

Bericht des Rechnungshofes



Der
Rechnungshof

Reihe NIEDERÖSTERREICH
2008/7

Patientenentschädi-
gungsfonds der Länder
Niederösterreich,
Steiermark und Wien

Kinderbetreuung

Bisher erschienen:

Reihe Niederösterreich 2008/1	Bericht des Rechnungshofes – Tätigkeit im Jahr 2007
Reihe Niederösterreich 2008/2	Bericht des Rechnungshofes – Stadtgemeinde Mödling
Reihe Niederösterreich 2008/3	Bericht des Rechnungshofes – Stadtgemeinde Baden
Reihe Niederösterreich 2008/4	Bericht des Rechnungshofes – Gemeindeverband Schulgemeinde der Polytechnischen Schule Krems an der Donau
Reihe Niederösterreich 2008/5	Bericht des Rechnungshofes – Gemeindeverband Abwasserbeseitigung Raum Pöchlarn
Reihe Niederösterreich 2008/6	Bericht des Rechnungshofes – Stadtgemeinde Mödling – Stadtgemeinde Baden – Gemeindeverband Schulgemeinde der Polytechnischen Schule Krems an der Donau – Gemeindeverband Abwasserbeseitigung Raum Pöchlarn

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8450

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at**Impressum**

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof

Druck:

Wiener Zeitung Digitale Publikationen GmbH

Herausgegeben:

Wien, im Mai 2008

Bericht des Rechnungshofes

**Patientenentschädigungsfonds der Länder
Niederösterreich, Steiermark und Wien**

Kinderbetreuung

Vorbemerkungen	<u>Vorlage an den Landtag</u>	<u>1</u>
	<u>Darstellung der Prüfungsergebnisse</u>	<u>1</u>
Niederösterreich	Wirkungsbereich des Landes Niederösterreich	
	<u>Patientenentschädigungsfonds der Länder Niederösterreich, Steiermark und Wien</u>	<u>3</u>
	<u>Kinderbetreuung</u>	<u>31</u>

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Ausgaben für Kinderbetreuung	40
Tabelle 2:	Ausgaben für Kinderbetreuung im Vergleich zu den Einnahmen (Ertragsanteilen)	41
Tabelle 3:	Aufteilung der Ausgaben zwischen Land, Gemeinden und Eltern	41
Tabelle 4:	Kinder in institutionellen Betreuungseinrichtungen nach Berufstätigkeit der Mutter und Art der Einrichtung	44
Tabelle 5:	Anteil der Kinder in Krippen im Vergleich zur gleichaltrigen Wohnbevölkerung	45
Tabelle 6:	Anteil der Kinder in Kindergärten im Vergleich zur gleichaltrigen Wohnbevölkerung	46
Tabelle 7:	Anteil der Kinder in Horten im Vergleich zur gleichaltrigen Wohnbevölkerung	47

Abs.	Absatz
AKH Wien	Allgemeines Krankenhaus der Stadt Wien – Universitätskliniken
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BMGFJ	Bundesministerium für Gesundheit, Familie und Jugend
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
EU	Europäische Union
EUR	Euro
ff.	fortfolgend
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
KAGes	Steiermärkische Krankenanstaltengesellschaft m.b.H.
LGBl.	Landesgesetzblatt
LKH	Landeskrankenhaus(häuser)
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NÖ	niederösterreichisch(-e, -en, -er, -es)
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
Z	Ziffer(n)

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.

Vorbemerkungen

Vorlage an den Landtag

Der RH erstattet dem Niederösterreichischen Landtag gemäß Artikel 127 Abs. 6 B-VG nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei zwei Gebarungüberprüfungen getroffen hat.

Darstellung der Prüfungsergebnisse

Nachstehend werden in der Regel punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Absatzbezeichnung), deren Beurteilung durch den RH (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des RH (Kennzeichnung mit 4) aneinander gereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des RH ist nach der Vorlage über die Website des RH „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.

Wirkungsbereich des Landes Niederösterreich

Patientenentschädigungsfonds der Länder Niederösterreich, Steiermark und Wien

Die Entscheidungskriterien für die Vergabe von Mitteln aus den Patientenentschädigungsfonds waren länderweise uneinheitlich und führten zu einer unterschiedlichen Entschädigungspraxis. Die Einnahmengarung des Niederösterreichischen und des Wiener Patientenentschädigungsfonds wies teilweise schwerwiegende Mängel auf.

Kurzfassung

Prüfungsziel war eine Evaluierung der Patientenentschädigung durch einen Vergleich der aufgrund ihrer Größe, Verfahrens- und Organisationsformen repräsentativen Patientenentschädigungsfonds der Bundesländer Niederösterreich, Steiermark und Wien. (TZ 1)

Die verschuldensunabhängige Patientenentschädigung wurde im Jahr 2001 aufgrund der schwierigen Beweisführung bei Schadenersatzansprüchen aus medizinischen Behandlungsschäden als alternative Entschädigung für Spitalspatienten eingeführt. Die in den Bundesländern eingerichteten Patientenentschädigungsfonds werden durch Beiträge von Spitalspatienten finanziert. (TZ 2)

Den in den einzelnen Bundesländern geleisteten Entschädigungszahlungen lagen unterschiedliche Entscheidungskriterien und damit eine unterschiedliche Entschädigungspraxis zugrunde. Seitens des Bundes und der Länder wurden keine Maßnahmen gesetzt, um eine möglichst einheitliche Entschädigungspraxis zu entwickeln. (TZ 4)

Die Einnahmengarung der Wiener Patientenrechtsanwaltschaft war aufgrund der mangelnden Transparenz der Zahlungseingänge in erheblichem Maß beeinträchtigt. Außenstände in der Größenordnung von rd. 900.000 EUR wurden nicht urgiert und verursachten geschätzte Zinsverluste von rd. 50.000 EUR. (TZ 6)

Niederösterreichische Krankenanstalten hatten Beitragsaußenstände bei Sonderklassepatienten in Höhe von rd. 420.000 EUR. Obwohl der Niederösterreichische Patienten- und Pflegeanwalt Kenntnis von darunter befindlichen Außenständen der Patientenentschädigungsbeiträge der Sonderklassepatienten der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter (BVA) hatte, forderte dieser die Nachzahlung für den Patientenentschädigungsfonds nicht ein.

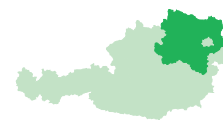
Auch das Land, die Landeskliniken-Holding und der Niederösterreichische Gesundheits- und Sozialfonds nahmen ihre Aufsichts- und Kontrollfunktion nur unzureichend wahr. (TZ 7)

Die Wiener Patientenanwaltschaft verabsäumte es, für eine zureichende Vermögensverwaltung beim Patientenentschädigungsfonds zu sorgen. Dies führte zu geschätzten Zinsverlusten von rd. 315.000 EUR. Die Patientenentschädigungsbeiträge waren von den übrigen für andere Zwecke des Landes Wien zu verwendenden Mitteln nicht abgegrenzt. (TZ 9)

Der Beitragssatz in Höhe von 0,73 EUR je Verpflegstag führte in den ersten Jahren zu einer sehr hohen, je Bundesland aber unterschiedlichen Liquidität der Patientenentschädigungsfonds. Die Einnahmen- und Ausgabegebarung sowie die Liquidität waren nicht ausreichend aufeinander abgestimmt. (TZ 10)

Der Verwaltungsaufwand für die Einhebung der Patientenentschädigungsbeiträge von den Sonderklassepatienten war im Verhältnis zur geringen Höhe des einzuhebenden Betrages – überwiegend weniger als 5 EUR – hoch. Daraus ergab sich ein unwirtschaftliches Kosten-Nutzen-Verhältnis insbesondere bei Kurzaufenthalten. Die Einhebung in den Krankenanstalten scheiterte weitgehend an der praktischen Durchführbarkeit. (TZ 5)

Während die Länder Niederösterreich und Steiermark durch die Gründung eines Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit die Mittel für die Patientenentschädigung von der Gebarung ihres Landes abgrenzten, verbuchte Wien die Einnahmen und Ausgaben des Patientenentschädigungsfonds voranschlagsunwirksam auf einem Haushaltsansatz des Wiener Krankenanstaltenverbundes, was eine klare gebarungsmäßige Zuordnung beeinträchtigte. (TZ 8)



Im Jahr 2001 wurde die verschuldensunabhängige Patientenentschädigung eingeführt, im Jahr 2002 ergänzt und ausgeweitet. Der Bund setzte den Ländern für die Erlassung der Ausführungsgesetze eine Frist von jeweils sechs Monaten. Die Fristen wurden von den Ländern Steiermark und teilweise auch von Wien erheblich überschritten. Hinsichtlich der Patienten der Sonderklasse und der Unfallkrankenhäuser erlitt der Steiermärkische Patientenentschädigungsfonds dadurch einen geschätzten Einnahmenschwund von rd. 800.000 EUR und der Wiener Patientenentschädigungsfonds von geschätzten rd. 200.000 EUR. (TZ 3)

Die Wiener Patientenrechtsanwaltschaft stellte den Patienten, die eine Beschwerde bzw. einen Antrag auf Entschädigung einbrachten, nur in Ausnahmefällen die Stellungnahmen der Krankenanstalten zur Verfügung. (TZ 11)

Eine Überprüfung und formelle Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Jahresrechnung der Patientenentschädigungsfonds und konkrete Kontroll- und Informationspflichten waren nicht normiert. (TZ 12)

Kenndaten der Patientenentschädigungsfonds

Rechtsgrundlagen Krankenanstalten- und Kuranstaltengesetz, KAKuG, BGBl. Nr. 1/1957 i.d.g.F.
Wiener Krankenanstaltengesetz 1987, Wr. KAG, LGBl. Nr. 23/1987 i.d.g.F.
Niederösterreichisches Krankenanstaltengesetz, NÖ KAG, LGBl. 9440
Steiermärkisches Krankenanstaltengesetz 1999, KALG, LGBl. Nr. 66/1999 i.d.g.F.
Steiermärkisches Gesetz über die Patientenentschädigung,
LGBl. Nr. 113/2002 i.d.g.F.

Rechtsform	Wien		Niederösterreich		Steiermark	
	Allgemeiner Verwaltungsfonds		Öffentlich-rechtlicher Fonds		Öffentlich-rechtlicher Fonds	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
	in 1.000 EUR					
Beiträge	1.285	1.620	623	777	650	658
Kapitalerträge abzüglich Entschädigungszahlungen	-	-	29	18	30	32
Sonstige Ausgaben (Spesen, Kapitalertragsteuer)	- 1.691	- 1.298	- 850	- 719	- 887	- 1.175
Saldo Einnahmen/Ausgaben	-	-	- 5	- 5	- 7	- 8
Finanzmittel	- 406	322	- 203	71	- 214	- 493
	2.194	2.516	1.846	1.917	1.478	985

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Dezember 2006 bis Februar 2007 die Gebarung des Niederösterreichischen und Steiermärkischen Patientenentschädigungsfonds sowie Teilgebiete der Gebarung des Landes Wien mit dem Schwerpunkt Wiener Patientenentschädigungsfonds.

Prüfungsziel war eine Evaluierung der Patientenentschädigung durch einen Vergleich der aufgrund ihrer Größe, Verfahrens- und Organisationsformen repräsentativen Patientenentschädigungsfonds der Bundesländer Niederösterreich, Steiermark und Wien. Der Überprüfungszeitraum betraf die Jahre 2001 bis 2006.

Zu dem im Juni 2007 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMGFJ im Juli 2007, der Niederösterreichische Patientenentschädigungsfonds, die Niederösterreichische Landesregierung, der Steiermärkische Patientenentschädigungsfonds, die Steiermärkische Landesregierung und der Wiener Stadtsenat im September 2007 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Dezember 2007.

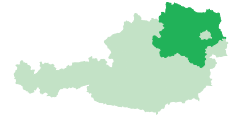
Rechtliche Grundlagen und Zielsetzungen

Grundsätzliches

- 2 (1) Patienten ist die Durchsetzung von Schadenersatzansprüchen bei medizinischen Schäden aufgrund der schwierigen Beweisführung und der langen Verfahrensdauer vielfach erheblich erschwert. Daher schuf der Gesetzgeber zusätzlich zum bestehenden Schadenersatzrecht im Krankenanstaltenbereich die Möglichkeit einer verschuldensunabhängigen Entschädigung.

Im Rahmen des als „Entschädigungsfonds“ bezeichneten Entschädigungsmodells wird den in Krankenanstalten versorgten Patienten eine alternative Entschädigungsform geboten, die im Vergleich zum Schadenersatzanspruch unter günstigeren Voraussetzungen zu realisieren ist. Das allgemeine Schadenersatzrecht ist weiterhin für den gesamten Bereich der medizinischen Behandlungsschäden anzuwenden.

Mit der Novelle des Krankenanstaltengesetzes im Jahr 2001, nunmehr Bundesgesetz über Krankenanstalten und Kuranstalten (KAKuG), wurde für Patienten von Fondskrankenanstalten eine bundesweite Grundsatzerregung für eine verschuldensunabhängige Entschädigung und ihre Finanzierung geschaffen.



Gemäß § 27a Abs. 5 und 6 KAKuG waren die finanziellen Mittel für die Entschädigungsleistungen von Patienten der allgemeinen Klasse in Fondskrankenanstalten in Form eines Entschädigungsbeitrages in Höhe von 0,73 EUR pro Verpflegstag unter Berücksichtigung der gesetzlichen Ausnahmeregelungen¹⁾ aufzubringen und von den Rechtsträgern der Fondskrankenanstalten einzuheben. Vorgesehen waren Entschädigungen für solche Schäden, die durch die Behandlung in diesen Fondskrankenanstalten entstanden sind und bei denen eine Haftung des Rechtsträgers nicht eindeutig gegeben war.

¹⁾ § 27a Abs. 5 KAKuG: Dieser Beitrag darf pro Pflegling für höchstens 28 Kalendertage in jedem Kalenderjahr eingehoben werden. Ausnahmen bestehen beispielsweise bei Mutterschaft und sozialer Schutzbedürftigkeit.

Mit der KAKuG-Novelle 2002 wurde die Beitragspflicht auf Patienten der Sonderklasse ausgedehnt. Ebenso wurde der Kreis der Leistungsempfänger und Beitragszahler durch die Einbeziehung aller vom KAKuG erfassten Krankenanstalten vergrößert.²⁾

²⁾ Zu den Patienten der Fondskrankenanstalten kamen jene der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt und in Wien des Hanusch-Krankenhauses hinzu.

(2) Weiterführende Regelungen der Patientenentschädigung erfolgten im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung der Länder.

Niederösterreich

In Niederösterreich regelte das Niederösterreichische Krankenanstaltengesetz (NÖ KAG) die Einhebung und Weiterleitung der Kostenbeiträge (§ 45b) sowie die Einrichtung und Ausgestaltung des Niederösterreichischen Patientenentschädigungsfonds als Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit (§§ 98 ff.). Über Entschädigungsleistungen des Fonds beriet, unter Vorsitz des Patienten- und Pflegeanwaltes, die Entschädigungskommission.

Steiermark

In der Steiermark wurde durch § 35a des Steiermärkischen Krankenanstaltengesetzes 1999 (KALG) die Einhebung der Kostenbeiträge geregelt. Mit dem Gesetz über die Patientenentschädigung wurde ein Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit geschaffen. Die Patientenentschädigungskommission sowie deren Vorsitzender waren Organe des Fonds. Sie waren mit der Verwaltung und Zuerkennung der Entschädigungszahlung betraut.

Wien

In Wien wurde im § 46a Wiener Krankenanstaltengesetz 1987 (Wr. KAG) festgelegt, dass die von den Patienten eingehobenen Kostenbeiträge der Wiener Pflege-, Patientinnen- und Patientenanwaltschaft¹⁾ für Entschädigungsleistungen zur Verfügung zu stellen sind. Ein Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit wurde nicht geschaffen. Die Gewährung von Entschädigungen erfolgte über Empfehlung eines bei der Wiener Patientenanwaltschaft eingerichteten Beirates.

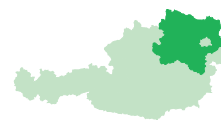
¹⁾ Mit dem am 2. Dezember 2006 in Kraft getretenen Gesetz über die Wiener Pflege-, Patientinnen- und Patientenanwaltschaft wurden die Wiener Patientenanwaltschaft und die Wiener Pflegeombudsmannstelle organisatorisch zusammengefasst; aus Gründen der Lesbarkeit wird im Bericht durchgehend auf die Wiener Patientenanwaltschaft Bezug genommen.

