

**Bericht**  
**des Kontrollausschusses**  
**betreffend den**  
**Bericht des Oö. Landesrechnungshofs über die Initiativprüfung**  
**Förderung von Volksbildungseinrichtungen**

[L-2021-520240/9-XXIX,  
miterledigt [Beilage 5029/2022](#)]

Der Oö. Landesrechnungshof hat in der Zeit vom 16. November 2021 bis 23. März 2022 eine Initiativprüfung im Sinn des § 4 Abs. 1 Z 1 in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Z 7 des Oö. Landesrechnungshofgesetzes 2013 durchgeführt.

Gegenstand der Prüfung waren die „Förderungen von Volksbildungseinrichtungen des gleichlautenden Budgetansatzes.

Dabei wurde Folgendes geprüft:

- Rechtliche Grundlagen, Zielsetzungen und Strategien in den verschiedenen Förderungssegmenten
- Förderungsempfänger
- Darstellung der Förderungsprozesse
- Gebarung des Landes

Der Oö. Landesrechnungshof hat dem Oö. Landtag seinen mit 9. Juni 2022 datierten Bericht über diese Initiativprüfung übermittelt. Dieser Bericht wurde als [Beilage 5029/2022](#) dem Kontrollausschuss zugewiesen.

Der Kontrollausschuss hat den Bericht des Oö. Landesrechnungshofs in seiner Sitzung am 29. Juni 2022 mit Stimmenmehrheit zur Kenntnis genommen. Der Bericht ist daher gemäß § 24 Abs. 6 in Verbindung mit § 22 Abs. 2 Z 3 der Oö. Landtagsgeschäftsordnung 2009 dem Oö. Landtag mit einem Ausschussantrag vorzulegen.

Der Oö. Landesrechnungshof fasst seinen Bericht wie folgt zusammen:

**“(1) Gesetzliche Grundlage für Förderung der Erwachsenenbildung fehlt in OÖ**

Die österreichische Bundesverfassung enthält den Begriff der Volksbildung seit 1962 nicht mehr. Der Bund sowie die Länder sind daher gleichermaßen dafür zuständig. Auf Bundesebene gibt es ein Gesetz zur Förderung der Erwachsenenbildung und des Volksbüchereiwesens. Das Land OÖ hat keine verbindlichen Normen und Ziele, zudem fehlt

die Definition von Indikatoren zur Messung der Zielerreichung. (Berichtspunkte 1 bis 3, 10, 14, 16 und 34, VERBESSERUNGSVORSCHLAG I)

**(2) Laufende Budgetüberschreitungen widersprechen dem Ziel der Budgetwahrheit**

Im Betrachtungszeitraum 2018 bis 2021 kam es zu regelmäßigen Budgetüberschreitungen von durchschnittlich 2,1 Mio. Euro pro Jahr. Diese bedeckte das Land zu einem großen Teil durch finanzielle Ausgleiche. Der überwiegende Teil der finanziellen Ausgleiche wurde für Einrichtungen verwendet, die mit „politischen Mitteln“ gefördert wurden. Jährlich wiederkehrende finanzielle Ausgleiche für denselben Zweck sollten im Sinne der Budgetwahrheit durch realistische Budgetierung vermieden werden. (Berichtspunkte 5 und 13, VERBESSERUNGSVORSCHLAG IV)

**(3) Entscheidungsfindung bei der Förderung allgemeiner Erwachsenenbildungseinrichtungen mangels geeigneter Grundlagen intransparent**

Das Land fördert alle großen, zertifizierten Bildungseinrichtungen der allgemeinen Erwachsenenbildung seit vielen Jahren in jeweils etwa gleichbleibender Höhe und in gleichbleibendem Verhältnis. Es fehlen verbindliche Normen, nach denen die Förderungen gewährt werden. Im Sinne des steuernden Effekts, der Transparenz des Verwaltungshandelns und unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung aller Förderungswerber sollten Kriterien für die Förderungsentscheidung festgelegt werden. Im Zuge der Erstellung einer entsprechenden Norm wäre auch die Möglichkeit einer Online-Antragstellung vorzusehen. (Berichtspunkte 6 bis 10, VERBESSERUNGSVORSCHLAG II)

