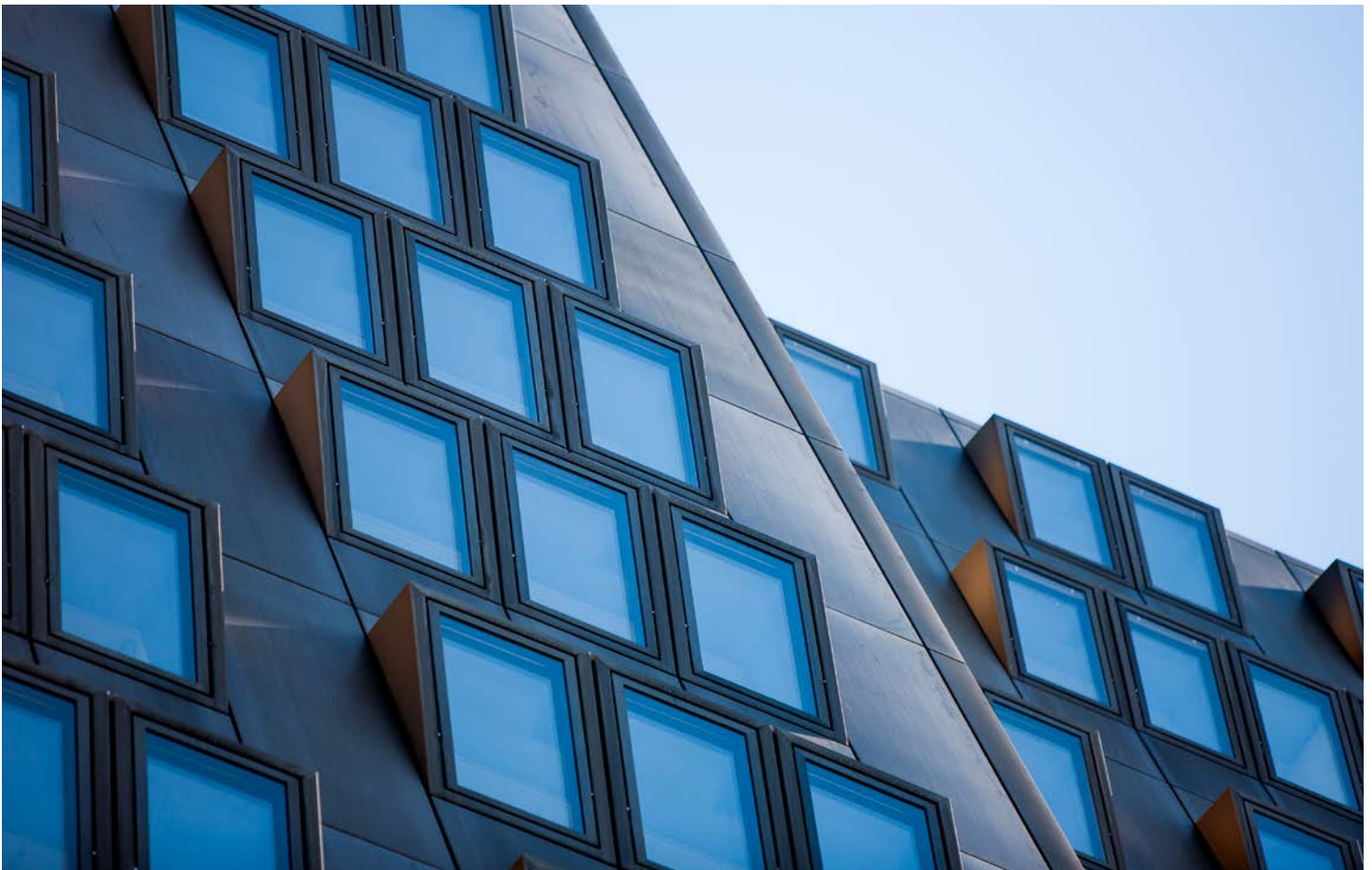




Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen und in der Erwachsenenbildung

Reihe BUND 2019/32

Bericht des Rechnungshofes





Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen
und in der Erwachsenenbildung

Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:
Rechnungshof Österreich
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
www.rechnungshof.gv.at
Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich
Herausgegeben: Wien, im August 2019

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8876
E-Mail info@rechnungshof.gv.at
[facebook/RechnungshofAT](https://facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Glossar	7
Prüfungsziel	9
Kurzfassung	9
Zentrale Empfehlungen	13
Zahlen und Fakten zur Prüfung	15
Prüfungsablauf und –gegenstand	17
ESF–Programmperiode 2014–2020	18
Programmziele, Schwerpunkte und finanzielle Mittel	18
Strategischer Kontext der ESF–Maßnahmen des Bildungsministeriums	21
Programmuzuständige Stellen	24
Maßgebliche Rechtsgrundlagen	26
Programmumsetzung	27
Finanzieller Umsetzungsstand	31
ESF–Bildungsmaßnahmen	33
Erwachsenenbildung	33
Schulprojekte	55
Programmbegleitung und –bewertung	70
Schlussempfehlungen	74



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Programm–Investitionsprioritäten und –ziele des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung für das Ziel „Bildung“ _____	22
Tabelle 2 :	Rechtlicher Rahmen der ESF–Maßnahmen des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung (Auswahl) _____	26
Tabelle 3:	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung: Eckpunkte der ESF–Programmumsetzung 2014 bis September 2016 _____	28
Tabelle 4:	Finanzielle Umsetzung des Programms „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ durch das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (ohne Technische Hilfe) _	32
Tabelle 5:	Maßnahmen der Erwachsenenbildung _____	34
Tabelle 6:	Projekte der Erwachsenenbildung nach bewilligten öffentlichen Mitteln _____	35
Tabelle 7:	Förderablauf im Bereich Erwachsenenbildung _____	37
Tabelle 8:	Aufrufe im Bereich Erwachsenenbildung _____	38
Tabelle 9:	Zahlungen des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung für finanzielle Begutachtungen, 2015 bis 2017 _	40
Tabelle 10:	Zeitlicher Ablauf der Antragsbegutachtungen (beispielhaft)_____	41
Tabelle 11:	Externe Dienstleistungen im Bereich Erwachsenenbildung _____	48
Tabelle 12:	Indikatoren zur Messung der Zielerreichung_____	53
Tabelle 13:	Maßnahmen in der Schule (erlassbasiert)_____	55
Tabelle 14:	Laufbahnabbruch von Ausbildungen in der Sekundarstufe II (2007/08 bis 2012/13) _____	56
Tabelle 15:	Anzahl teilnehmender Schulen nach Schuljahren _____	58



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen
und in der Erwachsenenbildung

Tabelle 16: Verteilung der Wochenstunden von ESF-Projekten an kaufmännischen mittleren und höheren Schulen der Schuljahre 2016/17 und 2017/18 _____	58
Tabelle 17: Abwicklung Schulprojekte _____	61
Tabelle 18: Positive Abschlüsse ESF-Schulprojekte (Schuljahr 2016/17) _____	66
Tabelle 19: Durchschnittliche Teilnahmekosten (Schuljahr 2016/17) _____	68
Tabelle 20: Programmindikatoren im Bereich Erwachsenenbildung (Auswahl) _____	70
Tabelle 21: Programmindikatoren im Schulbereich (Auswahl) _____	71



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Ziele des Programms „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ (Programmvolumen: rd. 875,74 Mio. EUR) _____	19
Abbildung 2:	Anteile der Indikativen Mittel (EU und national) für thematische Ziele in ESF–Programmen 2014–2020 der EU–28 _____	20
Abbildung 3:	Institutionelle Rahmenbedingungen der zwischen- geschalteten Stelle Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung _____	25
Abbildung 4:	Entwicklung der Schülerzahlen an kaufmännischen und technisch–gewerblichen Schulen (Schuljahre 2002/03 bis 2015/16, Österreich gesamt) _____	57



Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMASGK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz
BMBWF	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung
BMF	Bundesministerium für Finanzen
bspw.	beispielsweise
BVerG	Bundesvergabegesetz
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESF–VO	ESF–Verordnung
ESI–Fonds	Europäische Struktur– und Investitionsfonds
ESI–VO	ESI–Verordnung
EU	Europäische Union
EUR	Euro
(f)f.	folgend(e) (Seite, Seiten)
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	Inklusive
KOEL	Kompetenzorientiertes eigenverantwortliches Lernen
lt.	laut
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
Rat	Rat der Europäischen Union
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen
und in der Erwachsenenbildung

TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
VO	Verordnung
z.B.	zum Beispiel



Glossar

Basisbildung

Basisbildung zielt darauf ab, Menschen mit grundlegendem Bildungsbedarf im Bereich der sprachlichen Kompetenz, der Literarisierung, grundlegender Rechenoperationen sowie weiterer Schlüsselkompetenzen gezielt zu fördern. Basisbildung soll zur Lösung von Alltagssituationen befähigen und damit Voraussetzungen für eine aktive und umfassende gesellschaftliche, politische und berufliche Partizipation schaffen.

Erlassbasierte Schulprojekte

Dies sind Projekte, die administrativ im Rahmen der Schulverwaltung abgewickelt und daher in Form eines Erlasses des zuständigen Ministeriums geregelt werden. Dabei werden ausschließlich zusätzliche Werteinheiten bzw. Realstunden an die Schulen weitergegeben. Die Mittel des Europäischen Sozialfonds decken die Hälfte der Lehrpersonalkosten ab.

Erwachsenenbildung

Erwachsenenbildung bezeichnet die allgemeinen oder beruflichen Lernaktivitäten von Erwachsenen nach der Erstausbildung, die im formalen, non-formalen oder informellen Kontext getätigt werden und die beruflichen oder privaten Zwecken dienen. Die Weiterbildung, die in Österreich von einer Vielzahl von Bildungseinrichtungen angeboten wird, umfasst u.a. die Basisbildung und die Nachholung von Bildungsabschlüssen im Zweiten Bildungsweg.

Initiative Erwachsenenbildung

Die Initiative Erwachsenenbildung ist eine seit dem Jahre 2012 bestehende Art. 15a B-VG Vereinbarung zur Förderung grundlegender Bildungsabschlüsse für Erwachsene. Die Initiative stellt Fördermittel zur Umsetzung unentgeltlicher Förderangebote in den Bereichen Basisbildung und Nachholen des Pflichtschulabschlusses zur Verfügung. Die Finanzierung des Förderprogramms erfolgt mit Mitteln des Bundes, der Länder und des Europäischen Sozialfonds (ab dem Jahr 2015).



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen
und in der Erwachsenenbildung



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen und in der Erwachsenenbildung

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz
- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen und in der Erwachsenenbildung

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von Februar bis Juni 2018 die Förderungen in Schulen und in der Erwachsenenbildung im Rahmen des Programms „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (**ESF**) und aus nationalen Mitteln. Der RH beurteilte den Beitrag der ESF-Maßnahmen zu nationalen bzw. übergeordneten EU-Zielen, das Erreichen der Zielgruppen und deren Problemlagen, die Effizienz und Zweckmäßigkeit der nationalen Rahmenbedingungen bei Umsetzung im Hinblick auf die Zielerreichung, die Übernahme innovativer Ansätze in den Regelbetrieb sowie das Potenzial für eine Steigerung der Effizienz und Wirksamkeit des ESF-Mitteleinsatzes. Die Überprüfung fand beim Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung und beim Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz statt. Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2014 bis Mai 2018.

Kurzfassung

Knapp die Hälfte der Mittel des Programms „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ entfielen auf das Ziel „Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und Lebenslanges Lernen“. Dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (**Bildungsministerium**) standen insgesamt rd. 204 Mio. EUR für Maßnahmen in der Schule und der Erwachsenenbildung zur Verfügung. (TZ 2)

Ziele der ESF-Maßnahmen des Bildungsministeriums waren es, vorzeitige Schulabbrüche zu verringern sowie in der Erwachsenenbildung benachteiligte und gering qualifizierte Personen höher zu qualifizieren. Eine Bewertung des Beitrags der Maßnahmen zur Erreichung der übergeordneten Ziele war Mitte 2018 noch nicht möglich, weil die Evaluierung der Wirkung erst zu Programmende vorgesehen war. (TZ 3)



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen und in der Erwachsenenbildung

Während der Programmumsetzung schichtete das Bildungsministerium ESF-Mittel vom Schulbereich zur Erwachsenenbildung um. Dadurch standen der Erwachsenenbildung ab Mitte 2018 knapp sechsmal mehr Mittel (rd. 173,44 Mio. EUR) als dem Schulbereich (rd. 30,56 Mio. EUR) zur Verfügung. Die Reduzierung der ESF-Mittel im Schulbereich erfolgte u.a. deshalb, weil eine fehlerfreie Abwicklung nicht gewährleistet schien. Für die Verteilung der Mittel stand somit nicht nur der Bedarf im Vordergrund, sondern auch abwicklungstechnische Erwägungen sowie die rechtzeitige und vollständige Ausnutzung der ESF-Mittel. (TZ 8)

Das Bildungsministerium begann Ende 2014 mit der ESF-Förderabwicklung in der Erwachsenenbildung, obwohl maßgebliche nationale Rechtsgrundlagen und Rahmenbedingungen noch nicht vorlagen. Die Veröffentlichung der ESF-Sonderrichtlinie durch das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (**Sozialministerium**) erfolgte erst knapp zwei Jahre später Ende September 2016, weil sich die Einvernehmensherstellung mit dem Bundesministerium für Finanzen (**Finanzministerium**) verzögert hatte. Im Bereich der Erwachsenenbildung führte dies zu Rechtsunsicherheit und zusätzlichem Abwicklungsaufwand. Dem Bildungsministerium entstanden durch die Doppelbegutachtung von Förderanträgen und die Nacherfassung von Projektdaten in der ESF-Datenbank Mehrkosten. Im Schulbereich verzichtete das Bildungsministerium bis zum Schuljahr 2016/17 auf die Inanspruchnahme von ESF-Mitteln. (TZ 5, TZ 7, TZ 13, TZ 15)

Aufgrund der verzögerten Designierung der Verwaltungsbehörde und der Bescheinigungsbehörde gegenüber der Europäischen Kommission konnte Österreich erst Ende 2017 Anträge auf Erstattung förderfähiger Projektausgaben durch den ESF stellen. Zwischenzeitlich zahlte das Bildungsministerium im Wesentlichen Bundesmittel von rd. 33,73 Mio. EUR an die Fördernehmer der Erwachsenenbildung aus. Weil Fördernehmer ausständige Abrechnungsunterlagen des Jahres 2015 noch in den Folgeabrechnungen der Jahre 2016 oder 2017 nachreichen konnten, verlängerte sich die Dauer der ESF-Vorfinanzierung durch nationale Mittel weiter. (TZ 9, TZ 16)

ESF-Maßnahmen in der Erwachsenenbildung

Die ESF-Maßnahmen der Erwachsenenbildung umfassten Projekte der Basisbildung, der Bildungsberatung und des Zugangs zu höherer Bildung. Die Basisbildung, also der Erwerb grundlegender Kompetenzen, war der finanziell größte Bereich. Der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund an den Kursteilnehmenden der Basisbildung lag bei rd. 87 % (Zeitraum 2015 bis 2017), obwohl diese nur einen Teil der Zielgruppe darstellten. Das Bildungsministerium wollte auch bildungsbenachteiligte Frauen, ältere und niedrigqualifizierte Personen ohne Migrationshintergrund erreichen. (TZ 10)



Das Bildungsministerium lagerte Aufgaben der ESF-Förderabwicklung an externe Dienstleister aus. Dadurch werden allein für die finanzielle Begutachtung der Förderanträge des Zeitraums 2015 bis 2020 voraussichtlich Kosten in Höhe von rd. 1,05 Mio. EUR (davon 50 % ESF-kofinanziert) entstehen. Durch diese Auslagerung erhöhte sich die Abhängigkeit des Bildungsministeriums von externem Know-how und die Gefahr, an Verwaltungsfachwissen und Steuerungskompetenz zu verlieren. Der Einsatz externer Dienstleister wäre vorrangig auf temporäre Kapazitätsmängel, Arbeitsspitzen sowie temporär benötigte Qualifikationen zu beschränken. (TZ 19)

Den Projektträgern entstand für den Nachweis der Förderfähigkeit von Ausgaben erheblicher Dokumentationsaufwand. Erst ab Mitte 2017 erarbeitete das Bildungsministerium vereinfachte Abrechnungsverfahren (Pauschalen) für Projekte der Erwachsenenbildung. (TZ 16, TZ 17, TZ 20)

Grundsätzlich sollten durch das Programm innovative Projekte unterstützt werden, die neue Bildungsangebote entwickeln, erproben und ins Regelinstrumentarium transferieren. Aufgrund der verzögerten Vorlage der ESF-Sonderrichtlinie und des Risikos von Abwicklungsfehlern priorisierte das Bildungsministerium im Bereich der Erwachsenenbildung jedoch konventionelle Projekte gegenüber innovativeren. (TZ 22)

ESF-Maßnahmen im Schulbereich

Die Umsetzung der ESF-Maßnahmen im Schulbereich erfolgte in der neunten und zehnten Schulstufe des berufsbildenden Schulwesens durch Schulpersonal. Die Projekte betrafen die Schulversuche „Übergangsstufe“ und „Kompetenzorientiertes, eigenverantwortliches Lernen“ sowie die unverbindliche Übung „Förderung der Unterrichtssprache Deutsch“. Im Verhältnis zur Schülerzahl erhielten kaufmännische mittlere Schulen, die besonders von Laufbahnabbrüchen nach der neunten Schulstufe und einem Schülerrückgang betroffen waren, einen hohen Anteil an zusätzlichem Lehrpersonal. (TZ 23)

Einzelne Kriterien zur Auswahl der Schulstandorte für die Teilnahme an den ESF-Projekten „Förderung der Unterrichtssprache Deutsch“ und „Kompetenzorientiertes, eigenverantwortliches Lernen“ berücksichtigten den aktuellen Förderbedarf der Schulen nicht, weil sie sich u.a. auf mehrere Jahre zurückliegende Daten bezogen. Das Ziel der Projekte, die Behaltequote zu erhöhen, war mit den an Schulen zu erhebenden Daten nicht beurteilbar. Dazu wäre ein über den Schulstandort hinausgehendes Monitoring bzw. Berichtswesen über die weitere Schullaufbahn der Projektteilnehmenden erforderlich. Dies war aber seitens des Bildungsministeriums nicht eingerichtet. (TZ 26, TZ 29)



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen und in der Erwachsenenbildung

Das Bildungsministerium nahm Schulprojekte, für die neben dem Bund auch Länder und Gemeinden zuständig waren, aus dem Programm, weil deren Abwicklung aufgrund der unterschiedlichen Verantwortlichkeiten schwer steuerbar war. Es bestand das Risiko, dass die Projektpartner den komplexen Abwicklungsmodus nicht gemäß den Vorgaben umsetzen können. Die vereinfachte Abrechnung von Schulprojekten durch Pauschalkosten verzögerte sich bis zum Jahr 2017 aufgrund von Abstimmungsdefiziten zwischen dem Bildungsministerium und dem Sozialministerium. (TZ 24, TZ 27)

Programmbegleitung und –bewertung

Die im ESF–Monitoring abgebildeten Teilnahmedaten im Bereich der Erwachsenenbildung waren unvollständig, wodurch eine ordnungsgemäße Begleitung und Bewertung der Maßnahmenumsetzung beeinträchtigt war. Der Zielwert für den Outputindikator im Schulbereich war aufgrund mangelhafter Planannahmen zu niedrig angesetzt und wurde bereits im ersten Jahr deutlich übererfüllt. Zu den Ergebnissen der Schulprojekte konnten keine Aussagen getroffen werden, weil die Daten noch fehlten. (TZ 31)



Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Das Sozialministerium sollte für die künftige Programmperiode bereits zu Programmbeginn alle erforderlichen Rechtsgrundlagen in ihrer endgültigen Fassung zur Verfügung stellen, um den beteiligten Förderstellen und Projektträgern eine ausreichende Grundlage für die Planbarkeit zu gewährleisten und Rechtssicherheit zu schaffen.
- Das Bildungsministerium sollte die Maßnahmen der Basisbildung so gestalten, dass auch jene Personengruppen, die in den bisherigen Projekten in geringem Ausmaß vertreten waren, entsprechend den festgestellten Bildungsdefiziten Zugang zu den Förderangeboten erhalten.
- Das Bildungsministerium sollte die in der Programmlaufzeit benötigten Ressourcen verstärkt im Wege interner Personalumschichtung und –qualifizierung bereitstellen, um den Erhalt des verwaltungsinternen Fachwissens und der Steuerungskompetenz sicherzustellen. Der Einsatz externer Dienstleister wäre vorrangig auf temporäre Kapazitätsmängel, Arbeitsspitzen sowie auf temporär benötigte Qualifikationen zu beschränken.
- Das Bildungsministerium sollte die Auswahlkriterien für ESF–Schulprojekte breiter fassen, um auch laufende Entwicklungen berücksichtigen zu können und um dadurch die zusätzlichen Ressourcen vermehrt zielorientiert und zielgruppengerecht zur Verringerung vorzeitiger Schulabbrüche zu nutzen.
- Das Bildungs– und das Sozialministerium sollten die aus der praktischen Anwendung der Pauschalkosten gewonnenen Erfahrungen analysieren und die gewonnenen Erkenntnisse vor Beginn der nächsten Programmperiode für weitere Vereinfachungen nutzen. (TZ 32)



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen
und in der Erwachsenenbildung



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen
und in der Erwachsenenbildung

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Europäischer Sozialfonds (ESF): Förderungen in Schulen und in der Erwachsenenbildung						
Rechtsgrundlagen (Auszug)						
EU-Recht	– Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, Art. 38 bis 44 (AEUV) – Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (ESI-VO 2013) – Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Sozialfonds (ESF-VO 2013)					
Österreichisches Recht	– Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013), BGBl. I 139/2009 i.d.g.F. – Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über das Verwaltungs- und Kontrollsystem in Österreich für die Durchführung der operationellen Programme im Rahmen des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und des Ziels „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ für die Periode 2014–2020, BGBl. I 76/2017 – Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Darstellung der Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlagsentwurf und in den Teilheften (Angaben zur Wirkungsorientierung–VO), BGBl. II 244/2011 i.d.g.F.					
Programm „Beschäftigung Österreich 2014–2020“	Öffentliche Mittel (ESF und national) bei Erstgenehmigung		Umsetzung (Stand 31. Dezember 2017)			
			bewilligte Mittel		gemeldete Ausgaben ¹	
	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %
insgesamt	875,74	100	388,46	44	72,73	8
davon umsetzende Stelle BMBWF ²	204,00	23	76,15	37	15,62	8
davon Investitionspriorität Verringerung vorzeitiger Schulabbruch	50,00	6	9,73 ³	19	0,00	0
davon Lebenslanges Lernen	130,00	15	65,24	50	15,62	12
davon Gleichstellung	24,00	3	1,18	5	0,00	0

Rundungsdifferenzen möglich

BMBWF = Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

¹ ausgezahlte und an die Europäische Kommission gemeldete, förderfähige Ausgaben

² ohne Technische Hilfe

³ inkl. vertragsbasiertes Schulprojekt „Schulsozialarbeit“ (rd. 0,63 Mio. EUR)

Quellen: BMASGK; RH



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen
und in der Erwachsenenbildung



Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Februar bis Juni 2018 die Förderungen in Schulen und in der Erwachsenenbildung im Rahmen des Programms „Beschäftigung Österreich 2014–2020“. Das Programm wurde aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (**ESF**) und aus nationalen Mitteln finanziert.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung

- des Beitrags der ESF–Maßnahmen zu nationalen bzw. übergeordneten EU–Zielen,
- des Erreichens der relevanten Zielgruppen und deren Problemlagen,
- der Effizienz und Zweckmäßigkeit der nationalen Rahmenbedingungen bei Umsetzung im Hinblick auf die Zielerreichung,
- der Übernahme innovativer Ansätze in den Regelbetrieb sowie
- des Potenzials für eine Steigerung der Effizienz und Wirksamkeit des ESF–Miteinsatzes.

