



**S t R H**  
Wien

## STADTRECHNUNGSHOF WIEN

Landesgerichtsstraße 10  
A-1082 Wien

Tel.: 01 4000 82829 FAX: 01 4000 99 82810

E-Mail: [post@stadtrechnungshof.wien.at](mailto:post@stadtrechnungshof.wien.at)

[www.stadtrechnungshof.wien.at](http://www.stadtrechnungshof.wien.at)

StRH II - 4/18

MA 11, Wahrnehmung der behördlichen  
Aufgaben des Wiener Kindergartengesetzes

## KURZFASSUNG

*Der Betrieb von Kindertagesbetreuungseinrichtungen, zu denen Kindergärten, Kindergruppen und Tageseltern zählen, war von der Magistratsabteilung 11 als zuständige Behörde zu bewilligen, zu beaufsichtigen und unter bestimmten gesetzlich normierten Voraussetzungen zu untersagen.*

*Die Prüfung durch den Stadtrechnungshof Wien ergab, dass die vorgesehenen Kontrollintervalle grundsätzlich eingehalten wurden, die diesbezügliche, überwiegend in Papierform erfolgende Aktenführung jedoch erhebliche Verbesserungspotenziale aufwies. Insbesondere gab Anlass zu Kritik, dass die Führung der Akten in der vorgefundenen Form die konsequente Verfolgung von festgestellten Mängeln deutlich erschwerte.*

*Nicht zuletzt sollte das für den gegenständlichen Bereich von der Magistratsabteilung 11 eingesetzte nicht mehr zeitgemäße Elektronische Datenverarbeitungssystem durch die Implementierung einer neuen elektronischen Datenverarbeitungsapplikation ersetzt werden.*

Der Stadtrechnungshof Wien unterzog die Vollziehung der von der Magistratsabteilung 11 wahrzunehmenden behördlichen Aufgaben des Wiener Kindergartengesetzes sowie des Wiener Tagesbetreuungsgesetzes einer Prüfung und teilte das Ergebnis seiner Wahrnehmungen nach Abhaltung einer diesbezüglichen Schlussbesprechung der geprüften Stelle mit. Die von der geprüften Stelle abgegebene Stellungnahme wurde berücksichtigt. Allfällige Rundungsdifferenzen bei der Darstellung von Berechnungen wurden nicht ausgeglichen.

## INHALTSVERZEICHNIS

1. Prüfungsgrundlagen des Stadtrechnungshofes Wien.....	7
1.1 Prüfungsgegenstand.....	7
1.2 Prüfungszeitraum .....	7
1.3 Prüfungshandlungen.....	8
1.4 Prüfungsbefugnis.....	8
1.5 Vorberichte .....	8
2. Allgemeines .....	9
3. Rechtsgrundlagen .....	9
3.1 Wiener Kindergartengesetz .....	9
3.2 Wiener Tagesbetreuungsgesetz.....	12
3.3 Wiener Frühförderungsgesetz .....	13
3.4 Bildungspläne .....	13
4. Entwicklung der Anzahl an Tagesbetreuungseinrichtungen .....	15
5. Organisation .....	16
6. Personal .....	19
6.1 Personalausstattung im Zeitraum der Jahre 2015 bis 2017.....	19
6.2 Personalausstattung ab dem Jahr 2018 .....	21
6.3 Antrag auf Erhöhung des Personalstandes im Sekretariatsbereich.....	22
7. Bewilligungen, Widerrufe und Aufsichten .....	23
7.1 Bewilligungen .....	23

7.2	Widerrufe .....	26
7.3	Aufsicht.....	27
7.4	Behandlung von Beschwerden .....	28
8.	Dokumentation .....	29
8.1	Aktenführung .....	29
8.2	Stichprobe .....	30
9.	Elektronische Datenverarbeitungssysteme.....	35
9.1	System "AUGE" .....	35
9.2	Einsatz von mobilen Endgeräten im Außendienst .....	35
9.3	Kooperationsprojekt mit der Magistratsabteilung 10.....	36
10.	Bürgeranliegen bezüglich möglicher Verstöße gegen geltende Arbeitszeit- rechtliche Bestimmungen .....	37
10.1	Inhalt des Bürgeranliegens .....	37
10.2	Arbeitsrechtliche Regelungen hinsichtlich Vorbereitungszeiten.....	38
11.	Abschließende Betrachtungen.....	38
11.1	Wissenschaftliche Untersuchungen über Wiener Kinderbetreuungseinrichtungen .....	38
11.2	Maßnahmen der Magistratsabteilung 11 .....	39
12.	Feststellung .....	40
13.	Zusammenfassung der Empfehlungen .....	40

## TABELLEN- UND ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Entwicklung der Anzahl an Tagesbetreuungseinrichtungen .....	16
Abbildung 1:	Gruppe Recht .....	17
Abbildung 2:	Referat Kindertagesbetreuung .....	18
Tabelle 2:	Entwicklung der Vollzeitäquivalente in den Jahren 2015 bis 2017 .....	20
Tabelle 3:	Vollzeitäquivalent im Referat Kindertagesbetreuung im zweiten Quartal 2018 .....	21
Tabelle 4:	Behördliche Bewilligungsverfahren .....	25
Tabelle 5:	Änderungen und Umwandlungen von behördlichen Bewilligungen .....	25
Tabelle 6:	Widerrufe von behördlichen Bewilligungen .....	26
Tabelle 7:	Überprüfungen von Tagesbetreuungseinrichtungen .....	27

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

"AUGE" .....	Aufsicht und Genehmigung
Abb. ....	Abbildung
Abs. ....	Absatz
App .....	Application
Art .....	Artikel
B-VG .....	Bundes-Verfassungsgesetz
bzgl. ....	bezüglich
bzw.. ....	beziehungsweise
DSA .....	Diplomierte Sozialarbeiterin bzw. Diplomierter Sozialarbeiter
EDV .....	Elektronische Datenverarbeitung
EUR .....	Euro
gem.....	gemäß
https.....	Hypertext Transfer Protocol Secure
inkl. ....	inklusive
IT .....	Informationstechnologie
KA.....	Kontrollamt
lt.....	laut
MA .....	Magistratsabteilung
Nr.....	Nummer
o.ä .....	oder ähnlich
o.a. ....	oben angeführt
pdf .....	Portable Document Format
Pkt. ....	Punkt
Pkte. ....	Punkte
Pkten. ....	Punkten
rd. ....	rund

s.....	siehe
StRH.....	Stadtrechnungshof
Tab. ....	Tabelle
u.a. ....	unter anderem
vgl.....	vergleiche
VZÄ.....	Vollzeitäquivalent
WFfG .....	Wiener Frühförderungsgesetz
WKGG .....	Wiener Kindergartengesetz
WKGVO.....	Wiener Kindergartenverordnung
WTBG.....	Wiener Tagesbetreuungsgesetz
WTBVO .....	Wiener Tagesbetreuungsverordnung
www.....	World Wide Web
z.B. ....	zum Beispiel
z.T. ....	zum Teil

## PRÜFUNGSERGEBNIS

### **1. Prüfungsgrundlagen des Stadtrechnungshofes Wien**

#### **1.1 Prüfungsgegenstand**

Der Stadtrechnungshof Wien prüfte die Wahrnehmung der behördlichen Aufgaben durch die Magistratsabteilung 11 im Zusammenhang mit der Vollziehung des WKGG bzw. des WTBG. Das Augenmerk wurde dabei auf die Einhaltung der rechtlichen Vorschriften, die Organisation, die Personalausstattung sowie die Dokumentation der Aufgabendurchführung gelegt. Des Weiteren wurde auch ein Bürgeranliegen in die Betrachtungen des Stadtrechnungshofes Wien einbezogen, in welchem mögliche Verstöße gegen geltende arbeitszeitrechtliche Bestimmungen in privaten Kinderbetreuungseinrichtungen thematisiert wurden.

Die Prüfungshandlungen fanden insbesondere im Referat Kindertagesbetreuung der Magistratsabteilung 11 sowie in mehreren Kindergärten bzw. Kindergruppen statt, die der behördlichen Aufsicht unterlagen.

Die Entscheidung zur Durchführung der gegenständlichen Prüfung wurde in Anwendung der risikoorientierten Prüfungsthemenauswahl des Stadtrechnungshofes Wien getroffen.

Die Prüfung wurde von der Abteilung Gesundheit und Soziales des Stadtrechnungshofes Wien durchgeführt.

#### **1.2 Prüfungszeitraum**

Die gegenständliche Prüfung erfolgte im zweiten und dritten Quartal des Jahres 2018. Das Eröffnungsgespräch mit der geprüften Stelle fand in der zweiten Aprilwoche statt. Die Schlussbesprechung wurde in der zweiten Septemberwoche durchgeführt. Der Betrachtungszeitraum umfasste die Jahre 2015 bis 2017, wobei auch spätere Entwicklungen einbezogen wurden, soweit zum Zeitpunkt der Einschau entsprechende Daten vorlagen.

### Stellungnahme der Magistratsabteilung 11:

Eingangs wird darauf hingewiesen, dass der Bericht einen Zeitraum umfasst, der vor der Implementierung wesentlicher Maßnahmen im Bereich der Qualitätssicherung in elementaren Bildungseinrichtungen liegt. Dazu zählen insbesondere die Novellen zum WKGG und WTBG inkl. Verordnungen mit Anfang des Jahres 2018. Weiters wurden die Referate Kindergärten und Kindergruppen in einem Referat Kindertagesbetreuung neu organisiert, was zu einer Ressourcenbündelung und zu Synergieeffekten bei der Bewilligung, bei der Kontrolle und bei Beratungen geführt hat.

### **1.3 Prüfungshandlungen**

Die Prüfungshandlungen umfassten die Einschau in Akten, die Analyse und Beurteilung übergebener Daten, die Vornahme von Berechnungen sowie Befragungen von Mitarbeitenden des geprüften Referates sowie deren Vorgesetzten. Ortsaugenscheine fanden im zweiten Quartal 2018 statt, wobei die an Ort und Stelle vorgenommenen Tätigkeiten im Rahmen von Bewilligungsverfahren bzw. der behördlichen Aufsicht beobachtet wurden.

Bei der Durchführung der Prüfung ergaben sich keine Prüfungshindernisse.

### **1.4 Prüfungsbefugnis**

Die Prüfungsbefugnis für diese Gebarungsprüfung ist in § 73b Abs. 1 und § 73c der Wiener Stadtverfassung festgeschrieben.

### **1.5 Vorberichte**

Das ehemalige Kontrollamt der Stadt Wien und der Stadtrechnungshof Wien behandelten Aspekte des gegenständlichen Themas bereits in ihren Berichten

- KA VI - 11-1/11, MA 11, Wahrnehmung der behördlichen Tätigkeit betreffend Kindertagesheime, Schwerpunkt Kindersicherheit bzw.
- StRH VI - 11-1/14, MA 11, Wahrnehmung der behördlichen Tätigkeit betreffend Kindertagesheime, Schwerpunkt Kindersicherheit; Nachprüfung sowie

- StRH II - 29/16, MA 11, Prüfung der Vollziehung des Wiener Frühförderungsgesetzes.

## **2. Allgemeines**

Die behördlichen Tätigkeiten der Magistratsabteilung 11 betreffend die Tagesbetreuung von Kindern waren der Gruppe Recht zugeordnet und dort zuletzt nach einer Organisationsänderung in einem Referat konzentriert worden. Die diesbezüglichen Aufgabenstellungen ergaben sich aus den im nachfolgenden Pkt. 3. genannten landesgesetzlichen Regelungen sowie der Geschäftseinteilung für den Magistrat der Stadt Wien.

Wie bereits im Pkt. 1.5 erwähnt, waren insbesondere die Aspekte der Kindersicherheit im Zusammenhang mit den behördlichen Aufgaben vom Stadtrechnungshof Wien bereits mehrfach einer Prüfung unterzogen worden. Der Schwerpunkt der gegenständlichen Prüfung richtete sich daher einerseits auf die Ordnungsmäßigkeit der Aufgabenerfüllung und andererseits auf qualitätssichernde Elemente im pädagogischen Kontext.

