

# Gerechte Finanzierung für die Elementarbildung – leicht erklärt

## Ein erster Schritt zum aufgabenorientierten Finanzausgleich

Die Elementarbildung wurde in den letzten Jahren stark ausgebaut. Die Schaffung von Plätzen wird dabei vom Bund finanziell unterstützt, die laufenden Kosten tragen jedoch die Gemeinden. Diese scheuen daher manchmal davor zurück, Krippen und Kindergärten auszubauen. Deswegen sollen diese laufenden Kosten künftig nach einem neuen Prinzip finanziert werden. Gemeinden sollen für jedes betreute Kind einen fixen Zuschuss erhalten. Dabei sollen neben dem Alter der Kinder auch Öffnungszeiten und soziale Kriterien eine Rolle spielen. Das wäre ein erster Schritt in Richtung mehr „Aufgabenorientierung“ im Finanzausgleich, wie von vielen ExpertInnen seit langem gefordert.

Der Finanzausgleich regelt, wie die Gelder aus dem Steuertopf zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden verteilt werden.

Allerdings wurde aus der guten Grundidee im Laufe ihrer 70-jährigen Geschichte ein extrem komplexes Regelwerk. ExpertInnen kritisieren, dass der Finanzausgleich in seiner heutigen Form extrem intransparent ist und kaum sinnvolle Steuerung oder Kontrolle zulässt.

## Geld nach Erfüllung der Aufgaben verteilen

Deswegen fordern viele ExpertInnen einen so genannten „aufgabenorientierten Finanzausgleich“.

Die Verteilung des Geldes an die Gemeinden soll nicht nur mehr nach der Zahl der EinwohnerInnen, sondern auch nach Erfüllung von bestimmten Aufgaben verteilt werden.

Der Moment ist günstig, denn es steht eine Neuverhandlung des Finanzausgleichs an, da die aktuelle Regelung mit Ende 2016 ausläuft. Eine Gesamtreform ist jedoch technisch wie politisch kaum umsetzbar. Deswegen muss mit kleinen Schritten begonnen werden. Die Elementarbildung wäre als wichtiges politisches Anliegen dafür gut geeignet. Auch das Regierungsprogramm sieht in diesem Bereich ein "Pilotprojekt" für die Aufgabenorientierung vor. Das könnte ein wichtiger erster Schritt für eine weitergehende Reform sein.

Obwohl die Sinnhaftigkeit mittlerweile unstrittig ist, gibt es nur wenig konkrete Ansätze, wie die Aufgabenorientierung in der Praxis aussehen könnte. Mit der von der AK beauftragten Studie „Aufgabenorientierter Finanzausgleich am Beispiel der Elementarbildung“ vom KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung wurden konkrete Modelle für die Umsetzung vorgelegt.

## Finanzierung mit Leistung verknüpfen

Die Gemeinden sind zuständig für die Bereitstellung von Kinderbetreuung und Elementarbildung. Den gesetzlichen Rahmen dafür geben die Länder vor, sie unterstützen die Gemeinden auch finanziell mit Zuschüssen. Ob und in welcher Höhe es solche Zuschüsse gibt, können die Länder autonom entscheiden. Deswegen variieren sie auch stark je nach Bundesland, Altersgruppe oder Form der Einrichtung. Das macht die Sache nicht übersichtlicher und führt zu großen Unterschieden beim Angebot.

Den größeren Teil der Kosten müssen die Gemeinden aber aus ihren Budgets tragen. Diese setzen sich aus eigenen Einnahmen (Gebühren, Grundsteuer, Kommunalsteuer) und Mitteln aus dem Finanzausgleich zusammen, die sich im Wesentlichen nach der Zahl der EinwohnerInnen

richten. Es gibt jedoch keine konkrete Verknüpfung der Mittel aus dem Finanzausgleich mit den Aufgaben – auch bei der Elementarbildung nicht.

Derzeit bekommen die Gemeinden nicht mehr oder weniger Geld, egal, ob sie ein Spitzen-Angebot an Elementarbildung haben – oder so gut wie gar keines.

Mit der Aufgabenorientierung soll nun in einem ersten Schritt eine konkrete Verbindung zwischen dem Engagement in der Elementarbildung und den Einnahmen einer Gemeinde geschaffen werden.

