

Die Förderung der Ganztagesbetreuung in Tirol

Anschrift

Landesrechnungshof

6020 Innsbruck, Eduard-Wallnöfer-Platz 3

Telefon: 0512/508-3030

Fax: 0512/508-3035

E-mail: landesrechnungshof@tirol.gv.at

Impressum

Erstellt: Februar - September 2012

Herstellung: Landesrechnungshof

Redaktion: Landesrechnungshof

Herausgegeben: LR-0820/29, 12.11.2012

Abkürzungsverzeichnis

ABGB	Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
GAF	Gemeindesaufgleichsfonds
LGBl. Nr.	Landesgesetzblatt Nummer
LRH	Landesrechnungshof
Mio.	Million(en)
TKBBG	Tiroler Kinderbildungs- und Kinderbetreuungsgesetz
u.a.	unter anderem
VIF	Vereinbarkeitsindikator für Familie und Beruf
Zl.	Zahl
z.B.	zum Beispiel

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	1
2.	Der vorschulische Bereich	2
2.1.	Rechtliche Grundlagen	2
2.2.	Statistische Daten.....	6
2.3.	Finanzierungsstruktur	8
2.4.	Förderung des Personalaufwandes	8
2.4.1.	Förderung nach dem Tiroler Kindergarten- und Hortgesetz.....	9
2.4.2.	Förderung nach dem Tiroler Kinderbildungs- und Kinderbetreuungsgesetz	10
2.5.	Förderungen auf der Grundlage von Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG	16
2.6.	Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebotes	18
2.6.1.	Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG	18
2.6.2.	Finanzierungsstruktur und Fördersätze	20
2.6.3.	Abwicklung der Förderungen.....	24
2.6.4.	Verwendung der Fördermittel	31
2.7.	Die Förderung des Gratis-Kindergartens	35
2.8.	Förderung des quantitativen und qualitativen Ausbaus des Kinderbetreuungsangebotes.....	38
2.8.1.	Fördermaßnahmen und Förderbeträge	38
2.8.2.	Ausgaben für den quantitativen und qualitativen Ausbau des Kinderbetreuungsangebotes	41
2.9.	Zusammenfassung über die Förderungen im vorschulischen Bereich	43
3.	Schulische Nachmittagsbetreuung	48
3.1.	Rechtlicher Rahmen	48
3.2.	Entwicklung der Nachmittagsbetreuung.....	49
3.3.	Finanzierungsstruktur	54
3.4.	Personalaufwand für die Lernzeiten in der Nachmittagsbetreuung	57
3.5.	Personalaufwand für die Freizeitbetreuung.....	60
4.	Schlussbemerkung.....	62

Anhang: Stellungnahme der Regierung

Bericht über die Förderung der Ganztagesbetreuung in Tirol

1. Einleitung

Prüfauftrag	Der LRHD hat mit Prüfauftrag vom 28.2.2012 eine Prüfung der Förderung der Ganztagesbetreuung in Tirol angeordnet.
Schwerpunkte der Prüfung	Die Prüfung hat sich mit der Ganztagesbetreuung im vorschulischen Bereich und mit der Nachmittagsbetreuung in den allgemeinbildenden Pflichtschulen befasst. Die Schwerpunkte der Prüfung bezogen sich auf die Grundlagen für die geleisteten Förderungen, die Verwendung der Fördermittel sowie die Entwicklung des Angebotes der Ganztagesbetreuung.
politische Zuständigkeit	Nach der Geschäftsverteilung der Tiroler Landesregierung ist seit 1.7.2008 Landesrätin Mag ^a . Dr ⁱⁿ . Beate Palfrader für das Kindergarten- und Hortwesen sowie für die allgemeinbildenden Pflichtschulen zuständig. Die Agenden der Tagesbetreuung durch Tagesmütter und Tagesväter sind von Landesrätin Patrizia Zoller-Frischauf im Rahmen ihrer Zuständigkeit für Angelegenheiten der Jugend-, Frauen- und Familienpolitik wahrzunehmen.
verwaltungs-organisatorische Zuständigkeit	<p>Nach der Geschäftseinteilung des Amtes der Tiroler Landesregierung ist die Abteilung Bildung u.a. für die Kindergärten, Horte und Kinderkrippen, die äußere Organisation der öffentlichen Pflichtschulen, das Dienstrecht und Personalvertretungsrecht der LandeslehrerInnen und LandesvertragslehrerInnen zuständig.</p> <p>Die Abteilung JUFF ist u.a. mit der Förderung der Anliegen der Jugend, Familien, Frauen und Senioren, soweit sie nicht in den Aufgabenbereich einer anderen Abteilung fallen, und somit auch mit der Tagesbetreuung durch Tagesmütter und Tagesväter befasst.</p>
Prüfungsablauf	Die gegenständliche Prüfung bezog sich somit fast ausschließlich auf die von der Abteilung Bildung wahrzunehmenden Agenden. Ein Prüfungsteam des LRH nahm Einsicht in die Akten, Buchhaltungs- und sonstigen prüfungsrelevanten Unterlagen und Auswertungen der Abteilung Bildung. Zusätzliche Auskünfte wurden auch in der Abteilung JUFF eingeholt.

statistische Daten

Der LRH hat für die Darstellung der Betreuungssituation vorwiegend die Daten aus der von der Tiroler Landesverwaltung jährlich erstellten „Statistik der Kinderbetreuungseinrichtungen in Tirol“ entnommen. Diese Statistiken sind ab dem Schuljahr 2000/01 im Internet veröffentlicht und enthalten ein sehr umfangreiches und detailliertes Datenmaterial einschließlich der nach politischen Bezirken getrennten Auswertungen. Der LRH hat sich hingegen auf die Darlegung komprimierter Daten beschränkt. Für den schulischen Bereich wurden dem LRH auch Daten aus der „Schuldatenbank“ des Landes Tirol zur Verfügung gestellt.

2. Der vorschulische Bereich

Für die Thematik der Ganztagesbetreuung im vorschulischen Bereich, d.h. im Wesentlichen für Kindergärten und Kinderkrippen, sind zum einen rechtliche Bestimmungen und zum anderen spezielle Fördermaßnahmen zum Ausbau des Betreuungsangebotes, die seit dem Jahr 2008 intensiv eingesetzt werden, von Bedeutung.

2.1. Rechtliche Grundlagen

Am 1.9.2010 ist das Tiroler Kinderbildungs- und Kinderbetreuungsgesetz, LGBl. Nr. 48/2010 (TKBBG) in Kraft getreten.

Damit wurden die Regelungen des Tiroler Kindergarten- und Hortgesetzes, die bisher im Tiroler Jugendwohlfahrtsgesetz 2002 geregelte Tagesbetreuung durch Tagesmütter bzw. Tagesväter sowie die für Kinderkrippen, Spielgruppen und Tageseltern geltenden Richtlinien der Tiroler Landesregierung in einem Landesgesetz zusammengefasst. Zudem wurden die bisher in einem eigenen Gesetz enthaltenen Bestimmungen über die fachlichen Anstellungserfordernisse für KindergärtnerInnen und für ErzieherInnen an Horten und an Schülerheimen integriert.

Geltungsbereich

Der Geltungsbereich des TKBBG umfasst die Kinderbetreuungseinrichtungen (Kindergärten, Kinderkrippen, Horte) sowie Kindergruppen, Kinderspielgruppen und die Tagesbetreuung. Das Gesetz gilt nicht für Heime sowie den Schulbetrieb einschließlich des Betreuungsteils ganztägiger Schulen und die Betreuung von Kindern in der außerschulischen Jugendberziehung.

Die Betreuungseinrichtungen sind im Gesetz wie folgt definiert:

Kinderbetreuungseinrichtungen	Kinderbetreuungseinrichtungen sind in einer räumlichen Einheit betriebene Einrichtungen, die zumindest während des Kindergartenjahres geöffnet sind und in denen Kinder in Kinderkrippen-, Kindergarten- oder Hortgruppen (Kinderbetreuungsgruppen) betreut werden. Wenn der Erhalter eine Gebietskörperschaft ist, handelt es sich um eine öffentliche, sonst um eine private Kinderbetreuungseinrichtung.
Kinderkrippen	Kinderkrippengruppen sind erste außerfamiliäre, elementarpädagogische Einrichtungen, die zur Bildung, Erziehung, Betreuung und Pflege von Kindern durch pädagogisches Fachpersonal bestimmt sind, und in denen grundsätzlich Kinder bis zum vollendeten dritten Lebensjahr gefördert und betreut werden.
Kindergärten	Kindergartengruppen sind elementarpädagogische Einrichtungen, die zur Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern durch pädagogisches Fachpersonal bestimmt sind, und in denen grundsätzlich Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Besuch einer Schule gefördert und betreut werden.
Horte	Hortgruppen sind pädagogische Bildungseinrichtungen, in denen schulpflichtige Kinder familienunterstützend und familienergänzend von pädagogischem Fachpersonal gefördert und betreut werden. Die Horte betreffen somit nicht den vorschulischen Bereich und werden daher im folgenden Berichtsteil ausgeklammert.
Kinderspielgruppen	Kinderspielgruppen sind nicht zwingend während des gesamten Kindergartenjahres geöffnete Einrichtungen mit einer Öffnungszeit von weniger als 20 Stunden pro Woche, in denen es Kindern, die überwiegend von ihren Eltern selbst betreut werden, ermöglicht werden soll, Gruppenerfahrungen mit anderen Kindern zu machen, wobei die Betreuung nicht verpflichtend durch pädagogisches Fachpersonal erfolgt.
Kindergruppen	Kindergruppen waren bisher nicht gesetzlich geregelt. Als Kindergruppen werden Kinderspielgruppen mit höherem Organisationsgrad, die jedenfalls während des gesamten Kindergartenjahres und mindestens 20 Stunden in der Woche geöffnet haben, bezeichnet. Die Kindergruppen werden bei statistischen Auswertungen den Kinderkrippen zugezählt.
Tagesbetreuung	Tagesbetreuung ist die für einen Teil des Tages erfolgende Übernahme eines Kindes bis zum vollendeten 16. Lebensjahr zur regelmäßigen und gewerbsmäßigen Betreuung außerhalb einer Kinderbetreuungseinrichtung oder des Schulbetriebes durch andere als bis zum dritten Grad Verwandte oder Verschwägte, Wahl Eltern, die

	<p>nach § 187 ABGB mit der Obsorge betrauten Personen oder andere mit der Pflege und Erziehung betraute Personen. Die Tagesbetreuung kann sowohl im Haushalt einer geeigneten Person (Tagesmutter, Tagesvater) als auch in Gruppen mit geeigneten Räumlichkeiten erfolgen.</p>
Zielsetzungen des TKBBG	<p>Das TKBBG enthält einen Zielkatalog und nennt darin auch „die Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie und die Förderung der Beteiligung der Frauen am Erwerbsleben“. Diese Zielsetzung soll durch die „bedarfsorientierte Entwicklung, Schaffung und Förderung eines flächendeckenden ganztägigen und ganzjährigen Angebotes an Kinderbetreuungsplätzen“ unter besonderer Berücksichtigung von „alterserweiterten und gemeindeübergreifenden Lösungen“ gewährleistet werden.</p>
ganztägiges und ganzjähriges Angebot	<p>Ein ganztägiges und ganzjähriges Angebot ist das Vorhandensein einer für die Eltern in einer angemessenen Entfernung zum Wohnsitz oder Arbeitsplatz erreichbaren Kinderbetreuungsgruppe, die</p> <ul style="list-style-type: none">• durchgängig während des gesamten Kinderbetreuungsjahres mit einer Unterbrechung von höchstens fünf Wochen,• mindestens 45 Stunden in der Woche,• werktags an vier Tagen von Montag bis Freitag jeweils mindestens 9 1/2 Stunden und• mit dem Angebot eines Mittagessens <p>geführt wird.</p>
Versorgungsauftrag an Gemeinden	<p>In diesem Zusammenhang ist der im Gesetz normierte Versorgungsauftrag an die Gemeinden von zentraler Bedeutung. Die Gemeinden haben demnach zu gewährleisten, dass „unter Berücksichtigung von gemeindeübergreifenden und privaten Einrichtungen ein ganztägiges und ganzjähriges Angebot an Betreuungsplätzen in einem solchen Ausmaß sichergestellt ist, dass eine Vereinbarkeit von Beruf und Familie möglich ist“.</p> <p>In den Erläuternden Bemerkungen zum TKBBG ist dazu ausgeführt, dass sich der Versorgungsauftrag hinsichtlich der Nachmittagsbetreuung und der Betreuung während der Zeiten außerhalb des Kindergartenjahres nur an den Kindern von berufstätigen, nachweislich arbeitssuchenden, sich in Ausbildung befindlichen oder durch die Pflege von nahen Angehörigen belasteten Eltern zu orientieren hat.</p>
Bedarfserhebung	<p>Um über die notwendigen Informationen zu verfügen, hat die Tiroler Landesregierung ausgehend vom Bestand an Kinderbetreuungs-</p>

plätzen, die in der Gemeinde zur Verfügung stehen, auf Grund statistischer Daten für jede Gemeinde den zukünftigen Bedarf an Betreuungsplätzen für Kinder bis zum vollendeten dritten Lebensjahr, Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Eintritt der Schulpflicht und schulpflichtige Kinder, jeweils mit Hauptwohnsitz in der Gemeinde, zu erheben.

Im Rahmen dieser Erhebung sind auch die vorhandene Struktur an Betreuungsplätzen (Art, Anzahl, Öffnungszeiten) einschließlich der Betreuungsangebote durch die Tagesbetreuung, Kinderspielgruppen und schulischen Einrichtungen sowie die örtlichen Gegebenheiten, u.a. auch die Entwicklung des Siedlungsraums und der Beschäftigungszahlen unter besonderer Berücksichtigung der Frauenerwerbsquote zu ermitteln.

Entwicklungs-
konzept

Das Ergebnis der Bedarfserhebung bildet die Grundlage für die Erstellung eines Entwicklungskonzeptes der jeweiligen Gemeinde, wobei dafür auch die Einbindung der Tiroler Landesregierung, der Betreuungseinrichtungen sowie der Nachbargemeinden vorgesehen ist.

Kritik –
Bedarfserhebung
nicht zeitgerecht

Diese Bedarfserhebung ist mindestens alle drei Jahre durchzuführen und hatte erstmals spätestens bis zum 31.12.2011 zu erfolgen. Im August 2012 lag die Bedarfserhebung in der vom Gesetz geforderten Komplexität aber noch nicht vor.

Wochen- und
Tagesöffnungszeiten

Der im Gesetz verankerte Versorgungsauftrag hat ein „ganztägliches und ganzjähriges Angebot an Betreuungsplätzen“ zum Ziel, wobei aber nicht nur die Kinderbetreuungseinrichtungen im oben definierten Sinn, sondern sämtliche - auch private - Einrichtungen einzubeziehen sind.

Daher sind die für die Kinderbetreuungseinrichtungen gesetzlich geltenden Mindestöffnungszeiten nicht im Sinne von „ganztäglich und ganzjährig“, sondern weniger umfassend festgelegt: Die Wochenöffnungszeit für Kinderbetreuungsgruppen hat mindestens 25 Stunden und höchstens 60 Stunden zu betragen. Die Tagesöffnungszeit für Kinderkrippen- und Kindergartengruppen ist mindestens von 8.00 Uhr bis 12.00 Uhr festzusetzen.

Jahresöffnungszeit

Die Jahresöffnungszeit ist durch die Definition des Begriffs „Kinderbetreuungseinrichtung“ festgelegt, wonach diese Einrichtungen zumindest während des Kindergartenjahres geöffnet sind. Das Kindergartenjahr entspricht dem Unterrichtsyear und umfasst damit nicht die üblichen Schulferien.

Die Tiroler Landesregierung kann für einzelne Kinderbetreuungsgruppen kürzere Wochen- oder Tagesöffnungszeiten genehmigen, wenn ein ganztägiges und ganzjähriges Angebot besteht oder es sich um eine Kleinkindergarten- oder Kleinkinderkrippengruppe handelt. Dabei darf eine Wochenöffnungszeit von 20 Stunden aber nicht unterschritten werden. Diese Kleingruppen können mit mindestens fünf Kindern mit Genehmigung der Tiroler Landesregierung geführt werden, wenn in einer für die Eltern angemessenen Entfernung zum Wohnsitz oder Arbeitsplatz keine geeignete Kinderbetreuungseinrichtung erreichbar ist (Ziel der wohnortnahen Kinderbetreuung). Grundsätzlich ist die Gruppengröße für Kinderkrippengruppen mit mindestens acht und höchstens zwölf sowie für Kindergartengruppen mit mindestens zwölf und höchstens 20 Kindern gesetzlich normiert, wobei auch Ausnahmeregelungen vorgesehen sind.

2.2. Statistische Daten

Anzahl der
Einrichtungen

Auf der Grundlage der Statistik der Kinderbetreuungseinrichtungen in Tirol gibt die folgende Tabelle einen Überblick über die Entwicklung der Kinderbetreuungseinrichtungen im vorschulischen Bereich (Kindergärten und Kinderkrippen einschließlich der Kindergruppen) sowie der Tagesbetreuung. Da die speziellen Fördermaßnahmen in Zusammenhang mit dem Ausbau der Betreuungsangebotes im Jahr 2008 begonnen haben, wird das Kindergartenjahr 2007/08 als Vergleichsbasis herangezogen.

	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12
Kindergärten	442	443	443	447	454
Kinderkrippen	145	164	172	174	183
Summe	587	607	615	621	637
Spielgruppen	82	79	74	69	64
Tagesbetreuung	251	241	251	242	231
Gesamtsumme	920	927	940	932	932

Tab. 1: Anzahl der Kinderbetreuungseinrichtungen

Im Jahr 2011/12 verfügten 268 Gemeinden (somit 96 %) über mindestens einen Kindergarten auf eigenem Gebiet.

Der Versorgungsgrad mit Kinderkrippen ist differenzierter zu sehen. Nur 37 % der Gemeinden waren mit Kinderkrippen ausgestattet, wobei fast die Hälfte der Kinderkrippen (45 %) in Innsbruck-Stadt und Innsbruck-Land eingerichtet waren. Die übrigen verteilten sich vorwiegend auf zentrale Orte wie Kufstein, Schwaz und Kitzbühel, was

dazu führte, dass ca. 20 % der Kinder außerhalb der Wohngemeinde betreut werden.

Öffnungszeiten der Kindergärten

Aus der Statistik für 2011/12 ergibt sich für die Kindergärten, dass die täglichen Mindestöffnungszeiten von 8.00 Uhr bis 12.00 Uhr eingehalten werden. Allerdings sind von Montag bis Donnerstag nur weniger als die Hälfte der Kindergärten (42 %) nach 14.00 Uhr und 19 % der Kindergärten nach 16.30 Uhr geöffnet. Am Freitag sind 80 % der Kindergärten ab 14.00 Uhr geschlossen. Ein Vergleich mit der Situation 2007/08 zeigt, dass eine wesentliche Entwicklung die Öffnungszeiten am Morgen betroffen hat - so ist der Anteil der vor 7.30 Uhr geöffneten Kindergärten seitdem von 54 % auf 70 % gestiegen.

Die Ausweitung der Öffnungszeiten am Nachmittag hat sich hingegen deutlich weniger dynamisch entwickelt. Die folgende Tabelle zeigt die Nachmittags- und Abendöffnungszeiten von Montag bis Donnerstag.

	Prozentsatz der Kindergärten, die um ... Uhr geöffnet sind					
	13.00	14.00	15.00	16.00	17.00	18.00
2007/08	71	46	38	37	10	3
2011/12	80	56	41	40	19	4

Tab. 2: Öffnungszeiten der Kindergärten

Öffnungszeiten der Kinderkrippen

Auch die Öffnungszeiten der Kinderkrippen entsprachen im Kindergartenjahr 2011/12 den täglichen Mindestöffnungszeiten von 8.00 Uhr bis 12.00 Uhr. Ähnlich wie bei den Kindergärten ist der Anteil der vor 7.30 Uhr geöffneten Einrichtungen seit 2007/08 von 49 % auf 64 % angestiegen.

Im Vergleich zu den Kindergärten bieten die Kinderkrippen ein deutliches weiteres Angebot an Nachmittagsbetreuung, wie die folgende Tabelle - ebenfalls für Montag bis Donnerstag - zeigt:

	Prozentsatz der Kinderkrippen, die um ... Uhr geöffnet sind					
	13.00	14.00	15.00	16.00	17.00	18.00
2007/08	81	56	42	36	37	17
2011/12	92	73	54	51	46	14

Tab. 3: Öffnungszeiten der Kinderkrippen

Jahresöffnungszeiten

Die Jahresöffnungszeiten der Einrichtungen können durch die Anzahl der Schließtage als Summe aus Weihnachts-, Semester-, Oster- und Sommerferien sowie sonstigen Anlässen dargestellt werden. Diese Kennzahl hat sich in den letzten Jahren nur wenig verändert. Ähnlich

wie bei den Öffnungszeiten am Nachmittag bieten die Kinderkrippen ein umfassenderes Angebot als die Kindergärten:

	Kindergärten	Kinderkrippen
2007/08	61	46
2011/12	58	42

Tab. 4: Anzahl der Schließstage

Tagesbetreuung

Die Tagesbetreuung erfolgt durch Tagesmütter und Tagesväter, die in Tirol in fünf Trägerorganisationen vereint sind. Entsprechend der Statistik der Kinderbetreuungseinrichtungen in Tirol 2011/12 waren 65 % der Kinder in der Tagesbetreuung im Vorschulalter. Diese Betreuungsform ist somit überwiegend für den vorschulischen Bereich von Bedeutung. Es liegen aber keine Daten über das Ausmaß der Nachmittagsbetreuung durch Tageseltern vor.

