerungen seien bei dieser Abrechnungspraxis jedoch unvermeidbar gewesen. Dem Bund sei zugute zu halten, eine zweckmäßige über eine rein formale Betrachtungsweise gestellt zu haben.*

Eine ehestmögliche Adaptierung des EDV-Systems im Hinblick auf die Datenzusammenfassung von Jahres- und Saisonbetrieben stellte das Land Steiermark in Aussicht.

9.4 Der RH stellte in seiner Gegenäußerung klar, dass er die vom Land Steiermark praktizierte Förderungsabwicklung nicht bemängelt hatte. Er verwies hingegen nochmals darauf, dass die in der Ausbauvereinbarung 2008 beschlossene und damit auch vom Land Steiermark akzeptierte Abrechnungsfrist und die Steiermärkische Abrechnungspraxis einander widersprochen hatten. Der RH verwies auch auf seine Kritik in TZ 10, dass die Abrechnungspraxis des Bundes wenig praxisge-

Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011

recht und darauf ausgerichtet war, Rückforderungen von Bundesmitteln tunlichst zu vermeiden.

Nicht ausgeschöpfte Mittel der Ausbauvereinbarung 2008

10.1 (1) Die Länder hatten die gemäß Ausbauvereinbarung 2008 erhaltenen Bundesmittel im Ausmaß von vier Dritteln kofinanzieren. Die in den Verwendungsnachweisen von den Ländern Niederösterreich und Steiermark ausgewiesenen Mittel erreichten folgende Volumina:

Tabelle 4: Finanzvolumina der Ausbauvereinbarung 2008 (Stand Ende 2012)				
	2008	2009	2010	Summe
	in Mio. EUR ¹			
Niederösterreich				
Bundesmittel laut Ausbauvereinbarung	2,81	2,81	2,81	8,44
Mindestkofinanzierungsmittel der Länder und Gemeinden	3,75	3,75	3,75	11,25
vom Land ausgewiesene Landes- und Gemeindemittel	45,57	102,66	119,37	267,60
Steiermark				
Bundesmittel laut Ausbauvereinbarung	1,99	1,99	1,99	5,97
Mindestkofinanzierungsmittel der Länder und Gemeinden	2,65	2,65	2,65	7,96
vom Land ausgewiesene Landes- und Gemeindemittel	11,29	15,83	9,44	36,56

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Land Niederösterreich, Land Steiermark

Im Land Niederösterreich erreichten die in den Verwendungsnachweisen ausgewiesenen Landes- und Gemeindemittel das 32-Fache, in der Steiermark das 6-Fache der Bundesmittel. Die vorgesehene Kofinanzierung durch die Länder und Gemeinden war damit rechnerisch gesehen gegeben.

(2) Gemäß den auf der Kindertagesheimstatistik basierenden Verwendungsnachweisen des Landes Niederösterreich überstiegen die nachgewiesenen Mittel die erforderlichen Kofinanzierungsmittel in den Jahren 2008 und 2009 jeweils deutlich. Deshalb stuften das BMF, das BMWFJ und das BKA diese Nachweise als ordnungsgemäß und die Bundesmittelverwendung durch das Land Niederösterreich als vereinbarungskonform ein.

Für das Jahr 2010 wies die Kindertagesheimstatistik jedoch keine ausreichende Kinderanzahl aus, um alle dem Land Niederösterreich zustehenden Mittel auszuschöpfen. Demnach hätte das Land Niederösterreich

reich die Verwendung von rd. 647.000 EUR an Bundesmitteln für das Jahr 2010 nicht nachweisen können. Daher rechnete es die Anzahl der neu geschaffenen Plätze nach den jeweiligen Öffnungszeiten der Kinderbetreuungseinrichtung und nicht – wie in der Kindertagesheimstatistik – nach der tatsächlichen Anwesenheit der Kinder ab. Das BMF, das BMWFJ und das BKA akzeptierten auch diesen Verwendungsnachweis und bestätigten die vereinbarungskonforme Bundesmittelverwendung.

(3) Das Land Steiermark legte seinen Verwendungsnachweisen nicht die Kindertagesheimstatistik, sondern die Anzahl der tatsächlich geschaffenen Plätze zugrunde. Darüber hinaus verrechnete es verwendete Bundesmittel eines Jahres nicht spätestens im nächsten Jahr, sondern auch noch im übernächsten und drittfolgenden Jahr (vgl. TZ 9).

Dennoch konnte das Land Steiermark für den Zeitraum 2008 bis 2010 die Verwendung von rd. 579.000 EUR an Bundesmitteln nicht nachweisen. Das BMF behielt diese Differenz während der Gebarungüberprüfung des RH im Rahmen der Überweisung der Ertragsanteile an das Land Steiermark im Februar 2013 ein.

Bei Berücksichtigung der Vorgaben der Ausbauvereinbarung (Daten der Kindertagesheimstatistik und keine Übertragung der Bundesmittel eines Jahres über das Folgejahr hinaus) hätte sich dieser Fehlbetrag auf rd. 1,18 Mio. EUR, somit 19,8 % der steiermärkischen Bundesmittel aus der Ausbauvereinbarung 2008 erhöht.

- 10.2 Der RH bemängelte, dass das BMF, das BMWFJ und das BKA auch Nachweise akzeptierten, die nicht der Ausbauvereinbarung 2008 entsprachen. Gemessen an den Vorgaben dieser Vereinbarung hatte lediglich das Land Niederösterreich für die Jahre 2008 und 2009 einen ordnungsgemäßen Verwendungsnachweis erbracht.

Weiters verwies der RH kritisch darauf, dass die von BMF, BMWFJ und BKA akzeptierte Abrechnungspraxis augenscheinlich darauf ausgerichtet war, Rückforderungen tunlichst zu vermeiden.

Aufgrund der Feststellungen im Zusammenhang mit der Ausbauvereinbarung 2008 empfahl der RH dem BMF, dem BMWFJ und dem BKA sowie den Ländern Niederösterreich und Steiermark, die Verrechnungsvorgaben der Ausbauvereinbarung 2011 konsequent einzuhalten. Allenfalls erforderliche abweichende Regelungen wären in einer Novelle dieser Bund-Länder-Vereinbarung zu treffen.

Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011

10.3 (1) *Das BMF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es für die Kontrolle und Abrechnung der Ausbauvereinbarung 2008 und 2011 nicht zuständig gewesen sei. Diese Aufgaben fielen in die Zuständigkeit des BMWFJ, das über die fachliche Kompetenz zur Beurteilung des widmungsgemäßen Mitteleinsatzes verfüge. Allfällige Rückforderungen gegenüber den Ländern seien aufgrund von Rückmeldungen des BMWFJ korrekt und zur Gänze veranlasst worden. Von Kritikpunkten zur Gratispflichtkindergartenvereinbarung sei das BMF nicht betroffen, da dafür ausschließlich das BMWFJ zuständig sei.*

(2) Das BMWFJ verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass sich die Kritik des RH auf die Ausbauvereinbarung 2008 beziehe. Mit der Ausbauvereinbarung 2011 und ihren Erläuterungen seien die vom RH kritisierten Punkte konkretisiert worden. So sei in diesen Erläuterungen 2011 klargestellt, dass zur Abrechnung des Bundeszuschusses primär die Kindertagesheimstatistik heranzuziehen sei. Würde diese Statistik weniger Kinder ausweisen als tatsächlich zusätzliche Betreuungsplätze könne das jeweilige Land gegen Nachweis der tatsächlich verwendeten Landes- und Gemeindemittel seinen Bundesmittelanteil abrechnen. Weiters sähen die Erläuterungen vor, dass Zweckzuschussmittel, die in einem Kalenderjahr nicht verwendet wurden, im darauffolgenden Kalenderjahr abgerechnet werden könnten.

(3) Das BKA stellte in seiner Stellungnahme klar, dass es weder den Abrechnungen der Jahre 2008 und 2009 zugestimmt noch deren Genehmigung beeinflussen habe können, da das BMWFJ diese dem BKA trotz Urgenz lediglich vor Hinterlegung und damit nach bestätigter korrekter Abrechnung vorgelegt habe. Die in diesem Zeitraum kritisierten Abrechnungen könnten dem BKA daher nicht vorgeworfen werden.

Bei den zur Zustimmung vorgelegten Abrechnungen der Jahre 2010 und 2011 habe das BKA keine Hinweise auf eine nicht vereinbarungskonforme Abrechnung erkennen können. Außerdem habe das BKA mangels Kompetenz und Ressourcen keine Prüfung, wie sie dem RH möglich sei, durchführen können.

Die Genehmigungspraxis der Abrechnung sei jedoch immer im Einklang mit den Zielen der Ausbauvereinbarung 2008 gestanden, wonach die Mittelverwendung primär beurteilt werden sollte.

(4) Das Land Niederösterreich sagte zu, die Verrechnungsvorgaben der Ausbauvereinbarung 2011 einzuhalten.



(5) Dem Land Steiermark erschien die Kindertagesheimstatistik als Abrechnungsgrundlage nicht geeignet, da die Errichtungskosten jedenfalls und unabhängig von einer späteren Auslastung anfielen und die auf einem Stichtag sowie auf einem landesweiten Mittelwert beruhende Auslastung eine wenig treffsichere Momentaufnahme darstelle und wenig über den lokalen Bedarf aussage.

Die vom Bund geschlossene Zusatzvereinbarung ermögliche in begründeten Fällen, die Anzahl der neu geschaffenen Plätze abzurechnen und vermindere damit die aufgezeigten Defizite. Das Land Steiermark verpflichtete dem RH jedoch bei, dass die Bestimmungen der Ausbauvereinbarung 2008 den Anforderungen der Praxis entsprechen sollten und sagte zu, sich bei der Ausbauvereinbarung 2011 um eine Anpassung der Abrechnungsregeln zu bemühen.

10.4 (1) Dem BMF entgegnete der RH, dass es – wie in der Ausbauvereinbarung 2008 festgelegt – im Einvernehmen mit dem BMWFJ und dem BKA über die Abrechnung zu entscheiden hatte. Die Ansicht des BMF, wonach es für die Abrechnung und Kontrolle nicht zuständig war, entsprach nicht der 15a-Vereinbarung und war für den RH daher nicht nachvollziehbar.

(2) Der RH stellte gegenüber dem BMWFJ klar, dass seine Empfehlung, die Ausbauvereinbarung 2011 konsequent einzuhalten, auf seiner Kritik an den nicht vereinbarungskonformen Abrechnungen der Ausbauvereinbarung 2008 beruhte. Er nahm die Hinweise zu den Erläuterungen der Ausbauvereinbarung 2011 zur Kenntnis, vertrat jedoch die Ansicht, dass die entsprechenden, gegenüber der Ausbauvereinbarung 2008 nahezu unveränderten Abrechnungsbestimmungen⁴² der Ausbauvereinbarung 2011 die in den Erläuterungen enthaltene Interpretation nicht abdeckten. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, allenfalls erforderliche abweichende Regelungen in einer Novelle dieser Bund-Länder-Vereinbarung zu treffen.

(3) Der RH entgegnete dem BKA, dass es gemäß der Ausbauvereinbarung 2008 die Abrechnung der Länder direkt erhalten hatte, was es bestätigt hatte. Im Sinne der vom BKA befürworteten Doppelkontrolle (vgl. TZ 8) wäre daher eine Prüfung der Verwendungsnachweise und die Feststellung allfälliger Mängel unabhängig von Art und Zeitpunkt der Befassung durch das BMWFJ möglich gewesen.

⁴² Abrechnung ausschließlich auf Basis der Kindertagesheimstatistik und keine Möglichkeit einer Mittelübertragung in das nächstfolgende Jahr

Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011

Weiters verwies der RH auf die Ausbauvereinbarung 2008, wonach dem BMF im Einvernehmen mit dem BKA und dem BMWFJ und damit allen drei Ressorts gemeinsam die Entscheidungsbefugnis und -verantwortung über die Abrechnung der Länder zugekommen war, und auf das jederzeitige Prüfrecht des Bundes⁴³ gegenüber den Ländern im Hinblick auf die widmungsgemäße Mittelverwendung. Zudem waren die vom RH festgestellten Abweichungen offensichtlich (Land Steiermark) bzw. wurden sogar explizit in den Abrechnungsunterlagen genannt (Land Niederösterreich). Der RH verblieb daher bei seiner Kritik.

Gratispflichtkindergarten

Ziel

11.1 (1) Ziel der Gratispflichtkindergartenvereinbarung war es, allen Kindern „beste Bildungsmöglichkeiten und Startchancen in das spätere Berufsleben unabhängig von ihrer sozioökonomischen Herkunft zu bieten“. Durch altersgemäße Erziehung und Bildung sollte die körperliche, seelische, geistige, sittliche und soziale Entwicklung im letzten Kindergartenjahr im besonderen Maße gefördert und nach erprobten Methoden der Kleinkindpädagogik die Erreichung der Schulfähigkeit unterstützt werden.

Um dieses Ziel zu erreichen, vereinbarten Bund und Länder, die Kinder im letzten Jahr vor Schulpflicht zum halbtägigen, kostenfreien Besuch von institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen zu verpflichten. Der Bund stellte dafür insgesamt 280 Mio. EUR für vier Kindergartenjahre (2009/2010 bis 2012/2013) bereit. In der Gratispflichtkindergartenvereinbarung waren auch sechs Ausnahmen von der Besuchspflicht wie bspw. der vorzeitige Schulbesuch festgelegt (vgl. TZ 27).

(2) Das verpflichtende Kindergartenjahr konnte in öffentlichen und privaten Kindergärten, in Übungskindergärten an Bildungsanstalten und in sonstigen Kinderbetreuungseinrichtungen absolviert werden.

⁴³ Art. 12 der Ausbauvereinbarung 2008 bzw. Art. 9 der Ausbauvereinbarung 2011



Gratispflichtkindergarten

BMF BMWFJ BMUKK BKA

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

Tabelle 5: Anzahl der 5-Jährigen und ihre Betreuungsquote in Österreich und den Ländern Niederösterreich und Steiermark

	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012
Anzahl						
5-Jährige (Wohnbevölkerung)						
Österreich	79.977	80.667	81.160	80.900	81.290	80.068
Niederösterreich	15.423	15.737	15.880	15.844	15.724	15.414
Steiermark	10.614	10.689	10.910	10.766	10.784	10.646
5-Jährige in Kinderbetreuungseinrichtungen						
Österreich	73.859	75.266	76.103	76.003	78.356	77.109
Niederösterreich ¹	14.302	14.831	14.844	14.806	15.057	14.800
Steiermark	9.817	9.953	10.136	10.077	10.397	10.246
Betreuungsquote						
in %						
Österreich	92,4	93,3	93,8	93,9	96,4	96,3
Niederösterreich ¹	92,7	94,2	93,5	93,4	95,8	96,0
Steiermark	92,5	93,1	92,9	93,6	96,4	96,2

¹ Obwohl das Land Niederösterreich das Gratispflichtkindergartenjahr bereits mit 1. September 2009 umgesetzt hatte, war dessen Auswirkung erst in der Statistik 2010/2011 ersichtlich. Grund hierfür waren Anlaufverzögerungen und der kurz nach Beginn des Kindergartenjahres liegende Stichtag (15. Oktober) für die Erstellung der jährlichen Kindertagesheimstatistik.

Quellen: Kindertagesheimstatistik, Bundesanstalt Statistik Austria

Gemäß der Kindertagesheimstatistik war zwischen den Jahren 2009/2010 und 2010/2011 ein Anstieg der Betreuungsquote⁴⁴ der 5-Jährigen österreichweit von 93,9 % auf 96,4 % ersichtlich. Diese Differenz von 2,5 Prozentpunkten entsprach einem absoluten Zuwachs von rd. 2.350 Kindern.

Gemessen an der in der Kindertagesheimstatistik 2010/2011 ausgewiesenen Anzahl der Kindergärten von 4.694 (ohne alterserweiterte Gruppen) entsprach dies bundesweit einem mittleren Zuwachs von einem halben Kind pro Einrichtung oder einem zusätzlichen Kind in jedem zweiten Kindergarten.

⁴⁴ Anteil der Kinder in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen im Vergleich zur gleichaltrigen Wohnbevölkerung

Gratispflichtkindergarten

Unter Berücksichtigung der vorzeitig eingeschulter Kinder stieg die Betreuungsquote der 5-Jährigen von 96,1 % (2009/2010) auf 98,3 % (2010/2011) um 2,2 Prozentpunkte. Im Jahr 2011/2012 stieg die Betreuungsquote der 5-Jährigen auf 96,3 %, inklusive der vorzeitig eingeschulter 5-Jährigen auf 98,1 %.

Im Zeitraum 2009/2010 bis 2011/2012 entsprachen die jährlichen Bundeszuschüsse von 70 Mio. EUR einer jährlichen Zuwendung von durchschnittlich rd. 867 EUR pro 5-Jährigem.

(3) Im Land Niederösterreich stieg die Betreuungsquote für 5-Jährige im Jahr 2010/2011 im Vergleich zu 2009/2010 um 2,4 Prozentpunkte. Dies entsprach einem Zuwachs von rd. 250 Kindern in den 1.127 Kindergärten.

Im Land Steiermark war die Betreuungsquote im Jahr 2010/2011 im Vergleich zum Vorjahr um 2,8 Prozentpunkte gestiegen. Dies entsprach einem absoluten Zuwachs von 320 Kindern in den 703 steiermärkischen Kindergärten.

(4) Eine Wirkungsanalyse, inwiefern die Gratispflichtkindergartenvereinbarung die Bildungsmöglichkeiten und Startchancen der 5-Jährigen verbesserte, veranlassten die Vereinbarungspartner nicht (vgl. TZ 17). Aussagen zur Zielerreichung der Vereinbarungen waren damit nicht vorhanden.

11.2 Der RH vermerkte positiv, dass die Betreuungsquote der 5-Jährigen durch die Einführung des Gratispflichtkindergartens österreichweit von 2009/2010 auf 2010/2011 um rd. 2,5 Prozentpunkte auf rd. 96,4 % anstieg. Allerdings hielt der RH fest, dass dieser Anstieg im Hinblick auf die bereits bestehende hohe Betreuungsquote, das jährlich dafür aufgewendete Finanzvolumen von 70,00 Mio. EUR und die neu eingeführte Besuchspflicht gering war.

Kritisch erachtete der RH die bisher unterbliebenen Erhebungsschritte und Bewertungen, inwiefern der Gratispflichtkindergarten die Bildungsmöglichkeiten und Startchancen unabhängig von ihrer sozioökonomischen Herkunft verbesserte.



Gratispflichtkindergarten

BMF BMWFJ BMUKK BKA

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

Umsetzung und Leistungen

12.1 (1) In Niederösterreich bestand in öffentlichen Kindergärten bereits seit dem Kindergartenjahr 1972/1973 die Möglichkeit des kostenfreien Kindergartenbesuchs am Vormittag. Ab dem Jahr 2008 setzte das Land das Mindestalter von drei auf 2,5 Jahre herab. Mit 1. September 2009 führte das Land Niederösterreich das Gratispflichtkindergartenjahr für 5-Jährige ein.

Mit Beginn des Kindergartenjahres 2008/2009 war im Land Steiermark der Kindergartenbesuch für 3- bis 6-Jährige kostenfrei. Das Land Steiermark setzte den Gratiskindergarten im Sinne der Gratispflichtkindergartenvereinbarung ab 2009/2010 um, den Pflichtkindergarten ein Jahr später.

Somit hatte in Niederösterreich und der Steiermark bereits vor Beginn der Gratispflichtkindergartenvereinbarung ein Gratiskindergarten für 5-Jährige bestanden.

Ab dem Jahr 2011/2012 führte das Land Steiermark für Kindergartenbesuche einkommensabhängige Elternbeiträge ein. Das Gratispflichtkindergartenjahr für 5-Jährige war jedoch weiterhin kostenfrei.

(2) In öffentlichen, niederösterreichischen Kindergärten verrechneten die Träger für den Besuch am Nachmittag (ab 13.00 Uhr) Beiträge: Bei Anwesenheit des Kindes bis 20 Stunden pro Monat waren 30 EUR zu entrichten, bis 40 Stunden pro Monat 50 EUR, bis 60 Stunden pro Monat 70 EUR und bei über 60 Stunden pro Monat 80 EUR. Für diese Zahlungen gewährte das Land Niederösterreich einkommensabhängig Förderungen.

Der halbtägige Gratispflichtkindergarten umfasste im Land Steiermark bis zu sechs Stunden pro Tag. Für darüber hinausgehende Betreuungszeiten waren von den Eltern für jeweils zwei zusätzliche Stunden pro Tag 40 EUR monatlich zu bezahlen.

(3) In beiden Bundesländern waren Beiträge für Mittagessen, Bastelmaterial, Ausflüge u.a. von den Eltern gesondert zu tragen. Den eingehobenen Summen lag das Kostendeckungsprinzip zugrunde, Vorgaben der Länder für die Träger bzw. Erhalter der Einrichtungen bestanden diesbezüglich nicht.

12.2 Der RH vermerkte positiv, dass beide Länder bei den zusätzlichen Leistungen (wie Mittagessen) nach dem Kostendeckungsprinzip vorgehen.

Gratispflichtkindergarten

Finanzierung

13.1 Obwohl die Länder grundsätzlich für das Kindergartenwesen zuständig sind, sah die Gratispflichtkindergartenvereinbarung eine teilweise Abdeckung der bei Ländern, Gemeinden und privaten Erhaltern entstehenden Mehrkosten für den Gratispflichtkindergarten durch den Bund vor. Dafür waren für die Jahre 2009/2010 bis 2012/2013 Bundeszuschüsse von jeweils 70 Mio. EUR vorgesehen.

Die Aufteilung der Mittel auf die Länder erfolgte nach dem Anteil der kindergartenpflichtigen 5-jährigen Kinder. Damit ergaben sich für die Länder Niederösterreich und Steiermark folgende Anteile:

	2009/2010		2010/2011		2011/2012		2012/2013	
	in Mio. EUR	in %						
für Österreich	70,00	100,0	70,00	100,0	70,00	100,0	70,00	100,0
davon								
<i>Niederösterreich</i>	13,66	19,5	13,48	19,3	13,43	19,2	13,25	18,9
<i>Steiermark</i>	9,35	13,4	9,28	13,3	9,30	13,3	9,29	13,3

Quelle: Gratispflichtkindergartenvereinbarung

Das BMWFJ zahlte die Bundesmittel in zwei jährlichen Teilzahlungen (jeweils im September und im Februar) in Höhe von 25,00 Mio. EUR bzw. 45,00 Mio. EUR aus. Die Überweisungen an die Bundesländer Niederösterreich und Steiermark erfolgten zeitgerecht und summenmäßig der Gratispflichtkindergartenvereinbarung entsprechend.

Im Februar 2013 eröffnete das BMWFJ ein Begutachtungsverfahren für eine Novelle der Vereinbarung, wonach die jährlichen Bundeszuschüsse von 70,00 Mio. EUR um weitere zwei Jahre bis zum Jahr 2014/2015 verlängert werden sollten.

13.2 Der RH hielt fest, dass der Pflichtbesuch und seine Kostenfreiheit bis zum Auslaufen der Bund-Länder-Vereinbarung bestanden. Die darüber hinausgehende Weiterführung und Finanzierung des Gratispflichtkindergartens blieben jedoch offen. Aufgrund der Einrichtung dieser Bildungsmaßnahme im Rahmen des Kindergartenwesens waren weder der Pflichtbesuch noch seine Kostenfreiheit nachhaltig gegeben.

13.3 *Das Land Niederösterreich merkte in seiner Stellungnahme an, dass eine Fortsetzung der Gratispflichtkindergartenvereinbarung bereits geplant sei.*



Gratispflichtkindergarten

BMF BMWFJ BMUKK BKA

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

Auch das Land Steiermark wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass eine Verlängerung der Gratispflichtkindergartenvereinbarung vor dem Abschluss stehe.

- 13.4** Der RH verwies in seinen Gegenäußerungen gegenüber den Ländern Niederösterreich und Steiermark auf die mittlerweile in Kraft getretene⁴⁵ Fortsetzung der Gratispflichtvereinbarung bis zum Kindergartenjahr 2014/2015. Aufgrund einer dadurch unverändert bestehenden Befristung der Gratispflichtkindergartenvereinbarung verblieb der RH bei seiner Kritik, dass weder der Pflichtbesuch noch die Kostenfreiheit nachhaltig gegeben waren.

Verwendung der
Finanzmittel

- 14.1** (1) Das Land Niederösterreich vereinnahmte die Bundeszuschüsse in der Haushaltsstelle „Zuschuss für verpflichtendes letztes Kindergartenjahr“. Da keine Zweckbindung bestand, war eine direkte Weiterverfolgung der Mittel nicht möglich.

Für die öffentlichen Kindergärten hatte das Land bereits lange vor dem Inkrafttreten der Vereinbarung einen Teil des für den Betrieb anfallenden Aufwands übernommen. So waren die Kindergartenleiter und -pädagoginnen Landesbedienstete, deren Personalkosten das Land trug. Für das von der Gemeinde bereitgestellte Kindergartenpersonal (Betreuer, Stützkräfte) übernahm das Land einen Teil des Personalaufwands. Weitere Bedienstete des Landes waren als Sonderkindergartenpädagoginnen und als „Interkulturelle Mitarbeiter“ für Kinder mit Migrationshintergrund tätig.

Dieses Finanzierungs- und Förderungssystem behielt das Land auch nach der Einführung des Gratispflichtkindergartens bei, zusätzliche Zahlungen aus dem Titel der Gratispflichtkindergartenvereinbarung an öffentlichen Kindergärten erfolgten nicht. Private Kindergärten und Tagesbetreuungseinrichtungen erhielten hingegen zusätzliche finanzielle Mittel vom Land, die sich an der Anzahl der 5-Jährigen und einem Satz von 85 EUR

⁴⁵ Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über eine Änderung der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Einführung der halbtätig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen, BGBl. I Nr. 196/2013,

Wirksamwerden der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über eine Änderung der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Einführung der halbtätig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen gegenüber den Ländern Burgenland und Niederösterreich, BGBl. I Nr. 198/2013

Wirksamwerden der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über eine Änderung der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Einführung der halbtätig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen gegenüber den Ländern Burgenland und Niederösterreich, BGBl. I Nr. 203/2013 (betreffend die Länder Salzburg und Wien)

Gratispflichtkindergarten

pro Kind und Monat orientierten. Da der Anteil der in nicht öffentlichen Einrichtungen betreuten 5-Jährigen in Niederösterreich unter 4 % lag, war der Aufwand bspw. im Jahr 2011/2012 mit weniger als 400.000 EUR vergleichsweise gering. So enthielten die vom Land Niederösterreich vorgelegten Verwendungsnachweise fast ausschließlich fiktive Förderungen, hinter denen keine echten Geldflüsse standen.

Im Detail gestaltete sich die nachgewiesene Verwendung der Finanzmittel in Niederösterreich wie folgt:

Tabelle 7: Verwendungsnachweise Niederösterreich für Beiträge

		2009/2010	2010/2011	2011/2012
Öffentliche Kindergärten	Anzahl der Kinder	13.983	14.267	14.622
	Anteil der Kinder in %	94,7	96,4	96,8
	ausgewiesene Zuschüsse in Mio. EUR	11,89	12,13	12,43
Privatkindergärten	Anzahl der Kinder	611	350	330
	Anteil der Kinder in %	4,1	2,4	2,2
	ausgewiesene Zuschüsse in 1.000 EUR	374	297	282
Einzelförderungen an Eltern	Anzahl der Kinder	1	9	4
	Anteil der Kinder in %	0,0	0,1	0,0
	ausgewiesene Zuschüsse in 1.000 EUR	1	7	3
Tagesbetreuungs-einrichtungen	Anzahl der Kinder	164	180	146
	Anteil der Kinder in %	1,1	1,2	1,0
	ausgewiesene Zuschüsse in 1.000 EUR	121	143	113
Summe	Anzahl der Kinder	14.759	14.806	15.102
	Anteil der Kinder in %	100,0	100,0	100,0
	ausgewiesene Zuschüsse in Mio. EUR	12,38	12,57	12,83

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Verwendungsnachweise des Landes Niederösterreich

(2) Für den Gratiskindergarten, der in der Steiermark bereits ein Jahr vor dem Inkrafttreten der Gratispflichtkindergartenvereinbarung bestanden hatte, gewährte das Land den Erhaltern von Kinderbetreuungseinrichtungen Beiträge zum Personalaufwand und übernahm die früher von den Eltern eingehobenen Beiträge. In den Kindergartenjahren 2009/2010 und 2010/2011 verwendete das Land die Bundeszuschüsse für die Finanzierung dieser auf 5-Jährige entfallenden Beitragsersätze. Auch das Land Steiermark vereinnahmte die Bundeszuschüsse auf keiner zweckgebundenen Haushaltsstelle.



