

Verwendung von Zuweisungen für Ganztagsangebote

34

Das vom SMK verfolgte Ziel, das Förderverfahren durch die Regelungen der Sächsischen Ganztagsangebotsverordnung zu vereinfachen, wurde nicht erreicht. Das spiegelt sich insbesondere in einer überlangen Dauer für die Prüfung der Verwendungsnachweise wider.

Die Vorgaben der Sächsischen Ganztagsangebotsverordnung zu Inhalt und Umfang der vorzulegenden Verwendungsnachweise sind nicht ausreichend und bedürfen einer Überarbeitung.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Der Freistaat Sachsen stellte im Prüfungszeitraum 2020 bis 2023 jährlich 45 Mio. € für die Finanzierung von Ganztagsangeboten zur Verfügung. Zur Stärkung der Eigenverantwortung an Schulen erhalten die öffentlichen und freien Träger allgemeinbildender Schulen die zur Förderung von Ganztagsangeboten vorgesehenen Mittel als zweckgebundene, pauschalisierte Zuweisungen (§ 16a Abs. 2 Satz 2 Schulgesetz für den Freistaat Sachsen (Sächsisches Schulgesetz – SächsSchulG)¹. Das SMK hat mit der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus über Zuweisungen an allgemeinbildende Schulen mit Ganztagsangeboten (Sächsische Ganztagsangebotsverordnung – SächsGTAVO)² von den allgemein geltenden Zuwendungsregelungen des § 44 SÄHO abweichende Sonderregelungen getroffen.
- ² Die Auszahlung der Mittel und die Prüfung der bestimmungsgemäßen Verwendung erfolgt durch die SAB.
- ³ Der SRH hat bereits in seinem Jahresbericht 2022 – Band I, Beitrag Nr. 10 über die Förderung von Ganztagschulen und Schulen mit Ganztagsangeboten berichtet. In der aktuellen Prüfung wurde für 3 Schuljahre – beginnend ab dem Schuljahr 2020/2021 – stichprobenartig geprüft, ob die durch die SAB an Schulfördervereine zugewiesenen Mittel für Ganztagsangebote zweckentsprechend verwendet wurden. Für die Prüfung hat der SRH 67 Förderverfahren mit Beteiligung von Fördervereinen (entspricht 8 % im Verhältnis zur gesamten Förderung von Ganztagsangeboten) mit einem Ausgabevolumen von rd. 2,5 Mio. € und einem Umfang zwischen 8 und 9 % der insgesamt gewährten jährlichen Zuweisungen an die Fördervereine betrachtet. Zugleich hat der SRH untersucht, ob das SMK das mit der Regelung des Verwendungsnachweises in der SächsGTAVO verfolgte Ziel der Vereinfachung der Verwendungsnachweisprüfung erreicht hat.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Prüffähigkeit der Verwendungsnachweise

- ⁴ Zuweisungsbescheide werden entsprechend § 8 Abs. 1 Nr. 1 SächsGTAVO mit der Nebenbestimmung erlassen, dass der Zuweisungsempfänger bis zum 30. September des auf die Bekanntgabe des Bescheides folgenden Jahres gegenüber der SAB die zweckentsprechende Verwendung der Zuweisung und der Eigenmittel für die Schulclubpauschale einschließlich der Nutzung für jede Schule gesondert nachweist, indem er dies schriftlich unter Beifügung eines Auszugs jedes Sachkontos versichert.

¹ Sächsisches Schulgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. September 2018 (SächsGVBl. S. 648), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 17. Juli 2024 (SächsGVBl. S. 662) geändert worden ist.

² Sächsische Ganztagsangebotsverordnung vom 17. Januar 2017 (SächsGVBl. S. 9), die zuletzt durch die Verordnung vom 19. Juni 2023 (SächsGVBl. S. 429) geändert worden ist.

