

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*von Zuweisungen des  
Landes NRW im schulischen  
Bereich 2010 bis 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

➔ Überörtliche Prüfung der Staatszuweisungen im schulischen Bereich 2010 bis 2014	3
Grundlagen	3
Bericht	3
Rechtsgrundlagen	3
Ablauf der Prüfung	4
➔ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Staatszuweisungen	5
Vergabe der Trägerschaft	5
Kooperationsvereinbarungen	5
Elternbeiträge	7
Zuwendungsvoraussetzungen	7
Schülerzahlen	8
Weiterleitung der Landeszuwendungen	10
Eigenanteile der Kommune	10
Kapitalisierte Lehrerstellen	11
Verwendungsnachweise der Kommune	12
Verwendungsnachweise der Betreuungsträger	12

## → Überörtliche Prüfung der Staatszuweisungen im schulischen Bereich 2010 bis 2014

### Grundlagen

Zu den Aufgaben der GPA NRW gehört es, die Kommunen des Landes NRW mit Blick auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen. Die Prüfung erstreckt sich auch darauf, ob erhaltene zweckgebundene Staatszuweisungen bestimmungsgemäß verwendet und zuwendungsrechtliche Vorgaben eingehalten worden sind. Grundlage dafür ist § 105 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

### Bericht

Gegenstand dieses Berichtes ist das Förderprogramm „Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote offener Ganztagschulen im Primarbereich einschließlich der Betreuungspauschale“.

Der Bericht fasst die bisherigen Ergebnisse aus der Prüfung des Fördergebietes für die Schuljahre 2008/2009 und 2009/2010 zusammen. Erkenntnisse von besonderer Bedeutung werden im Bericht als **Feststellung** bezeichnet. Die GPA NRW hat auch Möglichkeiten einer Optimierung des Grundlagenerlasses bzw. der FöRi erkannt. Die Überarbeitung dieser Passagen könnte für die Kommunen mit Blick auf eine rechtssichere Abwicklung des Zuwendungsverfahrens hilfreich sein. Diesbezüglich erkannte Überarbeitungsmöglichkeiten werden im Folgenden als **Empfehlungen** ausgewiesen.

Die GPA NRW verwendet im Bericht grundsätzlich geschlechtsneutrale Begriffe. Werden Personenbezeichnungen aus Gründen der besseren Lesbarkeit lediglich in der männlichen oder weiblichen Form verwendet, so schließt dies das jeweils andere Geschlecht mit ein.

### Rechtsgrundlagen

Die Prüfung der OGS-Zuwendungen erfolgt im Wesentlichen auf Basis folgender Rechtsgrundlagen:

- Schulgesetz NRW (SchulG),
- Erlass „Offene Ganztagschule im Primarbereich“ – RdErl. d. Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 26. Januar 2006, i. d. F. der Änderungen vom 31. Juli 2008 (BASS 12 – 63 Nr. 4) – aufgehoben durch Erlass vom 23. Dezember 2010 – ,
- Erlass „Gebundene und offene Ganztagschulen sowie außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsangebote in Primarbereich und Sekundarstufe I“ – RdErl. d. Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23. Dezember 2010 (BASS 12 – 63 Nr. 2),

- Richtlinien über „Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote offener Ganztagschulen im Primarbereich“ – RdErl. d. Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder vom 12. Februar 2003, i. d. F. der Änderungen ab 31.07.2008 (BASS 11 – 02 Nr. 19),
- Richtlinien über „Zuwendungen für die Betreuung von Schülern vor und nach dem Unterricht in der Primarstufe („Schule von acht bis eins“, „Dreizehn Plus“, „Silentien“) – RdErl. d. Ministeriums für Schule und Weiterentwicklung vom 31.07.2008 (BASS 11 – 02 Nr. 9)
- Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden (ANBest-G)
- Landeshaushaltsordnung (LHO),
- Kinderbildungsgesetz (KiBiz),
- Kommunalabgabengesetz für das Land NRW (KAG),
- Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A (VOL/A), 2006
- Vergabeverordnung (VgV),
- Korruptionsbekämpfungsgesetz (KorruptionsbG).

In den folgenden Ausführungen werden der Erlass nach BASS 12–63 Nr. 4 bzw. dessen Nachfolgeerlass BASS 12-63 Nr. 2 als „Grundlagenerlass“ und die Zuwendungsrichtlinien (BASS 11-02 Nr. 19) als „Förderrichtlinien“ (FöRi) bezeichnet.

### Ablauf der Prüfung

Im Jahr 2010 wurden Zuwendungsprüfungen in den kreisfreien Städten Bottrop, Gelsenkirchen, Hamm, Herne, Leverkusen, Mülheim, Oberhausen, Remscheid und Solingen durchgeführt. Daran schlossen sich Prüfungen in den kleinen kreisangehörigen Kommunen an. Seit Beginn des Jahres 2014 werden die mittleren kreisangehörigen Kommunen geprüft.

