

**Bericht**  
**des Kontrollausschusses**  
**betreffend den**  
**Bericht des Oö. Landesrechnungshofs über die Initiativprüfung**  
**"Kindergärten"**

[Landtagsdirektion: L-2012-127596/1-XXVII,  
miterledigt [Beilage 694/2012](#)]

Der Oö. Landesrechnungshof hat in der Zeit vom 15. März 2012 bis 18. Juni 2012 eine Initiativprüfung im Sinn des § 2 Abs. 1 Z 1 und in Verbindung mit § 4 Abs. 1 Z 1 des Oö. Landesrechnungshofgesetzes durchgeführt.

Gegenstand der Prüfung war der Einführungsprozess des beitragsfreien Kindergartens in OÖ, der im Zeitraum von Dezember 2008 bis Oktober 2009 unter der Federführung der Direktion Bildung und Gesellschaft (BGD) abgewickelt wurde.

Der Oö. Landesrechnungshof hat dem Landtag seinen mit 27. August 2012 datierten Bericht über diese Initiativprüfung übermittelt. Dieser Bericht wurde als [Beilage 694/2012](#) dem Kontrollausschuss zugewiesen.

Der Kontrollausschuss hat den Bericht des Oö. Landesrechnungshofs in seiner Sitzung am 13. Dezember 2012 mit Stimmenmehrheit zur Kenntnis genommen. Der Bericht ist daher gemäß § 24 Abs. 6 in Verbindung mit § 22 Abs. 2 Z 3 der Oö. Landtagsgeschäftsordnung 2009 dem Landtag mit einem Ausschussantrag vorzulegen.

Der Oö. Landesrechnungshof fasst seinen Bericht wie folgt zusammen:

"(1) Die bildungspolitische Förderungsmaßnahme des beitragsfreien Kindergartens wurde seit längerem auf politischer Ebene diskutiert und am 2.12.2008 initiiert. Der Landtag beschloss dessen Einführung einstimmig am 2.4.2009 mit Wirkung 1.9.2009. Die Beitragsfreiheit betrifft Kinder im Alter von zweieinhalb Jahren bis Schuleintritt mit Wohnsitz in Oberösterreich. Das Umsetzungsprojekt unter Federführung der Direktion Bildung und Gesellschaft lief im Zeitraum von Dezember 2008 bis Oktober 2009.

## **Mediale Ankündigung ohne fundierte Entscheidungsgrundlagen**

(2) Zum Zeitpunkt der medialen Ankündigung des „Gratiskindergartens“ standen noch keine fundierten Bedarfsanalysen und detaillierten Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung. Diese - auch für eine treffsichere Informationspolitik wesentliche - Basis wurde erst in einem rasch von der Politik beauftragten Umsetzungsprojekt erarbeitet. Die knappe Fristsetzung bis zur gesetzlichen Normierung zeigte für den LRH, dass die Einführung des beitragsfreien Kindergartens jedenfalls vor dem Beginn des nächsten Arbeitsjahres im September 2009 erfolgen sollte. Dies stellte besondere Herausforderungen an die finanzielle und ressourcenmäßige Planung des Umsetzungsprojektes. Der Landtag betonte in seinem Beschluss bildungs-, beschäftigungs- und familienpolitische Ziele.

(3) Der LRH vermisste eine budgetäre, ressortübergreifende Priorisierung dieses konkreten Projekts in Relation zu anderen Aufgaben und Vorhaben des Landes. Er meinte, dass eine Reihung von Projekten hinsichtlich ihrer Leistbarkeit in Zeiten knapper Budgets jedenfalls notwendig ist und gegenüber allen anderen Motiven für oder wider deren Umsetzung Vorrang genießt.