- 5 Die Zuweisungsempfänger haben eine Erklärung abzugeben, dass
 - die Zuweisung zweckentsprechend für die Gestaltung von GTA verwendet wurde,
 - Einnahmen und Ausgaben lt. Sachkontoauszug im Zusammenhang mit geförderten GTA angefallen sind,
 - mit Rechnungen übereinstimmen,
 - nicht verwendete Mittel, Rückforderungen und Rückzahlungen ausgewiesen wurden,
 - die Ausgaben zur Umsetzung notwendig waren und dass wirtschaftlich und sparsam verfahren wurde.
- 6 Nach einer weiteren Nebenbestimmung in den Bescheiden haben Zuweisungsempfänger für die bewilligte Zuweisung nach § 7 Abs. 2 SächsGTAVO mindestens ein gesondertes Sachkonto einzurichten. Bei Vereinen als Zuweisungsempfänger tritt an die Stelle des Sachkontos das Girokonto bei einer Bank/Sparkasse. Ausweislich der Bescheide genügen für das Sachkonto folgende Angaben: Name des Empfängers, Buchungsbetrag, Buchungsdatum und Buchungstext. Nähere Anforderungen zu Inhalt und Umfang des Sachkontos/Girokontos sowie zu weiteren zahlungsbegründenden Unterlagen für die Nachweisführung enthält die SächsGTAVO nicht und werden auch in Zuweisungsbescheiden nicht festgelegt.
- 7 Nach der zwischen SMK und SAB abgeschlossenen Vereinbarung Ganztagsangebote vom 6. März 2017 plausibilisiert die SAB bei der Verwendungsnachweisprüfung die Sachkontoauszüge der Schulen summarisch. Ausgaben, die offensichtlich nicht einer zweckentsprechenden Verwendung für ein Ganztagsangebot gedient haben können, d. h. die zweckwidrige Verwendung muss sich bei objektiver Betrachtungsweise aus der Bezeichnung im Sachkontoauszug förmlich aufdrängen, sind zu streichen.
- 8 Die vom Zuweisungsempfänger geforderte allgemeine Erklärung, die ausgereichten Mittel zweckgerecht verwendet zu haben, ist kein Verwendungsnachweis, sondern eine Eigenerklärung. Der Nachweispflichtige bestätigt lediglich selbst, alle Fördervoraussetzungen eingehalten zu haben.
- 9 Auch die wenigen Angaben, die der Zuweisungsempfänger in Form eines Sachkontos zu machen hat, ermöglichen keine solche Prüfung, da weder der bloße Name des Empfängers der Zahlung noch die Buchungsdaten eine Zuordnung zu einem förderfähigen Ganztagsangebot erlauben.
- 10 Die ohnehin wenig aussagefähigen Nachweise sollen darüber hinaus nach der o. g. Vereinbarung allenfalls einer cursorischen Prüfung unterliegen. Die Prüfung des SRH hat gezeigt, dass die Zuweisungsempfänger von der SAB regelmäßig zur Vorlage von Kostenaufstellungen und weiteren zahlungsbegründenden Unterlagen aufgefordert werden, die diese auch überschlägig prüft. Darüber hinaus führte der erhebliche Aufwand der SAB zur Abstimmung mit Zuweisungsempfängern zu einer unnötig langen Verfahrensdauer für die Prüfung von Verwendungsnachweisen von durchschnittlich 138 Kalendertagen im Schuljahr 2022/2023.

2.2 Ergebnis der Belegprüfung

- 11 Wesentliches Kriterium der Förderfähigkeit von Ausgaben für Ganztagsangebote ist deren Abgrenzung von den originären Aufgaben der Schulträger, die diese selbst zu finanzieren haben. Dies führt in der Förderpraxis regelmäßig zu Abgrenzungsschwierigkeiten, die ohne Nachprüfung des Einzelfalles nicht geklärt werden können. Wegen der Vielzahl der im Nachweiszeitraum entstehenden Einzelbuchungen auf dem einzurichtenden Sachkonto erweist es sich für die SAB als sehr aufwendig, jedem Einzelfall vollständig nachzugehen. Dies ist nach der Vereinbarung mit dem SMK auch nicht vorgesehen, da sie sich auf sich aufdrängende offensichtliche Fälle beschränken soll.
- 12 Der SRH hat in seiner Stichprobe in 28 von 67 Förderfällen nicht plausible Ausgaben, die mit dem Verwendungsnachweis abgerechnet wurden, festgestellt.

