www.kdz.or.at

Quo vadis elementare Bildung?

Herausforderungen für die Weiterentwicklung der Elementarpädagogik aus Gemeindeperspektive

Endbericht September 2024

verfasst von

Karoline Mitterer, Marian Haydn, Nikola Hochholdinger

Auftraggeber

Österreichischer Städtebund

KDZ
Zentrum für Verwaltungsforschung

Guglgasse 13 · A-1110 Wien
T: +43 1 892 34 92-0 · F: -20
institut@kdz.or.at · www.kdz.or.at

Inhaltsverzeichnis

Management Summary 5

Einleitung 8

1 Ausgangslage und Zielsetzung 8

2 Aufbau des Berichtes 9

I Kompetenzen, Steuerungsinstrumente und Zielsetzungen 10

1 Kompetenzen und Aufgabenteilung 10

2 Rechtliche Grundlagen und Zielvorgaben 11

2.1 Europäische Zielvorgaben 11

2.2 Art. 15a-Vereinbarungen im Bereich der Elementarpädagogik 11

2.3 Landesgesetzliche Regelungen 13

2.4 Zukunftsfonds gemäß FAG 2024 16

II Angebotsstatus und -entwicklung 17

1 Angebot und Entwicklung der elementaren Bildung 17

1.1 Arten und Formen der elementaren Bildung 17

1.2 Betreute Kinder, Gruppen und Gruppengröße 19

1.3 Die Entwicklung der Betreuungsquoten (Besuchsquoten) 20

2 Vereinbarkeitsindikator für Familie und Beruf (VIF), Öffnungszeiten 22

3 Entwicklung des Personaleinsatzes 25

III Personalbedarf 27

1 Prognosen zum Personalbedarf 27

2 Handlungsmöglichkeiten betreffend Personalknappheit 32

IV Finanzierung: Ausgangssituation und finanzielle Bewertung der Ausbauziele 36

1 Bisherige Ausgabenentwicklung in der Elementarpädagogik 36

1.1 Finanzieller Beitrag der Länder und Gemeinden für Kindertagesheime 36

1.2 Finanzieller Beitrag der Gemeinden für die Elementarpädagogik 38

2 Finanzierungsinstrumente ... 43
3 Schätzung der künftigen Finanzierungsbedarfe ... 47
3.1 Prognosegrundlagen ... 47
3.2 Künftiger Finanzierungsbedarf gemäß Schätzung ... 52
V Herausforderungen und Weiterentwicklungsoptionen ... 54
1 Zentrale Erkenntnisse und Herausforderungen ... 54
2 Weiterentwicklungsoptionen ... 59
2.1 Analyse und Weiterentwicklung der Angebote ... 59
2.2 Personal sowie pädagogische Arbeit ... 60
2.3 Koordination und Kooperation ... 60
2.4 Finanzierung ... 61
Anhang ... 64
3 Vertiefende Tabellen ... 64
4 Verzeichnisse ... 67
4.1 Abkürzungsverzeichnis ... 67
4.2 Abbildungsverzeichnis ... 67
4.3 Tabellenverzeichnis ... 68
4.4 Literatur- und Quellenverzeichnis ... 69

Management Summary

Ausbau der Leistungsangebote und Unterstützungen der Länder und Gemeinden

Die Veränderungen im Bereich der elementaren Bildung in den letzten Jahren sind enorm. Die Entwicklung ging weg von reinen „Aufbewahrungsstätten“ zu „Betreuungseinrichtungen“ und bewegt sich zunehmend in Richtung „Bildungseinrichtung“. Mehrere Art. 15a-Vereinbarungen – und die damit verbundene bessere Abstimmung zwischen dem Bund und den Bundesländern – haben hierzu einen wichtigen Beitrag geleistet.

Insbesondere bei den 0- bis 2-Jährigen kam es seit dem Abschluss der Art. 15a-Vereinbarungen zu einem deutlichen Anstieg der Betreuungsquote von 21 Prozent im Jahr 2012 auf 30 Prozent im Jahr 2022, wobei jedoch zwischen den Bundesländern ausgeprägte Unterschiede bestehen. Die Betreuungsquoten der 3- bis 5-Jährigen haben mit 93 Prozent die vorgegebenen Zielwerte erreicht.

Weiterhin bleiben jedoch große Herausforderungen im Bereich der elementaren Bildung ungelöst, denn die gesetzten Ausbauziele konnten bislang nicht im gewünschten Ausmaß erreicht werden.

Steigender Finanzierungsbedarf der Gemeinden

Insgesamt hat sich der Zuschussbedarf der Gemeinden von 2007 bis 2022 verdreifacht (+194 %) – dies ist ein durchschnittlicher jährlicher Anstieg von 7,7 Prozent. Im Vergleich dazu ist der Verbraucherpreisindex um nur 41 Prozent gestiegen. Ein wichtiger Grund hierfür sind die erweiterten Angebote, die sich auch in den Personalausgaben niederschlagen. Die Mittel der Gemeinden müssen durch allgemeine Steuermittel gedeckt werden, wobei jedoch eine Konkurrenz zu den ebenfalls sehr dynamischen Aufgabenbereichen Soziales und Gesundheit besteht.

Gleichzeitig ist der Ausgabendeckungsgrad kontinuierlich gesunken. Konnten 2007 noch 30 Prozent der Ausgaben durch Einnahmen gedeckt werden, lag der Anteil 2019 nur noch bei 26 Prozent. Daran ist die Problematik der Art. 15a-Vereinbarungen als Anschubfinanzierung ersichtlich. Es wurden die Angebote zwar ausgebaut, allerdings entstanden gleichzeitig Finanzierungslücken im laufenden Betrieb. Ab 2024 ist durch die Einführung des Zukunftsfonds von einem deutlichen Anstieg der Kostendeckung auf 36 Prozent auszugehen.

Personalknappheit

Eine der zentralen Herausforderungen der nächsten Jahre ist die Bereitstellung ausreichender Personalkapazitäten. Neben einem grundsätzlichen Mehrbedarf durch den geplanten Ausbau des Betreuungsangebots steigt der Personalbedarf auch durch die gesetzlich festgelegten kleineren Gruppengrößen in mehreren Bundesländern. Zudem gilt es, die Herausforderungen der Altersstruktur mit zahlreichen anstehenden Pensionierungen zu meistern. Eine Prognose von Löffler et al. (2022) geht etwa bei der Erhöhung der Betreuungsquote und Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels von einem zusätzlichen Personalbedarf von 11.200 qualifizierten Betreuungspersonen (in Köpfen) bis 2030 aus. Dies entspricht einer Steigerung um 35 Prozent gegenüber 2020/2021.

Wichtige Herausforderungen der nächsten Jahre

Die Elementarpädagogik steht finanziell in den nächsten Jahren vor drei großen Herausforderungen: Erstens klafft durch die Teuerung die Einnahmen-Ausgaben-Schere weiter

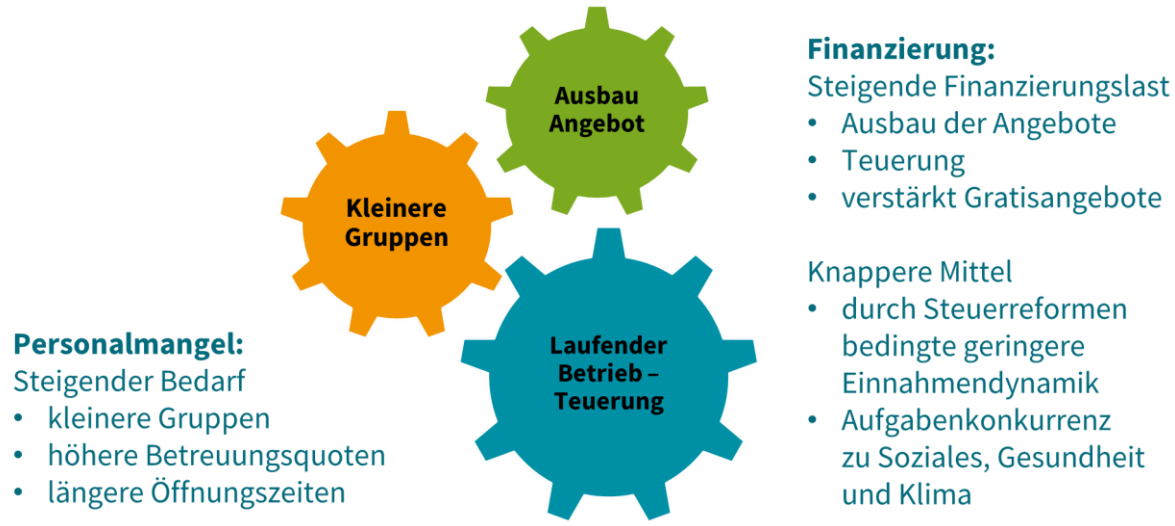
auseinander. So steigen die Personalausgaben stärker als die Elternbeiträge sowie die Zuschüsse des Bundes und der Länder. Die verbleibende Finanzierungslücke wird immer größer.

Zweitens bestehen in vielen Bundesländern neue gesetzliche Vorgaben, die eine Qualitätssteigerung bewirken sollen. Dies betrifft v. a. die Reduktion der Gruppengrößen in den Betreuungseinrichtungen, wodurch zusätzliches Personal und die Schaffung erweiterter Räumlichkeiten notwendig sind. Hinzu kommen in mehreren Bundesländern Vorgaben betreffend Gratisangeboten oder einer reduzierten Einhebung von Elternbeiträgen.

Drittens wird über nationale Ausbauziele zur Steigerung der Betreuungsquoten die Schaffung zusätzlicher Betreuungsplätze gefördert. Bereits mit den Art. 15a-Vereinbarungen erfolgte eine Orientierung an den Barcelona-Zielen (mind. 90 Prozent der 3- bis 5-Jährigen und mind. 33 Prozent der unter 3-Jährigen sollen einen Kinderbetreuungsplatz haben). Mit dem FAG 2024 wurde die Zielquote bei den unter 3-Jährigen nun auf 38 Prozent weiter erhöht.

Überschattet wird dies noch zusätzlich durch die Personalknappheit.

Abbildung 1: Herausforderungen in der Elementarpädagogik



Quelle: eigene Darstellung (2024).

Geschätzter zusätzlicher Finanzierungsbedarf von 7 Mrd. Euro bis 2030

Gemäß Schätzung werden die derzeit geplanten Maßnahmen im Bereich der Elementarpädagogik zu einem zusätzlichen Finanzierungsbedarf in Höhe von rund 7 Mrd. Euro für den Zeitraum 2024 bis 2030 führen. Einen wichtigen Anteil daran hat die sich öffnende Einnahmen-Ausgaben-Schere, die sich insbesondere seit der Teuerung ab 2023 gezeigt hat. So kann auch weiterhin davon ausgegangen werden, dass sich die Personalausgaben im Bereich der Elementarpädagogik stärker entwickeln als die Einnahmen der Gemeinden. Mit jedem Jahr vergrößert sich die Finanzierungslücke, auch ohne dass es zu Leistungssteigerungen kommt.

Ein deutlicher Finanzierungsbedarf entsteht durch die Anhebung der Betreuungsquote um mind. einen Prozentpunkt pro Jahr und Bundesland. Im Vergleich geringere Bedeutung hat der zusätzliche Finanzierungsbedarf aufgrund längerer Öffnungszeiten. Durch die Verkleinerung der Gruppengrößen in den Bundesländern Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich und Steiermark entstehen ebenfalls nennenswerte Zusatzkosten.

Weiterentwicklungsoptionen

Basierend auf den vorliegenden Analysen werden folgende Vorschläge zur Weiterentwicklung der Elementarpädagogik gegeben.

Tabelle 1: Vorschläge verschiedener Weiterentwicklungsoptionen

Weiterentwicklungs-optionen	Nähere Erläuterung
Analyse und Weiterentwicklung der Angebote	
Weiterentwicklung Datenqualität und Monitoring	Nutzung der Monitoringdaten für regionale Planungsprozesse, Erhöhung der Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern, ergänzende Daten zur Berechenbarkeit der Betreuungsquote nach einzelnen Gemeinden
Evaluierung der Gründe für den unzureichend raschen Ausbau der Angebote	Identifikation der Hemmnisse für einen raschen Ausbau der Betreuungsangebote
Personal sowie pädagogische Arbeit	
Personaloffensive	Personaloffensive, Weiterentwicklungen im Bereich der Ausbildung
Gute Rahmenbedingungen fürs Personal	Verbesserte Arbeitsbedingungen (z. B. Reduktion Fachkraft-Kind-Schlüssel, Entlastung administrative Aufgaben)
Weiterentwicklung der Qualität der pädagogischen Arbeit	Qualitätssicherung Tageseltern, Stärkung Sprachförderung, Übergang zur Volksschule
Koordination und Kooperation	
Bundesländerübergreifende Koordination	Einheitliche Mindeststandards, Überarbeitung Bildungs- und Betreuungsrahmenplan, Annäherung Entlohnungssysteme, bundesweit einheitliche Bedarfserhebung
Zusammenarbeit zwischen Ländern und Gemeinden	Mitwirkungsrechte der Gemeinden bei landesgesetzlichen Maßnahmen, höherer Verpflichtungsgrad zur Verbesserung der Angebote über landesgesetzliche Regelungen (z. B. Versorgungsauftrag, Rechtsanspruch)
Effizienzpotenziale in der Leistungserbringung durch Gemeindekooperationen	Stärkung Gemeindekooperationen, regionale Planung der Angebote, regionale Personalpools
Finanzierung	
Anpassung des vertikalen Schlüssels zugunsten der subnationalen Ebenen	Zusammenfassung der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung durch langfristige Lösungen über den Finanzausgleich
Stärkung der allgemeinen Deckungsmittel	Nachhaltige Stärkung der Gemeindefinanzen, etwa durch Stärkung der kommunalen Abgabenautonomie
Aufgabenorientierung bei der Mittelzuteilung	Aufgabenorientierung bei Ertragsanteilen, aufgabenorientierte Finanzierung der an Bedeutung gewinnenden frühen sprachlichen Förderung sowie der Sozialpädagogik
Transparente Fördermittelvergabe	Insbesondere transparente Nachweise der Mittelvergabe der Art. 15a-Vereinbarungen

Quelle: eigene Darstellung (2024).

Einleitung

1 Ausgangslage und Zielsetzung

Der Ausbau der elementaren Bildung stellt ein wesentliches gesamtstaatliches Ziel dar, das von Bund, Ländern und Gemeinden unterstützt wird. Seit 2008 wird der Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots im Rahmen von Art. 15a-Vereinbarungen von Seiten des Bundes auch finanziell gefördert. Der anfängliche jährliche Zuschuss von 15 Mio. Euro im Jahr 2008 hat sich seitdem auf 62 bis 97 Mio. Euro p. a. (seit 2022) erhöht. Zusätzlich werden vom Bund ab 2024 über den Zukunftsfonds gemäß Finanzausgleichsgesetz 2024 weitere Mittel in der Höhe von 500 Mio. Euro für Länder und Gemeinden zur Verfügung gestellt. Im Vergleich dazu beliefen sich die Ausgaben der Länder und Gemeinden im Kinderbetreuungsbereich auf 3,1 Mrd. Euro, wovon die Gemeinden einen hohen Anteil zu tragen haben. So stieg der Zuschussbedarf der Gemeinden von 2007 auf 2021 um 163 Prozent (Mitterer, 2023).

Während mit den Art. 15a-Vereinbarungen ein starker Fokus auf den quantitativen Ausbau der Kinderbetreuungsangebote gelegt wurde, ist zuletzt in den meisten Bundesländern ein Trend zu kleineren Gruppengrößen zu verzeichnen. Damit soll auch mehr in die Qualität investiert werden. Zusätzlich gibt es verstärkt Vorgaben der Länder betreffend Gratisangeboten oder einer reduzierten Einhebung von Elternbeiträgen. Weiters müssen zusätzliche Ressourcen bereitgestellt werden, da der Anteil an Kindern mit nicht deutscher Umgangssprache kontinuierlich zunimmt.

Hinzu kommt nun jedoch, dass aufgrund der Teuerung die finanziellen Spielräume der Gemeinden insgesamt sinken. Die Einnahmenentwicklung kann mit der Ausgabenentwicklung nicht mithalten, was auch auf den Kinderbetreuungsbereich zutrifft. Es ist daher von einem deutlich gestiegenen Zuschussbedarf der Gemeinden auszugehen (Biwald & Mitterer, 2024). Neben den herausfordernden finanziellen Rahmenbedingungen stellt sich insbesondere die Personalknappheit als limitierender Faktor heraus.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie sich die Kinderbetreuung in den nächsten Jahren dennoch weiterentwickeln kann. Es gilt, die Grundlagen betreffend Zielvorgaben herauszuarbeiten, die Herausforderungen des qualitativen und quantitativen Ausbaus darzustellen und finanziell zu bewerten.

Im Rahmen der Studie werden dabei die folgenden **Ziele** verfolgt:

- ❑ Überblick über die bestehenden rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen im Bereich der elementaren Bildung
- ❑ Überblick über zentrale Aspekte des Standes und der Entwicklung des Kinderbetreuungsangebots sowie der Finanzierung der Elementarpädagogik
- ❑ Einschätzung des zukünftigen Personalbedarfs und der Handlungsmöglichkeiten gegen Personalknappheit
- ❑ Finanzielle Bewertung der geplanten qualitativen und quantitativen Ausbauziele
- ❑ Aufzeigen von Weiterentwicklungsoptionen

2 Aufbau des Berichtes

Kapitel I beschreibt die Kompetenzen, Steuerungsinstrumente und Zielsetzungen im Bereich der Elementarpädagogik. Neben der grundsätzlichen Kompetenzlage und Aufgabenteilung wird vertiefend auf die aktuellen rechtlichen Grundlagen und auf die Zielvorgaben der Elementarpädagogik eingegangen. Zu nennen sind insbesondere die Art. 15a-Vereinbarungen über die Elementarpädagogik, die verschiedenen landesgesetzlichen Regelungen mit teils relevanten Änderungen in den letzten Jahren sowie der Zukunftsfonds gemäß Finanzausgleichsgesetz 2024.

In Kapitel II wird der aktuelle Angebotsstatus sowie die bisherige Angebotsentwicklung näher betrachtet. Besonderer Fokus wird hierbei auf jene Aspekte gelegt, die für die spätere Schätzung des Finanzierungsbedarfs relevant sind. Dies sind v. a. die Anzahl der betreuten Kinder bzw. Gruppen sowie die durchschnittliche Gruppengröße nach Bundesland, weiters die Entwicklung der Betreuungsquoten und Analysen zu den Öffnungszeiten.

Kapitel III betrachtet schwerpunktmäßig den Personalbedarf im Bereich der Elementarpädagogik. Hierzu werden einerseits bestehende Prognosen zum Personalbedarf dargestellt. Andererseits werden Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt, um der stärker werdenden Personalknappheit zu begegnen.

Das Kapitel IV fokussiert auf die Finanzierung der Elementarpädagogik. Hier erfolgt einerseits eine Analyse der bisherigen finanziellen Entwicklung in der Elementarpädagogik (sowohl für die Länder und Gemeinden gemeinsam als auch vertiefend für Gemeinden). Ergänzend erfolgt eine Übersicht über bestehende Finanzierungsinstrumente im Bereich der Elementarpädagogik sowie eine Bewertung derselben. Schließlich erfolgt eine Schätzung der künftigen Finanzierungsbedarfe, die durch die oben ausgeführten Zielsetzungen und gesetzlichen Veränderungen entstehen.

Im Schlusskapitel werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst und Weiterentwicklungsoptionen herausgearbeitet.

I Kompetenzen, Steuerungsinstrumente und Zielsetzungen

Auch wenn die Angebote schlussendlich von den Gemeinden erbracht bzw. gewährleistet werden, handelt es sich bei der Kinderbetreuung dennoch um eine gebietskörperschaftsübergreifende Aufgabe. Im Folgenden werden die Kompetenzen sowie die Aufgabenteilung beschrieben und die rechtlichen Grundlagen im Überblick dargestellt. Insbesondere werden dabei die bestehenden Zielsetzungen im Bereich der Elementarpädagogik herausgearbeitet.

1 Kompetenzen und Aufgabenteilung

Institutionelle Kinderbetreuungseinrichtungen wie Kindergärten oder -krippen sowie Ergänzungsangebote durch Tageseltern betreffen das Kindergarten- und Hortwesen, das gemäß Bundesverfassung (Art. 14 Abs. 4 B-VG) dem Land in Gesetzgebung und Vollzug zugeordnet wird. Die Länder haben die Gemeinden mit wesentlichen Teilen des Vollzugs betraut. Beim Bund hingegen liegt die Kompetenz für Gesetzgebung und Vollzug im Bereich der Ausbildung der Kindergartenpädagoginnen und -pädagogen an den berufsbildenden Schulen der Sekundarstufe, den Pädagogischen Akademien, den FHs sowie an den öffentlichen Praxisschulen.

Trägerinnen und Träger von institutionellen Kinderbildungs- und -betreuungseinrichtungen sind überwiegend Gemeinden, aber auch Gemeindeverbände, konfessionelle Verbände, privatwirtschaftliche Unternehmen, seltener kleine (Eltern-)Vereine.

Tabelle 2: Kompetenzen und Aufgabenteilung in der elementaren Bildung

Kompetenz-/ Aufgabenbereich	Zuständigkeit		
	Gemeinden	Länder	Bund
Ausbildung der Kindergarten-pädagog*innen		Fort- und Weiterbildung	Gesetzgebung und Vollzug
Rahmenbedingungen Elementarpädagogik (personell, finanziell und pädagogisch)		Gesetzgebung	Koordination (z. B. BildungsRahmenPlan)
Vollzug	Erhalter*innen (neben privaten Träger*innen) – Investitionen und laufender Betrieb, Transport	Fördergeber*innen (Zuschüsse zum laufenden Betrieb)	
Ausbau von Kinderbetreuungs-angeboten	Umsetzung	Fördergeber*innen	Fördergeber*innen

Quelle: Mitterer et al. (2022, 8).

Die vielfältigen Aufgaben der Kinderbetreuung in den einzelnen Altersstufen, die unterschiedliche Zuständigkeit für das Setzen von Zielen und Maßnahmen sowie die verschiedenen Trägerinnen und Träger der Einrichtungen zur Kinderbetreuung bilden eine besondere Herausforderung für die Steuerung. Diese bestehen für die Politik in der Abstimmung der Ziele zwischen den Gebietskörperschaften sowie in der Schaffung einer Flexibilität der gesetzlichen Regelungen, aber auch für das Personal und die Eltern bezüglich des täglichen Handelns. Neben Zielen der Qualität und Quantität der Betreuungsangebote geht es u. a. auch um einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz und die Schaffung pädagogischer Grundsätze.

Zur Abstimmung zwischen Bund und Ländern bestehen seit 2008 Art. 15a-Vereinbarungen, die etwa einen Anschub zum Ausbau der Betreuungsangebote bieten wollen. Landesgesetzliche Regelungen enthalten organisatorische und inhaltliche Vorgaben zur Leistungserbringung sowie Kofinanzierungsregelungen zwischen Ländern und Gemeinden. Mit dem FAG 2024 wurden weitere Mittel vom Bund beigestellt und mit konkreten Zielen zum Ausbau hinterlegt.

2 Rechtliche Grundlagen und Zielvorgaben

2.1 Europäische Zielvorgaben

Im Zusammenhang mit der Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist der Ausbau der institutionellen Kinderbetreuung seit langem ein fixer Bestandteil der europäischen Sozialpolitikziele. Ausgangspunkt ist hierbei das Barcelona-Ziel: Mind. 90 Prozent der 3- bis 5-Jährigen und mind. 33 Prozent der unter 3-Jährigen sollen einen Kinderbetreuungsplatz haben.[1]

Mit der 2022 veröffentlichten Europäischen Strategie für Pflege und Betreuung (Europäische Kommission, 2022) schlug die Kommission eine Überarbeitung der Barcelona-Ziele vor. Bis 2030 soll demnach eine Betreuungsquote für die unter 3-Jährigen von 50 Prozent und für die 3- bis 6-Jährigen von 96 Prozent erreicht werden. Es folgte eine Empfehlung des Europäischen Rates (Europäischer Rat, 2022), jedoch mit einer Zielquote von 45 Prozent für die unter 3-Jährigen sowie niedrigeren Zielen für jene Länder, die die bisherige Zielquote von 33 Prozent noch nicht erreicht haben. Für Österreich ergab sich damit eine Zielvorgabe von 38 Prozent.

2.2 Art. 15a-Vereinbarungen im Bereich der Elementarpädagogik

Das Barcelona-Ziel stellt den Referenzwert für die bisherigen Art. 15a-Vereinbarungen zum Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots dar. Während die Betreuungsquote von 90 Prozent bei den 3- bis 5-Jährigen bereits erreicht werden konnte, hinkt Österreich bei der Betreuungsquote der unter 3-Jährigen nach wie vor hintennach. Da der Ausbau der Betreuungseinrichtungen nicht so rasch erfolgte wie mit den Art. 15a-Vereinbarungen eigentlich initiiert, wurden im Zeitverlauf die Mittel des Bundes immer wieder aufgestockt und die Fristen zur Zielerreichung nach hinten gestreckt.

Die ersten Art. 15a-Vereinbarungen im Bereich der Elementarpädagogik wurden 2008 beschlossen. Mit einem vergleichsweise noch bescheidenen Volumen von 15 Mio. Euro p. a. bestand erstmals ein Zuschuss des Bundes zum Ausbau des institutionellen

[1] https://cordis.europa.eu/programme/id/EMP-BARCELONA-2002C/de (Zugegriffen: 23.04.2024).

Kinderbetreuungsangebots, der mit konkreten Ausbauzielen verknüpft war. Auch stellte der Bund damals erstmals Mittel zur frühen sprachlichen Förderung zur Verfügung, um dem gestiegenen Anteil von Kindern mit nicht-deutscher Umgangssprache gerecht zu werden.

Im Jahr 2009 wurde das halbtägig kostenlose und verpflichtende Kindergartenjahr eingeführt, um allen Kindern beste Bildungsmöglichkeiten und Startchancen in das spätere Berufsleben zu bieten – unabhängig von ihrer sozioökonomischen Herkunft. Zur teilweisen Abdeckung des Mehraufwandes bzw. der Mindereinnahmen der Gemeinden stellt der Bund seither Mittel in der Höhe von 70 Mio. Euro (bis 2021) bzw. von 80 Mio. Euro (ab 2022) zur Verfügung.

Da die Art. 15a-Vereinbarungen jeweils zeitlich befristet angelegt sind, kam es seither zu mehreren neuen Regelungen und Anpassungen. Mit 2018 wurden die bis dahin getrennten Vereinbarungen zum Ausbau, zur frühen sprachlichen Förderung sowie zum Gratiskindergarten in einer einzigen Art. 15a-Vereinbarung zusammengefasst und überarbeitet. Im Jahr 2022 kam es zu einer weiteren Neuauflage mit einer weiteren Aufstockung der bereitgestellten Mittel.

Mit der bestehenden Art. 15a-Vereinbarung sind folgende Zielsetzungen verbunden:

- ❑ Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch Ausbau der elementaren Bildung
  - – Erreichung des Barcelona-Ziels von 33 Prozent bei den unter 3-Jährigen (quantitativer Ausbau der Elementarpädagogik)
  - – Längere Öffnungszeiten vor allem für die 3- bis 6-Jährigen (Erhöhung des VIF-Prozentsatzes)
  - – Flexibilisierung der Angebote (Ergänzung durch Tageseltern)
- ❑ Österreichweit möglichst einheitliche Standards in der Qualität und Quantität der elementarpädagogischen Angebote
- ❑ Anstreben einer bundesweit einheitlichen Qualifikation der Fachkräfte in elementaren Bildungseinrichtungen und der Tageseltern
- ❑ Fortsetzung der frühen sprachlichen Förderung
- ❑ Weiterführung des beitragsfreien verpflichtenden Kindergartenjahres

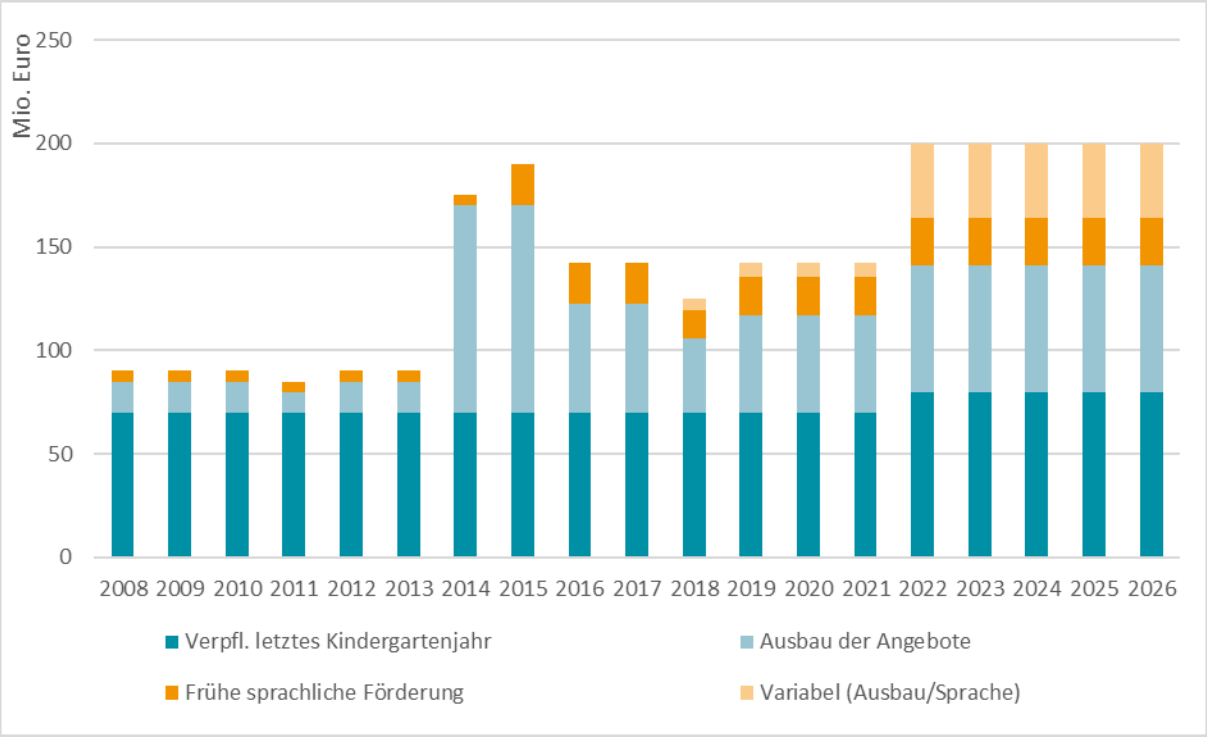
Hierfür werden vom Bund seit 2022 insgesamt 200 Mio. Euro p. a. bereitgestellt. Davon entfallen 80 Mio. Euro auf das beitragsfreie verpflichtende Kindergartenjahr, mind. 23 Mio. Euro auf die frühe sprachliche Förderung sowie mind. 36 Mio. Euro auf den Ausbau der Betreuungsangebote. Die restlichen 61 Mio. Euro können variabel für die sprachliche Förderung oder den Ausbau verwendet werden.