Die Überprüfung fand beim Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (**Bildungsministerium**) und beim Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (**Sozialministerium**) – als für den ESF fachzuständiges Bundesministerium – statt. Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2014 bis Mai 2018.

(2) Im Rahmen seiner Erhebungen nahm der RH Einsicht in Unterlagen von zehn ESF–Projekten¹ und führte auch vor Ort Gespräche mit sechs Projektträgern bzw. zwei Schulleitern. Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Schulaufsicht (Landesschulrat Niederösterreich und Stadtschulrat für Wien)² sowie mit Evaluatoren einzelner Fördermaßnahmen waren von der Prüfungstätigkeit des RH ebenfalls umfasst.

(3) Zu dem im Dezember 2018 übermittelten Prüfungsergebnis übersandten das Bildungsministerium und das Sozialministerium im März 2019 ihre Stellungnahmen. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im August 2019.

¹ Es handelte sich um sieben Projekte der Erwachsenenbildung sowie drei Schulprojekte an zwei Schulstandorten. Die überprüften ESF–Vorhaben verfügten über bewilligte Mittel (ESF und national) in Höhe von rd. 26,33 Mio. EUR (das sind rd. 35 % der im Zeitraum 2015 bis 2017 bewilligten Mittel für die ESF–Förderbereiche des Bildungsministeriums). Die Auswahl erfolgte insbesondere nach Kriterien wie der Höhe des Fördervolumens und dem finanziellen Umsetzungsstand. Weiters wurden Vorhaben aus verschiedenen Förderbereichen und Auswahlverfahren berücksichtigt.

² Gemäß Art. 7 Bildungsreformgesetz 2017 (BGBl. I 138/2017) war ab 1. Jänner 2019 eine Bildungsdirektion – anstelle des jeweiligen Landesschulrats bzw. des Stadtschulrats für Wien – einzurichten.



ESF–Programmperiode 2014–2020

Programmziele, Schwerpunkte und finanzielle Mittel

- 2 (1) Der ESF zielt darauf ab, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der Europäischen Union (**EU**) zu stärken. Er ist einer von fünf Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (**ESI-Fonds**)³. In der Programmperiode 2014–2020 sollen die ESI-Fonds insbesondere die Umsetzung der Unionsstrategie für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum (Europa 2020–Strategie) unterstützen. Der ESF fördert daher Maßnahmen, die dazu beitragen, die Kernziele der Strategie in den Bereichen Beschäftigung, Bildung und Armutsbekämpfung zu erreichen.

(2) Österreich erarbeitete ein Programm „Beschäftigung Österreich 2014–2020“, wofür die Europäische Kommission in Summe ESF-Mittel in Höhe von rd. 442,09 Mio. EUR zusagte. Das genehmigte Programm⁴ verfügte einschließlich der nationalen Kofinanzierung über öffentliche Mittel in Höhe von rd. 875,74 Mio. EUR.

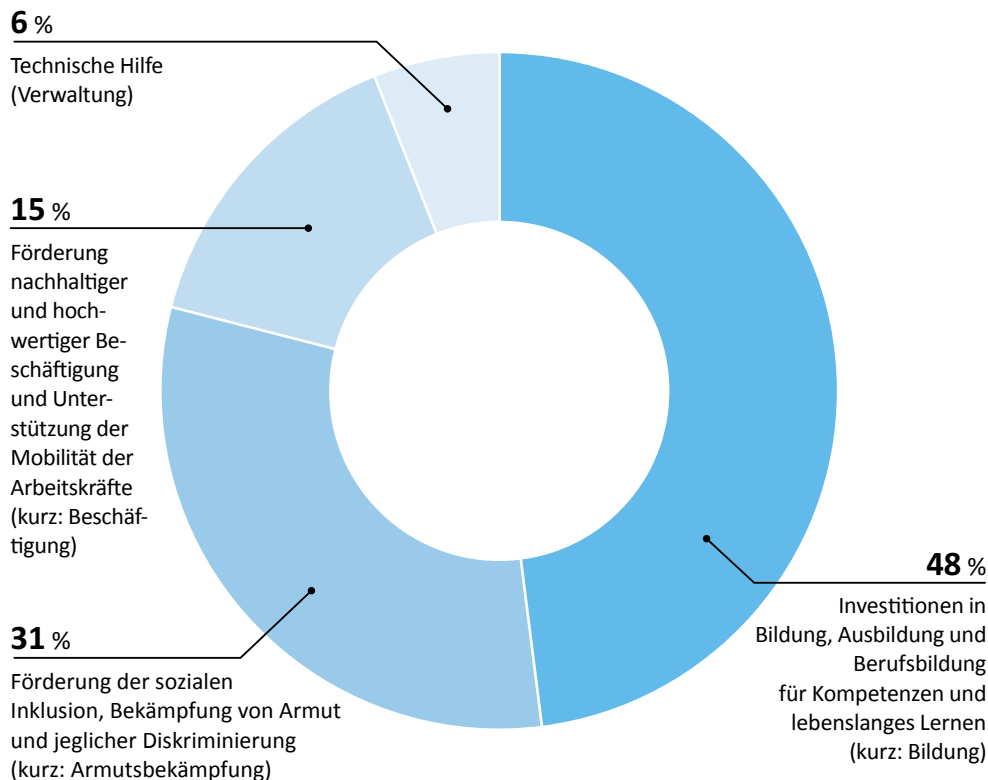
Das Burgenland hatte als Übergangsregion Anspruch auf einen erhöhten ESF-Fördersatz von 60 % der verausgabten öffentlichen Mittel. Die übrigen Länder gelten als stärker entwickelte Regionen und werden vom ESF mit einem Fördersatz von 50 % unterstützt.

(3) Die verfügbaren ESF-Mittel konzentrierte Österreich entsprechend den EU-Vorgaben auf die folgenden drei thematischen Ziele:

³ Die übrigen vier Fonds sind: Europäischer Regionalfonds (ERDF), Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER), Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF), Kohäsionsfonds (in Österreich nicht anwendbar).

⁴ Durchführungsbeschluss der Kommission C(2014) 9204 final vom 28. November 2014

Abbildung 1: Ziele des Programms „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ (Programmvolumen: rd. 875,74 Mio. EUR)



Anmerkung: Aufgrund der Vorgaben der EU hatten die Mitgliedstaaten mindestens 20 % der Mittel des Europäischen Sozialfonds für das Ziel Armutsbekämpfung bereitzustellen.

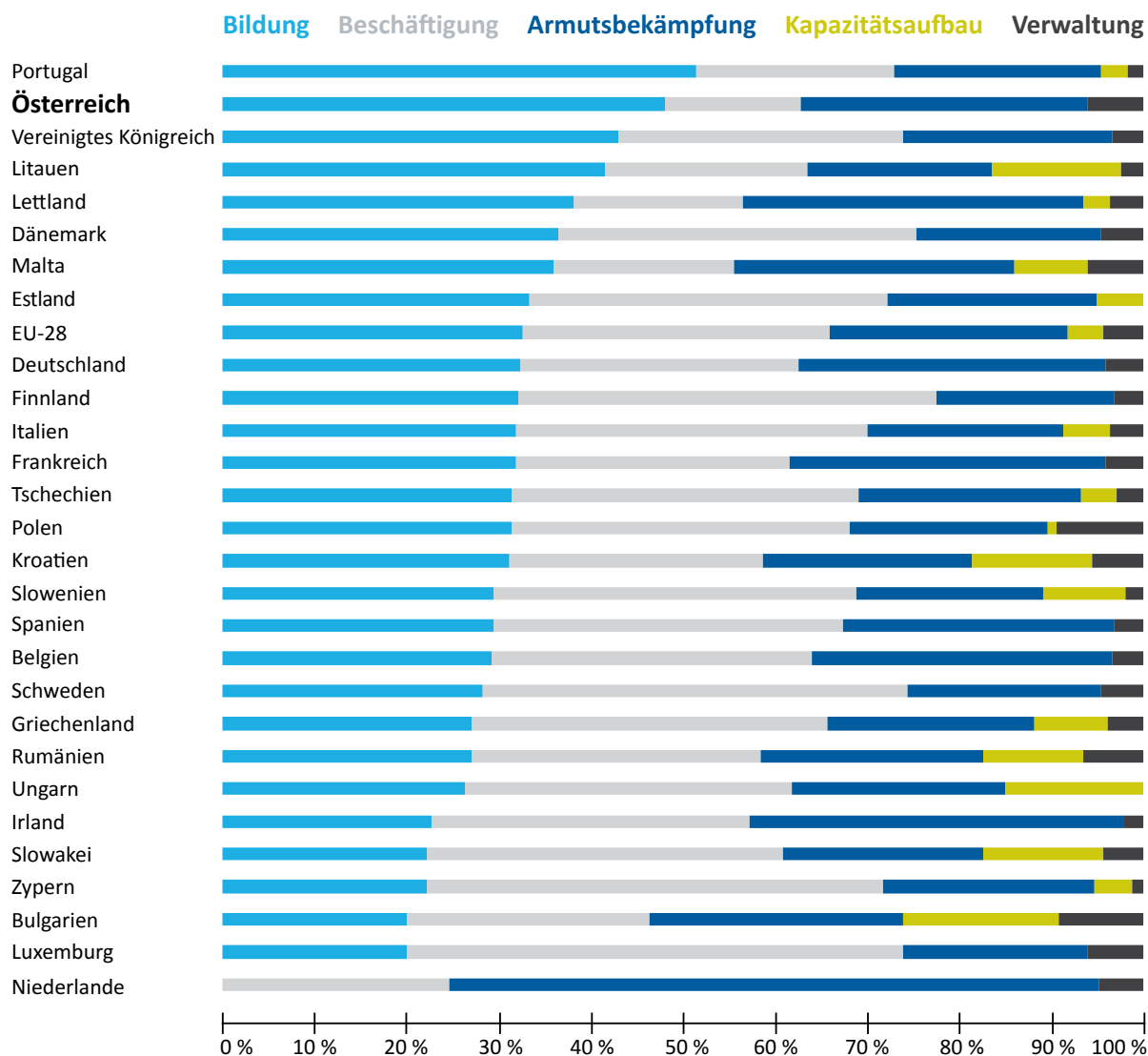
Quellen: Programm „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ Stand Juni 2018; RH

Auf das thematische Ziel „Bildung“, den finanziellen Schwerpunkt, entfiel knapp die Hälfte der verfügbaren Programmmittel (rd. 420,75 Mio. EUR). Aus dem Programmdokument ging allerdings hervor, dass Bildungsmaßnahmen eine Querschnittsmaterie im Programm darstellten. So sollten berufsbezogene Qualifizierungsmaßnahmen auch zur Erreichung der thematischen Ziele „Beschäftigung“ und „Armutsbekämpfung“ beitragen.

Im Bildungsministerium waren zur Umsetzung des Ziels „Bildung“ 180 Mio. EUR für Maßnahmen in der Schule und in der Erwachsenenbildung reserviert. Die übrigen Mittel standen dem Sozialministerium für Angebote im Rahmen der Ausbildungsgarantie für Jugendliche (rd. 234,66 Mio. EUR) bzw. dem Land Burgenland in der Erwachsenenbildung (rd. 6,1 Mio. EUR) zur Verfügung. Zur Umsetzung gleichstellungsspezifischer Bildungsmaßnahmen des Ziels „Beschäftigung“ erhielt das Bildungsministerium weitere 24 Mio. EUR (siehe TZ 8).

(4) Im Vergleich mit den anderen Mitgliedstaaten der EU setzte Österreich für das thematische Ziel „Bildung“ den zweithöchsten Anteil an den Mitteln ein.

Abbildung 2: Anteile der Indikativen Mittel (EU und national) für thematische Ziele in ESF-Programmen 2014–2020 der EU-28



ESF = Europäischer Sozialfonds

Quellen: Europäische Kommission, Europäischer Struktur- und Investitionsfonds
Open Data Plattform, März 2018; RH

Mit rd. 48 % lag in Österreich der Anteil der Mittel für das thematische Ziel „Bildung“ um rd. 16 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der EU-28. Lediglich Portugal dotierte mit rd. 50 % seiner ESF-Programmmittel einen noch höheren Anteil für dieses Ziel.



Strategischer Kontext der ESF–Maßnahmen des Bildungsministeriums

3.1 (1) Europäische Union

Die Bildungspolitik fällt in die Kompetenz der Mitgliedstaaten. Die Zuständigkeit der EU beschränkt sich auf die Unterstützung, Koordinierung und Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten.⁵ Im Jahr 2009 nahm der Rat der Europäischen Union (**Rat**) einen strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung bis 2020 an.⁶ Die Mitgliedstaaten vereinbarten u.a. die Steigerung der Teilnahme von Erwachsenen am lebenslangen Lernen sowie die Verringerung des frühzeitigen Schul– bzw. Ausbildungsabbruchs. Die vom Rat im Jahr 2010 verabschiedete Europa 2020–Strategie enthält fünf messbare Kernziele, welche die Mitgliedstaaten in nationale Ziele umzusetzen hatten. Im Kernziel „Bildung“ bekräftigte die EU, den Anteil der vorzeitigen Schul– und Ausbildungsabbrecher bis zum Jahr 2020 auf unter 10 % der 18– bis 24–Jährigen zu senken.⁷ Österreichs Zielwert lag bei 9,5 % und wurde ab Bestehen dieser Zielsetzung im Jahr 2010 erreicht (Stand 2017: 7,4 %).

(2) Österreich

Der Ministerrat beschloss im Jahr 2011 die ressortübergreifende Strategie zum lebensbegleitenden Lernen in Österreich (LLL:2020), die u.a. auf der Strategie Europa 2020 basiert. Mit der „Aktionslinie 2“ strebte diese Strategie die Grundbildung und Chancengerechtigkeit im Schul– und Erstausbildungswesen an, wobei u.a. der Anteil der frühzeitigen Schulabbrecher bis zum Jahr 2020 deutlich auf höchstens 6 % der 18– bis 24–Jährigen reduziert werden sollte. Die „Aktionslinie 3“ der Strategie zielte auf kostenloses Nachholen von grundlegenden Abschlüssen und Sicherstellung der Grundkompetenzen im Erwachsenenalter ab.

Im Jahr 2012 erstellte das Bildungsministerium erstmals eine nationale Strategie zur Verhinderung von frühzeitigem (Aus–)Bildungsabbruch. Im Rahmen des strategischen Dreiecks System–Schule–Person sollten durch ein Ineinandergreifen (schul)systembezogener, schul(standort)bezogener und personenbezogener Maßnahmen die Abbrüche deutlich reduziert werden.

⁵ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Art. 6

⁶ Schlussfolgerungen des Rates vom 12. Mai 2009 zu einem strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung

⁷ Die Abbruchsquote wird als Anteil der 18– bis 24–Jährigen ohne Schul– oder Lehrabschluss, Matura oder aktuelle Aus– oder Weiterbildung berechnet. Die Personen verfügen höchstens über einen Pflichtschulabschluss.



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen und in der Erwachsenenbildung

(3) Programm „Beschäftigung Österreich 2014–2020“

Die Strategie des Programms „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ orientierte sich beim Ziel „Bildung“ auch an den übergeordneten bildungspolitischen EU- und nationalen Strategien.

Nachfolgende Tabelle veranschaulicht die Investitionsprioritäten und Programmziele im Bildungsbereich, die das Bildungsministerium gemäß dem Programm durch Fördermaßnahmen in der Schule und der Erwachsenenbildung umzusetzen hatte:

Tabelle 1: Programm–Investitionsprioritäten und –ziele des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung für das Ziel „Bildung“

Programm–Investitionsprioritäten und –ziele
Investitionspriorität 10i: Verringerung und Verhütung des vorzeitigen Schulabbruchs und Förderung des gleichen Zugangs zu einer hochwertigen Früherziehung und einer hochwertigen Grund- und Sekundarbildung; darunter formale, nicht formale und informale Bildungswege, mit denen eine Rückkehr in die allgemeine und berufliche Bildung ermöglicht wird (Verringerung vorzeitiger Schulabbruch)
dazugehöriges Programmziel des Bildungsministeriums: Verringerung der Anzahl der Schul- und Ausbildungsabbrecher durch die Durchführung und Weiterentwicklung von Beratungs- und Unterstützungsangeboten für Schülerinnen und Schüler und Lehrende an Schulen der Sekundarstufe I und II im allgemein bildenden und berufsbildenden Bereich
Investitionspriorität 10iii: Förderung des gleichen Zugangs zum Lebenslangen Lernen für alle Altersgruppen im formalen, nicht-formalen und informalen Rahmen, Steigerung des Wissens sowie der Fähigkeiten und Kompetenzen der Arbeitskräfte sowie die Förderung flexibler Bildungswege u.a. durch Berufsberatung und die Bestätigung erworbener Kompetenzen (Lebenslanges Lernen)
dazugehöriges Programmziel des Bildungsministeriums: Erleichterung des Erwerbs einer (formalen) Höherqualifizierung benachteiligter bzw. gering qualifizierter Personen durch – die österreichweit verfügbare auch aufsuchende Bildungsberatung, – flächendeckende Angebote an Basisbildung und – die modellhafte Erprobung von Qualifizierungsangeboten zur Sicherung des Übergangs vom Pflichtschulabschluss zu höherer Bildung

Quellen: Programm „Beschäftigung Österreich 2014–2020“, Stand Juni 2018; RH

Um die unmittelbaren Ergebnisse der Fördermaßnahmen zu messen und den Beitrag zu den Programmzielen des Bildungsministeriums zu beurteilen, gab es Ergebnisindikatoren mit Zielwerten. Die Datenerhebung und die Berichterstattung über den Umsetzungsstand und die Zielerreichung erfolgten im Rahmen des Programm–Monitorings (siehe [TZ 31](#)). Eine Programm–Evaluierung hinsichtlich der Konzeption der Maßnahmen war für das Jahr 2018 geplant; die Förderwirkung der Bildungsmaßnahmen sollte im Rahmen der Erstellung des Programmendberichts im Jahr 2022 evaluiert werden.



3.2 Der RH hielt fest, dass die ESF-Maßnahmen des Bildungsministeriums in der Periode 2014–2020 auf die Verringerung vorzeitigen Schulabbruchs und die Höherqualifizierung benachteiligter bzw. gering qualifizierter Personen im Rahmen des Lebenslangen Lernens abzielten. Eine Bewertung des Beitrags dieser Maßnahmen zur Erreichung der übergeordneten nationalen und EU-Ziele lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht vor, weil die Evaluierung der Wirkung erst zu Programmende vorgesehen war. Allerdings verwies der RH auf festgestellte Mängel im Hinblick auf die Beurteilung der Zielerreichung des Programms bzw. der Projekte:

- unterschiedliche Definition von Plan- und Zielwerten sowie fehlende gemeinsame Jahressachberichte von Netzwerkprojekten (siehe [TZ 21](#));
- ungeeignete Kennzahlen und unspezifisch formulierte Zielwerte bei Schulprojekten (siehe [TZ 29](#));
- unvollständige Teilnahmedaten im ESF-Monitoring sowie mangelhafte Programm-Indikatoren bzw. Zielwerte im Schulbereich (siehe [TZ 31](#)).

4.1 (1) In den Ländern trat neben dem Bildungsministerium auch das Sozialministerium als Förderstelle für ESF-Bildungsmaßnahmen auf. Nur im Burgenland fungierte das Bildungsministerium nicht als ESF-Förderstelle. Hier war für den Förderbereich „Lebenslanges Lernen“ das Amt der Burgenländischen Landesregierung als weitere Programm-Förderstelle zuständig; ESF-Projekte an Schulen gab es nicht. Das Bildungsministerium finanzierte allerdings im Burgenland außerhalb des Programms Maßnahmen an Schulen bzw. in der Erwachsenenbildung, die es in den übrigen Bundesländern mit ESF-Mitteln kofinanzierte (z.B. Bildungsberatung).

(2) Der RH hatte bereits in seinem Bericht betreffend „EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung“ (Reihe Bund 2017/56) bemängelt, dass das komplexe ESF-Abwicklungssystem mit 16 involvierten Förderstellen den Koordinations-, Steuerungs- und Kontrollaufwand der Programmbehörden erhöhte und das Risiko für Fehler barg.

4.2 Der RH wies darauf hin, dass in der Übergangsregion Burgenland auch das Amt der Burgenländischen Landesregierung als weitere Förderstelle des Programms „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ für Maßnahmen im Bereich der Erwachsenenbildung auftrat. Dies ermöglichte dem Land regionale Schwerpunktsetzungen in der Erwachsenenbildung. Allerdings bemerkte der RH kritisch, dass dies die Anzahl der Förderstellen und damit die Systemkomplexität der ESF-Programmumsetzung sowie den Koordinations- und Steuerungsaufwand zusätzlich erhöhte.

Der RH verwies gegenüber dem Sozialministerium auf seine Empfehlung im Bericht „EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung“, wonach es die Programmabwicklung weiter vereinfachen sollte.



Programmzuständige Stellen

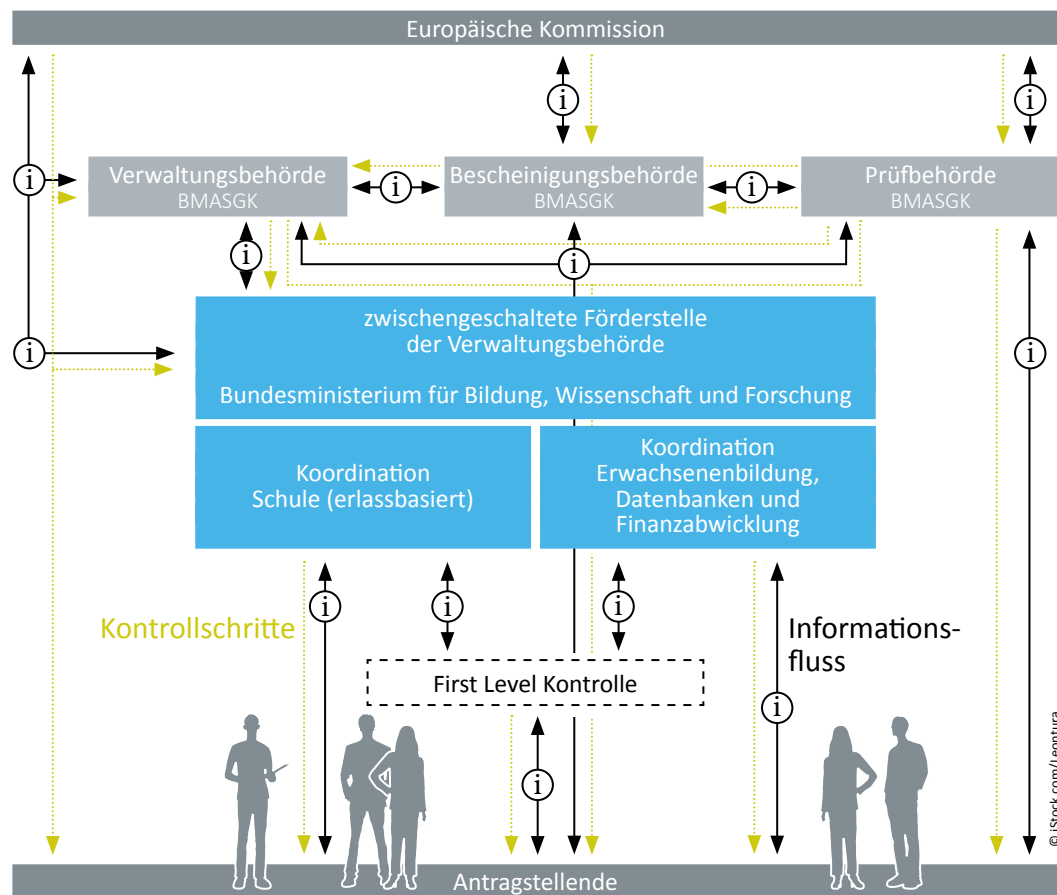
- 5 (1) Das Sozialministerium als das für den ESF fachzuständige Ministerium hatte für die Programmdurchführung ein Verwaltungs- und Kontrollsystem gemäß ESI-VO 2013 einzurichten und folgende Behörden zu benennen:

- eine Verwaltungsbehörde, die das Programm verwaltet und durchführt,
- eine Bescheinigungsbehörde, welche die Ausgabenerklärungen und die Zahlungsanträge an die Europäische Kommission bescheinigt, sowie
- eine Prüfbehörde, die das effektive Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsystems des Programms prüft.