Fristen für die
Ausführungsbestimmungen der Länder

- 3.1** Der Bundesgesetzgeber setzte den Ländern zu der am 10. Jänner 2001 in Kraft getretenen Regelung des § 27a KAKuG eine Frist von sechs Monaten bis Anfang Juli 2001, um die landesgesetzlichen Ausführungsbestimmungen über die verschuldensunabhängige Patientenentschädigung zu erlassen.

Die am 26. Juni 2002 in Kraft getretene Novelle des KAKuG weitete, wie erwähnt, die Entrichtung der Patientenentschädigungsbeiträge auf die Patienten der Sonderklasse aus; ferner wurden auch die Patienten der Unfallkrankenhäuser von der verschuldensunabhängigen Patientenentschädigung – und der damit verbundenen Beitragspflicht – erfasst. Hiefür setzte der Bund den Ländern für die Ausführungsbestimmungen ebenfalls eine Frist von sechs Monaten bis Anfang 2003.

Niederösterreich erließ die landesgesetzlichen Ausführungsbestimmungen zu beiden Novellen fristgerecht.



In der Steiermark wurden rund eineinhalb Jahre nach dem im KAKuG (Grundsatzgesetz) mit Juli 2001 festgelegten Termin die landesgesetzlichen Regelungen im KALG und im Gesetz über die Patientenentschädigung im Dezember 2002 kundgemacht. Die Geschäftsordnung der Steiermärkischen Patientenentschädigungskommission trat erst im März 2003 in Kraft, woraus sich eine weitere Verzögerung von drei-einhalb Monaten ergab.

Die landesgesetzlichen Ausführungsbestimmungen zur Novelle des KAKuG, mit der die Regelungen betreffend die Sonderklassepatienten und die Patienten der Unfallkrankenhäuser getroffen wurden, traten in der Steiermark mit 1. Jänner 2007, somit erst rd. vier Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist, in Kraft.

In Wien erfolgte die landesgesetzliche Einführung der Patientenentschädigung fristgerecht. Die landesgesetzliche Umsetzung der bundesgesetzlichen Novelle betreffend die Patienten der Sonderklasse und der Unfallkrankenhäuser trat hingegen Mitte September 2004 – somit über eineinhalb Jahre verspätet – in Kraft.

3.2 Der RH verwies kritisch auf den hohen Einnahmenausfall für den Steiermärkischen Patientenentschädigungsfonds in der von der Steiermärkischen Patienten- und Pflegeombudschaft geschätzten Höhe von rd. 800.000 EUR sowie auf den Einnahmementgang des Wiener Patientenentschädigungsfonds in einer vom RH geschätzten Höhe von rd. 200.000 EUR.

3.3 *Laut Stellungnahme des Steiermärkischen Patientenentschädigungsfonds und der Landesregierung hätte der Fonds trotz der entgangenen Einnahmen über eine ausreichende Liquidität verfügt.*

Entschädigungspraxis

4.1 Im Rahmen eines Positionspapiers des Bundes zur Umsetzung einer verschuldensunabhängigen Entschädigung im Medizinbereich im Jahr 2001 wurde als Ziel eine bundesweit einheitliche Vollzugspraxis formuliert. Zur Unterstützung sollte eine anonymisierte Dokumentation der den Entschädigungen zugrunde liegenden Entscheidungen aufgebaut werden. Auch im Rahmen einer Länderexpertenberatung in der Verbindungsstelle der Bundesländer wurde die Notwendigkeit einer einheitlichen Vollziehung als gemeinsames Ziel formuliert.

Da im KAKuG die Patientenentschädigung und die zugrunde zu legenden Voraussetzungen nur grundsätzlich geregelt wurden, erfolgte die nähere inhaltliche Ausgestaltung durch die Länder. Die landesgesetzlichen Ausführungsbestimmungen, die Richtlinien bzw. Entscheidungsgrundsätze der Patientenentschädigungsfonds und deren Organisation wichen in den einzelnen Ländern deutlich voneinander ab. Damit waren in den Ländern für die Entschädigungspraxis jeweils unterschiedliche Voraussetzungen gegeben.

Seit der Einführung der Patientenentschädigung im Jahr 2001 setzten weder Organe auf Bundes- oder Landeseite noch die Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Patientenanwälte¹⁾ Maßnahmen, um eine möglichst einheitliche Entschädigungspraxis zu entwickeln.

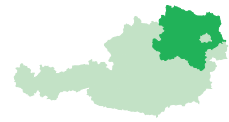
¹⁾ Beratendes Gremium der Patientenentschädigungsfonds

Den von den Patientenentschädigungsfonds der überprüften Bundesländer geleisteten Entschädigungszahlungen lagen unterschiedliche Entscheidungskriterien hinsichtlich der Entschädigung von Komplikationen, der Höchstgrenzen von Entschädigungszahlungen²⁾ sowie der Berücksichtigung von sozialen Kriterien zugrunde. Daraus resultierte notwendigerweise eine unterschiedliche Entschädigungspraxis.

²⁾ In den Bundesländern wurden folgende Höchstgrenzen festgelegt: Wien: 70.000 EUR, Niederösterreich: 21.801 EUR, Steiermark: 22.000 EUR

- 4.2** Der RH kritisierte, dass die notwendigen Voraussetzungen für eine möglichst gleiche Entschädigungspraxis bisher nicht geschaffen wurden. Aus der Sicht der zu entschädigenden Patienten bestand ein erhebliches Interesse daran, dass bundesweit jeweils gleiche, vom Ort der stationären Versorgung unabhängige Voraussetzungen und Möglichkeiten einer Entschädigung gewährleistet sind.

Der RH empfahl, zur Gewährleistung einer österreichweiten Gleichbehandlung die Unterschiede in der Entschädigungspraxis zu analysieren, Vorschläge zur Harmonisierung auszuarbeiten sowie den Aufbau einer zentralen Entscheidungsdatenbank zu beginnen. Die Initiierung und Koordination im Rahmen der ARGE Patientenanwälte wäre zweckmäßig.



- 4.3 *Auch nach Ansicht des BMGFJ wäre eine einheitliche Entschädigungspraxis anzustreben. Als geeignete Plattform für dieses Vorhaben würde die ARGE Patientenanwälte erachtet werden.*

Laut Stellungnahme des Niederösterreichischen Patientenentschädigungsfonds und der Niederösterreichischen Landesregierung würde eine einheitliche Entschädigungspraxis eine neue detaillierte Gesetzesbestimmung im KAKuG voraussetzen. Die Einbindung der ARGE Patientenanwaltschaft würde als weniger geeignet erachtet werden, weil sie über keine eigenen Sach- oder Personalressourcen verfüge und lediglich informellen Charakter habe. Darüber hinaus wären in den Patientenentschädigungsfonds in Kärnten, der Steiermark und Tirol keine Patientenanwälte eingebunden.

Laut Stellungnahme des Niederösterreichischen Patientenentschädigungsfonds sollte der bundesgesetzlichen Neuregelung eine Aufarbeitung dieser Thematik im Rahmen einer Arbeitsgruppe unter Federführung des Ministeriums vorausgehen.

Der Wiener Stadtsenat schloss sich der Empfehlung des RH hinsichtlich einer einheitlichen Entschädigungspraxis an. Der Patientenanwalt werde die Empfehlungen des RH, die Unterschiede in der Entscheidungspraxis zu analysieren, Vorschläge zur Harmonisierung auszuarbeiten sowie den Aufbau einer zentralen Entscheidungsdatenbank zu beginnen, in der nächsten Sitzung der ARGE Patientenanwälte aufgreifen.

Laut Stellungnahme des Steiermärkischen Patientenentschädigungsfonds wäre die berechtigt kritisierte uneinheitliche Entschädigungspraxis durch die unterschiedlichen Ausführungsgesetze in den Ländern bedingt. Der Aufbau einer zentralen Entscheidungsdatenbank als erster Schritt zur Vereinheitlichung und die Initiierung und Koordinierung einer solchen durch die Patientenanwälte der jeweiligen Länder im Zusammenwirken mit den jeweiligen Patientenentschädigungskommissionen würden als zweckmäßig erachtet werden.

- 4.4 Der RH erwiderte dem Niederösterreichischen Patientenentschädigungsfonds und der Niederösterreichischen Landesregierung, dass die Zielsetzung der gemeinsamen Entschädigungspraxis von den Ländern mitgetragen wurde. Es erschien dem RH zweckmäßig, auf die fachliche Kompetenz und die bereits vorhandenen Ressourcen der Patientenanwaltschaften und der Patientenentschädigungsfonds zurückzugreifen und so die länderspezifischen Positionen einzubringen und auszugleichen.

Die Einbindung von Vertretern jener Fonds, bei denen Patientenanwälte nicht eingebunden sind, sollte kein Problem darstellen. Auch die Beteiligung des BMGFJ oder aber die vom niederösterreichischen Patientenentschädigungsfonds vorgeschlagene Leitung bzw. Koordinierung durch das BMGFJ wäre eine denkbare Variante.

Einhebung der Patientenentschädigungsbeiträge

- 5.1** Die Einhebung der Patientenentschädigungsbeiträge in der allgemeinen Gebührenklasse und der Sonderklasse erfolgte unter jeweils unterschiedlichen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen.

Einhebung in der allgemeinen Gebührenklasse

Die Rechtsträger der Krankenanstalten hoben von den Patienten der allgemeinen Gebührenklasse im Rahmen ihres stationären Aufenthaltes den Patientenentschädigungsbeitrag sowie die Kostenbeiträge für die Rechtsträger der Krankenanstalt und den Gesundheitsfonds des jeweiligen Bundeslandes ein.¹⁾ Da die Bearbeitung aller drei Teilbeiträge in einem Vorgang erfolgte, konnten die für die Organisation und die Abwicklung der Einhebung erforderlichen Ressourcen effizient genutzt werden.

¹⁾ gemäß § 27a KAKuG sowie den landesgesetzlichen Ausführungsbestimmungen in Niederösterreich gemäß § 45a und b NÖ KAG, in der Steiermark gemäß § 35a KALG und in Wien gemäß § 46a Wr. KAG, ausgenommen Patienten, die einen Kostenbeitrag nach anderen bundesgesetzlichen Regelungen zu tragen hatten

Einhebung in der Sonderklasse

Patienten der Sonderklasse hatten hingegen nur den Patientenentschädigungsbeitrag, nicht jedoch die Kostenbeiträge für den Rechtsträger und den Gesundheitsfonds zu entrichten. Im Gegensatz zur allgemeinen Gebührenklasse war daher in der Sonderklasse die Einhebung des Patientenentschädigungsbeitrages gesondert zu organisieren und durchzuführen. Im Verhältnis zur geringen Höhe des einzuhebenden Betrages – überwiegend weniger als 5 EUR²⁾ – war der Verwaltungsaufwand hoch. Daraus ergab sich ein unwirtschaftliches Kosten-Nutzen-Verhältnis insbesondere bei Kurzaufenthalten.

²⁾ Das LKH Graz West erteilte dem RH die Auskunft, dass der durchschnittliche Rechnungsbetrag bei Sonderklassepatienten 5,31 EUR betrage und 40 % aller Patienten weniger als 3,00 EUR zu zahlen hätten.



Laut Auskunft von Krankenanstalten in Niederösterreich, Steiermark und Wien wäre die Zahlungsbereitschaft der Sonderklassepatienten sehr gering gewesen; es hätte zahlreiche Beschwerden und Zahlungsverweigerungen gegeben.¹⁾ Der Barerlag von Kleinbeträgen wäre nicht zeitgemäß, ineffizient und mit Widerständen beim Personal und bei den Patienten verbunden. Vielfach gäbe es kein Entlassungsmanagement, im Rahmen dessen der Barerlag organisiert werden könnte.²⁾ Die Vorschreibung zur bargeldlosen Zahlung wäre aufgrund der geringen Betragshöhe unwirtschaftlich. Mahnungen hätten aufgrund der geringen Betragshöhe wenig Aussicht auf Erfolg.

¹⁾ Auskünfte wurden eingeholt beim Wiener Krankenanstaltenverbund, bei der Niederösterreichischen Landeskliniken-Holding, bei der KAGES, bei Krankenanstalten in Niederösterreich und der Steiermark, beim AKH Wien, bei der Wiener Patienten-anwaltschaft, dem Niederösterreichischen und dem Steiermärkischen Patientenentschädigungsfonds. Das LKH Graz West teilte diesbezüglich mit, dass es trotz der Verteilung eines Patienteninformationsblattes zu häufigen Unmutsäußerungen bis hin zu Leserbriefen in Tageszeitungen gekommen sei.

²⁾ Ein Barerlag kann somit kaum durchgeführt werden, weil kein bestimmter Ablauf der Entlassung bzw. keine zentrale Entlassungsstelle festgelegt ist und Patienten die Krankenanstalt im Laufe des Tages, jedoch nicht zu einem festgelegten Zeitpunkt verlassen.

In Niederösterreich war aufgrund einer Vereinbarung der niederösterreichischen Krankenanstalten mit dem Versicherungsverband Österreich der Patientenentschädigungsbeitrag im Kostenersatz, den die Privatversicherung an die Krankenanstalt für die Sonderklassepatienten leistete, bereits inkludiert. Der von der jeweiligen Krankenanstalt abzuführende Patientenentschädigungsbeitrag war daraus abzudecken.

Aus wirtschaftlichen Überlegungen und aufgrund der mit der Einhebung verbundenen Probleme hoben die Krankenanstalten des Wiener Krankenanstaltenverbundes von den Sonderklassepatienten keinen Patientenentschädigungsbeitrag ein. Die Krankenanstalten überwiesen der Patienten-anwaltschaft einen jährlichen Patientenentschädigungsbeitrag, der aus den Verpflegstagen der Sonderklasse errechnet und aus dem Anstaltenbudget abgedeckt wurde.³⁾

³⁾ Der Jahresbeitrag ermittelte sich aus den jährlichen beitragsrelevanten Belagstagen der Sonderklasse multipliziert mit dem Beitragssatz von 0,73 EUR.

Einhebung der Patientenentschädigungsbeiträge

Die nicht dem Wiener Krankenanstaltenverbund zuzurechnenden Wiener Krankenanstalten wählten laut Auskunft der Wiener Patienten-anwaltschaft zum Teil dieselbe Vorgangsweise wie der Wiener Kranken-anstaltenverbund, andere hoben die Beiträge von den Patienten ein.

In der Steiermark waren Patientenentschädigungsbeiträge für Sonderklassepatienten gemäß den landesgesetzlichen Ausführungsbestimmungen erst ab 2007 bei den Sonderklassepatienten selbst einzuheben.

- 5.2 Der RH wies darauf hin, dass die Einhebung des Patientenentschädigungsbeitrages bei den Patienten der Sonderklasse mit erheblichen organisatorischen Problemen verbunden war.

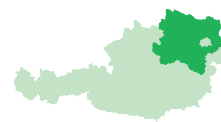
Die Aufbringung der Patientenentschädigungsbeiträge aus den Versicherungszahlungen (dem Ersatz der Anstaltskosten) sowie aus dem Anstaltsbudget war zwar auch aus wirtschaftlichen Überlegungen nachvollziehbar, entsprach aber nicht der gesetzlichen Vorgabe, die eine Beitragseinhebung von den Patienten vorsah.

Der RH empfahl daher, die derzeit gültige rechtliche Grundlage für die Einhebung des Patientenentschädigungsbeitrages der Sonderklasse zu überprüfen und allenfalls neu zu regeln, um den Krankenanstalten eine vollziehbare, praxisorientierte und verwaltungsökonomische Aufbringung zu ermöglichen.

- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMGFJ wäre es aus gleichheitsrechtlicher Sicht geboten, den Beitrag auch von Patienten der Sonderklasse einzuheben. Eine Änderung der grundsatzgesetzlichen Vorgaben werde daher nicht beabsichtigt.*

Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung wäre im Hinblick auf den nicht vertretbaren Verwaltungsaufwand eine bundesweit einheitliche, praxisgerechte Regelung notwendig, wobei davon abgegangen werden sollte, den Beitrag zwingend direkt von den Patienten einzuheben.

Laut Stellungnahme der Steiermärkischen Landesregierung werden die Patientenentschädigungsbeiträge der Sonderklassepatienten gesetzeskonform eingefordert werden. Die Steiermärkische Landesregierung halte es jedoch für sinnvoll, die grundsatzgesetzlichen Vorgaben neu zu regeln.



Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenates würden die zuständigen Magistratsdienststellen, allenfalls im Einvernehmen mit der Wiener Patienten-anwaltschaft, Maßnahmen, die eine vollziehbare, praxisorientierte und verwaltungsökonomische Aufbringung des Patientenentschädigungsbeitrages für Sonderklassepatienten ermöglichen, erarbeiten.