2.3. Finanzierungsstruktur

Die Erhalter der Kinderbetreuungseinrichtungen haben die Kosten für die Infrastruktur (Bereitstellung und Instandhaltung der notwendigen Räumlichkeiten und Liegenschaften, sonstiger Sachaufwand) sowie für das zur Betreuung der Kinder erforderliche Fachpersonal und das zusätzliche Hilfspersonal (z.B. Reinigungspersonal) zu tragen. Zur Kostendeckung können die Erhalter von den Eltern ein angemessenes Entgelt für die Kinderbetreuung verlangen, ausgenommen sind davon die entgeltfreien Kindergartenjahre („Gratiskindergarten“).

Eine für die Erhalter der Einrichtungen entscheidende ökonomische Bedeutung liegt in den Förderungen für ihren Personalaufwand sowie für den Ausbau des Kinderbetreuungsangebotes und für die Einführung des „Gratiskindergartens“.

2.4. Förderung des Personalaufwandes

Die Förderung des Personalaufwandes ist bereits auf der Basis des Tiroler Kindergarten- und Hortgesetzes erfolgt. Durch die Einführung des TKBBG wurde das Fördersystem, insbesondere für die Gemeinden, grundlegend novelliert.

2.4.1. Förderung nach dem Tiroler Kindergarten- und Hortgesetz

Nach den Bestimmungen des Tiroler Kindergarten- und Hortgesetzes galt für die von den Gemeinden und für die von privaten Erhaltern betriebenen Einrichtungen eine einheitliche Regelung betreffend die Förderung des Personalaufwandes der Kindergärten, Horte und Kinderkrippen (für letztere nur bei einer Mindestanzahl von zwölf Kindern). Der Förderbeitrag war von der Anzahl der Gruppen sowie den Öffnungszeiten abhängig und trug damit den wesentlichen Faktoren Rechnung, welche die Personal- und Betriebskosten des Erhalters bestimmen.

Die Förderung der ersten Gruppe entsprach dem jeweiligen Jahresentgelt nach dem Vertragsbedienstetenschema für KindergärtnerInnen der Entlohnungsgruppe ki, Entlohnungsstufe 6, und somit dem Jahresentgelt eines/einer Kindergärtners/in nach zehn Dienstjahren. Im Kindergartenjahr 2009/2010 war dies ein Betrag von € 26.707,80. Jede weitere Gruppe wurde mit 50 % dieses Betrages gefördert.

Der Beitrag erhöhte sich weiters für jede Einrichtung um die eines/einer Leiters/in der Entlohnungsstufe 16 der Dienstzulagengruppe V jährlich gebührenden Dienstzulage („Leiterzulage“); diese betrug im Kindergartenjahr 2009/2010 € 1.386,00.

War die Einrichtung ohne Unterbrechung während der Mittagszeit bis 14.00 Uhr geöffnet, erhöhte sich die Förderung um einen Zuschlag in Höhe von 20 % des Beitrages für die erste Gruppe, bei einer Öffnung bis 17.00 Uhr um einen Zuschlag in Höhe von 50 % des Beitrages für die erste Gruppe.

Bandbreite

Die folgenden Beispiele zeigen die Bandbreite der Förderhöhen für das Kindergartenjahr 2009/2010: So betrug die Mindestförderung für eine Einrichtung mit einer Gruppe, die nur am Vormittag geöffnet war, € 28.094,00 (Beitrag für die erste Gruppe plus Leiterzulage); eine Einrichtung mit sechs Gruppen und einer Öffnungszeit bis 14.00 Uhr (ohne Unterbrechung zu Mittag) erhielt eine Förderung in Höhe von € 100.200,00.

Da nach diesem Fördersystem der Personalaufwand für die erste Gruppe zur Gänze (im Sinne der beschriebenen pauschalen Abgeltung), für jede weitere Gruppe aber nur zu 50 % gefördert wurde, führte dies im Ergebnis zu einer stärkeren Entlastung kleiner Einrichtungen.

Altersstruktur	Die Altersstruktur des Personals blieb allerdings unberücksichtigt, sodass die finanzielle Belastung des Erhalters durch älteres und damit teureres Personal nicht entsprechend ausgeglichen wurde.
Nachmittagsbetreuung	Die Nachmittagsbetreuung wurde nur in zwei Varianten gefördert - entweder durch einen Zuschlag für den Mittagstisch bei einer Öffnungszeit bis 14.00 Uhr oder durch den höheren Zuschlag bei einer Öffnungszeit bis 17.00 Uhr.

2.4.2. Förderung nach dem Tiroler Kinderbildungs- und Kinderbetreuungsgesetz

Die wesentliche Änderung auf Grund dieses Gesetzes liegt in der Normierung unterschiedlicher Förderbestimmungen für die Erhalter privater Kinderbetreuungseinrichtungen und für die Gemeinden. Dabei wurde das bis dahin geltende Fördersystem für die Erhalter privater Kinderbetreuungseinrichtungen in seinen Grundzügen übernommen, während das Fördersystem für Gemeinden auf eine Förderung unter Zugrundelegung des tatsächlichen Personalaufwandes umgestellt wurde.

Die Verteilung zwischen öffentlichen und privaten Erhaltern ist sehr unterschiedlich. Die Mehrzahl (ca. 85 %) der Kindergärten werden von Gemeinden erhalten, während ca. 83 % der Kinderkrippen von privaten Organisationen betrieben werden.

2.4.2.1. Förderung der Erhalter privater Kinderbetreuungseinrichtungen

Die Förderung der Erhalter privater Kinderbetreuungseinrichtungen ist in § 38a TKBBG sowie in einer darauf beruhenden Förderrichtlinie der Tiroler Landesregierung geregelt. Diese neuen Bestimmungen gelten seit 1.9.2010.

Keine Veränderung hat sich hinsichtlich der Festsetzung der pauschalen Bemessungsgrundlage ergeben, sie belief sich im Jahr 2011/12 auf € 27.659,30. Die Berücksichtigung der Wochen- und Jahresöffnungszeit sowie die Anzahl der geführten Gruppen erfolgt durch Festlegung eines Prozentsatzes dieser Bemessungsgrundlage. Damit ergeben sich folgende Bandbreiten für die Fördersätze pro geführter Gruppe:

Wochenöffnungszeit in Stunden	erste Gruppe Fördersatz	jede weitere Gruppe Fördersatz
20 - 60	80% - 200%	10% - 130%

Tab. 5: Fördersätze pro Gruppe

Die Differenzierung bei der nach Wochenöffnungszeiten gewährten Förderung erfolgt ab einer Wochenöffnungszeit von 30 Stunden in Sprüngen zu fünf Stunden und unter dieser Grenze in Sprüngen von einer Stunde, sodass die jeweils geltende Öffnungszeit adäquat berücksichtigt wird. Vor allem längere Öffnungszeiten werden im Vergleich zur früheren Rechtslage stärker gefördert. So betrug der Höchstsatz nach der alten Rechtslage 50 % der Bemessungsgrundlage und liegt nun (bei einer Wochenöffnungszeit von 60 Stunden) bei 200 % der Bemessungsgrundlage.

Förderzuschläge

Darüber hinaus werden bestimmte Mehrleistungen durch Zuschläge, die als Prozentsatz der Bemessungsgrundlage festgelegt sind, gefördert. Diese Zuschläge betragen:

- 5 % (2011/12 somit € 1.383,00) für jede Kinderbetreuungsgruppe, die ein Mittagessen anbietet,
- 5 % für jede alterserweiterte und gemeindeübergreifende Kindergartengruppe, die ein ganztägiges und ganzjähriges Angebot gewährleistet,
- 10 % (2011/12 somit € 2.765,90) für jede Kinderbetreuungsgruppe, die mit einer Unterbrechung von nicht mehr als 25 Werktagen im Kinderbetreuungsjahr geführt wird, sowie
- 20 % (2011/12 somit € 5.531,90) für jede Kinderbetreuungsgruppe, die ohne Jahresunterbrechung geführt wird.

Feststellung

Der LRH hat die Förderungen einzelner Einrichtungen nach dem alten und neuen System verglichen und dabei festgestellt, dass für Einrichtungen mit einer längeren Nachmittagsbetreuung (bis 17.00 Uhr) die Förderungen im Vergleich zum alten System um ca. 4 % bis 5 % gestiegen sind.

Förderung von Assistenzkräften

Eine im Vergleich zur früheren Rechtslage zusätzliche Förderung wird für den Einsatz von Assistenzkräften sowie für die in Integrationsgruppen und heilpädagogischen Gruppen eingesetzte zweite pädagogische Fachkraft gewährt, wobei sich auch diese Förderungen in Prozentsätzen der beschriebenen Bemessungsgrundlage berechnen.

Förderungen für
2011/12

Die Förderungen an private Erhalter für das Kindergartenjahr 2011/12 betragen insgesamt 13,1 Mio. €, davon entfielen 2,4 Mio. € auf die Förderung der Assistenzkräfte.

2.4.2.2. Förderung der Gemeinden

Die Förderung der Gemeinden ist im Wesentlichen in § 38b TKBBG sowie in einer darauf beruhenden Förderrichtlinie der Tiroler Landesregierung geregelt. Die neuen Bestimmungen gelten seit 1.1.2011.

Die Förderungen für den Personalaufwand bemessen sich im Vergleich zur früheren Regelung nach einem komplexeren Regulationssystem, das folgenden Parametern Rechnung trägt:

- dem Personalaufwand für die pädagogischen Fachkräfte und Assistenzkräfte (mit Ausnahme von Stützkräften) im Ausmaß des Mindestpersonaleinsatzes als Bemessungsgrundlage,
- dem Abzug der Elternbeiträge vom förderbaren Personalaufwand,
- der Festlegung höherer Fördersätze für den Einsatz von Personal außerhalb der halbtägigen Wochenöffnungszeiten,
- einem Zuschlag für jede Kinderbetreuungsgruppe, die ein Mittagessen anbietet,
- einem Zuschlag für jede alterserweiterte und gemeindeübergreifende Kindergartengruppe, die ein ganztägiges und ganzjähriges Angebot gewährleistet, sowie
- einer höheren Förderung von finanzschwächeren Gemeinden.

Personalaufwand
als Bemessungs-
grundlage

Bei der Ermittlung des relevanten Personenkreises dürfen nur die pädagogischen Fachkräfte und Assistenzkräfte berücksichtigt werden, nicht jedoch allfälliges sonstiges Personal wie beispielsweise Stützkräfte, Reinigungspersonal und Hauswarte. Als Personalaufwand sind die Bezüge, Zulagen, Nebengebühren, Geldaushilfen, Reisegebühren und Mehrleistungsvergütungen einzurechnen, Dienstgeberbeiträge, Abfertigungen und Zuwendungen aus Anlass von Dienstjubiläen sind nicht zu berücksichtigen.

<p>Empfehlung gemäß Art. 69 Abs. 4 TLO</p>	<p>Aus diesen Bestimmungen folgt, dass die Höhe der Förderung wesentlich von der korrekten Festlegung des Personalaufwandes sowohl hinsichtlich des Personenkreises und des Mindestpersonaleinsatzes als auch hinsichtlich der Personalverrechnung (Einstufung des Personals, Anrechnung von Vordienstzeiten, Abgrenzung der nicht förderbaren Aufwendungen, etc.) abhängt. Auf der Grundlage der von den Gemeinden übermittelten Daten kann die Abteilung Bildung dazu nur Plausibilitätsprüfungen durchführen. In Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen empfiehlt der LRH daher eine verstärkte Kontrolle der von den Gemeinden übermittelten Daten, um eine korrekte Abwicklung der Förderungen sicherzustellen.</p>
<p>Stellungnahme der Regierung</p>	<p><i>Wie der Landesrechnungshof zutreffend ausführt, wurde die Förderung des Personalaufwandes der Gemeinden nach den Bestimmungen des Tiroler Kinderbildungs- und Kinderbetreuungsgesetzes ab dem Förder- bzw. Kalenderjahr 2011 auf ein neues System umgestellt. Die erste Endabrechnung nach diesem neuen Fördersystem erfolgte im Juni 2012.</i></p> <p><i>Die zuständige Abteilung Bildung hat seit diesem Zeitpunkt bereits selbst Vorüberlegungen dahingehend angestellt, auf welche Weise eine (nachträgliche) Kontrolle der von den Gemeinden im Zuge der ersten Endabrechnung übermittelten Daten sichergestellt werden könnte, um eine korrekte Abwicklung der Förderungszahlungen zu gewährleisten.</i></p> <p><i>Die Empfehlung des Landesrechnungshofes knüpft daran an und es wird dieser jedenfalls entsprochen.</i></p>
<p>Fördersätze und Zuschläge</p>	<p>Entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen wird der Einsatz des Personals während der halbtägigen Wochenöffnungszeiten grundsätzlich zu 50 % gefördert, der darüber hinausgehende Personaleinsatz bis Ende 2013 zu 65 % und danach ebenfalls zu 50 %. Als halbtägige Wochenöffnungszeiten gelten die Wochenöffnungszeiten während des Kindergartenjahres bis einschließlich 25 Stunden.</p> <p>Die Zuschläge für jede Kinderbetreuungsgruppe, die ein Mittagessen anbietet, und für jede alterserweiterte und gemeindeübergreifende Kindergartengruppe, die ein ganztägiges und ganzjähriges Angebot gewährleistet, entsprechen den Regelungen für die privaten Erhalter.</p>
<p>Berücksichtigung der Finanzkraft der Gemeinden</p>	<p>Zur Berechnung der konkreten Förderhöhe hat die Förderrichtlinie des Landes eine detaillierte Vorgangsweise festgelegt. Zusammengefasst dargestellt ist auf Grund der unterschiedlichen Fördersätze für die halbtägige und die darüber hinausgehende Betreuungszeit für</p>

jede Gemeinde eine entsprechende Aufteilung des Personalaufwandes notwendig. Dafür wird zunächst das Verhältnis zwischen den halbtägigen und ganztägigen / ganzjährigen Öffnungszeiten ermittelt, die Personalaufwendungen werden aliquot und pauschal diesen Zeiten zugeordnet. Auch die Elternbeiträge sind entsprechend zuzuordnen und von den Personalaufwendungen in Abzug zu bringen. Die Differenz bildet den so genannten Ausgangsbetrag.

Um im Rahmen der Förderung die Finanzkraft der Gemeinden zu berücksichtigen, soll von diesem Ausgangsbetrag ein Zu- oder Abschlag vorgenommen und dieser „korrigierte“ Betrag der 50 %igen oder 65 %igen Förderung zugrunde gelegt werden. Dafür wird die nach den Bestimmungen des Tiroler Mindestsicherungsgesetzes ermittelte Finanzkraft der Gemeinden herangezogen und für jeden politischen Bezirk eine Reihung der Gemeinden ermittelt. Aus dieser Reihung folgen für die finanzstärkste Gemeinde im Bezirk ein Abschlag von 5 % des Ausgangsbetrages, für die finanzschwächste Gemeinde ein Zuschlag von 5 % und für die übrigen Gemeinden aliquote Zu- oder Abschläge innerhalb dieser Bandbreite.

Aus diesen Vorgaben wird in der Förderrichtlinie folgender Schluss gezogen: „Im Ergebnis bewirkt die Bandbreite der Berücksichtigung der Finanzkraft, dass maximal 55 % (halbtägig) bzw. 70 % (ganztägig und ganzjährig) für die finanzschwächste Gemeinde eines Bezirkes und minimal 45 % (halbtägig) bzw. 60 % (ganztägig und ganzjährig) für die finanzstärkste Gemeinde eines Bezirkes ausgeschüttet werden.“

Kritik -
Förderrichtlinie in
sich widersprüchlich

Diese Schlussfolgerung widerspricht aber der angeführten Bestimmung, wonach der Ausgangsbetrag durch die Zu- oder Abschläge verändert wird. Die von der Abteilung Bildung angewendete Berechnungsmethode, die in Folge den Förderleistungen des Landes zugrunde gelegt wird, erhöht oder vermindert hingegen den Förderprozentsatz, was zu einem anderen Ergebnis führt und in Folge die finanzschwächeren Gemeinden bevorzugt.

So würde eine Erhöhung des Ausgangsbetrages um 5 % für die finanzschwächste Gemeinde einen Fördersatz von 52,5 % (für die halbtägige) und 68,2 % (für die ganztägig / ganzjährige Betreuung) sowie eine Verringerung des Ausgangsbetrages um 5 % für die finanzstärkste Gemeinde einen Fördersatz von 47,5 % und 61,7 % bewirken.

Empfehlung gemäß Art. 69 Abs. 4 TLO	Der LRH empfiehlt daher, durch eine Anpassung der Förderrichtlinie eine schlüssige Berechnungsmethode festzulegen und einen mit den Bestimmungen der Förderrichtlinie konformen Vollzug sicherzustellen.
-------------------------------------	--

Stellungnahme der Regierung

Bei der vom Landesrechnungshof aufgezeigten und bei der von der Abteilung Bildung praktizierten Auslegung der einschlägigen Förderbestimmungen handelt es sich wohl um Varianten denkmöglicher Rechtsanwendung. Um eine hinreichend bestimmte, eindeutige Rechtsgrundlage zu schaffen, soll der Empfehlung des Landesrechnungshofes jedoch Rechnung getragen werden. Die maßgebliche Förderrichtlinie soll also dahingehend geändert werden, dass die Bestimmungen zur Berechnungsmethode klarer formuliert werden.

Auszahlung der Förderungen

Die neuen Bestimmungen für die Förderung des Personalaufwandes der Gemeinden sind mit Jänner 2011 in Kraft getreten. Da die Höhe der Landesförderung erst nach Abschluss des Förderjahres berechnet werden kann (für 2011 somit im Frühjahr 2012), wurden für das Jahr 2011 Übergangsbestimmungen festgelegt. Demgemäß wurden die Förderungen für die Monate September bis Dezember 2010 nach den „alten“ Förderbestimmungen des Tiroler Kindergarten- und Hortgesetzes ausbezahlt. Im September/Oktober 2011 erhielten die Gemeinden 50 % der fiktiven Fördersumme, welche sie nach den neuen Förderbestimmungen für das Jahr 2010 erhalten hätten. Die Endabrechnung lag bis Juli 2012 noch nicht vor.

Ab dem Jahr 2012 erhalten die Gemeinden im Herbst des Förderjahres eine pauschale Akontierung im Ausmaß von 50 % der Vorjahresförderung, die Endabrechnung erfolgt im darauffolgenden Frühjahr.

Förderbeträge

Die Auszahlung der Förderungen sowohl an die Gemeinden als auch an private Erhalter erfolgt über die Finanzposition 1-240004-7305003 (Zuwendung - Personalaufwand). Darin ist auch die Förderung der Horte enthalten, die überwiegend jedoch nicht die vorschulische Kinderbetreuung betreffen. Entsprechend den Rechnungsabschlüssen betragen die Förderungen in den Kalenderjahren:

2008: € 23.788.269,00

2009: € 25.856.297,00

2010: € 30.387.330,00

2011: € 32.836.411,00 .

In den Jahren 2008 und 2009 - somit noch vor Inkrafttreten der neuen gesetzlichen Bestimmungen - entfielen ca. 75 % der Förderzahlungen auf die Gemeinden einschließlich der Stadt Innsbruck. Auf Grund der Übergangsbestimmungen für die Förderung der Gemeinden können die Folgejahre nicht mit ausreichender Genauigkeit analysiert werden, insbesondere kann ein Vergleich der Förderung nach dem alten und dem neuen System noch nicht vorgenommen werden.

halbtägige und
ganztägige / ganz-
jährige Betreuung

Da die Übergangsbestimmungen die Berechnung der fiktiven Förder-summe an die Gemeinden für das Jahr 2010 erforderlich machten, ergibt sich daraus eine Verteilung des Personalaufwandes auf die halbtägige und die ganztägige / ganzjährige Kinderbetreuung.

Der Personalaufwand der Gemeinden betrug insgesamt ca. 43,8 Mio. € und hat sich im Verhältnis 75 % zu 25 % auf die halbtägige und die ganztägige / ganzjährige Kinderbetreuung verteilt. Die Elternbeiträge beliefen sich auf ca. 2,6 Mio. €, das entspricht ca. 6 % der Personalaufwendungen.