**(4) Vier Förderungsbereiche - Bevorzugung von Einrichtungen, die aus „politischen Mitteln“ gefördert werden**

Im Zeitraum von 2018 bis 2021 betrug die Nettobelastung des Landes OÖ für Volksbildungseinrichtungen insgesamt rd. 23,3 Mio. Euro. Davon stellte das Land insgesamt Fördermittel in Höhe von 8,5 Mio. Euro für namentlich genannte Einrichtungen zur Verfügung, die es als „politische Mittel“ bezeichnete. Bei diesen Einrichtungen war eine gewisse Nähe zu politischen Parteien auch erkennbar. Für die Förderungen bestand politischer Konsens, zusätzlich zum Regulärbudget Budgetmittel über finanzielle Ausgleiche zur Verfügung zu stellen. In Summe waren die Aufwendungen des Landes für diese Einrichtungen fast doppelt so hoch wie die Aufwendungen für allgemeine Erwachsenenbildungseinrichtungen (4,5 Mio. Euro); eine Einrichtung, die mit „politischen Mitteln“ gefördert wurde, erhielt - bei einer großen Bandbreite bezogen auf einzelne Einrichtungen - mit durchschnittlich 0,3 Mio. Euro pro Jahr etwa zehnmal so viel wie eine der allgemeinen Erwachsenenbildung.

Im Betrachtungszeitraum förderte das Land außerdem Kurse der Basisbildung und zum Nachholen des Pflichtschulabschlusses mit 6,2 Mio. Euro; für den Bereich der Bibliotheken wendete es 4,0 Mio. Euro auf. (Berichtspunkte 4, 7, 11 und 12)

**(5) Zuwendungen an mit „politischen Mitteln“ geförderte Einrichtungen teilweise schwer mit der Budgetbezeichnung „Förderung von Volksbildungseinrichtungen“ in Einklang zu bringen**

Die Förderungsentscheidung wurde vorab bereits für bestimmte Einrichtungen politisch getroffen. Ebenso wie bei den allgemeinen Erwachsenenbildungseinrichtungen fehlte eine verbindliche Norm. Die Verwendungsnachweise deuteten teilweise darauf hin, dass die geförderten Maßnahmen vor allem dem Erkenntnisgewinn eines sehr eingeschränkten Nutzerkreises dienen. Orientiert man sich an den Bundesregelungen zur Förderung der Erwachsenenbildung, so wäre die Anerkennung einiger Positionen als förderbare Ausgaben in Frage zu stellen. Insbesondere die Erfüllung des Kriteriums, wonach die Bildungsangebote jedermann offenstehen sollen, ist zu bezweifeln.

Das Land als Fördergeber sollte verbindlich festlegen, welche Ziele mit der Förderung von Bildung im politischen Bereich verfolgt und welche Zielgruppen jeweils angesprochen werden sollen. Es wäre eine klare Abgrenzung zu treffen, welche Bildungsmaßnahmen unter dem Titel der Volksbildung gefördert werden und welche mit der parlamentarischen und parteipolitischen Bildung abgedeckt sind. Letztere werden im Rahmen der Parteienfinanzierung, der Klubfinanzierung und der Förderungen für die Schulungen der Gemeindemandatare gefördert. Diese Bildungsarbeit wird derzeit auch von mit „politischen Mitteln“ geförderten Einrichtungen geleistet. Damit wird aus Sicht des LRH eine Regelungslücke genutzt. (Berichtspunkte 11 bis 16, VERBESSERUNGSVORSCHLÄGE II und III)

**(6) Förderung steht in einem Fall im Spannungsverhältnis zum Oö. Parteienfinanzierungsgesetz**

Unter dem Titel der Volksbildung förderte das Land auch den Ausbau und die Sanierung von Objekten, die u. a. von den Bildungseinrichtungen genutzt werden. In einem Fall war der Förderungswerber eine Partei, die Eigentümerin des Objektes ist. Dies steht im Spannungsverhältnis zu den Bestimmungen des Oö. Parteienfinanzierungsgesetzes 2016, welche die Finanzierung der Mitwirkung an der politischen Bildung bereits einschließen. Eine Bildungseinrichtung mit engem Bezug zu dieser Partei muss ihre Veranstaltungen in diesem Objekt abhalten und zahlt dafür eine pauschalierte Miete. Auch diese Miete wurde vom Land OÖ gefördert. In der konkreten Konstellation bestand überdies die Gefahr der (indirekten) Doppelfinanzierung. Mangels umfassender Einblicksmöglichkeiten in die Rechenwerke kann dies nicht abschließend beurteilt werden. (Berichtspunkt 17)