Das Prüfungsergebnis wird mit den Verantwortlichen in den jeweiligen Kommunen erörtert und in einem Prüfungsbericht zusammengefasst. Die Aufsichtsbehörde sowie die jeweilige Bewilligungsbehörde erhalten eine Ausfertigung der Prüfungsberichte.

## → Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Staatszuweisungen

### Vergabe der Trägerschaft

#### → Feststellung

In der Praxis zeigen sich bei der Vergabe der Trägerschaft viele Versäumnisse. Über 50 Prozent der geprüften Kommunen haben vor der Vergabe keine Markterkundung durchgeführt und keine Vergabevermerke angefertigt.

Grund hierfür ist, dass die Kommunen die Übertragung der Aufgabe bzw. den Abschluss von Kooperationsvereinbarungen nicht als Auftragsvergabe ansehen.

Die Auswahl der Betreuungsträger stellt einen Vergabevorgang dar. Hierbei sind die Vorschriften der VOL/A anzuwenden. Diese Verpflichtung ist auch Bestandteil der Zuwendungsbescheide (Nr. 3 ANBest-G). Nach den Vergabebestimmungen kann von einer förmlichen Ausschreibung der Leistungen abgesehen werden, wenn die zu erbringenden Leistungen in den Kategorien 24 bis 26 des Anhangs I B zur VOL/A angesiedelt sind. Hierzu zählen Leistungen der Bereiche „Unterrichtswesen/Berufsausbildung“, „Sozialwesen“ und „Erholung/ Kultur/Sport“. Darüber hinaus muss die Vergabe der Leistungen an Einrichtungen der Jugendhilfe, Aus- und Fortbildungsstätten oder ähnliche Einrichtungen beabsichtigt sein (§ 3 Nr. 4 Buchst. o VOL/A).

Liegt der Auftragswert oberhalb des Schwellenwertes nach § 2 Nr. 1 und 3 VgV, ist ein EU-Verfahren erforderlich. Für einen Verzicht auf eine förmliche Ausschreibung ist dann zusätzlich erforderlich, dass das Schwergewicht der zu erbringenden Leistungen im Bereich „Kultur/Sport“ oder „Unterrichtswesen/ Berufsausbildung“ angesiedelt ist (§ 1 a Nr. 2 Abs. 2 VOL/A mit Anhang 1 B).

Nach Auffassung der GPA NRW sind die dargestellten Ausnahme-Voraussetzungen gegeben, wenn der Betreuungsträger ein anerkannter Wohlfahrtsverband bzw. Kinder- und Jugendhilfeträger ist. Im Ergebnis ist somit in diesen Fällen eine freihändige Vergabe zulässig. Diese entbindet jedoch nicht davon, mehrere mögliche Kandidaten für eine Vergabe zu betrachten (Markterkundung). Das Ergebnis ist in einem Vergabevermerk schriftlich festzuhalten.<sup>1</sup>

### Kooperationsvereinbarungen

#### → Feststellung

Die Kooperationsvereinbarungen enthalten in der Regel die wesentlichen Rechte, Pflichten und Aufgaben der Vereinbarungspartner. Die Anpassung der Vereinbarungsinhalte an die Entwicklung der zuwendungsrechtlichen Grundlagen erfolgt jedoch nur selten. In rund 30 Prozent der geprüften Fälle stimmten zudem die Vereinbarungsinhalte nicht mehr mit der Verwaltungspraxis überein.

<sup>1</sup> Mit Inkrafttreten der VOL/A 2009 sind die o. g. Ausnahmeregelungen für die freihändige Vergabe nach § 3 Nr. 4 Buchstabe o VOL/A entfallen.

Nr. 6.8 des Grundlagenerlasses bestimmt die Mindestinhalte einer Kooperationsvereinbarung. Dazu zählen insbesondere die Rechte und Pflichten der Vertragspartner, der OGS-Zeitrahmen, der Personaleinsatz, die Verwendung der Lehrerstellen sowie Regelungen zur Beteiligung von Eltern und Schülern.

Die Regelungstiefe variiert interkommunal deutlich. Die GPA NRW spricht hier im Einzelfall ggf. Empfehlungen im Hinblick auf mögliche Optimierungen aus. Insbesondere geht es um

- die Einführung von Standards für die Erstellung der Verwendungsnachweise der Betreuungsträger,
- die Erstellung von detaillierten Einnahme- und Ausgaberechnungen (Betriebskostenabrechnungen) durch die Betreuungsträger,
- die formale Abwicklung des Verwendungsnachweisverfahrens,
- die Anpassung der Regelungsinhalte an die aktuelle Rechtslage bzw. die Verwaltungspraxis und
- den Personaleinsatz.