- 5.4 Der RH erwiderte dem BMGFJ, dass es ebenfalls eine Ungleichbehandlung von Patienten der allgemeinen Gebührenklasse und jener der Sonderklasse darstellt, wenn in der Praxis der gesetzlich vorgesehene Einhebungsmodus nicht vollzogen wird bzw. bei einer Vollziehung mit hohen Zahlungsausfällen zu rechnen ist.

Eine praxisbezogene, administrierbare Regelung zur Aufbringung der Patientenentschädigungsbeiträge von Sonderklassepatienten läge sowohl im Interesse des Bundes wie auch der Länder. Nach vorangegangener Prüfung wäre eine Neuregelung der grundsatzgesetzlichen Bestimmung oder aber der landesgesetzlichen Ausführungsbestimmungen daher zweckmäßig.

Der Niederösterreichischen Landesregierung erwiderte der RH, die Aufbringung der Patientenentschädigungsbeiträge sollte auf Basis einer vollziehbaren gesetzlichen Regelung erfolgen, weshalb der RH eine bundes- oder landesgesetzliche Neuregelung im Interesse der vollziehenden Stellen als empfehlenswerte Alternative erachtete.

Beitragsaußenstände

Beitragsaußenstände
in Wien

- 6.1 Für die Überweisung der Entschädigungsbeiträge durch die Krankenanstaltenträger an die Patientenentschädigungsfonds war in der Steiermark eine monatliche und in Niederösterreich eine halbjährliche Frist vorgesehen.

Während in der Steiermark und in Niederösterreich Fristen zur Überweisung der Entschädigungsbeiträge gesetzlich vorgesehen waren, fehlte in Wien eine gesetzliche Regelung. Lediglich im Rahmen einer magistratsinternen Besprechung im März 2001 wurde eine monatliche Überweisung festgelegt.

In Wien gerieten eine Reihe von Krankenanstalten im Zeitraum 2001 bis 2006 mehrfach mit den monatlichen Beitragsüberweisungen in Verzug. Außerdem wurden die Überweisungen überwiegend zu beliebigen Terminen geleistet. Einige Krankenanstalten wiesen mehrjährige Außenstände jeweils in der Höhe von rd. 100.000 bis 200.000 EUR auf. Insgesamt beliefen sich diese Außenstände auf rd. 900.000 EUR.

Erst als der RH im Rahmen der Überprüfung im November 2006 die Unterlagen zur Finanzgebarung des Patientenentschädigungsfonds anforderte, erfolgten schriftliche Urgenzen zu den Außenständen durch die Patientenanwaltschaft. Die urgierten Außenstände wurden zwischenzeitlich weitgehend beglichen.

Auch einen Ersatz der entstandenen Zinsverluste machte die Wiener Patientenanwaltschaft erst auf Anregung des RH geltend. Dazu vertrat aber der Wiener Krankenanstaltenverbund die Auffassung, dass es keine rechtsverbindliche Vereinbarung über einen Zahlungstermin gäbe. Andere Krankenanstalten erbaten sich Bedenkzeit.

Die Zuständigkeit für die Überprüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Beitragseingänge ordnete die Wiener Patienten-anwaltschaft unter Hinweis auf die Fondsrichtlinien der Magistratsabteilung 6 (Rechnungsamt) zu, die diese Auffassung aber nicht teilte.

- 6.2** Der RH kritisierte die unregelmäßigen, verspäteten Überweisungen und die hohen Außenstände mehrerer Wiener Krankenanstalten. Er beanstandete ferner, dass die Wiener Patientenanwaltschaft es jahrelang verabsäumte, Außenstände in der Größenordnung von insgesamt rd. 900.000 EUR zu urgieren. Der RH schätzte den daraus für den Patientenentschädigungsfonds erwachsenen Zinsverlust auf insgesamt rd. 50.000 EUR.

Die Einnahmegerbarung der Wiener Patientenanwaltschaft war aufgrund der mangelnden Transparenz der Zahlungseingänge in erheblichem Maß beeinträchtigt. Nach Auffassung des RH wäre eine Neuorganisation der Einnahmegerbarung des Wiener Patientenentschädigungsfonds unumgänglich.

Der RH empfahl daher dem Land Wien, die Zahlungsmodalitäten verbindlich festzulegen, ein adäquates Rechnungs- und Mahnwesen aufzubauen und die Zuständigkeiten zu klären. Eine der Verantwortung der Wiener Patientenanwaltschaft entsprechende Überprüfung der fristgerechten und vollständigen Beitragsüberweisung wäre vorzusehen sowie ein funktionierendes Berichtswesen über die Einnahmegerbarung des Fonds einzurichten.

Weiters empfahl der RH die Einforderung des durch die Zahlungsverzögerungen erlittenen Zinsverlustes.



- 6.3 Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenates seien die Außenstände zwischenzeitlich weitgehend beglichen worden. Zudem wären Zinsen für den verzögerten Zahlungseingang nunmehr eingefordert worden. Diesbezüglich würden weitgehend Zusagen vorliegen. Da die Liquidität des Patientenentschädigungsfonds ausreichend gewesen wäre, hätten sich für Patienten keine Nachteile ergeben.

Hinsichtlich der vom RH geforderten Neuorganisation der Einnahmengarbarung des Wiener Patientenentschädigungsfonds wären von der Wiener Patienten-anwaltschaft gemeinsam mit den zuständigen Magistratsdienststellen kostensparende Lösungen erarbeitet worden.

Beitragsaußenstände
in Niederösterreich

- 7.1 Der Niederösterreichische Gesundheits- und Sozialfonds hatte gemäß dem NÖ KAG die ihm von den Rechtsträgern der Krankenanstalten überwiesenen Patientenentschädigungsbeiträge auf Vollständigkeit zu überprüfen.¹⁾ Dieser beschränkte sich lediglich auf Plausibilitätsprüfungen der von den Krankenanstalten überwiesenen Beträge.

¹⁾ vergleiche § 45b Abs. 2 NÖ KAG

Der RH führte bei den Krankenanstalten in Niederösterreich eine Erhebung über die im Rahmen der Sonderklasse abzuführenden Patientenentschädigungsbeiträge durch. Diese ergab, dass in den Jahren 2003 bis 2006 Entschädigungsbeiträge von Patienten der Sonderklasse in Höhe von rd. 420.000 EUR nicht an den Niederösterreichischen Patientenentschädigungsfonds abgeführt wurden. Der überwiegende Teil dieser Außenstände entfiel in Höhe von rd. 290.000 EUR auf Entschädigungsbeiträge von Patienten der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter (BVA).

Die Niederösterreichischen Krankenanstalten hoben von Sonderklassenpatienten der BVA keinen Entschädigungsbeitrag ein. Diese Vorgangsweise beruhte auf einem Zusatzübereinkommen der Träger der Niederösterreichischen Krankenanstalten und der BVA, welches die Träger verpflichtete, von den BVA-Versicherten, für die in der Sonderklasse Leistungen erbracht wurden, keine Aufzahlungen zu verlangen.

Beitragsaußenstände

Während die Abteilung Sanitäts- und Krankenanstaltenrecht des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung 2004 die Nichteinhebung bestätigte, stellte sie 2005 fest, dass Patienten der BVA nicht befreit wären. 2006 erfolgte eine Anweisung der Landeskliniken-Holding, wonach der Entschädigungsbeitrag für BVA-Patienten von den von der BVA ersetzten Anstaltskosten einzubehalten und somit vom Rechts-träger der Krankenanstalt zu tragen wäre.

Der Niederösterreichische Patienten- und Pflegeanwalt hatte Kenntnis darüber, dass von BVA-Patienten der Sonderklasse keine Entschädigungsbeiträge abgeführt wurden und kritisierte dies auch in einer an den Niederösterreichischen Gesundheits- und Sozialfonds und das Land Niederösterreich gerichteten Stellungnahme, ohne aber weitere Schritte zu setzen.

- 7.2** Der RH kritisierte, dass niederösterreichische Krankenanstalten rechtswidrig von ihnen einbehaltene Patientenentschädigungsbeiträge von Sonderklassepatienten nicht abführten; ferner hoben sie Patientenentschädigungsbeiträge von BVA-versicherten Patienten der Sonderklasse nicht ein und verursachten dadurch Beitragsaußenstände des Niederösterreichischen Patientenentschädigungsfonds in der vom RH geschätzten Höhe von rd. 420.000 EUR.

Der RH beanstandete, dass der Niederösterreichische Gesundheits- und Sozialfonds, das Land und die Landeskliniken-Holding ihre Aufsichts- und Kontrollfunktion nur unzureichend wahrnahmen; außerdem forderte auch der Niederösterreichische Patienten- und Pflegeanwalt die Feststellung der Höhe der Beitragsaußenstände und deren Nachzahlung nicht ein.

Der RH empfahl dem Land darauf hinzuwirken, dass die Außenstände an Entschädigungsbeiträgen von Sonderklassepatienten nachträglich überwiesen und die dem Patientenentschädigungsfonds entstandenen Zinsverluste in der geschätzten Höhe von 10.000 EUR ersetzt werden.

- 7.3** *Laut Stellungnahme des Niederösterreichischen Patientenentschädigungsfonds lag die Zuständigkeit gemäß dem NÖ KAG für die Prüfung der Vollständigkeit der Entschädigungsbeiträge beim Niederösterreichischen Gesundheits- und Sozialfonds. Die Verantwortlichkeit und allfällige Aufsichts- und Überwachungspflichten der Geschäftsführung des Entschädigungsfonds würden daher erst nach Überweisung der Beiträge an den Entschädigungsfonds einsetzen. Für die Niederösterreichische Patienten- und Pflegeanwaltschaft hätte kein Zweifel bestanden, dass der rechtskonforme Zustand hergestellt werde.*



Auch die Niederösterreichische Landesregierung wies auf die Zuständigkeit des Niederösterreichischen Gesundheits- und Sozialfonds hin, auch hätte die vom Niederösterreichischen Gesundheits- und Sozialfonds durchgeführte Plausibilitätsprüfung keine Auffälligkeiten ergeben.

Die vom RH ermittelten Nachforderungen von rd. 430.000 EUR wären an die zur Zahlung verpflichteten Krankenanstaltenträger weitergeleitet worden. Ein erheblicher Teil der vom RH ermittelten Nachforderungen, insbesondere der eindeutig der Niederösterreichischen Landeskliniken-Holding zuzuordnende Betrag von rd. 160.000 EUR, wäre bereits überwiesen worden.

7.4 Der RH erwiderte, dass die Verantwortung für die Eintreibung und die Urgenz offener Beiträge beim Niederösterreichischen Patienten- und Pflegeanwalt läge.

8.1 In Niederösterreich und in der Steiermark wurden die Patientenentschädigungsfonds als Körperschaften öffentlichen Rechts eingerichtet. An diese waren die von den Krankenanstaltenträgern einzuhebenden Entschädigungsbeiträge der Patienten zur Abgeltung von Entschädigungen zu überweisen.¹⁾ Die Mittel der Patientenentschädigung waren damit von der Landesgebarung abgegrenzt.

¹⁾ Niederösterreich: § 45b Abs. 2 NÖ KAG; Steiermark: § 11 Abs. 1 Gesetz vom 4. Juli 2002 über die Patientenentschädigung

In Wien hingegen wurden gemäß dem Wr. KAG die Kostenbeiträge der beim Amt der Wiener Landesregierung eingerichteten Patientenanwaltschaft²⁾ zur Verfügung gestellt. Die Beiträge wurden voranschlagsunwirksam auf einem Haushaltsansatz des Wiener Krankenanstaltenverbundes verbucht.

²⁾ Gemäß § 46a Abs. 7 Wr. KAG war der Kostenbeitrag von den Trägern der Krankenanstalten einzuheben und der Wiener Patientenanwaltschaft für Entschädigungen zur Verfügung zu stellen.

Das Kontrollamt der Stadt Wien kritisierte bereits im Jahr 2003 die voranschlagsunwirksame Verbuchung auf einem Haushaltsansatz des Krankenanstaltenverbundes und empfahl die voranschlagswirksame Verbuchung auf einem eigenen Ansatz. Dieser Empfehlung kam das Land Wien bislang nicht nach.

Verrechnung der Mittel für die Patienten- entschädigung

Verrechnung der Mittel für die Patientenentschädigung

- 8.2** Der RH unterstützte die Anregung des Kontrollamtes der Stadt Wien, die Verrechnung auf einem eigenen Ansatz durchzuführen, wies aber darauf hin, dass die Länder Niederösterreich und Steiermark einen Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit eingerichtet haben.

Der RH empfahl im Sinne einer klaren haushaltsrechtlichen und gebahrungsmäßigen Zuordnung der Fondsmittel entweder eine Verrechnung auf einem eigenen Ansatz oder die Errichtung eines Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit.

- 8.3** *Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenates würde der Empfehlung des RH durch die Einrichtung eines eigenen Ansatzes und durch ein Konto für die Mittel des Patientenentschädigungsfonds entsprochen werden.*

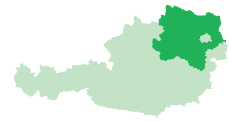
Kontoführung und Kapitalerträge der Patientenentschädigungsfonds

- 9.1** (1) Der Niederösterreichische und der Steiermärkische Patientenentschädigungsfonds verfügten über eigene Bankkonten. Die erwirtschafteten Kapitalerträge beliefen sich im Jahr 2006 in Niederösterreich auf rd. 21.500 EUR und in der Steiermark auf rd. 24.000 EUR – jeweils abzüglich Spesen und Kapitalertragsteuer – und waren für Entschädigungszahlungen zweckgewidmet.

(2) Die Rechtsträger der Wiener Krankenanstalten überwiesen die Patientenentschädigungsbeiträge auf ein von der Stadt Wien geführtes Bankkonto. Auf diesem war eine Abgrenzung der ausschließlich zu Entschädigungszwecken heranziehbaren Fondsmittel von den übrigen für andere Zwecke des Landes Wien zu verwendenden Mitteln nicht gegeben. Die auf den Patientenentschädigungsfonds entfallenden Zinsen wurden weder errechnet noch gesondert ausgewiesen.

Eine vom RH angeforderte Berechnung ergab, dass sich die auf die Fondsgelder entfallenden Zinseinnahmen im Zeitraum 2001 bis 2007 auf die geschätzte Höhe von rd. 315.000 EUR beliefen.

- 9.2** Der RH bemängelte die unzureichende Vermögensverwaltung der Mittel des Wiener Patientenentschädigungsfonds. Durch die unterlassene Erwirtschaftung von Zinserträgen verstieß die Patientenanwaltschaft gegen die von ihr wahrzunehmenden wirtschaftlichen Interessen der zu entschädigenden Patienten.



Der RH empfahl der Patientenanwaltschaft bzw. dem Land Wien, umgehend eine eigene Vermögensveranlagung der Mittel des Patientenentschädigungsfonds und die nachträgliche Überweisung der ausstehenden Zinserträge in der geschätzten Höhe von rd. 315.000 EUR zu veranlassen.

- 9.3** *Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenates würde den Empfehlungen des RH entsprochen werden. Die von der Stadt Wien aus den Mitteln des Patientenentschädigungsfonds erzielten Zinsen würden mit der Errichtung eines eigenen Kontos dem Patientenentschädigungsfonds ersetzt werden.*

Der Wiener Stadtsenat hielt fest, dass aufgrund der stets ausreichenden Liquidität des Patientenentschädigungsfonds zu entschädigenden Patienten keine Mittel vorenthalten worden wären.

Gebarungsergebnisse und Liquidität der Patientenentschädigungsfonds

- 10.1** (1) Die Gebarungsentwicklung der ersten Jahre war durch hohe Einnahmenüberschüsse gekennzeichnet, die sich in den Folgejahren verringerten.

Aufgrund der zeitlichen Verzögerung, die durch die rechtlichen und organisatorischen Vorkehrungen bei der Einführung der Patientenentschädigung und durch die Verfahrensdauer bis zur Gewährung und Auszahlung von Entschädigungen bedingt war, standen den in den Jahren 2001 und 2002 vereinnahmten Kostenbeiträgen keine bzw. keine nennenswerten Ausgaben gegenüber. Auch im Jahr 2003 waren die Ausgaben für Entschädigungen noch relativ gering.

Erst in den Folgejahren stiegen die Ausgaben für Entschädigungen, weil sowohl die Anzahl der Entschädigungen als auch die durchschnittliche Höhe der gezahlten Entschädigungen zunahmen.