- 13 Dies entspricht einer Fehlerquote von 42 %. Beispielhaft sind nachfolgende Fälle zu nennen, bei denen sich aus den Sachkonten nicht unmittelbar ein Bezug zu Ganztagsangeboten herstellen ließ:
- | die Ausstattung von Schulbüchereien (Mobiliar, Computer, PC-Workstations, Bücher, Toner, Drucker),
 - | allgemeines Mobiliar (Tische, Stühle, Schränke),
 - | Schulhausgestaltung (Bilder, Weihnachtsbaum),
 - | Gestaltung der Schulhomepage (Honorare und Sachkosten),
 - | Ausgaben für Schülerräte wie z. B. Transportkosten,
 - | Beschaffung von Mobiliar im Außenbereich (Grünes Klassenzimmer, Sonnensegel).
- 14 Mehrere Schulen machten Ausgaben für sog. Kletter- und/oder Bouldertürme geltend. Es handelt sich dabei nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 Sächsische Bauordnung um bauliche Anlagen. Die SAB kam nach Prüfung der Sachverhalte zu dem Ergebnis, dass ein Bezug zu Ganztagsangeboten bestehe und diese damit förderfähig seien. Eine Begründung dieser Entscheidung ging aus den Unterlagen nicht hervor. Investitionen sind nach den Nebenbestimmungen der Zuweisungsbescheide mit max. 5.000 € förderfähig. Es handelt sich hierbei jedoch um Baumaßnahmen, die nach den Zuweisungsbescheiden nicht aus Zuweisungen finanziert werden dürfen. Die SAB hat damit die Nebenbestimmungen der Zuweisungsbescheide missachtet.
- 15 Honorare und Sachausgaben für nachfolgend beispielhaft benannte Ganztagsangebote wurden auf Grundlage der vorliegenden Kontoauszüge gefördert, die den Zahlungsbetrag und eine Kurzbezeichnung des Ganztagsangebotes enthielten. Die Angebote waren an sich förderfähig, Einzelpositionen jedoch nicht prüffähig. Die tatsächliche Verwendung der Mittel war damit nur unzureichend belegt.
- | Hundeführerschein (1.160 €, Grundschule, Schuljahr 2022/2023),
 - | Ausgaben rund ums Pferd (2.027 €, Mittelschule, Schuljahr 2022/2023),
 - | Paddlingkurs (1.590 €, Gymnasium, Schuljahr 2020/2021),
 - | Tauchkurs (Honorare 5.760 €, Förderschule, Schuljahr 2022/2023).
- 16 Für die Durchführung von Ganztagsangeboten und für den Schulklub erhielt ein Förderverein für das 2. Halbjahr 2020 eine pauschale Honorarzahung i. H. v. 13.104,00 €, für das 1. Halbjahr 2021 weitere 24.551,52 €. Aus den der SAB vorgelegten Unterlagen ging nur hervor, dass es sich hierbei um Ausgaben für den Schulklub und mehrere Ganztagsangebote handelte. Die Ausgaben wurden wie beantragt gefördert. Es war nicht ersichtlich, welche Ganztagsangebote im Einzelnen und in welcher Höhe gefördert wurden. Die für den Schulklub bestimmten Mittel müssen nach der SächsGTAVO durch Eigenmittel ergänzt werden und dürfen nicht mit anderen Angeboten verrechnet werden. Auch hierzu wurde der Nachweis nicht erbracht.
- 17 Ein Förderverein rechnete im Schuljahr 2020/2021 Ausgaben i. H. v. 600 € mit der Zweckbestimmung "Honorar Schatzmeisterin Verein" ab und erhielt dafür eine Förderung, obwohl es sich erkennbar nicht um Ausgaben für ein Ganztagsangebot handelte.
- 18 Die von den Zuwendungsempfängern vorgelegten "Verwendungsnachweise" erlaubten in nur wenigen der eingesehenen Fälle eine umfassende Beurteilung der zweckentsprechenden Mittelverwendung.
- 19 Ohne Überblick über die vom jeweiligen Zuweisungsempfänger im Bewilligungszeitraum durchgeführten Ganztagsangebote und einer Zuordnung der Ausgaben zu den einzelnen Angeboten ist eine Prüfung der zweckgerechten Verwendung der Mittel nicht denkbar. Die SAB müsste daher diese Informationen bei jedem Zuweisungsempfänger nach Eingang von dessen Verwendungsnachweis explizit anfordern, um prüfen zu können, ob die geltend gemachten Ausgaben für Ganztagsangebote angefallen sind.
- 20 Diese Informationen sind Kernelemente eines vom SRH bereits geforderten Sachberichtes (vgl. Nr. 6.3 Anlage 2 der VwV zu § 44 SÄHO).