→ **Feststellung**

In über 90 Prozent der geprüften Fälle wurden die Kooperationsvereinbarungen zwischen allen im Grundlagenerlass vorgesehenen Vertragspartnern geschlossen. In den verbleibenden Fällen sind die Schulen nicht Vertragspartner geworden.

Partner der Kooperationsvereinbarung sind gem. Nr. 6.8 Grundlagenerlass der Schulträger, die Schulleitung und der außerschulische Träger.

Die GPA NRW weist bei fehlender Einbeziehung der Schulen ausdrücklich darauf hin, dass diese ebenfalls zum Vertragspartner gemacht werden müssen.

→ **Feststellung**

Häufig fehlt es an einer vertraglichen Grundlage für die Durchführung der anderen Betreuungsangebote, wie z. B. der Randstundenbetreuung.

Bei diesen anderen Betreuungsangeboten handelt es sich in der Praxis insbesondere um die Vor- und Übermittagsbetreuung von Kindern, die nicht die OGS besuchen. Darüber hinaus beinhalten diese Betreuungsleistungen aber auch ergänzende Ferienangebote sowie besondere Förderangebote wie z. B. therapeutisches Reiten. Für diese Betreuungsleistungen erhalten die Zuwendungsempfänger gem. Nr. 5.4.6 FöRi eine Betreuungspauschale von 5.500 Euro je Schulstandort und Schuljahr. An Förderschulen beträgt die Fördersumme 6.500 Euro. Die Betreuungspauschale hat das Land NRW erst mit Beginn des Schuljahres 2007/2008 in das OGS-Förderprogramm aufgenommen. Zu diesem Zeitpunkt bestanden vielerorts bereits offene Ganztagsangebote auf Grundlage von Kooperationsvereinbarungen. Eine Änderung oder Ergänzung der Vereinbarungstexte aufgrund der Einführung der Betreuungspauschale ist fast immer unterblieben. Gesonderte vertragliche Grundlagen für die anderen Betreuungsangebote finden sich vielfach nicht oder entsprechen nicht dem aktuellen Stand.

In diesen Fällen spricht die GPA NRW die Empfehlung aus, auch diese Betreuungsleistungen zum Bestandteil der Kooperationsvereinbarung zu machen.

## Elternbeiträge

### → Feststellungen

- 50 Prozent der geprüften Kommunen haben die Elternbeiträge ohne erforderliche Elternbeitragsatzung festgesetzt.
- Von den Kommunen, die über eine Beitragsatzung verfügten, haben rund 40 Prozent den zulässigen monatlichen Höchstbetrag nicht ausgeschöpft.
- Insbesondere auf Ebene der anderen Betreuungsleistungen (Betreuungspauschale) wurden die Elternbeiträge fast ausschließlich unmittelbar von den Betreuungsträgern erhoben und festgesetzt.

Der Schulträger bzw. der öffentliche Jugendhilfeträger kann für die Betreuungsleistungen im OGS-Bereich Elternbeiträge erheben. Rechtsgrundlage hierfür war bis zum Inkrafttreten des aktuellen Grundlagenerlasses Nr. 5.5 FöRi. Seitdem findet sich die Ermächtigungsgrundlage in Nr. 8.2 Grundlagenerlass. Die Höhe der Elternbeiträge beläuft sich auf bis zu 150 Euro monatlich pro Kind (100 Euro bis Juli 2006). Schöpfen die Kommunen diesen Rahmen nicht aus, empfiehlt die GPA unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit eine sukzessive und sozial verträgliche Erhöhung der Beiträge. Beiträge für Geschwisterkinder können ermäßigt werden. Dies gilt auch für Kinder, deren Geschwister eine Kindertageseinrichtung besuchen.

Die Erhebung von Elternbeiträgen richtet sich gem. § 9 Abs. 3 SchulG NRW nach § 5 KiBiz. Gem. § 5 Abs. 2 KiBiz können der Schulträger oder das Jugendamt für außerunterrichtliche Angebote und für andere außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsangebote Elternbeiträge erheben. Elternbeiträge sind Teilnahmebeiträge, durch die die Betriebskosten der Einrichtungen nur zu einem geringen Teil gedeckt werden. Es handelt sich um öffentlich-rechtliche Abgaben eigener Art (Beschluss OVG NRW vom 30.09.2005 – 12 A 2184/03). Diese dürfen gem. § 2 Abs. 1 KAG allein aufgrund einer Satzung erhoben werden. Hierfür ist gem. § 41 Abs. 1 Buchst. i GO NRW der Rat zuständig.