Weitere Kernstücke der Betrachtungen des Stadtrechnungshofes Wien bildeten die zugehörigen organisatorischen und verwaltungstechnischen Rahmenbedingungen zur Wahrnehmung der Agenden.

## **3. Rechtsgrundlagen**

Die in Ergänzung zur Familie erfolgende Betreuung von Kindern konnte einerseits in Kindergärten und andererseits als individuelle Betreuung im eigenen Haushalt einer geeigneten Person (Tagesmutter bzw. Tagesvater) oder in geeigneten Räumlichkeiten in Form einer Kindergruppe erfolgen. Abhängig von der Form der Betreuung kamen unterschiedliche gesetzliche Grundlagen zur Anwendung, deren Vollziehung dem Magistrat als Bezirksverwaltungsbehörde oblag. Gemäß der Geschäftseinteilung für den Magistrat der Stadt Wien oblag die Wahrnehmung der im WKGG, im WTBG sowie im WFfG festgelegten behördlichen Aufgaben der Magistratsabteilung 11.

### **3.1 Wiener Kindergartengesetz**

3.1.1 Das WKGG definierte einen Kindergarten als eine örtlich gebundene Einrichtung, die zur regelmäßigen Betreuung und Bildung von Kindern durch Fachkräfte während

eines Teiles des Tages bestimmt ist. Die Bildungsarbeit hatte nach den Grundsätzen des Wiener Bildungsplanes zu erfolgen. Ziele der Bildungsarbeit waren insbesondere die Förderung der sensumotorisch - psychomotorischen, emotionalen, sozialen, ethischen und kognitiven Kompetenz sowie der Sprachkompetenz in der Erst- und Zweitsprache.

Ebenso waren im WKGG die verschiedenen Arten von möglichen Gruppen in Kindergärten sowie die Voraussetzungen für die Betreuungspersonen und zusätzlich die Aufgaben der Leitungen derartiger Einrichtungen angeführt.

3.1.2 Der Betrieb von Kindergärten war an die Bewilligung der Behörde gebunden. Diese konnte Auflagen, Bedingungen und Fristen vorschreiben, wenn dies zur Vermeidung von Gefährdungen des Wohles der Kinder in pädagogischer, sanitärer, hygienischer oder feuerpolizeilicher Hinsicht bzw. zur Vermeidung von Unfällen oder Gesundheitsgefährdungen erforderlich war.

Vor der Erteilung einer Bewilligung war eine Augenscheinsverhandlung vorzunehmen. Bewilligungen konnten nur auf entsprechenden Antrag erteilt werden. Diese Anträge hatten eine Reihe von Angaben bzw. Beilagen zu enthalten, die im WKGG taxativ aufgezählt waren. Zu diesen zählten Angaben bzw. Pläne über die Lage, die Größe und die Zweckwidmung des Kindergartens und seiner Einrichtungen, die persönliche und fachliche Eignung des Personals, technische Befunde sowie ein pädagogisches Konzept.

Änderungen eines Kindergartens gegenüber der ursprünglichen Bewilligung erforderten eine neuerliche Bewilligung. Andere oder zusätzliche Auflagen konnten vorgeschrieben werden, wenn trotz Einhaltung der im Bewilligungsbescheid vorgeschriebenen Auflagen ein entsprechender Schutz des Wohles der Kinder nicht gegeben war. Dabei war auf die Verhältnismäßigkeit des Aufwandes und des Erfolges der vorgeschriebenen Maßnahmen Bedacht zu nehmen.

Ebenso waren der Behörde Änderungen der Bezeichnung oder der Trägerin bzw. des Trägers eines Kindergartens sowie eine zwei Monate überschreitende Schließung anzuzeigen. Auch die für die Gewährung von Förderungen zuständige Stelle (Magistratsabteilung 10) hatte alle im Zuge der Wahrnehmung ihrer Aufgaben bekanntgewordenen Mängel zu melden, die zu einem Widerruf der Bewilligung führen konnten.

Bei Feststellung von Mängeln, die eine Gefahr für das Leben oder die Gesundheit der betreuten Kinder darstellten, die nicht binnen angemessener, vom Magistrat festgesetzter Frist behoben wurden, hatte die Behörde die Bewilligung zu widerrufen. Dies galt auch beim Verstoß gegen Auflagen oder Bedingungen sowie bei einer länger als ein Jahr dauernden Betriebseinstellung.

3.1.3 Die Behörde hatte auch die Aufsicht über die Kindergärten auszuüben. Dabei war in angemessenen Zeitabständen, jedenfalls aber einmal jährlich zu überprüfen, ob die Kindergärten den vorgeschriebenen Erfordernissen entsprachen.

Das Gesetz bestimmte weiters, dass die Landesregierung durch Verordnung Regelungen für den Betrieb eines Kindergartens zu erlassen hatte. Die WKGVO enthielt insbesondere Bestimmungen hinsichtlich der persönlichen Eignung des Betreuungspersonals sowie der Trägerin bzw. des Trägers, die Anforderungen an die Räumlichkeiten, die Höchstzahl an Kindern in den Gruppen sowie das Verhältnis von betreuten Kindern und Betreuungspersonen. Diese Vorgaben bildeten ebenfalls die Grundlagen für die Bewilligung bzw. die Aufsicht.

3.1.4 Im März 2018 wurden das WKGG und die WKGVO novelliert. Dabei wurden u.a. zusätzliche Anforderungen für die Beantragung einer Betriebsbewilligung - wie z.B. die Vorlage eines Businessplanes über zumindest die ersten drei Betriebsjahre - definiert. Weiters war vorgeschrieben, die geltenden Bildungsstandards zu berücksichtigen und die Bedingungen zur Struktur-, Orientierungs- und Prozessqualität darzulegen und anzugeben, ob religiöse Inhalte vermittelt werden. Die Behörde wurde ermächtigt, Auskünfte über die Trägerin bzw. den Träger sowie das Personal betreffend das Strafrechtsgesetz 1968, das Waffengesetz, das Sicherheitspolizeigesetz sowie das Polizeiliche

Staatsschutzgesetz einzuholen. Das Nichtvorliegen diesbezüglicher Vormerkungen galt als Voraussetzung für die Erteilung einer Bewilligung. Nunmehr konnte die Bewilligung auch widerrufen werden, wenn die pädagogische Bildungsarbeit nicht entsprechend den in diesem Gesetz definierten Aufgaben durchgeführt wurde.

### **3.2 Wiener Tagesbetreuungsgesetz**

3.2.1 Entsprechend der Definition im WTBG handelte es sich bei der Tagesbetreuung um die entgeltliche regelmäßige Betreuung von Minderjährigen bis zum vollendeten 16. Lebensjahr für einen Teil des Tages, soweit diese nicht in anderen Einrichtungen, wie z.B. Kindergärten oder öffentlichen Pflichtschulen erfolgte. Ein Hinweis auf das Bestehen dieses Gesetzes und die zugehörige Definition der Tagesbetreuung fanden sich auch im Wiener Kinder- und Jugendhilfegesetz 2013.

Das WTBG enthielt vergleichbare Vorgaben hinsichtlich der Bewilligungspflicht und der Antragstellung wie das WKGG. Ebenso unterlagen Tagesmütter bzw. Tagesväter und Kindergruppen im gleichen Ausmaß der behördlichen Aufsicht wie Kindergärten.

3.2.2 Regelungen für die Durchführung der Tagesbetreuung waren ebenfalls im Verordnungsweg erlassen worden. Die WTBVO enthielt u.a. Ausführungen hinsichtlich der Ausbildung von Tagesmüttern bzw. Tagesvätern sowie Kindergruppenbetreuungspersonen, die persönliche Eignung dieser Personen, die Anforderungen an die Räumlichkeiten sowie die Höchstzahl an gleichzeitig zu betreuenden Kindern.

3.2.3 Ebenfalls im März 2018 wurden das WTBG und die WTBVO novelliert, wobei auch in diesen Fällen Angleichungen an das WKGG bzw. die WKGVO u.a. in Bezug auf die Voraussetzungen der Betreuungspersonen, die Einholung von Auskünften und die Widerrufsgründe vorgenommen wurden.

3.2.4 Das WKGG und das WTBG enthielten überwiegend gleichlautende Bestimmungen betreffend die Strafbestimmungen bei Nichteinhaltung bestimmter gesetzlicher Vorgaben. Bei diesen handelte es sich insbesondere um den Einsatz von nicht entspre-

chend ausgebildetem Personal, der Überschreitung der genehmigten Höchstzahl an Kindern sowie den Verstoß gegen Auflagen, Bedingungen bzw. Befristungen.

### **3.3 Wiener Frühförderungsgesetz**

3.3.1 Das WFfG war ebenfalls von der Magistratsabteilung 11 zu vollziehen. Zielsetzung dieses Gesetzes war es, Kindern beste Bildungsmöglichkeiten und Startchancen in das weitere Bildungs- und Berufsleben unabhängig von ihrer sozioökonomischen Herkunft zu bieten. Im letzten Jahr vor der Schulpflicht wurden Kinder daher zum Besuch von geeigneten institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen verpflichtet.

3.3.2 Wie im Pkt. 1.5 bereits erwähnt, hatte der Stadtrechnungshof Wien die Vollziehung des WFfG durch die Magistratsabteilung 11 bereits im Jahr 2017 einer Prüfung unterzogen. Daher wurde auf diesen Themenbereich im gegenständlichen Bericht nur insoweit eingegangen, als es für das allgemeine Verständnis bzw. zur Darstellung von Aufgaben und der zur Verfügung stehenden Ressourcen im Rahmen der behördlichen Aufsicht notwendig erschien.

### **3.4 Bildungspläne**

3.4.1 Die Bildungsarbeit in Kindergärten hatte nach Rechtsansicht der Magistratsabteilung 11 gemäß dem WKGG nach den Grundsätzen des Wiener Bildungsplanes (veröffentlicht unter <https://www.wien.gv.at/bildung/kindergarten/pdf/bildungsplan.pdf>) zu erfolgen. Dieser konkretisiert die im o.a. Gesetz angeführten Aufgaben des Kindergartens. Der Bildungsplan stellt somit ein Instrument dar, welches einen klar definierten Bildungsbegriff auf die pädagogische Praxis übertrug. Durch seine allgemeine Fassung ermöglicht er u.a. eine individuelle Kompetenzentwicklung in jedem Kindergarten. Bildung sollte demnach als integrativer Bestandteil der Persönlichkeit von Mädchen und Buben dienen und junge Menschen in ihrer individuellen Disposition erfassen und begleiten.

Ziel des Wiener Bildungsplanes war auch die Kompetenzförderung beim Kindergartenkind, welche die Stärkung der individuellen Widerstandskraft des Kindes beinhaltete. Dadurch sollte ihm u.a. die Bewältigung widriger Gegebenheiten im Leben ermöglicht

werden. Neben der Entwicklung von Fähigkeiten und Fertigkeiten umfasste die Kompetenzförderung auch das Bekenntnis zur Leistung, wobei die Leistungen vom Kind ausschließlich freiwillig erbracht werden sollten. Als Hilfestellung für die Erwachsenen wurde zur Orientierung ein Kompetenzenmodell entwickelt, welches die Fähigkeiten der Kinder in unterschiedliche Kompetenzbereiche gliederte.

Im Wiener Bildungsplan waren auch Prinzipien der Bildungsarbeit definiert worden. Unter dem Begriff "*Prinzip*" wurde in der Bildungsarbeit ein verbindlicher Grundsatz verstanden, von dem sich die pädagogische Handlung ableiten ließ. Diesbezüglich waren u.a. das Prinzip der Individualisierung und Differenzierung, das Prinzip der Ganzheitlichkeit und das Prinzip der Vielfalt genannt worden. Zusätzlich wurden allen angeführten Prinzipien individuelle Standards zugeordnet, welche für die Bildungspartnerinnen bzw. Bildungspartner als nachvollziehbare und evaluierbare Vorgaben gelten sollten.