	Personalaufwand	Personalaufwand nach Abzug der Elternbeiträge	Landesförderung	in %
halbtägige Betreuung	32.747.562	30.895.971	15.640.117	51
ganztägige Betreuung	11.056.572	10.305.726	6.727.314	65
Summe	43.804.134	41.201.697	22.367.431	54

Tab. 6: Personalaufwand der Gemeinden (Beträge in €)

2.5. Förderungen auf der Grundlage von Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG

Seit dem Jahr 2008 werden zur Förderung der Kinderbetreuungseinrichtungen auf der Grundlage von Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern sowohl umfangreiche Bundesmittel als auch zusätzliche Landesmittel eingesetzt. Damit soll einerseits das Angebot an Einrichtungen verbessert und ausgeweitet werden, zum anderen soll durch den Gratiskindergarten und den verpflichtenden Kindergartenbesuch im letzten Jahr vor dem Schuleintritt auch die Inanspruchnahme der Einrichtungen verstärkt werden.

Diese Konstruktion führt dazu, dass die Erhalter der Einrichtungen (Gemeinden und private Erhalter), die über den Umfang der angebotenen Betreuung entscheiden, die Fördermittel des Bundes nicht direkt vom Fördergeber, sondern von Landesstellen erhalten. Damit sind für die Länder weitgehende Steuerungsaufgaben verbunden.

Die Maßnahmen orientieren sich am so genannten „Barcelona-Ziel“ der Europäischen Union. Im März 2002 hat der Europäische Rat bei seiner Zusammenkunft in Barcelona zwei Ziele, die als Barcelona-Ziele bekannt wurden, formuliert. Die Mitgliedstaaten sollten „Hemmnisse beseitigen, die Frauen an einer Beteiligung am Erwerbsleben abhalten“ und „bestrebt sein, nach Maßgabe der Nachfrage nach Kinderbetreuungseinrichtungen und im Einklang mit den einzelstaatlichen Vorgaben für das Versorgungsangebot bis 2010 Betreuungsplätze:

- für mindestens 33 % der Kinder unter drei Jahren und
- für mindestens 90 % der Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter

zur Verfügung zu stellen“.

Die Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG wurden jeweils befristet abgeschlossen und sind unterschiedlich ausgestaltet. Der folgende Überblick nennt die wesentlichen Eckpunkte:

15a Vereinbarung	geförderte Kosten	Förderbeträge	Finanzmittel
Ausbau Kinderbetreuungsangebot			
2008-2010, 2011-2014	Baumaßnahmen	Pauschalbetrag pro zusätzlichen Platz	Kofinanzierung: Bund - Land
Primär für Unter-Dreijährige			
Gratiskindergarten			
ab 2009/10			
für 5-6 jährige	Mehraufwand	Pauschalbetrag pro Kind	Bundesmitten
für 4-5 jährige	Mehraufwand	Pauschalbetrag pro Kind	Landesmitten
quantitativer u. qualitativer Ausbau			
ab 2010/11	Baumaßnahmen, Ausstattungen	Fixbeträge pro Baumaßnahme	Bundesmitten * zusätzliche Landesmitteln

* Restmitteln aus Förderung Gratiskindergarten

Tab. 7: Überblick: Förderungen auf der Grundlage der Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG

2.6. Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebotes

2.6.1. Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG

Vereinbarung nach Art. 15a B-VG 2008 bis 2010

Unter Berufung auf das Barcelona Ziel betreffend die Kinderbetreuung haben der Bund und die Länder im Jahr 2008 eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots abgeschlossen. Diese Vereinbarung war für den Zeitraum 2008 bis 2010 gültig.

Die maßgeblichen statistischen Daten, auf die sich die Vereinbarung beruft, sind der Kindertagesheimstatistik der Bundesanstalt Statistik Österreich (Statistik Austria) entnommen. Zwischen diesen Daten und der vom Land Tirol jährlich zum Stichtag 15. Oktober erstellten Statistik der Kinderbetreuungseinrichtungen in Tirol ergeben sich geringfügige Differenzen und zwar auf Grund der unterschiedlichen Bezugsgröße der gleichaltrigen Wohnbevölkerung.

Hinweis

Anzumerken ist, dass das Barcelona Ziel auf den Versorgungsgrad abstellt und daher Kinderbetreuungsplätze zur Verfügung gestellt werden sollen. Hingegen erfasst die Kindertagesheimstatistik der Statistik Austria die Zahl der tatsächlich betreuten Kinder und errechnet daraus die Betreuungsquote.

Nach der Statistik Austria betrug im Kindergartenjahr 2006/07 die institutionelle Betreuungsquote, d.h. der Anteil der Kinder in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen im Vergleich zur gleichaltrigen Wohnbevölkerung,

- für Kinder unter drei Jahren bundesweit 10,8 % (in Tirol 11,4 %) sowie
- für Kinder zwischen drei und fünf Jahren bundesweit 83,5 % (in Tirol 84,9 %).

Daraus ergab sich ein deutlich höherer Handlungsbedarf für die Gruppe der Kinder unter drei Jahren. Die Vereinbarung nach Art. 15a B-VG hat daher primär eine Erhöhung der Betreuungsquote der Unter-Drei-Jährigen als Ziel festgelegt, wobei ganztägige und mit der Vollbeschäftigung der Eltern vereinbare Kinderbetreuung besonders gefördert werden sollte. Ein Teil der Mittel konnte auch für den Ausbau des Kinderbetreuungsangebots für Drei- bis Sechsjährige sowie für die Förderung von Tageseltern verwendet werden.

Neben dem Ausbau von Kinderbetreuungsangeboten waren weitere Ziele der Vereinbarung die sprachliche Förderung von Kindern mit mangelnden Deutsch-Kenntnissen in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen sowie die Schaffung eines bundesweiten vorschulischen Bildungsplanes insbesondere zur Verbesserung des Übergangs von institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen zur Volksschule.

Ergebnis

In der Folge sind die Betreuungsquoten laut Statistiken für die Kindergartenjahre 2010/11 sowie 2011/12 zwar gestiegen, das Barcelona-Ziel wurde allerdings nur für die Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulantrittsalter, nicht jedoch für die Unter-Drei-Jährigen erreicht.

Kinderbetreuungsquoten	2006/07		2010/11		2011/12	
	Österreich	Tirol	Österreich	Tirol	Österreich	Tirol
Alter						
0 bis 2 Jahre	10,8 %	11,4 %	17,1 %	16,8 %	19,7 %	18,0 %
3 bis 5 Jahre	83,5 %	84,9 %	90,7 %	89,8 %	90,3 %	90,5 %

Tab. 8: Entwicklung der Kinderbetreuungsquoten (Quelle: Statistik Austria)

Vereinbarung nach Art. 15a B-VG 2011 bis 2014

Auf Grund der Befristung der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG von 2008 bis 2010 und des anschließenden „langwierigen“ politischen Entscheidungsprozesses war zunächst nicht absehbar, ob durch eine „Verlängerung“ der Vereinbarung weitere Bundesmittel zur Verfügung gestellt würden. Erst im Frühjahr 2011 wurde eine weitere Vereinbarung nach Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebotes abgeschlossen, mit der Zielsetzung, zur Annäherung an das Barcelona-Ziel bei den Unter-Drei-Jährigen und zur Schließung regionaler Betreuungslücken bei den Drei- bis Sechsjährigen den Ausbau von bedarfsgerechten flächendeckenden Betreuungsangeboten voranzutreiben. Auch die Förderung der Tagesbetreuung ist wiederum vorgesehen. Die Vereinbarung ist rückwirkend mit 1.1.2011 in Kraft getreten und gilt für die Jahre 2011 bis 2014.

Förderrichtlinien des Landes

Zur Umsetzung der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG wurden von der Tiroler Landesregierung jeweils Richtlinien beschlossen (Regierungsbeschlüsse vom 28.10.2008 sowie vom 24.1.2012), die ebenfalls rückwirkend in Kraft getreten sind.

2.6.2. Finanzierungsstruktur und Fördersätze

Die beiden Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG normierten jeweils ein Kofinanzierungsmodell von Bund und Ländern und legten Fördersätze für bestimmte Maßnahmen fest. Die Regelungen sind allerdings nicht durchgängig identisch, sodass zwischen den Zeiträumen 2008 bis 2010 sowie 2011 bis 2014 unterschieden werden muss.

Kofinanzierung
Bund und Länder

Der Bund stellte in den Jahren 2008 bis 2010 sowie 2012 bis 2014 für den Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen jährlich einen Zweckzuschuss (im Sinne der Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes) in der Höhe von 15 Mio. € sowie im Jahr 2011 in Höhe von 10 Mio. € zur Verfügung. Die Bundesmittel wurden jährlich jeweils in zwei gleich großen Raten im Juni und im Dezember den Ländern bevorschusst.

Die Länder hatten für 2008 bis 2010 um ein Drittel mehr an Finanzmitteln und ab 2011 Finanzmittel zu gleichen Teilen wie der Bund aufzubringen, wobei ab 2011 für die Förderung der Tagesbetreuung eine Kofinanzierung durch die Länder nicht mehr vorgesehen ist. Finanzmittel der Gemeinden, die zusätzlich für diese Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden, sind bei der Kofinanzierung des jeweiligen Landes einzurechnen.

Die folgende Tabelle zeigt den auf Tirol entfallenden Anteil der Bundesmittel von ca. 8,7 % sowie die zusätzlich vom Land Tirol aufzubringenden Mittel. Da ab 2011 die Förderung der Tagesbetreuung nicht mehr kofinanziert werden muss, sind die in der Tabelle angeführten Landesmittel ab diesem Zeitpunkt als „fiktive“ Höchstbeträge zu verstehen.

Im Jahr 2011 hat sich der Anteil für Tirol auf ca. 9,25 % erhöht, da die Vereinbarung nach Art. 15a B-VG für das Bundesland Salzburg nicht in Kraft getreten ist und daher die übrigen Länder mehr Bundesmittel erhielten.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bundesmittel	1.326.000	1.326.000	1.326.000	924.700	1.297.700	1.297.700	1.297.700
Landesmittel	1.768.000	1.768.000	1.768.000	924.700	1.297.700	1.297.700	1.297.700
Summe	3.094.000	3.094.000	3.094.000	1.849.400	2.595.400	2.595.400	2.595.400

Tab. 9: Gesamtmittel (Beträge in €)

2.6.2.1. Förderungen für die Schaffung von zusätzlichen Kinderbetreuungsplätzen für Unter-Drei-Jährige

Betreuungsgrad	<p>Der Zweckzuschuss des Bundes wurde für die Schaffung von zusätzlichen (das bedeutet jeweils im Vergleich zum vorangegangenen Kindergartenjahr) Kinderbetreuungsplätzen in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen für Unter-Drei-Jährige gewährt. In der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG wurde für jeden zusätzlichen Platz ein pauschaler Förderbetrag festgelegt, dessen Höhe vom „Betreuungsgrad“ abhängt. Dafür wurden drei Kategorien definiert und zwischen</p> <ul style="list-style-type: none">• halbtägiger Kinderbetreuung,• ganztägiger Kinderbetreuung und• mit einer Vollbeschäftigung der Eltern vereinbarter Kinderbetreuung (nach VIF-Kriterien - Vereinbarkeitsindikator Familie und Beruf) <p>unterschieden.</p> <p>Voraussetzungen für sämtliche genannten Formen sind der Einsatz von qualifiziertem Personal sowie eine Betreuung werktags von Montag bis Freitag.</p>
halbtägige Kinderbetreuung	<p>Eine halbtägige Kinderbetreuung erfordert eine Betreuung von</p> <ul style="list-style-type: none">• mindestens 20 Stunden wöchentlich und• durchschnittlich vier Stunden täglich.
ganztägige Kinderbetreuung	<p>Eine ganztägige Kinderbetreuung erfordert eine Betreuung von</p> <ul style="list-style-type: none">• mindestens 30 Stunden wöchentlich,• durchschnittlich sechs Stunden täglich und• das Angebot von Mittagessen.
Hinweis	<p>In diesem Zusammenhang verweist der LRH auf die uneinheitliche Definition von „halbtägiger“ Betreuung. Nach der gegenständlichen Vereinbarung nach Art. 15a B-VG umfasst sie mindestens 20 Stunden wöchentlich, während das TKBBG im Rahmen der Förderung des Personalaufwandes der Gemeinden die halbtägige Betreuung mit 25 Stunden festgelegt hat.</p>

	<p>Weiters geht die Definition von „ganztägiger“ Betreuung mit dem allgemeinen Sprachverständnis nicht konform. Denn eine Einrichtung mit Öffnungszeiten von jeweils sechs Stunden (zum Beispiel von 7.00 Uhr bis 13.00 Uhr) und einem Mittagstisch an fünf Wochentagen entspricht dieser Definition von „ganztägig“, obwohl am Nachmittag keine Betreuung stattfindet.</p>
Jahresöffnungszeiten	<p>Um eine Erweiterung der Jahresöffnungszeiten bei der halbtägigen und der ganztägigen Kinderbetreuung zu forcieren, wurden die Mindestöffnungszeiten, die eine zusätzliche Voraussetzung für den Erhalt der Förderung sind, über einen Stufenplan schrittweise angehoben. So beträgt die Mindestöffnungszeit</p> <ul style="list-style-type: none">• bis einschließlich 2010/11 mindestens 30 Wochen,• für 2011/12 mindestens 37 Wochen,• für 2012/13 mindestens 44 Wochen sowie• ab 2013/14 mindestens 47 Wochen.
Kinderbetreuung nach VIF-Kriterien	<p>Eine Kinderbetreuung nach VIF-Kriterien erfordert eine Betreuung</p> <ul style="list-style-type: none">• ganzjährig mit Unterbrechung von höchstens fünf Wochen im Kindergartenjahr (= mindestens 47 Wochen geöffnet)• mindestens 45 Stunden wöchentlich,• an vier Tagen wöchentlich mindestens 9½ Stunden und• das Angebot von Mittagessen. <p>Das Kindergartenjahr ist in der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG als Zeitraum zwischen 1. September und 31. August des Folgejahres definiert.</p>
Hinweis	<p>Diese Definition der Kinderbetreuung nach VIF-Kriterien korrespondiert mit dem Begriff „ganztägiges und ganzjähriges Angebot“ nach dem TKBBG.</p>
Fördersätze	<p>Die nachstehende Tabelle zeigt die Höhe der Fördersätze pro zusätzlichen Kinderbetreuungsplatz entsprechend dem Betreuungsgrad. Die Höhe der Bundesförderung ist in den beiden Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG gleich geblieben, die Landesmittel und damit die Gesamtförderung wurden ab 2011 in Folge des veränderten Kofinanzierungsschlüssels reduziert.</p>

	2008 - 2014	2008 - 2010		2011 - 2014	
	Bundesmittel	Landesmittel	Gesamtförderung	Landesmittel	Gesamtförderung
halbtägige Kinderbetreuung	1.500	2.000	3.500	1.500	3.000
ganztägige Kinderbetreuung	2.500	3.333	5.833	2.500	5.000
Kinderbetr. lt. VIF-Kriterien	4.000	5.333	9.333	4.000	8.000

Tab. 10: Fördersätze pro zusätzlichem Kinderbetreuungsplatz (Beträge in €)

2.6.2.2. Weitere förderbare Maßnahmen

Wenn auch der Förderschwerpunkt auf dem Ausbau der Betreuungsplätze für Unter-Drei-Jährige lag, können die Bundesmittel

- bis zu 25 % für die Schaffung von zusätzlichen Kinderbetreuungsplätzen in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen für Drei- bis Sechsjährige (die Höhe der Zuschüsse ist identisch mit der Förderung der Unter-Dreijährigen) sowie
- bis zu 50 % für die Tagesbetreuung verwendet werden.

Förderung der Tagesbetreuung

Die Förderung der Tagesbetreuung betrifft die Ausbildung der Tageseltern. Für jede/jeden zusätzlich neu ausgebildete/n Tagesmutter / Tagesvater wurde ein Zuschuss für einen Ausbildungslehrgang in Höhe von € 750,00 bezahlt, unter der Voraussetzung, dass die ausgebildete Person nachher tatsächlich als Tagesmutter oder Tagesvater tätig ist. In der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG 2011 bis 2014 wurde der Zuschuss auf € 1.000,00 erhöht, wenn es sich um einen vom Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend mit einem Gütesiegel ausgezeichneten Lehrgang handelt. Zudem können auch Investitionen zur Neuschaffung von Betreuungsangeboten mit einem Betrag von € 750,00 für jede/jeden zusätzliche/n Tagesmutter oder Tagesvater gefördert werden.

Förderung für erweiterte Öffnungszeiten

Eine weitere Fördermaßnahme betrifft ab 2011 die Abdeckung der Kosten - insbesondere der Personalkosten - für erweiterte Öffnungszeiten (ohne Schaffung von zusätzlichen Kinderbetreuungsplätzen) im Ausmaß von

1. mindestes 47 Wochen im Kindergartenjahr und mindestens vier Wochen mehr als im jeweils vorangegangenen Kindergartenjahr und
2. mindestens 30 Stunden wöchentlich und mindestens fünf Stunden wöchentlich mehr als im jeweils vorangegangenen Kindergartenjahr.

Dafür können

- in den Jahren 2011 und 2012 jeweils 20 %,
- im Jahr 2013 10 % und
- im Jahr 2014 5 %

des Zweckzuschusses des Bundes verwendet werden.

2.6.3. Abwicklung der Förderungen

Verwendungsnachweise an den Bund

Zunächst ist für die Beurteilung der Förderungsabwicklung von Bedeutung, dass auf Grund der Nachweise des Landes Tirol über die Verwendung der Fördermittel (Zweckzuschuss des Bundes sowie Landesmittel), die bis 30. Juni eines Kalenderjahres, erstmals bis 30.6.2009, übermittelt wurden, das Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend die widmungsgemäße Verwendung und korrekte Abrechnung der Bundesmittel für die Jahre 2008 bis 2010 bestätigt hat. In Hinblick auf den entsprechend dem Kofinanzierungsmodell hohen Anteil an Landesmitteln hat sich der LRH dennoch mit der Abwicklung der Förderungen befasst.

fehlende Planungsphase

Da die erste Vereinbarung nach Art. 15a B-VG erst im Laufe des Jahres 2008 abgeschlossen und rückwirkend in Kraft gesetzt wurde, bestand für die Landesverwaltung - trotz der Möglichkeit, nicht verbrauchte Bundesmittel ins folgende Jahr rückstellen zu können - ein beträchtlicher Zeitdruck, die zur Verfügung stehenden Mittel widmungsgemäß zu verwenden. Auch die Vereinbarung nach Art. 15a B-VG für die Jahre 2011 bis 2014 ist rückwirkend in Kraft getreten und hat keine Planungsphase ermöglicht. Eine Bedarfserhebung und ein darauf beruhendes Umsetzungskonzept wurden somit nicht erstellt.

geteilte Zuständigkeiten

Eine zusätzliche Schwierigkeit für die Abwicklung der Förderungen lag in der auf zwei Abteilungen des Amtes der Tiroler Landesregierung verteilten Zuständigkeit. So ist die Abteilung Bildung für den Bereich der Kindergärten und Kinderkrippen zuständig und die Abteilung JUFF für die Kindergruppen und die Tagesbetreuung. Demgemäß wurden auch die Budgetmittel aufgeteilt.

Vereinbarung nach Art. 15a B-VG 2008 bis 2010	<p>Im Landeshaushalt 2008 waren noch keine Mittel budgetiert. Die Bundesmittel in Höhe von € 1.326.000,00 wurden in zwei Raten im Oktober und Dezember 2008 im Landeshaushalt vereinnahmt. Der entsprechend dem Kofinanzierungsmodell anteilige Landesbeitrag in Höhe von € 1.768.000,00 wurde mit Beschluss der Tiroler Landesregierung vom 21.10.2008 zu jeweils 50 % der Abteilung Bildung und der Abteilung JUFF zur Verfügung gestellt (Budgetmittelumschichtung).</p> <p>Auch in den Jahren 2009 und 2010 wurden die jeweils insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel in Höhe von € 3.094.000,00 entsprechend dieser 50 %igen Aufteilung von beiden Abteilungen budgetiert. Somit stand in den Jahren 2008 bis 2010 der Abteilung Bildung sowie der Abteilung JUFF jeweils der Betrag von € 1.547.000,00 zur Verfügung. Eine gesonderte Budgetierung der Bundes- und Landesmittel erfolgte für 2008 bis 2010 jedoch nicht.</p> <p>Die Abteilung Bildung hat für diese Förderungen die Finanzposition 1-240005-7305016 (Zuwendung Umsetzung Vereinbarung nach Art. 15a B-VG Kinderbetreuung) eingerichtet, die Abteilung JUFF hat die Mittel jeweils zur Hälfte für die Förderung von Kindergruppen (1-469105-7305016) und für die Ausbildung von Tageseltern (1-469105-7670011) budgetiert.</p>
Vereinbarung nach Art. 15a B-VG 2011 bis 2014	<p>Da die nachfolgende Vereinbarung nach Art. 15a B-VG ebenfalls rückwirkend in Kraft getreten ist, wurden für das Jahr 2011 keine Mittel budgetiert, es erfolgten auch keine Auszahlungen.</p> <p>Seit 2012 hat die Abteilung Bildung eine gesonderte Finanzposition für die Ausgaben aus Landesmitteln eingerichtet (1-240005-7305036). Die Abteilung JUFF verfügt nur mehr über Mittel für die Förderung der Tagesbetreuung (für 2012 sind € 162.800,00 budgetiert).</p>
Probleme in der Abwicklung der Förderungen	<p>Die fehlende Planungsphase hat mehrfach zu Problemen in der Abwicklung der Förderungen geführt. In diesem Zusammenhang verweist der LRH auch auf seinen Bericht aus dem Jahr 2009 über die Abteilung JUFF (Zl. LR-0850/17) und die darin enthaltenen Kritikpunkte, insbesondere das Fehlen eines Regionalisierungskonzeptes. Da die Budgetierung der zur Verfügung gestellten Mittel nicht auf der Grundlage eines Konzeptes und damit auch nicht auf nachvollziehbaren Kalkulationen beruhte, wurden Zahlungen mehrfach aus Finanzpositionen getätigt, die dafür nicht eingerichtet waren, aber noch über ausreichende Mittel verfügten. So wurden Förderungen aus dem Zuständigkeitsbereich der Abteilung Bildung aus einer Finanzpositionen, die der Abteilung JUFF zugewiesen war, bezahlt.</p>

Stellungnahme
der Regierung

Zu den Ausführungen des Landesrechnungshofes darf festgehalten werden, dass das rückwirkende In-Kraft-Treten der in Rede stehenden Art. 15a B-VG-Vereinbarungen die Abteilung Bildung vor größere Probleme in der Planung und Umsetzung (Vollzug) gestellt hat. Eine umfassende Grundlagenerhebung für eine treffsichere Budgetierung war verständlicherweise nicht möglich.