Gebarungsergebnisse und Liquidität der Patientenentschädigungsfonds

Die Einnahmen und Ausgaben entwickelten sich in den Jahren von 2001 bis 2006 wie folgt:

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	in 1.000 EUR					
Wien						
Einnahmen	914,5	1.108,6	1.264,4	1.250,9	1.285,1	1.620,1
Ausgaben ¹⁾	-	-	591,8	1.346,9	1.691,0	1.297,7
<u>Saldo Einnahmen-Ausgaben</u>	<u>914,5</u>	<u>1.108,6</u>	<u>672,6</u>	<u>- 96,0</u>	<u>- 405,9</u>	<u>322,4</u>
Niederösterreich						
Einnahmen	322,8	1.017,2	886,3	909,9	652,1	795,2
Ausgaben ¹⁾	0,1	164,8	343,5	579,2	854,7	724,4
<u>Saldo Einnahmen-Ausgaben</u>	<u>322,7</u>	<u>852,4</u>	<u>542,8</u>	<u>330,7</u>	<u>- 202,6</u>	<u>70,8</u>
Steiermark						
Einnahmen	625,0	663,1	676,5	685,8	680,8	689,5
Ausgaben ¹⁾	-	2,7	403,4	553,1	894,4	1.182,6
<u>Saldo Einnahmen-Ausgaben</u>	<u>625,0</u>	<u>660,4</u>	<u>273,1</u>	<u>132,7</u>	<u>- 213,6</u>	<u>- 493,1</u>

¹⁾ Entschädigungszahlungen inklusive Spesen und Kapitalertragsteuer

Die Patientenentschädigungsfonds erzielten somit in den ersten drei Jahren sehr hohe Einnahmenüberschüsse. In weiterer Folge führten die gestiegenen Ausgaben zu geringeren Einnahmenüberschüssen und auch zu negativen Gebarungsergebnissen. Die Einnahmen übertrafen jedoch im Durchschnitt die Ausgaben der Jahre 2001 bis 2006 in Wien um rd. 51 %, in Niederösterreich um rd. 72 % und in der Steiermark um rd. 32 %.

(2) Die Patientenentschädigungsfonds hatten 2006 jeweils folgende Finanzmittel:

	Wien	Niederösterreich	Steiermark
	in 1.000 EUR		
Finanzmittel ²⁾	2.516,2	1.916,8	984,5

²⁾ Bankguthaben, Finanzanlagen



(3) Im Jahr 2006 konnten mit den vorhandenen Finanzmitteln die Ausgaben um ein Mehrfaches abgedeckt werden:

	Wien	Niederösterreich in 1.000 EUR	Steiermark
Finanzmittel 2005	2.193,8	1.846,0	1.477,6
Einnahmen 2006	1.620,1	795,2	689,5
Summe	3.813,9	2.641,2	2.167,1
Ausgaben 2006	1.297,7	724,4	1.182,6
Ausgabendeckung	2,9-fach	3,6-fach	1,8-fach

Die Liquidität des Wiener und des Niederösterreichischen Patientenentschädigungsfonds lag deutlich über jener des Steiermärkischen.

10.2 Nach Auffassung des RH führte der Beitragssatz von 0,73 EUR je Verpflegstag in den ersten Jahren – in Verbindung mit den geringen Auszahlungen von Entschädigungen – zu einer sehr hohen Liquidität der überprüften Patientenentschädigungsfonds.

Der RH wies darauf hin, dass die Länder keinen Einfluss auf die Höhe ihrer Einnahmen hatten, weil der Beitragssatz bundesweit einheitlich war.¹⁾

¹⁾ Eine Ausrichtung des Beitragssatzes an der Liquidität der weniger finanzstarken Patientenentschädigungsfonds hätte zur Folge, dass bisher ausreichend liquide Patientenentschädigungsfonds noch mehr Liquidität erzielen würden (oder aber ihre Mittel großzügiger vergeben). Wenn hingegen dem Beitragssatz die Liquidität der finanzstarken Patientenentschädigungsfonds zugrunde gelegt wird, wären „finanzschwache“ Patientenentschädigungsfonds allenfalls zu einer restriktiveren Entschädigungspraxis gezwungen.

Der RH empfahl, die Einnahmegerbarung (angemessener Beitragssatz), Ausgabengerbarung (Entschädigungen sowie die ihnen zugrunde liegende Spruchpraxis) und (angemessene) Liquidität in Hinkunft besser aufeinander abzustimmen. Als Grundlage dafür hätten die Patientenentschädigungsfonds eine möglichst einheitliche Entschädigungspraxis herbeizuführen. Darüber hinaus wären aber auch Liquiditätsziele vorzugeben.

Gebbarungsergebnisse und Liquidität der Patientenentschädigungsfonds

Der RH empfahl daher dem BMGFJ, vor einer allfälligen Anpassung des Beitragssatzes eine bundesweite Evaluierung der Liquidität der Patientenentschädigungsfonds durchzuführen, bei der

- Liquiditätskennzahlen zu ermitteln, darauf basierend Liquiditätsvergleiche durchzuführen und
- Liquiditätsziele auf der Grundlage dieser Kennzahlen und des erforderlichen Finanzbedarfes abzuleiten wären.

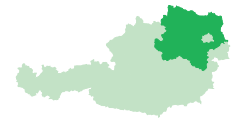
Im Falle einer Neufestlegung des Patientenentschädigungsbeitrages regte der RH die Festlegung einer Obergrenze im KAKuG und detaillierte Festlegungen durch die Länder an. Dadurch wäre der Gebahrungsspielraum der Patientenentschädigungsfonds erweitert und eine wesentliche Voraussetzung für eine ausgeglichene Liquidität, aber auch für eine kontinuierlichere Entschädigungspraxis geschaffen.

10.3 *Laut Stellungnahme des Niederösterreichischen Patientenentschädigungsfonds und der Niederösterreichischen Landesregierung könnten die Einnahmen (aufgrund des festgelegten Beitragssatzes) nicht und die Ausgaben nur beschränkt (durch die festgelegten Höchstsummen an Entschädigungen, Öffentlichkeitsarbeit und Informationen über die Entschädigungsmöglichkeit) beeinflusst werden. Eine Steuerung durch variable Beitragssätze würde auf eine bedenkliche Ungleichbehandlung von Patienten hinauslaufen.*

Der Wiener Stadtsenat nahm die Feststellungen und Empfehlungen des RH zur Liquidität zur Kenntnis, der Steiermärkische Patientenentschädigungsfonds und die Steiermärkische Landesregierung gaben hiezu keine Stellungnahme ab.

Laut Stellungnahme des BMGFJ könnte – nach Harmonisierung der Entschädigungspraxis und Evaluierung der Liquidität der Entschädigungsfonds – je nach dem Ergebnis der Evaluierung ins Auge gefasst werden, eine Anpassung des Entschädigungsbeitrages durchzuführen.

10.4 Der RH erwiderte dem Niederösterreichischen Patientenentschädigungsfonds und der Niederösterreichischen Landesregierung, dass sich die vom RH als notwendig erachtete verbesserte Abstimmung von Einnahmengarung, Ausgabengarung und Liquidität auf die Überliquidität der ersten Jahre sowie den bundesweit einheitlichen Satz bezog, der eine länderweise differenzierte, den jeweiligen Liquiditätserfordernissen entsprechende einnahmenseitige Steuerung nicht zuließ.



Ein erweiterter einnahmenseitiger Gestaltungsspielraum der Länder läge im Interesse der Patienten. Dadurch würden die Möglichkeiten zur Vermeidung von Überliquidität (und damit überhöhter Entschädigungsbeiträge), aber auch von finanziellen Engpässen (die zu einem eingegengten Spielraum bei Entschädigungen führen könnten) verbessert werden.

Stellungnahmen der Krankenanstalten zu Patienten- beschwerden

11.1 In den Bundesländern Niederösterreich und Steiermark wurde dem Patienten, der bei der Patientenanzwaltschaft bzw. der Patientenentschädigungskommission eine Beschwerde oder einen Entschädigungsantrag einbrachte, im Rahmen des Erhebungsverfahrens grundsätzlich auch die Stellungnahme der Krankenanstalt zum Schadens- bzw. Beschwerdefall übermittelt bzw. weitergeleitet.

In Wien stellte die Wiener Patientenanzwaltschaft beschwerdeführenden bzw. antragstellenden Patienten diesbezügliche Stellungnahmen nur im Ausnahmefall auf ausdrücklichen Wunsch zur Verfügung.

11.2 Der RH sah in der beim Wiener Patientenentschädigungsfonds geübten Praxis, dem Patienten die Stellungnahme der Krankenanstalt grundsätzlich nicht zur Verfügung zu stellen, einen Verfahrensmangel. Er empfahl daher der Wiener Patientenanzwaltschaft, in Hinkunft Patienten die Stellungnahmen der Krankenanstalten zur Kenntnis zu bringen.

11.3 *Der Wiener Stadtsenat teilte mit, dass die Empfehlungen des RH bereits umgesetzt werden würden.*

Jahresabrechnungen

12.1 Der Steiermärkische Patientenentschädigungsfonds erstellte Jahresabrechnungen seiner Einnahmen und Ausgaben. Der Niederösterreichische Patientenentschädigungsfonds legte eine Jahresabrechnung erst nachträglich auf Verlangen des RH vor. Der Wiener Patientenentschädigungsfonds konnte keine Jahresabrechnung vorweisen.

Jahresabrechnungen der drei Patientenentschädigungsfonds unterlagen nur allgemein der Aufsicht des jeweiligen Landes.

12.2 Der RH empfahl dem Wiener Patientenentschädigungsfonds, eine Jahresabrechnung zu erstellen.

Der RH empfahl den Ländern Niederösterreich, Steiermark und Wien, auch auf eine formelle Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Jahresrechnung und konkrete Kontroll- und Informationspflichten durch das Land hinzuwirken.

Jahresabrechnungen

- 12.3** Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenates würde in Hinkunft eine Jahresabrechnung erstellt und in den Tätigkeitsbericht¹⁾ aufgenommen werden.

¹⁾ Anmerkung des RH: der Wiener Pflege-, Patientinnen- und Patientenanwaltschaft

Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung sei der Jahresabschluss des Patientenentschädigungsfonds bereits in den Tätigkeitsbericht der Niederösterreichischen Patienten- und Pflegeanwaltschaft für das Jahr 2006 aufgenommen und beides von der Niederösterreichischen Landesregierung zur Kenntnis genommen worden.

Die Steiermärkische Landesregierung gab zur Empfehlung des RH keine Stellungnahme ab.

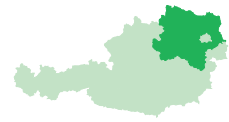
- 12.4** Der RH wiederholte gegenüber der Steiermärkischen Landesregierung seine Empfehlung.

Der RH anerkannte, dass in Niederösterreich und Wien auch die Jahresabrechnung des Patientenentschädigungsfonds von der Landesregierung zur Kenntnis genommen wird. Er hielt es jedoch für zweckmäßig, wenn darüber hinaus mittels Bestätigungsvermerk deren sachliche und rechnerische Richtigkeit und ihre Überprüfung bestätigt werden würden.

Abzug der Kapitalertragsteuer

- 13.1** Die Patientenentschädigungsfonds der Länder Niederösterreich und Steiermark veranlagten zur Erzielung von Kapitalerträgen die eingehobenen Entschädigungsbeiträge. Die Kapitalertragsteuer (KESt) belastete die Fonds im Zeitraum 2001 bis 2006 in Niederösterreich mit rd. 49.000 EUR, in der Steiermark mit rd. 33.000 EUR.

Der Tiroler Patientenentschädigungsfonds erwirkte im Jahr 2002 unter Vorbringen seiner Eigenschaft als Versorgungs- oder Unterstützungseinrichtung eine Befreiung von der KESt. Der Niederösterreichische und der Steiermärkische Patientenentschädigungsfonds setzten bis zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung bei den örtlich zuständigen Finanzbehörden keine entsprechenden Schritte.



Der Steiermärkische Patientenentschädigungsfonds stellte auf Empfehlung des RH einen Antrag auf Rückerstattung der KESt beim Finanzamt Graz-Stadt. Der Bundesweite Fachsenat für Einkommen- und Körperschaftsteuer bestätigte die Befreiung des Steiermärkischen Patientenentschädigungsfonds von der KESt. Die einbehaltene KESt in der Höhe von rd. 33.000 EUR war im Sinne des vom RH empfohlenen Antrages rückzuerstatten.

Der Niederösterreichische Patientenentschädigungsfonds brachte eine entsprechende Anfrage bei der örtlich zuständigen Finanzbehörde ein.

- 13.2** Der RH bemängelte die bis zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung fehlende Initiative der Patientenentschädigungsfonds bezüglich der Erreichung einer Befreiung von der KESt. Er empfahl dem Niederösterreichischen Patientenentschädigungsfonds, entsprechend der Vorgangsweise des Steiermärkischen Patientenentschädigungsfonds eine Rückforderung der KESt von der örtlich zuständigen Finanzbehörde einzuleiten.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

14 Zusammenfassend hob der RH die nachfolgenden Empfehlungen hervor.

BMGFJ

(1) Eine bundesweite Evaluierung der Liquidität der Patientenentschädigungsfonds wäre vor einer allfälligen Anpassung des Beitragssatzes durchzuführen. (TZ 10)

BMGFJ, Länder Wien,
Niederösterreich,
Steiermark

(2) Zur Gewährleistung einer österreichweiten Gleichbehandlung wären die Unterschiede in der Entschädigungspraxis zu analysieren, Vorschläge zur Harmonisierung auszuarbeiten sowie der Aufbau einer zentralen Entscheidungsdatenbank zu beginnen. (TZ 4)

(3) Die Einnahmengarung (angemessener Beitragssatz), Ausgabengarung (Entschädigungen und die ihnen zugrunde liegende Spruchpraxis) und (angemessene) Liquidität wären in Hinkunft besser aufeinander abzustimmen. (TZ 10)

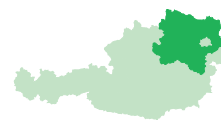
(4) Die derzeit gültige rechtliche Grundlage für die Einhebung des Patientenentschädigungsbeitrages der Sonderklasse wäre zu überprüfen und allenfalls neu zu regeln, um den Krankenanstalten eine vollziehbare, praxisorientierte und verwaltungsökonomische Aufbringung zu ermöglichen. (TZ 5)

Länder Wien,
Niederösterreich und
Steiermark

(5) Der Wiener Patientenentschädigungsfonds hätte die Zahlungsmodalitäten der von den Krankenanstalten an den Patientenentschädigungsfonds zu überweisenden Patientenentschädigungsbeiträge verbindlich festzulegen. Ferner wären ein adäquates Rechnungs- und Mahnwesen aufzubauen und diesbezügliche Zuständigkeiten mit dem Magistrat der Stadt Wien zu klären. Eine Überprüfung der fristgerechten und vollständigen Beitragsüberweisung wäre vorzusehen sowie ein funktionierendes Berichtswesen über die Einnahmengarung des Fonds einzurichten. (TZ 6)

Der durch die Zahlungsverzögerungen erlittene Zinsverlust wäre einzufordern. (TZ 6)

(6) In Niederösterreich wären die Außenstände der Entschädigungsbeiträge von Sonderklassepatienten nachträglich zu überweisen und die dem Patientenentschädigungsfonds entstandenen Zinsverluste in der geschätzten Höhe von 10.000 EUR zu ersetzen. (TZ 7)



(7) In Wien wären im Sinne einer klaren haushaltsrechtlichen und gebarungsmäßigen Zuordnung der Fondsmittel diese entweder auf einem eigenen Ansatz zu verrechnen oder dafür ein Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit zu errichten. (TZ 8) Eine eigene Vermögensveranlagung der Mittel des Pensionsentschädigungsfonds und die nachträgliche Überweisung der ausstehenden Zinserträge in der geschätzten Höhe von rd. 315.000 EUR wären zu veranlassen. (TZ 9)

(8) In Hinkunft sollte die Wiener Patientenadvokatur den Patienten die Stellungnahmen der Krankenanstalten zur Kenntnis bringen. (TZ 11)

(9) Der Wiener Patientenentschädigungsfonds sollte künftig eine Jahresabrechnung erstellen. (TZ 12)

In den Ländern Niederösterreich, Steiermark und Wien wäre auch auf eine formelle Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Jahresrechnung und auf konkrete Kontroll- und Informationspflichten durch das Land hinzuwirken. (TZ 12)

Kinderbetreuung

Die Öffnungs- bzw. Schließzeiten von Kinderbetreuungseinrichtungen des Landes waren – bundesländerweise betrachtet – vergleichsweise ungünstig. Dies wurde durch alternative Betreuungseinrichtungen jedoch teilweise ausgeglichen. Die Elternbeiträge waren im Vergleich zu den anderen Ländern sehr kostengünstig.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Prüfungsziele waren die Beurteilung der Organisation der Kinderbetreuung in Niederösterreich im Hinblick auf die Bedarfs- und Kundengerechtigkeit und die Überprüfung, ob die gesetzliche Zielvorgabe, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu ermöglichen, erreicht werden konnte. (TZ 1)