Der Wiener Bildungsplan enthielt auch Ausführungen zur Qualitätssicherung, wobei die Auswahl der diesbezüglichen Methoden den Trägerinnen bzw. Trägern der Kindergärten oblag.

3.4.2 Im Jahr 2017 gab die Magistratsabteilung 10 den Leitfaden "Ethik im Kindergarten" unter der Internetadresse <https://www.wien.gv.at/bildung/kindergarten/pdf/ethik-kiga.pdf> heraus. Dieser definierte vertiefend zum Wiener Bildungsplan den von elementaren Bildungs- und Betreuungseinrichtungen einzunehmenden Umgang mit den Themen Ethik, Werte, Religionen und Weltanschauungen sowie die Grundsätze einer kultur- und religionssensiblen Bildung.

Dieser Leitfaden sah eine Reihe von Grundsätzen, wie z.B. den Vorrang von staatlichen Gesetzen gegenüber religiösen Vorschriften, als verpflichtend für Wiener elementare Bildungs- und Betreuungseinrichtungen vor.

Aus der Sicht des Stadtrechnungshofes Wien war zu diesem Anhang zum Wiener Bildungsplan festzuhalten, dass sich weder im genannten Bildungsplan noch in den sonstigen Rechtsgrundlagen Hinweise auf diese Handlungsanleitung fanden.

Von der Magistratsabteilung 11 wurde diesbezüglich ins Treffen geführt, dass mit dieser Unterlage die grundsätzliche Haltung der Stadt Wien zum o.a. Themenkreis gegenüber den Betreiberorganisationen transparent gemacht werden sollte. Die rechtlichen Aspekte bzgl. der in dem Leitfaden angeführten Grundsätze seien in verschiedensten Gesetzmaterien normiert.

3.4.3 Bundesländerübergreifend war im Jahr 2009 der sogenannte "BildungsRahmenPlan" erstellt worden. Die Entscheidung, einen solchen Plan zu erstellen, war in der *"Vereinbarung gem. Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebotes und über die Einführung der verpflichtenden frühen sprachlichen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen sowie Schaffung eines bundesweiten vorschulischen Bildungsplanes"* im Jahr 2008 getroffen worden.

Der bundesländerübergreifende "BildungsRahmenPlan" war eine Maßnahme zur Sicherung der pädagogischen Qualität und definierte in komprimierter Form die Grundlagen elementarer Bildungsprozesse. Die Anwendung des "BildungsRahmenPlanes" war in den Vereinbarungen gem. Art. 15a B-VG über die frühe sprachliche Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen für die Jahre 2015/16 bis 2017/18 sowie über die halbtägig kostenlose und verpflichtende frühe Förderung in institutionellen Kinderbildungs- und -betreuungseinrichtungen in den Kindergartenjahren 2015/16, 2016/17 und 2017/18 festgelegt.

#### **4. Entwicklung der Anzahl an Tagesbetreuungseinrichtungen**

Die Magistratsabteilung 11 bewilligte den Betrieb von Kindergärten und Kindergruppen sowie Tageseltern standortbezogen, wobei im Bereich der Kindergärten auch von den Hauptstandorten örtlich getrennte Dependancen gesondert geführt werden konnten. Der Anteil an Dependancen lag im Betrachtungszeitraum bei rd. 13 %. Die nachstehende Tab. zeigt die standortbezogene Entwicklung von Tagesbetreuungseinrichtungen im Betrachtungszeitraum:

Tabelle 1: Entwicklung der Anzahl an Tagesbetreuungseinrichtungen

Tagesbetreuungs- einrichtungen	2015	2016	2017	Veränderung 2015 bis 2017 in %
Kindergärten	1.169	1.191	1.192	2,0
Kindergruppen	625	655	655	4,8
Tageseltern	307	304	283	-7,8
Summe	2.101	2.150	2.130	1,4

Quelle: Magistratsabteilung 11, Darstellung: Stadtrechnungshof Wien

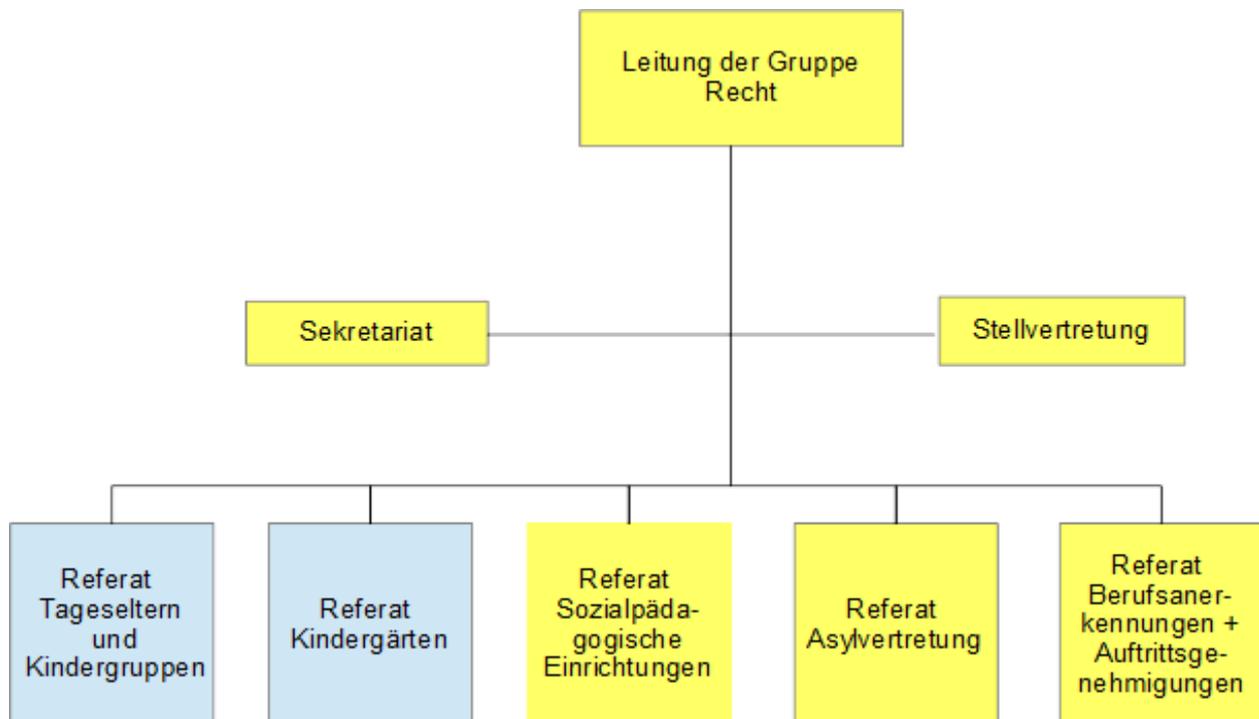
Wie aus der Tab. 1 hervorgeht, erhöhte sich die Zahl der Kindergärten und Kindergruppen im Betrachtungszeitraum geringfügig, während die Zahl der Tageseltern rückläufig war. Insgesamt war eine marginale Steigerung der Zahl an Standorten von Tagesbetreuungseinrichtungen zu verzeichnen.

## 5. Organisation

Die behördlichen Agenden der Magistratsabteilung 11 in Bezug auf Kindergärten, Kindergruppen und Tageseltern waren im gesamten Betrachtungszeitraum der Gruppe Recht zugeordnet.

Diese umfasste am Beginn des Betrachtungszeitraumes fünf Referate, wovon zwei, nämlich das Referat Kindergärten und das Referat Tageseltern und Kindergruppen, für den berichtsgegenständlichen Bereich zuständig waren. Diese wurden in der nachfolgenden Abb. 1 blau dargestellt:

Abbildung 1: Gruppe Recht

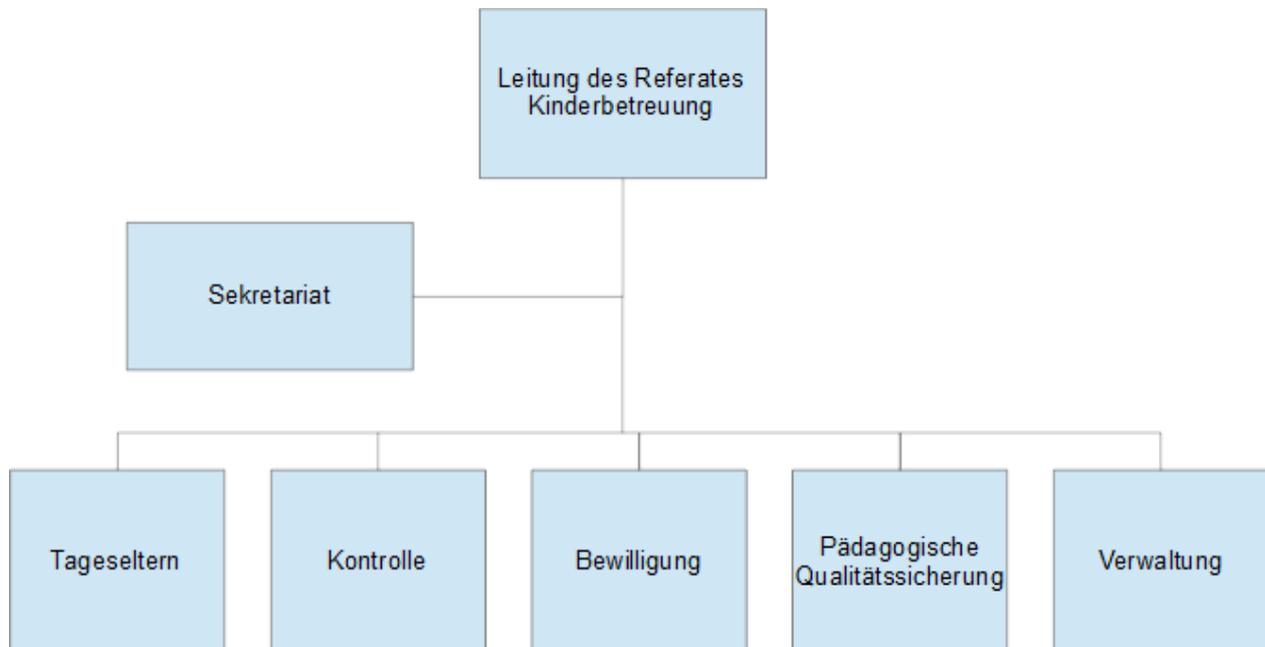


Quelle: Magistratsabteilung 11, Darstellung: Stadtrechnungshof Wien

Im Zuge einer ab dem vierten Quartal 2017 stattgefundenen Organisationsänderung reduzierte die Gruppe Recht die Zahl der Referate auf vier, wobei die beiden vorgenannten Referate zum Referat Kindertagesbetreuung zusammengefasst wurden. Diesem waren alle behördlichen Aufgaben in Bezug auf die Kindertagesbetreuung zugeordnet.

Zum Zeitpunkt der Einschau durch den Stadtrechnungshof Wien stellte sich die Organisation dieses neu geschaffenen Referates wie folgt dar:

Abbildung 2: Referat Kindertagesbetreuung



Quelle: Magistratsabteilung 11, Darstellung: Stadtrechnungshof Wien

Mit dieser Organisationsänderung wurden in Bezug auf die Tageseltern die behördlichen Agenden Bewilligung und Aufsicht in einem Bereich zusammengefasst, während unterschiedliche Bereiche diese Tätigkeiten für Kindergärten und Kindergruppen wahrnahmen.

Die im WKGG bzw. im WTBG vorgesehene Aufsicht über Kindergärten und Kindergruppen erfolgte durch den Bereich Kontrolle. Darüber hinaus oblagen diesem Bereich u.a. auch Widerrufsverfahren, Änderungen von Bewilligungen sowie das Beschwerdemanagement.