## **46 Mio. Euro Mehrausgaben jährlich zogen 2.514 zusätzliche Kinder an**

(4) Die Mehrausgaben für den laufenden Betrieb des beitragsfreien Kindergartens (ohne Förderungen von Investitionen) lagen seit seiner Einführung bis 2011 bei rd. 115 Mio. Euro. Neben einer hohen Bildungsqualität (besserer Bestreuungsschlüssel, längere Öffnungszeiten) wurde bewirkt, dass per Oktober 2011 2.514 Kinder zusätzlich in den Kindergarten gingen. „Aktiviert“ wurde die Gruppe der Dreijährigen, dort stieg die Betreuungsquote von 67 auf über 80 Prozent. Die Quote der Vier- und Fünfjährigen lag schon vor der Einführung des beitragsfreien Kindergartens über 90 Prozent. (5) Der LRH ortete eine nachhaltige Belastung des Landeshaushaltes, die bereits im Zuge des Umsetzungsprojekts abzusehen war. Die Einführung des „Gratiskindergartens“ trug dazu bei, dass die finanzpolitische Vorgabe eines positiven Maastricht-Ergebnisses 2009 und 2010 nicht erreicht und in der Folge abgeändert wurde. Er kritisierte, dass alternative Modelle zur angestrebten Ausweitung der frühkindlichen Bildung nicht in Erwägung gezogen wurden.

(6) Der LRH erachtete die Beitragsfreiheit als förderlich für den Zugang zu frühkindlicher Bildung. Die zuständige Direktion Bildung und Gesellschaft wies dies anhand nachträglich festgelegter Kennzahlen für die „Entlastung der Familien“, „Flächendeckung in der Betreuung“ und für andere Ziele des beitragsfreien Kindergartens nach. Er regte aber für zukünftige Projekte an, schon bei Projektstart für wichtige Ziele konkrete Messgrößen und angestrebte Zielwerte festzulegen, anhand derer die erfolgreiche Umsetzung belegt werden kann.

## **Umsetzungsprojekt durch die Verwaltung gut und effizient abgewickelt**

(7) Das Projektmanagement funktionierte innerhalb der mit diesem Projekt befassten Direktion Bildung und Gesellschaft gut, wenngleich diese wegen des kurzen Umsetzungshorizonts bezüglich ihrer Personalressourcen an die Grenzen gestoßen ist. Der strukturierte Projektauftrag, eine enge Vernetzung zwischen allen Beteiligten und der regelmäßige und intensive Informationsaustausch trugen maßgeblich zur effizienten Projektabwicklung bei.

## **Missverständliche Kommunikation begünstigte unterschiedliche Erwartungshaltungen**

(8) Das Projekt wurde und wird noch immer medial stark beobachtet und in manchen Gemeinden unterschiedlich verstanden und kontroversiell diskutiert. Die auch in der politischen Öffentlichkeitsarbeit zu Beginn des Projekts verwendeten Schlagworte „gratis“ und „keine Mehrausgaben für Gemeinden“ trugen nach Ansicht des LRH dazu bei, dass vor allem die Gemeinden unterschiedliche Erwartungshaltungen betreffend die Ausgabendeckung in ihren Einrichtungen entwickelten. Die Bezeichnung „elternbeitragsfrei“ in allen Kommunikationsschienen

wäre eher geeignet gewesen, die Absicht des Landes hinsichtlich der geänderten Finanzierungssystematik außer Zweifel zu stellen.

### **Kurz aufeinanderfolgende Systemänderungen verstärkten die Irritationen**

(9) Das vor der Einführung geltende Finanzierungssystem wurde sowohl im Zuge der Projektumsetzung als auch kurz danach nochmals geändert. Für den LRH trugen diese Systemwechsel ebenfalls wesentlich zu den medialen Diskussionen und Irritationen seitens der Gemeinden bei. Das im Jahr der Einführung in Geltung gestandene System war für eine wirtschaftliche Betriebsführung nur bedingt geeignet. Der LRH stellte auch fest, dass es durch das derzeitige System der Gruppenfinanzierung (Normkostenmodell) rund 70 Prozent „Gewinner“ und 30 Prozent „Verlierer“ gegenüber dem status ante quo gibt. Das System an sich erschien dem LRH aber verständlich und einfach in der Handhabung. Es sollte daher dem Grunde nach längerfristig beibehalten werden.