Die Funktionen dieser drei Programmbehörden nahmen drei personell und funktional voneinander getrennte Abteilungen des Sozialministeriums wahr.

(2) Die Verwaltungsbehörde übertrug Teilaufgaben der Förderabwicklung an 16 zwischengeschaltete Förderstellen des Bundes und der Länder, darunter das Bildungsministerium. Die Aufgaben umfassten u.a. die Veröffentlichung von Aufrufen zur Projekteinreichung, die Projektauswahl und –genehmigung, die Kontrolle der programmkonformen Projektumsetzung sowie die Befüllung der ESF-Datenbank. Die Letztverantwortung blieb bei der Verwaltungsbehörde, die gegenüber ihren zwischengeschalteten Stellen eine Aufsichtspflicht hatte. Zur Übertragung der Aufgaben schlossen das Sozialministerium und das Bildungsministerium am 6. Mai 2015 eine Grundsatzvereinbarung. Die institutionellen Rahmenbedingungen für die Abwicklung der ESF-Maßnahmen durch das Bildungsministerium stellten sich vereinfacht wie folgt dar:

Abbildung 3: Institutionelle Rahmenbedingungen der zwischengeschalteten Stelle Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung



(Stand Mai 2018)

BMASGK = Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz

Quellen: Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems; RH

(3) Die Aufgaben der zwischengeschalteten Stelle Bildungsministerium waren auf mehrere Organisationseinheiten aufgeteilt. Für die Koordination der ESF-Maßnahmen war eine selbstständige Organisationseinheit, die Ressort-Koordinierung ESF Beschäftigung, bei der Leitung der Sektion II (Berufs- und Erwachsenenbildung) eingerichtet. Mit Stand Mai 2018 waren insgesamt 8,45 Vollzeitäquivalente mit der ESF-Abwicklung befasst, davon mehr als die Hälfte im Bereich Erwachsenenbildung (5,5) sowie zwei im Bereich Schule und 0,95 im Bereich Budget.

(4) Das Bildungsministerium beauftragte im Bereich der Erwachsenenbildung auch externe Dienstleister insbesondere mit der First Level Kontrolle und der Begutachtung von Förderanträgen. Im Bereich der erlassbasierten Schulprojekte erfolgte die Antragsbegutachtung unter Mitwirkung der Schulaufsicht. Für die First Level



Kontrollen der Schulprojekte benannten die Landesschulräte⁸ bzw. der Stadtschulrat für Wien jeweils zwei Personen (insgesamt 16 Prüferinnen und Prüfer).

Maßgebliche Rechtsgrundlagen

- 6 Für die Umsetzung der ESF-Maßnahmen des Bildungsministeriums waren unterschiedliche Rechtsgrundlagen maßgebend. Während die Abwicklung der Schulprojekte auf Basis von Erlässen erfolgte und die ESF-Mittel de facto einen Kostenersatz für den Lehrpersonalaufwand des Bundes darstellten, wurden in der Erwachsenenbildung Förderverträge geschlossen.

Nachstehende Tabelle illustriert den Rechtsrahmen:

Tabelle 2: Rechtlicher Rahmen der ESF-Maßnahmen des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung (Auswahl)

Rechtlicher Rahmen der ESF-Maßnahmen	
erlassbasierte Schulprojekte	Förderung der Erwachsenenbildung
maßgebliche EU-Verordnungen und delegierte Rechtsakte (siehe Rechtsgrundlagen)	
nationales Recht	
Partnerschaftsvereinbarung Österreich 2014–2020 „STRAT.AT 2020“ Art. 15a B-VG Vereinbarung über das Verwaltungs- und Kontrollsystem in Österreich für die Durchführung der operationellen Programme im Rahmen des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und des Ziels „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ für die Periode 2014–2020	
§ 78 Schulunterrichtsgesetz, § 7 Schulorganisationsgesetz, Erlässe und Bescheide zu den Schulversuchsgenehmigungen	Art. 15a B-VG Vereinbarungen über die Förderung von Bildungsmaßnahmen im Bereich Basisbildung sowie zum Nachholen des Bildungsabschlusses
	Bundesgesetz über die Förderung der Erwachsenenbildung und des Volksbüchereiwesens aus Bundesmitteln Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2014)
programmspezifische Regelungen	
ESF-Programm „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ Sonderrichtlinie zur Umsetzung von Projekten im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) 2014–2020 inkl. Anhänge (u.a. zuschussfähige Kosten) Verfahren und Kriterien zur Auswahl von Projekten im Rahmen des Programms	
Erlässe zur ESF-Abwicklung	Förderverträge
Materialien zur Auslegung	
Handbücher der First Level Kontrolle Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems	

B-VG = Bundes-Verfassungsgesetz

ESF = Europäischer Sozialfonds

Quelle: RH

⁸ ohne Burgenland, wo keine ESF-Schulprojekte abgewickelt wurden



Zur Förderung von Bildungsmaßnahmen im Bereich Basisbildung sowie zum Nachholen des Bildungsabschlusses schlossen Bund und Länder ab dem Jahr 2012 drei Art. 15a B-VG Vereinbarungen⁹ im Rahmen der „Initiative Erwachsenenbildung“. Die Vereinbarung für die Periode 2015 bis 2017 regelte erstmals die Vergabe von ESF-Mitteln für Projekte der Basisbildung. In der Periode 2018 bis 2021 stehen die ESF-Mittel zusätzlich für Projekte zum Nachholen des Pflichtschulabschlusses zur Verfügung.

Programmumsetzung

- 7.1 (1) Zur Umsetzung von Projekten im Rahmen des ESF erstellte das Sozialministerium für die Programmperiode 2014–2020 erstmals eine Sonderrichtlinie (u.a. auf Grundlage der Ende 2013 veröffentlichten EU-Verordnungen, siehe Zahlen und Fakten zur Prüfung). Die Sonderrichtlinie regelte die allgemeinen und spezifischen Bedingungen für die Förderung von Vorhaben aus ESF-Mitteln und der nationalen Kofinanzierung und umfasste die gemäß ESI-VO 2013 von den Mitgliedstaaten festzulegenden nationalen Förderfähigkeitsregeln. Die Überbindung der Sonderrichtlinie auf die Förderstellen des Bundes und der Länder erfolgte im Rahmen von Grundsatzvereinbarungen des Sozialministeriums mit den zwischengeschalteten Stellen.

Das Sozialministerium erarbeitete im Jahr 2014 den Entwurf der Sonderrichtlinie. Im Februar 2015 legte es diesen Entwurf dem Bundesministerium für Finanzen (**Finanzministerium**) zur Einvernehmensherstellung vor, nachdem das Bildungsministerium bereits erste Förderprojekte im Dezember 2014 genehmigt hatte. In einem Schreiben vom August 2015 ersuchte das Bildungsministerium das Sozialministerium, die ESF-Sonderrichtlinie samt Mustervertrag umgehend zu übermitteln, um Rechtssicherheit für die Projektträger herzustellen.

Allerdings verzögerte sich die Erlassung der Sonderrichtlinie, weil das Finanzministerium u.a. die Regelung zu den Personalkosten mit Verweis auf die Allgemeinen Rahmenrichtlinien des Bundes ablehnte und deshalb die erforderliche Zustimmung nicht gab. Erst im Herbst 2016 einigten sich das Finanzministerium und das Sozialministerium darauf, dass auch Betriebsvereinbarungen, die über das kollektivvertragliche Gehaltsschema hinausgehen, und interne Richtlinien, die etwa Zulagen vorsehen, im Rahmen der Personalkosten anerkennbar waren, sofern es Angemessenheitsnachweise der Förderwerber gab.

Die Sonderrichtlinie vom 26. September 2016 lag somit erst mehr als zweieinhalb Jahre nach Beginn der ESF-Programmperiode am 1. Jänner 2014 vor.

⁹ BGBl. I 39/2012, BGBl. I 30/2015, BGBl. I 160/2017



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen und in der Erwachsenenbildung

(2) Zu Programmbeginn hatte die Verwaltungsbehörde gemäß Art. 125 der ESI-VO 2013 die Projektauswahlverfahren und –kriterien festzulegen und nach Genehmigung durch den Begleitausschuss¹⁰ anzuwenden. Der Begleitausschuss fasste seinen Beschluss am 26. Februar 2015.

Die Umsetzung der ESF-Maßnahmen des Bildungsministeriums im Bereich Erwachsenenbildung erfolgte jedoch bereits ab dem 1. Jänner 2015, um die Finanzierung der bereits in der Vorperiode mit ESF-Mitteln geförderten österreichweiten Bildungsberatung sicherzustellen. Neben der ESF-Sonderrichtlinie samt Bestimmungen über die zuschussfähigen Kosten fehlte zu diesem Zeitpunkt auch die zentrale ESF-Datenbank u.a. zur Erfassung von Teilnehmerdaten.

Im Bereich der erlassbasierten Schulprojekte begann die Projektumsetzung wegen fehlender Rahmenbedingungen erst im Herbst 2016 (Schuljahr 2016/17). Zwischenzeitlich finanzierte das Bildungsministerium die Schulprojekte ausschließlich mit nationalen Mitteln. Folgende Tabelle stellt die Eckpunkte der ESF-Umsetzung im Bildungsministerium im Zeitraum 2014 bis September 2016 dar:

Tabelle 3: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung: Eckpunkte der ESF-Programmumsetzung 2014 bis September 2016

ESF-Programmumsetzung 2014 bis September 2016	
1. Jänner 2014	Beginn der ESF-Programmperiode
21. Juli 2014	erster Aufruf zur Einreichung von Projektanträgen der Erwachsenenbildung (Bildungsberatung)
28. November 2014	Genehmigung des Programms „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ durch die Europäische Kommission
Dezember 2014	erste Fördergenehmigungen im Bereich Erwachsenenbildung durch das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (Förderbeginn: 1. Jänner 2015)
Februar 2015	Genehmigung der Projektauswahlverfahren und –kriterien durch den Begleitausschuss Übermittlung des ersten Entwurfs der Sonderrichtlinie inkl. zuschussfähiger Kosten des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz an das Bundesministerium für Finanzen
März bis Oktober 2015	Veröffentlichung weiterer Aufrufe (Erwachsenenbildung, Schulsozialarbeit)
Frühjahr 2016	erster Aufruf für erlassbasierte Schulprojekte
ab Juli 2016	erste Module der zentralen ESF-Datenbank verfügbar
26. September 2016	Veröffentlichung der Sonderrichtlinie inkl. zuschussfähiger Kosten

ESF = Europäischer Sozialfonds

Quelle: RH

¹⁰ Gemäß Art. 49 der ESI-VO 2013 prüft der Begleitausschuss die Durchführung des Programms und die Fortschritte beim Erreichen der Ziele, untersucht alle Probleme, die sich auf die Leistung des Programms auswirken und wird zu Programmänderungen konsultiert. Im Begleitausschuss sind neben den beteiligten Ministerien und Bundesländern die Sozialpartner und einige Nichtregierungsorganisationen sowie die Europäische Kommission vertreten.



- 7.2 (1) Der RH bewertete positiv, dass das Sozialministerium zur Umsetzung ESF-finanzierter Projekte eine Sonderrichtlinie erließ und darin Mindeststandards für die Förderabwicklung festlegte. Weiters erachtete der RH die Festlegung von Höchstgrenzen für die Abgeltung von Personalkosten als zweckmäßig. Er wies aber kritisch darauf hin, dass der vereinbarte „Kompromiss“, wonach für die Höhe der förderbaren Personalkosten – sofern diese über das kollektivvertragliche Gehaltsschema hinausgingen – Angemessenheitsnachweise zu erbringen sind, Interpretationsspielräume offenließ und der Rechtssicherheit nicht förderlich war (siehe [TZ 17](#)).

Der RH wies kritisch darauf hin, dass das Sozialministerium dem Finanzministerium den Entwurf der ESF-Sonderrichtlinie zur Einvernehmensherstellung erst übermittelte, als Förderprojekte bereits in Umsetzung waren. Die vom Finanzministerium dabei aufgeworfenen Fragen betreffend die Förderfähigkeit von Personalkosten hätten vom Sozialministerium bereits bei der Programmvorbereitung und –erstellung behandelt werden sollen. Durch die verspätete Veröffentlichung der Sonderrichtlinie waren für die Förderstellen und Projektträger maßgebliche Rechtsgrundlagen erst während der ESF-Umsetzung verfügbar. Dies führte im Bereich der Erwachsenenbildung zu Rechtsunsicherheit und zusätzlichem Abwicklungsaufwand (siehe [TZ 13](#)).

Der RH empfahl dem Sozialministerium, für die künftige Programmperiode bereits zu Programmbeginn alle erforderlichen Rechtsgrundlagen in ihrer endgültigen Fassung zur Verfügung zu stellen, um den beteiligten Förderstellen und Projektträgern eine ausreichende Grundlage für die Planbarkeit zu gewährleisten und Rechtssicherheit zu schaffen.

- (2) Der RH wies darauf hin, dass das Bildungsministerium Ende 2014 mit der ESF-Förderabwicklung in der Erwachsenenbildung begann, obwohl maßgebliche nationale Rechtsgrundlagen und Rahmenbedingungen aufgrund von Säumnissen des Sozialministeriums bei der Programmvorbereitung noch nicht vorlagen. Er bemängelte, dass das Bildungsministerium erste ESF-Förderprojekte genehmigte, bevor der Begleitausschuss im Februar 2015 den in den EU-Vorgaben vorgesehenen Beschluss über die Auswahlkriterien und –verfahren des Programms „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ gefasst hatte.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium, künftig ESF-Projekte erst nach Vorlage des Beschlusses über die Auswahlkriterien und –verfahren des Programms zu genehmigen, um eine EU-konforme Förderabwicklung zu gewährleisten.

- 7.3 (1) Laut Stellungnahme des Sozialministeriums sei der überwiegende Teil der zuschussfähigen Kosten von der Vorperiode übernommen worden. Unmittelbar nach Erhalt der erforderlichen Rechtsgrundlagen der Europäischen Kommission habe es die Erstellung der nationalen Rechtsgrundlagen in die Wege geleitet. Die ersten relevanten Verordnungen der EU seien jedoch erst am 17. Dezember 2013



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen und in der Erwachsenenbildung

veröffentlicht worden, was eine vollständige Ausarbeitung aller erforderlichen nationalen Rechtsgrundlagen in ihrer endgültigen Fassung bis 1. Jänner 2014 unmöglich gemacht habe.

Die darauffolgende Erstellung der Sonderrichtlinie sei in Abstimmung mit den betroffenen Stellen erfolgt, insbesondere auch mit dem Bildungsministerium, das laufend über die Entwurfsversionen informiert worden sei. Die Einvernehmensherstellung mit dem Finanzministerium habe daraufhin 1,5 Jahre in Anspruch genommen. Das Ansinnen des RH, dass eine frühere Fertigstellung der nationalen Rechtsgrundlagen vorteilhaft gewesen wäre, werde geteilt. Allerdings wäre dies zu Beginn der aktuellen Programmperiode nur möglich gewesen, wenn die Rahmenbedingungen auf europäischer und nationaler Ebene dies auch zugelassen hätten.

(2) Das Bildungsministerium sagte in seiner Stellungnahme zu, die Empfehlung, künftig ESF–Projekte erst nach Vorlage des Beschlusses über die Auswahlkriterien und –verfahren des Programms zu genehmigen, aufzugreifen und bei den Vorbereitungsarbeiten der nächsten Förderperiode zu berücksichtigen. In den ESF–Begleitausschüssen hätten ab 2014 insbesondere die Vertreterinnen und Vertreter der Europäischen Kommission dazu aufgefordert, die Calls durchzuführen und Projekte zu starten, um die im Operationellen Programm festgelegten Ziele zu erreichen und die festgelegten Maßnahmen umzusetzen.

- 7.4 (1) Der RH entgegnete dem Sozialministerium, dass ungeachtet der späten Vorlage der EU–Vorschriften erhebliche Verzögerungen auch bei Erarbeitung der nationalen Vorgaben entstanden. So lag die Festlegung der Höchstgrenzen für die Abgeltung von Personalkosten als Teil der Förderfähigkeitsregeln ausschließlich im nationalen Ermessen und die Abstimmung mit dem Finanzministerium hätte bereits im Rahmen der Programmvorbereitung erfolgen sollen. Der RH verwies dazu auf seinen Bericht „Europäischer Sozialfonds (ESF) – Prüfbehörde“ (Reihe Bund 2015/15), worin er den Verzug bei der Erarbeitung der ESF–Sonderrichtlinie aufgrund der unzureichenden Projektorganisation im Sozialministerium zur Vorbereitung der ESF–Umsetzung 2014 bis 2020 aufgezeigt hatte. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

(2) Gegenüber dem Bildungsministerium gab der RH zu bedenken, dass allfällige, von der Europäischen Kommission festgestellte Mängel bei der Abwicklung von EU–Förderprogrammen zu budgetwirksamen Finanzkorrekturen führen konnten, die jedenfalls vom Mitgliedstaat zu tragen waren. Er hielt daher an seiner Empfehlung fest, künftig ESF–Projekte erst nach Vorlage des Beschlusses über die Auswahlkriterien und –verfahren des Programms zu genehmigen, um eine EU–konforme Förderabwicklung zu gewährleisten.



Finanzieller Umsetzungsstand

8.1 (1) Dem Bildungsministerium standen in der Programmperiode 2014–2020 gemäß der Grundsatzvereinbarung mit dem Sozialministerium ESF–Programmmittel in Höhe von 204 Mio. EUR (ohne Technische Hilfe) zur Verfügung, die sich zu Programmbeginn folgendermaßen verteilten:

- Lebenslanges Lernen (Erwachsenenbildung): 130 Mio. EUR,
- Verringerung vorzeitiger Schulabbruch: 50 Mio. EUR sowie
- Gleichstellung: 24 Mio. EUR.

Mitte 2017 beschloss das Bildungsministerium, rd. 19,44 Mio. EUR vom Schulbereich zur Erwachsenenbildung umzuschichten, weil es die Umsetzung vertragsbasierter Schulprojekte im ESF als zu aufwendig und fehleranfällig erachtete (siehe TZ 24).

Der Begleitausschuss stimmte der Programmänderung am 19. Juni 2017 zu. Die Europäische Kommission genehmigte das überarbeitete Programm am 11. Juni 2018 (siehe Tabelle 4).

(2) Die für Projekte der Erwachsenenbildung verfügbaren Mittel des Bildungsministeriums stiegen somit im Vergleich zur Vorperiode 2007–2013 um rd. 83 % auf rd. 149,44 Mio. EUR. Zusätzlich beabsichtigte das Bildungsministerium, auch die Fördermittel der Investitionspriorität Gleichstellung (24,00 Mio. EUR) ausschließlich für Projekte der Erwachsenenbildung zugunsten von Frauen einzusetzen. Die verfügbaren Mittel des Schulbereichs (rd. 30,56 Mio. EUR) blieben im Vergleich zur Vorperiode nahezu unverändert.

(3) Mit Ende des Jahres 2017 lag der Umsetzungsstand (ohne Technische Hilfe) des Bildungsministeriums insgesamt bei rd. 37 % und damit unter dem Programm–Durchschnitt (rd. 46 %), wie folgende Tabelle zeigt:



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen und in der Erwachsenenbildung

Tabelle 4: Finanzielle Umsetzung des Programms „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ durch das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (ohne Technische Hilfe)

Investitionspriorität des Programms	öffentliche Mittel			Bewilligungsstand
	bei Erstgenehmigung	lt. 1. Programmänderung vom Juni 2018	bewilligt (Stand: 31. Dezember 2017)	lt. 1. Programmänderung
	in Mio. EUR			in %
Gleichstellung	24,00	24,00	1,18	5
Lebenslanges Lernen	130,00	149,44	65,24	44
Zwischensumme Erwachsenenbildung	154,00	173,44	66,42	38
Verringerung vorzeitiger Schulabbruch	50,00	30,56	9,73	32
Summe Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung	204,00	204,00	76,15	37
Summe ESF-Programm insgesamt	823,65	823,65	379,36	46

ESF = Europäischer Sozialfonds

Quellen: BMASGK; RH

8.2 Der RH hielt fest, dass das Bildungsministerium seit Programmbeginn die für Projekte der Erwachsenenbildung verfügbaren Programmmittel durch Umschichtungen aufstockte und nach der ersten Programmänderung dafür knapp sechsmal mehr Mittel (rd. 173,44 Mio. EUR) zur Verfügung hatte als für den Schulbereich. Der finanzielle Schwerpunkt der ESF-Maßnahmen des Bildungsministeriums lag somit auf der nachträglichen Qualifizierung. Der RH wies darauf hin, dass die Reduzierung der ESF-Mittel im Schulbereich vor allem erfolgte, weil eine fehlerfreie Abwicklung nicht gewährleistet schien. Damit stand für die ESF-Mittelzuteilung nicht nur der Bedarf im Vordergrund, sondern auch abwicklungstechnische Erwägungen sowie die rechtzeitige und vollständige Ausnutzung der ESF-Mittel. Der RH verwies auf seine Empfehlung in TZ 24.

9.1 (1) Die Programmperiode 2014–2020 brachte für die ESF-Umsetzung neue Anforderungen mit sich. Voraussetzung für die Einreichung des ersten Zahlungsantrags bei der Europäischen Kommission war eine abgeschlossene Designierungsprüfung des Verwaltungs- und Kontrollsystems durch eine unabhängige Prüfstelle (Prüfbehörde im Sozialministerium). Das Sozialministerium übermittelte die Designierungsunterlagen zum Programm „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ im Mai 2017 an die Europäische Kommission. Die ersten Zahlungsanträge erfolgten im Dezember 2017.