Der Bereich Bewilligung hatte in Bezug auf Kindergärten und Kindergruppen nach erfolgter Prüfung von Anträgen die in diesen beiden Landesgesetzen vorgeschriebenen Bewilligungen zu erteilen. Zur Führung dieser Verfahren zählten auch die Beurteilung von Objekten und die Teilnahme an Bauverhandlungen. Weiters wurden auch Beratungsleistungen für bestehende und potenzielle Trägerorganisationen, oftmals in Kooperation mit anderen Fachdienststellen erbracht.

Dem Bereich Pädagogische Qualitätssicherung oblag die Erarbeitung pädagogischer Standards und Leitlinien nach dem WKGG, dem WTBG sowie dem WFfG. Ebenso waren hinsichtlich des verpflichtenden Kindergartenjahres pädagogische Kontrollen durchzuführen und die anderen Bereiche sowohl bei der Aufsicht als auch bei der Bewilligung zu unterstützen.

Der Bereich Verwaltung erstellte Statistiken und Kennzahlen und fungierte als Schnittstelle zur EDV. Unter anderem waren auch die Datenbank, das Formularsystem und die Homepage zu betreuen. Die Mitarbeitenden im Sekretariat unterstützten die angeführten Bereiche, indem sie z.B. Schriftstücke versendeten oder Eintragungen im elektronischen System "AUGE" vornahmen.

## **6. Personal**

Gemäß dem WKGG mussten Aufsichtsorgane der Behörde die Ausbildung zur Kindergartenpädagogin bzw. zum Kindergartenpädagogen absolviert haben und als Leitung in einem Kindergarten tätig gewesen sein. Das WTBG enthielt hingegen keine diesbezügliche Bestimmung.

### **6.1 Personalausstattung im Zeitraum der Jahre 2015 bis 2017**

6.1.1 Entsprechend den im vorstehenden Pkt. 6. erwähnten rechtlichen Vorgaben waren im damaligen Referat Kindergärten ausschließlich Mitarbeitende beschäftigt, welche über die geforderten Qualifikationen verfügten. Im Referat Tageseltern und Kindergruppen waren einerseits DSA und andererseits Fachbedienstete des Verwaltungsdienstes eingesetzt.

Für alle Mitarbeitenden lagen Arbeitsplatzbeschreibungen und Anforderungsprofile vor.

6.1.2 Aus der nachstehenden Tab. ist die Anzahl der VZÄ der mit den behördlichen Aufgaben der Tagesbetreuung befassten Mitarbeitenden der Gruppe Recht zum Ende der Jahre 2015 und 2016 bzw. im September 2017 (Beginn der im Pkt. 5. angeführten Organisationsänderung) ersichtlich:

Tabelle 2: Entwicklung der Vollzeitäquivalente in den Jahren 2015 bis 2017

	2015	2016	2017	Veränderung 2015 bis 2017 absolut	Veränderung 2015 bis 2017 in %
Referat Tagesel- tern und Kinder- gruppen	6,25	6,25	6,25	-	-
Referat Kinder- gärten	7,00	8,00	9,00	2,00	28,6
Kanzlei	2,65	1,90	1,90	-0,75	28,3
Gesamt	15,90	16,15	17,15	1,25	7,9

Quelle: Magistratsabteilung 11, Darstellung: Stadtrechnungshof Wien

Anzumerken war, dass zusätzlich zur obigen Aufstellung zwei leitende rechtskundige Mitarbeitende der Gruppe Recht im geschätzten Ausmaß von insgesamt etwa 0,5 VZÄ Leitungsaufgaben bzw. strategische Agenden in Bezug auf die Tagesbetreuung erledigten. Demgegenüber war in der Tab. über den gesamten Zeitraum eine Mitarbeitende des Referates Tageseltern und Kindergruppen im Ausmaß von 0,75 VZÄ enthalten, die seit Ende des Jahres 2016 dauerhaft krankheitsbedingt absent war.

Wie aus der Tab. ersichtlich, blieb die Zahl der VZÄ im Referat Tageseltern und Kindergruppen im Betrachtungszeitraum unverändert, während im Referat Kindergärten eine Erhöhung der Personalausstattung um zwei VZÄ zu verzeichnen war. Demgegenüber fand im Sekretariatsbereich eine Reduktion der Mitarbeitenden um 0,75 VZÄ statt.

6.1.3 Im Jahr 2017 beauftragte die Magistratsabteilung 11 ein Consultingunternehmen mit der Überprüfung der Personalausstattung der "Inspektion von Tagesbetreuungseinrichtungen" infolge von bekanntgewordenen Vorfällen im Umfeld von Kinderbetreuungseinrichtungen.

Entsprechend dem Auftrag wurde eine Ist-Analyse des Managementsystems für die Aufsichtsfunktion durchgeführt. Auf Grundlage der Datenanalyse erstellte das Consultingunternehmen in weiterer Folge eine Hochrechnung des künftigen, bis zum Jahr 2021 reichenden Personalbedarfes. Dabei wurde ausgehend vom Stand des Jahres 2016 mit einer jährlichen Steigerung der Anzahl an Betreuungseinrichtungen in Wien im Ausmaß von 2,5 % gerechnet. Als weitere Berechnungsfaktoren diente die Anzahl der

im Jahr 2016 erledigten Geschäftsfälle sowie deren erwartete Entwicklung. Diesen Geschäftsfällen war jeweils ein geschätzter Zeitaufwand zugeordnet worden. Insgesamt ergab sich aus den Berechnungen des beauftragten Consultingunternehmens ein erwarteter Mehrbedarf an Personal von rd. zwei VZÄ bis zum Jahr 2021.

Darüber hinaus hielt das Consultingunternehmen auch fest, dass eine IT-Lösung betreffend einen elektronischen Akt dringend erforderlich sei, der auch während der behördlichen Aufsicht verfügbar sein sollte.

Ausgehend von der Ist-Analyse empfahl das Consultingunternehmen eine personelle Verstärkung im Ausmaß von drei VZÄ im Bereich der Aufsicht. Diese über den errechneten Mehrbedarf von zwei VZÄ hinausgehende Personalaufstockung wurde einerseits mit der durch die erwartete Novelle der gesetzlichen Grundlagen verbundenen Erhöhung des Aufgabenumfanges und andererseits mit der erforderlichen Kapazität für die Umsetzung des vorgeschlagenen IT-Projektes begründet.

## 6.2 Personalausstattung ab dem Jahr 2018

Entsprechend der im letzten Quartal 2017 von der Magistratsabteilung 11 eingeleiteten und im ersten Quartal 2018 abgeschlossenen Organisationsänderung wurden Teile der Aufgaben der Mitarbeitenden neu verteilt und die Referatsgliederung innerhalb der Gruppe Recht dementsprechend verändert (s. Pkt. 5.). Zeitgleich erfolgte auch die Anpassung der einzelnen Anforderungsprofile und Arbeitsplatzbeschreibungen.

Die nachstehende Tab. 3 zeigt die Zahl an VZÄ in den einzelnen Bereichen des Referates Kindertagesbetreuung zum Zeitpunkt der Einschau des Stadtrechnungshofes Wien im zweiten Quartal 2018:

Tabelle 3: Vollzeitäquivalent im Referat Kindertagesbetreuung im zweiten Quartal 2018

	VZÄ
Bereich Tageseltern	1,50
Bereich Kontrolle	11,40
Bewilligung	2,35
Bereich Pädagogische Qualitätssicherung	5,00
Bereich Verwaltung	1,00
Sekretariat	1,90
Gesamt	23,15

Quelle: Magistratsabteilung 11, Darstellung: Stadtrechnungshof Wien

In Analogie zur Beschreibung der Personalausstattung im Zeitraum der Jahre 2015 bis 2017 war anzumerken, dass die Leitungsaufgaben für dieses Referat weiterhin zwei rechtskundige Mitarbeitende der Gruppe Recht im Ausmaß von insgesamt etwa 0,5 VZÄ wahrnahmen. Ebenso ist in der obigen Tab. die bereits erwähnte krankheitsbedingt dauerhaft absente Mitarbeitende im Ausmaß von 0,75 VZÄ enthalten.

Der Vergleich des Personalstandes vor und nach der Organisationsänderung in der Gruppe Recht zeigte eine Erhöhung der Personalausstattung um sechs VZÄ im Referat Kindertagesbetreuung gegenüber den beiden vorher bestehenden Referaten. Dabei handelte es sich um fünf Kindergarteninspektorinnen sowie eine rechtskundige Bedienstete. Berechnungen zu den, von der Magistratsabteilung 11 beantragten und auch genehmigten Personalaufstockungen lagen nicht vor, wobei dazu auch auf die Ausführungen im Pkt. 11. dieses Berichtes verwiesen wird.

Die deutlich über der Empfehlung des Consultingunternehmens liegende Personalerhöhung wurde von der Magistratsabteilung 11 im Rahmen eines Antrages zur Dienstpostenplanänderung insbesondere mit den zum damaligen Zeitpunkt bevorstehenden Änderungen des WKGG und den damit einhergehenden Verschärfungen der Kontrollen begründet. Hinsichtlich des Dienstpostens für rechtskundige Bedienstete wurde der Anstieg der Widerrufsverfahren ins Treffen geführt, der eine vermehrte Ausstellung diesbezüglicher Bescheide und der Vertretung der Stadt Wien vor dem Verwaltungsgerichtshof mit sich brächte.

### **6.3 Antrag auf Erhöhung des Personalstandes im Sekretariatsbereich**

Im März 2018 stellte die Magistratsabteilung 11 an die Magistratsdirektion einen Antrag auf Schaffung von zwei Dienstposten für Kanzleibedienstete in der Gruppe Recht, wovon einer dem Referat Kindertagesbetreuung zugeordnet werden sollte. Begründet wurde dieser Antrag mit den gesetzlichen Änderungen im WKGG und im WTBG und den damit gestiegenen Anforderungen.

Gemäß einem Aktenvermerk der Magistratsabteilung 11 sollten diese Dienstposten durch eine entsprechende Umwandlung im Eigenbereich der Magistratsabteilung 11 bzw. innerhalb der Abteilungen der Geschäftsgruppe Bildung, Jugend, Integration und Personal besetzt werden.

Bis zum Ende der gegenständlichen Einschau durch den Stadtrechnungshof Wien war diese Maßnahme von der Magistratsabteilung 11 noch nicht umgesetzt worden. Dies wurde mit der zum Zeitpunkt der Prüfung stattfindenden und die gesamte Magistratsabteilung 11 betreffende Organisationsänderung begründet.

## **7. Bewilligungen, Widerrufe und Aufsichten**

Einleitend war festzuhalten, dass die Magistratsabteilung 11 hinsichtlich der behördlichen Aufgaben im Bereich der Kindertagesbetreuung über kein EDV-Tool verfügte, das eine auf vergangene Stichtage bezogene Auswertung statistischer Daten ermöglicht hätte. Dementsprechend mussten Daten bzgl. der Anzahl behördlicher Verfahren im Betrachtungszeitraum z.T. händisch aus Akten ermittelt werden, die nach wie vor überwiegend in Papierform geführt wurden (s. Pkte. 8.1.1, 8.1.2 sowie 9.1). Dies führte in weiterer Folge dazu, dass in einem Fall Daten, die die Magistratsabteilung 11 dem Stadtrechnungshof Wien übermittelt hatte, während der Prüfung korrigiert wurden.

### **7.1 Bewilligungen**

7.1.1 Entsprechend dem WKGG und dem WTBG, bedurften alle Arten von Tagesbetreuungseinrichtungen für deren Betrieb eine Bewilligung der Behörde. Das diesbezügliche Verfahren erforderte eine umfangreiche Vorlage von Unterlagen und deren Prüfung durch die Behörde (s. Pkt. 3.1.2). Im Rahmen derartiger Verfahren wurden insbesondere zur Beurteilung der (sicherheits-)technischen und hygienischen Gegebenheiten auch Sachverständige anderer Magistratsabteilungen zugezogen.