Der Grundlagenerlass ermöglicht in Nr. 8.2 die Erhebung und Einziehung der Elternbeiträge auch durch Dritte. Diese Regelung ist in dieser Form mit dem geltenden Recht nicht vereinbar. Bei Elternbeiträgen handelt es sich um öffentlich-rechtliche Beiträge. Diese sind durch Bescheid festzusetzen. Der Bescheid ist ein Verwaltungsakt. Ein solcher kann gem. § 35 Satz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz NRW nur durch eine Behörde erlassen werden. Die Übertragung der Erhebung und Einziehung durch Dritte, die nicht Behörde im Sinne des VwVfG NRW sind, ist damit unzulässig.

### → Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt dem Erlassgeber, den entsprechenden Passus im Grundlagenerlass zu modifizieren.

## Zuwendungsvoraussetzungen

### → Feststellung

Die Zuwendungsvoraussetzungen wurden von rund 90 Prozent der geprüften Kommunen vollständig erfüllt. In den anderen Fällen fehlte es in der Regel an der Vorlage von Kosten-

plänen. Vereinzelt sind die vorgeschriebenen wöchentlichen Mindest-Betreuungszeiten nicht erreicht worden.

Die Zuwendungsvoraussetzungen sind unter Nr. 4 FöRi geregelt. Hierzu gehören Konzepte des Schulträgers und der betroffenen Schulen, Kooperationsvereinbarungen und Kostenpläne. Zeitliche und räumliche Organisationsstrukturen sind in der FöRi ebenfalls verbindlich vorgegeben. Sie sind noch einmal als besondere Nebenbestimmungen Bestandteil der Zuwendungsbescheide.

Die GPA NRW prüft darüber hinaus, ob die Betreuungsangebote inhaltlich den Bestimmungen des Grundlagenerlasses bzw. der FöRi entsprechen. Dies kann in nahezu allen Fällen bestätigt werden.

## Schülerzahlen

### ➔ Feststellungen

- Rund 50 Prozent der geprüften Kommunen konnten die gemeldeten Schülerzahlen zum Stichtag nicht durch geeignete Nachweise belegen.
- Konnten Nachweise vorgelegt werden, stimmten in rund 50 Prozent der geprüften Fälle die zum Stichtag gemeldeten Schülerzahlen nicht mit den zum Nachweis vorgelegten Unterlagen überein.
- Die geforderten Nachweise für die Feststellung eines sonderpädagogischen Förderbedarfes konnten in 95 Prozent der geprüften Fälle erbracht werden.

Die Landeszuwendungen werden auf Grundlage der stichtagsbezogenen Schülerzahlen berechnet. Ein Schwerpunkt der Prüfung durch die GPA NRW liegt somit auf der stichprobenhaften Kontrolle dieser Zahlen.

Die GPA NRW nutzt hierfür die für die Prüfung angeforderten täglichen Anwesenheitslisten des jeweiligen Stichtagsmonats bzw. die Betreuungsverträge. Den Kommunen liegen in aller Regel weder die Anwesenheitslisten noch die Vertragsgrundlagen vor. Grund hierfür ist, dass sowohl die Verträge als auch die Teilnehmerlisten regelmäßig unmittelbar vom jeweiligen Betreuer geführt werden.

Die Zahl der tatsächlich betreuten Schüler ist jedoch die entscheidende Bemessungsgrundlage für die Landeszuwendung. Die GPA NRW empfiehlt den Kommunen daher, für jeden OGS-Standort eine von den Betreuungsleitungen unterschriebene und von den Schulleitungen bestätigte Teilnehmerliste zum Stichtag anzufordern. Diese Daten sollten dann mit den Elternbeitragsvorgängen verglichen werden. Die Meldung der Teilnehmerzahlen kann durch einen solchen Datenabgleich auf eine validere Grundlage gestellt werden.

### ➔ Feststellungen

- Das Fehlen einer Mindestteilnehmerzahl in den Förderrichtlinien kann im Fall der Vor- bzw. Übermittagsbetreuung von Kindern, die nicht die OGS besuchen, zu förderrechtlichen Ungleichbehandlungen führen.
- 45 Prozent der geprüften Kommunen verfügten über keine Angaben zu den Teilnehmerzahlen für die anderen Betreuungsangebote (Betreuungspauschale).

Bereits vor Beginn der offenen Ganztagsangebote im Jahr 2003 gewährte das Land NRW Zuwendungen für Schüler, die vor Beginn des offiziellen Unterrichts oder nach dessen Beendigung betreut wurden. Diese Förderung gibt es auch heute noch an Schulen, die noch nicht in eine OGS umgewandelt worden sind. Rechtliche Grundlage hierfür bilden die Richtlinien über Zuwendungen für die Betreuung von Schülern vor und nach dem Unterricht in der Primarstufe („Schule von acht bis eins“, „Dreizehn Plus“, „Silentien“). Diese Richtlinien sehen für die Durchführung der Vor- bzw. Übermittagsbetreuung eine Mindest-Teilnehmerzahl von zehn Schülern vor.