Gratispflichtkindergarten

BMF BMWFJ BMUKK BKA

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

Im Jahr 2011/2012 schränkte das Land Steiermark den Gratiskindergarten für unter 5-Jährige wieder ein. Für 5-Jährige im verpflichtenden Kindergartenjahr hielt es die Kostenfreiheit aufrecht und gewährte den Erhaltern dafür einen Satz von 120 EUR pro Monat und Kind. Im Detail gestaltete sich die Mittelverwendung auf Basis von Beiträgen wie folgt:

Tabelle 8: Verwendungsnachweise Steiermark für Beiträge

		2009/2010	2010/2011	2011/2012
Öffentliche Kindergärten	Anzahl der Kinder	7.622	7.604	7.370
	Anteil der Kinder in %	75,6	73,1	71,9
	ausgewiesene Zuschüsse in Mio. EUR	8,69	8,74	8,73
Privatkindergärten	Anzahl der Kinder	2.455	2.793	2.876
	Anteil der Kinder in %	24,4	26,9	28,1
	ausgewiesene Zuschüsse in Mio. EUR	2,81	3,27	3,45
Summe	Anzahl der Kinder	10.077	10.397	10.246
	Anteil der Kinder in %	100,0	100,0	100,0
	ausgewiesene Zuschüsse in Mio. EUR	11,51	12,02	12,18

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Verwendungsnachweise des Landes Steiermark

Wie in Niederösterreich war auch in der Steiermark eine direkte Weiterverfolgung der Bundeszuschüsse nicht möglich. Nach Aufforderung durch das BMWFJ wies das Land Steiermark die Mittelverwendung zusätzlich auf Basis von Personalförderungen nach. Diese Verwendungsnachweise enthielten folgende Informationen:

Tabelle 9: Verwendungsnachweise Steiermark für Personalförderung

		2009/2010	2010/2011	2011/2012
Öffentliche Kindergärten	Anzahl der Kinder	7.622	7.604	7.370
	Anteil der Kinder in %	75,6	73,1	71,9
	ausgewiesene Zuschüsse in Mio. EUR	9,29	9,32	9,54
Privatkindergärten	Anzahl der Kinder	2.455	2.793	2.876
	Anteil der Kinder in %	24,4	26,9	28,1
	ausgewiesene Zuschüsse in Mio. EUR	3,01	3,49	3,72
Summe	Anzahl der Kinder	10.077	10.397	10.246
	Anteil der Kinder in %	100,0	100,0	100,0
	ausgewiesene Zuschüsse in Mio. EUR	12,30	12,81	13,26

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Verwendungsnachweise des Landes Steiermark

Gratispflichtkindergarten

- 14.2 (1) Der RH bemängelte, dass mangels zweckgebundener Verbuchung der Bundeszuschüsse für den Gratispflichtkindergarten in beiden Ländern die Nachverfolgbarkeit der Mittel wesentlich erschwert wurde.

Weiters verwies der RH kritisch darauf, dass in Niederösterreich in allen Abrechnungen der Periode 2009/2010 bis 2011/2012 und in der Steiermark in den auf Beiträgen basierenden Abrechnungen für die Jahre 2009/2010 und 2010/2011 nahezu ausschließlich fiktive, aber in dieser Form nicht ausbezahlte Förderungen zugrunde gelegt wurden. Nicht verständlich war für den RH die Vorgabe des BMWFJ, vom Land Steiermark zusätzlich Personalförderungsnachweise zu verlangen.

(2) Im Hinblick auf den in Niederösterreich und der Steiermark bei Einführung des Gratispflichtkindertagens bereits bestehenden kostenfreien Kindergartenbesuch für 5-Jährige vertrat der RH die Ansicht, dass sich der mit dem Gratispflichtkindergarten verbundene Effekt ausschließlich auf die Einführung des Pflichtbesuches beschränkte.

- 14.3 (1) *Das Land Niederösterreich verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass eine zweckgebundene Verbuchung von Bundesmitteln aufgrund ihrer gegebenen Nachvollziehbarkeit nicht erforderlich sei. Da zwischen den Vertragspartnern Einigkeit bestanden habe, dass jene Länder, die bereits vor Inkrafttreten der Gratispflichtkindergartenvereinbarung einen kostenlosen Besuch am Vormittag ermöglicht hätten, keine Nachteile erleiden sollten, habe der Bundeszuschuss auch für laufende Förderungen verwendet werden können. Dessen Verwendung sei durch die Auflistung der tatsächlichen Anzahl der 5-Jährigen im Pflichtkindergartenjahr sowie der Förderungen an Erziehungsberechtigte für Kinder in privaten Einrichtungen nachgewiesen worden.*

(2) Das Land Steiermark wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass aufgrund der Kritik des RH bei der Verlängerung der Gratispflichtkindergartenvereinbarung insofern eine Klarstellung geplant sei, als nach dem Ersatz von Elternbeiträgen verbleibende Bundeszuschüsse für qualitätssichernde Maßnahmen des Betreuungsangebots für alle Kinder bis zum Schuleintritt und für den Ausbau des Kinderbetreuungsangebots zu verwenden seien.

- 14.4 Gegenüber dem Land Niederösterreich hielt der RH seine Kritik aufrecht, dass die Nachverfolgbarkeit der Bundesmittel für den Gratispflichtkindergarten mangels zweckgebundener Verbuchung wesentlich erschwert wurde und die vorgelegten Abrechnungen fast ausschließlich auf fiktiven Förderungen beruhten.



Gratispflichtkindergarten

BMF BMWFJ BMUKK BKA

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

Verwendungsnachweise

- 15 Gemäß der Gratispflichtkindergartenvereinbarung hatten die Länder die widmungsgemäße Verwendung der Bundeszuschüsse jährlich nachzuweisen, andernfalls waren die Zuschüsse rückzuerstatten.

Details zu den Verwendungsnachweisen enthielt Art. 7 der Gratispflichtkindergartenvereinbarung. Dabei wurde unterschieden, ob die Länder **bereits** vor Inkrafttreten der Vereinbarung einen kostenfreien Kindergarten anboten oder nicht.

- Bestand bereits zuvor ein kostenfreier Kindergarten, waren die bisher für den halbtägigen, kostenfreien Besuch von 5-Jährigen aufgebrauchten Landesmittel soweit wie möglich durch Bundeszuschüsse zu ersetzen. Die substituierten, frei werdenden Landesmittel waren stattdessen insbesondere für den qualitativen und quantitativen Ausbau des Kinderbetreuungsangebots zu verwenden.⁴⁶ Diese Vorgangsweise bestätigte das BMWFJ auf Anfrage des RH.
- Bestand vor Einführung des Gratispflichtkindergartens hingegen kein kostenfreier Kindergartenbesuch, waren die Bundesmittel für den Gratispflichtkindergarten und ein allenfalls dort nicht verwendeter Rest insbesondere für den qualitativen und quantitativen Ausbau des Kinderbetreuungsangebots zu verwenden.

Sowohl in Niederösterreich als auch in der Steiermark war bereits vor Einführung des Gratispflichtkindergartens der Kindergartenbesuch für 5-Jährige kostenfrei.

- 16.1 (1) Das Land Niederösterreich legte erstmals und termingerecht im Juli 2010 einen Nachweis der widmungsgemäßen Verwendung der Bundeszuschüsse für das Jahr 2009/2010 vor. Dieser beinhaltete eine Aufstellung der Anzahl der in öffentlichen und privaten Kindergärten sowie in Tagesbetreuungseinrichtungen gemeldeten 5-Jährigen und die darauf entfallenden Zuschüsse. Auch die Einzelförderungen an Eltern waren ausgewiesen. Insgesamt waren 14.759 Kinder erfasst, wofür Niederösterreich 12,38 Mio. EUR bzw. 85 EUR je Kind und Monat (maximal für zehn Monate je Jahr) geltend machte. Eine nähere Kalkulation dieses Satzes lag den Verwendungsnachweisen nicht bei und wurde vom BMWFJ auch nicht eingefordert. Das BMWFJ begründete dies auf Anfrage des RH mit der verfassungsrechtlichen Zuständigkeit des Landes.

⁴⁶ Frei werdende Mittel konnten auch für den Ausbau des Schülerbetreuungsangebots, die Tagesmütter/-väterausbildung und die Betreuung durch Tagesmütter/-väter eingesetzt werden.

Gratispflichtkindergarten

Die vom BMWFJ ausgezahlten Bundeszuschüsse (13,66 Mio. EUR) waren im Jahr 2009/2010 um 1,28 Mio. EUR höher als die ausgewiesene Summe (12,38 Mio. EUR). Laut Angabe des Landes sei diese Differenz für die Schaffung von zusätzlichen Kinderbetreuungsplätzen verwendet worden. Das BMWFJ urgierte im Sinne des Art. 7 der Vereinbarung einen detaillierten Nachweis der frei werdenden Mittel, allerdings nur für die Differenz und nicht für den gesamten Betrag. Im Oktober 2010 teilte das Land Niederösterreich mit, dass 5.675 neue Kindergartenplätze⁴⁷ geschaffen und dafür mehr als 50 Mio. EUR an Förderungen ausgezahlt worden seien. Das BMWFJ bestätigte daraufhin im Jänner 2011 die widmungsgemäße Mittelverwendung für das Jahr 2009/2010.

Die für die Jahre 2010/2011 und 2011/2012 vom Land beigebrachten Verwendungsnachweise waren vom Ansatz gleich. Die widmungsgemäße Verwendung stellte das BMWFJ im August 2011 und August 2012 fest. Die Nachweise enthielten zusammengefasst folgende Daten:

Tabelle 10: Verwendungsnachweise Niederösterreich			
	2009/2010	2010/2011	2011/2012
	in Mio. EUR		
erhaltene Bundeszuschüsse	13,66	13,48	13,43
für Gratispflichtkindergärten vom Land ausgewiesene Bundeszuschüsse	12,38	12,57	12,83
Differenz	- 1,28	- 0,91	- 0,60
für den Ausbau des Kinderbetreuungsangebots vom Land ausgewiesene Zuschüsse	50,00	59,00	8,90

Quelle: Verwendungsnachweise Niederösterreich

Auch für die Jahre 2010/2011 und 2011/2012 forderte das BMWFJ keine Verwendungsnachweise für die frei werdenden, substituierten Landesmittel ein. Während in den beiden ersten Jahren 2009/2010 und 2010/2011 rein rechnerisch die Bundeszuschüsse in den Ausbausummen von 50 Mio. EUR bzw. 59 Mio. EUR enthalten sein könnten, war dies für das Kindergartenjahr 2011/2012 nicht gegeben. In diesem Jahr lag die Summe der Bundeszuschüsse in Höhe von rd. 13,4 Mio. EUR deutlich über den vom Land mit 8,90 Mio. EUR ausgewiesenen Zuschüssen. Außerdem wären die aus der Ausbaueinbarung 2008 stammenden Bundes- und Kofinanzierungsmittel zu

⁴⁷ In dieser Zahl waren nicht nur baulich neu geschaffene, sondern auch durch Erweiterung der Öffnungszeiten (Umwandlung von Halbtags- in Ganztagsplätze) aufgewertete Plätze enthalten.



Gratispflichtkindergarten

BMF BMWFJ BMUKK BKA

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

berücksichtigen gewesen, waren jedoch in den Verwendungsnachweisen ebenso wenig ausgewiesen. Das BMWFJ nahm die Verwendungsnachweise jedoch dennoch zur Kenntnis.

(2) In dem ebenfalls im Juli 2010 übermittelten ersten Verwendungsnachweis für das Jahr 2009/2010 machte das Land Steiermark einen Satz von 115,41 EUR pro Kind und Monat⁴⁸ für bis zu zehn Monate je Jahr geltend. Dieser wurde mit der Anzahl der 5-Jährigen multipliziert, wobei sich eine Gesamtsumme von 11,51 Mio. EUR für das Jahr 2009/2010 ergab. Das Land Steiermark differenzierte zwischen Kindern in öffentlichen und privaten Einrichtungen und legte eine detaillierte Liste bei. Das Land Niederösterreich hatte seine Mittelverwendung in der gleichen Art nachgewiesen.

Da die nachgewiesene Summe von 11,51 Mio. EUR über dem erhaltenen Bundeszuschuss von 9,35 Mio. EUR lag, bestätigte das BMWFJ im Oktober 2010 die widmungsgemäße Verwendung für das Jahr 2009/2010. Wenige Tage später widerrief das BMWFJ dieses Schreiben und ersuchte um dessen Rücksendung. Das BMWFJ verwies auf den bereits bestehenden Gratiskindergarten und begründete den Widerruf mit dem fehlenden Nachweis für die frei werdenden, substituierten Landesmittel.

Ende Oktober 2010 ersuchte das BMWFJ das Land Steiermark, die auf die 5-Jährigen entfallenden Personalförderungen als Nachweis für die Verwendung des Bundeszuschusses bekanntzugeben. Das Land Steiermark übersandte einen neuen Verwendungsnachweis, dem die Anzahl der 5-Jährigen und eine errechnete Personalförderung von 123,39 EUR pro Kind und Monat für bis zu zehn Monate je Jahr zugrunde lagen. Die ausgewiesene Gesamtsumme von 12,30 Mio. EUR lag neuerlich über den erhaltenen Bundeszuschüssen von 9,35 Mio. EUR. Im Jänner 2011 bestätigte das BMWFJ nochmals die widmungsgemäße Verwendung der Bundeszuschüsse für das Jahr 2009/2010.

Einen Nachweis, dass die geltend gemachten Personalförderungen auf den qualitativen Ausbau, wie bspw. einen verbesserten Betreuungsschlüssel zurückzuführen waren, forderte das BMWFJ nicht ein. Auf Anfrage des RH teilte das BMWFJ mit, dass die Personalkostenförderung der Qualitätssicherung des Kinderbetreuungsangebots diene.

⁴⁸ Das Land Steiermark zog den bisherigen Beitragsersatz heran und ermittelte aus den Werten 2009 und 2010 einen gewichteten Durchschnittssatz für das zutreffende Kindergartenjahr 2009/2010. Geteilt durch die Gruppenstärke von 25 Kindern errechnete das Land Steiermark einen halbtägigen Beitragsersatz von 115,41 EUR pro Kind und Monat.

Gratispflichtkindergarten

Auch in den Kindergartenjahren 2010/2011 und 2011/2012 legte das Land Steiermark jeweils zwei unterschiedliche Verwendungsnachweise vor. Die Nachweise enthielten zusammengefasst folgende Daten:

Tabelle 11: Verwendungsnachweise Steiermark			
	2009/2010	2010/2011	2011/2012
	in Mio. EUR		
erhaltene Bundeszuschüsse	9,35	9,28	9,30
für Beiträge vom Land ausgewiesene Bundeszuschüsse	11,51	12,02	12,18
Differenz	+ 2,16	+ 2,74	+ 2,88
für Personalförderung vom Land ausgewiesene Zuschüsse	12,30	12,81	13,26
Differenz	+ 2,95	+ 3,53	+ 3,96

Quelle: Verwendungsnachweise Steiermark

Das BMWFJ bestätigte die widmungsgemäße Verwendung der Bundeszuschüsse für 2010/2011 und 2011/2012 im August 2011 und August 2012. Welcher der Verwendungsnachweise letztlich anerkannt wurde, ging aus den Schreiben des BMWFJ nicht hervor.

Inwiefern die frei werdenden, substituierten Landesmittel für Förderungen des Landes für den Ausbau des Kinderbetreuungsangebots verwendet worden waren, prüfte das BMWFJ für die Jahre 2009/2010 und 2010/2011 nicht. Berechnungen des RH führten auch hier zu nicht nachgewiesenen Lücken. In den Jahren 2009/2010 und 2010/2011 erhielt das Land Bundeszuschüsse in Höhe von insgesamt rd. 18,63 Mio. EUR. Dieser Summe standen die tatsächlich in den Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen geflossenen Landesmittel in weit geringerem Ausmaß von rd. 11,18 Mio. EUR gegenüber. Damit konnte der Vorgabe des Art. 7 der Vereinbarung, die frei werdenden, substituierten Landesmittel insbesondere dem Ausbau zuzuordnen, schon rein rechnerisch nicht entsprochen werden. Es verblieb eine Differenz von rd. 7,45 Mio. EUR.

Mit dem im Herbst 2011 wieder abgeschafften Gratiskindergarten war auch der Nachweis für die frei werdenden, substituierten Landesmittel nicht mehr zutreffend gewesen, da im Jahr 2011/2012 keine frei werdenden Mittel gemäß Art. 7 der Vereinbarung mehr gegeben waren.

(4) Die Unklarheiten zum Begriff der frei werdenden Mittel und ihrer vereinbarungskonformen Verwendung zeigten sich vor allem bei der Prüfung der Verwendungsnachweise. Während das BMWFJ für beide Länder die Anwendung der Vorgaben des Art. 7 bestätigte, entspra-



Gratispflichtkindergarten

BMF BMWFJ BMUKK BKA

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

chen die letztlich anerkannten Verwendungsnachweise nicht den vorgegebenen Kriterien. Die Fachabteilung **des Landes** Niederösterreich verneinte gegenüber dem RH die Anwendung des Art. 7 und somit die Zweckbindung der frei werdenden substituierten Landesmittel. Auch das Land Steiermark stellte die Relevanz dieser Bestimmung in Abrede, seine Verwendungsnachweise bezogen sich jedoch explizit auf frei werdende Mittel.

Trotz der bereits im ersten Jahr der Anwendung 2009/2010 festgestellten Probleme, erfolgte im Zuge der Novelle zur Vereinbarung im Jahr 2011 oder später weder eine Präzisierung noch eine Anpassung der Verwendungs- und Verrechnungsvorgaben.

- 16.2 Der RH kritisierte, dass das BMWFJ die Verwendungsnachweise nur äußerst oberflächlich und nicht den Vorgaben der Gratispflichtkindergartenvereinbarung entsprechend prüfte. Insbesondere unterließ es die Prüfung, ob die substituierten frei werdenden Landesmittel zweckgebunden für den quantitativen und qualitativen Ausbau der Kinderbetreuung und nicht gegebenenfalls für den allgemeinen Haushalt verwendet wurden. Das BMWFJ kam damit seiner Pflicht, eine vereinbarungs- und widmungsgemäße Mittelverwendung von 32,06 Mio. EUR für die Jahre 2009/2010 bis 2011/2012 sicherzustellen, nicht nach. Dennoch bestätigte das BMWFJ die von den Ländern Niederösterreich und Steiermark vorgelegten Verwendungsnachweise für die Jahre 2009/2010 bis 2011/2012 als vereinbarungskonform und verzichtete auf allfällige Rückforderungen gegenüber den Ländern.

Weiters bemängelte der RH, dass das BMWFJ trotz der nicht ausgereiften und unklaren Vorgaben und der Probleme bei den Verwendungsnachweisen weder im Zuge einer 2011 erfolgten Novelle der Vereinbarung noch später klare Verwendungs- und Verrechnungsvorgaben einforderte.

Schließlich kritisierte der RH die uneinheitliche Beurteilung der Verwendungsnachweise und die unterschiedliche Behandlung von Ländern durch das BMWFJ. Während von Niederösterreich vorgelegte Verwendungsnachweise anerkannt wurden, wies das BMWFJ gleichartige Verwendungsnachweise **des Landes** Steiermark als nicht der Vereinbarung entsprechend zurück.

Er **empfahl dem BMWFJ, künftig** klare, verbindliche Vorgaben für die **Verwendungsnachweise der Gratispflichtkindergartenvereinbarung** sicherzustellen und nur vereinbarungskonforme Verwendungsnachweise anzuerkennen.

16.3 Das BMWFJ teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es der Empfehlung des RH mit der im Jahr 2013 geplanten Verlängerung der Graspflichtkindergartenvereinbarung entsprechen werde. Zur Aufwandsabdeckung für den Pflichtkindergartenbesuch werde das BMWFJ maximal 960 EUR (Kindergartenjahr 2013/2014) bzw. 980 EUR (Kindergartenjahr 2014/2015) gewähren. Nicht für den Graspflichtkindergarten benötigte Zweckzuschüsse könnten für andere, detailliert festgelegte Maßnahmen eingesetzt werden. Die Verwendung der Zweckzuschüsse werde das BMWFJ entsprechend diesen Vorgaben prüfen.

Evaluierung

Allgemeines

17.1 (1) Die Ausbaueinbarung 2008 legte fest, dass der Einsatz der Finanzmittel sowie die Auswirkung der Förderung zu evaluieren waren.⁴⁹ Weiters sollte bis 30. Juni 2009 die Wirksamkeit der geförderten Ausbildungsmaßnahmen für Tagesmütter oder -väter evaluiert werden.⁵⁰ Details zur Evaluierung (insbesondere Ziele, Umfang, Methodik und zeitliche Vorgaben) waren nicht vereinbart. Außerdem blieb offen, ob die Evaluierung der Ausbaueinbarung 2008 nur die Zweckzuschüsse des Bundes oder auch weitere (Kofinanzierungs)Mittel der Länder und Gemeinden für den Ausbau des Kinderbetreuungsangebots umfasste.

Die Ausbaueinbarung 2011 enthielt dieselbe Evaluierungsvereinbarung. Allerdings war eine Evaluierung der Ausbildungsmaßnahmen für Tagesmütter und -väter nicht mehr vorgesehen.

(2) In der Graspflichtkindergartenvereinbarung war ursprünglich vereinbart, „den Einsatz der Zweckzuschussmittel sowie die Auswirkungen der kostenlosen Betreuung und der Besuchspflicht auf die kontinuierliche Inanspruchnahme von geeigneten institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen“ im Einvernehmen mit den Vertragspartnern begleitend zu evaluieren. Die Kosten dafür hatte der Bund zu tragen.⁵¹ Gemäß den Erläuterungen waren die Parameter für die Untersuchung zwischen den Vertragspartnern im Rahmen einer Arbeitsgruppe bestehend aus Bundes- und Landesbeamten festzulegen.⁵²

⁴⁹ vgl. Art. 12 erster Satz der Ausbaueinbarung 2008

⁵⁰ vgl. Art. 7 Abs. 3 letzter Satz Ausbaueinbarung 2008

⁵¹ vgl. Art. 12 Abs. 1 der Graspflichtkindergartenvereinbarung i.d.F. BGBl. I Nr. 99/2009

⁵² Erläuterungen im Rahmen des parlamentarischen Genehmigungsverfahrens in Niederösterreich und im Bund

In einem Entwurf der Gratispflichtkindergartenvereinbarung vom Frühjahr 2009 war über die begleitende Evaluierung hinaus auch eine Halbzzeitevaluierung vorgeschlagen worden, deren Ergebnis die Mittelverteilung an die Länder der Jahre 2011/2012 und 2012/2013 bestimmen sollte. Dieser Vorschlag fand jedoch keine Zustimmung und trat daher nicht in Kraft.

Im April 2010 schlug das BMWFJ im Zuge der Evaluierung zu beantwortende Fragen vor und bezifferte die dafür entstehenden Kosten mit rd. 100.000 EUR exklusive USt. Einige Länder sahen diesen Vorschlag aufgrund von Zweifeln über die Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit von Aussagen sowie mangels Konformität mit der Gratispflichtkindergartenvereinbarung und bisher ausreichender Erfahrungszeiträume kritisch. Bund und Länder kamen daher Ende März 2011 überein, lediglich eine rein quantitative Evaluierung durch die Bundesanstalt Statistik Austria ausarbeiten zu lassen.

In einer 2011 erfolgten Novelle zur Gratispflichtkindergartenvereinbarung wurden daraufhin die Evaluierungsvorgaben geändert und auf eine zeitlich nicht näher fixierte Evaluierung des Einsatzes der Finanzmittel und der Auswirkungen der Förderungen reduziert. Die Evaluierungsvorgaben zum Gratispflichtkindergarten entsprachen damit weitgehend jenen der Ausbaueinrichtungen 2008 und 2011.

Die quantitative Evaluierung sollte sowohl die Ausbaueinrichtung 2008 als auch die Gratispflichtkindergartenvereinbarung umfassen.

(3) Das BMWFJ beauftragte im Mai 2011 die Bundesanstalt Statistik Austria mit der Erstellung entsprechender Statistiken, worauf diese den Bericht über die Entwicklung des Kindertagesheimbesuchs von 0- bis 2-Jährigen und 3- bis 5-Jährigen (2007 und 2010) sowie von 5-jährigen Kindern (2008, 2009, 2010) erstellte. Weiters erstellte die Bundesanstalt Statistik Austria den im Mai 2012 beauftragten Kurzbericht über die Entwicklung des Kindertagesheimbesuchs 5-jähriger Kinder 2008 bis 2011. Die Kosten für diese Berichte betragen rd. 14.000 EUR.

- 17.2** Der RH vertrat die Ansicht, dass Evaluierungen ein wesentliches und unverzichtbares Instrument für die Prüfung der Zielerreichung, Effektivität und Effizienz von Förderungsmaßnahmen darstellen. Auch im Hinblick auf die im Haushaltsrecht des Bundes vorgesehene Wirkungsorientierung beurteilte er die in den Vereinbarungen enthaltenen Evaluierungsbestimmungen daher grundsätzlich positiv.

Evaluierung

Der RH kritisierte aber, dass – entgegen den ursprünglichen Plänen – für die Gratispflichtkindergartenvereinbarung weder die begleitende noch die Halbzeitevaluierung realisiert wurde. Er vertrat die Ansicht, dass die ausschließlich quantitative Evaluierung der Kinderbetreuung durch die Bundesanstalt Statistik Austria nur eine Minimalvariante darstellte, die lediglich eine Basisinformation für eine weitere Analyse zur Fortführung, Anpassung oder Einstellung der Maßnahmen abdecken kann. Die dabei festgestellte Erhöhung der Betreuungsquote von 5-Jährigen in Kinderbetreuungseinrichtungen war nach Ansicht des RH angesichts der eingeführten Besuchspflicht systembedingt.

Auch das Fehlen von konkreten Maßnahmen für eine Bewertung, inwiefern der Gratispflichtkindergarten die Bildungsmöglichkeiten und Startchancen der 5-Jährigen unabhängig von ihrer sozioökonomischen Herkunft verbesserte, erachtete der RH vor allem im Hinblick auf die geplante Verlängerung der Vereinbarung als kritisch.

Weiters kritisierte der RH, dass nähere Vorgaben zur Evaluierung (wie bspw. Ziele, Umfang, zeitliche Vorgaben und Methoden) fehlten und damit eine Evaluierung wesentlich erschwert war. Schließlich bemängelte er, dass die bis Juni 2009 vereinbarte Evaluierung der Tagesmutter/-väterausbildung nicht stattfand. Er empfahl dem BMWFJ und den Ländern Niederösterreich und Steiermark, eine qualitative Evaluierung der Ausbauevereinbarung 2011 und der Gratispflichtkindergartenvereinbarung sowie eine Konkretisierung der Evaluierungsvorgaben durchzuführen.

17.3 (1) *Das BMWFJ entgegnete in seiner Stellungnahme, dass die Ziele der Ausbauevereinbarungen 2008 und 2011 rein quantitativ seien. Daher sei eine qualitative Evaluierung nicht sinnvoll. Um eine qualitative Evaluierung der Gratispflichtkindergartenvereinbarung habe sich das BMWFJ bemüht, sei jedoch am Widerstand der Länder gescheitert.*

(2) *Das Land Niederösterreich verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass die Evaluierung der Gratispflichtkindergartenvereinbarung im Einvernehmen mit den Ländern vom Bund durchzuführen gewesen wäre. Einvernehmen habe jedoch lediglich über eine quantitative Evaluierung erzielt werden können. Das Land Niederösterreich sagte jedoch zu, bei zukünftigen Verhandlungen über Bund-Länder-Vereinbarungen auf eine Konkretisierung von Evaluierungsvorgaben hinwirken zu versuchen.*

(3) Das Land Steiermark befürwortete die Empfehlung des RH nach einer angemessenen Evaluierung, deren Veranlassung und Finanzierung beim Bund liege. Ihre Ausgestaltung würde jedoch angesichts der unterschiedlichen Sichtweisen von Bund und Ländern eine Herausforderung darstellen.

- 17.4 (1) Der RH entgegnete dem BMWFJ, dass durch die Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011 auch eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf und durch die Ausbauvereinbarung 2011 Anreize für eine qualifizierte Ganztagesbetreuung für 3- bis 6-jährige Kinder geschaffen werden sollen. Damit beinhalteten diese Vereinbarungen auch qualitative Ziele.

Weiters verwies er auf § 18 BHG, wonach haushaltsleitende Organe des Bundes zukünftig verpflichtet sind, Bund-Länder-Vereinbarungen dahingehend zu evaluieren, ob und in welchem Ausmaß die Zielsetzungen erreicht werden und wie sich die Maßnahmen auswirken. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

(2) Der Hinweis des Landes Niederösterreich, wonach bei der Gratspflichtkindergartenvereinbarung lediglich Einvernehmen über eine quantitative Evaluierung erreicht werden konnte, bestätigte die Kritik des RH, weshalb er seine Empfehlung aufrecht hielt.

Evaluierungsmittel

- 18.1 In den Bundesvoranschlägen der Jahre 2010 bis 2013 waren jeweils 3,00 Mio. EUR für die Evaluierung der Gratspflichtkindergartenvereinbarung vorgesehen. Die Mittelverwendung war an die Genehmigung des BMF gebunden.

Im Jahr 2010 hob das BMF auf Ansuchen des BMWFJ die Bindung dieser Mittel im Ausmaß von 79.500 EUR für andere Zwecke (vgl. TZ 23, 24) auf. Die Zahlung dieses Betrags erfolgte schließlich jedoch nicht aus diesen frei gewordenen Mitteln.