Grundlagen der Kinderbetreuung

Die Kinderbetreuung in Niederösterreich wurde in einer Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen geregelt. Im Wesentlichen waren die rechtlichen Grundlagen für die Kinderbetreuung das NÖ Kindergartengesetz 1996 und 2006, das NÖ Kinderbetreuungsgesetz 1996 und das Jugendwohlfahrtsgesetz 1991. (TZ 2)

Organisatorisch war das Kinderbetreuungswesen auf drei Abteilungen aufgeteilt. (TZ 3)

Das Niederösterreichische Landesentwicklungskonzept nennt als eines der vorrangigen Ziele eine „ausreichende, qualifizierte und wohnortnahe Kinder- und Jugendbetreuung aller Altersstufen“, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu realisieren. (TZ 5)

Ausgaben für die Kinderbetreuung (Aufwandsverteilung)

Für die Kinderbetreuung war der Landeshaushalt mit steigenden Ausgaben von 106,2 Mill. EUR (2001) bis 125,4 Mill. EUR (Voranschlag 2007) belastet. Der Beitrag der Eltern belief sich auf rd. 0,9 Mill. EUR. Die Gemeinden wandten für die Kinderbetreuung 2006 rd. 118 Mill. EUR auf. Die Rechenwerke erlaubten keine nach der Art der Kinderbetreuung getrennte Darstellung und Auswertung. (TZ 6)

Nutzerbezogenes Leistungsangebot

Die statistischen Daten zeigten in Abhängigkeit vom Kindesalter stark unterschiedliche Betreuungsquoten. Während die Betreuungsquote für unter Dreijährige stark anstieg und 2005/2006 bei 1,5 % lag, erreichte sie bei Kindergartenkindern 84,7 % (2005/2006). Auch Horte wiesen mit 4,8 % (2005/2006) steigende Betreuungsquoten auf. (TZ 8, 9, 10)

Den sprunghaften Anstieg der Betreuungsquoten zwischen dem zweiten und dritten Lebensjahr bzw. starken Rückgang ab dem sechsten Lebensjahr sah der RH als ein weiteres Indiz dafür, dass gerade für diese Altersgruppen die Versorgung noch nicht ausreichend gegeben war. (TZ 12)

Es wurde versucht, die erforderliche Flexibilität durch den Einsatz von Tageseltern und anderen Einrichtungen zur Betreuung von Kindern zu erreichen. Bei Berücksichtigung der durch Tageseltern – oft nur ergänzend oder stundenweise – betreuten Kinder erhöhten sich diese Betreuungsquoten zum Teil signifikant. (TZ 13)

Aussagekräftige statistische Daten zu diesen Einrichtungen lagen jedoch nicht vor. Die Unterstützung solcher Einrichtungen durch das Land bezweckte, die teils fehlenden langen Öffnungszeiten und die große Anzahl an Schließtagen öffentlicher Einrichtungen auszugleichen. (TZ 13)

Bei den Öffnungszeiten stellte der RH deutliche regionale Unterschiede fest. Bedeutende Unterschiede zwischen den Einrichtungen bestanden auch bei den Schließzeiten. Im Jahresdurchschnitt hatten dabei Krippen insgesamt rd. 16 und altersgemischte Betreuungseinrichtungen 17 Tage geschlossen. Die Kindergärten kamen auf durchschnittlich 50, die Horte auf 39 Schließtage im Jahr. Der Großteil davon (rd. 98 %) entfiel auf Schließtage während der Ferienzeiten. (TZ 15)

Kenndaten des Landes Niederösterreich zur Kinderbetreuung

Rechtsgrundlagen	NÖ Kindergartengesetz 1996, LGBl. 5060 NÖ Kindergartengesetz 2006, LGBl. 5060 NÖ Kinderbetreuungsgesetz 1996, LGBl. 5065 NÖ Jugendwohlfahrtsgesetz 1991, LGBl. 9270w					
Einwohner laut Volkszählung 2001	1.545.804					
Gebarung ¹⁾	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	in Mill. EUR					
ordentlicher Haushalt						
Einnahmen = Ausgaben ²⁾	7.536,5	4.921,5	4.966,1	6.467,8	6.505,7	5.853,1
davon für						
Kindergärten	97,2	100,9	103,3	106,2	110,4	111,0
sonstige Kinderbetreuung (aus Gruppe 4) ³⁾	11,4	13,4	14,1	14,6	15,8	14,4
Summe	108,6	114,3	117,4	120,8	126,2	125,4

¹⁾ Quellen: Rechnungsabschlüsse (für 2007: Voranschlag)

²⁾ Die erhöhten Gebarungssummen ergaben sich im Jahr 2002 aus dem Verkauf von Forderungen aus der Wohnbauförderung (rd. 2,4 Mrd. EUR), im Jahr 2005 aus der Übernahme von acht Gemeindekrankenanstalten, im Jahr 2006 aus der Übernahme von sechs Gemeindekrankenanstalten und im Jahr 2007 aus der Übernahme einer Gemeindekrankenanstalt

³⁾ Unterstützung für Tageseltern, Horte und Tagesbetreuungseinrichtungen; Unterstützung sozial bedürftiger Eltern

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte im April und Mai 2006 Teilgebiete der Gebarung des Landes Niederösterreich mit dem Schwerpunkt Kinderbetreuung. Prüfungsziele waren die Beurteilung der Organisation der Kinderbetreuung in Niederösterreich im Hinblick auf die Bedarfs- und Kundengerechtigkeit und die Überprüfung, ob die gesetzliche Zielvorgabe, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu ermöglichen, erreicht werden konnte.

Zu dem im Dezember 2006 übermittelten Prüfungsergebnis gab die Niederösterreichische Landesregierung im Mai 2007 eine Stellungnahme ab. Der RH erstattete im Juni 2007 eine Gegenäußerung.

Grundlagen der Kinderbetreuung

Rechtsgrundlagen

2.1 Die rechtlichen Grundlagen für die Kinderbetreuung in Niederösterreich waren im Wesentlichen das NÖ Kindergartengesetz 1996 und 2006, das NÖ Kinderbetreuungsgesetz 1996 und das NÖ Jugendwohlfahrtsgesetz 1991. Bestimmungen zur Förderung von Tagesmüttern und anderen Einrichtungen zur Betreuung von Kindern fanden sich auch im NÖ Familiengesetz.

Dazu bestanden verschiedene Verordnungen, wie die Verordnung über die Herabsetzung der Kostenbeiträge der Eltern, die NÖ Tagesmütter/-väter Verordnung, die NÖ Tagesbetreuungs Verordnung, die NÖ Hortverordnung sowie die NÖ Kindergartenbauordnung. Daneben fanden sich noch vereinzelt Regelungen in anderen Gesetzen bzw. Verordnungen, welche hier nicht explizit aufgezählt werden.

Das NÖ Kindergartengesetz 1996, das im Prüfungszeitraum noch anzuwenden war, regelte insbesondere die Betreuung von Kindern vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt. Es enthielt vor allem Bestimmungen zu den Zielen, Aufgaben der Kindergärtner, zu Aufbau und Größe der Gruppen, zum Personal, zur fachlichen Aufsicht, Erhaltung, Errichtung und Erweiterung und zum Aufnahmeverfahren in öffentlichen und privaten Kindergärten.

Zur Zeit der Überprüfung arbeitete die Landesregierung an einem neuen Kindergartengesetz, das am 4. April 2006 von dieser und am 27. April 2006 vom Niederösterreichischen Landtag beschlossen wurde; es trat am 1. September 2006 in Kraft.

Die maßgeblichen Änderungen im Kindergartengesetz 2006 betrafen die Senkung der Gruppengrößen, neue Regelungen zu Kindergartenferien, Öffnungszeiten am Nachmittag, zum Kostenbeitrag für Familien, zur Aufnahme von zweieinhalb- bis dreijährigen Kindern und zur Aufnahme von Volksschulkindern in die Nachmittagsbetreuung.

In keinem anderen Bundesland gab es eine so hohe Anzahl an Vorschriften (40) bezüglich der Kinderbetreuung. Diese Entwicklung führte zwangsläufig zu einer Unübersichtlichkeit der Rechtslage. Durch die damit verbundene Aufteilung der Verantwortung auf verschiedene Abteilungen wurde auch der Blick auf die Gesamtheit und die Nachhaltigkeit erschwert, was letztlich auch die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit verringerte.



- 2.2 Der RH empfahl eine kritische Durchforstung aller Rechtsgrundlagen für die Kinderbetreuung und deren Zusammenfassung in einer einheitlichen Vorschrift.
- 2.3 Die Landesregierung sagte in ihrer Stellungnahme eine Zusammenführung sämtlicher Rechtsgrundlagen für die Kinderbetreuung zu, verwies aber auf die große Angebotspalette des Landes Niederösterreich für die Kinderbetreuung.

Organisation

- 3.1 Das Kinderbetreuungswesen im Land Niederösterreich war organisatorisch im Wesentlichen auf die Abteilung Kindergärten, Jugendwohlfahrt und das Familienreferat der Abteilung „Allgemeine Förderung“ des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung aufgeteilt.

Abteilung „Kindergärten“

- rechtliche Belange bezüglich des NÖ Kindergartengesetzes
- Bewilligung und Kommissionierung von Kindergartenbaumaßnahmen in Kooperation mit den Gemeinden
- Dienststellenleitung und pädagogische Aufsicht über die Arbeit sowie das Personal in den Kindergärten
- Verwaltung und Koordinaton des Schul- und Kindergartenfonds
- fachliche Beratung im Bereich des Kindergartenwesens
- Auszahlung von Förderungen an die Gemeinden für Kindergartenhelfer und Stützkräfte
- Integration von Kindern mit besonderen Bedürfnissen

Abteilung „Jugendwohlfahrt“

- rechtliche Belange bezüglich des NÖ Kindergartengesetzes
- statistische Aufzeichnungen
- Bewilligung der und Aufsicht über die Horte
- Berufungsbehörde von Tagesbetreuungseinrichtungen und Tageseltern

Familienreferat der Abteilung Allgemeine Förderung

- (Zuschuss-) Förderung und Beratung von Familien und Einrichtungen im Bereich der Kinderbetreuung
- Anlaufstelle für verschiedenste Aktionen alternativer Kinderbetreuungseinrichtungen wie z.B. Ferienbetreuung und Nachmittagsbetreuung

Die verschiedenen Abteilungen waren bemüht, den Bedürfnissen der Eltern und Erhalter nachzukommen und die Qualität der Betreuung laufend zu verbessern, z.B. durch Elternbefragungen.

Die statistischen Erhebungen, die Budgetauswertungen, die Kostenrechnung und das Kennzahlenmanagement der Abteilungen waren uneinheitlich und von unterschiedlicher Qualität.

- 3.2 Der RH würdigte die fortlaufenden Bemühungen der Landesregierung, den veränderten Bedürfnissen im Bereich der Kinderbetreuung nachzukommen. Er hielt jedoch den Informationsaustausch zwischen den Abteilungen und die Bereitstellung eines gesamtheitlichen Überblickes über die sehr ähnlichen Aufgabengebiete für verbesserungsfähig.

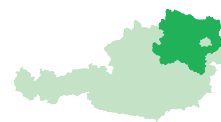
Die Aufsplitterung auf verschiedene Organisationseinheiten erschwerte letztlich die Steuerung und langfristige Planung einer kindgerechten Betreuungsstruktur. Dadurch litt auch die ganzheitliche Zielausrichtung sowie die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit.

Im Hinblick auf die erforderliche Abstimmung und Verschränkung aller Angebote im Bereich der außerfamiliären Kinderbetreuung empfahl der RH daher mittelfristig die Zusammenfassung der Agenden der Kinderbetreuung in einer Organisationseinheit.

- 3.3 *Laut Stellungnahme der Landesregierung habe sich die Trennung in einen hoheitlichen (Abteilung Jugendwohlfahrt) und fördernden Teil (Abteilung Allgemeine Förderung) und in den Kindergartenbereich (Abteilung Kindergärten) bewährt. Die Unterschiedlichkeiten ergäben sich aus der Differenzierung der Materien. Es bestünden nicht nur eine ganzheitliche Zielausrichtung (etwa Vereinbarkeit von Beruf und Kinderbetreuung), sondern darüber hinaus auch verschiedene Spezialziele. Die Datensammlungsvorgänge und deren Auswertung seien daher nicht deckungsgleich.*

Dennoch werde an der qualitativen Verbesserung der statistischen Erhebungsvorgänge laufend gearbeitet. Eine einzige Abteilung zur Stärkung der Steuerungskonzepte würde nur dann Sinn machen, wenn sowohl Kindergartenwesen als auch Kinderbetreuungsangelegenheiten ausschließlich privatrechtlich geregelt wären.

- 3.4 Der RH nahm diese Ausführungen zur Kenntnis, hielt aber die Zusammenlegung der Agenden der Kinderbetreuung aus den dargelegten Gründen dennoch für überlegenswert.



Anforderungen an die außerfamiliäre Kinderbetreuung

4.1 In den Jahren 2003 und 2004 betrug die Teilzeitquote¹⁾ österreichweit bei Frauen 35,3 % bzw. 37,1 % und bei Männern 4,8 % bzw. 3,9 %. Der Frauenanteil innerhalb der Teilzeitbeschäftigten lag z.B. im März 2003 bei 86 %, womit Österreich bei der Teilzeitquote der Frauen – anders als bei den Männern – über dem EU-Durchschnitt lag. Frauen nannten als Hauptgründe für Teilzeit- statt Vollzeitbeschäftigung vor allem die Betreuung von Kindern oder anderen Personen (48 %). Laut Einkommensbericht, Reihe Einkommen 2006/1, waren im Jahr 2005 89 % aller teilzeitbeschäftigten Personen weiblich.

¹⁾ Anteil der Teilzeitbeschäftigten an den unselbstständig Erwerbstätigen

Darauf aufbauende Untersuchungen²⁾ liefern einen generellen Hinweis auf unzureichende bzw. mangelnde attraktive Betreuungsangebote. Ein Vergleich der Arbeitsverdienste von kinderlosen Frauen in Relation zu Müttern zeigt, dass Letztere in ihren Erwerbschancen erheblich eingeschränkt sind. Die größten durchschnittlichen Einbußen verzeichnen Mütter dabei in den ersten Lebensjahren des Kindes (in einer Vergleichsgruppe mit mittlerem Einkommen rd. 63 % bis 71 %).

²⁾ Österreichisches Institut für Familienforschung: Zwischen Reproduktions- und Erwerbsarbeit. Der Zusammenhang von Kinderbetreuung, Pflege und Frauenerwerbsarbeit 2004

Diese Einkommensverluste ließen sich aber bis ins Erwachsenenalter des jüngsten Kindes nicht mehr aufholen. Darüber hinaus war der Verdienstentgang gegenüber kinderlosen Frauen der jeweiligen Vergleichsgruppe auch erheblich von der Ausbildung und der Vorqualifikation abhängig.³⁾ Den wichtigsten Bestimmungsgrund für die großen nominellen Unterschiede zwischen Frauen- und Männereinkommen bildete die unterschiedliche Wochenarbeitszeit.

³⁾ Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung: Kinderkosten – Verdienstentgang von Frauen mit Kindern, 2003; vgl. auch Bericht des RH, Reihe Einkommen 2006/1

Nach der aktuellen Rechtslage werden kinderbedingte Erwerbspausen oder -minderungen für den überwiegenden Teil der Betroffenen zu Verringerungen ihrer späteren Pensionsansprüche führen. Die sich daraus ergebenden sozial-ökonomischen Zusammenhänge und Bedürfnisse sind auf breiter gesellschaftlicher Basis anerkannt und durch wissenschaftliche und ökonomische Untersuchungen untermauert:

- Verbesserungen der Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erhöhen die Chance für Frauen, früher wieder in das Erwerbsleben einzusteigen.
- Dieser ökonomische Mobilisierungseffekt verbessert nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ die Beschäftigungsverhältnisse von Frauen mit Kindern.
- Im Wege höherer Einkommen, höherer Nachfrage, einer Stärkung des Wirtschaftswachstums und der Wettbewerbsfähigkeit sowie einer Entschärfung der demografischen Entwicklung insgesamt werden bessere Rahmenbedingungen und dadurch eine höhere Lebensqualität für Frauen und Männer bewirkt.

Daher besteht auf europäischer Ebene und österreichweit ein übereinstimmendes öffentliches Interesse an einer Förderung der Kinderbetreuung.

- 4.2** Ein Vergleich der rechtlichen Ausgestaltung der außerfamiliären Kinderbetreuung¹⁾, der durch die Prüfungsfeststellungen in anderen Ländern untermauert wurde, zeigte allerdings, dass der Zugang zu dieser Materie sowohl in Bezug auf Quantität als auch Qualität in den Ländern höchst unterschiedlich gewählt wurde; dies, obwohl einheitliche Zielsetzungen auf allen politischen Ebenen bestanden und daher von den Betroffenen ein einigermaßen gleichförmiges Angebot der außerfamiliären Kinderbetreuung erwartet werden konnte.