**(7) Förderungsprogramme Basisbildung und Nachholen des Pflichtschulabschlusses bei allen Beteiligten administrativ aufwendig**

Die Bund-Länder-Förderinitiative zum kostenlosen Nachholen von Bildungsabschlüssen (Initiative Erwachsenenbildung) wird seit dem Jahr 2012 mit österreichweit gültigen Rahmenrichtlinien aufgrund einer Art. 15a B-VG- Vereinbarung durchgeführt. Sie befindet sich aktuell in der dritten 15a-Förderungsperiode. Diese Bildungsmaßnahmen werden von Bund und Ländern kofinanziert. Gegebenenfalls stellt auch der Europäische Sozialfonds EU-Fördermittel zur Verfügung. Davon ist abhängig, ob das jeweilige Land oder der Bund für die

Förderungsabwicklung verantwortlich ist. Die Flexibilität in der Finanzierungsstruktur führt zu erhöhter Planungsunsicherheit. Dies und die Einbindung mehrerer Ebenen der Verwaltung haben einen hohen Verwaltungs- und Abstimmungsaufwand zur Folge. Auch wenn sich die Abwicklung im Laufe der Jahre gut eingespielt hat, sollte das Land OÖ einen Vorstoß in der Steuerungsgruppe machen, diese zu vereinfachen. Außerdem wäre zu klären, ab welchem Zeitpunkt bzw. durch welchen Schritt die vertragliche Bindung zwischen Land und Bildungseinrichtungen bei den ESF-kofinanzierten Maßnahmen eintritt und welche Organbeschlüsse gegebenenfalls im Vorfeld einzuholen wären.

Zusätzlich zu diesen Maßnahmen förderte das Land OÖ gleichartige Bildungsangebote speziell für Asyl berechtigte und asylwerbende Personen. Diese wurden aus dem Sozialbudget finanziert. Positiv ist, dass diese Förderungen zur Vermeidung von Parallelstrukturen vom Referat Bildung nach den gleichen Grundsätzen abgewickelt wurden. Zu den Erfolgen dieser Maßnahme führt das Land OÖ eine eigene Statistik. (Berichtspunkte 18 bis 28, 30 und 31)

**(8) Wirkung der Förderungsprogramme Basisbildung und Nachholen des Pflichtschulabschlusses noch nicht beurteilbar**

Das Monitoring der Bildungsmaßnahmen erfolgt zentral beim Bund. Die Bildungseinrichtungen melden Daten über den Kursverlauf sowie zahlreiche soziodemografische Merkmale zu den Teilnehmern. Die in der 1 Sa- Vereinbarung definierte Zielgröße betrifft nur die Anzahl der Teilnehmer; eine Beurteilung des Lernerfolgs der Teilnehmer ist nicht vorgesehen. Die halbjährlichen Monitoring-Berichte sind hinsichtlich der Zielerreichung eingeschränkt aussagekräftig, geben aber beispielsweise Auskunft über die Teilnehmerstruktur und vorzeitige Abbruchgründe. Eine Gesamtbeurteilung und Evaluierung würde nach Abschluss der 15a-Förderungsperiode erfolgen. (Berichtspunkt 18 und 29)

**(9) Ziele im Bibliotheksbereich bedürfen einer weiteren Präzisierung; Förderungsrichtlinie wäre anzupassen**

Das Land fördert rund 300 Bibliotheken auf Basis einer amtsinternen Förderungsrichtlinie. Schwerpunkt der Förderung sind Investitionen in den Medienbestand. Digitale Medien kauft das Land Oö und stellt sie allen Bibliotheken zur Verfügung. Darüber hinaus fördert bzw. finanziert das Land unterstützende Einrichtungen, Vernetzungstreffen und Fortbildungsveranstaltungen.