Auch an den bereits eingerichteten OGS besteht durchaus noch ein Bedarf an einer verlässlichen Vor- und Übermittagsbetreuung neben dem klassischen OGS-Angebot. Denn auch hier gibt es Kinder, die nicht die OGS besuchen, gleichwohl aber einen Bedarf an verlässlicher Vor- und Übermittagsbetreuung haben. Da eine Förderung dieser Kinder nach den Zuwendungsrichtlinien „Schule von acht bis eins“ bzw. „Dreizehn Plus“ an einer OGS nicht möglich ist, wird hierfür nunmehr die Betreuungspauschale verwandt. Anders als die Richtlinien „Schule von acht bis eins“ bzw. „Dreizehn Plus“ sehen die OGS-FöRi für die Inanspruchnahme der Betreuungspauschale keine Mindest-Teilnehmerzahlen vor. Aus Sicht der GPA NRW wäre dies aber zumindest dann sinnvoll, wenn die Pauschale ausschließlich für die Vor- und Übermittagsbetreuung von Nicht-OGS-Kindern genutzt wird. Denn andernfalls kann es bei einer niedrigen Zahl betreuter Kinder zu einer im Vergleich zur OGS-Förderung unangemessen hohen Fördersumme je Kind kommen. Der Grund hierfür lässt sich anhand eines einfachen Beispiels verdeutlichen.

Die Kommune erhält für ein OGS-Kind einschließlich der Lehrerstellenkapitalisierung 935 Euro jährlich. Dafür wird dieses Kind an fünf Tagen in der Woche bis mindestens 15 Uhr, in der Praxis jedoch regelmäßig bis 16 Uhr betreut. Damit ergibt sich eine tägliche Betreuungszeit von regelmäßig mindestens vier Stunden für ein OGS-Kind. Wöchentlich wird ein Kind damit ca. 20 Stunden betreut. Es besteht eine Anwesenheits- und damit auch Betreuungspflicht.

Für die Vor- bzw. Übermittagsbetreuung von Nicht-OGS-Kindern auf Grundlage der Betreuungspauschale bestimmen die FöRi hingegen keine Mindest-Betreuungszeiten und auch keine Mindest-Teilnehmerzahlen. Angenommen, ein Betreuungsträger hat für einen Schulstandort die volle Pauschale von 5.500 Euro erhalten. Er betreut dafür zum Beispiel nur zwei Kinder für jeweils zwei Stunden an drei Tagen in der Woche. Der zeitliche Gesamtaufwand läge damit bei sechs Wochenstunden je Kind. Auf jedes Kind entfielen in diesem Beispiel ein Zuwendungsbetrag von 2.750 Euro. Dagegen wird für ein wöchentlich über mindestens 20 Stunden zu betreuendes OGS-Kind nur ein Festbetrag in Höhe von 935 Euro jährlich bewilligt. Das Fehlen von Mindest-Teilnehmerzahlen kann somit zu einer förderrechtlichen Ungleichbehandlung führen.

→ **Empfehlung**

Der Erlassgeber sollte Vorkehrungen dafür treffen, dass eine förderrechtliche Ungleichbehandlung insbesondere von OGS-Kindern und Kindern, die nicht die OGS besuchen, ausgeschlossen ist.

Eine nützliche Orientierung für die Klärung der Frage der Angemessenheit der Teilnehmerzahlen bieten die Regelungen in den o. g. Zuwendungsrichtlinien für die Betreuung der Kinder „Schule von acht bis eins“ bzw. „Dreizehn Plus“.

## Weiterleitung der Landeszuwendungen

→ **Feststellung**

In rund 30 Prozent der geprüften Fälle sind die Landesmittel von den Kommunen nicht unverzüglich bzw. vollständig an die Betreuungsträger weitergeleitet worden.

Soweit die Schulträger die außerunterrichtlichen Angebote von Dritten durchführen lassen, sind die Landesmittel unverzüglich an diese weiterzuleiten. Diese Verpflichtung ergibt sich unmittelbar aus dem Zuwendungsbescheid. Der Begriff der unverzüglichen Weiterleitung wird in den Zuwendungsbescheiden nicht näher definiert. Die GPA NRW geht von einer unverzüglichen Weiterleitung aus, wenn die Landesmittel den Trägern bis zum Ende des Monats zugehen, in dem sie die Stadt vereinnahmt hat. Für das erste Schulhalbjahr ist somit der 30. September der entscheidende Stichtag. Im zweiten Schulhalbjahr sollten die Mittel bis spätestens 31. März weitergeleitet werden.