¹⁾ Außerfamiliäre Kinderbetreuung in Österreich – Vergleich der rechtlichen Bestimmungen in den Bundesländern, Györgyi Kern, 2005



4.3 Die Landesregierung verwies in ihrer Stellungnahme auf eine Studie¹⁾, wonach in Österreich der Anteil der unfreiwilligen Teilzeitbeschäftigten unter den Frauen zwischen 25 und 49 Jahren maximal 9 % betrage; die Beschäftigungsform der Teilzeitarbeit werde also bewusst gewählt. Ein Rückschluss von hoher Teilzeitquote auf keine oder mangelhafte außerhäusliche Kinderbetreuungsangebote sei daher unzulässig. Zielrichtung der Niederösterreichischen Familienpolitik sei die Ermöglichung der Wahlfreiheit der Familien.

¹⁾ IHS (Institut für Höhere Studien) Studie „Kinder, Arbeitswelt und Erwerbschancen“ Wien 2006

Ziele der außer-familiären Kinderbetreuung

5.1 Neben den oben dargestellten unmittelbaren wirtschaftlichen öffentlichen Interessen bestehen auch eine Reihe von inhaltlichen („qualitativen“) Zielen, die über die Bereitstellung einer sicheren Betreuung der Kinder unter Aufsicht von Erwachsenen deutlich hinausgehen. Aufgrund des unterschiedlichen Zugangs und der unterschiedlichen Sichtweisen der Beteiligten (Kinder, Eltern, Betreuungspersonal und Experten, Einrichtungen und Träger, Finanzierungspartner) zu den Anliegen der Kinderbetreuung ergeben sich Widersprüche in den Zielsetzungen und unterschiedliche Qualitätsmerkmale.²⁾

²⁾ z.B. „Strukturqualitäten“, wie z.B. Größe der Einrichtung und der Gruppen, Qualifikation der Kindergärtner, „Prozessqualitäten“, wie z.B. die Tagesabläufe in Kindergruppen, die angebotenen Aktivitäten und das Eingehen auf die individuell unterschiedlichen Bedürfnisse von Kindern oder gemessene „Ergebnisqualitäten“, wie z.B. Veränderungen sozialer, intellektueller oder sprachlicher Fähigkeiten von Kindern

Das Niederösterreichische Landesentwicklungskonzept nennt als eines der vorrangigen Ziele eine „ausreichende, qualifizierte und wohnortnahe Kinder- und Jugendbetreuung für Kinder und Jugendliche aller Altersstufen“. Damit könne die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in der Praxis realisiert und dadurch die Wahlfreiheit hinsichtlich der Lebens- und Berufsgestaltung sowie gesellschaftliche Pluralität ermöglicht werden.

In Abhängigkeit von der jeweiligen Altersstufe der Kinder und den organisatorischen Gegebenheiten vor Ort könne diese qualifizierte Betreuung durch Tagesmütter oder Tagesväter, Kindergärtner, familienergänzende Tagesbetreuungseinrichtungen und Horte erfolgen.

5.2 Der RH stellte bei den zuständigen Organisationseinheiten des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung eine intensive fachliche Auseinandersetzung und ein hohes Maß an Verfolgung der pädagogischen Ziele fest. Vor allem bei der Gruppe der Kindergartenkinder (Drei- bis Sechsjährige) lag im Rahmen der dafür zur Verfügung stehenden Mittel und der dafür vorgesehenen qualitätsfördernden Maßnahmen (insbesondere bei der Ausbildung und Personalqualifikation) ein hoher Umsetzungsgrad vor.

Ausgaben für die Kinderbetreuung (Aufwandsverteilung)

6.1 Die Finanzierungsbeiträge zum Betrieb (laufende Betriebskosten, Investitionen) der Kinderbetreuung bestanden aus Beiträgen des Landes, der Gemeinden, der Eltern und privater Träger.

Die unmittelbaren Ausgaben des Landes stellten sich wie folgt dar:

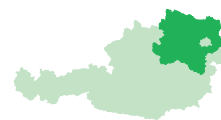
Tabelle 1: Ausgaben für Kinderbetreuung

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ²⁾
	in 1.000 EUR						
Abschnitt 1/24 (Vorschulische Erziehung)	96.196	97.243	100.879	103.250	106.224	110.397	110.999
Ausgaben aus der Gruppe 4 ¹⁾	10.014	11.369	13.359	14.135	14.642	15.796	14.346
Ausgaben für Kinderbetreuung	106.210	108.612	114.238	117.385	120.866	126.193	125.345

¹⁾ Unterstützung für Tageseltern, Horte und Tagesbetreuungseinrichtungen; Unterstützung sozial bedürftiger Eltern

²⁾ für 2007: Voranschlag

Aus den Rechenwerken war ersichtlich, dass die unmittelbaren Ausgaben im Unterabschnitt 1/240 (Kindergarten) im Wesentlichen Leistungen für Personal und für Privatkindergärten betrafen. Unterstützungen für Tageseltern, Horte und Tagesbetreuungseinrichtungen wurden in Form von Personalkostenzuschüssen gewährt und ebenso wie die Unterstützung sozial bedürftiger Eltern (sozial gestaffelte Elternbeiträge) in der Gruppe 4 verrechnet.



Ein Vergleich der Gesamtausgaben des Landes für Kinderbetreuung seit 2001 mit der Einnahmenentwicklung des Landes (Ertragsanteile) zeigte folgendes Bild:

Tabelle 2: Ausgaben für Kinderbetreuung im Vergleich zu den Einnahmen (Ertragsanteilen)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ¹⁾
	in 1.000 EUR						
Ausgaben für Kinderbetreuung	106.210	108.612	114.238	117.385	120.866	126.193	125.345
Ansatz 2/925 Ertragsanteile (einschließlich Spielbankabgabe)	1.317.878	1.316.275	1.310.716	1.310.112	1.359.402	1.393.980	1.386.683
	in %						
Anteil der Ausgaben an den Ertragsanteilen	8,1	8,3	8,7	9,0	8,9	9,1	9,0

¹⁾ für 2007: Voranschlag

Das Land Niederösterreich wendete im Jahr 2006 9,1 % seiner Einnahmen aus Ertragsanteilen für die Kinderbetreuung auf.

Zusätzlich zu den Ausgaben des Landes erbrachten auch die Gemeinden und die Eltern Leistungen für die Kinderbetreuung.

Die für die Kinderbetreuung erforderlichen Ausgaben teilten sich zwischen Land, Gemeinden und Eltern folgendermaßen auf:

Tabelle 3: Aufteilung der Ausgaben zwischen Land, Gemeinden und Eltern¹⁾

	2002		2003		2004		2005		2006	
	in 1.000 EUR	%	1.000 EUR	%	1.000 EUR	%	1.000 EUR	%	1.000 EUR	%
Kinderbetreuung insgesamt										
Land	108.612	51,8	114.238	52,0	117.385	52,1	120.866	52,2	126.193	51,8
Gemeinden	101.156	48,2	105.353	48,0	107.882	47,9	110.684	47,8	117.563	48,2
Summe	209.768	100,0	219.591	100,0	225.267	100,0	231.550	100,0	243.756	100,0
davon Elternbeiträge	816	0,4	819	0,4	835	0,4	880	0,4	923	0,4

¹⁾ Rundungsdifferenzen

Ausgaben für die Kinderbetreuung (Aufwandsverteilung)

- 6.2** Der RH stellte fest, dass das Land Niederösterreich 2005 rd. 52 % der Ausgaben der Kinderbetreuung trug, während die Eltern nur 0,4 % beitragen mussten. Die restlichen Ausgaben von rd. 48 % trugen die Gemeinden. Deren Rechenwerke erlaubten allerdings keine nach der Art Kinderbetreuungseinrichtung getrennte Darstellung und Auswertung. Der RH empfahl, auf eine solche getrennte Darstellung hinzuwirken.
- 6.3** *Die Landesregierung verwies in ihrer Stellungnahme auf den Kontierungsleitfaden für Gemeinden, wonach beim Ansatz 240 alle Kinderbetreuungseinrichtungen zu verrechnen wären.*
- 6.4** Der RH stimmte dem zu, vertrat aber die Meinung, dass eine weitergehende Trennung nicht untersagt ist. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Nutzerbezogenes Leistungsangebot

- 7** Österreichweit waren im Jahr 2005/2006 rd. 275.000 Kinder in institutionellen Betreuungseinrichtungen untergebracht; davon war der Großteil (195.176) in 4.482 Kindergärten. Der Rest verteilte sich auf Krippen (16.037 Kinder), Horte (45.384 Kinder) und altersgemischte Betreuungseinrichtungen (18.307 Kinder). Die Betreuung erfolgte durch 37.620 Beschäftigte.¹⁾

¹⁾ Quellen: Statistik Austria; Kindertagesheimstatistik 2005/2006

Die Kinderbetreuung im Land Niederösterreich erfolgte sowohl in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen, wie Kindergärten, Tagesbetreuungseinrichtungen²⁾ und Horten, als auch in so genannten nicht-institutionellen Betreuungseinrichtungen (z.B. Tageseltern, ganztägige Schulformen).

²⁾ Tagesbetreuungseinrichtungen waren Einrichtungen, in denen Kinder und Jugendliche bis zum vollendeten 16. Lebensjahr regelmäßig und entgeltlich für einen Teil des Tages betreut und erzogen wurden, sofern es sich nicht um Kindergärten, Schulen, Schülerheime oder Horte handelte. Darunter fielen demnach auch Einrichtungen, in welchen Kinder unter drei Jahren betreut wurden, und Betreuungseinrichtungen für Kinder unterschiedlichen Alters. Für solche Einrichtungen wurden im Allgemeinen die Begriffe „Krippe“ oder „Krabbeltube“ bzw. „altersgemischte Betreuungseinrichtung“ oder „Tagesheimstätte“ verwendet.

In Niederösterreich wurden die statistischen Werte dieser Betreuungseinrichtungen nicht näher, sondern nur im Zusammenhang mit der jährlich erscheinenden Kindertagesheimstatistik ausgewertet. Die Statistik Austria verwendet für diese Einrichtungen den Begriff „Krippe“ bzw. „altersgemischte Betreuungseinrichtung“, und trennt diese von den übrigen Einrichtungen. Um eine aussagekräftige Darstellung der verschiedenen Formen von Betreuungseinrichtungen zu gewährleisten, wurden deshalb in diesem Prüfungsergebnis die statistischen Daten der Statistik Austria verwendet.

In Niederösterreich gab es im Kindergarten- bzw. Schuljahr 2005/2006 insgesamt 1.362 institutionelle Kinderbetreuungseinrichtungen. Davon waren

- 33 Krippen
- 1.045 Kindergärten
- 210 Horte
- 74 altersgemischte Betreuungseinrichtungen.¹⁾

¹⁾ Die Statistik Austria weist in der Kindertagesheimstatistik 2005/2006 darauf hin, dass die Werte, welche die jeweiligen Formen der Kinderbetreuung ausweisen (z.B. Krippen, Kindergärten usw.), nicht die Anzahl der Standorte (also Einrichtungen), sondern die der geführten Formen ausdrücken. Wenn z.B. an einem Standort eine Krippe und ein Kindergarten geführt wurden, so wurden beide Formen gezählt und der entsprechenden Tabelle zugeordnet. In Niederösterreich wurden die in Kindergärten geführten altersgemischten Gruppen hingegen nicht als eigener Standort (Einrichtung) ausgewiesen.

Im Berichtsjahr 2005/2006 wurden davon 17 Krippen, 33 Kindergärten, 118 Horte und 61 altersgemischte Betreuungseinrichtungen von privaten Erhaltern betrieben (rd. 17 %). Insgesamt wurden in den institutionellen Einrichtungen im Berichtsjahr 2005/2006 53.097 Kinder betreut.²⁾ In nicht-institutionellen Betreuungseinrichtungen wurden 5.335 Kinder von Tageseltern und 4.916 Kinder in ganztägigen Schulformen betreut.

²⁾ Quellen: Statistik Austria; Kindertagesheimstatistik 2005/2006

In Niederösterreich bewirkte ein – dem allgemeinen (nationalen) Trend entsprechender – anhaltender Geburtenrückgang (nach einem leichten Anstieg bis Mitte der 90er-Jahre) auch einen Rückgang der Bevölkerungsgruppe der Null- bis Fünfjährigen bzw. stagnierende Werte bei den Sechs- bis 14-Jährigen. Gleichzeitig stieg die Anzahl der erwerbstätigen Mütter³⁾ mit Kindern unter 15 Jahren.

³⁾ Erwerbspersonen nach dem Lebensunterhalts- bzw. Labour-Force-Konzept

Nutzerbezogenes Leistungsangebot

Der Anteil der betreuten Kinder mit einer berufstätigen Mutter lag in Niederösterreich im Betreuungsjahr 2005/2006 bei durchschnittlich 62 %. Dabei lag der Anteil der Kinder mit einer berufstätigen Mutter in Krippen (83 %) und Horten (89 %) weit über dem Durchschnitt.

Tabelle 4: Kinder in institutionellen Betreuungseinrichtungen nach Berufstätigkeit der Mutter und Art der Einrichtung für das Betreuungsjahr 2005/2006

Einrichtung	betreute Kinder	Mutter berufstätig	davon Teilzeit
	Anzahl	in %	
Krippen	671	83,1	57,5
Kindergärten	39.268	55,7	57,7
Horte	7.848	89,1	33,0
altersgemischte Gruppen	5.310	66,4	54,4
Gesamt	53.097	62,0	52,1

Quellen: Statistik Austria; Kindertagesheimstatistik 2005/2006; eigene Auswertung

Krippen

- 8 In Krippen wurden im Allgemeinen Kinder unter drei Jahren bzw. bis zum Kindergarteneintritt betreut. Wie bereits erwähnt, wurden die statistischen Daten dieser Form der Betreuungseinrichtung in Niederösterreich nicht näher ausgewertet, bzw. existiert der Begriff der „Krippe“ in Niederösterreich nicht. Darunter leidet die Aussagekraft der zur Verfügung stehenden Daten.

Um dennoch die Entwicklung bei Betreuungseinrichtungen für Kinder dieser Altersgruppe aufzuzeigen, wurde auf die Auswertungen der Statistik Austria für das Land Niederösterreich zurückgegriffen. Die Betreuungsquote¹⁾ stieg demnach in den Krippen von 0,2 % (Berichtsjahr 1996/1997) auf 1,5 % (Berichtsjahr 2005/2006).

¹⁾ Anteil der Kinder in Krippen im Vergleich zur gleichaltrigen Wohnbevölkerung; Quellen: Statistik Austria; Kindertagesheimstatistik 2005/2006; Amt der Niederösterreichischen Landesregierung; eigene Auswertung

Tabelle 5: Anteil der Kinder in Krippen im Vergleich zur gleichaltrigen Wohnbevölkerung

Berichtsjahr	Betriebe	Gruppen	betreute Kinder Anzahl	Personal	Kinder 0 bis 2 Jahre	Kinder- betreuungsquote in %
1996/1997	7	8	106	21	51.049	0,2
1997/1998	10	14	184	38	49.664	0,4
1998/1999	11	15	200	43	48.388	0,4
1999/2000	10	15	193	42	46.753	0,4
2000/2001	9	15	197	35	45.124	0,4
2001/2002	15	24	310	59	43.838	0,7
2002/2003	15	22	259	54	43.262	0,6
2003/2004	18	23	243	49	43.256	0,6
2004/2005	33	48	675	108	43.658	1,6
2005/2006	33	50	671	116	44.227	1,5

Quellen: Statistik Austria; Kindertagesheimstatistik 2005/2006; Amt der Niederösterreichischen Landesregierung; eigene Auswertung

Kindergärten

9 Die institutionelle Kinderbetreuung im Alter von drei Jahren bis zum Schuleintritt erfolgte grundsätzlich in Kindergärten. Im Zuge der durch die Landesregierung genehmigten Projekte war es seit dem Kindergartenjahr 2002/2003 möglich, auch Kinder ab dem 30. Lebensmonat und am Nachmittag auch Volksschulkinder zu betreuen. Diese Projektformen bewährten sich, so dass diese Regelung auch im NÖ Kindergartengesetz 2006 ihren Niederschlag fand.

Kinder wurden nun zwar grundsätzlich erst ab dem dritten Lebensjahr aufgenommen, bei vorhandenen Plätzen und im Einvernehmen mit der Kindergartenleitung konnten aber auch Kinder zwischen zweieinhalb und drei Jahren sowie Volksschulkinder aufgenommen werden.