Weiters hob das BMF die Bindung der für die Evaluierung vorgesehenen Budgetmittel des Jahres 2011 für einen nicht der Kinderbetreuung dienenden Zweck im gesamten Ausmaß von 3,00 Mio. EUR auf. Diese Mittel wurden – mangels Bedarfs für die Evaluierung des Gratspflichtkindergartens – für das geplante Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetz reserviert. Eine Aufhebung der Bindung für Mittel des Budgetjahres 2012 in Höhe von weiteren 3,00 Mio. EUR für den gleichen Zweck wurde beantragt, vom BMF aber nicht genehmigt.

Evaluierung

Die vom BMF frei gegebenen, aber nicht verbrauchten Mittel führte das BMWFJ einer Untergliederungsrücklage zu.⁵³ Mit Stand Jahresende 2012 waren somit von den ursprünglich für eine Evaluierung des Gratispflichtkindergartens reservierten Mitteln von 9,00 Mio. EUR insgesamt rd. 3,08 Mio. EUR (79.500 EUR aus dem Budgetjahr 2010 und 3,00 Mio. EUR aus dem Budgetjahr 2011) in einer Rücklage gebunden.

Den bis Ende 2012 ursprünglich budgetierten Evaluierungsausgaben von 9,00 Mio. EUR standen somit tatsächliche Ausgaben von rd. 14.000 EUR gegenüber. Für die Evaluierung der Ausbaueinbarung 2011 waren einmalige Ausgaben von rd. 15.000 EUR vorgesehen.

- 18.2 Der RH erachtete es grundsätzlich als positiv, dass für eine Evaluierung bereits in den Bundesvoranschlägen Mittel reserviert waren. Die dafür insgesamt veranschlagte Summe von jährlich 3,00 Mio. EUR erachtete der RH jedoch als unangemessen hoch. Er bemängelte weiters, dass trotz der großzügigen budgetären Vorsorge bisher keine Bemühungen um eine entsprechende qualitative Evaluierung des Gratispflichtkindergartens erfolgten. Dadurch wendete das BMWFJ entgegen den geplanten Evaluierungsausgaben von 9,00 Mio. EUR bisher nur rd. 14.000 EUR (Stand Ende 2012) auf. Kritisch bewertete der RH die durch die Aufhebung der Mittelbindung für rd. 3,08 Mio. EUR (Stand Ende 2012) geschaffene Möglichkeit, diese Mittel für andere Zwecke zu verwenden.

Der RH kritisierte weiters, dass das BMWFJ trotz des im Frühjahr 2011 erfolgten Beschlusses einer lediglich kostengünstigen, quantitativen Evaluierung die Budgetierung der Evaluierungsausgaben mit je 3,00 Mio. EUR für 2012 und 2013 fortsetzte. Nach Ansicht des RH widersprach dies dem Grundsatz der Budgetwahrheit. Damit schuf das BMWFJ neuerlich die Basis, Budgetmittel von bis zu 6,00 Mio. EUR für andere Zwecke zu verwenden.

Der RH empfahl dem BMWFJ, die Budgetierung von Bundesmitteln für nicht mehr vorgesehene Zwecke zu unterlassen.

- 18.3 *Das BMWFJ sagte in seiner Stellungnahme zu, ab dem Bundeshaushaltsgesetz 2014 die Budgetierung entsprechend seiner Verpflichtungen gemäß dem Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetz 2013⁵⁴ und der Gratispflichtkindergartenvereinbarung vorzunehmen. Eine frühere Berücksichtigung der Verpflichtungen gemäß dem Bundes-*

⁵³ Gemäß § 53 BHG, BGBl. Nr. 213/1986, stehen nicht verbrauchte Mittel im Folgejahr wieder zur Verfügung, gemäß § 53 Abs. 1 Z 3 leg. cit. sind jedoch gebundene Mittel von der Rücklagenbildung ausgenommen.

⁵⁴ BGBl. I Nr. 69/2013

Kinder- und Jugendhilfegesetz 2013 sei nicht möglich gewesen, da die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern über dieses Gesetz erst Anfang 2013 abgeschlossen worden seien.

- 18.4** Der RH nahm die ab dem Jahr 2014 geplante Budgetierung für das Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetz 2013 zur Kenntnis. Die Kritik des RH, wonach Bundesmittel für eine nicht mehr geplante Evaluierung in den Jahren 2012 und 2013 dennoch budgetiert wurden, konnte dadurch jedoch nicht entkräftet werden. Er hielt seine Empfehlung unter Hinweis auf den Grundsatz der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage⁵⁵ des Bundes aufrecht.

Mid-term-reviews

- 19.1** (1) Das Regierungsprogramm 2008 bis 2013 sah vor, dass der Bund für die Einführung eines kostenfreien verpflichtenden letzten Kindergartenjahres in den Jahren 2009 und 2010 jährlich 70,00 Mio. EUR aus den Mitteln des Konjunkturpaketes zur Verfügung stellt. Danach sollte das kostenfreie Pflichtkindergartenjahr im Rahmen des Mid-term-reviews des Finanzausgleichsgesetzes evaluiert werden.

Das Evaluierungsvorhaben der Bundesregierung beruhte auf der ursprünglichen Überlegung, die Bundesmittel für den Gratispflichtkindergarten als Zweckzuschuss des Bundes an die Länder im Finanzausgleichsgesetz 2008 zu verankern und im Wege des BMF umzusetzen. Anstatt einer Zweckzuschussregelung im Finanzausgleichsgesetz 2008 wurde der kostenfreie Pflichtkindergarten im Rahmen einer Bund-Länder-Vereinbarung verwirklicht.

Die im Regierungsprogramm vorgesehene Mid-term-review fand nicht statt, da dies nicht Gegenstand des Anfang 2008 in Kraft getretenen Finanzausgleichsgesetzes 2008 war. Stattdessen verwies das BMF auf Studien zur Reform des Finanzausgleiches.

- 19.2** (1) Der RH bedauerte, dass auch die im Regierungsprogramm verankerte Halbzeitevaluierung des Gratispflichtkindergartens nicht umgesetzt wurde.

(2) Die ursprünglich überlegte Bereitstellung der Bundeszuschüsse für den Gratispflichtkindergarten im Wege von Zweckzuschüssen im Finanzausgleichsgesetz 2008 wäre nach Ansicht des RH aufgrund der bisher im Prüfungsergebnis aufgezeigten Feststellungen und Mängel zweckmäßig und im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung gewesen, da

⁵⁵ Art. 51 Abs. 8 B-VG

Evaluierung

- die Vorgaben der Gratispflichtkindergartenvereinbarung für die Verwendungsnachweise unklar waren (TZ 16),
- das BMWFJ von den Ländern Niederösterreich und Steiermark vorgelegte Verwendungsnachweise anerkannte, diese aber nur äußerst oberflächlich und nicht den Vorgaben der Gratispflichtkindergartenvereinbarung entsprechend prüfte (TZ 16),
- die ohnehin schon sehr komplexen Transferbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden durch einen weiteren Bundesmittelzuschuss verschärft wurden (TZ 6) und
- nach Auslaufen der Bund-Länder-Vereinbarung die Weiterführung und Finanzierung des Gratispflichtkindergartens offen ist (TZ 13).

Bildungsinstrumente

Bildungs(rahmen)-
plan

20.1 In der Ausbauevereinbarung 2008 war die Erarbeitung eines bundesweiten Bildungsplans für institutionelle Kinderbetreuungseinrichtungen bis Juli 2009 festgelegt.⁵⁶

Der Bildungsplan enthielt eine rahmenhafte Festlegung von Bildungszielen sowie Leitgedanken für wirksame pädagogische und organisatorische Maßnahmen. In der Praxis wurde deshalb für den Bildungsplan auch der Begriff Bildungsrahmenplan verwendet.

Eine Verpflichtung des Bundes und der Länder, den Bildungsrahmenplan einzuhalten, enthielt erst die rund eineinhalb Jahre später in Kraft getretene Gratispflichtkindergartenvereinbarung. Daneben war vereinbart, aufbauend auf dem Bildungsrahmenplan bis Juni 2010 ein integriertes Modul für 5-Jährige zu erarbeiten sowie bis dahin einen verpflichtenden Leitfaden für die häusliche Betreuung und für die Betreuung durch Tagesmütter/-väter zu entwickeln. Die Kosten für die Erarbeitung dieser Bildungsinstrumente sollte der Bund tragen⁵⁷.

20.2 Der RH beurteilte kritisch, dass der in der Ausbauevereinbarung 2008 festgelegte Bildungsrahmenplan erst im September 2009 durch die Gratispflichtkindergartenvereinbarung verbindlich wurde.

⁵⁶ vgl. Art. 3 Abs. 5 der Ausbauevereinbarung 2008

⁵⁷ vgl. Art. 2 Abs. 4 bis 6 der Gratispflichtkindergartenvereinbarung

- 21.1 (1) Die Konzeption des Bildungsrahmenplans⁵⁸ erfolgte im Rahmen von Expertenkonferenzen, an denen Vertreter der Länder, des BMUKK und auch des Charlotte-Bühler-Instituts für praxisorientierte Kleinkindforschung (Charlotte-Bühler-Institut) beteiligt waren. Dieses Institut sollte den Bildungsrahmenplan in Zusammenarbeit mit Experten der Länder erstellen. Die Auftragsvergabe erfolgte aufgrund eines Anbots des Charlotte-Bühler-Instituts vom Jänner 2009 durch die einzelnen Länder. Auch die Länder Niederösterreich und Steiermark schlossen Werkverträge mit dem Charlotte-Bühler-Institut. Als Fertigstellungszeitpunkt war der 31. August 2009 vereinbart.

Das Charlotte-Bühler-Institut übermittelte den fertigen Bildungsrahmenplan Anfang August 2009. Seine Vervielfältigung und Versendung an die Länder erledigte das BMUKK, das dafür auch die Kosten trug.

(2) Weiters bedurfte der nur einen Rahmen vorgebende Bildungsrahmenplan in der Arbeit mit den betreuten Kindern einer Präzisierung. Das Land Niederösterreich erstellte deshalb ergänzende Bildungsunterlagen für niederösterreichische Kindergärten und Tagesbetreuungs-einrichtungen. Diese enthielten in einer Broschüre Grundlagen und Impulse zur Planung und Umsetzung der pädagogischen Arbeit für 0- bis 6-Jährige sowie in einer weiteren Broschüre relevante Aspekte und Themen der Betreuung von 5-Jährigen im letzten Jahr vor der Schule.⁵⁹ In der Steiermark erfolgt die Ausgestaltung des Bildungsrahmenplans im Rahmen der speziellen Weiterbildungsveranstaltungen.

- 21.2 Der RH stellte positiv fest, dass die Länder den Bildungsrahmenplan vereinbarungskonform erstellten. Die in Niederösterreich und der Steiermark unterschiedliche Ausgestaltung und Präzisierung des Bildungsrahmenplans war einerseits auf die kompetenzrechtlich begründete Gestaltungsfreiheit der Länder in der Kinderbetreuung und andererseits auf fehlende Vorgaben dazu in den Bund-Länder-Vereinbarungen begründet.

- 22.1 Die Länder hatten die verbindliche Einhaltung des Bildungsrahmenplans dem Bund gegenüber nachzuweisen⁶⁰. Gemäß dem NÖ Kindergarten-gesetz 2006 und dem Steiermärkischen Kinderbildungs- und -betreuungs-gesetz war es Aufgabe der Kindergärten bzw. der Kinderbetreuungs-einrichtungen, die Entwicklung der Kinder zu fördern und

⁵⁸ Der Begriff Bildungsrahmenplan stammt aus dem Titel des erstellten Dokuments.

⁵⁹ Niederösterreich wählte für den Bildungsrahmenplan ein eigenes Layout. Die dafür samt Graphik und Druck sowie für die zusätzlichen Bildungsunterlagen für 5-Jährige dem Land entstandenen Kosten betragen 41.000 EUR.

⁶⁰ vgl. Art. 2 Abs. 4 und 9 Abs. 1 letzter Satz der Gratispflichtkindergartenvereinbarung

Bildungsinstrumente

zu unterstützen.^{61, 62} Für Niederösterreichische Tagesbetreuungseinrichtungen war eine derartige Aufgabe in einer Verordnung der Landesregierung enthalten.⁶³

(2) In Niederösterreich übermittelte die Abteilung Kindergärten den Bildungsrahmenplan an die öffentlichen und privaten Kindergärten und an die Bezirksverwaltungsbehörden.

Die für Tagesbetreuungseinrichtungen zuständige Abteilung Jugendwohlfahrt verteilte an diese nicht den Bildungsrahmenplan, sondern nur die für 5- bis 6-Jährige zugeschnittene Broschüre. Zusätzlich führte das Land Niederösterreich für Leiter von öffentlichen Kindergärten fünf Schulungsveranstaltungen zum Bildungsrahmenplan durch. Weitere Umsetzungsschritte erfolgten im Rahmen von Dienstbesprechungen auf Bezirksebene, die u.a. auch die öffentlichen Kindergärten in Korneuburg umfassten.

(3) Das Land Steiermark übermittelte den Bildungsrahmenplan an alle Kinderbetreuungseinrichtungen und führte für die Leiterinnen der Betreuungseinrichtungen etwa 30 Schulungsveranstaltungen in Zusammenarbeit mit dem Charlotte-Bühler-Institut durch. Weiter rd. 80 Weiterbildungsveranstaltungen zur Konkretisierung des Bildungsrahmenplans, die u.a. auch die Kinderbetreuungseinrichtungen in Leoben umfassten, fanden statt bzw. waren geplant.

22.2 Der RH verwies darauf, dass der Bildungsrahmenplan die gesetzlichen Aufgaben der Kinderbetreuungseinrichtungen konkretisierte. Die Umsetzung des Bildungsrahmenplans war in Niederösterreich und in der Steiermark somit im Wege der Landesgesetze sichergestellt.

⁶¹ vgl. § 3 Abs. 1 und 2 NÖ Kindergartengesetz 2006, wonach Kinder nach erprobten wissenschaftlichen Methoden insbesondere der Kleinkindpädagogik und der Kindergartenpädagogik zu fördern und zu unterstützen sind, wobei insbesondere die körperliche, seelische und geistige Entwicklung der Kinder durch Bildungsangebote, geeignete Spiele und durch die erzieherische Wirkung, welche die Gemeinschaft bietet, zu fördern ist, sowie einen grundlegenden Beitrag zu einer religiösen und ethischen Bildung zu leisten ist und die Erreichung der Schulfähigkeit unterstützt werden soll.

⁶² vgl. §§ 4 und 5 Steiermärkisches Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz, dass Kinderbetreuungseinrichtungen nach den gesicherten Erkenntnissen und Methoden der Pädagogik unter besonderer Berücksichtigung einer altersgerechten Bildungsarbeit die Entwicklung der Gesamtpersönlichkeit jedes Kindes und seine Fähigkeit zu einer eigenverantwortlichen, selbstständigen und mündigen Lebensführung (u der Gemeinschaft) zu fördern haben und eine Vorbereitung auf die Schule darstellen sollen.

⁶³ vgl. § 4 NÖ Kinderbetreuungsgesetz 1996 i.V.m. § 3 NÖ Tagesbetreuungsverordnung.

Nach Ansicht des RH war der notwendige Informationsfluss an die Kinderbetreuungseinrichtungen in der Steiermark flächendeckend und in Niederösterreich mit Ausnahme der Tagesbetreuungseinrichtungen gewährleistet, da diese vom Land nicht den Bildungsrahmenplan für 0- bis 6-Jährige, sondern nur die für 5-Jährige vom Land Niederösterreich entwickelten Bildungsunterlagen erhalten hatten.

Der RH empfahl daher dem Land Niederösterreich, die Information über den Bildungsrahmenplan und seine erforderliche Umsetzung auch gegenüber den Tagesbetreuungseinrichtungen sicherzustellen.

22.3 Das Land Niederösterreich sagte dies zu und verwies dabei auf einen seit Anfang 2013 erfolgten Zuständigkeitsübergang für die Genehmigung von und die Aufsicht über Tagesbetreuungseinrichtungen⁶⁴ von den Bezirksverwaltungsbehörden zum Land Niederösterreich.

Modul für 5-Jährige

23.1 Gemäß der Gratispflichtkindergartenvereinbarung beauftragte das BMWFJ das Charlotte-Bühler-Institut im Februar 2010 mit der Erstellung eines in den Bildungsrahmenplan integrierten Moduls für 5-Jährige⁶⁵. Dieses Modul wurde vereinbarungsgemäß fertiggestellt und enthielt vertiefende Ausführungen zum bundesweiten Bildungsrahmenplan für das Pflichtkindergartenjahr. Es sollte die Arbeit der Kindergartenpädagoginnen unterstützen und dazu beitragen, den Kindern bestmögliche Bildungschancen unabhängig von ihrer sozialen Herkunft zu bieten. Die landesspezifischen Bildungsunterlagen für 5-Jährige in Niederösterreich und das bundesweite Modul für 5-Jährige waren ähnlich aufgebaut und inhaltlich gestaltet.

Die Verteilung des Moduls an die Länder Niederösterreich und Steiermark erfolgte durch ein vom BMWFJ beauftragtes Unternehmen Ende August bzw. Anfang September 2010. Das Land Niederösterreich leitete die Module an die Kindergärten, nicht aber an die Tagesbetreuungseinrichtungen weiter. In der Steiermark versendete das beauftragte Unternehmen die Module direkt an die Kinderbetreuungseinrichtungen.

23.2 Der RH bemängelte, dass in Niederösterreich nur Kindergärten Informationen zum Modul für 5-Jährige erhalten hatten. Er empfahl dem Land Niederösterreich, die Information der Tagesbetreuungseinrichtungen über das Modul für 5-Jährige sicherzustellen.

⁶⁴ § 3 Abs. 1 und § 5 Abs. 3 NÖ Kinderbetreuungsgesetz 1996

⁶⁵ Modul für das letzte Jahr in elementaren Bildungseinrichtungen

Bildungsinstrumente

23.3 *Das Land Niederösterreich sagte dies zu und verwies auch hier auf den seit Anfang 2013 erfolgten Zuständigkeitsübergang für die Genehmigung von und die Aufsicht über Tagesbetreuungseinrichtungen⁶⁶ von den Bezirksverwaltungsbehörden zum Land Niederösterreich.*

Leitfaden

24.1 Für als Ausnahmen von der Besuchspflicht eingestufte häusliche Betreuung sowie Betreuung durch Tagesmütter/-väter im letzten Jahr vor der Schulpflicht entwickelte das BMWFJ im Einvernehmen mit den Ländern einen verbindlichen Leitfaden und beauftragte damit das Charlotte-Bühler-Institut. Dieser sollte die Betreuung durch Eltern und Tagesmütter/-väter im letzten Jahr vor der Schulpflicht unterstützen und dazu beitragen, die von Eltern bzw. Tagesmüttern/-vätern betreuten Kinder auf den Schulbesuch vorzubereiten. Das BMWFJ übermittelte im Spätsommer 2010 rd. 2.200 Exemplare an die Länder, davon jeweils rd. 200 Leitfäden an die Ämter der Niederösterreichischen und Steiermärkischen Landesregierung.

Adressat der Leitfäden war in Niederösterreich die Abteilung Jugendwohlfahrt. Sie übermittelte diese an die größte Trägerorganisation für Tagesmütter, eine Verteilung an andere Trägerorganisationen unterblieb jedoch.

In Niederösterreich hatten die Eltern von kindergartenpflichtigen Kindern der Hauptwohnsitzgemeinde und der Landesregierung (Abteilung Kindergärten) anzuzeigen, dass die als Ausnahme geltende Betreuung in häuslicher Erziehung oder bei Tagesmüttern/-vätern erfolgte (vgl. TZ 27). Die Abteilung Kindergärten wies in regelmäßigen Telefonaten mit den Eltern zwar auf den Bildungsplan und seine unterstützende Erziehungsaufgabe hin, der dafür entwickelte Leitfaden wurde jedoch weder übermittelt noch erwähnt. Erst nach Hinweis des RH begann die Abteilung Kindergärten im November 2012, die betroffenen Eltern bzw. Tagesmütter/-väter über die Einhaltung des Leitfadens zu informieren.

In der Steiermark wies das Land die Bezirksverwaltungsbehörden an, die Verpflichtung zur Einhaltung des Leitfadens in den Ausnahmebereich für häusliche Betreuung aufzunehmen. Eine Information der Tagesmütter/-väter über den Leitfaden stellte das Land im Wege der Organisatoren für Ausbildungslehrgänge sicher.

24.2 Der RH anerkannte, dass das Land Steiermark Maßnahmen veranlasste, die die Einhaltung des Leitfadens für häuslich oder von Tagesmüttern/-vätern betreute 5-Jährige sicherstellte.

⁶⁶ § 3 Abs. 1 und § 5 Abs. 3 NÖ Kinderbetreuungsgesetz 1996

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

Er bemängelte aber, dass es das Land Niederösterreich verabsäumt hatte, die betroffenen Eltern und Tagesmütter/-väter über die Einhaltung des Leitfadens zu informieren. Dies lag nach Ansicht des RH in der fehlenden Kommunikation und der Zuständigkeitszersplitterung zwischen der Abteilung Kindergarten und Jugendwohlfahrt. Die noch im Zuge der Gebarungsüberprüfung eingeleitete Information der Eltern bzw. Tagesmütter/-väter vermerkte der RH positiv.

Besuchspflicht

- 25.1 Die Gratispflichtkindergartenvereinbarung legte die Besuchspflicht im letzten Jahr vor dem Schuleintritt mit mindestens 16 bis 20 Stunden an mindestens vier Tagen pro Woche fest. Die Kostenfreiheit war mit 20 Wochenstunden festgelegt.

In Niederösterreich war die Besuchspflicht an mindestens vier Vormittagen pro Woche mit insgesamt mindestens 16 Stunden festgelegt. In öffentlichen Kindergärten war der Besuch im Ausmaß von 30 Wochenstunden vormittags kostenfrei. Tagesbetreuungseinrichtungen und Privatkinderergärten erhielten für Pflichtkindergartenkinder Förderungen im Ausmaß von 20 Wochenstunden.

In der Steiermark war die Besuchspflicht für alle Kinderbetreuungseinrichtungen mit **insgesamt 20 Wochenstunden** an fünf Tagen pro Woche festgelegt. Im **verpflichtenden Kinderbetreuungs**jahr war das Betreuungsausmaß von mindestens 30 Wochenstunden kostenfrei.

- 25.2 Der RH kritisierte, dass es der in der Gratispflichtkindergartenvereinbarung vorgegebene unpräzise Zeitraum für den Pflichtkindergarten den Ländern ermöglichte, unterschiedliche Zeitvorgaben für den Pflichtbesuch festzulegen und damit unterschiedliche Bildungsmöglichkeiten zu schaffen. Dies führte dazu, dass der Pflichtkindergarten in der Steiermark mit 20 Wochenstunden festgelegt war, während jener in Niederösterreich nur mindestens 16 Wochenstunden umfasste. Ein Pflichtkindergartenkind in der Steiermark hatte dadurch die Chance auf einen um bis zu 25 % längeren Förderungszeitraum als in Niederösterreich. Dem Ziel der Gratispflichtkindergartenvereinbarung, allen Kindern heste Bildungsmöglichkeiten und Startchancen in das spätere Berufsleben zu bieten, wurde damit in Niederösterreich und in der Steiermark in unterschiedlichem Ausmaß entsprochen.

Der RH empfahl dem BMWFJ und den Ländern Niederösterreich und Steiermark, anstatt eines Mindestzeitrahmens auf eine einheitliche bestimmte Zeitvorgabe des Pflichtbesuches hinzuwirken.

Besuchspflicht

Als nicht stimmig beurteilte der RH die Regelung, wonach das zeitliche Ausmaß und die Bundeszuschüsse für den kostenfreien Pflichtkindergarten mit 20 Wochenstunden bemessen waren, das Ausmaß des Pflichtkindergartens hingegen nur 16 Wochenstunden betragen konnte. Der RH empfahl dem BMWFJ und den Ländern Niederösterreich und Steiermark darauf hinzuwirken, das Zeitausmaß für die Kostenfreiheit an der Dauer des Pflichtbesuches zu bemessen.

25.3 (1) *Das BMWFJ teilte in seiner Stellungnahme mit, dass mit der Gratispflichtkindergartenvereinbarung zwei Ziele verfolgt würden. Einerseits solle durch die Kostenfreiheit von 20 Stunden eine finanzielle Entlastung der Familien während der ganzen Woche erfolgen. Andererseits ziele der flexible zeitliche Rahmen des Pflichtkindergartens darauf ab, Eltern mehr Gestaltungsspielraum bei der Einhaltung der Besuchspflicht zu geben.*

(2) *Das Land Niederösterreich sagte in seiner Stellungnahme zu, bei künftigen Verhandlungen von Bund-Länder-Vereinbarungen auf eine einheitliche und bestimmte Zeitvorgabe hinzuwirken. Weiters stellte es eine Anpassung des Zeitausmaßes für die Kostenfreiheit an die Dauer des Pflichtbesuches in Aussicht.*

(3) *Das Land Steiermark verwies darauf, dass es die Besuchspflicht mit der gemäß Gratispflichtkindergartenvereinbarung bestehenden Obergrenze von 20 Wochenstunden gesetzlich festgelegt habe, und befürwortete eine dahingehende bundesweite Vereinheitlichung der Besuchspflicht.*

25.4 Das Argument des BMWFJ, wonach ein zeitlicher Gestaltungsspielraum der Eltern beim Pflichtbesuch sein Ausmaß von 16 bis 20 Wochenstunden an mindestens vier Tagen rechtfertigte, stand nach Ansicht des RH im Widerspruch zum Ziel, mit dem Gratispflichtkindergarten allen Kindern „bestmögliche Bildungsmöglichkeiten und Startchancen“ zu ermöglichen. Um diese Wirkung im Hinblick auf die dafür gewährten Förderungen bestmöglich zu erreichen, waren weder längere Zeitvorgaben für die Dauer der Kostenfreiheit als für die Dauer des Pflichtbesuchs noch uneinheitliche Dauern des Pflichtbesuchs zweckmäßig. Der RH verblieb daher bei seinen Empfehlungen.

Verwaltung der
Besuchspflicht

26.1 (1) Die Gratispflichtkindergartenvereinbarung legte fest, dass grundsätzlich alle Kinder, die vor dem 1. September des jeweiligen Jahres das 5. Lebensjahr vollendet hatten und im Folgejahr schulpflichtig wurden, zum halbtägigen Besuch einer geeigneten institutionellen Kinderbetreuungseinrichtung während des Kindergartenjahres verpflichtet waren. Weitere Vorgaben, wie und durch welche Einrichtung der Pflichtbesuch zu verwalten war, enthielten weder die Vereinbarung selbst noch die dazugehörigen Erläuterungen.

(2) Gemäß den landesgesetzlichen Bestimmungen waren in Niederösterreich und der Steiermark jeweils die Eltern bzw. Erziehungsberechtigten verpflichtet, für die Erfüllung der Besuchspflicht zu sorgen. Die Gemeinden hatten für ihre mit Hauptwohnsitz ansässigen Pflichtkindergartenkinder einen zumindest halbtägig kostenfreien Kinderbetreuungsplatz bereitzustellen. Weiters wurde den Gemeinden die Verwaltung und Überwachung des Pflichtbesuchs übertragen. Dies umfasste in beiden Bundesländern eine schriftliche Information der betroffenen Eltern/Erziehungsberechtigten, die Führung eines Verzeichnisses, wo und wie die Besuchspflicht erfüllt wird, sowie Mahnungen bzw. Meldungen an die Bezirksverwaltungsbehörden.

(3) Die niederösterreichischen Gemeinden hatten die Eltern/Erziehungsberechtigten spätestens ein Jahr vor Beginn des verpflichtenden Kindergartenjahres zu informieren. Die **Stadt**gemeinde Korneuburg informierte bis Herbst 2012 nur die Eltern/Erziehungsberechtigten von Kindern, die damals noch nicht Kindergärten der Stadtgemeinde besuchten. Der landesgesetzlichen Verpflichtung, die Eltern/Erziehungsberechtigten aller besuchspflichtigen Kinder anzuschreiben, kam die Stadtgemeinde Korneuburg erstmals im Herbst 2012 für das Pflichtkindergartenjahr 2012/2013 und 2013/2014 nach.

(4) Die Stadtgemeinde Leoben informierte die betroffenen Eltern/Erziehungsberechtigten wie im Landesgesetz vorgesehen fristgerecht.

(5) Die Daten der betroffenen Eltern/Erziehungsberechtigten und Kinder stammten in der Stadtgemeinde Korneuburg aus dem Melderegister, in der Stadtgemeinde Leoben aus der Schulpflichtmatrik⁶⁷ bzw. dem zentralen Melderegister. Beide Stadtgemeinden führten elektronische Listen über die Art der wahrgenommenen Besuchspflicht, die regelmäßig entsprechend der Zu- und Wegzüge aktualisiert wurden. Eine IT-unterstützte und nicht mehr händische Datenerfassung der Melde- bzw. Schulmatrikdaten wurde in beiden Gemeinden erst im Zuge der Gebärungsüberprüfung durch den RH eingerichtet. Die Stadtgemeinde

⁶⁷ Gemäß § 16 Schulpflichtgesetz von den Gemeinden zu führendes Verzeichnis der in ihrem Gebiet wohnenden schulpflichtigen Kinder.