(2) Das Bildungsministerium zahlte den Projektträgern der Erwachsenenbildung in den Jahren 2015 bis 2017 insgesamt rd. 38,93 Mio. EUR der bewilligten Mittel aus, um die Projektumsetzung zu gewährleisten. Die Zahlungen erfolgten grundsätzlich nach Projektfortschritt, ohne vorherige First Level Kontrollen von Projektabrechnungen. Rund 87 % der Auszahlungen (rd. 33,73 Mio. EUR) waren Bundesmittel, nur



rd. 13 % wurden aus Vorschüssen der Europäischen Kommission finanziert. Anfang 2018 erstattete die Europäische Kommission Österreich erstmals ESF-Mittel für das Programm, davon rd. 7,77 Mio. EUR für die vom Bildungsministerium genehmigten Projekte.

(3) Zu den erlassbasierten Schulprojekten lagen bis Ende 2017 keine von der First Level Kontrolle geprüften Abrechnungen vor, weshalb die Projektausgaben nicht in die Zahlungsanträge an die Europäische Kommission aufgenommen werden konnten.

- 9.2 Der RH hielt kritisch fest, dass Österreich die ersten Zahlungsanträge an die Europäische Kommission erst Ende des Jahres 2017 einreichen konnte und dadurch erst ab Anfang 2018 ESF-Mittel rückflossen, weil sich der Abschluss der Designierung der Verwaltungs- bzw. Bescheinigungsbehörde des Programms „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ bis ins Jahr 2017 verzögerte. Er wies darauf hin, dass das Bildungsministerium dadurch bis Jahresende 2017 im Wesentlichen Bundesmittel an die Projektträger der Erwachsenenbildung auszahlte, weil die verfügbaren ESF-Vorschüsse nicht ausreichten, um die Projektumsetzung in der Erwachsenenbildung sicherzustellen.

ESF-Bildungsmaßnahmen

Erwachsenenbildung

Allgemeines

- 10.1 (1) Das Bildungsministerium setzte gemäß dem Programm „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ folgende Maßnahmen in der Erwachsenenbildung um:



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen
und in der Erwachsenenbildung

Tabelle 5: Maßnahmen der Erwachsenenbildung

Maßnahmen	Zielgruppe	
	allgemein	maßnahmenspezifisch
zielgruppenorientierte Weiterentwicklung der anbieterneutralen Bildungsberatungsangebote	– benachteiligte Personen, Bildungsbenachteiligte – niedrigqualifizierte Personen – Wiedereinsteigerinnen	– von Marginalisierung bedrohte Personen – Menschen mit Behinderung – Netzwerkpartnerinnen und –partner – Bildungsberaterinnen und –berater
Weiterentwicklung und Ausbau der Bildungsangebote im Bereich Basisbildung	– Personen mit nicht abgeschlossener Schul- und/oder Berufsausbildung bzw. fehlender oder mangelhafter Basisbildung	– Erwachsenenbildnerinnen und –bildner
Verbesserung der Durchlässigkeit des Bildungssystems und des Zugangs zu höherer Bildung	– Personen mit Migrationshintergrund – sozial und regional Benachteiligte – Ältere	– von Marginalisierung bedrohte Personen – Menschen mit Behinderung – Erwachsenenbildnerinnen und –bildner
Entwicklung und Förderung spezifischer Bildungsangebote für bildungsbenachteiligte Frauen	– bildungsbenachteiligte Frauen – ältere Frauen – regional benachteiligte Frauen – Migrantinnen und Migranten der zweiten Generation – Erwachsenenbildnerinnen und –bildner	

Quellen: Programm „Beschäftigung Österreich 2014–2020“; RH

Die vier Maßnahmen richteten sich vorwiegend an bildungsbenachteiligte Personen. Laut einer Schätzung des Instituts für Höhere Studien im Jahr 2014 lag bspw. der Bedarf für Basisbildungs- und Alphabetisierungsangebote¹¹ in der Gruppe der 15– bis 64-Jährigen österreichweit bei rd. 243.000 Personen¹². Diese Personengruppe wies keine oder eingeschränkte Lese- und Schreibfähigkeiten auf und sollte durch Kursangebote im Rahmen der „Initiative Erwachsenenbildung“ (Angebote der Basisbildung) gefördert werden.

Laut einer Evaluierung¹³ der „Initiative Erwachsenenbildung“ aus dem Jahr 2017 waren rd. 87 % der Teilnehmenden (Eintritte der Jahre 2015 bis 2017) in Kursen der Basisbildung Personen mit Migrationshintergrund¹⁴. Demnach erklärte sich der hohe Anteil durch die Anzahl der auf diese Personengruppe ausgerichteten Bildungsangebote und die „leichtere“ Erreichbarkeit dieser Zielgruppe.

¹¹ Basisbildung umfasst den Erwerb bzw. die Förderung folgender Kompetenzen: Kernkompetenzen (autonomes Lernen bzw. Lernen lernen), Kompetenzen in der deutschen Sprache (Sprechen, Lesen, Schreiben), grundlegende Kompetenzen in einer weiteren Sprache (Sprechen, Lesen, Schreiben), mathematische und digitale Kompetenzen.

¹² Steiner/Vogenthuber, Grundlagenanalyse für die Initiative Erwachsenenbildung (2014) S. 25 ff.

¹³ Evaluation der Initiative Erwachsenenbildung, Institut für Höhere Studien, 2017

¹⁴ Als Österreicher (und damit als Teilnehmer ohne Migrationshintergrund) gilt jede Person, die entweder in Österreich geboren wurde, eine österreichische Staatsbürgerschaft besitzt oder bei der zumindest ein Elternteil in Österreich geboren wurde.



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen und in der Erwachsenenbildung

(2) Bei den ESF-Förderungen der Erwachsenenbildung handelte es sich um Projektförderungen. Gemäß dem Bundesgesetz über die Förderung der Erwachsenenbildung und des Volksbüchereiwesens aus Bundesmitteln¹⁵ kamen als Antragsteller juristische Personen, deren Tätigkeit nicht auf Gewinn ausgerichtet war, infrage. Bis Ende des Jahres 2017 bewilligte das Bildungsministerium 73 Projekte, davon 54 Einzel- sowie 19 Netzwerkprojekte mit bis zu neun Teilprojekten verschiedener Projektträger. Insgesamt gab es somit 146 Einzel- bzw. Teilprojekte von 88 Projektträgern.

(3) Der RH wertete die Bewilligungsdaten inhaltlich nach Projekttypen aus:

- Basisbildung (Kursangebote für Bildungsbenachteiligte),
- Bildungsberatung sowie
- Professionalisierung (insbesondere Aus- und Weiterbildung von Trainerinnen und Trainern sowie Weiterentwicklung des Bildungsangebots).

Wie die nachfolgende Tabelle veranschaulicht, lagen die Beträge bei der Hälfte der 146 Einzel- bzw. Teilprojekte zwischen 50.001 EUR und 250.000 EUR. Für 13 Einzel- bzw. Teilprojekte (rd. 9 %) wurde mehr als 1,00 Mio. EUR bewilligt, wobei der höchste Betrag bei rd. 9,30 Mio. EUR für ein Einzelprojekt der Basisbildung lag.

Tabelle 6: Projekte der Erwachsenenbildung nach bewilligten öffentlichen Mitteln

bewilligte öffentliche Mittel ¹	Einzel- bzw. Teilprojekte	davon			Anteil Einzel- und Teilprojekte
		Basisbildung (inkl. Gleichstellung)	Bildungs- beratung	Professionalisierung ²	
in EUR		Anzahl			in %
0 bis 50.000	12	1	5	6	8
50.001 bis 250.000	73	22	16	35	50
250.001 bis 500.000	32	13	14	5	22
500.001 bis 1.000.000	16	11	5	0	11
mehr als 1.000.000	13	6	6	1	9
Summe	146	53	46	47	100
bewilligte öffentliche Mittel in Mio. EUR (bzw. in %)	66,42 (100)	40,28 (61)	18,39 (28)	7,75 (12)	

¹ Mittel des Europäischen Sozialfonds und nationale Kofinanzierung

² Qualifizierungsmaßnahmen für Trainerinnen und Trainer der Basisbildung sowie Weiterentwicklung des Bildungsangebots

Quellen: BMASGK; RH

Von den rd. 66,42 Mio. EUR an bewilligten öffentlichen Mitteln entfielen rd. 61 % auf Projekte der Basisbildung (inkl. Gleichstellung), rd. 28 % auf Projekte der Bildungsberatung und rd. 12 % auf Projekte der Professionalisierung.

¹⁵ BGBl. 171/1973 i.d.F. BGBl. I 71/2003



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen und in der Erwachsenenbildung

- 10.2 Der RH hielt fest, dass die Fördermaßnahmen der Erwachsenenbildung vorwiegend auf die Unterstützung bildungsbenachteiligter Personen abzielten und knapp zwei Drittel der bewilligten öffentlichen Mittel (rd. 40,28 Mio. EUR) bis Ende 2017 für Projekte der Basisbildung genehmigt wurden. Er wies darauf hin, dass die Zielgruppen in der Erwachsenenbildung weit gefasst waren und im finanziell bedeutsamsten Förderbereich der Basisbildung rd. 87 % der Teilnehmenden (Zeitraum 2015 bis 2017) Personen mit Migrationshintergrund waren, die jedoch nur eine Teilzielgruppe darstellten.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium, die Maßnahmen der Basisbildung so zu gestalten, dass auch jene Personengruppen, die in den bisherigen Projekten im geringeren Ausmaß vertreten waren, entsprechend den festgestellten Bildungsdefiziten Zugang zu den Förderangeboten erhalten.

- 10.3 Laut Stellungnahme des Bildungsministeriums werde die Empfehlung aufgegriffen und bei den Vorbereitungsarbeiten der nächsten Förderperiode berücksichtigt. Bisher wenig vertretene Personengruppen seien in der Regel schwerer erreichbar und bedürften zusätzlicher Motivationsmaßnahmen. Der Programmbereich Basisbildung werde einem laufenden Monitoring unterzogen. Erkenntnisse zu schwerer ansprechbaren Personengruppen flössen in die Weiterentwicklung des Programms ein und würden einen besonderen Schwerpunkt darstellen.

- 11 Die Förderabwicklung von ESF-Projekten in der Erwachsenenbildung erfolgte entweder in einem einstufigen oder zweistufigen Verfahren. Das einstufige Verfahren kam nur bei Projekten der „Initiative Erwachsenenbildung“ (Basisbildung) zur Anwendung, für die eine Akkreditierung des geplanten Kursangebots eine Fördervoraussetzung war. Bei der Akkreditierung hatten die Antragsteller Nachweise über die Erfüllung qualitativer Anforderungen¹⁶ zu erbringen, die von externen Gutachterinnen und Gutachtern geprüft wurden. Folgende Tabelle stellt den Förderablauf vereinfacht dar:

¹⁶ Die zu erfüllenden Kriterien betrafen die institutionellen Rahmenbedingungen, die Qualität des Angebotskonzepts und die Qualifikation des Personals.



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen und in der Erwachsenenbildung

Tabelle 7: Förderablauf im Bereich Erwachsenenbildung

einstufiges Verfahren für Projekte der „Initiative Erwachsenenbildung“	zweistufiges Verfahren für sonstige Projekte
Aufruf zur Antragseinreichung (TZ 12)	
Akkreditierung von Kursangeboten als Voraussetzung für Antragstellung	Interessensbekundung; Begutachtung durch Expertenkommission und Einladung ausgewählter Projektträger zur Antragseinreichung
Antragseinreichung	
Begutachtung der Förderanträge (formal, inhaltlich und finanziell) (TZ 13)	
jeweils zuständiges Land beurteilt die Förderfähigkeit des Antrags und erstellt Fördervorschlag	
Genehmigung (TZ 14)	
Fördervertrag	
Abrechnungskontrolle (TZ 16)	
Auszahlung	
Berichtswesen (TZ 21)	

Quellen: Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems des BMBWF; RH

Aufrufe zur Antragseinreichung

- 12.1 (1) Das Bildungsministerium erstellte auf Grundlage des Programms „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ Aufrufe zur Antragseinreichung. Bis Ende 2017 gab es insgesamt sieben veröffentlichte Aufrufe:



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen und in der Erwachsenenbildung

Tabelle 8: Aufrufe im Bereich Erwachsenenbildung

Call Nr.	Bezeichnung und Datum der Veröffentlichung	Förderlaufzeit lt. Call
2014		
1	Aufruf zur Einreichung von Projekten zur „Zielgruppenorientierten Weiterentwicklung der anbieterneutralen Bildungsberatungsangebote“ vom 21. Juli 2014	1. Jänner 2015 bis 31. Dezember 2017
2015		
2	Aufruf zur Einreichung von Projekten zum „Ausbau der Basisbildungsangebote in der Initiative Erwachsenenbildung“ vom 17. März 2015	1. Juli 2015 bis 31. Dezember 2017
3	Aufruf zur Einreichung von Projekten über „Qualifizierungsmaßnahmen für MitarbeiterInnen und TrainerInnen der Basisbildung“ vom 23. März 2015	1. Juli 2015 bis 30. Juni 2018
	Aufruf zur Einreichung von Projekten über „Qualifizierungsmaßnahmen zur Umsetzung des neuen Modells des Pflichtschulabschlusses in der Erwachsenenbildung“ vom 23. März 2015	1. Juli 2015 bis 30. Juni 2018
	Aufruf zur Einreichung von Projekten zur „Weiterentwicklung des Anerkennungs- und Zertifizierungssystems der Weiterbildungsakademie (wba)“ vom 23. März 2015	1. Juli 2015 bis 31. Dezember 2018
4	Aufruf zur Einreichung von Projekten zum „Ausbau von Basisbildungsangeboten für Frauen in der Initiative Erwachsenenbildung“; eingeschränkt auf die Bundesländer Salzburg und Steiermark vom 15. Oktober 2015	1. Juli 2016 bis 31. Dezember 2017
	Aufruf zur Einreichung von Projekten zum „Ausbau der Basisbildungsangebote in der Initiative Erwachsenenbildung“; eingeschränkt auf die Bundesländer Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg vom 15. Oktober 2015	1. Juli 2016 bis 31. Dezember 2017

Quellen: BMBWF; Darstellung: RH

(2) Die veröffentlichten Aufrufe enthielten u.a. Informationen über die jeweiligen Ziele, den Förderzeitraum, die formalen und inhaltlichen Anforderungen, die Auswahlkriterien, den Antragsprozess und die Fristen sowie die erforderlichen Antragsunterlagen. Für Basisbildungsprojekte der „Initiative Erwachsenenbildung“ galten zusätzlich eine Reihe von Anerkennungskriterien, deren Erfüllung Voraussetzung für die Akkreditierung und Förderbeantragung war.

Angaben zu dem im jeweiligen Aufruf verfügbaren Budget sowie Vorgaben über den Nachweis der finanziellen Leistungsfähigkeit des Antragstellers gab es nicht. Ebenso veröffentlichte das Bildungsministerium kein Schema zur Bewertung der Auswahlkriterien (z.B. gewichtetes Punkteschema).

(3) Die Formalvorgaben und Mindestinhalte für die Aufrufe im Rahmen des ESF definierte das Sozialministerium erst mit der zentralen ESF-Datenbank, die jedoch ab Juli 2016 – nach Veröffentlichung der Aufrufe des Bildungsministeriums – verfügbar war. Erst die ab Mai 2018 veröffentlichten Aufrufe des Bildungsministeriums enthielten



u.a. Nachweispflichten zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Antragsteller sowie ein gewichtetes Punkteschema zu den Auswahlkriterien.

- 12.2 Der RH kritisierte, dass das Bildungsministerium in den Aufrufen der Jahre 2014 und 2015 von den Antragstellern keine Auskünfte über deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einholte. Somit konnte das Risiko der Nicht–Umsetzung genehmigter Projekte aufgrund von finanziellen Schwierigkeiten eines Projektträgers nicht beurteilt werden. Weiters hielt der RH fest, dass die Aufrufe auch kein Bewertungsschema mit gewichteten Auswahlkriterien enthielten. Dadurch war den Förderinteressenten die Gewichtung der Auswahlkriterien nicht bekannt.

Der RH erachtete die Erstellung der Aufrufe ab dem Jahr 2018 mit Hilfe der ESF–Datenbank als zweckmäßig, weil darin Mindestvorgaben – bspw. Nachweispflichten zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Antragsteller bzw. ein gewichtetes Punkteschema – vorgesehen waren.

Antragsbegutachtung und Projektgenehmigung

- 13.1 (1) Die Antragsbegutachtung umfasste formale, inhaltliche und finanzielle Prüfungen des Förderantrags. Das Bildungsministerium prüfte die Förderanträge zunächst formal hinsichtlich des fristgerechten Einlangens und der Vollständigkeit anhand einer Checkliste.

Mit der inhaltlichen Prüfung und der finanziellen Begutachtung der Förderanträge beauftragte das Bildungsministerium externe Gutachterinnen und Gutachter. Bei den Projekten der Basisbildung zur „Initiative Erwachsenenbildung“ ersetzte die Akkreditierung (siehe [TZ 11](#)) die inhaltliche Begutachtung.

(2) Im Dezember 2014 beauftragte das Bildungsministerium den externen Dienstleister A mit der finanziellen Begutachtung der Förderanträge aus dem Call Nr. 1 (Auftragswert: 15.325,20 EUR, inkl. USt) und im Juni 2015 mit der finanziellen Begutachtung der Anträge zu den Calls Nr. 2 und 3 (Auftragswert: 36.894,00 EUR, inkl. USt). Da es sich bei den Anträgen um personalintensive Bildungs– bzw. Beratungsprojekte handelte, überwogen in den beantragten Projektbudgets die Personalkosten.

Da die Höhe der förderbaren Personalkosten noch nicht festgelegt war, wies das Bildungsministerium im November 2015 den Dienstleister A an, die weiteren finanziellen Antragsprüfungen zu den Calls Nr. 2 und 3 vorerst auf die Sachkosten zu beschränken. Im März 2016 veranlasste das Bildungsministerium schließlich, die finanziellen Gutachten ohne Prüfung der Personalkosten zu finalisieren, weil es die Förderverträge mit den Fördernehmern abschließen wollte.



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen und in der Erwachsenenbildung

(3) Im Februar 2016 – zu einem Zeitpunkt als das Bildungsministerium noch von einem hohen Kontrollaufwand in Bezug auf die Personalkosten ausging – schloss es nach Durchführung eines Vergabeverfahrens einen Rahmenvertrag mit dem externen Dienstleister B (Auftragswert rd. 3,92 Mio. EUR inkl. USt). Die vereinbarte Leistung umfasste die First Level Kontrollen sowie die finanziellen Gutachten für Förderanträge der Erwachsenenbildung und für vertragsbasierte Schulprojekte.

Der erste Leistungsabruf vom 29. März 2016 bezog sich auf die im Rahmenvertrag fix vereinbarten Leistungsteile mit zwei Pauschalbeträgen von insgesamt rd. 2,56 Mio. EUR:

- finanzielle Gutachten zu Förderanträgen der Jahre 2015 bis 2020, mit einem jedenfalls zu zahlenden Betrag von rd. 1,05 Mio. EUR,
- First Level Kontrollen der Projektausgaben der Jahre 2015 und 2016, mit einem jedenfalls zu zahlenden Betrag von rd. 1,51 Mio. EUR (siehe [TZ 16](#)).

Die finanzielle Begutachtung bezog sich auf die Personalkosten der 132 bereits genehmigten und hinsichtlich der Sachkosten bereits begutachteten Anträge (Calls Nr. 1 bis 3) sowie auf neue Anträge weiterer Calls bis zum Jahr 2020.

(4) Bis Ende 2017 beliefen sich die Zahlungen für die finanziellen Begutachtungen der insgesamt 146 Projektanträge (einschließlich der 14 Anträge des Calls Nr. 4), wie in der folgenden Tabelle dargestellt, auf insgesamt 451.535,20 EUR:

Tabelle 9: Zahlungen des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung für finanzielle Begutachtungen, 2015 bis 2017

finanzielle Begutachtungen	Zahlungen (in EUR)
Dienstleister A	
46 Teilprojekte des Calls Nr. 1 (Bildungsberatung)	15.325,20
ohne Personalkosten: 39 Teilprojekte des Calls Nr. 2 (Basisbildung) 47 Teilprojekte des Calls Nr. 3 (Professionalisierung)	36.894,00
Zwischensumme Dienstleister A	52.219,20
Dienstleister B	
132 bereits erstbegutachtete Teilprojekte der Calls Nr. 1, 2, 3 (nur Personalkosten) 14 Teilprojekte des Calls Nr. 4 (Gleichstellung, Basisbildung)	399.316,00 ¹
Zwischensumme Dienstleister B	399.316,00
Gesamtsumme	451.535,20

¹ vom tatsächlichen Arbeitsaufwand unabhängiger Pauschalbetrag gemäß Leistungsabruf vom 29. März 2016
Quellen: BMBWF; RH



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen und in der Erwachsenenbildung

Durch die geänderte Auslegungspraxis hinsichtlich der Förderfähigkeit von Personalkosten waren Teile der diesbezüglichen finanziellen Gutachten allerdings in der Folge nicht mehr anwendbar (siehe [TZ 17](#)).

- 13.2 Der RH hielt fest, dass das Bildungsministerium allein für die finanzielle Begutachtung der Förderanträge der Jahre 2015 bis 2017 insgesamt rd. 452.000 EUR an externe Dienstleister auszahlte. Er wies kritisch darauf hin, dass die Doppelbegutachtung der Personalkosten bei 46 Förderanträgen – aufgrund der im Zeitverlauf geänderten Rechtsgrundlagen – Mehrkosten für das Bildungsministerium verursachte. Kritisch hob der RH hervor, dass Teile in den von externen Dienstleistern erstellten finanziellen Gutachten aufgrund geänderter Rechtsgrundlagen letztlich obsolet wurden. Umso mehr verwies der RH auf seine Empfehlung in [TZ 7](#), wonach das Sozialministerium bereits zu Programmbeginn alle erforderlichen Rechtsgrundlagen in ihrer endgültigen Fassung zur Verfügung stellen sollte.
- 14.1 (1) Die Genehmigung der Förderanträge durch das Bildungsministerium erfolgte bei allen sieben vom RH überprüften Projekten, noch bevor die finanzielle Begutachtung abgeschlossen war. Bei den folgenden zwei Beispielen lagen die finanziellen Gutachten zudem erst nach Abschluss der Förderverträge vor:

Tabelle 10: Zeitlicher Ablauf der Antragsbegutachtungen (beispielhaft)

Datum / Zeitraum	Ablauf
Netzwerkprojekt der Bildungsberatung	
22. Dezember 2014	inhaltliches Gutachten
29. Dezember 2014	Genehmigung durch das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung
8. Juni 2015	erstes finanzielles Gutachten von Dienstleister A
25. November 2015	formale Prüfung der Anträge aller Projektpartner (Datum lt. Checkliste des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung)
14. März 2016	Abschluss des Fördervertrags
27. Juni bis 4. Juli 2016	zweites finanzielles Gutachten von Dienstleister B für jedes Teilprojekt im Netzwerkprojekt (ausschließlich Personalkosten)
Basisbildungsprojekt	
1. Juli 2015	Genehmigung durch das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (inhaltliche Prüfung war durch Akkreditierung erledigt; formale Prüfung am 19. Mai 2015)
22. Februar 2016	erstes finanzielles Gutachten durch Dienstleister A (ohne Personalkosten)
31. Mai 2016	Abschluss des Fördervertrags
4. Juli 2016	zweites finanzielles Gutachten durch Dienstleister B (ausschließlich Personalkosten)

Quellen: BMBWF; zentrale Datenbank des ESF; RH



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen und in der Erwachsenenbildung

(2) Die Fördervoraussetzungen für neue Aufrufe in der Erwachsenenbildung, insbesondere die Anwendung vereinfachter Kostenoptionen, waren bis Ende 2017 nicht geklärt, obwohl beim Großteil der Projekte die Förderlaufzeit am 31. Dezember 2017 endete. Für eine Verlängerung von laufenden Projekten bis 30. Juni 2018 stellte das Bildungsministerium rd. 8,05 Mio. EUR (ESF– und Bundesmittel) zur Aufstockung der Projektbudgets bereit. Es teilte Projektträgern von 97 Teilprojekten der Basisbildung bzw. Bildungsberatung mit, dass die Verlängerung der Projektlaufzeiten genehmigt sei, und forderte sie auf, entsprechende Verlängerungsanträge (Finanzplan und inhaltliche Unterlagen) einzureichen. Die finanziellen und inhaltlichen Begutachtungen der Verlängerungsanträge fanden im Frühjahr 2018 während der Projektumsetzung statt. Bis zum Abschluss der Gebarungsüberprüfung waren die Begutachtungen sowie entsprechende Zusätze zu den Förderverträgen nicht vollständig abgeschlossen.

