

Die Vereinfachung von Förderverfahren durch den Einsatz vereinfachter Kostenoptionen darf nicht zu einer Fehlfinanzierung in den geförderten Projekten führen. Diesem Risiko kann durch eine regelmäßige Evaluierung des betreffenden Förderprogramms begegnet werden.

Die Rückführung der Förderung von Personalausgaben basierend auf einer Pauschale zur Abrechnung auf Grundlage der tatsächlich entstandenen Personalausgaben wird vom SRH als gut gelungenes Beispiel für einen verantwortungsvollen Umgang mit den geltenden haushaltsrechtlichen Regelungen bewertet.

### 1 Anhörung des SRH zur Richtlinienänderung

- 1 Der SRH wurde im Mai 2025 vom SMK zu einer Änderung der SMK-ESF-Plus-Richtlinie Bildungspotenziale lebenslanges Lernen 2021–2027 gem. § 103 SÄHO angehört und hat dabei Kenntnis erlangt, dass das SMK seine Praxis zur Förderung von Personalkosten im Bereich der Bildungsvorhaben für Kinder mit besonderen Lern- und Lebenserschwernissen ändern wird.
- 2 Bislang wurden Personalausgaben für die benötigten zusätzlichen Fachkräfte bei diesen Bildungsvorhaben in Kindertageseinrichtungen auf Grundlage einer Personalkostenpauschale gefördert. Nach der am 18. Juli 2025 in Kraft getretenen Fassung der Richtlinie werden künftig die tatsächlich entstandenen Personalausgaben zuzüglich einer Restkostenpauschale gefördert. Anlass der Änderung sind die Ergebnisse der vom SMK durchgeführten Evaluation zur Eignung der Personalkostenpauschale.
- 3 Der SRH begrüßte in seiner Stellungnahme vom 6. Juni 2025 ausdrücklich die Berücksichtigung von Evaluationsergebnissen im Fördervollzug. Im Anschluss an das Anhörungsverfahren nach § 103 SÄHO hat der SRH die maßgeblichen Unterlagen im SMK eingesehen.

### 2 Handlungsoptionen zur Förderung von Personalkosten

- 4 Werden Vorhaben mit öffentlichen Mitteln bezuschusst, kann der Zuwendungsgeber entscheiden, die Höhe der förderfähigen Ausgaben (vgl. Ziff. 2.3 VwV zu § 44 SÄHO) durch Anwendung einer Pauschale als Ergebnis eines vorab kalkulierten Kostensatzes zu bestimmen oder aber die Förderung auf Grundlage tatsächlich entstandener Ausgaben zu bemessen.

#### 2.1 Pauschalen als Methode zur Ermittlung förderfähiger Kosten

- 5 Die Förderung durch Gewährung einer Pauschale kann das Zuwendungsverfahren erheblich vereinfachen. Ihre Anwendung setzt aber voraus, dass sie im Vorhinein mittels einer fairen und ausgewogenen Berechnungsmethode festgelegt wird, um Transparenz und Gleichbehandlung bei der Anwendung im Fördervollzug zu gewährleisten (Ziff. 2.3.2 VwV zu § 44 SÄHO). Die Berechnung der Pauschale muss überprüfbar sein. Die angewendete Ermittlungsmethode sowie die Kalkulationsgrundlagen sind folglich zu dokumentieren. Von besonderer Bedeutung ist dabei die präzise Festlegung der von der Pauschale erfassten förderfähigen Kosten, um deren mehrfache Berücksichtigung bei der Berechnung der Zuwendung zu verhindern. Die Gefahr der mehrfachen Förderung von Personalausgaben besteht bspw., wenn ebenfalls zur Abgeltung von Personal- oder Verwaltungsausgaben eine hohe Restkostenpauschale nach EU-Vorgaben von bis zu 40 % zur Anwendung gelangt.
- 6 Bei einer Förderung mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds sind darüber hinaus die EU-Regelungen der sog. Dachverordnung (Verordnung (EU) 2021/1060)<sup>1</sup> über die Pauschalierung von Zuschüssen zu beachten, die durch nationale Regelungen weiter konkretisiert werden. Für Projekte in Sachsen hat das SMWA als zuständige ESF-Verwaltungsbehörde (künftig: VB ESF) die notwendige Konkretisierung mit der EU-Rahmenrichtlinie vom 9. Mai 2023<sup>2</sup> sowie darauf aufbauenden Arbeitsanleitungen vorgenommen.

<sup>1</sup> ABl. der Europäischen Union, L 231 vom 30. Juni 2021, S. 159 ff.

<sup>2</sup> SächsABl. 2023 Nr. 21, S. 576.