Besuchspflicht

Korneuburg bzw. Leoben schätzte die mit der Verwaltung des Pflichtkindergartens verbundenen Personalressourcen auf rd. 120 bzw. 40 Personenstunden je Jahr. Damit war der Personalaufwand in Korneuburg rund dreimal so hoch wie in Leoben, obwohl die Anzahl der besuchspflichtigen Kinder in Korneuburg nur rd. 60 % jener in Leoben betrug.

- 26.2 Der RH bemängelte, dass die den Gemeinden übertragene Verwaltung und Überwachung des Pflichtkindergartens bei diesen finanzielle Auswirkungen hatte, deren Höhe weder in den Erläuterungen zur Regierungsvorlage der Gratispflichtkindergartenvereinbarung erwähnt wurde noch im Wege der Gratispflichtkindergartenvereinbarung abgeltbar war. Weiters kritisierte der RH, dass die den Gemeinden überlassene Verwaltung und Überwachung des Pflichtkindergartens nach eigener Einschätzung der beiden Stadtgemeinden in der Stadtgemeinde Korneuburg dreimal so hohe Personalaufwendungen verursachte wie in der Stadtgemeinde Leoben.

Er empfahl der Stadtgemeinde Korneuburg, die Verwaltung des Pflichtkindergartens zu evaluieren und nach Abwägung von Kosten-Nutzen-Überlegungen auf eine IT-unterstützte Verwaltung des Pflichtkindergartenjahres umzustellen.

- 26.3 *Das Land Niederösterreich ergänzte in seiner Stellungnahme, dass anlässlich der entsprechenden Novelle des NÖ Kindergartengesetzes 2006 davon auszugehen gewesen sei, dass sich die Gemeinden eines der Schulmatrik ähnlichen Systems bedienen würden, wodurch zusätzliche Kosten gering gewesen wären. Beanstandungen von Gemeinden über dahingehende Kosten habe es nicht gegeben.*

Die Stadtgemeinde Korneuburg teilte mit, dass Aufgaben und Abläufe der allgemeinen Kindergartenadministration und somit auch die Verwaltung des Pflichtkindergartenjahres laufend evaluiert und optimiert würden. Teilbereiche der Kindergartenverwaltung würden nach Abwägungen von Kosten-Nutzen- sowie Ressourcenüberlegungen IT-unterstützt umstrukturiert werden.

Ausnahmen von der Besuchspflicht

- 27.1 Die Gratispflichtkindergartenvereinbarung sah sechs Ausnahmen von der Besuchspflicht vor. Im Jahr 2011/2012 waren in Niederösterreich 486 Kinder, in der Steiermark 400 Kinder, in der Stadtgemeinde Korneuburg bzw. Leoben vier bzw. drei Kinder von der Besuchspflicht ausgenommen.



Besuchspflicht

BMF BMWFJ BMUKK BKA

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Art und den Umfang der Besuchspflicht und die in der Gratispflichtkindergartenvereinbarung festgelegten sechs Ausnahmegründe:

Tabelle 12: Ausnahmen von der Besuchspflicht in den Kindergartenjahren 2009/2010 bis 2011/2012

		Anzahl der ausgenommenen 5-Jährigen wegen							Summe der Ausnahmen
		Anzahl der in institutionellen Einrichtungen betreuten 5-Jährigen	vorzeitigem Schulbesuch	sonderpädagogischem Förderungsbedarf	medizinischen Gründen/Behinderung	unzumutbarer Entfernung	häuslicher Erziehung	Betreuung durch Tagesmütter/-väter	
2009/2010	Niederösterreich	14.806	491	n.v.	n.v.	n.v.	50	n.v.	n.v.
	Steiermark ¹	-	-	-	-	-	-	-	-
	Korneuburg	n.v.	n.v.	0	0	0	n.v.	n.v.	n.v.
	Leoben	181	3	0	0	0	0	0	3
2010/2011	Niederösterreich	15.057	440	0	1	0	87	2	530
	Steiermark	10.397	217	1	7	2	15	154	396
	Korneuburg	n.v.	n.v.	0	0	0	n.v.	n.v.	n.v.
	Leoben	195	1	0	0	0	1	0	2
2011/2012	Niederösterreich	14.800	416	0	0	0	70	0	486
	Steiermark	10.246	203	3	5	2	21	166	400
	Korneuburg	116	3	0	0	0	1	0	4
	Leoben	173	2	0	0	0	0	1	3

¹ Die Steiermark führte den Pflichtkindergarten ab dem Kindergartenjahr 2010/2011 ein.

Quellen: Land Niederösterreich, Land Steiermark, Stadtgemeinde Korneuburg, Stadtgemeinde Leoben

Besuchspflicht

Das Land Niederösterreich verfügte im Gegensatz zum Land Steiermark erst ab dem Pflichtkindergartenjahr 2010/2011 über vollständige Daten zur Besuchspflicht. Das Land Niederösterreich führte die Datenlücken im Kindergartenjahr 2009/2010 auf die mit Einführung des Pflichtkindergartenjahres verbundenen Anlaufschwierigkeiten zurück.

Während die Stadtgemeinde Leoben für sämtliche bisher begonnenen Pflichtkindergartenjahre Daten vorlegen konnte, lagen in der Stadtgemeinde Korneuburg nur für das Pflichtkindergartenjahr 2011/2012 und 2012/2013 entsprechende Listen auf. Die Stadtgemeinde Korneuburg begründete das Fehlen dieser Daten für die Jahre 2009/2010 und 2010/2011 mit Personalengpässen bzw. mehrmals wechselnden Personalressourcen.

Weiters waren die für die Jahre 2011/2012 und 2012/2013 von der Stadtgemeinde Korneuburg vorgelegten Besuchsdaten mangelhaft. Sie wurden auf Anregung des RH noch während der Geharungsüberprüfung korrigiert.

- 27.2 Der RH bewertete es als positiv, dass die Stadtgemeinde Leoben über vollständige Daten verfügte, um die Besuchspflicht und deren Ausnahmen überwachen zu können.

Gegenüber der Stadtgemeinde Korneuburg bemängelte der RH, dass die jährliche, verpflichtende Dokumentation der Besuchspflicht für die Jahre 2009/2010 und 2010/2011 fehlte und die vorgelegten Verzeichnisse für 2011/2012 und 2012/2013 mangelhaft waren. Er empfahl der Stadtgemeinde Korneuburg, eine korrekte und nachvollziehbare Dokumentation der Besuchspflicht und ihrer Ausnahmen zu führen.

- 27.3 *Die Stadtgemeinde Korneuburg hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass sie ihrer Informationspflicht zum Pflichtkindergarten nachgekommen sei, indem sie Eltern, deren Kinder noch nicht in einem Niederösterreichischen Landeskindergarten waren, schriftlich, und Eltern, deren Kinder bereits einen Niederösterreichischen Landeskindergarten besuchten, mündlich informierte. Weiters seien die Daten jener Eltern, die der Besuchspflicht nicht nachkamen, an die Bezirksverwaltungsbehörden übermittelt worden. Auf die seit Herbst 2012 erfolgte schriftliche Information auch jener Eltern, deren Kinder seit Jahren einen Niederösterreichischen Landeskindergarten besuchten, hätten die Eltern teils mit Unverständnis reagiert, da entsprechende mündliche Mitteilungen laufend erfolgt seien.*

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

27.4 Der RH stellte gegenüber der Stadtgemeinde Korneuburg klar, dass er nicht die ab Herbst 2012 erfolgte schriftliche Information zur Besuchspflicht empfohlen hatte, sondern eine Verbesserung der lückenhaften und mangelhaften Dokumentation der Besuchspflicht. Zur kritischen Reaktion der Eltern auf die schriftliche Information zur Besuchspflicht merkte der RH an, dass diese auf landesgesetzlichen Bestimmungen beruhte.

28.1 Die Ausnahmen von der Besuchspflicht waren in Niederösterreich und in der Steiermark mit folgenden Melde- bzw. Genehmigungsverfahren verbunden:

Während in der Steiermark die Eltern den vorzeitigen Schulbesuch bei der Hauptwohnsitzgemeinde lediglich anzuzeigen hatten, musste in Niederösterreich gemäß dem Niederösterreichischen Kindergartengesetz die Bezirksverwaltungsbehörde auf Antrag der Eltern darüber entscheiden. Damit hatte in Niederösterreich im Falle des vorzeitigen Schulbesuchs einerseits die Bezirksverwaltungsbehörde und andererseits der Schulleiter jeweils bescheidmäßig über den vorzeitigen Schulbesuch zu entscheiden. Laut Auskunft des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung hatte in Niederösterreich bis Ende 2012 jedoch keine Bezirksverwaltungsbehörde einen entsprechenden Bescheid erlassen, obwohl in den Jahren 2009/2010 bis 2011/2012 mehr als 1.300 Kinder vorzeitig eingeschult worden waren.

Die mit den Ausnahmen Betreuung durch Tagesmütter/-väter und Betreuung in häuslicher Erziehung verbundenen Verfahren unterschieden sich in Niederösterreich und in der Steiermark nur geringfügig. Die Ausnahmen sonderpädagogischer Förderungsbedarf, medizinische Gründe, Behinderung sowie unzumutbare Entfernung beruhten in beiden Ländern auf Anträgen der Eltern bei der Bezirksverwaltungsbehörde, die darüber bescheidmäßig entschied und die betroffene Hauptwohnsitzgemeinde zu informieren hatte.

28.2 Der RH hielt die in Niederösterreich für den vorzeitigen Schulbesuch erforderliche doppelte Bewilligungspflicht durch die Bezirksverwaltungsbehörde und durch den Schulleiter weder für zweck- noch für rechtmäßig. Er empfahl dem Land Niederösterreich, das im Niederösterreichischen Kindergartengesetz festgelegte Bewilligungsverfahren für den vorzeitigen Schulbesuch auf eine Anzeigepflicht der Eltern bei der Hauptwohnsitzgemeinde zu beschränken.

28.3 *Das Land Niederösterreich sagte dies zu.*

Besuchspflicht

29.1 Sowohl die niederösterreichischen als auch steiermärkischen Rechtsgrundlagen sahen im Falle eines Verstoßes gegen die Besuchspflicht Sanktionen vor. Strafbehörde erster Instanz waren die Bezirksverwaltungsbehörden. In der Steiermark waren die Gemeinden landesgesetzlich verpflichtet, der Bezirksverwaltungsbehörde einen Verstoß gegen die Besuchspflicht anzuzeigen. In Niederösterreich bestand in diesen Fällen lediglich eine landesgesetzliche Ermächtigung der Gemeinden, aber keine Verpflichtung zur Anzeige. Damit sollte in Niederösterreich in den ersten Pflichtkindergartenjahren „auf eine denunzierende Rolle der Gemeinde verzichtet werden“.

Im Rahmen der Gratispflichtkindergartenvereinbarung verpflichteten sich die Länder, möglichst einheitliche verwaltungsstrafrechtliche Sanktionen zu erlassen. Eine dazu eingerichtete Bund-Länder-Arbeitsgruppe konnte sich nur auf eine maximale Geldstrafe von 220 EUR, jedoch auf keinen bundeseinheitlichen Strafraum einigen.

In Niederösterreich war ein Verstoß gegen den verpflichtenden Kindergartenbesuch mit einer Geldstrafe bis zu 220 EUR, im Falle der Uneinbringlichkeit mit einer Ersatzfreiheitsstrafe bis zu zwei Wochen zu bestrafen. In der Steiermark war ausschließlich eine Geldstrafe von bis zu 220 EUR, aber keine Ersatzfreiheitsstrafe vorgesehen.

In Niederösterreich waren in den Kindergartenjahren 2010/2011 bzw. 2011/2012 vier bzw. sechs Strafverfahren anhängig, in der Steiermark 15 bzw. eines⁶⁸. In den Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben waren bis Herbst 2012 keine Strafverfahren anhängig.

29.2 Der RH kritisierte, dass bei einem Verstoß gegen die Besuchspflicht eine Anzeigepflicht der Gemeinde in der Steiermark, aber nicht in Niederösterreich gesetzlich verankert war. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, auf eine gesetzliche Anzeigepflicht der Gemeinden im Falle eines Verstoßes gegen die Besuchspflicht hinzuwirken.

Der RH bemängelte weiters, dass die in der Gratispflichtkindergartenvereinbarung angestrebte Einheitlichkeit der Sanktionen nicht umgesetzt wurde. Nach Ansicht des RH hätte eine Übernahme der bei einer Schulpflichtverletzung vorgesehenen bundesweiten Sanktionen (Geldstrafe von bis zu 220 EUR bzw. Ersatzfreiheitsstrafe von bis zu zwei Wochen) einerseits einheitliche Sanktionen sichergestellt und andererseits die Einrichtung einer ohnehin nicht erfolgreichen Arbeitsgruppe erübrigt.

⁶⁸ Für das Kindergartenjahr 2009/2010 übermittelte das Land Niederösterreich keine Werte. In der Steiermark startete der Pflichtkindergarten ab dem Kindergartenjahr 2010/2011.



Besuchspflicht

BMF BMWFJ BMUKK BKA

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

- 29.3 *Das Land Niederösterreich sagte zu, eine gesetzliche Anzeigepflicht der Gemeinden im Falle eines Verstoßes gegen die Besuchspflicht umzusetzen.*
- Pflichtkindergartenjahr in Übungskindergärten des Bundes
- 30.1 Die Gratispflichtkindergartenvereinbarung legt fest, dass das Pflichtkindergartenjahr auch in Übungskindergärten an Bildungsanstalten erfüllt werden kann. Während das Land Steiermark diese Vorgabe landesgesetzlich umsetzte, fehlte eine entsprechende Bestimmung für Übungskindergärten des Bundes in Niederösterreich. In der Praxis absolvierten Kinder sowohl in Niederösterreich als auch in der Steiermark das Pflichtkindergartenjahr in Übungskindergärten.
- 30.2 Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, eine Rechtsgrundlage für das Pflichtkindergartenjahr in Übungskindergärten des Bundes zu schaffen.
- 30.3 *Das Land Niederösterreich sagte dies zu.*
- Landesgrenzüberschreitender Pflichtkindergartenbesuch
- 31.1 Die landesgesetzlichen Regelungen in Niederösterreich und in der Steiermark stellten sicher, dass auch ein gemeindeüberschreitender Pflichtkindergartenbesuch innerhalb des jeweiligen Bundeslandes kostenfrei blieb. Im Falle eines Landesgrenzen überschreitenden Pflichtkindergartenbesuchs war eine Beitragsfreiheit für die Eltern jedoch nicht immer gewährleistet.
- Während Wiener Kinder den Pflichtkindergarten in Niederösterreich kostenfrei besuchten, hatten niederösterreichische Kinder für den Besuch des Gratispflichtkindergartens in Wien einen Beitrag zu leisten. Nach Schätzung des Landes Niederösterreich waren im Kindergartenjahr 2009/2010 rd. 150 niederösterreichische Kinder davon betroffen. In besonderen Härtefällen gewährte das Land Niederösterreich dafür Förderungen.
- 31.2 Der RH bemängelte, dass die Gratispflichtkindergartenvereinbarung keine Verpflichtung der Länder enthielt, auch im Falle von Landesgrenzen überschreitenden Kindergartenbesuchen die Kostenfreiheit des Pflichtbesuchs sicherzustellen. Er empfahl dem BMWFJ und dem Land Niederösterreich, auf eine österreichweite Kostenfreiheit des Gratispflichtkindergartens hinzuwirken.

Niederösterreichischer Schul- und Kindergartenfonds

31.3 *Das BMWFJ bestätigte in seiner Stellungnahme, dass sich Probleme beim Landesgrenzen überschreitenden Kindergartenbesuch lediglich auf die Länder Niederösterreich und Wien beschränken würden. Diese Problemfälle seien weitgehend gelöst worden, alle anderen Länder hätten entsprechende Regelungen getroffen.*

Das Land Niederösterreich sagte zu, auf eine österreichweite Kostenfreiheit des Gratispflichtkindergartens hinzuwirken.

32 Der Niederösterreichische Schul- und Kindergartenfonds (Fonds) unterstützte Gemeinden und Gemeindeverbände bei der Erhaltung und Errichtung von Kindergärten und Tagesbetreuungseinrichtungen.⁶⁹ Entsprechend den Verwendungsnachweisen des Landes Niederösterreich für die Ausbauevereinbarungen 2008 und 2011 bildeten die Ausgaben des Fonds eine wesentliche Basis für die Verwendung der erhaltenen Bundesmittel.

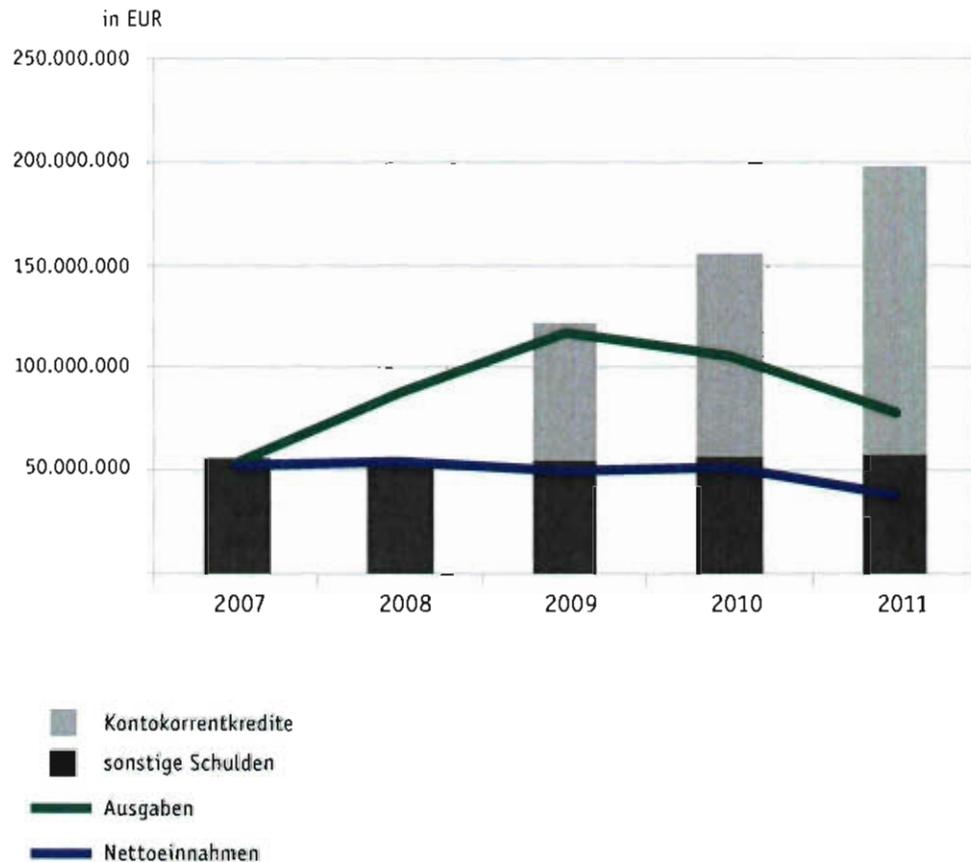
33.1 (1) In den Jahren 2007 bis 2011 stellte der Fonds für den Ausbau und die Sanierung von Kindergärten und Tagesbetreuungseinrichtungen Fondsmittel von rd. 265,53 Mio. EUR (sonst jährlich rd. 53,11 Mio. EUR) und für Schulen 177,64 Mio. EUR (somit jährlich rd. 35,53 Mio. EUR) bereit. Der Fonds finanzierte sich u.a. aus Zuwendungen des Landes Niederösterreich und aus Bedarfszuweisungen des Landes an seine Gemeinden.⁷⁰ Um sämtliche Ausgaben bedecken zu können, musste der Fonds ab dem Jahr 2008 Rücklagen auflösen und drei bis Ende 2020 zu tilgende Kontokorrentkredite beanspruchen.

Die Nettoeinnahmen (Einnahmen ohne Rücklagenauflösung und Fremdmittelaufnahmen) und Ausgaben des Fonds sowie dessen Schulden entwickelten sich in den Jahren 2007 bis 2011 wie folgt:

⁶⁹ § 1 NÖ Schul- und Kindergartenfondsgesetz

⁷⁰ § 4 NÖ Schul- und Kindergartenfondsgesetz

Abbildung 4: Entwicklung der Nettoeinnahmen und Ausgaben des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds sowie dessen Schulden in den Jahren 2007 bis 2011



Quelle: Land Niederösterreich; Darstellung RH

Im Jahr 2007 deckten sich die Nettoeinnahmen mit den Ausgaben von rd. 53,04 Mio. EUR. Die Ausgaben des Fonds stiegen im Jahr 2009 auf rd. 118,00 Mio. EUR an und sanken dann auf rd. 78,52 Mio. EUR (2011). Zugleich verringerten sich die Nettoeinnahmen bis 2011 auf rd. 37,37 Mio. EUR, da die Zuwendungen des Landes abnahmen. Aufgrund der durchschnittlichen jährlichen Nettoeinnahmen von rd. 49,45 Mio. EUR war in keinem Jahr eine Deckung der durchschnittlichen jährlichen Ausgaben von rd. 88,63 Mio. EUR gegeben. Aus diesem Grund waren eine Rücklagenauflösung und Fremdmittelaufnahmen erforderlich.

Niederösterreichischer Schul- und Kindergartenfonds

Im Zeitraum 2008 bis 2011 stiegen die Schulden des Fonds auf das fast Vierfache bzw. rd. 198,04 Mio. EUR. Dieser Schuldenanstieg ging fast ausschließlich auf die Inanspruchnahme von Kontokorrentkrediten zurück.

(2) Das Land Niederösterreich gab an, dass es durch einen erwarteten Rückgang von Kindergartenneubauten bei gleichbleibenden Nettoeinnahmen einen Rückgang der Schulden erwarte. Die jährlichen Fondsausgaben für den Schulbereich betragen in den Jahren 2007 bis 2011 durchschnittlich rd. 35,53 Mio. EUR.

- 33.2 Der RH kritisierte, dass der Ausbau der öffentlichen Kindergärten in Niederösterreich im Zeitraum 2008 bis 2011 zu einem Anstieg der Schulden des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds auf das fast 4-Fache bzw. auf rd. 198,04 Mio. EUR führte.

Der RH anerkannte die Überlegungen des Landes Niederösterreich, die Schulden des Fonds abzubauen, erachtete diese aber auch im Hinblick auf zurückgehende Landeszuweisungen als wenig ambitioniert und nachhaltig. Nach Ansicht des RH wäre bei gleichbleibenden Nettoeinnahmen selbst bei einer wesentlichen Verringerung der Kindergartenförderung eine fristgemäße Rückzahlung der Kontokorrentkredite nicht möglich. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich daher, Maßnahmen zum Abbau der Schulden des Fonds zu erarbeiten und auf einen Beschluss durch die zuständigen Organe des Fonds hinzuwirken.

- 33.3 *Das Land Niederösterreich sagte zu, an einer längerfristigen Sanierung des Fonds zu arbeiten.*

- 34.1 Der Fonds verfügte über eine eigene Rechtspersönlichkeit. Seine Gebahrung fand sich daher – im Unterschied zum Steiermärkischen Baufonds für Kinderbetreuungseinrichtungen – nicht im Rechnungsabschluss des Landes.⁷¹ Der Rechnungsabschluss des Fonds wurde weder veröffentlicht noch dem Rechnungsabschluss des Landes beigelegt.

Die Schulden des Fonds in der Höhe von rd. 198,04 Mio. EUR (Ende 2011) entsprachen immerhin rd. 5,7 % der im Rechnungsabschluss 2011 des Landes Niederösterreich verzeichneten Finanzschulden von rd. 3,45 Mrd. EUR.

⁷¹ Nach § 7 Abs. 1 Steiermärkisches Kinderbetreuungsförderungsgesetz wurde zur Unterstützung der Gemeinden als Erhalter öffentlicher Kinderbetreuungseinrichtungen und der Erhalter von privaten Kinderbetreuungseinrichtungen der Baufonds für Kinderbetreuungseinrichtungen errichtet. Dieser war ein Fonds ohne Rechtspersönlichkeit und wurde als Ansatz des Rechnungsabschlusses des Landes verrechnet.



Niederösterreichischer Schul- und Kindergartenfonds

BMF BMWFJ BMUKK BKA

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

34.2 Der RH bemängelte, dass sich in den Rechnungsabschlüssen des Landes Niederösterreich kein Hinweis auf die Gebarung des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds fand. Damit enthielt der Rechnungsabschluss des Landes Niederösterreich keine vollständige Darstellung der finanziellen Situation des Landes. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, die Gebarung des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds transparent darzustellen und dem Rechnungsabschluss des Landes beizufügen sowie eine allfällige Einbindung des Fonds in den Landeshaushalt zu prüfen.

34.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich gebe es keine gesetzliche Verpflichtung zur Darstellung von Landeseinrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit im Voranschlag oder Rechnungsabschluss des Landes. Die Beiträge des Landes an den Fonds seien in diesen Rechenwerken dargestellt.*

34.4 Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse des Landes Niederösterreich zwar die Beiträge des Landes an den Fonds darstellten, jedoch nicht dessen Schulden. Im Hinblick auf eine gesamthafte und transparente Darstellung der finanziellen Lage des Landes erachtete der RH seine Veröffentlichung jedenfalls für zweckmäßig und den gesetzlichen Vorgaben nicht entgegenstehend. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Gemeindekooperation

35.1 (1) Wollte eine niederösterreichische Gemeinde einen Kindergarten errichten oder erweitern, hatte sie im Förderungsantrag beim Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds bekanntzugeben, inwieweit ein gemeinsames Projekt mit umliegenden Gemeinden möglich war. Weiters prüfte auch das Land vor Genehmigung systematisch mögliche Kooperationen mit umliegenden Gemeinden.

Die Stadtgemeinde Korneuburg ging im Zeitraum 2008 bis 2011 aufgrund des Eigenbedarfs an Kinderbetreuungsplätzen keine Kooperation mit umliegenden Gemeinden ein.

(2) Auch das Land Steiermark forcierte gemeindeübergreifende Kinderbetreuungseinrichtungen und erhöhte die Bauförderung für gemeindeübergreifend genutzte Einrichtungen.

Die Stadtgemeinde Leoben kooperierte in der Kleinregion Murtal mit vier weiteren Gemeinden. Sie stellte jeder dieser Gemeinden jährlich zwei Kinderkrippenplätze zur Verfügung. Zur Abdeckung der laufenden Kosten verrechnete die Stadtgemeinde Leoben diesen jährlich

Gemeindekooperation

4.000 EUR für einen Halbtags- bzw. 8.000 EUR für einen Ganztagskinderkrippenplatz.

(3) Nach den Normkostenschätzungen der Länder Niederösterreich und Steiermark verursachte der Zubau für eine Kindergartengruppe Kosten zwischen 216.000 EUR bis 270.000 EUR. Beim Neubau für eine Kindergartengruppe rechnete das Land Niederösterreich mit Kosten bis zu 676.000 EUR.⁷²

35.2 Der RH beurteilte die Bemühungen der Länder Niederösterreich und Steiermark um Gemeindekooperationen positiv. Im Hinblick auf die fast drei Mal so hohen Kosten eines Gruppenneubaues im Vergleich zu einem Gruppenzubau empfahl er den Ländern Niederösterreich und Steiermark, Gemeindekooperationen in der Kinderbetreuung auch zukünftig zu forcieren und zu unterstützen.

35.3 *Das Land Niederösterreich stellte in Aussicht, auch zukünftig ein besonderes Augenmerk auf Gemeindekooperationen legen zu wollen.*

Das Land Steiermark bestätigte in seiner Stellungnahme seine vom RH aufgezeigten Bemühungen um Gemeindekooperationen. Auch nach den geplanten Gemeindezusammenlegungen werde das Land Steiermark weiterhin darauf achten, sinnvolle Synergieeffekte durch Gemeindekooperationen zu heben.

Platzvergabe

36.1 Sowohl in Niederösterreich als auch in der Steiermark bestanden landesgesetzliche Kriterien für die Aufnahme von Kindern in Kinderbetreuungseinrichtungen. In Niederösterreich waren diese Kriterien ausschließlich für öffentliche Kindergärten, aber nicht für private Kindergärten und Tagesbetreuungseinrichtungen relevant. In der Steiermark hingegen waren die Aufnahmeregelungen für alle privaten und öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen verbindlich.

36.2 Der RH verwies darauf, dass private Kindergärten und Tagesbetreuungseinrichtungen in Niederösterreich ihre Betreuungsplätze frei vergeben konnten und an keine Vorgaben oder Zugangskriterien gebunden waren. Der RH hielt einheitliche Aufnahmekriterien für geeignet, einen transparent geregelten Zugang sicherzustellen. Er empfahl dem Land Niederösterreich, auf einheitliche Zugangsregelungen für mit öffentlichen Mitteln geförderte Kinderbetreuungseinrichtungen und eine transparente und nachvollziehbare Dokumentation der Umsetzung hinzuwirken.