Die vom Bund bereitgestellten Mittel müssen von den Ländern aufgestockt werden, wobei Finanzmittel der Gemeinden bei der Kofinanzierung der Länder angerechnet werden. Das Verhältnis zwischen Bundes- und Landes-/Gemeindemitteln veränderte sich jedoch im Zeitraum. Zu Beginn lag der Anteil der Länder/Gemeinden nur bei 33 Prozent und wurde seitdem kontinuierlich auf zuletzt 52,5 Prozent des Bundeszuschusses angehoben.

Betrachtet man den Zeitraum ab dem Start der Art. 15a-Vereinbarungen (Abbildung 2) zeigt sich einerseits eine stufenweise deutliche Erhöhung der Bundesmittel im Zeitverlauf, andererseits eine deutliche Flexibilisierung der Mittelverwendung. Mit Ausnahme einer geringen Anhebung seit 2022 stellen die Mittel zur Abgeltung der Einführung des verpflichtenden letzten Kindergartenjahres einen Fixbetrag dar, der daher nicht inflationsangepasst wurde. Die Mittel für die Sprachförderung wurden stufenweise angehoben und seit 2022 flexibilisiert. Eine konkrete Knüpfung an die gestiegenen Bedarfe ist nicht unmittelbar gegeben. Deutliche Schwankungen

zeigen sich im Bereich der Mittel für den Ausbau. Nachdem in den Jahren 2014 und 2015 vermehrt Mittel bereitgestellt, aber nicht in Anspruch genommen wurden, wurde das Fördervolumen wieder reduziert. Ab 2022 wurden erneut mehr Mittel zur Verfügung gestellt.

Abbildung 2: Bereitgestellte Fördermittel des Bundes gemäß Art. 15a-Vereinbarungen im Bereich der Elementarpädagogik seit 2008



Quelle: eigene Darstellung (2024) auf Basis Art. 15a-Vereinbarungen im Bereich der Elementarpädagogik seit 2018 (jeweils in der letztgültigen Fassung: BGBl. II Nr. 478/2008, BGBl. I Nr. 99/2009, BGBl. I Nr. 120/2011, BGBl. II Nr. 258/2012, BGBl. I Nr. 85/2014, BGBl. I Nr. 138/2015, BGBl. II Nr. 234/2015, BGBl. I Nr. 103/2018, BGBl. I Nr. 148/2022).

2.3 Landesgesetzliche Regelungen

In den Bundesländern werden eigene Kinderbildungs- und -betreuungsgesetze oder Kindergartengesetze erlassen, die teils durch Verordnungen und Richtlinien der Länder ergänzt werden. Diese regeln – teils ähnlich, teils unterschiedlich – vorwiegend folgende Inhalte:

- ❑ Allgemeine Bestimmungen betreffend Anwendungsbereich, Begriffsbestimmungen, Aufgaben der Kinderbetreuungseinrichtungen
- ❑ Innere Organisation, wie Kinderkrippen, Kindergartengruppen und Gruppengröße, Kindergartenpersonal und Betreuungsschlüssel, Anstellungserfordernisse, fachliche Aufsicht und Bestimmungen zum Besuch
- ❑ Bestimmungen zur Errichtung und Erweiterung, zu Gebäuden, Liegenschaften, Raumbedarf und zur baulichen Gestaltung, zur Ausstattung, Bewilligung, Erhaltung
- ❑ Abschnitte über öffentliche Kindergärten, Privatkindergärten, Tagesbetreuung (Tagesmütter, -väter), Heilkindergärten
- ❑ Finanzierung

Wesentliches Element der landesgesetzlichen Regelungen sind Kofinanzierungsregelungen der Länder für Gemeinden oder andere Trägerinnen und Träger von Kinderbetreuungseinrichtungen. Zumeist handelt es sich hierbei um Zuschüsse zu den Personalkosten für pädagogisches Personal der Gemeinde.

In den letzten Jahren zeigen sich auf landesgesetzlicher Ebene verstärkt Maßnahmen zur Verbesserung der Angebotsqualität. Besonders deutlich wird dies bei einer Verringerung der Gruppengröße, die von mehreren Bundesländern umgesetzt wurde. Tabelle 3 gibt einen Überblick über landesgesetzliche Vorgaben zur Gruppengröße sowie relevante Anpassungen der letzten Jahre:

- ❑ In den Bundesländern Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich und Steiermark ist eine Verkleinerung der Gruppengröße vorgesehen.
- ❑ In Tirol ist ein Rechtsanspruch ab dem 2. Lebensjahr, in Niederösterreich, Kärnten und Vorarlberg ein Versorgungsauftrag verankert.
- ❑ In Kärnten wurde der Gratiskindergarten eingeführt, in Niederösterreich ein Gratisangebot ab 2 Jahren am Vormittag.

Beispiel Kärnten: Kleinere Gruppen und Gratisangebot

In Kärnten wird ab dem Kindergartenjahr 2023/24 die maximale Kinderzahl pro Kindergartengruppe schrittweise von 24 auf 20 Kinder bis zum Jahr 2028/2029 reduziert. Dies betrifft auch Gruppen mit Kindern mit Behinderung, wobei maximal fünf Kinder mit Behinderung aufgenommen werden können und diese in der Zählung doppelt gewertet werden.

Zusätzlich zu diesen strukturellen Veränderungen wird ab dem Kindergartenjahr 2023 in Kärnten der Kindergarten kostenlos angeboten. Dies umfasst die reguläre Betreuung während der Kindergartenzeit, allerdings sind Kosten für Essen, Sozialangebote und Betreuung in den Hauptferien hiervon ausgenommen. Diese Neuerungen sollen nicht nur die Betreuungsstandards erhöhen, sondern ebenso die finanzielle Belastung der Familien verringern und den Kindern gleichzeitig eine qualitativ hochwertige frühkindliche Bildung ermöglichen.[2]

Beispiel Niederösterreich: Kleinere Gruppen und Öffnung Kindergärten für Kinder ab 2 Jahren

Ähnliche Verbesserungen in der Kinderbetreuung folgen auch in Niederösterreich. Dort wird die Anzahl der Kinder pro Gruppe von derzeit 25 schrittweise auf 22 Kinder bis zum Jahr 2027 reduziert. Darüber hinaus wird ab dem Alter von zwei Jahren die Kinderbetreuung in Niederösterreich kostenlos angeboten und diese in den Kindergarten aufgenommen. Diese Änderung zielt darauf ab, den Zugang zu einer qualitativ hochwertigen Kinderbetreuung für alle Familien zu erleichtern. Zusätzlich werden die Elternbeiträge für die Nachmittagsbetreuung reduziert, was eine weitere finanzielle Entlastung für die Familien bedeutet.[3]

Beispiel Tirol: Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung

In Tirol wird ab Herbst 2026 ein Rechtsanspruch auf Kinderbildung und Kinderbetreuung für alle Kinder ab zwei Jahren eingeführt. Pilotregionen starten bereits im Schuljahr 2024/2025. Dieser Schritt zielt darauf ab, die Qualität der frühkindlichen Bildung zu verbessern und gleichzeitig den Eltern eine echte Wahlfreiheit bei der Betreuung ihrer Kinder zu bieten (Land Tirol, 2023).

[2] Kärntner Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz LGBl. Nr. 13/2011 idF. LGBl. Nr. 83/2023 sowie Erläuterung zum Entwurf.
[3] NÖ Kindergartengesetz LGBl. 5060-0 idF. LGBl. Nr. 27/2023 sowie Motivenbericht des Amtes der NÖ Landesregierung zum Entwurf.

Tabelle 3: Landesgesetzliche Vorgaben zur Gruppengröße sowie jüngste Anpassungen

Bundesland	Regelung				jüngste Anpassungen
	Kinderzahl pro Krippengruppe	Kinderzahl pro Kindergartengruppe		Kinderzahl pro Alterserweiterte Gruppe (bis 6-Jährige)	
		bisher	neu		
Burgenland	max. 15	max. 25 (unter 3-Jährige zählen 1,5fach)		max. 25 (unter 3-Jährige u. schulpflichtige Kinder zählen 1,5fach)	keine Veränderung
Kärnten	max. 15	max. 24	max. 20 Kinder ab 2028/2029 (bis dahin sinkend)	max. 20	* verkleinerte Kindergartengruppengrößen (24 Kinder im Kindergartenjahr 2023/2024 bzw. 2024/2025, 23 Kinder 2025/2026, 22 Kinder 2026/2027, 21 Kinder 2027/2028, 20 Kinder ab 2028/2029) * Gratiskindergarten (Essen, Sozialangebote und Betreuung in den Hauptferien ausgenommen) * Einführung Mindestentlohnung *(Novelle 2023)*
Niederösterreich	neu: max. 15	max. 25 (max. 20 bei bis zu 4 2,5–3-Jährigen, max. 19 bei 5 2,5–3-Jährigen, max. 16 bei ausschließlich 2,5–3-Jährigen)	max. 22	neu: max. 17–20 (in Abhängigkeit der Anzahl an Kindern unter 3 Jahren)	* Reduktion des Eintrittsalters in den Kindergarten auf 2 Jahre; * Reduktion von aktuell 25 auf 22 Kinder pro Kindergartengruppe; * Konkretisierung Gruppengröße bei Krippen und altersgemischten Gruppen *(Novelle 2022)*
Oberösterreich	max. 10	max. 23	max. 21	max. 23	* verkleinerte Gruppengröße von max. 23 auf max. 21 Kinder pro Kindergartengruppe (Novelle 2023); * bis 13:00 beitragsfrei für alle Kinder (bisher nur ab Vollendung des 30. Lebenmonats) *(Novelle 2024)*
Salzburg	max. 8	max. 22 (Kinder bis zur Vollendung des 3. Lebenjahres zählen doppelt)		max. 16 (Kinder bis zur Vollendung des 3. Lebenjahres zählen doppelt)	20 Stunden beitragsfreie Kinderbetreuung *(Novelle 2023)*
Steiermark	max.14 (0–2-Jährige zählen aber 1,5fach)	max. 25	max. 20 ab 2027/2028 (bis dahin sinkend)	max. 20 (1,5–2-Jährige zählen doppelt)	verkleinerte Kindergartengruppengrößen (24 Kinder im Kindergartenjahr 2023/2024, 23 Kinder 2024/2025, 22 Kinder 2025/2026, 21 Kinder 2026/2027, 20 Kinder ab 2027/2028) *(Novelle 2023)*
Tirol	max. 12	max. 20		max. 20	ab 2026 Rechtsanspruch für Kinder ab zwei Jahren *(Stand 2023)*
Vorarlberg	max. 3 bei unter 2-Jährigen mit 1 Betreuer*in; max. 5 bei 2-Jährigen mit 1 Betreuer*in; max. 7 bei 3-Jährigen mit 1 Betreuer*in	max. 16 bei 1 KG-Pädagog*in; max. 23 bei 2 Pädagog*innen		------	Festschreibung eines Versorgungsauftrages *(Novelle 2022)*
Wien	max. 15 bei 1 KG-Pädagog*in und 1 Assistent*in	max. 25 bei 1 KG-Pädagog*in und 1 Assistent*in		max. 20 (–22) bei 1 KG-Pädagog*in und 1 Assistent*in	keine Veränderung

Quelle: diverse landesgesetzliche Regelungen zum Kinderbetreuungsbereich.

2.4 Zukunftsfonds gemäß FAG 2024

Mit § 23 des Finanzausgleichsgesetzes 2024 wurden mit dem neu eingerichteten Zukunftsfonds zusätzliche Mittel für den elementarpädagogischen Bereich bereitgestellt und mit Zielen hinterlegt. Insgesamt werden im Rahmen einer Finanzzuweisung des Bundes (es ist daher kein rechtlich selbstständiger Fonds) Mittel in der Höhe von 500 Mio. Euro an Länder und Gemeinden weitergegeben. 250 Mio. Euro gehen an die Länder, weitere 250 Mio. Euro direkt an die Gemeinden.

Als Verwendungszwecke der Mittel sind dabei vorgesehen:

- ❑ Ausbau Betreuungsplätze (für unter 3-Jährige)
- ❑ Ausbau der Öffnungszeiten bzw. VIF-Konformität
- ❑ Verbesserung der Qualität (Fachkraft-Kind-Schlüssel, Gruppengröße)

Anders als die Mittel gemäß Art. 15a-Vereinbarungen können die Mittel aus dem Zukunftsfonds relativ frei für den Kinderbetreuungsbereich verwendet werden. Für die Gemeinden war angesichts der angespannten finanziellen Lage wichtig, dass die Mittel sowohl für Infrastrukturmaßnahmen als auch für den laufenden Betrieb (Personalaufwand) verwendet werden können.

Als Betreuungsquote bei den unter 3-Jährigen wurde ein Zielwert von 38 Prozent festgelegt, was der Empfehlung des Europäischen Rates entspricht. Alternativ dazu ist es möglich, die Betreuungsquote innerhalb eines Bundeslandes um mindestens einen Prozentpunkt pro Jahr anzuheben.

Betrachtet man die Entwicklung der Betreuungsquote in den letzten zehn Jahren, zeigt sich, dass die gesetzten Ausbauziele insgesamt als moderat eingeschätzt werden können. Der geforderte jährliche Anstieg von einem Prozentpunkt bei der Betreuungsquote bei Kindern unter drei Jahren entspricht insgesamt in etwa der bisherigen mittleren Entwicklung. Im Jahr 2026 ist eine Zwischenevaluierung der Zielerreichung geplant, 2028 soll dann ein Nachweis über die Zielerreichung und Mittelverwendung erfolgen.

Näheres zur finanziellen Einschätzung des Zukunftsfonds findet sich in Kapitel IV1.2 „Finanzieller Beitrag der Gemeinden“.

II Angebotsstatus und -entwicklung

Das folgende Kapitel gibt einen Überblick über den Angebotsstatus sowie die bisherige Entwicklung des Angebots.

1 Angebot und Entwicklung der elementaren Bildung

1.1 Arten und Formen der elementaren Bildung

Die **Arten bzw. Formen der Bildungseinrichtungen** werden in den Landesgesetzen definiert. Im Wesentlichen werden im institutionellen Bereich folgende Formen angeboten (Abbildung 3):

- **Kinderkrippe (bzw. Kleinkindbetreuungseinrichtung, Krabbelstube):** für Kinder unter 3 Jahren, wobei sich in Kärnten und Salzburg das Angebot nur an Kinder ab einem Jahr richtet (= Altersuntergrenze). In einzelnen Bundesländern werden Kinderkrippen auch als Krabbelstube oder -gruppe bzw. Kleinkindergruppe bezeichnet.
- **Kindergarten:** für Kinder je nach Bundesland ab 2,[4] 2,5[5] oder 3 Jahren bis zum Schuleintritt. Diese Form umfasst allgemeine Kindergärten sowie Sonderformen wie Integrationskindergärten und heilpädagogische Einrichtungen.
- **Altersgemischte Einrichtungen oder Gruppen**:[6] richten sich in der Regel an eine breite Altersklasse zwischen 1,5 und 15 Jahren. Das Höchstalter variiert je nach Bundesland oder Einrichtung (Bgld/OÖ/W bis 10 Jahre, Stmk 1,5–15 Jahre, Tir ab 2 Jahre, Knt/Sbg ab 1 Jahr). In Wien werden altersgemischte Gruppen als Familiengruppen bezeichnet, in Vorarlberg als Spielgruppen.

Die vorschulische Betreuung und elementare Bildung erfolgte im Betreuungsjahr 2022/2023 in **8.819 institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen**. Etwas mehr als die Hälfte davon – 4.602 Einrichtungen – sind Kindergärten, 2.650 Einrichtungen sind Krippen und etwas weniger als 14 Prozent – 1.567 Einrichtungen – sind altersgemischte Einrichtungen. Insgesamt wurden in diesen Einrichtungen 337.443 Kinder betreut.

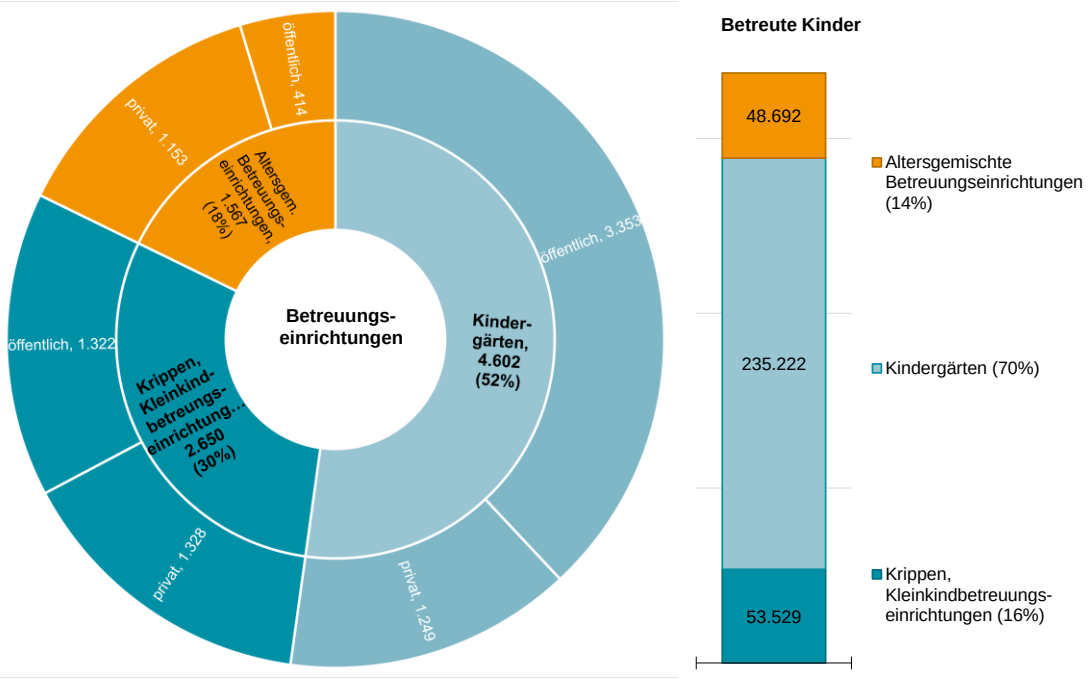
Da die Zuständigkeit in Österreich betreffend Gesetzgebung und Vollziehung vorwiegend bei den Ländern liegt,[7] bestehen deutliche Bundeslandunterschiede im Betreuungsangebot und in den Angebotsqualitäten (Mitterer et al., 2022, 20 f.).

Krippen, Kindergärten und altersgemischte Einrichtungen

In Oberösterreich, in der Steiermark, in Tirol, Vorarlberg und Niederösterreich[8] bestehen primär Krippen oder Kindergärten. Altersgemischte Einrichtungen spielen keine oder eine geringe Rolle. In Wien hat knapp die Hälfte der Einrichtungen (44 Prozent) ein altersgemischtes Angebot. In Kärnten, Salzburg und dem Burgenland liegt der Anteil der altersgemischten Einrichtungen bei 18 bis 28 Prozent.

[4] Ab September 2024 in Niederösterreich.
[5] Burgenland, bis September 2024 in Niederösterreich.
[6] Altersgemischte Gruppen können in Einzelfällen auch in anderen Einrichtungen wie Kinderkrippen oder Kindergärten geführt werden.
[7] Gemäß Art. 14 Abs. 4 lit. b des Bundes-Verfassungsgesetzes.
[8] Anteil altersgemischter Einrichtungen in Niederösterreich: 9 Prozent.

Abbildung 3: Kinderbetreuungseinrichtungen und betreute Kinder nach Form und Erhalter*in, 2022/2023



Quelle: eigene Darstellung (2024) auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2022/2023.

Öffentliche und private Trägerinnen und Träger

Von den Kinderbetreuungseinrichtungen werden 58 Prozent bzw. 5.089 von Gebietskörperschaften, vor allem den Gemeinden, betrieben. Der andere Teil entfällt auf private Vereine, Religionsgemeinschaften oder sonstige Private. Die höchsten Anteile an privaten Betreiberinnen und Betreibern gibt es in Wien (71 Prozent), in Kärnten und in Oberösterreich.

Ebenso variiert die Struktur der Trägerinnen und Träger in Abhängigkeit der Form: Während bei Kindergärten öffentliche Trägerinnen und Träger dominieren (73 Prozent), ist bei Krippen und altersgemischten Einrichtungen in einigen Bundesländern der größere Teil in privater Trägerschaft, bei altersgemischten Einrichtungen sind es insgesamt sogar knapp drei Viertel.

Ergänzend bestehen folgende **nicht-institutionelle Angebote**:

- **Tagesmütter und Tagesväter** bieten in allen Bundesländern eine individuelle und flexible Betreuung der Kinder im Familienverband. Im Jahr 2022/2023[9] wurden insgesamt 5.585 Kinder im Alter von 0 bis 2 Jahren und 1.785 Kinder im Alter von 3 bis 5 Jahren bei Tageseltern betreut. In der Regel werden in den Bundesländern weniger als 1,5 Prozent der Kinder unter 6 Jahren in dieser Form betreut, lediglich in der Steiermark und in Kärnten hat die Betreuungsform der Tageseltern eine erhöhte Bedeutung.
- **Spiel- oder Kindergruppen** werden auf Elterninitiative und unter wesentlicher Mitarbeit der Eltern gegründet und geführt. In der Kindertagesheimstatistik werden nur jene Kindergruppen berücksichtigt, die die Kriterien der institutionellen Kinderbetreuung erfüllen – wie beispielsweise eine wöchentliche Mindestöffnungszeit von 15 Stunden. In Spielgruppen, die diese Kriterien nicht erfüllen, wurden 2022/2023 in Tirol 165 Kinder und in Vorarlberg 160 Kinder betreut.

[9] Stichtag 15. Oktober 2022.

1.2 Betreute Kinder, Gruppen und Gruppengröße

Anzahl der betreuten Kinder und Gruppen

Im Betreuungsjahr 2022/2023 wurden österreichweit 337 Tsd. Kinder in Krippen, Kindergärten und altersgemischten Einrichtungen betreut, davon 70 Prozent in Kindergartengruppen, 16 Prozent in Krippengruppen und rund 14 Prozent in altersgemischten Gruppen. Aufgrund der bisherigen Aufnahme der Kinder ab 2,5 Jahren in den Kindergarten, besuchen in NÖ mehr als 90 Prozent der Kinder Kindergärten. In Wien hingegen besuchen mehr als 40 Prozent altersgemischte Gruppen.

Tabelle 4: Betreute Kinder und Gruppen nach Form der Gruppe und Bundesland, 2022/2023

	Betreute Kinder				Gruppen			
Bundesland	Krippengruppe, Kleinkindbetreuungsgruppen	Kindergartengruppe	Altersgemischte Gruppe	Gesamt	Krippengruppe, Kleinkindbetreuungsgruppen	Kindergartengruppe	Alters-gemischte Gruppe	Gesamt
	Summe nach Gruppenform							
Burgenland	1.764	6.969	1.846	10.579	143	361	104	608
Kärnten	3.764	11.712	2.439	17.915	262	521	120	903
Niederösterreich	4.584	57.040	2.182	63.806	391	3.289	146	3.826
Oberösterreich	7.484	44.474	2.540	54.498	779	2.376	147	3.302
Salzburg	2.925	14.558	3.310	20.793	374	689	244	1.307
Steiermark	5.400	32.151	509	38.060	517	1.533	18	2.068
Tirol	6.592	22.700	0	29.292	506	1.287	0	1.793
Vorarlberg	6.537	10.643	98	17.278	424	603	6	1.033
Wien	14.479	34.975	35.768	85.222	1.091	1.625	1.809	4.525
Gesamt	**53.529**	**235.222**	**48.692**	**337.443**	**4.487**	**12.284**	**2.594**	**19.365**
Anteile n. Gruppenform	*15,9%*	*69,7%*	*14,4%*	*100%*	*23,2%*	*63,4%*	*13,4%*	*100%*

Quelle: eigene Darstellung (2024) auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2022/2023.

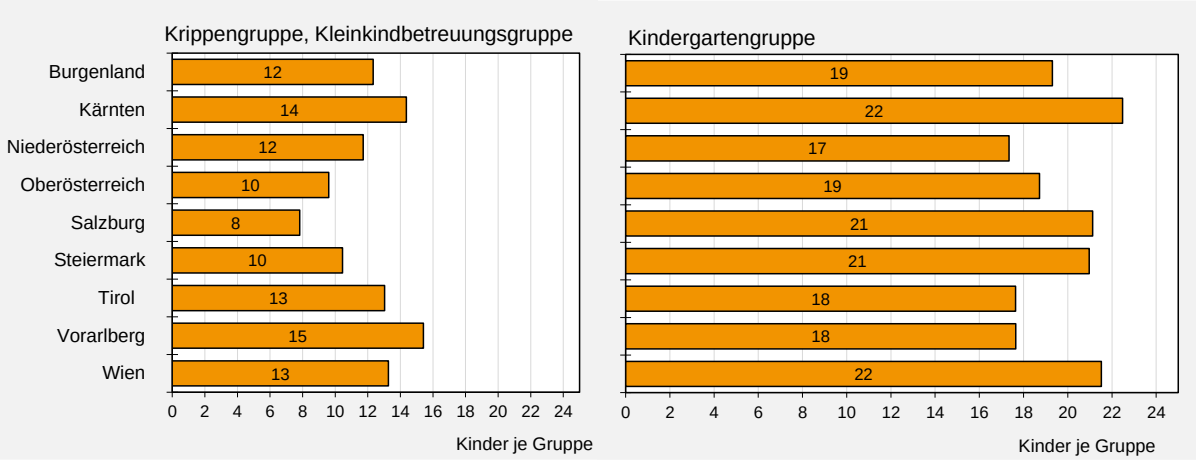
Gruppengröße

Die altersgerechte Gruppengröße ist ein Qualitätsfaktor für das Wohl der Kinder und zur Realisierung der Förderziele. Mehrheitlich werden in den Kinderbetreuungsgesetzen der Länder Vorgaben – meist als maximale Gruppengrößen – formuliert. Für Integrationsgruppen gelten gesonderte Gruppenhöchstzahlen.

Für die jüngeren Kinder werden in Krippengruppen kleinere Gruppengrößen mit maximal 8 (Salzburg) bis maximal 15 Kindern (Burgenland, Kärnten, Wien) vorgegeben (siehe Tabelle 3). Die Vorgaben in Kindergärten variieren zwischen maximal 16 Kindern bei einer Pädagogin oder einem Pädagogen in Vorarlberg oder max. 20 Kindern pro Kindergartengruppe in Tirol (und künftig in Kärnten) und bis zu 25 Kindern in Wien, dem Burgenland und Niederösterreich, wobei jüngere Kinder teilweise stärker gewichtet werden. Bei altersgemischten Gruppen und für Kindergärten in NÖ gelten häufig leicht reduzierte Gruppengrößen bzw. wird die Gruppengröße an den Anteil der jüngeren Kinder in der Gruppe angepasst.

Rechnerisch ergibt sich eine durchschnittliche Gruppengröße von 12 Kindern in Krippen und 19 Kindern in Kindergärten, wobei sich entsprechend der unterschiedlichen Vorgaben deutliche Bundeslandunterschiede zeigen.

Abbildung 4: Durchschnittliche Gruppengröße nach Bundesland, 2022/2023



Quelle: eigene Darstellung (2024) auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2022/2023.

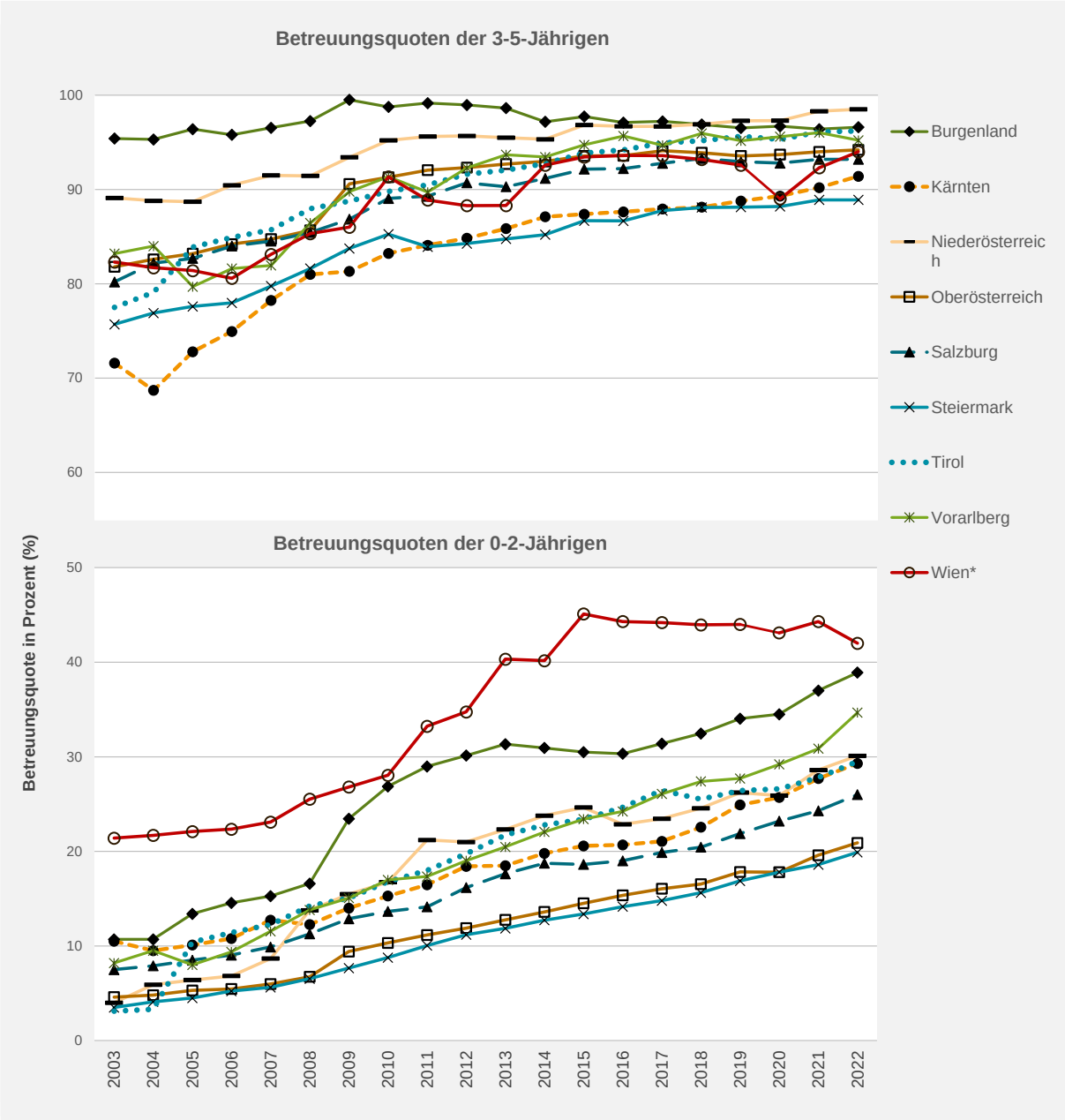
1.3 Die Entwicklung der Betreuungsquoten (Besuchsquoten)

Die Betreuungsquoten[10] bei den 3- bis 5-Jährigen haben – auch wegen des kostenlosen, verpflichtenden letzten Kindergartenjahres – mit 93 Prozent das vorgegebene Barcelona-Ziel 2002 (90 Prozent) erreicht. Zur Erreichung des vom Europäischen Rat (2022) erneuerten Ziels bis 2030 fehlen aktuell noch 3 Prozent. Die Betreuungsquote der 3- bis 5-Jährigen schwankt je nach Bundesland zwischen 88,9 Prozent in der Steiermark und 98,5 Prozent in Niederösterreich. In den vergangenen fünf Jahren konnte die Betreuungsquote nur noch geringfügig gesteigert werden.