Derzeit werden rund zwei Milliarden Euro für die Finanzierung der laufenden Kosten der Kinderbildung und –betreuung verausgabt. Davon soll die Hälfte, also eine Milliarde Euro, künftig aufgabenorientiert direkt an die Gemeinden fließen.

## Einfache Grundidee mit fünf Modellen

Die Grundidee der Aufgabenorientierung in der Elementarbildung ist einfach:

Die Gemeinden sollen künftig pro Kind, das eine Einrichtung der Kinderbetreuung und -bildung besucht, einen fixen Zuschuss erhalten.

Dabei können verschiedene Faktoren berücksichtigt werden: Jedenfalls soll der Zuschuss nach Alter der Kinder gestaffelt werden (Kleinkinder brauchen eine intensivere Betreuung), aber auch nach Öffnungszeiten. Darüber hinaus können im Sinne der sozialindizierten Mittelverteilung auch Kriterien eingebaut werden, die die unterschiedlichen Förderbedarfe erfassen. Das können Merkmale sein, die die Kinder unmittelbar betreffen (Bedarf an Sprachförderung, Behinderung etc.) oder auch ihre Eltern (Bildungsstand, Einkommen etc.).

In der vorliegenden Studie werden fünf Varianten vorgeschlagen. Je genauer die unterschiedlichen Kosten abgebildet werden, desto komplexer wird die Berechnung der Zuschüsse – aber auch umso gerechter.

Grundlage ist die Unterscheidung nach Altersgruppen. Das ist das "Basismodell". Für Kinder unter drei Jahre brauchen die ElementarpädagogInnen mehr Zeit. Daher können sie nur eine kleinere Anzahl an Kindern betreuen und fördern. Für diese Altersgruppe wird daher ein doppelt so hoher Betrag angesetzt, wie für Kinder ab drei Jahren. Damit würde der Zuschuss in der Basisvariante für 0- bis 2-Jährige 6.130 € und für 3- bis 5-Jährige 3.060 € pro Jahr betragen.

Je stärker zusätzliche Kriterien hinzukommen, desto größer wird die Abstufung zwischen der geringsten und der höchsten Förderung. So bekommt man in Modell 5 für ein Kleinkind mit nicht deutscher Erstsprache, das in einer Einrichtung mit umfassenden Öffnungszeiten ist, 7.490 € im Jahr, ist es ein Kind mit deutscher Erstsprache in einem Kindergarten, der nur halbtags geöffnet ist, sind es nur 1.300 €.

## Grafik 1: Die fünf Modelle für Zuschüsse in der Elementarbildung

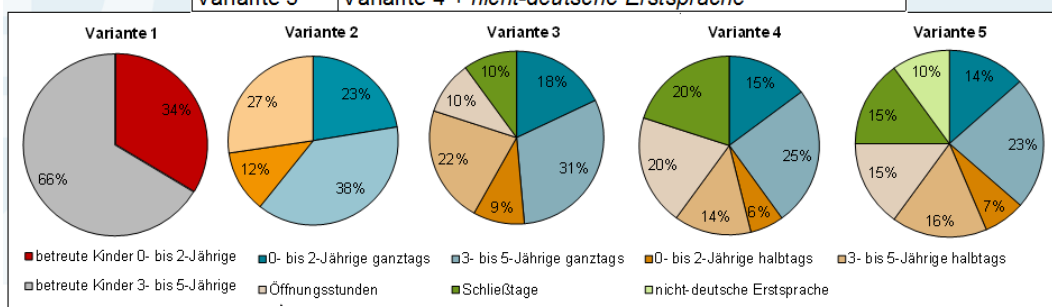
Pressekonferenz, 27. Oktober 2015

### 5 Varianten der aufgabenorientierten Verteilung



#### □ Schritt 2: Aufgabenorientierte Verteilung von Ertragsanteilen anhand von Indikatoren

| Varianten  | Beschreibung  |
|------------|---|
| Variante 1 | Betreute Kinder differenziert nach Alter (0- bis 2-Jährige, 3- bis 5-Jährige) |
| Variante 2 | Variante 1 + Betreuungsdauer (halbtags, ganztags)                             |
| Variante 3 | Variante 2 + Öffnungszeiten und Schließtage                                   |
| Variante 4 | Variante 3 mit stärkerer Gewichtung von Öffnungszeiten und Schließtagen       |
| Variante 5 | Variante 4 + nicht-deutsche Erstsprache                                       |