⁷² Alle Beträge wurden exklusive Umsatzsteuer angegeben.

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

- 36.3 *In seiner Stellungnahme teilte das Land Niederösterreich mit, dass sich die bisher privatautonom geregelten Zugangskriterien bei privaten Kinderbetreuungseinrichtungen bewährt hätten. Wesentlich für Förderungen sei das Bestehen von bestimmten infrastrukturellen Standards und die pädagogische Qualität, was regelmäßig überprüft werde.*
- 36.4 Der RH verblieb bei seiner Ansicht, wonach mit öffentlichen Mitteln geförderte Kinderbetreuungseinrichtungen an einheitliche, vom Förderungsgeber vorgegebene Zugangsregelungen gebunden sein sollten. Damit würde der Zugang zu aus Steuermitteln geförderten Einrichtungen für alle Eltern nachvollziehbar und eine mögliche Nutzung dieser öffentlichen Förderungen plan- und einschätzbar sein. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.
- 37.1 (1) Die Einschreibung für die Kinderbetreuungseinrichtungen der Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben fand rund ein halbes Jahr vor Beginn des jeweiligen Kinderbetreuungsjahres statt. Grundsätzlich konnten nur solche Kinder aufgenommen werden, die ihren Hauptwohnsitz in der Gemeinde hatten.⁷³ Für den Fall, dass nicht für alle angemeldeten Kinder ein Platz verfügbar war, waren gesetzliche Vergabekriterien anzuwenden.

Im Niederösterreichischen Kindergartengesetz war als Zuteilungskriterium nur das soziale Umfeld festgelegt. In der Steiermark war auf das Alter der Kinder und ihre familiären und sozialen Verhältnisse (Berufstätigkeit der Erziehungsberechtigten, Anzahl der Geschwister, Wohnungsverhältnisse sowie besondere Erziehungsansprüche) Bedacht zu nehmen. Kinder der eigenen Arbeitskräfte konnte der Erhalter bevorzugen. In beiden Ländern galten gesonderte Aufnahmeregelungen für 5-Jährige, die verpflichtend eine Kinderbetreuungseinrichtung zu besuchen hatten.

(2) Die Stadtgemeinde Korneuburg vergab ihre Kindergartenplätze für 2,5- bis 6-Jährige ausschließlich nach dem Alter des Kindes. Wartelisten bestanden laut Auskunft der Stadtgemeinde insbesondere zu Beginn des Kindergartenjahres. Diese umfassten fast ausschließlich Kinder, die im Herbst noch nicht 2,5 Jahre alt waren und erst im Laufe des Jahres einen Platz erhielten. Schriftliche Dokumentationen über die Anzahl und Entwicklung der nicht untergebrachten Kinder waren für den Zeitraum 2008/2009 bis 2011/2012 für die Kindergartenjahre 2008/2009 und 2010/2011 vorhanden. Für das Kindergartenjahr 2012/2013 gab

⁷³ In Niederösterreich war es auch erforderlich, dass mindestens ein Erziehungsberechtigter den Hauptwohnsitz in der betroffenen Gemeinde hatte.

Platzvergabe

es infolge des im Herbst 2012 eröffneten vierten Kindergartens der Stadt keine Warteliste.

Die Stadtgemeinde Korneuburg verfügte über keine stadteigene Tagesbetreuungseinrichtung für Kinder unter 2,5 Jahren. Sie führte für diese Altersklasse somit auch keine Wartelisten. Lediglich für das Kindergartenjahr 2012/2013 lag die Warteliste einer von vier Korneuburger Tagesbetreuungseinrichtungen bei der Stadtgemeinde auf.

Auch die Stadtgemeinde Leoben vergab ihre Betreuungsplätze ausschließlich nach dem Alter des Kindes, beginnend mit den altersmäßig dem Schuleintritt am nächsten stehenden Kindern. Während für 3- bis 6-Jährige ausreichend Kindergartenplätze zur Verfügung standen und alle angemeldeten Kinder untergebracht werden konnten, bestanden für Kinderkrippenplätze der Stadt Wartelisten. Demnach konnten zu Beginn der Kinderbetreuungsjahre 2009/2010 bis 2012/2013 zwischen 20 und zwölf angemeldete Kinder bis drei Jahre nicht untergebracht werden. Diese Wartelisten konnten jedoch im Laufe der Kinderbetreuungsjahre weitgehend abgebaut werden.

(3) Nach dem NÖ Kinderbetreuungsgesetz 1996 hatten Tagesbetreuungseinrichtungen und Träger von Tagesmüttern/-vätern als Voraussetzung für Förderungen des Landes Niederösterreich und seiner Gemeinden einen von der Sitzgemeinde der Einrichtung bestätigten Bedarf an Betreuungsplätzen nachzuweisen. Die Stadtgemeinde Korneuburg hatte damit den Bedarf für Tagesbetreuungseinrichtungen und Träger von Tagesmüttern/-vätern in ihrem Gemeindegebiet festzustellen, verfügte jedoch weder über laufende Informationen zur jährlichen Nachfrage nach Betreuungsplätzen für unter 2,5-Jährige noch über Wartelisten für diese Plätze.

Bedarfsnachweise von Korneuburger Tagesbetreuungseinrichtungen lagen beim Land Niederösterreich nicht auf. Auch in der Stadtgemeinde Korneuburg fehlten Dokumentationen darüber. Die Stadtgemeinde verwies stattdessen auf Wartelisten bei Kinderbetreuungseinrichtungen und ihren Bevölkerungszuwachs.

Nach dem Steiermärkischen Kinderbetreuungsförderungsgesetz waren an Kinderbetreuungseinrichtungen Förderungen zu gewähren, sofern der Antragsteller im Förderungsverfahren einen Bedarf glaubhaft darlegte.⁷⁴ Tatsächlich führte das Land Steiermark – wie bspw. in der Stadtgemeinde Leoben – eine Bedarfsprüfung bereits vor ihrer Errichtung und nicht erst im Rahmen des Förderungsverfahrens durch.

⁷⁴ § 3 Abs. 1 lit. d i.V.m. §§ 6a, 6b, 6c Steiermärkisches Kinderbetreuungs-Förderungsgesetz

37.2 (1) Der RH erachtete die in den Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben vorrangige Vergabe von Kinderbetreuungsplätzen insbesondere nach dem Alter als geeignet, eine objektive und transparente Zuteilung der verfügbaren Plätze sicherzustellen. Die von der Stadt Korneuburg angewandte Zuteilung nach dem Alter entsprach allerdings nicht dem NÖ Kindergartengesetz 2006, da bei der Platzzuteilung in öffentlichen Kindergärten nur das soziale Umfeld zu berücksichtigen war. Der RH empfahl daher dem Land Niederösterreich, das Kindesalter in die Platzvergabekriterien für Kinderbetreuungseinrichtungen aufzunehmen.

(2) Der RH anerkannte, dass die Stadtgemeinde Leoben die Entwicklung ihrer Wartelisten nachvollziehbar dokumentierte. Er bemängelte, dass derartige Aufzeichnungen für die Kindergärten der Stadtgemeinde Korneuburg nicht mehr für die Jahre 2009/2010 und 2011/2012 vorhanden waren. Der RH vermeinte, dass derartige Listen wesentliche Planungsgrundlagen darstellten und empfahl der Stadtgemeinde Korneuburg, allfällige jährliche Wartelisten ihrer Kindergärten nachvollziehbar und lückenlos zu führen.

(3) Kritisch erachtete der RH, dass für Korneuburger Tagesbetreuungseinrichtungen die Gemeinde den Bedarf feststellte, entsprechende Dokumentationen jedoch sowohl beim Land als auch bei der Stadtgemeinde fehlten.

Der RH empfahl daher dem Land Niederösterreich und der Stadtgemeinde Korneuburg, die für Förderungen erforderliche Bedarfsfeststellung von Tagesbetreuungseinrichtungen ausreichend zu dokumentieren.

Ebenso bemängelte der RH die fehlende Information der Stadtgemeinde Korneuburg über jährliche Wartelisten von Korneuburger Tagesbetreuungseinrichtungen. Nach Ansicht des RH erschwerte dies die von ihr vorzunehmende Bedarfsfeststellung für Tagesbetreuungseinrichtungen. Der RH empfahl daher dem Land Niederösterreich sicherzustellen, dass Tagesbetreuungseinrichtungen ihre Sitzgemeinde regelmäßig über die Nachfrage nach Betreuungsplätzen informieren.

37.3 (1) *Das Land Niederösterreich sagte zu, die Aufnahme des Kindesalters in die Platzvergabekriterien für Kinderbetreuungseinrichtungen bei der nächsten Novelle des NÖ Kindergartengesetzes 2006 mitzubedenken und ergänzend zu den bestehenden Kriterien aufzunehmen. Damit solle es den Einrichtungen weiterhin möglich sein, konkrete Aufnahmekriterien innerhalb der rechtlichen Vorgaben zu bestimmen.*

Platzvergabe

Weiters stellte das Land Niederösterreich in Aussicht, die empfohlene regelmäßige Information von Sitzgemeinden über die Nachfrage nach Betreuungsplätzen in Tagesbetreuungseinrichtungen künftig im Zuge von Bewilligungen sicherstellen zu wollen. Dem könne das Land Niederösterreich aufgrund eines ab Jänner 2013 erfolgten Zuständigkeitswechsels nunmehr einfacher nachkommen.

(2) Die Stadtgemeinde Korneuburg sagte in ihrer Stellungnahme zu, jährliche Wartelisten ihrer Kindergärten nachvollziehbar und lückenlos zu führen, sofern dies nötig werde. Derzeit sei die Stadtgemeinde jedoch in der Lage, allen Kindern, die zu Kindergartenjahresbeginn das Mindestalter erreichen, einen Platz in einem Niederösterreichischen Landeskindergarten anzubieten. Wartelisten würden derzeit daher nur für Kinder bestehen, die erst im Laufe des Kindergartenjahres das Mindestalter erreichen. Weiters verneinte die Stadtgemeinde Korneuburg das Bestehen von gemeindeeigenen Kindergärten.

Zur Empfehlung, die für Förderungen erforderliche Bedarfsfeststellung von Tagesbetreuungseinrichtungen ausreichend zu dokumentieren, hielt die Stadtgemeinde Korneuburg fest, dass dies eine gesetzlich verankerte Information an die Gemeinde erfordere. Sie unterstützte daher die Empfehlung des RH an das Land Niederösterreich, eine regelmäßige Information zur Nachfrage nach Betreuungsplätzen in Tagesbetreuungseinrichtungen an ihre Sitzgemeinden sicherzustellen.

- 37.4 (1) Der Stadtgemeinde Korneuburg entgegnete der RH, dass sich seine Empfehlung – wie in TZ 37.1 ausführlich dargestellt – auf die bestehenden Wartelisten für Kinder, die noch nicht das Kindergartenalter erreicht haben, bezog. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Nicht nachvollziehbar war für den RH die Ansicht der Stadtgemeinde Korneuburg, wonach diese über keinen gemeindeeigenen Kindergarten verfüge. Er verwies auf vier derartige Einrichtungen in Korneuburg.

(2) Zur Stellungnahme der Stadtgemeinde Korneuburg, dass nur eine gesetzliche Informationspflicht der Tagesbetreuungseinrichtungen dies ermöglichen würde, merkte der RH an, dass eine regelmäßige Information der Stadtgemeinde über die Nachfrage bei Tagesbetreuungseinrichtungen auch vertraglich bspw. im Rahmen von Förderungsverträgen oder – wie vom Land Niederösterreich in Aussicht gestellt – im Wege von Bewilligungen festgelegt werden könnte.



Öffnungszeiten

38.1 (1) Die bundesweite Auswertung zur Kindertagesheimstatistik erstellte die Statistik Austria jährlich im Auftrag und auf Kosten des BMWFJ. Die Ausgangsdaten lieferten die Länder auf freiwilliger Basis. Die von der Statistik Austria vorgegebene Datenstruktur enthielt daher nur jene Informationen, für die vorher ein gemeinsamer Konsens gefunden worden war.

Für die Auswertung der Öffnungszeiten standen lediglich auf Einrichtungen bezogene Daten zur Verfügung. Die Öffnungszeiten je Einrichtung orientierte sich an der Öffnungszeiten der am frühesten geöffneten und am spätesten geschlossenen Gruppe. Diese Zeiten berücksichtigten aber weder die Einzelöffnungszeiten der Gruppen noch die Kinderanzahl pro Gruppe. In Korneuburg gab es bspw. je Einrichtung zwischen einer und acht Gruppen und zwischen vier und 25 Kinder je Gruppe (Stand 2011/2012). Damit lagen kaum repräsentative Daten zu Öffnungszeiten vor.

Das Land Steiermark erfasste zwar die Öffnungszeiten jeder Gruppe, leitete diese jedoch nicht weiter, da sie in der bundesweit vorgegebenen Datenstruktur nicht enthalten waren. Das Land Niederösterreich hingegen erfasste die Anwesenheitszeiten der Kinder, nicht aber die Öffnungszeiten der Gruppen. Eine einheitliche und vergleichbare Datenerfassung und Weiterleitung bestand somit nicht.

(2) Der RH wertete die Daten der Stadt Korneuburg für die Kindergartenjahre 2007/2008 und 2011/2012 hinsichtlich der Anwesenheitszeiten der Kinder in den öffentlichen und privaten Kindergärten sowie Tagesbetreuungseinrichtungen aus. Im Kindergartenjahr 2007/2008 wurden 47 von insgesamt 375 Kindern, vier Jahre später 64 von insgesamt 445 Kindern bis 17.00 Uhr oder länger betreut. Somit stieg die Kinderanzahl in diesen vier Jahren um insgesamt 18,7 %, die Anzahl der bis 17.00 Uhr und länger betreuten Kinder jedoch um 36,2 %.

Auch bei Betrachtung der absoluten Aufenthaltszeiten war ausgehend vom Kindergartenjahr 2007/2008 bei Kindern mit zehn Stunden Anwesenheitszeit ein deutlicher Anstieg von 4 % (zwölf Kinder) auf 9 % (31 Kinder) im Kindergartenjahr 2011/2012 in den öffentlichen Kindergärten feststellbar.

Für die Stadt Leoben konnten vergleichende Auswertungen nicht vorgenommen werden, da das Land Steiermark über keine diesbezüglichen Daten verfügte.

Öffnungszeiten

38.2 Der RH beurteilte die bundesweite Zusammenfassung der Öffnungszeiten in der Kindertagesheimstatistik **als wenig geeignet**, Aussagen über die Entwicklung der Öffnungszeiten zu treffen. Beispielsweise konnte daraus nicht geschlossen werden, ob die je Einrichtung genannten Öffnungszeiten für alle ihre Gruppen und Kinder galten. Eine Grundlage für Steuerungs- und Planungsaufgaben war dadurch nach Ansicht des RH nicht gegeben.

Der RH empfahl dem BMWFJ, dem BKA und den Ländern Niederösterreich und Steiermark, auf einheitliche, verbindliche und für Auswertungen geeignete Datenerfassungen für Öffnungszeiten hinzuwirken, um die Qualität der daraus gezogenen Aussagen sicherstellen zu können.

38.3 (1) *Das BMWFJ hielt in seiner Stellungnahme fest, dass eine gruppenweise Erfassung der Öffnungszeiten nicht möglich sei. Die Gruppen würden im Hinblick auf einen sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Personaleinsatz je nach Anwesenheit der Kinder an den Randzeiten flexibel zusammengezogen; die Öffnungszeiten würden sich nach dem Bedarf der Eltern orientieren. Damit sei ein ressourcensparender Personaleinsatz möglich.*

(2) Das BKA verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass die Datenerfassung und Analyse der Öffnungszeiten durch die Bundesanstalt für Statistik im Rahmen der Kindertagesheimstatistik erfolge.

(3) Das Land Niederösterreich verwies in seiner Stellungnahme auf die Zuständigkeit des Bundes für die Erstellung der Kindertagesheimstatistik.

(4) Das Land Steiermark teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Datenmeldungen der Länder zu den Öffnungszeiten der Einrichtungen auf einem von allen Ländern akzeptierten und lieferbaren Datenpaket beruhen würden. Ergänzend dazu könne das Land Steiermark die Öffnungszeiten der einzelnen Gruppen übermitteln.

38.4 Der RH beurteilte die vom BMWFJ beschriebene Gruppengestaltung als zweckmäßig. Allerdings konnte er nicht nachvollziehen, warum diese Vorgangsweise einer gruppen- oder kinderbezogenen Erfassung der Öffnungszeiten entgegenstand. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.



BMF BMWFJ BMUKK BKA

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

Gegenüber dem BKA und dem Land Niederösterreich verwies der RH darauf, dass es für ihn nicht nachvollziehbar ist, dass das Land Niederösterreich auch zukünftig für Auswertungen ungeeignete und österreichweit uneinheitliche Öffnungszeiten melden will und keine Mitwirkung bei der Verbesserung dieser Mängel in Aussicht stellt. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Personal

39 In Niederösterreich enthielt das NÖ Kindergartengesetz 2006 Vorgaben für das Kindergartenpersonal und das NÖ Kinderbetreuungsgesetz 1996 und die NÖ Tagesbetreuungsverordnung jene für das Personal in Tagesbetreuungseinrichtungen. In der Steiermark waren die Regelungen für das Personal in Kinderbetreuungseinrichtungen (Ausstattung, Aufgaben, Aus- und Fortbildung, Aufsicht) im Wesentlichen im Steiermärkischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz enthalten. Ergänzende fachliche Anstellungserfordernisse sowie dienst- und besoldungsrechtliche Vorgaben für gemeindeeigenes Kinderbetreuungspersonal waren in weiteren Landesgesetzen enthalten.

40.1 In Niederösterreich oblag die Bereitstellung des Personals in Privatkindergärten und Tagesbetreuungseinrichtungen dem Erhalter. Bei den öffentlichen Kindergärten hatte das Land insbesondere die Kindergartenleiter und die Kindergartenpädagogen, die Gemeinde die Betreuer und Stützkräfte bereitzustellen.

In der Steiermark hatte der Träger der Kinderbetreuungseinrichtungen das gesetzlich vorgesehene Personal beizustellen. Das Personal in Kinderbetreuungseinrichtungen umfasste das pädagogische Fachpersonal ((Sonder)Kindergartenpädagogen) und das pädagogische Hilfspersonal (insbesondere Kinderbetreuer). In öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen stellte die Gemeinde das Kinderbetreuungspersonal bereit.⁷⁵ Die Aufsicht über die Kinderbetreuungseinrichtungen oblag der Landesregierung.

Damit war in Niederösterreich – im Unterschied zur Steiermark – bei den öffentlichen Kindergärten die Dienstaufsicht zwischen dem Land und der Gemeinde für ihre jeweiligen Bediensteten geteilt. Eine Unterstellung der Betreuer gegenüber der Kindergartenleitung war nur während der Bildungszeit (vormittags bis 12.00 Uhr) festgelegt. Die von der Landesregierung wahrgenommene fachliche Aufsicht für Kindergärten umfasste die Leiter und Pädagogen sowie die Betreuer bei ihrer unterstützenden pädagogischen Arbeit, aber nicht die Stützkräfte. Das

⁷⁵ Lediglich bei zwei Kinderbetreuungseinrichtungen war das Land Steiermark der Erhalter und stellte dort das Personal.

Personal

Weisungsrecht der Kindergarteninspektoren umfasste nicht die vom Träger bereitgestellten Betreuer und Stützkräfte.

Niederösterreich war das einzige Bundesland, wo in von Gemeinden betriebenen Kinderbetreuungseinrichtungen das pädagogische Personal inklusive Leiter ausschließlich Landesbedienstete und das sonstige Personal Gemeindebedienstete waren. In den öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen der anderen acht Bundesländer stellte – abgesehen von einzelnen Ausnahmen – jeweils der Träger das gesamte Personal.

- 40.2 Der RH anerkannte, dass in der Steiermark ausschließlich der Erhalter (zumeist Gemeinde) das Kinderbetreuungspersonal in öffentlichen Einrichtungen bereitstellte. Damit war eine klare und nachvollziehbare Festlegung der Dienstaufsicht durch den Amtsleiter der Gemeinde sowie der Fachaufsicht durch das Land verbunden.

Die in öffentlichen Kindergärten in Niederösterreich bestehende uneinheitliche Dienstaufsicht und die nicht das gesamte Personal umfassende Fachaufsicht des Landes erachtete der RH hingegen als wenig zweckmäßig, da eine einheitliche Wahrnehmung der Aufgaben dadurch nicht sichergestellt war. Ebenso kritisch sah er die fehlende Weisungsbefugnis der Kindergarteninspektoren gegenüber dem gesamten Kindergartenpersonal.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, auf eine Bereitstellung des Kindergartenpersonals für öffentliche Kindergärten durch eine Gebietskörperschaft und auf eine das gesamte Kindergartenpersonal umfassende Fachaufsicht durch das Land hinzuwirken.

- 40.3 (1) *Das Land Niederösterreich sagte zu, die Fachaufsicht des Landes auf das gesamte Kindergartenpersonal auszudehnen.*

(2) Die Stadt Korneuburg befürwortete die Empfehlung, hielt jedoch fest, darauf keinen maßgeblichen Einfluss zu haben.

- 41.1 Die von der Kinderanzahl und dem Alter der Kinder abhängige Personalausstattung je Gruppe war in Niederösterreich und der Steiermark von zahlreichen Detailvorgaben bestimmt. Für die Anwesenheit eines Pädagogen je Gruppe galt grundsätzlich Folgendes, wobei zu bedenken war, dass die Pädagogen von öffentlichen Kindergärten in Niederösterreich das Land, in der Steiermark nahezu ausschließlich die Gemeinde finanzierte:

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

In Niederösterreich hatten während der Bildungszeit (vormittags bis 12.00 Uhr) jedenfalls ein Pädagoge und ein Betreuer je Gruppe anwesend zu sein. Außerhalb der Bildungszeit sollte der Pädagoge nach Bedarf möglichst im maximalen zeitlichen Ausmaß⁷⁶, aber jedenfalls in der Mittagszeit bei durchgehendem Betrieb in der Gruppe anwesend zu sein. Die Anwesenheit eines Pädagogen je Gruppe außerhalb der Bildungs- und Mittagszeit war somit nicht zwingend, sondern von der Kindergartenleitung festzulegen.

Das Steiermärkische Kinderbildungs- und Betreuungsgesetz sah während der gesamten Öffnungszeit einer Kinderbetreuungseinrichtung die Anwesenheit zumindest eines Pädagogen je Gruppe vor.

In den im Einvernehmen mit dem Bürgermeister erstellten Dienstplänen der Kindergärten der Stadtgemeinde Korneuburg war mit Ausnahme von einzelnen Tagesrandzeiten im Ausmaß von 30 Minuten die Anwesenheit von mindestens einem Pädagogen je Gruppe verzeichnet. Die Dienstpläne der Kinderbetreuungseinrichtungen der Stadtgemeinde Leoben wiesen die Anwesenheit eines Pädagogen je Gruppe während der gesamten Öffnungszeit aus.

- 41.2 Der RH anerkannte, dass in den Kinderbetreuungseinrichtungen der Stadtgemeinde Leoben während der gesamten Öffnungszeiten und in den Kindergärten der Stadtgemeinde Korneuburg mit Ausnahme von Einzelfällen mindestens ein Pädagoge je Gruppe anwesend war. Er erachtete diese Vorgangsweise als Qualitätskriterium in der Kinderbetreuung.

Die Regelung in Niederösterreich, wonach die Anwesenheit eines Pädagogen je Gruppe außerhalb der Bildungs- und Mittagszeit von der Kindergartenleitung festzulegen war, erachtete der RH hingegen als kritisch. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf die in der Steiermark geltende Regelung, wonach während der gesamten Öffnungszeiten jedenfalls ein Pädagoge je Gruppe anwesend zu sein hatte. Er empfahl dem Land Niederösterreich, die Anwesenheit von Pädagogen je Gruppe in Kindergärten einheitlich und klar vorzugeben.

- 41.3 *Das Land Niederösterreich sagte dies zu.*

Die Stadt Korneuburg unterstützte die Empfehlung des RH, gab aber an, darauf keinen maßgeblichen Einfluss zu haben.

⁷⁶ Ein vollzeitbeschäftigter Pädagoge hatte 20 Bildungsstunden, 13 Erziehungs- und Betreuungsstunden, 5 Vorbereitungsstunden und 2 Organisationsstunden.

Personal

- 42.1** Das Land Niederösterreich verfügte über Stellenbeschreibungen für Leiter, Kindergartenpädagogen, Sonderkinderpädagogen und Interkulturelle Mitarbeiter.

Im Land Steiermark bestanden seit dem Jahr 2007 allgemeine Aufgabenbeschreibungen für das Personal von Kinderbetreuungseinrichtungen. Diese enthielten Beschreibungen für die Leiter, Kindergartenpädagogen, Assistenten, Kinderbetreuer und die Grobreinigungskräfte und bildeten die Grundlage für die Fachaufsicht durch das Land Steiermark.

Die Stadtgemeinde Leoben hatte seit 2005 Arbeitsplatzbeschreibungen für das Kinderbetreuungspersonal der stadteigenen Kinderbetreuungseinrichtungen. Auch die Stadtgemeinde Korneuburg verfügte für das gemeindeeigene Kindergartenpersonal über Stellenbeschreibungen.

- 42.2** Der RH vermerkte positiv, dass die Länder Niederösterreich und Steiermark sowie die Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben über Aufgaben-, Stellen- oder Arbeitsplatzbeschreibungen für das Kinderbetreuungspersonal verfügten.