→ **Feststellung**

30 Prozent der Schulträger haben die Betreuungsträger bei Weiterleitung der Landesmittel nicht auf die Einhaltung der Bestimmungen des Zuwendungsbescheides verpflichtet.

Zurückzuführen ist dies u. a. auch auf unterschiedliche Handlungsweisen der Bewilligungsbehörden. Nicht alle Bewilligungsbehörden weisen in ihren Zuwendungsbescheiden darauf hin, dass die Bestimmungen des Bescheides im Falle der Weiterleitung auch für die Dritten gelten.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt dem Erlassgeber eine Klarstellung in den FöRi bzw. eine entsprechende Ergänzung des Musters des Zuwendungsbescheides.

## Eigenanteile der Kommune

→ **Feststellung**

Nahezu alle Kommunen haben die erforderlichen Eigenanteile vollständig erbracht.

Der Schulträger ist nach Nr. 5.5 FöRi verpflichtet, sich an der Finanzierung der OGS zu beteiligen. Er hat für die Durchführung der OGS-Angebote im Primarbereich einen Eigenanteil von 410 Euro pro Schüler zu erbringen.

## Kapitalisierte Lehrerstellen

### → Feststellung

Der Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der kapitalisierten Lehrerstellen konnte von fast keiner Kommune geführt werden.

Mit der Einführung der OGS wurden außerunterrichtliche Förder- und Bildungsangebote in die bis dahin durchgeführten Betreuungsmaßnahmen integriert. Um diesem Aspekt gerecht zu werden, stellt das Land je OGS-Gruppe 0,2 Lehrerstellen zur Verfügung. Diese Lehrerstellen sind grundsätzlich für Angebote zu nutzen, die geeignet sind, die Kinder ergänzend zum Unterricht individuell zu fördern und zu fordern (z. B. Hausaufgabenhilfe, Sprachförderung, Mathematik, Naturwissenschaften, Fremdsprachen). Auf Antrag der Kommunen kann dieser Anteil zur Hälfte kapitalisiert werden.

Durch die Änderung des Grundlagenerlasses sowie der Förderrichtlinien zum Ende des Jahres 2010 (ab Fassung vom 23.12.2010) haben sich die Zuschussbedingungen im Laufe der Prüfung dieses Förderprogramms inhaltlich verändert.

Bis zum Inkrafttreten des Grundlagenerlasses und der FöRi in der jeweiligen Fassung vom 23.12.2010 galt hinsichtlich der kapitalisierten Lehrerstellenanteile Folgendes:

Nach Nr. 3.1 Grundlagenerlass konnte das Land für nicht in Anspruch genommene Lehrerstellen Zuschüsse für pädagogische Fachkräfte anderer Professionen mit entsprechenden beruflichen Qualifikationen oder langjährigen Berufserfahrungen gewähren. Nr. 5.4 FöRi konkretisierte diese Regelung. Danach konnte an Stelle von 0,1 Lehrerstellen ein Festbetrag von 205 Euro pro Schüler bzw. 430 Euro pro Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf gewährt werden. Dieser Festbetrag war für pädagogische Fachkräfte zu verwenden, die qualifizierte Förderangebote durchführen. Welche Qualifikationsanforderungen der Erlassgeber konkret an pädagogische Fachkräfte stellte, war den Richtlinien nicht zu entnehmen. Deutlich wurde aber der Wille, dass für die kapitalisierten Lehrerstellenanteile entsprechend hochwertige Förderangebote durch qualifizierte Fachkräfte vorzuhalten waren.

Im aktuell geltenden Grundlagenerlass sind die Formulierungen weniger deutlich. Nach Nr. 7.1 Grundlagenerlass sind die Lehrerstellen nun möglichst für Angebote zu nutzen, die die Kinder ergänzend zum Unterricht individuell fördern und fordern. Gem. Nr. 7.3 sollen neben Lehrkräften möglichst pädagogische und sozialpädagogische Fachkräfte, Musikschullehrer, Künstler, Übungsleiter im Sport sowie geeignete Fachkräfte weiterer gemeinwohlorientierter Einrichtungen eingesetzt werden. Die FöRi legt nur noch die Höhe der Festbeträge fest. Diese betragen aktuell 235 Euro pro Schüler bzw. 490 Euro pro Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf. Der Hinweis, dass der Festbetrag ausschließlich für pädagogische Fachkräfte zu verwenden ist, die qualifizierte Förderangebote durchführen, ist entfallen.

Im Ergebnis sind die Anforderungen an die ordnungsgemäße Verwendung der kapitalisierten Lehrerstellen mit Änderung der Zuwendungsrichtlinien gesunken. Es fehlen eindeutige Definitionen von Mindestanforderungen bezüglich der Qualität der Förderangebote sowie der Qualifikation des dafür eingesetzten Personals.