Starke Steigerungen zeigen sich bei den 0- bis 2-Jährigen. So ist die Betreuungsquote hier in den letzten 10 Jahren von 21 Prozent 2012 auf 30 Prozent 2022 gestiegen, wobei deutliche Bundeslandunterschiede bestehen. Wien erreichte bereits 2015 ein hohes Niveau von rund 45 Prozent bei der Betreuung der Jüngsten. Großer Aufholbedarf hingegen besteht mit etwa 20 Prozent in den Bundesländern Steiermark und Oberösterreich. Insgesamt besteht damit im Segment der 0- bis 2-Jährigen noch starker Aufholbedarf, um das vom Rat der europäischen Union für Österreich bis zum Jahr 2030 vorgegebene Ziel von 38 Prozent zu erreichen.

[10] Anteil der Kinder in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen (ohne Berücksichtigung vorzeitig eingeschulter 5-jähriger Kinder ohne Hortbetreuung) im Vergleich zur gleichaltrigen Wohnbevölkerung.

Abbildung 5: Entwicklung der Betreuungsquoten für 0- bis 2-Jährige sowie 3- bis 5-Jährige, 2003–2022



Quelle: eigene Darstellung (2024) auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2022/2023.
Anmerkung: Anteil der Kinder in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen an der gleichaltrigen Wohnbevölkerung.
*) Wien: Anstieg der Quote der 3- bis 5-Jährigen ist auch auf die Untererfassung in den Vorjahren von „Kindergruppen“ (bei altersgemischten Betreuungseinrichtungen ausgewiesen) zurückzuführen.

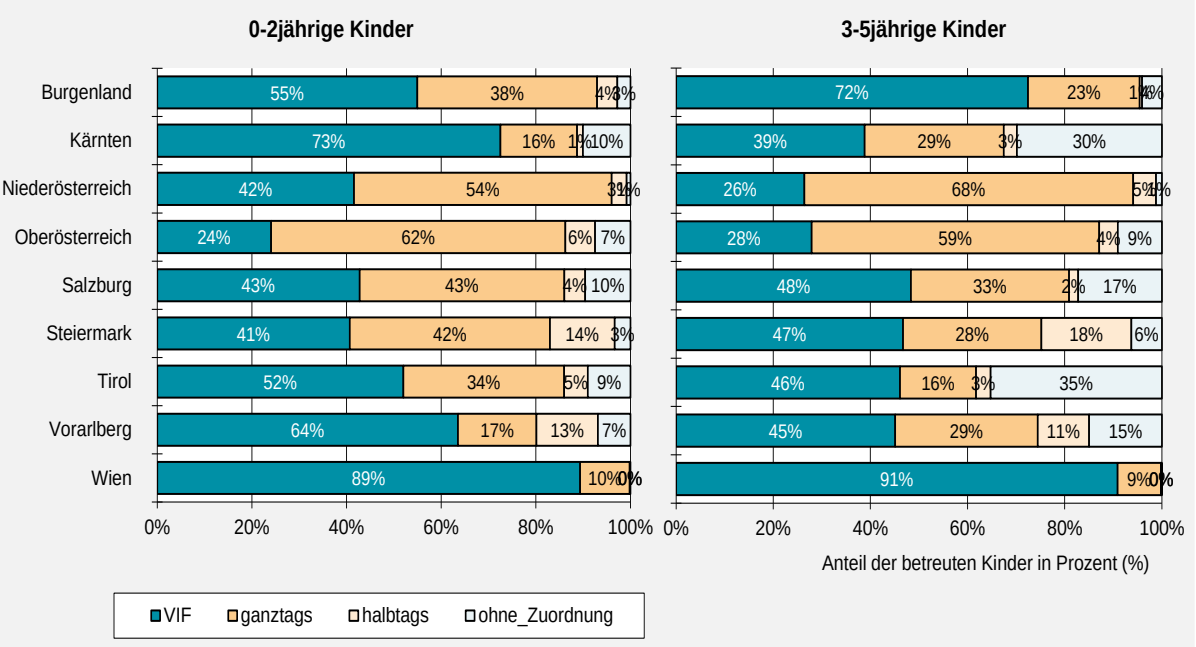
2 Vereinbarkeitsindikator für Familie und Beruf (VIF), Öffnungszeiten

Ein zentrales Ziel des Ausbaus der Kinderbetreuung besteht in der Förderung der Erwerbstätigkeit beider Elternteile bzw. der Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie. Um die VIF-Kriterien[11] zu erfüllen, muss folgendes Angebot bestehen: mindestens 47 Wochen pro Jahr, mindestens 45 Stunden wöchentlich, jedenfalls werktags von Montag bis Freitag, an vier Tagen pro Woche mind. 9,5 Stunden pro Tag, Angebot von Mittagessen.

Durchschnittlich 59 Prozent der betreuten 0- bis 2-Jährigen und durchschnittlich 50 Prozent der betreuten 3- bis 5-Jährigen wurden 2022/2023 VIF-konform betreut.

Der geringste VIF-Anteil bei den 3- bis 5-Jährigen findet sich in Niederösterreich und Oberösterreich[12] mit weniger als 30 Prozent, der höchste in Wien mit 91 Prozent. Hingegen weisen die Bundesländer Oberösterreich und Niederösterreich mit 60 oder mehr Prozent sehr hohe Anteile an ganztags betreuten Kindern auf. Dies sind jene Angebote, die die VIF-Kriterien im Bereich der Öffnungszeiten nur teilweise erreichen. In Kärnten und Tirol besteht jedoch auch ein nennenswert hoher Anteil an Kindern, die in Einrichtungen mit einem Angebot von weniger als 20 Stunden wöchentlich oder weniger als 5 Tagen in der Woche betreut werden.

Abbildung 6: Betreute Kinder nach Öffnungszeiten-Kategorien und Bundesland, 2022/2023

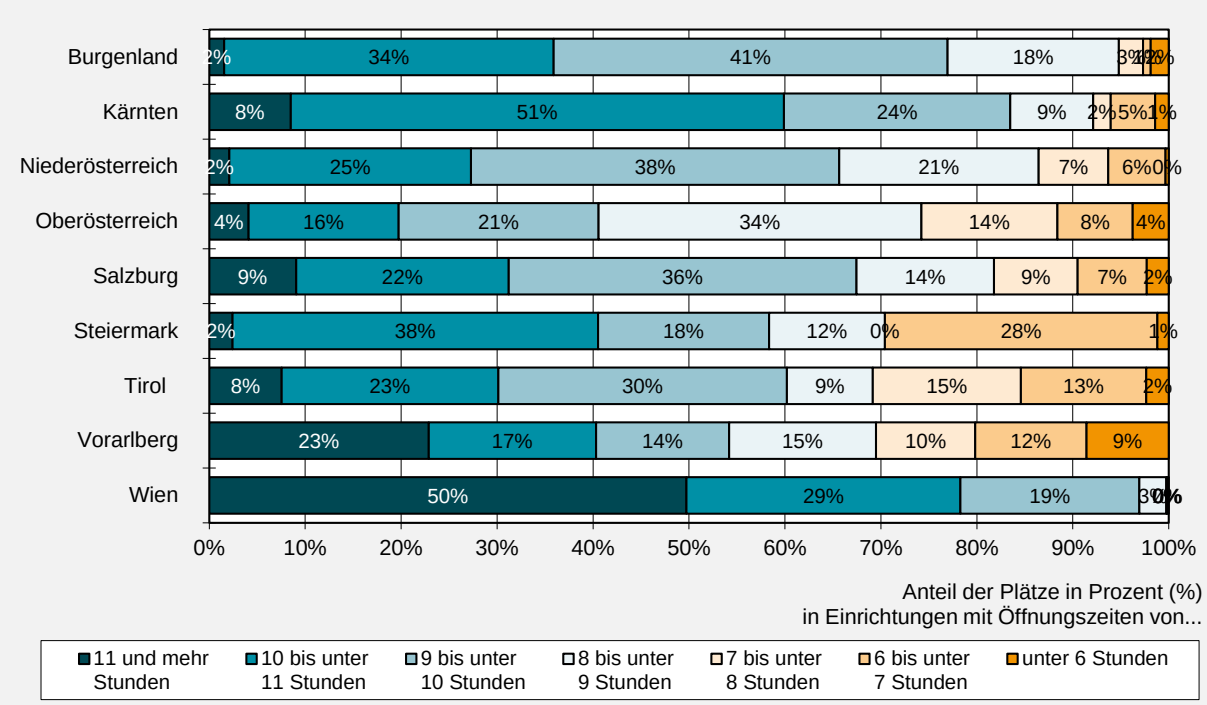


Quelle: eigene Darstellung (2024) auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2022/2023.
Anmerkung: halbtags: >45 Wochen pro Jahr, 20 Stunden wöchentlich, werktags, durchschn. 4 Stunden täglich; ganztags: >45 Wochen pro Jahr, 30 Stunden wöchentlich, werktags, durchschn. 6 Stunden täglich, Mittagessen; VIF: >47 Wochen pro Jahr, 45 Stunden wöchentlich, werktags, an vier Tagen 9,5 Stunden, Mittagessen; ohne Zuordnung: <45 Wochen pro Jahr, <20 Stunden pro Woche oder <5 Tage pro Woche.

[11] Gemäß BGBl. I Nr. 103/2018 Art. 2.
[12] In Oberösterreich gibt es jedoch eigene „Saisonkindertagesheime“, die bei dieser Kategorisierung nicht einbezogen sind. Vgl. Statistik Austria, Kindertagesheimstatistik 2020/2021, S. 74.

Im Kindergartenjahr 2022/2023 bestand österreichweit bei rund 44 Prozent der belegten Plätze bzw. betreuten Kinder die Möglichkeit einer täglichen Betreuung von 10 oder mehr Stunden täglich. Ein weiteres Viertel der Kinder besuchte Einrichtungen mit einer Öffnungszeit von 9 bis unter 10 Stunden pro Tag. Dies bedeutet, dass rund drei Viertel der Kinder in Einrichtungen mit täglichen Öffnungszeiten von 9 oder mehr Stunden bzw. zumindest 45 geöffneten Wochenstunden betreut wurden.

Abbildung 7: Verteilung der betreuten 3- bis 5-jährigen Kinder nach Öffnungsstunden der Einrichtungen, 2022/2023



Quelle: eigene Darstellung (2024) auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2022/2023.
Anmerkung: Öffnungsstunden: durchschnittliche Öffnungsstunden pro Betriebstag.

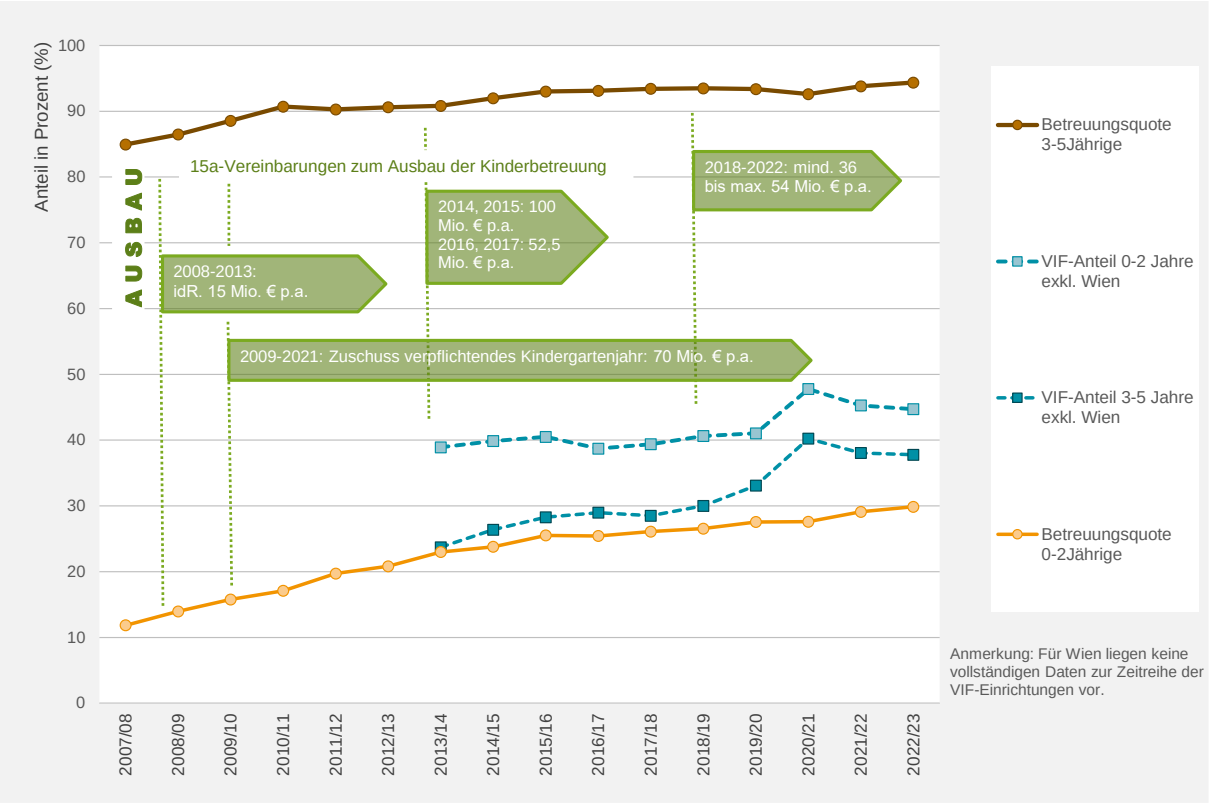
Die Einrichtungen in Wien bieten mit Abstand die längsten Öffnungszeiten (79 % der betreuten Kinder in Einrichtungen mit mind. 10 Stunden täglich). Hingegen besuchen in Oberösterreich etwa 60 Prozent der Kinder und in Vorarlberg etwa 46 Prozent der Kinder eine Einrichtung, die weniger als 9 Stunden pro Tag geöffnet hat.

Veränderungen der Betreuungsquoten und des VIF-Angebots

Insbesondere bei den 0- bis 2-Jährigen ist es seit dem Abschluss der Art. 15a-Vereinbarungen zu einem deutlichen Anstieg der Betreuungsquote gekommen, wenngleich das gesetzte Ziel noch immer nicht erreicht ist. Weiters ist auf deutliche regionale Unterschiede hinzuweisen (Betreuungsquote der 0- bis 2-Jährigen: 20 bzw. 21 % in der Steiermark und in Oberösterreich, bis zu 42 % in Wien). Der Anteil der in VIF-Einrichtungen betreuten 3- bis 5-Jährigen in den Bundesländern, exklusive Wien, hat sich zwischen 2013 und 2020 verdoppelt; danach ist jedoch wieder ein leichter Rückgang diese Anteils zu beobachten.

Der größte Anstieg der Betreuungsquote der 3- bis 5-Jährigen auf über 90 Prozent erfolgte im Zuge der Einführung des verpflichtenden letzten Kindergartenjahres im Jahr 2009.

Abbildung 8: Entwicklung der Betreuungsquote und des VIF-Angebots, 2007–2022



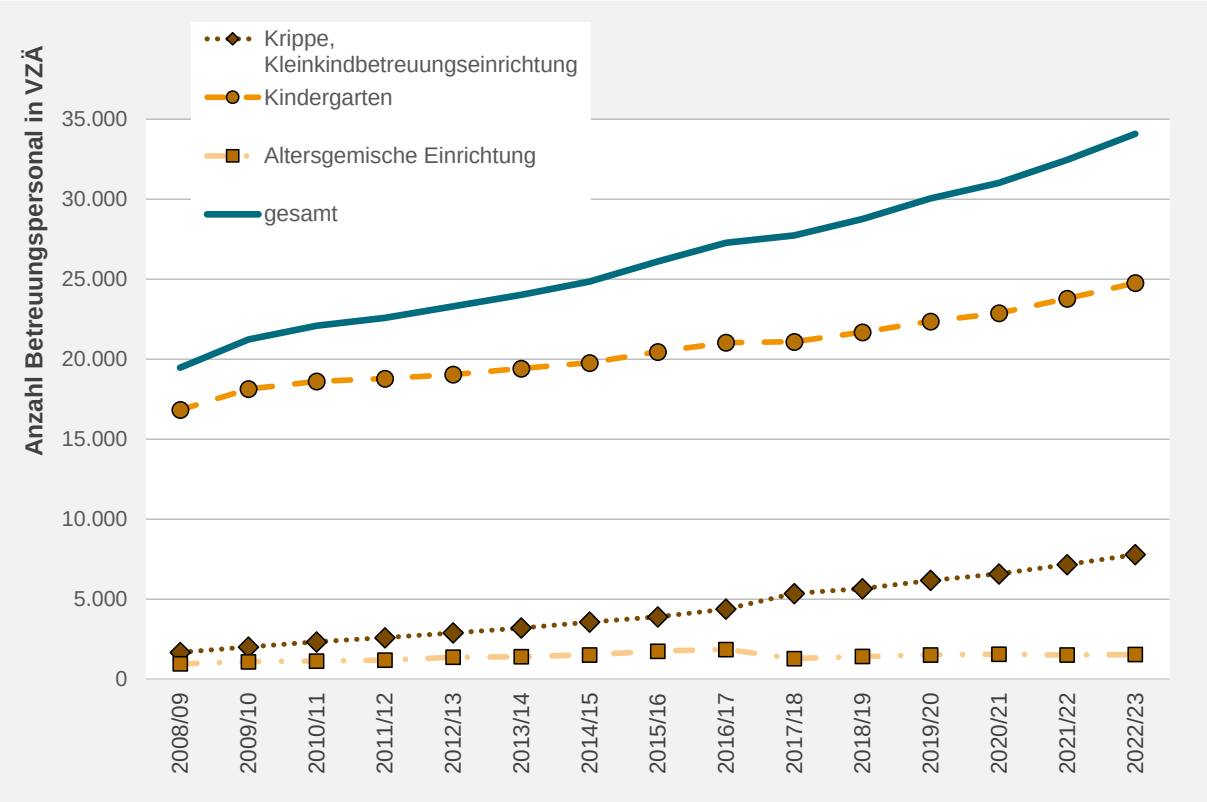
Quelle: eigene Darstellung (2024) auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2007–2022.
Anmerkung: VIF = Vereinbarkeitsindikator für Familie und Beruf.

3 Entwicklung des Personaleinsatzes

Entwicklung des Betreuungspersonals

Der Personaleinsatz bzw. das Betreuungspersonal im Krippenbereich hat sich im Zuge des forcierten Ausbaus in den Gemeinden ohne Wien in den letzten 10 Jahren mehr als verdoppelt: Von etwas weniger als 3.000 VZÄ[13] im Jahr 2012/13 auf 7.783 VZÄ im Jahr 2022/23. Im Kindergartenbereich erhöhte sich der Personaleinsatz im selben Zeitraum um etwa ein Drittel auf insgesamt 24.766 Betreuungs-Vollzeitäquivalente im Jahr 2022/23. Altersgemischte Einrichtungen verloren relativ an Bedeutung und verzeichneten folglich nur einen geringfügigen Anstieg des Personals.

Abbildung 9: Entwicklung des Betreuungspersonals in VZÄ, 2008–2022



Quelle: eigene Darstellung (2024) auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2012–2022.
Anmerkung: Bis zum Jahr 2016/2017 ist die Kategorie „Helfer*innen und Reinigungspersonal“ enthalten. Diese Kategorie wurde danach nicht mehr ausgewiesen.

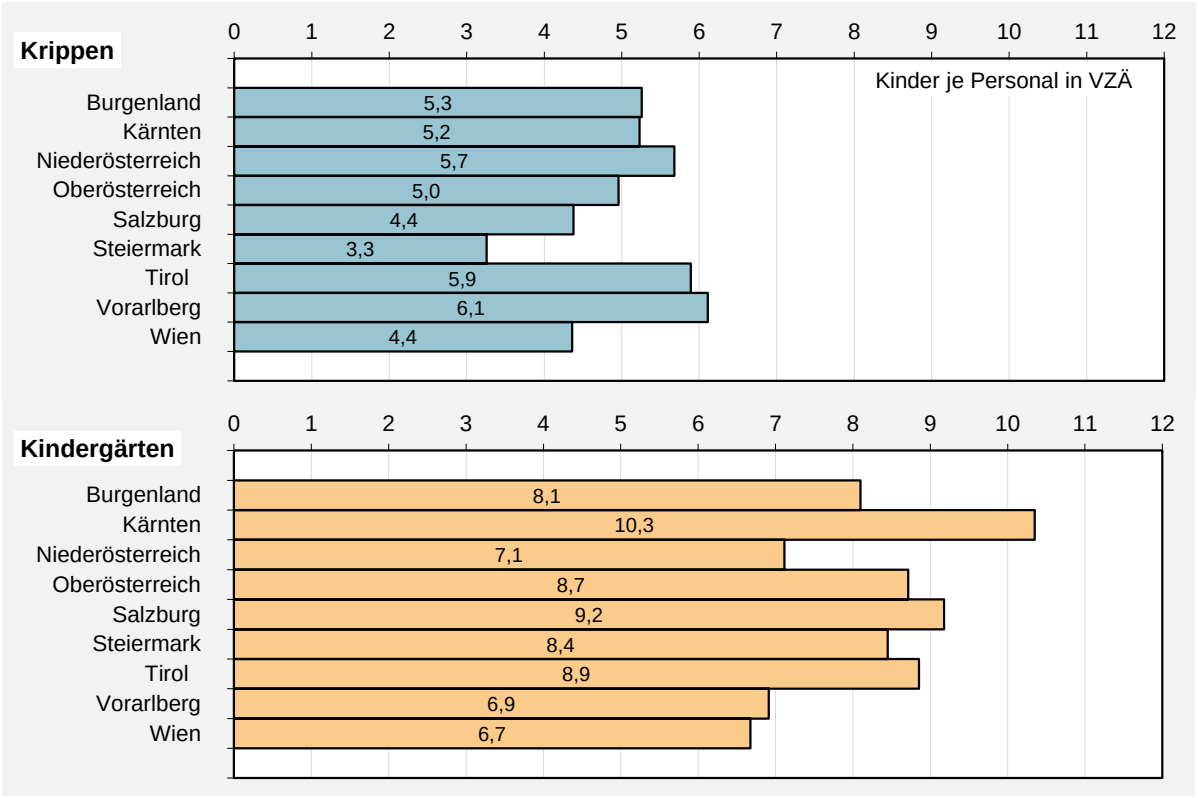
[13] Vollzeitäquivalente

Betreuungsverhältnis

Rechnerisch ergeben sich für das Betreuungsverhältnis österreichweit im Durchschnitt im Bereich der Krippen und Kleinkindbetreuungsgruppen 4,9 Kinder je Vollzeit-Betreuungskraft. Mit durchschnittlich 3,3 Kindern je Betreuungskraft besteht aktuell in den steiermärkischen Krippen und Kleinkindbetreuungseinrichtungen das günstigste Verhältnis. In Krippen und Kleinkindbetreuungseinrichtungen in Vorarlberg und Tirol sowie in Niederösterreich entfallen hingegen mehr als 5,5 Kinder auf eine Betreuungskraft.

Im Bereich der Kindergärten entfallen durchschnittlich 8,2 Kinder auf eine Betreuungskraft. Deutlich weniger Kinder je Betreuungskraft errechnen sich in den Bundesländern Wien (6,7 Kinder), Vorarlberg (6,9 Kinder) und Niederösterreich (7,1 Kinder). Dieses Verhältnis wird jedoch in Niederösterreich durch den früheren Kindergarteneintritt ab 2,5 Jahren und den dadurch bedingten höheren Personaleinsatz beeinflusst. Mit durchschnittlich 10,3 Kindern je Betreuungskraft ist das Betreuungsverhältnis in den Kärntner Kindergärten am ungünstigsten.

Abbildung 10: Betreuungsverhältnis: Anzahl der Kinder je Betreuungspersonal in VZÄ, 2022/2023



Quelle: eigene Darstellung (2024) auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2022/2023.
Anmerkung: Die Kategorie der Krippen umfasst auch alle anderen Kleinkindbetreuungseinrichtungen.

III Personalbedarf

Eine der zentralen Herausforderungen der nächsten Jahre ist die Bereitstellung ausreichender Personalkapazitäten. Neben einem grundsätzlichen Mehrbedarf durch den geplanten Ausbau des Betreuungsangebots steigt der Personalbedarf auch durch die gesetzlich festgelegten kleineren Gruppengrößen. Zudem gilt es, die Herausforderungen der Altersstruktur mit zahlreichen anstehenden Pensionierungen zu meistern.

Im Folgenden werden aktuelle Prognosen zum Personalbedarf und mögliche Handlungsoptionen in diesem Zusammenhang dargestellt.

1 Prognosen zum Personalbedarf

Bestehende Prognosen

Um eine Abschätzung darüber zu treffen, wie sich der Personalbedarf in der Elementarbetreuung bis 2030 entwickeln wird, haben Löffler et al. (2022) verschiedene Szenarien für die Personalbedarfe untersucht und daraus Prognosen abgeleitet.

Ausgehend vom Betreuungsjahr 2020/2021 haben Löffler et al. (2022) zwei Szenarien entwickelt: Das erste beschreibt die Beibehaltung der aktuellen Strukturqualität (Status quo). Darin wird angenommen, dass die momentane Fachkraft-Kind-Relation beibehalten wird. Das zweite Szenario geht von der Verbesserung der Strukturqualität aus und beruht auf der Annahme, dass sich die Qualität verbessert und die Krippen und Kleinkindbetreuungseinrichtungen bis 2030 eine Fachkraft-Kind-Relation von 1:6 bzw. 1:10 erreichen werden. Dies wurde unter Berücksichtigung der aktuell realisierten Relationen und auf Basis wissenschaftlicher Empfehlungen festgelegt. In Bundesländern, die die Zielgröße bereits erreicht haben, also dort, wo die Fachkraft-Kind-Relation bereits bei 1:6 oder 1:10 liegt, wird der Status quo fortgeführt (Löffler et al., 2022, S. 83).

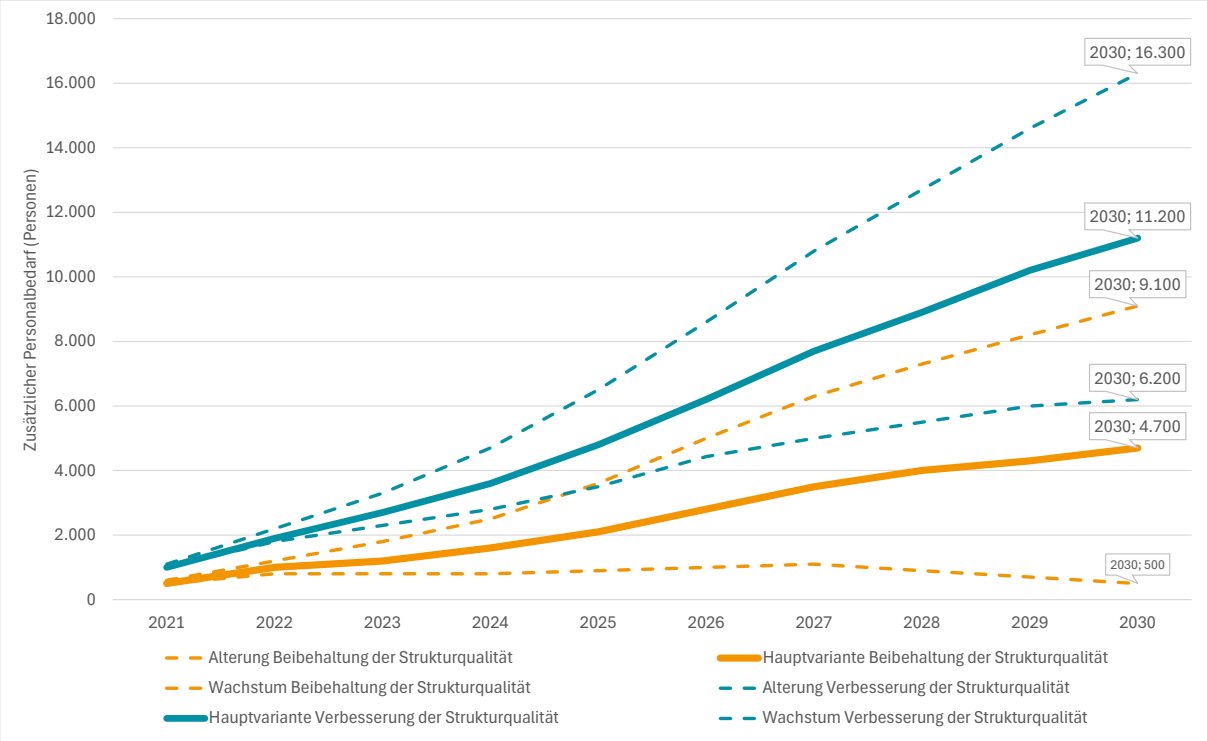
Die beiden Szenarien „Beibehaltung der Strukturqualität“ und „Verbesserung der Strukturqualität“ (Abbildung 11) werden in einem weiteren Schritt in Bevölkerungsszenarien unterteilt: Ein Wachstumsszenario unter der Annahme, dass die Fertilität, Lebenserwartung und Zuwanderung hoch sind, und ein Alterungsszenario, in dem die Fertilität und Zuwanderung niedrig sind und die Lebenserwartung hoch ist. Als Hauptvariante wird angenommen, dass die Fertilität, Lebenserwartung und Zuwanderung im mittleren Bereich liegen.

Die Prognoseberechnungen für die Variante „**Beibehaltung der Strukturqualität**“ zeigen, dass der Bedarf an qualifiziertem Personal bis 2030 voraussichtlich um etwa **4.700 Stellen** steigen wird. Dies entspricht einem Zuwachs von etwa **14 Prozent** im Vergleich zum aktuellen Stand des qualifizierten Betreuungspersonals (Löffler et al., 2022). Abhängig von den demografischen Annahmen könnte der Personalbedarf weiter ansteigen (Wachstumsvariante) oder zumindest auf dem Niveau von 2020 verharren (Alterungsvariante). Es wird daher erwartet, dass der Personalbedarf zunehmen wird, selbst wenn keine Änderungen bei der Fachkraft-Kind-Relation vorgenommen werden (Löffler et al., 2022, S. 84).

Wenn eine zusätzliche „**Verbesserung der Strukturqualität**“ in Form der Fachkraft-Kind-Relation vorgenommen wird, hat dies einen erheblichen Einfluss auf den zusätzlichen Personalbedarf. Unter Berücksichtigung der getroffenen Annahmen und der wahrscheinlichsten demografischen Entwicklung wird bis 2030 ein zusätzlicher Bedarf von **11.200 qualifizierten Betreuungspersonen** erwartet (Assistentinnen und Assistenten nicht inbegriffen) (Löffler et al.,

2022, S. 85)**.** Dies würde laut Löffler et al. (2022) einen Zuwachs von etwa **35 Prozent** gegenüber dem Stand des qualifizierten Betreuungspersonals 2020/21 darstellen. Eine Verbesserung der Fachkraft-Kind-Relation führt laut den Berechnungen zu einer erheblichen Steigerung des Personalbedarfs.