Berechnung der
Förderungen

Zudem wurden unterschiedliche Berechnungsmethoden für die Höhe der Förderungen angewendet, was der LRH ebenfalls in dem angesprochenen Bericht über die Abteilung JUFF thematisiert hat.

Entsprechend der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG dienten die Fördermittel „zur teilweisen Abdeckung des Mehraufwandes der Länder und Gemeinden“, der durch die Schaffung zusätzlicher Betreuungsplätze entsteht. Weder die Vereinbarung nach Art. 15a B-VG noch die Richtlinien der Tiroler Landesregierung enthielten eine Konkretisierung des „Mehraufwandes“ und damit der förderbaren Kosten. Die Förderrichtlinien der Tiroler Landesregierung verwiesen stattdessen auf die Förderanträge, die unter Verwendung „des einen integrierenden Bestandteiles der Richtlinie bildenden Formulars“ zu stellen waren.

Dieses Antragsformular listete sämtliche Kosten auf, die durch die Schaffung zusätzlicher Betreuungsplätze verursacht werden können: einmalige Kosten auf Grund notwendiger baulicher Maßnahmen (Errichtung / Erweiterung der Einrichtung, Renovierungen, Adaptierungen, Innenausstattungen, Möblierungen) sowie laufende Kosten auf Grund zusätzlichen Betreuungspersonals und zusätzlicher Betriebskosten.

Wurden in einem Förderantrag zusätzliche Personal- und Betriebskosten geltend gemacht, hat die Abteilung Bildung diese nur bis zu einem Höchstmaß von einem halben Kindergartenjahr (und somit fünf Monaten) sowie unter Berücksichtigung der Beiträge zum Personalaufwand in die Berechnung der grundsätzlich förderbaren Kosten miteinbezogen. Die Abteilung JUFF hat diese „Deckelung“ hingegen nicht vorgenommen.

Das Antragsformular enthielt auch weitere Förderbedingungen, insbesondere bezüglich eines zu vereinbarenden Zeitplanes für Beginn und Abschluss des Vorhabens sowie die Vorlage der Verwendungsnachweise. Zudem war eine Reihung der grundsätzlich förderbaren Vorhaben nach dem Kriterium der Bevorzugung von auf Dauer eingerichteten Gruppen gegenüber provisorischen Gruppen sowie nach dem Datum der Antragstellung normiert.

Die nunmehr gültigen Richtlinien der Tiroler Landesregierung zur Vereinbarung nach Art. 15a B-VG 2011 bis 2014 wurden zwar im Sinne der Aufnahme von Förderbedingungen erweitert, die förderbaren Kosten sind jedoch nach wie vor nicht festgelegt. Nach Auskunft der Abteilung Bildung sollen in Hinkunft aber zusätzliche Personal- oder Betriebskosten nicht mehr gefördert werden, das neue Antragsformular enthält dementsprechend nur mehr die Kriterien „Neuerrichtung“ sowie „Ausbau / Zubau“.

Empfehlung gemäß Art. 69 Abs. 4 TLO

Nach Ansicht des LRH ist die Festlegung der grundsätzlich förderbaren Kosten ein wesentlicher Parameter jeder öffentlichen Förderung und sollte daher in die Richtlinien der Tiroler Landesregierung aufgenommen werden.

Stellungnahme der Regierung

Ungeachtet der Tatsache, dass in der Vollziehung der beiden aufeinander folgenden Art. 15a B-VG – Vereinbarungen betreffend den institutionellen Ausbau seit dem Jahr 2011 keine Personal- oder Betriebskosten, sondern nur mehr solche Kosten gefördert worden sind, welche aufgrund der Umsetzung baulicher Maßnahmen anfallen, soll – im Sinne der Rechtssicherheit – die Empfehlung des Landesrechnungshofes aufgegriffen und eine Definition der förderbaren Kosten in die betreffende Förderrichtlinie aufgenommen werden.

„zusätzliche“ Plätze

Auch der Begriff „zusätzlicher“ Platz ist in der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG nicht definiert, die „zusätzliche“ Betreuung soll anhand der Daten der Kindertagesheimstatistik der Statistik Austria im Sinne der Differenz zum jeweils vorangegangenen Jahr nachgewiesen werden.

Die Richtlinien der Tiroler Landesregierung enthalten dazu ebenfalls keine näheren Bestimmungen. Im Rahmen der Abwicklung der Förderungen wurde in mehreren Fällen die Ausweitung von Öffnungszeiten und die dadurch erreichte „Umwandlung“ von halbtägigen in ganztägige Plätze oder Plätze nach VIF-Kriterien als Schaffung „zusätzlicher“ Plätze gewertet, ohne dass dadurch die Gesamtzahl der Plätze erhöht wurde. Die Förderungen wurden gewährt, da auch für diese im zeitlichen Umfang erweiterte Betreuung Investitionen notwendig waren. Da der Bund gegen diese „großzügige“ Vorgangsweise keine Einwendungen erhoben hat, sieht auch der LRH keine Veranlassung, diese bereits geleisteten Förderungen zu beanstanden.

Empfehlung gemäß Art. 69 Abs. 4 TLO

Für die zukünftige Vorgangsweise bei der Gewährung der Förderungen nach der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG 2011 bis 2014 empfiehlt der LRH, primär Projekte zu fördern, durch die die Gesamtzahl der Betreuungsplätze erhöht wird, um der Zielsetzung der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG zu entsprechen. Diese Prioritätenreihung soll die zuvor angewendete Reihung nach dem Datum der Antragstellung ersetzen.

Stellungnahme der Regierung

Hierzu ist festzuhalten, dass in der seit dem Jahr 2011 maßgeblichen „Förderrichtlinie gemäß der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebotes, BGBl. I Nr. 120/2011“ eine Prioritätenreihung nach dem Datum der Antragstellung nicht mehr vorgesehen ist. Nach § 4 Abs. 1 dieser Richtlinie trifft die Landesregierung die Entscheidung über die Gewährung einer Förderung „unter Berücksichtigung der Bestimmungen der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebotes und insbesondere unter Berücksichtigung des regionalen Bedarfs an neuen Kinderbetreuungsplätzen und der Schaffung längerer Öffnungszeiten sowie nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Mittel.“ Weiters bestimmt Abs. 2 leg. cit., dass „Projekte, welche eine ganztägige und ganzjährige Kinderbetreuung ermöglichen sowie zusätzliche Kinderbetreuungsplätze für Unter-Drei-Jährige (Kinderkrippenplätze) schaffen, bei der Gewährung von Fördermitteln vorrangig berücksichtigt“ werden. Daher ist eine auf sachliche Unterscheidungskriterien abstellende Prioritätenreihung derzeit bereits gewährleistet.

Bevorschussung von Projekten

Bei den ausbezahlten Förderungen handelte es sich vielfach um eine „Vorfinanzierung“ geplanter Baumaßnahmen. Diese Vorgangsweise korrespondiert mit der Abwicklung der Förderungen gemäß der Richtlinie für den quantitativen und qualitativen Ausbau des Kinderbetreuungsangebotes und wird daher unter Punkt 2.9. näher dargestellt.

Kritik - Verstoß gegen Bruttoprinzip

Im Jahr 2010 haben zwei Förderungsempfänger die im Jahr 2009 erhaltenen Förderungen in Gesamthöhe von € 162.081,00 rücküberwiesen. So konnte ein Förderungsempfänger das geplante Bauprojekt nicht verwirklichen, der andere Förderungsempfänger hat für einen Teil der erhaltenen Förderung keine Verwendungsnachweise vorgelegt. Die zurückgezahlten Förderbeträge wurden im Jahr 2010 auf einer Ausgabenposition der Abteilung Bildung vereinnahmt. Diese Absetzung von Einnahmen bei den Ausgaben eines anderen Jahres verstößt gegen den Grundsatz des Bruttoprinzips.

ausbezahlte
Förderungen
2008 bis 2010

Die folgende Tabelle zeigt für den Zeitraum 2008 bis 2010 (und damit für die erste Vereinbarung nach Art. 15a B-VG) die jährlichen Fördermittel, die Ausgaben, die laut den Rechnungsabschlüssen über die genannten Finanzpositionen abgewickelt wurden, sowie die Ausgaben, die in den Verwendungsnachweisen an den Bund angeführt wurden.

Im Jahr 2008 wurde auf Grund der kurzen „Vorbereitungsphase“ nur ein geringer Teil der zur Verfügung stehenden Mittel ausbezahlt, die nicht verbrauchten Mittel konnten zurückgestellt und auf das folgende Jahr übertragen werden.

	2008	2009	2010	2008 - 2010
jährliche Fördermittel				
Abt. Bildung	1.547.000	1.547.000	1.547.000	4.641.000
Abt. JUFF	1.547.000	1.547.000	1.547.000	4.641.000
Summe	3.094.000	3.094.000	3.094.000	9.282.000
Ausgaben lt. RA				
Abt. Bildung	0	3.093.826	1.547.000	4.640.826
Abt. JUFF	935.139	2.082.287	1.613.928	4.631.354
Summe	935.139	5.176.113	3.160.928	9.272.180
Ausgaben lt. Nachweis				
Abt. Bildung	0	3.093.826	1.709.081	4.802.907
Abt. JUFF	56.000	2.821.406	1.285.700	4.163.106
Summe	56.000	5.915.232	2.994.781	8.966.013
Differenz Fördermittel - Ausgaben				315.987

Tab. 11: Förderbudget und Förderausgaben (Beträge in €)

Kritik -
unvollständige -
Verwendungsnach-
weise

Der LRH hat festgestellt, dass die von der Abteilung Bildung übermittelten Verwendungsnachweise nicht alle von der Abteilung JUFF ausbezahlten Förderungen enthalten haben, was durch eine mangelhafte Kommunikation zwischen den beiden Abteilungen verursacht wurde. So „fehlten“ im Nachweis für 2010 Förderungen in Gesamthöhe von ca. € 300.000,00.

Stellungnahme
der Regierung

Die Feststellungen des Landesrechnungshofes sind insofern zu relativieren, dass es sich hierbei lediglich um einen einmaligen Fehler in der Kommunikation gegenüber dem Bund im Zuge der Erstattung des Verwendungsnachweises für das Jahr 2010 gehandelt hat. Ausdrücklich festgehalten werden darf, dass sämtliche Zweckzuschussmittel des Bundes korrekt und auch zur Gänze verwendet wurden. Im Übrigen ist hierdurch weder dem Bund noch dem Land ein finanzieller Schaden oder ein Rechtsnachteil entstanden.

Einrechnung der GAF-Mittel

Entsprechend den Verwendungsnachweisen verblieb für den gesamten Zeitraum der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG 2008 bis 2010 somit ein „Restbetrag“ von € 315.987,00 an nicht ausgeschöpften Mitteln. Seitens des Landes wurde dem Bund gegenüber auf die Mittel aus dem Gemeindeausgleichsfonds (GAF-Mittel) hingewiesen, die - entsprechend den Bestimmungen der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG - als Finanzmittel der Gemeinden bei der Kofinanzierung des Landes einzurechnen sind. Als Beispiel wurde der Betrag von € 380.000,00 genannt, der an zwei Gemeinden für Baumaßnahmen von Kinderbetreuungseinrichtungen ausbezahlt worden war, womit ein vollständiger Verwendungsnachweis erfolgt ist und auch der Kofinanzierungsschlüssel eingehalten wurde.

Feststellung

Der LRH hat anhand der Förderakten festgestellt, dass im Zeitraum 2008 bis 2009 sechs Gemeinden neben den Förderungen nach der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG auch GAF-Mittel in Gesamthöhe von ca. € 1.669.500,00 erhalten haben. Im Rahmen der Berechnung der Förderhöhe für die einzelne Gemeinde wurden die GAF-Mittel in die anteilige Landesförderung eingerechnet und nur ein allfällig darüber hinausgehender Förderbetrag ausbezahlt. Insgesamt wurden € 502.800,00 und somit ca. 30 % der gesamten GAF-Mittel in die Landesförderungen eingerechnet.

Die im Verwendungsnachweis 2010 genannten GAF-Mittel in Höhe von € 380.000,00 wurden hingegen in die 2010 gewährten Förderungen nicht eingerechnet. Eine der beiden Gemeinden hat die GAF-Mittel für die Neuerrichtung eines Hortes erhalten und damit für ein Projekt, das nach der gegenständlichen Vereinbarung nach Art. 15a B-VG nicht gefördert werden kann. Insofern ist der Verwendungsnachweis nicht korrekt. Die andere Gemeinde hat die GAF-Mittel zusätzlich erhalten, was einen Verstoß gegen die Regelung betreffend die Einrechnung der GAF-Mittel darstellt.

Empfehlung gemäß Art. 69 Abs. 4 TLO

Der LRH hat in Zusammenhang mit der Abwicklung der Förderungen aus der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG 2008 bis 2010 auf die fehlende Planungsphase und die daraus resultierenden Probleme hingewiesen. Der LRH empfiehlt daher, in Hinblick auf die Verlängerung der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG bis 2014 die Planung zu verbessern und bei Gemeinden auch die (Mit-)Finanzierung von Projekten aus Mitteln des Gemeindeausgleichsfonds in diese Planung mit einzubeziehen. Zudem sollte die Einrechnung der GAF-Mittel in die Förderung gemäß der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG einheitlich erfolgen.

Stellungnahme
der Regierung

Eine planmäßige, einheitliche Berücksichtigung allfälliger Zahlungen durch den Gemeindeausgleichsfonds im Zuge der Berechnung der Höhe von Förderungen von Bauprojekten der Gemeinden setzt eine lückenlose, frühzeitige Kenntnis der erforderlichen Daten voraus.

Es ist davon auszugehen, dass es sich bei den in der gegenständlichen Empfehlung angesprochenen GAF-Mittel nur um jene handeln kann, die aufgrund der Richtlinie für die Förderung des Baues von öffentlichen Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen gewährt werden. Diese Richtlinie ist im Merkblatt für die Gemeinden Tirols, Ausgabe Oktober 2010, veröffentlicht. Hier können nach Vorliegen der genauen Pläne und der Kostenschätzungen die voraussichtlichen Fördermittel errechnet werden.

Darüber hinaus werden im Einzelfall für Kinderbetreuungsprojekte Bedarfszuweisungen aus dem GAF an Gemeinden dann gewährt, wenn aufgrund der Finanzlage der jeweiligen Gemeinde trotz der aus der Art. 15a B-VG-Vereinbarung erfließenden Mittel und der Förderung nach der Richtlinie für die Förderung des Baues von öffentlichen Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen die Gemeinde das Vorhaben nicht aus eigenem zur Gänze ausfinanzieren kann. Diese Beurteilung ist jedoch erst möglich, wenn die Höhe der "Art. 15a B-VG-Mittel" feststeht. Diese GAF-Mittel somit bereits bei der Gewährung der "Art. 15a B-VG-Mittel" zu berücksichtigen, scheint daher derzeit nicht möglich, da eine individuelle Betrachtung der Finanzlage der Gemeinde erfolgt.

Eine entsprechende Umsetzung der Empfehlung des Landesrechnungshofes soll aber dennoch für zukünftige Abwicklungen von Förderungen geprüft werden und es wird im Verfahren nach Art. 69 Abs. 4 TLO in einem Jahr zu berichten sein.

ausbezahlte
Förderungen 2012

Im Jahr 2011 sind gemäß Rechnungsabschluss 2011 keine Förderzahlungen für den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebotes geleistet worden. Die im Verwendungsnachweis für das Kalenderjahr 2011 angeführten Förderungen in Höhe von € 311.500,00 wurden erst im März 2012 ausbezahlt. Bis einschließlich Juli 2012 wurden von der Abteilung Bildung Förderungen in Höhe von insgesamt € 2.786.500,00 geleistet (davon Bundesmittel € 1.103.250,00 und Landesmittel € 1.683.250,00).

2.6.4. Verwendung der Fördermittel

Verwendungsnachweise an den Bund

Die folgenden Analysen der Verwendung der Fördermittel im Zeitraum 2008 bis 2010 beruhen auf den Angaben in den Verwendungsnachweisen, in denen allerdings - wie bereits erwähnt - der Betrag von ca. € 300.000,00 nicht ausgewiesen wurde. Da es sich dabei um

lediglich ca. 3 % der Gesamtausgaben der Jahre 2008 bis 2010 handelt, hat der LRH diese Unschärfe in den dargestellten Daten in Kauf genommen und keine zusätzlichen Auswertungen vorgenommen.

In den Jahren 2008 bis 2010 wurden die Fördermittel in Höhe von insgesamt € 8.966.013,00 zu ca. 98 % für den Ausbau der institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen und nur zu ca. 2 % für die Förderung der Tagesbetreuung verwendet. Entsprechend den Vorgaben der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG wäre eine Aufteilung zu jeweils 50 % möglich gewesen, das Land Tirol hat den Schwerpunkt aber auf den Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen gelegt.

Ausbau der institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen	8.749.013
Tagesbetreuung	217.000
Summe	8.966.013

Tab. 12: Verwendung der Fördermittel (Beträge in €)

Förderung der institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen

Die Förderung der institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen betraf 73 Einrichtungen, und zwar

- 18 Kindergärten
- 40 Kinderkrippen und
- 15 Kindergruppen

Der in den Verwendungsnachweisen fehlende Betrag von € 300.000,00 betraf die Förderung von acht weiteren Kindergruppen.

Hinweis - Kindergruppen

In Zusammenhang mit der Förderung der „Kindergruppen“ weist der LRH daraufhin, dass diese nicht von der Definition der „institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen“ gemäß der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG umfasst sind. Der Unterschied liegt insbesondere in den Anforderungen an das Ausbildungsniveau des Betreuungspersonals sowie an die räumliche Ausstattung.

Gemäß dem seit 1.9.2010 geltenden TKBBG dürfen die - bisher nicht gesetzlich geregelten - Kindergruppen zwar weitergeführt werden, auf Antrag des Erhalters kann eine Kindergruppe mit Genehmigung der Tiroler Landesregierung in eine Kinderkrippen- oder Kindergarten-Gruppe übergeführt werden. Dabei ist jedenfalls auf die Einhaltung der baurechtlichen Sicherheitsvorschriften (z.B. Brandschutz) sowie der hygienischen Mindeststandards (z.B. kindergerechte Sanitäreinrichtungen) zu achten. Seitens des Landes wurde diese Überführung auch vorangetrieben, insbesondere wurden die geförderten Kinde-

gruppen in Kinderkrippen übergeführt. Kindergruppen werden seit 2012 auch nicht mehr nach der gegenständlichen Vereinbarung nach Art. 15a B-VG gefördert, sodass die Abteilung JUFF nur mehr für die Förderungen in Zusammenhang mit der Tagesbetreuung zuständig ist.

Förderungen für
Unter-Drei-Jährige

Da das primäre Ziel der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG die Förderung der Betreuungseinrichtungen für die Unter-Drei-Jährigen war, sollten laut Vorgaben nur maximal 25 % der Mittel zur Förderung zusätzlicher Betreuungsplätze für Drei- bis Sechsjährige verwendet werden.