- 14.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass das Bildungsministerium alle sieben vom RH überprüften ESF–Projekte genehmigte und in einzelnen Fällen auch die Förderverträge abschloss, noch bevor die finanziellen Gutachten zu den Förderanträgen vorlagen. Weiters kritisierte er, dass das Bildungsministerium Ende 2017 Vertragsverlängerungen zusagte, bevor die Änderungsanträge der Projektträger vorlagen und eine vollständige Begutachtung stattgefunden hatte. Förderanträge sind vor Genehmigung und Vertragsabschluss der Höhe und dem Grunde nach zu begutachten, um die Angemessenheit der beantragten Kosten zu beurteilen und den maximalen Förderbetrag zu bemessen.

[Der RH empfahl dem Bildungsministerium, Förderungen erst nach vollständiger Prüfung der Förderanträge zu genehmigen und erst in der Folge die Förderverträge abzuschließen.](#)

- 14.3 Laut Stellungnahme des Bildungsministeriums werde die Empfehlung aufgegriffen und bei den Vorbereitungsarbeiten der nächsten Förderperiode berücksichtigt. Da die zuschussfähigen Kosten aufgrund der Prüfung durch das Finanzministerium eineinhalb Jahre nicht wirksam werden konnten, die Förderverträge aber abgeschlossen werden mussten, habe die endgültige Prüfung der Personalkosten erst nach Veröffentlichung der Sonderrichtlinie samt zuschussfähigen Kosten erfolgen können. Die maximalen Kosten für Personal seien im Fördervertrag festgelegt worden.
- 14.4 Der RH erwiderte dem Bildungsministerium, dass durch die Festlegung der maximalen Personalkosten ohne vorherige finanzielle Begutachtung ein Anreiz für Fördernehmer bestand, die angeführten Höchstbeträge auch vollständig auszuschöpfen, um die genehmigte Förderung zur Gänze zu lukrieren. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung, Förderungen erst nach vollständiger Prüfung der Förderanträge zu genehmigen und erst in der Folge die Förderverträge abzuschließen.



Datenerfassung

- 15.1 Das Bildungsministerium nahm in den Jahren 2014 und 2015 Förderanträge entgegen. Die zentrale ESF–Datenbank für die Förderabwicklung stand jedoch erst im Juli 2016 zur Verfügung. Daher vereinbarte das Bildungsministerium Anfang 2015 mit dem Sozialministerium, bis zur Verfügbarkeit der zentralen ESF–Datenbank eine Übergangsdatenbank zu verwenden. Die nachträgliche Datenübernahme in die zentrale ESF–Datenbank sollte maßgeblich durch das Sozialministerium erfolgen. Sie umfasste die einzelnen Arbeitsschritte von der Veröffentlichung der Aufrufe bis zur Mitteilung über die Förderzusage an die Projektträger und –partner sowie die Nacherfassung der Abrechnungen für Ausgaben im Zeitraum 2015 und 2016.

Die verfügbaren Daten und Unterlagen des Bildungsministeriums entsprachen zunächst nicht zur Gänze den Anforderungen der zentralen ESF–Datenbank, weshalb Klärungsbedarf im Zuge der Nacherfassung entstand. Dabei ergaben sich aufwendige Korrektur– und Qualitätssicherungsschleifen für die beiden Ministerien sowie die Projektträger.

Beispielsweise erfolgte die Übermittlung der Unterlagen für die Abrechnungen der Jahre 2015 und 2016 außerhalb der zentralen ESF–Datenbank, wodurch eine spätere Nacherfassung erforderlich war. Um den Nacherfassungsaufwand zu bewältigen, beauftragte das Bildungsministerium den externen Dienstleister A (siehe [TZ 19](#)). Der Auftrag umfasste u.a. die Kontrolle auf Vollständigkeit und Richtigkeit der Angaben in der zentralen ESF–Datenbank sowie die Nacherfassung von Daten aus den Antragsbewertungen.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war die Übertragung bzw. Nacherfassung von Daten in die zentrale ESF–Datenbank nicht abgeschlossen, bspw. fehlte die vollständige Erfassung der Abrechnungen des Jahres 2016.

- 15.2 Der RH hielt kritisch fest, dass durch die Nacherfassung von Daten der ESF–Förderungen des Bildungsministeriums in die zentrale ESF–Datenbank ein Mehraufwand für die beteiligten Stellen einschließlich der Projektträger entstand. Er merkte auch an, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung die beiden Ministerien die Nacherfassung in die zentrale ESF–Datenbank noch nicht vollständig abgeschlossen hatten.

Der RH empfahl dem Sozialministerium und dem Bildungsministerium, die Nacherfassung der Daten bereits bewilligter Projekte der Erwachsenenbildung in der zentralen ESF–Datenbank rasch zu finalisieren.



- 15.3 Laut Stellungnahme des Sozialministeriums sei dies bereits erfolgt. Es seien lediglich die Abrechnungen dieser Projekte innerhalb der Datenbank in geringem Umfang noch offen. Die Nacherfassung sei abgeschlossen.

Das Bildungsministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, die Nacherfassung der Daten bereits bewilligter Projekte der Erwachsenenbildung sei bereits erfolgt. Die Nacherfassung der Abrechnungen dieser Projekte sei mit Ende Jänner 2019 abgeschlossen worden.

Abrechnungskontrollen

- 16.1 (1) Die Fördernehmer hatten gemäß Fördervertrag der First Level Kontrolle Rechnungen (Originale) bzw. gleichwertige Buchungsbelege (u.a. Zeitaufzeichnungen und Tätigkeitsbeschreibungen) über die tatsächlich entstandenen und dem Projekt zurechenbaren Kosten vorzulegen.

(2) Im Frühjahr 2016 bot der mit der First Level Kontrolle beauftragte externe Dienstleister B rund zehn Informationsveranstaltungen zur Unterstützung der Fördernehmer an. Die Überprüfung der Abrechnungen des Jahres 2015 begann ab Ende Juli 2016 zunächst anhand der Entwürfe der ESF-Sonderrichtlinie und des Handbuchs der First Level Kontrollen. Das Handbuch fasste programmeinheitliche Prüfstandards zusammen, die aus Sicht des Sozialministeriums (Verwaltungsbehörde) bereits in der Vorperiode gegolten hatten.

Laut den Protokollen des Bildungsministeriums zu den Treffen mit dem externen Dienstleister B war „der Großteil“ der bis Ende August 2016 eingereichten Abrechnungen zu überarbeiten. Demnach stellte der externe Dienstleister fest, dass u.a. Tätigkeitsbeschreibungen sehr allgemein und nicht aussagekräftig waren.

Bei den vom RH überprüften Förderfällen gab es u.a. folgende systematische Feststellungen der First Level Kontrolle zu Abrechnungen des Jahres 2015:

- fehlende Datumsangaben oder Unterschriften auf Reisekostenabrechnungen bzw. Zeitaufzeichnungen des Projektpersonals;
- fehlender Abzug der Zeiten für Urlaube von den Ist-Projektstunden;
- falsche oder nicht nachvollziehbare Berechnung von Lohnnebenkosten und
- Anwendung nicht nachvollziehbarer Aliquotierungsschlüssel für Sachkosten (bspw. Abrechnung anteiliger Mieten im ESF-Projekt).

(3) Der externe Dienstleister B setzte Nachfristen zur Vervollständigung der Unterlagen. Nicht alle Projektträger konnten sämtliche Nachweise fristgerecht nachreichen. Von den rd. 11,67 Mio. EUR an eingereichten Kosten anerkannte die First Level Kontrolle rd. 2,88 Mio. EUR (rd. 25 %, Stand Mai 2018) nicht. Kosten, die in der Abrechnung 2015



als nicht förderfähig abgelehnt wurden, konnten jedoch in den Folgeabrechnungen der Jahre 2016 oder 2017 – mit zusätzlichen Nachweisen – erneut eingereicht werden.

(4) Ab Dezember 2016 erhielt das Bildungsministerium Beschwerdeschreiben von Projektträgern und einzelnen Ländern zu den Abrechnungsanforderungen und Dokumentationsvorgaben bei ESF-Projekten. Aus Sicht der Projektträger verursachte der Verwendungsnachweis der ESF-Mittel einen hohen Verwaltungsaufwand.

Zur Unterstützung der Projektträger beauftragte das Bildungsministerium im März 2017 den externen Dienstleister A (Auftragswert: rd. 79.800 EUR, inkl. USt). Die beauftragte Leistung umfasste u.a. die Erstellung von Abrechnungsinformationen mit Beispielen, die Durchführung von Abrechnungs-Workshops und die Beratung der Projektträger in Fragen der Projektabrechnung.

Vereinfachte Abrechnungsmodelle für die Personalkosten entwickelten das Bildungsministerium und das Sozialministerium allerdings erst ab dem Sommer 2017 (siehe TZ 20).

- 16.2 Der RH hielt fest, dass die Fördernehmer bei der Abrechnung des Jahres 2015 zunächst für rund ein Viertel der beantragten ESF-Projektausgaben keine ausreichenden Nachweise vorlegen konnten. Er beurteilte kritisch, dass sich die Dauer der ESF-Vorfinanzierung mit nationalen Mitteln weiter verlängerte, weil Projektträger ausständige Unterlagen des Jahres 2015 noch bis zur Folgeabrechnung des Jahres 2017 nachreichen konnten.

Weiters stellte der RH fest, dass den Projektträgern für den Nachweis der Förderfähigkeit von Ausgaben erheblicher Dokumentationsaufwand entstand. Er bemängelte, dass das Sozialministerium die zeitaufwendige und fehleranfällige Personalkostenabrechnung nicht bereits zu Programmbeginn durch die Anwendung von Pauschaloptionen vereinfachte. Er verwies auf seine diesbezüglichen Feststellungen in TZ 20.

- 17.1 Bei einzelnen vom RH überprüften Fällen bemängelte der externe Dienstleister B im Rahmen der Antragsbegutachtung die Einstufung von Projektpersonal u.a. aufgrund fehlender Nachweise zu Vordienstzeiten. Die Projektträger konnten weitere Nachweise zur Klärung der Einstufungen im Rahmen der First Level Kontrolle nachbringen.

Im Rahmen der First Level Kontrollen zu den Abrechnungen des Jahres 2015 informierte der externe Dienstleister B die Projektträger im September 2016, dass bis zur Klärung der „genauen Form der Angemessenheitsprüfung“ die Vordienstzeiten nicht mehr geprüft würden.



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen und in der Erwachsenenbildung

Das entsprechende Handbuch vom Jänner 2017 sah zur Einstufung des Projektpersonals grundsätzlich Eigenerklärungen der Projektträger vor. Laut Auskunft des Sozialministeriums würden bei First Level Kontrollen Plausibilitätschecks durchgeführt und nur bei Auffälligkeiten die Einstufung bzw. die Vordienstzeiten hinterfragt.

Das Bildungsministerium formulierte Prüfvorgaben für die First Level Kontrollen der Projektausgaben des Zeitraums 2015 bis 2016. Diese betrafen u.a. die Einstufung von Projektpersonal. Zur Prüfung der förderbaren Personalkosten sollten Nachweise der Vordienstzeiten nur bei Anwendung von internen Richtlinien bzw. Gehaltsschemata vorgelegt und die Einstufung in einen vergleichbaren Branchen-Kollektivvertrag ermittelt werden. Ansonsten war kein Nachweis der Vordienstzeiten (bspw. Sozialversicherungs-Datenauszug, Dienstzeugnisse) nötig. Es reichte die Eigenerklärung der Projektträger zur Einstufung.

Eine durchgängige Überprüfung der Vordienstzeiten und somit die Einhaltung der in der ESF-Sonderrichtlinie festgelegten Höchstgrenzen¹⁷ der förderfähigen Personalkosten war dadurch nicht mehr gewährleistet.

- 17.2 Der RH wies darauf hin, dass bei ESF-Projekten der Erwachsenenbildung die Überprüfung der Vordienstzeiten des Projektpersonals – im Hinblick auf eine Einstufung entsprechend der jeweiligen kollektivvertraglichen bzw. gesetzlichen Vorgaben – lediglich anhand von Plausibilitätschecks und auf Basis der Angaben der Fördernehmer (Eigenerklärungen) erfolgte. Dadurch bestand das Risiko, dass die gemäß ESF-Sonderrichtlinie festgelegten Höchstgrenzen für die förderfähigen Personalkosten überschritten werden.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium und dem Sozialministerium, eine im Einklang mit der ESF-Sonderrichtlinie stehende First Level Kontrolle der Projektabrechnungen sicherzustellen. Dabei wären die den Eigenerklärungen zugrunde liegenden Nachweise zu überprüfen, um die Richtigkeit der Einstufung von Projektpersonal zu gewährleisten.

- 17.3 Das Sozialministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, durch die weitflächig bereits erfolgte Umstellung auf Standardeinheitskosten bzw. weitere Simplifizierungen sei die Empfehlung nur noch beschränkt relevant. Die Einschätzung der Verwaltungsbehörde, dass die derzeitige Regelung ausreichend sei, werde durch die fehlenden finanziellen Korrekturen bei nachgelagerten Prüfungen bestätigt. Nach Kosten-Nutzen-Analysen unter dem Gesichtspunkt der Reduktion des Verwaltungs- und Prüfaufwandes werde eine zweckmäßige Vorgehensweise überlegt.

¹⁷ in Höhe gesetzlicher bzw. kollektivvertraglicher Bestimmungen; Betriebsvereinbarungen und interne Richtlinien, sofern angemessen



Laut Stellungnahme des Bildungsministeriums habe es in der aktuellen Förderperiode ab dem Jahr 2018 die Abrechnung der Personalkosten in den meisten Projekten auf Standardeinheitskosten umgestellt. Somit würden in diesen Projekten die Personalkosten nicht mehr auf Echtkostenbasis geprüft und die Prüfung der Einstufung des Personals entfallen. Für Projekte mit einer Restkostenpauschale auf Basis der Personalkosten werde die vom Sozialministerium festgelegte Vorgangsweise angewendet.

- 17.4 Der RH betonte gegenüber dem Sozialministerium und dem Bildungsministerium, dass für die weiterhin nach den tatsächlich entstandenen Personalkosten abgerechneten ESF-Projekte klare Prüfvorgaben für die First Level Kontrolle erforderlich sind, um über die in der ESF-Sonderrichtlinie festgelegten Höchstgrenzen hinausgehende Förderungen der Personalkosten zu vermeiden. Er hielt seine Empfehlung aufrecht.

- 18.1 (1) Die vom Bildungsministerium genehmigten Netzwerkprojekte umfassten mehrere Projektpartner, die einen gemeinsamen Fördervertrag abschlossen. Ein Projektpartner hatte als „Projekträger“ zusätzlich koordinative Aufgaben für das gesamte Netzwerk, wie z.B. die Weiterleitung der finanziellen Anteile an die Projektpartner. Bei der Projektumsetzung führte jeder Projektpartner eigenverantwortlich ein inhaltlich und finanziell eigenständiges Teilprojekt durch.

Die Prüfbehörde wies das Bildungsministerium im Rahmen der Designierung darauf hin, dass Kleinprojekte mit genehmigter öffentlicher Finanzierung unter 50.000 EUR gemäß EU-Vorgaben anhand von Pauschalkosten abzurechnen waren. Dies traf auf elf vom Bildungsministerium genehmigte Netzwerk-Teilprojekte und auf ein Einzelprojekt zwischen rd. 18.452 EUR und rd. 49.911 EUR (insgesamt rd. 391.492 EUR) zu, die auf Basis von Echtkosten abgerechnet wurden. Aus Sicht der Prüfbehörde waren die Netzwerk-Teilprojekte – trotz gemeinsamen Netzwerk-Fördervertrags – einzeln zu betrachten und die Abrechnungen im Rahmen einer Prüfung als nicht verordnungskonform zu beurteilen.

(2) Im Juli 2017 empfahl die Europäische Kommission dem Sozialministerium (Verwaltungsbehörde), bis spätestens Anfang 2019 einen geeigneten delegierten Rechtsakt für die Abrechnung der Netzwerkprojekte zu vereinbaren, um eine ordnungsgemäße Verrechnung sicherzustellen. Die diesbezüglichen Anträge zur Einführung von Pauschalen, mit denen Kleinprojekte EU-konform abgerechnet werden sollten, befanden sich Mitte 2018 zur Genehmigung bei der Europäischen Kommission (siehe [TZ 20](#)). Das Bildungsministerium nahm bis zur Klärung des Umgangs mit Kleinprojekten die zum Teil bereits von der First Level Kontrolle geprüften Projektausgaben der betroffenen zwölf Teilprojekte nicht in die Zahlungsanträge an die Europäische Kommission auf.



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen und in der Erwachsenenbildung

- 18.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass das Bildungsministerium die Ausgaben von zwölf Kleinprojekten – mangels Pauschalierungsregelung – nicht bei der Europäischen Kommission zur Erstattung geltend machen konnte und für das Bildungsministerium das Risiko bestand, letztlich die Gesamtkosten der Projekte übernehmen zu müssen.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium, auf eine EU-konforme Abrechnung der bewilligten Kleinprojekte zu achten, um die anteilige Erstattung aus ESF-Mitteln sicherzustellen.

- 18.3 Laut Stellungnahme des Bildungsministeriums sei mit der ESF-Verwaltungsbehörde (Sozialministerium) das Vorgehen bei Abrechnung von Projekten unter 50.000 EUR festgelegt worden. Die Abrechnungen seien teilweise bereits erfolgt bzw. würden in den nächsten Monaten abgeschlossen.

Kosten externer Dienstleister

- 19.1 (1) Das Bildungsministerium zahlte den externen Dienstleistern für Leistungen im Bereich der Erwachsenenbildung im Zeitraum 2015 bis 2017 insgesamt rd. 1,89 Mio. EUR. Davon entfielen rund zwei Drittel (rd. 1,26 Mio. EUR) auf die First Level Kontrolle, wie folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 11: Externe Dienstleistungen im Bereich Erwachsenenbildung

Leistung	Zahlungen im Zeitraum 2015 bis 2017 in EUR (inkl. USt)
1. First Level Kontrolle	
externer Dienstleister B ¹	1.257.470,00
2. Finanzielle Begutachtung der Förderanträge	
externer Dienstleister A, 2015 bis 2016	52.219,20
externer Dienstleister B, 2016 bis 2020 ¹	399.316,00
3. Sonstiges	
Erstellung der Übergangsdatenbank (externer Dienstleister C)	39.060,00
Unterstützung im Rahmen der Nacherfassungen in die zentrale ESF-Datenbank (externer Dienstleister A)	36.000,00
weitere Unterstützungsleistungen bspw. für die Erstellung von Aufrufen, inhaltliche Begutachtungen von Anträgen oder Begutachtung von Projektfortschrittsberichten (externer Dienstleister A sowie zwei externe Gutachter)	103.461,34
Summe	1.887.526,54

ESF = Europäischer Sozialfonds

USt = Umsatzsteuer

¹ Die Rahmenvereinbarung mit dem Dienstleister B (First Level Kontrollen und finanzielle Begutachtungen) wurde im Rahmen der Technischen Hilfe zu 50 % mit ESF-Mitteln kofinanziert.

Quellen: BMBWF; RH



Für die First Level Kontrollen der Jahre 2015 und 2016 war dem externen Dienstleister B noch ein fix vereinbartes Pauschalentgelt in Höhe von 251.494 EUR zu bezahlen. Für die Kontrollen des Jahres 2017 konnte gemäß dem zweiten Leistungsabruf vom Mai 2018 ein variables Pauschalentgelt von maximal rd. 1,46 Mio. EUR in Rechnung gestellt werden, das vom Prüfvolumen abhing.

Mit der finanziellen Begutachtung der Förderanträge war der externe Dienstleister B bis zum Jahr 2020 beauftragt. Das im Rahmenvertrag vereinbarte fixe Pauschalentgelt wurde im März 2016 zur Gänze abgerufen (rd. 1,05 Mio. EUR); dieses wird dem Bildungsministerium gemäß einem Zahlungsplan, unabhängig vom tatsächlichen Arbeitsaufwand, in Rechnung gestellt.

Für weitere vom Bildungsministerium beauftragte Unterstützungsleistungen konnten noch Zahlungen in Höhe von rd. 150.000 EUR (Stand Mai 2018) anfallen.

(2) Das Bildungsministerium beabsichtigte, ab dem Jahr 2018 die First Level Kontrollen von Projektabrechnungen der Erwachsenenbildung der Buchhaltungsagentur des Bundes zu übertragen, die bereits vom Sozialministerium mit der zentral organisierten, gemeinsamen First Level Kontrolle der zwischengeschalteten ESF-Förderstellen beauftragt war.

- 19.2 Der RH erachtete die Durchführung der First Level Kontrollen der Projektabrechnungen in der Erwachsenenbildung durch die Buchhaltungsagentur des Bundes als zweckmäßig, weil dadurch eine Verringerung des Abstimmungs- und Koordinierungsaufwands im Programm „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ zu erwarten ist.

Der RH kritisierte, dass dem Bildungsministerium allein für die finanzielle Begutachtung der Förderanträge des Zeitraums 2015 bis 2020 voraussichtlich Kosten in Höhe von rd. 1,05 Mio. EUR (davon 50 % ESF-kofinanziert) anfallen werden. Hinzu kamen noch extern beauftragte Unterstützungsleistungen für die Programmumsetzung.

Der RH hob zudem kritisch hervor, dass auch die Auslagerung von Aufgaben verwaltungseigenes Personal erfordert, etwa zur Qualitätssicherung der beauftragten Leistungen, und dadurch jedenfalls eigene Ressourcen zur Verfügung gestellt werden müssen. Zudem entstehen für das Bildungsministerium durch die Auslagerung von Kernaufgaben eine hohe Abhängigkeit von externem Know-how und die Gefahr, an Verwaltungsfachwissen und Steuerungskompetenz zu verlieren.



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen und in der Erwachsenenbildung

Der RH empfahl dem Bildungsministerium, die während der Programmlaufzeit benötigten Ressourcen verstärkt im Wege interner Personalumschichtung und –qualifizierung bereitzustellen, um den Erhalt des verwaltungsinternen Fachwissens und der Steuerungskompetenz sicherzustellen. Der Einsatz externer Dienstleister wäre vorrangig auf temporäre Kapazitätsmängel, Arbeitsspitzen sowie temporär benötigte Qualifikationen zu beschränken.