Abbildung 11: Prognostizierter Personalbedarf in mehreren Varianten, 2021–2030

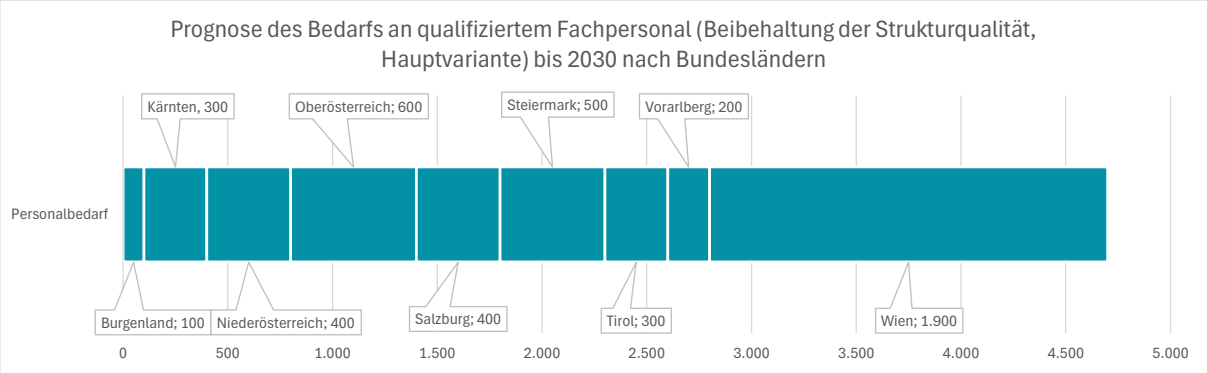


Quelle: eigene Darstellung (2024) auf Basis Löffler et al. (2022).
Anmerkung: Datenbasis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2020/21 und Bevölkerungsprognose. Die Zu- bzw. Abnahme bezieht sich auf das Referenzjahr 2020. Die Berechnungen von Löffler et al. (2022) beziehen sich auf die Anzahl der Personen und nicht auf die Vollzeitäquivalente. Den Varianten liegen verschiedene Annahmen zur Bevölkerungsentwicklung, zur Betreuungsquote (hier Hauptvariante) und zum Betreuungsschlüssel zugrunde.

Detaillierte Prognose des Fachpersonalbedarfs nach Bundesländern – ohne Verbesserung der Strukturqualität

Betrachtet man die Verteilung der zukünftig benötigten Fachkräfte (Variante Beibehaltung der Strukturqualität, Hauptvariante), wird ersichtlich, dass über 50 Prozent der bis 2030 benötigten Fachkräfte in Wien und Oberösterreich benötigt werden (Abbildung 12).

Abbildung 12: Prognostizierter Bedarf an qualifiziertem Fachpersonal nach Bundesländern – Szenario Beibehaltung der Strukturqualität, 2030



Quelle: eigene Darstellung (2024) auf Basis von Löffler et al. (2020, S. 85).

Anmerkung zum gewählten Szenario: Beibehaltung der Strukturqualität, Hauptvariante.

Anzumerken ist an dieser Stelle, dass sich der Fachkraft-Kind-Schlüssel je Bundesland stark unterscheidet. Bei den Krippen und Kleinkindbetreuungseinrichtungen variiert die Bandbreite von 4,7 in Salzburg bis 10,2 in Vorarlberg (Tabelle 5). Hierbei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass ergänzend auch Assistenzkräfte eingesetzt werden. Unter Berücksichtigung von Fach- und Assistenzkräften liegt die Personal-Kind-Relation zwischen 2,8 (Steiermark) und 4,7 (Niederösterreich) (Löffler et al., 2022, S. 83 ff).

Tabelle 5: Berechnete Fachkraft-Kind-Relation in Kleinkindbetreuungseinrichtungen und Kindergärten

	Fachkraft-Kind-Relation in Krippen und Kleinkindbetreuungs-einrichtungen	Fachkraft-Kind-Relation in Kindergärten
Österreich	7,3	11,6
Burgenland	5,8	12,1
Kärnten	5,4	13,1
Niederösterreich	8,0	12,8
Oberösterreich	6,8	11,3
Salzburg	4,7	8,8
Steiermark	7,1	14,6
Tirol	8,8	13,8
Vorarlberg	10,2	8,1
Wien	7,5	9,7

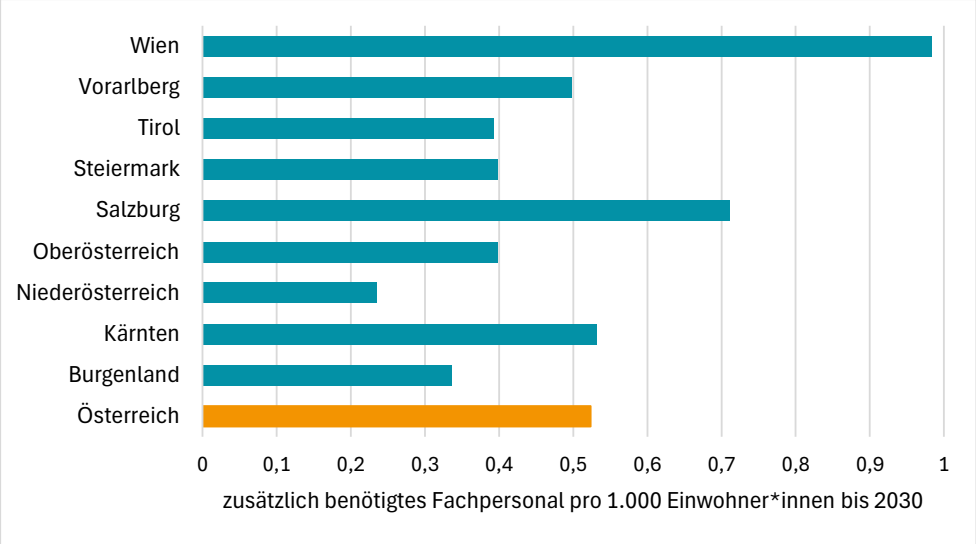
Quelle: eigene Darstellung (2024) auf Basis von Löffler et al. (2020, S. 83).

Anmerkung: Relation von Fachpersonal (ohne Assistenz) und der Anzahl der betreuten Kinder.

Betrachtet man den prognostizierten Personalbedarf im Verhältnis zur Bevölkerungsgröße , fällt auf, dass Wien bis 2030 mit etwa 0,9 zusätzlichen Fachkräften pro 1.000 EW den größten Personalbedarf hat. Allerdings berücksichtigt diese Statistik das Szenario, in dem die Strukturqualität beibehalten wird. Ob Bundesländer derzeit eine unterdurchschnittliche Fachkraft-Kind-Relation aufweisen, wird hier nicht berücksichtigt.

Im Szenario, in dem die Strukturqualität verbessert wird, würde Wien vorrausichtlich deutlich besser abschneiden, da hier die Fachkraft-Kind-Relation bereits dem österreichischen Durchschnitt entspricht oder darüber liegt. Bundesländer wie die Steiermark (Fachkraft-Kind-Relation von 14,6 in Kindergärten), Tirol (Fachkraft-Kind-Relation von 13,8 in Kindergärten und Fachkraft-Kind-Relation von 8,8 in Krippen und Kleinkindbetreuungseinrichtungen) oder Vorarlberg (Fachkraft-Kind-Relation von 10,2 in Krippen und Kleinkindbetreuungseinrichtungen) hätten bei einem Szenario, in dem die Fachkraft-Kind-Relation verbessert werden soll, bis 2030 voraussichtlich deutlich mehr Bedarf an qualifiziertem Fachpersonal.

Abbildung 13: Prognose des relativen Bedarfs an qualifiziertem Fachpersonal – Szenario Beibehaltung der Strukturqualität, 2030



Quelle: eigene Berechnung (2024), auf Basis Löffler et al. (2022) zum Personalbedarf, Statistik Austria: Bevölkerungsprognose bis 2030.
Anmerkung zum gewählten Szenario: Beibehaltung der Strukturqualität, Hauptvariante.

Eine weitere Prognose zum Personalbedarf findet sich in der Studie Köppl-Turyna & Graf (2023). In der Eco-Austria-Studie wird der Personalbedarf prognostiziert, der durch eine Kinderbetreuungsgarantie bis 2030 entstehen könnte, und es wird zusätzlich eine Einschätzung über die dadurch entstehenden Kosten gegeben. Hierfür wurden vier Teilszenarien entwickelt.

- In Teilszenario 1, dem bedarfsorientierten Ausbau für 0- bis unter 1-Jährige, werden keine nennenswerten Mehrausgaben erwartet.
- In Teilszenario 2, Verdoppelung der Besuchsquote bei 1- bis unter 2-Jährigen, wird erwartet, dass zwischen 2.646 und 3.234 Fachkräfte sowie 1.172 bis 2.166 Hilfskräfte benötigt werden.
- In Teilszenario 3, Betreuungsgarantie für 2- bis unter 3-Jährige mit einer Inanspruchnahme von 90 % und VIF-Konformität[14], wird ein Personalbedarf von etwa 7.985 bis 9.760 Personen erwartet, davon 4.931 bis 6.026 Betreuungsfachkräfte.
- Im letzten Szenario, Teilszenario 4, für 3- bis 5-Jährige mit 75 % VIF-Konformität, wird ein Personalbedarf von 1.206 bis 1.474 Betreuungspersonen erwartet.

[14] Der „VIF“ steht für den „Vereinbarkeitsindikator Familie & Beruf“. Bildungsangebote, die diesem VIF entsprechen, müssen wöchentlich mindestens 45 Stunden über 5 Tage geöffnet sein, wobei die Öffnungszeit an mindestens vier Tagen jeweils 9,5 Stunden beträgt (Bundeskanzleramt, Erläuterungen zu 15a-Vereinbarungen, 19/11).

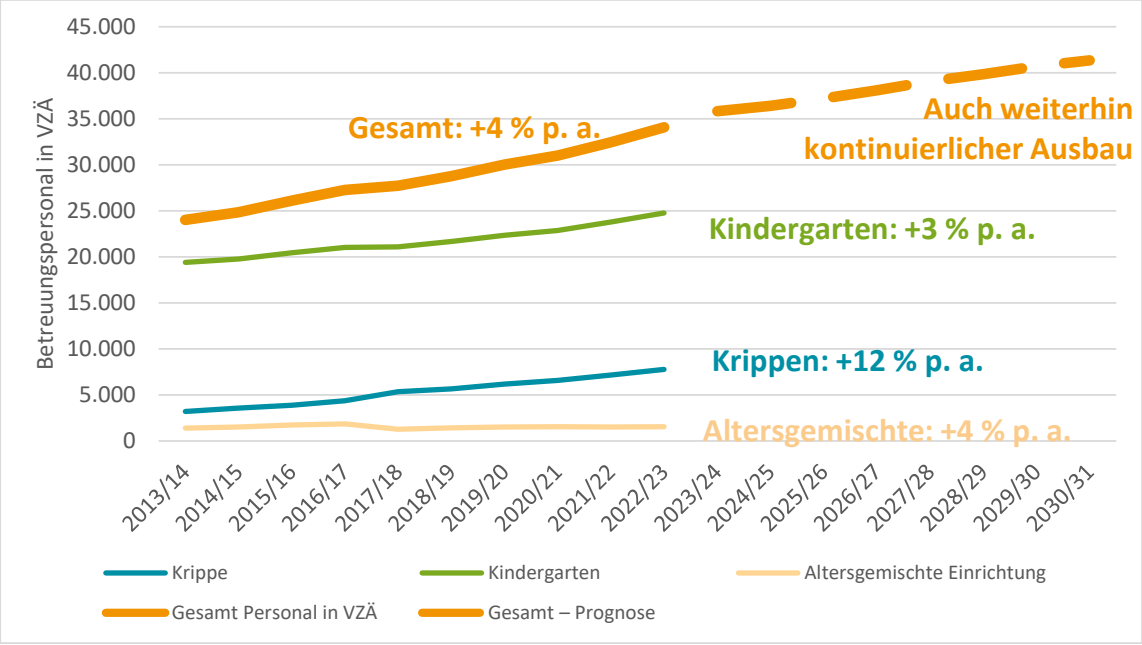
Über alle betrachteten Szenarien hinweg wird ein zusätzlicher **Bedarf von etwa 8.800 bis 10.700 Fachkräften** sowie von 4.800 bis 5.900 Assistenzkräften bis 2030 erwartet. In der Studie werden die Personalbedarfsschätzungen pro Kopf durchgeführt und nicht in Vollzeitäquivalente umgerechnet. Unter optimistischen Annahmen könnten die kumulierten Mehrausgaben bis zum Jahr 2030 bis zu 4,5 Milliarden Euro betragen (in Preisen von 2023).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass aktuelle Studien von einem mit hoher Wahrscheinlichkeit steigenden Personalbedarf in der Kinderbetreuung ausgehen. Selbst bei konservativen Schätzungen, die keine Verbesserung des Betreuungsverhältnisses und günstige demografische Entwicklungen annehmen, wird ein Mehrbedarf an Fachkräften prognostiziert. Verfolgt man das Ziel, das Betreuungsverhältnis nach wissenschaftlichen Empfehlungen zu verbessern, wird laut Prognosen eine erheblich größere Zahl an Fachkräften erforderlich sein.

Weiterentwicklungspfad des Betreuungspersonals in VZÄ

Setzt man die bisherigen und künftig prognostizierten Entwicklungen in Beziehung (Abbildung 14), wird deutlich, dass die bisherige Entwicklung sogar etwas abgeschwächt wird. In der Vergangenheit zeigte sich bereits ein durchschnittlicher jährlicher Anstieg von vier Prozent p. a., bei Krippen lag der Anstieg sogar bei durchschnittlich zwölf Prozent p. a.

Abbildung 14: Betreuungspersonal in Vollzeitäquivalenten bisher und in der Fortschreibung



Quelle: eigene Darstellung (2024), bis 2022/2023 auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2013/2014–2022/2023; Prognose basierend auf Löffler et al. (2022).
Anmerkung zu Daten bis 2022/2023: Bis zum Jahr 2016/2017 ist die Kategorie „Helfer*innen und Reinigungspersonal“ enthalten. Diese Kategorie wurde danach nicht mehr ausgewiesen.
Anmerkung zur Prognose: Zugrunde gelegt ist das Szenario: Hauptvariante Bevölkerung, Hauptvariante Betreuungsschlüssel, Verbesserung Strukturqualität. Prognose betrifft den Bedarf an qualifiziertem Fachpersonal und ist daher nicht deckungsgleich mit den bisherigen Entwicklungen.
Die Prognose nach Löffler et al. (2022), die nach Personenanzahl erfolgte, wurde auf Basis des Verhältnisses Personenanzahl zu VZÄ 2021 umgerechnet.

2 Handlungsmöglichkeiten betreffend Personalknappheit

Im Folgenden werden Handlungsempfehlungen aus den Studien Wirth et al. (2023) und Löffler et al. (2022) zusammengefasst.

Der Bericht des KDZ (Wirth et al., 2023) über die Personalknappheit in der Elementarpädagogik beleuchtet tiefgreifende Herausforderungen und bietet konkrete Handlungsempfehlungen, um der wachsenden Not an Fachkräften entgegenzuwirken. Eine zentrale Erkenntnis ist, dass viele Städte bereits erhebliche Schwierigkeiten haben, offene Stellen zu besetzen, da der Arbeitsmarkt fast ausgeschöpft ist. Dies resultiert aus der geringen Anzahl an Absolventinnen und Absolventen der Bildungsanstalten für Elementarpädagogik (BAfEP), von denen viele außerdem den Beruf nach kurzer Zeit wieder verlassen.

Um die Situation zu verbessern, empfiehlt der Bericht mehrere Ansätze:

- ❑ Neugestaltung des Recruitings: Die Kommunen müssen kreativere Rekrutierungsstrategien entwickeln, das Recruiting professionalisieren und potenzielle Kandidatinnen und Kandidaten verstärkt direkt ansprechen.
- ❑ Steigerung der Berufsattraktivität: Initiativen zur Erhöhung der Berufsattraktivität sind entscheidend. Dazu zählen verbesserte Sozialleistungen, Teamcoachings, Weiterbildungen, die Entlastung von administrativen Aufgaben sowie eine Erweiterung der Urlaubs- und Vorbereitungszeiten.
- ❑ Abgestimmte Initiativen und Gesetzesänderungen: Es sind österreichweite Maßnahmen erforderlich, wie z. B. die Anhebung der Entlohnung in bestimmten Bundesländern und gesetzliche Anpassungen, die den Kreis der potenziellen Beschäftigten erweitern könnten.
- ❑ Ausbildungsinitiativen: Eine stärkere Fokussierung auf die Ausbildung ist notwendig, einschließlich einer einheitlichen Ausbildung für Assistentinnen und Assistenten und die Schaffung von Kollegs für Quereinsteigerinnen und -einsteiger. Außerdem sollten mehr alternative Bildungswege geschaffen werden, und der Zugang für Berufsgruppen aus sozialen/pädagogischen Bereichen sollte erleichtert werden.
- ❑ Imagekampagnen: Um die gesellschaftliche Wahrnehmung und Wertschätzung der Elementarpädagogik zu verbessern, sind breit angelegte Imagekampagnen hilfreich.

Diese Maßnahmen sind Teil eines multidimensionalen Ansatzes, der sowohl die Verbesserung der Arbeitsbedingungen als auch die Anerkennung und Professionalisierung des Sektors umfasst.

Die Handlungsempfehlungen von Löffler et al. (2022) zielen ebenfalls darauf ab, das elementarpädagogische Berufsfeld zu verbessern und der Personalknappheit entgegenzuwirken. Sie decken ein breites Spektrum an Strategien ab, die weiters darauf abzielen, die Professionalität zu erhöhen, die Qualität der frühkindlichen Bildung zu steigern und die Arbeitsbedingungen für Fachkräfte attraktiver zu machen. Durch die Implementierung dieser Maßnahmen soll nicht nur die Effektivität der Bildungspraxis gesteigert werden, sondern auch besser auf die Bedürfnisse der Kinder und die Herausforderungen der modernen Pädagogik eingegangen werden.

Zu nennen sind insbesondere die folgenden Maßnahmen:

- ❑ **Adäquate Rahmenbedingungen durch Personalressourcen schaffen**
  Zur Verbesserung der Rahmenbedingungen in der Kinderbetreuung ist die Anpassung des Fachkraft-Kind-Schlüssels nach wissenschaftlichen Empfehlungen notwendig: 1:3 oder 1:4 für unter 3-Jährige, 1:6 oder 1:8 für 3- bis 6-Jährige und 1:10 für 5- bis 6-Jährige. Als wesentlich werden auch Unterstützungssysteme wie einrichtungsübergreifende Springerinnen und Springer für Ausfälle oder Sabbaticals gesehen. Eine Vereinheitlichung der Entlohnung und der Gruppengrößen sowie die Schaffung intergenerationaler Bildungsumgebungen und die Integration von Bildungseinrichtungen in öffentliche Räume sowie mit lokalen Wirtschaftsbetrieben und sozialen Institutionen wird empfohlen.
- ❑ **Attraktivitätssteigerung des Berufsfeldes durch Diversität des Personals weiterdenken**
  Die Attraktivität des Berufsfelds kann durch die Förderung von Diversität, besonders bei Fachkräften mit Migrations- oder Fluchthintergrund, und durch flexible Arbeitszeitmodelle für ältere elementarpädagogische Fachkräfte erhöht werden. Maßnahmen wie inklusive Stellenanzeigen, der Einsatz von Zivildienstleistenden und Umschulungen für Quereinsteigerinnen und -einsteiger sind wesentlich. Weiterhin sollte die Elementarpädagogik als Ausbildungsoption für Männer nach dem Zivildienst und für ehrenamtliche Mitarbeit aus verschiedenen Professionen gefördert werden. Professionsübergreifende Bildungsprojekte und Berufsorientierungsprogramme für Jugendliche könnten ebenfalls zur Diversität beitragen und realistische Einblicke in den Berufsalltag bieten. Spezielle Programme und flexible Arbeitszeiten für ältere Fachkräfte sowie Gesundheitsförderungsmaßnahmen können helfen, den Fachkräftemangel zu mildern und das Berufsfeld attraktiver zu gestalten.
- ❑ **Forcierung von elementarpädagogischen Ausbildungen mit höherem Ausbildungs- und Einstiegsalter, Kolleg- oder Quereinstiegsangeboten**
  Um das Einstiegsalter in die elementarpädagogische Ausbildung zu optimieren, sollten Forschungsaktivitäten und Vergleichsstudien zum Eintrittsalter in unterschiedlichen Ausbildungsformen, wie Kollegs und 5-jährige BAfEPs, intensiviert werden. Die Erweiterung der Standorte für Kollegs mit einem Schwerpunkt auf intensiver Praxiserfahrung ist ebenso notwendig wie eine fokussierte Vermittlung des berufsspezifischen Wissens aufgrund der kürzeren Ausbildungszeit in Kollegs. Zusätzlich sollten die Bachelor- und Masterstudiengänge in Elementarpädagogik ausgebaut und curricular angepasst werden, je nachdem, ob sie an Fachhochschulen, Pädagogischen Hochschulen oder Universitäten angeboten werden. Die Bildungsdirektionen der Länder sollten definieren, welcher Ausbildungsweg den aktuellen Bedarf am besten deckt und flexibel das Bildungsangebot von BAfEP-Klassen in Kollegklassen umwandeln können.
- ❑ **Elementarpädagogische Qualität durch Qualitätskooperationen sicherstellen**
  Um die Qualität in der Elementarpädagogik zu gewährleisten, sollten regelmäßige Weiterbildungen zum Qualitätsbegriff für alle Beschäftigten in Bildungseinrichtungen angeboten werden. Es sollte eine bundesweite Ausbildung für elementarpädagogische Qualitätsbeauftragte etabliert werden, um Qualitätssicherung, Weiterbildung und Karriereentwicklung zu fördern. Die Entwicklung eines „Elementarpädagogischen Qualitätsrades“, das stufenweise Checklisten und Maßnahmen beinhaltet, wird empfohlen. Für die praktische Umsetzung sollten österreichweite Hospitationen

ermöglicht werden, um Qualitätsstandards zu vergleichen. Zudem sollten Kooperationen mit Universitäten und Hochschulen gefördert werden, um wissenschaftliche Expertise in die Entwicklung eines individuellen Qualitätsbegriffs einzubeziehen.

- ❑ **Professionalität und Akademisierung durch wissenschaftliche Untermauerung der elementaren Bildungspraxis fördern**
  Die Professionalität und Akademisierung in der elementarpädagogischen Bildungspraxis kann durch die gezielte Einbindung aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse gefördert werden. Dies schließt die Verbreitung von Forschungsergebnissen und die Beteiligung der Bevölkerung an Forschungsprozessen mittels Citizen Science ein. Partizipative Forschung mit Kindern und praxisnahe Studienteilnahme für Fachkräfte werden empfohlen. Die Weiterentwicklung von universitären Masterstudiengängen und die Beibehaltung von Bachelorstudiengängen an Pädagogischen Hochschulen sind notwendig, um ein länderspezifisches Leiterinnen- und Leiter-Training zu ersetzen. Ein Stufenmodell für fachspezifische Entwicklung sollte eingeführt werden, um pädagogische Kompetenz zu sichern. Fachkräfte sollten vor Übernahme einer Gruppenleitung zwei Jahre Berufserfahrung und begleitendes Mentoring nachweisen. Eine Überarbeitung der Lehrpläne mit Fokus auf Praxisrelevanz und die Einbeziehung von Berufspraktikerinnen und -praktikern ist erforderlich. Weiterbildungsangebote in Bereichen wie Unternehmensführung und Konfliktmanagement sollten für Führungskräfte ausgebaut werden.
- ❑ **Interdisziplinarität und Diversität durch Lebensweltorientierung forcieren**
  Die Förderung von Interdisziplinarität und Diversität kann durch eine stärkere Lebensweltorientierung erreicht werden. Ein weiterer Schritt wäre die Verbindung der Professionen: Elementarpädagogik sollte mit lebensweltorientierter sozialer Arbeit in der Praxis situationsorientiert zusammengeführt werden. Zudem sollten österreichweit einheitliche Tätigkeitsbeschreibungen für sämtliche Berufsfelder in der Elementarpädagogik durch eine Kommission aus Expertinnen und Experten erarbeitet und über Weiterbildungen fest in der Fachcommunity verankert werden.
- ❑ **Berufsrelevante Standards durch wissenschaftlich reflektierte Praxisforschung definieren und entwickeln**
  Zur Definition und Entwicklung berufsrelevanter Standards in der Elementarpädagogik ist ein verstärkter Praxis- und Wissenschaftstransfer essenziell. Des Weiteren sollten Fokusgruppen aus elementarpädagogischen Fachkräften, die länderübergreifend, trägerübergreifend und unabhängig von Berufserfahrung zusammengesetzt sind, fundamentale Fragestellungen, Handlungsfelder und Praxisthemen zusammenbringen. Diese Themen können dann österreichweit als wissenschaftlich relevante Forschungsthemen herangezogen und verwertet werden.
- ❑ **Persönlichkeitsentwicklung und Interaktionsqualität durch psychologische Beratung und Prozessbegleitung ausbauen**
  Zur Förderung der Persönlichkeitsentwicklung und Verbesserung der Interaktionsqualität sollte ein modulares Weiterbildungs- und Qualifizierungsmodell eingeführt werden, das verpflichtende Weiterbildungsveranstaltungen als Qualitätsmaßnahme beinhaltet. Der Fokus liegt dabei auf Persönlichkeitsbildung für Fachkräfte, Psychohygiene, Qualitätsmanagement, Bildung für nachhaltige Entwicklung, Sprach(en)bildung, Transitionen, Genderdiversität, Inklusion und Flucht, Solidarität und Frieden, Beobachtung, Lebensweltorientierung, Familiendynamiken und weiteren relevanten Themen. Zudem sollten flächendeckende, kostenfreie und trägerunabhängige Beratungs-

und Supervisionsangebote für alle im elementaren Bildungsbereich tätigen Personen bereitgestellt werden. Supervision, Coaching, Mediation, kollegiale Beratung und Praxisreflexion sind wichtige Elemente, die die Selbstbildungsprozesse der elementarpädagogischen Fachkräfte unterstützen können. Darüber hinaus können angebotene Selbsterfahrungseinheiten als reflektiert begleitete Bestandteile der frühkindlichen Bildung dienen und wesentlich zur Zufriedenheit der Fachkräfte mit der pädagogischen Qualität ihrer Arbeit beitragen.

- ❑ **Elementarpädagogische Bildungsforschung mit Kindern durchführen und für Kinder umsetzen**
  Um die elementarpädagogische Bildungsforschung direkt in die Praxis zu integrieren, ist es wichtig, Partizipation und Kooperation als Kontinuum in der elementaren Bildungseinrichtung zu verankern und diesen Prozess wissenschaftlich zu begleiten. Weiterhin sollten qualitative Forschungsprojekte in der Elementarpädagogik breiter und niederschwelliger publiziert werden, um die interessierte Öffentlichkeit umfassend teilhaben zu lassen.
- ❑ **Lebenswirklichkeiten und Alltagswelten der Kinder abbilden**
  Elementarpädagoginnen und Elementarpädagogen brauchen erweitertes Hintergrundwissen über den familiären Alltag der Kinder. Hierfür sollten Expertinnen und Experten der sozialen Arbeit regelmäßig elementare Bildungseinrichtungen besuchen, und dies nicht nur im Krisenfall. Sie dienen als Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für die elementarpädagogischen Fachkräfte und unterstützen diese in Fragen der Lebensweltorientierung, der sozialpädagogischen Elternarbeit, der Alltagswelten, der kindlichen Lebenswirklichkeiten und Familiendynamiken. Regelmäßige Besuche von Fachkräften aus den Bereichen soziale Arbeit, Psychologie und Psychotherapie fördern nicht nur den fachlichen Austausch, sondern tragen auch zur psychischen Entlastung und zur Entwicklung einer dynamischen Kommunikations- und Selbstreflexionskultur der elementarpädagogischen Fachkräfte bei. Darüber hinaus sollte es eine enge Verknüpfung mit medizinischen Berufen wie Medizintechnik, Physiotherapie und anderen medizinischen Fachrichtungen geben. Neben Beratungs- und Gesundheitspräventionsangeboten entstehen so auch kooperative Bildungs- und Präventionsprojekte. Die pädagogische Leitung solcher Projekte liegt dabei in den Händen der elementarpädagogischen Fachkräfte.

Abschließend lässt sich festhalten, dass zur Bewältigung der Personalknappheit in der Elementarpädagogik ein multidimensionaler Ansatz erforderlich ist, der sowohl strukturelle Veränderungen als auch Verbesserungen der Arbeitsbedingungen umfasst. Dies beinhaltet die Neugestaltung des Recruitings, die Steigerung der Berufsattraktivität durch verbesserte Sozialleistungen und Entlastungen, die Anpassung gesetzlicher Rahmenbedingungen sowie die Stärkung der Ausbildungswege. Zudem sollten Imagekampagnen die gesellschaftliche Wertschätzung erhöhen und die professionelle Diversität im Berufsfeld fördern. Diese Maßnahmen bieten die Grundlage, um langfristig mehr qualifizierte Fachkräfte zu gewinnen und dauerhaft im Berufsfeld zu halten, was essenziell ist, um den hohen Anforderungen der modernen Elementarpädagogik gerecht zu werden und die Bildungschancen der nächsten Generationen zu sichern.

IV Finanzierung: Ausgangssituation und finanzielle Bewertung der Ausbauziele

Bereits bisher besteht im Bereich der Elementarpädagogik eine dynamische Entwicklung, wie die Analyse der bisherigen finanziellen Beiträge von Ländern und Gemeinden zeigt. Um die Ausbauziele der Elementarpädagogik zu meistern, wurden bereits in der Vergangenheit Finanzierungsinstrumente bereitgestellt, die nun mit den Mitteln aus dem Zukunftsfonds gemäß Finanzausgleichsgesetz 2024 ergänzt wurden. Dieses Kapitel bietet daher neben einer Analyse der bisherigen Finanzierungserfordernisse auch eine Einschätzung der bestehenden Finanzierungsinstrumente.

Aufbauend auf den bisherigen Analysen sowie auf den Zielen der Elementarpädagogik erfolgt weiters eine Schätzung der künftigen Finanzierungsbedarfe. Im Fokus stehen daher Mehrbedarfe aufgrund der grundsätzlichen Einnahmen-Ausgaben-Schere, der Steigerung der Betreuungsquoten und der Erweiterung der Öffnungszeiten. Weiters wird die verpflichtende Verkleinerung der Gruppengrößen in vier Bundesländern berücksichtigt.

