

Positionen des Österreichischen Städtebundes zum FAG 2024 im Bereich Elementarpädagogik – Stand: 07.04.23

Ausgangslage

Ausbau der Kinderbetreuungsangebote

Seit dem Start der Ausbauprogramme im elementarpädagogischen Bereich 2008 kam es zu einem starken Anstieg der Kinderbetreuungsangebote. Insbesondere die Angebote für unter 3-Jährige konnten ausgebaut und die Öffnungszeiten ausgeweitet werden. Über Art. 15a-Vereinbarungen wurden hierfür Anstoßfinanzierungen zur Verfügung gestellt.

Auch im Zeitraum seit 2017 wurde kräftig in den Kinderbetreuungsbereich investiert. So erhöhten sich die Investitionen der Gemeinden (ohne Wien) von 2017 auf 2021 um 23 Prozent, während die Ertragsanteile in diesem Zeitraum um nur 13 Prozent stiegen. Wesentlichen An Schub haben hier die zusätzlichen Investitionszuschüsse aus den kommunalen Investitionsprogrammen des Bundes 2017 sowie 2020 gegeben, welche jedoch zeitlich befristet sind. Die Einnahmen aus den Art. 15a-Vereinbarungen haben demgegenüber eine geringere Bedeutung und deckten in den letzten Jahren nur ein Viertel bis ein Fünftel der Investitionskosten. Auch handelt es sich bei den Art. 15a-Mitteln um Fixbeträge, welche nicht an die dynamischen Baupreisentwicklungen angepasst werden.

Finanzierungsproblem im laufenden Betrieb

Die Art. 15a-Vereinbarungen zum Ausbau der Kinderbetreuungsangebote umfassen mehrere Elemente. Neben den bereitgestellten Investitionszuschüssen bestehen auch laufende Zuschüsse zum Ausgleich der Mehrausgaben aufgrund des halbtägig kostenlosen und verpflichtenden letzten Kindergartenjahrs und für die frühe sprachliche Förderung. Die bereitgestellten Mittel für den laufenden Betrieb können jedoch mit der allgemeinen Kostendynamik im Kinderbetreuungsbereich nicht mithalten. Insbesondere für die durch den Ausbau entstandenen gestiegenen Personalausgaben fehlen ausreichend Finanzierungsinstrumente im Finanzausgleich. Die bereitgestellten Mittel können daher eine langfristig abgesicherte Finanzierung nicht ersetzen. Dies zeigt sich auch darin, dass trotz aller Bemühungen der Gemeinden, die gesetzten Ausbauziele noch immer nicht erreicht sind.

Der laufende Zuschussbedarf der Gemeinden (inkl. Wien) im Kinderbetreuungsbereich hat sich seit 2007 massiv erhöht. Während die operativen Einzahlungen der Gemeinden von 278 Mio. Euro auf 627 Mio. Euro (+129 Prozent) anstiegen, erhöhten sich die operativen Auszahlungen von 954 Mio. Euro auf 2.319 Mio. Euro (+153 Prozent) noch stärker.

Der Zuschussbedarf wuchs damit von 2007 bis 2021 von 676 Mio. Euro auf 1.692 Mio. Euro (+163 Prozent) an. Bei der Betrachtung des Ausgabendeckungsgrades zeigt sich, dass dieser über die Jahre kontinuierlich sank. Konnten 2007 noch 30 Prozent der Ausgaben durch Einnahmen gedeckt werden, lag der Anteil in den letzten Jahren bei rund 25 Prozent.

Auch von 2017 auf 2021 hat sich der laufende Zuschussbedarf der Gemeinden von 1,4 auf 1,7 bzw. 21 Prozent erhöht. Hiermit konnte die Entwicklung der Ertragsanteile mit 13 Prozent nicht mithalten.

Zusätzliche Herausforderungen: Kleinere Gruppen und Qualitätssteigerungen

Neben dem Ausbau der Kinderbetreuungsangebote zeigt sich in den meisten Bundesländern eine Entwicklung hin zu kleineren Gruppengrößen, längeren Öffnungszeiten und weiteren Qualitätsverbesserungen. Auch zeigt sich in vielen Bundesländern ein Trend zu kostengünstigen oder Gratis-Angeboten. In Tirol wird darüber hinaus auch ein Rechtsanspruch vorbereitet.

Hinzu kommen auch gestiegene Anforderungen, etwa durch die steigenden Anteile an Kindern mit nicht deutscher Herkunftssprache, wodurch sich die Bedarfe an frühsprachlicher Förderung mehren. Auch ist ein kontinuierlicher Anstieg von Kindern mit besonderen Bedürfnissen/Herausforderungen zu beobachten.

Vonseiten der europarechtlichen Vorgaben wird zudem diskutiert, die Barcelona-Ziele anzupassen.

Konsequenz daraus sind steigende Zuschussbedarfe in den laufenden Betrieb durch die Gemeinden. Es ist davon auszugehen, dass diese Mehrausgaben durch Zuschüsse der Länder nur teilweise ausgeglichen werden und damit die Finanzierung des Kinderbetreuungsbereiches für die Gemeinden zunehmend schwieriger wird.