Die Länder hatten daher im Rahmen der Verwendungsnachweise an den Bund auch diesbezügliche Daten zu übermitteln. Aus den Verwendungsnachweisen des Landes Tirol ergibt sich die folgende Aufteilung der Fördermittel für 2008 bis 2010:

Altersklasse	Bundesmittel		Landesmittel		Gesamtförderung	
0 - 2	3.253.500	84%	2.301.931	47%	5.555.432	63%
3 - 6	631.500	16%	2.562.081	53%	3.193.581	37%
Summe	3.885.000		4.864.012		8.749.013	

Tab. 13: Aufteilung der Fördermittel (Beträge in €)

Da die Bundes- und Landesmittel - wie bereits erwähnt - nicht auf getrennten Finanzpositionen budgetiert waren, ist die Zurechnung der Förderzahlungen zu den Bundes- oder Landesmitteln in Form einer abteilungsinternen Verrechnung erfolgt, die auch die Grundlage für die angeführte Aufstellung bildete.

Wie die Tabelle zeigt, wurde die vorgegebene prozentuelle Verteilung der Mittel nur bezüglich der Bundesmittel eingehalten, die Landesmittel sowie die gesamten Fördermittel wurden zu einem deutlich höheren Prozentsatz zur Schaffung von Betreuungsplätzen für Drei- bis Sechsjährige verwendet.

geschaffene Plätze

Aus dieser Verteilung der Fördermittel resultiert auch ein über 25 % liegender Anteil an neuen Betreuungsplätzen für Drei- bis Sechsjährige. Im Zeitraum 2008 bis 2010 wurden insgesamt 1.671 Plätze in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen geschaffen, davon

- 948 Plätze (57 %) für Unter-Drei-Jährige und
- 723 Plätze (43 %) für Drei- bis Sechsjährige.

Die Aufschlüsselung der 1.671 Plätze nach dem Betreuungsgrad ergibt folgende Verteilung:

- 215 halbtägige Plätze (13 %)
- 488 ganztägige Plätze (29 %)
- 968 Plätze nach VIF-Kriterien (58 %).

Eine Analyse der zusätzlich geschaffenen Plätze nach den Kriterien „Altersstruktur“ sowie „Betreuungsgrad“ zeigt, dass die halbtägigen Plätze zu ca. 70 % für Drei- bis Sechsjährige geschaffen wurden, während die ganztägigen Plätze sowie die Plätze nach VIF-Kriterien überwiegend die primäre Zielgruppe der Unter-Drei-Jährigen betreffen.

Kategorie Plätze/ Altersklasse	halbtägige		ganztägige		VIF-Kriterien		Gesamt	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
0-2	66	31%	249	51%	633	65%	948	57%
3-6	149	69%	239	49%	335	35%	723	43%
Summe	215		488		968		1.671	

Tab. 14: Plätze nach Betreuungsgrad

Abgleich mit Statistik Die Daten bezüglich der „zusätzlich“ geschaffenen Plätze sind allerdings unter dem Aspekt zu sehen, dass auch die „Umwandlung“ von halbtägigen in ganztägige Plätze oder Plätze nach VIF-Kriterien als „zusätzliche“ Plätze gezählt wurde, was nicht zu einer Erhöhung der Gesamtzahl geführt hat. Zudem wurden Fördermittel vielfach für geplante, aber noch nicht realisierte Bauprojekte bezahlt, sodass die geförderten Plätze noch nicht zur Verfügung standen. Die folgende Tabelle zeigt diese zeitliche Verzögerung zwischen geförderten und tatsächlich vorhandenen Plätzen.

Hinweis Der LRH weist daraufhin, dass in der Statistik der Kinderbetreuungseinrichtungen in Tirol die Berechnungsmethode zur Erfassung der vorhandenen Kapazitäten im Zeitraum 2007/08 bis 2011/12 zweimal geändert wurde. Ein sinnvoller Vergleich ist daher nur zwischen den Jahren 2007/08 und 2011/12 möglich.

zusätzliche Plätze 2008 - 2010 lt. Verwendungsnachweis	1.671
zusätzliche Plätze 2007/2008 bis 2011/12 lt. Statistik	1.558

Tab. 15: zusätzliche Plätze Kindergärten und Kinderkrippen

2.7. Die Förderung des Gratis-Kindergartens

Die „Vereinbarung nach Art. 15a B-VG über die Einführung der halbtätig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen“ wurde im LGBl. Nr. 64/2009 kundgemacht und trat mit 1.9.2009 in Kraft.

Zielsetzung der Vereinbarung

Um allen Kindern beste Bildungsmöglichkeiten und Startchancen in das spätere Berufsleben unabhängig von ihrer sozioökonomischen Herkunft zu bieten, sollen Kinder im letzten Jahr vor der Schulpflicht zum Besuch von institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen im Ausmaß von mindestens 16 bis 20 Stunden an mindestens vier Tagen pro Woche verpflichtet werden. Dieser halbtägige Besuch im Ausmaß von 20 Stunden pro Woche im letzten Jahr vor der Schulpflicht soll kostenlos sein, wobei die Kostenfreiheit nicht die Verabreichung von Mahlzeiten, die Betreuung in den (Schul-)Ferien und die Teilnahme an Spezialangeboten umfasst.

Von dieser Vereinbarung sind somit im Wesentlichen Kinder betroffen, die vor dem 1. September des jeweiligen Jahres das fünften Lebensjahr vollendet haben und im Folgejahr schulpflichtig werden.

Finanzmittel des Bundes

Der Bund stellte zur teilweisen Abdeckung des Mehraufwandes der Länder, Gemeinden und Erhalter für die Kindergartenjahre 2009/2010 und 2010/2011 Zuschüsse in der Höhe von insgesamt jeweils 70 Mio. € zur Verfügung. Für die Jahre 2011 bis 2013 hatte der Bund im Bundesfinanzrahmengesetz ebenfalls jeweils 70 Mio. € vorgesehen.

Als Mehraufwand gelten dabei die anteiligen Personal-, Betriebs- und Investitionskosten sowie weitere Kosten, die im direkten Zusammenhang mit dem kostenlosen, halbtägigen Besuch anfallen. Die Vereinbarung nach Art. 15a B-VG enthält darüber hinaus keine weiteren Förderbeträge oder Fördermaßstäbe.

Die Bundesmittel werden entsprechend dem jeweiligen Anteil an kindergartenpflichtigen fünfjährigen Kindern auf die Länder aufgeteilt. Auf Tirol entfielen dementsprechend ca. 9 % Bundesmittel und somit

- € 6.234.200,00 für 2009/2010
- € 6.001.800,00 für 2010/2011
- € 6.021.400,00 für 2011/2012.

Diese Bundesmittel werden jeweils zu 35,7 % im September und zu 64,3 % im Februar des jeweiligen Kindergartenjahres überwiesen.

In der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG ist die Aufteilung der Mittel zwischen Ländern und Gemeinden nicht geregelt, sondern einer Vereinbarung zwischen den Gebietskörperschaften überlassen.

Kritik - keine schriftliche Vereinbarung

Das Land Tirol hat über die Förderung des Gratiskindergartenjahres das Einvernehmen mit dem Tiroler Gemeindeverband und der Stadt Innsbruck hergestellt, allerdings gibt es dazu keine schriftliche Vereinbarung.

Förderhöhe

Mit Regierungsbeschluss vom 2.6.2009 wurde die Verwendung der Bundesmittel in Form einer Förderung jedes Kindergartenerhalters (öffentliche und private) mit einem Pauschalbetrag in Höhe von € 450,00 pro Kindergartenjahr (zehn Öffnungsmonate zu je € 45,00) für jedes Kind, für das die Regelung des Gratiskindergartens gilt, festgelegt.

Eine Kalkulationsgrundlage für die Festsetzung dieses Förderbetrages ist im Regierungsbeschluss nicht enthalten. Laut Auskunft der Abteilung Bildung entspricht der Betrag dem durchschnittlichen Elternbeitrag und stellt damit einen pauschalierten Ersatz für dessen Entfall dar.

zusätzliche Landesförderung

Zusätzlich zu dieser Förderung aus Bundesmitteln hat die Tiroler Landesregierung (ebenfalls in diesem Regierungsbeschluss vom 2.6.2009) eine Förderung aus Landesmitteln in derselben Höhe für das „Tiroler Gratiskindergartenjahr“ beschlossen. Damit wurde das kostenlose Angebot (halbtags, 20 Bildungs- und Betreuungsstunden pro Woche) auf das vorletzte Kindergartenjahr - somit die Kinder, die vor dem 1. September des jeweiligen Jahres das vierte Lebensjahr vollendet haben, - ausgeweitet.

Anpassung der gesetzlichen Bestimmungen

Die in der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG vorgesehene gesetzliche Verankerung der Besuchspflicht wurde im TKBBG umgesetzt. Seit dem Kindergartenjahr 2010/11 haben die Eltern dafür Sorge zu tragen, dass ihre Kinder, die am 31. August vor dem Beginn des Kindergartenjahres ihr fünftes Lebensjahr vollendet haben und im Folgejahr schulpflichtig werden, im Ausmaß von 20 Stunden an mindestens vier Werktagen pro Woche eine Kindergartengruppe besuchen.

Das TKBBG bestimmt weiters, dass der Kindergartenbesuch im Umfang dieser Besuchspflicht für das letzte Kindergartenjahr sowie darüber hinaus auch für das vorletzte Kindergartenjahr („Tiroler Gratiskindergartenjahr“) entgeltfrei ist. Dafür hat das Land Tirol einem Erhalter das entgangene Entgelt in pauschalierter Form zu ersetzen.

Abwicklung der Bundes- und Landesförderungen

Die Pauschalförderungen aus Bundes- und Landesmitteln wurden jeweils im Februar oder März des laufenden Kindergartenjahres an die Kindergartenerhalter überwiesen.

	2009/10	2010/11	2011/12
Gratiskindergartenjahr 5 - 6 jährige - Bundesmittel	3.217.410	2.897.595	3.091.950
Gratiskindergartenjahr 4 - 5 jährige - Landesmittel	2.991.465	2.818.035	3.091.455
Summe	6.208.875	5.715.630	6.183.405

Tab. 16: Bundes- und Landesmittel für Gratiskindergarten (Beträge in €)

Verwendung Bundesmittel

Das Land Tirol hatte den Nachweis über die widmungsgemäße Verwendung des Bundeszuschusses für jedes Kindergartenjahr gesondert dem Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend vorzulegen und darin die Höhe der Förderungen darzustellen. Aus den Verwendungsnachweisen ergibt sich, dass die Anzahl der Kinder, für welche die Förderung geleistet wurde, von 7.194 im Jahr 2009/10 auf 6.509 im Jahr 2010/11 gesunken ist.

Verwendung frei werdender Finanzmittel

Wie die folgende Tabelle zeigt, wurden die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel zur Förderung des „Gratiskindergartenjahres“ durch die Pauschalförderungen nur im Ausmaß von ca. 50% ausgeschöpft:

	2009/10	2010/11	2011/12
zur Verfügung stehende Bundesmittel	6.234.200	6.001.800	6.021.400
Pauschalförderungen für das Gratiskindergartenjahr	3.217.410	2.897.595	3.091.950
nicht ausgeschöpfte Mittel	3.016.790	3.104.205	2.929.450

Tab. 17: nicht ausgeschöpfte Mittel (Beträge in €)

Entsprechend einer grundsätzlichen Regelung in der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG über die Verwendung nicht ausgeschöpfter Mittel sind diese für den „quantitativen und qualitativen Ausbau des Kinderbetreuungsangebots“ aufzuwenden.

2.8. Förderung des quantitativen und qualitativen Ausbaus des Kinderbetreuungsangebotes

In der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG über die Einführung der halbtägig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen haben sich die Länder verpflichtet, Finanzmittel, die durch die Gewährung dieses Bundeszuschusses frei werden und nicht für den vorgesehenen Zweck benötigt werden, für den quantitativen und qualitativen Ausbau des Kinderbetreuungsangebots und/oder für die Ausbildung von Tageseltern und/oder die Betreuung bei Tageseltern zu verwenden.

Gemäß der Vereinbarung sind darunter insbesondere folgende Maßnahmen zu verstehen:

- die Schaffung von zusätzlichen Betreuungsplätzen für Kinder aller Altersgruppen in Krippen, Kindergärten, Horten, altersgemischten Einrichtungen usw.,
- die Verlängerung und Flexibilisierung von Öffnungs- und Betreuungszeiten,
- die Verbesserung des Betreuungsschlüssels in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen,
- die Modernisierung der bestehenden Kinderbetreuungseinrichtungen und
- die Weiterbildungsmaßnahmen für KindergartenpädagogInnen.

Da in Tirol jährlich ca. 50 % der Bundesmittel nicht ausgeschöpft wurden, hat die Tiroler Landesregierung in den Jahren 2010 bis 2012 jeweils „Richtlinien zur Förderung des quantitativen und qualitativen Ausbaus des Kinderbetreuungsangebotes“ beschlossen und damit die rechtliche Grundlage für eine Verwendung der frei gewordenen Finanzmittel festgelegt.

2.8.1. Fördermaßnahmen und Förderbeträge

In der Regierungssitzung vom 31.8.2010 wurde die erste „Richtlinie zur Förderung des quantitativen und qualitativen Ausbaus des Kinderbetreuungsangebotes“ beschlossen. Die Richtlinien 2011 (Regierungsbeschluss vom 11.1.2011) und 2012 (Regierungsbeschluss vom

24.1.2012) haben die Fördermaßnahmen und Förderbeträge im Wesentlichen übernommen und punktuell ergänzt.

Gefördert werden

- bauliche Maßnahmen und Ausstattungen der Kinderbetreuungseinrichtungen (einschließlich von Horten),
- Projekte in Zusammenhang mit der Kinderbetreuung und
- Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für das Betreuungspersonal.

Förderungen für bauliche Maßnahmen und Ausstattungen

Entsprechend den Richtlinien trifft die Tiroler Landesregierung die Entscheidung über die Gewährung einer Förderung von baulichen Maßnahmen und Ausstattungen insbesondere unter Berücksichtigung des Bedarfs an neuen Kinderbetreuungsplätzen und längeren Öffnungszeiten. Damit werden die in der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG konkret normierten Ziele in die Richtlinie integriert.

In diesem Zusammenhang verweist der LRH auf die im TKBBG vorgesehene Bedarfserhebung, die auch für diese Förderentscheidungen eine taugliche Entscheidungsgrundlage darstellen würde.

Die Förderhöhe für die in der folgenden Tabelle dargestellten baulichen Maßnahmen und Ausstattungen war grundsätzlich mit maximal 90 % der damit zusammenhängenden Gesamtkosten begrenzt.

zusätzliche Gruppenräume durch Zu- bzw. Neubauten	€ 80.000,-- pro Gruppenraum
zusätzliche Gruppenräume durch Umbauten im Bestandsgebäude	€ 40.000,-- pro Gruppenraum
Sanierung bzw. Modernisierung bestehender Gruppenräume	€ 20.000,-- pro Gruppenraum
Errichtung und Sanierung von Küchen /sanitären Einrichtungen	€ 20.000,-- pro Küche/sanit. Einrichtung
Anschaffung von Einrichtungsgegenständen	€ 15.000,-- pro Betreuungseinrichtung

Tab. 18: Förderungen laut Richtlinie 2010

Errichtung und Sanierung von Bewegungsräumen u. Ruheräumen	€ 30.000,-- pro Raum
sicherheitstechnische oder brandschutztechnische Verbesserungen	€ 20.000,-- pro Betreuungseinrichtung
behindertengerechte Adaptierung von Räumlichkeiten	€ 20.000,-- pro Betreuungseinrichtung

Tab. 19: zusätzliche Fördermaßnahmen laut Richtlinie 2011

Die Auflistung der förderbaren Maßnahmen zeigt, dass die Fördermittel insbesondere für Investitionen in bauliche Maßnahmen und Ausstattungen, die für einen ganztägigen Betrieb erforderlich sind, eingesetzt werden sollen.

alterserweiterte und gemeindeübergreifende Kinderbetreuungsgruppen

Seit der Richtlinie für 2011 ist eine Verdoppelung der Förderung vorgesehen, wenn die Maßnahmen (mit Ausnahme der Anschaffung von Einrichtungsgegenständen) die Betreuung von Kindern in „alterserweiterten und gemeindeübergreifenden Kinderbetreuungsgruppen, die ein ganztägiges und ganzjähriges Angebot“ gewährleisten, betreffen. Die Richtlinie 2012 enthält darüber hinaus eine „Priorisierung“ derartiger Angebote, sie sind vorrangig zu berücksichtigen, da mit der Errichtung einer solchen Gruppe außerhalb der Ballungsgebiete der Bedarf an ganztägiger und ganzjähriger Kinderbetreuung einer ganzen Region abgedeckt werden kann. Voraussetzung für diesen Förderzuschlag ist das Vorliegen entsprechender Gemeinderatsbeschlüsse und ein Vertrag über die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit.

Zum Zeitpunkt Juli 2012 bestanden 32 Projekte zur gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit, 16 davon betrafen den Bezirk Reutte. Für neun Projekte lag ein Vertrag bereits vor, 14 Verträge waren in Vorbereitung bzw. Ausarbeitung, die restlichen Projekte beruhen auf Absprachen zwischen den Gemeinden.

Förderung von Projekten

Seit 2012 können auch Investitionen im Zusammenhang mit Umwandlungen von Kindergruppen in Kinderbetreuungseinrichtungen gefördert werden.

Als förderungswürdig wurden weiters die bereits in Vorjahren durchgeführten Projekte

- „regionale Sommerbetreuung“ und
- „Mobile SprachförderpädagogInnen in Tiroler Kindergärten“

mit einem Höchstausmaß der Förderung von jeweils € 600.000,00 im Kalenderjahr festgelegt.

Förderung von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen

Weiters werden die Kosten aus der Teilnahme von pädagogischem Personal an den in der Richtlinie angeführten Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen in einem Gesamtausmaß von höchstens € 230.000,00 gefördert.

2.8.2. Ausgaben für den quantitativen und qualitativen Ausbau des Kinderbetreuungsangebotes

zusätzliche Landesmittel

In den Regierungsbeschlüssen für die Richtlinien 2011 und 2012 hat das Land Tirol zusätzlich zu den Finanzmitteln des Bundes unter Bezugnahme auf die Zielsetzungen des TKBBG für den weiteren Ausbau des Kinderbetreuungsangebotes Landesmittel in Höhe von 3,2 Mio. € für 2011 und 2,0 Mio. € für 2012 bereit gestellt.

Die Bereitstellung dieser zusätzlichen Landesmittel wurde durch die Ungewissheit über die Verlängerung der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG zum Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebotes veranlasst, um trotz allenfalls fehlender Bundesmittel weitere Ausbaumaßnahmen fördern zu können.

Summe der zur Verfügung stehenden Mittel

In Summe standen somit folgende Mittel zur Förderung des quantitativen und qualitativen Ausbaus des Kinderbetreuungsangebotes zur Verfügung:

	2010	2011	2012
Bundesmittel	3.016.790	3.104.205	2.929.450
Landesmittel		3.200.000	2.000.000
Summe	3.016.790	6.304.205	4.929.450

Tab. 20: Fördermittel für den quantitativen und qualitativen Ausbau des Kinderbetreuungsangebotes (Beträge in €)

Förderungen für bauliche Maßnahmen

Auf der Grundlage der ersten Richtlinie 2010 wurden aus Bundesmitteln noch im Dezember 2010 Förderungen für bauliche Maßnahmen in Höhe von € 2.189.100,00 aus der Finanzposition „1-219005-7298014 - Aufwendungen Maßnahmen Vereinbarkeit Beruf und Familie“ geleistet. Für die Jahre 2011 und 2012 wurde jeweils eine eigene Finanzposition mit der Bezeichnung „Aufwendungen Maßnahmen Vereinbarkeit Beruf und Familie Investitionen“ eingerichtet (1-219005-7355060 für 2011 und 1-249005-7355060 für 2012).

Die Landesmittel werden über die Finanzposition „1-240005-7355059 - Zuwendungen für Investitionszwecke Kinderbetreuung neu“ abgewickelt.

Im Zeitraum 2010 bis Juli 2012 wurden folgende Beträge ausbezahlt:

Der vorschulische Bereich

		2010	2011	bis Juli 2012	Summe
1-219005-7298014	Bundesmittel	2.189.100			2.189.100
1-219005-7355060	Bundesmittel		2.527.500		2.527.500
1-249005-7355060	Bundesmittel			920.500	920.500
1-240005-7355059	Landesmittel		2.883.000	2.000.000	4.883.000
Summe		2.189.100	5.410.500	2.920.500	10.520.100

Tab. 21: Förderungen für bauliche Maßnahmen (Beträge in €)

Über die konkrete Verwendung der Landesmittel hat die Tiroler Landesregierung teilweise mit kollegialer Beschlussfassung entschieden - so liegen für den Zeitraum 2010 bis Juli 2012 Regierungsbeschlüsse über einen Gesamtbetrag von € 3.764.000,00 vor.

Da die Abwicklung der Förderungen für die baulichen Maßnahmen mit den Förderungen auf Grund der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG über den Ausbau der institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen vergleichbar ist, wird dazu auf Punkt 2.9. verwiesen.