Wie aus der Aktenlage ersichtlich war, nahmen manche dieser Verfahren insgesamt mehrere Monate in Anspruch. Dies war darauf zurückzuführen, dass bei der Einreichung häufig Unterlagen fehlten oder nicht den Erfordernissen entsprachen. Hierbei

handelte es sich insbesondere um fehlende technische Befunde oder pädagogische Konzepte, die oftmals mehrfach überarbeitet werden mussten.

Im Bereich der Kindergärten erteilte infolgedessen die Magistratsabteilung 11 immer wieder befristete Bewilligungen. Dadurch war es in solchen Fällen notwendig, bei Ablauf der Befristung neuerliche Bewilligungsverfahren durchzuführen. Im Betrachtungszeitraum lag der auf alle derartigen Behördenverfahren bezogene Anteil der neuerlichen Bewilligungen zwischen rd. einem Drittel und mehr als der Hälfte aller Fälle. Demgegenüber waren bei den Kindergruppen und den Tageseltern im Betrachtungszeitraum keine befristeten Bewilligungen zu verzeichnen.

Von der geprüften Stelle wurde dazu angegeben, dass sich die Befristung von Bewilligungen grundsätzlich bewährt hätte. Dies beträfe insbesondere solche Einrichtungen, deren pädagogisches Konzept einer Überarbeitung bedurft hätte bzw. infolgedessen auch Adaptierungen der Räume oder deren Ausstattung vorzunehmen gewesen waren. Während des Betriebes aufgrund einer solchen befristeten Bewilligung wären die zuständigen Mitarbeitenden der Magistratsabteilung 11 immer wieder auch an Ort und Stelle, um die Tagesbetreuungseinrichtungen bei der Umsetzung der behördlichen Vorgaben zu unterstützen. Jedenfalls würde ein Widerrufsverfahren vermieden, falls es der Einrichtung nicht gelänge, die Auflagen zu erfüllen, da die Bewilligung am Ende der Befristung automatisch ende.

Im Zuge der im Pkt. 5. erwähnten organisatorischen Änderungen sei auch angedacht, diese Vorgangsweise auf die Bewilligungen von Tageseltern und Kindergruppen auszuweiten.

Die nachstehende Tab. zeigt die Entwicklung der Anzahl der behördlichen Bewilligungsverfahren im Betrachtungszeitraum, getrennt nach den verschiedenen Formen der Tagesbetreuung:

Tabelle 4: Behördliche Bewilligungsverfahren

Tagesbetreuungs- einrichtungen	2015	2016	2017	Veränderung 2015 bis 2017 in %
Kindergärten	87	68	80	-8,0
Kindergruppen	67	74	35	-47,8
Tageseltern	36	30	23	-36,1
Summe	190	172	138	-27,4

Quelle: Magistratsabteilung 11, Darstellung: Stadtrechnungshof Wien

Wie aus der Tab. 4 hervorgeht, reduzierte sich die Gesamtzahl der behördlichen Bewilligungsverfahren im Zeitraum der Jahre 2015 bis 2017 um mehr als 27 %. Der stärkste Rückgang zeigte sich bei den Kindergruppen, während bei den Kindergärten eine vergleichsweise moderate Verringerung zu verzeichnen war. Dies lag vor allem an dem Umstand, dass zuletzt die Zahl der neuerlichen Bewilligungen nach Befristungen deutlich über jener der Erstbewilligungen lag.

7.1.2 Neben der erstmaligen Bewilligung zum Betrieb eines Kindergartens bedurfte gemäß WKGG auch jede Änderung eines Kindergartens, die eine Abweichung von dem der seinerzeitigen Bewilligung zugrunde liegenden Zustand bewirkte, einer neuerlichen Bewilligung.

Diese wurden von der Magistratsabteilung 11 unter der Bezeichnung "Änderung" bzw. "Umwandlung" gesondert erfasst, welche einerseits Änderungen in der Gruppenstruktur und andererseits bauliche bzw. räumliche Änderungen betrafen. Aus der nachstehenden Tab. 5 ist die jährliche Zahl der im Betrachtungszeitraum erteilten diesbezüglichen Bewilligungen zu entnehmen:

Tabelle 5: Änderungen und Umwandlungen von behördlichen Bewilligungen

	2015	2016	2017	Veränderung 2015 bis 2017 in %
Änderungen bzw. Umwandlungen	170	169	112	-34,1

Quelle: Magistratsabteilung 11, Darstellung: Stadtrechnungshof Wien

Wie die Tab. zeigt, ging im Zeitraum der Jahre 2015 bis 2017 die Zahl der Änderungen bzw. Umwandlungen um mehr als ein Drittel zurück.

## 7.2 Widerrufe

7.2.1 Gemäß dem WKGG bzw. dem WTBG hatte die Behörde unter bestimmten Voraussetzungen die Bewilligung zum Betrieb einer Betreuungseinrichtung zu widerrufen. Nachstehend wurde die Entwicklung der Widerrufe, getrennt nach der Art der Betreuungseinrichtungen, dargestellt:

Tabelle 6: Widerrufe von behördlichen Bewilligungen

Tagesbetreuungs- einrichtungen	2015	2016	2017	Veränderung 2015 bis 2017 in %
Kindergärten	3	2	9	200,0
Kindergruppen	-	6	5	-
Tageseltern	2	2	1	-50,0
Summe	5	10	15	200,0

Quelle: Magistratsabteilung 11, Darstellung: Stadtrechnungshof Wien

Die Tab. 6 zeigt, dass sich die Zahl der Widerrufe bei den Kindergärten im Betrachtungszeitraum verdreifacht hatte und auch bei den Kindergruppen einer nennenswerten Zahl an Einrichtungen die Bewilligung entzogen wurde. Demgegenüber reduzierten sich bei den Tageseltern die Widerrufe geringfügig. Insgesamt war jedenfalls ein starker Anstieg der Widerrufe festzustellen.

7.2.2 Über die von der Behörde durchgeführten Widerrufsverfahren hinausgehend kam es immer wieder zu Schließungen von Kindertagesbetreuungseinrichtungen durch die Betreiberinnen bzw. Betreiber. Im Jahr 2017 betraf dies 36 Kindergärten, 37 Kindergruppen sowie 42 Tageseltern. Diese Schließungen standen in einigen Fällen im Zusammenhang mit einem Standortwechsel oder der Auflassung von Dependancen. In anderen Fällen erachteten es die Betreiberorganisationen als wirtschaftlich nicht vertretbar, die von der Behörde festgestellten Mängel zu sanieren. Weitere Gründe für die Betriebseinstellung waren Kürzungen bzw. Einstellungen von Förderungen durch die Magistratsabteilung 10, falls deren Förderungsbedingungen nicht eingehalten wurden.

### 7.3 Aufsicht

Entsprechend dem WKGG bzw. dem WTBG hatte die Behörde die Aufsicht über Kinderbetreuungseinrichtungen auszuüben und mindestens einmal jährlich eine Überprüfung vorzunehmen.

Die nachstehende Tab. 7 zeigt die jeweilige Anzahl der im Betrachtungszeitraum jährlich vorgenommenen Überprüfungen in den unterschiedlichen Formen an Tagesbetreuungseinrichtungen:

Tabelle 7: Überprüfungen von Tagesbetreuungseinrichtungen

Tagesbetreuungs- einrichtungen	2015	2016	2017	Veränderung 2015 bis 2017 in %
Kindergärten	2.031	2.066	2.207	8,7
Kindergruppen	651	669	666	2,3
Tageseltern	331	315	291	-12,1
Summe	3.013	3.050	3.164	5,0

Quelle: Magistratsabteilung 11, Darstellung: Stadtrechnungshof Wien

Aus der Tab. geht hervor, dass sich die Anzahl an Kontrollen in den Kindergärten im Betrachtungszeitraum deutlich und in den Kindergruppen geringfügig erhöht hatte, während bei den Tageseltern ein Rückgang zu verzeichnen war.

Ein Vergleich mit den in den einzelnen Jahren vorhandenen Einrichtungen (s. Tab. 1) ergab, dass in den Kindergärten durchschnittlich zwischen 1,73 und 1,85 behördliche Überprüfungen je Standort stattgefunden hatten. Demgegenüber bewegte sich die entsprechende Zahl der Kontrollen in Kindergruppen und bei Tageseltern zwischen 1,02 und 1,08. Dies ließ einerseits den Schluss zu, dass die Aufsicht gesetzeskonform zumindest einmal jährlich in allen Arten der Kindertagesbetreuung ausgeübt worden war. Andererseits zeigte sich auch, dass die Kontrolldichte in den Kindergärten deutlich höher war. Dies war u.a. darauf zurückzuführen, dass häufig zusätzliche behördliche Überprüfungen hinsichtlich der Erfüllung des WFfG erfolgt waren, die z.T. auch mit Kontrollen in Bezug auf die pädagogische Qualität einhergingen.

## 7.4 Behandlung von Beschwerden

Die Behandlung von Beschwerden war in den gesetzlichen Grundlagen nicht dezidiert als behördliche Aufgabe angeführt. Dennoch zogen Beschwerden über einzelne Kindertagesbetreuungseinrichtungen in der Regel weiterführende Kontrollmaßnahmen nach sich, die immer wieder auch zur Feststellung von Mängeln Anlass gaben.

Statistische Aufzeichnungen über die Anzahl der behandelten Beschwerden wurden nur teilweise, nämlich in dem - bis zu der im Pkt. 5. angeführten Organisationsänderung bestehenden - Referat Tageseltern und Kindergruppen geführt. Dabei zeigte sich, dass die Zahl der Beschwerden bei Kindergruppen im Betrachtungszeitraum von jährlich 58 Fällen auf 79 Fällen angestiegen war, während bei den Tageseltern lediglich 3 bzw. 4 Beschwerden pro Jahr zu verzeichnen waren. Das bedeutet, dass durchschnittlich zwischen 9,3 % und 12,1 % der Kindergruppen mit Beschwerden konfrontiert waren, während der diesbezügliche Anteil bei den Tageseltern zwischen 1 % und 1,3 % lag.

Der Stadtrechnungshof Wien übertrug den Mittelwert dieser Beschwerdehäufigkeit auf die Zahl der Kindergärten, um eine Annahme über die Zahl der Beschwerden in diesem Bereich treffen zu können. Insgesamt ergab diese Hochrechnung in Verbindung mit dem o.a. Zahlenmaterial, dass für alle Kindertagesbetreuungseinrichtungen pro Jahr etwa 140 bis 190 Beschwerden zu bearbeiten waren.

Vom Consultingunternehmen war der Arbeitsaufwand für die Erledigung einer Beschwerde mit einem Arbeitstag angenommen worden. Daraus resultierte, dass mit dieser Tätigkeit eine vollzeitbeschäftigte Mitarbeitende bzw. ein vollzeitbeschäftigter Mitarbeitender der Magistratsabteilung 11 nahezu ausschließlich befasst war.

Mit der im Jahr 2017 begonnenen Organisationsänderung in der Gruppe Recht war das Beschwerdemanagement sowohl für Kindergärten als auch Kindergruppen dem Bereich Kontrolle des Referates Kindertagesbetreuung zugeordnet worden. Eine statistische Aufzeichnung der Beschwerden im Bereich der Kindergärten wurde zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Stadtrechnungshof Wien nach wie vor nicht geführt.

Der Stadtrechnungshof Wien empfahl, künftig eine das gesamte Referat Kindertagesbetreuung betreffende Statistik zu führen, aus der die Zahl der jährlichen Beschwerden, die Beschwerdegründe und auch deren Erledigung hervorgehen sollten.