Personalknappheit

Für die Träger der Betreuungseinrichtungen ist es kaum noch möglich, Personal zu finden. Nicht überall befinden sich ausreichend Personen in Ausbildung. Und viele ausgebildete Pädagoginnen und Pädagogen üben danach den Beruf nicht aus oder steigen nach kurzer Zeit wieder aus. Dies hat zur Folge, dass Städte bereits Gruppen schließen bzw. Ganztagsgruppen auf Halbtagsgruppen reduzieren mussten.

Immer häufiger wird auch auf die zunehmend schwierigen Arbeitsbedingungen aufmerksam gemacht. Seit Oktober 2021 fanden deshalb auch mehrfach Demonstrationen des pädagogischen Personals statt. Gefordert werden bessere Arbeitsbedingungen (z.B. kleinere Gruppen, günstigere Personalschlüssel, mehr Zeit für die pädagogische Arbeit, gut ausgestattete Arbeitsplätze), Reformen im Ausbildungsbereich und eine bessere Entlohnung.

Positionen

Der Österreichische Städtebund unterstützt den Ausbau der Kinderbetreuungsangebote sowohl in quantitativer als auch qualitativer Sicht. Damit die Städte und Gemeinden ihre Aufgaben auch wahrnehmen können, benötigen sie jedoch geeignete Rahmenbedingungen.

Damit die Städte und Gemeinden auch weiterhin in den Ausbau von Kinderbetreuungsangeboten finanzieren können, benötigen sie entsprechende finanzielle Spielräume, welche jedoch gemäß aktuellen mittelfristigen Prognosen zu Gemeindefinanzen

(nicht zuletzt aufgrund der Steuerreformen) stark eingeschränkt sind. Möchte man daher weiterhin das Investitionsniveau der Gemeinden erhalten und den Ausbau forcieren, benötigt es entsprechende Anpassungen der Anschubfinanzierung. Dies betrifft etwa die Erhöhung der Mittel zur Anschubfinanzierung im Rahmen der Art. 15a-Vereinbarungen oder die Fortführung der kommunalen Investitionsprogramme über das Jahr 2024 hinaus.

Jedenfalls braucht es eine Absicherung der laufenden Finanzierung, damit auch alle Städte und Gemeinden die Möglichkeit haben, ihre Angebote kontinuierlich weiterzuentwickeln. Andernfalls ist zu befürchten, dass der Ausbau stockt und die gesetzten Ausbauziele erneut nicht erreicht werden. Um die laufende Finanzierung abzusichern, bedarf es der Bereitstellung zusätzlicher Mittel über die vertikale Verteilung des Finanzausgleichs. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass nicht nur der quantitative, sondern zunehmend auch der qualitative Ausbau (kleinere Gruppengrößen etc.) bewältigbar ist.

Auch können jene Teile der Art. 15a-Vereinbarungen, welche für den laufenden Betrieb zu verwenden sind (Gratis-Kindergartenjahr, frühe sprachliche Förderung), in die Regelfinanzierung der Ertragsanteilsverteilung überführt werden.

Bei der Verteilung der Art. 15a-Mittel für die frühe sprachliche Förderung sollte gewährleistet werden, dass tatsächlich jene Gemeinden mit erhöhten Bedarfen auch mehr Mittel für die Sprachförderung erhalten. Eine Weiterentwicklung gemäß den Empfehlungen des Rechnungshofes wäre anzustreben. Jedenfalls sind bei den Förderprogrammen auch die gestiegenen Baupreise zu berücksichtigen und die Fördertöpfe entsprechend zu erhöhen.

Der Bund und die Länder werden aufgefordert, gezielt Maßnahmen gegen die Personalknappheit zu setzen. Die Maßnahmen können die Ausbildung (mehr Kollegplätze statt BafEp-Angebote), eine Personaloffensive und eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen betreffen.

Der Österreichische Städtebund fordert die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für die Elementarpädagogik:

- * Sicherstellung der kommunalen Investitionstätigkeit durch Zurverfügungstellung ausreichender Förderprogramme inkl. Berücksichtigung der gestiegenen Baukosten;
- * zusätzliche Mittel im Rahmen der vertikalen Verteilung, um eine nachhaltige laufende Finanzierung abzusichern – sowohl für den quantitativen als auch qualitativen Ausbau;
- * Überführen jener Teile der Art. 15a-Vereinbarung über die Elementarpädagogik sowie des Bildungsinvestitionsgesetzes, welche derzeit laufende Mittel darstellen, in die laufende Finanzierung über Ertragsanteile;
- * transparente und aufgabenbezogene Verteilung der Mittel zur frühen sprachlichen Förderung auf die einzelnen Gemeinden;
- * Berücksichtigung des kontinuierlichen Anstiegs von Kindern mit besonderen Bedürfnissen/Herausforderungen in der Finanzierung;

- * Maßnahmen des Bundes, um die bestehende Personalknappheit zu beenden; insbesondere Ausbildungsangebote, Personaloffensive, Verbesserung der Arbeitsbedingungen.