→ **Empfehlung**

Der Erlassgeber sollte bezüglich der Quantität und Qualität der Förderangebote sowie der Qualifikationsanforderungen des einzusetzenden Fachpersonals Mindeststandards definieren.

## Verwendungsnachweise der Kommune

→ **Feststellung**

- Fast ausnahmslos haben die Kommunen der Bewilligungsbehörde das vorgegebene Muster des Verwendungsnachweises vorgelegt.
- In rund 40 Prozent der Fälle sind die Verwendungsnachweise der Bewilligungsbehörde nicht fristgerecht vorgelegt worden.
- 30 Prozent der Kommunen haben ihrem Nachweis nicht die Verwendungsnachweise der Betreuungsträger beigelegt. Die Bewilligungsbehörden forderten diese Unterlagen allerdings auch nur selten nach.
- Über 90 Prozent der geprüften Kommunen konnten keinen Nachweis darüber führen, dass sie die ordnungsgemäße Verwendung der weitergeleiteten Mittel geprüft haben.

Nach Nr. 6.4 FöRi sind die Kommunen verpflichtet, einen vereinfachten Verwendungsnachweis zu führen. Der Verwendungsnachweis ist nach dem Muster der Anlage 3 FöRi zu erstellen. Die Zuwendungsbescheide konkretisieren über die allgemeinen Nebenbestimmungen Anforderungen an Form, Inhalt und Prüfungspflicht der Verwendungsnachweise. Sie sind der Bewilligungsbehörde bis zum 31.10. eines jeden Jahres vorzulegen.

Hat die Kommune Landesmittel weitergeleitet, so müssen der Bewilligungsbehörde neben dem Nachweis der Gemeinde auch die Verwendungsnachweise der Betreuungsträger vorgelegt werden. In den Fällen, in denen das nicht geschieht, hat die GPA NRW nur selten eine Nachforderung seitens der Bewilligungsbehörde feststellen können. Zum Teil verzichten sie sogar ausdrücklich darauf.

Darüber hinaus legen die Bewilligungsbescheide fest, dass die Verwendungsnachweise der Betreuungsträger von der Kommune geprüft werden müssen. Die Prüfung ist im Verwendungsnachweis der Gemeinde zu bestätigen. Hier erfolgt in der Praxis allenfalls eine rechnerische Prüfung. Eine ausreichende inhaltliche Prüfung anhand der Bücher und Belege erfolgt in aller Regel nicht.

## Verwendungsnachweise der Betreuungsträger

→ **Feststellungen**

- In zehn Prozent der geprüften Fälle haben die Betreuungsträger keine Verwendungsnachweise erstellt.
- Wurden Nachweise erstellt, fehlte es fast ausnahmslos an Sachberichten.

- In 40 Prozent der geprüften Fälle differenzierten die Betreuungsträger in den Verwendungsnachweisen zudem nicht nach Fördermaßnahmen.

Die Zuwendungsbescheide und die darin enthaltenen Nebenbestimmungen sehen auch für die Betreuungsträger eine Pflicht zur Erstellung von Verwendungsnachweisen vor. Die Nachweise bestehen gem. Nr. 6.2 ANBest-P aus einem Sachbericht und einen zahlenmäßigen Nachweis.

Sowohl den Betreuungsträgern als auch vielen Kommunen fehlt das Bewusstsein, dass die in dem Zuwendungsbescheid bereitgestellten Mittel unterschiedlichen Förderzwecken dienen. Die GPA NRW weist im Rahmen der Prüfung ausdrücklich darauf hin und erläutert auch die Notwendigkeit der differenzierten Darstellung. Die folgende Tabelle beinhaltet die Mindestgliederung eines Verwendungsnachweises auf der Ausgabenseite:

#### Erforderliche Angaben in den Verwendungsnachweisen der Betreuungsträger

Gesamtausgaben	davon für OGS-Betreuung	davon für qualifizierte Förderangebote*	davon für sonstige Betreuungsangebote*
	für den Nachweis der Grundförderung	für den Nachweis der kapitalisierten Lehrerstellen	für den Nachweis der Betreuungspauschale

\*) wenn entsprechende Fördermittel bereitgestellt wurden

#### ➔ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt dem Erlassgeber eine entsprechende Klarstellung in den FöRi.

#### ➔ **Feststellung**

In mehr als 50 Prozent der geprüften Fälle fehlte es den zahlenmäßigen Nachweisen der Betreuungsträger an Transparenz. Zudem reichten die vorgelegten Nachweise und Belege der Träger fast nie aus, um eine fundierte Prüfung durch die Kommune zu ermöglichen.

So wurden auf der Einnahmenseite z. B. die Landesmittel nicht separat, sondern gemeinsam mit den übrigen kommunalen Zuschüssen in einer Position ausgewiesen. Festzustellen war auch, dass Einnahmen überhaupt nicht dargestellt wurden.