- 19.3 Laut Stellungnahme des Bildungsministeriums sei es bemüht, verwaltungsinternes Fachwissen durch entsprechende organisatorische Maßnahmen sowie Maßnahmen der Personalentwicklung nicht verloren gehen zu lassen. Dessen ungeachtet werde es für sinnvoll erachtet, aufgrund von Kapazitätsengpässen sowie im Hinblick auf die Einbeziehung notwendiger EU–spezifischer Expertise insbesondere First Level Kontrollen, die Erstellung von Prüfhandbüchern und ähnliche Tätigkeiten an externe Dienstleister auszulagern.
- 19.4 Der RH erwiderte dem Bildungsministerium, dass der Leistungszukauf nicht nur auf temporäre Kapazitätsengpässe beschränkt war. Mit der Auslagerung verwaltungsinterner Kernaufgaben der Förderabwicklung wurde der kontinuierliche Personalbedarf für die mehrjährige ESF–Programmperiode extern zugekauft. Er erachtete den Erhalt verwaltungsinternen Fachwissens durch die Abhängigkeit vom Know–how externer Dienstleister für erheblich gefährdet. Der RH wiederholte daher seine Empfehlung, die während der Programmlaufzeit benötigten Ressourcen verstärkt im Wege interner Personalumschichtung und –qualifizierung bereitzustellen.

Vereinfachte Kostenoptionen

- 20.1 (1) In der Programmperiode 2014–2020 können die Mitgliedstaaten der Erstattung förderfähiger Projektausgaben optional Pauschalkosten zugrunde legen. Damit sollen der Einsatz der EU–Mittel für die Begünstigten vereinfacht und das Fehlerrisiko minimiert werden.

Die konkrete Ausgestaltung der Pauschalkostenmodelle war vom Mitgliedstaat anhand einer Leitlinie¹⁸ der Europäischen Kommission selbst zu entwickeln. Um ein höheres Maß an Rechtssicherheit zu gewährleisten, war die Europäische Kommission gemäß Art. 14 ESF–VO 2013 befugt, auf Antrag der Mitgliedstaaten delegierte Rechtsakte betreffend Abrechnungsmodelle zu erlassen. Einen Pauschalsatz von bis zu 40 % der direkt zuschussfähigen Personalkosten eines ESF–Projekts konnten die Mitgliedstaaten ohne weitere Nachweispflichten gegenüber der Kommission anwenden.

¹⁸ EGESIF_14–0017 – Leitlinien für vereinfachte Kostenoptionen (VKO) Pauschalfinanzierungen, Standard-einheitskosten, Pauschalbeträge, Europäische Kommission, September 2014



(2) Im Programm „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ beschränkte sich die Umsetzung von Pauschaloptionen zunächst auf die Abrechnung von Sachkosten. Die im Rahmen der ESF–Sonderrichtlinie festgelegte Restkostenpauschale lag grundsätzlich bei 36 % bzw. 40 %¹⁹ der direkt zuschussfähigen Personalkosten. Weitere Pauschalkostenmodelle, insbesondere für die im Bildungsministerium festgestellte aufwendige und fehleranfällige Abrechnung von Personalkosten, gab es bis zum Sommer 2017 nicht (siehe TZ 29).

Der RH stellte bereits im Jahr 2015²⁰ fest, dass ein Versuch des Sozialministeriums, ein Pauschalierungsmodell zur vereinfachten Abrechnung und Prüfung von Personalkosten im Wege eines delegierten Rechtsakts einzuführen, scheiterte, weil insbesondere eine zeitgerechte Vorbereitung und ressortinterne Abstimmung fehlte.

(3) Das Bildungsministerium beschloss Anfang 2017, Vorschläge für vereinfachte Abrechnungsverfahren (u.a. Pauschalkosten, Vergabeverfahren gemäß BVerG) für Projekte der Basisbildung bzw. Bildungsberatung zu entwickeln. Ab dem Sommer 2017 erarbeitete eine Arbeitsgruppe Pauschalkosten auf Grundlage von Ist–Kosten bereits bewilligter Förderprojekte und bereitete folgende Anträge auf Erlassung von delegierten Rechtsakten vor:

- Ein Antrag für Projekte der Basisbildung mit sieben Einheitskostensätzen von 110 EUR bis 190 EUR pro Unterrichtseinheit. Die Höhe des abrechenbaren Kostensatzes richtete sich nach der Art des Bildungsangebots (Anzahl der eingesetzten Trainerinnen und Trainer, allfällig angebotene Kinderbetreuung und Kursort). Zum Nachweis der entstandenen Kosten sollten für jede Unterrichtseinheit Anwesenheitslisten geführt werden.
- Ein Antrag für Projekte der Bildungsberatung mit einem Einheitskostensatz von 195 EUR pro namentlich dokumentiertem „Face-to-Face“-Beratungskontakt zuzüglich eines pauschalen Zuschlags für andere Beratungsformate in Höhe von 159,54 EUR; d.h. insgesamt 354,54 EUR. Zum Nachweis entstandener Kosten sollten Anwesenheitsbestätigungen zu den Beratungsgesprächen dienen.

Das Sozialministerium (als Verwaltungsbehörde) reichte die Anträge im Erstentwurf Ende 2017 bei der Europäischen Kommission ein. Gemäß Protokoll zum ESF–Begleitausschuss vom 6. Dezember 2017 wies der Vertreter der Europäischen Kommission darauf hin, dass die Genehmigung wahrscheinlich erst im Herbst 2018 erfolgen werde; es seien aber alle relevanten Details hinsichtlich der Standardeinheitskosten abgeklärt. Nach Aufforderung der Europäischen Kommission überarbeitete das Bildungsministerium im Februar bzw. April 2018 die Anträge. Der Erlass der delegierten Rechtsakte durch die Europäische Kommission stand bis Ende der Gebarungsprüfung noch aus.

¹⁹ für die vom Sozialministeriumsservice geförderten Produktionsschul–Projekte

²⁰ siehe RH–Bericht „Europäischer Sozialfonds (ESF) – Prüfbehörde“ (Reihe Bund 2015/15), TZ 29



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen und in der Erwachsenenbildung

(4) Das Sozialministerium erlaubte den zwischengeschalteten Stellen bei der Projekt-abrechnung entweder Pauschalen, Echkosten oder kombinierte Verfahren anzuwenden. Ab Mai 2018 veröffentlichte das Bildungsministerium zwei Aufrufe der Basisbildung bzw. einen Aufruf der Bildungsberatung mit Hinweis auf die geplante Anwendung der bei der Europäischen Kommission beantragten Pauschalkosten. Für weitere Aufrufe (u.a. zur Einreichung von Entwicklungsprojekten) sollten die Personal-kosten weiterhin nach dem aufwendigeren Verfahren der Echkosten abgerechnet werden und für Sachkosten die Restkostenpauschale zur Anwendung kommen.

- 20.2 Der RH bewertete die beabsichtigte Anwendung von Pauschalkosten zur Vereinfachung der Projektabrechnungen im Bereich der Erwachsenenbildung grundsätzlich positiv. Dadurch sollte sich der Dokumentations- und Prüfungsaufwand für Projekt-abrechnungen verringern. Allerdings wies der RH kritisch darauf hin, dass das Sozialministerium den zwischengeschalteten Stellen die Wahlmöglichkeit einräumte, die ESF-Projekte nach Echkosten, Pauschalkosten oder nach kombinierten Verfahren abzurechnen, wodurch sich das Potenzial für Effizienzsteigerungen schmälert bzw. der Prüfungs- und Verwaltungsaufwand sowie das Fehlerrisiko im Programm tendenziell erhöhen werden.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium und dem Sozialministerium, die aus der praktischen Anwendung der Pauschalkosten gewonnenen Erfahrungen zu analysieren und die gewonnenen Erkenntnisse vor Beginn der nächsten Programmperiode für weitere Vereinfachungen zu nutzen.

- 20.3 Laut Stellungnahme der beiden Ministerien seien bereits seit 2018 keine Calls mit Echkostenabrechnung mehr möglich. Ebenso sei es nicht mehr möglich, Calls bzw. bewilligte Projekte zu verlängern, die auf Echkostenbasis abgerechnet würden. Es würden somit nur mehr Vorhaben durchgeführt, welche die eingeführten Vereinfachungen anwenden. Die bisherigen Erfahrungen mit den Simplifizierungen hätten in den Prüfungen eine vernachlässigbare Fehlerquote von annähernd 0 % gezeigt. In Abstimmung mit der Europäischen Kommission würden die festgelegten Vereinfachungen in der nächsten Programmperiode weitergeführt, sofern die Vorgaben des Operationellen Programms es erlauben würden.

Zielerreichung

- 21.1 (1) Die programmrelevanten Dokumente sahen zur Messung der Zielerreichung unterschiedliche Indikatoren vor. Einerseits bezogen sich die Indikatorenwerte auf teilnehmende Personen, andererseits auf Kursteilnahmen. Beim Indikator Kursteilnahmen ging eine teilnehmende Person, falls sie mehrere Kurse besuchte, mehrfach in die Berechnung des Indikatorenwerts ein (Mehrfachzählung derselben Person). Sowohl die Anzahl der Teilnehmenden als auch die Anzahl der Kursteilnahmen kamen in unterschiedlichen Dokumenten als Indikator vor:



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen und in der Erwachsenenbildung

Tabelle 12: Indikatoren zur Messung der Zielerreichung

Dokument	Indikator
Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über die Förderung von Bildungsmaßnahmen im Bereich Basisbildung sowie von Bildungsmaßnahmen zum Nachholen des Pflichtschulabschlusses für die Jahre 2015 bis 2017	– Teilnehmende
Programm „Beschäftigung Österreich 2014 bis 2020“	– Teilnehmende (z.B. nichterwerbstätige Teilnehmende, die nach ihrer Teilnahme auf Arbeitssuche sind) – Teilnahmen (z.B. „PRO7: Teilnahmen an Basisbildung, bei denen die Qualifizierung mit einem Zertifikat abgeschlossen wird“)
Antragsunterlagen	– Teilnehmende
jährliche Sachberichte in der Basisbildung	– Teilnahmen

Quellen: BMBWF; Programm „Beschäftigung Österreich 2014–2020“; RH

(2) Entsprechend der ESF–Sonderrichtlinie hatten die Fördernehmer dem Bildungsministerium zu festgelegten Zeitpunkten Zwischenberichte (Sachberichte) über den Projektfortschritt sowie einen Endbericht vorzulegen. Das Bildungsministerium als zwischengeschaltete Stelle verantwortete die Begleitung der Projekte, die Überprüfung des Projektfortschritts und die Qualität der Umsetzung. Es stellte den Fördernehmern Vorlagen zur Berichtserstellung zur Verfügung.

Die sieben vom RH überprüften Projekte waren noch nicht abgeschlossen. Bei den Zwischenberichten stellte der RH folgende Mängel fest:

- Bei vier Projekten der Basisbildung gab es keine Soll–Ist–Vergleiche. Der Indikator „Teilnehmende“ aus den Antragsunterlagen war nicht mit den berichteten „Teilnahmen“ der jährlichen Sachberichte vergleichbar.
- Bei drei Netzwerkprojekten forderte das Bildungsministerium keinen gemeinsamen Sachbericht. Für jedes Teilprojekt erstellten die Projektträger eigene Berichte, die aber insbesondere für die Abrechnungskontrollen notwendig waren.

21.2 Der RH hielt fest, dass das Bildungsministerium bei Projekten der Basisbildung in Förderanträgen Angaben zu den geplanten teilnehmenden Personen verlangte, hingegen in den jährlichen Sachberichten die Anzahl der Teilnahmen abfragte. Der RH wies kritisch darauf hin, dass dadurch ein Soll–Ist–Vergleich und die Beurteilung der Zielerreichung nicht möglich waren.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium, die Kennzahlen in den Antragsunterlagen und Sachberichten zu vereinheitlichen, damit ein aussagekräftiger Soll–Ist–Vergleich möglich wird. Zudem wären allfällige Soll–Ist–Abweichungen von den Projektträgern zu begründen.



Weiters kritisierte der RH, dass das Bildungsministerium bei Netzwerkprojekten keinen gemeinsamen Jahressachbericht – etwa mit Darstellung von Netzwerkaktivitäten – einforderte. Eine Grundlage für die Beurteilung des Mehrwerts der Zusammenarbeit im Netzwerk fehlte daher.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium, bei Netzwerkprojekten von den Projektträgern auch Gesamtberichte mit Angaben zur Erreichung der übergeordneten Netzwerkziele zu verlangen, um den Mehrwert der Zusammenarbeit feststellen zu können.

- 21.3 Laut Stellungnahme des Bildungsministeriums werde die Empfehlung, die Kennzahlen zu vereinheitlichen, aufgegriffen und bei den seit 2018 laufenden Projekten berücksichtigt. Ebenso aufgegriffen werde die Empfehlung, bei Netzwerkprojekten auch Gesamtberichte zu verlangen und in den Förderverträgen der ab 2018 laufenden Projekte berücksichtigt. Die Projektträger der Netzwerkprojekte seien bei den Projekten 2015–2018 vertraglich verpflichtet, bei Projektende einen Gesamtbericht zu erstellen.

Innovation und Übernahme in den Regelbetrieb

- 22.1 Im Bereich der Erwachsenenbildung sollten gemäß dem Programm „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ auch innovative Projekte unterstützt werden, die neue Bildungsangebote entwickeln, modellhaft erproben und ins Regelinstrumentarium transferieren.

Das Bildungsministerium verschob mehrmals die ab Mitte 2015 geplanten Aufrufe zur Einreichung entsprechender Entwicklungsprojekte, weil die endgültige Regelung der zuschussfähigen Kosten fehlte. Einzelne genehmigte Netzwerkprojekte zur Weiterbildung von Basisbildnerinnen und Basisbildnern enthielten Projektteile zur Entwicklung innovativer Bildungsmodelle. Bis Ende 2017 bewilligte das Bildungsministerium somit im Rahmen des Programms zunächst überwiegend konventionellere Umsetzungsprojekte der „Initiative Erwachsenenbildung“ sowie der Bildungsberatung.

- 22.2 Der RH wies darauf hin, dass das Bildungsministerium aufgrund der verzögerten Vorlage der ESF–Sonderrichtlinie und des Risikos von Abwicklungsfehlern in der Programmumsetzung im Bereich der Erwachsenenbildung konventionelle gegenüber innovativeren Projekten priorisierte. Er merkte kritisch an, dass die Rechtsunsicherheit und das potenzielle Fehlerrisiko bei der ESF–Umsetzung zunehmend zu einer Auswahl von bereits erprobten Umsetzungsprojekten führten, wodurch die Erreichung der mit dem Programm ebenfalls verfolgten Innovationsziele gefährdet wurde.



Schulprojekte

Allgemein

- 23.1 (1) Die Maßnahmen des Bildungsministeriums im Bereich der erlassbasierten Schulprojekte stellten sich gemäß dem Programm „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ folgendermaßen dar:

Tabelle 13: Maßnahmen in der Schule (erlassbasiert)

Maßnahme	Beschreibung	Zielgruppe/Schulart
Kompetenzorientiertes eigenverantwortliches Lernen (KOEL)	ganzjährig verbindliche Übung; höchstens fünf Wochenstunden pro Klasse pro Jahrgang zur Lernbegleitung, –beratung und Kompetenzförderung von Schülerinnen und Schülern	Schülerinnen und Schüler mit sehr unterschiedlichen Ausgangskenntnissen an den kaufmännischen Schulen in der neunten und gegebenenfalls zehnten Schulstufe
Förderung der Unterrichtssprache Deutsch (USD)	ganzjährig unverbindliche Übung; zwei Wochenstunden durch Deutschlehrerinnen und –lehrer	Schülerinnen und Schüler an den kaufmännischen Schulen in der neunten Schulstufe: Anteil von mindestens 50 % an Schülerinnen und Schülern pro Klasse mit nichtdeutscher Erstsprache
Übergangsstufe	unterjähriger Lehrgang; eigenes Curriculum für Schülerinnen und Schüler der neunten Schulstufe mit sehr großen Defiziten und negativen Beurteilungen in mehreren Unterrichtsgegenständen; nach Ende der Übergangsstufe erneuter Einstieg in die neunte Schulstufe	Schülerinnen und Schüler an kaufmännischen und technisch–gewerblichen Schulen in der neunten Schulstufe

Quellen: BMBWF; RH

Die drei Maßnahmen führte das Bildungsministerium in der Programmperiode 2014–2020 als drei Projekte an verschiedenen Schulstandorten während mehrerer Schuljahre durch. Es beschränkte die drei Projekte auf zwei Schularten in der neunten und zehnten Schulstufe:

- technisch–gewerbliche mittlere und höhere Lehranstalten (ausschließlich Projekt „Übergangsstufe“);
- kaufmännische mittlere und höhere Schulen (alle drei Projekte).

Die Projekte, die in der Regel im letzten Jahr der Schulpflicht angesiedelt waren, boten den teilnehmenden Jugendlichen die Möglichkeit, Bildungsdefizite ihrer bisherigen Pflichtschullaufbahn aufzuholen. Wie die folgende Tabelle zeigt, brachen mehr Schülerinnen und Schüler von kaufmännischen mittleren Schulen (rd. 10,3 %) zu Beginn der zehnten Schulstufe die Schule ab als von technisch–gewerblichen mittleren Schulen (rd. 6,2 %).



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen und in der Erwachsenenbildung

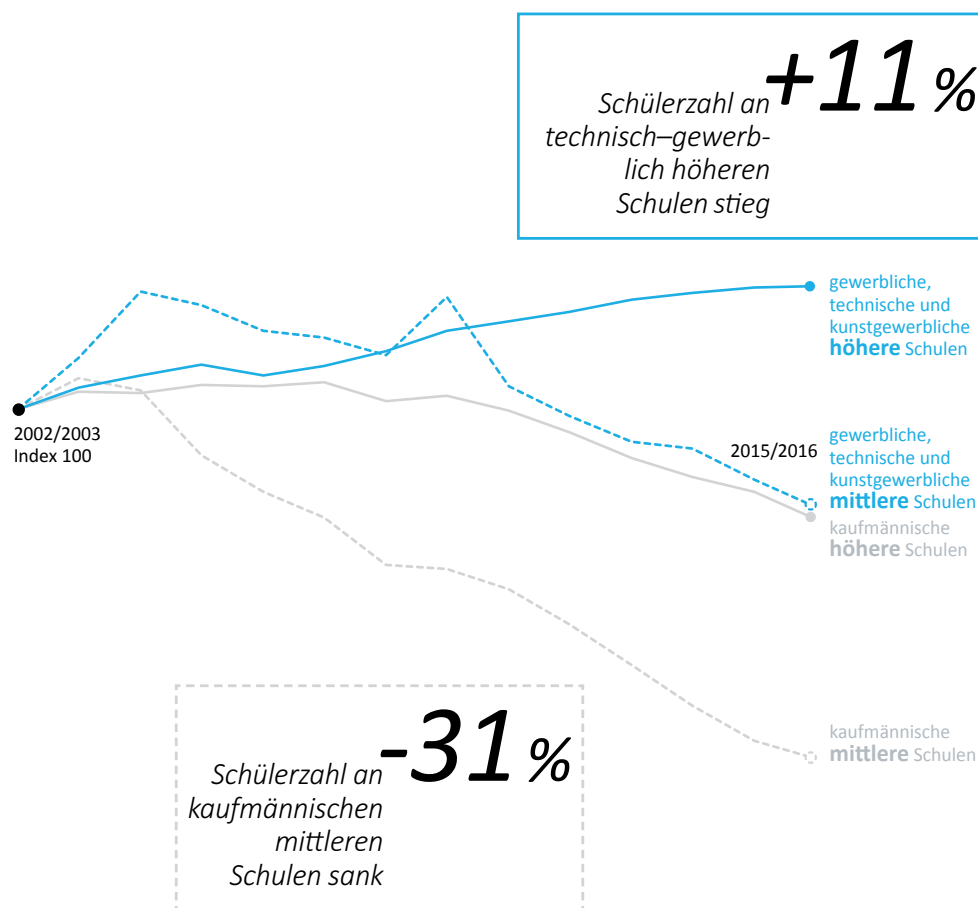
Tabelle 14: Laufbahnabbruch von Ausbildungen in der Sekundarstufe II (2007/08 bis 2012/13)

Schulart	Laufbahnabbruch zu Beginn des zweiten Schuljahres
	in %
allgemein bildende höhere Schulen	2,5
berufsbildende höheren Schulen (u.a. kaufmännische und technisch-gewerbliche Schulen)	2,3
berufsbildende mittlere Schulen	7,2
<i>davon berufsbildende mittlere Schulen, technisch-gewerblich</i>	6,2
<i>davon berufsbildende mittlere Schulen, kaufmännisch</i>	10,3

Quellen: Ausbildung bis 18 – Grundlagenanalyse zum Bedarf von und Angebot für die Zielgruppe, IHS 2015; RH

(2) Die Schülerzahl ging an kaufmännischen Schulen zurück. Die folgende Abbildung zeigt, dass die Schülerzahl an kaufmännischen mittleren Schulen im Vergleich zum Schuljahr 2002/03 (Index 100) um 31 % sank, an technisch-gewerblichen höheren Schulen seitdem hingegen um rd. 11 % stieg.

Abbildung 4: Entwicklung der Schülerzahlen an kaufmännischen und technisch–gewerblichen Schulen (Schuljahre 2002/03 bis 2015/16, Österreich gesamt)



Quellen: Zahlenspiegel BMBWF; RH

(3) Im Schuljahr 2015/16 finanzierte das Bildungsministerium die drei erlassbasierten Schulprojekte ausschließlich mit Bundesmitteln auf Grundlage vereinfachter Teilnahmevoraussetzungen (u.a. reichte die Vorlage einer Schulversuchsgenehmigung ohne Aufrufe zur Antragseinreichung). Ab dem Schuljahr 2016/17 erfolgte die Projektumsetzung mit ESF–Mitteln. Durch die zusätzlichen Teilnahmevoraussetzungen des Programms „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ (u.a. Dokumentationspflichten, Antragstellung im Rahmen von Aufrufen) nahm knapp ein Drittel weniger Schulen an den Projekten teil als im Schuljahr 2015/16, wobei sich die Umsetzung auf kaufmännische Schulen konzentrierte, wie folgende Tabelle zeigt:



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen und in der Erwachsenenbildung

Tabelle 15: Anzahl teilnehmender Schulen nach Schuljahren

Schulen/Projekt	Schuljahr		
	2015/2016 (außerhalb des ESF-Programms)	2016/2017 (im ESF-Programm)	2017/2018 (im ESF-Programm)
	Anzahl lt. Genehmigung		
kaufmännische Schulen			
kompetenzorientiertes, eigenverantwortliches Lernen	56	42	43
Förderung der Unterrichtssprache Deutsch	23	13	15
Übergangsstufe	3	2	3
technisch-gewerbliche Schulen			
Übergangsstufe	4	5	6
Summe	86	62	67
Summe ohne Doppelzählungen ¹	68	50	53
davon Übergangsregion Burgenland	1	0	0

ESF = Europäischer Sozialfonds

¹ Schulen konnten in einem Schuljahr an mehreren Projekten teilnehmen.