Einschränkend galt, dass Volksschulkinder nur für die außerhalb der „Bildungszeit“¹⁾ festgesetzte Erziehungs- und Betreuungszeit und jeweils nur für ein Kindergartenjahr aufgenommen wurden. Sie waren überdies bei der Bedarfserhebung für eine neue Gruppe nicht zu berücksichtigen. Weiters durften in einer Kindergartengruppe von 20 Kindern höchstens drei Kinder zwischen zweieinhalb und drei Jahren sein. Die Kindergartenleitung wurde dabei per Gesetz angehalten, grundsätzlich Kinder verschiedener Altersstufen in einer Gruppe unterzubringen.

¹⁾ vom jeweiligen Betreiber (Gemeinde) festgesetzter Zeitraum des Tages, welcher der pädagogischen Betreuung der Kindergartenkinder vorbehalten bleibt

Nutzerbezogenes Leistungsangebot

Nach dem NÖ Kindergartengesetz 2006 betrug die Mindestanzahl der Kinder in einer allgemeinen Kindergartengruppe 14, die Höchstzahl 25. Mit Genehmigung der Landesregierung konnte diese Höchstzahl um maximal drei Kinder überschritten werden, wenn die räumlichen Verhältnisse ausreichten und die für eine Aufnahme in Betracht kommenden Kinder in einem anderen Kindergarten der Gemeinde nicht aufgenommen werden konnten. Werden Kinder zwischen zweieinhalb und drei Jahren in der Kindergartengruppe betreut, beträgt die Höchstzahl 20. Pro Gruppe sind jeweils zwei Betreuungspersonen vorgesehen.

Die Betreuungsquote¹⁾ betrug im Berichtsjahr 1996/1997 85,5 % und stieg bis zum Berichtsjahr 2002/2003 auf 92,1 %. Danach war eine rückläufige Entwicklung festzustellen (Berichtsjahr 2005/2006: 84,7 %).

¹⁾ Anteil der Kinder in Kindergärten im Vergleich zur gleichaltrigen Wohnbevölkerung; Quellen: Statistik Austria; Kindertagesheimstatistik 2005/2006; Amt der Niederösterreichischen Landesregierung; eigene Auswertung

Tabelle 6: Anteil der Kinder in Kindergärten im Vergleich zur gleichaltrigen Wohnbevölkerung

Berichtsjahr	Betriebe	Gruppen	betreute Kinder Anzahl	Personal	Kinder 3 bis 5 Jahre	Kinder- betreuungsquote in %
1996/1997	1.055	2.016	47.903	4.512	56.043	85,5
1997/1998	1.067	2.055	47.787	4.733	55.430	86,2
1998/1999	1.072	2.099	47.719	4.764	54.138	88,1
1999/2000	1.079	2.134	47.012	4.861	52.938	88,8
2000/2001	1.073	2.141	46.649	4.873	51.759	90,1
2001/2002	1.083	2.159	46.158	4.948	50.523	91,4
2002/2003	1.071	2.160	45.093	4.992	48.942	92,1
2003/2004	1.016	2.044	41.361	4.822	47.290	87,5
2004/2005	982	2.061	39.402	4.857	46.443	84,8
2005/2006	1.045	2.210	39.268	5.139	46.340	84,7

Quellen: Statistik Austria; Kindertagesheimstatistik 2005/2006; Amt der Niederösterreichischen Landesregierung; eigene Auswertung

Die in den Zeitreihen bei der Anzahl der Einrichtungen und der Gruppen erkennbaren Verschiebungen sind vor allem erhebungstechnisch bedingt.



Horte

10 Horte sind Einrichtungen, in denen schulpflichtige Kinder und Jugendliche regelmäßig und entgeltlich für einen Teil des Tages außerhalb des Schulunterrichtes betreut und erzogen werden. Die Betreuung und Erziehung der Kinder und Jugendlichen hat dabei in Gruppen zu erfolgen. Diese haben grundsätzlich aus maximal 28 gleichzeitig anwesenden Kindern zu bestehen. Pro Gruppe ist mindestens eine Betreuungsperson vorzusehen.

Im Berichtsjahr 2005/2006 waren in Niederösterreich 210 Horte mit insgesamt 372 Gruppen eingerichtet, in denen 7.848 Kinder betreut wurden. Dies ergab eine Betreuungsquote von rd. 4,8 %. Bei Berücksichtigung der Schulformen mit Ganztagsbetreuung (4.916 Kinder im Schuljahr 2005/2006)¹⁾ würde sich die Betreuungsquote auf rd. 8 % erhöhen.

¹⁾ Die ausgewiesenen Werte für die Schülerbetreuung in Niederösterreich wurden von der Statistik Austria und dem Amt der Niederösterreichischen Landesregierung geschätzt.

Tabelle 7: Anteil der Kinder in Horten im Vergleich zur gleichaltrigen Wohnbevölkerung

Berichtsjahr	Betriebe	Gruppen	betreute Kinder Anzahl	Personal	Kinder 6 bis 14 Jahre	Kinder- betreuungsquote in %
1996/1997	34	58	1.186	114	165.201	0,7
1997/1998	74	118	2.391	230	165.779	1,4
1998/1999	103	157	3.300	320	166.735	2,0
1999/2000	103	168	3.667	338	167.707	2,2
2000/2001	108	186	4.312	387	168.503	2,6
2001/2002	122	208	4.791	437	168.480	2,8
2002/2003	168	285	6.070	604	168.249	3,6
2003/2004	184	327	6.682	593	168.012	4,0
2004/2005	204	365	7.443	722	167.143	4,5
2005/2006	210	372	7.848	731	165.325	4,8

Quellen: Statistik Austria; Kindertagesheimstatistik 2005/2006; Amt der Niederösterreichischen Landesregierung; eigene Auswertung

Nutzerbezogenes Leistungsangebot

Altersgemischte Betreuungs- einrichtungen

- 11** In dieser Art der Einrichtung wurden Kinder unter drei Jahren, im Kindergartenalter und aus der Volksschule gleichzeitig betreut. Die Betreuung hatte dabei in Gruppen zu erfolgen. Eine Gruppe durfte höchstens 15 Kinder umfassen.

Bei Teilnahme mindestens eines Kindes im Alter bis zu einem Jahr durfte die Gruppe höchstens zehn Kinder umfassen. Bis zu sechs Kinder wurden dabei von einer Aufsichtsperson betreut; ab dem siebenten Kind war eine zusätzliche Kraft erforderlich. Eine auf die Wohnbevölkerung bezogene Betreuungsquote erwies sich durch die Aufteilung auf verschiedene Altersgruppen als wenig aussagekräftig.

Im Berichtsjahr 1998/1999 wurden 25 Kinder in altersgemischten Betreuungseinrichtungen betreut. Ein deutlicher Anstieg war seit dem Berichtsjahr 2003/2004 zu verzeichnen (2.673 betreute Kinder); im Berichtsjahr 2005/2006 stieg der Wert auf 5.310 betreute Kinder.

Gesamtentwicklung

- 12.1** Insgesamt nahm die Zahl der betreuten Kinder in institutionellen Betreuungseinrichtungen in Niederösterreich trotz der stagnierenden Geburtenzahlen geringfügig um 3,6 % oder 1.853 betreute Kinder seit dem Berichtsjahr 1998/1999 zu. Dieser Anstieg war vor allem auf die steigenden Betreuungszahlen in den Krippen, Horten und altersgemischten Gruppen zurückzuführen. Die Anzahl der betreuten Kinder in Kindergärten sank seit dem Berichtsjahr 1998/1999 um rd. 18 % (oder 8.451 betreute Kinder).

Eine Gesamtbetrachtung aller institutionellen Einrichtungen zeigte, dass die Betreuungsquote bei Kindern im Alter von drei Jahren bis Schuleintritt mit Abstand am höchsten war. Im Gegensatz dazu gab es geringe Kinderbetreuungsquoten bis zum zweiten bzw. ab dem sechsten Lebensjahr.

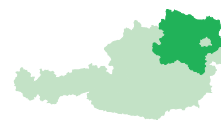
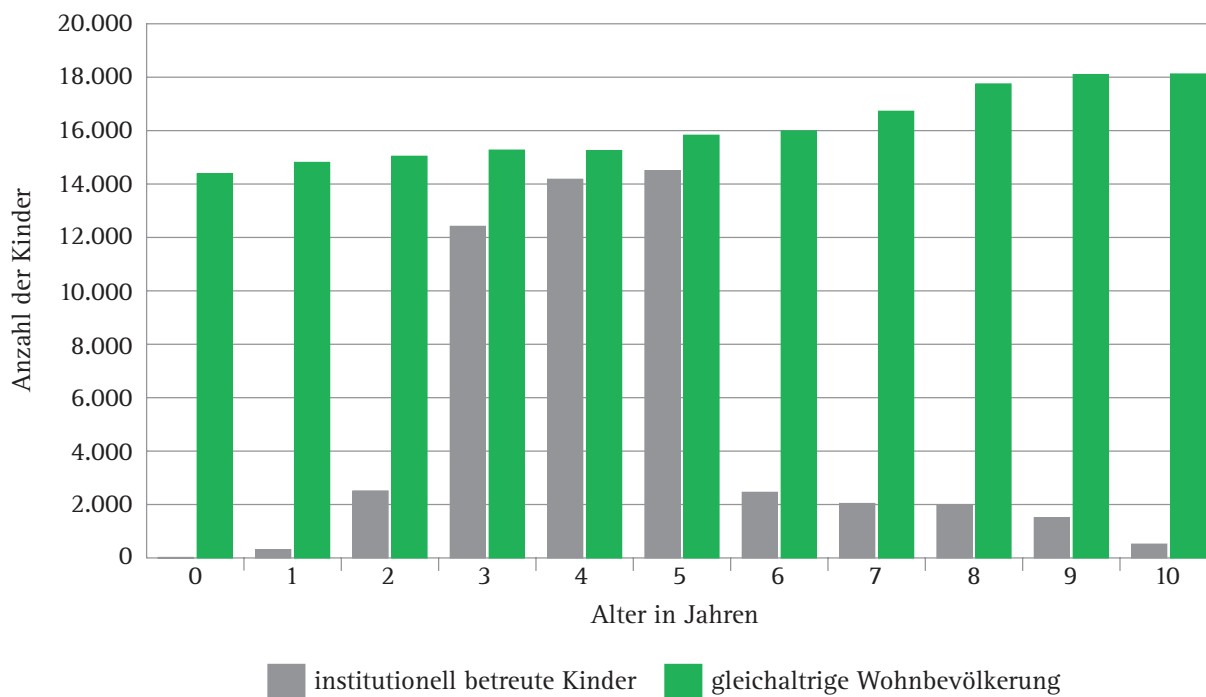


Abbildung: Verhältnis der institutionell betreuten Kinder im Vergleich zur gleichaltrigen Wohnbevölkerung im Berichtsjahr 2005/2006 nach Kindesalter in Niederösterreich



Durch die unterschiedliche statistische Erhebung von Kindern in altersgemischten Gruppen sind die Zahlen der institutionell betreuten Kinder teilweise nicht kongruent mit den bereits dargestellten Tabellen zu den einzelnen Arten der institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen.

12.2 Der RH wies darauf hin, dass der allgemeine Rückgang der Kinderzahl noch keinen Rückschluss auf den künftigen Bedarf und – damit verbunden – auf die notwendigen Ressourcen zulässt. Er stellte fest, dass die Erwerbsquote der Frauen in Niederösterreich mit Kindern unter 15 Jahren im Jahresdurchschnitt 72,1 % betrug. Das war österreichweit betrachtet die vierthöchste Erwerbsquote.

Der RH führte die Inanspruchnahme der Krippen, Horte und Tagesheimstätten auf die bereits erwähnte vermehrte Teilnahme von Müttern am Erwerbsleben zurück. Die Anzahl der in dieser Art der Einrichtung betreuten Kinder stieg in den letzten Jahren sehr stark an. Der RH erachtet den sprunghaften Anstieg der Betreuungsquoten zwischen dem zweiten und dritten Lebensjahr bzw. den starken Rückgang ab dem sechsten Lebensjahr als weiteres Indiz dafür, dass gerade für diese Altersgruppen die Versorgung noch nicht ausreichend gegeben war.

Es sollten daher ausreichend Kinderbetreuungseinrichtungen für Kinder unter drei und über sechs Jahren geschaffen werden.

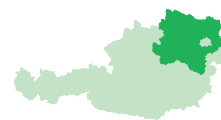
Die Bestimmungen für den Bezug des Kinderbetreuungsgeldes bzw. der Kündigungsschutz nach dem Mutterschutzgesetz¹⁾ in Verbindung mit der Zugangsbeschränkung in Kindergärten für Kinder unter drei Jahren (gemäß dem NÖ Kindergartengesetz 2006 unter zweieinhalb Jahren) sprachen für die Schaffung von Kinderbetreuungseinrichtungen für Kinder bis zum zweiten Lebensjahr. Auch sollte der Einfluss einer vermehrten Betreuung für Kinder ab dem sechsten Lebensjahr auf die Erreichung des Zieles der Vereinbarkeit von Beruf und Familie evaluiert werden.

¹⁾ Kinderbetreuungsgeld: 436 EUR monatlich bis zum 36., in der Praxis aber zumeist nur bis zum 30. Lebensmonat des Kindes; Mutterschutzgesetz: 24 Monate Kündigungsschutz

- 12.3** *Laut Stellungnahme der Landesregierung könne aus diesen Aussagen ein konkreter Bedarf an neuen Kinderbetreuungseinrichtungen nicht abgeleitet werden. In Niederösterreich würden auch in strukturschwachen Gebieten flächendeckend Kinderbetreuungsplätze angeboten. Überdies bestehe ein Rechtsanspruch auf eine Betreuung bzw. Öffnung des Kindergartens, sobald Eltern von drei Kindern diese benötigen. Ergänzend bestehe als Alternative das sehr erfolgreiche Modell „Tagesmutter/-vater“.*

Ein großer Mehrbedarf an Kinderbetreuungsplätzen (Kinderbetreuungseinrichtungen, Tagesmütter/-väter und Mobile Mamis) seit Einführung des Kinderbetreuungsgeldes und des 24-monatigen Kündigungsschutzes sei nicht aufgetreten. Die Daten der Bundeskommission „bedarfsgerechte, externe Kinderbetreuung“, in der alle Bundesländer, zwei Bundesministerien (Frauen, Familie), Gemeinde- und Städtebund und Statistik Austria vertreten gewesen wären, seien im Bericht des RH nicht berücksichtigt. Demnach liege der bundesweite Bedarf an Kinderbetreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren bei 2.354 Plätzen.

Die Evaluierung der Kinderbetreuung für Kinder ab dem sechsten Lebensjahr auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erscheine entbehrlich, weil das Land Niederösterreich neben dem ständig wachsenden Angebot an Hortbetreuungsplätzen seit 2004 die Formen der schulischen Tagesbetreuung (Nachmittagsbetreuung) unterstütze. Mit dieser Form der Nachmittagsbetreuung seien 90 % der Eltern der 2.500 geförderten Kinder sehr zufrieden. Darüber hinaus bestünden noch nicht geförderte Betreuungsangebote für mindestens 3.500 Schüler. Schließlich würden derzeit mehr als 500 Schulkinder nachmittags in Kindergärten betreut.



12.4 Der RH sprach dem Land Niederösterreich Bemühungen um eine flächendeckende Versorgung auch strukturschwacher Regionen nicht ab, wies aber darauf hin, dass ausreichende Kinderbetreuungsplätze die Erwerbschancen und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erheblich verbessern. Die flächendeckende Kinderbetreuung durch Landeskinderergärten ist überdies nur dann sichergestellt, wenn ein Bedarf für mindestens drei Kinder besteht.

Der RH stimmte der Landesregierung jedoch zu, dass das Modell „Tagesmutter/-vater“ in strukturschwachen Regionen eine kostengünstige Lösung für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf darstellen kann.

Zur derzeitigen Kinderbetreuungssituation in Österreich gibt es bereits sehr viele Studien verschiedenster wissenschaftlicher Institute. Diese Studien bieten bezüglich des fehlenden Bedarfes an Kinderbetreuungsplätzen, der diesbezüglichen Gründe und der Vorgangsweise zur Lösung dieses Problems Spielraum für Argumentationen in viele Richtungen.

Der RH berücksichtigte in seinem Prüfungsergebnis die in den letzten Jahren sehr stark gestiegene Anzahl der Krippen, Horte und Tagesheimstätten sehr wohl. Den sprunghaften Anstieg der Betreuungsquoten zwischen dem zweiten und dritten Lebensjahr bzw. den starken Rückgang ab dem sechsten Lebensjahr erachtete der RH als Indiz dafür, dass gerade für diese Altersgruppen die Versorgung noch nicht ausreichend gegeben war.