Nur in weniger als zehn Prozent der eingesehenen Fördervorgänge waren den Verwendungsnachweisen der Betreuungsträger begründende Abrechnungen bzw. Belege beigelegt. Soweit Abrechnungen und Belege vorhanden waren, konnten folgende Fehlerquellen ausgemacht werden:

- Die Abrechnungen orientierten sich nicht am Schuljahr, sondern am Haushaltsjahr.
- Die Nachweise enthielten Ausgabepositionen, die nicht förderfähig waren. So rechneten die Betreuungsträger z. B. Ausgaben für Instandsetzung, Werbung, den Geldverkehr oder Dienstreisekaskoversicherungen ab. Auch investive Ausgaben fanden sich nicht selten in den Abrechnungen und flossen dann in unzulässiger Weise in den Verwendungsnachweis ein.

- Gleiches gilt für die Ausgaben der Mittagsverpflegung. Das Mittagessen ist zwar fester Bestandteil der OGS, stellt jedoch keine Betreuungsleistung im zuwendungsrechtlichen Sinne dar. Der Mahlzeitendienst darf daher nicht aus den Pflichtleistungen finanziert werden. Er ist somit allenfalls informatorisch und insofern gesondert im Verwendungsnachweis darzustellen.
- Die Betreuungsträger haben auch kalkulatorische Aufwendungen und Erträge abgerechnet. Betriebswirtschaftlich betrachtet handelt es sich um reine Wertverluste bzw. Wertzuwächse. Es kommt hier zu keinem tatsächlichen Geldmittelzufluss- bzw. -abfluss. Nach Nr. 2.4 VV zu § 44 LHO erfolgt die Bemessung der zuwendungsfähigen Ausgaben auf Grundlage der voraussichtlichen Ist-Einnahmen und/oder Ist-Ausgaben. Das Zuwendungsrecht stellt damit auf tatsächliche Geldmittelzuflüsse bzw. -abflüsse ab. Die Darstellung von reinen Wertzuwächsen bzw. Wertverzehren (z. B. Abschreibungen, Bildung von Rückstellungen) ist zuwendungsrechtlich bislang unzulässig. Die Haushalte der Kommunen in NRW und auch die Buchführung der Betreuungsträger basieren allerdings auf Aufwendungen und Erträgen. Eine Modifizierung des Zuwendungsrechtes in Anlehnung an die mittlerweile verbreitete doppelte Buchführung bzw. das NKF wäre eine diskussionswürdige Option.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt dem Gesetz- bzw. Erlassgeber ergänzende Klarstellungen bzw. Modifizierungen in den maßgeblichen zuwendungsrechtlichen Bestimmungen.

Die Prüfungen belegen immer wieder, dass es in den Kommunen und insbesondere auf Ebene der Betreuungsträger große Unsicherheiten bezüglich der Frage gibt, welche Ausgaben förderfähig sind.

Die GPA NRW stellt den Kommunen daher eine Checkliste zur Verfügung. Diese Liste soll den Kommunen eine Hilfestellung bei der Beantwortung der Frage geben, welche Einnahmen und Ausgaben zuwendungsfähig sind. Sie kann damit eine wertvolle Unterstützung bei der Prüfung der ordnungsgemäßen Mittelverwendung sein. Sie steht zum Download auf der Homepage der GPA NRW bereit.

Wichtig ist auch, dass die Betreuungsträger den Kommunen mehr als nur die summarische Darstellung der Einnahmen und Ausgaben im Verwendungsnachweis zur Verfügung stellen. Die Verwendungsnachweise als solche reichen nicht aus, um der Prüfungspflicht der Kommune zu genügen. Die GPA NRW empfiehlt den Kommunen daher, in den Kooperationsvereinbarungen die Pflicht der Betreuungsträger zur Erstellung von zusätzlichen Einnahme- und Ausgabe-rechnungen (Betriebskostenabrechnungen) aufzunehmen. Den Rahmen einer solchen Abrechnung stellt die GPA NRW den Kommunen ebenfalls zur Verfügung. Inhalt dieser Betriebskostenabrechnungen sollten alle Einnahmen und Ausgaben des Schuljahres sein. Die Positionen sollten getrennt nach förderfähigen und nicht förderfähigen Bestandteilen ausgewiesen werden. In den Verwendungsnachweis fließen dann nur die förderfähigen Ausgaben bzw. Einnahmen ein.

Empfehlenswert für die Kommune ist zudem, in der Kooperationsvereinbarung ein Einsichtsrecht in Bücher und Belege des Betreuungsträgers festzuschreiben.

## ➔ Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

**t** 0 23 23/14 80-0

**f** 0 23 23/14 80-333

**e** [info@gpa.nrw.de](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)