Förderungen für Projekte und Ausbildungsmaßnahmen

Von den Förderungen für Projekte und Ausbildungsmaßnahmen weist nur das Projekt „regionale Sommerbetreuung“ einen unmittelbaren Bezug zur Ganztagesbetreuung auf.

„Regionale Sommerbetreuung“

Die „Regionale Sommerbetreuung“ wurde vom Land Tirol seit dem Jahr 2004 unterstützt. Dabei haben sich in der Regel zwei oder mehrere Erhalter von Kinderbetreuungseinrichtungen in der Region zusammengeschlossen und einen Standortkindergarten in zentraler Lage mit Mittagstischmöglichkeit zur Verfügung gestellt. Die Gruppengröße betrug mindestens fünf und maximal 20 Kinder pro Tag, ab 21 angemeldeter Kinder pro Tag war eine zweite Gruppe zu führen. Pro Gruppe standen zwei Fachkräfte mit pädagogischer Ausbildung zur Verfügung. Das Betreuungspersonal wurde für die Dauer der Sommerbetreuung durch den Erhalter angestellt. Wurde das Personal aus dem Bestand der Kinderbetreuungseinrichtung verwendet, wurde diese Dienstleistung als Stundenlohn zusätzlich zum normalen Grundgehalt bezahlt.

Der Landesbeitrag pro Woche für eine Gruppe mit zwei ausgebildeten Fachkräften betrug € 810,00 und diente zur Finanzierung der Personalkosten. Die anfallenden Betriebs-, Reinigungs-, und Materialkosten sollten durch die Elternbeiträge abgedeckt werden.

Die jährlichen Landesförderungen für die „Regionale Sommerbetreuung“ betragen im Durchschnitt der letzten drei Jahre ca. € 542.000,00. Ca. 5.300 Kinder haben jährlich an diesem Projekt teilgenommen.

Die folgende Tabelle zeigt die insgesamt für den quantitativen und qualitativen Ausbau des Kinderbetreuungsangebotes aufgewendeten Mittel. Dabei wurden die Kosten für die Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen nur in dem für den Nachweis der ordnungsgemäßen Verwendung der Mittel notwendigen Ausmaß berücksichtigt.

	2010	2011	bis Juli 2012
zur Verfügung stehende Bundes- und Landesmittel	3.016.790	6.304.205	4.929.450
Förderungen			
Bauliche Maßnahmen	2.189.100	5.410.500	2.920.500
Regionale Sommerbetreuung	625.736	487.698	
Sonstige Projekte, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen	201.954	406.007	
Summe Förderungen	3.016.790	6.304.205	2.920.500

Tab. 22: Förderungen für den quantitativen und qualitativen Ausbau der Kinderbetreuungsangebotes (Beträge in €)

2.9. Zusammenfassung über die Förderungen im vorschulischen Bereich

Auf Grund der unterschiedlichen Fördermaßnahmen wurden in den letzten Jahren verstärkt Mittel in den Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen investiert.

Die folgende Zusammenfassung zeigt die aufgewendeten Bundes- und Landesmittel:

Förderungen	2008	2009	2010	2011	2008 bis 2011
Förderungen Personalaufwand nach TKBBG					
Landesmittel	23,8	25,9	30,4	32,8	112,9
Ausbau Kinderbetreuungsangebot					
Bundesmittel *	0,4	2,2	1,4		4,0
Landesmittel *	0,5	3,0	1,8		5,3
Summe Ausbau Kinderbetreuungsangebot	0,9	5,2	3,2		9,3
Gratiskindergarten					
Bundesmittel			3,2	3,0	6,2
Landesmittel			3,0	2,8	5,8
Summe Gratiskindergarten			6,2	5,8	12
quantitativer u. qualitativer Ausbau					
Bundesmittel			3,0	3,1	6,1
Landesmittel				3,2	3,2
Summe quantitativer u. qualitativer Ausbau			3,0	6,3	9,3
Summe Landesmittel	24,3	28,9	35,2	38,8	127,2
Summe Bundesmittel	0,4	2,2	7,6	6,1	16,3

Tab. 23: Fördersummen (Beträge in Mio. €)

* Bei dieser Aufteilung der Bundes- und Landesmittel handelt es sich infolge der nicht getrennten Budgetierung der Mittel um eine rein rechnerische Darstellung.

laufende
Landeförderungen -
„Folgekosten“

Auf Grund der gesetzlich normierten Förderung des Personalaufwandes werden in Hinkunft jährliche Ausgaben von über 30 Mio. € aus dem Landesbudget anfallen. Die Entwicklung wird wesentlich vom Ausbau der Nachmittagsbetreuung und der Anzahl der Kinder, die von diesem Angebot Gebrauch machen, abhängen. Im Voranschlag für 2012 sind 38,5 Mio. € budgetiert.

Auch die Förderung des Gratiskindergartens ist in Form einer Verpflichtung des Landes für „Ersatzleistungen“ an die Erhalter von Kinderbetreuungseinrichtungen zum Ausgleich für die entfallenen Elternbeiträge im TKBBG festgelegt. Für das „Tiroler Gratiskindergartenjahr“ (das vorletzte Kindergartenjahr) bedeutet dies jährliche Ausgaben aus dem Landeshaushalt von ca. 3 Mio. €. Sollte der Bund die Förderungen für das letzte Kindergartenjahr einstellen, würde sich dieser Betrag verdoppeln.

Förderungen für den
Ausbau der Kinder-
betreuungseinrich-
tungen

Im Zeitraum 2008 bis 2011 wurden auf der Grundlage der beiden Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG insgesamt 18,6 Mio. € Förderungen für den Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen geleistet - 10,1 Mio. € an Bundesmitteln und 8,5 Mio. € an Landesmitteln.

Davon betrafen 16,35 Mio. € und somit fast 90 % dieser Förderungen Investitionen für bauliche Maßnahmen wie Neubauten, Um- und Zubauten sowie Investitionen in Küchen und Essbereiche, WC-Anlagen, Gruppen- und Ruheräume und Möblierungen. Bis Juli 2012 wurden weitere Förderungen für Baumaßnahmen in Höhe von 5,7 Mio. € ausgegeben.

		Anzahl	Förderungen
Förderung von Neubauten			12,5
	Kindergärten	31	
	Kinderkrippen	43	
	Horte	8	
Förderung von Zu- bzw. Umbauten, Sanierungen, Möblierungen			9,5
	Kindergärten	72	
	Kinderkrippen	77	
	Horte	20	

Tab. 24: bauliche Maßnahmen (Beträge in Mio. €)

Inklusive der Mittel aus dem GAF wurden im Zeitraum 2008 bis 2011 Infrastrukturförderungen für Kinderbetreuungseinrichtungen in Höhe von 28,9 Mio. € geleistet.

Bevorschussung von Projekten Voraussetzung für die Gewährung von Förderungen für geplante Baumaßnahmen war das Vorliegen von Planunterlagen, die im Sinne der Bestimmungen des TKBBG genehmigt waren (Planbewilligungsbescheid), und somit den Anforderungen nach diesem Gesetz entsprachen. Eine allfällige Baubewilligung darf erst nach Vorliegen dieser Genehmigung erteilt werden.

Der LRH hat die Förderung der Baumaßnahmen nicht in die gegenständliche Prüfung miteinbezogen. In Hinblick auf die Praxis der „Vorfinanzierung“ von Projekten hat der LRH geprüft, inwieweit die Abteilung Bildung die Verwendung der Fördermittel kontrolliert, und dabei festgestellt, dass eine strukturierte Erfassung der ausbezahlten Mittel sowie der Vorlage der Verwendungsnachweise, einschließlich der Einhaltung diesbezüglicher Fristen, erfolgt. Entsprechend diesen Unterlagen fehlten im Juli 2012 von den im Jahr 2010 und im ersten Halbjahr 2011 ausbezahlten Förderungen Verwendungsnachweise von 20 Förderempfängern in Höhe von 1,9 Mio. €.

spezielle Förderungen der Ganztagesbetreuung Die Investitionen in die Infrastruktur der Einrichtungen stellen einen wesentlichen Bestandteil der Förderungen zum Ausbau der Ganztagesbetreuung im vorschulischen Bereich dar. Die diesbezüglichen Förderinstrumente haben die Ganztagesbetreuung auch verstärkt berücksichtigt.

So steigen entsprechend der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG zum Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebotes die pauschalen Fördersätze für zusätzlich geschaffene Betreuungsplätze mit dem „Betreuungsgrad.“

Die förderbaren Maßnahmen entsprechend der Richtlinie zum quantitativen und qualitativen Ausbau des Kinderbetreuungsangebotes berücksichtigen vorwiegend die Anforderungen an einen ganztägigen Betrieb.

Auch der Personalaufwand der privaten Erhalter sowie der Gemeinden, der durch eine über ein halbtägiges Angebot hinausgehende Betreuung verursacht wird, wird im Vergleich zur früheren Rechtslage verstärkt gefördert.

Kapazitäten und freie Plätze

Die folgende Übersicht zeigt die Entwicklung des Angebotes an Plätzen in Kindergärten und Kinderkrippen sowie die Auslastung der zur Verfügung stehenden Kapazitäten. In der Statistik der Kinderbetreuungseinrichtungen in Tirol werden dazu die freien Kapazitäten dargestellt. Auf Grund des bereits erwähnten zweifachen Wechsels der Berechnungsmethode führt der LRH lediglich die Daten für die Jahre 2010/11 und 2011/12 an:

Kindergärten	2010/11	2011/12
Kapazität	22.098	23.218
Kinder	18.749	18.875
Freie Plätze	3.349	4.343
Freie Plätze in %	15%	19%

Tab. 25: Kapazitäten in den Kindergärten

Kinderkrippen	2010/11	2011/12
Kapazität	3.960	4.035
Kinder	3.632	3.808
Freie Plätze	328	227
Freie Plätze in %	8%	6%

Tab. 26: Kapazitäten in den Kinderkrippen

Die Daten zeigen, dass die Kinderkrippen generell besser ausgelastet sind als die Kindergärten. Im Jahr 2011/12 lag die Bandbreite an freien Plätzen bei den Kindergärten zwischen 14 % in Innsbruck-Stadt und 30 % im Bezirk Reutte und bei den Kinderkrippen zwischen 2 % im Bezirk Kufstein und 9 % in Innsbruck-Stadt.

ganztägiges und ganzzjähriges Angebot

In Hinblick auf die Thematik „Ganztagesbetreuung“ wird im Folgenden die Entwicklung des Angebots der Kindergärten und Kinderkrippen unter dem Aspekt der Anforderungen an ein „ganztägiges und ganzzjähriges Angebot“ (entspricht der Kinderbetreuung nach VIF-Kriterien) dargestellt.

Hinweis

Im Zuge der Erhebungen des LRH hat sich herausgestellt, dass die in der Statistik der Kinderbetreuungseinrichtungen in Tirol veröffentlichten Daten über die Öffnungszeiten der Kindergärten und Kinderkrippen in den Jahren 2010/11 und 2011/12 zum Teil fehlerhaft waren. Der LRH hat im vorliegenden Bericht die korrigierten Daten übernommen, die daher nicht mit den veröffentlichten Daten übereinstimmen.

	2007/08		2008/09		2009/10		2010/11		2011/12	
Summe Anzahl Kindergärten	442		443		443		447		454	
davon mind. 45 Stunden geöffnet	62	14%	67	15%	81	18%	91	20%	105	23%
davon mind. 47 Wochen geöffnet	36	8%	39	9%	41	9%	48	11%	76	17%
Summe Anzahl Kinderkrippen	145		164		172		174		183	
davon mind. 45 Stunden geöffnet	50	34%	57	35%	64	37%	72	41%	86	47%
davon mind. 47 Wochen geöffnet	98	68%	103	63%	112	65%	118	68%	128	70%

Tab. 27: Öffnungszeiten nach VIF-Kriterien

Insgesamt wurde das ganztägige und ganzjährige Angebot ausgebaut, wobei die Kinderkrippen zu einem höheren Prozentsatz den Anforderungen an die Öffnungszeiten nach VIF-Kriterien entsprechen. Eine ganztägige Betreuung im Sinne einer Wochenöffnungszeit von mindestens 45 Stunden haben im Kindergartenjahr 2011/12 weniger als ein Viertel der Kindergärten und weniger als die Hälfte der Kinderkrippen angeboten.

ganztägig betreute Kinder

Die folgende Tabelle zeigt, in welchem Ausmaß die Ganztagesbetreuung tatsächlich in Anspruch genommen wird. Dabei bedeutet „ganztägig“ in der Statistik der Kinderbetreuungseinrichtungen in Tirol „länger als sechs Stunden pro Tag“, einschließlich der Kinder, die über Mittag die Einrichtung vorübergehend verlassen. Bezüglich einer längeren Aufenthaltsdauer enthält die Statistik der Kinderbetreuungseinrichtungen in Tirol keine Daten.

Kinder ganztägig	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12
Kindergarten					
Anzahl Kinder	17.963	18.410	18.556	18.749	18.875
ganztägig	45,7%	43,2%	41,2%	41,4%	36,9%
Kinderkrippe					
Anzahl Kinder	3.038	3.446	3.576	3.632	3.808
ganztägig	18,2%	17,8%	20,0%	24,9%	26,2%

Tab. 28: Kinder in ganztägiger Betreuung

In den Kindergärten zeigt sich im Beobachtungszeitraum eine sinkende Tendenz, während in den Kinderkrippen der Anteil der ganztägig betreuten Kinder gestiegen ist.

Die angeführten Daten untermauern nach Ansicht des LRH die Notwendigkeit einer fundierten Bedarfserhebung und Analyse. Der LRH hat im vorliegenden Bericht zudem aufgezeigt, dass der Fördervergabe ein fundiertes Planungsinstrument zugrunde liegen sollte.

Empfehlung gemäß
Art. 69 Abs. 4 TLO

Der LRH empfiehlt daher, die im TKBBG vorgeschriebene Bedarfserhebung rasch durchzuführen. Entsprechend den gesetzlichen Vorgaben erfordert dies eine vertiefte Analyse unter Einbeziehung mehrerer Faktoren. Zum einen ist zur Ermittlung des Angebots die Erhebung der gesamten vorhandenen Betreuungsmöglichkeiten vorgesehen, zum anderen ist für die Beurteilung der Nachfrage nicht nur die Anzahl der Kinder, sondern vor allem auch die Beschäftigungssituation unter besonderer Berücksichtigung der Frauenerwerbsquote heranzuziehen. Eine Bedarfsanalyse, die diesen Qualitätsanforderungen entspricht, sollte nach Ansicht des LRH auch die vielschichtigen Rückkoppelungsprozesse berücksichtigen, die bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie eine Rolle spielen. Vielfach dürfte das aktuell bestehende Betreuungsangebot auch berufliche Entscheidungen mitbeeinflussen. Zudem ist vor allem für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren der zeitliche Entscheidungsspielraum nur sehr kurz. Dabei ist auch zu analysieren, inwieweit das vor allem durch Investitionen in die Infrastruktur geschaffene attraktivere Angebot der Einrichtungen eine verstärkte Nachfrage auslösen kann.

Stellungnahme
der Regierung

Das Tiroler Kinderbildungs- und Kinderbetreuungsgesetz ist am 1. September 2010 in Kraft getreten. Eine Bedarfserhebung im Sinn des § 9 leg. cit. wäre erstmals bereits bis Ende des Jahres 2011 durchzuführen gewesen. Hierzu ist festzuhalten, dass die Abteilung Bildung in Zusammenarbeit mit dem Sachgebiet Landesstatistik schon umfassendes Zahlenmaterial erhoben hat, welches den Bedarf an Kinderbetreuungsplätzen dokumentiert. Vor dem Hintergrund der Umstände, dass mit dem In-Kraft-Treten des genannten Gesetzes eine Vielzahl von Neuerungen in der Verwaltung in einem kurzen Zeitraum umgesetzt werden mussten, der knappen personellen Besetzung sowie der außerordentlichen Komplexität des § 9 des Tiroler Kinderbildungs- und Kinderbetreuungsgesetzes konnte eine Bedarfserhebung, welche sämtliche gesetzlichen Kriterien erfüllt, jedoch bis dato noch nicht durchgeführt werden.

3. Schulische Nachmittagsbetreuung

3.1. Rechtlicher Rahmen

Das Schulwesen ist durch eine hohe Komplexität und kasuistische Gestaltung der rechtlichen Bestimmungen geprägt, das Schwergewicht der Kompetenzen liegt beim Bund.

Im vorliegenden Bericht werden daher nur grundlegende Strukturen und Bestimmungen in Zusammenhang mit dem Prüfthema dargestellt, Detailbestimmungen und Ausnahmeregelungen sind bewusst nicht angeführt.

Die Bestimmungen über die Führung von ganztägigen Schulen sind Teil der äußeren Organisation der allgemeinbildenden Pflichtschulen und unterliegen damit der Grundsatzgesetzgebung des Bundes (Schulorganisationsgesetz), die Ausführungsgesetzgebung (Tiroler Schulorganisationsgesetz) und Vollziehung ist Landessache.

Für das Dienstrecht der Lehrer an öffentlichen Pflichtschulen liegt die Gesetzgebungskompetenz beim Bund, Landessache ist die Vollziehung.

3.2. Entwicklung der Nachmittagsbetreuung

Begriffsdefinition

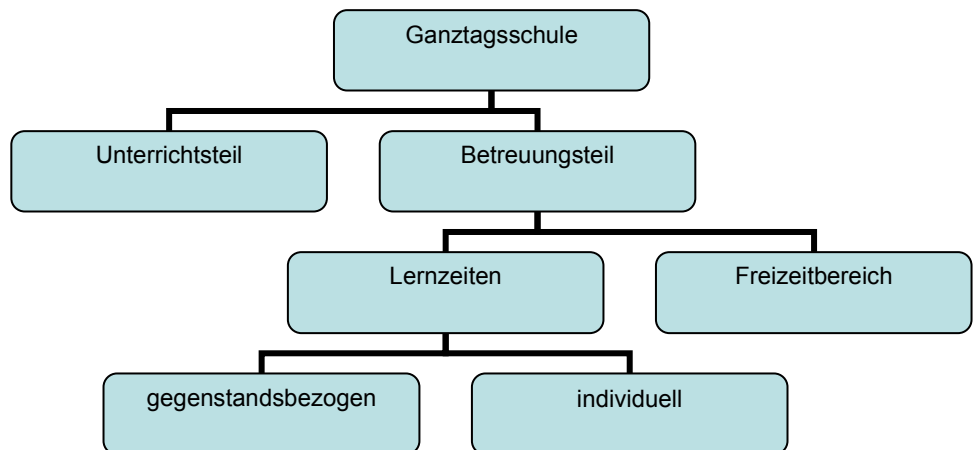
Ganztägige Schulen bieten neben dem an allen Schulen bestehenden Unterrichtsteil einen Betreuungsteil, der aus

- den Lernzeiten (gegenstandsbezogene und individuelle Lernzeit) und
- dem Freizeitbereich besteht.

Die Lernzeiten gliedern sich in die gegenstandsbezogene Lernzeit, die für Fachunterricht vor allem in den Pflichtgegenständen vorgesehen ist, und in die individuelle Lernzeit, in der vor allem die Hausübungsbetreuung und die Vorbereitung auf Leistungsfestsstellungen stattfinden soll.

Wird eine Ganztagschule in der so genannten „verschränkten Abfolge“ geführt, sind Unterricht, Lern- und Freizeit nicht starr getrennt, sondern über den ganzen Tag verteilt. Diese Form ist in Tirol allerdings die Ausnahme, nur die Volksschule Innsbruck-Innere Stadt und die Hauptschule Prutz-Ried-Umgebung bieten diese Form der Betreuung.

In den übrigen Schulen findet eine getrennte Abfolge des Unterrichtsteiles am Vormittag und des Betreuungsteiles am Nachmittag (schulische Nachmittagsbetreuung) statt. Dabei können SchülerInnen aus verschiedenen Klassen oder auch verschiedenen Schulen in eine oder mehrere Gruppen eingeteilt werden. Sie erhalten ein Mittagessen und werden am Nachmittag von LehrerInnen und/oder ErzieherInnen betreut.



Grafik 1: Struktur von Ganztagschulen

rechtliche
Entwicklungen

Entsprechend der Zielsetzung des Gesetzgebers soll der Ausbau der Nachmittagsbetreuung dem Bedarf nach einer Harmonisierung zwischen der Schulzeit und der Arbeitszeit der Erziehungsberechtigten Rechnung tragen. Die in Tirol dazu häufig artikuliertete Einstellung entspricht dem Motto „Ganztageschule, aber keine Zwangstageschule.“

Wesentliche Änderungen der maßgeblichen gesetzlichen Bestimmungen (Schulorganisationsgesetz des Bundes, Tiroler Schulorganisationsgesetz) erfolgten mit Wirksamkeit ab den Schuljahren 1994/95, 2006/07 sowie 2012/13.