BMF BMWFJ BMUKK BKA

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

43 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

- | | |
|---|--|
| BKA | (1) Die frauen- und gleichstellungspolitische Koordinationsfunktion wäre wahrzunehmen und die Umsetzung der Ausbaueinbarung 2011 dahingehend zu analysieren. (TZ 8) |
| BMWfJ | (2) Auf die ausschließliche Vollzugskompetenz des BMWfJ in der Ausbaueinbarung 2011 wäre hinzuwirken. (TZ 8) |
| | (3) Künftig wären klare, verbindliche Vorgaben für die Verwendungsnachweise der Gratspflichtkindergartenvereinbarung sicherzustellen und nur vereinbarungskonforme Verwendungsnachweise anzuerkennen. (TZ 16) |
| | (4) Die Budgetierung von Bundesmitteln für nicht mehr vorgesehene Zwecke wäre zu unterlassen. (TZ 18) |
| BMUKK | (5) Die Regelungen und Standards für Übungskindergärten öffentlicher Schulen wären zu überarbeiten. (TZ 3) |
| BMF, BMWfJ und BKA sowie Länder Niederösterreich und Steiermark | (6) Die Verrechnungsvorgaben der Ausbaueinbarung 2011 wären konsequent einzuhalten. Allenfalls erforderliche abweichende Regelungen wären in einer Novelle dieser Bund-Länder-Vereinbarung zu treffen. (TZ 10) |
| BMWfJ und BKA sowie Länder Niederösterreich und Steiermark | (7) Die Zielerreichung der Ausbaueinbarungen 2008 und 2011 wäre bis zu ihrem Auslaufen im Jahr 2014 kontinuierlich zu beobachten. Ein weiterer Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots sollte sich nach Ansicht des RH primär am konkreten, regionalen Bedarf orientieren. (TZ 7) |
| | (8) Auf einheitliche, verbindliche und für Auswertungen geeignete Datenerfassungen für Öffnungszeiten wäre hinzuwirken, um die Qualität der daraus gezogenen Aussagen sicherstellen zu können. (TZ 38) |

**Schlussbemerkungen/
 Schlussempfehlungen**

 BMWFJ sowie Länder
 Niederösterreich und
 Steiermark

(9) Eine qualitative Evaluierung der Ausbauevereinbarung 2011 und der Gratispflichtkindergartenvereinbarung sowie eine Konkretisierung der Evaluierungsvorgaben wäre durchzuführen. (TZ 17)

(10) Anstatt einer Mindestzeitvorgabe wäre auf eine einheitliche bestimmte Zeitvorgabe des Kindergartenpflichtbesuches hinzuwirken. (TZ 25)

(11) Das Zeitausmaß für die Kostenfreiheit wäre an der Dauer des Pflichtbesuches zu bemessen. (TZ 25)

 BMWFJ sowie Land
 Niederösterreich

(12) Auf eine österreichweite Kostenfreiheit des Gratispflichtkindergartens auch bei landesgrenzenüberschreitendem Besuch wäre hinzuwirken. (TZ 31)

Land Niederösterreich

(13) Die Angelegenheiten der Kinderbetreuung wären – wie in der Steiermark – bei einer Organisationseinheit zu bündeln. (TZ 5)

(14) Die Information über den Bildungsrahmenplan und seine erforderliche Umsetzung wäre auch gegenüber den Tagesbetreuungseinrichtungen sicherzustellen. (TZ 22)

(15) Die Information der Tagesbetreuungseinrichtungen über das Modul für 5-Jährige wäre sicherzustellen. (TZ 23)

(16) Das im Niederösterreichischen Kindergartengesetz festgelegte Bewilligungsverfahren für den vorzeitigen Schulbesuch wäre auf eine Anzeigepflicht der Eltern bei der Hauptwohnsitzgemeinde zu beschränken. (TZ 28)

(17) Auf eine gesetzliche Anzeigepflicht der Gemeinden im Falle eines Verstoßes gegen die Besuchspflicht wäre hinzuwirken. (TZ 29)

(18) Eine Rechtsgrundlage für das Pflichtkindergartenjahr in Übungskindergärten des Bundes wäre zu schaffen. (TZ 30)

(19) Maßnahmen zum Abbau der Schul- und Kindergartenfonds wären zu erarbeiten und auf einen Beschluss durch die zuständigen Organe des Fonds hinzuwirken. (TZ 33)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BMF BMWFJ BMUKK BKA

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

(20) Die Gebarung des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds wäre transparent darzustellen und dem Rechnungsabschluss des Landes beizufügen sowie eine allfällige Einbindung des Fonds in den Landeshaushalt zu prüfen. (TZ 34)

(21) Auf einheitliche Zugangsregelungen für mit öffentlichen Mitteln geförderte Kinderbetreuungseinrichtungen wäre hinzuwirken. (TZ 36)

(22) Das Kindesalter wäre in die gesetzlichen Platzvergabekriterien für Kinderbetreuungseinrichtungen aufzunehmen. (TZ 37)

(23) Es wäre sicherzustellen, dass Tagesbetreuungseinrichtungen ihre Sitzgemeinde regelmäßig über die Nachfrage nach Betreuungsplätzen informieren. (TZ 37)

(24) Auf eine Bereitstellung des Kindergartenpersonals für öffentliche Kindergärten durch eine Gebietskörperschaft und auf eine das gesamte Kindergartenpersonal umfassende Fachaufsicht durch das Land wäre hinzuwirken. (TZ 40)

(25) Die Anwesenheit von Pädagogen je Gruppe in Kindergärten wäre einheitlich und klar vorzugeben. (TZ 41)

Land Steiermark

(26) Im Hinblick auf die getrennte statistische Darstellung einer Kinderbetreuungseinrichtung sowohl als Jahres- als auch als Saisonbetrieb wäre darauf hinzuwirken, die jährliche Betreuungszeit in der Kindertagesheimstatistik korrekt darzulegen. (TZ 9)

Länder Niederösterreich und Steiermark

(27) Die Förderung des Baus von Kinderbetreuungseinrichtungen wäre bei einer Stelle zu konzentrieren. (TZ 5)

(28) Gemeindekooperationen in der Kinderbetreuung wären auch zukünftig zu forcieren und zu unterstützen. (TZ 35)

Länder Niederösterreich und Steiermark sowie Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben

(29) Vor einem weiteren bedarfsgerechten Ausbau des Kinderbetreuungsangebotes wären auch die damit langfristig verbundenen laufenden Ausgaben zu bedenken und einzuplanen. (TZ 6)

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

Land Niederösterreich
sowie Stadtgemeinde
Korneuburg

(30) Die für Förderungen erforderliche Bedarfsfeststellung von Tagesbetreuungseinrichtungen wäre ausreichend zu dokumentieren. (TZ 37)

Stadtgemeinde
Korneuburg

(31) Die Verwaltung des Pflichtkindergartens wäre zu evaluieren und nach Abwägung von Kosten-Nutzen-Überlegungen auf eine IT-unterstützte Verwaltung des Pflichtkindergartenjahres umzustellen. (TZ 26)

(32) Eine korrekte und nachvollziehbare Dokumentation der Besuchspflicht und ihrer Ausnahmen wäre zu führen. (TZ 27)

(33) Allfällige jährliche Wartelisten der stadteigenen Kindergärten wären nachvollziehbar und lückenlos zu führen. (TZ 37)



Bericht des Rechnungshofes

ÖBB–Unternehmensgruppe: Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

**R
H**

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	260
Abkürzungsverzeichnis _____	263
Glossar _____	266

BMVIT

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Verkehr, Innovation und Technologie

ÖBB-Unternehmensgruppe:
Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

KURZFASSUNG _____	272
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	285
Überblick über die ÖBB-Unternehmensgruppe _____	289
Rechtlicher Rahmen _____	300
Wirtschaftliche Entwicklung _____	305
Beteiligungsrelevante Ziele und Vorgaben _____	328
Einflussmöglichkeiten der Eigentümer _____	342
Beteiligungscontrolling _____	352
Aspekte des Konzern-Rechnungswesens, Konzern-Finanzwesens und der Konzern-Kontrolle _____	361
Rail Cargo Austria AG: Probleme und Maßnahmen _____	366
Rail Cargo Austria AG: Erwerb der MAV Cargo Zrt. _____	383
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	402

ANHANG

Anhang 1: Aufstellung der Beteiligungen laut Geschäftsbericht 2011 der ÖBB-Holding AG _____	407
Anhang 2: Entscheidungsträger der überprüften Unternehmen _____	415

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Anzahl der Gesellschaften in der ÖBB-Unternehmensgruppe	290
Tabelle 1:	Verteilung der Gesellschaften auf die Teilkonzerne	291
Tabelle 2:	ÖBB-Konzern: geographische Verteilung der Gesellschaften (Stand 31. Dezember 2011)	295
Tabelle 3:	Buchwertanteile der Beteiligungen in der ÖBB-Unternehmensgruppe (nach UGB)	297
Tabelle 4:	Gesellschaften, Aufgaben und Anteilsrechte laut Bundesbahngesetz	300
Tabelle 5:	Jahresergebnisse des Gesamtkonzerns sowie der Teilkonzerne (nach IFRS)	305
Tabelle 6:	Anteil der Beteiligungen an den Jahresergebnissen (nach UGB)	310
Tabelle 7:	Jahresergebnisse der wichtigsten Gesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe (nach UGB bzw. dem jeweiligen nationalen Recht)	312
Tabelle 8:	Cash-Flow des Gesamtkonzerns sowie der Teilkonzerne (nach IFRS)	316
Tabelle 9:	Eigenkapital und Eigenkapitalquoten des Gesamtkonzerns und der Teilkonzerne (nach IFRS und UGB)	318
Tabelle 10:	Abschreibungen auf Beteiligungen (kumuliert) der ÖBB-Holding AG sowie der operativen Aktiengesellschaften (nach UGB)	321
Tabelle 11:	Abschreibung von Beteiligungen (nach UGB)	323
Tabelle 12:	Wesentliche Kapitalzuschüsse (inkl. Investitionen und Anteilszukäufe) zu Beteiligungen 2007 bis 2011	327

Tabellen Abbildungen

Tabelle 13:	Beteiligungsrelevante strategische Ziele und Vorgaben _____	329
Abbildung 2:	Strategiekarte der Rail Cargo Austria AG 2011: Heimat-, Kern- und Präsenzländer sowie Länder mit Partnerstrategie _____	333
Abbildung 3:	Eigenkapitalentwicklung ÖBB-Personenverkehr AG, Rail Cargo Austria AG und ÖBB-Infrastruktur AG (nach UGB) _____	338
Abbildung 4:	Entwicklung der Jahresergebnisse der Absatzgesellschaften (Rail Cargo Austria AG, ÖBB-Personenverkehr AG) _____	339
Tabelle 14:	Entwicklung der Umsatzrenditen (EBIT-Margen gemäß IFRS) der Absatzgesellschaften (Rail Cargo Austria AG, ÖBB-Personenverkehr AG) _____	340
Tabelle 15:	Zustimmungserfordernisse für beteiligungsrelevante Geschäftsfälle (Stand April 2012) _____	347
Tabelle 16:	Nicht-Aufsichtsratspflichtige Beteiligungsverkäufe _____	351
Tabelle 17:	Probleme und Mängel bei Beteiligungen der Rail Cargo Austria AG (Stand Juni 2012 mit Aktualisierungen im Zuge des Stellungnahmeverfahrens) _____	367
Tabelle 18:	Beteiligungsrelevante Projekte (Stand April 2012) _____	377
Tabelle 19:	Chronologie des Erwerbs MÁV Cargo Zrt. _____	383
Tabelle 20:	Kenndaten MÁV Cargo Zrt. (Rail Cargo Hungaria Zrt.) _____	384
Tabelle 21:	Kalkulation des Kaufpreises für die MÁV Cargo Zrt. _____	387
Tabelle 22:	Investition der Rail Cargo Austria AG in die MÁV Cargo Zrt. (Rail Cargo Hungaria Zrt.) (Stand Ende 2011) _____	393

Tabellen Abbildungen

**R
H**

- Tabelle 23: Wirtschaftliche Entwicklung des Teilkonzerns
MÁV Cargo Zrt.(Rail Cargo Hungaria Zrt.) _____ 394
- Abbildung 5: Gesamterträge der MÁV Cargo Zrt.
(Rail Cargo Hungaria Zrt.) Vergleich
Prognosewerte gemäß Unternehmensbewertung
anlässlich der Kaufpreiskalkulation und Ist-Werte___ 395

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft(en)
Art.	Artikel
a.s.	akciová spoločnosť (Aktiengesellschaft)
AT	Österreich
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BVergG	Bundesvergabegesetz
bzw.	beziehungsweise
CAT	City Airport Train
CDO	Collateralized Debt Obligation
d.h.	das heißt
d.o.o.	GmbH in den Staaten des ehemaligen Jugoslawien
d.s.	das sind
EBIT	earnings before interest and taxes; Gewinn vor Zinsen und Steuern
EBT	earnings before taxes; Gewinn vor Steuern
EFTA	European Free Trade Association
EUR	Euro
EU	Europäische Union
EXIF	Express Interfracht
f(f.).	fortfolgend(e)
GP	Gesetzgebungsperiode
G+V, GuV	Gewinn- und Verlustrechnung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	GmbH-Gesetz
Hrsg.	Herausgeber
HUF	Ungarische Forint
IFRS	International Financial Reporting Standards
i.d.F.	in der Fassung

Abkürzungen



i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.d.R.	in der Regel
i.H.v.	in Höhe von
inkl.	inklusive
i.S.d.	im Sinne der
i.V.m.	in Verbindung mit
LKW	Lastkraftwagen
max.	maximal
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MIS	Management-Informationen-System
n.a.	not available (keine Angabe zweckmäßig/möglich)
Nr.	Nummer
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
ÖBB-PV AG	ÖBB-Personenverkehr AG
ÖBB-Immo GmbH	ÖBB-Immobilienmanagement GmbH
ÖBB-Infra AG	ÖBB-Infrastruktur AG
p.a.	per annum
RCA	Rail Cargo Austria
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RL	Richtlinie
ROS	return on sales, Umsatzrendite
RV	Regierungsvorlage
RZ	Randziffer
S.	Seite
SE	Société Européenne
Sp. z.o.o.	der GmbH ähnliche Unternehmensform in Polen
s.p.a.	Società per azioni (Aktiengesellschaft)
s.r.l.	Società a responsabilità limitata (ähnlich GmbH)
s.r.o.	GmbH (Tschechische Republik, Slowakei)
TK	Teilkonzern
TZ	Textziffer(n)
u.a.	unter anderem
UGB	Unternehmensgesetzbuch
USD	US-Dollar

Abkürzungen

vgl.	vergleiche
VO	Verordnung(en)
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
Zrt.	Zártkörűen működő részvénytársaság (geschlossene Aktiengesellschaft)
z.T.	zum Teil

Glossar



Glossar

Absatzgesellschaft

Innerhalb der ÖBB-Unternehmensgruppe: die ÖBB-Personenverkehr AG und die Rail Cargo Austria AG (die Personen- und Güterbeförderungsleistungen gegenüber Kunden erbringen);
in Abgrenzung gegenüber der ÖBB-Holding AG (als strategischer Dachgesellschaft) und der ÖBB-Infrastruktur AG (die Infrastruktur errichtet und betreibt).

Abschreibung

Planmäßige Abschreibung:

Wertminderung von Vermögensgegenständen durch Abnutzung; periodische Verminderung des Buchwerts eines Vermögensgegenstandes entsprechend seiner Nutzungsdauer, d.h. Verteilung der Anschaffungs- oder Herstellungskosten auf die Nutzungsdauer.

Außerplanmäßige/außerordentliche Abschreibung:

Voraussichtlich dauernde Wertminderung von Vermögensgegenständen durch außerordentliche Einflüsse (wie z.B. Katastrophenschaden, unvorhergesehene technische Entwicklungen).

Cash-Flow

Betrieblicher Cash-Flow

Der aus dem betrieblichen Produktions- und Leistungsprozess erwirtschaftete Geldfluss.

Free Cash-Flow

Betrieblicher Cash-Flow minus der für Investitionen verwendeten plus der aus Deinvestitionen (wie Veräußerung von Vermögenswerten) frei werdenden Geldflüsse.

Controlling-Richtlinien des Bundes

Richtlinien des BMF für die einheitliche Errichtung eines Planungs-, Informations- und Berichterstattungssystems des Bundes für das Beteiligungs- und Finanzcontrolling; BGBl. II Nr. 319/2002 i.d.F. BGBl. II Nr. 209/2011 – auf Basis des § 15b Abs. 2 BHG.

EBIT

Earnings **before** interest and taxes; Betriebsergebnis = Ergebnis vor Finanzergebnis und Steuern (Saldo aus betrieblichen Erträgen abzüglich aller betrieblichen Aufwendungen einschließlich der Abschreibungen). Zeigt die operative Ertragskraft des Unternehmens.

Eigenkapitalquote

Das Verhältnis von Eigenkapital zu Gesamtkapital.

Eigenmittelquote

Der Eigenkapitalquote ähnliche Kennzahl gemäß § 23 des Unternehmensreorganisationsgesetzes.

Jahresergebnis

Ergebnis einschließlich Finanzergebnis und Steuern.

Jahresabschluss nach IFRS

International Financial Reporting Standards; Internationale Rechnungslegungsvorschriften zur Erstellung international einheitlicher und vergleichbarer Rechnungsabschlüsse.

Die ÖBB-Unternehmensgruppe erstellte seit 2007 ihre konsolidierten Jahresabschlüsse nach IFRS. Die Rechnungslegung nach IFRS unterscheidet sich insbesondere in den Bewertungsvorschriften von den nationalen Rechnungslegungsvorschriften, in Österreich des UGB. In der Regel bildet die Darstellung im IFRS – sowohl positive als auch negative – Unternehmensentwicklungen zeitnäher ab; Schwankungen zeigen sich tendenziell stärker.

Glossar



ker als nach UGB. Die Rechnungsabschlüsse nach UGB bilden die Unternehmensentwicklung über die Jahre tendenziell geglättet ab.

Jahresabschluss nach UGB

Die österreichischen Gesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe erstellen gemäß den österreichischen Rechnungslegungsvorschriften (Unternehmensgesetzbuch, kurz UGB) Rechnungsabschlüsse. Diese sind mit den Konzernabschlüssen nach IFRS nicht unmittelbar vergleichbar. Siehe Glossar Jahresabschluss nach IFRS.

Impairment (of Assets)

Wertminderung von Vermögenswerten; außerordentliche Abschreibung im Zuge der Prüfung der Werthaltigkeit des Anlagevermögens; die periodische Prüfung der Werthaltigkeit ist nach den IFRS-Bilanzierungsvorschriften verpflichtend.

Konzern

Zusammenschluss eines herrschenden und eines/mehrerer abhängiger Unternehmen zu einer wirtschaftlichen Einheit unter der Leitung des herrschenden Unternehmens.

Konsolidierung

Bei der Konsolidierung (Konzernabschluss) wird die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage mehrerer Unternehmen so dargestellt, als ob sie insgesamt ein einziges Unternehmen wären; d.h. Vermögenswerte, Erträge und Aufwendungen aller (voll)konsolidierten Beteiligungen sind in dementsprechenden Positionen der Bilanz und Erfolgsrechnung der Eigentümergesellschaft zusammengefasst und um Geschäfte zwischen diesen Konzerngesellschaften bereinigt.

Return on Sales (ROS)/Umsatzrendite

Verhältnis ordentliches Betriebsergebnis (EBIT) bzw. Jahreserfolg zu Umsatz.

Teilkonzern

Konzern, der Teil eines Gesamtkonzerns ist: Teilkonzern der ÖBB-Personenverkehr AG, der Rail Cargo Austria AG, der ÖBB-Infrastruktur AG.

Traktion

Bereitstellung und Betrieb von Lokomotiven und Triebfahrzeugen.

Vollkonsolidierung (i.S.d. IFRS)

Verfahren zur Erstellung eines Konzernjahresabschlusses. In der Regel werden die Bilanz- und G+V-Positionen jener Konzernunternehmen, an denen die Muttergesellschaft zu über 50 % beteiligt ist, mit der Muttergesellschaft zu einem Konzernabschluss (voll)konsolidiert. „Voll“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass auch die Bilanz- und G+V-Positionen von Beteiligungen unter 100 % nicht nur anteilmäßig, sondern vollständig in den Konzernabschluss eingehen; das so gewonnene Ergebnis stellt das (Konzern-)Jahresergebnis dar. Erst in einem weiteren Schritt wird jener Teil des Ergebnisses gesondert ausgewiesen, der auf andere Gesellschafter als die Konzernmuttergesellschaft entfällt.

Wertberichtigung

Verwendung im Text: Summe der auf ein Anlagegut/einen Vermögensgegenstand vorgenommenen (ordentlichen und außerordentlichen) Abschreibungen.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

ÖBB-Unternehmensgruppe: Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

Die ÖBB-Unternehmensgruppe¹ verzeichnete zwischen 2007 und 2011 Verluste von insgesamt mehr als 1 Mrd. EUR.

Das Eigenkapital sank in dieser Zeit um rd. 1,5 Mrd. EUR (die Eigenkapitalquote des Gesamtkonzerns betrug 2011 nur mehr 6 % gegenüber noch 19 % im Jahr 2007)². Wesentliche Zielsetzungen der Eigentümer (Bund und ÖBB-Holding AG), wie die Steigerung der Vermögenswerte und die Profitabilität der Absatzgesellschaften, wurden nicht erreicht.

Die Verluste der Jahre 2007 und 2011 entstanden zu etwa zwei Dritteln im Teilkonzern Rail Cargo Austria AG (Güterverkehrsbereich) und zu einem Drittel im Teilkonzern ÖBB-Personenverkehr AG (Personenverkehrsbereich).

Die Rail Cargo Austria AG konnte zwischen 2008 und 2010 weder den laufenden Betrieb noch ihre Investitionen aus Eigenem finanzieren; dies führte letztlich zu einer beträchtlichen Zunahme des Verschuldungsgrades.³

Bei dem 2008 durch die Rail Cargo Austria AG erworbenen ungarischen Güterverkehrsunternehmen MÁV Cargo Zrt. (seit 2010 Rail Cargo Hungaria Zrt.) blieb die tatsächliche Ergebnisentwicklung deutlich hinter den der Kaufpreiskalkulation zugrunde gelegten Ergebnisprognosen zurück. Die schlechte wirtschaftliche Entwicklung machte Abschreibungen in der Höhe von rd. 350 Mio. EUR notwendig (Abschreibung von 70 % vom Anschaffungswert). Die Höhe der Beteiligungsabschreibung spiegelte die Mängel der Kaufpreisberechnung wider und wies darauf hin, dass der Kaufpreis deutlich über dem damaligen Unternehmenswert lag und die der Kaufpreis-

¹ Die ÖBB-Unternehmensgruppe bestand Ende 2011 aus 156 Unternehmen; mehr als die Hälfte der Unternehmen hatte ihren Sitz im Ausland (das Auslandsengagement fand fast ausschließlich im Güterverkehrsbereich statt).

² IFRS-Betrachtung

³ Eigenkapitalquote 2011 nach IFRS: negativ (-6 %); nach UGB: 10 %

kalkulation zugrunde gelegten Ertrags- und Ergebnisprognosen zu optimistisch angesetzt waren.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung schien es unwahrscheinlich, dass die für den Erwerb der MÁV Cargo insgesamt eingesetzten Mittel von etwa 560 Mio. EUR in einer angemessenen Zeitperspektive zurückzuverdienen sein werden.

Im überprüften Zeitraum zeigten sich bei Beteiligungen der Rail Cargo Austria AG strukturelle und unternehmenskulturelle Probleme; das Management der Tochter- und Enkelgesellschaften hatte seine Sorgfaltspflichten nicht immer ausreichend wahrgenommen; z.T. bestand der Verdacht strafrechtlich relevanter Handlungen⁴.

Die Rail Cargo Austria AG leitete in den Jahren 2011 und 2012 eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung ihres Beteiligungsmanagements⁵ ein.

2011 zeichnete sich insgesamt eine positivere Tendenz in der wirtschaftlichen Entwicklung der ÖBB-Unternehmensgruppe ab.

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Ziel der Gebarungsüberprüfung durch den RH war es, einen Überblick über die ÖBB-Unternehmensgruppe und ihre finanzielle Situation zu geben. Weiters sollte geklärt werden, welchen Beitrag die Beteiligungen der ÖBB-Unternehmensgruppe zum Unternehmensergebnis leisteten, ob das BMVIT und die ÖBB-Holding AG eine nachvollziehbare und konsistente Beteiligungsstrategie verfolgten und ob das Beteiligungsmanagement und -controlling ausreichend waren, um eine effiziente und effektive Steuerung zu ermöglichen. Zudem sollten strukturelle Probleme in der Beteiligungsstrategie und im Beteiligungsmanagement identifiziert und ein allfälliger Handlungsbedarf aufgezeigt werden und der Erwerb wie auch die Ergebnisentwicklung der MÁV Cargo Zrt. (Rail Cargo Hungaria Zrt.) als der größten Akquisition in der Geschichte der ÖBB-Unternehmensgruppe analysiert werden. (TZ 1)

⁴ z.B. EXIF Hellas S.A., EXIF Ufuslararası Tasımccılık Ticaret Limited, EXIF Romania s.r.l., EXIF Scandinavia AB, EXIF Italia s.r.l., Rail Cargo Italia s.r.l. (bis 2011: Línea s.p.a.)

⁵ Straffung des Beteiligungsportfolios, Implementierung eines Beteiligungsmanagement-Handbuchs, Forcierung der Einführung von SAP, Einrichtung einer mobilen Kontroll-einheit – Team Unternehmenskontrolle, Austausch von Geschäftsführern

ÖBB-Unternehmensgruppe: Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

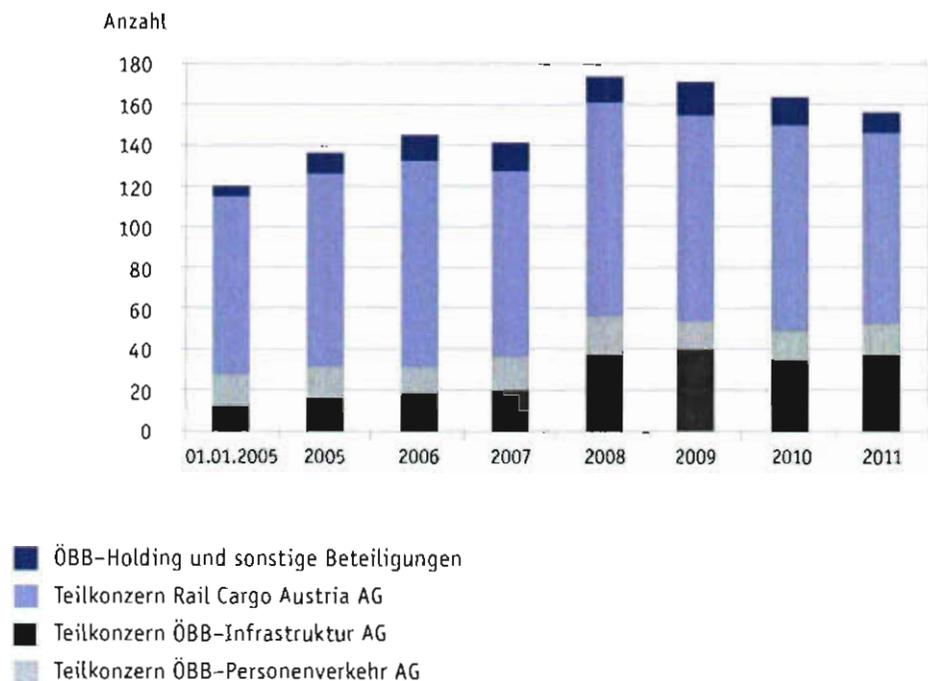
Überblick über die
ÖBB-Unternehmens-
gruppe

Die ÖBB-Unternehmensgruppe bestand Ende 2011 aus insgesamt 156 Unternehmen. Etwas mehr als die Hälfte der Unternehmen der ÖBB-Unternehmensgruppe (80) hatte ihren Sitz im Ausland. (TZ 2, 3)

Mit Abstand die meisten Beteiligungen hielt der Teilkonzern Rail Cargo Austria AG (etwa 100 Beteiligungen, d.s. etwa 60 % der Gesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe); bei den Auslands-gesellschaften handelt es sich fast ausschließlich um Beteiligungen des Teilkonzerns Rail Cargo Austria AG. (TZ 2)

Im überprüften Zeitraum wurde die Anzahl der Beteiligungen in den Geschäftsberichten nicht konsistent und stetig ausgewiesen. Die ÖBB-Unternehmensgruppe verfügte über keine Übersicht, in welcher Höhe sie in welchen Ländern investiert war (Kapitaleinsatz je Land). (TZ 2, 3)

Anzahl der Gesellschaften in der ÖBB-Unternehmensgruppe



Quellen: Daten ÖBB-Unternehmensgruppe, Geschäftsberichte; RH

Kurzfassung

Der Anstieg an Beteiligungen im Jahr 2008 war durch den Kauf der ungarischen Unternehmensgruppe MÁV Cargo Zrt. geprägt (insgesamt 22 Gesellschaften). Seit 2009 war eine Konsolidierung und Bereinigung der Beteiligungsstruktur erkennbar. (TZ 2 bis 4)

Nur ein relativ geringer Anteil der Beteiligungen war kapital- und ergebnismäßig bedeutend (19 von 156); von den im Außenverhältnis auftretenden Gesellschaften der dritten und vierten Unternehmensebene ragten (hinsichtlich Eigenkapital, Bilanzsummen, Jahresergebnissen und Mitarbeiteranzahl) die Rail Cargo Hungaria Zrt. (Tochter der Rail Cargo Austria AG) und die ÖBB-Postbus GmbH (Tochter der ÖBB-Personenverkehr AG) hervor. (TZ 5)

Rechtlicher Rahmen

Das Bundesbahngesetz legte die Organisationsstruktur und die Hauptleistungsbereiche der ÖBB-Unternehmensgruppe auf Holding- und Teilkonzernebene – sowie teilweise auch noch auf der dritten Unternehmensebene – fest. Darüber hinaus ließ es einen weiten Spielraum hinsichtlich der Gründung von und Beteiligung an weiteren Gesellschaften und der Ergänzung der Hauptleistungsbereiche um weitere Geschäftsfelder. Auch beschränkte das Bundesbahngesetz die ÖBB-Unternehmensgruppe nicht in ihrem geographischen Aktionsbereich (Auslandsengagement). (TZ 6)

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestanden seitens der EU-Kommission immer noch Bedenken, dass die EU-rechtlich gebotene Unabhängigkeit der ÖBB-Infrastruktur AG (ÖBB-Infra AG) von den Absatzgesellschaften nicht ausreichend gewährleistet sei. Auch die Gebarungsüberprüfung des RH ergab Hinweise auf diesbezügliche Spannungsfelder (im Bereich der Verbindung von Vorstandsfunktion in der Muttergesellschaft und Aufsichtsratsfunktion in der Tochtergesellschaft sowie der personellen Identität von Mitgliedern der Aufsichtsräte der Absatz- und der Infrastrukturgesellschaften; bezüglich des Einflusses der ÖBB-Holding AG auf Angelegenheiten des operativen Geschäfts der operativen Aktiengesellschaften (AG); im Bereich des Cash-Poolings). (TZ 7)

Wirtschaftliche
Entwicklung

Entwicklung der Jahresergebnisse

Der Gesamtkonzern verzeichnete 2007 bis 2011 Verluste von insgesamt mehr als 1 Mrd. EUR. Die Verluste entstanden größtenteils etwa zu zwei Dritteln im Teilkonzern Rail Cargo Austria AG und zu einem Drittel im Teilkonzern ÖBB-Personenverkehr AG. Der – mit Abstand – höchste Verlust trat im Jahr 2008

ÖBB-Unternehmensgruppe: Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

ein (rd. 965 Mio. EUR), gefolgt vom Verlust des Jahres 2010 (rd. 340 Mio. EUR). (TZ 8, 9)

Die Verluste waren durch gesunkene Ertragserwartungen bedingt, die es notwendig machten, das Vermögen der Absatzgesellschaften deutlich abzuwerten (Impairments und außerordentliche Abschreibungen – insgesamt rd. 640 Mio. EUR). Ein weiterer Verlustfaktor waren Wertberichtigungen auf derivative Finanzgeschäfte (insgesamt 250 Mio. EUR – siehe dazu den Bericht des RH Reihe Bund 2010/7 „Finanztransaktionen der Österreichische Bundesbahnen-Holding Aktiengesellschaft und einzelner Konzerngesellschaften mit der Deutsche Bank AG“). (TZ 9)

Bei der Rail Cargo Austria AG entfiel etwa die Hälfte der Verluste auf Beteiligungen (in erster Linie die Abschreibung der Rail Cargo Hungaria Zrt. (vormals MÁV Cargo Zrt.), in Höhe von insgesamt rd. 350 Mio. EUR). Gerade Beteiligungen in den Gebieten, die die Rail Cargo Austria AG als besonders wichtige Märkte (Kernländer) erachtete und in denen sie auch Eisenbahnverkehrsunternehmen übernommen hatte, nämlich in Ungarn (Rail Cargo Hungaria Zrt.) und in Norditalien (Rail Cargo Italia s.r.l.⁶), wiesen deutliche Verluste auf. (TZ 8, 10, 13)

Bei der ÖBB-Personenverkehr AG war nicht ganz ein Drittel der Verluste auf Beteiligungen zurückzuführen (vor allem Abschreibungen und Verlustabdeckungen bei der ÖBB-Produktion GmbH sowie Impairments der ÖBB-Postbus GmbH). (TZ 8, 10, 13)

Allerdings fielen die Jahresergebnisse der Absatzgesellschaften 2011 großteils positiver aus als im Schnitt der Vorjahre (2007 bis 2011), so dass sich 2011 eine positivere Tendenz abzeichnete. (TZ 10)

Entwicklung des Eigenkapitals

Das Eigenkapital des ÖBB-Konzerns sank von 2006 auf 2011 um etwa 1,5 Mrd. EUR oder 52 %. Die Eigenkapitalquote des Gesamtkonzerns betrug 2011 nur mehr 6 % gegenüber noch 19 % im Jahr 2007 (IFRS-Betrachtung). (TZ 12)

Der beträchtliche Rückgang des Eigenkapitals war primär auf die negative Entwicklung im Teilkonzern Rail Cargo Austria AG zurückzuführen. Die Rail Cargo Austria AG konnte zwischen 2008 und 2010

⁶ bis 2011: Linea s.p.a.