Quellen: BMBWF; RH

Auf die kaufmännischen mittleren Schulen, die im Vergleich zu den kaufmännischen höheren Schulen nur rund ein Viertel der Schülerzahlen (Schuljahr 2015/16) aufwiesen, entfielen bspw. für die Projekte „Kompetenzorientiertes, eigenverantwortliches Lernen“ und „Förderung der Unterrichtssprache Deutsch“ rd. 42 % der insgesamt genehmigten Wochenstunden, wie folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 16: Verteilung der Wochenstunden von ESF-Projekten an kaufmännischen mittleren und höheren Schulen der Schuljahre 2016/17 und 2017/18

Projekt	kaufmännische mittlere Schulen	kaufmännische höhere Schulen
	Anzahl Wochenstunden	
Kompetenzorientiertes, eigenverantwortliches Lernen	171	261
Förderung der Unterrichtssprache Deutsch	57	52
Summe	228	313
	in % der insgesamt genehmigten Wochenstunden	
	42	58

ESF = Europäischer Sozialfonds

Quellen: BMBWF; RH



- 23.2 In Anbetracht des hohen Anteils an Schulaustritten nach der neunten Schulstufe bei den kaufmännischen mittleren Schulen (rd. 10 %) erachtete der RH die im Verhältnis zur Schülerzahl hohe Ressourcenzuteilung im Rahmen der ESF-Projekte als grundsätzlich berechtigt, um dem vorzeitigen Schulabbruch vorzubeugen. Er gab aber zu bedenken, dass die langfristig sinkenden Schülerzahlen an den kaufmännischen mittleren Schulen (-31 % seit dem Schuljahr 2002/03) – wie bereits in seinem Bericht „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrpersonalverwaltung“ (Reihe Bund 2015/13, TZ 6) ausgeführt – auf Strukturprobleme hindeuteten, die durch zusätzliche ESF-Ressourcen höchstens abgefedert, aber nicht gelöst werden können. Der Aspekt der sinkenden Schülerzahlen wäre in einer Evaluierung der Schulprojekte zu berücksichtigen. Er verwies diesbezüglich auf seine Empfehlung in TZ 30.

Herausnahme von Schulprojekten aus dem Programm

- 24.1 (1) Zum Entwurf des Programms „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ merkte die Europäische Kommission im Dezember 2013 an, dass die Vorhaben im Schulbereich relativ spät ab der neunten Schulstufe in Bundesschulen ansetzten, während den Herausforderungen wirksamer durch Prävention in jüngerem Alter begegnet werden könnte, insbesondere durch frühzeitige Sprachförderung. Die größten Herausforderungen lagen aus Sicht der Kommission in Schultypen mit höheren durchschnittlichen Anteilen von benachteiligten Jugendlichen, insbesondere Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Dies betraf vor allem die allgemein bildenden Pflichtschulen, für die allerdings aufgrund der Kompetenzverteilung im Bereich der Schulerhaltung und des Lehrpersonals alle drei Gebietskörperschaften zuständig waren.

(2) Das genehmigte Programm „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ enthielt auch Maßnahmen, die nicht ausschließlich den Bundesschulbereich betrafen:

- das Übergangsmanagement: Maßnahmen zur Gestaltung nachhaltig gelingender Übergänge Schule – Ausbildung – Beruf;
- die Modellprojekte im Pflichtschulbereich: übergreifende Koordinationsleistung zwischen Kindergarten und Schule, womit Kindern mit sprachlichem Entwicklungsbedarf, mit Behinderung und aus sozial benachteiligten Milieus geholfen werden sollte; und
- die Schulsozialarbeit.

Diese Schulprojekte sollten vertragsbasiert im Rahmen von Förderverträgen abgewickelt werden und neben dem Bildungsministerium auch Länder und Gemeinden sowie externe Projektträger umfassen.

(3) Das Bildungsministerium veröffentlichte nur zur Schulsozialarbeit einen Aufruf (Mai 2015) und genehmigte sieben Projektträgern ein Projekt mit Laufzeit bis Ende des Schuljahres 2016/17. Bei der Projektumsetzung waren die Projektträger, wie aus



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen und in der Erwachsenenbildung

dem Protokoll zum ESF-Begleitausschuss vom Juni 2017 hervorging, „mit der Administration überfordert“. Schwierigkeiten bereitete u.a. das Monitoring der Teilnehmerdaten bei der Schulsozialarbeit. Aus Sicht des Bildungsministeriums war die Projektumsetzung gemäß den Vorgaben der einschlägigen EU-Verordnungen und der Prüfbehörde nicht sichergestellt. Auch das Übergangsmanagement und die Modellprojekte im Pflichtschulbereich bedingten demnach hohen administrativen Aufwand bzw. waren zwischenzeitlich durch die Neugestaltung des Übergangs vom Kindergarten in die Volksschule gesetzlich geregelt.²¹

Das Bildungsministerium beantragte deshalb im Jahr 2017 die Herausnahme der vertragsbasierten Schulprojekte aus dem Programm und die Umschichtung der frei werdenden Mittel in die Erwachsenenbildung. Die Schulsozialarbeit sollte national finanziert fortgeführt werden.

- 24.2 Aus Sicht des RH erschwerte die Vielfalt der Zuständigkeiten (Bund, Länder und Gemeinden) die Durchführung von ESF-kofinanzierten Projekten im Pflichtschulbereich. Die Projektabwicklung war unter Beteiligung aller Gebietskörperschaften aufgrund der unterschiedlichen Verantwortlichkeiten schwer steuerbar. Dadurch bestand das Risiko, dass die Projektpartner den komplexen Abwicklungsmodus nicht gemäß den Vorgaben umsetzen konnten.

Der RH wies darauf hin, dass das Bildungsministerium trotz komplexer Abwicklungsstrukturen und erhöhten Fehlerrisikos zunächst ESF-Schulprojekte, bei denen neben dem Bund auch Länder und Gemeinden zuständig waren, ins Programm „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ aufnahm. Die zwischenzeitliche Abwicklung derartiger Projekte und die Herausnahme aus dem ESF-Programm, vor allem aufgrund administrativer Schwierigkeiten bei der Abwicklung, verursachte zusätzlichen Verwaltungsaufwand bei den Projektträgern und dem Bildungsministerium.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium und dem Sozialministerium, schon bei der Erstellung des Programms ab 2021 die Fördermaßnahmen so festzulegen, dass der Verwaltungs- und Prüfaufwand in der ESF-Umsetzung in einem angemessenen Verhältnis zum zusätzlich verfügbaren Fördervolumen und den angestrebten Zielen steht.

- 24.3 Laut Stellungnahme des Sozialministeriums werde die Feststellung zur Kenntnis genommen und in den Vorbereitungsarbeiten der nächsten Förderperiode berücksichtigt.

²¹ Schulrechtsänderungsgesetz 2016



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen und in der Erwachsenenbildung

Laut Stellungnahme des Bildungsministeriums werde die Empfehlung im Bereich Erwachsenenbildung aufgegriffen und bei den Vorbereitungsarbeiten für die nächste Förderperiode berücksichtigt. Im Bereich Schule werde auf die Empfehlung schon aufgrund der Erfahrungen dieser Programmperiode Bedacht genommen. Der Umsetzung würden die sehr strikten Vorgaben der Europäischen Kommission und des Sozialministeriums (Verwaltungs- und Prüfbehörde) möglicherweise Grenzen setzen.

Projektabwicklung

- 25 Die Abwicklung der erlassbasierten Schulprojekte unterschied sich von der Erwachsenenbildung, weil sie nicht im Rahmen von Förderungen erfolgte. Vorab benötigten interessierte Schulen bei zwei Projekten („Übergangsstufe“ und „Kompetenzorientiertes, eigenverantwortliches Lernen“) Schulversuchsgenehmigungen²². Die Abwicklung stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 17: Abwicklung Schulprojekte

Ablauf	verantwortlich bzw. ausführend
nationale Voraussetzung für „Übergangsstufe“ und „Kompetenzorientiertes, eigenverantwortliches Lernen“:	
Schulversuchsantrag	Einreichung des Antrags beim Landesschulrat bzw. Stadtschulrat für Wien
Schulversuchsgenehmigung	Genehmigung oder Ablehnung durch das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung
ESF-spezifische Abwicklung:	
Aufruf (Call)	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung
Antrag	Schulen
Begutachtung	Landesschulrat bzw. Stadtschulrat für Wien Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung
Genehmigung	Zustimmung Landesschulrat bzw. Stadtschulrat für Wien Ressortleitung des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung durch Erlass
Ressourcenzuweisung	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung im Wege der Landesschulräte bzw. Stadtschulrat für Wien
Berichtswesen	Erstellung: Schulen First Level Kontrolle: Landesschulräte bzw. Stadtschulrat für Wien

ESF = Europäischer Sozialfonds

Quellen: BMBWF; RH

- 26.1 (1) Das Bildungsministerium veröffentlichte bis Ende 2017 insgesamt zwölf Aufrufe, deren Förderlaufzeit jeweils ein Schuljahr umfasste. Diese beinhalteten u.a. eine Beschreibung der thematischen Schwerpunkte, den Förderzeitraum, die Auswahl-

²² Die Finanzierung dieser Schulversuche war erst mit der Antragsgenehmigung gewährleistet.



kriterien, den Prozess der Beantragung, Fristen sowie weitere Informationen zu den für die Antragstellung erforderlichen Unterlagen.

(2) Entsprechend den Auswahlkriterien zum Programm „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ sollte das Bildungsministerium darauf achten, dass vor allem Standorte mit ausgeprägten Problemlagen (z.B. mit sozial benachteiligten Schulen) in die ESF–Schulprojekte einbezogen werden. In den Aufrufen legte das Bildungsministerium als eine Voraussetzung für die Projekte „Förderung der Unterrichtssprache Deutsch“ und „Kompetenzorientiertes, eigenverantwortliches Lernen“ fest, dass an der Schule der Prozentsatz an Schülerinnen und Schülern mit Sprachdefiziten zumindest 50 % betragen musste.

Zudem war bei den beiden Projekten eine „Baseline“ maßgeblich. Dabei wurde die Quote der positiven Abschlüsse der neunten Schulstufe inklusive Aufbaulehrgang einer Schule im Schuljahr 2013/14 ermittelt. Nur Schulen mit einer geringeren Erfolgsquote als 80 % waren teilnahmeberechtigt. Schulen, die zu einem späteren Zeitpunkt die Erfolgsquote von 80 % unterschritten, konnten nicht mehr an den ESF–Projekten teilnehmen.

- 26.2 Der RH kritisierte, dass das Bildungsministerium in der Programmperiode 2014–2020 zur Auswahl von Schulen für die Teilnahme an den ESF–Projekten „Förderung der Unterrichtssprache Deutsch“ und „Kompetenzorientiertes, eigenverantwortliches Lernen“ die Quote der Abschlüsse nur aus dem Schuljahr 2013/14 heranzog. Dadurch konnte der Entwicklung im Programmverlauf nicht Rechnung getragen werden. Schulen, bei denen in den Folgejahren die Erfolgsquote unter 80 % fiel, waren damit nicht teilnahmeberechtigt.

Er empfahl dem Bildungsministerium, Auswahlkriterien für ESF–Schulprojekte breiter zu fassen, um auch laufende Entwicklungen berücksichtigen zu können und dadurch die zusätzlichen Ressourcen vermehrt zielorientiert und zielgruppengerecht zur Verringerung eines vorzeitigen Schulabbruchs zu nutzen.

- 26.3 Laut Stellungnahme des Bildungsministeriums sei die Umsetzung dieser Empfehlung zwar grundsätzlich möglich, im Zuge der Programmverhandlungen zur Periode 2014–2020 wären aber sehr strikte Vorgaben der Europäischen Kommission zu beachten gewesen. Darüber hinaus sei zu erwähnen, dass die ESF–Schulprojekte jedenfalls zielführend seien, was auch die Europäische Kommission anerkenne und sich bei der Programmplanungsperiode 2021+ niedergeschlagen habe. Im Sinne des ESF würden derartige Maßnahmen den Schülerinnen und Schülern dieser Schularten nach erfolgreicher Absolvierung sehr hohe Chancen am Arbeitsmarkt und im Berufsleben verschaffen.



26.4 Der RH erwiderte dem Bildungsministerium, dass innerhalb der siebenjährigen Programmperiode eine Anpassung der Kriterien für die Teilnahme an ESF–Schulprojekten erfolgen sollte, da in der Praxis Schulen, die nach dem Schuljahr 2013/14 Erfolgsquoten von unter 80 % aufwiesen, trotz Förderbedarfs keinen Anspruch auf ESF–Mittel hatten. Er hielt daher an seiner Empfehlung fest.

27.1 (1) Der jeweils zuständige Landesschulrat bzw. der Stadtschulrat für Wien hatte den Anträgen der einzelnen Schulen vor der Genehmigung durch das Bildungsministerium zuzustimmen. Nach Genehmigung der ESF–Kofinanzierung mittels Erlasses bekamen die Schulen die notwendigen Lehrpersonalressourcen für die Durchführung der Projekte zusätzlich zur Verfügung gestellt.

Aufgrund der ESF–spezifischen Dokumentationsanforderungen entstand den beteiligten Schulen zusätzlicher Abwicklungsaufwand im Rahmen des Berichtswesens. Für die Abrechnung waren etwa sämtliche Unterrichtsstundennachweise, neben der regulären Klassenbuchführung, in die zentrale ESF–Datenbank hochzuladen.

(2) Um die Abrechnung zu vereinfachen, strebte das Bildungsministerium die Anwendung von Pauschalkosten (standardisierte Einheitskosten für Unterrichtseinheiten) gemäß Art. 67 ESI–VO 2013 an. Auf Basis einer Besprechung im Juli 2014 mit der Verwaltungsbehörde (Sozialministerium) legte es der Verwaltungsbehörde und der Prüfbehörde im Februar 2015 eine Berechnung der Einheitskosten vor. Trotz mehrfacher Überarbeitung gelang dem Bildungsministerium bis Jänner 2016 keine endgültige Abstimmung der Berechnungsmethode mit der mitbefassten Prüfbehörde (Sozialministerium).

Da sich der Start der erlassbasierten Schulprojekte weiter zu verzögern drohte, entschlossen sich das Bildungsministerium und die Verwaltungsbehörde Anfang 2016, einen delegierten Rechtsakt gemäß Art. 14 ESF–VO 2013 von der Europäischen Kommission zu erwirken. Der Vorteil delegierter Rechtsakte war, dass die darin genehmigte Kostenrechnungspraxis und die sich daraus ergebenden Beträge keiner Prüfung durch die Prüfbehörde oder die Kommission unterzogen wurden. Ende August 2017 erließ die Europäische Kommission den delegierten Rechtsakt, u.a. mit zwei standardisierten Einheitskostensätzen für die kaufmännischen bzw. die technisch–gewerblichen Schulen.

(3) Das Bildungsministerium begann im Schuljahr 2016/17 mit der Abwicklung von erlassbasierten Schulprojekten, als die inoffizielle Zusage der Europäischen Kommission zu den standardisierten Einheitskosten vorlag.

27.2 Der RH wies darauf hin, dass sich die Einführung von Pauschalkosten zur Abrechnung von erlassbasierten Schulprojekten aufgrund von Abstimmungsdefiziten zwischen Bildungsministerium und Sozialministerium verzögerte. Trotz des lang–



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen und in der Erwachsenenbildung

wierigen und aufwendigen Verfahrens bewertete der RH die standardisierten Einheitskosten grundsätzlich als zweckmäßig, weil die Anwendung von zwei Kosten-sätzen die Abrechnung wesentlich vereinfachte.

28.1 (1) Bei den erlassbasierten Schulprojekten führten jeweils zwei von den Landes-schulräten bzw. vom Stadtschulrat für Wien nominierte Personen („Vier–Augen–Prinzip“) die First Level Kontrollen neben ihren sonstigen Aufgaben durch. Da im Rahmen der Schulprojekte nur Personalkosten in Rechnung gestellt wurden, musste zumindest eine Person über fundierte Kenntnisse im Bereich der Personalver-waltungssoftware „UNTIS“ verfügen; pädagogisches Know-how war nicht relevant. Schulaufsichtsbedienstete, die für die First Level Kontrolle nominiert waren, durften nicht gleichzeitig eine Genehmigungsfunktion bei der Auswahl der Schulen übernehmen.

(2) Die dem Bildungsministerium mitgeteilten 16 Nominierungen enthielten Bedienstete mit sehr unterschiedlichen Qualifikationsprofilen, darunter auch sechs Lehrpersonen.

28.2 Der RH wies darauf hin, dass bei erlassbasierten Schulprojekten unter den Bediens-teten, welche die First Level Kontrollen an den Landeschulräten und dem Stadtschul-rat für Wien durchführten, auch Lehrpersonen nominiert waren. Der RH erachtete die dauerhafte Verwendung von Lehrpersonen an den nunmehrigen Bildungsdirektionen für die First Level Kontrolle als kritisch, weil diese dem Unterricht vermindert zur Ver-fügung standen und in der Regel teurer als das in der Personalverwaltung eingesetzte Verwaltungspersonal waren.

[Der RH empfahl dem Bildungsministerium, im Rahmen der Nominierung der Personen für die First Level Kontrolle alle Bildungsdirektionen anzuweisen, keine Lehrpersonen dauerhaft dafür einzusetzen, sondern die Kontrollen von den in den Bildungsdirek-tionen beschäftigten Verwaltungsbediensteten durchführen zu lassen.](#)

28.3 Laut Stellungnahme des Bildungsministeriums werde die Empfehlung des RH berück-sichtigt werden. Es sei nunmehr im Zuge der Umstrukturierung im Rahmen der Bildungsreform (Bildungsdirektionen anstelle der Landesschulräte bzw. des Stadtschul-rats für Wien) eine Aussendung mit der Bitte um entsprechende (Neu–)Nominierung der First Level Kontroll–Organe in die Wege geleitet worden.



Projektziele und –ergebnisse

- 29.1 (1) In den Aufrufen beschrieb das Bildungsministerium die Ziele der Projekte. Ab dem Schuljahr 2016/17 sollte sich bei den ESF–Schulprojekten „Kompetenzorientiertes, eigenverantwortliches Lernen“ und „Förderung der Unterrichtssprache Deutsch“ die Behaltequote der jeweiligen Schulstandorte „um ca. 5 %“ gegenüber der Baselineerhebung 2013/14 erhöhen²³. Während die Behaltequote den Verbleib der Schülerinnen und Schüler am Schulstandort zeigte, stellte die Baseline den Anteil der positiven Abschlüsse im neunten Schuljahr der Schule dar und war somit nicht unmittelbar vergleichbar.

Die Schulen füllten am Ende des Schuljahres Evaluierungsbögen des Bildungsministeriums zur Zielerreichung aus. Die Evaluierungsbögen enthielten die Anzahl der Schülerinnen und Schüler pro Klasse bzw. Jahrgang im ESF–Projekt sowie die Anzahl der positiven Abschlüsse und stellten diese der Baseline von 2013/14 gegenüber. Die Behaltequote am jeweiligen Schulstandort entsprechend dem Ziel des Aufrufs wurde jedoch nicht abgefragt.

(2) Das Ziel der Projekte zur „Übergangsstufe“ war die Fortsetzung der Schullaufbahn von 30 % der Teilnehmenden. Auf Ebene der Schulen konnte die Fortsetzung der Schullaufbahn jedoch nur eingeschränkt auf den eigenen Schulstandort festgestellt werden.

Ein Monitoring über die Fortsetzung der Ausbildung von Teilnehmenden an ESF–Schulprojekten nach Maßnahmenende gab es nicht. Zudem fehlte eine gesamthafte Auswertung der ab dem Schuljahr 2016/17 eingesetzten Evaluierungsbögen.

(3) Der RH analysierte die Evaluierungsbögen aller Schulstandorte des Schuljahres 2016/17, die an ESF–Schulprojekten teilnahmen. Folgende Tabelle stellt die Anteile der positiven Abschlüsse auf Ebene der Teilnehmenden dar. Demnach lag der geringste Anteil beim Projekt „Übergangsstufe“ in den technisch–gewerblichen Schulen bei 53 %, der höchste Anteil in kaufmännischen Schulen (79 %).

²³ Dabei ermittelten die antragstellenden Schulen den Anteil der positiven Abschlüsse an der Anzahl der Schülerinnen und Schüler aller Klassen der neunten Schulstufe an einem Schulstandort im Schuljahr 2013/14.



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen und in der Erwachsenenbildung

Tabelle 18: Positive Abschlüsse ESF–Schulprojekte (Schuljahr 2016/17)

Projekt	Anzahl teilnehmende Schülerinnen und Schüler	positive Abschlüsse	
		Anzahl	in %
Kompetenzorientiertes, eigenverantwortliches Lernen	5.778	4.178	72
Förderung der Unterrichtssprache Deutsch	931	551	59
Übergangsstufe (kaufmännische Schulen)	28	22	79
Übergangsstufe (technisch-gewerbliche Schulen)	93	49	53
Summe	6.830	4.800	70

ESF = Europäischer Sozialfonds

Quellen: BMBWF; RH

- 29.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass das Bildungsministerium die Evaluierungsdaten der Schulen zu den ESF–Projekten des Schuljahres 2016/17 bis Anfang 2018 nicht auswertete und daher noch keine Kenntnis über den Projekterfolg hatte. Der RH kritisierte, dass das Ziel, die Behaltequote zu erhöhen, bei den Projekten „Kompetenzorientiertes, eigenverantwortliches Lernen“ und „Förderung der Unterrichtssprache Deutsch“ nicht beurteilbar war, weil die erhobenen Kennzahlen die positiven Abschlüsse und nicht die Fortsetzung der Schullaufbahn maßen.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium, für die Ziele der ESF–Schulprojekte spezifische und messbare Kennzahlen festzulegen, zu erheben und die Ergebnisse zeitnah zu analysieren.

- (2) Der RH wies darauf hin, dass den teilnehmenden Schulen ein über den Standort hinausgehendes Monitoring bzw. Berichtswesen hinsichtlich der weiteren Schullaufbahn der Projektteilnehmenden nach Projektabschluss nicht möglich war und seitens des Bildungsministeriums nicht erfolgte. Er verwies auf seine Empfehlung in TZ 30, wonach Schulprojekte zu evaluieren wären.

- 29.3 Laut Stellungnahme des Bildungsministeriums werde eine Änderung der Baseline (Datenerfassung über einen längeren Zeitraum – drei Jahre) vorgenommen, um Ergebnisse über die Jahre hinweg besser vergleichen zu können und um entsprechende Maßnahmen und Konsequenzen für die Schule zu treffen, wenn die Kennzahlen nicht erreicht würden.

- 29.4 Der RH erwiderte dem Bildungsministerium, dass auch ein längerer Erhebungszeitraum keine Aussagen darüber erlaubt, ob die teilnehmenden Schülerinnen und



Schüler ihre Schullaufbahn fortgesetzt haben. Das in den Aufrufen des Bildungsministeriums formulierte Ziel, die Schullaufbahn am Schulstandort fortzusetzen, war somit weiterhin nicht messbar. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Evaluierung

- 30.1 (1) Die Projekte „Kompetenzorientiertes, eigenverantwortliches Lernen“ und „Übergangsstufe“ erforderten vorab Schulversuchsgenehmigungen. Schulversuche, die bereits vor Inkrafttreten des Bildungsreformgesetzes 2017²⁴ im September 2017 liefen, hatten keinerlei zeitliche Beschränkung. Eine Evaluierung dieser Schulversuche fand bisher nicht statt.