## **8. Dokumentation**

### **8.1 Aktenführung**

8.1.1 Für die der Aufsicht durch die Behörde unterliegenden Einrichtungen wurden standortbezogene Akten geführt. Dabei kam ein Hybridsystem von elektronischer Dokumentation und der Sammlung von Aktenstücken in Papierform zur Anwendung. Das als "AUGE" bezeichnete elektronische System enthielt im Wesentlichen Grunddaten, wie z.B. Standort, Kontaktdaten, genehmigte Gruppen oder Kinderhöchstzahlen. Ebenfalls waren Daten über die Zeitpunkte erfolgter Aufsichtsbesuche festgehalten, wodurch Listen erstellt werden konnten, die jene Standorte enthielten, die im aktuellen Kalenderjahr noch einer Aufsicht zu unterziehen waren. Nach Angabe der Mitarbeitenden konnte damit auch die Einhaltung des jährlichen Kontrollintervalls sichergestellt werden. Im bis zum Ende des Jahres 2017 bestehenden Referat Tageseltern und Kindergruppen stand dieses EDV-Tool jedoch nicht zur Verfügung, weshalb für diese Kindertagesbetreuungseinrichtungen von den Mitarbeitenden jeweils für die eigenen Zuständigkeitsbereiche z.T. händische Planungen erstellt werden mussten.

Von dem Consultingunternehmen war auch eine gesamthafte Einsatzplanung für alle Mitarbeitenden im Bereich der Aufsicht über Kindertagesbetreuungseinrichtung angeregt worden. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Stadtrechnungshof Wien lag die Verantwortung für die Einhaltung der mindestens jährlichen Kontrollintervalle nach wie vor bei den einzelnen Mitarbeitenden. Eine das gesamte nunmehrige Referat Kindertagesbetreuung betreffende Jahresplanung zur Durchführung der Kontrollen lag nicht vor.

8.1.2 Wesentliche Aktenteile wurden lediglich physisch aufbewahrt. Diese wurden in der Regel in chronologischer Ordnung abgelegt. Für die Kindergruppen erfolgte dabei eine Trennung in einen sogenannten "Betreiberakt", der u.a. Unterlagen des in den Einrichtungen eingesetzten Personals enthielt und sonstige Aktenteile, die insbesondere aus der Dokumentation der Aufsichtsbesuche sowie der damit im Zusammenhang stehen-

den Korrespondenz bestanden. Bei den die Kindergärten betreffenden Akten wurde keine Trennung zwischen den unterschiedlichen Agenden der Behörde, wie z.B. Bewilligungen, Erteilungen von Nachsichten oder Protokollen durchgeführter Aufsichtsbesuche, vorgenommen.

Die letztgenannte Form der Aktenführung erschwerte im Fall von Kontrollen im Rahmen der behördlichen Aufsicht das Auffinden benötigter Dokumente, wie z.B. (aktuelle) Bewilligungsbescheide, zwecks Überprüfung der Einhaltung von Auflagen.

Von der Magistratsabteilung 11 wurde im Rahmen der Prüfung durch den Stadtrechnungshof Wien dazu angegeben, dass sich das System der Aktenordnung in Überarbeitung befände, um das Auffinden wesentlicher Dokumente zu erleichtern. Dabei käme das für die Kindergruppen bereits seit Langem etablierte System der Trennung von Akteilen in bestimmte Themenbereiche zur Anwendung.

8.1.3 Für die Dokumentation der Aufsichtsbesuche wurden Checklisten geführt, die sowohl Abschnitte über technische und hygienische Erfordernisse als auch über personelle und pädagogische Gegebenheiten enthielten. Im Verlauf des Betrachtungszeitraumes kam es zu mehreren Adaptierungen dieser Checklisten. Durch die ab dem vierten Quartal 2017 stattgefundenen Änderung der Organisation (s. Pkt. 5.) kam es teilweise bei den Aufsichten zu einer Trennung bei den Kontrollschwerpunkten. Dies bedingte auch mehrere unterschiedliche Checklisten.

Während der Prüfung des Stadtrechnungshofes Wien adaptierte die Magistratsabteilung 11 neuerlich alle Checklisten, um den Erfordernissen der Gesetzesnovellen sowie der geänderten Organisation zu entsprechen. Zum Ende der Einschau war dieses Projekt noch nicht abgeschlossen.

## **8.2 Stichprobe**

8.2.1 Zur Beurteilung der Wahrnehmung der Aufgaben bzw. der Dokumentation zog der Stadtrechnungshof Wien eine 54 Akten umfassende Stichprobe aus den zum Zeitpunkt der Prüfung geführten Tagesbetreuungseinrichtungen. Die Auswahl erfolgte nach einem

zufallsbasierten System, das sowohl die Anzahl der in den einzelnen Bezirken befindlichen Standorte als auch das jeweilige Verhältnis von Kindergärten und Kindergruppen berücksichtigte. Zusätzlich wurden auch die in den im Pkt. 1.1 erwähnten Bürgeranliegen genannten Einrichtungen in die Stichprobe einbezogen. Insgesamt bezog sich die Aktenkontrolle des Stadtrechnungshofes Wien in rd. zwei Drittel aller Fälle auf Kindergärten, während die restlichen Akten Kindergruppen betrafen.

Bei der Durchsicht der Akten zeigte sich in drei Fällen (dies entspricht rd. 5,5 % aller Fälle), dass jeweils für ein Jahr keine Unterlagen vorlagen, die eine behördliche Überprüfung der jeweiligen Einrichtung dokumentiert hätten, obwohl lt. WKGG bzw. WTBG jährlich eine solche Aufsicht vorgeschrieben war.

8.2.2 Insgesamt ergab die Akteneinschau, dass im Betrachtungszeitraum in den 54 Tagesbetreuungseinrichtungen der Stichprobe insgesamt 199 behördliche Überprüfungen stattgefunden hatten, bei denen in 136 Fällen Mängel festgestellt worden waren. In den meisten dieser Fälle waren auch als Mängelberichte bezeichnete Formulare an die Betreiberinnen bzw. Betreiber der Kindergärten bzw. Kindergruppen übermittelt worden. In diesen wurden die vorgefundenen Mängel dargestellt und Fristen in der Regel von zwei bzw. vier Wochen für deren Behebung vorgegeben. Darüber hinaus enthielten die Mängelberichte auch die Aufforderung an die Betreiberinnen bzw. Betreiber, eine Meldung über die Durchführung der Mängelbehebung zu erstatten.

Bemerkenswert erschien dem Stadtrechnungshof Wien, dass in mehreren Fällen kein Zusammenhang zwischen den Anmerkungen in den im Pkt. 8.1.3 angeführten Checklisten und den Mängelberichten hergestellt werden konnte. Dazu merkte die geprüfte Stelle an, dass von einigen Mitarbeitenden ergänzend auch Hilfsaufzeichnungen geführt würden, die jedoch keinen Niederschlag in den Akten gefunden hätten.

Vom Stadtrechnungshof Wien wurde empfohlen, Feststellungen von Mängeln im Rahmen behördlicher Überprüfungen im Sinn der Nachvollziehbarkeit durchgängig auch anhand der Checklisten aktenkundig zu machen.

8.2.3 Bei rd. 25 % aller in der Stichprobe dokumentierten behördlichen Überprüfungen konnte der Stadtrechnungshof Wien den Akten weder eine Anzeige über die Mängelbehebung durch die Betreiberin bzw. den Betreiber der Tagesbetreuungseinrichtung noch ein Dokument über einen diesbezüglichen Kontrollbesuch durch die Magistratsabteilung 11, in dem die Mängelfreiheit bestätigt worden wäre, entnehmen.

Diese nur unzureichend durchgeführte und nicht systematisierte Form der Mängelverfolgung zeigte sich beispielhaft auch darin, dass in Einzelfällen bei neuerlichen Aufsichtsbesuchen aufgefallen war, dass bereits bei vorangegangenen Aufsichtsbesuchen festgestellte Mängel nach wie vor nicht bzw. nur z.T. behoben worden waren. In keinem dieser Fälle war es zum Widerruf der Betriebsbewilligung für die betreffende Kinderbetreuungseinrichtung gekommen. Demgegenüber war im WKGG bzw. seit März 2018 auch im WTBG festgelegt, dass die Behörde die Bewilligung u.a. dann zu widerrufen hat, wenn Mängel festgestellt werden, die eine Gefahr für das Leben oder die Gesundheit der betreuten Kinder darstellen, sofern sie nicht unverzüglich behoben werden, bzw. wenn gegen Auflagen, Bedingungen oder Befristungen verstoßen wird.

8.2.4 Der Stadtrechnungshof Wien führte diese unzureichende Mängelverfolgung zu einem großen Teil auf die Art der Aktenführung und das damit verbundene Fehlen eines Systems zur Evidenzhaltung von vorgegebenen Fristen bzw. Terminen zurück. Bemerkenswert erschien dem Stadtrechnungshof Wien in diesem Zusammenhang, dass bereits in einem Bericht des Kontrollamtes aus dem Jahr 2011, "MA 11, Wahrnehmung der behördlichen Tätigkeit betreffend Kindertagesheime, Schwerpunkt Kindersicherheit" empfohlen worden war, die nachweisliche Behebung von Mängeln zu erfassen. Dies war damals von der geprüften Stelle auch zugesagt worden.

Der Stadtrechnungshof Wien empfahl daher der Magistratsabteilung 11 neuerlich, ein nachvollziehbares System zu schaffen, welches einerseits eine Übersicht über festgestellte Mängel und andererseits über die Zeitpunkte, bis zu welchem diese zu beheben sind, erlaubt.

8.2.5 Bei der Durchsicht der Akten gewann der Stadtrechnungshof Wien überdies den Eindruck, dass im Zuge der Kontrollen die Wesentlichkeit von Mängeln sowohl im Bereich der Pädagogik als auch der Sicherheit von den überprüfenden Mitarbeitenden z.T. sehr unterschiedlich beurteilt wurde.

Es wurde daher der Magistratsabteilung 11 empfohlen, für eine einheitliche Vorgehensweise bei den behördlichen Überprüfungen von Tagesbetreuungseinrichtungen bzw. den damit verbundenen Mängelbehebungsaufträgen an die Betreiberinnen bzw. Betreiber Sorge zu tragen.

8.2.6 Im Fall der Beschäftigung von nicht entsprechend ausgebildetem Personal waren im WKGG bzw. im WTBG auch Strafbestimmungen vorgesehen. In einigen Fällen der Stichprobe waren entsprechende Strafanzeigen an das zuständige Magistratische Bezirksamt erstattet worden. Bemerkenswert erschien, dass in einem Fall von der Betreiberorganisation eines Kindergartens trotz viermaliger rechtskräftiger Bestrafung innerhalb von drei Jahren von dieser keine Maßnahmen gesetzt worden waren, den rechtswidrigen Zustand zu beenden.

Nach Ansicht des Stadtrechnungshofes Wien war dies auf das - von der Magistratsabteilung 11 nicht beeinflussbare - vergleichsweise niedrige Strafausmaß zurückzuführen. Dieses betrug in der Regel höchstens 300,- EUR, wobei im WKGG bzw. im WTBG Höchststrafen von 2.000,- EUR bzw. 2.100,- EUR vorgesehen waren.

Der Magistratsabteilung 11 wurde empfohlen, in Fällen des Fortbestehens relevanter Mängel entweder Widerruf von behördlichen Bewilligungen in die Wege zu leiten oder bei der Magistratsabteilung 10 eine Überprüfung zwecks Einstellung von Förderungen durch die Stadt Wien anzuregen.

8.2.7 Zusätzlich zu der zuvor beschriebenen Akteneinschau nahm der Stadtrechnungshof Wien Einsicht in die Akten jener Betreiberinnen bzw. Betreiber, deren Betriebsbewilligungen im Jahr 2017 von der Magistratsabteilung 11 widerrufen worden waren (s. Tab. 6).