1 Bisherige Ausgabenentwicklung in der Elementarpädagogik

Die Finanzierung der Kinderbetreuungsleistungen erfolgt in hohem Maße durch öffentliche Mittel, wobei die Gemeinden die primäre Finanzierungsverantwortung tragen. Die Basisfinanzierung obliegt den jeweiligen Trägerinnen und Trägern der Kinderbetreuungseinrichtungen und wird durch Kofinanzierungen von Bund und Ländern sowie durch Elternbeiträge ergänzt.

1.1 Finanzieller Beitrag der Länder und Gemeinden für Kindertagesheime

Entwicklung der Ausgaben für Kindertagesheime (inkl. Horte) insgesamt

Die Ausgaben für Kindertagesheime (inkl. Horte) der Länder und Gemeinden gemeinsam beliefen sich 2022 auf 3,4 Mrd. Euro.

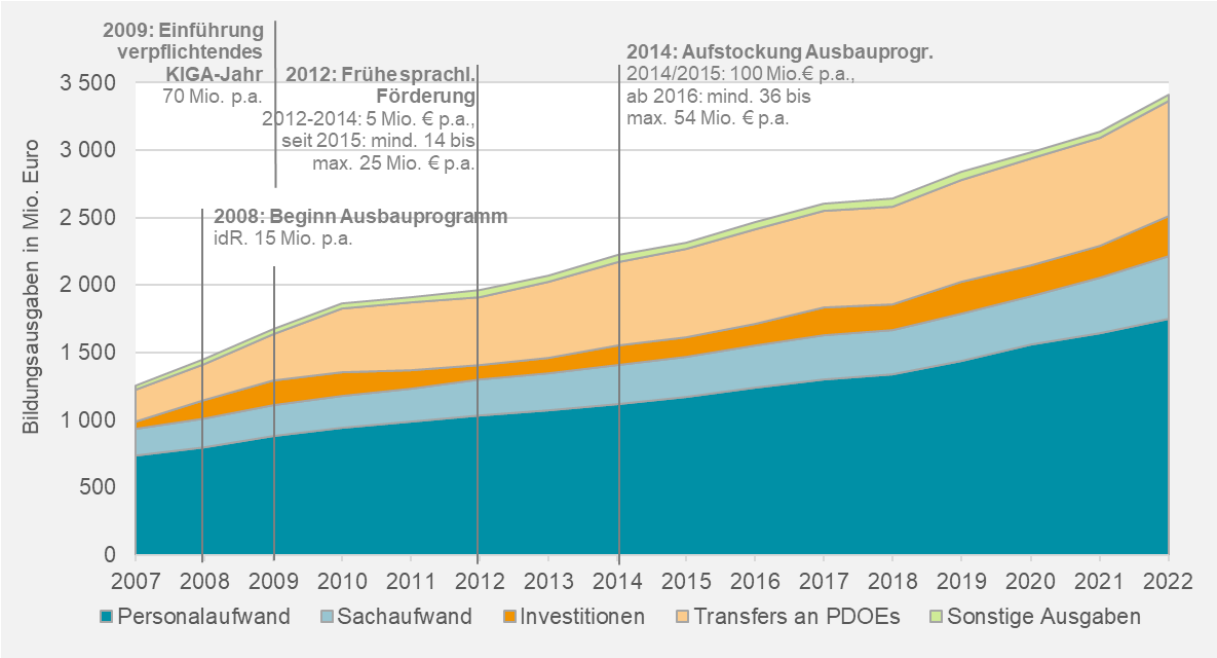
- Davon entfielen 544 Mio. Euro auf die Bundesländer ohne Wien (16 %), 1.977 Mio. Euro auf die Gemeinden ohne Wien (58 %) und 888 Mio. Euro auf Wien (26 %).
- Das Verhältnis Länder (ohne Wien) zu Gemeinden (inkl. Wien) bei den Ausgaben liegt daher bei 16:84.
- Lagen die Ausgaben 2007 noch bei 1,3 Mrd. Euro, stiegen diese bis zum Jahr 2022 auf 3,4 Mrd. Euro (+171 Prozent). Im Vergleich dazu lag der VPI[15] nur bei +41 Prozent.

Der größte Teil der Ausgaben (2022: 1,7 Mrd. Euro) entfällt auf das Personal. Diese Ausgaben stiegen von 2007 bis 2022 um 137 Prozent, was einem Anstieg p. a. um 6 Prozent entspricht. Die zweitwichtigste Ausgabengruppe stellen die Transfers an private gemeinnützige Einrichtungen dar (2022: 848 Mio. Euro), womit die – besonders stark gestiegenen – Förderungen an private Trägerinnen und Träger von Kinderbetreuungseinrichtungen abgedeckt werden. Der durchschnittliche jährliche Anstieg war hier mit 9 Prozent p. a. besonders hoch.

[15] Verbraucherpreisindex.

Weitere wichtige Ausgabengruppen sind der Sachaufwand mit 470 Mio. Euro sowie die Investitionen mit 297 Mio. Euro (jeweils 2022). Insbesondere die Investitionen haben im Zeitverlauf mehrere Schwankungen gezeigt – etwa kam es infolge der Wirtschaftskrise 2011 zu einem Rückgang. Mit der Einführung des kommunalen Investitionsprogrammes 2017 stiegen auch die Investitionen in den elementarpädagogischen Bereich erneut an. Positiv hervorzuheben ist, dass die Investitionen trotz Pandemie und daran geknüpfte Wirtschaftskrise ab 2020 nicht zurückgegangen sind.

Tabelle 6: Ausgaben für Kindertagesheime (inkl. Horte) in Mio. Euro, 2007 bis 2022



Quelle: eigene Berechnung (2024) auf Basis Statistik Austria (2024b) mittels STATCube – Statistische Datenbank.
Anmerkung: Ordentliche und außerordentliche Ausgaben der Länder und Gemeinden für Kindergärten, Krippen, Kleinkinderbetreuungseinrichtungen, altersgemischte Betreuungseinrichtungen und Horte.
Anmerkung: PDOEs = private Dienste ohne Erwerbszweck (das sind v. a. Transfers an private Betreibe*innen).

Nettobelastung der Bundesländer und Gemeinden im Bereich der Elementarpädagogik (ohne Horte)

Betrachtet man nur die Elementarpädagogik (daher ohne Horte) zeigen sich durchaus Unterschiede in der finanziellen Belastung der Bundesländer und Gemeinden. Ohne Berücksichtigung von Wien liegt der durchschnittliche Anteil der Gemeinden an der operativen Nettobelastung[16] bei rund 50 Prozent. Je nach Bundesland schwankt der Anteil zwischen 39 Prozent (Vorarlberg) und 57 Prozent (Burgenland, Salzburg). In Niederösterreich, wo das pädagogische Personal beim Land angestellt ist, liegt der Anteil der Gemeinden bei 45 Prozent.

Eine Betrachtung des Verhältnisses im Zeitverlauf zeigt weitgehend stabile Verhältnisse. Es kam daher zu keinen Verschiebungen der Anteile zwischen den Bundesländern und den Gemeinden.

[16] Das sind die Auszahlungen für den operativen Betrieb nach Abzug von Bundes- und Landesförderungen, Elternbeiträgen etc.

Tabelle 7: Nettoauszahlungen der Länder und Gemeinden, 2022

	Operative Nettobelastung									Summe inkl. Wien	Summe exkl. Wien
	Bgld	Knt	NÖ	OÖ	Sbg	Stmk	Tir	Vbg	Wien		
	in Mio. Euro										
Länder	37	59	233	201	68	130	96	85		908	908
Gemeinden	50	64	189	181	89	160	101	54	916	1 803	887
Nettobelastung	**87**	**123**	**421**	**381**	**157**	**290**	**197**	**139**	**916**	**2 711**	**1 795**
Anteil Gemeinden	*57%*	*52%*	*45%*	*47%*	*57%*	*55%*	*51%*	*39%*	*100%*	*67%*	*49%*
	in Euro pro Kopf										
Länder	124	104	137	133	121	104	126	212	0	101	129
Gemeinden	167	114	111	120	158	128	132	133	474	201	126
Nettobelastung pro Kopf	**291**	**217**	**248**	**253**	**279**	**232**	**258**	**346**	**474**	**302**	**255**

Quelle: eigene Berechnungen (2024) auf Basis Statistik Austria: Gemeinde- und Länderfinanzdaten 2022.

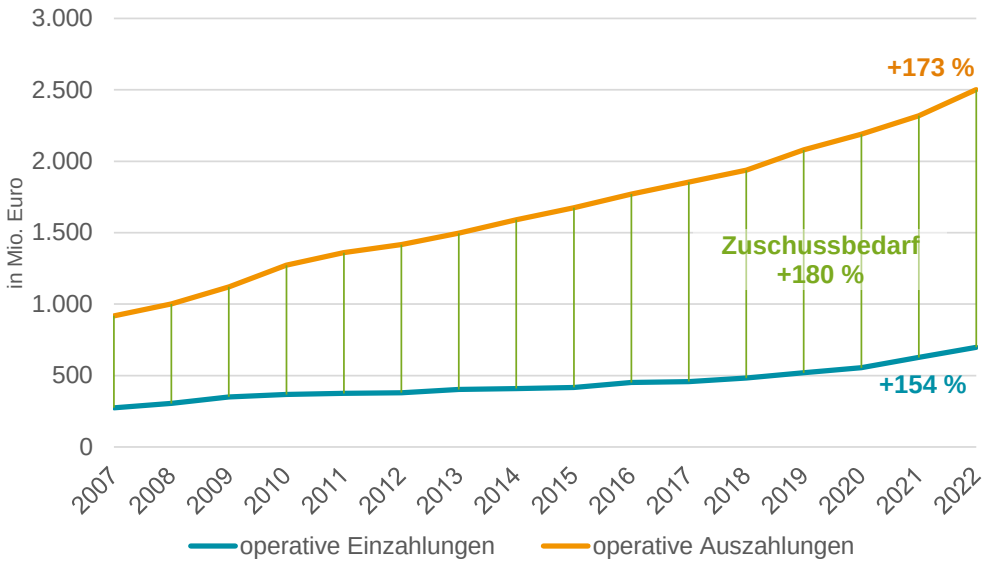
1.2 Finanzieller Beitrag der Gemeinden für die Elementarpädagogik

Nachfolgend wird der finanzielle Beitrag der Gemeinden für den operativen und investiven Bereich dargestellt. Detaildaten können den Anhangtabellen entnommen werden.

Entwicklungen im operativen Bereich

Der laufende Zuschussbedarf der Gemeinden (inkl. Wien) für die Elementarpädagogik hat sich seit 2007 markant erhöht. Während die operativen Einzahlungen von 274 Mio. Euro auf 698 Mio. Euro (+154 Prozent) anstiegen, erhöhten sich die operativen Auszahlungen von 918 Mio. Euro auf 2.501 Mio. Euro (+173 Prozent) noch stärker. Der Zuschussbedarf wuchs damit von 2007 bis 2022 von 643 Mio. Euro auf 1.803 Mio. Euro (+180 Prozent) an. Im Vergleich dazu lag der VPI nur bei +41 Prozent.

Tabelle 8: Operative Einzahlungen und Auszahlungen sowie laufender Zuschussbedarf der Gemeinden inkl. Wien, 2007–2022



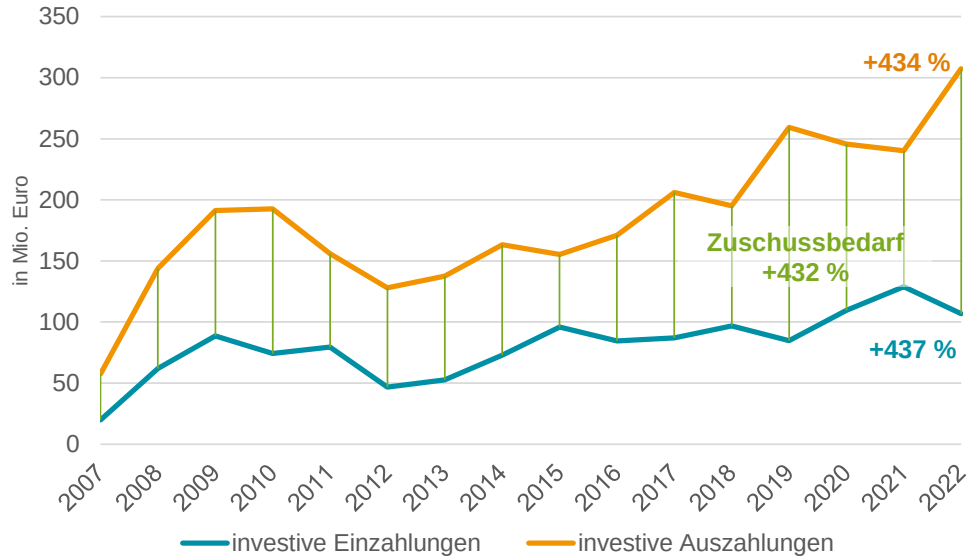
Quelle: KDZ: eigene Berechnungen (2024) auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2022.

Entwicklungen im investiven Bereich

Eine deutlich dynamischere Entwicklung zeigt der investive Bereich. Mit Start der Art. 15a-Vereinbarungen im Jahr 2008 kam es zu einem deutlichen Anstieg der kommunalen Investitionstätigkeit im Bereich der Elementarpädagogik. Im Jahr 2007 lag der Ausgangswert mit nur 38 Mio. Euro sehr niedrig und wurde bereits 2008 auf 82 Mio. Euro angehoben. Bis 2010 erhöhten sich die investiven Auszahlungen auf 118 Mio. Euro und wurden danach im Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise wieder eingebremst. Erst ab 2017 war erneut ein deutlicher Aufwärtstrend erkennbar. Mit der Pandemie 2020 kam es erneut zu einem leichten Rückgang, allerdings fiel dieser vergleichsweise moderat aus. Mit 2022 ist ein markanter Anstieg der investiven Auszahlungen erkennbar – nicht zuletzt als Ergebnis der verpflichteten Verkleinerung der Gruppengrößen in mehreren Bundesländern sowie der gestiegenen Baupreise.

Die investiven Einzahlungen und Auszahlungen entwickelten sich in einem ähnlichen Bereich. Im Durchschnitt wurden (ab 2008) rund 45 Prozent der investiven Auszahlungen durch investive Einzahlungen (das sind in erster Linie Investitionszuschüsse aus den Art. 15a-Vereinbarungen sowie aus Gemeinde-Bedarfszuweisungen oder Landesmitteln) finanziert. Daher trugen die Gemeinden 55 Prozent der Investitionen selbstständig. Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Jahren.

Abbildung 15: Investive Einzahlungen und Auszahlungen sowie investiver Zuschussbedarf der Gemeinden inkl. Wien, 2007–2022



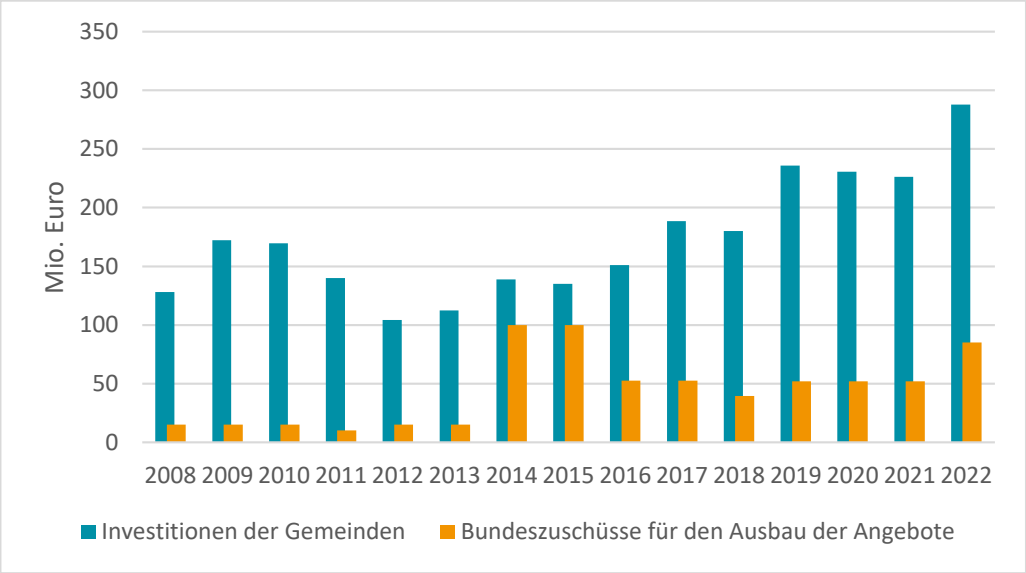
Quelle: KDZ: eigene Berechnungen (2024) auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2022.

Die folgende Abbildung stellt den Investitionen[17] der Gemeinden im Bereich Elementarpädagogik die Bundeszuschüsse gemäß Art. 15a-Vereinbarungen gegenüber. Dabei zeigt sich kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Investitionshöhe der Gemeinden und dem bereitgestellten Bundeszuschuss. Dies zeigt, dass neben der Höhe des Bundeszuschusses auch andere Rahmenbedingungen für das Ausmaß an Investitionen ausschlaggebend sind. So ist der Rückgang der Investitionen in den Jahren 2012 und 2013 eher auf eine verzögerte Wirkung der

[17] Die Investitionen unterscheiden sich etwas von den oben angeführten investiven Auszahlungen, da dort etwa auch Auszahlungen aus Kapitaltransfers enthalten sind.

Wirtschaftskrise 2010 zurückzuführen. Das Jahr 2019 hingegen gilt als ein Jahr mit besonders guter konjunktureller Entwicklung, was zu einem insgesamt höheren Investitionsniveau führte.

Abbildung 16: Entwicklung der Investitionen der Gemeinden sowie der bereitgestellten Bundeszuschüsse gemäß Art. 15a-Vereinbarungen, 2008–2022

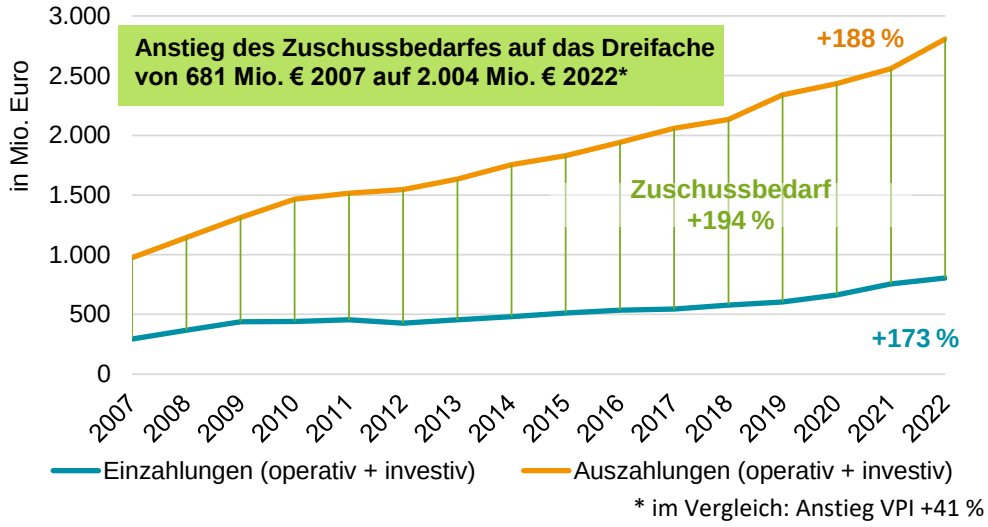


Quelle: eigene Berechnungen (2024) auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2008–2022 sowie Art. 15a-Vereinbarungen zum Ausbau der Kinderbetreuungsangebote.
Anmerkung: Annahme ab 2018, dass 2/3 der variablen Mittel für den Ausbau der Angebote verwendet werden.

Entwicklung gesamt

Betrachtet man den operativen und investiven Bereich gemeinsam, zeigt sich ein insgesamt dynamisch wachsender Bereich, der auch stark von Investitionen getrieben ist.

Abbildung 17: Operative und investive Einzahlungen und Auszahlungen sowie Zuschussbedarf der Gemeinden inkl. Wien, 2007–2022



Quelle: eigene Berechnungen (2024) auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2022.

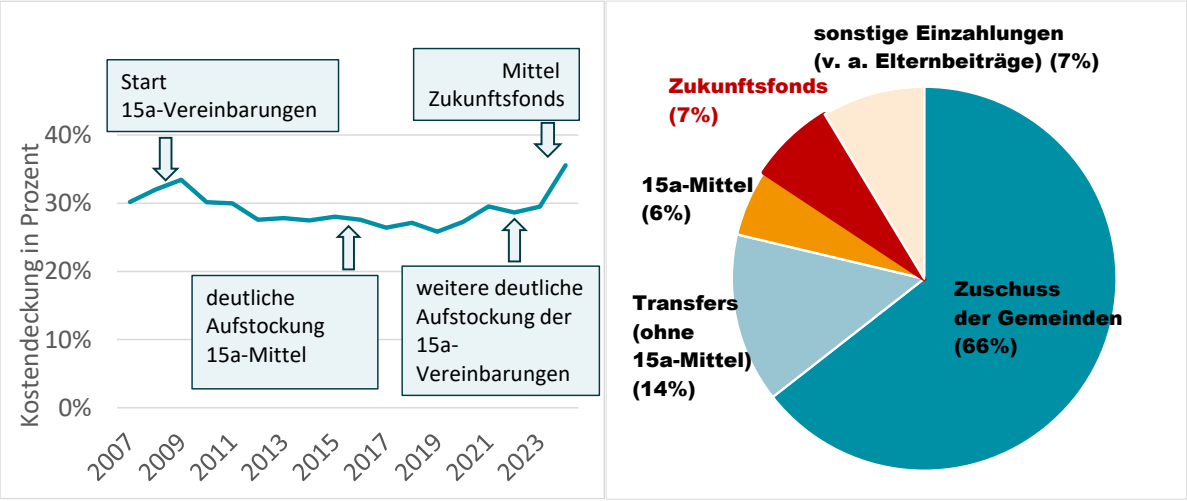
Insgesamt hat sich der Zuschussbedarf der Gemeinden von 2007 bis 2022 verdreifacht (+194 %) – dies ist ein durchschnittlicher jährlicher Anstieg von 7,7 Prozent. Im Vergleich dazu ist der Verbraucherpreisindex um nur 41 Prozent gestiegen. Wichtiger Grund hierfür sind die gestiegenen Angebote, die sich auch in den Personaldaten niederschlagen. So erhöhte sich das Personal in der Elementarpädagogik um durchschnittlich 4 Prozent pro Jahr (in Vollzeitäquivalenten), bei den Krippen sogar um 12 Prozent pro Jahr.

Kostendeckung

Die Kostendeckung zeigt, inwieweit die Auszahlungen durch Einzahlungen gedeckt sind. Bei den Einzahlungen handelt es sich primär um Transferzahlungen von den Ländern (Weitergabe Art. 15a-Mittel, Landesmittel und Gemeinde-Bedarfszuweisungen) sowie um Leistungsbeiträge durch die Eltern (Elternbeiträge).

Die durchschnittliche Kostendeckung 2008 bis 2022 lag bei 29 Prozent. Ausgehend von einer Kostendeckung 2007 von 30 Prozent stieg diese bis 2009 auf 33 Prozent an. Danach sank sie deutlich und lag bis 2020 zwischen 26 und 28 Prozent. Daran ist die Problematik der Art. 15a-Vereinbarungen als Anschubfinanzierung ersichtlich. Es werden die Angebote zwar ausgebaut, allerdings entstehen gleichzeitig Finanzierungslücken im laufenden Betrieb.

Abbildung 18: Kostendeckung im operativen und investiven Bereich, 2007–2024 (ab 2023 Prognose)



Quelle: eigene Berechnungen (2024) auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2007–2022, Prognose für 2023 und 2024 auf Basis KDZ: Mittelfristige Finanzprognose der Gemeinden.

Ab 2024 ist von einem deutlichen Anstieg der Kostendeckung auf 36 Prozent auszugehen. Dies ist teils auf die gestiegenen Art. 15a-Mittel, im Wesentlichen jedoch auf die Mittel aus dem Zukunftsfonds zurückzuführen. Wie oben bereits ausgeführt (Kapitel I2.4 Zukunftsfonds gemäß FAG 2024) wurden 500 Mio. Euro über das FAG 2024 für die Elementarpädagogik zur Verfügung gestellt. Davon gehen 250 Mio. Euro direkt an die Gemeinden. In einigen Bundesländern wird auch der Landesanteil an die Gemeinden weitergegeben (z. B. Oberösterreich, Steiermark, Vorarlberg). Die Mittel aus dem Zukunftsfonds werden mit 7 Prozent an den Auszahlungen einen wesentlichen Anteil an der Kostendeckung übernehmen.

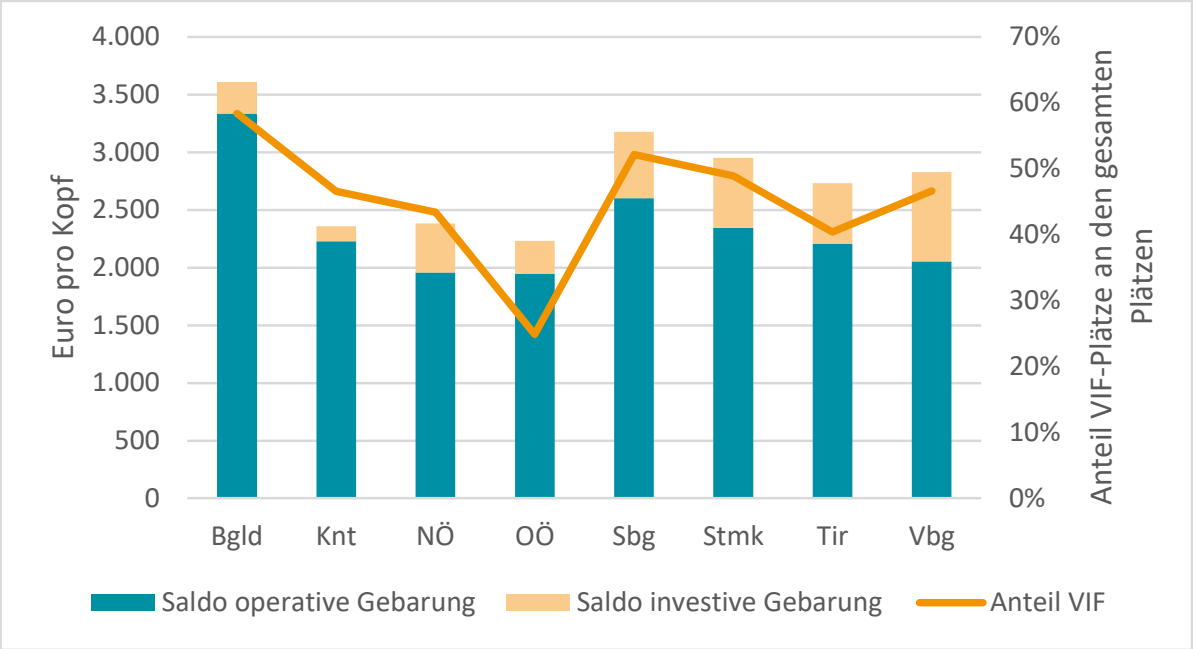
Hierbei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass gleichzeitig die Mittel aus allgemeinen Deckungsmitteln, die bisher den Gemeinden zur Kostendeckung zur Verfügung standen, aufgrund der schwachen Ertragsanteilsentwicklung sowie der überdurchschnittlichen Umlagenentwicklung für die Bereiche Gesundheit und Soziales deutlich schrumpfen und damit eine gesonderte Stützung der Elementarpädagogik notwendig geworden ist.

Zuschussbedarf nach Bundesland

Bei einer Bundeslandbetrachtung zeigen sich deutliche Unterschiede. Im Jahr 2022 variierte der Zuschuss zwischen 2.233 Euro pro betreutem Kind in Oberösterreich und 3.610 Euro im Burgenland. Dabei ist zu berücksichtigen, dass neben der Anzahl an betreuten Kindern auch die Öffnungsdauer sowie das Verhältnis von Krippen- und Kindergartenplätzen für die Kostenhöhe ausschlaggebend ist.

In der zweiten Skala der Abbildung ist der Anteil der VIF-Plätze an den gesamten Plätzen dargestellt. Dabei zeigt sich, dass in jenen Bundesländern, in denen längere Öffnungszeiten sowie weniger Schließtage bestehen, auch der Zuschussbedarf pro betreutem Kind höher ist.

Abbildung 19: Zuschussbedarf der Gemeinden pro betreutem Kind nach Bundesland (ohne Wien), 2022



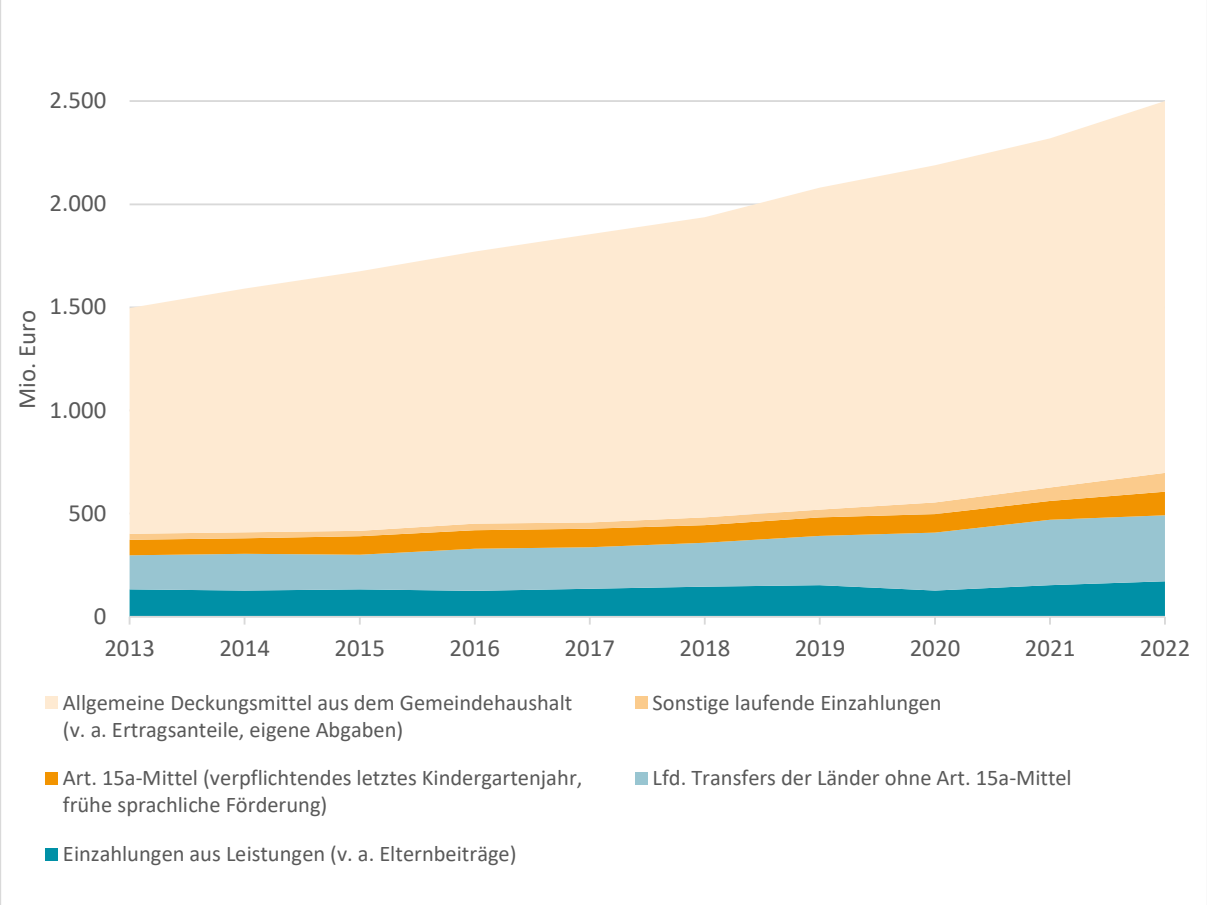
Quelle: eigene Berechnungen (2024) auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2022.
Anmerkung: Ohne Wien, da Wien als Land und Gemeinde mit den Gemeinden der anderen Bundesländer nicht direkt vergleichbar ist. Der Vergleichswert für Wien liegt bei knapp 8.000 Euro pro betreutem Kind.