Die entscheidenden organisatorischen Parameter lagen dabei

- in den Voraussetzungen für die Nachmittagsbetreuung im Sinne der vorgeschriebenen Mindestanzahl der SchülerInnen und
- in der daraus resultierenden Verpflichtung oder bloßen Möglichkeit zur Einrichtung einer Nachmittagsbetreuung.

ab 1994/95

Ab dem Schuljahr 1994/95 bestand die Möglichkeit, allgemeinbildende Pflichtschulen als ganztägige Schulen zu führen, wenn im Betreuungsteil die Führung von mindestens zwei Gruppen, deren Schülerzahl jeweils mindestens die Hälfte der Klassenschülerhöchstzahl zu betragen hatte (d.h. mindestens 15 SchülerInnen pro Gruppe), gesichert war. Die Voraussetzung für Sonderschulen war die Führung mindestens einer Gruppe mit sieben Schülern.

ab 2006/07

Mit dem Schulrechtspaket 2005 des Bundes und der darauf basierenden Novelle zum Tiroler Schulorganisationsgesetz 1991, LGBl. Nr. 65/2006, erfolgte ab dem Schuljahr 2006/07 eine wesentliche Änderung der Grundsätze über die Führung von ganztägigen Schulen. Anstelle der bloßen Möglichkeit einer Nachmittagsbetreuung besteht seitdem die Verpflichtung zur Bestimmung einer Schule als ganztägige Schule, wenn die zu erwartende Zahl an SchülerInnen, die voraussichtlich an zumindest drei Tagen der Woche den Betreuungsteil besuchen werden, mindestens 15, an Sonderschulen mindestens sieben beträgt. Diese Verpflichtung besteht allerdings nicht absolut, sondern nur dann, wenn die räumlichen Voraussetzungen hierfür gegeben sind und ein entsprechendes außerschulisches Betreuungsangebot, das die SchülerInnen von der Schule aus innerhalb einer halben Stunde auf einen ihnen zumutbarem Weg erreichen können, nicht zur Verfügung steht.

Wenn sich an einer Schule jeweils mindestens sieben SchülerInnen, an Sonderschulen mindestens drei SchülerInnen, an mindestens drei Wochentagen anmelden, so kann der Schulerhalter eine schulische Nachmittagsbetreuung einrichten.

Nach dieser Regelung kommt es somit darauf an, dass die entsprechende Schülerzahl für den Betreuungsteil an mindestens drei Wochentagen erreicht wird, wogegen es nicht von Belang ist, für wie viele Tage der Woche die Schüler zum Betreuungsteil angemeldet sind.

Im Betreuungsteil können die SchülerInnen zu Gruppen zusammengefasst werden. Eine Gruppe besteht aus höchstens 19 SchülerInnen, bei einer höheren Anzahl kommt es zur Gruppenteilung. Bei der Gruppenbildung im Betreuungsteil sollten nach Möglichkeit SchülerInnen derselben Schulstufe zusammengefasst und möglichst gleichmäßig auf die Gruppen aufgeteilt werden.

Die vorgeschriebene Mindestanzahl der SchülerInnen stellt allerdings keine absolute Voraussetzung dar, da die Führung als ganztägige Schule mit weniger SchülerInnen von der Tiroler Landesregierung als Schulversuch genehmigt werden kann.

2012/13

Mit Wirksamkeit ab dem Schuljahr 2012/13 haben der Bund als Grundsatzgesetzgeber und das Land Tirol als Ausführungsgesetzgeber weitere gesetzliche Änderungen betreffend die Führung ganztägiger SchülerInnen vorgenommen. Damit sollten die Voraussetzungen für ganztägige Schulen gelockert und die Schaffung entsprechender Tagesbetreuungsangebote erleichtert werden. Im Wesentlichen wur-

den folgende Eckpunkte verankert:

- der Wegfall des Erfordernisses, dass bei der Ermittlung der Schülermindestzahlen nur SchülerInnen, die voraussichtlich an mindestens drei Tage der Woche den Betreuungsteil besuchen werden, zu zählen sind;
- die Möglichkeit zu einer schulartenübergreifenden Betreuung (z.B. mit SchülerInnen von Volksschule und Hauptschule);
- die Herabsetzung der Mindestschülerzahl auf zwölf, wenn die Schülerzahl 15 trotz Ausnützen aller gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten der übergreifenden Führung nicht erreicht wird.

Öffnungszeiten An ganztägigen Schulen ist der Betreuungsteil an allen Schultagen mit Ausnahme des Samstages anzubieten. Der Betreuungsteil darf nicht vor 16.00 Uhr und nicht nach 18.00 Uhr enden.

Lernzeiten Für die Verteilung der Lernzeiten ist in den Lehrplänen der einzelnen Schularten ein Rahmen vorgegeben, innerhalb dessen durch schulautonome Lehrplanbestimmungen das Ausmaß der gegenstandsbezogenen und der individuellen Lernzeit unter Bedachtnahme auf pädagogische, räumliche und ausstattungsmäßige Gegebenheiten festgesetzt werden kann.

Dienstrecht Ein in Zusammenhang mit der schulischen Nachmittagsbetreuung häufig kontroversiell diskutiertes Thema ist im Dienstrecht der LandeslehrerInnen, das in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fällt, begründet.

In ganztägigen Schulformen gilt eine Stunde der gegenstandsbezogenen Lernzeit als eine Stunde der Unterrichtsverpflichtung. Eine Stunde der individuellen Lernzeit ebenso wie eine Stunde im Freizeitbereich (einschließlich der Mittagsaufsicht) gilt hingegen nur als eine halbe Stunde der Unterrichtsverpflichtung. Diese „halbwertigen“ Stunden können LandeslehrerInnen nur mit deren Zustimmung übertragen werden, wofür in der Regel nur JunglehrerInnen bereit sind. Während für den Freizeitbereich in Hinkunft durch das neu geschaffene Berufsbild des „Freizeitpädagogen“ alternative Personalressourcen zur Verfügung stehen werden, stellt die „halbwertige“ Einrechnung der individuellen Lernzeit in die Unterrichtsverpflichtung weiterhin ein offenes Problem dar. Seitens der Lehrerschaft wird im Wesentlichen argumentiert, dass die Unterscheidung innerhalb der Lernzeiten nicht den tatsächlichen Anforderungen und Bedürfnissen der SchülerInnen entspricht.

Schulpflicht Für die schulische Nachmittagsbetreuung besteht nach erfolgter Anmeldung Schulpflicht. Die Anmeldung gilt verpflichtend nur für das erste Semester, da eine Abmeldung in den Semesterferien möglich ist.

Schulen mit Nachmittagsbetreuung Wie die folgende Tabelle zeigt, hat die - bei Vorliegen ausreichender Anmeldungen - seit 2006/07 geltende Verpflichtung zur Einrichtung einer Nachmittagsbetreuung das Angebot an Schulen mit einer Nachmittagsbetreuung zunächst deutlich erhöht. Seit 2006/07 ist die Anzahl der Volksschulen mit Nachmittagsbetreuung kontinuierlich weiter angestiegen, liegt allerdings immer noch bei unter 10 %. Die Anzahl der Hauptschulen mit Nachmittagsbetreuung ist seit 2006/07 wieder gesunken, die Sonderschulen haben 2011/12 mit ca. 45 % den höchsten relativen Anteil an Schulen mit Nachmittagsbetreuung erreicht.

	Volksschulen		Hauptschulen		Sonderschulen	
	Anzahl	davon mit NB	Anzahl	davon mit NB	Anzahl	davon mit NB
2005/06	391	10	107	3	35	9
2006/07	391	28	107	14	35	13
2007/08	388	34	107	12	35	15
2008/09	387	38	107	10	34	16
2009/10	386	37	107	10	34	16
2010/11	380	33	107	13	34	16
2011/12	378	35	106	12	32	14

Tab. 29: Schulen mit Nachmittagsbetreuung

Horte Für SchülerInnen im Pflichtschulalter standen im Schuljahr 2011/12 auch 72 Horte zur Verfügung. Die Hälfte der Horte wird von privaten Trägern erhalten. Die Öffnungszeiten der Horte entsprechen ihrem spezifischen Zweck der SchülerInnenbetreuung, daher sind alle Horte von Montag bis Donnerstag bis 16.00 Uhr geöffnet.

Betreuungsquote Auch die Betreuungsquote ist seit 2006/07 angestiegen, sie lag allerdings in Volks- und Hauptschulen im Schuljahr 2011/12 immer noch bei unter 5 %. In den Sonderschulen ist die Betreuungsquote seit Jahren höher und hat im Schuljahr 2011/12 ca. 21 % erreicht.

Schulische Nachmittagsbetreuung

	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12
Volksschulen							
Schüler	31.998	31.024	29.735	28.988	28.640	28.438	28.334
davon Schüler mit NB	277	688	973	1.142	1.212	1.223	1.283
in %	0,9%	2,2%	3,3%	3,9%	4,2%	4,3%	4,5%
Hauptschulen							
Schüler	26.821	26.223	25.487	24.462	23.514	22.711	21.667
davon Schüler mit NB	454	708	584	543	565	642	607
in %	1,7%	2,7%	2,3%	2,2%	2,4%	2,8%	2,8%
Sonderschulen							
Schüler	1.275	1.259	1.291	1.271	1.294	1.280	1.263
davon Schüler mit NB	144	200	217	240	202	259	268
in %	11,3%	15,9%	16,8%	18,9%	15,6%	20,2%	21,2%
Summe Schüler mit NB	875	1.596	1.774	1.925	1.979	2.124	2.158

Tab. 30: Betreuungsquote in der Ganztagesbetreuungsquote

SchülerInnen in Horten

Im Schuljahr 2011/12 haben 2.220 Kinder im Alter von sechs bis 14 Jahren einen Hort besucht. Damit wurde eine höhere Anzahl von SchülerInnen in einem Hort als in der schulischen Nachmittagsbetreuung versorgt. Die „Attraktivität“ der Horte liegt in dem im Vergleich zu den Schulen besseren Angebot der Betreuung an schulfreien Tagen und während der Ferien sowie in der Möglichkeit, die Dauer der Nachmittagsbetreuung flexibel festlegen zu können.

3.3. Finanzierungsstruktur

Personalaufwand

Die LehrerInnen an den allgemeinbildenden Pflichtschulen sind Landesbedienstete, ihre Besoldung wird durch die Landesverwaltung vollzogen und erfolgt zunächst aus Landesmitteln. In der Folge ersetzt der Bund laufend sämtliche Bezüge der LandeslehrerInnen, am Ende eines jeden Kalenderjahres wird die endgültige Abrechnung für das abgelaufene Schuljahr durchgeführt.

Diese Systematik gilt sowohl für den Unterrichtsteil als auch für die Lernzeiten (gegenstandsbezogene und individuelle Lernzeit) in der Nachmittagsbetreuung.

Den Personalaufwand für die Freizeitbetreuung hat hingegen prinzipiell der Schulerhalter (in der Regel die Gemeinde) zu tragen.

Elternbeiträge

Der Schulerhalter kann von den Erziehungsberechtigten einen Betreuungsbeitrag einheben, hinzu kommt ein Verpflegungsbeitrag für das Mittagessen. Dieser Betreuungsbeitrag darf höchstens kostendeckend sein und somit die Personalkosten für die Freizeitbetreuung nicht übersteigen. Gemäß einer Empfehlung des Tiroler Gemeinde-

verbandes betragen die Betreuungsbeiträge zwischen € 40,00 (ein oder zwei Nachmittage) und € 70,00 (fünf Nachmittage) pro Monat und Kind. Hinzu kommt ein Verpflegungsbeitrag für das Mittagessen. Ermäßigungen können vom Schulerhalter im Hinblick auf die Einkommens-, Familien- und Vermögensverhältnisse der Erziehungsberechtigten vorgesehen werden.

Abgang der
Gemeinden

Nach Abzug des Betreuungsbeitrages vom Personalaufwand verbleibt der grundsätzlich vom Schulerhalter zu finanzierende Abgang. Seit dem Schuljahr 2006/07 leistet das Land Tirol einen Zuschuss in Höhe von 50 % dieses Abgangs.

Betriebs- und
Investitionsaufwand

Den mit der Führung der Schule als ganztägige Schule verbundenen zusätzlichen Betriebsaufwand ebenso wie den erforderlichen Investitionsaufwand hat der Schulerhalter zu tragen. Dabei fördert das Land Tirol Investitionskosten auf der Grundlage der „Richtlinien für die Förderung des Baues von öffentlichen Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen“ gemäß Beschluss der Tiroler Landesregierung vom 28.9.2010. Diese Förderungen erfolgen aus dem GAF und sind daher nicht Thema der gegenständlichen Prüfung des LRH.

Vereinbarung nach
Art. 15a B-VG

Um das Angebot an ganztägigen Schulformen weiter auszubauen, haben Bund und Länder eine Vereinbarung nach Art. 15a B-VG über den Ausbau der ganztägigen Schulformen, LGBl. Nr. 142/2011, abgeschlossen. Die Vereinbarung gilt ab dem Schuljahr 2011/12 und ist mit Ende des Schuljahres 2014/15 befristet.

Ziel der Vereinbarung ist es, das Angebot schulischer Tagesbetreuung sowohl hinsichtlich der Anzahl der Betreuungsplätze als auch hinsichtlich der Betreuungsdauer auszubauen. In den Erläuterungen der Vereinbarung wird dazu das „gemeinsame Bestreben des Bundes und der Länder, die Betreuungsquote an öffentlichen allgemeinbildenden Pflichtschulen und an öffentlichen allgemein bildenden höheren Schulen bis 2015 auf insgesamt 210.000 Plätze im Rahmen der schulischen und außerschulischen Tagesbetreuung zu erhöhen,“ genannt.

Bezüglich der Betreuungsdauer wurde konkret festgelegt, dass die Tagesbetreuung an Schultagen jedenfalls bis 16.00 Uhr angeboten werden soll, nötigenfalls durch schulübergreifende oder schulartenübergreifende Führung.

Weiters nimmt die Vereinbarung nach Art. 15a B-VG Bezug auf das neue Berufsbild des Freizeitpädagogen.

Bundesmittel

Der Bund wird als Anschubfinanzierung zur Deckung des Mehraufwandes der Länder und Gemeinden für die Freizeit der schulischen Tagesbetreuung, die an Schultagen bis 16.00 Uhr stattfindet, in den Schuljahren 2011/12 bis 2014/15 Zweckzuschüsse in der Höhe von insgesamt 200,15 Mio. € zur Verfügung stellen, auf Tirol entfallen davon € 16.873.785,00. Die Mittel sind für infrastrukturelle Maßnahmen als auch für Personalkosten im Freizeitbereich vorgesehen. Die Bundesmittel für Tirol sind wie folgt aufgeteilt:

	2011	2012	2013	2014
Gesamtsumme	5.901.399	4.168.917	3.633.576	3.169.894
davon auch für Infrastruktur	2.731.505	999.023	0	0

Tab. 31: Bundesmittel für Tirol (Beträge in €)

Auf Grund der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG waren die Länder verpflichtet, in Zusammenwirken mit den Schulerhaltern ein Fördermodell für die schulische Tagesbetreuung zu entwickeln. In Tirol hat die Tiroler Landesregierung im Februar 2012 das vom Bund approbierte „Tiroler Fördermodell“ beschlossen und darin als Zielsetzung den Ausbau des Angebotes an Betreuungsplätzen von derzeit ca. 2.150 Plätzen um rund 1.000 Plätze bis zum Schuljahr 2014/15 festgelegt.

„Tiroler Fördermodell“

Das Tiroler Fördermodell sieht auf der Grundlage der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG folgende Verwendung der Bundesmittel vor:

- Eine Förderung der Personalkosten im Freizeitbereich in Höhe von maximal € 8.000,00 pro Gruppe und Schuljahr sowie
- eine einmalige Förderung in Höhe von € 50.000,00 pro Gruppe für infrastrukturelle Maßnahmen.

Zudem enthält das „Tiroler Fördermodell“ allgemein formuliert Vorgaben zur Organisation der Nachmittagsbetreuung sowie zur Qualitätssicherung sowie das Förderprocedere.

Die Förderungen für infrastrukturelle Maßnahmen umfassen die Einrichtung neuer Tagesbetreuungen sowie Qualitätsverbesserungen für bereits bestehende schulische Tagesbetreuungen. In der Richtlinie der Tiroler Landesregierung vom 21.2.2012 wurden die förderbaren Maßnahmen präzisiert. Demgemäß werden die Schaffung und Adaptierung von Gruppenräumen, Speisesälen und Küchen, Spielplätzen

und ähnlichen Außenanlagen die Anschaffung von Einrichtungsgegenständen für oben genannte Adaptierungen sowie die Anschaffung von beweglichem Anlagevermögen (beispielsweise Geschirr, Besteck, Spiele, Bücher) gefördert. Nicht gefördert werden hingegen die Generalsanierung des gesamten Schulgebäudes, die Sanierung des Turnsaals, die Anschaffung von Verwaltungsinfrastruktur, die Modernisierung der Schulbibliothek, die Ausstattung aller Klassenräume mit Beamern sowie die Betriebskosten (beispielsweise Strom, Telefon).

Da die Abrechnung jeweils im Nachhinein für das vorangegangene Schuljahr erfolgt, sind bis Juli 2012 noch keine Auszahlungen auf der Grundlage des „Tiroler Fördermodells“ erfolgt.

3.4. Personalaufwand für die Lernzeiten in der Nachmittagsbetreuung

Auf Grund des geltenden Finanzierungssystems werden die Bezüge der LandeslehrerInnen für die Lernzeiten in der Nachmittagsbetreuung vom Bund refundiert. Dabei gilt der Grundsatz, dass der Bund die Personalaufwendungen letztlich nur im Rahmen der genehmigten Stellenpläne sowie der zweckgebundenen Zusatzleistungen refundiert, für Stellenplanüberschreitungen macht der Bund Rückforderungsansprüche geltend.

Anzahl der
Planstellen

Die Anzahl der Planstellen und damit der LehrerInnen (im Sinne von Vollbeschäftigungsäquivalenten), die der Bund refundiert, richtet sich primär nach den Verhältniszahlen von LehrerInnen zu SchülerInnen. Seit dem Schuljahr 2004/2005 gelten dafür folgende Werte: für Volksschule 14,5, für Hauptschulen 10,0 sowie für Sonderschulen 3,2.

Zusätzlich zu diesem Grundkontingent stellt der Bund Mittel (entweder in Form von Planstellen oder Fixbeträgen) als zweckgebundene Zuschläge zur Verfügung - z.B. für den Unterricht von Kindern mit nicht ausreichenden Kenntnissen der Unterrichtssprache.

Für die in der Nachmittagsbetreuung eingesetzten Lehrerstunden wurden bis zum Stellenplan für das Schuljahr 2004/05 keine gesonderten Planstellen ausgewiesen, sodass die dafür verbrauchten Stellen im Sinne eines „All-Inklusive-Modells“ im allgemeinen Stellenplan enthalten waren.

- Gehrer-Plan** Zur Umsetzung des so genannten „Gehrer-Plans“, der eine Ausweitung der Nachmittagsangebote und damit eine Erhöhung der Anzahl der Kinder in der Nachmittagsbetreuung um 20 % gegenüber dem Ausgangsschuljahr 2002/03 vorsah, wurden den Bundesländern erstmals für das Schuljahr 2004/05 die zur Erreichung dieses Zielwertes berechneten zusätzlich notwendigen Planstellen zur Verfügung gestellt. In Tirol waren im Ausgangsschuljahr 2002/03 675 SchülerInnen in der Nachmittagsbetreuung. Für das Schuljahr 2004/05 errechneten sich somit zehn und für das Schuljahre 2005/06 20 zusätzliche „angebotene“ Planstellen.
- Auf Grund der für die Nachmittagsbetreuung tatsächlich gemeldeten Schülerzahlen konnte das Land Tirol diese Kontingente aber nur in geringfügigem Ausmaß in Anspruch nehmen, sodass im endgültigen Stellenplan 2004/05 nur eine Planstelle und im endgültigen Stellenplan 2005/06 nur drei Planstellen für die Nachmittagsbetreuung bewilligt wurden. Diese so genannten „Gehrer-Stellen“ werden nach wie vor bewilligt.
- Stellen für Nachmittagsbetreuung** Seit dem Schuljahr 2006/07 bildet die Anzahl der SchülerInnen in der Tagesbetreuung des Schuljahres 2005/06 (das waren 875 SchülerInnen) die Ausgangsgröße für die Berechnung der Planstellen. Für die darüber hinausreichende Zahl der SchülerInnen werden Planstellen nach folgendem Berechnungsmodus zur Verfügung gestellt:
- Getrennt nach Schularten werden Gruppen zu je 15 SchülerInnen gebildet und für jede Gruppe pro Woche fünf bezahlte Lehrerstunden veranschlagt. Aus der Anzahl der sich daraus ergebenden Lehrerstunden sowie der wöchentlichen Lehrverpflichtung (im Durchschnitt 21,5 Stunden) errechnen sich die notwendigen Planstellen. Damit ersetzt der Bund den Aufwand für fünf Stunden der Lernzeit je Gruppe.
- Gütesiegel** Seit dem Schuljahr 2009/2010 hat der Bund die Förderung der Tagesbetreuung mit einem weiteren zweckgebundenen Zuschlag ausgebaut. Durch diese „Tagesbetreuung Neu“ erhöht der Bund für Schulen, die vom Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur mit einem „Gütesiegel für Tagesbetreuung“ zertifiziert wurden, das Stundenkontingent auf 7,25 Wochenstunden pro Gruppe. In Tirol waren im Schuljahr 2011/12 17 Schulen mit dem Gütesiegel für gelungene Tagesbetreuung ausgezeichnet.