Dabei zeigte sich bei den neun betroffenen Kindergärten, dass in sieben Fällen (wovon zwei einem Betreiber zuzurechnen waren) gegen den Widerrufsbescheid Beschwerde erhoben worden war. Das Verwaltungsgericht Wien gab in vier dieser Fälle der Beschwerde statt, wodurch die Widerrufsbescheide aufgehoben wurden.

Fünf Widerrufe von Betriebsbewilligungen für Kindergruppen betrafen drei Organisationen, von denen eine Beschwerde einlegte, die jedoch während der Verhandlung zurückgezogen worden war. In den anderen Fällen hatten die Betreiberinnen bzw. Betreiber nach der Feststellung von Mängeln bzw. der Einstellung von Förderungen durch die Magistratsabteilung 10 bereits im Jahr 2016 den Betrieb eingestellt.

Im Bereich der Tageseltern wurde eine Bewilligung widerrufen, da die Betreiberin diese Tätigkeit bereits länger als ein Jahr nicht mehr ausgeübt hatte.

Aus Akten, die von der Aufhebung der Widerrufsbescheide betroffen waren, ging hervor, dass im Zuge nachfolgender Kontrollen bei zwei Einrichtungen eines Betreibers neuerlich erhebliche Mängel zutage traten, die zu einem weiteren Widerruf und anschließender Betriebseinstellung führten. In einem weiteren Fall stellte sich heraus, dass zwar die während der Verhandlung vorgebrachte Mängelbehebung zur Aufhebung des Bescheides geführt hatte, diese jedoch tatsächlich nur teilweise erfolgt war.

Der Stadtrechnungshof Wien empfahl, künftig in Fällen aufgehobener Widerrufsbescheide zeitnah erneut Kontrollen durchzuführen und bei Feststellung von Mängeln ein neuerliches Widerrufsverfahren einzuleiten.

In einigen Fällen war die Stattgabe der Beschwerden durch das Verwaltungsgericht Wien z.T. auch aus formalen Gründen erfolgt.

Die Magistratsabteilung 11 sollte daher künftig auf die Vermeidung formaler Mängel bei Widerrufen behördlicher Bewilligungen besonders Augenmerk legen, um deren Aufhebung durch das Verwaltungsgericht Wien infolge von Beschwerden zu vermeiden.

## **9. Elektronische Datenverarbeitungssysteme**

### **9.1 System "AUGE"**

Wie bereits erwähnt, zeigten die Abläufe bei der Aktenführung im Rahmen der vorgegenommenen Stichprobe Verbesserungspotenziale auf. Dazu war anzumerken, dass sich nicht nur bei der Evidenzhaltung von Mängeln Defizite zeigten, sondern auch in Bezug auf die Protokollierung und die chronologische Ordnung der betreffenden Akten. Diese Umstände zeigten die Notwendigkeit des verstärkten Einsatzes einer entsprechenden elektronischen Applikation.

Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Stadtrechnungshof Wien verfügte die Magistratsabteilung 11 über das EDV-Tool "AUGE" als einziges Mittel zur elektronischen Dokumentation für die behördlichen Tätigkeiten gemäß dem WKGG und dem WTBG. Dabei handelte es sich um ein von der Magistratsabteilung 11 im Eigenbereich bereits vor etlichen Jahren selbst entwickeltes Datenbanksystem.

Dieses System erlaubte u.a. Auswertungen über den aktuellen Stand der Kinderbetreuungseinrichtungen, erteilte Bewilligungen und durchgeführte behördliche Überprüfungen. Abfragen betreffend zurückliegende bzw. stichtagsbezogene Daten waren jedoch nicht möglich. Ebenso verfügte das Programm auch über keine Funktion, welche bei behördlichen Überprüfungen allfällig festgestellte Mängel sowie vorgegebene Termine zu deren Beseitigung in Evidenz gehalten hätte.

Wie die geprüfte Stelle dazu ausführte, war das gegenständliche Programm bereits seit vielen Jahren im Einsatz, weshalb aus Kostengründen eine Adaptierung hinsichtlich der Erfassung zusätzlicher Daten nicht mehr vorgesehen sei.

### **9.2 Einsatz von mobilen Endgeräten im Außendienst**

9.2.1 Im Zuge der gegenständlichen Prüfung fiel auf, dass bei Aufsichtsbesuchen aufgrund des Systems der Aktenführung einerseits eine oftmals umfangreiche Aktensammlung mitgeführt werden musste und sich andererseits das Auffinden erforderlicher Dokumente als zeitaufwendig gestaltete. Bereits im Bericht StRH VI - 11-1/14, MA 11,

Wahrnehmung der behördlichen Tätigkeit betreffend Kindertagesheime, Schwerpunkt Kindersicherheit; Nachprüfung hatte der Stadtrechnungshof Wien im Jahr 2014 den Einsatz moderner Hilfsmittel wie Notebooks o.ä. zur Unterstützung bei behördlichen Überprüfungen empfohlen. Von der Magistratsabteilung 11 war sowohl in der diesbezüglichen Stellungnahme als auch der Maßnahmenbekanntgabe angegeben worden, dass diese Empfehlung bereits umgesetzt worden sei, da alle Kindergarteninspektorinnen bzw. Kindergarteninspektoren mit Notebooks ausgestattet worden seien.

9.2.2 Die nunmehrige Prüfung zeigte jedoch, dass im Zuge der Aufsichten nach wie vor kaum elektronische Endgeräte zum Einsatz kamen. Von den Mitarbeitenden war diesbezüglich argumentiert worden, dass in manchen Standorten keine bzw. nur eine mangelhafte Internetverbindung möglich und das Anmeldeprozedere zu kompliziert sei. Weiters bestünde kein Zugriff auf die relevanten Aktenteile, welche systembedingt nur in Papierform vorlägen. Daher sei der Einsatz dieser Technologie wenig praktikabel.

9.2.3 Der Stadtrechnungshof Wien stellte dazu fest, dass bei der zum Zeitpunkt der Einschau gepflogenen Form der Aktenführung erhebliche Vor- bzw. Nachbereitungsarbeiten erforderlich waren, da handschriftliche Aufzeichnungen gesondert in das System "AUGE" übertragen werden mussten.

Es wurde daher der Magistratsabteilung 11 empfohlen, unter Einbindung der Mitarbeitenden des Referates Kindertagesbetreuung Voraussetzungen zu schaffen, die den Einsatz moderner elektronischer Endgeräte im Außendienst in praktikabler Art und Weise ermöglichen.

### **9.3 Kooperationsprojekt mit der Magistratsabteilung 10**

9.3.1 Angesichts des Umstandes, dass das bestehende EDV-System "AUGE" als veraltet zu betrachten war und auch Adaptierungen nicht mehr durchgeführt wurden, schien die Einführung einer zeitgemäßen EDV-Lösung umgehend geboten. Auch vom Consultingunternehmen war auf die Dringlichkeit einer derartigen Maßnahme hingewiesen worden (s. Pkt. 6.1.2).

Außerdem war erkannt worden, dass sowohl von der Magistratsabteilung 10 als auch der Magistratsabteilung 11 vielfach redundante Daten hinsichtlich der Kindergärten und der betreuten Kinder gespeichert und verarbeitet wurden. Nach Angabe der Magistratsabteilung 11 sei im Dezember 2017 mit der Magistratsabteilung 10 ein gemeinsames Projekt initiiert worden, das auch eine dienststellenübergreifende IT-Lösung zum Ziel gehabt hätte. Die Projektleitung oblag der letztgenannten Magistratsabteilung.

9.3.2 Die Erhebungen des Stadtrechnungshofes Wien ergaben, dass sich das genannte Projekt bei der Einschau Mitte des Jahres 2018 im Anfangsstadium befand und lediglich als Organisationsprojekt definiert war. Die Erstellung eines Lasten- bzw. Pflichtenheftes als Grundlage einer neuen EDV-Lösung war explizit nicht als Projektziel genannt.

Angesichts der Dringlichkeit der Einführung einer zeitgemäßen EDV-Applikation zur Unterstützung der Wahrnehmung behördlicher Aufgaben im Bereich der Kindertagesbetreuung empfahl der Stadtrechnungshof Wien, Maßnahmen zu setzen, die eine zeitnahe Umsetzung zur Implementierung einer zeitgemäßen EDV-Lösung ermöglichen.

## **10. Bürgeranliegen bezüglich möglicher Verstöße gegen geltende Arbeitszeitrechtliche Bestimmungen**

### **10.1 Inhalt des Bürgeranliegens**

Ein im ersten Quartal 2018 im Stadtrechnungshof Wien eingelangtes Bürgeranliegen nahm auf arbeitszeitrechtliche Bestimmungen bzw. deren angebliche Nichteinhaltung in privaten Kinderbetreuungseinrichtungen Bezug. Der Vorwurf bezog sich insbesondere auf den Umstand, dass von drei namentlich genannten Kinderbetreuungseinrichtungen sogenannte "Vorbereitungsstunden" nicht bzw. nicht im vorgesehenen Ausmaß gewährt würden. Anzumerken war, dass die Beschwerdeführerin ihre Wahrnehmungen im Rahmen einer Suche nach einem Praktikumsplatz gemacht hatte. Darauf aufbauend wurde von ihr um eine verstärkte diesbezügliche Kontrolle privater Kinderbetreuungseinrichtungen durch die Magistratsabteilung 11 ersucht.

## **10.2 Arbeitsrechtliche Regelungen hinsichtlich Vorbereitungszeiten**

Für Mitglieder des Verbandes der österreichischen Sozial- und Gesundheitsunternehmen galt der Kollektivvertrag der Sozialwirtschaft Österreich. Dieser war u.a. auch für Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer in solchen Kindertagesbetreuungseinrichtungen anzuwenden, die dem genannten Verband angehörten. Darin war festgelegt, dass pädagogischem Personal eine Vorbereitungszeit (kinderfreie Zeit) zu gewähren war. Der Umfang dieser Zeiten war abhängig vom Beschäftigungsausmaß und betrug 4 Stunden für Mitarbeitende mit 36 oder mehr Wochenstunden. Ausgenommen von der Anwendung des Kollektivvertrages waren jedoch u.a. Praktikantinnen bzw. Praktikanten sowie Volontärinnen bzw. Volontäre.

Sofern eine Kinderbetreuungseinrichtung nicht Mitglied des Verbandes der österreichischen Sozial- und Gesundheitsunternehmen war, kam statt des genannten Kollektivvertrages der Mindestlohntarif für Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer in privaten Kinderbetreuungseinrichtungen zur Anwendung. Dieser enthielt jedoch keine Regelungen in Bezug auf Vorbereitungszeiten, sodass es für diese gegebenenfalls einer gesonderten Vereinbarung zwischen der jeweiligen Einrichtung und den Mitarbeitenden bedurft hätte.

Für die gegenständliche Prüfung war aber wesentlich, dass weder das WKGG noch das WTBG Bestimmungen zur Überprüfung der Einhaltung arbeitsrechtlicher Bestimmungen durch die für den Vollzug dieser Gesetze zuständige Behörde enthielten.

Das von der Beschwerdeführerin an den Stadtrechnungshof Wien herangetragene Ersuchen, eine entsprechende verstärkte Kontrolle seitens der Magistratsabteilung 11 zu erwirken, ging somit ins Leere.

## **11. Abschließende Betrachtungen**

### **11.1 Wissenschaftliche Untersuchungen über Wiener Kinderbetreuungseinrichtungen**

11.1.1 Am Ende des Betrachtungszeitraumes wurden zwei von der Magistratsabteilung 11 und dem Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres beauftragte Berichte der Universität Wien zu Untersuchungen über die *"Pluralität in Wiener Kinder-*

*gärten und Kindergruppen unter besonderer Berücksichtigung sogenannter "islamischer" Einrichtungen" sowie "Islamische Kindergärten und -gruppen" publiziert. In diesen wurden auch Konsequenzen für die Aufsicht thematisiert, die sich aus den Untersuchungen ergeben hatten.*

11.1.2 Dazu wurde festgestellt, dass die Anzahl der Einrichtungen seit dem Jahr 2009 stark gestiegen sei und die Aufgaben der Aufsicht in erheblichem Umfang komplexer wurden. Demgegenüber hätte sich die Zahl der für die Aufsicht zuständigen Fachkräfte so gut wie nicht erhöht. Indoktrinierende Praxen würden von der Aufsicht nicht toleriert und solchen sichtbaren oder vermuteten Vorgehensweisen auch klar begegnet.