### **Evaluierung stellte die Sachverhalte nicht zur Gänze außer Streit**

(10) Die Auftragsstudie mit dem Titel „Evaluierung Finanzierungssystem Kinderbetreuung OÖ“ diente der Sicherstellung der im Oö. Kinderbetreuungsgesetz definierten Ziele und Motive der Einführung des beitragsfreien Kindergartens. Sie zeigte im Einklang mit Daten des Oö. Gemeindebundes eine Verschiebung der finanziellen Belastung zu Lasten des Landes und zu Gunsten der Gemeinden als Folge der Einführung der Beitragsfreiheit. Daraus kann aber nach Ansicht des LRH nicht geschlossen werden, dass die Finanzierungszusagen des Landes an die Gemeinden im Zusammenhang mit dem beitragsfreien Kindergarten in allen Einzelfällen eingehalten wurden. Der LRH betonte, dass Aussagen im Zusammenhang mit dieser Studie nur unter Verweis auf die eingeschränkte Datenbasis zulässig sind. Die Evaluierung trug aus diesem Grund nicht restlos dazu bei, die Finanzierung außer Streit zu stellen.

Der LRH empfahl

#### **für künftige Projekte:**

- I. Ressortübergreifende Priorisierung von Projekten im Lichte der sonstigen Aufgaben und Vorhaben des Landes sowie des eingeeengten finanziellen Handlungsspielraums des Landes** (Umsetzung ab sofort, Einzelfallprüfung bei jedem Projekt)
- II. Ausreichende Vorausplanung und realistische Ressourcenausstattung von Projekten, sorgfältigere inhaltliche Gestaltung der begleitenden Informationsarbeit** (Umsetzung ab sofort)
- III. Festlegen von Messgrößen und angestrebter Zielwerte zu Beginn jedes neuen Projektes im Sinne der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung** (Umsetzung ab sofort)

#### **speziell für den beitragsfreien Kindergarten:**

- IV. Fortsetzung der Kommunikation mit den Gemeinden, um die Meinungsverschiedenheiten und Irritationen im Zusammenhang mit dem Betrieb ihrer Kindergärten aufzulösen** (Umsetzung ab sofort)"

Als Beanstandungen und Verbesserungsvorschläge im Sinn des § 9 Abs. 2 des Oö. Landesrechnungshofgesetzes wurden vom Kontrollausschuss festgelegt:

für künftige Projekte:

1. Ressortübergreifende Priorisierung von Projekten im Lichte der sonstigen Aufgaben und Vorhaben des Landes sowie des eingegengten finanziellen Handlungsspielraums des Landes (Umsetzung ab sofort, Einzelfallprüfung bei jedem Projekt)
2. Ausreichende Vorausplanung und realistische Ressourcenausstattung von Projekten, sorgfältigere inhaltliche Gestaltung der begleitenden Informationsarbeit (Umsetzung ab sofort)
3. Festlegen von Messgrößen und angestrebter Zielwerte zu Beginn jedes neuen Projektes im Sinne der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (Umsetzung ab sofort)

speziell für den beitragsfreien Kindergarten:

4. Fortsetzung der Kommunikation mit den Gemeinden, um die Meinungsverschiedenheiten und Irritationen im Zusammenhang mit dem Betrieb ihrer Kindergärten aufzulösen (Umsetzung ab sofort)

**Der Kontrollausschuss beantragt, der Oberösterreichische Landtag möge beschließen:**

1. **Der Bericht des Oö. Landesrechnungshofs über die Initiativprüfung "Kindergärten" sowie die Festlegungen des Kontrollausschusses werden zur Kenntnis genommen.**
2. **Dem Oö. Landesrechnungshof wird für seinen Bericht gedankt.**
3. **Die Oö. Landesregierung wird aufgefordert, bis zur Folgeprüfung die Umsetzung der vom Kontrollausschuss festgelegten Empfehlungen zu veranlassen.**

Linz, am 13. Dezember 2012

**Mag. Steinkellner**  
Obmann

**Frauscher**  
Berichterstatter