2 Finanzierungsinstrumente

Zur Finanzierung der Elementarpädagogik stehen mehrere Instrumente zur Verfügung, wie bereits in den Vorkapiteln angesprochen wurde. Nachfolgend findet sich ein Überblick über die Instrumente sowie eine Einschätzung dieser.[18]

Im **operativen Bereich** lag der durchschnittliche Zuschuss der Gemeinden mit allgemeinen Deckungsmitteln im Zeitraum von 2013 bis 2022 bei 74 Prozent. Dieser Anteil ist im Zeitverlauf relativ konstant (Schwankungsbreite zwischen 72 und 75 Prozent). Der Anteil aus Elternbeiträgen sank im Betrachtungszeitraum von neun auf sieben Prozent. Damit spiegelt sich der bestehende Trend zu verstärkten Gratisangeboten im Kinderbetreuungsbereich wider. Der Anteil der Art. 15a-Mittel für das verpflichtende Kindergartenjahr sowie die frühe sprachliche Förderung blieb konstant bei vier bis fünf Prozent. Die lfd. Transfers von den Ländern[19] (primär Personalkostenzuschüsse oder Zuschüsse pro Gruppe) – erhöhten sich von 11 Prozent auf 13 bis 14 Prozent. Die Transfers glichen damit die sinkenden Leistungsentgelte aus.

Abbildung 20: Einnahmenstruktur im operativen Bereich

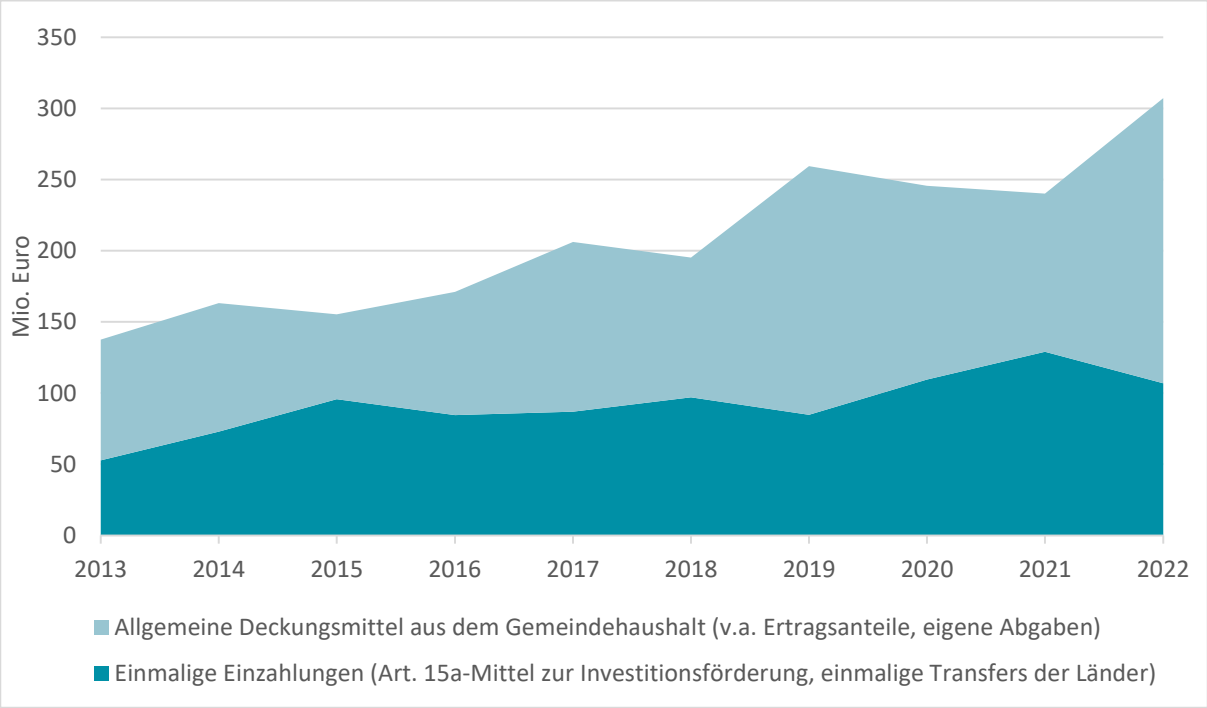


Quelle: eigene Berechnungen (2024) auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013–2022 sowie Art. 15a-Vereinbarungen zum Ausbau der Kinderbetreuungsangebote.

[18] Detaildaten können dem Anhang entnommen werden.
[19] Hier sind die Transfers von Träger*innen des öffentlichen Rechts dargestellt, die jedoch fast ausschließlich den Ländern zugeordnet werden können.

Im **Investitionsbereich** bestehen außer den Deckungsmitteln der Gemeinden und den Transfers keine wesentlichen Einnahmequellen. Durchschnittlich lagen die Deckungsmittel der Gemeinden bei 55 Prozent, wobei von Jahr zu Jahr deutliche Schwankungen auftreten (zwischen 38 und 67 Prozent), da Investitionszuschüsse oft zeitversetzt einlangen.

Abbildung 21: Einnahmenstruktur im Investitionsbereich



Quelle: eigene Berechnungen (2024) auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013–2022.

Damit stehen für die Elementarpädagogik mehrere Finanzierungsquellen zur Verfügung. Mit dem Zukunftsfonds kommt ab 2024 ein wichtiges Instrument dazu, mit dem die Rückgänge im Bereich der allgemeinen Deckungsmittel ausgeglichen werden sollen. Auch wenn die Anteile der Gemeinden an der Finanzierung im Zeitverlauf konstant blieben, stellt die sehr dynamische Entwicklung eine zentrale Herausforderung für die Gemeinden dar.

Tabelle 9: Wichtige Finanzierungsquellen für den laufenden Betrieb

Finanzierungs-instrument	Art des Instrumentes	Zielsetzung	Einschätzung der Bedeutung
Allgemeine Deckungsmittel (v. a. Ertragsanteile und eigene Abgaben)	Mittel aus dem Finanzausgleich: über das Finanzausgleichs-gesetz geregelte eigene Mittel der Gemeinden	Gewährleistung der Gemeindeautonomie, Finanzierung der kommunalen Daseinsvorsorge im Allgemeinen	Weiterhin wichtigste Finanzierungsquelle, jedoch durch Steuerreformen ab 2020 kontinuierlich geschwächt, gleichzeitig starker Anstieg des Zuschussbedarfs
Elternbeiträge	Leistungsentgelte: durch Landesgesetz vorgegebener Rahmen	Beteiligung der Leistungsem-pfänger*innen an der Finanzierung	Aufgrund des Trends zu Gratisangeboten sinkende Bedeutung
Laufende Förderungen der Länder	Laufende Transfers: landesgesetzliche Regelung, zumeist als Zuschuss pro Gruppe oder Personalkosten-zuschüsse	Stützung des laufenden Betriebs durch die Länder	Wichtige Finanzierungsquelle, jedoch deutliche Bundesland-unterschiede
Zukunftsfonds – Bereich Elementarpädagogik (ab 2024)	Laufende Transfers: über das Finanzausgleichs-gesetz geregelt	Finanzierbarkeit des Ausbaus von Betreuungsangeboten sowie des laufenden Betriebs	Ab 2024 wichtige zusätzliche Finanzierungsquelle
Art. 15a-Vereinbarung – Zuschuss zum laufenden Betrieb	Laufende Transfers: gemäß Art. 15a-Vereinbarung	Ausgleich der Mindereinnahmen nach Einführung des letzten Gratiskindergartenjahres, Finanzierbarkeit der sprachlichen Förderung	Unzureichende Valorisierung betreffend Gratiskindergarten, Steigerungen betreffend sprachlicher Förderung können mit Bedarfen nicht mithalten, intransparente Weitergabe der Mittel an die Gemeinden

Quelle: eigene Darstellung (2024).

Tabelle 10: Wichtige Finanzierungsquellen für Investitionszuschüsse

Finanzierungs-instrument	Art des Instrumentes	Zielsetzung	Einschätzung der Bedeutung
Investitions-zuschüsse der Länder	Einmalige Transfers: landesgesetzliche Regelung; teils über Landesmittel, teils über Gemeinde-Bedarfszuweisungen	Finanzierbarkeit der Infrastruktur in der Elementarpädagogik	Wichtige Finanzierungsquelle, jedoch deutliche Bundesland-unterschiede; in Krisenzeiten werden sie teils durch andere Förderungen (KIP) ersetzt
Kommunale Investitions-programme des Bundes (KIP)	Zeitlich befristetes Förderprogramm	Finanzierbarkeit von kommunalen Investitionen, darunter auch der Bereich Elementarpädagogik	Wichtige Finanzierungsquelle während finanzieller Krisen der Gemeinden
Art. 15a-Vereinbarung – Investitions-zuschüsse	Einmalige Transfers: gemäß Art. 15a-Vereinbarung	Finanzierbarkeit des Ausbaus von Betreuungsangeboten	Intransparente Weitergabe der Mittel an die Gemeinden

Quelle: eigene Darstellung (2024).

3 Schätzung der künftigen Finanzierungsbedarfe

Die zuvor genannten Zielsetzungen im Bereich der Elementarpädagogik bedeuten ein zusätzliches Leistungsangebot und dementsprechend auch einen erhöhten Finanzierungsbedarf im Bereich der Elementarpädagogik.

Nachfolgend wird eine Schätzung der künftigen Finanzierungsbedarfe vorgenommen. Dabei werden insbesondere berücksichtigt:

- Einnahmen- und Ausgaben-Schere der Gemeinden: Da sich die Einnahmen der Gemeinden (v. a. Elternbeiträge, Transfers von den Ländern) weniger stark entwickeln als die Ausgaben der Gemeinden entsteht eine kontinuierliche Finanzierungslücke.
- Erhöhung der Betreuungsquote: Wird die Betreuungsquote entsprechend der Zielsetzung des Zukunftsfonds ausgebaut, entsteht ein merkbarer finanzieller Zusatzbedarf.
- Längere Öffnungszeiten: Hier wird angenommen, dass der Anteil der Halbtagsplätze auf max. 10 Prozent aller Plätze sinkt und der Anteil an VIF-Plätzen auf 75 Prozent steigt.
- Kleinere Gruppengrößen: In vier Bundesländern bestehen landesgesetzliche Regelungen zur Reduktion der Gruppengröße, die hier berücksichtigt werden.

3.1 Prognosegrundlagen

Die vorliegende Schätzung bezieht sich auf den Mehraufwand, der bei den Gemeinden im Zeitraum 2024 bis 2030 gegenüber dem Ausgangsjahr 2023 anfällt.

Es werden jeweils die Ausgaben geschätzt, die bei den Gemeinden anfallen. Nicht berücksichtigt sind daher Kostentragungen der Länder oder des Bundes. Der derart ausgewiesene Mehraufwand ist daher – wie auch bisher – primär von Ländern und Gemeinden gemeinsam zu tragen. Dies wird ergänzt durch Elternbeiträge.

Mit Ausnahme der Schätzung der Einnahmen-Ausgaben-Schere der Gemeinden beruhen sämtliche weitere Schätzungen auf bundeslandspezifischen Berechnungen, um die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen der Gemeinden nach Bundesland ausreichend zu berücksichtigen. Eine differenzierte Betrachtung innerhalb der Bundesländer (etwa nach Größenklassen oder Raumtyp) erfolgte nicht.

Die Schätzungen berücksichtigen jeweils die Wertentwicklung. Als Basis für die Entwicklung des laufenden Betriebs sowie für die Investitionskosten dient die Prognose des WIFO zum VPI vom März 2024 für den Zeitraum bis 2027. Danach wurde der Wert von 2027 fortgeschrieben.

Einnahmen-Ausgaben-Schere der Gemeinden

Ausgangspunkt für die Prognose der Einnahmen-Ausgaben-Schere der Gemeinden ist der Rechnungsabschluss 2022 (Abschnitt 24, Vorschulische Erziehung) als letztes verfügbares Jahr. Die Prognose erfolgt auf Basis der 3. MVAG-Ebene. Als Prognosewerte wurden zugrunde gelegt:

- Für alle Einzahlungen und Auszahlungen (mit Ausnahme der unten angeführten Größen) der VPI gemäß WIFO-Prognose vom März 2024 (Für die Jahre 2028 bis 2030 wurde der Prognosewert von 2027 fortgeschrieben.)
- Auszahlungen aus Personalaufwand sowie Einzahlungen aus Transfers (laufende Landesförderungen): Gehaltsabschluss 2024, ab 2025: VPI des Vorjahres + Vorrückung um 1 Prozent
- Gestiegenes Zinsniveau gegenüber Vorjahren auf 5 Prozent p. a. ab 2026

Erhöhung der Betreuungsquote bei den 0- bis 2-Jährigen

Angenommen wird eine Steigerung der Betreuungsquote bei den 0- bis 2-Jährigen um ein Prozent p. a. pro Bundesland. Lediglich für Wien wird ein jährlicher Anstieg von nur 0,5 Prozent p. a. zugrunde gelegt, da die Vorgabe dort bereits derzeit deutlich überschritten wird.

Tabelle 11: Entwicklung der Betreuungsquote nach Bundesland als Prognosegrundlage, 2023–2030

Bundesland	Betreuungsquoten							
	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Burgenland	40,5%	41,5%	42,5%	43,5%	44,5%	45,5%	46,5%	47,5%
Kärnten	30,3%	31,3%	32,3%	33,3%	34,3%	35,3%	36,3%	37,3%
Niederösterreich	31,2%	32,2%	33,2%	34,2%	35,2%	36,2%	37,2%	38,2%
Oberösterreich	21,9%	22,9%	23,9%	24,9%	25,9%	26,9%	27,9%	28,9%
Salzburg	27,3%	28,3%	29,3%	30,3%	31,3%	32,3%	33,3%	34,3%
Steiermark	21,0%	22,0%	23,0%	24,0%	25,0%	26,0%	27,0%	28,0%
Tirol	30,6%	31,6%	32,6%	33,6%	34,6%	35,6%	36,6%	37,6%
Vorarlberg	35,8%	36,8%	37,8%	38,8%	39,8%	40,8%	41,8%	42,8%
Wien	42,5%	43,0%	43,5%	44,0%	44,5%	45,0%	45,5%	46,0%

Quelle: eigene Darstellung (2024).
Anmerkung: Berechnete Betreuungsquote auf Basis Statistik Austria (2023); betreute Kinder gemäß Kindertagesheimstatistik 2022/2023 sowie Kinder von 0- bis 2-Jahren gemäß Bevölkerungsstand 31.12.2022.

Dabei wurde auch die aktuelle Bevölkerungsprognose für die 0- bis 2-Jährigen berücksichtigt, die je nach Bundesland durchaus unterschiedlich verläuft.

Tabelle 12: Prognose der Entwicklung der 0- bis 2-Jährigen nach Bundesland, 2023–2030

Bundesland	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
	0- bis 2-Jährige zum Jahresende							
Burgenland	-2%	-6%	-6%	-4%	-4%	-3%	-3%	-3%
Kärnten	-3%	-6%	-6%	-5%	-5%	-4%	-4%	-4%
Niederösterreich	-3%	-6%	-6%	-5%	-4%	-3%	-3%	-3%
Oberösterreich	-1%	-3%	-3%	-1%	0%	0%	1%	1%
Salzburg	-1%	-2%	-1%	1%	2%	2%	3%	4%
Steiermark	-2%	-4%	-4%	-2%	-2%	-1%	-1%	-1%
Tirol	-1%	-3%	-2%	-1%	0%	-1%	0%	-1%
Vorarlberg	-1%	-3%	-1%	0%	2%	3%	3%	4%
Wien	-1%	-1%	1%	3%	5%	6%	7%	8%
Gesamt	**-2%**	**-4%**	**-3%**	**-1%**	**0%**	**1%**	**1%**	**1%**

Quelle: eigene Berechnungen (2024) auf Basis Statistik Austria (2024a).
Anmerkung: Bevölkerungsprognose gemäß Hauptvariante.

Das Ergebnis ist ein zusätzlicher Betreuungsbedarf bis 2030 im Ausmaß von 19.772 Plätzen. Diese Zahl liegt deutlich unter den Erwartungen der von der Bundesregierung im September 2023 angekündigten Ausbauoffensive für Kinderbetreuung mit ihrem Budget von 4,5 Mrd. Euro. Dort wurde von der Schaffung von 50.000 Betreuungsplätzen bis 2030 – und damit von einer deutlich höheren Betreuungsquote – ausgegangen (Parlament Österreich, 2023).

Tabelle 13: Geschätzter zusätzlicher Bedarf an Betreuungsplätzen bei den 0- bis 2-Jährigen, 2023–2030

Bundesland	Zusätzlicher Bedarf an Betreuungsplätzen							
	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Burgenland	9	-32	32	144	238	316	387	451
Kärnten	2	-1	128	309	472	625	764	887
Niederösterreich	85	57	467	1.099	1.649	2.190	2.727	3.182
Oberösterreich	304	555	1.060	1.661	2.231	2.734	3.271	3.736
Salzburg	117	223	476	715	951	1.133	1.343	1.545
Steiermark	187	350	727	1.155	1.523	1.897	2.228	2.553
Tirol	167	216	519	826	1.101	1.301	1.557	1.735
Vorarlberg	84	126	324	511	714	894	1.060	1.222
Wien	87	262	1.031	1.902	2.640	3.297	3.875	4.460
Gesamt	**3.065**	**3.780**	**6.791**	**10.348**	**13.545**	**16.417**	**19.241**	**19.772**

Quelle: eigene Darstellung (2024).
Anmerkung: Basierend auf der Bevölkerungsprognose nach Bundesländern und der oben angeführten kontinuierlichen Erhöhung der Betreuungsquote.

Der Mehraufwand für die Erhöhung der Betreuungsquote ergibt sich einerseits aus dem Investitionsbedarf für die Schaffung neuer bzw. die Adaptierung bestehender Räumlichkeiten, andererseits aus den gestiegenen Kosten im laufenden Betrieb.

Zur Schätzung des Mehraufwandes für den laufenden Betrieb wurde ein linearer Anstieg der Anzahl der betreuten Kinder im Zeitraum 2024 bis 2030 angenommen. Die durchschnittlichen laufenden Kosten pro betreutem 0- bis 2-jährigen Kind wurden mit 13.200 Euro festgesetzt. Diese basieren einerseits auf einer vom KDZ durchgeführten Umfrage unter mehreren Städten verschiedener Größenklassen und Bundesländer, andererseits auf vertiefenden Analysen der Rechnungsabschlussdaten (jeweils VPI-angepasst). Es handelt sich dabei um einen Durchschnittssatz, der sowohl eine halbtägige als auch eine VIF-konforme Betreuung umfasst. Auch ist dies ein Durchschnittssatz, der die bestehenden Verhältnisse zwischen kommunaler und privater Leistungserbringung widerspiegelt.

Bei den Investitionen wurde angenommen, dass die eine Hälfte der zusätzlichen Plätze durch die Schaffung neuer Räumlichkeiten (Neubau) und die andere Hälfte durch die Adaptierung bestehender Räumlichkeiten geschaffen werden. Die durchschnittlichen Errichtungskosten pro Gruppe wurden mit 900 Tsd. Euro für einen Neubau (ohne Grundstück) und 450 Tsd. Euro für die Adaptierung bestehender Räumlichkeiten festgesetzt. Die Durchschnittswerte basieren auf einer Umfrage des KDZ unter mehreren Städten verschiedener Größenklassen und Bundesländer. Als

durchschnittliche Gruppengröße wurde die aktuelle durchschnittliche Gruppengröße von 12 Kindern in Krippen- und Kleinkindgruppen herangezogen.

Längere Öffnungszeiten

Im Bereich der Öffnungszeiten wurde bei der Schätzung ein sinkender Anteil an halbtägigen Plätzen sowie ein steigender Anteil an VIF-Plätzen angenommen. Als Zielwert für die halbtägige Betreuung wurden max. 10 Prozent der gesamten Plätze festgesetzt. In jenen Bundesländern, in denen bereits jetzt ein geringerer Anteil besteht, wurde der bisherige Anteil an Halbtagsplätzen beibehalten. Gleichzeitig wurde der Anteil der VIF-Plätze auf 75 Prozent erhöht, mit Ausnahme von Wien, das bereits jetzt einen höheren Anteil aufweist.

Tabelle 14: Anteil an betreuten Kindern nach Öffnungsdauer

Bundesland	Aktuelle Verteilung			Der Schätzung zugrundegelegte Verteilung		
	halbtägig*	ganztags	VIF	halbtägig*	ganztags	VIF
Betreute 0- bis 2-Jährige						
Burgenland	7%	38%	55%	7%	18%	75%
Kärnten	11%	16%	73%	10%	15%	75%
Niederösterreich	4%	54%	42%	4%	21%	75%
Oberösterreich	14%	62%	24%	10%	15%	75%
Salzburg	14%	43%	43%	10%	15%	75%
Steiermark	17%	42%	41%	10%	15%	75%
Tirol	14%	34%	52%	10%	15%	75%
Vorarlberg	20%	17%	64%	10%	15%	75%
Wien	0%	10%	89%	0%	10%	89%
Betreute 3- bis 5-Jährige						
Burgenland	5%	23%	72%	5%	20%	75%
Kärnten	33%	29%	39%	10%	15%	75%
Niederösterreich	6%	68%	26%	6%	19%	75%
Oberösterreich	13%	59%	28%	10%	15%	75%
Salzburg	19%	33%	48%	10%	15%	75%
Steiermark	25%	28%	47%	10%	15%	75%
Tirol	38%	16%	46%	10%	15%	75%
Vorarlberg	26%	29%	45%	10%	15%	75%
Wien	0%	9%	91%	0%	9%	91%

* inkl. Einrichtungen, die die unteren Grenzen der Vorgaben nicht erreichen

Quelle: eigene Darstellung (2024). Aktuelle Verteilung auf Basis Statistik Austria (2023) für das Kindergartenjahr 2022/2023.

Betreffend die durchschnittlichen Kosten pro betreutem Kind liegen folgende Annahmen zugrunde:

- ❑ Ein Ganztagsplatz ist um 70 Prozent teurer als ein Halbtagsplatz.
- ❑ Die Betreuung eines 0- bis 2-Jährigen ist doppelt so teuer wie die Betreuung eines 3- bis 5-Jährigen.
- ❑ Ein VIF-Platz ist um rund 13 Prozent teurer als ein Ganztagsplatz.

Das Verhältnis Ganztags- zu Halbtagsplatz sowie der Plätze nach Altersstufen beruht auf Umfragen des KDZ unter mehreren Städten verschiedener Größenklassen und Bundesländer.

Für die Umwandlung eines Ganztagsplatzes in einen VIF-Platz wurde angenommen, dass sich die Öffnungszeiten gegenüber dem Status quo um zwei Stunden verlängern. Gemäß einer Studie von Graf und Köppl-Turyna (2021) kann mit Mehrausgaben pro zusätzlicher Stunde von 6,4 Prozent gerechnet werden. Die durchschnittlichen Kosten eines VIF-Platzes wurden daher um 12,8 Prozent höher angesetzt als jene eines Ganztagsplatzes.

Kleinere Gruppengrößen

Hier wurden die landesgesetzlichen Veränderungen in den Bundesländern Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich und Steiermark zur Verringerung der Gruppengrößen in Kindergärten berücksichtigt. Weitere landesgesetzliche Neuerungen, die ebenfalls finanzielle Folgen haben, wurden nicht betrachtet.

Da die tatsächliche durchschnittliche Gruppengröße in den einzelnen Bundesländern deutlich unterhalb der gesetzlich möglichen Maximalgröße liegt, wurden Annahmen betreffend der künftigen durchschnittlichen Gruppengröße in den vier genannten Bundesländern getroffen:

- In Kärnten und in der Steiermark liegt die künftige max. Gruppengröße unterhalb der aktuellen durchschn. Gruppengröße. Hier wurde angenommen, dass künftig die durchschn. Gruppengröße um 2 Kinder unterhalb der gesetzlichen Vorgabe liegt.
- In Niederösterreich und Oberösterreich unterschreiten die Gemeinden bereits jetzt im Durchschnitt die neue gesetzliche Vorgabe. Es wird angenommen, dass einerseits jene Gemeinden, die bisher über der künftigen Maximalgrenze lagen, ihre Gruppengrößen verringern, andererseits jene Gemeinden, die bisher unter der Grenze lagen, die Gruppen besser auslasten werden. Deshalb wird für Oberösterreich nur eine geringfügige Veränderung der aktuellen Gruppengröße angenommen. Für Niederösterreich wird ein etwas stärkerer Rückgang angenommen, da hier künftig auch 2-Jährige im Kindergarten aufgenommen werden, was zu kleineren Gruppengrößen führen wird.

Tabelle 15: Alte und neue Gruppengrößen sowie Annahme zur künftigen durchschnittlichen Gruppengröße

Bundesland	Durchschn. Gruppengröße 2022/2023	Landesgesetzliche Vorgabe der max. Gruppengröße		Annahme zur künftigen durchschn. Gruppengröße
		alt	neu	
Burgenland	19,3	25	25	
Kärnten	22,5	24	20	18
Niederösterreich	17,3	25	22	16
Oberösterreich	18,7	23	21	18
Salzburg	21,1	22	22	
Steiermark	21,0	25	20	18
Tirol	17,6	20	20	
Vorarlberg	17,7	20	20	
Wien	21,5	25	25	

Quelle: eigene Berechnungen (2024). Aktuelle durchschn. Gruppengröße auf Basis Statistik Austria (2023). Landesgesetzliche Vorgaben gemäß Landesgesetzblättern.

Unter Berücksichtigung dieser Anpassung entstehen für Kärnten 130, für Niederösterreich 276, für Oberösterreich 95 und für die Steiermark 253 zusätzliche Gruppen. Wie schon bei der Betreuungsquote (siehe oben) bedeutet dies sowohl einen erhöhten Investitionsaufwand als auch zusätzliche Kosten im laufenden Betrieb. Für die Investitionen werden die gleichen Prognosegrundlagen wie bei der Erhöhung der Betreuungsquote zugrunde gelegt. Im Bereich des laufenden Betriebs wurden die je nach Bundesland unterschiedlichen Kosten je Gruppe berücksichtigt. Diese basieren auf vertiefenden Berechnungen, die auf den Rechnungsabschlüssen der Gemeinden in den vier Bundesländern beruhen.

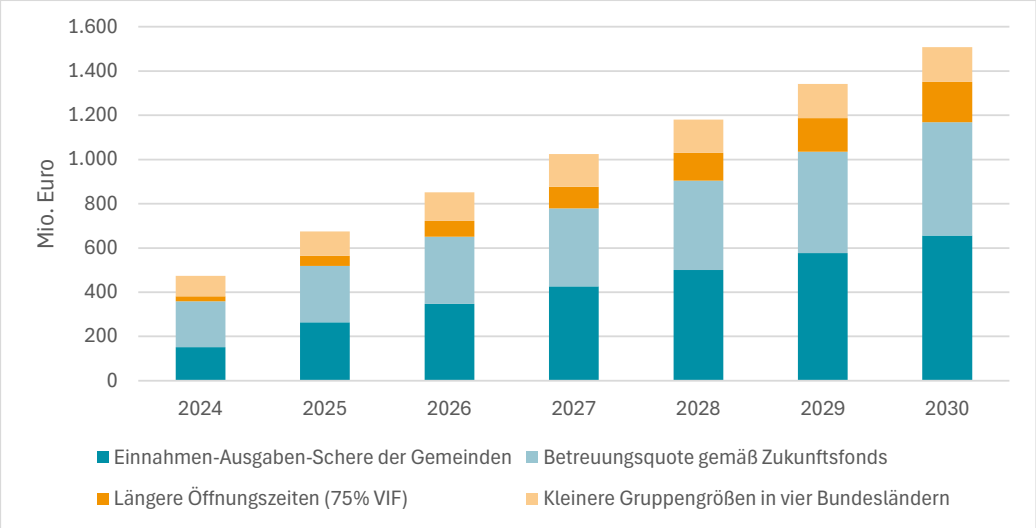
Bei dieser Schätzung ist zu beachten, dass sie von den Schätzungen der Länder im Rahmen der Gesetzgebung zu kleineren Gruppengrößen abweicht. So geht etwa das Bundesland Niederösterreich von einer Schaffung von bis zu 600 neuen Kindergartengruppen aus (Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, 2022), was deutlich über den hier zugrundeliegenden Schätzungen von zusätzlichen 276 Gruppen liegt.

3.2 Künftiger Finanzierungsbedarf gemäß Schätzung

Die geplanten Maßnahmen im Bereich der Elementarpädagogik werden zu einem geschätzten zusätzlichen Finanzierungsbedarf in Höhe von 7,1 Mrd. Euro für den Zeitraum 2024 bis 2030 führen. Einen wichtigen Anteil daran hat die sich öffnende Einnahmen-Ausgaben-Schere, die sich insbesondere seit der Teuerung ab 2023 gezeigt hat. So kann weiterhin davon ausgegangen werden, dass sich die Personalausgaben im Bereich der Elementarpädagogik stärker entwickeln als die Einnahmen der Gemeinden. Mit jedem Jahr vergrößert sich die Finanzierungslücke, auch ohne dass es zu Leistungssteigerungen kommt.

Ein deutlicher Finanzierungsbedarf entsteht durch die Anhebung der Betreuungsquote um mind. einen Prozentpunkt pro Jahr und Bundesland. Im Vergleich geringere Bedeutung hat der zusätzliche Finanzierungsbedarf aufgrund längerer Öffnungszeiten. Durch die Verkleinerung der Gruppengrößen in den Bundesländern Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich und Steiermark entstehen ebenfalls nennenswerte Zusatzkosten.

Abbildung 22: Schätzung des zusätzlichen Finanzierungsbedarfs bis 2030



Quelle: eigene Berechnungen (2024).

Während der Finanzierungsbedarf für Investitionen jährlich auf dem gleichen Niveau liegt (hier die wertgesicherte Steigerung), steigen die Mehrkosten für den laufenden Betrieb kontinuierlich.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass der hier dargestellte geschätzte Finanzierungsbedarf die Auszahlungen der Gemeinden darstellt und daher eine Kofinanzierung durch die Länder und den Bund noch nicht berücksichtigt ist.