Eine Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern des Landes OÖ, der diözesanen Bibliotheksfachstelle, Mitarbeitern der Bibliotheken, des Bibliothekswerks Österreich und des Erwachsenenbildungsforums Oberösterreich setzte sich intensiv mit der Zukunft des Bibliothekswesens auseinander und stellte Anfang 2021 einen Bibliotheksentwicklungsplan fertig. In einem nächsten Schritt wären konkrete Umsetzungsmaßnahmen abzuleiten. Dabei wären auch der Nutzen für die Gesellschaft und die spezifischen Zielgruppen näher zu präzisieren. Weiters wären qualitative und quantitative Ziele festzulegen und Indikatoren für die Erfolgsmessung zu definieren. Diese Überlegungen sollten auch bei der Überarbeitung der Förderungsrichtlinie für Bibliotheken ihren Niederschlag finden. In der Folge wäre die Möglichkeit einer Online-Antragstellung zu schaffen. (Berichtspunkte 32 bis 40)

**(10) Buchungspraxis wäre zu verbessern**

Durch die Buchungspraxis wird der laut VRV 2015 geforderten periodengerechten Abgrenzung der Aufwendungen und Erträge unzureichend entsprochen. Im Sinne der Transparenz wäre von einer Saldierung von Einnahmen mit Ausgaben bei der Verbuchung Abstand zu nehmen. Weitere Details zur Buchungspraxis wurden im Rahmen der Prüfung besprochen. (Berichtspunkte 41 bis 46)

**(11) Die Empfehlungen des LRH an die geprüfte(n) Stelle(n) sind unter Berichtspunkt 47 zusammengefasst.**

**(12) Im Sinne des § 9 Abs. 2 Oö. LRHG empfiehlt der LRH dem Kontrollausschuss betreffend folgende Beanstandungen und Verbesserungsvorschläge eine einmalige Folgeprüfung zu beschließen:**

- I. **Das Land OÖ sollte verbindliche Normen für die Erwachsenen- bzw. Volksbildung entwickeln. Darin sollten die damit verbundenen Ziele festgelegt werden. (Berichtspunkt 1; Umsetzung ab sofort)**
- II. **Für die Förderungen der allgemeinen Erwachsenenbildungseinrichtungen und mit „politischen Mitteln“ geförderten Einrichtungen wären konkrete Ziele sowie die angestrebten Wirkungen samt Indikatoren zur Messung derselben festzulegen. Es sollten damit auch Kriterien für die Fördermittelvergabe verbunden werden. (Berichtspunkte 8, 9,10,14,15 und 16; Umsetzung ab sofort)**
- III. **In Zusammenhang mit der politischen Bildung wäre eine Abgrenzung zu der von anderen Förderungsmaßnahmen umfassten parlamentarischen und parteipolitischen Bildung zu treffen. (Berichtspunkte 2 und 14; Umsetzung ab sofort)**
- IV. **Im Sinne der Budgetwahrheit sollte realistisch budgetiert werden, um wiederkehrende finanzielle Ausgleichs für immer denselben Zweck zu vermeiden. (Berichtspunkte 5 und 13; Umsetzung ab sofort)“**

Als Beanstandungen und Verbesserungsvorschläge im Sinn des § 9 Abs. 2 des Oö. Landesrechnungshofgesetzes 2013 wurden vom Kontrollausschuss festgelegt:

1. Das Land OÖ sollte verbindliche Normen für die Erwachsenen- bzw. Volksbildung entwickeln. Darin sollten die damit verbundenen Ziele festgelegt werden. (Berichtspunkt 1; Umsetzung ab sofort)
2. Für die Förderungen der allgemeinen Erwachsenenbildungseinrichtungen und mit „politischen Mitteln“ geförderten Einrichtungen wären konkrete Ziele sowie die angestrebten Wirkungen samt Indikatoren zur Messung derselben festzulegen. Es sollten damit auch Kriterien für die

Fördermittelvergabe verbunden werden. (Berichtspunkte 8, 9,10,14,15 und 16; Umsetzung ab sofort)

3. In Zusammenhang mit der politischen Bildung wäre eine Abgrenzung zu der von anderen Förderungsmaßnahmen umfassten parlamentarischen und parteipolitischen Bildung zu treffen. (Berichtspunkte 2 und 14; Umsetzung ab sofort)
4. Im Sinn der Budgetwahrheit sollte realistisch budgetiert werden, um wiederkehrende finanzielle Ausgleiche für immer denselben Zweck zu vermeiden. (Berichtspunkte 5 und 13; Umsetzung ab sofort)“

**Der Kontrollausschuss beantragt, der Oö. Landtag möge beschließen:**

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

Linz, am 29. Juni 2022

**Mag. Felix Eypeltauer**  
Obmann

**Bgm. Dr. Christian Dörfel**  
Berichterstatter