



Analyse des Budgetdienstes

Änderung Finanzausgleichsgesetz 2017 (370 d.B.)

Regelungsinhalt

Mit der Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) 2017 wird die gesetzliche Grundlage für die Leistung der Zweckzuschüsse an die Länder aus der Art. 15a B-VG-Vereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Elementarpädagogik für die Kindergartenjahre 2018/2019 bis 2021/2022 geschaffen. Gleichzeitig soll die Bestimmung in § 15 FAG 2017 über eine aufgabenorientierte Verteilung von Ertragsanteilen für den Bereich Elementarpädagogik und Pflichtschule aufgehoben werden.

Die wesentlichen Informationen über die finanziellen und sonstigen Auswirkungen, die mit der Umsetzung Art. 15a B-VG-Vereinbarung verbunden sind, sind in den Erläuterungen, dem Vorblatt und der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung zur diesbezüglichen Vereinbarung dargestellt (331 d.B.), die die Grundlage für die nachfolgenden Ausführungen bilden.

Zweckzuschüsse laut Vereinbarung gemäß 15a B-VG zwischen Bund und Ländern über die Elementarpädagogik für die Kindergartenjahre 2018/2019 bis 2021/2022

Die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen Bund und Ländern über die Elementarpädagogik für die Kindergartenjahre 2018/2019 bis 2021/2022 sieht Zweckzuschüsse an die Länder iHv 142,5 Mio. EUR jährlich vor, mit denen insbesondere zusätzliche Kinderbildungs- und -betreuungseinrichtungen (Personalausgaben oder Infrastruktur), barrierefreie Zugänge, zusätzliches Betreuungspersonal in bereits bestehenden Gruppen sowie die frühe sprachliche Förderung der Kinder finanziert werden sollen.

Die Ziele dieser Vereinbarung sind damit die Stärkung elementarer Bildungseinrichtungen, die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Bereitstellung eines bedarfsgerechten ganzjährigen, ganztägigen Betreuungsangebots für Kinder bis zum Schuleintritt, die Verbesserung von Kindern unabhängig von ihrer sozioökonomischen Herkunft und die verstärkte frühe sprachliche Förderung.



Als Grundlage dieser neuen Vereinbarung wurden die folgenden drei bisher bestehenden Art. 15a B-VG-Vereinbarungen zwischen dem Bund und den Ländern modifiziert und zu einer zusammengeführt:

1. Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die frühe sprachliche Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen für die Kindergartenjahre 2015/2016 bis 2017/2018
2. Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots
3. Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die halbtägig kostenlose und verpflichtende frühe Förderung in institutionellen Kinderbildungs- und -betreuungseinrichtungen in den Kindergartenjahren 2015/2016 bis 2017/2018.

Die neue Art. 15a B-VG-Vereinbarung wurde am 21. November 2018 im Nationalrat beschlossen und mit 22. November 2018 an den Bundesrat weiterverwiesen. Sie soll rückwirkend mit 1. September 2018 in Kraft treten.

Finanzielle Auswirkungen – Bund

Der Bund leistete bisher auf Basis der drei angeführten Art. 15a B-VG-Vereinbarungen Zweckzuschüsse an die Länder und Gemeinden, mit denen frühkindliche Sprachförderung, der Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots sowie das kostenfreie letzte Kindergartenjahr unterstützt wurden. Die diesbezüglichen Vereinbarungen liefen 2018 aus, die entsprechenden Auszahlungen für das letzte Kindergartenjahr und die Sprachförderung sind jedoch bis 2019 budgetiert. Mittel für den Ausbau der institutionellen Kinderbetreuung sind im BFG 2019 nicht vorgesehen.

Nachfolgende Tabelle zeigt die Auszahlungen aufgrund der drei genannten Vereinbarungen seit dem Jahr 2016 bzw. die Auszahlungen aus deren Weiterführung durch die neue zusammengeführte Art. 15a B-VG-Vereinbarung entsprechend der WFA zur Regierungsvorlage:



Auszahlungen aus den Art. 15a B-VG-Vereinbarungen zur Elementarpädagogik

		Erfolg		BVA	WFA			
15a-Vereinbarung zu ...	in Mio. EUR	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
... früher sprachlicher Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen	bis 2017 UG 12 2018, 2019 UG 44 ab 2020 UG 30	20,0	20,0	20,0	20,0	142,5	142,5	90,0
... Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots	UG 44 ab 2019 UG 30	64,7	64,7	52,5	52,5			
... halbtägig kostenloser und verpflichtender früher Förderung in institutionellen Kinderbildungs- und -betreuungseinrichtungen	UG 25 ab 2020 UG 30	70,0	70,0	70,0	70,0			
Zusammenfassung der drei 15a-Vereinbarungen		154,7	154,7	142,5	142,5	142,5	142,5	90,0

Anmerkung: Im BVA 2018 entsprechen die budgetierten Werte für die drei Vereinbarungen jenen aus den vorliegenden Erläuterungen zur Änderung des FAG bzw. den WFAs zur Art.15a B-VG-Vereinbarung über Elementarpädagogik und den drei auslaufenden 15a-Vereinbarungen. Im BVA 2019 wurden hingegen die Mittel für den Ausbau der institutionellen Kinderbetreuung nicht veranschlagt.