## 2.2 Förderung von Personalausgaben durch den Ansatz von Kostenpauschalen

- 7 Personalausgaben sind bei der Durchführung von Bildungsvorhaben in der Regel der größte Kostenblock. Eine Pauschale ist auch bei der Zuwendung für Personalausgaben denkbar. Mit der regelmäßig am Tarifrrecht orientierten Bemessung kann sie das Zuwendungsverfahren vereinfachen. Dieses Ziel wird eine Personalkostenpauschale allerdings nur dann erreichen können, wenn das in den zu fördernden Projekten eingesetzte Personal eine in Funktion und Qualifikation weitestgehend homogene Struktur aufweist. Ist das nicht der Fall, müsste eine Vielzahl unterschiedlicher Pauschalen berechnet werden, wodurch ein hoher Verwaltungsaufwand entstehen würde. Darüber hinaus ist auch bei einer pauschalen Förderung von Personalausgaben das Besserstellungsverbot zu beachten: Der Zuwendungsempfänger darf seine Beschäftigten finanziell nicht besserstellen als vergleichbare Staatsbedienstete. Insbesondere dürfen keine höheren Entgelte als im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder gewährt werden.
- 8 Bei mehrjähriger Anwendung sind die Pauschalen regelmäßig (spätestens nach 3 Jahren) auf Angemessenheit zu evaluieren (vgl. Ziff. 2.3 Satz 4 VwV zu § 44 SÄHO). Der SRH hat das SMK bereits in seinem Jahresbericht 2016 – Band I, Beitrag Nr. 8 auf die Notwendigkeit zur Evaluierung von Förderprogrammen hingewiesen.

## 2.3 Förderung von Personalkosten bei Bildungsvorhaben nach der SMK-ESF-Plus-Richtlinie

- 9 Das SMK förderte bei Bildungsvorhaben für Kinder mit besonderen Lern- und Lebenserschwernissen nach der SMK-ESF-Plus-Richtlinie die Personalkosten für zusätzliche Fachkräfte zunächst über eine personenbezogene Personalkostenpauschale. Die Herleitung und Festlegung der Berechnungsgrundlagen und Nachweise zur Personalkostenpauschale erfolgte einheitlich durch die VB ESF programmübergreifend. Die Förderrichtlinie sah bei Eigenpersonal der Bildungsträger eine Förderung als personenbezogene Pauschale je Einsatzstunde oder Einsatzmonat (Kosten je Einheit) vor, wobei sich die Höhe der Pauschale nach dem tatsächlich gezahlten Entgelt laut Lohn-/Gehaltsnachweis oder dem Arbeitsvertrag zuzüglich einer Pauschale für den Arbeitgeberanteil zu den Sozialversicherungsbeiträgen richtete. Die Durchführung des Zuwendungsverfahrens hat das SMK der SAB übertragen.
- 10 Im Rahmen der regelmäßigen Überprüfung dieser Förderung stellte das SMK im Juli 2024 fest, dass die im Fördergegenstand „Kinder stärken – zusätzliche Fachkräfte“ anzuwendende Personalkostenpauschale je Monat dem Träger als Zuwendungsempfänger nicht anerkannt wird, wenn die geförderte zusätzliche Fachkraft in dem jeweiligen Monat aufgrund von Krankheit oder Urlaub nicht im Projekt tatsächlich tätig war. Gerade freie Träger von Bildungsvorhaben sind bei der Durchführung ihrer Projekte auf Fördermittel angewiesen und haben keine Möglichkeit, deren Ausbleiben zu kompensieren, obwohl sie die Löhne der zusätzlichen Fachkräfte auch bei Krankheit oder Urlaub vollständig aufbringen müssen.
- 11 Demgegenüber werden die im Krankheits- oder Urlaubsfall weitergezahlten Löhne bezuschusst, wenn die förderfähigen Personalkosten auf Grundlage der tatsächlichen Personalausgaben bestimmt werden.
- 12 Hintergrund der unterschiedlichen Behandlung sind die unionsrechtlichen Regelungen zur Gewährung von Zuschüssen in Form von Kosten je Einheit gemäß Art. 53 Abs. 1 Buchst. b) der EU-Dachverordnung. Danach können über die Personalkostenpauschale nur Monate gefördert werden, in denen tatsächlich vorhabenbezogene förderfähige Leistungen erbracht wurden. Folglich sind Monate nicht förderfähig, in denen in den Tätigkeitsnachweisen der betreffenden Fachkräfte keinerlei Vorhabenbezug dargestellt werden kann. Der Tätigkeitsnachweis mit vorhabenbezogenen Tätigkeiten als Nachweis der Personalkostenpauschale für einen bestimmten Monat ist jedoch zwingend erforderlich, da es sich um den einzigen Nachweis für die mit der Personalkostenpauschale zu finanzierenden Kosten handelt.
- 13 In Abstimmung mit der VB ESF hat das SMK für den Förderbereich der „zusätzlichen Fachkräfte“ in Kindertageseinrichtungen von seinem Ermessen, die Form des Zuschusses nach Art. 53 Abs. 1 der Dachverordnung zu bestimmen, Gebrauch gemacht und fördert nun Personalausgaben für diesen Fördergegenstand auf Grundlage tatsächlich entstandener Personalausgaben.