Für jene Gruppen, die im Sinne der Ausnahmeregelung bei sonstigem Nichtzustandekommen jedenfalls ab zwölf SchülerInnen einzurichten sind, werden seit dem Schuljahr 2011/12 zusätzliche Stunden in Form des so genannten „Differenzausgleichs“ zur Verfügung gestellt.

Die folgende Tabelle zeigt für das Schuljahr 2011/12 die Anzahl der SchülerInnen in der Nachmittagsbetreuung und die dafür im endgültigen Stellenplan bewilligten Stellen:

2011/12	Anzahl Schüler	Anzahl Planstellen
Ausgangswert 2005/06	875	3 Gehrer-Stellen plus allgem. Stellenplan
zusätzliche Schüler (nicht in Gütesiegelschulen)	271	4,17
zusätzliche Schüler in Gütesiegelschulen (Tagesbetreuung Neu)	999	21,05
zusätzliche Schüler in 12-er Gruppen (Differenzausgleich)	13	0,03
Summe	2.158	28,7 plus allgem. Stellenplan

Tab. 32: Stellenplan

Für die Anzahl der SchülerInnen im Ausgangsjahr 2005/06 wären bei Anwendung der oben dargestellten Berechnungsmethode für die Ermittlung der Stellen (in Nicht-Gütesiegelschulen) 13,6 Stellen für die Nachmittagsbetreuung erforderlich. Unter Berücksichtigung der drei so genannten Gehrer-Stellen müssten somit zumindest zehn Stellen im allgemeinen Stellenplan abgedeckt sein. Diese Stellen werden jedoch nicht gesondert ausgewiesen. Ein zusätzlicher – ebenfalls im Stellenplan nicht ausgewiesener - Bedarf an Stellen ergibt sich aus der Regelung, wonach eine Nachmittagsbetreuung an Volks- und Hauptschulen bereits für mindestens sieben SchülerInnen und an Sonderschulen für mindestens drei SchülerInnen eingerichtet werden kann, während die Berechnung der vom Bund bewilligten Planstellen auf der pauschalen Annahme von Gruppen mit 15 SchülerInnen beruht.

Anregung

Im Zuge der jährlichen „Endabrechnung“ des Landes Tirol mit dem Bund bezüglich des Personals an den allgemeinbildenden Pflichtschulen ergeben sich regelmäßig Rückforderungsansprüche des Bundes, sodass nicht der gesamte Personalaufwand des Landes Tirol refundiert wird. Das Abrechnungssystem (Kombination aus Planstellen und Fixbeträgen) ist zwar sehr komplex, dennoch sollte nach Ansicht des LRH die Anzahl der für die Nachmittagsbetreuung

verbrauchten Planstellen vollständig erfasst und damit eine Kalkulationsgrundlage zur Berechnung des für die Nachmittagsbetreuung eingesetzten und refundierten Personalaufwandes geschaffen werden.

3.5. Personalaufwand für die Freizeitbetreuung

Gemäß dem Tiroler Schulorganisationsgesetz hat grundsätzlich der Schulerhalter den Personalaufwand für die Freizeitbetreuung zu tragen. Bei dem in der Freizeitbetreuung eingesetzten Personal handelt es sich ebenfalls um LandeslehrerInnen, die zunächst aus Landesmitteln entlohnt werden. Die Tiroler Landesregierung schreibt daher dem Schulerhalter die Ersatzleistungen für das abgelaufene Schuljahr mit Bescheid bis zum Ende des betreffenden Kalenderjahres vor. Der sich daraus nach Abzug der Elternbeiträge ergebende Abgang war von den Schulerhaltern bis zum Schuljahr 2006/07 endgültig zu tragen.

Abgangsdeckung

Auf Grund der seit dem Schuljahr 2006/07 geltenden Verpflichtung, bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen eine schulische Nachmittagsbetreuung einzurichten, hat die Tiroler Landesregierung mit Beschluss vom 16.5.2006 „Richtlinien für die Abgangsdeckung in der schulischen Nachmittagsbetreuung“ festgelegt. Die darin beschlossene Förderung für die Schulerhalter besteht in einem Zuschuss des Landes Tirol in Höhe von 50 % des Abgangs, unter der Voraussetzung, dass bei Einhebung der Betreuungsbeiträge für die schulische Nachmittagsbetreuung ein monatlicher Tarif von € 70,00 pro Kind nicht überschritten wurde.

Der Landeszuschuss für die Abgangsdeckung wird den Schulerhaltern nicht gesondert überwiesen, sondern im Rahmen der jährlichen Vorschreibung von den zu refundierenden Personalaufwendungen in Abzug gebracht.

Sonderregelung für Sonderschulen

Eine abweichende Regelung gilt für die Finanzierung der Sonderschulen: Bei den allgemeinen Sonderschulen beteiligt sich das Land Tirol zu 25 %, bei den Sonderschulen für schwerstbehinderte Kinder und den übrigen Sonderschulen zu 50 % am Personalaufwand.

Personalaufwendungen

Die folgende Tabelle zeigt die Personalaufwendungen (getrennt nach Schularten), die Summe der den Schulerhaltern vorgeschriebenen Beiträge und als Differenz den vom Land Tirol endgültig zu tragenden Anteil am Personalaufwand.

Personalaufwand	2008/09	2009/10	2010/11
Volksschulen	890.000	970.000	980.000
Hauptschulen	210.000	240.000	260.000
Sonderschulen	430.000	450.000	500.000
Summe	1.530.000	1.660.000	1.740.000
Refundierung durch Erhalter	1.032.000	1.131.000	1.177.000
Endgültiger Landesanteil	498.000	529.000	563.000

Tab. 33: Personalaufwand für Freizeitbetreuung (Beträge in €)

Der Landesanteil umfasst den Beitrag zum Personalaufwand für die Sonderschulen, der insgesamt bei durchschnittlich ca. 40 % des Gesamtaufwands liegt, und den Zuschuss zur Abgangsdeckung. Daraus ergab sich für den Zeitraum 2008/09 bis 2010/11 folgende durchschnittliche „Kostenverteilung“ für das im Freizeitbereich eingesetzte Personal:

Landesanteil: 32 %

Gemeindeanteil: 22 %

Elternbeiträge: 46 %.

In einzelnen Gemeinden kann die finanzielle Belastung von dieser gesamthaften Betrachtung deutlich abweichen, was insbesondere von der Höhe der Elternbeiträge abhängt.

„Kosten“ pro Stunde Aus der getrennten Abrechnung des Personalaufwandes für den Freizeitbereich lassen sich die durchschnittlichen Personalkosten pro gehaltener Stunde berechnen. Diese lagen im Schuljahr 2010/11 in den Volksschulen bei ca. € 900,00 in den Hauptschulen bei € 1.400,00 und in den Sonderschulen bei € 1.800,00.

Freizeitpädagogen Wie bereits erwähnt, werden in Hinkunft im Freizeitbereich der schulischen Nachmittagsbetreuung so genannte FreizeitpädagogInnen tätig sein können. Im Herbst 2012 startet an der Pädagogischen Hochschule Tirol der erste zweisemestrige Lehrgang zum/zur akademischen Freizeitpädagogen/in. Das dabei ausgebildete Personal soll in Folge durch die Schulerhalter angestellt werden, die Personalkosten werden vom Land Tirol ersetzt.

Abgangsdeckung ab 2011/12 In Folge der Personalkostenförderung auf der Grundlage des „Tiroler Fördermodells“ wurde die Abgangsdeckungsrichtlinie rückwirkend ab 1.9.2011 geändert. Demgemäß übernimmt das Land Tirol 50 % des Abgangs, der sich nach Abzug der Betreuungsbeiträge und einer allfälligen Förderung nach dem „Tiroler Fördermodell“ (€ 8.000,00 aus Bundesmitteln pro Gruppe und Schuljahr) errechnet. Die Förderung

Schlussbemerkung

durch Bundesmittel auf Grund der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG wird somit in Hinkunft die Zuschussleistungen des Landes Tirol reduzieren.

Zu berücksichtigen ist dabei allerdings die Senkung der Obergrenze für die Betreuungsbeiträge ab dem Schuljahr 2012/13 auf monatlich € 35,00 als Voraussetzung für den Erhalt des Abgangsdeckungszuschusses.

Anregung -
Abklärung mit Bund

Diese Adaptierung der Abgangsdeckungsrichtlinie sollte nach Ansicht des LRH mit den Bundesstellen abgeklärt werden. Denn nach der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG haben die Länder dafür Sorge zu tragen, dass „allfällige den Schulerhaltern zur Errichtung bzw. zum Betrieb der schulischen Tagesbetreuung gewährte Fördermittel der Länder von dieser Vereinbarung unberührt bleiben.“ Die Landesförderungen sollen demgemäß nicht reduziert werden, was aber in Folge der Änderung der Abgangsdeckungsrichtlinie trotz niedrigerer Betreuungsbeiträge nicht ausgeschlossen werden kann.

4. Schlussbemerkung

überwiegend
Gemeinden
als Erhalter

Sowohl im vorschulischen Bereich als auch in den allgemeinbildenden Pflichtschulen sind die unmittelbaren Entscheidungsträger über das Angebot einer Ganztagesbetreuung vor allem die Gemeinden. Nur die Kinderkrippen werden annähernd zur Hälfte von privaten Trägerorganisationen geführt.

steigender Aufwand

Die Erweiterung der Betreuung in Richtung einer Ganztagesbetreuung ist mit einmaligen Investitionen in geeignete Räumlichkeiten und mit laufenden höheren Personalaufwendungen verbunden.

Das Land Tirol hat für den vorschulischen Bereich im Rahmen des TKBBG eine im Vergleich zur früheren Rechtslage erweiterte Förderung des Personalaufwandes gesetzlich verankert. Die allgemeinbildenden Pflichtschulen werden bezüglich des Personalaufwandes im Freizeitbereich durch einen Beitrag zur Abgangsdeckung ebenfalls seitens des Landes finanziell unterstützt.

Für die notwendigen baulichen Maßnahmen sind einerseits die Bundes- und Landesmittel auf der Grundlage von Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG und andererseits die Mittel aus dem GAF von entscheidender finanzieller Bedeutung.

Die Träger der Kinderbetreuungseinrichtungen und der Schulen sind aber nicht Vertragspartner der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG und damit nicht unmittelbar berechtigt und verpflichtet. Vielmehr haben sich der Bund und die Länder verpflichtet, in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen „geeignete Maßnahmen“ zu treffen, um ein verbessertes Betreuungsangebot zu schaffen.

Planung erforderlich Damit hat das Land Tirol neben der Bereitstellung von Landesmitteln auch eine wichtige Steuerungsfunktion übernommen, die eine - vor allem mit den Gemeinden - abgestimmte mittelfristige Planung erfordert. Der LRH sieht daher insbesondere in einer fundierten Bedarfsanalyse eine wichtige Grundlage für die zukünftige Förderpraxis.



DI Reinhard Krismer

Innsbruck, am 12.11.2012

Hinweise

Gemäß § 7 Abs. 1 des Gesetzes über den Tiroler Landesrechnungshof hat der LRH die Äußerung der Tiroler Landesregierung in seine Erwägungen einzubeziehen und in den Endbericht einzuarbeiten. Dies ist unter der jeweiligen Randzeile „Stellungnahme der Regierung“ und „Replik des LRH“ vollzogen worden.

Darüber hinaus hat der LRH die Äußerung der Regierung dem Endbericht als Beilagen anzuschließen. In Erfüllung dieses gesetzlichen Auftrages ist im Folgenden die Äußerung der Regierung angeschlossen, wobei die nicht bereits in den Bericht eingearbeiteten Textpassagen durch die Schriftart „fett - kursiv - rot“ gekennzeichnet sind. Alle nicht so gekennzeichneten Textstellen der Stellungnahme wurden bereits eingearbeitet.



Amt der Tiroler Landesregierung

Verwaltungsentwicklung

Dr. Anita Handler

Telefon 0512/508-2118

Fax 0512/508-2125

verwaltungsentwicklung@tirol.gv.at

DVR:0059463

An den
Landesrechnungshof

im Hause

Rohbericht des Landesrechnungshofes „Die Förderung der Ganztagesbetreuung in Tirol“; Äußerung der Landesregierung

Geschäftszahl VEntw-RL-97/3-2012

Innsbruck, 29.10.2012

Der Landesrechnungshof hat in der Zeit von Februar bis September 2012 eine Prüfung der Förderung der Ganztagesbetreuung in Tirol durchgeführt und den Rohbericht vom 3. Oktober 2012, Zl. LR-0820/24, erstellt. Die Tiroler Landesregierung erstattet aufgrund ihres Beschlusses vom 6. November 2012 hierzu folgende

Ä u ß e r u n g:

Zu Punkt 2.4. Förderung des Personalaufwandes

Empfehlung nach Art. 69. Abs. 4 TLO (Seite 12)

Wie der Landesrechnungshof zutreffend ausführt, wurde die Förderung des Personalaufwandes der Gemeinden nach den Bestimmungen des Tiroler Kinderbildungs- und Kinderbetreuungsgesetzes ab dem Förder- bzw. Kalenderjahr 2011 auf ein neues System umgestellt. Die erste Endabrechnung nach diesem neuen Fördersystem erfolgte im Juni 2012.

Die zuständige Abteilung Bildung hat seit diesem Zeitpunkt bereits selbst Vorüberlegungen dahingehend angestellt, auf welche Weise eine (nachträgliche) Kontrolle der von den Gemeinden im Zuge der ersten Endabrechnung übermittelten Daten sichergestellt werden könnte, um eine korrekte Abwicklung der Förderungszahlungen zu gewährleisten.

Die Empfehlung des Landesrechnungshofes knüpft daran an und es wird dieser jedenfalls entsprochen.

Empfehlung nach Art. 69. Abs. 4 TLO (Seite 14)

Bei der vom Landesrechnungshof aufgezeigten und bei der von der Abteilung Bildung praktizierten Auslegung der einschlägigen Förderbestimmungen handelt es sich wohl um Varianten denk möglicher Rechtsanwendung. Um eine hinreichend bestimmte, eindeutige Rechtsgrundlage zu schaffen, soll der Empfehlung des Landesrechnungshofes jedoch Rechnung getragen werden. Die maßgebliche Förderrichtlinie soll also dahingehend geändert werden, dass die Bestimmungen zur Berechnungsmethode klarer formuliert werden.

Zu Punkt 2.6. Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebotes

Probleme in der Abwicklung der Förderungen (Seite 24)

Zu den Ausführungen des Landesrechnungshofes darf festgehalten werden, dass das rückwirkende In-Kraft-Treten der in Rede stehenden Art. 15a B-VG-Vereinbarungen die Abteilung Bildung vor größere Probleme in der Planung und Umsetzung (Vollzug) gestellt hat. Eine umfassende Grundlagenerhebung für eine treffsichere Budgetierung war verständlicherweise nicht möglich.

Empfehlung nach Art. 69 Abs. 4 TLO (Seite 26 - erste Empfehlung)

Ungeachtet der Tatsache, dass in der Vollziehung der beiden aufeinander folgenden Art. 15a B-VG – Vereinbarungen betreffend den institutionellen Ausbau seit dem Jahr 2011 keine Personal- oder Betriebskosten, sondern nur mehr solche Kosten gefördert worden sind, welche aufgrund der Umsetzung baulicher Maßnahmen anfallen, soll – im Sinne der Rechtssicherheit – die Empfehlung des Landesrechnungshofes aufgegriffen und eine Definition der förderbaren Kosten in die betreffende Förderrichtlinie aufgenommen werden.

Empfehlung nach Art. 69 Abs. 4 TLO (Seite 26 - zweite Empfehlung)

Hierzu ist festzuhalten, dass in der seit dem Jahr 2011 maßgeblichen „Förderrichtlinie gemäß der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebotes, BGBl. I Nr. 120/2011“ eine Prioritätenreihung nach dem Datum der Antragstellung nicht mehr vorgesehen ist. Nach § 4 Abs. 1 dieser Richtlinie trifft die Landesregierung die Entscheidung über die Gewährung einer Förderung „unter Berücksichtigung der Bestimmungen der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebotes und insbesondere unter Berücksichtigung des regionalen Bedarfs an neuen Kinderbetreuungsplätzen und der Schaffung längerer Öffnungszeiten sowie nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Mittel.“ Weiters bestimmt Abs. 2 leg. cit., dass „Projekte, welche eine ganztägige und ganzjährige Kinderbetreuung ermöglichen sowie zusätzliche Kinderbetreuungsplätze für Unter-Drei-Jährige (Kinderkrippenplätze) schaffen, bei der Gewährung von Fördermitteln vorrangig berücksichtigt“ werden. Daher ist eine auf sachliche Unterscheidungskriterien abstellende Prioritätenreihung derzeit bereits gewährleistet.

Kritik „unvollständige Verwendungsnachweise“ (Seite 27)

Die Feststellungen des Landesrechnungshofes sind insofern zu relativieren, dass es sich hierbei lediglich um einen einmaligen Fehler in der Kommunikation gegenüber dem Bund im Zuge der Erstattung des Verwendungsnachweises für das Jahr 2010 gehandelt hat. Ausdrücklich festgehalten werden darf, dass sämtliche Zweckzuschussmittel des Bundes korrekt und auch zur Gänze verwendet wurden. Im

Übrigen ist hierdurch weder dem Bund noch dem Land ein finanzieller Schaden oder ein Rechtsnachteil entstanden.

Empfehlung nach Art. 69 Abs. 4 TLO (Seite 28)

Eine planmäßige, einheitliche Berücksichtigung allfälliger Zahlungen durch den Gemeindeausgleichsfonds im Zuge der Berechnung der Höhe von Förderungen von Bauprojekten der Gemeinden setzt eine lückenlose, frühzeitige Kenntnis der erforderlichen Daten voraus.

Es ist davon auszugehen, dass es sich bei den in der gegenständlichen Empfehlung angesprochenen GAF-Mittel nur um jene handeln kann, die aufgrund der Richtlinie für die Förderung des Baues von öffentlichen Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen gewährt werden. Diese Richtlinie ist im Merkblatt für die Gemeinden Tirols, Ausgabe Oktober 2010, veröffentlicht. Hier können nach Vorliegen der genauen Pläne und der Kostenschätzungen die voraussichtlichen Fördermittel errechnet werden.

Darüber hinaus werden im Einzelfall für Kinderbetreuungsvorhaben Bedarfszuweisungen aus dem GAF an Gemeinden dann gewährt, wenn aufgrund der Finanzlage der jeweiligen Gemeinde trotz der aus der Art. 15a B-VG-Vereinbarung erfließenden Mittel und der Förderung nach der Richtlinie für die Förderung des Baues von öffentlichen Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen die Gemeinde das Vorhaben nicht aus eigenem zur Gänze ausfinanzieren kann. Diese Beurteilung ist jedoch erst möglich, wenn die Höhe der "Art. 15a B-VG-Mittel" feststeht. Diese GAF-Mittel somit bereits bei der Gewährung der "Art. 15a B-VG-Mittel" zu berücksichtigen, scheint daher derzeit nicht möglich, da eine individuelle Betrachtung der Finanzlage der Gemeinde erfolgt.

Eine entsprechende Umsetzung der Empfehlung des Landesrechnungshofes soll aber dennoch für zukünftige Abwicklungen von Förderungen geprüft werden und es wird im Verfahren nach Art. 69 Abs. 4 TLO in einem Jahr zu berichten sein.

Zu Punkt 2.9. Zusammenfassung über die Förderungen im vorschulischen Bereich

Empfehlung nach Art. 69 Abs. 4 TLO (Seite 45)

Das Tiroler Kinderbildungs- und Kinderbetreuungsgesetz ist am 1. September 2010 in Kraft getreten. Eine Bedarfserhebung im Sinn des § 9 leg. cit. wäre erstmals bereits bis Ende des Jahres 2011 durchzuführen gewesen. Hierzu ist festzuhalten, dass die Abteilung Bildung in Zusammenarbeit mit dem Sachgebiet Landesstatistik schon umfassendes Zahlenmaterial erhoben hat, welches den Bedarf an Kinderbetreuungsplätzen dokumentiert. Vor dem Hintergrund der Umstände, dass mit dem In-Kraft-Treten des genannten Gesetzes eine Vielzahl von Neuerungen in der Verwaltung in einem kurzen Zeitraum umgesetzt werden mussten, der knappen personellen Besetzung sowie der außerordentlichen Komplexität des § 9 des Tiroler Kinderbildungs- und Kinderbetreuungsgesetzes konnte eine Bedarfserhebung, welche sämtliche gesetzlichen Kriterien erfüllt, jedoch bis dato noch nicht durchgeführt werden.

Für die Landesregierung

Günther Platter

Landeshauptmann