Kurzfassung

weder den laufenden Betrieb noch ihre Investitionen aus Eigenem finanzieren, was letztlich eine beträchtliche Zunahme des Verschuldungsgrades zur Folge hatte. Die Rail Cargo Austria AG näherte sich damit im Betrachtungszeitraum der Schwelle zum Reorganisationsbedarf deutlich. (TZ 11, 12)

Darüber hinaus war die Verringerung des Eigenkapitals aber auch durch Abschreibungen im Bereich der ÖBB-Personenverkehr AG mitbedingt. (TZ 11, 12)

Die verringerte Eigenkapitalbasis schränkt den finanziellen Spielraum der ÖBB-Unternehmensgruppe für die Zukunft ein. (TZ 12)

Die Existenz der Absatzgesellschaften (ÖBB-Personenverkehr AG und Rail Cargo Austria AG) ist nur dann gesichert, wenn ihre Investitionen langfristig aus dem Betrieb erwirtschaftet werden können. (TZ 11)

Abschreibungen von Beteiligungsansätzen

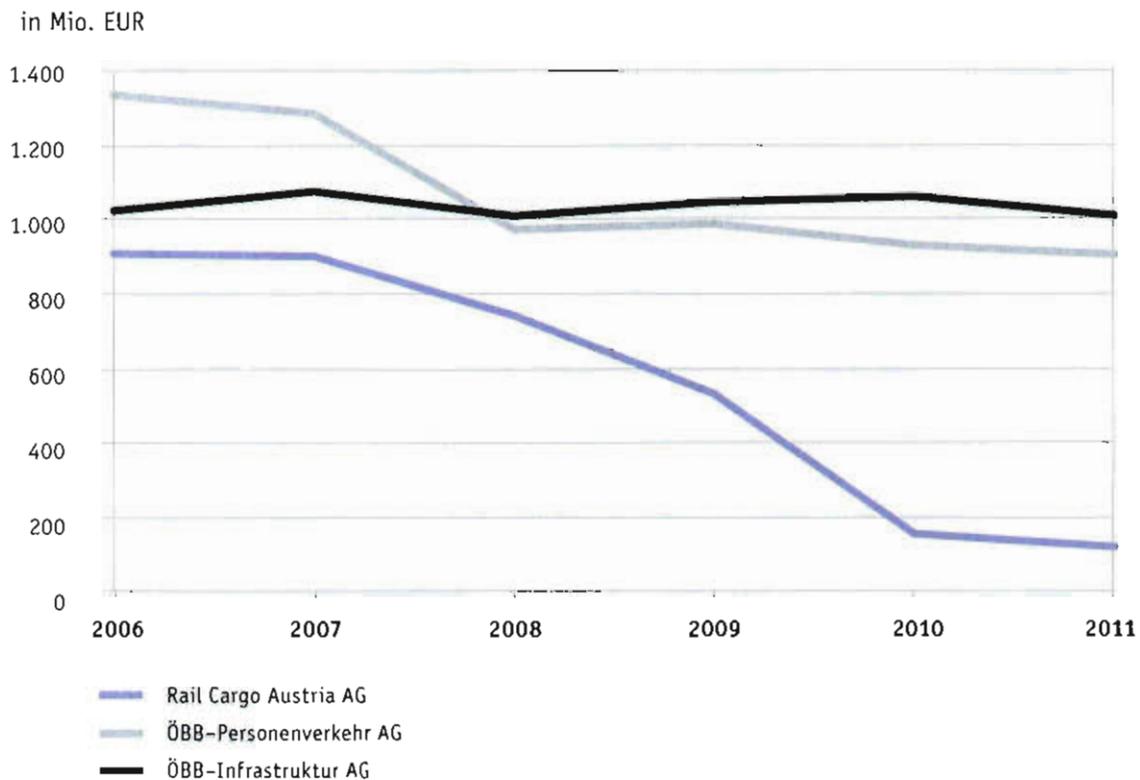
Im überprüften Zeitraum (2007 bis 2011) war bei einer Reihe von Unternehmen der ÖBB-Unternehmensgruppe ein erheblicher Abschreibungsbedarf entstanden. Die höchsten kumulierten Abschreibungen entfielen dabei mit rd. 350 Mio. EUR auf die Rail Cargo Hungaria Zrt. (vormals MÁV Cargo Zrt.) (darüber hinaus auch auf die ÖBB-Produktion GmbH mit rd. 84 Mio. EUR, auf die ÖBB-Postbus GmbH mit 40 Mio. EUR, auf die EXIF Romania s.r.l. mit rd. 18 Mio. EUR und auf die Intercontainer Austria GmbH mit rd. 11 Mio. EUR). (TZ 13, 14)

Erreichung strategischer Ziele der Eigentümer

Wesentliche strategische Zielsetzungen der Eigentümer Bund (BMVIT) und ÖBB-Holding AG, wie die Steigerung der Vermögenswerte und die Profitabilität der Absatzgesellschaften (Rail Cargo Austria AG und ÖBB-Personenverkehr AG) wurden im überprüften Zeitraum nicht erreicht. (TZ 16)

ÖBB-Unternehmensgruppe: Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

Eigenkapitalentwicklung ÖBB-Personenverkehr AG, Rail Cargo Austria AG und ÖBB-Infrastruktur AG (nach UGB)



Quellen: Daten ÖBB-Unternehmensgruppe; RH

Beteiligungsstrategie

Das BMVIT als Eigentümerversorger hatte zu grundlegenden Beteiligungsfragen, wie etwa zu den inhaltlichen Voraussetzungen für Beteiligungen und zum Ausmaß an Beteiligungen im Ausland keine strategischen Vorgaben gemacht und der ÖBB-Unternehmensgruppe damit einen großen Handlungsspielraum gelassen. (TZ 15)

Eine explizite Beteiligungsstrategie lag auch in der ÖBB-Unternehmensgruppe nicht vor; allerdings waren aus der Art der Zusammensetzung und dem Management der Beteiligungen der ÖBB-Unternehmensgruppe wie auch aus verschiedenen strategischen Grundsatzpapieren durchaus Prinzipien einer Beteiligungsstrategie erkennbar. (TZ 15)

Die Ziele und Vorgaben der Strategiepaper hatten sich über den überprüften Zeitraum – aufgrund der schlechten wirtschaftlichen

Kurzfassung

Lage – hinsichtlich der Schwerpunktsetzungen verschoben: Das Wachstumsziel der Jahre 2005 bis 2010 wurde abgeschwächt und trat seit 2011 gegenüber dem Gedanken der Konsolidierung, Sanierung und Fokussierung auf das Kerngeschäft zurück. (TZ 15)

Einflussmöglichkeiten der Eigentümer

Dem Bund (BMVIT) wie auch der ÖBB-Holding AG kamen aufgrund der im Bundesbahngesetz vorgesehenen Konstruktion der ÖBB-Unternehmensgruppe (Aktiengesellschaften auf erster und zweiter Unternehmensebene) keine unmittelbaren rechtlich durchsetzbaren, wohl aber nicht unerhebliche mittelbare (und faktische) Einflussmöglichkeiten auf die Entscheidungsfindung in der ÖBB-Unternehmensgruppe zu. (TZ 17)

In der ÖBB-Unternehmensgruppe bestand die Praxis, Aufsichtsratspositionen von Tochtergesellschaften mit den Vorstandsmitgliedern der jeweiligen Muttergesellschaft (allenfalls Großmuttergesellschaft) zu besetzen. Dies wie auch die Zustimmungserfordernisse für beteiligungsrelevante Geschäftsfälle erhöhten die faktischen Möglichkeiten der Muttergesellschaften (insbesondere auch der ÖBB-Holding AG), einen Einblick in die Geschäftstätigkeit ihrer Tochtergesellschaften zu gewinnen und auf deren betriebliche (und auch beteiligungsrelevante) Entscheidungen Einfluss zu nehmen. (TZ 18)

Die Aufsichtsräte der operativen Aktiengesellschaften und der Aufsichtsrat der ÖBB-Holding AG waren regelmäßig mit beteiligungsrelevanten Geschäftsfällen befasst; die Befassung dieser obersten Unternehmensebenen war auch für beteiligungsrelevante Geschäftsfälle auf den untersten Unternehmensebenen vorgesehen. Die Zustimmungspflichten laut Geschäftsordnungen wurden allerdings nicht lückenlos eingehalten. (TZ 19 bis 21)

Soweit Geschäftsfälle der ÖBB-Infrastruktur AG betroffen waren, zeigte sich ein Spannungsverhältnis zum EU-rechtlichen Gebot der Trennung von Infrastrukturbereich und Absatzbereich. (TZ 18)

Beteiligungscontrolling

durch das BMVIT:

Das BMVIT kam seiner gesetzlichen Aufgabe eines Beteiligungscontrolling der ÖBB-Unternehmensgruppe nur unzureichend nach, eine professionelle Analyse der von der ÖBB-Unternehmensgruppe vorgelegten Daten unterblieb (Problembereiche waren nicht ausreichend erkennbar, es erfolgten keine Erläuterungen hinsichtlich eines allfälligen Handlungsbedarfs). (TZ 22 bis 24)

ÖBB-Unternehmensgruppe: Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

Das BMVIT betrachtete in seiner Auswertung nur den Gesamtkonzern, nicht aber auch die unterhalb der ÖBB-Holding AG liegenden operativen Teilkonzerne; dieses Vorgehen widersprach nicht nur der Controlling-Richtlinie des BMF und dem Bundeshaushaltsgesetz, sondern war auch zur Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung des größten Unternehmens des Bundes ungenügend und gänzlich ungeeignet. (TZ 23)

durch die ÖBB-Unternehmensgruppe:

Die in der ÖBB-Unternehmensgruppe erstellten Controlling-Berichte vermittelten eine detaillierte und aussagekräftige Übersicht über die Lage der ÖBB-Unternehmensgruppe und ihrer wichtigsten Teilgesellschaften. Sie waren damit grundsätzlich geeignet, eine bedarfsgerechte, regelmäßige und rechtzeitige Information der Entscheidungsträger mit relevanten Steuerungsinformationen zu gewährleisten. (TZ 25)

Rail Cargo Austria AG:
Probleme und Mängel
bei Beteiligungen

Bei Beteiligungen der Rail Cargo Austria AG bestand im überprüften Zeitraum (2007 bis 2011) eine Reihe von strukturellen und unternehmenskulturellen Problemen (fehlende Vorgaben und Verantwortungsfestlegungen; lückenhafte Kontrollmechanismen; erhebliche Mängel im Rechnungswesen, der Auftragskalkulation und im Forderungsmanagement; lange Reaktionszeit beim Aufdecken und Abstellen von Missständen/Malversationen; negative Jahresergebnisse). Darüber hinaus ergab sich bei einigen Unternehmen der Verdacht strafrechtlich relevanter Handlungen; die ÖBB-Unternehmensgruppe übermittelte diesbezüglich Sachverhaltsdarstellungen an die Staatsanwaltschaft. (TZ 30, 31)

Die Probleme wiesen darauf hin, dass das Management der Tochter- und Enkelgesellschaften seine Sorgfaltspflichten nicht immer ausreichend wahrnahm und dass das Bewusstsein für Compliance und Korruptionsfreiheit nicht in dem Maße ausgeprägt war, wie dies für ein im Staatseigentum stehendes Unternehmen gefordert und zu erwarten wäre. (TZ 30, 31)

Kurzfassung

Rail Cargo Austria AG:
Maßnahmen zur Ver-
besserung des Beteili-
gungsmanagements

Die ÖBB-Unternehmensgruppe und die Rail Cargo Austria AG im Speziellen unternahmen seit dem Jahr 2010 eine Reihe von Anstrengungen – in den Bereichen Unternehmenssteuerung, Controlling und Kontrolle –, um der schlechten wirtschaftlichen Lage des Teilkonzerns Rail Cargo Austria AG wie auch den Vorwürfen von Sorgfaltspflichtverletzungen und Unregelmäßigkeiten der Geschäftsführung in Tochter- und Enkelgesellschaften Rechnung zu tragen (u.a. Straffung des Beteiligungsportfolios, Implementierung eines Beteiligungsmanagement-Handbuchs, Forcierung der Einführung von SAP, Einrichtung einer mobilen Kontrolleinheit – Team Unternehmenskontrolle, Austausch von Geschäftsführern). (TZ 32 bis 34)

Von ihrem Ziel, das Beteiligungsportfolio auf unter 50 Beteiligungen zu reduzieren (und der grundsätzlichen Organisationsvorgabe, eine Spedition und ein Eisenbahnverkehrsunternehmen pro Land), war die Rail Cargo Austria AG zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch deutlich entfernt. (TZ 34)

Rail Cargo Austria AG:
Erwerb der MÁV Cargo
Zrt.

Erwerb und investierte Mittel

Die Rail Cargo Austria AG erwarb Ende 2007 – als Bestbieter in einem Verkaufs-Ausschreibungsverfahren – das (aus den ungarischen Staatsbahnen ausgegliederte) ungarische Güterverkehrs-Unternehmen MÁV Cargo Zrt. zu einem Kaufpreis von rd. 97,4 Mrd. HUF (373,8 Mio. EUR)⁷ und der Verpflichtung zur Investition von weiteren 43,5 Mrd. HUF (damals etwa 170 Mio. EUR). Bis Ende 2011 hatte die Rail Cargo Austria AG insgesamt mehr als 1/2 Mrd. EUR in den Erwerb (und Weiterbetrieb) der MÁV Cargo Zrt. (Rail Cargo Hungaria Zrt.)⁸ investiert. Es handelte sich dabei um die größte Akquisition in der Geschichte der ÖBB-Unternehmensgruppe. (TZ 35 bis 37)

⁷ vorerst für 95 % der Aktien

⁸ Die MÁV Cargo Zrt. wurde Anfang 2010 in Rail Cargo Hungaria Zrt. umbenannt.

ÖBB-Unternehmensgruppe: Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

Kaufpreiskalkulation und Entscheidungsfindung

Die der Angebotslegung für den Erwerb der MÁV Cargo Zrt. zugrunde liegende Kaufpreiskalkulation wies gravierende Intransparenzen⁹ auf und bezog eine Reihe von Risiken¹⁰ nicht ausreichend ein. Die Höhe des Kaufpreises war aus den zur Entscheidungsfindung vorliegenden Unterlagen allein wirtschaftlich nicht herzuleiten. Das Anbot gründete sich stark auf die Sorge des Managements der ÖBB-Unternehmensgruppe vor einem Markteintritt eines (großen) Mitbewerbers; Rendite-Überlegungen spielten in der Diskussion der Entscheidungsträger und Aufsichtsorgane nur eine untergeordnete Rolle. (TZ 36)

Wirtschaftliche Entwicklung

Die Ergebnisse der MÁV Cargo Zrt. (Rail Cargo Hungaria Zrt.) waren zwischen 2008 und 2010 deutlich negativ und lagen weit hinter den in der Kaufpreiskalkulation angesetzten Prognosewerten zurück. Die schlechte wirtschaftliche Entwicklung der MÁV Cargo Zrt. (Rail Cargo Hungaria Zrt.) machte Abschreibungen in der Höhe von rd. 350 Mio. EUR notwendig, was einer Abschreibung von 70 % auf den Anschaffungswert (Kaufpreis einschließlich Kapitalzuschüsse) entsprach.¹¹ (TZ 37)

Die Höhe der Beteiligungsabschreibung spiegelte die Mängel der Kaufpreisberechnung wider und wies darauf hin, dass der Kaufpreis (auch unter Mitberücksichtigung der weiteren vertraglichen Verpflichtungen) deutlich über dem damaligen Unternehmenswert lag und die der Kaufpreiskalkulation zugrunde gelegten Ertrags- und Ergebnisprognosen zu optimistisch angesetzt waren. (TZ 37)

Auf Basis der Ergebnisprognosen der Rail Cargo Hungaria Zrt. erschien es unwahrscheinlich, dass die insgesamt eingesetzten etwa 560 Mio. EUR in einer angemessenen Zeitperspektive zurückzuer-

⁹ Vor allem in Bezug auf die Höhe des damaligen Unternehmenswerts versus den prognostizierten Synergiepotenzialen sowie in Bezug auf die volle Mitkalkulation möglicher Verluste im Falle des Nicht-Erwerbs.

¹⁰ Die Risiken der Abhängigkeit der MÁV Cargo Zrt. von der MÁV, der Übernahme von fast 4.000 Mitarbeitern, eines allfälligen Markteintritts weiterer Güterverkehrsanbieter in einem zunehmend liberalisierten Markt, des Preisdrucks im Güterverkehrsbereich, von wettbewerbsrechtlichen Auflagen der Europäischen Kommission sowie von Reibungsverlusten im Zuge der Integration der Unternehmen fanden in den Analysen und der Preiskalkulation kaum Berücksichtigung.

¹¹ Betrachtung bis Ende 2011

Kurzfassung

dienen sein werden bzw. diese Investition eine angemessene Rendite erzielen wird. (TZ 37)

Dienstleistungsvertrag mit einem ungarischen Beratungsunternehmen

Der Vorstand der Rail Cargo Austria AG schloss Mitte 2007 mit einem ungarischen Beratungsunternehmen einen Dienstleistungsvertrag zur Unterstützung der Rail Cargo Austria AG hinsichtlich des Erwerbs der MÁV Cargo Zrt. ab. Die Beauftragung – letztlich 6,7 Mio. EUR – war – entgegen dem Bundesvergabegesetz – ohne objektives und nachvollziehbares Vergabeverfahren erfolgt. (TZ 38)

Die vom ungarischen Beratungsunternehmen in Rahmen der Vertragserfüllung erbrachten Leistungen waren nicht dokumentiert und damit im Rahmen der Gebarungüberprüfung nicht nachvollziehbar. Ein Nachweis für die Angemessenheit der Höhe des Entgelts von 6,7 Mio. EUR konnte nicht erbracht werden. (TZ 38)

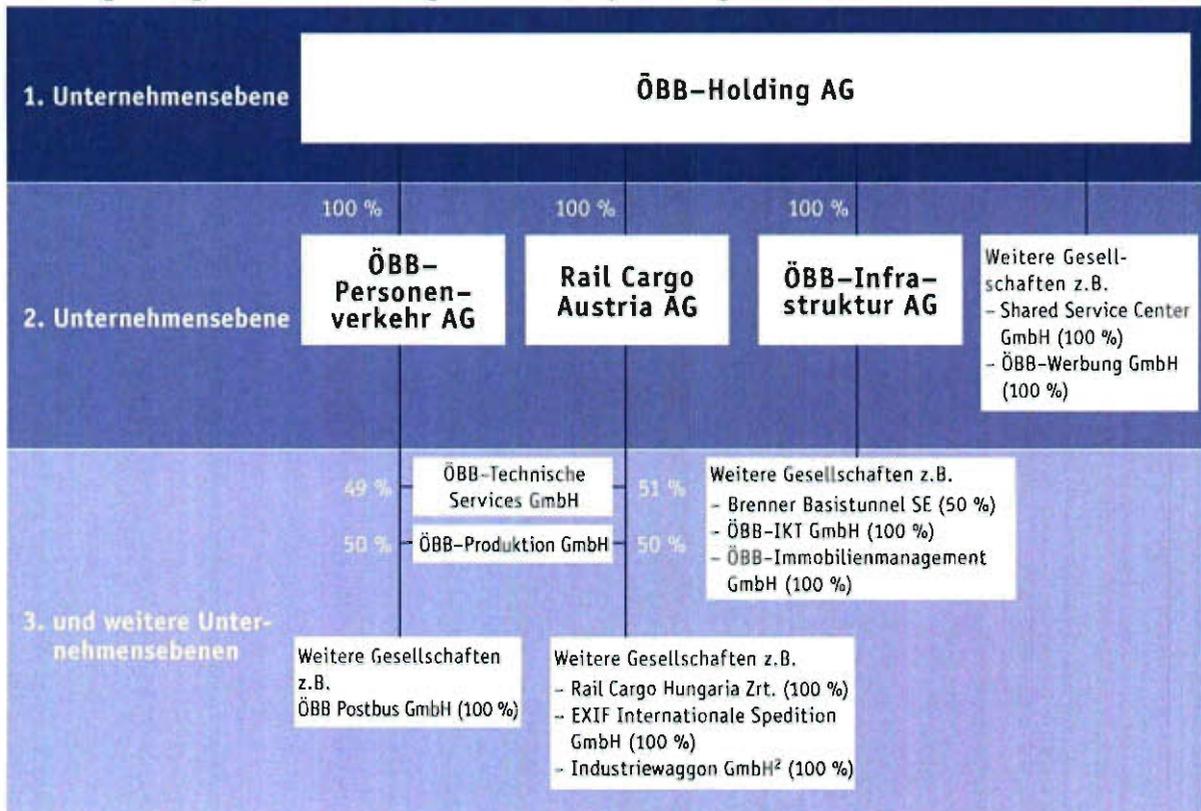
**Weitere
Feststellungen**

Weitere Feststellungen des RH betrafen beteiligungsrelevante Aspekte des Konzern-Rechnungswesens (TZ 26), des Konzern-Finanzwesens (TZ 27) und der Konzern-Kontrolle (TZ 28, 29).

**ÖBB-Unternehmensgruppe:
Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement**

**Kenndaten der ÖBB-Unternehmensgruppe:
Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement
Struktur ÖBB-Unternehmensgruppe¹**

Rechtsgrundlagen: Bundesbahngesetz BGBl. 825/1992 i.d.g.F.



¹ Siehe auch Anhang: Aufstellung der Beteiligungen laut Geschäftsbericht 2011 der ÖBB-Holding AG

² Anfang 2013 umbenannt in Rail Cargo Wagon – Austria GmbH

Quellen: Daten ÖBB-Unternehmensgruppe; RH

Übersicht über die wichtigsten Unternehmen¹ (wirtschaftlich und aufgabenbezogen)

Konzern/ Teilkonzerne	Beteiligungsanteil	Muttergesellschaften und größte Tochter- und Enkelgesellschaften	Sitz der Gesellschaft	Bilanzsumme 31. Dezember 2011		Eigenkapitalquote 31. Dezember 2011	Durchschnittliches Jahresergebnis Jahresabschlüsse 2007 bis 2011 ²	Mitarbeiter Durchschnitt 2011
				in Mio. EUR	in %			
ÖBB-Gesamtkonzern (nach IFRS)								
		ÖBB-Holding AG (nach UGB)	AT	22.882,8	6	- 236,2	43.300	
		100 % ÖBB-Shared Service Center GmbH	AT	2.409,1	93	- 206,7	150	
		100 % ÖBB-Finanzierungsservice GmbH	AT	40,7	31	4,3	2.000	
			AT	1.116,1	0	- 0,3	0	
Teilkonzern Rail Cargo Austria AG (nach IFRS)								
		Rail Cargo Austria AG (nach UGB)	AT	2.071,5	- 6	- 155,9	10.292	
	50 %	ÖBB-Produktion GmbH	AT	1.115,4	10	- 153,8	2.312	
	51 %	ÖBB-Technische Services GmbH	AT	1.730,2	43	- 36,8	6.300	
	100 %	Rail Cargo Hungaria Zrt.	HU	501,5	39	6,5	3.435	
	100 %	Express-Interfracht Internationale Spedition GmbH	AT	260,3	22	- 37,1	2.686 ⁴	
	100 %	Industriewaggon GmbH	AT	228,7	13	1,5	451	
Teilkonzern ÖBB-Personenverkehr AG (nach IFRS)								
		ÖBB-Personenverkehr AG (nach UGB)	AT	612,0	7	8,3	0	
			AT	2.945,2	17	- 97,0	7.321	
	50 %	ÖBB-Produktion GmbH	AT	3.116,1	29	- 69,5	3.034	
	49 %	ÖBB-Technische Services GmbH	AT	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	
	100 %	ÖBB-Postbus GmbH	AT	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	
	100 %	FZB Fahrzeugbetrieb GmbH	AT	295,9	27	- 0,7	3.978	
Teilkonzern ÖBB-Infrastruktur AG (nach IFRS)								
		ÖBB-Infrastruktur AG (nach UGB) ³	AT	46,1	99	0,1	0	
			AT	19.028,9	6	5,7	17.214	
	50 %	Brenner Basistunnel SE	IT	24.423,9	4	- 10,3	14.715	
	100 %	ÖBB-Realitätenbeteiligungs GmbH & Co KG	AT	471,9	49	0,0	91	
	100 %	ÖBB-IT GmbH	AT	53,9	95	0,6	0	
	100 %	ÖBB-Immobilienmanagement GmbH	AT	61,0	12	- 0,5	1.202	
	100 %	Mungos Sicher & Sauber GmbH & Co KG	AT	26,0	17	- 0,2	867	
			AT	14,6	16	0,5	405	

Legende: dunkelblau Gesamtkonzern und Teilkonzern — Daten: IFRS Konzernabschluss; übrige Daten: UGB-Einzelabschluss

¹ gemessen an Anschaffungskosten, Eigenkapital, Mitarbeiterzahl und/oder Ergebnisbeitrag

² oder kürzere Periode, in der die Beteiligung gehalten wurde; Rail Cargo Hungaria Zrt. z.B. 2008 bis 2011

³ 2007 und 2008 Addition der Werte der ÖBB-Infrastruktur Bau AG und ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG

⁴ inkl. Tochtergesellschaften; RCH alleine 2.529 Mitarbeiter

Quellen: Daten ÖBB-Unternehmensgruppe; RH



ÖBB-Unternehmensgruppe: Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

Abschreibungen von Beteiligungsansätzen von über 10 Mio. EUR bzw. von mehr als 80 % des Anschaffungswerts

	bei der Muttergesellschaft ausgewiesener Anschaffungswert 2011	bei der Muttergesellschaft ausgewiesener Buchwert 2011	bei der Muttergesellschaft vorgenommene Abschreibung der Beteiligung (kumuliert) 2011	
	in Mio. EUR		in Mio. EUR	in %
Rail Cargo Austria AG	884,5	218,0	666,5	75
Rail Cargo Hungaria Zrt.	502,0	152,3	349,7	70
Express-Interfracht Internationale Spedition GmbH (EXIF)	81,3	81,3	0,0	-
EXIF Romania s.r.l.	20,3	2,1	18,2	90
EXIF Italia s.r.l.	9,9	1,7	8,2	83
EXIF Hellas S.A.	7,9	1,4	6,5	82
EXIF Polska Sp. z.o.o.	1,8	0,0	1,8	100
RCA Terminal s.r.o.	3,5	0,0	3,5	100
Intercontainer Austria GmbH	11,4	-	11,4	100
ÖBB-Personenverkehr AG	1.338,5	990,0	348,5	26
ÖBB-Postbus GmbH	116,7	76,7	40,0	34
Österreichische Postbus AG	19,6	3,6	16,0	82
ÖBB-Infrastruktur AG	1.180,0	1.006,2	173,8	15

Quellen: Daten ÖBB-Unternehmensgruppe sowie Bilanzen und Anlagenspiegel der Jahresabschlüsse nach UGB; RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von Jänner bis April 2012

- die ÖBB-Unternehmensgruppe (ÖBB-Holding AG, Rail Cargo Austria AG, ÖBB-Personenverkehr AG und ÖBB-Infrastruktur AG) hinsichtlich ihrer Unternehmensstruktur und des Beteiligungsmanagements sowie
- das BMVIT in seiner Funktion als Eigentümergebiet.