Quellen: HIS, BVA 2018 und 2019, WFA zur Regierungsvorlage Vereinbarung gemäß 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über die Elementarpädagogik für die Kindergartenjahre 2018/19 bis 2021/22 (331 d.B.)

Die Auszahlungen für die Zweckzuschüsse für die frühe sprachliche Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen wurden aus der UG 44-Finanzausgleich geleistet und für die Jahre 2016 bis 2019 mit jeweils 20 Mio. EUR veranschlagt bzw. ausbezahlt. Laut WFA der neuen 15a-Vereinbarung werden diese Mittel weiterhin zur Verfügung gestellt, jedoch nicht mehr explizit für diesen Zweck ausgewiesen, sondern sie werden mit den Mitteln für den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots zusammengefasst, die ebenfalls in der UG 44-Finanzausgleich erfasst werden.

Die Art. 15a B-VG-Vereinbarung zum Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots sah für das Jahr 2014 und 2015 jeweils 100 Mio. EUR und ab dem Jahr 2016 bis 2018 jeweils 52,5 Mio. EUR pro Jahr vor. Der Erfolg war in den Jahren 2014 und 2015 deutlich geringer und betrug 80,3 Mio. EUR bzw. 95,3 Mio. EUR. Die verbleibenden Mittel konnten in die nachfolgenden Jahre mitgenommen werden, 2016 bzw. 2017 wurden daher Auszahlungen von jeweils 64,7 Mio. EUR geleistet. Im BVA 2018 sind 52,5 Mio. EUR vorgesehen, im BVA 2019 erfolgte keine Veranschlagung. Für das Finanzjahr 2018 und 2019 werden gemäß der WFA zur neuen Art. 15a B-VG-Vereinbarung und der FAG-Änderung weiterhin 52,5 Mio. EUR zur Verfügung gestellt. Für diese Mittel muss 2019 daher budgetär noch vorgesorgt werden (allenfalls durch Rücklagenentnahme).



Die Auszahlungen des Bundes für das kostenfreie letzte Kindergartenjahr werden in der UG 25-Familien und Jugend veranschlagt und verrechnet. Für die Jahre 2016 und 2017 wurden hier jeweils 70 Mio. EUR im Erfolg ausgewiesen. Für die Jahre 2018 und 2019 werden laut WFA der neuen Art. 15a B-VG-Vereinbarung weiterhin 70 Mio. EUR vorgesehen, welche für diese Jahre auch bereits in dieser Höhe veranschlagt wurden.

Finanzielle Auswirkungen – Länder und Gemeinden

Der Bund stellt den Ländern die Zweckzuschüsse zur Verfügung um den Ausbau des Kinderbetreuungsangebots schneller voranzutreiben und Qualitätsverbesserungen vorzunehmen. Von den Zweckzuschüssen des Bundes von 125 Mio. EUR (2018/2019) bzw. 142,5 Mio. EUR für die Folgejahre sind 70 Mio. EUR für die halbtägige Besuchspflicht vorgesehen. Die Aufteilung der Zweckzuschüsse des Bundes auf die Länder berechnet sich aus dem Anteil der unter Sechsjährigen pro Bundesland an der gleichaltrigen Gesamtbevölkerung. Die Aufteilung der Mittel zwischen Ländern und Gemeinden liegt in der Autonomie dieser Gebietskörperschaften. Der Bundeszuschuss ist mit zumindest 65 % für den Ausbau des geeigneten elementaren Bildungs- und Betreuungsangebots und zu mindestens 25 % für die frühe sprachliche Förderung einzusetzen. Die verbleibenden 10 % des Bundeszuschusses können den Bedarfen des jeweiligen Landes entsprechend für die beiden Zwecke flexibel eingesetzt werden. Da die Länder die Adressaten dieser Vereinbarung und daher zuständig für den Einsatz der Zweckzuschüsse des Bundes sind, obliegt ihnen die Aufteilung der Mittel.

Die Länder stellen für die Maßnahmen des Ausbaus eines geeigneten elementaren Bildungs- und Betreuungsangebots sowie der frühen sprachlichen Förderung zusätzlich Finanzmittel iHv 52,5 % des verwendeten Zweckzuschusses zur Verfügung. Die Kofinanzierung muss nicht bei jedem einzelnen Projekt gegeben sein, wenn insgesamt der vereinbarte Kofinanzierungsbetrag erreicht wird.



Den Erträgen aus diesen Zuschüssen iHv insgesamt 552,5 Mio. EUR stehen für die gesamte Periode 2018 bis 2022 Personalaufwendungen der Länder und der Gemeinden iHv 792,5 Mio. EUR¹ sowie der Sachaufwand für Länder und Gemeinden iHv 591,2 Mio. EUR gegenüber. Der Sachaufwand bezieht sich auf den arbeitsplatzbezogenen betrieblichen Sachaufwand und den Einkommensentfall der Länder aus Elternbeiträgen, der aufgrund des verpflichtenden beitragsfreien Besuchs vor Schuleintritt entsteht.