Die Landesregierung sprach in ihrer Stellungnahme von 708 fehlenden Kinderbetreuungsplätzen in Niederösterreich im Jahr 2004. Auch wenn inzwischen einerseits die Anzahl der Kinder zurückging und andererseits neue Betreuungsmöglichkeiten geschaffen wurden, vermochte dies die Beurteilung durch den RH nicht zu ändern.

Diese Situation wurde – wie bereits erwähnt – durch

- die Bestimmungen für den Bezug des Kinderbetreuungsgeldes,
- den Kündigungsschutz nach dem Mutterschutzgesetz, insbesondere in Verbindung mit der Zugangsbeschränkung in Kindergärten für Kinder unter drei Jahren (bzw. zweieinhalb Jahren),

verschärft. Dies spricht für die Schaffung von Kinderbetreuungseinrichtungen für Kinder dieser Altersgruppe.

Nutzerbezogenes Leistungsangebot

Alternative
Betreuungs-
einrichtungen

Tageseltern

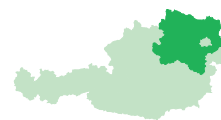
- 13.1** Neben den stationären Betreuungsangeboten bildete die Betreuung durch Tageseltern insbesondere bei individuellem, flexiblem Bedarf, in Randtageszeiten und während Schließzeiten der Gruppeneinrichtungen einen wesentlichen Bestandteil des Kinderbetreuungsangebots. Ein/e Tagesmutter/vater durfte einschließlich der eigenen Kinder höchstens sieben Kinder gleichzeitig betreuen. Dabei durften ab vier Kindern im Vorschulalter keine weiteren Kinder mehr betreut werden. Die Regelungen dafür finden sich in der NÖ Tagesmütter/-väter-Verordnung.

In Niederösterreich gab es im Kindergartenjahr 2005/2006 insgesamt durchschnittlich 1.312 Tageseltern, die 5.335 Kinder¹⁾ betreuten. Damit wurden allein in Niederösterreich rd. 42 % – mit Abstand die meisten – aller in Österreich durch Tageseltern umsorgten Kinder betreut.²⁾ Würden die durch Tageseltern betreuten Kinder zu den institutionellen Betreuungseinrichtungen der jeweiligen Altersgruppe hinzugezählt, so würde sich die Betreuungsquote zum Teil signifikant verändern. Für unter Zweijährige (in Krippen) würde sie von 1,5 % auf 5,2 %, für Drei- bis Fünfjährige (Kindergärten) von 84,7 % auf 87,7 % und für Sechs- bis 14-Jährige von 4,8 % auf 6,2 % steigen.

¹⁾ Quellen: Statistik Austria; Kindertagesheimstatistik 2005/2006

²⁾ Danach folgten die Steiermark mit 2.252 und Wien mit 1.362 Tageseltern

- 13.2** Der RH wies darauf hin, dass aufgrund der oft nur stundenweisen Betreuung bei Tageseltern bzw. der ergänzenden Betreuung durch Tageseltern eine Berücksichtigung in der Betreuungsquote nur bedingt möglich war. Aufzeichnungen, welches Kind, wo, wann und wie lange betreut wurde, fehlten.
- 13.3** *Die Landesregierung hielt eine landeszentrale Datenverarbeitung für nicht erforderlich, weil die Trägerorganisationen diesbezügliche Aufzeichnungen führten.*



- 14.1 Zusätzlich zu den bereits beschriebenen Kinderbetreuungseinrichtungen gab es in Niederösterreich verschiedene alternative Betreuungseinrichtungen, welche die Kinderbetreuung mit flexiblen und individuellen Angeboten ergänzten und abrundeten. Diese wurden teilweise vom Land gefördert und organisatorisch betreut. Aufgrund fehlender aussagekräftiger statistischer Daten zu diesen Einrichtungen war eine quantitative und qualitative Beurteilung jedoch nicht möglich. Deshalb werden diese Einrichtungen, obwohl ihr Wert für die Kinderbetreuung unbestritten ist, hier auch nur exemplarisch aufgezählt.

„Mobile Mamis/Väter“

Es handelte sich dabei um Personen, die Kinder und Jugendliche bis zum vollendeten 15. Lebensjahr individuell im Haushalt der Eltern betreuten. Die Kosten betragen zwischen 3 EUR und 6 EUR pro Stunde und wurden vom Land Niederösterreich nach dem gewichteten Pro-Kopf-Einkommen der Familie gefördert.

„Oma/Opa-Börse“

Zweck der „Oma/Opa-Börse“ war es, kinderfreundliche Senioren mit Familien, die Kinderbetreuung benötigten, zusammenzubringen. Diese Einrichtung wurde vom Familienbund organisiert. Sie erfreute sich laut den Verantwortlichen ständig steigender Nachfrage. Erste Anlaufstelle dafür war die Familienhotline des Niederösterreichischen Familienreferates.

Aktion „Niederösterreichische Ferienbetreuung und Nachmittagsbetreuung“

Mit dieser Aktion förderte das Land Einrichtungen, die in den Ferien zumindest eine Woche Kinderbetreuung anboten bzw. bot es Beratung bezüglich eines Betreuungskonzepts für die Nachmittagsbetreuung in Schulen an. Damit sollte die Kinderbetreuung in den Ferienzeiten und am Nachmittag verbessert werden.

Eltern-Kind-Zentren

Diese Zentren wurden vom Land finanziell gefördert, von den Eltern selbst organisiert und förderten den Erfahrungsaustausch, die Bildung und Information in Erziehungsfragen.

14.2 Der positive Effekt der Betreuung durch Tagesmütter/–väter wurde durch ein umfangreiches, kreatives Ergänzungsangebot mit zusätzlichen alternativen Betreuungsplätzen und Organisationen noch weiter verstärkt. Um jedoch Aussagen über die Bedarfsorientierung und Nachfrage zu ermöglichen, wäre eine tiefere statistische Analyse erforderlich. Demgemäß sollten sämtliche die Kinderbetreuung betreffenden statistischen Daten zentral zusammengeführt und ausgewertet werden. Dies würde letztlich auch ein ganzheitliches koordiniertes Betreuungssystem unterstützen und die Befriedigung der Nachfrage mit vorhandenen Ressourcen besser ermöglichen.

14.3 *Zu den alternativen Betreuungseinrichtungen gab die Landesregierung noch folgende statistische Daten bekannt:*

- Tagesbetreuungseinrichtungen bestünden an 130 Standorten mit 2.800 Kindern;*
- als Mobile Mamis seien 2006 über 110 Personen, die 255 Kinder betreuten, tätig gewesen;*
- im Rahmen der Oma/Opa-Börse seien 145 Omas, die im Monat durchschnittlich 145 Kinder betreuten, vermittelt worden;*
- im Rahmen der Aktion „Niederösterreichische Ferienbetreuung“ seien 112 Träger, die 3.090 Kinder in den Ferien betreuten, gefördert worden;*
- mit Stand März 2007 seien in Niederösterreich 15 Eltern-Kind-Zentren tätig gewesen. In einzelnen Eltern-Kind-Zentren sei auch Kurzzeit-Kinderbetreuung angeboten worden.*

Bezüglich der statistischen Analyse liefen Optimierungsschritte bei der Statistik Niederösterreich, die bereits für das Kalenderjahr 2007 eine massive Verbesserung der Datengrundlage bringen würden. Darüber hinaus werde an einer generellen Bedarfs- und Entwicklungsplanung gearbeitet.

Hinsichtlich der Ferienschlusszeiten bestünde die Möglichkeit der Gemeinde, eine vom Familienreferat geförderte Ferienbetreuung anzubieten. Auch Tagesmütter würden in solchen Zeiten die wenigen Kinder gerne zur Betreuung übernehmen.

Die bedarfsorientierte Arbeit des Familienreferates käme in der Entwicklung neuer Betreuungsangebote zum Ausdruck. Derzeit werde das Projekt „Kinderstube“ erprobt, bei dem „Mobile Mamis“ in Räumen von Betrieben oder Kindergärten drei bis fünf Kinder unter drei Jahren betreuen.

14.4 Der RH nahm diese Ausführungen zur Kenntnis, wies jedoch darauf hin, dass Eltern bezüglich der Ferienbetreuung auf den guten Willen der jeweiligen Gemeinde angewiesen sind.

Öffnungs- und Schließzeiten

15.1 (1) Die Öffnungszeiten einer Kinderbetreuungseinrichtung stellen für die Erziehungsberechtigten oftmals das wichtigste Qualitätskriterium der Kinderbetreuung dar. Das belegen auch umfassende Befragungen und Auswertungen zu diesem Thema. Eine Erhebung der Öffnungszeiten der verschiedenen Einrichtungen ergab, dass im landesweiten Durchschnitt lediglich bei den Krippen eine nennenswerte Anzahl, nämlich rd. 39 %, vor 7.00 Uhr geöffnet haben.

(2) Eine weitere Kerngröße zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie, den so genannten Vereinbarkeitsindikator, ermittelt jährlich die Arbeiterkammer Wien in Zusammenarbeit mit der Statistik Austria.¹⁾ Kriterien dieses Indikators sind:

- Angebot eines Mittagessens,
- Öffnungsdauer von mindestens 40 Stunden in der Woche,
- durchschnittliche tägliche Öffnungsdauer von acht Stunden und
- an vier Tagen bis mindestens 17.00 Uhr, an einem Tag (Freitag) bis zumindest 13.00 Uhr.

¹⁾ Der Vereinbarkeitsindikator gilt bei Bund und Ländern als weitgehend anerkannter Maßstab für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie bzw. der „Erwerbsfreundlichkeit“ von Kinderbetreuungseinrichtungen.

Bei Betrachtung der Altersgruppe der Null- bis Neunjährigen im Kindergartenjahr 2005/2006 lag die Betreuungsquote in institutionellen Einrichtungen im Land Niederösterreich mit 33 % genau im österreichweiten Durchschnitt und an dritter Stelle.¹⁾ Jedoch nur 5 % der Kinder dieser Altersgruppe waren in Einrichtungen, die den Kriterien des Vereinbarkeitsindikators für Familie und Beruf entsprachen, untergebracht. Im Vergleich mit anderen Bundesländern lag Niederösterreich mit diesem Wert an vorletzter Stelle.²⁾ Innerhalb Niederösterreichs war diesbezüglich auch ein Gefälle zwischen den Bezirken im Osten rund um Wien (längere Öffnungszeiten) und jenen im Westen des Landes zu erkennen.³⁾

¹⁾ davor lagen Wien mit 42 % und Burgenland mit 34 %

²⁾ Vorarlberg 5 % und Tirol 3 %

³⁾ Gmünd, Waidhofen an der Thaya, Horn, Zwettl, Krems, Melk, Amstetten, Scheibbs, Lilienfeld

(3) Deutliche Unterschiede zwischen den Einrichtungen gab es auch bei den Schließzeiten. Im Jahresdurchschnitt hatten dabei Krippen insgesamt rd. 16 und altersgemischte Betreuungseinrichtungen rd. 17 Tage geschlossen. Die Kindergärten kamen auf durchschnittlich 50, die Horte auf 39 Schließtage im Jahr. Der Großteil davon (rd. 98 %) entfiel auf Schließtage während der Ferienzeiten.

- 15.2** Der RH stellte zu den Öffnungszeiten fest, dass die Kindergärten in den westlichen und ländlicheren Gebieten oftmals erheblich kürzere Öffnungszeiten hatten als jene in größeren Gemeinden und im Osten. Um nachhaltig den Versorgungsgrad zu optimieren, ist eine deutliche Verbesserung der Öffnungszeiten, vor allem in den strukturell schwächeren Regionen, erforderlich.

Der RH empfahl eine Öffnungszeitenregelung, die eine Vereinbarkeit mit der Erwerbstätigkeit der Erziehungsberechtigten sicherstellt und gleichwertige Bedingungen im Land gewährleistet.

- 15.3** *Die Landesregierung wies darauf hin, dass die zitierte Untersuchung der Arbeiterkammer auf eine Vollzeit-Berufstätigkeit abstelle, die aber nicht den Wünschen der Familien entspreche. Überdies hätten die Eltern in Niederösterreich einen Rechtsanspruch auf Betreuung bzw. auf die Öffnung eines Kindergartens, sobald Eltern von drei Kindern diese benötigen. Die Schließzeiten in den Schulferien seien auf drei Wochen verkürzt worden und könnten durch andere, regional unterschiedliche Angebote der Gemeinden sowie privater Betreuungseinrichtungen abgedeckt und auch vom Land entsprechend gefördert werden.*

15.4 Der RH entgegnete, dass dadurch ein erheblicher Organisationsaufwand erforderlich ist, um Beruf und Familie vereinbaren zu können. Zur Beurteilung der Öffnungszeiten und der Schließtage bediente sich der RH der im Bericht genannten – auch bei der Überprüfung anderer Bundesländer angewandten – Kriterien.

Elternbeiträge

16.1 Der RH erhob die Höhe der Elternbeiträge in Kindergärten im Vergleich mit anderen Bundesländern. Kindergärten sind in Niederösterreich von 7.00 Uhr bis 13.00 Uhr kostenlos. Für die Zeit von 13.00 Uhr bis 16.00 Uhr waren bis zum Kindergartenjahr 2005/2006 72,67 EUR monatlich zu bezahlen. Ab dem Kindergartenjahr 2006/2007 ist für die Zeit von 13.00 Uhr bis 17.00 Uhr, abhängig vom Erhalter, ein Beitrag von höchstens 80 EUR zu bezahlen. Auf Antrag der Eltern ist dieser Kostenbeitrag in Abhängigkeit vom Familiennettoeinkommen herabzusetzen.

Für die Zeit vor 7.00 Uhr und nach 16.00 Uhr (ab 2006/2007 17.00 Uhr) darf zusätzlich ein höchstens kostendeckender Beitrag eingehoben werden.

Weiters darf für Spiel- und Fördermaterial sowie für Mahlzeiten ein ebenfalls höchstens kostendeckender Beitrag vorgeschrieben werden.

16.2 Die Kindergärten in Niederösterreich waren daher im Vergleich zu anderen vom RH überprüften Ländern als sehr kostengünstig für die Eltern zu bezeichnen. Der RH anerkannte die flexiblere Gestaltungsmöglichkeit im NÖ Kindergartengesetz 2006, wonach bei der Festsetzung des Beitrags unter anderem auf die zeitliche Inanspruchnahme Rücksicht genommen werden kann. Flexibilitätshemmend hingegen wirkt die Bestimmung im NÖ Kindergartengesetz 2006, wonach Änderungen der zeitlichen Inanspruchnahme nur viermal jährlich zulässig sind. Dies kann sich im Falle des Wechsels der zeitlichen Arbeitsbedingungen der Eltern nachteilig auswirken.

16.3 *Laut Stellungnahme der Landesregierung sei es in Absprache mit dem Kindergartenerhalter selbstverständlich jederzeit möglich, die zeitliche Inanspruchnahme am Nachmittag an die Bedürfnisse der Eltern und Kinder anzupassen.*

16.4 Der RH wies darauf hin, dass auf eine Änderung der zeitlichen Inanspruchnahme des Kindergartens – außer zu den vier Terminen – kein Rechtsanspruch besteht, wodurch Eltern auf das Wohlwollen des Kindergartenerhalters angewiesen sind.

**Schluss-
bemerkungen/
Schluss-
empfehlungen**

17 Zusammenfassend empfahl der RH:

- (1) Alle Rechtsgrundlagen für die Kinderbetreuung sollten in einer einheitlichen Vorschrift zusammengefasst werden. (TZ 2)
- (2) Die Agenden der Kinderbetreuung sollten mittelfristig in einer Organisationseinheit zusammengefasst werden. (TZ 3)
- (3) Auf eine einheitliche, nach Kinderbetreuungseinrichtungen getrennten Darstellung der Einnahmen und Ausgaben in den Rechenwerken der Gemeinden sollte hingewirkt werden. (TZ 6)
- (4) Es wären ausreichende Kinderbetreuungseinrichtungen für Kinder unter drei und über sechs Jahren zu schaffen. (TZ 12)
- (5) Es sollte sämtliche die Kinderbetreuung betreffenden statistischen Daten zentral zusammengeführt und ausgewertet werden. (TZ 14)
- (6) Die Öffnungs- und Schließzeiten der Kinderbetreuungseinrichtungen sollten – auch in den strukturell schwächeren Regionen – eine Vereinbarkeit mit der Erwerbstätigkeit der Erziehungsberechtigten sicherstellen sowie gleichwertige Bedingungen im Land gewährleisten. (TZ 15)

Wien, im Mai 2008

Der Präsident:

Dr. Josef Moser