2.3 Vergütung Externer

- ²¹ Die Ganztagsangebote wurden im Prüfungszeitraum von Angebotsleitern durchgeführt, die als Selbstständige auf Honorarbasis tätig wurden. Die Schulen bzw. Fördervereine schließen mit diesen Verträge in eigener Verantwortung ab. Empfehlungen oder sonstige Hilfestellungen des SMK und/oder des LaSuB zu Vertragsinhalten und zur Höhe der Honorare existieren nicht.
- ²² Prüfungen der Deutschen Rentenversicherung sind zu dem Ergebnis gekommen, dass langjährig an Schulen tätige Angebotsleiter nicht selbstständig arbeiten, sondern sozialversicherungspflichtig anzustellen sind. Dies hat in Einzelfällen dazu geführt, dass deren Tätigkeit eingeschränkt oder auch untersagt wurde. Darüber hinaus wurden Sozialabgaben nachgefordert.
- ²³ Dem Risiko der Nachforderung von Sozialabgaben kann durch eine rechtssichere Ausgestaltung der Honorarverträge begegnet werden. Hierzu bedürfen die Schulen der Unterstützung durch das SMK/LaSuB.

3 Folgerungen

- ²⁴ Die geringen Anforderungen der SächsGTAVO an Inhalt und Umfang des Verwendungsnachweises und der sich aus der Vereinbarung ergebende niedrige Prüfungsmaßstab der SAB sind ursächlich für eine allenfalls kursorische und fehleranfällige Prüfung der Verwendung der Mittel. Der SRH hält eine Überarbeitung der SächsGTAVO für notwendig. Es bedarf klarer Anforderungen an die zahlungsbegründenden Unterlagen, insbesondere der ausreichenden Beschreibung der Zahlungsgründe. Der SRH empfiehlt daher, den vorzulegenden Verwendungsnachweis mindestens um eine Übersicht der im Bewilligungszeitraum durchgeführten Ganztagsangebote unter Zuordnung der dafür geleisteten Ausgaben zu ergänzen.
- ²⁵ In Anbetracht der Höhe der jährlichen Fördersumme ist eine summarische Plausibilisierung der Ausgaben bei gleichzeitiger Beschränkung auf offensichtliche Verstöße als Verwendungsnachweisprüfung nicht ausreichend. Das SMK hat die Vereinbarung mit der SAB anzupassen. Die durchschnittliche Verfahrensdauer von 138 Kalendertagen für die Prüfung von Verwendungsnachweisen steht in keinem Verhältnis zu der vom SMK mit der SächsGTAVO angestrebten Verfahrensvereinfachung.
- ²⁶ Aufgrund der Prüfungsergebnisse der Deutschen Rentenversicherung kann nicht mehr davon ausgegangen werden, dass die Leistungen Dritter regelmäßig im Rahmen einer selbstständigen Tätigkeit erbracht werden können. Die Anstellung von Dritten gegen Honorar birgt insoweit ein hohes systemisches Risiko, welches entweder zusätzliche Ausgaben oder eine Verringerung der Angebotsbreite auslösen kann. Der SRH empfiehlt, auf eine rechtssichere Ausgestaltung der Honorarverträge mit Angebotsleitern hinzuwirken und ggf. Haushaltsvorsorge für zusätzliche Sozialabgaben zu treffen.