Die Berechnungen für die Länder und Gemeinden gehen von der Schaffung von etwa 10.000 zusätzlichen Betreuungsplätzen für unter Dreijährige aus, was insgesamt 1.000 zusätzliche Gruppen bedeutet und dafür 2.500 Fach- und Hilfskräfte notwendig sind. Bei den Angaben zu den finanziellen Auswirkungen wird in der WFA ausschließlich von neuem Personal für neu zu schaffende Plätze für unter Dreijährige ausgegangen, dennoch werden die Personalkosten bereits ab dem Jahr 2018 in voller Höhe angesetzt und dann bis 2022 valorisiert.

Betreuungsverhältnisse

Laut Kindertagesheimstatistik der Statistik Austria waren 68.168 Kinder unter drei Jahren im Jahr 2017/2018 in einer formellen Kindesbetreuungseinrichtung. Seit dem im Jahr 2008 die erste Vereinbarung zwischen Bund und Ländern über Förderungen für den Ausbau der Kinderbetreuung abgeschlossen wurde, hat sich die Anzahl der betreuten unter Dreijährigen laut Statistik Austria mehr als verdoppelt – der Zuwachs beträgt über diesen Zeitraum 40.148 Kinder (+143,3 %). Die Zielvorgabe einer Betreuungsquote für die Altersgruppe bis zu 3 Jahren von 33 % aus den Barcelona Zielen wurde von Österreich mit 28,6 % im Jahr 2017 jedoch noch nicht erreicht. In der WFA wird angegeben, dass für die Betreuungsquote der Drei- bis Sechsjährigen bereits 2009 das Barcelona Ziel erreicht wurde und sich derzeit bei rd. 95 % stabilisiert hat.

¹ Den Berechnungen liegt die Annahme zugrunde, dass die Kosten für die Fach- und Hilfskräfte in den Betreuungseinrichtungen weiterhin zu 45 % von den Ländern und zu 55 % von den Gemeinden getragen werden.



Aufhebung Aufgabenorientierung für die aufgabenorientierte Verteilung von Ertragsanteilen für den Bereich Elementarpädagogik und Pflichtschule

Ab dem 1. Jänner 2018 sollte ein Teil der Ertragsanteile der Gemeinden in dem Verhältnis verteilt werden, in dem die Gemeinden die Aufgabe der Elementarbildung für Kinder bis sechs Jahre wahrnehmen. Die Verteilung sollte in diesem Bereich demnach nicht nach festgelegten Verteilungsschlüsseln erfolgen, sondern anhand von noch festzulegenden quantitativen und qualitativen Parametern (wie z.B. Qualitätskriterien). Damit sollte im FAG 2017 der Einstieg in die Aufgabenorientierung bei der Mittelzuweisung an die Gebietskörperschaften erreicht werden, von der eine effizientere Mittelverwendung erwartet wurde.

Trotz intensiver Gespräche im Jahr 2017 konnte dazu kein rechtzeitiges Einvernehmen der Finanzausgleichspartner hergestellt werden und es zeichnete sich angesichts unterschiedlicher Interessen auch keine realistische Möglichkeit ab, während der laufenden Finanzausgleichsperiode eine Einigung über die Änderung bei der Verteilung der Ertragsanteile zu erzielen, weil keine Kriterien festgelegt werden konnten. In Abstimmung mit den Ländern sowie dem Österreichischen Gemeindebund und dem Österreichischen Städtebund soll daher die Aufgabenorientierung bei der Verteilung der Ertragsanteile bis zu den nächsten Finanzausgleichsverhandlungen nicht mehr weiter verfolgt werden.

Mit der Änderung des FAG 2017 sollen daher die Bestimmungen über eine aufgabenorientierte Verteilung von Ertragsanteilen für den Bereich Elementarpädagogik und Pflichtschule aufgehoben werden. Die Aufteilung der Zweckzuschüsse des Bundes auf die Länder wird nach dem Anteil der unter Sechsjährigen pro Bundesland an der gleichaltrigen Gesamtbevölkerung vorgenommen.

Im Paktum zum Finanzausgleich 2017 bekannten sich die Finanzausgleichspartner zum Einstieg in die Aufgabenorientierung im Wege von Pilotprojekten. Der Budgetdienst hat wie auch die meisten anderen mit den öffentlichen Finanzen befassten Einrichtungen die aufgabenorientierte Verteilung von Ertragsanteilen ausdrücklich, inklusive der beabsichtigten Ausweitung auf weitere Bereiche, begrüßt. Der Fiskalrat hat ein möglichst einfaches, aufgabenorientiertes Finanzausgleichssystem mit gestärkter Eigenverantwortung der jeweils zuständigen Gebietskörperschaften, eine Aufgabenentflechtung auf allen Ebenen und eine möglichst transparente und umfassende Darstellung der Finanzströme zwischen den Finanzausgleichspartnern empfohlen.