Der Aspekt der Beratung zur problemorientierten Lösungsentwicklung gemeinsam mit den Einrichtungen schien hingegen deutlich ausbaufähig. Dazu wurde die Aufstockung des Personals als eine Voraussetzung angesehen, wobei eine stärker kooperative Einstellung zum sensiblen Umgang mit den Herausforderungen von Pluralität angeregt wurde. Nicht zuletzt sollte auch die Beurteilung der religiösen Erziehung in Kindergärten und Kindergruppen konzeptuell neu geregelt und nicht mehr dem "persönlichen Ermessen" innerhalb der Magistratsabteilung 11 obliegen.

## **11.2 Maßnahmen der Magistratsabteilung 11**

11.2.1 Wie bereits in den Pkten. 5. und 6. dargestellt, hatte die Magistratsabteilung 11 die in den o.a. Berichten vorgeschlagene personelle Aufstockung und organisatorische Änderung im letzten Quartal 2017 bzw. im ersten Quartal 2018 vorgenommen. Dabei war dem Stadtrechnungshof Wien eine erhebliche Diskrepanz zwischen dem vom Consultingunternehmen ermittelten zusätzlichen Personalbedarf und der tatsächlichen - deutlich darüber liegenden - Erhöhung der Zahl an Mitarbeitenden aufgefallen.

11.2.2 Die mit dem nunmehr zur Verfügung stehenden Personal möglich scheinende Intensivierung der Kontrolltätigkeit wurde vom Stadtrechnungshof Wien grundsätzlich begrüßt (vgl. Pkt. 8.2.7). Allerdings war auch festzuhalten, dass ein nicht unerheblicher Teil der Arbeitsbelastung im Bereich der Aufsicht über Kindertagesbetreuungseinrich-

tungen auf Defizite bei der Aktenführung (s. Pkt. 8.) und im Bereich der EDV-Ausstattung (s. Pkt. 9.) zurückzuführen war.

Es wurde empfohlen, nach Umsetzung der in den vorstehenden Punkten des gegenständlichen Berichtes abgegebenen Empfehlungen zur Verbesserung der Aktenführung und der EDV-Ausstattung den Personalbedarf im Referat Kindertagesbetreuung erneut zu evaluieren und gegebenenfalls anzupassen.

Die Magistratsabteilung 11 wies gegenüber dem Stadtrechnungshof Wien darauf hin, dass den Empfehlungen, die in den genannten Berichten der Universität Wien ausgesprochen worden waren, weitgehend durch die Novellen des WKGG und des WTBG (s. Pkte. 3.1.4 und 3.2.3) entsprochen worden sei.

## **12. Feststellung**

Ungeachtet der nachfolgenden Empfehlungen war festzustellen, dass weder das WKGG noch das WTBG Bestimmungen zur Überprüfung der Einhaltung arbeitsrechtlicher Bestimmungen durch die für den Vollzug dieser Gesetze zuständige Behörde enthielt.

## **13. Zusammenfassung der Empfehlungen**

Empfehlung Nr. 1:

Künftig wäre eine das gesamte Referat Kindertagesbetreuung betreffende Statistik zu führen, aus der die Zahl der jährlichen Beschwerden, die Beschwerdegründe und auch deren Erledigung hervorgehen sollten (s. Pkt. 7.4).

### Stellungnahme der Magistratsabteilung 11:

Die Empfehlung wurde umgesetzt.

Mit November 2018 wurde im bestehenden EDV-Programm "AUGE" die Möglichkeit geschaffen einlangende Beschwerden, die Beschwerdegründe und die Erledigung - zugeordnet zum jeweiligen Standort - elektronisch zu dokumentieren. Auch Auswertungen zu Statistikzwecken sind damit möglich.

### Empfehlung Nr. 2:

Die Feststellungen von Mängeln im Rahmen behördlicher Überprüfungen wären im Sinn der Nachvollziehbarkeit durchgängig auch anhand der von der Magistratsabteilung 11 verwendeten Checklisten aktenkundig zu machen (s. Pkt. 8.2.2).

#### Stellungnahme der Magistratsabteilung 11:

Die Empfehlung wurde umgesetzt.

Die Mitarbeitenden wurden darauf hingewiesen, dass Überprüfungshandlungen im Rahmen der behördlichen Aufsicht auch in den Checklisten zu dokumentieren sind. Künftig werden vermehrt Kontrollmaßnahmen in Form von stichprobenartigen Überprüfungen stattfinden.

### Empfehlung Nr. 3:

Es wäre ein nachvollziehbares System zu schaffen, welches einerseits eine Übersicht über festgestellte Mängel und andererseits über die Zeitpunkte, bis zu welchem diese zu beheben sind, erlaubt (s. Pkt. 8.2.4).

#### Stellungnahme der Magistratsabteilung 11:

Die Empfehlung wurde teilweise umgesetzt.

Mit November 2018 wurde im bestehenden EDV-Programm "AUGE" die Möglichkeit geschaffen, standortbezogen festgestellte Mängel, die Frist zu deren Behebung sowie das Datum der tatsächlichen Behebung elektronisch zu erfassen.

Die Magistratsabteilung 11 arbeitet derzeit gemeinsam mit der Magistratsabteilung 01 an der Schaffung eines modernen elektronischen Datenverarbeitungssystems, das in Bezug auf Mängelbehebungsfristen eine automatisierte "Terminfunktion" beinhalten

soll, sodass die Evidenzhaltung einzelner Fristen sowie ein Gesamtüberblick wesentlich effizienter erfolgen kann.

#### Empfehlung Nr. 4:

Für eine einheitliche Vorgehensweise bei behördlichen Überprüfungen von Tagesbetreuungseinrichtungen bzw. den damit verbundenen Mängelbehebungsaufträgen an die Betreiberinnen bzw. Betreiber wäre von der Magistratsabteilung 11 Sorge zu tragen (s. Pkt. 8.2.5).

#### Stellungnahme der Magistratsabteilung 11:

Die Empfehlung wurde umgesetzt.

Im Zuge der Neuorganisation des Referates Kindertagesbetreuung kam es seit September 2017 zu einer Überarbeitung der bestehenden Standards. Weiters wurden im Hinblick auf die neuen Anforderungen im elementarpädagogischen Bereich, die insbesondere auch durch die umfangreichen Gesetzesnovellen Anfang des Jahres 2018 entstanden sind, zahlreiche neue Standards erarbeitet. Dadurch ist ein einheitliches Vorgehen bei behördlichen Überprüfungen weitestgehend gewährleistet.

#### Empfehlung Nr. 5:

Bei Fortbestehen relevanter Mängel in Kinderbetreuungseinrichtungen sollten entweder Widerrufe von behördlichen Bewilligungen in die Wege geleitet werden oder bei der Magistratsabteilung 10 eine Überprüfung zwecks Einstellung von Förderungen durch die Stadt Wien angeregt werden (s. Pkt. 8.2.6).

#### Stellungnahme der Magistratsabteilung 11:

Die Empfehlung wird bereits umgesetzt.

Zu dem im Pkt. 8.2.6 beschriebenen Kindergarten ist anzumerken, dass hier Mängel nicht über einen längeren Zeitraum fortbestan-

den haben, sondern nach deren Feststellung jeweils behoben wurden und zu einem späteren Zeitpunkt wieder ein rechtswidriges Verhalten gesetzt wurde. Mit Behebung der Mängel ist ein Widerrufsverfahren immer beendet. Erst wenn im Zuge von Kontrollen erneut Mängel vorgefunden werden, wird ein neuerliches Widerrufsverfahren eingeleitet. Selbstverständlich wird bei Vorliegen gravierender Mängel, die eine Gefahr für das Leben oder die Gesundheit der Kinder darstellen, der Kindergarten sofort geschlossen.

#### Empfehlung Nr. 6:

In Fällen durch das Verwaltungsgericht Wien aufgehobener Widerrufsbescheide wären künftig zeitnah erneut Kontrollen durchzuführen und bei Feststellung von Mängeln ein neuerliches Widerrufsverfahren einzuleiten (s. Pkt. 8.2.7).

#### Stellungnahme der Magistratsabteilung 11:

Die Empfehlung wird bereits umgesetzt.

#### Empfehlung Nr. 7:

Künftig wäre auf die Vermeidung formaler Mängel bei Widerruf behördlicher Bewilligungen besonderes Augenmerk zu legen, um deren Aufhebung durch das Verwaltungsgericht Wien infolge von Beschwerden zu vermeiden (s. Pkt. 8.2.7).

#### Stellungnahme der Magistratsabteilung 11:

Die Empfehlung wurde umgesetzt.

Im Juni 2017 wurde das Referat Kindertagesbetreuung durch eine Juristin verstärkt, sodass beim Verfassen von Widerrufsbescheiden nun ein besonderes Augenmerk auf die Vermeidung formaler Mängel gelegt wird.

**Empfehlung Nr. 8:**

Von der Magistratsabteilung 11 sollten unter Einbindung der Mitarbeitenden des Referates Kindertagesbetreuung Voraussetzungen geschaffen werden, die den Einsatz moderner elektronischer Endgeräte im Außendienst in praktikabler Art und Weise ermöglichen (s. Pkt. 9.2.3).

**Stellungnahme der Magistratsabteilung 11:**

Die Empfehlung befindet sich in Umsetzung. Diese wird Anfang des Jahres 2019 abgeschlossen sein.

Im Juli 2017 gab es zwischen dem EDV-Referat und dem Referat Kindertagesbetreuung der Magistratsabteilung 11 erstmals Gespräche bzgl. Einsatzmöglichkeiten der "AuditApp" auf mobilen Endgeräten im Bereich der Kontrolle von Kindergärten und Kindergruppen. Die "AuditApp" ist ein von der Magistratsabteilung 01 bereitgestelltes Programm, mit dem gesichert und standardisiert über mobile Endgeräte (Tablet, Smartphone) Kontrollen durchgeführt und dokumentiert werden können. Mängelberichte inkl. Fotos und Anmerkungen können automatisiert erstellt werden.

Nach einer Entwicklungs- und Testphase gemeinsam mit der Magistratsabteilung 01 werden Anfang des Jahres 2019 alle Mitarbeitende mit mobilen Endgeräten ausgestattet.

**Empfehlung Nr. 9:**

Die Magistratsabteilung 11 sollte Maßnahmen setzen, die eine zeitnahe Umsetzung zur Implementierung einer zeitgemäßen EDV-Lösung zur Unterstützung der Wahrnehmung behördlicher Aufgaben im Bereich der Kindertagesbetreuung ermöglichen (s. Pkt. 9.3.2).

Stellungnahme der Magistratsabteilung 11:

Die Empfehlung befindet sich in Umsetzung.

Die Magistratsabteilung 11 hat bereits begonnen gemeinsam mit der Magistratsabteilung 01 an der Schaffung eines modernen elektronischen Datenverarbeitungssystems zu arbeiten, das das derzeitige System "AUGE" ersetzen wird.

Empfehlung Nr. 10:

Nach Umsetzung der Empfehlungen zur Verbesserung der Aktenführung und der EDV-Ausstattung wäre von der Magistratsabteilung 11 der Personalbedarf im Referat Kindertagesbetreuungseinrichtungen zu evaluieren und gegebenenfalls anzupassen (s. Pkt. 11.2.2).

Stellungnahme der Magistratsabteilung 11:

Eine Evaluierung des Personalbedarfes wird nach Umsetzung der genannten Empfehlungen erfolgen.

Der Stadtrechnungshofdirektor:

Dr. Peter Pollak, MBA

Wien, im November 2018