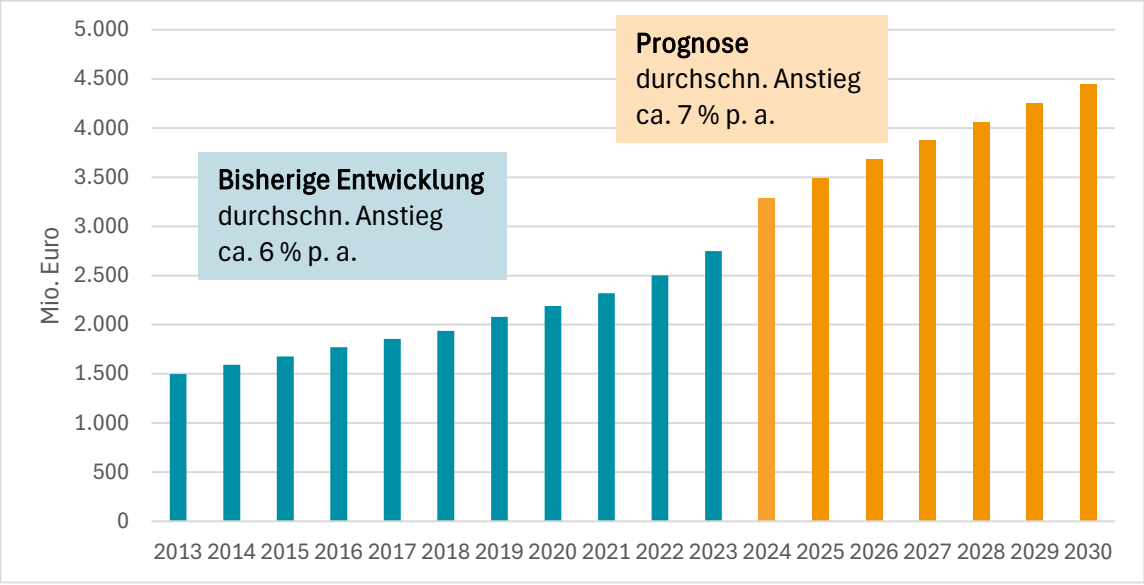
Tabelle 16: Schätzung des zusätzlichen Finanzierungsbedarfs bis 2030

	Zusätzlicher Finanzierungsbedarf der Gemeinden							Summe 2024
	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	bis 2030
Einnahmen-Ausgaben-Schere	152	264	348	426	500	577	656	2.923
Betreuungsquote gemäß Zukunftsfonds – lfd. Betrieb	39	81	125	171	218	268	319	1.222
Betreuungsquote gemäß Zukunftsfonds – Investitionen	168	173	178	182	186	190	194	1.272
Längere Öffnungszeiten (75% VIF)	22	46	71	97	124	153	182	696
Kleinere Gruppengrößen – lfd. Betrieb	15	31	47	64	66	67	69	358
Kleinere Gruppengrößen – Investitionen	77	79	82	83	85	87	89	582
Gesamt	**473**	**675**	**851**	**1.024**	**1.180**	**1.341**	**1.508**	**7.053**

Quelle: eigene Berechnungen (2024).

Betrachtet man die langjährige Entwicklung, so ist davon auszugehen, dass die künftige Entwicklung voraussichtlich ähnlich wie in der Vergangenheit verlaufen wird. Dies liegt daran, dass sich der geplante weitere Ausbau der Betreuungsquoten in einem ähnlichen Bereich wie in der Vergangenheit bewegt. Auch bei den Öffnungszeiten gab es in den letzten Jahren deutliche Verbesserungen.

Abbildung 23: Entwicklung der Auszahlungen der Gemeinden, 2013 bis 2030



Quelle: eigene Berechnungen (2024).

V Herausforderungen und Weiterentwicklungsoptionen

1 Zentrale Erkenntnisse und Herausforderungen

Die vorliegende Analyse zur Elementarpädagogik hat sowohl einige kritische Aspekte als auch erfreuliche Ergebnisse aufgezeigt. Für die nächsten Jahre zeigen sich vielfältige, teils schwer handhabbare Herausforderungen im Bereich der Elementarpädagogik.

Um den Ausbau der Betreuungsangebote zu gewährleisten wurden zahlreiche Maßnahmen gesetzt

Es besteht ein klares politisches Bekenntnis zum Ausbau der Betreuungsangebote in der Elementarpädagogik. Die Zuständigkeit für Gesetzgebung und Vollzug liegt primär bei den Ländern, die wesentliche Teile des Vollzugs an die Gemeinden übertragen haben. Derart bestimmen die Bundesländer wesentlich die Rahmenbedingungen für die Elementarpädagogik – etwa betreffend Betreuungsschlüssel oder Gruppengröße. Mit den Art. 15a-Vereinbarungen über die Elementarpädagogik nimmt der Bund seit 2008 eine ergänzende Rolle bei der Weiterentwicklung der Elementarpädagogik ein. Er tritt hier als Mitfinanzier auf, übernimmt aber auch eine koordinierende Rolle, wodurch die Festlegung bundeseinheitlicher Zielsetzungen (etwa zur Betreuungsquote) möglich war.

Ausgehend von den europäischen Vorgaben zu Kinderbetreuungsquoten bestehen seit 2008 **Art. 15a-Vereinbarungen**, um den Ausbau der Betreuungsangebote zu forcieren. Im Mittelpunkt stehen hierbei der Gratiskindergarten im letzten Kindergartenjahr, die sprachliche Förderung sowie eine Investitionsförderung zur Erhöhung der Betreuungsangebote. Seit 2008 wurden die vom Bund bereitgestellten Mittel mehr als verdoppelt.

Im Bereich der **landesgesetzlichen Regelungen** hat es in den letzten Jahren verstärkt Adaptierungen zur Verbesserung der Betreuungsangebote gegeben. So ist in den Bundesländern Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich und Steiermark eine Verkleinerung der Gruppengröße vorgesehen. In Tirol ist ein Rechtsanspruch ab dem 2. Lebensjahr, in Niederösterreich, Kärnten und Vorarlberg ein Versorgungsauftrag verankert. In Kärnten wurde der Gratiskindergarten eingeführt, während in Niederösterreich ein Gratisangebot für Kinder ab 2 Jahren am Vormittag besteht.

Seit 2024 werden im Zuge des Finanzausgleichsgesetzes zusätzliche Mittel des Bundes im Rahmen des **Zukunftsfonds** für die Elementarpädagogik über Länder und Gemeinden bereitgestellt. Die Mittel sind für den Ausbau der Betreuungsplätze primär für unter 3-Jährige, für den Ausbau der Öffnungszeiten (insbesondere VIF-Konformität) und die Verbesserung der Qualität (z. B. Fachkraft-Kind-Schlüssel, Gruppengröße) vorgesehen. Als Zielwert wurde eine Betreuungsquote bei den unter 3-Jährigen von 38 Prozent festgelegt.

Trotz kontinuierlichem Anstieg der Betreuungsangebote konnten die gesetzten Ziele nur teilweise erreicht werden

Im Betreuungsjahr 2022/2023 wurden österreichweit 337 Tsd. Kinder in Krippen, Kindergärten und altersgemischten Einrichtungen betreut, davon 70 Prozent in Kindergartengruppen, 16 Prozent in Krippengruppen und rund 14 Prozent in altersgemischten Gruppen.

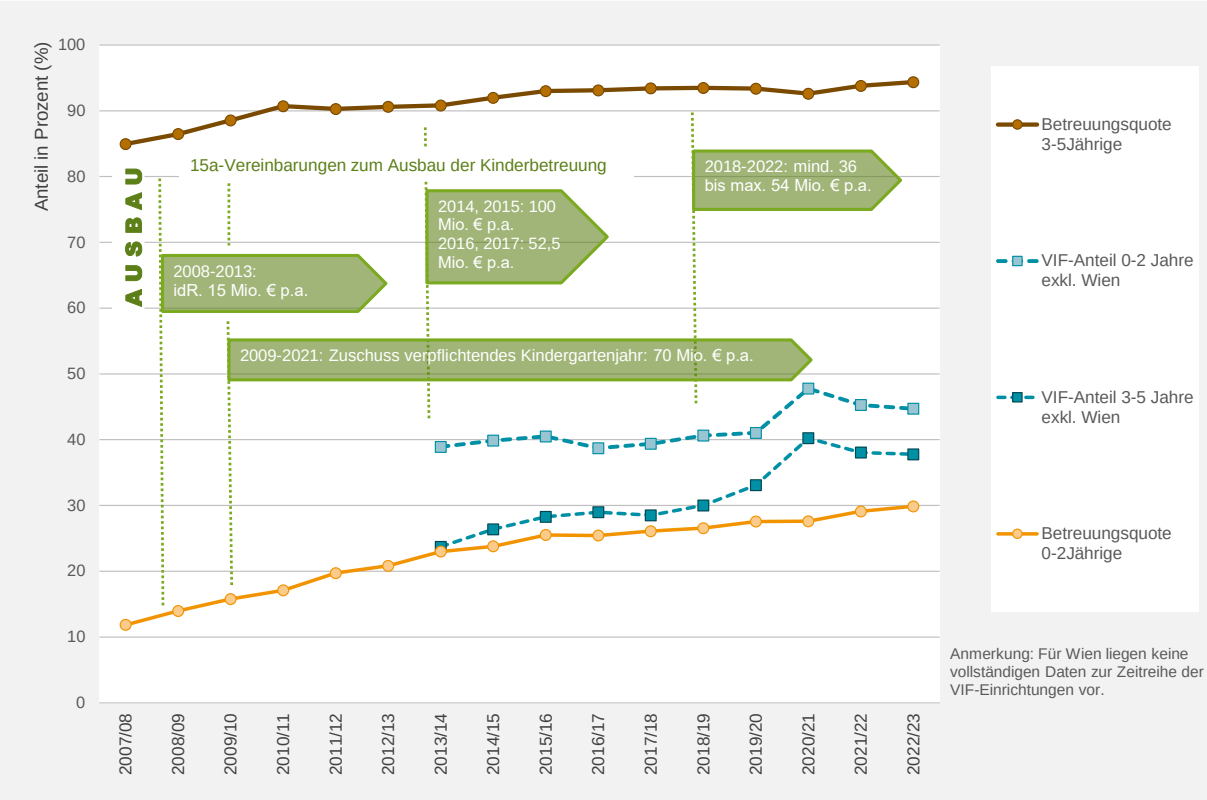
Deutliche Verbesserungen hat es bei den Betreuungsquoten gegeben. Während das vorgegebene Ziel bei den 3- bis 5-Jährigen mit 93 Prozent bereits erreicht ist, besteht bei den

0- bis 2-Jährigen weiterhin Ausbaubedarf. Die Betreuungsquote konnte hier in den letzten 10 Jahren von 21 Prozent im Jahre 2012 auf 30 Prozent im Jahre 2022 erhöht werden. Für das derzeitige Ausbauziel von 38 Prozent bedarf es jedoch weiterer Anstrengungen.

Bei den Betreuungsquoten der 0- bis 2-Jährigen bestehen deutliche Bundeslandunterschiede. Wien erreichte bereits 2015 ein hohes Niveau von rund 45 Prozent bei der Betreuung der Jüngsten. Großer Aufholbedarf hingegen besteht mit etwa 20 Prozent in den Bundesländern Steiermark und Oberösterreich.

Auch im Bereich der Öffnungszeiten konnten Fortschritte erreicht werden, wenngleich hier noch erheblicher Nachholbedarf besteht und deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern existieren. So wurden inkl. Wien 2022/2023 nur 59 Prozent der betreuten 0- bis 2-Jährigen und 50 Prozent der betreuten 3- bis 5-Jährigen VIF-konform betreut. Der geringste VIF-Anteil bei den 3- bis 5-Jährigen findet sich in Niederösterreich und Oberösterreich mit weniger als 30 Prozent, der höchste in Wien mit 91 Prozent.

Abbildung 24: Entwicklung der Betreuungsquote und des VIF-Angebots, 2007–2022



Quelle: eigene Darstellung (2024) auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2007–2022.
Anmerkung: VIF = Vereinbarkeitsindikator für Familie und Beruf.

Steigender Personalbedarf trifft auf Personalknappheit

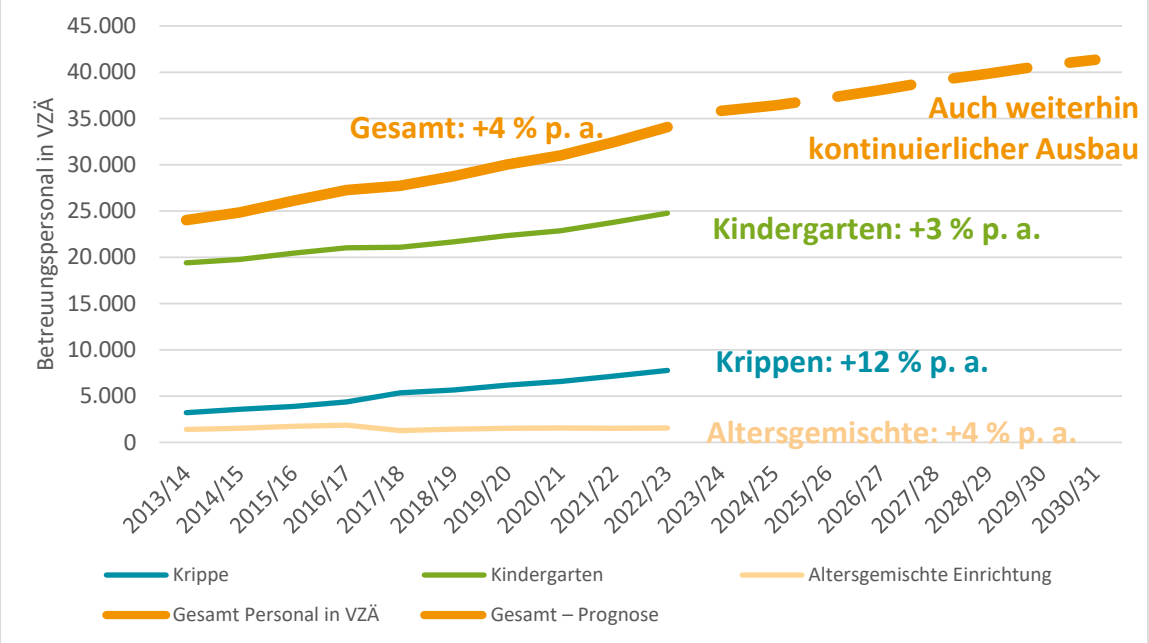
Eine der zentralen Herausforderungen der nächsten Jahre ist die Bereitstellung ausreichender Personalkapazitäten. Neben einem grundsätzlichen Mehrbedarf durch den geplanten Ausbau des Betreuungsangebots steigt der Personalbedarf auch durch die gesetzlich festgelegten kleineren Gruppengrößen in mehreren Bundesländern. Zudem gilt es, die Herausforderungen der Altersstruktur mit zahlreichen anstehenden Pensionierungen zu meistern.

Im Rahmen aktueller **Prognosen zum Personalbedarf** in der Elementarpädagogik kann auf bestehende Berechnungen zurückgegriffen werden. Im Hauptszenario von Löffler et al. (2022), in dem eine Verbesserung der Strukturqualität vorgesehen ist (daher Verbesserung der Fachkraft-Kind-Relation sowie Erhöhung der Betreuungsquote), wird von einem Bedarf von 11.200 qualifizierten Betreuungspersonen (in Köpfen) bis 2030 ausgegangen. Dies entspricht einer Steigerung um 35 Prozent gegenüber 2020/2021. Ohne Verbesserung der Fachkraft-Kind-Relation wurde ein Mehrbedarf von 4.700 Personen berechnet.

Die Studie Köppl-Turyna & Graf (2023) nennt folgende zusätzliche Bedarfe bis 2030: a) 2.646 bis 3.234 Fachkräfte bei Verdoppelung der Besuchsquote der über 0- bis unter 2-Jährigen, b) 7.985 bis 9.760 Personen bei Einführung einer Betreuungsgarantie für 2-Jährige sowie c) 1.206 bis 1.474 Betreuungspersonen bei einer VIF-Konformität für 75 Prozent der Plätze für 3- bis 5-Jährige.

Setzt man die bisherigen und künftig prognostizierten Entwicklungen (nach Löffler, 2022) in Beziehung, zeigt sich, dass die bisherige Entwicklung in etwa beibehalten wird. In der Vergangenheit zeigte sich bereits ein durchschnittlicher jährlicher Anstieg von 4 Prozent p. a., bei Krippen lag der Anstieg sogar bei durchschnittlich 12 Prozent p. a.

Abbildung 25: Betreuungspersonal in Vollzeitäquivalenten bisher und in der Fortschreibung



Quelle: eigene Darstellung (2024), bis 2022/2023 auf Basis Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2013/2014–2022/2023; Prognose basierend auf Löffler et al. (2022) – Variante Verbesserung der Strukturqualität. Anmerkungen zur Prognose siehe im Kapitel III1 „Prognosen zum Personalbedarf“.

Die **Handlungsmöglichkeiten** betreffend Personalknappheit sind durchaus vielfältig:

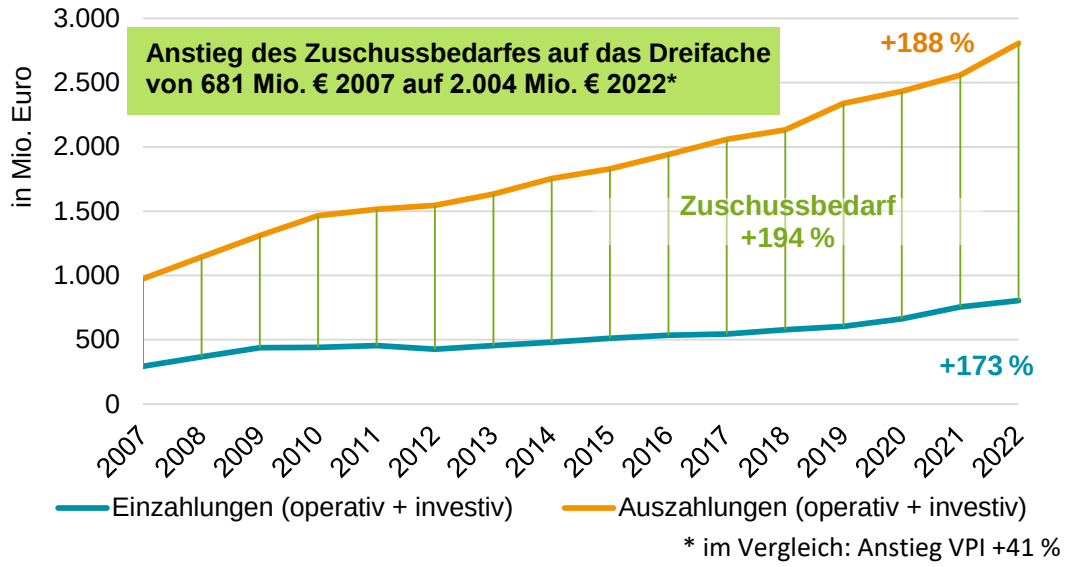
- ❑ Weiterentwicklung der Ausbildung der Kindergartenpädagoginnen und -pädagogen: Ausbildungsinitiativen (z. B. Kolleg- und Quereinstiegsangebote, Ausbildungen mit höherem Ausbildungs- und Einstiegsalter) und Imagekampagnen;
- ❑ Attraktivitätssteigerung des Berufsfeldes: verbesserte Rahmenbedingungen etwa durch Reduktion des Fachkraft-Kind-Schlüssels, einrichtungsübergreifende Springerinnen und Springer, Entlastung von administrativen Aufgaben, Stärkung der Diversität des Personals;
- ❑ Weiterentwicklung pädagogischer Arbeit: etwa durch Erhöhung der elementarpädagogischen Qualität, wissenschaftlichen Austausch sowie Praxisforschung, Lebensweltorientierung, Teamcoaching;
- ❑ Abgestimmte Initiativen und Gesetzesänderungen: z. B. Vereinheitlichung der Entlohnung oder Standards (etwa Fachkraft-Kind-Schlüssel, Gruppengrößen);
- ❑ Neugestaltung des Recruitings: kreative Rekrutierungsstrategien, Professionalisierung.

Zunehmende Finanzierungsbelastung der Gemeinden

Die Ausgaben für Kindertagesheime (inkl. Horte) der Länder und Gemeinden gemeinsam beliefen sich 2022 auf 3,4 Mrd. Euro. Ohne Berücksichtigung von Wien liegt der durchschnittliche Anteil der Gemeinden an der operativen Nettobelastung bei rund 50 Prozent. Je nach Bundesland schwankt der Anteil zwischen 39 Prozent (Vorarlberg) und 57 Prozent (Burgenland, Salzburg). In Niederösterreich, wo das pädagogische Personal beim Land angestellt ist, liegt der Anteil der Gemeinden bei 45 Prozent. Im Zeitverlauf zeigen sich dabei weitgehend stabile Verhältnisse.

Insgesamt hat sich der **Zuschussbedarf der Gemeinden** von 2007 bis 2022 verdreifacht (+194 %) – dies ist ein durchschnittlicher jährlicher Anstieg von 7,7 Prozent. Im Vergleich dazu ist der Verbraucherpreisindex um nur 41 Prozent gestiegen. Wichtiger Grund hierfür sind die erweiterten Angebote, die sich auch in den Personalausgaben niederschlagen.

Abbildung 26: Operative und investive Einzahlungen und Auszahlungen sowie Zuschussbedarf der Gemeinden inkl. Wien, 2007–2022



Quelle: eigene Berechnungen (2024) auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2022.

Die durchschnittliche **Kostendeckung bei den Gemeinden** im Zeitraum 2008 bis 2022 lag bei 29 Prozent. Daher wurden 72 Prozent der Ausgaben von den Gemeinden über allgemeine Deckungsmittel getragen. Ausgehend von einer Kostendeckung 2007 von 30 Prozent stieg diese bis 2009 auf 33 Prozent an. Danach sank sie deutlich und lag bis 2020 zwischen 26 und 28 Prozent. Daran ist die Problematik der Art. 15a-Vereinbarungen als Anschubfinanzierung ersichtlich. Es wurden die Angebote zwar ausgebaut, allerdings entstanden gleichzeitig Finanzierungslücken im laufenden Betrieb. Ab 2024 ist durch die Einführung des Zukunftsfonds von einem deutlichen Anstieg der Kostendeckung auf 36 Prozent auszugehen.

Bei den **Finanzierungsinstrumenten** spielen die allgemeinen Deckungsmittel der Gemeinden, die primär auf Gemeinde-Ertragsanteilen sowie auf eigenen Abgaben beruhen, die zentrale Rolle. Damit werden im Zeitraum 2013 bis 2022 durchschnittlich 74 Prozent der operativen Auszahlungen und 55 Prozent der Auszahlungen im Investitionsbereich gedeckt. Eine wesentliche Rolle in der Finanzierung spielen die Transferzahlungen (Transfers von Ländern sowie Art. 15a-Mittel). Diese deckten im operativen Bereich 11 bis 14 Prozent und im investiven Bereich 45 Prozent der Auszahlungen ab. Der Anteil an Elternbeiträgen am laufenden Betrieb sank von neun auf sieben Prozent.

Zukünftige Finanzierungsbedarfe

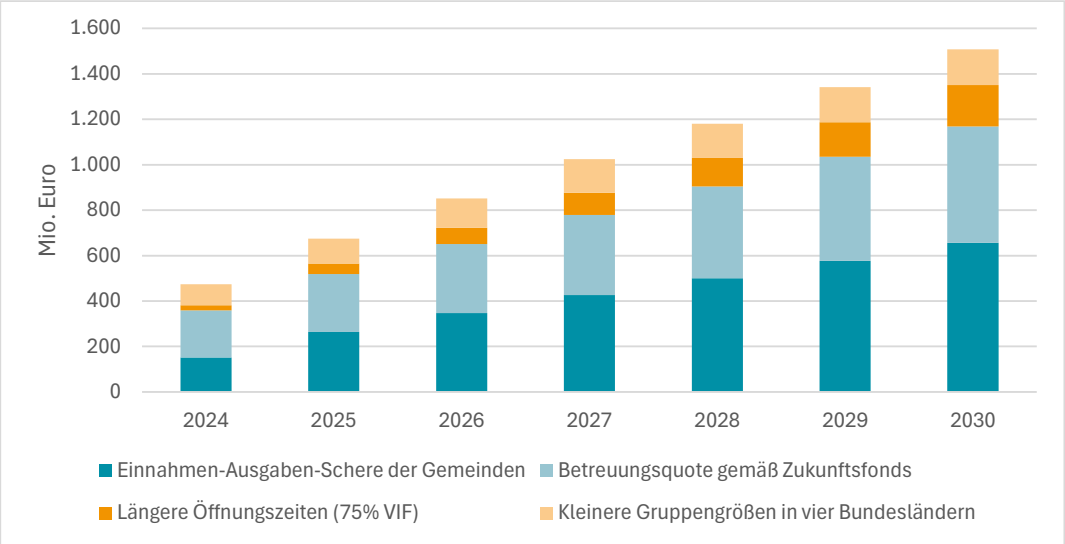
Mehrere Entwicklungen werden in den nächsten Jahren zu erhöhten Finanzierungsbedarfen führen. Im Rahmen einer Schätzung wurden diese für die folgenden Bereiche ermittelt:

- ❑ Einnahmen- und Ausgaben-Schere der Gemeinden: Da sich die Einnahmen der Gemeinden (v. a. Elternbeiträge, Transfers von den Ländern) weniger stark entwickeln als die Ausgaben der Gemeinden entsteht eine kontinuierliche Finanzierungslücke.
- ❑ Erhöhung der Betreuungsquote: Wird die Betreuungsquote entsprechend der Zielsetzung des Zukunftsfonds ausgebaut, entsteht ein merkbarer finanzieller Zusatzbedarf.
- ❑ Längere Öffnungszeiten: Für die Schätzung wird angenommen, dass der Anteil der Halbtagsplätze auf max. 10 Prozent aller Plätze sinkt und der Anteil an VIF-Plätzen auf 75 Prozent steigt.
- ❑ Kleinere Gruppengrößen: In vier Bundesländern bestehen landesgesetzliche Regelungen zur Reduktion der Gruppengröße, die hier berücksichtigt werden.

Gemäß Schätzung werden die geplanten Maßnahmen im Bereich der Elementarpädagogik zu einem geschätzten zusätzlichen Finanzierungsbedarf in Höhe von 7,1 Mrd. Euro für den Zeitraum 2024 bis 2030 führen. Einen wichtigen Anteil daran hat die sich öffnende Einnahmen-Ausgaben-Schere, die sich insbesondere seit der Teuerung ab 2023 gezeigt hat. So kann weiterhin davon ausgegangen werden, dass sich die Personalausgaben im Bereich der Elementarpädagogik stärker entwickeln als die Einnahmen der Gemeinden. Es vergrößert sich die jährliche Finanzierungslücke Jahr für Jahr, auch ohne dass es zu Leistungssteigerungen kommt.

Ein deutlicher Finanzierungsbedarf entsteht durch die Anhebung der Betreuungsquote um mind. einen Prozentpunkt pro Jahr und Bundesland. Im Vergleich geringere Bedeutung hat der zusätzliche Finanzierungsbedarf aufgrund längerer Öffnungszeiten. Durch die Verkleinerung der Gruppengrößen in den Bundesländern Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich und Steiermark entstehen ebenfalls nennenswerte Zusatzkosten.

Abbildung 27: Schätzung des zusätzlichen Finanzierungsbedarfs bis 2030



Quelle: eigene Berechnungen (2024).

2 Weiterentwicklungsoptionen

Basierend auf den vorliegenden Analysen werden folgende Vorschläge zur Weiterentwicklung der Elementarpädagogik gegeben (Tabelle 17).

2.1 Analyse und Weiterentwicklung der Angebote

Weiterentwicklung Datenqualität und Monitoring

Bezüglich Monitoring steht seit dem Kindergartenjahr 2022/2023 ein gesonderter Monitoringbericht über die elementare Bildung der Statistik Austria (2024c) zur Verfügung, der die Entwicklungen im elementaren Bildungsbereich speziell auch nach Bezirken darstellt. Dies ergänzt die bereits seit vielen Jahren bestehenden Berichte über die Kindertagesheimstatistik (zuletzt Statistik Austria, 2024d), die detaillierte Informationen zu Struktur und Angeboten österreichweit bzw. nach Bundesland geben. Ergänzend dazu sind Detaildaten nach einzelnen Gemeinden über die Kindertagesheimstatistik verfügbar, sodass auch vertiefende Analysen durchgeführt werden können.

Damit stehen grundsätzlich gute Daten über das Leistungsangebot im Kinderbetreuungsbereich zur Verfügung. Wie die Diskussionen rund um den – schlussendlich gescheiterten – aufgabenorientierten Finanzausgleich im Bereich der Elementarpädagogik jedoch gezeigt haben, bedarf es einer Vereinheitlichung mehrerer Definitionen über die Bundesländer hinweg (etwa hinsichtlich ganztags betreuter Kinder). Auch ergänzende Daten wären hilfreich, wie etwa die betreuten Kinder nach Wohnort, um die Betreuungsquote nach einzelnen Gemeinden berechnen zu können.[20]

Aktuell ist noch unklar, wieweit die Erkenntnisse des neuen Monitoringberichts in den aktuellen Steuerungsprozess einfließen. Hier geht es etwa um Fragen der Abstimmung der Angebote

[20] Derzeit werden die betreuten Kinder nur am Kinderbetreuungsstandort erfasst, wodurch im Fall von Gemeindekooperationen jedoch keine Berechnung der Betreuungsquote nach einzelnen Gemeinden möglich ist.

innerhalb von Regionen oder um gezielte Fördermaßnahmen in Bezirken mit unterdurchschnittlichen Betreuungsquoten. Zu beachten ist weiters, dass die Betreuungsangebote innerhalb von Bezirken sehr unterschiedlich verteilt sein können, da in der Regel im stadtregionalen Bereich bessere Angebote bestehen als im ländlichen Raum. Hier wäre zu evaluieren, inwieweit die Bezirke tatsächlich geeignete Räume zur Steuerung der Betreuungsangebote in der Elementarpädagogik sind.

Evaluierung der Gründe für den unzureichend raschen Ausbau der Angebote

Das bereits seit 2008 festgeschriebene Ziel einer Betreuungsquote von 33 Prozent bei den unter 3-Jährigen ist nach wie vor nicht erreicht. Eine Evaluierung der Gründe, warum der Ausbau nicht so rasch voranschreitet wie gewünscht, würde hier wichtige Erkenntnisse liefern, um den Ausbau zügiger voranzutreiben. Hemmnisse sind etwa im Bereich der Kompetenzen, der Finanzierung, der Organisation, des Steuerrechtes (v. a. Umsatzsteuer) oder der Verfügbarkeit von Personal zu erwarten. Darüber hinaus wäre die Wirksamkeit der Art. 15a-Vereinbarungen, der Transfers der Länder und nun neu auch des Zukunftsfonds zu evaluieren.

2.2 Personal sowie pädagogische Arbeit

Personaloffensive

Der weiterhin steigende Bedarf an Personal verdeutlicht die Notwendigkeit intensiver Bemühungen in diesem Bereich. Im November 2023 wurde vom Bildungsministerium eine Personaloffensive für Österreichs Kindergärten präsentiert.[21] Im Bereich der Ausbildungswege kam es in den letzten Jahren zu deutlichen Erweiterungen, sodass derzeit insgesamt neun verschiedene Ausbildungswege zur Verfügung stehen. Daran ist weiterzuarbeiten.