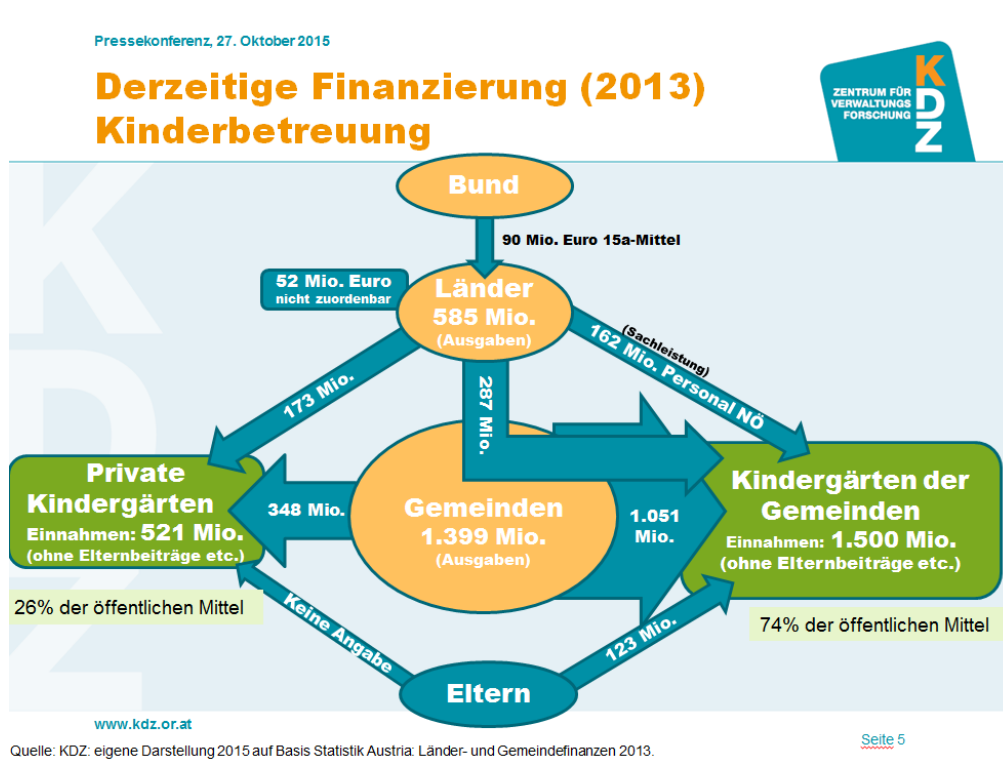
\* Verteilungsverhältnisse zwischen den Indikatoren basieren auf den Leistungsdaten 2013.

Den Gemeinden ist es dabei – wie bisher – überlassen, ob sie selbst eine Einrichtung betreiben oder einen Verein damit beauftragen. Derzeit werden immerhin vier von zehn elementaren Bildungseinrichtungen von nicht-öffentlichen Trägern betrieben. Sie soll es natürlich weiterhin geben.

#### Woher das Geld für die Aufgabenorientierung kommen kann

Offen ist noch die Frage, woher das Geld kommt, das im Rahmen der Aufgabenorientierung verteilt werden soll. Die Finanzströme im derzeitigen System des Finanzausgleichs sind sehr komplex, wie die Grafik 1 deutlich zeigt. Mit der Aufgabenorientierung soll dabei auch für eine Vereinfachung genützt werden. Das KDZ hat dazu drei mögliche Versionen berechnet.

**Grafik 2: Die Finanzierungsströme in der Elementarbildung (Werte für 2013)**



Ideal wäre, wenn die Gemeinden zur Gänze für die Finanzierung der Elementarbildung verantwortlich sind.

Damit würden die Zuschüsse der Länder wegfallen. Stattdessen sollen die Gemeinden Mittel in dieser Höhe direkt aus dem Finanzausgleich im Rahmen der Aufgabenorientierung erhalten. Die Länder würden dafür entsprechend weniger Geld bekommen.