In der vorigen ESF-Programmperiode 2007–2013 gab es eine Evaluierung der Schulprojekte „Unterrichtssprache Deutsch“ (kein Schulversuch) und „Übergangsstufe“, wobei der Fokus auf qualitativen Interviews in Schulen mit Projektbeteiligten und einer Online-Befragung lag. Die quantitative Auswertung beschränkte sich im Wesentlichen auf die Teilnehmerzahlen an den Projekten nach Schuljahr, Geschlecht und Migrationsstatus. Die Autoren bewerteten die Projekte als erfolgreich, weil sie sowohl in der Online-Befragung als auch in den Interviews durchwegs sehr positiv abschnitten. Eine Bewertung der Zielerreichung – insbesondere der Verringerung der Schulabbruchquote – sowie eine Kosten-Nutzen-Analyse waren nicht enthalten.

- (2) Die ab September 2017 neu genehmigten Schulversuche waren nach Beendigung zu evaluieren. Nach Maßgabe der Zielerreichung war der Schulversuch in das Regelschulwesen zu überführen oder einzustellen.

Dem Bildungsministerium lag ein neuer Schulversuchsantrag vom November 2017 für das Projekt „Übergangsstufe“ vor, dessen Erledigung einer grundsätzlichen Entscheidung über den Umgang mit neuen Schulversuchen bedurfte. Die Entscheidung war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bereits über ein halbes Jahr offen. Das Bildungsministerium teilte dem RH aus Anlass der Gebarungsüberprüfung mit, dass neuen Schulen die Teilnahme an ESF-Projekten nicht verwehrt wäre. Dies bedeutete, dass eine Evaluierung der Schulversuche durchgeführt und eine Entscheidung über eine Einführung ins Regelschulwesen getroffen werden musste.

- (3) Die folgende Tabelle zeigt die in der Programmperiode 2014–2020 bewilligten Mittel und die Teilnehmerzahlen für das Schuljahr 2016/17. Die durchschnittlich bewilligten Mittel pro Teilnehmenden variierten von rd. 488 EUR bis rd. 4.706 EUR und richteten sich vor allem nach dem Ausmaß des Unterrichtsangebots (Anzahl der Stunden), nach der Klassengröße sowie den Kostensätzen je Schultyp.

²⁴ BGBl. I 138/2017



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen und in der Erwachsenenbildung

Tabelle 19: Durchschnittliche Teilnahmekosten (Schuljahr 2016/17)

Projekt	bewilligte Mittel	Schülerinnen und Schüler	bewilligte Mittel pro Teilnehmenden
	in EUR	Anzahl	in EUR
Kompetenzorientiertes, eigenverantwortliches Lernen	3.427.941,00	5.778	593,28
Förderung der Unterrichtssprache Deutsch	454.541,04	931	488,23
Übergangsstufe (kaufmännische Schulen)	131.775,96	28	4.706,28
Übergangsstufe (technisch-gewerbliche Schulen)	346.133,26	93	3.721,86
Summe	4.360.391,26	6.830	638,42

Quellen: Evaluierungsblätter zu den ESF-Projekten; RH

Die Projekte „Kompetenzorientiertes, eigenverantwortliches Lernen“ und „Förderung der Unterrichtssprache Deutsch“ liefen im Rahmen des laufenden Unterrichts; bei dem Projekt „Übergangsstufe“ handelte es sich um ein zusätzliches Schuljahr, weil die Teilnehmenden nach Absolvierung im folgenden Schuljahr wieder in die neunte Schulstufe einstiegen.

- 30.2 Der RH bemängelte, dass bei der Evaluierung der Schulprojekte der Programmperiode 2007–2013 Kosten–Nutzen–Aspekte nicht beurteilt wurden. Er wies darauf hin, dass in der Programmperiode 2014–2020 die Bandbreite der durchschnittlichen Teilnehmerkosten je Schulprojekt von rd. 488 EUR bis rd. 4.706 EUR (Schuljahr 2016/17) reichte und von der Stundenanzahl, der Klassengröße und dem Schultyp abhing. Weiters sah der RH die mögliche Teilnahme von Schulen, die erstmalig eine Schulversuchsgenehmigung für die Projekte „Kompetenzorientiertes, eigenverantwortliches Lernen“ sowie „Übergangsstufe“ benötigten, als positiv, weil dadurch eine gesetzlich vorgeschriebene Evaluierung der Projekte gesichert wäre.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium, die erlassbasierten Schulprojekte des Programms „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ zu evaluieren. Dabei wäre insbesondere

- zu erheben, ob sich Schülerinnen und Schüler, die an geförderten ESF-Projekten teilgenommen hatten, auch weiterhin in der Schul- bzw. Ausbildungslaufbahn befanden;
- eine Kosten–Nutzen–Analyse anzustellen;
- der Aspekt der sinkenden Schülerzahlen bei den kaufmännischen mittleren Schulen zu berücksichtigen sowie
- die Überführbarkeit der Schulversuchsmaßnahmen ins Regelschulwesen zu bewerten.



- 30.3 Laut Stellungnahme des Bildungsministeriums sei es sich der Problematik der Überführung von Schulversuchsmaßnahmen ins Regelschulwesen bewusst. Aufgrund § 7 Schulorganisationsgesetz habe eine Evaluierung bis spätestens August 2025 zu erfolgen, so sich aus den jeweiligen Schulversuchsgenehmigungen nicht ohnehin ein früherer Zeitpunkt ergebe. Grundsätzlich sei für die Gestaltung und Ausrichtung der spezifischen Inhalte im ESF das von der Europäischen Kommission genehmigte „Operationelle Programm Beschäftigung“ der wesentliche und verbindliche Faktor. Folglich seien die gemäß Operationellem Programm vorgesehenen Maßnahmen rechtskonform umzusetzen und den Vorgaben der Europäischen Kommission bezüglich des ESF zu entsprechen.

Externe Evaluierungen fänden bereits derzeit statt. In diesem Zusammenhang verwies das Bildungsministerium auf die Studie des Instituts für Höhere Studien „Ausbildung bis 18, Wissenschaftliche Begleitung der Implementierung und Umsetzung des Ausbildungspflichtgesetzes“ sowie auf einschlägige Veröffentlichungen des Arbeitsmarktservices (z.B. Info 368). Die Einführung der Stunden für „Kompetenzorientiertes, eigenverantwortliches Lernen“ zeige insbesondere in der Handelsschule positive Ergebnisse, wie einen Rückgang der Abbruchquoten in den ersten Klassen. Diese Stunden würden es Schülerinnen und Schülern, die zu Hause kein lernförderliches Umfeld vorfinden, ermöglichen, auch ganztägig in der Schule zu bleiben und Unterstützung beim Lernen zu erhalten.

Bezüglich der sinkenden Schülerzahlen in den kaufmännischen Schulen wies das Bildungsministerium darauf hin, dass die Alterskohorte der 14-Jährigen im Lauf der letzten zehn Jahren deutlich gesunken und im vergangenen Jahr die Talsohle erreicht worden sei. Jüngste Zahlen aus dem Schuljahr 2018/19 würden wieder eine steigende Tendenz zeigen. Die Handelsschule befinde sich an einer zentralen Stelle des Schulsystems. Sie nehme einerseits aufstiegsorientierte Schülerinnen und Schüler auf, die in weiterer Folge einen Aufbaulehrgang anstreben, werde aber auch von Schülerinnen und Schülern besucht, die potenzielle Ausbildungsabbrecherinnen und -abbrecher seien. Diese würden mit dem „Kompetenzorientierten, eigenverantwortlichen Lernen“ fit gemacht, die schulische Ausbildung fortzusetzen bzw. den Berufseinstieg vorzubereiten.

- 30.4 Der RH entgegnete dem Bildungsministerium, dass in Anbetracht der bei den ESF-Schulprojekten anfallenden zusätzlichen Kosten für das Lehrpersonal – ungeachtet der Vorgaben für ESF-Projekte – jedenfalls eine Kosten-Nutzen-Analyse zweckmäßig ist. Die nunmehr angeführte Studie des Instituts für Höhere Studien bzw. die Information des Arbeitsmarktservices lagen während der Gebarungsüberprüfung nicht vor. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Programmbegleitung und –bewertung

31.1 (1) Die ESI-VO 2013 enthält Vorgaben für die Begleitung (d.h. Überwachung und Steuerung) und Bewertung (Evaluierung) der Programmumsetzung. Zur Begleitung zählen insbesondere die vom Begleitausschuss genehmigten jährlichen Durchführungsberichte der Verwaltungsbehörde an die Europäische Kommission über den aktuellen Umsetzungsstand des Programms. Die Begleitung erfolgt anhand von EU-weit vorgegebenen sowie programmspezifischen Indikatoren, die auf Datenerhebungen im Zuge der Programmdurchführung (Monitoring) basieren. Es handelte sich um:

- Finanzindikatoren zur Erfassung der Projektausgaben;
- Outputindikatoren zur Erfassung der Projektleistungen (u.a. Anzahl der Projektteilnahmen);
- Ergebnisindikatoren zur Erfassung unmittelbarer Projektergebnisse.

Der Bewertung dienen insbesondere die Ex-ante-Evaluierung vor Programmbeginn und die Ex-post-Bewertung bis zum Jahr 2024.

(2) Folgende Tabelle stellt die im Bereich Erwachsenenbildung verwendeten Indikatoren samt Umsetzungsstand der Jahre 2016 und 2017 dar:

Tabelle 20: Programmindikatoren im Bereich Erwachsenenbildung (Auswahl)

Indikator	Zielwert für 2023	erreichter Ist-Wert (kumuliert)	Grad der Zielerreichung
	Anzahl		in %
Outputindikatoren			
Teilnahmen an Basisbildung	2016: 60.000, davon 40.000 Frauen 2017: 61.000, davon 40.500 Frauen¹	2016: 0 2017: 10.011, davon 6.395 Frauen	2017: 16
Teilnahmen an Basisbildung mit ISCED 1–2²	48.000, davon 31.680 Frauen	2016: 0 2017: 6.242, davon 3.966 Frauen	2017: 13
	in %		
Ergebnisindikator			
Teilnahmen an Basisbildung, bei denen die Qualifizierung mit einem Zertifikat³ abgeschlossen wird	70	2017: 68,44 (Frauen: 69,30)	98

¹ Aufstockung des Zielwerts aufgrund der Herausnahme vertragsbasierter Schulprojekte und Umschichtung frei werdender Mittel zur Erwachsenenbildung

² Internationale Standardklassifikation im Bildungswesen (ISCED) Stufe 1: Volksschule; Stufe 2: Neue Mittelschule, Unterstufe der allgemein bildenden höheren Schule (AHS)

³ Dabei handelte es sich um Teilnahmebestätigungen.

Quellen: ESF-Durchführungsbericht 2016, BMASGK; RH



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen und in der Erwachsenenbildung

Das Sozialministerium wies im Durchführungsbericht des Jahres 2016 im Bereich Erwachsenenbildung auf die Unvollständigkeit des ESF-Monitorings, insbesondere in Bezug auf die Teilnahmedaten aufgrund von „Anlaufschwierigkeiten“, hin. Die im ESF-Monitoring erfassten Teilnahmedaten zur Basisbildung (Stand 2017: 10.011 Teilnahmen) wichen von Daten des Monitorings der „Initiative Erwachsenenbildung“ ab, das als Datenquelle diente. Der Evaluierungsbericht²⁵ zur „Initiative Erwachsenenbildung“ wies für den Zeitraum 2015 bis Ende 2017 insgesamt 21.881 Teilnahmen in Angeboten der Basisbildung aus. Noch während der Gebarungsüberprüfung stellte das Bildungsministerium eine Überprüfung der Datenerfassung bzw. –schnittstelle ins ESF-Monitoring in Aussicht.

(3) Folgende Tabelle stellt die im Schulbereich verwendeten Indikatoren und den Umsetzungsstand der Jahre 2016 und 2017 dar:

Tabelle 21: Programmindikatoren im Schulbereich (Auswahl)

Indikator	Zielwert für 2023	erreichter Ist-Wert (kumuliert)	Grad der Zielerreichung
	Anzahl		in %
Outputindikatoren			
Unter 25-Jährige, die an Maßnahmen des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung teilnehmen (Anzahl Personen)	2016: 5.000 2017: 4.000 ¹	2016: 6.671 2017: 13.371	2016: 133 2017: 334
	in %		
Ergebnisindikator			
Jugendliche, die an Maßnahmen zur Verhinderung des Schulabbruchs teilnehmen und sich unmittelbar nach Maßnahmenende in schulischer oder beruflicher Ausbildung befinden (Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung) (in % der Unter 25-Jährigen, die an Maßnahmen des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung teilnehmen)	50	–	–

¹ Reduktion des Zielwerts durch die Herausnahme von vertragsbasierten Schulprojekten nach erster Programmänderung

Quellen: Jahresbericht 2016 des Europäischen Sozialfonds; Programm „Beschäftigung Österreich 2014–2020“, Stand Juni 2018, BMASGK; RH

²⁵ Evaluation der Initiative Erwachsenenbildung, Institut für Höhere Studien, 2017



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen und in der Erwachsenenbildung

Der erreichte Wert des Outputindikators lag bereits im Jahr 2016 mit 6.671 Schülerinnen und Schülern um rund ein Drittel über dem Zielwert des Programms von 5.000 Personen. Der Umsetzungsgrad stieg im Jahr 2017 nochmals deutlich und übertraf den verringerten Zielwert um mehr als das Dreifache, obwohl die finanzielle Umsetzung noch deutlich unter Plan lag (siehe [TZ 10](#)). Laut Auskunft des Bildungsministeriums seien die Zielwerte zu niedrig angesetzt worden.

Der Ergebnisindikator zu den Schulprojekten konnte mit den Daten des ESF-Monitorings nicht erhoben werden, sondern sollte mithilfe einer Evaluierung ab dem Jahr 2018 ermittelt werden.

- 31.2 (1) Der RH bemängelte, dass die im ESF-Monitoring abgebildeten Teilnahmedaten im Bereich der Erwachsenenbildung nach Programmbeginn noch längere Zeit unvollständig waren, wodurch die ordnungsgemäße Begleitung und Bewertung der Maßnahmenumsetzung beeinträchtigt wurde.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium und dem Sozialministerium, die im ESF-Monitoring im Bereich Erwachsenenbildung abgebildeten Teilnahmedaten auf Vollständigkeit zu überprüfen und gegebenenfalls für eine Vervollständigung zu sorgen.

(2) Der RH hielt fest, dass das Bildungsministerium die Zielwerte für den Outputindikator „Unter 25-Jährige, die an Maßnahmen des Bildungsministeriums teilnehmen (Anzahl Personen)“ bereits im ersten Jahr der Umsetzung um ein Drittel und im zweiten Jahr um mehr als das Dreifache übererfüllte. Aus Sicht des RH war das deutliche Überschreiten der Zielwerte bei gleichzeitiger Unterschreitung der verfügbaren Fördermittel ein Hinweis auf mangelhafte Planannahmen. Weiters wies er darauf hin, dass zu den Ergebnissen der Schulprojekte noch keine Aussagen getroffen werden konnten, weil die Daten zur Berechnung des Ergebnisindikators „Jugendliche, die an Maßnahmen zur Verhinderung des Schulabbruchs teilnehmen und sich unmittelbar nach Maßnahmenende in schulischer oder beruflicher Ausbildung befinden“ erst nach einer Evaluierung, zwei Jahre nach Beginn der Projektumsetzung im Schuljahr 2016/17, zur Verfügung stehen sollten.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium und dem Sozialministerium, die Planannahmen des Programms im Bereich Schule zu analysieren und künftig plausible Zielwerte im Verhältnis zu den eingesetzten Fördermitteln zu vereinbaren.

- 31.3 (1) Laut Stellungnahmen des Bildungsministeriums und des Sozialministeriums beruhe die Abweichung der Teilnehmerdaten im ESF-Monitoring zum Evaluationsbericht der Initiative Erwachsenenbildung darauf, dass dieser Bericht die gesamte Programmperiode der Initiative Erwachsenenbildung von 1. Jänner 2015 bis 31. Dezember 2017 abbilde, die ESF-geförderten Projekte jedoch erst mit frühestens



1. Juli 2015 begonnen hätten. Darüber hinaus werde im Evaluationsbericht immer von Teilnahmen berichtet, wie auch die Ergebnisindikatoren auf Teilnahmen abzielen würden. Basisbildungsangebote würden jedoch mehrfach (aufbauend und wiederholend) von Personen in Anspruch genommen, daher könne man von rund einem Drittel weniger Teilnehmenden als Teilnahmen ausgehen. Weiters würden in der ESF-Datenbank nur die sogenannten „vollständigen Teilnehmenden“ gezählt, d.h. Personen, die zu allen Indikatoren Angaben gemacht hätten. Die zugrunde liegende Monitoringdatenbank der Initiative Erwachsenenbildung werde laufend geprüft und allfällige Fehler würden zeitnah bereinigt.

(2) Bezugnehmend auf die Planannahmen im Bereich Schule teilte das Bildungsministerium mit, die Planwerte seien pro Teilnehmerin bzw. Teilnehmer nur einmal berechnet worden, jedoch habe sich herausgestellt, dass die Personen, die an mehreren Projekten teilnehmen, entsprechend mehrfach zu erfassen seien (Wiederholung der Klasse, Teilnahme an mehreren Projekten). Laut Vorgabe des Sozialministeriums sei die Teilnahme pro Projekt und Schuljahr zu erfassen.

Laut Stellungnahme des Sozialministeriums werde die Feststellung zur Kenntnis genommen und in den Vorbereitungsarbeiten der nächsten Förderperiode berücksichtigt.

- 31.4 Der RH erachtete die von den Ministerien mitgeteilte Überprüfung der Teilnahmedaten an Fördermaßnahmen der Erwachsenenbildung als zweckmäßig.

Im Hinblick auf die mangelhaften Planannahmen im Bereich Schule, unterstrich der RH gegenüber dem Bildungsministerium die Bedeutung von plausiblen Plandaten für das Programmmonitoring, um Aussagen über das Erreichen der Programmziele treffen zu können.



Schlussempfehlungen

32 Zusammenfassend empfahl der RH:

Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz; Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

- (1) Die Nacherfassung der Daten bereits bewilligter Projekte der Erwachsenenbildung wäre in der zentralen ESF-Datenbank rasch zu finalisieren. (TZ 15)
- (2) Eine im Einklang mit der ESF-Sonderrichtlinie stehende First Level Kontrolle der Projektabrechnungen wäre sicherzustellen. Dabei wären die den Eigenklärungen zugrunde liegenden Nachweise zu überprüfen, um die Richtigkeit der Einstufung von Projektpersonal zu gewährleisten. (TZ 17)
- (3) Die aus der praktischen Anwendung der Pauschalkosten gewonnenen Erfahrungen wären zu analysieren und die gewonnenen Erkenntnisse vor Beginn der nächsten Programmperiode für weitere Vereinfachungen zu nutzen. (TZ 20)
- (4) Bei der Auswahl von ESF-Fördermaßnahmen für das künftige Programm wäre verstärkt Augenmerk auf ein angemessenes Verhältnis zwischen dem Verwaltungs- und Prüfaufwand der geplanten Maßnahmen und dem zusätzlich verfügbaren Fördervolumen zu legen. (TZ 24)
- (5) Die im ESF-Monitoring im Bereich Erwachsenenbildung abgebildeten Teilnahmedaten wären auf Vollständigkeit zu prüfen und gegebenenfalls wäre für eine Vervollständigung zu sorgen. (TZ 31)
- (6) Die Planannahmen des Programms im Bereich Schule wären zu analysieren und künftig wären plausible Zielwerte im Verhältnis zu den eingesetzten Fördermitteln zu vereinbaren. (TZ 31)

Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz

- (7) Für die künftige Programmperiode wären bereits zu Programmbeginn alle erforderlichen Rechtsgrundlagen in ihrer endgültigen Fassung zur Verfügung zu stellen, um den beteiligten Förderstellen und Projektträgern eine ausreichende Grundlage für die Planbarkeit zu gewährleisten und Rechtssicherheit zu schaffen. (TZ 7)



Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

- (8) Künftig sollten ESF–Projekte erst nach Vorlage des Beschlusses über die Auswahlkriterien und –verfahren des Programms genehmigt werden, um eine EU–konforme Förderabwicklung zu gewährleisten. (TZ 7)
- (9) Die Maßnahmen der Basisbildung wären so zu gestalten, dass auch jene Personengruppen, die in den bisherigen Projekten in geringerem Ausmaß vertreten waren, entsprechend den festgestellten Bildungsdefiziten Zugang zu den Förderangeboten erhalten. (TZ 10)
- (10) Die Förderungen wären erst nach vollständiger Prüfung der Förderanträge zu genehmigen und erst in der Folge wären die Förderverträge abzuschließen. (TZ 14)
- (11) Auf eine EU–konforme Abrechnung der bewilligten Kleinprojekte wäre zu achten, um die anteilige Erstattung aus ESF–Mitteln sicherzustellen. (TZ 18)
- (12) Die während der Programmlaufzeit benötigten Ressourcen wären verstärkt im Wege interner Personalumschichtung und –qualifizierung bereitzustellen, um den Erhalt des verwaltungsinternen Fachwissens und der Steuerungskompetenz sicherzustellen. Der Einsatz externer Dienstleister sollte vorrangig auf temporäre Kapazitätsmängel, Arbeitsspitzen sowie temporär benötigte Qualifikationen beschränkt werden. (TZ 19)
- (13) Die Kennzahlen in den Antragsunterlagen und Sachberichten wären zu vereinheitlichen, damit ein aussagekräftiger Soll–Ist–Vergleich möglich wird. Allfällige Soll–Ist–Abweichungen wären von den Projektträgern zu begründen. (TZ 21)
- (14) Bei Netzwerkprojekten wären von den Projektträgern auch Gesamtberichte mit Angaben zur Erreichung der übergeordneten Netzwerkziele zu verlangen, um den Mehrwert der Zusammenarbeit feststellen zu können. (TZ 21)
- (15) Die Auswahlkriterien für ESF–Schulprojekte wären breiter zu fassen, um auch laufende Entwicklungen berücksichtigen zu können und dadurch die zusätzlichen Ressourcen vermehrt zielorientiert und zielgruppengerecht zur Verringerung eines vorzeitigen Schulabbruchs zu nutzen. (TZ 26)



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen
und in der Erwachsenenbildung

- (16) Im Rahmen der Nominierung der Personen für die First Level Kontrolle wären die Bildungsdirektionen anzuweisen, dafür keine Lehrpersonen dauerhaft einzusetzen, sondern die Kontrollen von den in den Bildungsdirektionen beschäftigten Verwaltungsbediensteten durchführen zu lassen. (TZ 28)
- (17) Für die Ziele der ESF-Schulprojekte wären spezifische und messbare Kennzahlen festzulegen, zu erheben und die Ergebnisse zeitnah zu analysieren. (TZ 29)
- (18) Die erlassbasierten Schulprojekte des Programms „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ wären zu evaluieren. Dabei wäre insbesondere
- zu erheben, ob sich Schülerinnen und Schüler, die an geförderten ESF-Projekten teilgenommen hatten, auch weiterhin in der Schul- bzw. Ausbildungslaufbahn befanden;
 - eine Kosten–Nutzen–Analyse anzustellen;
 - der Aspekt der sinkenden Schülerzahlen bei den kaufmännischen mittleren Schulen zu berücksichtigen sowie
 - die Überführbarkeit der Schulversuchsmaßnahmen ins Regelschulwesen zu bewerten. (TZ 30)



Europäischer Sozialfonds: Förderungen in Schulen
und in der Erwachsenenbildung



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im August 2019

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