Gute Rahmenbedingungen für das Personal

Wichtig ist auch eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen, da derzeit ein hoher Anteil der ausgebildeten Kräfte nicht in den Beruf einsteigt oder nach kurzer Zeit bereits wieder aussteigt. Dies betrifft etwa eine – in mehreren Bundesländern zuletzt bereits erfolgte – Reduktion des Fachkraft-Kind-Schlüssels, einrichtungsübergreifende Springerinnen und Springer oder die Entlastung von administrativen Aufgaben.

Weiterentwicklung der Qualität der pädagogischen Arbeit

An der Qualität der elementaren Bildung muss weitergearbeitet werden (in Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Einrichtungen). Zu nennen ist etwa die Qualitätssicherung bei Tageseltern. Ein wesentlicher Fokus liegt auf der Sprachförderung zur Verbesserung der Bildungschancen der Kinder. Ebenso wichtig ist der Übergang zur Volksschule.

2.3 Koordination und Kooperation

Bundesländerübergreifende Koordination

Mit September 2020 wurde ein Beirat für Elementarpädagogik zur Förderung der österreichweiten Zusammenarbeit eingerichtet. Ziel sind Vorschläge für einheitliche Qualitätsmindeststandards und Verbesserungen im Bereich der Elementarpädagogik. Konkrete

[21] https://www.bmbwf.gv.at/Ministerium/Presse/20231124.html (Zugegriffen: 22. August 2024).

Ergebnisse sind in diesem Bereich jedoch noch nicht bekannt. Die Erarbeitung eines neuen, einheitlichen und verbindlichen Bildungs- und Betreuungsrahmenplans steht ebenfalls auf der To-do-Liste.

Eine bessere Abstimmung wäre in vielen Bereichen möglich, etwa eine Annäherung der derzeit unterschiedlichen Entlohnungssysteme nach Bundesländern, Verbesserungen im Bereich der Gruppengrößen oder des Fachkraft-Kind-Schlüssels. Um die Nachfrage nach Betreuungsangeboten besser zu erfassen, wäre eine bundesweit einheitliche Bedarfserhebung, wie sie etwa auch in Deutschland erfolgt, zu prüfen.

Zusammenarbeit zwischen Ländern und Gemeinden

Um die Angebote in der Elementarpädagogik weiterzuentwickeln, bedarf es einer guten Zusammenarbeit zwischen Bundesländern und Gemeinden. Zu nennen sind hier konkrete Mitgestaltungsrechte der Gemeinden bei neuen landesgesetzlichen Regelungen. Wenn etwa die Gruppengrößen verkleinert werden, hat dies große finanzielle (und personelle) Konsequenzen für die Gemeinden. Dementsprechend müssen sie von Anfang an in den Prozess eingebunden sein (inkl. entsprechender finanzieller Abgeltung), damit die Umsetzung gelingen kann.

Darüber hinaus können die Länder durch entsprechende Regelungen zur Erhöhung der Betreuungsquote beitragen. Durch eine Versorgungsgarantie oder einen Rechtsanspruch können damit auch jene Gemeinden stärker in die Pflicht genommen werden, die bisher dem Thema Kinderbetreuung weniger Priorität verliehen haben. Dementsprechend ist künftig zu evaluieren, inwieweit die zuletzt gesetzten Maßnahmen in den Bundesländern Tirol (Rechtsanspruch ab dem 2. Lebensjahr) sowie in Niederösterreich, Kärnten und Vorarlberg (Versorgungsauftrag) den gewünschten Effekt gebracht haben.

Effizienzpotenziale in der Leistungserbringung durch Gemeindekooperationen heben

Durch eine Stärkung von Gemeindekooperationen bzw. eine regionale Planung der Angebote könnten Effizienzpotenziale gehoben werden. Dies legt eine Betrachtung der durchschnittlichen Gruppengrößen nahe, die in einigen Bundesländern deutlich unter der maximal möglichen Gruppengröße liegen (siehe hierzu Tabelle 15). Effizienzpotenziale ergeben sich auch im Personalbereich, etwa durch regionale Personalpools oder durch regional organisierte Springerinnen und Springer.

Ein erfolgversprechendes Pilotprojekt besteht etwa in Osttirol. Mit gemeinde- und betriebsübergreifenden Kooperationen soll der Bedarf für eine ganztägige und ganzjährige Kinderbildung und Kinderbetreuung bestmöglich abgedeckt werden. Eine gemeinsame digitale Anmeldeplattform zur Bedarfsermittlung ist geplant. Im Zuge der im Frühjahr 2024 gestarteten Pilotphase für ein Recht auf Kinderbildung und -betreuung arbeiten nun vier Planungsverbände an einer verstärkten Kooperation.[22]

2.4 Finanzierung

Anpassung des vertikalen Schlüssels zugunsten der subnationalen Ebenen

Die vielfachen Bekenntnisse der Politik verdeutlichen die hohe Priorität einer Aufwertung der Elementarpädagogik. Gemäß Europäischer Kommission wird empfohlen, zumindest 1 Prozent

[22] https://www.tirol.gv.at/meldungen/meldung/kinderbildung-und-kinderbetreuung-im-bezirk-lienz-1/ sowie https://www.meinbezirk.at/tirol/c-politik/pilotphase-fuer-recht-auf-kinderbildung-und-betreuung-gestartet_a6564404 (Zugegriffen: 22. August 2024).

des Bruttoinlandsprodukts für die Elementarpädagogik aufzuwenden. Aktuell liegen die relevanten Ausgaben in Österreich bei 0,7 Prozent des BIP.

Bereits in der Vergangenheit wurden die Ausgaben für die Elementarpädagogik deutlich erhöht. Eine Weiterführung dieses Trends ist auch für die nächsten Jahre zu erwarten. Dieser Tatsache wird jedoch im Rahmen des Finanzausgleichs nur bedingt Rechnung getragen. Seit 2024 besteht immerhin eine gesonderte Finanzzuweisung des Bundes an Länder und Gemeinden für die Elementarpädagogik, da andernfalls die Fortführung der bestehenden Angebote in Gefahr gewesen wäre. Mittelfristig sollte jedoch weiterhin eine Anpassung des vertikalen Schlüssels zugunsten der subnationalen Ebenen verfolgt werden, um hier eine stärkere Verknüpfung zwischen Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung zu erreichen.

Stärkung der allgemeinen Deckungsmittel der Gemeinden

Gemeinden tragen die Kosten für ihre elementaren Angebote in hohem Maße selbst. Hierzu benötigen sie jedoch eine ausreichende eigene Finanzierungsbasis (primär Ertragsanteile sowie eigene Abgaben). Aufgrund der Steuerreformen der letzten Jahre ohne entsprechende Gegenfinanzierung entwickeln sich die Einnahmen aus den Ertragsanteilen – als wichtigste Einnahmequelle der Gemeinden – jedoch nur unterdurchschnittlich. Während die Einnahmen aus Ertragsanteilen in den nächsten Jahren (bis 2027) nur um 3,4 Prozent[23] steigen sollen, sind Steigerungen des Zuschussbedarfs der Gemeinden von 7 Prozent[24] zu erwarten.

Diese Diskrepanz gilt es zu lösen, etwa durch eine – bereits oben angesprochene – Anpassung des vertikalen Verteilungsschlüssels im Finanzausgleich oder die Stärkung der kommunalen Abgabenautonomie (v. a. Umsetzung der längst fälligen Grundsteuerreform inkl. Erhöhung des Grundsteueraufkommens). Die im Rahmen des Finanzausgleichs 2024 über den Zukunftsfonds bereitgestellten Zusatzmittel sind zwar eine wichtige Unterstützung, stellen jedoch keine nachhaltige Lösung dar.

Aufgabenorientierung bei der Mittelzuteilung

Die derzeitige Mittelzuteilung an die Gemeinden ist nur in unzureichendem Ausmaß aufgabenorientiert. Mit dem FAG 2017 wurde ein Prozess der aufgabenorientierten Mittelverteilung eines Teils der Ertragsanteile gestartet, der jedoch ergebnislos eingestellt wurde. Zweck der Aufgabenorientierung ist, jenen Gemeinden mit besseren Betreuungsangeboten mehr Mittel bereitzustellen, um Anreize für einen Ausbau der Angebote zu schaffen. Dieses Projekt sollte daher weiterverfolgt werden, um die Effizienz der Mittelverteilung zu erhöhen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang ist die Finanzierung der frühen sprachlichen Förderung sowie der Sozialpädagogik. Die steigenden Bedarfe in diesen Bereichen werden im bestehenden Finanzierungssystem nicht ausreichend berücksichtigt. Eine entsprechende Berücksichtigung inklusive aufgabenorientierter Mittelzuteilung wären hier wichtige Aspekte. Das Ziel der Aufgabenorientierung sollte dabei sein, den Gemeinden die Finanzierung des laufenden Betriebs in Abhängigkeit ihrer Bedarfe zu ermöglichen.

Transparente Fördermittelvergabe

Nachholbedarf besteht in Bezug auf die Transparenz der Fördermittelvergabe. Dies trifft in hohem Maße auf die Verwendung der Art. 15a-Mittel zu, wo transparente Nachweise fehlen. So

[23] Auf Basis der mittelfristigen Prognose der Ertragsanteile gemäß BMF vom Juli 2024.
[24] Basierend auf den in Kapitel 0 „Schätzung der künftigen Finanzierungsbedarfe“ errechneten Mehrbedarfen.

stellte etwa der Rechnungshof in einer Überprüfung der Mittelvergabe für die sprachliche Förderung fest, dass bundeslandweise sehr unterschiedliche Vorgaben für die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Gemeinden bestehen, die Vergabe intransparent ist und eine Orientierung am tatsächlichen Bedarf fehlt (Rechnungshof, 2021).

Tabelle 17: Vorschläge verschiedener Weiterentwicklungsoptionen

Weiterentwicklungs-optionen	Nähere Erläuterung
Analyse und Weiterentwicklung der Angebote	
Weiterentwicklung Datenqualität und Monitoring	Nutzung der Monitoringdaten für regionale Planungsprozesse, Erhöhung der Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern, ergänzende Daten zur Berechenbarkeit der Betreuungsquote nach einzelnen Gemeinden
Evaluierung der Gründe für den unzureichend raschen Ausbau der Angebote	Identifikation der Hemmnisse für einen raschen Ausbau der Betreuungsangebote
Personal sowie pädagogische Arbeit	
Personaloffensive	Personaloffensive, Weiterentwicklungen im Bereich der Ausbildung
Gute Rahmenbedingungen fürs Personal	Verbesserte Arbeitsbedingungen (z. B. Reduktion Fachkraft-Kind-Schlüssel, Entlastung administrative Aufgaben)
Weiterentwicklung der Qualität der pädagogischen Arbeit	Qualitätssicherung Tageseltern, Stärkung Sprachförderung, Übergang zur Volksschule
Koordination und Kooperation	
Bundesländerübergreifende Koordination	Einheitliche Mindeststandards, Überarbeitung Bildungs- und Betreuungsrahmenplan, Annäherung Entlohnungssysteme, bundesweit einheitliche Bedarfserhebung
Zusammenarbeit zwischen Ländern und Gemeinden	Mitwirkungsrechte der Gemeinden bei landesgesetzlichen Maßnahmen, höherer Verpflichtungsgrad zur Verbesserung der Angebote über landesgesetzliche Regelungen (z. B. Versorgungsauftrag, Rechtsanspruch)
Effizienzpotenziale in der Leistungserbringung durch Gemeindekooperationen	Stärkung Gemeindekooperationen, regionale Planung der Angebote, regionale Personalpools
Finanzierung	
Anpassung des vertikalen Schlüssels zugunsten der subnationalen Ebenen	Zusammenfassung der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung durch langfristige Lösungen über den Finanzausgleich
Stärkung der allgemeinen Deckungsmittel	Nachhaltige Stärkung der Gemeindefinanzen, etwa auch durch Stärkung der kommunalen Abgabenautonomie
Aufgabenorientierung bei der Mittelzuteilung	Aufgabenorientierung bei Ertragsanteilen, aufgabenorientierte Finanzierung der an Bedeutung gewinnenden frühen sprachlichen Förderung sowie der Sozialpädagogik
Transparente Fördermittelvergabe	Insbesondere transparente Nachweise der Mittelvergabe der Art. 15a-Vereinbarungen

Quelle: eigene Darstellung (2024).

Anhang

3 Vertiefende Tabellen

Abbildung 28: Einzahlungen, Auszahlungen und Zuschussbedarf der Gemeinden in der Elementarpädagogik, 2007–2022

Jahr	in Tsd. Euro									
	operative Gebarung			investive Gebarung			operative + investive Gebarung			
	Ein-zahlungen	Aus-zahlungen	Zuschuss-bedarf	Ein-zahlungen	Aus-zahlungen	Zuschuss-bedarf	Ein-zahlungen	Aus-zahlungen	Zuschuss-bedarf
2007	274.422	917.777	643.355	19.883	57.583	37.700	294.305	975.360	681.055
2008	304.484	1.000.792	696.308	61.949	143.906	81.957	366.433	1.144.698	778.265
2009	350.419	1.121.527	771.108	88.685	191.334	102.649	439.105	1.312.861	873.756
2010	367.262	1.272.399	905.137	74.223	192.601	118.378	441.485	1.465.000	1.023.515
2011	375.062	1.360.457	985.395	79.503	155.968	76.465	454.564	1.516.424	1.061.860
2012	379.586	1.416.934	1.037.348	46.713	128.040	81.327	426.299	1.544.974	1.118.676
2013	402.138	1.496.872	1.094.734	52.660	137.588	84.928	454.798	1.634.460	1.179.663
2014	408.989	1.591.084	1.182.095	72.994	163.210	90.216	481.983	1.754.294	1.272.311
2015	416.916	1.674.941	1.258.025	95.792	155.294	59.502	512.708	1.830.235	1.317.527
2016	450.731	1.771.001	1.320.270	84.600	171.115	86.514	535.331	1.942.116	1.406.784
2017	457.552	1.854.460	1.396.908	87.040	206.181	119.140	544.593	2.060.641	1.516.048
2018	481.935	1.937.337	1.455.402	96.919	195.137	98.218	578.854	2.132.474	1.553.620
2019	519.353	2.080.358	1.561.005	84.788	259.375	174.587	604.141	2.339.733	1.735.592
2020	554.121	2.189.135	1.635.013	109.565	245.698	136.133	663.687	2.434.833	1.771.146
2021	626.972	2.319.237	1.692.264	128.941	240.190	111.250	755.913	2.559.427	1.803.514
2022	697.951	2.501.285	1.803.334	106.775	307.303	200.528	804.726	2.808.588	2.003.862
Steigerung	**154%**	**173%**	**180%**	**437%**	**434%**	**432%**	**173%**	**188%**	**194%**

Quelle: KDZ: eigene Berechnungen (2024) auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2022.

Abbildung 29: Einzahlungen, Auszahlungen und Zuschussbedarf der Gemeinden in der Elementarpädagogik nach Bundesland, 2022

Bundesland	in Tsd. Euro									
	operative Gebarung			investive Gebarung			operative + investive Gebarung			
	Ein-zahlungen	Aus-zahlungen	Zuschuss-bedarf	Ein-zahlungen	Aus-zahlungen	Zuschuss-bedarf	Ein-zahlungen	Aus-zahlungen	Zuschuss-bedarf
Burgenland	40.079	89.837	49.759	1.810	5.902	4.091	41.889	95.739	53.850
Kärnten	32.446	96.688	64.242	4.202	8.008	3.805	36.648	104.696	68.048
Niederösterreich	73.697	262.345	188.647	12.526	53.442	40.916	86.223	315.787	229.564
Oberösterreich	149.104	329.906	180.802	21.768	48.236	26.468	170.872	378.141	207.270
Salzburg	70.060	158.845	88.785	13.740	33.349	19.609	83.800	192.194	108.394
Steiermark	126.708	286.870	160.162	20.030	61.302	41.272	146.738	348.172	201.434
Tirol	87.685	188.596	100.911	26.488	50.588	24.101	114.173	239.184	125.012
Vorarlberg	79.749	133.365	53.616	6.214	26.461	20.246	85.963	159.826	73.863
Wien	38.425	954.834	916.409	-3	20.016	20.019	38.422	974.850	936.428
Gesamt	**697.951**	**2.501.285**	**1.803.334**	**106.775**	**307.303**	**200.528**	**804.726**	**2.808.588**	**2.003.862**

Quelle: KDZ: eigene Berechnungen (2024) auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2022.

Abbildung 30: Einnahmenstruktur der Gemeinden in der Elementarpädagogik, 2013–2022

Mittelverwendungs- und -aufbringungsgruppen (1. und 2. Ebene)	Einzahlungen und Auszahlungen in Tsd. Euro										Ver-änder-ung
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Einzahlungen aus der operativen Verwaltungstätigkeit	157.503	152.280	155.903	151.611	159.859	176.274	182.437	177.954	215.983	259.456	65%
davon Einzahlungen aus Leistungen	*132.126*	*127.503*	*133.448*	*126.149*	*135.224*	*145.716*	*152.398*	*126.557*	*153.205*	*172.395*	30%
Einzahlungen aus Transfers (ohne Kapitaltransfers)	244.516	256.575	260.925	298.386	297.402	305.547	336.775	376.050	410.851	438.384	79%
davon Transferzahlungen von Trägern des öffentlichen Rechts	*241.175*	*253.008*	*257.348*	*294.097*	*291.546*	*298.448*	*329.460*	*371.733*	*407.719*	*434.617*	80%
Einzahlungen aus Finanzerträgen	119	134	88	734	292	115	141	117	138	111	-7%
Summe Einzahlungen operative Gebarung	**402.138**	**408.989**	**416.916**	**450.731**	**457.552**	**481.935**	**519.353**	**554.121**	**626.972**	**697.951**	**74%**
Auszahlungen aus Personalaufwand	820.041	859.512	903.918	955.083	1.006.919	1.058.862	1.141.690	1.242.035	1.317.077	1.403.526	71%
Auszahlungen aus Sachaufwand (ohne Transferaufwand)	239.756	251.325	256.438	267.949	282.409	285.135	311.063	308.700	354.947	410.120	71%
Auszahlungen aus Transfers (ohne Kapitaltransfers)	432.965	475.949	510.392	543.997	561.436	589.467	623.343	633.784	642.703	682.702	58%
davon Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts	*9.788*	*9.596*	*10.520*	*18.678*	*19.660*	*20.262*	*22.869*	*21.383*	*24.327*	*23.774*	143%
davon Transferzahlungen an Haushalte und Organisationen ohne Erwerbscharakter	*402.003*	*443.723*	*476.818*	*501.101*	*510.067*	*529.486*	*555.981*	*581.242*	*587.225*	*632.533*	57%
Auszahlungen aus Finanzaufwand	4.110	4.299	4.193	3.972	3.697	3.873	4.262	4.616	4.510	4.937	20%
Summe Auszahlungen operative	**1.496.872**	**1.591.084**	**1.674.941**	**1.771.001**	**1.854.460**	**1.937.337**	**2.080.358**	**2.189.135**	**2.319.237**	**2.501.285**	**67%**
Saldo (1) Geldfluss aus der Operativen Gebarung (31 – 32)	**-1.094.734**	**-1.182.095**	**-1.258.025**	**-1.320.270**	**-1.396.908**	**-1.455.402**	**-1.561.005**	**-1.635.013**	**-1.692.264**	**-1.803.334**	**65%**

Quelle: KDZ: eigene Berechnungen (2024) auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2022.

4 Verzeichnisse

4.1 Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
BAfEP	Bildungsanstalten für Elementarpädagogik
BGBl.	Bundesgesetzblatt
Bgld	Burgenland
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
FAG	Finanzausgleichsgesetz
KDZ	Zentrum für Verwaltungsforschung
KG	Kindergarten
KIGA	Kindergarten
Knt	Kärnten
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MVAG	Mittelverwendungs- und -aufbringungsgruppe
NÖ	Niederösterreich
OÖ	Oberösterreich
p. a.	per annum (jährlich)
PDOEs	private Dienste ohne Erwerbszweck
Sbg	Salzburg
Stmk	Steiermark
Tir	Tirol
Vbg	Vorarlberg
VIF	Vereinbarkeitsindikator für Familie und Beruf
VPI	Verbraucherpreisindex
VZÄ	Vollzeitäquivalente
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

4.2 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Herausforderungen in der Elementarpädagogik 6
Abbildung 2: Bereitgestellte Fördermittel des Bundes gemäß Art. 15a-Vereinbarungen im Bereich der Elementarpädagogik seit 2008 13
Abbildung 3: Kinderbetreuungseinrichtungen und betreute Kinder nach Form und Erhalter*in, 2022/2023 18
Abbildung 4: Durchschnittliche Gruppengröße nach Bundesland, 2022/2023 20
Abbildung 5: Entwicklung der Betreuungsquoten für 0- bis 2-Jährige sowie 3- bis 5-Jährige, 2003–2022 21
Abbildung 6: Betreute Kinder nach Öffnungszeiten-Kategorien und Bundesland, 2022/2023 22
Abbildung 7: Verteilung der betreuten 3- bis 5-jährigen Kinder nach Öffnungsstunden der Einrichtungen, 2022/2023 23
Abbildung 8: Entwicklung der Betreuungsquote und des VIF-Angebots, 2007–2022 24
Abbildung 9: Entwicklung des Betreuungspersonals in VZÄ, 2008–2022 25

Abbildung 10: Betreuungsverhältnis: Anzahl der Kinder je Betreuungspersonal in VZÄ, 2022/2023 ... 26
Abbildung 11: Prognostizierter Personalbedarf in mehreren Varianten, 2021–2030 ... 28
Abbildung 12: Prognostizierter Bedarf an qualifiziertem Fachpersonal nach Bundesländern – Szenario Beibehaltung der Strukturqualität, 2030 ... 29
Abbildung 13: Prognose des relativen Bedarfs an qualifiziertem Fachpersonal – Szenario Beibehaltung der Strukturqualität, 2030 ... 30
Abbildung 14: Betreuungspersonal in Vollzeitäquivalenten bisher und in der Fortschreibung ... 31
Abbildung 15: Investive Einzahlungen und Auszahlungen sowie investiver Zuschussbedarf der Gemeinden inkl. Wien, 2007–2022 ... 39
Abbildung 16: Entwicklung der Investitionen der Gemeinden sowie der bereitgestellten Bundeszuschüsse gemäß Art. 15a-Vereinbarungen, 2008–2022 ... 40
Abbildung 17: Operative und investive Einzahlungen und Auszahlungen sowie Zuschussbedarf der Gemeinden inkl. Wien, 2007–2022 ... 40
Abbildung 18: Kostendeckung im operativen und investiven Bereich, 2007–2024 (ab 2023 Prognose) ... 41
Abbildung 19: Zuschussbedarf der Gemeinden pro betreutem Kind nach Bundesland (ohne Wien), 2022 ... 42
Abbildung 20: Einnahmenstruktur im operativen Bereich ... 43
Abbildung 21: Einnahmenstruktur im Investitionsbereich ... 44
Abbildung 22: Schätzung des zusätzlichen Finanzierungsbedarfs bis 2030 ... 52
Abbildung 23: Entwicklung der Auszahlungen der Gemeinden, 2013 bis 2030 ... 53
Abbildung 24: Entwicklung der Betreuungsquote und des VIF-Angebots, 2007–2022 ... 55
Abbildung 25: Betreuungspersonal in Vollzeitäquivalenten bisher und in der Fortschreibung ... 56
Abbildung 26: Operative und investive Einzahlungen und Auszahlungen sowie Zuschussbedarf der Gemeinden inkl. Wien, 2007–2022 ... 57
Abbildung 27: Schätzung des zusätzlichen Finanzierungsbedarfs bis 2030 ... 59
Abbildung 28: Einzahlungen, Auszahlungen und Zuschussbedarf der Gemeinden in der Elementarpädagogik, 2007–2022 ... 64
Abbildung 29: Einzahlungen, Auszahlungen und Zuschussbedarf der Gemeinden in der Elementarpädagogik nach Bundesland, 2022 ... 65
Abbildung 30: Einnahmenstruktur der Gemeinden in der Elementarpädagogik, 2013–2022 ... 66

4.3 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Vorschläge verschiedener Weiterentwicklungsoptionen ... 7
Tabelle 2: Kompetenzen und Aufgabenteilung in der elementaren Bildung ... 10
Tabelle 3: Landesgesetzliche Vorgaben zur Gruppengröße sowie jüngste Anpassungen ... 15
Tabelle 4: Betreute Kinder und Gruppen nach Form der Gruppe und Bundesland, 2022/2023 ... 19
Tabelle 5: Berechnete Fachkraft-Kind-Relation in Kleinkindbetreuungseinrichtungen und Kindergärten ... 29
Tabelle 6: Ausgaben für Kindertagesheime (inkl. Horte) in Mio. Euro, 2007 bis 2022 ... 37
Tabelle 7: Nettoauszahlungen der Länder und Gemeinden, 2022 ... 38
Tabelle 8: Operative Einzahlungen und Auszahlungen sowie laufender Zuschussbedarf der Gemeinden inkl. Wien, 2007–2022 ... 38
Tabelle 9: Wichtige Finanzierungsquellen für den laufenden Betrieb ... 45
Tabelle 10: Wichtige Finanzierungsquellen für Investitionszuschüsse ... 46

Tabelle 11: Entwicklung der Betreuungsquote nach Bundesland als Prognosegrundlage, 2023–2030 48
Tabelle 12: Prognose der Entwicklung der 0- bis 2-Jährigen nach Bundesland, 2023–2030 48
Tabelle 13: Geschätzter zusätzlicher Bedarf an Betreuungsplätzen bei den 0- bis 2-Jährigen, 2023–2030 49
Tabelle 14: Anteil an betreuten Kindern nach Öffnungsdauer 50
Tabelle 15: Alte und neue Gruppengrößen sowie Annahme zur künftigen durchschnittlichen Gruppengröße 51
Tabelle 16: Schätzung des zusätzlichen Finanzierungsbedarfs bis 2030 53
Tabelle 17: Vorschläge verschiedener Weiterentwicklungsoptionen 63

4.4 Literatur- und Quellenverzeichnis

Amt der Niederösterreichischen Landesregierung (2022). Landesgesetz, mit dem das NÖ Kindergartengesetz 2006 und das NÖ Kinderbetreuungsgesetz 1996 (NÖ KBG) geändert werden. Motivenbericht vom 25. Oktober 2022.

Biwald, P. & Mitterer, K. (2024). Gemeindefinanzprognose: Trotz zusätzlichem Gemeindepaket weiterhin kritische Finanzsituation bei Gemeinden. KDZ-Blog. https://www.kdz.eu/de/aktuelles/blog/gemeindefinanzprognose-trotz-zusaetzlichem-gemeindepaket-weiterhin-kritische (Zugegriffen: 9. Juli 2024). Wien: KDZ.

Bundeskanzleramt (2023). Erläuterungen zu 15a-Vereinbarungen, 19/11.

Europäische Kommission (2022). Europäische Strategie für Pflege und Betreuung. Für Pflegende und Pflegebedürftige. 7. September 2022. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/fs_22_5363 (Zugegriffen: 23. April 2024).

Europäischer Rat (2022). Empfehlung des Rates vom 8. Dezember 2022 zu frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung: die Barcelona-Ziele für 2030. Amtsblatt der Europäischen Union 2022/C 484/01. Brüssel.

Graf, N. & Köppl-Turyna, M. (2021). Bericht. Kurzstudie: Kosten und Nutzen des Ausbaus der Elementarpädagogik. Wien: EcoAustria.

Köppl-Turyna, M. & Graf, N. (2023). Studienbericht. Kosten einer Kinderbetreuungsgarantie. Wien: EcoAustria.

Land Tirol (2023). Recht auf Kinderbildung und Kinderbetreuung in Tirol. Beitrag vom 12.9.2023. https://www.tirol.gv.at/meldungen/meldung/recht-auf-kinderbildung-und-kinderbetreuung-in-tirol/ (Zugegriffen: 9. Juli 2024).

Löffler, R., Michitsch, V., Bauer, V., Geppert, C., Esterl, A., Mayerl, M., Petanovitsch, A. & Pirstnig, M. (2022). Bildungs- und Berufsverläufe von Absolvent/inn/en der Bildungsanstalten und Kollegs für Elementarpädagogik. Projektendbericht des Österreichischen Instituts für Berufsbildungsforschung (öibf). Wien: öibf.

Mitterer, K. (2023). FAG-Faktencheck 5: Können Städte und Gemeinden den geplanten Ausbau der Kinderbetreuung mit bestehenden Mitteln finanzieren? KDZ-Blog. https://www.kdz.eu/de/aktuelles/blog/fag-faktencheck-5-koennen-staedte-und-gemeinden-den-geplanten-ausbau-der (Zugegriffen: 9. Juli 2024). Wien: KDZ.

Mitterer, K., Hochholdinger, N. & Seisenbacher, M. (2022). Fact Sheets: Elementare Bildung. Grundlagen und Finanzierung. https://www.kdz.eu/de/wissen/studien/fact-sheets-elementare-bildung (Zugegriffen: 9. Juli 2024). Wien: KDZ.

Parlament Österreich (2023). Nationalrat: ÖVP und Grüne kündigen Kinderbetreuungs-Turbo im Ausmaß von 4,5 Mrd. € an. https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr_2023/pk0928 (Zugegriffen: 18. Juli 2024).

Rechnungshof (2021). Frühe sprachliche Förderung in Kindergärten. Bericht des Rechnungshofes. Reihe BUND 2021/20. https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Fru_hsprachliche_Fo_rderung_KIGA.pdf (Zugegriffen: 22. August 2024). Wien: Rechnungshof.

Statistik Austria (2023). Statistik über die elementare Bildung und das Hortwesen 2022/23 – Kindertagesheimstatistik. Wien: Statistik Austria.

Statistik Austria (2024a). Bevölkerungsprognose für Österreich und die Bundesländer. https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/bevoelkerung/demographische-prognosen/bevoelkerungsprognosen-fuer-oesterreich-und-die-bundeslaender (Zugegriffen: 16. Juli 2024).

Statistik Austria (2024b). Bildungsausgabenstatistik. https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/bildung/bildungsausgaben (Zugegriffen: 16. Juli 2024).

Statistik Austria (2024c). Statistiken zur elementaren Bildung 2022/23. Monitoring-Bericht. https://www.statistik.at/fileadmin/user_upload/KTH-Monitoring-Bericht_2022-23_barrierefrei.pdf (Zugegriffen: 22. August 2024).

Statistik Austria (2024d). Statistik über die elementare Bildung und das Hortwesen 2022/23. Kindertagesheimstatistik. https://www.statistik.at/fileadmin/user_upload/KTH-2022-23.pdf (Zugegriffen: 22. August 2024).

Wirth, K., Weixlbraun, V. & Taumberger, M. (2023). Personalknappheit in der Elementarpädagogik. KDZ Studie. Wien: KDZ.

KDZ
Zentrum für Verwaltungsforschung

Guglgasse 13 · A-1110 Wien
T: +43 1 892 34 92-0 · F: -20
institut@kdz.or.at · www.kdz.or.at