Die Länder fördern die Elementarbildung derzeit mit 585 Mio. Euro im Jahr. Davon sind 385 Mio. Euro laufende Zuschüsse. Dieses Geld würde zu den Gemeinden wandern. Will man nun die Hälfte der Kosten für die Elementarbildung, also eine Milliarde, aufgabenorientiert verteilen, braucht es weitere 615 Mio. Euro. Die könnten aus dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel kommen, also jenem Posten, der Geld nach der Einwohnerzahl verteilt (Version A).

Eine andere Möglichkeit wäre, einen Topf heranzuziehen, der eigentlich nur als Übergangslösung gedacht war: den „Getränke- und Werbesteuerausgleich“ (Version B). Dieser wurde geschaffen, weil die Gemeinden mit der Auslaufen der Getränkesteuer (diese hatte sich mit dem EU-Recht gespießt) Einnahmeausfälle hatten. Da dieser Topf allerdings nur 529 Millionen Euro umfasst, würden auch bei Umschichtung der Länderzuschüsse die Mittel für die Aufgabenorientierung etwas weniger als eine Milliarde betragen (385 Mio. + 529 Mio. = 914 Mio. Euro).

Eine Sonderlösung müsste bei beiden Versionen für Niederösterreich gefunden werden, wo die ElementarpädagogInnen direkt beim Land angestellt sind und von diesem bezahlt werden (nicht aber das sonstige Personal). Ansonsten sind die Beschäftigten in der Elementarbildung in allen Bundesländern entweder bei den Gemeinden oder direkt bei den Trägern angestellt.

Die Studie sieht auch eine Variante für den Fall vor, dass die Länder nicht auf die Zuschüsse an die Gemeinden verzichten wollen (Version C). Damit wäre die Reform aber nur eine halbe.

Eine Entflechtung der verworrenen Finanzströme fände bei dieser Variante nicht statt. Dann würden die 385 Mio. Euro wie bisher über die Länder an die Gemeinden bezahlt werden und nur 580 Mio. Euro für die Aufgabenorientierung verbleiben.

Wichtig ist, dass sich der neue, aufgabenorientierte Topf mit dem Angebot der Elementarbildung weiterentwickelt.

Wenn das Angebot an Kinderbildung und –betreuung ausgebaut wird, müssen in künftigen Finanzausgleichsperioden auch die Mittel dafür erhöht werden.

## Neue Verteilung – eine Momentaufnahme

Mit der Aufgabeorientierung ändert sich der Mechanismus, wie Gelder an die Gemeinden vergeben werden, das bewirkt natürlich eine Umverteilung zwischen den Gemeinden – und damit auch zwischen den Bundesländern. Die Auswirkungen der vorliegenden Modelle wurden auf Basis des derzeit bestehenden Angebots abgeschätzt.

Die Verteilungseffekte der Aufgabenorientierung hängen ein Stück weit davon ab, welche Modellvarianten gewählt werden. Tendenziell gewinnen die größeren Gemeinden, weil dort das Angebot an Elementarbildung besser ist und auch die die Gruppen stärker ausgelastet werden.

Die Verteilungseffekte sind nur eine Momentaufnahme: Jede Gemeinde profitiert umso stärker, je mehr sie die Elementarbildung ausbaut.

Zusätzlich können diese Gemeinden Mittel aus der Anstoßfinanzierung für die Schaffung und Verbesserung von Plätzen in der Kinderbetreuung und –bildung lukrieren. Erfolgt dieser Ausbau im Rahmen einer Kooperation mit anderen Gemeinden, gibt es dafür in der aktuellen 15a-Vereinbarung zusätzlich Geld.

Außerdem hängt die neue Verteilung davon ab, woher das Geld für den aufgabenorientierten Topf kommt. So wird der Vorteil des besseren Angebots in den Städten immer kleiner, je stärker Mittel aus dem Posten der Einwohnerzahl zur Finanzierung herangezogen werden. Die großen Gemeinden bekommen ja aufgrund des abgestuften Bevölkerungsschlüssels pro EinwohnerIn einen höheren Betrag als kleine.