- 14 Zudem hat das SMK mit Änderung der ESF-Richtlinie eine Restkostenpauschale eingeführt, über die Kosten für Sach- und Verwaltungsaufwendungen zur Unterstützung der zusätzlichen Fachkräfte gefördert werden können. Dabei hat das SMK den nach Art. 56 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2021/1060 möglichen Rahmen von bis zu 40 % der direkten förderfähigen Personalkosten nicht ausgeschöpft, sondern die Höhe der Restkostenpauschale zutreffend auf 2 % der förderfähigen direkten Personalausgaben beschränkt.

### 3 Folgerungen

- 15 Der vorliegende Sachverhalt belegt die Wichtigkeit einer fortlaufenden Evaluierung, soweit förderfähige Ausgaben über Pauschalen abgerechnet werden. Besteht die Gefahr einer Fehlfinanzierung, ist die Förderung anzupassen.
- 16 Bei der hier geprüften Förderung von Personalausgaben bei mit ESF-Mitteln geförderten Bildungsvorhaben erkannte das SMK, dass die Personalkostenpauschale eine Unterfinanzierung der Bildungsträger zur Folge haben kann, da für den Fall von längerer Abwesenheit bei Krankheit und Urlaub die Berücksichtigung gleichwohl angefallener Personalausgaben nicht gewährleistet ist. Erst recht wäre die Anpassung festgelegter Pauschalen zu veranlassen, sollten im Rahmen einer künftigen Evaluation Risiken für eine Überfinanzierung von Personalausgaben festgestellt werden. Diesem Gedanken trägt auch Ziff. 2.3 Satz 3 VwV zu § 44 SÄHO Rechnung.
- 17 Die zur Finanzierung der bei dem Einsatz zusätzlicher Fachkräfte tatsächlich anfallenden Sach- und Verwaltungsausgaben künftig geplante Restkostenpauschale von 2 % der förderfähigen Personalausgaben stuft der SRH an dieser Stelle als sachgerecht ein: Diese Pauschale senkt den Vollzugsaufwand im Förderverfahren erheblich und ist angesichts des erfahrungsgemäß mit Personaleinsatz regelmäßig verbundenen Verwaltungsaufwandes auch als bedarfsgerecht bemessen einzustufen.

### 4 Stellungnahme des Ministeriums

- 18 Das SMK hat die VB ESF in die Erstellung der Stellungnahme eingebunden und mitgeteilt, Anlass der aktuellen Änderung der ESF-Richtlinie seien identifizierte Potenziale zur Verwaltungsvereinfachung sowohl für die Bewilligungsstelle als auch für die Zuwendungsempfänger. Das SMK nimmt Bezug auf dem SRH im Rahmen der Richtlinienänderung mitgeteilte Erkenntnisse, nach denen der anfallende Vollzugsaufwand bei Abrechnung tatsächlich angefallener Personalausgaben für alle Beteiligten geringer sein wird als der bislang unter Geltung der Personalkostenpauschale entstandene Verwaltungsaufwand.
- 19 Allerdings komme die Personalkostenpauschale in vielen Förderbereichen des ESF Plus nach wie vor zur Anwendung, sodass die aus der Evaluierung gewonnenen Erkenntnisse nicht zu verallgemeinern seien.

### 5 Schlussbemerkungen

- 20 Der SRH unterstützt Bestrebungen zur Vereinfachung von Zuwendungsverfahren. Die Einführung von Vereinfachungen muss jedoch hinsichtlich ihrer Folgen genau abgewogen werden. Sie sind kein Selbstzweck, sondern müssen für das jeweilige Fördervorhaben sachgerecht sein und zu einer bedarfsgerechten Förderung führen. Das SMK stellte fest, dass es bei der Förderung von Bildungsvorhaben für Kinder mit besonderen Lern- und Lebenserschwernissen nach der SMK-ESF-Plus-Richtlinie zu einer Unterfinanzierung gekommen sei und dass die Personalkostenpauschale gerade keine Vereinfachung des Verfahrens bewirkt hat. Die Rückführung der Förderung von Personalausgaben auf Grundlage einer Pauschale zur Abrechnung auf Grundlage der tatsächlich entstandenen Personalausgaben wird vom SRH als gut gelungenes Beispiel für einen verantwortungsvollen Umgang mit den geltenden haushaltsrechtlichen Regelungen bewertet.