Ziele der Prüfung waren,

- einen Überblick über die Ende 2011 aus 156 Unternehmen bestehende ÖBB-Unternehmensgruppe und ihre finanzielle Situation zu geben

Prüfungsablauf und –gegenstand

sowie zu klären

- welchen Beitrag die Beteiligungen der ÖBB-Unternehmensgruppe zum Unternehmensergebnis leisteten,
- ob das BMVIT und die ÖBB-Holding AG eine nachvollziehbare und konsistente Beteiligungsstrategie verfolgten,
- ob das Beteiligungsmanagement und -controlling ausreichend waren, um eine effiziente und effektive Steuerung zu ermöglichen,
- strukturelle Probleme in der Beteiligungsstrategie und im Beteiligungsmanagement zu identifizieren und einen allfälligen Handlungsbedarf aufzuzeigen

und

- den Erwerb wie auch die Ergebnisentwicklung der MÁV Cargo Zrt. (Rail Cargo Hungaria Zrt.) als der größten Akquisition in der Geschichte der ÖBB-Unternehmensgruppe zu analysieren.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2007 bis Mitte 2012. Soweit es für das Verständnis der Gebarungsentwicklung erforderlich war, bezog der RH zu Vergleichszwecken auch Daten vor 2007 mit ein. Der Fokus der Prüfung lag auf den Entwicklungen der letzten drei Jahre (Mitte 2009 bis Mitte 2012).

Zu dem im Mai 2013 übermittelten Prüfungsergebnis gab die ÖBB-Holding AG im Juli 2013 eine konzernübergreifende Stellungnahme ab. Das BMVIT übermittelte seine Stellungnahme im August 2013. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im November 2013.

(2) Die ÖBB-Holding AG brachte in ihrer Stellungnahme folgende grundsätzliche Anmerkungen und Einwände vor:

- Der RH vermische in seinen Ausführungen die verschiedenen Rechnungslegungsstandards (IFRS für Konzernabschluss, UGB für Einzelabschluss) bzw. stelle diese ohne eine klare Abgrenzung kommentarlos dar, wodurch sich zwangsläufig Missinterpretationen ergäben.
- Der RH habe die Daten des Geschäftsjahrs 2012 außer Acht gelassen, weshalb eine Reihe von Darstellungen und Schlussfolgerungen bereits überholt seien; einzelne Empfehlungen seien bereits umgesetzt bzw. nicht mehr zutreffend. In diesem Zusammenhang wies die ÖBB-Holding AG auf die großteils positive Entwicklung im

ÖBB-Unternehmensgruppe: Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

Geschäftsjahr 2012 hin. Insbesondere habe die Rail Cargo Austria - wie auch die Rail Cargo Hungaria (vormals MÁV Cargo) - aufgrund eines Bündels an Maßnahmen im Jahr 2012 positive Ergebnisse erwirtschaftet. Zur Wahrung einer aktuellen und vollständigen Berichterstattung sei die Einbeziehung des Geschäftsjahres 2012 erforderlich.

Im Anhang zu ihrer Stellungnahme legte die ÖBB-Holding AG Tabellen vor, mit denen die vom RH im Zuge der Gebarungüberprüfung erstellten Übersichten um die Werte für das Jahr 2012 ergänzt wurden.¹²

- Haupt-Einflussfaktoren für die Verluste und die Verringerung des Eigenkapitals seien frühere Spekulationsgeschäfte, Steuernachzahlungen sowie nicht cash-wirksame Verluste aus Impairments und außerordentlichen Abschreibungen gewesen.

(3) Das BMVIT wies in seiner Stellungnahme ebenfalls darauf hin, dass die nachteilige Beurteilung der wirtschaftlichen Lage die wirtschaftliche Entwicklung im Zuge der Wirtschaftskrise widerspiegle; ein automatischer Kausalzusammenhang mit dem Beteiligungsmanagement bestünde nicht. Es verwies in diesem Zusammenhang – wie auch die ÖBB-Holding AG – auf die Bereinigungen von Spekulationsgeschäften sowie auf die Nachzahlungen für Pflegegeld und die Besteuerung von Fahrtbegünstigungen (die überdies dem Bund zugute kamen). Abwertungsverluste von rd. 300 Mio. EUR führte das BMVIT auf das zu geringe staatliche Entgelt für den gemeinwirtschaftlichen Personenverkehr zurück. Das BMVIT hielt abschließend fest, dass es den Hauptkritikpunkten des RH bezüglich unzureichender wirtschaftlicher Entwicklung der ÖBB in den Jahren 2007 bis 2012 und mangelhaftem Beteiligungsmanagement seitens des BMVIT nicht folgen könne.

(4) Zu diesen grundsätzlichen Anmerkungen hielt der RH fest:

Zur Datenbasis

Die Gesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe erstellten gemäß den nationalen Rechnungslegungsvorschriften (in Österreich UGB) Einzel-Rechnungsabschlüsse. Darüber hinaus legte die ÖBB-Holding AG seit 2007 einen konsolidierten Konzern-Jahresabschluss nach IFRS.

¹² Diese Werte waren nicht mehr Gegenstand der Gebarungüberprüfung durch den RH, weswegen der RH von einer Veröffentlichung absieht.

Prüfungsablauf und –gegenstand

Der RH griff bei seinen Analysen jeweils auf jene verfügbaren Daten zurück, die am besten geeignet waren, um Unternehmensentwicklungen transparent zu machen.

Die Zahlen nach IFRS lassen – dem System der konsolidierten Rechnungslegung entsprechend – keine direkte Zuordnung auf Beteiligungen zu; der RH zog deshalb für Analysen betreffend den Anteil der Beteiligungen an den Jahresergebnissen (TZ 10) und betreffend die Abschreibungen des Beteiligungswertes (TZ 13) die Einzelabschlüsse der großen Gesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe heran. Er wies jeweils präzise aus, auf welche Daten er sich bei seinen Analysen stützte.

Weiters findet sich im Glossar zum Bericht eine Kurz-Erklärung der beiden Rechnungslegungsstandards sowie der klare Hinweis, dass die Jahresergebnisse nach UGB mit den Konzernabschlüssen nach IFRS miteinander nicht unmittelbar vergleichbar sind.

Zur wirtschaftlichen Entwicklung der ÖBB-Unternehmensgruppe und zu den Haupteinflussfaktoren für Verluste

Der RH setzt sich in seinem Bericht ausführlich mit den betrieblichen Ergebnissen der ÖBB-Unternehmensgruppe, den Rahmenbedingungen (TZ 10, 13, 37), den wesentlichen Unternehmensentscheidungen der Jahre 2007 bis Anfang 2012 (TZ 15, 33ff.) und den zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestehenden Problembereichen (z.B. TZ 30) auseinander.

Der Bericht gibt eine umfassende Analyse der Problemlage und zeigt die auf verschiedenen Ebenen bestehenden Verbesserungspotenziale auf (siehe insbesondere: strukturelle und unternehmenskulturelle Probleme bei Beteiligungen der Rail Cargo Austria AG – TZ 30, 31, 34; Wahrnehmung der Interessen des Eigentümers und Beteiligungsmanagement des BMVIT – TZ 23; Beteiligungsakquisitionen – TZ 36). Simple Kausalitätszusammenhänge werden in dem Bericht nicht behauptet.

Der RH geht in seinem Bericht auch ausführlich auf die – in den Stellungnahmen mehrfach angesprochenen – außerordentlichen bzw. einmaligen „Sondereffekte“ (Spekulationsgeschäfte, Steuernachzahlungen, Impairments und außerordentliche Abschreibungen) und ihren Einfluss auf das Ergebnis der ÖBB-Unternehmensgruppe ein (TZ 9).

Der RH hält in Lead, in der Kurzfassung und in TZ 10 ausdrücklich fest, dass die Jahresergebnisse 2011 positiver ausfielen als die durchschnittlichen Jahresergebnisse 2007 bis 2011, sodass sich bereits 2011 eine positive Tendenz abzeichnete.



Zum überprüften Zeitraum

Die Jahresabschlussergebnisse 2012 lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Jahr 2012 (Einschau vor Ort: Jänner bis April 2012; Schlussbesprechungen: September 2012) naturgemäß noch nicht vor. Sie konnten damit nicht Gegenstand der Analysen in Rahmen dieser Gebarungsüberprüfung des RH sein.

Überblick über die ÖBB-Unternehmensgruppe

Größe der ÖBB-
Unternehmensgruppe

2.1 (1) Die ÖBB-Unternehmensgruppe¹³ bestand Ende 2011 aus insgesamt 156 Unternehmen (plus zehn¹⁴ weiteren Gesellschaften, die in den Jahresabschlüssen der ÖBB-Unternehmensgruppe nicht ausgewiesen wurden, weil laut ÖBB-Unternehmensgruppe auf sie – aufgrund der geringen Beteiligung bzw. der spezifischen Rechtsform (betrifft Kommanditgesellschaften) – kein Einfluss ausgeübt werden könne).¹⁵

Die folgende Abbildung und Tabelle zeigen die Entwicklung der Anzahl der Gesellschaften und ihre Verteilung auf die Teilkonzerne seit der Organisationsreform 2004:

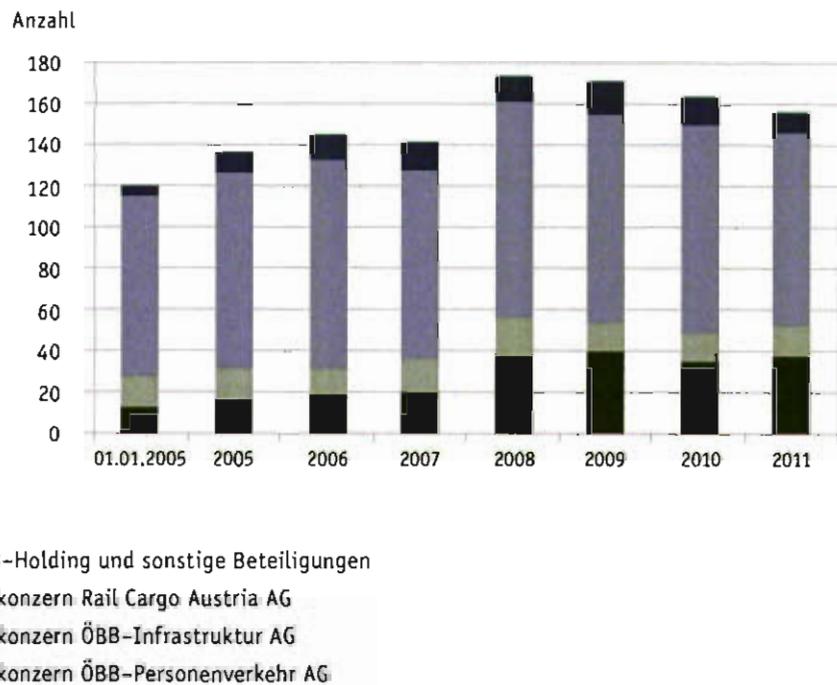
¹³ siehe auch Anhang

¹⁴ Express Truck Slovakia, a.s.; EBA s.r.o; Express RAILTRANS, a.s; Express Rail, a.s; Železničné opravovne a strojárne Zvolen, a.s.; Trans Cargo Logistic d.o.o; Schneeberg Sesselbahn GmbH; Adria Kombi d.o.o; Kombiverkehr Deutsche Gesellschaft für kombinierten Güterverkehr mbH & Co KG; EURATEL (EWIV)

¹⁵ Die Nicht-Ausweisung von Gesellschaften, „auf die kein Einfluss ausgeübt werden könne“, erfolgte auch in den Vorjahren. Beispielsweise wurden im Jahr 2008 neun Gesellschaften nicht in der Anzahl der Tabelle 1 berücksichtigt, weil der Einfluss der ÖBB-Unternehmensgruppe nicht gegeben sei: Express Truck Solvákia s.r.o.; EBA s.r.o.; Express Agrottrade a.s.; Express Rail s.r.o.; Železničné opravovne a strojárne Zvolen, a.s.; HUNGRAIL Egyesülés; Kombiverkehr Deutsche Gesellschaft für kombinierten Güterverkehr mbH & Co KG; EURATEL-European Railway Telecommunications EWIV; Tiefgaragen Stuben Gesellschaft m.b.H. & Co KG.

Überblick über die ÖBB-Unternehmensgruppe

Abbildung 1: Anzahl der Gesellschaften in der ÖBB-Unternehmensgruppe



Quellen: Daten ÖBB-Unternehmensgruppe, Geschäftsberichte; RH



Überblick über die
ÖBB-Unternehmensgruppe



ÖBB-Unternehmensgruppe:
Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

Tabelle 1: Verteilung der Gesellschaften auf die Teilkonzerne

	1.1.2005	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung	
									2004 bis 2011	2006 bis 2011
Gesellschaften¹									absolut	
	Anzahl									
Teilkonzern RCA AG	89	95	102	93	106	103 ²	102	95	+ 6	- 7
Teilkonzern ÖBB-PV AG	15	16	14	17	20	15	16	16	+ 1	+ 2
Teilkonzern ÖBB-Infra AG	14	17	19	20 ³	38	40	35	38	+ 24	+ 19
sonstige unmittelbare Beteiligungen der ÖBB Holding AG	4	9	11	12	12	15	13	9	+ 5	- 2
abzüglich Doppelzählungen	- 3	- 2	- 2	- 2	- 3	- 3	- 3	- 3	-	-
ÖBB-Konzern (einschließlich ÖBB-Holding AG)	120	136	145	141	174	171	164	156	+ 36	+ 11

¹ Anzahl der Gesellschaften jeweils zum 31. Dezember des Jahres, sofern nicht anders vermerkt:

In der Tabelle werden nur jene Gesellschaften angeführt, welche in den Geschäftsberichten der ÖBB-Holding AG angeführt werden, darüber hinaus gibt es noch weitere Gesellschaften, die in die Jahresabschlüsse nicht aufgenommen wurden mit dem Hinweis, dass auf sie aufgrund der geringen Beteiligung bzw. der spezifischen Rechtsform (betrifft Kommanditgesellschaften) kein Einfluss ausgeübt werden könne; im Jahr 2011 waren dies zehn Gesellschaften.

² Projektunterlagen der Rail Cargo Austria AG gingen davon aus, dass die Rail Cargo Austria AG im Jahr 2009 an 110 Gesellschaften beteiligt war (siehe TZ 33).

³ 17 Projektgesellschaften, welche zum 31. Dezember 2007 noch nicht im Firmenbuch eingetragen waren, sind nicht in der Anzahl der 20 Gesellschaften enthalten.

Quellen: Daten ÖBB-Unternehmensgruppe; RH

Die Anzahl der Unternehmen erhöhte sich von Anfang 2005 bis Ende 2008 um 45 %, wobei die absolute Zunahme in erster Linie auf die Gründung von Projektgesellschaften im Teilkonzern ÖBB-Infrastruktur AG zurückzuführen war. Im Bereich der Rail Cargo Austria AG gab es in den Jahren 2005 bis 2008 zudem eine Reihe von Zu- und Abgängen von Unternehmen, die in der Stichtagsbetrachtung der Tabelle nicht in vollem Umfang sichtbar wurden. Seit dem Jahr 2009 ging die Anzahl von Beteiligungen kontinuierlich zurück.

Mit Abstand die meisten Beteiligungen hielt der Teilkonzern Rail Cargo Austria AG (etwa 100 Beteiligungen, d.s. etwa 60 % der Gesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe).¹⁶

¹⁶ seit 2008 etwa 60 %, davor etwa 70 %

Überblick über die ÖBB-Unternehmensgruppe

Eine Analyse der Zu- und Abgänge je ÖBB-Teilkonzern zeigt folgende wesentliche Veränderungen in den Jahren 2005 bis 2011:

- Teilkonzern der Rail Cargo Austria AG:

Der Teilkonzern der Rail Cargo Austria AG tätigte die meisten Zukäufe in den Jahren 2005 (Kauf der ÖKOMBI GmbH und ihrer Tochtergesellschaften – Österreich – insgesamt + 9 Gesellschaften) und 2008 (Kauf der MÁV Cargo Zrt. und deren Tochtergesellschaften in Ungarn – insgesamt + 22 Gesellschaften).¹⁷

Seit 2009 war eine Konsolidierung und Bereinigung der Beteiligungsstruktur erkennbar, zu der sich die Rail Cargo Austria AG auch in ihrer Strategie bekannte (siehe TZ 15, 34).

- Teilkonzern Personenverkehr AG:

Die Anzahl der Beteiligungen des Teilkonzerns der ÖBB-Personenverkehr AG war im überprüften Zeitraum relativ stabil.¹⁸

- Teilkonzern ÖBB-Infrastruktur AG:

Die ÖBB-Infrastruktur AG gründete regelmäßig Projektgesellschaften (im Jahr 2007: 19; im Jahr 2011: 6), welche i.d.R. nach einem Zeitraum von etwa drei bis vier Jahren wieder verkauft wurden. Diese Projektgesellschaften dienten – nach Angaben der ÖBB-Infrastruktur AG – dem leichteren und steuerschonenden¹⁹ Verkauf von Liegenschaften (i.d.R. in Zusammenhang mit der Entwicklung von Bahnhofsarealen). Anfang 2012 bestanden insgesamt 16 Projektgesellschaften, die überwiegend Liegenschaften am Hauptbahnhof und Nordbahnhof in Wien einbezogen.

Nach den Feststellungen des RH war die in den Geschäftsberichten der ÖBB-Holding AG zusammenfassend ausgewiesene Anzahl an Beteiligungen weder mit der Auflistung der ÖBB-internen Beteiligungsspiegel noch mit der Auflistung der einzelnen Konzerngesellschaften in

¹⁷ Die Zahlen können nicht mit der Tabelle 1 verprobt werden, da es im Teilkonzern der Rail Cargo Austria AG in den Jahren 2005 und 2008 auch Abgänge, Verkäufe und Umgründungen gab.

¹⁸ Im Jahr 2004 wurden konzessionsbedingt Gesellschaften gegründet, welche im gleichen Jahr sowie im Folgejahr veräußert wurden.

Die Änderungen im Jahr 2006 sind auf Umstrukturierungen zurückzuführen; im Jahr 2007 wurden Beteiligungen in der Schweiz erworben, welche später wieder verkauft wurden.

¹⁹ Die Gründung von Projektgesellschaften diente dem Interesse von Kaufinteressenten zur Abgabenoptimierung.



Überblick über die
ÖBB-Unternehmensgruppe



ÖBB-Unternehmensgruppe:
Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

den Geschäftsberichten (Erläuterungen zu Tochterunternehmen) ident. Auch wurde der Ausweis der Beteiligungen, auf die kein Einfluss ausgeübt werden konnte, über die Jahre verändert.²⁰

(2) Die ÖBB-Unternehmensgruppe war grundsätzlich bestrebt, bei Zukäufen Mehrheitsbeteiligungen zu erwerben. Von den insgesamt 155 Beteiligungen stand

- mehr als die Hälfte (85, d.s. 55 %) zu 100 % im Eigentum der ÖBB-Unternehmensgruppe;
- bei weiteren 28 (rd. 18 %) Beteiligungen hielt die ÖBB-Unternehmensgruppe einen Eigenkapitalanteil von mehr als 50 %.

Die Beteiligungsstrategien der ÖBB-Unternehmensgruppe enthielten keine diesbezüglichen Vorgaben (siehe TZ 15).

2.2 Der RH hielt fest, dass etwa 60 % der 156 Unternehmen der ÖBB-Unternehmensgruppe zum Teilkonzern Rail Cargo Austria AG gehörten. Die Beteiligungsportfolios der ÖBB-Personenverkehr AG und der ÖBB-Infrastruktur AG wiesen im Gegensatz dazu einen wesentlich geringeren Umfang auf. Der Teilkonzern der Rail Cargo Austria AG hatte allerdings 2009 eine Bereinigung und Konsolidierung der Anzahl der Beteiligungen eingeleitet (siehe auch TZ 15).

Der RH empfahl der ÖBB-Unternehmensgruppe, um einen Gesamtüberblick zu wahren und Transparenz gegenüber dem Eigentümer Bund wie auch der Öffentlichkeit zu gewährleisten, in den Geschäftsberichten wie auch in den ÖBB-internen Beteiligungsspiegeln

- alle Beteiligungen der ÖBB-Unternehmensgruppe – unabhängig vom Grad des Einflusses auf diese – auszuweisen sowie
- auf einen konsistenten und über die Jahre stetigen – und damit vergleichbaren – Ausweis der Anzahl der Beteiligungen zu achten.

2.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Holding AG wurde und werde die Konsolidierung und Bereinigung der Beteiligungsstruktur aktiv vorangetrieben. Dadurch habe sich die Anzahl der Tochterunternehmen erheblich reduziert; die ÖBB-Unternehmensgruppe habe zum 31. Dezember 2012 145 Tochterunternehmen umfasst.*

²⁰ Diese waren bis einschließlich 2008 i.d.R. in den Beteiligungsspiegeln und in den Geschäftsberichten aufgelistet; seit dem Jahr 2009 waren in den Geschäftsberichten nur mehr jene, auf die ein Einfluss bestand, aufgelistet.

Überblick über die ÖBB-Unternehmensgruppe

Zur Frage der Ausweisung der Beteiligungen hielt die ÖBB-Holding AG in ihrer Stellungnahme fest, dass

- in den ÖBB-internen Beteiligungsspiegeln sämtliche Beteiligungen evident gehalten würden und*
- der Ausweis im Geschäftsbericht nicht nur den Bestimmungen des UGB entspreche (§ 265 Abs. 2 Z 1 bis 4 UGB i.V.m. § 245 Abs. 1 letzter Satz UGB, demzufolge Unternehmen im Konzernabschluss anzuführen sind, soweit der Konzern direkt insgesamt 20 % der Anteile hält), sondern darüber hinaus freiwillig auch jene Tochterunternehmen ausweise, an denen verbundene Gesellschaften (>50 % Anteil) der ÖBB-Unternehmensgruppe direkt weniger als 20 % der Anteile hielten.*

Die korrekte Einhaltung der gesetzlich normierten Offenlegungsvorschriften werde im Rahmen der jährlichen gesetzlichen Prüfung durch den Konzernabschlussprüfer überprüft und bestätigt.

- 2.4 Der RH erachtete es im Sinne der Transparenz und Übersichtlichkeit für den Eigentümer und die Öffentlichkeit als zweckmäßig – über die gesetzlichen Ausweisverpflichtungen hinaus – in den Geschäftsberichten eine vollständige Auflistung aller Unternehmungen auszuweisen, an denen die ÖBB-Unternehmensgruppe Anteile hält.

Nach seinen Feststellungen waren

- in den internen Beteiligungsspiegeln nicht alle Beteiligungen der ÖBB-Unternehmensgruppe evident gehalten²¹ und
- im Geschäftsbericht 2011 divergente Anzahlen an Beteiligungen ausgewiesen.

Geographische Verteilung der ÖBB-Gesellschaften

- 3.1 Die ÖBB-Unternehmensgruppe verfügte über keine Übersicht, in welcher Höhe sie in welchen Ländern investiert war (Kapitaleinsatz je Land). Der RH orientierte sich daher hinsichtlich des geographischen Engagements an der Anzahl von Beteiligungen und an der Mitarbeiteranzahl. Die folgende Tabelle gibt einen Anhaltspunkt, in welchem Ausmaß die ÖBB-Unternehmensgruppe in welchen Ländern engagiert war.

²¹ So fehlten: Express Truck Slovakia, a.s.; EBA s.r.o; Express RAILTRANS, a.s; Express Rail, a.s; Železničné opravovne a strojárne Zvolen, a.s.; Trans Cargo Logistic d.o.o; Schneeberg Sesselbahn GmbH; Adria Kombi d.o.o; Kombiverkehr Deutsche Gesellschaft für kombinierten Güterverkehr mbH & Co KG; EURATEL (EWIV).



Überblick über die
ÖBB-Unternehmensgruppe

BMVIT

ÖBB-Unternehmensgruppe:
Unternehmensstruktur und Beteiligungsmanagement

**Tabelle 2: ÖBB-Konzern: geographische Verteilung der Gesellschaften
(Stand 31. Dezember 2011)**

Länder	Anzahl Gesellschaften in der ÖBB-Unter- nehmensgruppe	Anzahl Gesellschaften in %	Anzahl der Mitarbeiter ¹	Mitarbeiter
				in % ²
Österreich	76	48,7	39.102 (+ 321)	90,3
Ungarn	25	16,0	3.155 (+ 195)	7,3
Tschechische Republik	8	5,1	463 (+ 9)	1,1
Slowakei	6	3,8	65 (+ 68)	0,2
Italien	6	3,8	194 (+ 91)	0,4
Rumänien	5	3,2	119 (+ 48)	0,3
Belgien	4	2,6	0 (+ 24)	0,0
Polen	4	2,6	91 (+ 6)	0,2
Niederlande	3	1,9	0	0,0
Slowenien	3	1,9	0 (+ 20)	0,0
Deutschland	2	1,3	0 (+ 148)	0,0
Kroatien	2	1,3	33	0,1
Bulgarien	2	1,3	0 (+ 6)	0,0
Serbien	1	0,6	0 (+ 18)	0,0
Rusland	1	0,6	0 (+ 7)	0,0
Ukraine	1	0,6	0 (+ 7)	0,0
Schweiz	1	0,6	0 (+ 31)	0,0
Liechtenstein	1	0,6	10	0,0
Türkei	1	0,6	23	0,1
Griechenland	1	0,6	31	0,1
Spanien	1	0,6	7	0,0
Schweden	1	0,6	7	0,0
Bosnien und Herzegowina	1	0,6	0 (+ 33)	0,0
ÖBB-Konzern	156	100,0	43.300 (+ 1.032)	100,0

¹ ohne Klammer: Mitarbeiter der 61 vollkonsolidierten Unternehmen; in Klammer: Mitarbeiter der übrigen 95 Unternehmen

² gerechnet für die 61 vollkonsolidierten Unternehmen

Quellen: Daten ÖBB-Unternehmensgruppe; RH

Die Tabelle zeigt, dass Ende 2011 etwas mehr als die Hälfte der Unternehmen der ÖBB-Unternehmensgruppe (80 von 156) ihren Sitz im Ausland hatte; bei diesen Auslandsgesellschaften handelte es sich fast ausschließlich um Unternehmen der Rail Cargo Austria AG

Überblick über die ÖBB-Unternehmensgruppe

(73 Gesellschaften).²² Das stärkste Auslandsengagement des Teilkonzerns Rail Cargo Austria AG (und der ÖBB-Unternehmensgruppe insgesamt) bestand in Ungarn (mit etwa 7 % der Belegschaft).

3.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die ÖBB-Unternehmensgruppe über keine Übersicht verfügte, in welcher Höhe sie in welchen Ländern investiert war (Kapitaleinsatz je Land). Der RH empfahl zur besseren Steuerung und Risikoabschätzung (siehe auch TZ 30), den Kapitaleinsatz je Land einem Monitoring zu unterziehen.

3.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Holding AG messe sie einem derartigen Monitoring vernachlässigbare Bedeutung zu, weil sich daraus keine Maßnahmen ableiten ließen. In der ÖBB-Unternehmensgruppe werde eine Investitionsentscheidung von Beginn an nicht nach Kapitaleinsatz je Land getroffen, vielmehr stünden die Marktstrategie, die zu erwartenden Marktanteile und die damit verbundenen Geschäftschancen und Synergien im Vordergrund und nicht Fragen des Kapitaleinsatzes. Ein diesbezügliches Monitoring erfolge derzeit zu volkswirtschaftlichen Bezugsgrößen (z.B. Inflation, Wechselkurs, BIP).*

3.4 Der RH erachtete ein Monitoring des Kapitaleinsatzes je Land für zweckmäßig, weil dieses für Eigentümer und Management ein zusätzliches Element der Steuerung und Risikoabschätzung bietet.

Beteiligungen je Teilkonzern

4.1 Um einen Überblick über die Bedeutung (Buchwertanteile) der Beteiligungen in den Teilkonzernen zu geben, stellte der RH die Anteile der Beteiligungen²³ am Gesamtvermögen²⁴ der Konzernmuttergesellschaften dar.

²² In den Teilkonzernen der ÖBB-Personenverkehr AG, der ÖBB-Infrastruktur AG sowie bei den sonstigen Beteiligungen der ÖBB-Holding AG gab es nur vereinzelt Auslandsbeteiligungen (2011: im Bereich der ÖBB-Personenverkehr AG waren die CSAD AUTOBUSY České Budějovice a.s. und bei der ÖBB-Infrastruktur AG die Brenner Basistunnel SE operativ tätige Mehrheitsbeteiligungen).

²³ Der RH verwendet im Weiteren generell den Begriff Beteiligungen und trifft keine (buchhaltungstechnische) Unterscheidung nach Beteiligungen und verbundenen Unternehmen.

²⁴ Beteiligungshöhe laut UGB-Jahresabschlüssen. In den Beteiligungswerten (zu Buchwerten) sind auch Ausleihungen (Kredite) der Muttergesellschaft an Tochter- bzw. Enkelgesellschaften enthalten.