Für die Zukunft ist zu erwarten, dass eine Angleichung stattfindet, weil Gemeinden mit derzeit geringem Angebot die Kinderbildung und -betreuung ausbauen werden. Für kleine Gemeinden ist es außerdem oft viel sinnvoller, keine eigene Einrichtung zu schaffen, sondern mit anderen Gemeinden zu kooperieren. Damit werden eine bessere Auslastung und oft auch bessere Öffnungszeiten möglich. Durch die Aufgabenorientierung werden verstärkt Anreize für solche Kooperationen gesetzt.

Die Verteilung der Mittel bei der Elementarbildung darf nicht isoliert betrachtet werden: Es geht hier maximal um ein Achtel der Mittel, die die Gemeinden über den Finanzausgleich erhalten.

Darüber hinaus gibt es Problemstellungen, die nicht durch die Aufgabenorientierung gelöst werden können. So wird es etwa in abgelegenen Regionen oft nicht möglich sein, die Gruppen in einer Einrichtung zur Gänze zu füllen. Dafür könnten die Länder spezielle Förderungen vorsehen. Für diese Gemeinden ergeben sich aufgrund ihrer Lage aber auch eine Reihe anderer Schwierigkeiten, etwa hohe Kosten für den Anschluss an das Verkehrsnetz oder das Breitbandnetz. Solche Nachteile auszugleichen wäre Aufgabe eines Lastenausgleichs, der

ebenfalls im Rahmen des Finanzausgleichs berücksichtigt werden sollte – und auch derzeit teilweise schon wird.

## Neue Aufgabenverteilung in der Kinderbildung und -betreuung

Ein aufgabenorientierter Finanzausgleich in der Kinderbetreuung und-bildung soll zu einer Vereinfachung der finanziellen Verflechtungen und einer neuen Aufgabenverteilung führen.

Diese könnte folgendermaßen aussehen: Die Gemeinden sind für die Bereitstellung der elementaren Bildungseinrichtungen und die laufende Finanzierung zuständig.

Die Länder hingegen ziehen sich aus der generellen laufenden Finanzierung zurück (Entfall der Zuschüsse), sie sind jedoch weiterhin für die Feinsteuerung zuständig. Ergänzende Förderungen der Länder wären beispielsweise für Kleinstgruppen in stark peripheren Gebieten oder für Gemeinden mit besonders starken Bevölkerungszuwächsen oder –rückgängen sinnvoll und wichtig.

Die Aufgaben der Länder hinsichtlich Gesetzgebung, Planung und Steuerung bleiben durch die Änderung im Finanzausgleich unberührt. Trotzdem ist in bundeseinheitliches Rahmengesetz wie es die Sozialpartner und Industriellenvereinigung in ihrem gemeinsamen Positionspapier fordern, weiterhin das Ziel. Der aufgabenorientierten Finanzausgleich kann aber unabhängig davon umgesetzt werden.

Der Bund würde in dieser Aufgabenteilung weiterhin parallel zu der laufenden Finanzierung programmatische, zeitlich befristete Förderungen vergeben, etwa zur Errichtung der neuen Plätze, der Verbesserung der Öffnungszeiten oder der Qualität. Das wird derzeit im Wesentlichen durch die 15a-Vereinbarung zum Ausbau der Kinderbetreuung abgedeckt, die noch bis 2017 läuft.

## Politik ist am Zug

Es braucht eine Neuaufstellung des Finanzausgleichs für einen modernen, sozialen Dienstleistungsstaat. Mit der Elementarbildung könnte hier ein erster wichtiger Schritt gesetzt werden.

Finanzminister Schelling hat kürzlich in einem Ö1-Interview Kinderbetreuung als Bereich genannt, wo die Aufgabenorientierung umgesetzt werden soll. Genau dieses Projekt steht auch im Regierungsprogramm.

Mit dieser Studie liegen konkrete Modelle vor, wie ein aufgabenorientierter Finanzausgleich für die Elementarbildung funktionieren kann. Jetzt ist die Politik am Zug, zu entscheiden.

Wenn wirklich der Wille dafür besteht, kann die aufgabenorientierte Mittelverteilung mit dem neuen Finanzausgleich 2017 Wirklichkeit werden.

Die ausführliche Studie findet sich hier:

[https://media.arbeiterkammer.at/PDF/Studie\\_Kinderbetreuung\\_10\\_2015.pdf](https://media.arbeiterkammer.at/PDF/Studie_Kinderbetreuung_10_2015.pdf)