4 Stellungnahme

- ²⁷ Das SMK hat zugesagt, die Empfehlung des SRH zur Überarbeitung der SächsGTAVO bezüglich einer Standardisierung von Verwendungsnachweisen zu prüfen.
- ²⁸ Hinsichtlich der Prüfindensität sei aber zu berücksichtigen, dass in § 16a SächsSchulG ausdrücklich das Ziel der Stärkung der Eigenverantwortung der Schulen zum Ausdruck komme. Diese Eigenverantwortung setze einen hohen Vertrauensbestand auch im Umgang mit Haushaltsmitteln durch die Schulen voraus, der sich letztlich in einer nur kursorischen Prüfung niederschlage. Dabei sei die schulische Anschaffung von Ausstattungsmitteln für ergänzende Bildungsmaßnahmen außerhalb der Pflichtaufgaben des Schulträgers akzeptabel. Es sei davon auszugehen, dass diese Mittel für die Schülerinnen und Schüler unmittelbar genutzt würden.
- ²⁹ Die vom SRH bemängelte lange Verfahrensdauer bei der Prüfung von Verwendungsnachweisen beruhe auf dem Umstand, dass im Zuge der Coronapandemie bei der SAB erhöhter Verwaltungsaufwand durch 2 zusätzliche Programme zur Unterstützung der allgemeinbildenden Schulen entstanden sei.

- ³⁰ Weiterhin nicht vorgesehen sei die Einführung von Sachberichten. Die Vorlage und Kontrolle von bis zu 1.500 Sachberichten pro Schuljahr würde sowohl in der Schule als auch in der Verwaltung pädagogische Fachkräfte binden, die derzeit schlichtweg nicht vorhanden seien.
- ³¹ Betreffend die Anregungen des SRH zu Honorarverträgen und zur Haushaltsvorsorge teilte das SMK mit, das Ergebnis der derzeitigen Diskussion über die Schaffung einer abschließenden bundesrechtlichen Regelung abwarten zu wollen.

5 Schlussbemerkungen

- ³² Der SRH sieht das bereits in der vorhergehenden Prüfung erkannte Risiko der nicht zweckentsprechenden Verwendung von Mitteln für Ganztagsangebote durch die Ergebnisse dieser Prüfung bestätigt. Ohne Kenntnis über Art und Umfang des abgerechneten Ganztagsangebotes ist der SAB keine Prüfung des zweckentsprechenden Mitteleinsatzes möglich. Anders als das SMK meint, ist mit der Vorlage von Sachberichten auch kein wirklicher Mehraufwand verbunden: Die Schulen bzw. Schulfördervereine haben die benötigte Übersicht über die durchgeführten Angebote und die diesen zugeordneten Ausgaben bereits vorliegen. Diese Übersicht auch der SAB zugänglich zu machen, würde ihr die Verwendungsnachweisprüfung erleichtern. Die vom SRH eingesehenen Fälle belegen, dass die überdurchschnittlich lange Prüfdauer der Verwendungsnachweise auf Nachfragen der SAB zu den abgerechneten Angeboten beruht.
- ³³ Nicht nachvollziehbar sind die Ausführungen des SMK zum erforderlichen Einsatz pädagogischer Fachkräfte zur Erstellung von Sachberichten, da die pädagogische Wertigkeit eines durchgeführten Angebotes kein Kriterium im Verwendungsnachweis ist.
- ³⁴ Hinsichtlich der rechtssicheren Ausgestaltung der Honorarverträge und der Haushaltsvorsorge sieht der SRH angesichts des hohen Haftungsrisikos bereits jetzt Handlungsbedarf.

